

18.6.2019

EOAK/1178/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

SISÄILMAONGELMAT KOULUISSA

1 KANTELU

Arvostelitte kirjeessänne ja lisäkirjeessänne (1.3.2018) Kotkan kaupungin menettelyä sen koulujen sisäilmaongelmia koskevassa asiassa. Kantelunne mukaan Kotkan kaupunki ”tietoisesti sairastuttaa lapsia” laiminlyömällä kiinteistöjensä kunnossapitoa ja asianmukaisia korjauksia. Kerroitte yleisesti muun ohella, että kaupunki salaa ja vähättelee sisäilmaongelmia, oiretietoja ei välitetä eteenpäin eikä oirekyselyjä tehdä. Yksilöitte jossain määrin väitteitänne Kotkansaaren koulun Haukkavuoren toimipisteen (jälj. Haukkavuoren koulu), Metsolan, Ruonalan ja Otsolan koulujen osalta jäljempänä ilmenevästi. - - -

2 SELVITYS

Kirjeidenne (28.2 ja 1.3.2018) johdosta Kotkan kaupunginhallitus toimitti Kotkan kaupungin toimilahallinnon, teknisten palvelujen, opetustoimen ja ympäristöterveydenhuollon palvelualueen selvitykset.

Saadun selvityksen tarkempi sisältö ja edellä sanotuissa koulukiinteistöissä tehdyt rakennustekniset tutkimukset ja suoritettavat korjaukset ilmenevät oheisista asiakirjoista, joten jäljempänä niitä lainataan vain keskeisiltä osin.

Käytettävissäni ovat lisäksi olleet seuraavat selvitykseen liitetyt asiakirjat: Sisäilmaongelmiin tarttumisen toimintamalli Kotkan kaupungin omistamissa ja hallinnoimissa tiloissa (2018), Toimintaohje oppilaille ja heidän huoltajilleen sisäilmasta johtuvien oireiden tutkimisessa, Ohje kouluille vaihtoehdoista sisäilmaongelmista oirehtivien oppilaiden opetuksen järjestämiseksi ja Kotkan sisäilmaryhmien muistiot ja tiedotteet (18 kpl).

Käytettävissäni olivat myös tarkastuskertomukset seuraavista Kotkan kaupungin ympäristöpalveluiden toimintayksikön tarkastuksista: Haukkavuoren koulu (20.4.2017), Metsolan koulu (11.5.2018 ja 11.10.2017), Ruonalan koulu (10.11.2017) ja Otsolan koulu (11.4.2018 ja 4.10.2017).

Lisäksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelta saatiin tarkastuskertomukset seuraavista tarkastuksista: Kotkan opetustoimen vastuualue (19.10.2018 ja 27.4.2018), Haukkavuoren koulu (11.9.2018) ja Otsolan koulu (3.9.2018).

3 VASTAUS

3.1 Keskeiset sovellettavat säännökset

Suomen perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetään, että julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdistyneiden Kansakuntien *lapsen oikeuksien yleissopimuksen* (LOS) 3 artiklan 1 kohdan mukaan julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten ja lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. LOS 24 artiklassa turvataan lapsen oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta.

Perusopetuslain 3 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua. Opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa. Perusopetuslain 29 §:n 1 momentissa turvataan opetukseen osallistuvan oikeus turvalliseen opiskelu-ympäristöön. Perusopetuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 86/1997 vp) mukaan pykälä sisältää opetuksen järjestäjiä velvoittavan työturvallisuussäännöksiä vastaavan säännöksen oppilaiden oikeudesta turvalliseen opiskelu-ympäristöön. Säännös edellyttää muun muassa, että opetukseen tarkoitettut tilat ja välineet ovat turvallisia.

Kouluterveydenhuolto on osa *oppilas- ja opiskelijahuoltolain* mukaisia opiskelu- ja huollon palveluja. *Terveydenhuoltolain* 16 §:n mukaan kouluterveydenhuollon palveluihin sisältyvät muun muassa koulu-ympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden sekä koulu-yhteisön hyvinvoinnin edistäminen sekä seuranta kolmen vuoden välein.

Lakia on täsmennetty *valtioneuvoston asetuksella neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta*, jonka nojalla tarkastukset on suoritettava yhteistyössä oppilaitoksen ja sen oppilaiden tai opiskelijoiden, koulu- tai opiskeluterveydenhuollon, terveystarkastajan, henkilöstön työterveyshuollon, työsuojeluhenkilöstön ja tarvittaessa muiden asiantuntijoiden kesken. Lisäksi asetus edellyttää, että tarkastuksessa todettujen puutteiden korjaamista seurataan.

Terveydensuojelulain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä ennalta ehkäistä, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa. Terveyshaitalla tarkoitetaan ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä. Terveyshaitan määritelmä on siten varsin laaja eikä se välttämättä edellytä, että joku olisi sairastunut.

Lain 2 §:n mukaan elinympäristöön vaikuttava toiminta on suunniteltava ja järjestettävä siten, että väestön ja yksilön terveyttä ylläpidetään ja edistetään. Elinympäristöön vaikuttavaa toimintaa on harjoitettava siten, että terveyshaittojen syntyminen mahdollisuuksien mukaan estyy.

Terveydensuojelulain 26 §:ssä säädetään asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä vaatimuksista muun ohella, että sisäilman puhtauden, lämpötilan, kosteuden, melun, ilmanvaihdon, valon, säteilyn ja muiden vastaavien olosuhteiden tulee olla sellaiset, ettei niistä aiheudu sisätilassa oleskelevalle terveyshaittaa.

Terveydensuojelulain 27 §:ssä säädetään muun ohella rakennuksen omistajan vastuusta ryhtyä toimenpiteisiin haitan ja siihen johtaneiden tekijöiden selvittämiseksi, poistamiseksi tai rajoittamiseksi sekä kunnan terveydensuojeluviranomaisen oikeudesta velvoittaa ryhtymään viipymättä näihin toimenpiteisiin.

Säännöksen 3 momentin mukaan, jos terveyshaitta on ilmeinen ja on syytä epäillä sen aiheuttavan välitöntä vaaraa, haittaa ei voida korjata tai jos terveydensuojeluviranomaisen määräystä haitan poistamiseksi ei ole noudatettu, eikä muita tämän lain mukaisia toimenpiteitä ole pidettävä riittävinä, terveydensuojeluviranomainen voi kieltää tai rajoittaa asunnon tai muun oleskelutilan käyttöä.

Tarkoitettujen määräysten antamisen tulee perustua terveydensuojeluviranomaisen tekemään tarkastukseen sekä riittäviin ja luotettaviin mittauksiin, näytteisiin, tutkimuksiin, selvityksiin tai havaintoihin. Terveyshaitan selvittämiseksi voidaan lisäksi antaa määräys rakenteen kuntotutkimuksen suorittamisesta (4 momentti).

Terveydensuojelulain nojalla tehtävään asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisten olosuhteiden valvontaan sovelletaan *sosiaali- ja terveysministeriön asetusta asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä olosuhteista sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksista*. Asetuksen fysikaalisia, kemiallisia ja biologisia altistumistekijöitä koskevia vaatimuksia ja niiden toimenpiderajoja sovelletaan tehtäessä terveydensuojelulain 27 tai 51 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä ja annettaessa määräyksiä.

Työturvallisuuslain 8 §:ssä säädetään työnantajan yleisestä huolehtimisveloitteesta. Työpaikkojen turvallisuus- ja terveysvaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n mukaan työpaikalla havaitut viat, jotka saattavat vaikuttaa työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen, on korjattava mahdollisimman nopeasti. Työturvallisuuslain 10 §:n mukaan työnantajan on työn ja toiminnan luonne huomioon ottaen riittävän järjestelmällisesti selvitettävä ja tunnistettava työstä, työtilasta, muusta työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät sekä milloin niitä ei voida poistaa, arvioitava niiden merkitys työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle.

Laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta säädetään muun ohella menettelystä työsuojeluviranomaisen valvoessa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista sekä työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan toimivaltuuksista ja velvollisuuksista.

Kuntalain mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kuntalain 29 §:ssä säädetään muun ohella, että kunnan tulee antaa riittävästi tietoja kunnan järjestämistä palveluista, taloudesta, kunnassa valmistelussa olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja päätösten vaikutuksista. Viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Maankäyttö- ja rakennuslain 166 §:n mukaan rakennus ympäristöineen on pidettävä sellaisessa kunnossa, että se jatkuvasti täyttää terveellisuuden, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset eikä aiheuta ympäristöhaittaa tai rumenna ympäristöä.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva yleislaki on *laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta* (julkisuuslaki), jossa säädetään muun muassa viranomaisen asiakirjan julkisuuden määräytymisestä ja salassapidosta sekä asiakirjan antamisessa noudatettavasta menettelystä. Lain 16 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

3.2 Oikeusasiamiehen tehtävät ja tutkinnan rajaus

Suomen perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Säännöksen 3 momentin mukaan oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Näin ollen olen tässä asiassa laillisuusvalvonnallisesti tarkastellut Kotkan kaupungin menettelyä kantelun vireille tuloa edeltävän kahden vuoden aikana niiden tapahtumatietojen perusteella, jotka ovat olleet asiakirja-aineistosta saatavilla.

Lisäksi totean, etten laillisuusvalvonnassani voi ottaa kantaa tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin kuten siihen, millaisia menetelmiä käyttäen sisäilmaongelmia tulisi tutkia, enkä arvioida esimerkiksi suoritettujen korjaustoimenpiteiden rakennusteknistä oikeellisuutta.

3.3. Arviointi

3.3.1 Yleistä

Koulujen sisäilmaongelmia ratkaistessa on oleellisesti kyse kiinteistössä opiskelevien oppilaiden oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön. Kyse on myös kiinteistössä työskentelevien henkilöiden työsuojelusta, johon kuuluu olennaisena osana kaikkien kiinteistössä oleskelevien henkilöiden terveydensuojelu.

Kunnalla – tässä asiassa Kotkan kaupungilla – on sekä kuntalain että edellä esitetyn erityislainsäädännön nojalla yleinen vastuu koulukiinteistöjensä terveellisyydestä. On selvää, että koulu-kiinteistöjen sisäilmaongelmat ovat vaikeita niin rakennusteknisesti kuin hallinnollisestikin ja vastuu näiden ongelmien ratkaisemisesta ulottuu monille kunnan hallinnon aloille. Kunnalla on työnantajana, rakennuksen omistajana ja opetuksen järjestäjänä velvollisuus jatkuvasti tarkkailla olosuhteiden turvallisuutta ja välittömästi puuttua turvallisuutta vaarantaviin tekijöihin ryhtymällä riittäviin ja asianmukaisiin toimenpiteisiin sisäilmaongelmien selvittämiseksi ja poistamiseksi. Opetuksen järjestäjänä kunnalla on erityinen velvollisuus huolehtia fyysisesti, psyykkisesti, sosiaalisesti ja pedagogisesti turvallisesta opiskeluympäristöstä ja samalla turvata kaikkien oppilaiden oikeus opetussuunnitelman mukaiseen opetukseen.

Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että koulutuksen järjestäjän edustajat, kuten rehtori ja opettajat, toimivat vastoin virkavelvollisuuksiaan, jos he eivät toimi tiedossa olevan oppilaan turvallisuutta vaarantavan tekijän poistamiseksi. Koulutuksen järjestäjä voi myös joutua korvaamaan laiminlyönnistään oppilaalle tai opiskelijalle aiheutuneen vahingon (Lahtinen, Matti ym. Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä, 2015, s. 313).

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on kuntien menettelyä arvioitu erityisesti siitä näkökulmasta, onko palvelukiinteistöjen sisäilmaongelmista aiheutunut terveyshaittaa ja mikäli näin on ollut todettavissa, ovatko kunnan toimenpiteet olleet riittäviä terveyshaitan poistamiseksi tai rajoittamiseksi. Tältä osin tuon esiin seuraavaa.

Dnro 3058/4/08, 16.5.2016: Apulaisoikeusasiamies (AOA) arvosteli kaupunkia riittämättömistä toimista eräiden koulujen sisäilmahaittojen selvittämiseksi ja poistamiseksi. Homekouluja ei ollut saaneerattu riittävän määrätietoisesti. Kaupungin opetusviraston ja kiinteistöviraston olisi tullut toimia määrätietoisemmin täyttääkseen työturvallisuuslain vaatimukset. Työnantajana sen olisi tullut selvittää ja arvioida työpaikan vaarat sekä huolehtia siitä, että työntekijät ja oppilaat eivät altistu terveydelle vaaraa aiheuttaville biologisille ja muille tekijöille.

AOA pyysi kantelun johdosta Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta (THL) lausuntoa rakennusten homeongelmien käsittelystä ja kaupungin toimenpiteistä koulujen sisäilmaongelmien selvittämiseksi. THL:n ympäristöterveyden osaston tutkimusprofessori totesi muistiossaan, että kaupungin viranomaisilla ei näytä olleen tarkempaa kuvaa koulurakennustensa kunnosta eikä siten siitä, mihin kouluun kosteusvaurioille altistuneen ja altistuksesta sairastuneen opettajan olisi voinut siirtää. AOA totesi, että kaupungilla ei ollut täsmällisiä selvityksiä siitä, mitä teknisiä ja rakenteellisia tutkimuksia koulurakennuksissa oli tehty vaurioiden paikallistamiseksi ja korjaussuunnittelun pohjaksi. Samoin epäselväksi jäi, oliko korjausten todettu onnistuneen ja oliko kaupunki seurannut tilannetta.

Dnro 2822/4/101, 16.8.2012: AOA totesi kuntaa koskevassa päätöksessään, etteivät taloudelliset syyt poista julkisen vallan velvoitetta huolehtia työvoiman suojelusta ja edistää väestön terveyttä. Kunnan taloustilanteeseen liittyvät seikat eivät myöskään vähennä opetuksen järjestäjän vastuuta huolehtia oppilaiden opiskeluympäristön turvallisuudesta. Koulun tiedossa olleita kosteus- ja homeongelmia oli selvitelty useiden vuosien ajan. Kunta kuitenkin siirsi koulun peruskorjausta taloudellisista syistä. AOA:n mielestä kunnan olisi pitänyt määrätietoisemmin varmistaa, etteivät henkilöstö ja oppilaat enää altistuisi terveystahaitta aiheuttaville sisäilman epäpuhtauksille. Kun koulun perusparannus lykkääntyi ja korjausten valmistumista jouduttiin odottamaan, kunnan olisi pitänyt ripeämmin löytää toimivat ratkaisut ongelmiin esimerkiksi siirtämällä opetus väistötiloihin.

Dnro 5088/4/14, 15.12.2015: AOA tähdensi eduskunnan tarkastusvaliokunnan tavoin (TrVM 2013), että vastuullisten viranomaisten on kerrottava ja tiedotettava kansalaisille, mitä kulloinkin tiedetään koulurakennuksen kosteus- ja homevaurioiden terveystahaitoista ja niiden syistä. Yhtä tärkeää on myös kertoa, mikä on asiaa tutkittaessa vielä epäselvää ja mitä ei tiedetä. Aihealueeseen pitkään liittyneet epäselvyydet ja ihmisten epätietoisuus olivat oire huonosta hallinnosta ja tilanteen hallitsemattomuudesta.

OKV/1588/1/2013: Valtioneuvoston oikeuskansleri totesi, että koulun sisäilmaongelmiin olisi tullut tarttua ripeämmin ja väistötiloihin johtanutta prosessia saattoi pitää jälkikäteen arvioiden tarpeettoman hitaana ottaen huomioon viranomaisten velvollisuus huolehtia sekä työntekijöiden että oppilaiden oikeudesta turvalliseen työskentely-ympäristöön.

Asiassa kävi myös ilmi, että kaupungin tilakeskus oli vuosien ajan noudattanut asiakirjapyyntöjen suhteen sellaista käytäntöä, että tutkimustuloksia ja raportteja tai näytetuloksia ei annettu niitä pyytävälle henkilölle. Kun asiakirjapyyntö esittäneeltä henkilöltä ei ollut myöskään julkisuuslain mukaisesti tiedusteltu, haluaako tämä asiasta kirjallisen päätöksen, oikeuskansleri antoi kaupungille huomautuksen julkisuuslain vastaisesta menettelystä.

3.3.2 Kotkan kaupungin selvitys ja toimintamalli sisäilmaongelmien käsittelemiseksi

Saadun selvityksen mukaan Kotkan kaupungilla on vuonna 2018 päivitetty toimintamalli sisäilmaongelmien käsittelemiseksi eri alojen asiantuntijoiden yhteistyönä. Kaupungissa toimii kaupungin sisäinen kokoava sisäilmaryhmä, mikä lisäksi kaikkiin sisäilmaongelmaisiin kaupungin kiinteistökohteisiin perustetaan tarvittaessa moniammatillinen kohdekohtainen sisäilmaryhmä koordinoimaan yksittäisiä sisäilmakohteita ja tiedottamaan kiinteistön käyttäjiä sisäilmaprosessin eri vaiheissa. Kohdekohtainen sisäilmatyöryhmä perustetaan, mikäli koettua haittaa ei ole saatu selvitettyä ja poistettua tavanomaisin kiinteistönhoidollisin keinoin. Huoltajille ja henkilöstölle varataan mahdollisuus nimetä edustaja kohdekohtaiseen sisäilmaryhmään, johon tarvittaessa kutsutaan myös ulkopuolisen asiantuntijatahon edustus.

Selvityksen mukaan Kotkan opetustoimen vastuualue on tiedottanut kouluja siitä, miten toimintamallin mukaan menetellään. Koulukohteissa lasten huoltajia neuvotaan ottamaan yhteyttä sisäilmaoireita epäiltäessä kouluterveydenhoitajaan ja henkilöstöä työterveyshoitoon. Terveysasemilla on käytössä toimintamalli sisäilmasta johtuvien oireiden tutkimisessa. Rakennuksen kunnan ja sisäilman laatuun vaikuttavien tekijöiden tutkimiseen käytetään ulkopuolista asiantuntijaa. Tehtyjen korjaavien toimenpiteiden ja mahdollisten lääketieteellisten toimenpiteiden vaikutusta oireiluun seurataan. Mikäli oireilua ei saada katkaistua, voidaan yksittäisille oppilaille ja työntekijöille osoittaa toinen koulu. Opetustoimi on laatinut menettelytapaohjeen oirehtivien oppilaiden opetuksen järjestämiseksi.

Edelleen selvityksen mukaan sisäilmaongelman selvittelyn eri vaiheissa oppilaiden vanhempia ja henkilökuntaa tiedotetaan sisäilmaryhmän ja/tai koulun taholta erillisillä tiedotteilla tai sisäilmaryhmän kokousmuistiolla. Kotkan kaupunki on myös avannut 29.3.2018 kaikille vapaasti tarkasteltavan sisäilmasivuston (https://www.kotka.fi/asukkaalle/rakentaminen_kaavoitus/sisailma-asiat). Sivuille kootaan kaikista niistä kouluista, joissa sisäilmaryhmä on perustettu, tutkimustulokset tiedotteet ja sisäilmaryhmän kokousmuistiot. Vanhemmille ja henkilökunnalle on järjestetty myös erillisiä tiedotustilaisuuksia. Koulut tiedottavat huoltajia lisäksi omien yhteysivustojensa kautta. Tiedottamista ja sisäilmasivuja pyritään edelleen kehittämään. Mikäli huoltaja kaipaa enemmän tietoa, hän voi pyytää nähtäväkseen asiakirjoja kunkin asiaa hoitavan hallintokunnan kautta. Julkisten asiakirjojen esittämisessä noudatetaan julkisuuslainsäädännön säädöksiä.

Selvityksessä todetaan, että kaikissa kantelun kohteena olevissa kouluissa on ennen kantelua toiminut ja toimii edelleen kohdekohtainen sisäilmaryhmä. Koulujen sisäilmatilanteen selvityksessä on noudatettu Kotkan kaupungin sisäilmaongelmiin tarttumisen menettelytapaohjetta.

Kotkan opetustoimen vastuualueen selvityksen mukaan koulujen rehtorit ja kouluterveydenhoitajat vievät oiretietoja eteenpäin edellä kerrotun toimintamallin mukaisesti. Selvityksessä on kiistetty väitteenne siitä, etteivät rehtorit tiedottaisi ilmenneistä ongelmista huoltajille tai että he pyrkisivät salaamaan ilmi tulleita sisäilmaongelmia.

Saadun selvityksen mukaan Kotkan ympäristöterveyden palveluyksikön toimesta kaikissa kantelua koskevissa kouluissa on tehty terveydensuojelulain mukaista suunnitelmallista valvontaa kerran kolmessa vuodessa. Helmikuun 2016 jälkeen suunnitelmalliset terveydensuojelulain mukaiset tarkastukset on tehty Haukkavuoren koululla (20.4.2017), Metsolan koululla (11.10.2017), Ruonalan koululla (18.4.2018) ja Otsolan koululla (4.10.2017). Tarkastuksilla on tarkasteltu koulukiinteistöjen terveydellisiä olosuhteita ja selvitetty mahdollista sisäilmaoireilua. Tämän lisäksi helmikuun 2016 jälkeen Otsolan, Metsolan ja Ruonalan kouluilla on tehty ylimääräisiä tarkastuksia yhteydenottojen perusteella. Tarkastusten perusteella on tarvittaessa annettu toimenpitekehotuksia terveyshaitan selvittämiseksi ja poistamiseksi.

Näkemykseni mukaan edellä kuvattua toimintamallia voidaan pitää lähtökohtaisesti asianmukaisena tapana selvittää ja ratkaista koulukiinteistöjen sisäilmaongelmia. Sisäilmaongelman ratkaisuprosessi tulee hoitaa moniammatillisesti kiinnittäen huomiota ongelman havaitsemiseen, tutkimiseen ja dokumentointiin, riskien arviointiin sekä korjaavista toimenpiteistä sopimiseen, korjausten hoitamiseen ja viestintään. Toteutettujen toimenpiteiden onnistumista tulee myös seurata ja arvioida.

Sosiaali - ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ohjeessa (Ohje koulun ja päiväkodin olosuhdevalvontaan, terveyshaitan ennaltaehkäisemiseen sekä selvittämiseen, 29.3.2018, Dnro V/13377/2018) on muun ohella todettu, että sisäilmaongelmien ratkaisun lähtökohtana on kattava ja asianmukainen rakennustekninen tutkimus. Laadukas sisäilmakysely on hyvä työkalu tukemaan päätöksentekoa, kun esimerkiksi arvioidaan tarvittavien toimenpiteiden kiireellisyyttä.

Korjausten on perustuttava asiantunteviin suunnitelmiin ja ohjeisiin, joiden noudattamista myös valvotaan. Joissain tapauksissa on tarve hakea tilojen käytölle tilapäistä jatkoaikaa, jolloin on asian kokonaisuus huomioiden mahdollista tehdä tilapäisiä turvaavia toimenpiteitä. Käytön jatkuessa tilapäisin toimenpitein, on käyttäjien olosuhteita seurattava aktiivisesti ja suunnitelmallisesti. Tilapäisten toimenpiteiden aikataulu tulisi määritellä sitovasti etukäteen, jotta järjestely ei johda tilapäisyyden pitkittymiseen. Ohjeessa on myös todettu, että sisäilmaongelman hallintaan saamisessa on onnistuttava ainakin kolmessa osakokonaisuudessa: itse rakennuksen kuntoa ja sisäilman laatua koskevilla tavoitteilla, ihmisten hyvinvointiin liittyvissä tavoitteilla ja prosessin hyvää hoitoa koskevilla tavoitteilla.

Sisäilmasto-ongelman käsittelyprosessia koulussa on esimerkinomaisesti kuvattu ja ohjeistettu Itä-Suomen aluehallintoviraston julkaisussa (Koulurakennusten sisäilmasto-ongelmien käsittely, 44/2018). Sanotussa julkaisussa korostetaan moniammatillisen yhteistyön merkitystä ja todetaan, että koulujen ja oppilaitosten työympäristöjen terveystarpeiden arviointia tulee kehittää ja oppilaiden ja opiskelijoiden osallisuus prosessiin tulee turvata. Julkaisussa todetaan muun ohella seuraavaa.

Koulujen sisäilmasto-ongelmien selvittäminen ja korjaaminen ovat osoittautuneet usein haastaviksi, monitahoisiksi sekä vaikutuksiltaan laaja-alaisiksi kokonaisuuksiksi. Tehdyissä tutkimuksissa rakennuksen vaurioiden ja epäkohtien, mikrobilöydösten ja käyttäjien oireilun välillä ei useinkaan ole löytynyt yksiselitteistä syy-seuraussuhdetta. Kirjallisuudessa on myös raportoitu tapauksia, joissa kaikki oireilleet eivät ole pystyneet palaamaan korjattuihin tiloihin. Sisäilmasto-ongelmien selvitystyössä tulisi hyödyntää moniammatillista yhteistyötä, jossa tulisi olla mukana edustajia, muun muassa teknisestä toimesta/rakennusvirastosta, terveydensuojelusta, kouluterveydenhuollosta, työterveyshuollosta, työsuojelusta (henkilökunnan olosuhteita valvova taho), koulutoimesta sekä kunnan muusta hallinnosta. Käytännössä hyväksi on koettu toimintamalli, jossa edellä mainittujen hallintokuntien edustajista on koottu niin sanottu sisäilmastyöryhmä, joka sopii menettelytavoista yhdessä (muun muassa tarvittavien selvitysten ja toimenpiteiden tekeminen ja tiedottaminen). Myös vanhempien edustajan (esimerkiksi vanhempainyhdistyksestä) pyytäminen mukaan koulua koskevan sisäilmasto-ongelman käsittelyyn voi lisätä toimijoiden välistä luottamusta. --

Terveydenhuoltolainsäädännön nojalla tehdyssä tarkastuksessa todettujen puutteiden seuraaminen kuuluu terveydenhuoltolain mukaan kouluterveydenhuollon tehtäviin. Seuranta on tarkoitukseenmukaista tehdä yhteistyössä edellä mainittujen tahojen kanssa. Tarkastusmenettelystä ja tarkastuksessa todettujen puutteiden seuraamisen käytännöt kannattaa kirjata koulun hyvinvointisuunnitelmaan. Siinä on muun muassa sovittava, mikä on oppilas- ja opiskelijahuoltoryhmän rooli kouluyhteisön ja opiskeluympäristön terveellisuuden ja turvallisuuden edistämiseksi. Lisäksi on tarpeen sopia, miten puutteiden korjaamista vuosittain seurataan ja mihin siitä raportoidaan (esim. koulun vuosikertomus). Kouluyhteisön ja opiskeluympäristön terveellisuuden ja turvallisuuden edistämiseksi tehtäviä tarkastuksia seurataan vuodesta 2013 AvoHilmo-hoitoilmoitusjärjestelmän avulla. Mahdollisen lisääntyneen oireilun ja sairastamisen toteamiseksi koulussa voidaan tehdä oirekysely, jolloin saadaan käsitys siitä, onko koulun oppilailla tavallista enemmän sisäilmasto-ongelmaan viittaavia oireita.

Kuten edellä ilmenee, oppilaitosympäristön terveellisyydestä ja turvallisuudesta huolehtiminen on lainsäädännössä monelle eri toimijalle säädetty tehtävä. Terveydenhuoltolaki velvoittaa osaltaan koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa toteuttamaan oppilaitostarkastukset säännöllisesti yhdessä muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaiseman oppaassa Terveellinen, turvallinen ja hyvinvoiva oppilaitos – Opas ympäristön ja yhteisön monialaiseen tarkastamiseen (Marke Hietanen-Peltola & Ulla Korpilahti, Tampere 2015) esitellään malli oppilaitosympäristön terveellisuuden ja turvallisuuden sekä yhteisön hyvinvoinnin monialaiseen tarkastamiseen. Oppaassa todetaan, että oppilailta, opiskelijoilta ja huoltajilta kerätään näkemyksiä ja kokemuksia oppilaitosympäristön terveellisyydestä ja turvallisuudesta

sekä yhteisön hyvinvoinnista. On kuitenkin tärkeää, että kaikille oppilaille, opiskelijoille ja huoltajille tarjotaan mahdollisuus antaa näkemyksiään ennen tarkastusta. Näin saadaan kattavasti esille erilaiset epäkohdat, tarpeet, riskit ja vaaranpaikat oppilaitosympäristössä ja -yhteisössä.

3.3.3 Haukkavuoren koulu

Kantelunne mukaan Haukkavuoren koulussa oli tehty korjauksia vuonna 2005 erittäin huonon sisäilman takia. Vuosina 2015–2016 oli tehty uusia korjauksia, kun koulun kuntotutkimuksissa oli löytynyt muun muassa sädesientä, homeita, mikrobeja ja lähes kaikissa maanvastaisissa lattiarakenteissa oli ollut kosteuspoikkeamia. Kerroitte, että koulun oppilaat ja henkilökunta oireilevat edelleen, eikä koulua mielestänne voi pitää turvallisena opiskeluympäristönä.

Kotkan kaupungilta saadun selvityksen mukaan koulussa oli tehty peruskorjaus vuonna 2004. Ennen viimeisimpiä korjauksia 2015–2016 oli koulussa tehty kokonaisvaltainen kuntotutkimus ja sisäilman laatuun vaikuttavien tekijöiden selvitys sekä niiden pohjalta tehty korjaussuunnitelma, kattavat korjaukset ja korjausten laadunvarmistusmittauksia jälkiseurantana. Edelleen selvityksen mukaan suurimmat ongelmat todettiin pohjakerroksessa. Jatkotoimenpiteinä tehdään keittiön ja ruokalan peruskorjaus kesätauon 2018 aikana ja salin peruskorjaus suunnitellaan vuodelle 2019.

Kotkan ympäristöterveydenhuollon tarkastuspöytäkirjan (20.4.2017) mukaan koulurakennus oli yleiskunnoltaan hyvä. Vuonna 2016 tehtyjen kunnostustoimenpiteiden oli koettu parantaneen koulun olosuhteita. Henkilökunnan ja oppilaiden keskuudessa ei ole esiintynyt poikkeavasti oireilua eikä sairauspoissaoloja. Koulun ilmanvaihto ja sisäilmaolosuhteet koettiin pääosin hyviksi; liikuntasalin sisäilma koettiin heikoksi. Teknisiä palveluita kehoitetaan ryhtymään toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien poistamiseksi koulun tiloista.

Selvityksen liitteenä olleesta tiedotteesta Haukkavuoren koulun henkilöstölle ja huoltajille (6.4.2018) ilmenee, että kouluterveydenhoitajalle oli ilmoitettu kaikkiaan noin 20 oppilaan mahdollisesta sisäilmaan liittyvästä oireilusta ja henkilökunnalta tulleista muutamista yhteydenottoista. Tiedotteessa kerrotaan oireiluista, tehdyistä korjauksista ja jatkotoimenpiteistä sekä huoltajille ja henkilökunnalle järjestettävästä tiedotustilaisuudesta.

Edellä kerrotun perusteella oli koulussa siis tarkasteltavana olevana ajanjaksona lukuvuonna 2017–2018 ilmennyt ainakin jossain määrin sekä henkilöstön että oppilaiden oireilua, kuten kantelussanne kerroitte. Kuten edellä on viitattu, laillisuusvalvonnassa ei voida lähteä arvioimaan sitä, mitkä syyt mahdollisesti ovat johtaneet siihen, että sisäilmaongelmat jossain koulussa jatkuvat tehdyistä korjauksista huolimatta tahi sitä, mistä koettu oireilu johtuu. Tässä asiassa yksityiskohtaista arviointia vaikeuttaa myös se, että sekä kantelu että siihen annettu selvitys ovat hyvin yleisluonteisia.

Nyt käytössäni olleiden tietojen valossa minulla ei siten ole perusteita katsoa, että Kotkan kaupunki olisi tietoisesti laiminlyönyt koulun korjauksia tai vähätellyt mahdollisia sisäilmaongelmia kantelussa esitetyllä tavalla. Haukkavuoren koulun moniammatillinen sisäilmaryhmä on kevätlukukauden 2018 alusta kokoontunut säännöllisesti arvioimaan tilannetta, tehnyt toimenpiteesityksiä ja laatinut tiedotteita. Sisäilmaan liittyvässä oire-epäilytilanteessa on oppilaita ja heidän huoltajiaan sekä henkilöstöä neuvottu kääntymään kouluterveys- tai työterveyshuollon puoleen.

Koulujen ja oppilaitosten terveydellisten olosuhteiden ja siten osaltaan näissä asioissa myös lasten oikeuksien valvonta kuuluvat ensisijaisesti kunnan terveydensuojeluviranomaiselle. Terveydensuojeluviranomaisella on lain perusteella vastuu terveyshaitan huolellisesta selvittämisestä ja se voi myös rajoittaa tilan käyttöä laissa tarkoitetuissa tilanteissa. Mikäli ongelman poistamiseksi tarvitaan terveydensuojeluviranomaisten antamia määräyksiä, niiden tulee perustua

viranomaisen tekemään tarkastukseen sekä riittäviin ja luotettaviin mittauksiin, näytteisiin, tutkimuksiin, selvityksiin tai havaintoihin. Työsuojeluviranomaiset puolestaan valvovat työntekijöiden turvallisuuteen ja terveellisyteen liittyviä työoloja.

Saadun selvityksen mukaan Kotkan ympäristöterveydenhuollon edustaja on osallistunut asiantuntijana koulun sisäilmaryhmän toimintaan ja samassa yhteydessä asiantuntemuksensa perusteella arvioinut koulun olosuhteita ja terveyshaitan mahdollisuutta. Lisäksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelutarkastuksen (11.9.2018) pöytäkirjassa osaltaan todetaan, että koululla oli tehty sisäilmaan liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä. Niiden perusteella on ryhdytty toimenpiteisiin havaittujen epäkohtien poistamiseksi ja korjaamiseksi. Koulun sisäilmaryhmä seuraa tilannetta ja sisäilmaan liittyvien sovittujen toimenpiteiden toteutumista. - - -

Kotkan sisäilmasivuilta ilmenee (Haukkavuoren koulun sisäilmaryhmän kokousmuistio 25.3.2019) muun ohella, että sittemmin lukuvuonna 2018–2019 kouluterveydenhoitajalle oli edelleen tullut joitakin uusia oireiluilmoituksia ja muutamilla esikoululaisilla oli havaittu silmäoireita. Liikuntasalin peruskorjaus oli siirtynyt myöhemmäksi. Pöytäkirjan mukaan koulussa selvitetään, mitä tutkimuksia oireilua koetuissa luokkatiloissa on tehty ja sisäilmaryhmä seuraa koulun olosuhteita sekä oppilaiden ja henkilökunnan tuntemuksia.

Yleisellä tasolla korostan edelleen, että perusopetuslaissa turvataan jokaisen oppilaan oikeus terveelliseen ja turvalliseen oppimisympäristöön. Lain 30 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Sisäilmaoireiluun liittyvissä tilanteissa opetus tulee järjestää lapsen edun ja yksilöllisen tilanteen edellyttämällä tavalla arvioimalla tarvetta väistötiloihin siirtymiselle ja tarvittaessa varmistamalla mahdollisuus siirtyä oireita aiheuttamattomaan, turvalliseen oppimisympäristöön. Näissäkin tilanteissa korostuu opetuksen järjestäjän velvollisuus pyrkiä hyvään yhteistoimintaan lapsen huoltajien kanssa.

3.3.4 Metsolan koulu

Kantelun mukaan Metsolan koulun piti sulkeutua jo vuonna 2016, eikä mitään korjauksia oltu tehty. Kerroitte muun muassa viemärien ja muista hajuhaitoista sekä ilmanvaihdon puutteellisuudesta. Totesitte, että ”useampi on saanut täältä astman ja muitakin oireita on”.

Kotkan kaupungin selvityksen mukaan Metsolan koulussa ei ole tehty peruskorjausta. Saadun selvityksen mukaan Metsolan koulun osalta viimeisen sisäilmaryhmän kokouksen 18.9.2015 jälkeisiin koulun sisäilmaolosuhteisiin liittyviin yhteydenottoihin oli reagoitu tekemällä koulussa kiinteistökatselmuksia, joiden kautta koulussa oli tehty korjaavia toimenpiteitä sisäilman laatuun vaikuttavien epäkohtien poistamiseksi. Koulun sisäilmaryhmä kokoontuu tarvittaessa.

Asiakirjoista ilmenee, että Kotkan ympäristöterveysvalvonnan toimesta oli yhdessä koulun, kouluterveydenhoidon, työterveyshuollon ja työsuojelun kanssa tehty 11.10.2017 Metsolan koulun opiskeluympäristön valvontatarkastus, jonka pöytäkirjan mukaan koulu toimii vuonna 1939 valmistuneessa koulurakennuksessa. Koulussa ei ole tehty varsinaista peruskorjausta, vaan ainoastaan ylläpitokorjauksia ja sisäilman laatuun parantavasti vaikuttavia kohdekorjauksia. Koulurakennuksen yleiskunto on kulunut ja peruskorjausta vaativa. Koulun lakkauttamisen venyminen on siirtänyt myös tarvittavia ylläpitokorjauksia.

Ottaen huomioon kantelun ja saadun selvityksen yleisluontoisuus sekä erityisesti se, että saadun selvityksen mukaan Metsolan koulutoiminta siirtyy vuodenvaihteessa 2019–2020 valmistuvaan Langinkosken yhtenäiskoulun uudisrakennukseen, en katso olevan aihetta arvioida asiaa tältä osin enempää.

3.3.5 Ruonalan koulu

Kantelun mukaan Ruonalan koulun kattoikkunat vuotivat, niiden alla ”kasvoi hometta ja maali kupruili” ja ilmanlaatu oli erittäin huono. - - -

Kotkan kaupungin selvityksen mukaan Ruonalan koulussa oli tehty kattavat korjaukset (2006, 2016) kokonaisvaltaisen kuntotutkimuksen pohjalta sekä tehty korjausten laadunvarmistusmitauksia jälkiseurantana. Selvityksen perusteella koulun kattoikkunoiden kunto oli tarkastettu ja korjattu kesän 2018 aikana. Selvityksen mukaan ikkunat eivät vuoda. Ruonalan koulun sisäilmaryhmän 3.4.2018 muistion mukaan oppilasoireita tai henkilökunnan oireilua ei ollut esiintynyt, mutta oppilaiden ja henkilökunnan kokemuksia seurataan. - - -

- - -

3.3.6 Otsolan koulu

Kantelunne mukaan Otsolan koulun sisäilmaongelmista ja -riskeistä ei kerrota vanhemmille totuudenmukaisesti.

Ympäristökeskuksen tarkastuspöytäkirjan (määräaikaistarkastus 4.10.2017) mukaan koulun yleiskunto koettiin tuolloin hyväksi, mutta koulun henkilökunnalla ja oppilailla oli esiintynyt poikkeavaa tai koulun olosuhteisiin liitettyä oireilua. Kotkan kaupungin selvityksen mukaan Otsolan koululle oli perustettu sisäilmaryhmä vuoden 2018 alussa ja koulun sisäilman laatuun vaikuttavien tekijöiden selvittäminen oli käynnistetty. Otsolan koulua koskevan tutkimusraportin odotettiin valmistuvan kesällä 2018. Kotkan sisäilmasivuilla on julkaistu koulun sisäilmaan liittyvät tutkimusraportit, mittaustulokset, lausunnot, tiedotteet ja sisäilmaryhmän kokousmuistiot (viimeksi mainittuja 7 kpl vuosilta 2018–2019). Saatu selvitys ja käytössä olleet tiedot eivät näin ollen tue edellä esitettyä väitettänne. Totean kuitenkin seuraavan.

Otsolan koulun sisäilmaryhmän kokousmuistiosta 25.4.2019 ilmenee, että marraskuusta 2017 lähtien on koulussa kirjattu oppilaiden oireiluilmoituksia yhteensä 55. Oireina koetaan sekä ärsytys- että yleisoireita ja oireiluyhteydenotot ovat lisääntyneet lukuvuoden 2017–2018 aikana. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen mukaan oireilu häviää esimerkiksi koulun lomien aikana. Uusissa oireiluilmoituksissa on oireilu liitetty noin 80 % koulun vanhaan osaan, jossa kunnostuksia ei vielä ole tehty. Vaikka tehdyillä korjauksilla on koulun sisäilmaolosuhteita saatu parannettua vuoden 2018 alkuun verrattaessa, ei tavoitteena ollut oireilun hallintaa ole saavutettu. Edelleen muistion mukaan Kotkan opetustoimi on tilannut kaikkia Kotkan kouluja käsittävän, oppilaille suunnatun sisäilmakyselyn Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta (THL) ja se on toteutettu huhtikuun 2019 aikana. Otsolan koulun puolelta toivotaan opetukselle korvaavien tilojen järjestämistä mahdollisimman pian. Koulun vanhempaintoimikunta on osaltaan kyseenalaistanut kannanotossaan siirtymäajan korjaukset ja korjausaikataulut.

3.3.7 Johtopäätös

Kuntien suuriin palvelukiinteistöihin liittyvät sisäilmaongelmat ovat yleensä monitahoisia. Kuten olen todennut, oikeusasiamiehen mahdollisuudet laillisuusvalvojana ottaa kantaa sisäilma-asioiden erityisasiantuntemusta edellyttäviin tosiseikkoja koskeviin kysymyksiin ovat varsin rajalliset. Nyt käytössäni olleiden asiakirjojen perusteella asia ei Teidän kantelunne perusteella antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Asian kokonaisarviointinissa olen osaltaan ottanut huomioon sen, että käytössäni olleiden tietojen mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto on tehnyt työsuojelutarkastukset seitsemään Kot-

kan kouluun syyskuussa 2018 (mukaan lukien Haukkavuoren ja Otsolan koulut). Lisäksi aluehallintovirasto teki lokakuussa Kotkan kaupungin opetustoimeen työsuojelutarkastuksen, jolla käsiteltiin kouluihin tehtyjä tarkastuksia ja niillä tehtyjä havaintoja sekä annettuja velvoitteita (toimintaohjeita), joita tullaan valvomaan seuraavilla työsuojelutarkastuksilla.

Totean vielä lopuksi seuraavan.

Eduskunnan oikeusasiamies hoitaa laillisuusvalvontatehtäväänsä paitsi tutkimalla kanteluja, myös tekemällä tarkastuksia virastoihin ja laitoksiin. Tähän asiaan perehdyttyäni olen päättänyt tehdä tarkastuksen Kotkan kaupungin opetustoimeen syksyllä 2019, missä yhteydessä on mahdollista edelleen arvioida ja ottaa huomioon niitä seikkoja, joihin nyt kiinnititte oikeusasiamiehen huomiota.

Tästä vastauksesta lähetetään jäljennös tiedoksi Kotkan kaupungille.