



Hallintopakkokeinoihin ryhtyminen

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 4.2.2020 osoittamassaan kantelussa ja sen jälkeen toimittamissaan lisäkirjoituksissa Kaarinan kaupungin ympäristö- ja rakennusvalvonnan menettelyä. Arvostelu kohdistuu ympäristö- ja rakennusvalvonnan toiminnan tehottomuuteen ja hitauteen kantelussa mainituilla kiinteistöillä olevien kasvihuoneiden purkujätteen poistamista koskevassa asiassa. Kantelun mukaan jätteistä, joiden joukossa on mm. lasia, muoveja, betonia ja käytöstä poistettuja öljysäiliöitä, on valitettu kaupungin valvontaviranomaisille jo vuodesta 2009, ja kirjallisia siivouskehotuksia on annettu useita vuosien 2015-2018 aikana. Lisäksi asiassa on kantelun mukaan annettu toiminnanharjoittajalle / kiinteistönomistajalle useita suullisia kehotuksia, mutta niitä tai niiden päivämääriä ei ole kirjattu mihinkään järjestelmään.

Valvontaviranomaiset eivät kantelijan mukaan ole ryhtyneet enempiin valvontatoimenpiteisiin, vaikka yhtään kehotuksissa annettua määräaikaa ei ole noudatettu ja alue on osittain edelleen siistimättä. Kantelija katsoo, ettei hänen oikeutensa terveelliseen ja turvalliseen ympäristöön toteudu, ja vaatii hallintopakkokeinoihin ryhtymistä. Hän arvostelee myös tieto- ja selvityspyyntöihinsä vastaamatta jättämistä.

SELVITYS

Pyysin Kaarinan kaupunkia antamaan kantelun tutkimiseksi selvityksen, jossa kiinnitetään erityisesti huomiota niihin toimenpiteisiin, joihin yhteydenottojen perusteella on ryhdytty. Selvityk-

sestä tuli ilmetä, mitä valvontaan liittyviä toimenpiteitä kantelussa tarkoitettulla alueella on suoritettu ja miten kehotusten noudattamista on valvottu. Myös kiinteistöjen ajankohtaisen tilanteen tuli käydä ilmi selvityksestä. Selvityksessä tuli ottaa kantaa myös kantelijan väitteisiin siitä, ettei hänen yhteydenottoihinsa tai pyyntöihinsä ole vastattu.

Kaarinan kaupunki on toimittanut kaupunginhallituksessa 12.4.2021 § 90 käsitellyn selvityksen, jota on 13.5.2022 pyynnöstä täydennetty toimittamalla pöytäkirjoja asian viimeisimmistä vaiheista.

VASTINE

Kantelija on antanut selvityksestä vastineen ja toimittanut vielä useita lisäkirjoituksia ja liiteaineistoa.

RATKAISU

Kantelun tutkimisen rajaus

Asiassa saatujen tietojen mukaan kantelija on valittanut kiinteistöllä 1 sijaitsevan betonilaaston toimenpideluvasta (lupatunnus 20-0254-T), jonka käsittely on Turun hallinto-oikeudesta 7.6.2022 saadun tiedon mukaan vielä kesken (20606/2020, valitus Kaarinan ympäristölautakunnan päätöksestä 17.11.2020 § 72). Valituskirjelmässä valittaja vaati muun ohessa, että betonilaatasto ja vanha öljysäiliö tulee määrätä purettavaksi, eikä alueella tule sallia varastointia. Ympäristölautakunta on antanut Turun hallinto-oikeudelle lausunnon 23.3.2021 § 13.

Kantelija on helmikuussa 2020 tehnyt tutkintapyynnön laittomista kaatopaikoista ja törkeästä ympäristön turmelemisesta Lounais-Suomen poliisilaitokselle. Vastineen mukaan poliisi on lopettanut tutkinnan 4.5.2021 sillä perusteella, että rikos on ollut vanhentunut.

Asiakirjoissa mainitaan lisäksi Varsinais-Suomen ELY-keskukselle tehty ympäristönsuojelulain mukainen vaatimus maaperäselvitysten täydentämisestä. ELY-keskus on antanut asiassa päätöksen 2.3.2021 (VARELY/2722/2017). Varsinais-Suomen ELY -keskus päätti, ettei se tuolla hetkellä käytössä olevien tietojensa perusteella ryhdy ympäristönsuojelulain (527/2014) 137 §:ssä mainittuihin hallintopakkomenettelyihin, joiden päätteeksi vaatimuksessa mainittujen kiinteistöjen maaperän selvitysvastuussa oleva määrättäisiin selvittämään kiinteistöjen maaperän pilaantuneisuus tai puhdistustarve. ELY-keskus päivitti kyseessä olevia kiinteistöjä koskevat tiedot ympäristönsuojelun tietojärjestelmään. Päivitetty kohderaportti liitettiin päätökseen, joka liitteineen lähetettiin kiinteistöjen omistajille tiedoksi ja toimenpiteitä varten. Päätöksen perusteluissa todetaan, että päätös on tehty ympäristönsuojelulain 186 §:n perusteella tehdystä vireillepa-

nosta. Mainittuun vireillepano-oikeuteen viitaten ELY-keskus katsoi, että kantelijalla (vireille panijalla) on ollut oikeus saattaa valituksessa mainittujen kiinteistöjen maaperätutkimusta koskeva asia vireille, koska hän omistaa kiinteistöjä, jotka rajoittuvat vireillepanoasiassa mainittuihin kiinteistöihin. Päätös on ELY-keskuksesta 7.6.2022 saadun tiedon mukaan lainvoimainen.

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tuomiovaltaa käyttävät perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuinina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeuskansleri ei vakiintuneen käytäntönsä mukaan ryhdy tutkimaan asiaa, joka on toimivaltaisen viranomaisen käsiteltävänä. Oikeuskanslerilla ei ole lainmukaista toimivaltaa muuttaa tai kumota tuomioistuinten tai muiden viranomaisten tekemiä päätöksiä eikä muutoinkaan puuttua niiden toimi- ja harkintavaltansa rajoissa tapahtuvaan päätöksentekoon.

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 §:n 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 velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Tässä ratkaisussani keskityn arvioimaan Kaarinan kaupungin rakennus- ja ympäristövalvonnan menettelyä siitä lähtökohdasta, voidaanko valvontaviranomaisten menettelyä pitää perustuslaissa, hallintolaissa sekä substanssilainsäädännössä (maankäyttö- ja rakennuslaki, ympäristönsuojelulaki, jätelaki) säädettyjen vaatimusten mukaisena. Laillisuusvalvonnallisesti arvioitavaksi tulee ensisijaisesti, miten Kaarinan kaupungin asianomaiset viranomaiset ovat käsitelleet

kantelijan toimenpidepyyntöjä, miten kantelussa tarkoitettujen kiinteistöjen tilannetta on valvottu, onko menettelyä pidettävä säännösten mukaisena ja riittävänä, ja ovatko viranomaiset vastanneet ja käsitelleet asianmukaisesti kantelijan yhteydenottoja, jotka koskevat kantelussa tarkoitettujen kiinteistöjen alueella olevia kasvihuoneiden purkujätteitä. Vireillä oleviin prosesseihin tai lainvoimaisiin viranomaisratkaisuihin ei puututa.

Suoritetut valvontatoimenpiteet selvityksen mukaan

Kaarinan kaupungin selvityksen mukaan kantelussa tarkoitettu alue koostuu yhteensä viidestä eri kiinteistöstä, joilla on eri omistajatahoja. Kahdella kiinteistöllä kasvihuonetoiminta päättyi ja niillä sijainneet kasvihuoneet purettiin vuoden 2008 jälkeen hallitsemattomasti siten, että maahan rikkoutui lasia. Kasvihuoneiden perustukset ja pohjalaatta sekä huonokuntoinen lämpökeskusrakennus jätettiin poistamatta. Tien toisella puolella sijaitsevalla tilalla kasvihuonetoiminta on edelleen käynnissä A Oy:n vastatessa toiminnasta. Lähialueella on myös kahden muun yrityksen kasvihuonetoimintaa.

Edellä mainittujen kahden entisen kasvihuonekiinteistön lähipiirissä sijaitsee kolme omakotitaloa, joista yksi on kantelijan asuinrakennus. Kaksi muuta asuinrakennusta hovioikeus on päätöksellään 1.6.2020 (S18/1932) määrännyt poistettavaksi.

Kiinteistöllä 1 sijaitseva lämpökeskusrakennus on selvityksen mukaan purettu. Öljysäiliön tyhjentämiseen on annettu ympäristölautakunnan määräys vuonna 2017 ja toiminnanharjoittaja on toimittanut öljysäiliön tyhjennys, puhdistus- ja tarkastuspöytäkirjan ympäristöviranomaiselle. Säiliön ulkopuoli on maalattu. Toiminnanharjoittaja on ilmoittanut säiliön ottamisesta muuhun käyttöön. Vanhojen kasvihuoneiden betoniperustukset on poistettu ja pulveroitu sekä varastoitu pieniin erillisiin kasoihin alueella. Betoniteräksiset on eroteltu ja toimitettu kierrätykseen. Kaarinan ympäristönsuojeluviranomaisessa on ollut keväällä 2021 vireillä ympäristölupahakemus betonimurskeen ja lasilla roskaantuneen maa-aineksen hyödyntämiseksi alueella. Ympäristölupahakemus on sittemmin peruutettu. Kiinteistöltä on poistettu vuosina 2015-2018 suuria määriä kasvihuonerakennelmien purkujätettä (lasia, metallia, muovia, puujätettä, styroksia ja lasivillaa). Siistimistyö jatkuu selvityksen mukaan edelleen.

Kantelijan vastineen mukaan lämpökeskusrakennuksen perustus on poistamatta, ja maassa on lasia ja rautoja. Perustuksen reunoilla ei ole tehty maaperätutkimusta, vaikka siellä on kantelijan mukaan ollut aiemmin öljyvahinko, mistä rakennus- ja ympäristövalvonnan viranomaiset ovat tietoisia. Öljysäiliötä ei kantelijan tietojen mukaan ole pesty, sen maalaus on kesken eikä käytötarkoituksen muutosta ole haettu eikä vaadittu. Säiliö tulisi kantelijan näkemyksen mukaan purkaa. Vanhojen kasvihuoneiden betoniperustusten poistaminen on kesken.

Alueelle on tehty maaperän pilaantuneisuusselvitys (23.9.2019) mahdollisten haitta-ainepitoisuuksien selvittämiseksi. Raportin mukaan merkittäviä pitoisuuksia ei havaittu. Vanhalle betonilaatastolle (varastointialue) on myönnetty toimenpidelupa (2020-254), josta kantelija on valittanut Turun hallinto-oikeuteen. Valitusasian käsittely on edellä todetusti vielä kesken.

Kiinteistön 2 osalta todetaan, että vanhojen kasvihuoneiden betoniperustukset on poistettu ja pulveroitu sekä varastoitu pieniin erillisiin kasoihin alueella. Betoniteräket on eroteltu ja toimitettu kierrätykseen. Kaarinan ympäristönsuojeluviranomaisella on vireillä ympäristölupahakemus betonimurskeen ja lasilla roskaantuneen maa-aineksen hyödyntämiseksi alueella. Kiinteistöltä on poistettu vuosina 2015-2018 suuria määriä kasvihuonerakennelmien purkujätettä (lasia, metallia, muovia, puujätettä, styroksia ja lasivillaa). Siistimistyö jatkuu edelleen. Luvaton pieni venevaja on poistettu. Makasiinin ränsistynyt siipiosa on kunnostettu ja makasiinin kaakkoisivulla olevan pienen katososan kunnostaminen aloitettu, mutta hieman kesken. Rakennusvalvonta on katsonut asian ympäristökuvallisesti vähäiseksi.

Kantelijan vastineen mukaan makasiinin siipiosan kunnostaminen on kesken ja katososan kunnostaminen on alkutekijöissään.

Kiinteistöllä 3 nykyisen kasvihuoneen vanha kompostointikenttä on siistitty. Tilan eteläreunalla metsään rajautuvan alueen siistiminen aloitettu ja sieltä on poistettu runsaasti puujätettä. Siistiminen jatkuu edelleen.

Kantelijan vastineen mukaan kompostointikenttää ei ole siistitty valmiiksi, vaan maassa on runsaasti lasia, betonia, muovia ja muuta jätettä. Betoniperustuksia on vielä poistamatta.

Kiinteistö 4 on selvityksen mukaan kantelijan toimesta vuonna 2020 esiin nostettu uusi tarkastelukohde (maahan haudatut jätteet ja tilalla sijaitseva öljysäiliö tyhjentämättä). Suoritetulla tarkastuskäynnillä todettiin, että öljysäiliö oli jo aikaisemmin tyhjennetty ja tarkastettu. Muuten asia on edelleen vireillä ja selvityksen alaisena.

Kantelijan vastineen mukaan öljysäiliö on vuonna 2010 tyhjennetty, mutta ei pesty. Kantelija esittää, että Kaarinan kaupungin ympäristönsuojelumääräysten mukaan käytöstä poistetut öljysäiliöt pitää purkaa. Maaperätutkimuksia ei ole tehty, vaikka 10 metrin päässä säiliöstä on porakaivo, jonka vettä käytetään kasvihuoneiden vihannesten kasteluun. Kantelijan mukaan kiinteistöllä on ollut öljyvahinko 1970-luvun lopulla. Hän on kertomansa mukaan suullisesti ilmoittanut valvontaviranomaisille alueen epäsiisteydestä jo aiemmin.

Kiinteistö 5 on selvityksen mukaan myös kantelijan toimesta vuonna 2020 esiin nostettu uusi tarkastelukohde (maahan / metsään haudatut ja hylätyt jätteet). Suoritetulla tarkastuskäynnillä

on tarkasteltu ja dokumentoitu tilannetta. Selvityksen mukaan asia on ”viranomais selvityksessä”, eli mahdollisesti kyseisen kiinteistön osalta valvonta on vielä jollakin tavoin vireillä.

