



Vesilain mukaisen valvonta-asian käsittely ELY-keskuksessa

KANTELU

Kantelija ja hänen asiakumppaninsa arvostelevat oikeuskanslerille 12.1.2024 osoittamassaan kantelussa Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen menettelyä vesilain mukaisessa ilmoitusasiassa, josta ELY-keskus on antanut lausuntonsa syksyllä 2022, ja ELY-keskuksen vastauksia kahteen kantelijoiden toimenpidepyyntöön syksyllä 2023.

Kantelijoiden käsityksen mukaan virheitä ja puutteellisuuksia on ainakin tiedoksiantomenetelyssä, asiakirjojen kuten lausuntojen perusteluissa, valvontamenettelyssä, lainvastaisesta toiminnasta ilmoittaneen henkilön henkilötietojen luvattomassa paljastamisessa, yhdenvertaisessa kohtelussa, neuvontavelvollisuuden täyttämisessä, pyydettyjen asiakirjojen toimittamisessa ja asiaa koskevissa diaarimerkinnöissä sekä muutoksenhakumahdollisuudessa. ELY-keskus ei ole kantelijoiden mukaan ilmeisesti tallentanut diaariin kaikkia asian käsittelyssä syntyneitä asiakirjoja tai vaihtoehtoisesti viittaa vastauksissaan asiakirjoihin, joita ei ole olemassa.

Kantelijat toteavat, että ELY-keskuksen on valvottava vesilain mukaista rakentamista ja puututtava siinä esille tuotuihin lainvastaisuuksiin. Korjaavien toimenpiteiden vireillepanoa ei tule säilyttää yksityisten haitankärsijöiden tehtäväksi, kuten Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on tehnyt kehottamalla haitankärsijöitä itse yksityishenkilöinä panemaan vireille hallintopakkohakemuksen aluehallintovirastossa. Kantelijoiden käsityksen mukaan ELY-keskuksella on vesilakia valvovana viranomaisena velvollisuus hakea hallintopakkoa. Ekologisesti herkän merenlahden suojelemisessa on kyse yleisen edun valvonnasta samoin kuin toimenpiteiden lainmukaisuuden valvonnassa.

Kantelijat katsovat, että ELY-keskus on laiminlyönyt selvitysvastuunsa, kun se ei ole toukokuussa 2023 tehdyn ilmoituksen johdosta ottanut selvää riittävästä merenlahden luonteesta ja mataluudesta. Särkkien ruoppaamista ei tulisi sallia erittäin matalassa ja ekologiaaltaan herkässä, maisemallisesti ja käyttöarvoltaan arvokkaassa merenlahdessa. Kantelijat toteavat myös, ettei ELY-keskus tehnyt ilmoituksen johdosta tarkastuskäyntiä alueelle, vaan piti ruoppausta aiemman lausunnon mukaisena, vaikka oli ilmeistä, että tehty työ poikkesi olennaisesti ruoppausilmoituksesta. Paikan päällä ELY-keskuksen pyynnöstä tehtyyn tarkastukseen osallistuivat vain kaupungin ympäristötarkastaja ja toimenpiteen tekijä, mutta naapureita ei kutsuttu. Tämä loukkaa kantelijoiden näkemyksen mukaan yhdenvertaisuutta asian käsittelyssä.

Kantelijat kertovat myös, että ELY-keskus ei antanut kantelijoille muutoksenhakumahdollisuutta ruoppausilmoituksesta annetusta lausunnosta eikä kantelijoiden tekemiin toimenpitepyyntöihin annetuista vastauksista. Ruoppausilmoituksesta annettua lausuntoa ei edes toimitettu asianosaisille, kuten rajanaapureille, joilta oli kuitenkin pyydetty aiemmin suostumus asian käsitteilyyn. Suostumusten pyytäminen ja/tai asianosaisten kuuleminen olisi tullut ulottaa kaikkiin asianosaisiin eikä vain rajanaapureihin. Ruoppauksella on vaikutuksia koko lahden alueella. Kantelijoiden käsityksen mukaan ELY-keskuksen pitäisi tutkia sille tehty ilmoitus ennen lausunnon antamista, sekä tarkastaa tehty toimenpide ja sen vastaavuus annettuun lausuntoon nähden.

Kantelijat ovat tehneet rannan ennallistamisesta hallintopakkohakemuksen Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle 22.12.2023.

Kantelijat ovat täydentäneet kanteluaan 12.1.2024.

SELVITYS

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on antanut selvityksen 18.3.2024.

