

28.2.2011

Dnro 3530/2/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

LINTUJEN RUOKINTAKIELLON OIKEUDELLISEN PERUSTEEN ASIANMUKAISUUS

1

ASIAN VIREILLE TULO

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tutkittavana olleen kantelun (dnro 1909/4/06) käsittelyn yhteydessä ilmeni, että Lappeenrannan kaupungin ympäristönsuojelumääräysten 24 § (lintujen ruokkimisen kieltäminen taajaan rakennetulla alueella) perustuu ympäristönsuojelulain 19 §:n 2 momentin 1 kohtaan. Tämän lainkohdan mukaan määräykset voivat koskea toimia, rajoituksia ja rakennelmia, joilla ehkäistään päästöjä ja niiden haitallisia vaikutuksia.

Lappeenrannan kaupunginvaltuuston 30.8.2004 hyväksymien ympäristönsuojelumääräysten 24 § kuuluu seuraavasti:

Lintujen tai muiden eläinten ruokinnasta ei saa aiheutua ympäristö- ja terveyshaittaa asukkaille tai naapureille. Ruokinnassa tulee noudattaa mahdollisia taloyhtiön antamia määräyksiä ja kieltoja. Taajaan rakennetulla alueella lintujen ruokinta on a suinkiinteistöjen pihojen ulkopuolella sallittua vain kaupungin erikseen määrittelemillä ruokintapaikoilla.

Lappeenrannan kaupungin ympäristötoimesta saatujen alustavien tietojen mukaan kaupunki on katsonut, että lintujen ruokkiminen aiheuttaa ulosteiden myötä päästöjä, jotka voivat aiheuttaa ympäristön pilaantumista.

Mainittua kanteluasiaa käsiteltäessä ilmeni myös, että Vaasan hallinto-oikeus oli 24.8.2007 antamassaan päätöksessä dnro 00895/06/5132 arvioinut asiaa siten, että lintujen ruokintakieltoa koskeneessa asiassa olisi tullut menetellä ympäristönsuojelulain sijasta terveydensuojelulain mukaisesti.

Koska asian alustavassa tarkastelussa edellä mainittu ympäristönsuojelulain säännös ei sanamuotonsa perusteella näyttänyt ainakaan ilmeisen hyvin soveltuvan lintujen ruokintakiellon pohjaksi, silloinen apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt päätti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla ottaa asian omasta aloitteestaan tutkittavaksi.

2

SELVITYS

Asiassa hankittiin Lappeenrannan kaupungin 28.4.2009 päivätty selvitys dnro 20/220/2009. Kohdassa 1 mainitun kantelun tekijä toimitti tänne omasta toivomuksestaan 3.6.2009 saapuneen lausuman.

Kaupungin selvityksessä on todettu muun muassa, että suurimittainen lintujen ruokinta aiheuttaa ympäristön pilaantumista, mikä on todettu useissa ympäristötoimen suorittamisissa tarkastuksissa. Maahan toistuvasti kaadetut jyvät, kaurat, pähkinät ja muut viljatuotteet aiheuttavat alueen roskaantumista. Tällaisilla paikoilla on havaittu myös rottia. Tällä tavoin toteutettu ruokinta houkuttaa paikalle suuria määriä lintuja, joiden kautta alueen ympäristöön joutuu myös lintujen ulosteita. Ruokintaan käytetyt tuotteet suurina määrinä aiheuttavat roskaantumista ja ympäristön pilaantumista. Toiminta voi paikasta riippuen aiheuttaa myös haittaa yksityiselle ja yleiselle edulle.

Ympäristönsuojelumääräysten valmistelun yhteydessä vuonna 2004 määräyksiin lisättiin säätelyä myös lintujen ruokinnasta. Maahan tehdyn ruokinnan yleisyyden vuoksi oli tarpeellista saada paikallinen säädös tämän ongelman vuoksi. Lintujen ruokintaa koskeva määräys perustui ympäristönsuojelulain 3 §:n laajaan pilaantumismääritelmään.

Selvityksessä on myös viitattu ympäristönsuojelulakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 84/1999 vp), jossa on todettu, että terveyshaitan määrittelyssä nojataan terveydensuojelulakiin. Edelleen perusteluissa todetaan, että ympäristönsuojelulain tarkoittama pilaantuminen kattaa myös terveyshaitan tai vaaran syntyminen siten kuin terveydensuojelulaissa määritellään. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan ympäristönsuojelumääräykset voivat kohdistua myös toimintoihin ja käyttäytymistapoihin, mikä antaa kaupungin mukaan viitteen siihen, että soveltamiskäytäntö on varsin laaja.