Kantelijan vastineen mukaan hänelle ei ole annettu vastauksia kaikkiin tietopyynnöissä esitettyihin kysymyksiin, ja hän on kertomansa mukaan ilmoittanut tämänkin kiinteistön epäsiisteydestä suullisesti jo aiemmin. Vastineen liitteen (sähköpostiviesti 10.6.2021) mukaan kiinteistön jätteiden ja navettamakasiinin osalta toimenpiteet on käsitelty loppuun. Katososan loppuunsaattamista kannustetaan vielä.

Selvityksessä mainitaan lisäksi, että tilalla B on veloitettu siirtämään / siirretty autosuojarakennus kantelijan tilan puolelta.

Kaarinan kaupungin ympäristölautakunnassa on 23.3.2021 § 15 käsitelty purkujätteiden siivoamista kiinteistöiltä 1 ja 2. Toiminnanharjoittaja oli toimittanut betonijätteen ja lasisen maa-aineksen hyödyntämistä kiinteistöillä koskevan ympäristölupahakemuksen. Kuulemisen yhteydessä lupahakemuksen mukainen suunnitelma herätti vastustusta, ja toiminnanharjoittaja on miettinyt ympäristöllisesti parempia suunnitelmia. Toiminnanharjoittajan kanssa sovittiin toimenpiteitä kiinteistöjen siistimisestä. Lautakunta palautti päätöksellään asian uudelleen valmisteluun.

Ympäristönsuojelu on tehnyt tarkastuskäynnin viidellä kiinteistöllä 27.5.2021, josta on laadittu muistio.

Ympäristölautakunta käsitteli asiaa uudelleen 15.6.2021 § 35. Päätöksen mukaan ympäristölautakunta

- 1) totesi, että siistimistoimenpiteisiin on toteutettu kiinteistön 1 pohjoisreunalla ja siistiminen on suoritettu loppuun sen osalta.
- 2) totesi, että betonimurskeen osalta on toimitettu betonin hyödyntämisilmoitukset sovitun mukaisesti. Betoni voidaan hyödyntää kohteissa ilmoituksen mukaisesti ja kehottaa, että toimenpide tulee olla valmis 30.9.2021 mennessä.
- 3) Kiinteistöillä 1 ja 2 on selvitetty lasin määrää. Lautakunta kehotti, että lasijätteet tulee siivota ja poistaa asianmukaiseen vastaanottopaikkaan 30.9.2021 mennessä.
- 4) Kiinteistön 3 eteläreunalla oli edelleen jätteitä (muoviputkia, autoja, muovijätettä yms.), jotka tulee toimittaa asianmukaiseen jätteen vastaanottopaikkaan. Lautakunta kehotti, että alue tulee olla siistitty 30.9.2021 mennessä.
- 5) Toiminnanharjoittajalle ja maanomistajille varattiin tilaisuus selvityksen antamiseen kiinteistöjen 1, 2 ja 3 osalta ennen mahdollisen jätelain (646/2011) mukaisen määräyksen ja hallintopakotehosteen antamista. Selvitys tuli toimittaa 30.7.2021 mennessä. Selvityksen antamatta jättäminen ei estä asian käsittelyä.

Ympäristölautakunta käsitteli oikaisuvaatimusta 14.9.2021 § 50. Pöytäkirjan mukaan lautakunta päätti,

- 1) että asiassa ei ole osoitettu tapahtuneen hallintolain 50 §:ssä tarkoitettua asiavirhettä, joka viranomaisen olisi syytä korjata,
- 2) veloitetulle toimenpiteen määrätty määräaika ei ollut vielä täyttynyt ja
- 3) hylätä oikaisuvaatimuksen ja asiavirheen korjaamista koskevan vaatimuksen.

Päätökseen on liitetty muutoksenhakukielto, jota on perusteltu hallintolain 53 §:n 3 momentilla.

Kantelija ihmettelee lisäkirjeessään 26.10.2021, miksi päätökseen ei ole ollut mahdollista hakea muutosta.

Kaarinan kaupungin selvityksestä ilmenee, että kantelussa tarkoitetuilla kiinteistöillä on tehty valvontakäyntejä maaliskuun 2015 ja maaliskuun 2021 välisenä aikana lähes 20 kertaa, kehoituksia ja päätöksiä on kirjattu noin 10, selvityspyyntöjä ja niihin liittyvää kirjeenvaihtoa ja muita toimenpidekirjauksia useita kymmeniä. Yhteensä kirjauksia on lähes 70.

Tämän jälkeen kiinteistöillä 1, 2, 3 ja 4 on 4.10.2021 tehty tarkastuskäynti 15.6.2021 annettujen kehotusten noudattamisen tarkastamiseksi. Muistion mukaan siivous on edennyt ja kehoituksia on osittain noudatettu. Toiminnanharjoittaja on muistion mukaan toimittanut selvityksensä 1.8.2021 ja 12.10.2021 myös niiden toimenpiteiden osalta, joita ei ole vielä toteutettu. Lisäksi toiminnanharjoittaja on 12.10.2021 ilmoittanut vetävänsä pois ympäristölupahakemuksen. Muistiossa todetaan, että kohteen seuranta menee ympäristösuojelun valvonnan ja toiminnanharjoittajan erillisen toimitetun aikataulun mukaisesti, ja että aikataulun toteutumista valvotaan seurannan / valvontakäyntien perusteella. Kohteessa ei ole enää tarvetta lasisen maa-aineksen ympäristöluvan käsittelylle. Toiminnanharjoittaja on esittänyt 12.10.2021 päivätyn aikataulun ympäristötoimille. Muistio 4.10.2021 on käsitelty ympäristölautakunnassa ilmoitusasiana 19.10.2021 § 62.

Valvontatoimenpiteiden riittävydestä esitetyt näkemykset

Oikeuskanslerille annettavan selvityksen käsittelyä koskevan Kaarinan kaupungin ympäristölautakunnan pöytäkirjan 23.3.2021 § 14 selostusosassa esitetään, että kohteen siistimiseen ja valvontaan liittyy maankäyttö- ja rakennuslain sekä ympäristölainsäädännön mukaisia toimenpiteitä, jonka johdosta yksiköt ovat yhteistyössä velvoittaneet ja suorittaneet lakisääteisiä tehtäviään. Lisäksi ympäristövalvonta on jätelain mukaisissa asioissa keskustellut alueellisen ELY-keskuksen viranomaisten kanssa. Rakennus- ja ympäristövalvonnan tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa kohteen siisteyttä ja jäteasioita. Siistimiskohde on siirtynyt kuntafuusion 2009 myötä Kaarinan viranomaisten vastattavaksi. Alueen epäsiisteydestä valitettiin 2015 ELY-kes-

kukseen, jonka johdosta valvontatoimenpiteet kohteessa käynnistettiin rakennus- ja ympäristönsuojeluviranomaisten erillisin selvityspyynnöin (rakennusten purkaminen ja alueen siistiminen). Kokonaistilannekartoituksen myötä todettiin, että olemassa olevat lämpökeskusrakenteet tulee purkaa ja alue tulee velvoittaa siistittäväksi. Jätteiden laatu, määrä, sijainti ja muut seikat eivät kuitenkaan edellyttäneet välittömiä ja kiireellisesti tehtäviä siistimistoimenpiteitä. Kiinteistöjen omistajien kanssa ryhdyttiin ohjeistamalla ja kirjallisesti kehottamalla saattamaan aluetta siistityksi.

Hallinto-pakkokeinoihin ei selostuksen mukaan ole ryhdytty, koska yleisten edellytysten edelle tulee asettaa juuri nämä lievemmat keinot (ohjeistaminen ja kehottaminen), ja tällainen harkintavalta kuuluu viranomaistehtävään. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen toimen tulee soveltua tilanteeseen eli sen tulee olla asianmukainen ja sopiva suhteessa tavoitteeseen. Uhkasakkomenettelyä ei tule myöskään käyttää, jos taloudelliset ja tekniset voimavarat asettavat velvoitettavat tilaan, joka estää toivotun laisen lopputuleman. Nämä seikat ovat nousseet useasti esiin. Tiloille on kohdennettu lukuisia viranomaistoimenpiteitä vuosien aikana.

Selostuksen mukaan siistimistoimenpiteet ovat edenneet, koska kiinteistöjen omistajat ovat olleet yhteistyökykyisiä velvoitettujen toimenpiteiden suorittamisessa eikä niskoittelua ole havaittu. Velvoitettujen toimenpiteiden jaksottaminen on ollut kiinteistöjen omistajien/yrityksen resurssien kannalta oikeanlainen tapa edetä siistimisasioissa, koska samanaikaisesti on ollut eri viranomaisilla yhtä aikaa vireillä olevia valvontatoimenpiteitä.

Kantelija huomauttaa vastineessaan, että kohde on ollut kaupungin valvonnassa noin 12 vuotta, ja valtaosa jätteistä on vielä maassa. Kiinteistöjen omistajat eivät ole noudattaneet ainuttakaan kehotusten määräaika, ja ovat siten jarruttaneet siivousta. Kaupunki ei ole käyttänyt kehotusten tehosteeksi pakkokeinoja. Huolta kantelijalle aiheuttaa epätietoisuus siitä, mitä ongelmajätteitä maaperässä on, kun sitä ei kunnolla tutkita.

Rakennus- ja ympäristövalvonta on selostuksen mukaan suorittanut kohteessa kymmeniä omaaloitteisia valvonta/kohdekäyntejä. Ei siten voida katsoa, että kohteen valvontaa ja seurantaa ei olisi tehty. Myös lautakunnan edustajat ovat käyneet tutustumassa tilanteeseen. Kaikki edellä mainitut käynnit ovat dokumentoitu muistioin ja/tai valokuvin. Kantelussa viitattuja suullisia kehotuksia ei ole annettu, vaan suullisesti on neuvottu ja annettu ohjeita toiminnanharjoittajalle asian edistämiseksi.

Viivettä on selostuksen mukaan aiheutunut seuraavista syistä:

- a) kiinteistön omistajien/yrityksen taloudelliset resurssit ja tekniset voimavarat
- taloudellinen tilanne on nostettu useasti esiin, eikä omia/yrityksen henkilöresursseja ole ollut käytettävissä. Kantelija huomauttaa vastineessaan, että puutarhan liikevaihto ja kannattavuus

ovat olleet jatkuvassa nousussa, hänen näkemyksensä mukaan osittain siitä syystä, että on säästetty jätemaksuissa.

b) maaperäselvityksen laadinta-aikataulutus

- Kaarinan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaisen 19.4.2017 asettama määräaika (1) 22.6.2017

- asian siirto 19.9.2017 ELY-keskukselle

- ELY-keskuksen 31.10.2017 asettama määräaika (2) 1.12.2017

- ELY-keskuksen 9.1.2018 asettama uusi määräaika (3) 1.9.2019

- viive yli kaksi vuotta, eikä alueen siistiminen ja betonilaataston luvittaminen (paikallaan pysyttäminen) ollut mahdollista ennen kuin varmuus maaperän puhtaudesta varmistui

c) kantelijan ja kiinteistönomistajien väliset näkemyserot

- rajankäynti, rikosilmoitus, rakennuksiin liittyvä oikeudenkäynti

d) kantelijan uudet esiin nostot

- uudet ilmoitukset eri tiloilla olevista maanhan kaivetuista jätteistä.

Selostuksen mukaan on katsottava, että siistimistoimenpiteiden aikajänne on pitkä, mutta jatkuvaa edistymistä on tapahtunut. Yleinen etu ja ympäristökuva tai muutkaan ympäristölliset seikat eivät ole edellyttäneet toimenpiteiden nopeuttamista.

Ympäristölautakunta päätti esittää kaupunginhallitukselle selvityksenä, että

1) rakennus- ja ympäristövalvonta ja sen alaiset viranhaltijat ovat asiassa toimineet parhaalla ja parhaaksi katsomallaan tavalla huomioiden yleinen etu, suhteellisuusperiaatteelliset ja ympäristölliset seikat, jätteiden laatu ja siistimistoimenpiteiden aikataulutus sekä kiinteistön omistajien / toiminnanharjoittajan taloudelliset ja toiminnalliset resurssit

2) kohde sijoittuu maatalous/kasvihuonetoiminnalle ominaiseen ympäristöön. Yleinen etu ja ympäristökuva eikä muutkaan ympäristölliset seikat ole edellyttäneet toimenpiteiden nopeuttamista

3) siistimisaikaan on ratkaisevasti vaikuttanut kiinteistön omistajien resurssit, mutta myös muun viranomaisen antama määräaika maaperän pilaantuneisuusselvityksen tekemiseksi

4) valmiiksi saatettuja asioita ovat

- lämpökeskusrakennuksen purkaminen

- vanhan öljysäiliön tyhjäminen/puhdistus ja sen ulkopuolen maalaus

- vanhan kasvihuoneiden perustusten poisto ja betonien murskaus

- kiinteistöiltä siistitty suuria määriä kasvihuonerakennelmien purkujätettä (lasia, metallia, muovia, puujätettä, styroksia ja lasivillaa)

- kompostointikentän siistiminen

- makasiinin siipiosa kunnostettu, pieni venevaja poistettu

- autosuojarakennus siirretty uuteen sijaintiin

5) rakennus- ja ympäristövalvonnan valvontatyö on tuottanut tulosta ja jatkuu edelleen määrätietoisesti

6) tieto- ja selvityspyyntöihin on vastattu ilman kohtuutonta viivettä ja hyvää hallintotapaa noudattaen.

Kaarinan kaupunginhallituksen hyväksymä selvitys oikeuskanslerille 12.4.2021 § 90 on saman sisältöinen.

Niin kaupunginhallitus kuin ympäristölautakuntakin kokouksessaan 23.3.2021 ovat äänestäneet kaupunginhallitukselle esitettävästä selvityksestä (kaupunginhallituksessa äänin 8-3 ja ympäristölautakunnassa äänin 7-3). Vähemmistöön jääneet jäsenet olisivat esittäneet selvityksen kohdaksi 2, että kohde sijoittuu maatalous-/kasvihuonetoiminnalle ominaiseen ympäristöön. Yleisen edun ja ympäristökuvan vuoksi Kaarinan ympäristölautakunnan olisi tullut jossain vaiheessa käyttää hallintopakkoa.

Kantelijan mukaan rakennus- ja ympäristövalvonnan toimenpiteet ovat olleet riittämättömiä. Hänen näkemyksensä mukaan valvovien viranomaisten olisi tullut valvoa kehotuksissa annettuja määräaikoja ja ryhtyä hallintopakkotoimenpiteisiin. Kantelussa viitataan apulaisoikeuskanslerin ratkaisuun rakennusvalvonta-asiassa, joka niin ikään koski Kaarinan kaupungin menettelyä valvontatoimenpiteisiin ryhtymisessä (päätös 13.2.2020, OKV/63/1/2019).

Valvontaa koskevat keskeiset säännökset ja ohjeistukset

Asiassa on kyse ainakin ympäristönsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä jätelain soveltamisalaan kuuluvista toiminnoista ja niiden valvonnasta. Kantelussa tarkoitettujen kiinteistöjen tilannetta on valvottu saadusta selvityksestä ilmenevästi kokonaisuutena, ja eri lakien mukaiset menettelytavat limittyvät toistensa kanssa, eivätkä ne ole selkeästi erotettavissa toisistaan.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan mm. ehkäistä ympäristön pilaantumista ja sen vaaraa, turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö, vähentää jätteiden määrää ja haitallisuutta ja ehkäistä jätteistä aiheutuvia haitallisia vaikutuksia sekä parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Lakia sovelletaan teolliseen ja muuhun toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Sitä sovelletaan myös toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen käsittelyyn.

Ympäristönsuojelulain mukaisesta valvonnasta ja pakkokeinoista säädetään lain 18 luvussa. Lain 167 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomaisen on järjestettävä kyseisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten valvonta niin, että se on laadukasta, säännöllistä ja tehokasta ja perustuu ympäristöriskien arviointiin. Valvontaviranomainen voi asettaa tehtävät tärkeysjärjestykseen, jos se on välttämätöntä tehtävien hoitamiseksi asianmukaisesti.

Ympäristönsuojelulain 179 §:ssä säädetään, että jos mainittua lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä ei ole noudatettu, valvontaviranomaisen on asian laatu huomioon ottaen kehotettava lopettamaan säännösten tai määräysten vastainen menettely ja ryhdyttävä toimiin 175 ja 176 §:ssä tarkoitetun hallintopakkoasian vireille saattamiseksi. Valvontaviranomaisen on valvottava, että kehotusta ja hallintopakkoasiassa annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan.

Jätelain (646/2011) 72 §:ssä säädetään roskaamiskiellosta ja lain 73 §:ssä roskaajan siivoamisvelvollisuudesta. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi lain 75 §:n mukaisesti määrätä siivoamisvelvollisen täyttämään velvollisuutensa.

Määräyksen antamisesta ja siihen liitettävästä velvoitteen laiminlyönnin varalle asetettavasta tehosteesta säädetään lain 13 luvussa. Valvontaviranomainen voi jätelain 126 §:n mukaan mm. kieltää sitä, joka rikkoo kyseistä lakia taikka sen nojalla annettua asetusta tai määräystä jatkamasta tai toistamasta säännösten vastaista menettelyä, määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa tai määrätä edellä kuvatulla tavalla menetellyt palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta aiheutunut haitta tai määrätä jätettä koskevista väliaikaisista toimista, kuten jätteen tai tuotteen asianmukaisesta varastoinnista tai säilyttämisestä tai muista vastaavista toimista, jotka ovat tarpeen tilanteessa. Valvontaviranomaisen on tehostettava, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta, jätelain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään tai kielletään (129 §:n 1 momentti).

Ympäristöministeriö on antanut ohjeen ympäristövalvonnasta ([Ympäristöhallinnon ohjeita 2/2016](#)). Mainittu ohje koskee ympäristönsuojelulain, jätelain, vesilain ja merenkulun ympäristönsuojelulain mukaista valvontaa, ja se on tarkoitettu valtion valvontaviranomaisille (ELY-keskukset). Ohjeen liitteessä on kuvattu pienille ja keskisuurille kunnille hyviä valvontakäytäntöjä. Suuret kunnat voivat soveltaa ohjetta sellaisenaan.

Ohjeessa (s. 25-27) todetaan, että valvonnalliset toimenpiteet päätetään tilanteen vakavuuden, syiden ja seurausten perusteella. Toimenpiteen valintaan vaikuttaa myös, kuinka laittomasta tilanteesta on kyse. Toimenpiteistä päätettäessä tulee pitää mielessä hallinnon yleiset periaatteet, kuten suhteellisuus-, objektiviteetti- ja tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä lakisidonnaisuuden vaatimus. Suhteellisuusperiaatteen keskeinen sisältö on, että viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein tavoiteltuun päämäärään nähden. Objektiviteettiperiaatteen mukaan toiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on tarkoitettu käytettäväksi. Lakisidonnaisuuden vaatimus puolestaan edellyttää, että viranomaisen on noudatettava voimassaolevia oikeusnormeja eli valittujen toimenpiteiden

tulee perustua lakiin. Valvonnan peruskeinoja puuttua lainvastaiseen toimintaan ovat selvityksen pyytäminen, tarkastus, kehoitus sekä määräys tai kielto sellaisenaan taikka hallintopakolla tehostettuna.

Ensivaiheessa valvontaviranomaisen tulee antaa neuvoja ja ohjausta lainmukaisista menettelytavoista sekä antaa toiminnanharjoittajan kertoa näkemyksensä siitä, miten laitton tila aiotaan korjata. Ohjeen mukaan tilanne pyritään ensisijaisesti korjaamaan niin, että toiminnanharjoittaja omaehtoisesti ryhtyy toimenpiteisiin laillisen tilan palauttamiseksi. Mikäli näin ei tapahdu, annetaan toiminnanharjoittajalle kehoitus saattaa tilanne säännösten ja määräysten mukaiseksi. Kehotus lainvastaisen tilan korjaamiseksi edeltää hallintopakkomenettelyä. Valvontaviranomaisen on ohjeen mukaan valvottava, että kehotusta ja siinä asetettua määräaika noudatetaan. Valvontaviranomainen suorittaa tarkastuksen viipymättä kehotuksessa asetetun määräajan kuluttua tai toteaa muulla tarkoituksenmukaisella tavalla, onko asianomaista kehotusta noudatettu.

Hallintopakkoa käytetään ohjeen mukaan silloin, kun kehoitus ei ole riittävä toimenpide tai se ei johda toivottuun tulokseen. Viranomaisen käyttäessä hallintopakkoa toiminnanharjoittajalle annetaan määräys tai kielto toimia määrätyllä tavalla. Veloitetta voidaan tehostaa toimen vaikutavuuden varmistamiseksi uhkasakon, teettämisen tai keskeyttämisen uhalla.

Pääsääntönä on, että hallintopakkoa tulee käyttää, jos yksi kehoitus ei tuo toivottua tulosta ja johda laillisen tilan palauttamiseen. Valvontaviranomaisen on myös valvottava, että annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan. Tarvittaessa tehoste tuomitaan täytäntöön pantavaksi. Hallinnollisten valvontatoimien käyttö päättyy vasta, kun lainvastainen tilanne on korjattu. Lievissä oikaistuissa tapauksissa, jotka eivät enää edellytä hallintopakkomenettelyn käynnistämistä tai tutkintapyyntöä tekemistä poliisille, voi valvontaviranomainen vastaisuuden varalta kirjallisesti huomauttaa toiminnanharjoittajaa olemaan toistamatta kyseistä menettelyä.

Toiminnanharjoittajalle tehdyt tilanteen korjausehdotukset sekä kehotukset ja havainnot niiden noudattamisesta tai laiminlyönneistä on tehtävä kirjallisesti ja arkistoitava asianmukaisesti. Tapahtumapaikalla tehdyistä havainnoista tehdään muistio, jonka allekirjoittaa sen laatinut viranomaisen edustaja. Tapahtumien yksityiskohdat on kirjattava selkeästi tarkastuskertomukseen. Myös mahdollinen valokuva-aineisto tulee säilyttää asianmukaisesti ja valokuvista tulee käydä ilmi ajankohta ja kuvaaja. Näin menetellen voidaan myöhemmin selvittää tapahtumien kulku.

Ohjeessa on asetettu ohjeelliset suositusajat valvonnallisten ilmoitusten käsittelylle ja toiminnalle poikkeuksellisissa tilanteissa. Esimerkiksi yleisöilmoituksen käsittelyssä valvontaviranomaisen on ohjeen liitteen mukaisessa 30 vuorokauden määräajassa tehtävä arvio ilmoitusta koskevan asian merkittävyydestä, ryhdyttävä tarvittaessa tapauksesta riippuen joko päästörajarvon ylittymisen tai häiriöilmoituksen edellyttämiin menettelyihin. Lisäksi ilmoituksen tekijälle, jos tekijä on tiedossa, on ilmoitettava suoritetuista toimista.

Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaoppaan 2014 ([Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014](#); Ympäristövalvonnan ohje ja hyvät hallintokäytännöt, s.16-17) mukaan viranomaisen harkitessa, millaisilla keinoilla lainvastaiseen tilaan puututaan, on syytä ottaa huomioon eri toimenpiteiden tavoitteet. Esimerkiksi hallintopakkomenettelyn tavoitteena on asian laillisen tilan palauttaminen, kun taas rikosilmoitus tähtää lainrikkojan rikosoikeudelliseen vastuuseen saatamiseen, josta seurauksena on rangaistus ja mahdollinen vahingonkorvaus tai rikoshyödyn menettäminen. Valvontaviranomaisen on myös valvottava, että kehotusta ja annettua kieltoa tai määräystä noudatetaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valvontaviranomainen suorittaa tarkastuksen heti kehotuksessa, kiellossa tai määräyksessä asetetun määräajan kuluttua ja toteaa, onko asianomaisia velvoitteita noudatettu (ja ilmoittaa niistä myös lupaviranomaiselle, jos tämä on hallintopakosta päättänyt tai poliisille, jos asiassa on samanaikaisesti rikosprosessi vireillä).

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 166 §:n 1 momentin mukaan rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisuuden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset, eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä. Rakennettu ympäristö on lain 167 §:n 1 momentin mukaan pidettävä rakennusluvan mukaisessa käytössä ja siistissä kunnossa.

Suomen Kuntaliitto on antanut hallintopakko-ohjeen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin valvontatilanteisiin ([Hallintopakko-ohje maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin asioihin](#)). Ohjeeseen on koottu asiaan liittyvää hyvää hallintomenettelyä ja oikeuskäytäntöä.

Ohjeen mukaan rakennustarkastajan toimivaltaan kuuluvat valvonta ja toimenpiteisiin kehottaminen rakentamiseen liittyvänä neuvontana ja ohjauksena sekä velvoitteen asettamisvaiheen, että tuomitsemisvaiheen kuulemisen hoitaminen. Pääsääntönä on, mikäli rakentamiseen puuttuminen on tarpeen, että asianomaista ensin kehotetaan korjaamaan tilanne, ja pyritään näin ohjauksen ja neuvonnan toimin saamaan asianosainen vapaaehtoisesti noudattamaan lakia ja määräyksiä. Kehotus on ohjaukseen ja neuvontaan kuuluvaa toimintaa, joka käytännössä edeltää hallintopakkoa. Kehotuksessa tulee mm. asettaa määräpäivä, jonka jälkeen kiinteistöllä suoritetaan uusi tarkastus. Ellei laiminlyöntiä ole oikaistu kehotuksen johdosta, on siirryttävä velvoitet toimiin. Hallintopakon käyttämisessä viranomaisella on ohjeen mukaan pääsääntöisesti harkintavaltaa. Ehdotonta puuttumisvelvoitetta ei ole, vaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella arvioidaan, tuleeko ryhtyä toimenpiteisiin. Rikkomuksen laatu ja merkitys on kuitenkin syytä ottaa huomioon harkintavaltaa käytettäessä. Harkintavaltaa ohjaavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (hallintolain 6 §). Ohjeessa korostetaan yhdenvertaisuutta: samankaltaisissa tilanteissa tulee toimia johdonmukaisesti samalla tavalla.

Ohjeessa todetaan myös ylimpien laillisuusvalvojien käytännön perusteella, että lain tai sen nojalla annettujen säädösten tai määräysten vastaiseen menettelyyn on puututtava, kun rikkomus ei ole vähäinen tai kun yleinen etu edellyttää puuttumista, ja esimerkiksi luvattomaan rakentamiseen tulee pääsääntöisesti puuttua. Mainitun ohjeen mukaan yleinen etu rakennustoiminnassa voidaan hahmottaa ”vastaparina” rakentajan yksityiselle edulle, mutta toisaalta pelkkä naapurin etu ei ole yleistä etua. Tilannetta on siis arvioitava yleisesti. Yleisellä edulla tarkoitetaan muun muassa terveellistä ja turvallista ympäristöä sekä maankäytön tavoitteita.

Rakennusvalvontaviranomaisen (toimielimen) toimivaltaan kuuluu päättää velvoitteen ja tehosteen asettamisesta sekä tehosteena olevan uhan tuomitsemisesta tai täytäntöönpanosta. Molemmista päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja mahdollisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Rakennustarkastajan toimivaltaan kuuluvat valvonta ja toimenpiteisiin kehottaminen rakentamiseen liittyvänä neuvontana ja ohjauksena sekä velvoitteen asettamisvaiheen, että tuomitsemisvaiheen kuulemisen hoitaminen. Hallintopakkoasia voi nousta esille rakennustarkastajalle tehdyn suullisen tai kirjallisen ilmoituksen perusteella tai rakennustarkastajan suorittaman valvonnan seurauksena. Ilmiantotapauksissa on ilmiannon aiheellisuudesta ohjeen mukaan syytä ottaa selvää suorittamalla tarkastus paikan päällä.

Asia on ohjeen mukaan pääsääntöisesti vietävä toimielimen päätettäväksi, eli asiaan on annettava valituskelpoinen ratkaisu. Kuntaliiton ohjeistuksessa todetaan nimenomaisesti, että aina, jos ilmoitus on tehty kirjallisesti ja/tai ilmoittaja vaatii toimenpiteisiin ryhtymistä, on asia ratkaistava toimielimen päätöksellä, vaikka rakennustarkastaja ei katsoisikaan toimenpiteisiin ryhtymiseen olevan aihetta. Asianosainen voi tällöin saattaa kysymyksen muutoksenhakutuomioistuinten arvioitavaksi.

Arviointi

Valvonnan riittävydestä

Asiassa on ilmennyt, että naapuri (kantelija) ja ilmeisesti joku muukin on ollut kantelussa tarkoitettujen kiinteistöjen siivottomuudesta yhteydessä kaupungin valvontaviranomaisiin jo yli kymmenen vuoden ajan. Ensimmäiset kirjatut ja oikeuskanslerinvirastolle esitetyt valvontakäynnit on tehty vuonna 2015, ja ensimmäinen kehoitus on annettu lokakuussa 2016. Kehotuksia on sittemmin annettu ainakin huhtikuussa 2017 ja toukokuussa 2020 sekä tämän jälkeen päätösten yhteydessä. Helmikuussa 2020 tehtyjen valitusten johdosta valvontakäyntejä on tehty helmikuussa, huhtikuussa, toukokuussa, elokuussa ja marraskuussa 2020. Missään vaiheessa valvontaviranomainen ei kuitenkaan ole ryhtynyt hallintopakko-toimenpiteisiin, vaikka edellytettyjä siistimistoimenpiteitä ei asiakirjoista ilmenevällä tavalla ole suoritettu loppuun. Asiakirjoista ilmenee myös, että toiminnanharjoittajalle on myönnetty lukuisia pidennyksiä määräaikoihin, ja

valvontaviranomainen on kerta toisensa jälkeen pyrkinyt neuvonnan ja ohjauksen keinoin saattamaan tilannetta oikeaan suuntaan. Siistimistoimenpiteet ovat saatujen selvitysten mukaan kuitenkin edelleen kesken.

Kaarinan kaupunki on selvityksessään perustellut menettelyään muun ohella sillä, että valvontaviranomainen on toiminut parhaaksi katsomallaan tavalla huomioiden yleinen etu, suhteellisuusperiaatteelliset ja ympäristölliset seikat, jätteiden laatu ja siistimistoimenpiteen aikataulutus sekä kiinteistön omistajien / toiminnanharjoittajan taloudelliset ja toiminnalliset resurssit. Kohde sijoittuu maatalous/kasvihuonetoiminnalle ominaiseen ympäristöön, eivätkä kaupungin mukaan yleinen etu tai ympäristökuva tai muutkaan ympäristölliset seikat ole edellyttäneet toimenpiteiden nopeuttamista.

Suhteellisuusperiaatteen huomioiminen on tärkeää ja käytännössä viranomaisen resurssitilanteesta johtuen myös aivan välttämätöntä ympäristö- ja rakennusvalvonnassa. Perustuslaissa turvataan kuitenkin myös jokaisen oikeus terveelliseen ympäristöön, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä jokaisen oikeusturva, joita kaikkia täsmennetään mm. hallintolaissa ja erityislainsäädännössä. On selvää, että valvontaviranomaisen tulee ensisijaisesti neuvonnan keinoin pyrkiä saamaan valvonnan kohde toivottuun tilaan, kuten tässä tapauksessa kiinteistöt siistittyä useita vuosia maassa olleista purkujätteistä ja roskista.

Totean, että edellä esitetyt säännökset ja ohjeistukset kuitenkin edellyttävät, että valvontaviranomainen suorittaa valvontatehtävänsä huolellisesti ja tehokkaasti. Viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen ja uskottavuuden ylläpitäminen edellyttää lisäksi, että valvonta on vaikuttavaa, tavoitteellista ja määrätietoista. On pidettävä selvänä, ettei valvonnalla voi olla tosiasiallista vaikuttavuutta, ellei viranomainen järjestelmällisesti seuraa asettamiensa määräaikojen noudattamista ja ryhdy asteittain tehokkaampiin toimenpiteisiin ja ellei sen antamalla neuvovilla, ohjaavilla ja kehottavilla toimilla ole toivottua vaikutusta. Ympäristönsuojelu- ja mm. jätelain mukaisen valvonnan tueksi annetusta ja hyviä valvontakäytäntöjä selostavasta ohjeistuksesta ilmenee, että asetettujen määräaikojen noudattamisen valvomiseksi paikalla tulisi tehdä valvontakäynti viivytyksettä asetetun määräajan kuluttua loppuun. Pääsääntöisesti valvontaviranomaisen tulisi ryhtyä hallintopakkotoimenpiteisiin, ellei yksi kehoitus tuota haluttua lopputulosta.

Kaarinan kaupungin ympäristö- ja rakennusvalvonnan toimenpiteet ovat asiassa saatujen selvitysten perusteella olleet selvästi riittämättömiä. Tilanteen roskaantuneilla kiinteistöillä on sallittu jatkaa vuosikausia, noin 13 vuotta.

Tässä tapauksessa kysymyksessä vaikuttaa ensisijaisesti olevan lähialueen asukkaiden yksityinen etu, minkä johdosta valvontaviranomainen on arvioinut, etteivät voimakkaammin toimin-

nanharjoittajan ja kantelussa tarkoitettujen kiinteistöjen omistajien toimintaan puuttuvat hallintopakkokeinot ole olleet yleisen edun vuoksi välttämättömiä. On kuitenkin huomionarvoista, että sekä Kaarinan kaupungin ympäristölautakunnassa, että kaupunginhallituksessa on oikeuskanslerille selvitystä annettaessa esitetty eriäviä mielipiteitä siitä, ovatko valvontaviranomaisten toimenpiteet asiassa olleet riittäviä ja olisiko kiinteistöjen siistimisen jouduttamiseksi ollut aiheellista ryhtyä hallintopakkotoimenpiteisiin.

Kantelussa on viitattu 12.2.2020 antamaani päätökseen Kaarinan kaupungin rakennusvalvonnan menettelystä valvontatoimenpiteisiin ryhtymisessä ja asiakirjapyyntöön vastaamisessa ([OKV/63/1/2019](#)). Mainitussa päätöksessä totesin muun ohessa, että tehokas ja uskottava valvonta edellyttää valvontatoimenpiteiden toimivaa seuranta. Seuranta ei kantelun tarkoittamassa tapauksessa ollut täyttänyt sille asetettavia vaatimuksia. Erityisesti mainitussa tapauksessa huomiota kiinnitti tapa, jolla rakennusvalvonta on useita kehotuksia annettuaan jättänyt oma-aloitteisesti tarkistamatta, onko kehotuksia noudatettu. Valvontaviranomainen oli myös jättänyt ryhtymättä jatkotoimiin, vaikka sille on kantelijoiden yhteydenottojen jälkeen selvinnyt, että kehotuksia ei ollut noudatettu. Vaikka tuossakaan tapauksessa kysymys ei liene ollut niinkään yleisen edun valvonnasta, edellyttää uskottava valvonta viranomaiselta aktiivisuutta antamiensa kehotusten noudattamisen seurannassa. Kaupungin rakennusvalvonnan seuranta ei ollut riittävää. Kehotuksen noudattaminen olisi tullut tarkastuksin selvittää viivytyksettä asetetun määräajan päättymisen jälkeen. Kehotuksen noudattamatta jättämisen tulisi johtaa hallintopakkokeinoihin.

Asiakirjoista ei yksiselitteisesti ilmene, onko kantelijan toimenpidevaatimuksia käsitelty asianomaisissa kaupungin toimielimissä siten, että hänellä olisi missään vaiheessa ollut mahdollisuutta saattaa valvontatoimenpiteiden riittävyys tai riittämättömyys hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Selkeitä hallintopakkotoimenpiteisiin ryhtymistä koskevat vaatimukset tulee käsitellä asianomaisessa lautakunnassa, jotta vaatimusten esittäjällä on mahdollisuus saattaa hallintopakkotoimenpiteisiin ryhtymistä koskeva asia tarvittaessa valituksena hallintotuomioistuimeen.

Kaarinan kaupungin ympäristölautakunta on käsitellyt kantelijan toimenpidepyyntöjä kokouksessaan 23.3.2021 § 15 ja 15.6.2021 § 35, ja jälkimmäisessä kokouksessa tehdystä päätöksestä jätettyä kantelijan oikaisuvaatimusta 14.9.2021 § 50. Viimeksi mainittuun päätökseen on liitetty muutoksenhakukielto, jota on perusteltu hallintolain 53 §:n 3 momentilla, joka koskee asia- tai kirjoitusvirheen korjaamisen menettelyä. Kantelija ihmettelee kyseistä muutoksenhakukieltoa lisäksi kirjessään 26.10.2021. Pöytäkirjasta tai oikaisuvaatimuksesta ei ilmene, että asiassa olisi kyse virheen korjaamisesta, vaan tyytymättömyydestä lautakunnan päätöksen sisältöön ja erityisesti siihen, että toiminnanharjoittajan siivoustoimenpiteitä ja viranomaisten valvontatoimenpiteitä ei ole pidetty riittävinä.

Asiaan enemmälti puuttumatta totean, että oikaisuvaatimukseen annettava toimielimen päätös on pääsääntöisesti tavanomainen muutoksenhakukelpoinen päätös, johon tyytymätön voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Kuntalain (410/2015) 135 §:n mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja johtokunnan oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Valittajan tulee esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta (136 §).

Valituskelpoisen päätöksen tekemisestä rakennusvalvonta-asioissa on laillisuusvalvonnassa annettu mm. päätökset 20.9.2021 ([OKV/646/10/2020](#): valvontavelvollisuus rakennushankkeessa) ja 11.12.2019 ([OKV/2021/1/2018](#): toimenpidevaatimusten käsittely rakennusvalvonnassa).

Tieto- ja selvityspyyntöihin vastaaminen

Kaarinan kaupunki toteaa selvityksessään, että kantelijan jokaiseen pyyntöön on vastattu ilman kohtuutonta viivettä, pääsääntöisesti kahden viikon kuluessa. Kantelijan kanssa käytyjä viestejä/keskusteluja on useita (viestit, tieto- ja selvityspyynnöt) ja kaupungin mukaan onkin katsottava, että kantelijalla on ollut käytettävissä ajantasaista tilannetietoa koko siistimisprosessin ajan. Kantelija on kantelussaan esiin nostanut kaksi erityistä asiaa. Ensimmäinen on tietopyyntö 22.11.2020, jossa tietoja on pyydetty kolmen päivän kuluessa. Tietopyynnön takarajaksi asetettu aika on ollut kaupungin näkemyksen mukaan kohtuuttoman lyhyt. Toinen asia on koskenut lautakunnan käytettävissä ollutta aineistoa 17.11.2020. Johtava rakennustarkastaja oli antanut kantelijalle asiassa väärää tietoa. Lautakunta käsitteli tuolloin betonilaataston toimenpideluvasta kantelijan tekemää oikaisuvaatimusta. Lautakunnan käytettävissä oli myös vireillä olevaan ympäristölupaan liittyvänä aineistona betonin hyötykäyttökelpoisuuslausunto. Selvityksen mukaan lautakunnassa keskusteltiin asiasta, todettiin lausunnon kohdistuvan murskattuun betoniin ja että haitta-ainepitoisuudet olivat matalia. Hyötykäyttökelpoisuuslausunto on kirjattu myös lautakunnan pöytäkirjaan oheismateriaaliksi.

Rakennusvalvonta on 28.10.2021 vastannut kantelijan 4.10.2021 lähettämään sähköpostiviestiin pahoitellen vastauksen viipymistä. Vastauksen mukaan rakennusvalvonnassa viestin tulkin ja käsittely on aiheuttanut hankaluuksia, koska viestissä oli käytetty mm. sanoja oikaisuvaatimus, tietopyyntö, korjaamispyyntö ja vastine oikaisuvaatimuksessa käsittelemättömistä asioista. Rakennus- ja ympäristövalvonnassa viestiä on käsitelty ensisijaisesti tietopyyntönä, ja ympäristövalvonta on vastauksen mukaan siihen vastannut. Siistimishanke ja toimenpiteiden loppuvalvonta ovat vastauksen mukaan ympäristönsuojelun mukaisia tehtäviä.

Hallintolain (434/2003) 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Viranomaisen tulee siten vastata sen toimivaltaan kuuluvaan, asialliseen ja riittävästi yksilöityyn kysymykseen. Olennaista on, että asiakkaalle vastataan kohtuullisen pian ja riittävän täsmällisesti.

Tieto- ja asiakirjapyyntöjen käsittelystä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 14 §:ssä. Lainkohdassa tarkoitettu 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.

Asiassa ei ole ilmennyt sellaista neuvontavelvollisuuden tai asiakirjapyyntöön vastaamisvelvollisuuden laiminlyöntiä, johon minulla olisi perusteita puuttua. Sekä hallintolain mukaisen neuvontavelvollisuuden sisällöstä ja ulottuvuudesta sekä julkisuuslain mukaisiin tietopyyntöihin vastaamisesta on olemassa varsin paljon laillisuusvalvojien ratkaisukäytäntöä, johon on mahdollista tutustua oikeuskanslerinviraston verkkosivuilla (oikeuskansleri.fi).

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kaarinan kaupungin ympäristö- ja rakennusvalvontaviranomaiset eivät ole valvoneet kanteissa tarkoitettujen kiinteistöjen tilannetta ympäristösuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä jätelain edellyttämällä tehokkuudella. Valvontatoimenpiteet on aloitettu jo noin 10 vuotta sitten, eikä valvontaviranomaisten edellyttämiä toimenpiteitä ole vielä saatu toteutettua.

Kiinnitän Kaarinan kaupungin ympäristö- ja rakennusvalvonnan sekä kaupunginhallituksen vakavaa huomiota ympäristönsuojelu-, maankäyttö- ja rakennus- sekä jätelain noudattamiseen varmistamalla valvontatoimenpiteiden tehokkuus riittävällä seurannalla ja tarvittaessa hallintopakotoimenpiteisiin ryhtymällä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty