



ASIA Terveyshaittaa koskevan asian päättäminen kunnan viranomaisessa

KANTELU

Kantelijat ovat kantelussaan 1.2.2017 arvostelleet Seinäjoen alueen ympäristöterveydenhuollon menettelyä kantelijoiden kanssa samalla kiinteistöllä asuvan naapurinsa jätteenpoltosta 18.4.2016 tekemänsä ilmoituksen käsittelyssä. Terveystarkastaja oli 24.8.2016 ilmoittanut heille, että ”johtoryhmä on päättänyt jättää asian silleen”, vaikka ensin oli luvattu tehdä jätteenpolton lopettamista koskeva määräys. Kantelijat eivät ole pyynnöstään huolimatta saaneet asiaan kirjallista päätöstä.

SELVITYS

Seinäjoen alueen ympäristöterveydenhuolto (allekirjoittajina johtava hygieenikko ja terveystarkastaja) on antanut asiassa oikeuskanslerinvirastoon 9.6.2017 saapuneen selvityksen.

VASTINE

Kantelijat ovat antaneet selvityksen johdosta 22.8.2017 oikeuskanslerinvirastoon saapuneen vastineen.

RATKAISU

Tosiseikkoja

Yleisesti ympäristöterveydenhuollon tavoitteena on muun muassa terveellinen asuin- ja elinympäristö. Päävastuu ympäristöterveydenhuollon valvonnasta on kunnilla, joissa valvontaviranomaisena toimii usein monijäseninen toimielin, kuten lautakunta, ja valvojina muun ohessa terveystarkastajat, joille on delegoitu päätösvaltaa.

Seinäjoen kaupungin hallintosäännön (1.6.2017) mukaan sosiaali- ja terveystoimialaan kuuluu ympäristöterveydenhuolto, jonka johtoryhmän puheenjohtajana on toimialajohtaja ja jäsenenä

tulosaluejohtajat sekä toimialajohtajan nimeämät muuta viranhaltijat. Kaupungin sosiaali- ja terveystalouden toimintasäännön (1.6.2017) perusteella ympäristöterveydenhuolto on yksi sosiaali- ja terveystalouden tulosalueista, jonka johtajana toimii johtava hygieenikko.

Selvityksen mukaan Seinäjoen alueen ympäristöterveydenhuolto kattaa Seinäjoen kaupungin lisäksi useita alueen kuntia, kuten Kauhavan kaupungin, jonka alueella sijaitsevasta kantelusta tarkoitettua ilmoitusasiasta on kyse. Selvityksen mukaan Seinäjoen alueen ympäristöterveydenhuolto on Seinäjoen kaupungin sosiaali- ja terveystalouden alainen päättävä viranomaisena. Viranhaltijan tekemät päätökset käsitellään ennen lautakuntaan viemistä ympäristöterveydenhuollon johtoryhmässä, jossa päätetään, onko asia tarpeen viedä lautakuntaan.

Ympäristöterveydenhuollon terveystarkastaja on 29.4.2016 tehnyt kantelijoiden ilmoituksen perusteella tarkastuksen ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden osoitteessa, asukkaiden ollessa poissa. Tarkastuskertomuksessa 11.5.2016 on todettu muun ohessa, ettei kohteen savupiipusta tullut savua. Ilmoituksen tehneiden mukaan savuhahtaa on ilmennyt vuodesta 2013 alkaen säännöllisesti ja savua on tullut myös sisätiloihin. Ilmoituksen kohteiden toinen naapuri oli myös havainnut savupiipusta tullutta häiritsevää savua. Tarkastuskertomuksen mukaan myös ilmoituksen kohteiden pihalla oleva roska-astia oli tyhjä. Toimenpiteinä ilmoituksen kohteille on annettu jätteen käsittelyä koskevia ohjeita. Sovellettuina oikeusohjeina tarkastuskertomuksessa on mainittu terveydensuojelulaki ja -asetus.

Selvityksen mukaan ympäristöterveydenhuollon johtoryhmä on asiaa käsiteltyään päättänyt, että ilmoituksen kohteiden tulisi joissa suorittamasta polttamisesta ei ole sellaista näyttöä, että siitä aiheutuisi lähitöillä asuville terveydensuojelulain (763/1994) 26 ja 27 §:n mukaista terveyshaittaa.

Selvityspyynnön liitteenä on ollut kantelijoiden samaan mahdolliseen jätteen polttoon koskevaan asiakokonaisuuteen liittyvän Kauhavan kaupunkia koskevan kantelun (OKV/1010/1/2017) yhteydessä toimitettu Kauhavan kaupungin ympäristölautakunnan pöytäkirjanote. Siitä ilmenee, että kantelijoiden ilmoituksen kohteet ovat 2013–2014 saaneet Kauhavan ympäristölautakunnalta jätelakiin ja ympäristönsuojelulakiin perustuvia kehoituksia ja kiellon.

Kauhavan ympäristölautakunta on 18.1.2017 päättänyt, että kantelijoiden luvattoman jätteen polton lopettamista koskeva vaatimus 18.12.2016 ei anna aihetta toimenpiteisiin, eivätkä kantelijat ole valittaneet tästä päätöksestä hallinto-oikeuteen. Myös Seinäjoen ympäristöterveydenhuolto on tarkastuskertomuksen 11.5.2016 mukaan antanut ilmoituksen kohteille jätteen käsittelyä koskevia ohjeita ilmoittamallaan tavalla terveydensuojelulain ja -asetuksen nojalla.

Oikeudesta saada päätös

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 7 luku sääntelee hallintoasian ratkaisemista ja määrittelee hallintopäätöksen muodosta, sisällöstä ja perusteluvaatimuksista.

Terveydensuojelulain 6 §:n 1 momentin mukaan kunnan tehtävänä on alueellaan edistää ja valvoa terveydensuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö.

Terveydensuojelulain 7 §:n mukaan kunnan terveydensuojeluun kuuluvista tehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin (kunnan terveydensuojeluviranomainen).

Terveydensuojelulain 26 §:n 1 momentin mukaan asunnon ja muun sisätilan sisäilman puhtauden, lämpötilan, kosteuden, melun, ilmanvaihdon, valon, säteilyn ja muiden vastaavien olosuhteiden tulee olla sellaiset, ettei niistä aiheudu asunnossa tai sisätilassa oleskeleville terveyshaittaa.

Terveydensuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaan, milloin asunnossa tai muussa oleskelutilassa esiintyy melua, tärinää, hajua, valoa, mikrobeja, pölyä, savua, liiallista lämpöä tai kylmyyttä taikka kosteutta, säteilyä tai muuta niihin verrattavaa siten, että siitä voi aiheutua terveyshaittaa asunnossa tai muussa tilassa oleskelevalle, kunnan terveydensuojeluviranomainen voi velvoittaa sen, jonka menettely tai toimenpide on syynä tällaiseen epäkohtaan, ryhtymään toimenpiteisiin terveyshaitan poistamiseksi tai rajoittamiseksi.

Ympäristöterveydenhuollon soveltamisohjeista

Seinäjoen kaupungin ympäristöterveydenhuolto on soveltanut kantelun kohteena olevassa asiassa terveydensuojelulakia ja -asetusta.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on antanut asunnon terveyshaitan selvittämisprosessia koskevaa ohjeistusta (4/2017), joka täydentää sosiaali- ja terveysministeriön asetusta asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä olosuhteista sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksista (545/2015) sekä Valviran laatimaa asetuksen soveltamisohjetta. Jos terveydensuojeluviranomaisella ja muilla asianosaisilla on eriäviä mielipiteitä terveyshaitan olemassaolosta tai sen poistumisesta, ohjeistus kehottaa antamaan valituskelpoisen päätöksen perusteluineen. Vastaavasti on meneteltävä, jos asian vireillepanija vaatii asiassa päätöstä (s. 9).

Mainitussa Valviran ohjeessa (s. 41) on käytännön tilanteita varten todettu muun ohessa, että jos asianosaisen käsitys mahdollisen terveyshaittaa aiheuttavan tekijän tai olosuhteen esiintymisestä asuintiloissa eroaa terveydensuojeluviranomaisen tulkinnasta, tämä voi saada muutoksenhakukelpoisen päätöksen asian käsittelyn päättämisestä. Ellei asianosainen tiedä tällaisesta mahdollisuudesta, mutta selkeästi ja ainakin kohtuullisesti perustellen ilmaisee tyytymättömytensä tulkintaan sekä asian käsittelyn päättämiseen liittyviin perusteluihin, tulee tälle tarjota

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

mahdollisuus saada muutoksenhakukelpoinen päätös asiassa. Tällöin myös kerrotaan, mitä päätöksen antaminen tarkoittaa ja mihin se voi johtaa.

Mikäli asianosainen tämän jälkeen haluaa päätöksen, tälle annetaan tarkastuskertomuksen johdopäätöksiin ja perusteluihin nojaava hallintopäätös (yleensä viranhaltijapäätös) asian käsittelyn lopettamisesta. Viranhaltijapäätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen terveydensuojeluviranomaisen toiminnasta vastaavalle toimielimelle siten kuin päätöksen muutoksenhakuohjeissa kerrotaan. Toimielin tekee päätöksen oikaisuvaatimuksesta, mistä voi edelleen valittaa hallinto-oikeuteen.

Arviointi

Terveyshaittoja selvitetään, poistetaan ja rajoitetaan usein ohjauksen ja neuvonnan avulla. Ongelmallista on, kun mahdollinen haitankärsijä ja valvova viranomainen ovat erimielisiä sekä haitan mahdollisesta esiintymisestä että sen poistamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.

Ilmoituksen tekijän tai asian vireillepanijan oikeusturva ei aina vaadi päätöksen tekemistä kaikissa olosuhteissa eikä se ole hallinnon tehokkaan toimivuuden näkökulmasta toivottavaakaan. Ilmoituksen tekijän tai vireillepanijan sekä viranomaisen ollessa erimielisiä on kuitenkin ilmoittajan, itse ilmoituksen kohteen ja hallinnon lain- ja asianmukaisen toimivuuden kannalta olennaista, että viranomainen päättää yksiselitteisesti hallinnon selvitettäväksi tuodun ja vireilläolevan valvonta-asian ja ilmoituksen tekijä tai vireillepanija saa siitä tiedon.

Selvityksen mukaan viranhaltijan tekemät päätökset käsitellään ennen lautakuntaan viemistä ympäristöterveydenhuollon johtoryhmässä, jossa päätetään, onko asia tarpeen viedä lautakunnan ratkaistavaksi.

Ympäristöterveydenhuollon johtoryhmä on asiaa käsiteltyään päättänyt, että ilmoituksen kohteiden tulisijoissaan suorittamasta polttamisesta ei ole sellaista näyttöä, että siitä aiheutuisi lähistöllä asuville terveydensuojelulain 26 ja 27 §:n mukaista terveyshaittaa.

Kantelijat eivät ole kuitenkaan saaneet kirjallista ratkaisua vireille laittamaansa valvonta-asiaan. Nähdäkseni kantelijoiden ilmoitus mahdollisesta terveyshaitasta ei ole ollut ilmeisen aiheeton.

Hallinnolle esitetty vaatimus tässä tapauksessa terveydensuojelulain mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymiseksi tulisi voida ratkaista edellä mainitut säännökset huomioon ottaen joko oikeudellisen kannanoton sisältävällä päätöksellä tai päätöksellä, jossa vaatimukset jätetään tutkimatta. Jos valvontaviranomainen katsoo, että asian vireillepano ei anna aiheutta enempään toimenpiteisiin, olisi sen hallinto-oikeudelliset periaatteet ja perusoikeuteen kuuluva hyvän hallinnon vaatimus huomioon ottaen tehtävä perusteltu päätös siitä, miksi enempään toimenpiteisiin ei ole ollut perusteita ryhtyä.

Mikäli hallintoon tuotu asia vaatii eri toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä, tämä on hallintolain 10 §:n perusteella mahdollista.

Selvityksen mukaan terveystarkastaja on tehnyt kohteessa tarkastuksia aiemminkin. Edellä mainitussa ohjeessa viranomaisyhteistyön osalta (s. 16-17) viitataan siihen, että varsin yleisesti terveydensuojeluviranomainen tekee yhteistyötä rakennusvalvontaviranomaisten, palo- ja pelastusviranomaisten, sosiaali- ja terveydenhuoltoviranomaisten sekä eläinsuojeluviranomaisten

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

kanssa. Tämä mahdollistaa epäkohtien ja ongelmien laaja-alaisen tarkastelun ja tehokkaan käsittelyn, jolloin päällekkäisten prosessien määrä ja kuormittavuus saadaan minimoitua.

Samaa kantelijoiden ilmoitukseen perustuvaa mahdollista jätteen/roskienpoltoa koskevaa asiaa on oikeuskanslerinvirastossa käsitelty myös muina kanteluasioina (muiden ohessa dnrot OKV/311/1/2017 ja 1068/1/2017), joissa on arvosteltu muun muassa poliisi- ja paloviranomaisen menettelyitä. Oikeuskanslerinvirastossa on vireillä myös kantelijoiden Kauhavan kaupunkia koskeva samaan pääasiaan liittyvä kantelu (dnro OKV/1010/1/2017), joka ratkaistaan erikseen.

Totean selvennyksenä, että Seinäjoen kaupungin ympäristöterveydenhuollon terveydensuojelulain mukaiseen tarkastukseen ei ole otettu laillisuusvalvonnallista kantaa.

Toimenpiteet

Kiinnitän Seinäjoen alueen ympäristöterveydenhuollon huomiota edellä lausutuun tavoin velvollisuuteen tehdä terveyshaittaa koskevassa asiassa muutoksenhakukelpoinen ja perusteltu päätös sekä noudattaa tähän liittyviä hallintolain säännöksiä. Kantelu ei ole johtanut muihin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