ELY-keskuksen selvityksen mukaan ruoppausilmoituksessa 7.9.2022 ruoppausmassojen määräksi oli ilmoitettu alle 500 m³, ja massat oli ilmoitettu läjitettäväksi ilmoittajan omistamalle kiinteistölle. Näin ollen ELY-keskuksen 28.9.2022 antaman lausunnon mukaan ruoppaus ei edellyttänyt lupaa. ELY-keskuksen mukaan lausuntoa ei annettu tiedoksi naapureille, koska ruoppausta ei esitetty tapahtuvan niiden alueen edustalla ja työ ilmoitettiin tehtäväksi talvella jääpeitteen päältä.

ELY-keskuksen selvityksen mukaan se sai 2.5.2023 ilmoituksen, että jään päälle oli jätetty ruoppausmassoja. ELY-keskus pyysi selvitystä ruoppauksen toteuttajalta. Lisäksi ELY-keskus pyysi ruuhkautuneen työtilanteen vuoksi Kalajoen kaupungin ympäristönsuojeluviranomaista tekemään tarkastuksen paikan päällä, koska vaarana oli, että jää olisi ehtinyt sulaa ennen kuin ELY-

keskus olisi ehtinyt tekemään tarkastuksen. Kalajoen kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen teki alueella tarkastuskäynnin 4.5.2023. Tarkastusmuistion mukaan ruoppausta oli tehty osin eri kohdassa ja ruoppausmassoja oli läjitetty muualle kuin ruoppausilmoituksen mukaan. Tarkastusmuistio oli lähetetty myös ensimmäisenä asiasta ELY-keskukselle ilmoittaneelle henkilölle. Ilmoituksen tekijät eivät olleet erikseen maininneet, ettei heidän nimiään saisi paljastaa ruoppauksen toteuttajalle, ja lähtökohtaisesti asian käsittely ELY-keskuksessa on julkista.

ELY-keskus on vielä todennut, että ympäristötarkastajan näkemyksen mukaan ruoppausalueen koko ja ruopattu massamäärä eivät merkittävästi poikenneet ilmoituksen mukaisesta. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ruoppaus ei ollut vesilain vastaista eikä loukannut yleistä etua. Ruoppausmassoja voidaan läjittää vesijättömaalle omistajan suostumuksella, jos huolehditaan, etteivät ne pääse leviämään takaisin mereen. Tässä tapauksessa massojen leviäminen oli esitetty kiveämisellä.

ELY-keskuksen selvityksen mukaan kantelijat tekivät 14.9.2023 ELY-keskukselle toimenpidepyynnön, jonka mukaan ruoppaus oli tehty vastoin ilmoitusta ja merialuetta oli luvattomasti täytetty. ELY-keskuksen 21.9.2023 päivätyn vastauksen mukaan riitatapauksessa edunmenetystä kärsinyt taho voi saattaa asian aluehallintoviraston ratkaistavaksi hallintopakkohakemuksella. Tämän ohjeistuksen vuoksi ELY-keskus ei ottanut vastauksessaan tarkemmin kantaa esitetyn toimenpiteen ilmoituksenmukaisuuteen.

ELY-keskuksen selvityksen mukaan kantelijat tekivät 5.10.2023 ELY-keskukselle uuden toimenpidepyynnön, jossa he pitivät kohtuuttomana sitä, että hallintopakkohakemuksen tekeminen jäisi yksityisten kiinteistönomistajien vastuulle, vaikka ELY-keskus on valvova viranomainen. ELY-keskuksen 20.10.2023 päivätyn vastauksen mukaan ELY-keskus ei tee hallintopakkohakemusta, koska kyse on yksityisistä haitankärsijöistä eikä yleistä etua ole loukattu.

ELY-keskus on vielä todennut, että sen lausunto tai vastaukset eivät ole päätöksiä. ELY-keskus voi ottaa lausunnossaan kantaa hankkeen luvanvaraisuuteen. Lausunnosta ei ole valitusoi-keutta, mutta siitä voi tehdä erimielisyys- hakemuksen aluehallintovirastolle.

ELY-keskuksen selvityksen mukaan kantelijat ovat pyytäneet 25.10.2023 ELY-keskukselta tiettyä diaarinumeroa koskevat asiakirjat. ELY-keskus on ilmoittanut heille, että tälle diaarinumerolle on kirjattu vain kantelijoiden tekemät toimenpidepyynnöt. ELY-keskus on pyytänyt kantelijoilta täsmennyksenä listaa asiakirjoista, jotka he haluavat, mutta listausta ei ole toimitettu. Kalajoen kaupungin toimittama tarkastusmuistio on jäänyt epähuomiossa kirjaamatta diaariin, mutta se on kirjattu jälkikäteen.

VASTINE

Kantelijat ovat antaneet vastineen hankitusta selvityksestä. Vastineen mukaan ELY-keskus ei ole selvittänyt ruoppausilmoitusta eikä kantelijoiden vireillepanoja riittävästi.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvasäännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi

Hallintolain (434/2003) 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen.

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

Hallintolain 46 §:n 1 ja 2 momentin mukaan, jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa. Oikaisuvaatimusohje on annettava myös silloin, kun erikseen on säädetty hallintopäätöksen saattamisesta viranomaisen käsiteltäväksi muuna kuin muutoksenhakuasiana.

Hallintolain 47 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus.

Vesilain (587/2011) 14 luvun 2 §:n 1 ja 2 kohtien mukaan, jos vesilakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei ole noudatettu, valvontaviranomaisen on asian laatu huomioon ottaen kehotettava lopettamaan säännösten tai määräysten vastainen menettely tai pantava vireille 4 §:ssä tarkoitettu hallintopakkoasia.

Saman luvun 4 §:n mukaan toimivalta hallintopakkoasian ratkaisemisessa on lupaviranomaisella.

Vesilain 14 luvun 14 §:n 1 kohdan mukaan, jollei rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemista koskeva asia ole tullut vireille valvontaviranomaisen aloitteesta, asian voi panna kirjallisesti vireille asianosainen.

Hallintolain 11 §:n mukaan asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Hallintolain 39 §:n mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Edellä tarkoitettulla asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Tarkastuksen kuluessa asianosaiselle on, mikäli mahdollista, kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta ja jatkotoimenpiteistä. Tarkastus on suoritettava aiheuttamatta tarkastuksen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa.

Saman pykälän 2 momentin mukaan tarkastajan on viipymättä laadittava tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Tarkastuskertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#), s. 93–94) mukaan asianosaisella, jota asia välittömästi koskee, tarkoitetaan sitä asianosaista, jonka harjoittamaa toimintaa asiassa tarkastetaan. Edelleen hallituksen esityksen mukaan tarkastuskertomus olisi annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle. Muille asianosaisille olisi luonnollisesti varattava lakiehdotuksen 34 §:n mukaisesti tilaisuus tulla kuulluksi tarkastuksessa esille tulleista seikoista, jos nämä seikat saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Arviointi ja johtopäätökset

Valituskelpoisen päätöksen tekemisestä rakennusvalvonta-asioissa on annettu useita päätöksiä (ks. päätöksiä 20.9.2021 dnro [OKV/646/10/2020](#) ja 11.12.2019 dnro [OKV/2021/1/2018](#) sekä apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätökset 27.3.2024 dnro [OKV/438/10/2024](#) ja 6.10.2022 dnro [OKV/1017/10/2021](#)). Niissä on todettu, että kysymys puuttumis- ja toimenpidekynnyksestä tulisi voida viime kädessä saattaa muutoksenhaun kautta hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Tämä toteutuu siten, että valvonta-asian vireillepanija saa viranomaiselta valituskelpoisen pää-

töksen myös siinä tapauksessa, että valvontaviranomainen harkitsee puuttumis- ja toimenpidekynnyksen alittuvan. Sama pätee myös muiden lakien, kuten vesilain, mukaiseen jälkivalvontaan.

Vesilain 14 luvun 2 §:n mukaan valvontaviranomaisella eli ELY-keskuksella on siinä tapauksessa, että vesilain säännöksiä ja määräyksiä ei ole noudatettu, velvollisuus asian laatu huomioon ottaen joko antaa kehoitus säännösten tai määräysten vastaisen menettelyn lopettamisesta tai panna vireille hallintopakkoasia lupaviranomaisessa eli aluehallintovirastossa. Lain säännös ”asian laatu huomioon ottaen” antaa valvontaviranomaiselle harkintavaltaa arvioida puuttumis- ja toimenpidekynnystä kussakin asiassa. Mikäli valvontaviranomaisen harkinnan mukaan puuttumiskynnys ei ylity, on vireillepanoon annettava asian käsittelyn lopettava päätös, jossa todetaan perusteet toimenpiteisiin ryhtymättä jättämiselle, ja johon annetaan muutoksenhakuohjaus. Viime kädessä harkintavallan käyttö voidaan saattaa tämän perusteella arvioitavaksi muutoksenhakuelimessä.

Lainkohdan sanamuodon mukaan ELY-keskuksen asian käsittelyvelvollisuutta ei ole sidottu pelkästään siihen, että lain tai velvollisuuksien vastaisen menettelyn tulisi olla yleisen edun vastaista.

Joka tapauksessa ELY-keskuksella on valvontaviranomaisena velvollisuus käsitellä yksityisen asianosaisen ELY-keskukselle tekemä vireillepano siten, että asianosainen saa vireillepanonsa valituskelpoisen päätöksen. Siinä tapauksessa, että ELY-keskus panee hallintopakkoasian vireille aluehallintovirastossa, valvonta-asian käsittely jatkuu aluehallintovirastossa, ja vireille panijalla on mahdollisuus hakea muutosta aluehallintoviraston käsittelyn lopettavaan päätökseen. Mikäli ELY-keskus harkitsee, ettei hallintopakkoasian vireille paneminen ole asiassa tarpeen, on ELY-keskuksen tehtävä asian käsittelyn lopettava, valituskelpoinen päätös.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus ei ole käsitellyt kantelijoiden edellä mainittuja toimenpidevaatimuksia siten, että kantelijoilla olisi ollut mahdollisuutta saattaa valvontatoimenpiteiden riittävyys tai riittämättömyys hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Selkeät hallintopakkotoimenpiteisiin ryhtymistä koskevat vaatimukset tulee käsitellä siten, että jos niihin ei ryhdytä, olisi vaatimusten esittäjällä on mahdollisuus saada asiassa muutoksenhakukelpoisen päätös ja saattaa asia tarvittaessa valituksena hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Haittaa kärsivä naapurikiinteistön omistaja on vakiintuneesti katsottu asianosaiseksi vesilain mukaisissa lupa- ja hallintopakkoasioissa. Kuitenkin hallintolain 39 §:n mukaan viranomaisella on ilmoitusvelvollisuus toimittamastaan tarkastuksesta vain niille asianosaisille, joita asia välittömästi koskee. Tarkastuksessa läsnäoloon oikeutettujen asianosaisten ja samalla myös niiden asianosaisten, joille tarkastuskertomus on lähetettävä tiedoksi, piiri on siten olennaisesti suppeampi kuin hallintoasian asianosaisten piiri.

Kun Kalajoen kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen ELY-keskuksen pyynnöstä toimittama tarkastus ei ole tässä tapauksessa välittömästi hallintolain tarkoittamalla tavalla koskenut naapurikiinteistön omistajia ja muita mahdollisia haittaa kärsiviä tahoja, ei Kalajoen kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen tai ELY-keskus ole menetellyt lain tai velvollisuuksiensa vastaisesti, kun se ei ole kutsunut haittaa kärsiviä tahoja tarkastukselle eikä lähettänyt tarkastuskertomusta näille tahoille tiedoksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei viranomaisen olisi tullut kuulla asianosaisia hallintolain 34 §:n nojalla myös tarkastuksessa tehdyistä havainnoista. Edellä todetun mukaisesti ELY-keskuksen olisi tullut tehdä asiassa valituskelpoinen päätös, ja sitä ennen kuulla kaikkia asianosaisia myös tarkastuksella tehdyistä havainnoista.

Kantelijalta ja ELY-keskukselta saadun tiedon mukaan ruoppausmassojen läjittämistä koskeva asia on vireillä Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa.

Vakiintuneen käytännön mukaan oikeuskansleri ei pääsääntöisesti puutu toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa vireillä olevaan asiaan. Kantelua ei tämän vuoksi oteta tutkittavaksi ainakaan tässä vaiheessa ruoppausmassojen läjittämisen oikeellisuuden osalta eikä sen osalta, onko lainvastainen menettely tässä tapauksessa ollut sen kaltaista, että ELY-keskuksen olisi tullut valvovana viranomaisena tehdä hallintopakkohakemus aluehallintovirastolle.

Muilta osin kantelussa selostetut tiedot eivät anna aihetta epäillä ELY-keskuksen menettelleen asiaa käsitellessään lain tai velvollisuuksiensa vastaisesti.

Toimenpiteet

Kiinnitän Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen huomiota hallintolain säännösten noudattamiseen siten, että viranomaistoiminnassa toteutuu asian vireillepanijan oikeus saada asiassaan kirjallinen valituskelpoinen päätös.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm