



ELY-keskuksen menettely rikosilmoituksen tekemisessä sekä tietopyyntöihin ja tiedusteluihin vastaamisessa

KANTELU

Yhdistys ry arvostelee 18.6.2023 oikeuskanslerille osoittamallaan kantelulla Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen menettelyä. Kantelun mukaan ELY-keskus on ollut passiivinen eikä ole tehnyt rikosilmoitusta tapauksessa, jossa sen antamaa metsänkäsittelyohjeistusta ei ole noudatettu, ja jossa on aihetta epäillä luonnonsuojelurikosta. Kyse on metsänkäyttöilmoituksesta 16.1.2019 nro 1-2019-6927. Kantelijan ilmoitettua asiasta ELY-keskukselle ELY-keskus on vastannut jatkavansa asian selvittämistä.

ELY-keskus ei ole myöskään vastannut kantelijan tiedusteluihin ja tietopyyntöihin kohtuullisessa ajassa. Kantelijan tietopyyntöön joulukuussa 2021 vastattiin 14.4.2022, tietopyyntöön 21.4.2022 vastattiin 15.6.2022, ennakolliseen tietopyyntöön 15.6.2022 sekä tiedusteluun 7.1.2023 ei vastattu lainkaan.

Kantelija on ilmoittanut lisäkirjelmällään 6.7.2023, että ELY-keskus on 27.6.2023 vastannut kantelijan 1.6.2023 esittämään tietopyyntöön. ELY-keskus on 29.6.2023 ilmoittanut kantelijalle tehneensä epäilystä luonnonsuojelurikoksesta ilmoituksen poliisille.

SELVITYS

ELY-keskus on antanut selvityksen 15.1.2024 (KEHA/45817/2023).

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

1.6.2023 voimaan tulleen luonnonsuojelulain (9/2023) 129 §:n 1 momentin mukaan luonnonsuojelun valvontaviranomaisten on tehtävä ilmoitus 130 ja 131 §:ssä tarkoitetuista teoista tai laiminlyönneistä poliisille esitutkintaa varten. Lainkohdassa tarkoitettuja tekoja ovat ympäristön turmeleminen, luonnonsuojelurikos ja luonnonsuojelurikkomus. Uuden luonnonsuojelulain myötä kumotussa aiemmassa luonnonsuojelulaissa (1096/1996) ei ollut vastaavaa säännöstä. Kuitenkin myös kyseisen lain 6 §:n 2 momentin mukaan ELY-keskuksen tehtävänä oli edistää ja valvoa luonnon- ja maisemansuojelua alueellaan.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#)) viranomaisen neuvontavelvollisuutta koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (s. 63) mukaan käytännössä vastaamisvelvoite koskisi asiallisia ja riittävän yksilöityjä kysymyksiä ja tiedusteluja. Lakiehdotukseen ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa säännöstä siitä, missä ajassa viranomaisen olisi täytettävä vastaamisvelvoitteensa. Perustelujen mukaan yleisesti voidaan lähteä siitä, ettei hallintoasian hoitamista tai asiointia koskeviin kysymyksiin vastaaminen edellytä viranomaiselta erityisiä toimenpiteitä. Vastaus voidaan useimmista tapauksissa antaa heti. Vastaamisen edellyttämään aikaan saatavat tapauskohtaisesti vaikuttaa tiedustelun kohteena olevan asian laatu ja monitahoisuus sekä se, edellyttääkö vastauksen antaminen selvitysten hankkimista tai muita erityisiä toimenpiteitä. Pelkästään viranomaiselle tulevien kysymysten ja tiedustelujen suuri määrä ei sen sijaan

olisi hyväksyttävä perustelu sille, että vastaaminen viipyy kohtuuttomasti. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaista olisi vastauksen viivästyessä ilmoittaa asiakkaalle viivästymisen syyt ja milloin vastausta voidaan odottaa.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjan antamisesta päättämistä koskeva asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehtyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa ovat salassa pidettäviä, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) mukaan.

ELY-keskuksen selvitys

ELY-keskus on selvityksessään todennut, että ensimmäisen ilmoituksen 21.4.2022 tekemisen aikaan voimassa olleessa luonnonsuojelulaissa ei ollut säädetty ELY-keskuksen nimenomaisesti velvollisuudesta tehdä ilmoitusta esitutkintaviranomaiselle sen havaitsemista tai tietoon tulleista mahdollisista rikoksista. Tältä osin lainsäädäntö jätti viranomaiselle laajan ilmoituksen jättämistä koskevan harkintavallan. Mikään ei myöskään estä yksityisiä henkilöitä tai yhteisöjä jättämästä ilmoitusta. Velvollisuus ilmoituksen tekemiseen säädettiin vasta 1.6.2023 voimaan tulleen luonnonsuojelulain 129 §:ssä. Ennen ilmoituksen tekemistä poliisille asia on kuitenkin valmisteltava ja selvitettävä ELY-keskuksessa muun ohella tarkastuskäynnillä. Asian selvittelystä ei välttämättä synny muuta asiakirja-aineistoa kuin tarkastusmuistio, joka olisi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla salassa pidettävä esitutkintaan liittyvä asiakirja.

ELY-keskuksen selvityksen mukaan kantelijan ensimmäiseen tietopyyntöön on vastattu myöhässä ja kuten vastauksessa todetaan, tuolloin yksikkö toimi merkittävällä vajaamiehityksellä vuoden kiireisimpänä aikana. Asiasta vastannut ylitarkastaja jäi äkilliselle pitkälle sairauslomalle 25.4.2022, jolloin ilmoitetun mahdollisen luonnonsuojelurikkomusasian edistäminen, eli niin asian selvittäminen tutkintapyyntöä jättämistä koskevan harkinnan tueksi kuin vastaaminen tiedusteluun, jäi yksikön haastavassa tilanteessa odottamaan asian hoitoon vapautuvaa asiantuntijaa. Lausunnon liitteenä on selvitys yksikön toimenpiteistä kantelijan avaamiin tietopyyntöihin 15.12.2021–30.6.2023 välisenä aikana.

ELY-keskus on lisäksi todennut, että kevät on yleisesti ottaen kiireistä aikaa. Tietopyyntöihin vastaavat samat henkilöt, jotka valmistelevat, esittelevät ja ratkaisevat luonnonsuojeluyksikköön tulevat hakemukset ja lausuntopyyntöt. Yksikössä on kuitenkin tunnistettu, että tehtävien priorisointia tietopyyntöihin liittyen on kehitettävä. Tapahtuneen jälkeen tietopyyntöihin vastaamisen mallia on päivitetty ja priorisointia on parannettu siten, että jatkossa tietopyyntöt pystytäisiin ratkaisemaan julkisuuslain edellyttämässä ajassa. Henkilöstöressurssien määrä luonnonsuojelun viranomaistehtävissä on myös vuoden 2023 aikana lisääntynyt ja parantanut edellytyksiä vastata moninaisiin tietopalvelupyyntöihin muiden tehtävien ohella.

ELY-keskus on edelleen todennut, että kantelija on myös pyytänyt ELY-keskusta luovuttamaan myös asiakirjoja, joita ei ole vielä olemassa. ELY-keskuksen mukaan, vaikka ennakolta esitettävä tietopyyntö on juridisesti mahdollinen, voi sen toteuttaminen olla käytännössä julkisuuslain edellyttämällä tavalla vaikeaa pitkäkestoisissa tapauksissa, koska ennakkopyyntöä muistaminen riippuu lähinnä yksittäisen virkamiehen tarkkaavaisuudesta. ELY-keskuksella ei tällä hetkellä ole teknistä toteutusvaihtoehtoa, jonka avulla voitaisiin aukottomasti muistaa tai huomata vireillä oleva, toistaiseksi voimassa oleva tietopyyntö.

Vastine

Kantelijan vastineen mukaan valvontaviranomaisella on ollut velvollisuus ilmoittaa rikoksista esitutkintaviranomaiselle jo ennen lain nimenomaista säännöstäkin. ELY-keskuksen selvityksen mukaan rikosilmoituksen tekemiseen on mennyt noin yksi vuosi, mutta selvityksestä ei käy ilmi, mitä toimenpiteitä tänä aikana on tehty.

Vastineen mukaan ELY-keskuksen tulisi myös selvästi ilmoittaa, onko tietopyyntöä kohteena olevia asiakirjoja olemassa vai ei. Lisäksi on kyseenalaista, voiko viranomaisen asiakirja olla esitutkintaa varten laadittu asiakirja jo siinä vaiheessa, kun esitutkinta ei ole käynnissä eikä rikosilmoituksen tekemisestä ole päätetty.

Arviointi

Viranomaisen velvollisuus rikosilmoituksen tekemiseen

Selvityksen perusteella ELY-keskus on tehnyt rikosilmoituksen poliisille noin vuoden kuluttua kantelijan ilmoitettua ELY-keskukselle epäilystä luonnonsuojelurikoksesta. ELY-keskuksen selvityksen mukaan asia on tullut valmistella ja muun muassa tehdä tarkastuskäynti alueelle. Nämä toimet eivät kuitenkaan riittävästi selitä ELY-keskuksen viivettä ilmoittaa mahdollisesta luonnonsuojelurikoksesta poliisille. Rikosepäilystä ilmoittaminen esitutkintaviranomaiselle ripeästi edesauttaa olennaisesti poliisin mahdollisuuksia arvioida esitutinnan aloittamistarvetta sekä varsinaista esitutkintaa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan ELY-keskusten tehtävänä on muun muassa luonnon monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö. Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan ELY-keskusten tehtävänä on lisäksi muun muassa valvoa yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa sekä ehkäistä ja torjua ympäristövahinkoja ja -haittoja.

Näiden tehtävien hoito voi edellyttää myös rikosilmoituksen tekemistä ELY-keskuksen tietoon tulleista luonnonsuojelulain rikkomisista ilman erityistä laissa olevaa valtuutustakin.

ELY-keskus on ryhtynyt rikosilmoituksen tekemiseen liittyviin alustaviin toimenpiteisiin ilmoituksen saatuaan ja arvioinut lopulta rikosilmoituksen tekemisen kynnyksen ylittyvän. ELY-keskus on toisaalta vedonnut siihen, että aiemmin voimassa olleessa luonnonsuojelulaissa ei säädetty ELY-keskuksen ilmoitusvelvollisuudesta, ja toisaalta siihen, että asian valmisteluun ja selvittämiseen kuluu oma aikansa. ELY-keskus ei ole tarkemmin perustellut, miksi asian selvittämiseen ennen rikosilmoituksen tekemistä on kulunut noin 1 vuotta 2 kuukautta. Vaikka aiemmin voimassa olleessa luonnonsuojelulaissa ei ollut nimenomaista säännöstä ilmoitusvelvollisuudesta, ei tätä seikkaa voida tulkita niin, että ELY-keskuksen ei olisi tarvinnut siinä tilanteessa, että se päätyy valmistelemaan ja selvittelemään rikosilmoituksen tekemistä, noudattaa hallintolain mukaista velvollisuutta asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä.

Myöskään se, että yksityiset henkilöt tai yhteisöt voivat tehdä ilmoituksen esitutkintaviranomaiselle, ei vähennä valvontaviranomaisen vastuuta rikosepäilystä ilmoittamisesta, vaikka valvontaviranomainen olisikin saanut tietää rikosepäilystä yksityiseltä taholta.

Tietopyyntöön vastaaminen

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentti edellyttää, että asiakirjapyyntö käsitellään viivytyksettä. Tieto julkisesta asiakirjasta on pykälän mukaan annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Asiakirjapyyntöä käsittelevä voi kestää kuukauden, jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän.

Laillisuusvalvontakäytännössä on yleisesti katsottu, että viranomainen ei voi pätevästi vedota ruuhkautuneeseen työtilanteeseen tai puutteellisiin resursseihin asian käsittelyn viipyessä, vaan sen on pyrittävä huolehtimaan siitä, että sillä on tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen osoitetut resurssit ja toimivat työtavat kulloisessakin tilanteessa. Viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämisellä sekä muilla käytettävissä olevilla työnkulkua kohentavilla keinoilla vaikuttaa omaan toimintaansa niin, että lakia kyetään noudattamaan ja asiat saadaan käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä.

Selvityksestä käy ilmi, että ELY-keskus ei ole vastannut kantelijan joulukuussa 2021 ja huhtikuussa 2022 esittämiin tietopyyntöihin julkisuuslain 14 §:n 4 momentin edellyttämässä määräajassa. Ensimmäiseen tietopyyntöön ELY-keskus on vastannut noin neljän kuukauden kuluttua sen esittämisestä ja toiseen noin kahden kuukauden kuluttua sen esittämisestä. ELY-keskus on myös jättänyt vastaamatta kantelijan kesäkuussa 2022 esittämään ennakolliseen tietopyyntöön ja tammikuussa 2023 esittämään tiedusteluun. Näiltä osin ELY-keskus ei ole menetellyt julkisuuslain ja hallintolain mukaisesti.

Viranomaisen on myös tietopyyntöön annettavassa vastauksessaan ilmoitettava, onko tietopyyntöön sisältyviä asiakirjoja olemassa vai ei, sekä mahdollisuudesta saada valituskelpoinen päätös pyydettyjen asiakirjojen julkisuudesta, jos viranomainen arvioi ne salassa pidettäviksi. Laillisuusvalvontakäytännössä on pidetty tiedon pyytäjän oikeusturvan näkökulmasta perusteltuna sellaista menettelyä, jossa kirjallinen valituskelpoinen päätös tehdään myös, kun viranomaisella ei ole siltä pyydettyä tietoa (ks. esimerkiksi [OKV/301/1/2016](#) ja siinä viitatu päätökset).

ELY-keskuksen 27.6.2023 antama vastaus ei ole ollut julkisuuslain mukainen, kun siitä ei yksiselitteisesti käy ilmi, onko ELY-keskuksella pyydettyjä asiakirjoja vai ei. ELY-keskus on mainitussa vastauksessaan ilmoittanut, että kantelijalla on mahdollisuus saada valituskelpoinen päätös ELY-keskuksen käsityksen mukaan salassa pidettävästä aineistosta, joka liittyy esitutkitaan. Näin ollen en ratkaisussani ota kantaa siihen, onko aineisto tässä vaiheessa ollut salassa pidettävää vai ei.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 30/1998 vp](#), s. 70/I) ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön (KHO:1991-A-5) mukaan tietopyynnön kohteena voi olla myös asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa, mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena, kunhan pyyntö on riittävällä tavalla yksilöity. Tämä lähtökohta on todettu myös ratkaisuissa [KHO 11.12.2015/3614 \(LRS\)](#) ja [OKV/1734/10/2021](#). Julkisuuslain edellä mainitut määräajat lähtevät tällöin kulumaan asiakirjan valmistumisesta eivätkä pyynnön saapumisesta ([EOAK/6094/2019](#)).

Se, että ELY-keskuksella ei selvityksensä mukaan ole käytettävissä tällaisen tulevaisuuteen suuntautuvan tietopyynnön muistamiseksi teknistä ratkaisua, ei ole hyväksyttävä selitys tietopyyntöön vastaamisen laiminlyömiseen. ELY-keskuksen tulee kehittää toimintatapojaan edelleen siten, että tällaisiinkin tietopyyntöihin vastaaminen käytännössä onnistuu julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän ELY-keskuksen huomiota sen valvontavastuulle kuuluvien rikosepäilyjen viivytyksettömään ilmoittamiseen esitutkintaviranomaiselle.

Kiinnitän ELY-keskuksen huomiota myös julkisuuslain ja hallintolain noudattamiseen vastatesaan sille esitettyihin tietopyyntöihin ja tiedusteluihin.

Kantelu ei anna aihetta muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm