

20.12.2002

2736/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen

LINTUJEN RUOKINTAKIELTOA YM. KOSKEVA PÄÄTÖS

1

KANTELU

Olette 3. ja 15.12.2000 osoittanut oikeusasiamiehelle kantelukirjoitukset, jotka koskevat Lappeenrannan kaupungin ja Etelä-Suomen lääninhallituksen menettelyä lintujen ruokintakieltoa ym. koskevassa asiassa.

Arvostelette erityisesti Lappeenrannan kaupungin ympäristölautakunnan päätöksiä 13.8.1997 ja 12.8.1998, joilla lautakunta on kieltänyt Teitä ja Mirja Hjerppeä ruokkimasta lokkeja, variksia ja myös muita näihin rinnastettavia lintuja, ja ympäristölautakunnan kieltojen tehosteeksi 12.8.1998 kummallekin asettamaa 10.000 markan suuruisia uhkasakkoa. Lisäksi arvostelette terveystarkastajan johtajan Päivi Roineen ja ympäristöjohtaja Ilkka Räsäsen sekä terveystarkastaja Kimmo Damstedtin menettelyä asiassa.

Arvostelette myös Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveystarkastajan Teidän ja Mirja Hjerppen sekä Eero Kivimäen hallintokanteluihin 13.11.2000 antamaa päätöstä ja päätöksen esittelijänä toiminutta ylitarkastaja Irma Kannista.

Pyydätte oikeusasiamiestä poistamaan uhkasakon ja tutkimaan, ovatko viranomaisten toimet olleet lainmukaisia ja asianmukaisia.

Olette toimittanut asiassa vielä 20.6.2001 päivätyn lisäkirjoituksen.

2

RATKAISU

Lappeenrannan kaupungin ympäristötoimi on 12.3.2001 antanut selvityksen asiassa. Olette 7.5.2001 antanut vastineenne selvityksen johdosta.

Lisäksi tänne on hankittu nähtäväksi Etelä-Suomen lääninhallituksen asiakirjavihko, joka liittyy lääninhallituksen 13.11.2000 Teidän ym. hallintokanteluihin antamaan päätökseen.

Lisäksi tämän kanteluasian esittelijä on ollut puhelimitse yhteydessä ympäristöjohtaja Ilkka Räsäseen.

3

RATKAISU

3.1

Tapahumat

Lintujen ruokintakieltoa koskevat päätökset

Lappeenrannan kaupungin ympäristölautakunta on päätöksellään 13.8.1997 § 139 kieltänyt terveydensuojelulain 51 §:n nojalla Teitä ruokkimasta lokkeja, variksia tai muita vastaavia lintuja. Kielto koskee myös pikkulintujen ja muiden eläinten, kuten siilien ja kissojen ruokkimista siten, että ruokinta houkuttelee mainittuja lintuja pihapiiriinne.

Ympäristölautakunta on päätöksellään 12.8.1998 § 115 määrännyt terveydensuojelulain 31 ja 51 §:n nojalla vastaavanlaisen lintujen ruokintakiellon Tikantie 19:n kiinteistön omistajalle Mirja Hjerppelle. Lisäksi ympäristölautakunta kehotti Hjerppeä huolehtimaan kiinteistön omistajana, että kiellossa mainittua toimintaa ei harjoiteta kiinteistön pihamaalla muiden henkilöiden toimesta.

Uhkasakkojen asettaminen

Koska lautakunnan mukaan oli syytä olettaa, että sen määräämistä kielloista huolimatta edellä kerrottua toimintaa saatetaan jatkaa, ympäristölautakunta on 12.8.1998 § 115 asettanut määräys-
tensä tehosteeksi terveydensuojelulain 53 §:n 2 momentin nojalla Teille ja Hjerppelle kummallekin uhkasakon, jonka määrä on 10.000 markkaa.

Uusi päätös ruokintakiellosta ja uhkasakkojen asettamisesta

Ympäristölautakunnan päätöksen 14.10.1998 § 161 esittelytekstissä on esitetty muun muassa seuraavaa:

"Ympäristölautakunnan kokouksessa 12.8.1998 on asian käsittelyn aikana ollut läsnä kaupungin hallituksen edustaja Matti Kuronen, jolla on ympäristölautakunnassa puheoikeus. Kurosella on sukulaisuussuhteen kautta yhteys Tikantielle ja Kuronen voidaan katsoa mahdollisesti jääviksi osallistumaan asian esittelyyn.

Hallintolainkäyttölain perusteella viranomainen voi korjata päätöksensä (itse-oikaisu), jos sen käsittelyssä on tapahtunut virhe. Ympäristölautakunnan tulee tällöin tehdä asiasta uusi päätös."

Ympäristölautakunta päätti 14.10.1998 § 161 uudelleen kieltää Hjerppeä ruokkimasta lintuja sekä asettaa Teille ja Hjerppelle kummallekin 10.000 markan suuruisen uhkasakon. Päätös on samansisältöinen kuin lautakunnan aikaisempi päätös 12.8.1998.

Etelä-Suomen lääninhallituksen päätös hallintokanteluihin

Etelä-Suomen lääninhallitus on 13.11.2000 antanut päätöksensä Teidän ja Eero Kivimäen hallintokanteluihin Lappeenrannan ympäristötoimen/-lautakunnan menettelystä lintujen ruokinta-asiassa. Lääninhallitus on katsonut päätöksessään, että Lappeenrannan ympäristölautakunta on toiminut oikein kieltäessään 13.8.1997 terveydensuojelullisin perustein Teitä ruokkimasta Tikantie 19 pihalueella lintuja. Lautakunnan päätös on perustunut mahdolliseen terveyshaittaan ja viranhaltijoiden tarkastuksiin.

Lääninhallitus on katsonut, että Tikantie 19 pihalueella ruokitaan mm. lintuja, ja että lintujen ruokkiminen on lisännyt kohtuuttomasti lintujen määrää. Lääninhallitus on edellyttänyt, että ympäris-

tölautakunta ryhtyy terveydellisiin perusteisiin toimenpiteisiin vahinkolintujen vähentämiseksi Mattilan omakotialueella.

Ympäristölautakunnan antamat määräykset lintujen ruokinnasta

Ympäristölautakunta on 28.12.2000 (§ 176) päättänyt jättää toistaiseksi tuomitsematta Teille asettamansa uhkasakon. Ympäristölautakunta on kuitenkin tuolloin päättänyt (§ 177) antaa terveydensuojelulain 51 §:n nojalla Teille lintujen ruokinnasta päätöksestä tarkemmin ilmenevät määräykset, jotka tuli toteuttaa 31.1.2001 mennessä. Kouvolan hallinto-oikeus on sittemmin päätöksellään 9.12.2002 hylännyt valituksenne ympäristölautakunnan päätöksestä.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös purkuhakemukseen

Korkein hallinto-oikeus on 15.6.2001 purkanut ympäristölautakunnan hakemuksesta edellä mainitun ympäristölautakunnan päätöksen 12.8.1998 § 115 lintujen ruokintakiellon määräämisestä ja uhkasakon asettamisesta Hjerppeä koskevalta osin.

Korkein hallinto-oikeus on lausunut päätöksensä perusteluissa muun muassa seuraavan:

"Saari on myöntänyt ruokkineensa pikkulintuja ja muita eläimiä. Sen sijaan Hjerppe on kieltänyt tämän. Lautakunta on purkuhakemuksessaan ilmoittanut, ettei uhkasakkopäätöstä tehtäessä ole ollut riittävää näyttöä Hjerppen osallistumisesta lintujen ruokintaan niin, että siitä aiheutuisi terveyshaittaa ja että naapurien väitteet Hjerppen toimista lintujen syöttämisessä ovat osoittautuneet virheellisiksi. Lautakunnan päätös perustuu siten ilmeisen väärään lain soveltamiseen ja asiaan on saatu myös uutta selvitystä. Lautakunnan päätös kysymyksessä olevan kiellon ja uhkasakon asettamisesta on siten Hjerppeä koskevalta osalta hallintolainkäyttölain 63 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan nojalla purettava."

3.2

Sovellettavat säännökset ja määräykset

Terveydensuojelulain (763/1994) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ylläpitää ja edistää väestön ja yksilön terveyttä sekä ennalta ehkäistä, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa (terveydensuojelu). Terveyshaitalla tarkoitetaan ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä.

Terveydensuojelulain 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 31 §:ssä on säädetty, että kunnan terveydensuojeluviranomainen voi velvoittaa kiinteistön tai yleisen alueen omistajan tai haltijan ryhtymään tarvittaessa toimenpiteisiin terveyshaittaa aiheuttavien mikrobien ja vahinkoeläinten hävittämiseksi kiinteistöltä tai yleiseltä alueelta. Kunnan terveydensuojeluviranomainen voi määrätä kunnassa tarpeellisista toimenpiteistä vahinkoeläinten hävittämiseksi, mikäli niiden voidaan katsoa levittävän tauteja tai muutoin aiheuttavan terveyshaittaa.

Terveydensuojelulain 51 §n 1 momentissa (763/1994) oli säädetty:

" Kunnan terveydensuojeluviranomaisella on oikeus antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveyshaitan poistamiseksi tai sen syntymisen ehkäisemiseksi. Toiminnan, jota varten on myönnetty sijoituslupa, keskeyttämisestä terveyshaittojen poistamiseksi tai vähentämiseksi säädetään 12 §:ssä"

Terveydensuojelulain 53 §:ssä on puolestaan säädetty uhkasakosta sekä teettämisen- ja keskeyttämishuokasta:

"Jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten mukaisen velvollisuutensa, valvontaviranomainen voi päätöksellään velvoittaa asianomaisen määrääjässä oikeaisemaan sen, mitä on oikeudettomasti tehty tai lyöty laimin.

Lääninhallitus tai kunnan terveydensuojeluviranomainen voi tehostaa tämän lain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai että toiminta keskeytetään tai kielletään.

Uhkasakkoa, teettämishuokkaa ja keskeyttämishuokkaa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa (1113/90) säädetään."

Lappeenrannan kaupungin järjestyssäännön 36 §:ssä on määrätty, että taajaan rakennetulla alueella on lintujen ja muiden eläinten ruokkiminen kielletty, mikäli siitä aiheutuu haittaa, häiriötä tai terveydellistä vaaraa. Kuntalain 7 §:n ja järjestyssäännön 43 §:n mukaan järjestyssäännön rikkomisesta voidaan tuomita sakkoon.

3.3

Oikeudellinen arviointi

3.3.1

Lappeenrannan kaupungin ympäristölautakunnan menettely

Lintujen ruokintakiellon määrääminen Teille

Olette korostanut, että terveydensuojeluviranomaisena toiminut ympäristölautakunta ei ole voinut osoittaa yhdenkään ihmisen sairastuneen suorittamanne lintujen ruokinnan johdosta. Kieltojen ja määräysten antaminen terveydensuojelulain 51 §:n 1 momentin nojalla ei kuitenkaan edellytä, että elinympäristössä olisi jo todettu ihmisten sairastuneen tai saaneen muita terveydenhäiriöitä. Riittää, että elinympäristössä on todettu sellainen tekijä tai olosuhde, joka voi aiheuttaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä.

Hallituksen esityksessä terveydensuojelulaiksi (HE 42/1994) on todettu, että kiellon tai määräyksen tulisi perustua ensi sijassa terveysviranomaisen tekemään tutkimukseen tai mittaukseen tai muuhun haitan olemassaoloa kuvaavaan luotettavaan tietoon. Nähdäkseni ennen määräyksen antamista viranomaisen täytyy selvittää toisaalta todelliset olosuhteet ja toisaalta se, että niistä voi riittävän luotettavan tutkimustiedon mukaan aiheutua terveyshaittaa.

Kunnan ympäristölautakunta on todentanut lintujen määrän ja ruokinnan alueella suoritettujen tarkastusten perusteella. Tutkimustiedon osalta ympäristölautakunta on viitannut lautakunnan päätöksistä tarkemmin ilmeneviin selvityksiin Salmonella-, Campylobacter-, Yersinia- ja Chlamydia-

sukujen bakteeri-infektioista. Selvitysten perusteella tartuntavaaraa ihmisiin on pidetty varsin vähäisenä. Tartuntavaara kuitenkin kasvaa, kun lintujen lukumäärä huomattavasti lisääntyy ja kun kysymys on tiiviisti rakennetusta omakotialueesta.

Ympäristölautakunta on sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla päättänyt 13.8.1997 kieltää Teitä ruokkimasta lokkeja ja variksia ja muita vastaavia lintuja. Kielto koskee myös pikkulintujen ja muiden eläinten, kuten siilien ja kissojen ruokkimista siten, että ruokinta houkuttelee mainittuja lintuja pihapiiriinne. Saadun selvityksen perusteella asiassa ei ole aihetta epäillä, että ympäristölautakunta olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin taikka menettänyt muutoinkaan lainvastaisesti.

Uhkasakon asettaminen Teille 12.8.1998

Ette valittanut ympäristölautakunnan päätöksestä 13.8.1997, joten päätös sai lainvoiman. Suoriteuissa tarkastuksissa ilmeni, että olitte kuitenkin jatkanut lintujen ja muiden eläinten syöttämistä siten, että se houkutteli paikalle myös lokkeja, puluja ja niihin rinnastettavia lintuja. Myönsitte ruokkineenne lintuja ja ilmoititte jatkavanne lintujen ruokkimista niin kauan kuin elätte.

Ympäristölautakunta on sille terveydensuojelulain 53 §:n 2 momentin mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla päättänyt 12.8.1998 asettaa Teille aiemmin määräämänsä ruokintakiellon tehosteeksi 10.000 markan uhkasakon. Saadun selvityksen perusteella asiassa ei ole aihetta epäillä, että ympäristölautakunta olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin taikka menettänyt muutoinkaan lainvastaisesti näin tehdessään.

Lintujen ruokintakiellon määrääminen ja uhkasakon asettaminen Hjerppelle 12.8.1998

Kunnan ympäristölautakunta on todentanut lintujen määrän ja ruokinnan alueella suoritettujen tarkastusten perusteella. Tutkimustiedon osalta ympäristölautakunta on edellä esitetyn mukaisesti viitannut ympäristölautakunnan päätöksistä tarkemmin ilmeneviin selvityksiin.

Hallintomenettelylain 17 §:n mukaiseen selvittämisvelvollisuuteen kuuluu varmistaa, että päätös perustuu todelliseen asiantilaan. Ympäristölautakunta ei kuitenkaan ole asianmukaisesti varmistunut siitä, että myös Hjerppe olisi osallistunut lintujen ruokintaan, vaan se on luottanut naapureiden väittämiin, jotka lautakunnan mukaan ovat sittemmin osoittautuneet virheellisiksi. Korkein hallinto-oikeus onkin tämän vuoksi purkanut ympäristölautakunnan päätöksen sen hakemuksesta Hjerppeä koskevilta osin.

Uusi päätös ruokintakiellosta ja uhkasakkojen asettamisesta

Ympäristölautakunta on päätöksellään 14.10.1998 § 161 pyrkinyt korjaamaan aikaisempaan päätökseensä mahdollisesti liittyneen menettelyvirheen. Ympäristölautakunta on tulkinnut, että lautakunnan kokoukseen 12.8.1998 oli osallistunut esteellinen henkilö, ja ratkaissut tämän vuoksi lintujen ruokintakiellon määräämistä Hjerppelle sekä uhkasakkojen asettamista Teille ja Hjerppelle koskevan asian uudelleen asiallisesti aikaisemman päätöksensä mukaisesti.

Hallintomenettelylain 26 §:ssä on säädetty, että jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen vääriin lain soveltamiseen, viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen (asiavirheen korjaaminen). Asiavirhettä ei saa korjata asianosaisten suostumuksesta.

Asiavirheen korjaamisessa on kysymys *sisällöltään virheellisen* päätöksen korjaamisesta. Hallintomenettelylain 26 §:n säännöksen tarkoituksena ei ole, että viranomainen korjaisi virheellisen menettelynsä ja ratkaisi asian asiasisällöltään samalla tavalla uudelleen. Asiassa ei ole myöskään selvitystä siitä, että sen paremmin Te kuin Hjerppenkään olisi antanut suostumustaan asiavirheen korjaamiseen/asian uudelleen ratkaisemiseen ympäristölautakunnan nyt päättämällä tavalla. Ympäristölautakunnan menettely on näin ollen pidettävä lainvastaisena.

Ympäristölautakunta ei ole hakenut Hjerppen osalta edellä mainitun päätöksensä 14.10.1998 purkua korkeimmalta hallinto-oikeudelta, vaikka se onkin hakenut aikaisemman samansisältöisen päätöksensä 12.8.1998 purkua. Näin ollen ensiksi mainittu päätös näyttäisi olevan edelleen voimassa.

Määräykset lintujen ruokinnasta

Oikeusasiamies ei puutu toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevaan asiaan eikä asiaan, josta on valitettu tai josta voi vielä valittaa. Ympäristölautakunta on päätöksellään 28.12.2000 antanut Teille määräyksiä lintujen ruokinnasta ja Kouvolan hallinto-oikeus on päätöksellään 9.12.2002 hylännyt valituksenne ympäristölautakunnan päätöksestä. Kouvolan hallinto-oikeuden päätöksestä voi vielä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Tämän vuoksi en voi puuttua tähän asiaan.

3.3.2

Lappeenrannan kaupungin ympäristötoimen virkamiesten menettely

Saadun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että ympäristötoimen virkamiehet olisivat menetelleet asiassa lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuutensa.

3.3.3

Etelä-Suomen lääninhallituksen menettely

Ette ole kantelussanne yksilöinyt miltä osin olette tyytymätön Etelä-Suomen lääninhallituksen menettelyyn. Tulkitsen, että olette tyytymätön siihen, että lääninhallitus on katsonut päätöksessään, että Lappeenrannan ympäristölautakunta on toiminut oikein kieltäessään 13.8.1997 terveyden-suojelullisin perustein Teitä ruokkimasta Tikantie 19 piha-alueella lintuja.

Olen edellä todennut, että ympäristölautakunta on tehnyt päätöksensä sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja että asiassa ei ole aihetta epäillä, että ympäristölautakunta olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin taikka menetellyt muutoinkaan lainvastaisesti. Näin ollen minulla ei ole myöskään huomautettavaa lääninhallituksen ympäristölautakunnan päätöstä koskevan kannanoton johdosta.

Tulkitsen arvostelunne koskevan kuitenkin myös sitä, että lääninhallitus on päätöksessään edellyttänyt, että ympäristölautakunta ryhtyy terveydellisin perustein toimenpiteisiin vahinkolintujen vähentämiseksi Mattilan omakotialueella. Ilmeisesti katsotte lääninhallituksen edellyttävän lintujen hävittämistä, mistä kuitenkaan ei ole kysymys. Kysymys on mielestäni siitä, että pikkulintujen ja muiden eläinten ruokinta tulee järjestää siten, ettei se houkuttele lääninhallituksen tarkoittamia vahinkolintuja alueelle.

Arvostelette päätöksestä lääninhallituksen virkamiehiä, vaikka kysymys on ollut lääninhallituksen päätöksestä. Kirjoituksenne perusteella asiassa ei ole aihetta epäillä, että kyseiset virkamiehet olisivat menettelleet asiassa lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuutensa.

4

YHTEENVETO JA TOIMENPIDE

Edellä kerrotun perusteella sen paremmin Lappeenrannan kaupungin ympäristölautakunta tai ympäristötoimi kuin Etelä-Suomen lääninhallitukseen ei ole menetellyt asiassa lainvastaisesti lukuun ottamatta ympäristölautakunnan 12.8.1998 Hjerppelle määräämää lintujen ruokintakieltoa uhkasakkoineen ja ympäristölautakunnan menettelyä 14.10.1998, kun se oli ratkaissut uudelleen 12.8.1998 päättämänsä asian.

Koska ympäristölautakunta on itse pyrkinyt korjaamaan virheensä hakemalla Hjerppelle 12.8.1998 määräämänsä lintujen ruokintakiellon ja asettamansa uhkasakon purkamista korkeimmalta hallinto-oikeudelta, ympäristölautakunnan menettely ei anna minulle aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että kiinnitän vastaisen varalle nykyisen ympäristö- ja rakennuslautakunnan huomiota hallintomenettelylain 17 §:n mukaiseen selvittämisvelvollisuuteen kieltoja ja uhkasakkoja asetettaessa sekä pyydän ympäristö- ja rakennuslautakuntaa ilmoittamaan minulle 15.3.2003 mennessä, mitä se mahdollisesti aikoo tehdä Hjerppelle 14.10.1998 määrätyn lintujen ruokintakiellon ja hänelle asetetun uhkasakon suhteen.

Mitä tulee pyyntöönne Teille asetetun uhkasakon poistamisesta, totean, että oikeusasiamies ei voi lain mukaan poistaa uhkasakkoa, vaan siitä päättää joko uhkasakon asettanut viranomainen tai muutoksenhakuviranomainen.

Jäljennös tästä vastauksestani lähetetään tiedoksi myös Etelä-Suomen lääninhallitukselle.

Kirjoituksenne liitteet palautetaan oheisena.