

14.5.2009

Dnro 2974/4/07

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor**

## **RAVINTOLAN AIHEUTTAMAA HÄIRIÖTÄ KOSKEVAN VALITUKSEN KÄSITTELY LÄÄNINHALLITUKSESSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli - - - lääninhallituksen virkamiesten, tarkastajan, ylitarkastajan ja sosiaali- ja terveysneuvoksen menettelyä anniskelulupaa koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan osoitteessa Eerikinkatu 14 toimivan ravintolan toiminnasta aiheutuu ympäristölle meluhaittaa, joka muodostuu toisaalta ravintolasta kuuluvasta musiikista ja toisaalta ravintolaan jonottavien ja sieltä lähtevien asiakkaiden meluamisesta. Kantelija ja joukko lähistön asukkaita olivat vaatineet, että lääninhallitus peruuttaa ravintolalle myönnetyn luvan anniskeluajan jatkamiseen kello 3:30 saakka.

Kantelijan mielestä lääninhallitus on menetellyt lainvastaisesti seuraavalla tavalla:

- Se ei ole käsitellyt asiaa ilman aiheetonta viivytystä, eikä ole pystynyt antamaan arviota päätöksen antamisajankohdasta (hallintolain 23 § 1 ja 2 mom.).
- Se ei ole antanut valittajille kirjallista hallintopäätöstä valitusosoituksineen (hallintolain 43 §).
- Se ei ole noudattanut valtioneuvoston asetusta alkoholijuomien anniskeluajan jatkamisesta (1208/2002). Asetuksen 4 §:n 2 momentin mukaan lupa voidaan myöntää vain, jos anniskelupaikan sijainti on sellainen, ettei anniskeluajan jatkamisesta voida olettaa aiheutuvan haittaa tai häiriötä anniskelupaikan ympäristössä asuville.

- - -

### **3 RATKAISU**

Käsitykseni mukaan lääninhallitus ei ole laiminlyönyt alkoholilain mukaista valvontavelvollisuuttaan eikä se ole ylittänyt harkintavaltaansa myöntäessään 23.2.2007 ravintoloitsijalle luvan anniskeluajan jatkamiseen.

Hyvään hallintoon kuuluva neuvontavelvollisuus olisi kuitenkin mielestäni edellyttänyt, että kantelijan kesäkuussa 2007 lähettämiin viesteihin olisi annettu kirjallinen vastaus, jonka perusteluista olisi käynyt ilmi, miksi hänen esittämiinsä vaatimuksiin ei annettu valituskelpoista hallintopäätöstä (jälj. jakso 4.4.2)

Nähdäkseni kantelijalle ja hänen edustamilleen lähialueen asukkaille olisi 12.2.2007 järjestetyn kokouksen yhteydessä tai muutoin tullut kertoa, että anniskeluajan jatkamista koskeva lupa-asia oli tuolloin vireillä. Tätä olisi mielestäni edellyttänyt sekä hallintolain 41 §:n vaikutusmahdollisuuksien varaamista koskeva säännös että hyvään hallintoon kuuluva tasapuolisuus-

den vaatimus (jälj. jakso 4.4.2).

## 4

### PERUSTELUT

#### 4.1

##### Tapahtumista saatu selvitys

Kantelija ja joukko lähistön asukkaita tekivät lääninhallitukselle valituksen asiassa 31.5.2006. Kirjeessä vaadittiin pidennetyn aukioloajan luvan peruuttamista välittömästi. Kantelija oli jo aikaisemmin, 3.5.2006, lähettänyt lääninhallitukselle tiedoksi erään asukkaan puolesta Ympäristökeskukseen tekemänsä toimenpidepyynnön ravintolan aiheuttaman meluhaitan vuoksi.

Ympäristökeskus osoitti 15.6.2006 kuulemiskirjeen asunto-osakeyhtiölle, jonka tiloissa ravintola sijaitsee (jäljempänä asuntoyhtiö). Kirjeen mukaan ravintolan ikkunaremonttia ei ollut suoritettu asuntoyhtiön ilmoittamaan aikaan mennessä. Tämän vuoksi ympäristökeskus kuuli yhtiötä sille mahdollisesti annettavasta määräyksestä suorittaa työt sakon uhalla 30.11.2006 mennessä.

Lääninhallituksen tarkastaja järjesti 16.11.2006 ravintoloitsijan kanssa neuvottelun ja pyysi häneltä myös kirjallista vastinetta 30.11.2006 mennessä. Selvitys annettiin 3.11.2006.

Tarkastaja järjesti 12.2.2007 lääninhallituksessa neuvottelun, jossa olivat läsnä kantelija, ravintoloitsija, asuntoyhtiön isännöitsijä ja Ympäristökeskuksen terveystarkastaja. Neuvottelusta laaditun pöytäkirjan mukaan Ympäristökeskus oli 14–15.11.2005 suorittanut melumittauksen kahdessa asunnossa osoitteessa Eerikinkatu 14. Mittauksissa oli todettu, että ravintolan musiikki ylitti Sosiaali- ja terveysministeriön asettamat musiikkimelun ohjearvot asuntojen sisämelulle. Tämän vuoksi asuntoyhtiössä oli suoritettu ikkunaremontti, joka valmistui 30.11.2006.

Pöytäkirjan mukaan musiikkimelusta ei enää aiheutunut haittaa. Sen sijaan häiriötä aiheutui ravintolaan jonottavien ja sieltä poistuvien ihmisten melusta ja ympäristön likaamisesta.

Neuvottelussa sovittiin, että 31.5.2007 asti toimitaan siten, että ravintola keskittää lisävoimia järjestyksen valvontaan. Myös ravintolaan tulevien ja sieltä lähtevien aiheuttamaan meluhaittaan puututaan jonotusjärjestelyin. Lisäksi sovittiin, että pöytiä ja tuoleja ei laiteta sisäpihalle. Toimenpiteiden toimivuus tarkastetaan uudelleen kesäkuussa.

Lääninhallitus myönsi 23.2.2007 ravintolalle luvan anniskeluajan jatkamiseen perjantaisin ja lauantaisin klo 03:30 saakka ajalla 1.3.2007–28.2.2008. Päätöksessä oli ohje asianmukaisen toiminnan turvaamiseksi. Ohjeessa viitattiin neuvottelussa 12.2.2007 sovittuun.

Kantelija kääntyi 18.6.2007 uudelleen lääninhallituksen puoleen kirjeellä. Kirjeen mukaan ravintola ei ollut toteuttanut 12.2.2007 pidetyssä neuvottelussa sovittuja toimenpiteitä. Ravintolaan jonottajien ja sieltä lähtevien asiakkaiden ilmoitettiin edelleen aiheuttavan ongelmia. Myös ravintolan sisätiloista kantautuu melua oven ollessa auki. Tupakkalain voimaantultua sisäpihalla tapahtuva tupakointi on lisännyt meluhaittaa. Kirjeessä vaadittiin lääninhallitusta välittömästi tekemään päätös, jolla perutaan anniskeluajan pidennys sekä puuttumaan jonotuksesta ja muusta sisäpihalla oleskelusta aiheutuviin ongelmiin.

Kantelija lähetti 19.6.2007 myös sähköpostin läänin sosiaali- ja terveysneuvokselle. Viestissä lääninhallitusta arvosteltiin viivytyksestä ja vaadittiin hallintolain 43 §:n mukaista päätöstä vali-

tusosoituksineen.

Tarkastaja pyysi 21.6.2007 asuntoyhtiöltä lausuntoa siitä, olivatko asukkaat tehneet valituksia taloyhtiölle ravintolan aiheuttamasta meluhaitasta. Lausunto annettiin 2.7.2007. Sen mukaan asukkaiden taholta ei ollut tullut yhteydenottoja kevään 2007 aikana. Hallitus katsoo, että meluhaitta on poistettavissa tehokkaalla vahtimestaritoiminnalla ja valvonnalla siten, että ravintolaan tulevat ja sieltä lähtevät eivät oleskele taloyhtiön pihalla. Uusittujen ikkunoiden ansioista ravintolan sisällä syntyvät äänet eivät kantaudu asuntoihin.

Kantelija lähetti 14.8.2007 sähköpostin lääninhallitukseen alkoholihallinnon tulosjohtajalle. Viestissä kantelija kertoi edellisenä viikonloppuna esiintyneestä meluhaitasta.

Tarkastaja pyysi syksyllä 2007 asuntoyhtiön isännöitsijältä uutta lausuntoa, joka valmistui 23.11.2007. Lausunnon mukaan ravintolaa koskevia valituksia on tullut muutamia. Kyse on ollut ravintolaan jonottavien tai sieltä tupakalle tulleiden asiakkaiden aiheuttamasta melusta. Pihatupakointiongelman oletetaan poistuvan ravintolan tupakkahuoneen valmistuessa. Yhtiö ja ravintoloitsija ovat valmistautuneet toimenpiteisiin jonotuksen uudelleen järjestämiseksi tarvittaessa.

Tarkastajalta maaliskuussa 2009 saadun tiedon mukaan lääninhallituksen tietoon ei ole tullut ravintolaa koskevia uusia valituksia. Ravintolalle on vuonna 2008 myönnetty kahden vuoden lupa anniskeluajan jatkamiseen.

## 4.2

Lääninhallituksen lausunto ja selvitys

### 4.2.1

Tarkastajan selvitys

Tarkastajan 23.11.2007 antaman selvityksen mukaan kantelijan otettua yhteyttä lääninhallitukseen hänelle kerrottiin, että meluhaitoista tulee tehdä ilmoitus ensisijaisesti Ympäristökeskuksen terveystarkastusyksikköön.

Sen jälkeen kun kantelija toukokuussa 2006 toimitti lääninhallitukselle tiedoksi Ympäristökeskukselle lähettämänsä toimenpidepyynnön, lääninhallituksesta on oltu tiiviissä puhelin- ja sähköpostiyhteydessä sekä ravintoloitsijaan että kantelijaan. Kantelijan vaatimus oli alusta alkaen, että ainoa ratkaisu meluongelmiin on poistaa ravintolan anniskeluluvat tai ainakin anniskelun jatkolupa.

Koko vuoden 2006 ajan oli tiedossa, että kiinteistössä tehdään ikkunaremontti, joka parantaisi äänieristystä. Remontti valmistui marraskuussa 2006. Tämän jälkeen valitukset ovat koskeneet ravintolaan jonottajia ja sieltä pois lähteviä.

Vaikka meluhaittoja koskeva asia ei ole kuulunutkaan lääninhallituksen päätettäviin asioihin, on yritetty löytää ongelmaan kaikkia tyydyttävä ratkaisu. Neuvottelussa 12.2.2007 sovittiin seuranta-aika 31.5.2007 saakka.

Lääninhallituksen tarkastajat tekivät valvontatarkastuksen ravintolaan 1.9.2007 kello 02:13. Silloin havaittiin, että ulkona seinän vieressä oli köydellä rajattu alue ja tuhkakuppi. Sittemmin ravintolaan on rakennettu tupakkakoppi. Terveystarkastajat tekivät 10.10.2007 tarkastuskäynnin ravintolaan. Silloin kuului melua vain asuintalon toisesta kerroksesta. Terveystarkastajien

mukaan ravintola on erittäin hyvin noudattanut kaikkia sille annettuja ohjeita.

Tarkastajan mukaan asiassa on tehty koko ajan paljon työtä viivytyksettä. Ravintolalla on oltava mahdollisuus korjata epäkohdat. Ikkunaremontin viivästyminen ei johtunut ravintoloitsijasta. Kantelijalle on koko ajan kerrottu, että lääninhallitus ei ole tässä asiassa päätöksen tekevä viranomaisena. Meluasiassa toimivaltainen viranomaisena on Ympäristökeskus.

Ravintolalle 28.2.2007 myönnetty jatkoaikapäätös oli tehty vuodeksi sen takia, että voitiin seurata mahdollisten häiriöiden vähenemistä.

#### 4.2.2

##### Sosiaali- ja terveysneuvoksen ja ylitarkastajan selvitys

Sosiaali- ja terveysneuvoksen ja ylitarkastajan 28.11.2007 antaman selvityksen mukaan anniskeluluvan myöntämisellä voi olla vaikutuksia anniskelupaikan lähiympäristön olosuhteisiin. Alkoholilainsäädännössä asukkaille ei kuitenkaan ole annettu lupa-asioissa asianosaisasemaa. Asukkaat voivat kuitenkin esittää kannanottoja, jotka voivat vaikuttaa lupa- tai valvonta-asioissa tehtäviin päätöksiin.

Alkoholilain säännökset eivät velvoita lupaviranomaista kuulemaan lupahakemuksesta anniskelupaikan välittömässä läheisyydessä asuvia. Lupaviranomaisen harkitsee, millaista selvitystä päätöksenteon perusteeksi hankitaan. Käytännössä lausunto hankitaan aina poliisilta. Eneuvässä määrin lausuntoja on ryhdytty hankkimaan myös anniskelupaikan lähiympäristön taloyhtiöiltä. Asukkaiden tekemät huomautukset otetaan huomioon etenkin lupia uusittaessa.

Vaikka asukkailla ei ole lupa-asioissa asianosaisen asemaa eikä valitusoikeutta, heillä on edellä kerrotun mukaan mahdollisuus vaikuttaa lupa-asioissa tehtäviin päätöksiin.

Nyt kyseessä olevassa asiassa lääninhallitus myönsi 23.2.2007 ravintolalle anniskelun jatkoaikaa koskevan luvan vuodeksi, vaikka ravintoloitsija oli hakenut päätöstä kahdelle vuodelle. Päätöksessä on annettu luvanhaltijalle ohjeet asianmukaiseen toimintaan.

Kantelija on vaatinut lääninhallitukselta päätöstä, jolla peruttaisiin ravintolalle myönnetty lupa anniskeluaajan jatkamisesta. Lääninhallitus on ottanut asiakasvalitukset huomioon lupaa myöntäessä ja tilannetta seurataan edelleen. Lääninhallitus ei ole antanut kantelijalle päätöstä, jotta hän olisi voinut valittaa, koska korkeimman hallinto-oikeuden 20.6.2006 antaman päätöksen (julkaisematon) mukaan ravintolan läheisyydessä asuvilla ei ole valitusoikeutta anniskelulupaa koskevassa asiassa. Samanlaiseen tulokseen päädyttiin jo asiassa KHO 8.1.1996 T 63.

#### 4.3

##### Kantelijan vastine

Vastineessaan 20.2.2008 kantelija katsoi, että tarkastaja oli jättänyt selvityksessään mainitsematta, että melutason mittauksia oli tehty jo vuosina 2004 ja 2005. Tämä käy ilmi Ympäristökeskuksen taloyhtiölle 15.6.2006 lähettämästä kuulemiskirjeestä, joka lähetettiin lääninhallitukselle tiedoksi. Kirjeessä taloyhtiötä kuultiin sille mahdollisesti annettavasta määräyksestä ikkunaremontin suorittamiseksi 30.11.2006 mennessä.

Tarkastaja viittaa selvityksessään marraskuuhun 2006 ja sen jälkeiseen aikaan. Tuolloin oli kulunut jo yli vuosi ensimmäisestä valituksesta ja 6 kuukautta lähistön asukkaiden lähettämäästä valituksesta. Kantelijan mukaan tarkastaja ilmoitti syyskuussa 2006, että "päätös" tehdään

muutaman viikon sisällä.

Lääninhallitus on lausunnossaan pyrkinyt todistamaan, että asukkailla ei olisi asianosaisasemaa. On erikoista, että lääninhallitus vetoaa asiaan vasta oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa. Asiaa käsiteltäessä lääninhallituksen virkamiehet ovat antaneet ymmärtää, että asiassa tehtäisiin päätös. Vielä kesäkuussa 2007 tarkastaja on ilmoittanut, että asiassa tehdään päätös.

Kantelija kertoi, että asukkaat ovat toimittaneet lääninhallitukselle kuvamateriaalia sisäpihalla oleskelevien ravintola-asiakkaiden aiheuttamista ongelmista. Tarkastaja teki oman tarkastuksensa iltana, joka ei ollut erityisen vilkas. Pahimmat ongelmat aiheutuvat myöhemmin yöllä kuin kello 02, jolloin tarkastaja teki tarkastuksensa. Myös terveystarkastajat tekivät tarkastuksensa liian aikaisena ajankohtana (klo 23).

Edellä kerrotusta käy kantelijan mielestä ilmi, että lääninhallitus ei ole antanut painoarvoa asukkaiden toimittamille lausunnoille ja kuva-aineistolle. Kantelija totesi myös, että 12.2.2007 pidetyssä kokouksessa lääninhallituksen taholta ei tuotu esiin, että ravintoloitsija oli 5.1.2007 hakenut anniskeluajan pidennyksen jatkamista.

#### 4.4

##### Oikeudellinen arviointi

#### 4.4.1

##### Alkoholilain säännökset

##### *Lääninhallituksen toimivalta*

Alkoholilain (1143/1994, muut. 764/2002) 42 §:n mukaan alkoholijuomien anniskelun lupahallinto ja valvonta kuuluu alueellaan lääninhallitukselle.

##### *Jatkoluvan myöntäminen*

Anniskeluluvan jatkamisesta kello puoli kahden jälkeen säädetään alkoholijuomien anniskeluajan jatkamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1208/2002). Asetuksen 4 §:n 4 momentin mukaan lupa voidaan jättää myöntämättä ja myönnetty lupa peruuttaa, jos anniskelupaikassa on esiintynyt vakavia anniskelurikkomuksia, toistuvia järjestyshäiriöitä tai hyvien tapojen vastaista toimintaa. Asetuksen 8 §:n mukaan lupa voidaan myöntää enintään kahden vuoden ajaksi.

##### *Anniskeluluvan rajoittaminen tai myöntämättä jättäminen*

Alkoholilain 21 d §:n 2 momentin mukaan anniskelulupa voidaan jättää myöntämättä tai lupaviranomainen voi rajoittaa anniskelu-aikaa, anniskelualuetta, anniskeltavien alkoholijuomien lajeja tai asiakaspaikkojen lukumäärää taikka asettaa anniskelun valvonnan ja järjestyksenpidon kannalta tarpeellisia ehtoja, muun muassa jos: (4) anniskelupaikan sijainti on sellainen, että lupaviranomaisella on saatujen selvitysten ja lausuntojen perusteella syytä epäillä, että anniskelutoiminnasta aiheutuu asuinympäristölle, yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai yhdiskunnan palveluille ja toiminnoille häiriöitä tai muita kielteisiä seurauksia.

##### *Rikkomusten seuraamukset*

Alkoholilain 22 §:n mukaan lupaviranomainen voi määrätä luvanhaltijalle seuraamuksia (huomautus, kirjallinen varoitus, ehtojen asettaminen, anniskeluajan, anniskelualueen tai anniskeltavien alkoholijuomien lajien supistaminen taikka luvan peruuttaminen joko määräajaksi tai pysyvästi) muun muassa silloin, jos anniskelupaikassa on ilmennyt järjestyshäiriöitä tai muita väärinkäytöksiä.

#### *Ohjeiden antaminen sekä uhkasakon asettaminen*

Lain 48 §:n mukaan lääninhallituksen tulee antaa asianmukaiset ohjeet epäkohtien poistamiseksi taikka virheellisen toiminnan lopettamiseksi sekä asetettava määräaika, jonka kuluessa näin on meneteltävä, jos valvontaa suoritettaessa tai muuten havaitaan epäkohtia taikka säännösten tai määräysten vastaista toimintaa. Jollei korjausta ole tapahtunut asetetussa määräajassa, lääninhallitus voi asettaa tehosteeksi uhkasakon tai uhan, että vaadittu toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella sen mukaan kuin uhkasakkolaissa (1113/90) säädetään.

#### 4.4.2

#### Lääninhallituksen menettely

##### *Jatkoluvan myöntäminen ja valitukseen reagoiminen*

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Nämä vaatimukset käytävät ilmi myös valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n ja hallintolain (434/2003) 23 §:n säännöksistä.

Lääninhallituksella on harkintavaltaa sen suhteen, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy asukkaiden tekemän esityksen perusteella. Sen on kuitenkin käytettävä harkintavaltansa siten, että se täyttää sille alkoholilaissa säädetyn valvontatehtävän.

Jaksoista 4.1 ja 4.2 käy mielestäni ilmi, että lääninhallituksessa on kantelijan yhteydenottojen perusteella ryhdytty asianmukaisiin toimenpiteisiin. Asukkaiden yhteydenotot on myös otettu huomioon luvan myöntämisessä 23.2.2007. Tämän vuoksi en voi katsoa lääninhallituksen laiminlyöneen valvontatehtäväänsä tai ylittäneen harkintavaltansa myöntäessään ravintoloitsijalle luvan anniskeluajan jatkamiseen.

En voi myöskään katsoa tarkastajan viivytelleen asian käsittelyssä. Saadun selvityksen perusteella en voi ottaa kantaa siihen, olisiko lääninhallituksen tullut ryhtyä toimenpiteisiin jo ennen kantelijan yhteydenottoja keväällä 2006.

##### *Olisiko asiassa tullut tehdä valituskelpoinen päätös?*

Kantelija on 18 ja 19.6.2007 lähettämässään viesteissä pyytänyt lääninhallitusta tekemään valituskelpoisen päätöksen hänen esittämistään vaatimuksista. Tarkastajan selvityksen mukaan kantelijalle oli kerrottu, että lääninhallitus ei ole asiassa päätöksen tekevä viranomainen.

Nähdäkseni edellä mainituista korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä käy ilmi, että ravintolan lähiympäristössä asuvia henkilöillä ei ole asianosaisasemaa anniskelulupa-asiassa. Tämän vuoksi lääninhallitus on nähdäkseni voinut katsoa, että kantelijan lääninhallitukselle tekemä "valitus" ei merkitse sellaisen hallintoasian vireille tuloa, johon olisi annettava hallintopäätös (ks. lähemmin Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2008, s. 109–

110).

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lain esitöiden mukaan kirjalliseen tiedusteluun on yleensä vastattava kirjallisesti. Vastauksen tulisi myös olla perusteltu, jos tällaista on pyydetty (Hallituksen esitys 72/2002, s. 58).

Asiassa saadun selvityksen perusteella jää avoimeksi, millä tavalla kantelijalle on kerrottu, että lääninhallitus ei tule tekemään asiassa hallintopäätöstä. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että kantelija oli kirjallisesti pyytänyt lääninhallitusta tekemään valituskelpoisen päätöksen, hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus olisi mielestäni edellyttänyt, että hänelle olisi annettu kirjallinen vastaus, jonka perusteluista olisi käynyt ilmi, miksi päätöstä ei tehdä.

*Olisiko asukkaille tullut varata mahdollisuus vaikuttaa lupahakemuksen käsittelyyn?*

Edellä on käynyt ilmi, että ravintoloitsija oli 5.1.2007 hakenut anniskeluajan pidennyksen jatkamista. Asiasta ei ilmoitettu kantelijalle ja hänen edustamilleen asukkaille. Tarkastajan mukaan lääninhallitus oli asiaa käsitellessään yhteydessä asuntoyhtiön isännöitsijään. Häneltä saadun tiedon mukaan yhtiölle ei ollut tullut asukasvalituksia ravintolan toiminnasta.

Hallintolain 41 §:ssä säädetään vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta muille kuin asianosaisille. Siinä säädetään, että jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.

Säännöksen esitöiden mukaan elinympäristön käsite saisi sisältönsä lähinnä perustuslain 20 §:n ympäristösäännöksestä.(1) Säännöksellä pyritään takaamaan siinä tarkoitetuille henkilöille mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon erityisesti silloin, kun asian ratkaiseminen saattaa vaikuttaa elinympäristön terveellisyteen. Vaikutusmahdollisuuksien varaamista koskevassa arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota myös asian ratkaisusta mahdollisesti aiheutuviin ympäristöhaittoihin, kuten meluun ja hajuun. Huomattava vaikutus elinympäristöön saattaa merkitä lisäksi sitä, että asiassa tehtävä päätös voi olennaisella tavalla vaikuttaa alueen viihtyisyyteen (Hallituksen esitys 72/2002 vp, s. 97).

Lähialueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien parantamista korostetaan myös alkoholilain vuonna 2003 (764/200) tehdyn muutoksen esitöissä (Hallituksen esitys 50/2002 vp, s. 11):

Jos anniskelupaikan sijainti on sellainen, että lupaviranomaisella on saatujen selvitysten ja lausuntojen perusteella syytä epäillä, että anniskelutoiminnasta aiheutuu asuinympäristölle, yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai yhdyskunnan palveluille ja toiminnoille häiriöitä tai muita kielteisiä seurannaisvaikutuksia, anniskelulupa voitaisiin [21 §:n 2] momentin 4 kohdan nojalla jättää myöntämättä tai lupaviranomainen voisi rajoittaa anniskeluaikaa, anniskelualuetta, anniskeltavien alkoholijuomien lajeja tai asiakaspaikkojen lukumäärää taikka asettaa anniskelun valvonnan ja järjestyksenpidon kannalta tarpeellisia ehtoja.

Säännöksen tarkoituksena on lisätä kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa lähiympäristöönsä silloin, kun hakemuksen mukaisesta anniskelutoiminnasta voi ilmeisesti seurata päihtyneiden aiheuttamia haittoja. Haitat voisivat aiheutua joko anniskelutoiminnasta itsestään (esimerkiksi ulkoalueilla) taikka päihtyneiden asiakkaiden käyttäytymisestä ravintolan ulkopuolella, mihin

luvanhaltija ei välittömästi voi vaikuttaa.

[...] Lupaharkintaan vaikuttavia tietoja haitasta ja häiriöistä lupaviranomainen voi saada poliisilta, muilta viranomaisilta sekä taloyhtiöiltä ja niiden asukkailta sekä muilta anniskelupaikan vaikutuspiirissä olevilta. Erityistä huomiota lupaviranomaisen tulee kiinnittää asuintalossa sijaitsevan anniskelupaikan ja sen terassin asukkaille mahdollisesti aiheuttamiin haittoihin ja häiriöihin.

Nähdäkseni valtioneuvoston asetukseen (1208/2002) perustuvan anniskeluajan jatkolupaa myönnettäessä on sovellettava samoja periaatteita.

Kantelija ja hänen edustamansa lähialueen asukkaat olivat valittaneet ravintolan aiheuttamasta häiriöstä vuodesta 2006 ja kantelija oli kutsuttu asiaa käsittelevään kokoukseen 12.2.2007. Näin ollen kantelijaa ja hänen edustamiaan asukkaita oli mielestäni pidettävä hallintolain 41 §:ssä tarkoitettuina henkilöinä, joiden elinympäristöön luvan myöntämisellä on huomattava vaikutus.

Hallintolain 41 §:n 3 momentissa säädetään kuitenkin, että vireilläolosta ei tarvitse ilmoittaa, jos se on ilmeisen tarpeetonta. Ilmoittaminen saattaa olla tarpeetonta, jos asiaan osalliset ovat jo muuten voineet käyttää heille kuuluvan vaikuttamismahdollisuuden. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan poista pelkästään se, että viranomaisen tiedossa on alueen asukkaiden vastustava kanta (Olli Mäenpää, emt, s. 219.).

Kantelijalla ja hänen edustamillaan asukkailla oli mahdollisuus esittää mielipiteensä ravintolan toiminnasta lääninhallituksen 12.2.2007 järjestämässä kokouksessa. Tämän vuoksi vaikutusmahdollisuuden varaamista erikseen voisi pitää ilmeisen tarpeettomana, jos lääninhallituksen taholta olisi kokouksen yhteydessä tai muutoin kerrottu vireillä olevasta hakemuksesta. Selvityksen mukaan näin ei kuitenkaan menetelty.

Pidän lääninhallituksen menettelyä ongelmallisena myös siltä kannalta, että hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Tämän merkitsee sitä, että virkamiesten tulee valita menettelytapansa siten, ettei heidän sinänsä asianmukaisesta toiminnastaan synny toisille asianosaisille tai ulkopuolisille vaikutelmaa tasapuolisen kohtelun sivuuttamisesta. Kysymys ei ole pelkästään esteellisyytilanteiden välttämisestä vaan yleisemminkin hallintoa kohtaan tunnetun luottamuksen säilyttämisestä (ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2001, s. 317).

Vaikka asiassa ei ole käynyt ilmi, että tarkastaja olisi toiminut asiassa puolueellisesti, edellä mainitun informaation ilmaisematta jättäminen saattoi kuitenkin antaa ulkopuoliselle vaikutelman siitä, että hallinnossa asioivia ei kohdella tasapuolisesti. Sen vuoksi pidän menettelyä hyvään hallintoon kuuluvan tasapuolisuusvaatimuksen vastaisena.

5

## TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 ja 4.4.2 esittämäni käsityksen lääninhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän lääninhallitukselle ja erikseen tarkastajalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

- - -



**(1)** Perustuslain 20 §:n 2 mom: Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.