Vaikka lintujen ruokinnan valvonta katsotaan yleisesti ympäristöterveydenhuollon sektoriin kuuluvaksi tehtäväksi, kaupungin ympäristötoimessa oli katsottu, että ympäristönsuojelulain laaja ympäristön pilaantumismääritelmä antaa mahdollisuuden soveltaa ympäristönsuojelulakia myös lintujen ruokintaan ja terveyshaittojen ehkäisyyn.

Lappeenrannan kaupungin ympäristölautakunta ja valtuusto ovat jollakin keinolla halunneet rajoittaa lintujen ruokkimista siltä osin kuin kyse on selkeästi pilaantumista ja terveyshaittaa aiheuttavasta toiminnasta. Vaasan hallinto-oikeus on kuitenkin katsonut 24.8.2007 antamassaan päätöksessä dnro 00895/06/5132, että kyseinen toiminta ei kuulu ympäristönsuojelulain alaan vaan siihen olisi tullut soveltaa terveydensuojelulakia. Lappeenrannan kaupungin mukaan asian jatkokäsittelyssä vaihtoehtoina ovat terveydensuojelulain 51 §:n mukaisen määräyksen antaminen joko maanomistajalle tai ruokintaa harjoittaville taikka terveydensuojelujärjestyksen käyttöönotto.

3

RATKAISU

3.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslaki

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Saman pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon.

Säännöksen 1 momentilla korostetaan sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elot-

toman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta (HE 309/1993 vp, s. 66).

Kunnan norminantovallasta

Ennen nykyisen järjestyslain voimaantuloa kunnilla oli kuntalain 7 §:n mukaan antaa järjestyssääntö-määräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi. Järjestyslaissa säädetään nyt lain tasolla monista sellaisista asioista, jotka olivat aiemmin olleet kunnallisten järjestyssääntöjen varas-sa. Järjestyslaki ei kuitenkaan vienyt kunnilta mahdollisuutta antaa normeja sellaisista asioista, jotka jäävät järjestyslain soveltamisalan ulkopuolelle. Kunnan norminantovallalle tulee kuitenkin olla peruste laissa. Useissa erityislaeissa onkin säännöksiä, jotka valtuuttavat kunnan antamaan myös kunnan hallinnon ulkopuolisia koskevia määräyksiä. Yksi tällainen laki on ympäristönsuojelulaki.

Ympäristönsuojelulain säännökset

Ympäristönsuojelulain 1 §:n 1–3 kohtien mukaan lain tavoitteena on ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja, turvata terveellinen ja viihtyisä ympäristö sekä ehkäistä jätteiden syntyä ja haitallisia vaikutuksia.

Lakia sovelletaan 2 §:n 1 momentin mukaan toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäris-tön pilaantumista.

Ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan sellaista ihmisen toimin-nasta johtuvaa muun muassa aineen päästämistä tai jättämistä ympäristöön, jonka seurauksena ai-heutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa a) terveyshaittaa, b) haittaa luonnolle, c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista, d) ympäristön yleisen viihtyisyyden vähentymistä, e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä, f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle tai g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.

Ympäristönsuojelulain 19 §:n 1 momentin (sellaisena kuin se tulee nyt esillä olevaan yksittäiseen ta-paukseen sovellettavaksi) mukaan kunnanvaltuusto voi antaa tämän lain täytäntöön panemiseksi tar-peellisia paikallisista olosuhteista johtuvia, kuntaa tai sen osaa koskevia yleisiä määräyksiä, jotka koskevat muuta kuin tämän lain mukaan luvanvaraista toimintaa taikka 61, 62 tai 78 §:n mukaan il-moitusvelvollista toimintaa tai puolustusvoimien toimintaa.

Määräykset voivat 2 momentin mukaan koskea:

- 1) toimia, rajoituksia ja rakennelmia, joilla ehkäistään päästöjä tai niiden haitallisia vaikutuksia
- 2) erityisen häiritsevän tilapäisen melun tai tärinän torjuntaa
- 3) toimintojen sijoittumisen ympäristönsuojelullisia edellytyksiä asemakaava-alueen ulkopuolella
- 4) alueita, joilla ympäristön erityisen pilaantumisvaaran vuoksi on kielletty jäteveden johtaminen maa-han, vesistöön tai vesilain 1 luvun 2 §:n mukaiseen uomaan
- 5) vyöhykkeitä ja alueita, joilla lannan ja lannoitteiden sekä maataloudessa käytettävien ympäristölle haitallisten aineiden käyttöä rajoitetaan
- 6) valvontaa varten tarpeellisten tietojen antamista sekä
- 7) vesien tilan parantamista koskevia toimia, jotka ovat vesienhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisen vesienhoitosuunnitelman mukaan tarpeellisia.

Ympäristönsuojelulain esityöt

Ympäristönsuojelulakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ympäristönsuojelumääräyksillä tarkennetaan yleisesti hyväksyttäviä velvoitteita tarpeettoman haitan ehkäisemiseksi. Määräykset tulee perustaa lain säännöksiin tai sen nojalla annettujen säästöjen konkreettisiin ympäristön suojelemiseksi paikallisesti. Määräyksiä voidaan antaa vain muista kuin ympäristönsuojelulain mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraisista toimista. Määräysten tulee kohdistua selkeästi rajattuihin toimintoihin tai yleisiin käyttäytymistapoihin, joita ei voida muuten säädellä.

Edellä mainitun 19 §:n 2 momentin 1 kohdan osalta hallituksen esityksessä todetaan, että sen tarkoittamat määräykset voivat koskea jätevesien puhdistusmenetelmiä tai etäisyysvaatimuksia tietyn vesistön ranta-alueella, kiinteän polttoaineen käyttöä määrätyillä alueilla, ajoneuvojen pesun rajoittamista tietyllä alueella ja öljyn erotuskaivojen edellyttämistä pesupaikoilla sekä muita vastaavankaltaisia tilanteita (HE 84/1999 vp, s. 50–51).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut mainitusta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 11/1999 vp) muun muassa, että ympäristönsuojelumääräykset ovat lakia täydentäviä säädöksiä, joiden sallittu sisältö määräytyy ensi sijassa tämän lakiehdotuksen muusta aineellisesta sisällöstä. Myös muun muassa hallinnossa yleisenä periaatteena noudatettava suhteellisuusperiaate vaikuttaa niiden mahdolliseen sisältöön. Edelleen valiokunta on todennut, että ympäristönsuojelumääräysten sääntelyala ei lakitekstin perusteella muodostu sinänsä kovin tarkkarajaiseksi, koska pitkälti koko lakiehdotus ja myös sen 19 § perustuvat yleisluonteisiin, usein joustavia ilmaisuja sisältäviin säännöksiin. Koska ympäristönsuojelumääräysten hyväksymispäätös on saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi, näiden joustavien normien sisältö voi vakiintua oikeuskäytännössä, viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön perusteella.

Oikeuskäytäntö

Tiedossani ei ole ympäristönsuojelulain 19 §:n 2 momentin 1 kohtaa koskevaa korkeimman hallinto-oikeuden julkaistua ratkaisukäytäntöä, jossa olisi ympäristönsuojelumääräysten laillisuuden näkökulmasta arvioitu nimenomaan lintujen tai muiden eläinten ruokkimisen rajoittamista. Ratkaisukäytännöstä voidaan kuitenkin mainita ratkaisu KHO:2006:58, jossa tuomioistuin on yleisellä tasolla esittänyt näkökohtia, jotka tulee ottaa huomioon arvioitaessa ympäristönsuojelumääräysten laillisuutta.

Korkein hallinto-oikeus totesi muun muassa, että ympäristönsuojelumääräysten sisältöä arvioitaessa on otettava huomioon vaatimus määräyksen tarpeellisuudesta ympäristönsuojelulain täytäntöönpanemiseksi. Määräysten tarpeellisuutta ympäristön pilaantumisen torjumiseksi on punnittava muun muassa suhteessa vastuuta ympäristöstä koskevaan perustuslain 20 §:n säännökseen. Kunkin määräyksen lainmukaisuuden edellytyksenä on sen tarpeellisuus paikallisissa oloissa.

Perustuslain säännökset asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan delegoinnista (80 §:n 1 ja 2 momentti) sekä niiden tulkinta samoin kuin perusoikeuksia koskevat perustuslain säännökset on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan otettava huomioon tulkittaessa ympäristönsuojelumääräysten sallittua sisältöä ympäristönsuojelulain 19 §:n mukaan. Määräysten tulee olla ympäristönsuojelulain täytäntöönpanemiseksi tarpeellisia, paikallisista oloista johtuvia yleisiä määräyksiä. Määräysten tulee siten olla tarpeen ympäristönsuojelulain tavoitteiden saavuttamiseksi ja niiden tulee kuulua lain yleiseen soveltamisalaan. Määräykset voivat koskea ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä sekä jätteiden synnyn ja haitallisten vaikutusten ehkäisemistä. Määräykset eivät saa koskea ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraista toimintaa. Koska määräysten tulee olla tarpeellisia ympäristönsuojelulain täytäntöönpanemiseksi, ympäristön pilaantumisen vaaran tai jätteistä aiheutuvien haittojen

ehkäisemiseksi tarpeettomat määräykset ovat lainvastaisia.

Korkein hallinto-oikeus viittasi päätöksessään myös muun muassa ympäristönsuojelulain 1 §:ään, 2 §:n 1 momenttiin, 3 §:n 1 momentin 1 kohtaan ja 4 §:ään.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa asiassa ympäristönsuojelulain 19 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla on voitu antaa määräyksiä muun muassa

- 1) tuotantoeläinten lannan, lietelannan ja virtsan varastoinnista
- 2) lannan varastointitilojen ja lantakourujen vesitiiviyydestä
- 3) turkiseläinten lannan kompostoinnista
- 4) lannan levittämisestä aiheutuvien pilaantumisvaarojen ehkäisemisestä
- 5) lannan, lietelannan ja virtsan levittämisajoista

Lappeenrannan kaupungin selvityksessään viittaamassa Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa oli kyse puolestaan siitä, että ympäristö- ja rakennuslautakunta oli määrännyt yksityishenkilön ympäristönsuojelulain 84 ja 85 §:n perusteella välittömästi lopettamaan kaupungin ympäristönsuojelumääräyksen 24 §:n vastaisen lintujen ruokkimisen. Hallinto-oikeus kumosi lautakunnan päätöksen ja palautti asian lautakunnalle käsiteltäväksi terveydensuojelulain mukaisena asiana.

Hallinto-oikeus katsoi, että lintujen ruokinta ei ole ympäristönsuojelulain nojalla luvan- tai ilmoituksenvaraista toimintaa. Kyse ei ollut ympäristönsuojelulain 85 §:ssä tarkoitettua pilaantumisen ehkäisemisestä, vaan ruokintapaikan tai -paikkojen lähiympäristöön kohdistuvan terveystaitan poistamisesta tai ehkäisemisestä. Näiden seikkojen johdosta hallinto-oikeus katsoi, ettei asiaa olisi tullut käsitellä ympäristönsuojelulain mukaisena valvonta-asiana vaan terveydensuojelulain 51 §:n 1 momentin mukaisena asiana.

Vähemmistöön jäänyt hallinto-oikeuden jäsen sen sijaan totesi muun muassa, että ympäristönsuojelulain tarkoitus on lain 1 ja 3 §:n määritelmien mukaan ehkäistä ihmisen toiminnan aiheuttamista päästöistä aiheutuvaa ympäristön pilaantumista. Pilaantumisenä pidetään muun muassa aineen päästämistä tai jättämistä ympäristöön niin, että tämän seurauksena aiheutuu muun muassa terveystaittaa, ympäristön yleisen viihtyisyyden vähentymistä tai haittaa omaisuudelle. Lintujen ruokinta aiheuttaa maahan jäävien ja ympäristöön leviävien siementen ja lintujen ulosteiden muodossa ympäristön pilaantumista. Pilaantumisesta on seurauksena muun muassa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua terveystaittaa ja ympäristön yleisen viihtyisyyden vähentymistä.

Kirjallisuus

Suomen Kuntaliiton julkaisussa Kunnan ympäristönsuojelumääräykset (Kirsi Vitikka ja Vesa Valpasvuo; 17.1.2005) on todettu muun muassa, että koska ympäristönsuojelumääräykset sitovat kansalaisia ja viranomaisia, niiden tulee olla sisällöltään ja sanamuodoltaan yksiselitteisiä. Määräysten harkittuun valmisteluun ja hyvään perustelemiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota siksi, että yksilön oikeuksia rajoittavat tai perusteettomat ja tarpeettoman tiukat määräykset voivat tulla kumotuiksi muun muassa hallinnon suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden vastaisina.

Kyseessä ei ole Kuntaliiton mallisääntö, koska määräysten antamisessa tulee ottaa huomioon paikalliset olosuhteet. Julkaisussa on kuitenkin esitelty esimerkkejä yleisimmistä määräyksistä, joita voidaan antaa ympäristönsuojelulain 19 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla. Ne voivat koskea esimerkiksi

- 1) asuinkiinteistöjen jätevesien johtamista ja käsittelyä
- 2) jätevesijärjestelmien sijoitusta ja jätevesien johtamista ranta-alueilla
- 3) ajoneuvojen, veneiden, koneiden ja vastaavien laitteiden pesemistä ja huoltoa
- 4) mattojen ja muiden tekstiilien pesua vesistöissä
- 5) savukaasujen ja niiden haitallisten vaikutusten ehkäisyä
- 6) kiinteistöjen jätevesilietteiden ja umpikaivojen jätteen käsittelyä ja ulkokäymälöitä
- 7) rakennusten, rakenteiden, alueiden tai esineiden kunnostus- ja puhtaanapitotoista mahdollisesti aiheutuvan ympäristön pilaantumisen torjuntaa
- 8) polttoaine- ja muiden kemikaalisäiliöiden sijoitusta, kunnossapitoa ja tarkastusta sekä
- 9) lumenkaatopaikkojen sijoittamista ja sulamisvesien käsittelyä.

3.2

Kysymyksenasettelu

Kyse on nyt siitä, voidaanko lintujen ja muiden eläinten ruokintakielto tai ruokinnan rajoitukset perustaa kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä ympäristönsuojelulain 19 §:n 2 momentin 1 kohtaan, eli onko lintujen ruokintakielto mainitun lainkohdan tarkoittama toimi, jolla ehkäistään päästöjä tai niiden haitallisia vaikutuksia, vai onko kyseessä asia, josta tulisi määrätä esimerkiksi terveydensuojelulain 51 §:n 3 momentin mukaisella terveydensuojelujärjestyksellä. Mainitun lainkohdan mukaan kunnan terveydensuojeluviranomainen voi antaa yleisiä määräyksiä terveyshaitan ehkäisemiseksi ja terveydellisten olojen valvomiseksi.

Arvioin asiaa siitä näkökulmasta, onko Lappeenrannan kaupunki toimenpiteitani edellyttävällä tavalla menetellyt lainvastaisesti tai ylittänyt harkintavaltansa antaessaan esillä olevan lintujen ruokinnan kieltävän ympäristönsuojelumääräyksen. Sen sijaan en ota enemmälti kantaa siihen, tuleeko ruokinnasta ylipäätään määrätä antamalla ympäristönsuojelumääräyksiä tai terveydensuojelujärjestyksiä.

3.3

Arviointia

Ympäristönsuojelulain tavoitteena on muun ohella ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja, turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö sekä ehkäistä jätteiden syntyä ja haitallisia vaikutuksia. Ympäristön pilaantuminen on laissa määritelty laajasti. Se kattaa kaikenlaisen ihmisten toiminnan, josta aiheutuu haitallisia päästöjä. Päästö voi olla ainetta, energiaa, melua, tärinää, säteilyä, valoa lämpöä ja hajua.

Ympäristönsuojelulakia voidaan konkretisoida ympäristönsuojelumääräyksillä. Määräysten tulee olla paikallisesti tarpeen ympäristönsuojelulain tavoitteiden saavuttamiseksi, ja niiden tulee kuulua lain yleiseen soveltamisalaan. Määräykset voivat koskea ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä sekä jätteiden synnyn ja haitallisten vaikutusten ehkäisemistä. Määräykset eivät saa koskea ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraista toimintaa. Ympäristön pilaantumisen vaaran tai jätteistä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi tarpeettomat määräykset ovat lainvastaisia.

Edellä kohdassa 3.1 esitetyjen ympäristönsuojelulain 19 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteluiden ja Kuntaliiton julkaisun esimerkkien luonteen perusteella on mahdollista päätyä johtopäätökseen, jonka mukaan ruokintakiellon ei olisi ainakaan ensisijaisesti ajateltu kuuluvan mainitun lainkohdan soveltamisalaan. Lintujen ruokinnan rajoittamista ei näihin esimerkkiluetteluihin nimittäin sisälly. Viittaaan myös niin ikään kohdassa 3.1 mainittuun Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen.

Toisaalta kyse on edellä vain esimerkkiluetteloista, jotka eivät ole tyhjentyviä. Näin ollen tapauskohtaisen harkinnan perusteella myös muunlaiset määräykset voivat tulla kyseeseen sikäli kuin ne täyttävät tällaisten määräysten antamiselle muuten asetetut edellytykset. Kiellon tai rajoituksen on siten oltava paikallisesti välttämätön ympäristönsuojelulaissa määritellyn ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi, eikä se saa suhteellisuusperiaate huomioon ottaen rajoittaa kenenkään perusoikeuksia enemmän kuin on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Määräys tulee myös perustella asianmukaisesti niin, että sen tarpeellisuus ja soveltamisala tulevat ymmärretyiksi. Tämä on tärkeää, koska tämänkaltaisilla määräyksillä voidaan puuttua yksilöiden oikeuksiin.

Arvioinnissa ei siten mielestäni ole täysin poissuljettua päätyä asiaa koskevan lainsäädännön puitteissa sellaiseenkaan johtopäätökseen, että laajamittainen lintujen ruokinta voi aiheuttaa esimerkiksi maahan jäävien ja ympäristöön leviävien siementen ja ruokintapaikalle saapuvien lintujen ulosteiden muodossa terveyshaittaa ja vähintäänkin ympäristön yleisen viihtyisyyden vähentymistä. Poissuljettua ei ole sekään, että haittaa aiheutuu myös omaisuudelle. Vaikka kyse on sinänsä ainakin osittain lähinnä välillisistä seurauksista, ne kuitenkin kytkeytyvät läheisesti ihmisen toimintaan siten kuin ympäristönsuojelulain pilaantumisen määritelmä edellyttää. Tästä näkökulmasta lintujen ruokinnan kieltäminen tai sen rajoittaminen voisi siten olla myös sellainen ympäristönsuojelulain 19 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu toimi, josta voidaan määrätä ympäristönsuojelumääräyksellä.

Asian arvioinnissa olen ottanut huomioon myös sen, että ympäristönsuojelulain 19 §:n 4 momentin mukaan ennen ympäristönsuojelumääräysten antamista on asianomaiselle alueelliselle ympäristökeskukselle sekä työvoima- ja elinkeinokeskukselle tullut varata tilaisuus lausunnon antamiseen. Jos mainitut tahot eivät ole puuttuneet enemmälti määräysten sisältöön, kunta on perustellusti voinut olettaa toimineensa harkintavaltansa rajoissa määräystä antaessaan.

Edelleen olen ottanut huomioon sen, että ympäristönsuojelulain 96 §:n 4 momentin nojalla kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymistä koskevaan päätökseen on voinut aikanaan hakea valittamalla muutosta siten kuin kuntalaissa säädetään. Kuntalain 90 §:n 1 momentin mukaan valtuuston kyseiseen päätökseen on voinut hakea muutosta hallinto-oikeudelta kunnallisvalituksella sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaisen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Kuntalain 92 §:n 1 momentin mukaan tällaisen valituksen on voinut tehdä muun muassa kunnan jäsen. Koska valtuuston päätöksestä ei ollut valitettu, kaupunki on tämänkin vuoksi voinut olettaa toimineensa asiassa harkintavaltansa rajoissa.

Todettakoon vielä, että saamani selvityksen mukaan esimerkiksi Oulussa on Lappeenrannan tavoin rajoitettu lintujen ruokkimista ympäristönsuojelumääräysten nojalla, kun taas esimerkiksi Helsingissä ja Vantaalla rajoitukset sisältyvät terveydensuojelujärjestyksiin, mikä sekin osaltaan viittaa asian tulkinnanvaraisuuteen.

4

JOHTOPÄÄTÖS

Asiaa koskevaa sääntelyä voidaan pitää tulkinnanvaraisena, eikä esillä olevaa kysymyksenasettelua yksiselitteisesti selventävää julkaistua oikeuskäytäntökään havaintojeni mukaan ole olemassa. Tämän vuoksi minulla ei ole oikeudellisia edellytyksiä katsoa Lappeenrannan kaupungin menetelleen asiassa tavalla, joka edellyttäisi laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitäni.

Korostan kuitenkin sitä, että kannanotostani huolimatta Lappeenrannan kaupungin tulee Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisemassa yksittäistapauksessa toimia sen mukaan kuin hallinto-oikeus on siinä päättänyt.

Lähetän ratkaisun Lappeenrannan kaupungille tiedoksi. Samalla lähetän ratkaisuni tiedoksi edellä kohdassa 1 mainitun kantelun tekijälle. Asian yleisemmän merkityksen ja siihen liittyvän tulkinnanvaraisuuden vuoksi lähetän ratkaisuni tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten myös ympäristöministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Suomen Kuntaliitolle.