

16.8.2012

Dnro 2822/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteri Piatta Skottman-Kivelä

TALOUDELLISET SYYT EIVÄT VÄHENNÄ KUNNAN VASTUUTA

1

KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiehelle 19.8.2010 osoittamassaan kirjeessä sekä 9.9.2010 saapuneessa lisäkirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Vihdin kunnan menettelyä Nummelanharjun koulun (jäljempänä koulu) sisäilmaongelmien käsittelyssä ja koulun korjaamisessa.

Kantelija kertoi, että koulun kosteus- ja homeongelma oli ollut tiedossa jo vuosia ja sitä oli tuloksetta yritetty ratkoa. Vihdin kunta oli syksyllä 2009 päättänyt korjata koulurakennuksen kahdessa vaiheessa niin, että ensimmäisessä vaiheessa siirrettäisiin perusluokkatiloja uudisrakennukseen alkuvuoteen 2011 mennessä ja muut, ns. toiminnallisten aineiden luokat korjattaisiin toisessa vaiheessa vuonna 2014. Vanhan rakennuksen ongelmia oli loppuvuonna 2009 yritetty ratkaista ylipaineistuksella ja tehopuhdistuksella. Kantelijan näkemyksen mukaan alun perin virheellisesti rakennettua taloa ei kuitenkaan saataisi korjattua ”vippaskonstein”, vaan uusi rakennus olisi varmin ja edullisin ratkaisu.

Kantelijan mukaan ylipaineistus ja tehopuhdistus olivat riittämättömiä ja virheellisiä keinoja homeongelman ratkaisemiseen. Siirtämällä koulun korjaukset kuntataloudesta johtuvista syistä pitkälle tulevaisuuteen Vihdin kunta oli tietoisesti vaarantanut koulun oppilaiden ja henkilöstön terveyden. Heidän oireiluaan ei järjestelmällisesti seurattu, eikä kunnassa ollut koulun sisäilmaongelmien käsittelyssä riittävästi asiantuntemusta. Kantelija epäili myös, että Vihdin kunnassa oli vuonna 2009 suuriin talonrakennushankkeisiin tarkoitetuista varoista jäänyt ylijäämä siirretty tietoisesti vuoden 2010 talousarvion ”paikkaamiseen”.

Kunnanhallitukselta pyydetyn lausunnon saamisen jälkeen lähettämässään lisäkirjeissä 10.1, 24.1, 27.1 ja 15.4.2011 kantelija kertoi muun muassa, että ns. ykkösvaiheen uudisrakennuksen valmistumisen jälkeenkin edelleen noin puolet oppitunneista pidettiin vanhoissa homeelle altistuneissa tiloissa, joissa oireilevia oppilaita ja opettajia oli useita.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumatietoja

Kantelun ja saadun selvityksen mukaan koulun sisäilmaongelmaa oli Vihdissä käsitelty ainakin seuraavasti.

Vuosi 2005

Nummelanharjun koulukeskuksesta (päärakennus Nummelanharjun yläasteen koulu ja siihen yhdyskäytävällä liitetty lukiorakennus) oli tehty kuntoarvio, jonka pohjalta laaditun kuntoarvioraportin 12.5.2005 mukaan rakennukset olivat pääosin kuntoluokassa tyydyttävä.

Vuosi 2006

Kuntoarvioraportin perusteella oli laadittu tutkimusseloste.

Vuosi 2007

Vihdin kuntaan oli perustettu sisäilmaryhmä. Lokakuussa ympäristötarkastaja ja tilahallinnon edustaja tekivät epäillyn sisäilmaongelman johdosta tarkastuksen koululla. Rehtorin pyynnöstä kunnan sisäilmaryhmä teki tarkastuskäynnit loka- ja joulukuussa.

Vuosi 2008

Koulun tilannetta oli käsitelty sisäilmaryhmässä useita kertoja. Kesällä koululla oli suoritettu kosteuskartoitukset vesivahingon vuoksi sekä joului- ja tammikuussa 2009 sisäilmasto- ja kosteustekniset kuntotutkimukset. Länsi-Uudenmaan ympäristöterveyden edustajat olivat ottaneet toukokuussa pölynäytteen liikuntasalista. Vihdin kunnan työsuojelutoimikunta suoritti koululla työpaikkakäynnin 30.11.2008. Raportissaan toimikunta totesi, että liikuntasalin ongelmat oli ratkaistava pikimmiten työ- ja opiskeluturvallisuuden turvaamiseksi, sillä sekä oppilaat että opettajat olivat kokeneet erilaisia hengitysoireita, huimausta ja väsymystä. Myös koulun eräissä muissa tiloissa oli havaittu selkeää homeen hajua.

Vuosi 2009

Vuonna 2008 koulurakennuksessa ilmenneistä ongelmista osa oli korjattu vuoden 2009 alussa ja samalla oli aloitettu laajemmat tutkimukset muiden vaurioiden löytämiseksi.

Liikuntasalin tiloja varten oli tehty korjausohjelma. Tammikuussa tehtiin sisäilmaselvityksen lähtötilannetarkastus ja liikuntasalin ulkoseinärakenteiden korjaus. Perusteellinen sisäilmatutkimus oli tehty maaliskuussa lähtötilanneselvityksen ja tutkimussuunnitelman mukaisesti. Tutkimuksen tehnyt ISS Proko Oy oli antanut useita suosituksia muun muassa lisätutkimuksia, korjaustoimia ja rakennuksen ulkoseinärakenteiden tiivistyskorjauksia varten. Suositusten perusteella koulussa oli suoritettu tehostettu homepölysiivous ja mikrobianalyysi kesäkuussa, jolloin myös sisäilmasto- ja kosteustekninen kuntotutkimus oli valmistunut. Korjaustoimenpiteiden jälkeen liikuntasalin mikrobipitoisuudet olivat kahden näytteenottokerran aikana olleet alhaisia ja normaaleja talviaikaisia pitoisuuksia, mutta tekstiilikuitupölyn pitoisuudet olivat kuitenkin olleet vielä korkeita. Tulokset edellyttivät liikuntasalin olosuhteiden seurantaa, mutta salin käyttöä saattoi jatkaa normaalisti. Uusia mikrobinäytteitä otettiin 29.6. ja analysointi suoritettiin 26.8. Tehosiivouksen näytteistä laadittiin selvitykset elokuussa, eikä näissä näytteissä oltu havaittu poikkeavia mikrobeja. Marraskuussa laadittiin mikrobien seurantakartoitus, jonka mukaan runsasta, kosteus- ja homevaurioon viittaavia mikrobipitoisuuksia ei ilma- ja pintanäytteissä esiintynyt. Liikuntasalista laadittiin myös kokonaan oma selvityksensä marraskuussa.

Vihdin kunnan talousarviossa oli varauduttu suorittamaan koululla välittömiä korjauksia turvalli-

suuden takaamiseksi. Helmikuussa kunta jätti hakemuksen valtion tuen saamiseksi koulujen perusparantamiseen hyväksytyin hankesuunnitelman mukaisesti (Nummelanharjun koulun uudisrakennus, I-vaihe). Hankesuunnitelmassa käytiin läpi tehtyjä tutkimuksia, joiden perusteella oli päätetty, että I-vaiheessa muun muassa toteutettaisiin 12 ns. sileää luokkatilaa, hallinnon tilat, uusi palvelukeittiö ja peruskorjataan liikuntatilat. II-vaiheessa toteutettaisiin loput sileät luokkatilat, yläkoulun erikois- ja aineluokat ja ruokala. II-vaiheen oli tarkoitus valmistua vuonna 2014.

Vihdin kunnan sisäilmaryhmä ja Länsi-Uudenmaan ympäristöterveyden edustajat kävivät koululla 5.10. Käynnin yhteydessä ympäristöterveyden edustajat olivat todenneet koulussa laajalti vanhaan kosteusvaurioon liittyvää hajua. Myös huomattava osa tilojen käyttäjistä oli kertonut kokeneensa tilojen käyttöön liittyvää oireilua. Länsi-Uudenmaan ympäristöterveys pyysi 7.10. kunnalta selvitystä siitä, miten ja mihin mennessä terveyshaittaa aiheuttava vaurio tai terveyteen kohdistuva altistus poistettaisiin.

Vihdin kunnanvaltuuston pöytäkirjassa 5.10.2009 (§68) todetaan, että koulussa loppuvuonna 2008 ilmenneitä sisäilmaongelmia osin korjattiin jo heti vuoden 2009 alussa ja samalla aloitettiin laajemmat tutkimukset muiden vaurioiden löytämiseksi. Talousarviossa oli varauduttu suorittamaan välittömiä korjauksia turvallisuuden takaamiseksi 350.000 eurolla. Pöytäkirjan mukaan jo tässä vaiheessa oli varmistunut, että rakennuksessa esiintyi useampia kosteus- ja homevaurioita. Rakennusta jouduttaisiin korjaamaan vuosittain uusien vaurioiden ilmaantuessa niin kauan, kunnes rakennus perusparannettaisiin. Kunnan taloudellisen tilanteen vuoksi perusparannusta oli kuitenkin siirretty tulevaisuuteen.

Pöytäkirjassa todetaan vuoden 2009 alussa ilmenneen mahdollisuus jättää perusparannusanomus valtion tuen saamiseksi kosteus- ja homevaurioituneiden koulujen perusparantamiseksi. Hakemus perusparannuksesta oli jätetty 12.2.2009. Kunnanvaltuusto oli päättänyt 27.4.2009, että koulun perusparannus toteutettaisiin 18.2.2009 päivätyn hankesuunnitelman mukaisesti.

Nummelanharjun koulun suunnitteluryhmä oli toukokuussa päättänyt jatkaa suunnittelua uudisrakennusvaihtoehdolla, koska koulun vauriot olivat osoittautuneet alustavia arvioita laajemmiksi. Kunnanvaltuusto päätti 5.10.2009 hyväksyä ensimmäisen osan uudisrakennuksen rakentamisen, mikäli hankkeelle saataisiin yli 30 % valtionosuutta.

Koulun vaurioituneessa osassa aloitettiin joulukuussa ylipaineistus teknisen lautakunnan 6.10. tekemän päätöksen mukaisesti. Vihdin kunnan tilapalvelun Länsi-Uudenmaan ympäristöterveydelle 14.10. antaman selvityksen mukaan asiassa tulitaisiin etenemään sen mukaan, miten suoritettavat toimenpiteet vaikuttivat tilanteeseen, joten haitan lopullinen poistuminen ei tuolloin ollut tiedossa. Terveyshaitat tulitaisiin poistamaan kokonaan edellä mainituin tai lisätoimenpitein. Selvityksen mukaan asiaa käsiteltiin kunnan sisäilmatyöryhmässä, kiinteistöryhmässä ja koulun suunnitteluryhmässä. Koulun tilanteesta oli pidetty lukuisia tiedotustilaisuuksia koulun henkilöstölle.

Vihdin tilapalvelu antoi Länsi-Uudenmaan ympäristöterveydelle lisäselvityksen 18.11. Lisäselvityksen mukaan terveyshaittaa oli selvitetty mikrobinäyttein, rakenteita tutkimalla ja seuraamalla henkilöstön ja koululaisten oireita. Tutkimukset oli tehnyt ulkopuolinen asiantuntija ja toisaalta työterveys- ja oppilashuolto olivat seuranneet tehostetusti oireilua. Tilannetta oli käsitelty myös sisäilmaryhmässä, jossa ympäristöterveydellä oli edustus. Yhteenvetona oli todettu terveyshaitan olemassaolo. Lisäselvityksen mukaan kesällä 2009 suoritettu tehostettu siivous oli parantanut sisäilman laatua, mutta oireilu koulussa oli alkanut uudelleen ennen syyslomaa ja seurantanäytteet paljastivat mikrobien määrän palautuneen kevään 2009 tasolle. Lisäselvityksen mukaan oppilaiden pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetut tilat valmistuisivat vuoden 2010 loppupuolella, mui-

den tilojen osalta sisäilman laatua ja oireilua seurattiin tehostetusti ja tarvittaessa ryhdyttäisiin muihin toimenpiteisiin. Pahemmin oireilleet henkilöt oli siirretty muihin tiloihin. Nykyisten tilojen terveyshaitan poistamiseksi oli päädytty ylipaineistukseen ja tehostettuun siivoukseen.

Vihdin sisäilmaryhmän pöytäkirjasta 16.12.2009 ilmenee, että kunta oli 5.8. julkaissut tiedotteen, jonka mukaan koulukiinteistössä suoritettujen toimenpiteiden merkitystä seurattiin, koulun sisäilma vastasi normaalia koulurakennusta ja koulutoiminta saattoi koululla alkaa. Koululla oli järjestetty tiedotustilaisuus opettajille 24.9.2009. Rehtori oli lähettänyt tiedotteen oppilaiden vanhemmille.

Sisäilmaryhmän pöytäkirjan mukaan henkilökunnan työskentely koulun tiloissa oli kuitenkin syyslukukaudella 2009 käynyt koko ajan vaikeammaksi. Suurin osa henkilökunnasta oli saanut oireita ja osa ei pysynyt lainkaan työskentelemään koulun tiloissa. Lisäksi vanhemmille tehdyn tiedustelun mukaan 86 % kyselyyn vastanneista oppilaista (54 % kaikista oppilaista) oli huoltajien arvion mukaan saanut määrittelemättömiä allergiaoireita syksyn aikana. Kaksi oppilaista oli pyytänyt koulun vaihtoa vaikeiden oireilujen takia.

Vuosi 2010

Tammikuussa koulussa oli muun muassa suoritettu lisää mittauksia. Työterveyslaitos oli laatinut analyysivastauksen haihtuvista orgaanisista yhdisteistä. Kunnanjohtaja oli nimennyt koulun II-vaiheen työryhmän 5.3.

Länsi-Uudenmaan ympäristöterveys oli suorittanut uusintatarkastuksen koululla 11.5. terveydensuojelulain 26 §:n mukaisen terveyshaitan selvittämiseksi. Tarkastuspöytäkirjan mukaan terveyshaittaa aiheuttavana tekijänä oli todettu tunkkaista kosteusvaurioihin viittaavaa hajua sekä otsonin hajua. Tiloissa jatkuvasti tai säännönmukaisesti esiintyvät vieraat hajut voivat viitata terveyshaittaan. Ympäristöterveys esitti kunnalle jatkoselvityspyynnön 21.7.

Vihdin kunnan teknisen ja ympäristökeskuksen vastauksen 11.8. mukaan aiemmin aloitettuja selvitysprosesseja (mikrobinäytteet, työterveyshuollon ja kouluterveydenhuollon tekemä oireiden seurata) oli jatkettu. Näytteenottomenettelyssä oli siirrytty seurantatutkimuksiin ja luokissa oli tehty perusteellisia puhdistus-, tiivistys- ja maalaustöitä. Selvityksessä oli myös selostettu tilajärjestelyjä; muun muassa muutamien luokkatilojen toimintoja oli siirretty väistötiloihin koulun yhteydessä olleisiin parakkeihin.

Heinäkuussa ja lokakuussa oli koululla suoritettu mikrobien seurantatutkimus. Tulosten perusteella rakennuksen ylipaineistus toimi merkkisavukokeiden perusteella hyvin luokan 3 käytävää lukuun ottamatta ja sisäilmanäytteissä esiintyi vain yksittäisiä poikkeavia sienilajeja. Asiakirjojen mukaan tulokset olivat tavanomaisia eivätkä aiheuttaneet koulussa näiltä osin jatkotoimenpiteitä. Marraskuussa laadittiin sisäilman tutkimussuunnitelma.

Sisäilmaryhmän pöytäkirjasta 22.9.2010 ilmenee, että joulukuussa 2009 ylipaineistus oli vaikuttanut auttavan, mutta tammikuun 2010 lopulla oppilaat olivat jälleen valittaneet huonoa oloa. Kevätlukukaudella oppilaita oli joutunut vaihtamaan koulua ja työntekijöitä oli ollut pitkällä sairauslomalla sisäilmaongelmien vuoksi. Aiemmin sairastuneet olivat oireilleet edelleen.

Länsi-Uudenmaan ympäristöterveys tiedusteli 23. 9. päivätyllä asiakirjalla Vihdin tekniseltä ja ympäristökeskukselta, kouluterveydenhuollolta ja työterveyshuollolta tarkempaa tietoa koulun käyttäjien ja henkilöstön oireista sekä siitä, tapahtuiko mahdollista altistumista edelleen. Ympäris-

töterveys totesi, että terveyshaittojen laatua ja laajuutta oli toiminnanharjoittajan toimesta selvitetty ja terveyshaittoja pyritty estämään erilaisilla toimenpiteillä kuten ylipaineistamalla. Koska tiloissa oli kuitenkin edelleen, saneeraustoimien aloittamisesta huolimatta havaittavissa samanlainen vanha kosteusvaurion haju kuin ennen saneeraustoimia, ympäristöterveys totesi, että rakennekosteuden ja mahdollisten mikrobien esiintymisen vuoksi tiloissa vallitsi terveydensuojelulain 26 §:n tarkoittama altistustilanne.

Vihdin teknisen ja ympäristökeskuksen 15.10. Länsi-Uudenmaan ympäristöterveydelle antaman vastauksen mukaan se oli pyrkinyt poistamaan ja minimoimaan oireilua mahdollisesti aiheuttavia haittoja jatkamalla aiemmin aloitettuja selvitysprosesseja ja toimenpiteitä. Tällaisia toimenpiteitä ovat mm. olleet seurantanäytteet, ylipaineistus, rakennusosien maalaukset ja tiivistykset, tehostettu siivous ja tilojen käytön minimointi.

Kouluterveydenhuollon 7.10. antaman vastauksen mukaan oireilu koulussa oli jatkunut myös syksyllä 2010 ja myös uusia oireilijoita oli ilmennyt. Vihdin kunnan työterveyshuollon 27.9. antamassa vastauksessa oli todettu muun muassa, että koulun henkilökunnan keskuudessa oli todettu infektioherkkyyden lisääntyneen ja astma oli todettu kahdella työntekijällä, joista toinen oli lähetetty ammattitautitutkimuksiin.

Länsi-Uudenmaan ympäristöterveys antoi 31.10.2010 toimenpidekehotuksen. Rakennuksen omistajan toimenpiteet olivat mahdollisesti vähentäneet oireilua, mutta sitä kuitenkin vielä esiintyi. Ympäristöterveyden saamien selvitysten perusteella I-vaiheen uudisrakennus valmistuisi joulukuussa 2010, jonka jälkeen merkittävä osa yläkoulusta pääsisi uusiin tiloihin. II-vaiheen valmistuminen alkaisi arviolta vasta 2013–2014. Edelleen toimenpidekehottuksessa todettiin, että terveysvalvonnan käsityksen mukaan koulun tiloissa aiheutui käyttäjille edelleen terveydensuojelulain 1 § mukaista terveyshaittaa ja tiloissa vallitsi terveydensuojelulain 26 § tarkoittaman altistustilanne kosteusvaurioiden vuoksi. Kosteusvaurioita ei oltu suunniteltu poistettavaksi. Terveysvalvonta kehotti Vihdin kunnan teknistä ja ympäristökeskusta ja Vihdin kunnan sivistyskeskusta ryhtymään välittömästi toimenpiteisiin korvaavien tilojen hankkimiseksi Nummelanharjun koululle. Korvaavat tilat tulisi ottaa käyttöön mahdollisimman pian, viimeistään kuitenkin syyslukukauden 2011 alkuun mennessä.

Ympäristöterveyspäällikön 29.11.2010 allekirjoittaman asiakirjan mukaan edellä mainittu toimenpidekehoitus oli hänen näkemyksensä mukaan suositus, johon tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä.

Vuodet 2011–2012

Vuoden 2011 alusta uudet I-vaiheen tilat olivat käytössä. Kantelijan lisäkirjeiden mukaan edelleen noin puolet tunneista pidettiin vanhoissa tiloissa.

Vihdin kaupungin verkkosivuilta ilmenee, että valtuustoaloitteessa 6.9.2010 oli esitetty korvaavien tilojen hankkimista kaikille oppilaille vuoden 2011 alusta lukien. Vihdin kasvatus- ja koulutuslautakunta totesi kokouksessaan 5.4.2011 (§15) muun muassa, että II-vaiheessa toteutetaan loput sileät luokkatilat, yläkoulun erikois- ja aineluokat ja ruokasali. Seuraavien talousarviovalmistelujen yhteydessä oli mahdollista määritellä, milloin II-vaihe toteutetaan.

Vihdin kunnanvaltuusto päätti 14.11.2011, että koulun II-vaiheen suunnitteluun varataan 300.000 euroa vuodelle 2013 ja toteutuksen aloitukseen merkitään 3.200.000 euron varaus vuodelle 2014. Elokuussa 2012 ainoastaan teknisen työn opetus tulitisiin järjestämään vanhassa koulura-

kennuksessa ja muu opetus tapahtuisi pääasiassa uudessa koulukiinteistössä, Vihdin lukiolta saaduissa tiloissa ja entisen hammashoitolan tiloissa. Tavoitteena oli siirtää kotitalouden opetus elokuussa 2012 tätä oppiainetta varten suunniteltuihin tilaelementteihin. Kunnanvaltuusto päätti 2.4.2012 (§ 9) että koululle vuokrataan tarvittavat tilaelementit (kotitalous ja keittiö) korvaaviksi tiloiksi 1.8.2012 alkaen.

Sivistysjohtajalta 15.8.2012 saatujen tietojen mukaan lukuvuonna 2012–2013 tilanne koululla on seuraava.

Tekninen työ toimii nykyisissä tiloissa, koska niiden sisäilmassa ei ole havaittu ongelmia. Kotitalousluokat toimivat korvaavissa tiloissa viikon 35 jälkeen. Muut luokkatilat sijoittuvat uuteen koulukiinteistöön sekä lukion tiloista neuvoteltuihin tiloihin. Liikunnassa käytetään koulun lähiympäristössä olevia tiloja ja liikuntapaikkoja. Ruokasali toimii nykyisissä tiloissa ja lukuvuonna 2013–2014 väistötiloissa. Sivistysjohtajan mukaan toisen vaiheen rakentamisaikataulu tulee määrittymään talousarviovalmistelun yhteydessä kuluvan syksyn aikana.

3.2 Vihdin kunnanhallituksen lausunto

Asianajajan laatiman Vihdin kaupunginhallituksen lausunnon mukaan koulun homeongelmasta oli alettu saada tietoa vuonna 2005 suoritettuna kiinteistön kuntoarvion johdosta. Tästä lähtien kunta oli johdonmukaisesti pyrkinyt poistamaan koulusta terveyshaittaa ja sen aiheuttajia. Kunta oli käyttänyt jatkuvasti apunaan päteviä asiantuntijoita, jotka olivat perehtyneet muun muassa rakennusterveyteen ja työterveyshuollon teknisiin puoliin.

Vihdin kunnanviraston johtoryhmä oli päättänyt 28.4.2009 perustaa koulun uudisrakentamisen ja peruskorjauksen jatkosuunnittelun työryhmän. Vihdin kunnan sisäilmatyöryhmä oli seurannut tilannetta koululla ja laatinut siitä raportit kokouksissaan asiantuntijajäsenten avustamina. Vihdin kunnan työsuojelutoimikunta oli suorittanut koululla työpaikkakäynnin 30.11.2008 ja Vihdin kasvat- ja koulutuslautakunta oli käsitellyt kunnan talousarviota koulun osalta 17.8., 7.9. ja 14.9.2010.

Tekninen lautakunta puolestaan oli 23.9.2009 ja 17.3.2010 käynyt kokouksissaan läpi kouluun liittyviä asioita. Vihdin kunnan tilapalvelu oli laatinut koulun tilanteesta vuonna 2009 kuusi muistiota ja suunnittelupöytäkirjoja työryhmän kokouksista oli vuosilta 2009–2010 yhteensä kymmenen.

Koululla oli ongelman ratkaisemiseksi tehty erilaisia tilajärjestelyjä ja koulu oli järjestänyt useita tiedotustilaisuuksia koulun tilanteesta.

Lausunnon mukaan se, että investointimäärärahoja oli jäänyt yli valmistuneesta uudisrakennushankkeesta, kertoi vain hyvästä ja tiukasta taloudenpidosta. Perusteelliset tutkimukset ja niiden läpikäyminen useassa kunnan elimessä veivät aikaa, mutta kunta ei ollut missään vaiheessa viivytellyt asian kanssa. Kunnanhallituksen näkemyksen mukaan koulun homeongelmaa oli korjattu mahdollisimman hyvin niillä resursseilla, jotka olivat olleet käytettävissä.

3.3 Kantelijan vastine

Kantelijan 8.3.2011 antaman vastineen mukaan kunnan olisi viimeistään työsuojelutoimikunnan elokuussa 2008 suorittaman työpaikkakäynnin jälkeen pitänyt voimakkaasti ja määrätietoisesti reagoida saatuun informaatioon oppilaiden ja opettajien oireilusta. Oireilua ei myöskään syste-

maattisesti mitattu. Kantelijan mukaan Vihdin kunta oli siten aiheuttanut monen ihmisen pysyvän sairastumisen.

3.4 Oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 7 §:n 1 momentin (731/1999) mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Suomen perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen.

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetään, että julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Hallituksen esityksen (HE 309/1993) mukaan säännöksellä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa. Julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä 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.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus

Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59-60/1991) 3 artiklan 1 kohdan mukaan julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten ja lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Terveydensuojelulaki

Terveydensuojelulain (763/1994) 26 §:ssä säädetään asunnon ja muun oleskelutilan terveydellisistä vaatimuksista, että asunnon ja muun sisätilan sisäilman puhtauden, lämpötilan, kosteuden, melun, ilmanvaihdon, valon, säteilyn ja muiden vastaavien olosuhteiden tulee olla sellaiset, ettei niistä aiheudu asunnossa tai sisätilassa oleskelevalle terveys-haittaa. Asunnossa ja muussa oleskelutilassa ei saa olla eläimiä eikä mikrobeja siinä määrin, että niistä aiheutuu terveyshaittaa.

Terveydensuojelulain 1 §:n 2 momentin mukaan 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.

Terveydensuojelulain 27 §:n 1 momentissa säädetään, että milloin asunnossa tai muussa oleskelutilassa esiintyy melua, tärinää, hajua, valoa, mikrobeja, pölyä, savua, liiallista lämpöä tai kylmyyttä taikka kosteutta, säteilyä tai muuta niihin verrattavaa siten, että siitä voi aiheutua terveyshaittaa asunnossa tai muussa tilassa oleskelevalle, kunnan terveydensuojeluviranomainen voi

velvoittaa sen, jonka menettely tai toimenpide on syynä tällaiseen epäkohtaan, ryhtymään toimenpiteisiin terveyshaitan poistamiseksi tai rajoittamiseksi.

Perusopetuslaki

Perusopetuslain 29 §:n 1 momentin mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön.

Perusopetuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 86/1997 vp) mukaan pykälä sisältää opetuksen järjestäjiä velvoittavan työturvallisuussäännöksiä vastaavan säännöksen oppilaiden oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön. Säännös edellyttää muun muassa, että opetukseen tarkoitettut tilat ja välineet ovat turvallisia.

Työturvallisuuslaki

Työturvallisuuslain 8 §:ssä (738/2002) säädetään työnantajan yleisestä huolehtimisvelvoitteesta. Pykälän 1 momentin mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Tässä tarkoituksessa työnantajan on otettava huomioon muun muassa työolosuhteisiin ja muuhun työympäristöön liittyvät seikat. Pykälän 3 momentin mukaan työnantajan on suunniteltava, valittava, mitoitettava ja toteutettava työolosuhteiden parantamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Tällöin on mahdollisuuksien mukaan noudatettava muun muassa sitä periaatetta, että yleisesti vaikuttavat työsuojelutoimenpiteet toteutetaan ennen yksilöllisiä. Pykälän 4 momentissa säädetään, että työnantajan on jatkuvasti tarkkailtava työympäristöä, työyhteisön tilaa ja työtapojen turvallisuutta. Työnantajan on myös tarkkailtava toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta työn turvallisuuteen ja terveellisyteen. Säännöksen 5 momentin mukaan työnantajan on huolehdittava siitä, että turvallisuutta ja terveellisyttä koskevat toimenpiteet otetaan huomioon tarpeellisella tavalla työnantajan organisaation kaikkien osien toiminnassa.

Työturvallisuuslain 10 §:ssä käsitellään työn vaarojen selvittämistä ja arviointia. 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.

Työturvallisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 59/2002 vp) mukaan lain 10 §:ssä tarkoitettut vaarat ja haitat voivat olla esimerkiksi työolosuhteista tai työmenetelmistä aiheutuvia fyysisiä tapaturman tai ammattitaudin tai muun työperäisen sairauden vaaroja. Hallituksen esityksessä todetaan, että vaarojen tunnistamisen ja arvioinnin käytännön toteuttaminen ja menettelytavat työpaikoilla määräytyvät työnantajan toimialan, toiminnan luonteen ja työpaikan koon sekä muiden kussakin tapauksessa esillä olevien erityispiirteiden mukaan. Työnantajakohtaisesti on mahdollisuus toteuttaa kussakin tilanteessa parhaiten soveltuvia toimintatapoja. Tarkoitus on, että kaikki potentiaaliset vaara- ja haittatekijät tulevat läpikäydyksi jokaisella työpaikalla. Vaarojen selvittämisen tulee olla suunnitelmallista ja jatkuvaa.

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että työntekijän turvallisuudelle ja terveydelle aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät on työnantajan poistettava, mikäli mahdollista. Silloin kun haitta- ja vaaratekijät poistetaan heti, ei luonnollisestikaan tarvitse erikseen selvittää ja arvioida niitä. Hallituksen esityksen mukaan kaikkia vaara- ja haittatekijöitä ei käytännössä kuitenkaan voida poistaa. Tällaisessa tilanteessa työnantajan on arvioitava jäljelle jääneen haitan tai

vaaran merkitys työntekijän turvallisuudelle ja terveydelle. Arvioinnin seurauksena työnantajan on alennettava riskit sille tasolle, että työturvallisuuslain ja sen nojalla annettujen alemmanasteisten säädösten edellyttämät vähimmäisvaatimukset täyttyvät ja että työntekijän turvallisuus ja terveys vaarantuu mahdollisimman vähän. Työnantaja tekee näin ollen arvioinnin perusteella tietoisin valinnan jäljelle jäävien riskien vähentämiseen tarvittavista toimenpiteistä.

Työturvallisuuslain 32 §:n 1 momentin mukaan työpaikan rakenteiden materiaalien ja varusteiden sekä laitteiden tulee olla turvallisia ja terveellisiä työntekijöille.

Työturvallisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaan työpaikalla tulee olla riittävästi kelvollista hengitysilmaa. Työpaikan ilmanvaihdon tulee olla riittävän tehokas ja tarkoituksenmukainen.

Työturvallisuuslain 40 §:n 1 momentin mukaan työntekijän altistuminen turvallisuudelle ja terveydelle haittaa tai vaaraa aiheuttaville biologisille tekijöille on rajoitettava niin vähäiseksi, ettei näistä tekijöistä aiheudu haittaa tai vaaraa työntekijän turvallisuudelle taikka terveydelle taikka lisääntymisterveydelle.

Työpaikkojen turvallisuus- ja terveysvaatimuksista annetun valtioneuvoston asetus

Työpaikkojen turvallisuus- ja terveysvaatimuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (577/2003) 2 §:n mukaan työpaikalla havaitut viat, jotka saattavat vaikuttaa työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen, on korjattava mahdollisimman nopeasti.

3.5 Arviointi

Tässä kantelussa on kysymys Vihdin kunnan Nummelanharjun koulukiinteistössä työskentelevien henkilöiden työsuojelusta, johon kuuluu olennaisena osana kiinteistössä oleskelevien henkilöiden terveydensuojelu. Kysymys on oleellisesti myös oppilaiden oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön. Vihdin kunnan menettelyä arvioitaessa on kysyttävä, oliko koulun sisäilmaongelmista aiheutunut terveyshaittaa ja mikäli näin on todettavissa, on pohdittava sitä, olivatko kunnan toimenpiteet riittäviä terveyshaitan poistamiseksi tai rajoittamiseksi.

Käytössäni olleesta aineistosta ilmenee, että koululla oli ollut sisäilman laatua koskeva epäilyjä ilmeisesti ainakin vuodesta 2007 lähtien. Viimeistään nämä epäilyt ja tiloissa oleskelevien henkilöiden oireilu olivat olleet Vihdin kunnalla tiedossa vuonna 2008. Koulukiinteistöllä olikin vuoden 2009 alussa ryhdytty korjaus- ja laajempiin selvittelytoimiin. Kunta myös haki alkuvuodesta 2009 valtionapua koulun peruskorjaushankkeeseen, josta valmistui ns. I-vaiheen uudisrakennus joulukuussa 2010.

Edellä esitetystä pääpiirteisestä tapahtumakuvauksesta mielestäni ilmenee, että Vihdin kunnassa oli alkuvuodesta 2009 suhtauduttu vakavasti koululla havaittuihin sisäilmaongelmiin ja niihin oli puututtu varsin monin eri keinoin. Selvityksen mukaan koululla oli tehty välttämättömiä korjaus- ja puhdistustoimenpiteitä ja työterveys- ja oppilashuolto olivat seuranneet henkilöstön ja oppilaiden oireilua tehostetusti. Asiakirjoista kuitenkin ilmenee, että tästä huolimatta oppilaiden ja henkilöstön tilanne ja oireilu olivat syyslukukaudella kaudella 2009 käyneet yhä vaikeammiksi ja koulun rakennevauriot olivat myös osoittautuneet pahemmiksi kuin alkukartoitusten perusteella oli arvioitu. Loppuvuodesta 2009 koululla oli eräänlaisena ”hätäratkaisuna” otettu käyttöön ylipaineistus tehopuhdistuksen ohella. Vuonna 2010 koululla oli jatkettu aloitettuja selvitysprosesseja, koulussa oli tehty lisää puhdistus- ja kunnostustöitä sekä turvauduttu erilaisiin tilajärjestelyihin. Joidenkin työntekijöiden ja oppilaiden voimakas oireilu oli edelleen jatkunut; eräät oppilaista olivat jou-

tuneet vaihtamaan koulua ja opettajia oli sairaslomalla. Tehdyt korjaukset osoittautuivat riittämättömiksi. Länsi-Uudenmaan ympäristöterveys totesikin lokakuussa 2010, että koulun tiloissa aiheutui edelleen terveyshaittaa ja siellä vallitsi terveydensuojelulaissa tarkoitettu altistustilanne.

Edellä esitetyn perustella katson selvitetyn, että koulun sisäilmasta oli aiheutunut terveyshaittaa, joka käytössäni olleiden asiakirjojen perustella oli selkeästi todettu viimeistään Länsi-Uudenmaan ympäristöterveyden 21.5.2010 laatimassa tarkastuspöytäkirjassa.

Se, jonka menettely tai toimenpide on syynä terveyshaittaan, on velvollinen terveydensuojelulain 27 §:n säännös huomioon ottaen ryhtymään toimenpiteisiin sen poistamiseksi tai rajoittamiseksi. Työturvallisuuslain mukaan kaikki potentiaaliset vaara- ja haittatekijät tulee läpikäydä jokaisella työpaikalla. Työturvallisuuslaki edellyttää, että työnantaja poistaa työntekijän turvallisuudelle ja terveydelle aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät, mikäli mahdollista. Jos haitta- ja vaaratekijöitä ei voida täysin poistaa, riskit on alennettava sille tasolle, että työturvallisuuslain ja sen nojalla annettujen alemmanasteisten säännösten edellyttämät vähimmäisvaatimukset täyttyvät.

Työturvallisuuslain 8 §:n 3 momentin mukaan yleisesti vaikuttavat työ-suojelutoimenpiteet tulee toteuttaa ennen yksilöllisiä toimenpiteitä. Yksittäisten eniten oireilevien työntekijöiden siirtäminen toisiin tiloihin on sinänsä tärkeää. Edellä mainittu lainkohta kuitenkin edellyttää, että työnantajan on ensisijaisesti pyrittävä kokonaisvaltaisesti poistamaan kosteus- ja homevaurioiden aiheuttajat sekä korjaamaan vauriot, jolloin tehtävillä toimenpiteillä vaikutetaan koko työympäristöön. Tähän sisältyy myös se, että työntekijöitä ei aseteta alttiiksi sellaisille tekijöille tai olosuhteille, joista aiheutuu hänelle terveyshaittaa. Työpaikalla havaitut viat, jotka saattavat vaikuttaa työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen, on myös korjattava mahdollisimman nopeasti.

Painotan, että myös perustuslain 16 § edellyttää sitä, että jokaiselle opetukseen osallistuvalla voidaan turvata lain mukaan suojattu, turvallinen oppimisympäristö. Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus huolehtia fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti turvallisen opiskeluympäristön toteutumisesta kaikille oppilaille. Fyysisen oppimisympäristön turvallisuutta on jatkuvasti tarkkailtava ja turvallisuutta vaarantaviin tekijöihin on välittömästi puututtava.

Homeongelmat ovat vaikeita niin rakennusteknisesti kuin hallinnollisestikin ja vastuu sisäilmaongelmien ratkaisemisesta esimerkiksi kuntien palvelukiinteistöissä ulottuu monille kunnan hallinnon aloille. Tässä tapauksessa Vihdin kunnalla on työnantajana, rakennuksen omistajana ja opetuksen järjestäjänä ollut velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin.

Sekä kantelu että saatu selvitys ovat tietyssä määrin yleisluontoisia, eikä minulla käytössäni olevan aineiston perusteella ole mahdollisuutta arvioida esimerkiksi suoritettujen mikrobianalyysien kattavuutta tai korjaustoimenpiteiden rakennusteknistä oikeellisuutta. Mielestäni voidaan kuitenkin todeta, että vaikka korjaustoimenpiteitä oli koululla tehty, niin haitallisen ja terveyttä vaarantavan altistumisen suhteen toimenpiteet olivat saattaneet olla ongelmien laajuuden huomioon ottaen riittämättömiä. Vihdin kunnan vastuulla oli ollut huolehtia altistumisen rajoittamisesta ja vähentämisestä sekä tarpeellisten korvaavien tilojen saamisesta koulun käyttöön.

Katson siten, että Vihdin kunnan velvollisuus poistaa oppilaiden ja työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät ei ole käsitykseni mukaan voinut toteutua täysimääräisesti. Terveyshaittana ei pidetä vain todettua sairautta tai terveydenhäiriötä, vaan myös jos sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää elinympäristön terveellisyyttä.

Ympäristöterveyspäälliköltä 12.7.2012 saatujen lisätietojen mukaan Länsi-Uudenmaan ympäristö-

terveys on terveydensuojeluviranomaisena ja Vihdin kunnan sisäilmaryhmän jäsenenä valvonut Vihdin kunnan toimia koulun sisäilmaongelmien hallinnassa. Ympäristöterveyspäällikön näkemysten mukaan Vihdin kunta oli ryhtynyt terveydensuojelulain 27 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin siinä määrin kuin terveydensuojelulain 2 §:n 2 momentin mukaan on mahdollista, joten hän ei ollut arvioinut aiheelliseksi esittää kunnan kanssa sovittujen toimenpiteiden lisäksi terveydensuojelulain 27 §:n nojalla annettavia kieltoja tai rajoituksia.

Edellä esitetyn perusteella käsitykseni on, ettei Vihdin kunnan menettelyssä tässä asiassa ole käynyt ilmi sellaisia laiminlyöntejä, että voisin katsoa kunnan menetelleen lainvastaisesti. Saadun selvityksen perusteella arvioituna koululla oli tehty lukuisia sisäilma- ja kosteusteknisiä kuntotutkimuksia. Ongelmista ja toimenpiteistä niiden ratkaisemiseksi oli sen eri käsittelyvaiheissa tiedotettu henkilöstöä, oppilaita ja heidän vanhempiaan. Asiaa on käsitelty sisäilmaryhmän moniammatillisen yhteistyön piirissä ja sisäilma-asioiden käsittelyssä oli ainakin osin ollut mukana myös rakennuksen käyttäjien edustus. Koululla havaittuja ongelmia oli pyritty korjaamaan jatkuvasti.

Kuitenkin kokonaisuutena ottaen kunnan toimenpiteitä voidaan mielestäni pitää tosiasiallisesti riittämättöminä. Kyse on ensinnäkin ollut koulusta, jossa viettävät merkittävän osan arkipäivistään niin henkilöstö kuin lapsetkin. Sekä henkilöstön että lasten ilmeisesti vakavakin oireilu jatkui koko ajan vuosina 2009–2010, vaikka esimerkiksi rakennuksen ylipaineistus oli aluksi parantanut sisäilman laatua. Selvityksestä ei yksityiskohtaisesti ilmene, selvitetttiinkö tilannetta ja tehtyjen korjaustoimenpiteiden vaikutusta sisäilmaan ja oireiluun henkilöstön ja oppilaiden keskuudessa muutoin kuin työterveys- ja kouluterveyshuollon tekemällä yleisluontoisella tarkkailulla.

Sen jälkeen kun homeongelma oli koulussa todettu, kunnan olisi pitänyt mielestäni vieläkin määrätietoisemmin toimia sen varmistumiseksi, etteivät henkilöstö ja oppilaat enää altistuisi terveyshaittaa aiheuttaville sisäilman epäpuhtauksille. Asiakirjojen mukaan koulun perusparannusta oli jouduttu lykkäämään Vihdin kunnan taloudellisen tilanteen vuoksi, eikä hankkeen II-vaihetta ole aloitettu vielääkään. Totean, että laillisuusvalvonnan näkökulmasta arvioituna ei tällaisille kunnan taloustilanteeseen liittyville seikoille voida antaa merkitystä niin, että ne poistaisivat julkiselle valtalalle perustuslaissa asetetun velvoitteen huolehtia työvoiman suojelusta ja edistää väestön terveyttä tahi että ne vähentäisivät opetuksen järjestäjän vastuuta huolehtia oppilaiden opiskeluympäristön turvallisuudesta. Siten katsonkin, että perusparannuksen lykkääntyessä ja sen eri vaiheiden valmistumista odotettaessa kunnan olisi pitänyt ripeämmin löytää riittävän toimivat ratkaisut koulun sisäilmaongelmiin esimerkiksi väistötiloihin siirtymällä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.5 esittämäni käsityksen Vihdin kunnanhallituksen tietoon vastaisessa toiminnassa huomioon otettavaksi. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän lisäksi Vihdin kunnanhallitusta esittämään 31.3.2013 mennessä selvityksen siitä, millaisiin toimenpiteisiin kunnassa on ryhdytty Nummelanharjun koulun sisäilmaongelmien ratkaisemiseksi ja asianmukaisten opetustilojen turvaamiseksi lukuvuodesta 2012–2013 lukien.