

**VAASAN YLIOPISTO  
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Riikka Mänty

**LAPSEN OIKEUS TERVEELLISEEN PÄIVÄKOTI- JA  
OPPIMISYMPÄRISTÖÖN**

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2010**

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>LYHENTEET</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. TUTKIMUSONGELMA</b>	7
1.1. Tutkimuksen taustaa	7
1.2. Aikaisempi tutkimus	12
1.3. Tutkimuskysymykset	13
1.4. Keskeiset käsitteet ja määritelmät	15
1.5. Tutkimuksen menetelmät	18
<b>2. LASTEN OIKEUDET KUNNASSA</b>	20
2.1. Lasten oikeudet ja etu	20
2.2. Perustuslailla säädetty oikeudet	24
2.2.1. Oikeus saada perusopetusta	24
2.2.2. Oikeus elämän suojeluun ja terveyteen	26
2.2.3. Oikeus terveelliseen ja turvalliseen ympäristöön	27
2.3. Lailla säädetty oikeudet	28
2.3.1. Oikeus päivähoitoon ja esiopetukseen	28
2.3.2. Oikeus terveelliseen ympäristöön	29
2.3.3. Oikeus saada terveydenhuoltoa/oppilashuolto	33
<b>3. KUNNAN VASTUUN JAKAUTUMINEN</b>	35
3.1. Kunnan toimiala ja tehtävät	35
3.2. Kunta palveluntuottajana	37
3.2. Kunnan yksityisoikeudellinen rooli: omistaja ja työnantaja	42
<b>4. KUNNALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO</b>	44
<b>5. TERVEELLISEN RAKENNUKSEN VALVONTA</b>	52
5.1. Viranomaisvalvonta	52

5.2. Toimivaltaiset valvontaviranomaiset	53
5.2.1. Terveysturvaviranomainen	53
5.2.2. Rakennusvalvontaviranomainen	56
5.2.3. Työsuojelu	59
5.3. Selvitykset ja hallintopakkokeinot	61
<b>6. VIRKAVASTUU JA VAHINGONKORVAUSVASTUU KUNNASSA</b>	<b>65</b>
6.1. Yleinen virkavastuu	65
6.2. Vahingonkorvausvastuu	65
6.3. Rikosoikeudellinen vastuu: Peipon koulun tapaus	72
<b>7. YHTEENVETO</b>	<b>77</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>88</b>

**LYHENTEET**

HAO	hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
HO	hovioikeus
KKO	korkein oikeus
KunL	Kuntalaki 17.3.1995/365
L	laki
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
perustuslaki	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
päivähoitolaki	Laki lasten päivähoidosta 19.1.1973/36
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
VahL	Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412
Viranhaltijalaki	Laki kunnallisesta viranhaltijasta 11.4.2003/304
vp	valtiopäivät



---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta****Tekijä:** Riikka Mänty**Pro gradu -tutkielma:** Lapsen oikeus terveelliseen päiväkotij- ja oppimisympäristöön**Tutkinto:** Hallintotieteiden maisteri**Oppiaine:** Julkisoikeus**Valmistumisvuosi:** 2010**Sivumäärä:** 100

---

**TIIVISTELMÄ:**

Kosteus- ja homeongelma ei kosketa ainoastaan yksityisomistuksessa olevia rakennuksia, vaan myös julkisista rakennuksista löytyy vastaavia ongelmia. Päiväkodit ja koulut kuuluvat niihin julkisiin rakennuksiin, joissa lasten terveys vaarantuu, mikäli kosteus- ja homeongelmaa ei korjata varhaisessa vaiheessa. Lapsia koskiessaan ongelma on vakava, koska lapset altistuessaan homeille, voivat oirehtia koko lopun elämänsä. Ongelma ei kohdistu yhteen pieneen ryhmään, vaan on maan laajuinen. Pahimmillaan kosteus- ja homeongelma muodostuu kansantaloudelliseksi ongelmaksi esimerkiksi kasvaneina terveydenhoitokustannuksina.

Tutkimusongelmana on selvittää mikä taho kunnassa vastaa päiväkotij- ja kouluikäisten lasten terveellisestä ja turvallisesta ympäristöstä. Tutkimuksessa etsitään myös vastausta kysymykseen: millaisia oikeuksia lapsilla on saada turvallinen ja terveellinen päiväkotij- ja oppimisympäristö?

Tutkimus on oikeusdogmaattinen. Tutkimusongelmaa on selvitetty lainsäädännön, lain esitöiden sekä oikeuskirjallisuuden avulla. Lasten terveyden suojelun näkökulmaa on myös verrattu työsuojelulainsäädäntöön. Keskeisiä käsitteitä ovat: julkinen sektori, lapsen etu, ympäristö, terveyden suojele ja työsuojele.

Lapsilla on lainsäädännöllisiä oikeuksia, joiden noudattaminen kunnallishallinnossa saattaa joiltain osin jäädä puutteelliseksi. Päätöksentekoon ja päätöksen lopputulokseen vaikuttavat niin ikään monet eri tekijät, jolloin kunnallisessa päätöksenteossa lapsen etu ja oikeudet saattavat jäädä huomioimatta.

Lasten päiväkotij- ja koulurakennusten terveellisyden vaatimuksista ei ole erikseen lainsäädäntöä. Lasten näkökulmasta tarkasteltaessa ongelmaa, päiväkotij- ja koulurakentamisen vaatimuksien lähtökohdat ovat maankäyttö- ja rakennuslain säännöksissä. Koska kyse on myös päiväkotij- ja kouluhenkilökunnan työpaikoista, voidaan todeta työturvallisuuslainsäädännön sisältävän erikseen säännöksiä työpaikan rakenteiden ja materiaalien terveellisyydestä.

Kunta vastaa omistamiensa rakennusten ylläpidosta sekä huollosta. Laiminlyödessään velvollisuutensa, joko terveydensuojeluviranomainen tai rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä korjaamaan tai poistamaan terveyshaitan aiheuttajan. Koska päiväkodit ja koulut ovat myös työpaikkoja, on työntekijän näkökulmasta työsuojeluviranomainen toimivaltainen asettamaan määräyksiä ja uhkia ongelman poistamiseksi tai korjaamiseksi.

Kunnanvaltuusto määrää budjetissaan määrärahat tulevien vuosien korjauksiin. Kunnan viranhaltija ja kunnanhallituksen alaisen toimielimen on toimittava budjetin mukaisesti. Kunnan viranhaltija tai toimielin voidaan asettaa rikos- tai vahingonkorvausoikeudelliseen vastuuseen, mikäli tämä on toiminut lainsäädännön, budjetin tai johtosäännön vastaisesti. Virkarikoksen vastuu on laaja, mutta myös näytön on oltava vahva.

---

**AVAINSANAT:** kunnallishallinto, kunnan toimialat, terveydensuojelu, rakennusvalvonta, työsuojele



## 1. TUTKIMUSONGELMA

### 1.1. Tutkimuksen taustaa

Kosteus- ja homeongelma on yleinen maassamme niin julkisissa kuin yksityisissä rakennuksissa, mikä ilmenee esimerkiksi median välityksellä. Ongelmien laaja esiintyvyys on huomioitu myös valtionhallinnon tasolla. Esimerkiksi eduskunnan puhemiehelle on esitetty kirjallisia kysymyksiä kosteus- ja homeongelmien korjaamisen toimenpiteistä<sup>1</sup>. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman terveyden edistämisen politiikkaohjelmassa kiinnitetään huomiota homeiden aiheuttamien oireiden ja sairauksien kasvavaan ongelmaan<sup>2</sup>. Hallitusohjelman painopisteinä ovat muun muassa terveyden edistämisen politiikkaohjelma sekä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. Molemmissa politiikkaohjelmissa kiinnitetään huomiota juuri lasten terveyden edistämiseen ja terveydellisten haittojen ennaltaehkäisyyn. Etenkin lasten hyvinvointiin investoimisesta katsotaan olevan yhteiskunnallista etua tulevaisuudessa. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistäminen vaatii eri hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja koordinaation parantamista sekä paikallisesti moniammatillisen yhteistyön kehittämistä. Myös Opetusministeriön muistiossa Terveellisen ja turvallisen opiskeluympäristön laadun arvioinnin perusteet perusopetusta varten on kiinnitetty huomiota opiskeluympäristön terveyshaittoihin kuten sisäilmaan ja –ilmastoon<sup>3</sup>.

Kosteus- ja homevaurioiden esiintyvyydestä ja yleisyydestä pientalojen rakennuskannassa on keskusteltu julkisesti jo useamman vuoden ajan<sup>4</sup>. Ongelma ei kuitenkaan ole yksityisen sektorin, vaan myös julkisyhteisöjen, kuten kuntien, omistamissa rakennuksissa on havaittu vastaavia ongelmia. Esimerkiksi koulurakennuksissa kosteus- ja homevaurioiden esiintyminen on yleistä. Kansanterveyslaitoksen julkaisun C9/2007 mukaan Teknillisen korkeakoulun vuonna 1995 peruskoulujen ja lukioiden rehtoreille te-

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi KK 548/2006 vp; KK 697/2006 vp; KK 1162/2006 vp.

<sup>2</sup> Hallitusohjelma 2007: 74.

<sup>3</sup> Sisäilma on ilmaa, jota hengitämme rakennuksessa, sisäilmasto muodostuu rakennuksen sisällä sisäilmasta ja siihen vaikuttavista fyysisistä tekijöistä. Opetusministeriön muistio 2002: 79.

<sup>4</sup> Kalso, Vahanen, Puhakka & Viitanen 1996: 67–69.



kemässä kyselyssä jopa 60 %:ssa koulurakennuksista oli ilmennyt jonkinlaisia kosteusvaurioita.<sup>5</sup>

Koulurakentamista on säädelty 1990-luvun alkupuolelle asti<sup>6</sup>. Kunnille tavoiteltiin 1970- ja 1980 –luvulla samankaltaisia ja tasalaatuisia koulurakennuksia yhdenmukais-  
tamalla koulutoimen toimintapolitiikkaa rakennuskustannusten normaalihintajärjestel-  
män avulla. Kouluhallitus ja lääninhallitukset määrittivät normaalihinnat, jotta voitiin  
tavoitella koulurakentamisen laatutason samankaltaisuutta.<sup>7</sup> Uoti (2003) on kritisoinut  
tätä rakentamiskulttuuria melko kovin sanoin:

”Arkkitehtuurisesti ja rakennusteknisesti uusia uria avannut koulurakennuskulttuuri on  
merkinnyt monessa kunnassa suoranaista tragediää. Maanvaraisen rakentamisen taitamat-  
tomuus- usein virallisten rakennusmääräysten ja –suositusten mukaisesti –yhdessä tasa-  
kattojen ja muun ulkovaipan rakennusmateriaali- ja työtapavirheiden (esimerkiksi ele-  
menttien asennus) kanssa muodostaa sellaisen ”aikapommin”, josta riittää purettavaa pit-  
källe 2000-luvulle. Vuosisataisen rakentamisperinteen hylkääminen on johtanut vaikeisiin  
vastuukysymyksiin. Uusista rakentamistavoista aiheutuu paitsi julkistaloudellisesti kallis-  
ta korjausrakentamista niin myös erilaisia sairauksia kuten astmaa ja allergioita. Terve-  
ydelliset ja kansantaloudelliset menetykset (mm. työ- ja opiskelupoissaolojen, alentuvan  
työtehon ja ennenaikaiselle eläkkeelle siirtymisen vuoksi) ovat suuret, kun kysymys on  
lapsista ja nuorista, joilla elämä, ja siten myös työura, on vasta edessä.”<sup>8</sup>

Julkisen sektorin rakennuskannan kosteusvaurioiden syyt ja laajeneminen johtuu Seurin  
ja Reimanin (1996) mukaan kahdesta eri syystä. Ensimmäinen syy on lamavuosien koh-  
tuuton säästäminen rakennusten huollossa. Koulurakennusten kunnostamista on viivy-  
tetty ja osa toimenpiteistä on jopa laiminlyöty taloudellisen tilan muutosten vuoksi. Pit-  
kittyneenä kosteusongelmat vaikeutuvat, vauriot laajenevat, ja korjaaminen hankaloituu.  
Tämän lisäksi korjauksia lykkäämällä kustannukset nousevat ja ennen pitkää niin oppi-  
laissa kuin henkilökunnassa voidaan havaita negatiivisia vaikutuksia.<sup>9</sup> Toinen syy julki-  
sen rakennuskannan tilaan on huollon etäännyminen käyttäjistä. Huollosta vastasi ennen  
esimerkiksi koulun henkilökohtainen talonmies, joka tunsu koulun historian ja erityis-  
ominaisuudet. Nykyään huollosta vastaa persoonaton yhtiö tai muu organisaatio, jolla ei  
ole samanlaista yhteyttä rakennukseen kuin rakennuskohtaisella talonmiehellä.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Meklin, Putus, Hyvärinen, Haverinen-Shaughnessy, Lignell & Nevalainen 2007: 5.

<sup>6</sup> Opetusministeriön muistio 2002: 49.

<sup>7</sup> Uoti 2003: 90–91.

<sup>8</sup> Uoti 2003: 91, alaviite.

<sup>9</sup> Opetusministeriön muistio 2002: 5.

<sup>10</sup> Seuri & Reiman 1996: 9.

Rakennusten huollon laiminlyönnin lisäksi olennaisesti koulurakennusten kosteusvaurioiden yleistymisen syyt johtuvat käytettyjen rakennusmateriaalien teknisestä vanhene- misesta, toisin sanottuna materiaalille asetetut tekniset vaatimukset eivät enää täyty<sup>11</sup>. Muita yleisiä syitä kosteusvaurioille ovat rakennuksen ulkopuolelta päässyt kosteus sekä putki- tai viemäriauriot. Vaikka puutteista ollaan oltu tietoisia, on silti jääty odot- tamaan tulevaa peruskorjausta, joka on saattanut kestää jopa yli kymmenen vuotta. Näin ollen kosteusvauriot ovat laajentuneet ja muuttuneet vakavammiksi.<sup>12</sup> Pahimmissa tapauksissa vaikutus kunnostamattomissa rakennuksissa oleviin oppilaisiin ja kouluhenkilö- kuntaan on ollut negatiivinen<sup>13</sup>.

Rakennuksen kosteusvaurioitumisen syyksi ei voida edellä mainitun perusteella osoittaa yhtä ainoaa virhetekijää. Tyypillisesti rakennuksen kosteusvaurio kuitenkin syntyy, kun normaalisti kuiva rakennusmateriaali on kostunut eikä kuiva useaan päivään. Pitkään tai toistuvasti kosteana olevaan rakennusmateriaaliin ilmaantuu mikrobikasvustoa kuten hometta ja bakteereja. Kosteusvaurio voi olla rakenteiden sisällä, jolloin vauriota voi- daan epäillä homeen tai maakellarityyppisen hajun perusteella. Kosteusvaurio on raken- nuksen lisäksi haitallinen sen käyttäjälle aiheuttaen erilaisia terveyshaittoja.<sup>14</sup>

Korjaamattomana kosteus- ja homevauriot aiheuttavat ihmisen terveydelle haittaa. Kos- teusvaurioiden aiheuttamana materiaalit homehtuvat ja hajoavat kemiallisesti vaikuttaen sisäilman laatuun<sup>15</sup>. Vaurioituneeseen rakenteeseen kerääntyy myös mikrobikasvustoa, joka vapauttaa terveyttä haittaavia yhdisteitä ja mikrobien osia. Muodostuneet sisäilman epäpuhtaudet aiheuttavat erilaisia oireita, kuten päänsärkyä, limannousua, silmien ärty- mistä ja nenän tukkoisuutta. Oireiden esiintyvyys on tyypillisintä etenkin suurissa ra-

---

<sup>11</sup> Tästä poiketen Jorma Ruokojoen Kuntaliitolle tekemän kyselytutkimuksen vastausten mukaan kosteus- ja homekorjausten syiksi on kunnissa arvioitu suurimpana suunnitteluvirheet (keskimäärin 42 %) ja toi- seksi suurimpana rakennusvirheet (keskimäärin 28 %). Kyselyn vastauksissa ei ollut kuitenkaan kiinnitet- ty huomiota rakennuskannan ikään eikä näin ollen huomioitu rakennusmateriaalien mahdollista teknistä vanhenemista. Ruokojoki 2006: 11.

Eri kosteus- ja homevaurioita koskevia tutkimuksia ja kirjallisuutta tarkastellessani, olen tullut siihen johtopäätökseen, että riippuen tutkijan koulutuksesta ja taustaorganisaatiosta, tulokset voivat olla toisis- taan poikkeavat. Lisäksi kirjallisesti vastattavissa kyselytutkimuksissa (Ruokojoen tutkimus) vastaukset voivat olla ympäröiväisiä ja aiheuttavat siten paljon tulkintaa.

<sup>12</sup> Koivisto, Haverinen, Meklin, Halla-aho & Nevalainen 2002: 26–27.

<sup>13</sup> Opetusministeriön muistio 2002: 5.

<sup>14</sup> Kansanterveyslaitos.

<sup>15</sup> Mussalo-Rauhamaa, Paile, Tuomisto & Vuorinen 2007: 22.

kennuksissa, kuten kouluissa, toimistoissa ja päiväkodeissa. Tyypillistä on, että oireet helpottavat poistuttaessa vaurioituneesta rakennuksesta. Pitkä altistuminen pahentaa oireita ja paraneminen altistumisen loputtua pitkittyy.<sup>16</sup>

Eräs hengityselinsairauksia aiheuttava syy on altistuminen homesienille ja bakteereille. Syynä mikrobikasvustolle on kosteuden vaurioittamat rakennukset niin kotona kuin työpaikoillakin. Terveysriskiksi kosteus- ja homevaurio muodostuu silloin, kun mikrobikasvustot levittävät hengitysilmaan itiöitä, toksiineja ja haihtuvia orgaanisia yhdisteitä. Terveyshaitta on eri henkilöillä erilainen riippuen altistumisen voimakkuudesta, mikrobilajeista sekä yksilöllisistä herkkyystekijöistä.<sup>17</sup> Lapsien herkkyys vastaanottaa erilaisia ympäristöstä tulevia haittatekijöitä on erilainen kuin aikuisella. Lapsen elimistö voi jopa eliminoida haitta-aineen vaikutuksen tehokkaammin kuin aikuisen elimistö, riippuen haitta-aineesta.<sup>18</sup> Tutkimustuloksia kosteusvaurioiden aiheuttamista terveyshaitoista ja niiden vaikutuksista lapsen aikuisiällä ei ole, joten lapsen terveyttä on edelleenkin suojeltava mahdollisimman tehokkaasti kaikilta terveydelle haitallisiksi tiedetyiltä altisteilta.

Koska ihmiset viettävät suurimman osan ajastaan erilaisissa sisätiloissa, on sisäilman epäpuhtauksilla suuri vaikutus ihmisiin. Huonosta sisäilmasta ja epäpuhtauksista seuraa erilaisia sairauksia ja oireita, muun muassa allergiasairauksia, kuten astmaa. Sairastuminen huonon sisäilman vuoksi aiheuttaa muun muassa poissaoloja töistä, työtehon laskua sekä elämänlaadun heikkenemistä.<sup>19</sup> Henkilöön itseensä kohdistuvat terveydelliset vaikutukset aiheuttavat myös mittavia kustannuksia yhteiskunnalle: niin sanotut suuret ikäluokat eläköityvät, jolloin on tärkeää, että lapsista ja nuorista kasvaa työkykyisiä terveitä aikuisia.<sup>20</sup> Näin ollen huonon sisäilman vaikutukset ilmenevät myös sekä kansanterveyden että kansantalouden ongelmina.<sup>21</sup> Esimerkiksi Husman (2001) on tutkimuksessaan maininnut, että jokainen estettävissä oleva lapsen astma säästää yhteiskun-

<sup>16</sup> Puhakka 1996: 20–21; Reijula 2002.

<sup>17</sup> Haahtela & Reijula 2003: 326–327.

<sup>18</sup> Korhonen 2007: 36.

<sup>19</sup> Korhonen & Lintunen 2003: 97; Puhakka 1996: 15.

<sup>20</sup> Ekstrand 2002 b, Hallitusohjelma 2007: 74–75.

<sup>21</sup> Korhonen & Lintunen 2003: 97; Puhakka 1996: 15.

nan terveydenhoitokuluja 434 000 euroa, aikuisella summan ollessa noin puolet pienempi<sup>22</sup>.

Tutkittaessa kosteusvauriohuoneistoissa asuvien ihmisten sairastuvuutta vertailuhuoneistojen asukkaisiin, on Puhakan (1996) mukaan todettu että sekä lapset että aikuiset ovat sairastaneet enemmän muun muassa hengitystietulehduksia, flunssaa ja keuhkoputkentulehduksia.<sup>23</sup> Terveyshaitoista hankalin on allergia, jonka aiheuttajana ovat monet homeet. Allergisoituessaan homeille<sup>24</sup>, ihmisen elimistöön jää pysyvä jälki, joka oireilee pientenkin altistusten toimesta.<sup>25</sup> Mikäli kuitenkin työntekijä altistuu homeille riittävän pitkään, voi hänelle muodostua ammattitauti.

Kansanterveyden kehittyminen on monen tekijän summa. Terveiden edistäminen vaatii yksilöllisten elämäntapavalintojen lisäksi yhteisöllistä vastuuta johon kuuluu muun muassa ympäristön terveellisyys, erityisesti kodin ja työpaikan olosuhteet.<sup>26</sup> Ympäristön terveellisyydestä huolehtii ja siihen tähtäävät muun muassa työterveyshuolto toimillaan, terveydenhuoltolain sekä työsuojelutoiminnan säädökset. Näillä pyritään sekä fyysiseen että psyykkiseen työsuojeluun.<sup>27</sup> Terveiden edistäminen ei ole siis ainoastaan terveydenhuollon tehtävä, vaan myös päättäjien on huomioitava päätöstensä vaikutukset niiden henkilöryhmien terveyteen, joita päätös koskettaa. Näin ollen myös päättäjien tulisi vastata terveystieteiden tutkimuksista kaikilla sektoreilla ja tasoilla.<sup>28</sup>

Vaikka koulujen laajat korjaukset ovatkin kunnille tällä hetkellä merkittävä taloudellinen menoerä, on huomioitava kosteus- ja homevaurioista muodostuville ilman epäpuhtauksille altistuvan niin lapset, opettajat kuin muu henkilökunta. Kyseessä on ympäristöterveyskysymys, joka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä.<sup>29</sup> Huomattavaa on myös korjaustoimien positiivinen vaikutus. Kansanterveyslaitoksen ympäristöterveyden osasto-

---

<sup>22</sup> Husman 2001: 32.

<sup>23</sup> Puhakka 1996: 19.

<sup>24</sup> Homepölykeuhkosairautena tunnettu alveoliitti kuuluu myös allergioihin. Yleensä tämä sairaus todetaan kuitenkin maanviljelijöillä.

<sup>25</sup> Kalso ym. 1996: 85; Husman 2001: 32.

<sup>26</sup> Vertio 1993: 22–24.

<sup>27</sup> Vertio 1993: 54–55.

<sup>28</sup> Ottawan asiakirja 21.11.1986, teoksessa Vertio 1993: 116–117.

<sup>29</sup> Meklin, Husman, Vahteristo, Vepsäläinen, Hyvärinen, Koivisto, Halla-aho, Immonen, Hirvonen & Nevalainen 2000: 241.

ryhmän tekemän tutkimuksen mukaan kosteus- ja homevaurioituneiden koulujen korjaustoimet ovat olleet kannattavia, koska ongelmien aiheuttamat oireet ovat vähentyneet rakennusten käyttäjillä.<sup>30</sup>

## 1.2. Aikaisempi tutkimus

Kosteus- ja homeongelmia on tutkittu niin rakennusteknisiltä kuin terveydellisiltä näkökannoilta. Koulurakennuksissa ilmenneistä kosteusvaurioiden esiintymisistä ja niistä johtuvista terveyshaitoista on tehty selvityksiä ja tutkimuksia muun muassa Kansanterveyslaitoksen<sup>31</sup>, Teknillisen korkeakoulun sekä Kuntaliiton taholta<sup>32</sup>. Erilaisia tutkimusraportteja ja ohjeita aiheesta ovat julkaisseet edellä mainittujen instituuttien lisäksi muun muassa Ympäristöministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö sekä Sisäilmayhdistys.<sup>33</sup> Edellä mainittujen instituuttien tutkimustulokset ja raportit ovat yhteneväisiä: kosteusvaurioituneessa rakennuksessa on hyvin yleistä erilaisten home- ja sienikasvustojen esiintyminen<sup>34</sup>. Näiden kasvustojen haitta terveydelle on myös kiistaton: ne aiheuttavat terveyshaittoja<sup>35</sup>.

Homesienen aiheuttama työperäinen, muun muassa työpaikan rakennuksen kosteusongelmista johtuva allergisoituminen on todettu lähinnä aikuisväestöstä. Lasten allergisoitumista homeille ja sen pitkän ajan vaikutuksista ei ole paljon tutkimustietoa. Kotien kosteusvaurioiden vaikutuksesta lasten lisääntyneeseen astmariskiin on Kansanterveyslaitoksessa ja Kuopion yliopistollisessa sairaalassa tehty tutkimus, jossa osoitettiin ensimmäisen kerran kosteus- ja homevaurion ja astman puhkeamisen välinen yhteys<sup>36</sup>. Tietävästi ensimmäinen suomalainen selvitys peruskoulun kosteusvaurion vaikutuksesta oppilaiden terveyteen on LL Risto Savilahden 29.5.2009 Tampereen yliopistossa tar-

<sup>30</sup> Meklin ym. 2000: 243.

<sup>31</sup> Esimerkiksi Riitta-Liisa Patovirran (2005) Kansanterveyslaitokselle tekemä väitöskirjatutkimus opettajien terveydentilasta homevaurioituneessa koulussa.

<sup>32</sup> Meklin ym. 2007: 5.

<sup>33</sup> Kosteus- ja homevaurioita koskevaa kirjallisuutta.

<sup>34</sup> Katso esim. Ruokojoki 2006: 25.

<sup>35</sup> Esimerkiksi Pönkä 2002: 98.

<sup>36</sup> Tieto perustuu terveysuomi.fi sekä terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen verkkosivuilla olleisiin tiedotteisiin. Tiedotteissa viitataan tutkimukseen Pekkanen, Hyvärinen, Haverinen-Shaugnessy, Korppi, Putus & Nevalainen (2007). Moisture damage and childhood asthma: a population-based incident case-control study. *Eur Respir J* 2007; 29(3):509–515.

kistettu väitöstutkimus<sup>37</sup>. Tutkimuksen loppupäätelmä oli, että kosteusvaurioituneen koulun perusteellinen korjaus vaikutti positiivisesti oppilaiden terveydentilaan<sup>38</sup>.

Oikeudellisessa tutkimuksessa kosteus- ja homeongelmia on tutkittu pääsääntöisesti yksityisoikeudelliselta näkökannalta ja lähinnä yksityisessä rakennuskannassa esiintyvien juridisten ongelmien kautta, kuten vastuukysymyksien selvittämisellä asuntokaupan yhteydessä<sup>39</sup>. Kyse ei ole ainoastaan rakennuksen kunnosta ja siihen liittyvistä vastuukysymyksistä, vaan mielestäni on aiheellista huomioida etenkin kunnallisessa päätöksenteossa myös kosteusvaurioituneen rakennuksen aiheuttamiin terveydelliset sekä psykososiaaliset vaikutukset.

Lapsen oikeuksista löytyy oikeuskirjallisuudessa lähinnä yleistä, perusoikeuksiin liittyvää aineistoa sekä lapsen oikeuksista sosiaali-oikeuden alalla. Teoria ja käytäntö eivät kuitenkaan välttämättä ole yhtenevät. Lapsen oikeudellinen asema yhteiskunnassa ja perheessä on historiallisesti tarkasteltuna ollut heikko. Nykylainsäädäntö antaa lapselle enemmän oikeuksia, mutta huomioidaanko näitä oikeuksia tarpeeksi kunnallisessa päätöksenteossa. Lapsen ehdoilla –tutkimus (Pekki & Tamminen, 2002) keskittyy kunnan lapsille tarjoamiin palveluihin ja niiden lapsinäkökulman huomioimiseen. Tutkimus sivuaa omassa tutkimuksessani lapsen edun ja oikeuden määrittelyä, vaikkakin lähinnä lastensuojelun näkökulmasta. Kun oman näkökulmani lähtökohta on lainsäädännön tulkinta, Pekki ja Tamminen ovat lähestyneet aihetta paneutumalla suoraan käytäntöön haastattelemalla lasten palvelutarjonnasta huolehtivia ja päättäviä henkilöitä.

### 1.3. Tutkimuskysymykset

Tavoitteenani on tutkia kosteus- ja homeongelmaa uudelta näkökannalta: lasten oikeuksista ja asemasta kunnallisessa päätöksenteossa kunnan omistaman rakennuskannan käyttäjänä ja kunnan roolista lapsen terveyden suojelijana kosteus- ja homeongelmai-

---

<sup>37</sup> Yle Tampere 2009; Savilahti 2009.

<sup>38</sup> Savilahti 2009: 7.

<sup>39</sup> Katso esimerkiksi Tiina Koskisen (2004) väitöskirja *Kosteus- ja homevauriot asuntokaupan sopimusoikeudellisena ongelmana*.

sessä päiväkotitai koulurakennuksessa. Miten määräytyy kunnan vastuu alaikäisten kuntalaistensa terveydestä omistamissaan päiväkotitai koulurakennuksissa? Julkisoikeudellista tutkimusta ei aiheesta vielä tiettävästi ole ja tuomioistuimissa ei ole käsitelty montakaan julkiseen rakennuskantaan liittyvää kosteus- ja homeongelman perusteella haettua korvaustapausta<sup>40</sup>. Koska muiden alojen tutkimustulokset ovat ilmeisiä ja kertovat kiistattomasti kosteus- ja homeongelmien terveydellisistä riskeistä, on mielestäni erityisesti lasten terveyden suojeleminen tärkeää. Näin ollen tutkimusongelmani ytimeksi muodostui lasten ”työympäristöjen”, päiväkotien ja koulujen, kosteus- ja homeongelmien korjaustoimien vastuu ja päätöksenteko kunnassa suhteessa lasten oikeuksiin.

Tutkimuksessani keskityn ensiksi kappaleessa 2 lapsinäkökulmaan: lasten etuun ja oikeuksiin. Lasten oikeuksia löytyy niin tavallisesta lainsäädännöstä kuin perusoikeussäännöksistä. Kappaleen tarkoituksena on pyrkiä selvittämään lasten asemaa ja keskeisimpiä oikeuksia, jotka kunnan päätöksenteossa on otettava huomioon.

Työntekijöiden turvana on muun muassa työturvallisuuslaki (2002/738), jonka 40.1 §:n mukaan työntekijän terveys ei saa olla uhattuna muun muassa biologisten tekijöiden vuoksi. Kun esimerkiksi koulun opettajalla todetaan homealtistuksen aiheuttamana ammattisairaus, joka vaikuttaa hänen työkykyynsä oleellisesti, on hänen mahdollista saada siirto toiseen toimipaikkaan pystyäkseen hoitamaan työtehtävänsä<sup>41</sup>. Mutta mikä laki, jos mikään, turvaa lasten terveyttä tarkasteltaessa kosteus- ja homeongelmista kärsivää päiväkotitai koulurakennusta? Päiväkodit ja koulut ovat lapsen ”työpaikka”. Voivatko lapset saada samankaltaista ”työsuojelua” kuin aikuiset työympäristöissään, vai turvaatanko lapsen oikeus terveelliseen päiväkotitai oppimisympäristöön muun lainsäädännön kautta?

Tutkimuksen muissa kappaleissa keskitytään kunnan monitahoiseen rooliin asukkaiden hyvinvoinnin sekä kestävä kehityksen edistäjänä alueellaan (kuntalain 1995/365 1.3 §).

---

<sup>40</sup> Esille tulleista julkiseen rakennuskantaan liittyvistä oikeustapauksista esimerkiksi Opettajalehden (nro 40, 6.10.2006) uutinen ”Homehaittoihin haetaan vastuullista”, Uusimaa -lehden (5.9.2008) uutisointi Porvoon käräjäoikeudessa ajetusta syytteestä virkavelvollisuuden rikkominen (Helsingin hovioikeuden ratkaisu 17.11.2009 nro 2983) sekä Kuopion HAO ratkaisu 5.2.2007, 06/0042/2. Palaan kahteen jälkimmäiseen tapaukseen tarkemmin tuonnempana.

<sup>41</sup> Ojala 2007.

Kappaleessa 3 pyrin selvittämään kunnan vastuuta palveluntuottajana ja tutkimuksen kannalta keskeisimpiä palveluja. Kappale 4 keskittyy kunnan keskeisiin toimielimiin sekä niiden asemaan kunnallishallinnossa. Kappaleen tarkoituksena on selventää kunnan päätöksenteon rakennetta. Keskeistä aiheen kannalta on myös selvittää keskeiset viranomaiset, jotka valvovat rakennetussa rakennuksessa kosteus- ja homehaittaepäilyjä. Toimivaltaisten viranomaisten toimivalta- ja hallintopakkokeinokysymyksiin perehdyn kappaleessa 5. Konkreettisiin kunnan vastuun perusteisiin olen perehtynyt kappaleessa 6 oikeuskäytännön avulla. Näillä osateemoilla pyrin selvittämään millä toimivaltajuudella ja mitkä kunnan toimielimet vastaavat päiväkotij- ja koulurakennusten terveellisyydestä lasten näkökulmasta.

#### 1.4. Keskeiset käsitteet ja määritelmät

Käsitettä ”julkinen valta” on vaikea määritellä yleispätevästi ja tyhjentävästi<sup>42</sup>, koska esimerkiksi julkisen vallan sisältö vaihtelee eri perusoikeuksittain.<sup>43</sup> Julkinen valta on hallinnon peruskäsite ja sen luonteesta voidaan erottaa kolme ilmentymää 1) velvoittava julkinen valta, 2) palveleva julkinen valta sekä 3) suojeleva julkinen valta.<sup>44</sup> Perustuslaissa julkisen vallan käsite tarkoittaa yhdessä sekä valtiota että kuntia. Käytännössä perusoikeuksien toteutus näiden tahojen välillä jakautuu siten, että valtio vastaa osarahoituksesta sekä toimintojen yleisestä ohjauksesta kun taas kunnat vastaavat käytännön toteutuksesta.<sup>45</sup> Säännöksissä julkinen valta –käsitettä käytetään joko subjekti- tai toimintakäsitteenä, säännöksen kirjoitusasu ilmaisee kummastako on kyse. Perusoikeussäännöksissä julkinen valta on ilmaistu lähinnä subjektikäsitteenä, tarkoittaen sitä tai niitä tahoja, joita perusoikeussäännös velvoittaa tai joita vastaan perusoikeudet suojaavat. Toimintakäsitteenä julkinen valta kuvaa tiettyä toimintaa, joka kohdistuu yksittäiseen oikeussubjektiin.<sup>46</sup> Tällaista toimintaa on esimerkiksi hallintopäätös, joka tehdään yksipuolisesti ja se vaikuttaa yksityiseen oikeussubjektiin.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> Ojanen 2003: 45.

<sup>43</sup> Tuori 2001: 29; Heuru 2008: 228.

<sup>44</sup> Heuru 2002: 152–153; Heuru 2003: 66–67.

<sup>45</sup> Ryynänen 2008: 173.

<sup>46</sup> Heuru 2002: 152–153.

<sup>47</sup> Viljanen 1999: 136; Tuori 2001: 7.



Lapsi ja nuori on määritelty esimerkiksi lastensuojelulain (2007/417) 6 §:ssä. Lapsena pidetään lain mukaan alle 18-vuotiasta ja nuorena 18–20-vuotiasta henkilöä. Tutkimus keskittyy päiväkotij- ja peruskouluikäisiin lapsiin.

Subjektiiivinen oikeus on sellainen julkisen vallan antama palvelu, rahasumma tai toimenpide, joka ei ole riippuvainen esimerkiksi määrärahojen riittämättömyydestä. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi vanhempien oikeus saada lapselle päivähoito sekä maksuttoman perusopetuksen järjestäminen. Subjektiiivisen oikeuden periaate on taata palvelujen saatavuus periaatteessa yhdenvertaisella tavalla.<sup>48</sup>

Ympäristö käsitteenä on laaja. Se voidaan käsittää meitä ympäröivänä luontona tai rakennettuna kulttuuriympäristönä, toisin sanoen rakennuksina.<sup>49</sup> Tutkielmassani käsite ympäristö keskittyy julkisen sektorin päiväkotij- ja koulurakennuksiin. Käsitteeseen ympäristö, kuuluu olennaisesti myös sisäilman laatu. Lainsäädännössä on erikseen tarkemmin säädetty muun muassa sisäilman laadusta sekä työntekijän terveyden suojelusta ympäristön näkökannalta<sup>50</sup>.

Terveyden edistäminen on laajempi käsite, joka sisältää yhtenä osana terveyden suojelun. Terveyden edistäminen ei ole vain terveystkasvatusta ja terveellisten elintapojen omaksumista. Terveyden edistäminen vaatii myös terveyden edellytysten muuttamista. Kansanterveyteen vaikuttaa muun muassa ympäristön terveellisyys, etenkin kodissa ja työpaikalla vallitsevat olosuhteet.<sup>51</sup> Terveyden edistäminen onnistuu, kun useita eri tekijöitä kehitetään ja tehostetaan oikeaan suuntaan. Näitä tekijöitä ovat muun muassa yhteiskuntapolitiikan kehittäminen, terveellisen ympäristön luominen ja terveystpalvelujen uudistaminen. Terveyden edistäminen toteutuu konkreettisesti ehkäisemällä sairauksien syntyminen tai leviäminen. Terveyttä pyritään pitämään yllä ehkäisemällä tautien ilmaantumista ja minimoimalla sairauksien aiheuttamia haittoja.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Arajärvi 2003: 112.

<sup>49</sup> Ekroos, Kumpula, Kuusniemi & Vihervuori 2002: 1.

<sup>50</sup> Ekroos ym. 2002, 3.

<sup>51</sup> Vertio 1993: 22–23.

<sup>52</sup> Koskenvuo & Mattila 2003: 16–17.

Terveydensuojelun määritelmä löytyy terveydensuojelulain 1 §:stä. Terveydensuojelua on väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä elinympäristössä esiintyvien terveyshaittaa aiheuttavien tekijöiden vähentäminen, poistaminen ja ennalta ehkäiseminen. Terveyshaitta on ihmisessä todettu terveyden häiriö, jonka on todettu aiheutuvan elinympäristössä olevasta tekijästä tai olosuhteesta. Elinympäristöllä tarkoitetaan ihmisen välitöntä ympäristöä sekä asunnon sisätiloja.<sup>53</sup> Terveydensuojelu on osa ympäristöterveydenhuoltoa, jonka käsite on laajentunut viime vuosina. Esimerkiksi työympäristö ja sisäilman laatu ovat muutamia ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvista osa-alueista.<sup>54</sup>

Työsuojelu on laajempi käsite, joka sisältää niin työterveyshuollon kuin työturvallisuuden muiden muassa. Työsuojelu keskittyy työympäristöön ja sen terveyttä uhkaavien vaarojen selvittämiseen. Työsuojelun onkin järjestettävä työntekijän työympäristö turvallisesti ja terveelliseksi poistamalla tai ehkäisemällä työympäristön vaaroja ja niistä aiheutuvia terveyshaittoja.<sup>55</sup>

Toimielin ja viranomainen ovat käsitteitä, jotka joskus tarkoittavat samaa asiaa. Toimielin on monijäseninen orgaani, joka yleensä koostuu luottamushenkilöistä. Esimerkiksi kunnallishallinnossa toimielimiä ovat lautakunnat, kunnanhallitus sekä valtuusto. Viranomaisen käsite puolestaan on vaikeammin määriteltävissä. Viranomainen voi olla yksi henkilö (virkamies, viranhaltija tai luottamushenkilö) tai se voi koostua useammasta jäsenestä. Viranomaisen tehtävät ovat pysyväisluontoisia julkisoikeudellisia tehtäviä, joiden toimivalta perustuu lakiin, asetukseen tai normipäätökseen. Kunnallisia viranomaisia ovat muun muassa terveydensuojeluviranomainen ja rakennusvalvontaviranomainen.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> HE 42/1994: 18.

<sup>54</sup> Pönkä 2002: 13.

<sup>55</sup> Työterveyslaitos 2006: 9.

<sup>56</sup> Heuru 2001: 156–157; Heuru 2003: 97.

### 1.5. Tutkimuksen menetelmät

Tutkimus on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Oikeusdogmatiikassa tutkitaan oikeusnormeja selvittäen niiden sisältöä tuottamalla systematisointiehdotuksia sekä tulkintasuosituksia, jotka auttavat oikeudellisen ongelman ratkaisussa<sup>57</sup>. Perehdyn ongelman kannalta relevanttiin voimassa olevaan positiiviseen oikeuteen. Tutkimuksen pääpainopiste on hallinto-oikeudellinen sisältäen erityishallinto-oikeuden eri osa-alueita, kuten virkamiesoikeutta, kunnallisoikeutta ja ympäristöhallinto-oikeutta. Vaikka hallinto-oikeus on osa julkisoikeutta ja pääasiassa kunnan rooli tutkimuksessa on julkisoikeudellinen päätöksenteon ja valvonnan toimivaltasuhteita tarkasteltaessa, on tutkimuksen intressinä myös kunnan yksityisoikeudellinen näkökulma esimerkiksi rakennuskannan omistajana<sup>58</sup>.

Olemassa olevan lainsäädännön ja sen merkityksen tutkiminen on yksistään riittämätöntä. Oikeuskirjallisuus tarjoaa lainsäädännön tulkintaratkaisuja ja käytännön ratkaisumalleja. Tämän lisäksi laintulkintaa on mahdollista hakea eri oikeusasteiden ratkaisuista. Kosteus- ja homeongelmiin liittyvää oikeuskäytäntöä löytyy lähinnä asuntokauppojen yhteydessä ilmenneiden kosteusvaurioiden vastuu- ja korvauskysymyksistä<sup>59</sup>. Koska korkeimmalla oikeudella ei ainakaan vielä ole vuosikirjaratkaisuja, joissa kunnan viranomaisena olisi syytettynä rakennuksen kunnan ylläpidon laiminlyönnin vuoksi, on paneuduttava työsuojelurikkomuksiin tai virkarikoksiin. Kiinnostavaa olisi tutkia, miten kunnat ovat omakohtaisesti käsitelleet kosteusongelmaa omistamissaan rakennuksissa. Miten päätöksentekijät ovat ottaneet huomioon kansantaloudelliset näkökulmat ja etenkin lasten terveyden suojelun ja korjaustoimenpiteiden kiireellisyyden? Olen kuitenkin rajannut kuntakyselyn pois tutkimuksesta, koska se kasvattaisi ja hajauttaisi tutkimusaluetta liiaksi.

Tutkimusongelman taustaongelmien merkitystä ihmisiin ja yhteiskuntaan ei voi selittää lainopillisesti. Näin ollen olen lähinnä johdannossa perehtynyt ongelman taustoihin ja

<sup>57</sup> Husa 1995: 134–135; Husa & Pohjolainen 2002: 33.

<sup>58</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 29–30.

<sup>59</sup> Oikeustapauksista esimerkiksi KKO 2009:49 oikeus pitää maksettu käsiraha asuntokaupan purkautuessa kosteusvaurion vuoksi; Turun HO 2005:24 vahingonkorvaus tai kauppahinnan alennus asuntokaupassa ilmenneen kosteusvaurion perusteella.

joihinkin vaikutuksiin muiden tieteenalojen julkaisujen kautta. Kosteus- ja homeongelmaa on lähestytty paljon eri tavoin ja eri näkökulmista eri alojen ammattilehdissä. Kosteusongelmien toteamiseen ja korjaamiseen löytyy oppaita, kuten myös tietoa homeongelmien haitoista ihmisen terveydelle.

Tutkimuksen aihetta on lähestyttävä monen eri lainsäädännön avulla. Tutkimuksen kannalta tärkeimpiä säännöksiä löytyy päivähoitolain (1973/36) ja perusopetuslain (1998/628) säännöksistä. Yksilön terveyteen liittyvissä kysymyksissä vastauksia on etsittävä terveydenhuoltolainsäädännöstä kuten kansanterveyslaista (1972/66) ja työterveyshuoltolaista (2001/1383). Maankäyttö- ja rakennuslailla (1999/132), terveydensuojelulla (1994/763), rikoslailla (1889/39) sekä työturvallisuuslailla (2002/738) on suuri merkitys kunnan vastuukysymysten tarkastelussa. Suurin osa tutkimuksessa käytetystä lainsäädännöstä on julkisoikeudellista, mutta esimerkiksi työlainsäädäntö kuuluu yksityisoikeuden puolelle. Koska tutkimus koostuu monesta eri oikeudenalaan kuuluvasta osasta, on mahdotonta paneutua niiden yksityiskohtaisempaan tutkimiseen.

## 2. LASTEN OIKEUDET KUNNASSA

### 2.1. Lasten oikeudet ja etu

Lapsilla on oikeuksia niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Esimerkiksi kansallisessa perustuslaissamme on säädetty perusoikeuksista, jotka kuuluvat pääsääntöisesti kaikille ikään, sukupuoleen ja kansalaisuuteen katsomatta. Perustuslain (1999/731) 6 §:n säännökset ovat tärkeitä yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon kannalta, koska pykälä vaikuttaa kaikkien oikeuksien soveltamiseen ja toimeenpanoon. PL 6.2 §:ssä kielletään asettamasta ketään eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta<sup>60</sup>. Lapsille erikseen säädettyjä perusoikeuksia ovat ne säädökset, joissa lapsi on nimenomaisesti mainittu. Perustuslain 6.3 §:n mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisina yksilöinä niin aikuisväestöön kuin ikätovereihinsa nähden. Lapsia koskevista asioista päätettäessä on otettava huomioon, ettei lapsi ole passiivisen toiminnan kohde. Lapset ovat vajaavaltaisina ja aikuisväestöön nähden heikompana ryhmänä erityisen suojelun ja huolenpidon alla. Näin ollen säännöksellä tarjotaan perusta lapsen positiiviselle erityiskohtelulle, tasa-arvoisen aseman turvaaminen aikuisväestöön nähden.<sup>61</sup> Säännös kiinnittää lapsen oikeudet perustuslakiin ja antaa ohjaavan vaikutuksen niiden kehittämiseksi muun muassa tavallisella lainsäädännöllä<sup>62</sup>.

Niin perusoikeudet kuin kansainväliset ihmisoikeudet sisältävät samoja oikeuksia. Ihmisoikeussopimusten tarkoituksena on turvata jotain erityisen tärkeitä, perustavanlaatuisia, ensisijaisesti yksilön oikeuksia<sup>63</sup>. Yksilöä koskevissa päätöksissä kansallisen lainsäädännön tulkinta on tehtävä mahdollisimman ihmisoikeusmyönteisesti, vaikka kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät kansallisessa laintulkinnassa olekaan niin sanottua vahvasti velvoittavaa lainsäädäntöä<sup>64</sup>. Tämä tarkoittaa sitä, että ihmisoikeussopi-

---

<sup>60</sup> Säännös kieltää perusteettoman eriarvoiseen asemaan asettamisen. Ainoastaan hyväksyttävillä syillä voidaan ihmiset asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan. Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 22. Syrjintäsäännöksen tarkoituksena on kieltää jonkin tietyn ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan. Toisaalta tarkoituksena ei ole kieltää kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Pakottava erottelu on tehtävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Säännöksellä ei estetä myöskään tarpeellista positiivista erityiskohtelua tasa-arvon turvaamiseksi. HE 309/1993 vp: 44.

<sup>61</sup> HE 309/1993 vp: 45; Heuru 2003: 111; Arajärvi 2003: 26; Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 22.

<sup>62</sup> Scheinin 1999: 252.

<sup>63</sup> Hallberg 1999: 37–38; Scheinin 2002: 1; Arajärvi 2006: 25.

<sup>64</sup> Arajärvi 2006: 27.

mukset asettavat kansalliselle perusoikeussuojalle vähimmäistason, jolloin perusoikeudet ovat hierarkkisesti ylemmäntasoisia ihmisoikeussopimusten asettuessa lain tasolle<sup>65</sup>. Valtio ei voi kuitenkaan perusoikeussäännöksillään tai sitä alemmanasteisilla säädöksillä rikkoa sellaista ihmisoikeussopimusta, johon se on sitoutunut. Toisaalta taas, jos Suomi on sitoutunut kansainvälisiin sopimuksiin ratifioinnin tai muun vastaavan asiallisen menettelyn kautta, ovat ne sen myötä osa kansallista oikeusjärjestystämme ja siten myös välittömästi viranomaisten sovellettavissa.<sup>66</sup>

Pääsääntöisesti lapselle kuuluvat samat perus- ja ihmisoikeudet kuin aikuisille. Mutta lapsella on myös joitain vain lapselle kuuluvia oikeuksia, joita Arajärvi (2003) katsoo olevan kolme: oikeus osuuteen voimavaroista, oikeus suojeluun ja hoivaan ja oikeus tulla kuulluksi.<sup>67</sup>

Oikeus osuudesta voimavaroihin asettaa lapset etuoikeutettuun asemaan aikuisiin nähden. Lapselle on varattava lapsen edun edellyttämä osuus taloudellisista, henkisistä ja sosiaalisista voimavaroista yhteiskunnan ja periaatteessa myös perheen päätöksenteossa.

Oikeus suojeluun ja hoivaan tarkoittaa, ettei lasta saa koskaan jättää ilman huolenpitoa. Jokaisen aikuisen ja erityisesti lasten kanssa työskentelevien on huolehdittava siitä, että lapselle ei aiheudu fyysisistä, psyykkistä eikä sosiaalista vahinkoa.

Oikeus tulla kuulluksi sisältää lapsen kuulemisperiaatteen, kun tehdään häntä koskevia päätöksiä. Vaikka lasta koskevat päätökset tekeekin yleensä hänen vanhempansa, on myös viranomaisen kuultava myös lasta itseään, päättäessään lasta koskevaa asiaa.<sup>68</sup>

Mitä tulee nimenomaan lasten näkökulmasta säädettyihin oikeuksiin, on kansainvälisellä tasolla laadittu YK:n Lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59–60/1991). Sopimuksen tarkoituksena on edistää lasten asemaa kansallisesti sekä toimia kansainvälisessä työssä työvälineenä.<sup>69</sup> Suomi on ratifioinut lasten oikeuksien sopimusta koskevan yleissopimuksen ja se on saatettu kansallisesti voimaan asetuksella (60/1991) vuonna 1991. Periaatteessa yleisellä tasolla on hyväksytty sopimuksen periaate, että lapsille kuuluu oikeutettu osuus yhteisestä hyvästä. Käytännön päätöksenteossa tämä periaate ei kuitenkaan toteudu siinä määrin, kuin vaadittaisiin. Lapsilähtöisen palvelutarjonnan ja näin ollen yhteiskunnan varojen kohdistamisen katsotaan täyttyneen, kun heille lainsäädännössä

<sup>65</sup> Ojanen 2009: 50.

<sup>66</sup> Scheinin 2002: 3; Mäenpää 2003: 174–176; Saraviita 2005: 37.

<sup>67</sup> Arajärvi 2003:27.

<sup>68</sup> Arajärvi 2003: 27–28.

<sup>69</sup> Ulkoministeriön julkaisuja: johdanto.

velvoitetut päivähoito- ja opetuspalvelut hoidetaan edes jotenkin. Laadulliseen toteutukseen ei niinkään kiinnitetä huomiota ja intressit lasten palvelujen kehittämiseksi jäävät aikuisten intressien varjoon.<sup>70</sup>

Lasten oikeuksiin kuuluu heidän etunsa huomioiminen. Lapsen etu katsotaan johtavaksi periaatteeksi niin kotimaisessa lainsäädännössä kuin lapsen oikeuksien sopimuksessa. Lapsen edun määritelmä on epämääräinen, mutta tärkeä käsite. Lapsille tarkoitettut palvelut, kuten päivähoito ja peruskoulu ovat julkisen tahon puitteissa hoidettu. Mutta onko kaikessa päätöksenteossa huomioitu riittävästi lapsen etu? Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 –kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuimen, hallintoviranomaisen tai lainsäädäntöelimen toimissa on huomioitava lapsen etu.<sup>71</sup>

Lasten tulee perustuslain 6.3 §:n mukaan saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Myös Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklassa korostetaan lapsen kuulemistä tehtäessä häntä itseään koskevia hallinnollisia ja oikeudellisia ratkaisuja. Lapsen henkilöä koskevissa päätöksissä onkin huomioitava lapsen mielipiteet ja toivomukset ja sitä kautta arvioitava lapsen edun suhde esimerkiksi huoltajan etuun. On kuitenkin huomioitava, ettei lapsen perusoikeutta koskeva puhevallan käyttö kuitenkaan välttämättä kuulu yksin lapselle, koska lapsi ei voi määrätä itsenäisesti perusoikeuksiansa käytöstä. Tätä tukee perustuslain 6 § toisen momentin säädöksen sanamuoto ”lapsen tulee vaikuttaa asioihin kehitystään vastaavasti”.<sup>72</sup> Lähinnä lapsen kuulemisvelvollisuus konkretisoituu lastensuojelulain (2007/417) mukaisten hallinnollisten toimien kohdalla, esimerkiksi huostaanotosta ja sijaishuollosta päätettäessä.<sup>73</sup>

Lapsen edun toteutumista on valvottava, koska lapsi itse ei vajaavaltaisuutensa<sup>74</sup> vuoksi pysty kaikissa hallintoasioissa käyttämään henkilökohtaista puhevaltaansa. Hallintolain (434/2003) 14 §:n mukaan hallintoasiassa puhevaltaa alaikäisen puolesta käyttää hänen

<sup>70</sup> Pekki & Tamminen 2002: 11–12; Taskinen 2006: 7.

<sup>71</sup> Arajärvi 2003: 26–27.

<sup>72</sup> Scheinin 1999: 250–251; Heuru 2003: 111.

<sup>73</sup> Tuori 2000: 477.

<sup>74</sup> Holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 2 §:n mukaan alle 18-vuotias (alaikäinen) henkilö on vajaavaltainen.

edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa ellei lainsäädännössä muuta säädetä.<sup>75</sup> Alaikäinen voi käyttää puhevaltaansa silloin, kun asia koskee hänen henkilöään, henkilökohtaista etua tai oikeuttaan. Kun asia ei koske vajaavaltaisen henkilöä, käyttää hänen puhevaltaansa hänen huoltajansa tai muu laillinen edustajansa.<sup>76</sup> Lapsen kuulemisesta tai lapsen mielipiteen selvittämisestä on säännöksiä lähes kaikessa erityislainsäädännössä, joiden nojalla tehdään lasta koskevia päätöksiä. Lapsen mielipiteen selvittäminen ja huomioiminen olisikin oltava keskeistä häntä itseään koskevissa asioissa.<sup>77</sup> Homeongelmien korjaustoimista päätettäessä lapsen mielipiteellä tuskin on merkitystä, mutta lapsella ilmenevät oireet tulisi ottaa vakavasti ja selvittää niiden syy, etenkin mikäli useampi lapsi tai päiväkodin tai koulun henkilökunnan edustaja oireilee homealtistukselle tyypillisellä tavalla.

Lapsen etu on huomioitava päätettäessä lasta koskevaa asiaa. Määrite lapsen etu on epämääräinen. Ensinnäkin, kuka on paras määrittelemään lapsen edun? Lapsen vanhemmilla saattaa olla eri näkemys lapsen edusta kuin päättävällä virkamiehellä. Toisaalta taas lapsi itse kokee asiat eri tavoin kuin aikuiset. Toisekseen, mikä on lapsen etu? Lapsen etua määriteltäessä nimittäin joudutaan toisinaan myös rajoittamaan joitain lasten oikeuksia.<sup>78</sup> Lapsen etua on tarkasteltava tilannekohtaisesti, konkreettinen tilanne lähtökohtana. Tärkeä näkökulma arvioinnissa on lapsen tulevaisuus, jossa on huomioitava myös fyysiset, psyykkiset sekä sosiaaliset näkökohdat.<sup>79</sup>

Milloin lapsen oikeutta voidaan rajoittaa? Nieminen (1990) on esittänyt yleisiä kriteerejä, joilla käytännössä lasten oikeuksia on rajoitettu. Ensinnäkin vanhempien vallan on katsottu olevan yleisvaltuutta: lasten perusoikeuksia on katsottu voitavan rajoittaa huoltajille myönnettyjen oikeuksien nojalla.<sup>80</sup> Toinen hyväksyty lasten oikeuksien rajoitusperuste on lasten suojelemistarkoitus. Lähinnä tämä on tarkoittanut sopimusvapauden rajoittamista, lapsi ei voi tehdä työsopimusta samoin perustein kuin aikuinen.<sup>81</sup> Lapsen etua määriteltäessä on otettava huomioon myös muut ihmisoikeussopimusten säännök-

---

<sup>75</sup> Scheinin 1999: 251–253.

<sup>76</sup> Heuru 2003: 111.

<sup>77</sup> Mäntylä 2009: 127.

<sup>78</sup> Nieminen 1990: 127.

<sup>79</sup> Nieminen 1990: 128; Arajärvi 2003: 27.

<sup>80</sup> Nieminen 1990: 128.

<sup>81</sup> Nieminen 1990: 142.



set<sup>82</sup>. Lapsen etu suhteessa lapsen oikeuksien toteuttamiseksi ei ole ihan yksiselitteinen. Riippuu siitä, kenen näkökulmasta oikeudellista ongelmaa tarkastellaan, toteutuuko lapsen perustusoikeudellinen suoja vai esimerkiksi hänen vanhempansa oikeussuoja.<sup>83</sup>

Kansainvälisistä sopimuksista ja perusoikeuksista huolimatta lapsen oikeudellinen asema on edelleen heikohko nykypäivän kunnallishallinnossa. Tämä ilmenee hyvin Pekin ja Tamminsen (2002) tutkimuksesta, jossa on tarkasteltu kunnan palvelutarjonnan ja lapsinäkökulman suhdetta. Tutkimuksesta käy ilmi, että kunnan palvelujärjestelmän eri sektoreissa toimivat pitivät lasten suojelua tärkeänä, mutta katsoivat siihen kuuluvien tehtävien hoidon kuuluvan jollekin muulle taholle. Yhteistyön tärkeys ja vaikeus korostui vastauksissa. Jokainen palvelusektori kohtaa nykyisellään tutkimuksen mukaan lapsen tarpeet omasta näkökulmastaan. Yhteistyön kehittäminen eri tahojen ja lapsen vanhempien välillä vaatii kehittämistä.<sup>84</sup> Tämän lisäksi tutkimukseen osallistuneet päätöksentekijät, luottamushenkilöt, olivat pääsääntöisesti sitä mieltä, ettei lapsen ääni tule välillisestikään esiin virkamiesten kautta, ei joko lainkaan tai liian vähäisessä määrin tai muulla tavoin huonosti. Yksi syy tähän on Pekin ja Tamminsen mukaan virkamiesten miesvaltaisuus, jotka eivät ymmärrä lasten maailmaa siinä määrin kuin naiset.<sup>85</sup>

## 2.2. Perustuslailla säädetyt oikeudet

### 2.2.1. Oikeus saada perusopetusta

Perustuslain 16 §:ssä säädetään sivistyksellisistä oikeuksista. Pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen. Samansuuntaisesti Lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklassa säädetään jokaisen lapsen oikeudesta saada opetusta. Oikeus perusopetukseen kuten oikeus maksuttomuuteen ovat

---

<sup>82</sup> Nieminen 1990: 151.

<sup>83</sup> Ks. tarkemmin Nieminen 1990: 151–165, Perusoikeuksien ristiriita. Nieminen tarkastelee lapsen etua muun muassa suhteessa aborttiin. Onko lapsella, toisin sanoen sikiöllä, oikeus elämään vai rajoitetaanko naisen itsemääräämisoikeutta?

<sup>84</sup> Pekki & Tamminen 2002:47.

<sup>85</sup> Pekki & Tamminen 2002: 43.

subjektiivisiä oikeuksia. Perustuslain tarkoittaman perusopetuksen osana on myös ennen oppivelvollisuuskäytäntöä annettava esiopetus.<sup>86</sup>

Arajärven (2006) mukaan PL 16 §:n säännös velvoittaa julkisen vallan vastaamaan perusopetuksen järjestämisestä. Hän katsoo, että tähän päätelmään johtavat muun muassa historialliset ja perusoikeuskokonaisuudesta lähtevät perusteet sekä tarkoituksenmukaisuus. Kun velvoitettuna on julkinen valta, voidaan perusopetuksessa asettaa valtakunnallisia tavoitteita, joiden säatelemänä pyritään tarjoamaan kaikille yhdenmukaisen opetuksen mahdollisuus. Mitä ylemmäksi koulutusasteella mennään, sitä vähemmän valtakunnallisia tavoitteita tarvitaan.<sup>87</sup>

Oikeus opetuksen saamiseen on oppilaan tärkein ja keskeisin oikeus. Tätä oikeutta täydentää parhaiten oppilaan oikeus päästä tiettyyn kouluun, perusopetuslain 6.2 ja 28.1 §:ssä määriteltyyn niin sanottuun lähikouluun. Oppilaan oikeutta pyrkiä myös muuhun, kuin kunnan osoittamaan lähikouluun, on parannettu. Oikeus perustuu 28.2 §:ssä annettuun lupaan. Päätös hakea muuhun kouluun tapahtuu kuitenkin yleensä oppilaan huoltajan toimesta.<sup>88</sup> Pääsääntöisesti oppilas osallistuu perusopetukseen lähikoulussaan, mutta periaatteessa oppilaan vanhemmalla on mahdollisuus vaikuttaa koulun valintaan hakemalla lapsellensa muuta koulupaikkaa. Mikäli lapselle haetaan niin sanottua toissijaista koulua, on kunnan 28.2 §:n mukaan sovellettava hakijaan yhdenmukaista valintaperiaatetta. Toisin sanottuna, ellei kunnalla ole erittäin painavaa perustetta kieltää oppilaan ottoa toissijaiseen kouluun, on hakemus hyväksyttävä<sup>89</sup>. Toiseen kouluun hakeminen ei ole ongelmallista. Koulumatka voi muodostua lapsen kannalta kohtuuttomaksi esimerkiksi yli 5 kilometrin pituutensa vuoksi. Tällöin lapsen huoltajat ovat vastuussa lapsen koulumatkakustannuksista, koska kunta ei ole HE 86/1997 vp (s. 65) mukaan velvollinen maksamaan kuljetuksesta syntyneitä kustannuksia muuhun kuin oppilaan lähikouluun<sup>90</sup>. Koulumatkakustannukset, koulumatkan pituus tai lapsen huoltajien mahdollisuus

<sup>86</sup> Arajärvi & Aalto-Setälä 2004: 21.

<sup>87</sup> Arajärvi 2006: 99–100.

<sup>88</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 38; Arajärvi 2006: 102–103.

<sup>89</sup> Turun HAO 16.12.1999, 99/1088/2: Perusopetusta järjestävä kunta oli velvollinen hyväksymään vieraspaikkakuntalaisen hakemuksen niin **sanottuun** toissijaiseen kouluun. Kunnan oli noudatettava yhdenmukaisia valintaperusteita, oli kyseessä vieraspaikkakunnan tai oman kunnan oppilas.

<sup>90</sup> Turun HAO 7.3.2000 00/0098/2: Kunta ei ollut velvollinen korvaamaan muuhun kuin lähikouluun otetun oppilaan matkakustannuksia, vaikka matka ensisijaiseen kouluun kuului korvauspiiriin. Kunta oli

hoitaa lapsen koulukuljetus itse voivat muodostua ongelmaksi, kun mietitään lapsen kannalta turvallista opiskeluympäristöä silloin, kun lapsi sairastuu koulurakennuksesta johtuen. Tällöin kyseeseen voi tulla oppilaan oma koti, kuten Kuopion hallinto-oikeudessa (5.12.2007, 06/0042/2) käsitellyssä tapauksessa X:n kaupunki oli menetellyt<sup>91</sup>.

### 2.2.2. Oikeus elämän suojeluun ja terveyteen

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että sopimusvaltioiden on taattava lapselle ja hänen hyvinvoinnilleen välttämätön suojelu ja hyvinvointi. 3 kohdassa säädetään sopimusvaltioiden velvollisuudeksi taata, että huolenpidosta ja suojelusta vastaavien laitosten ja palvelujen on noudatettava toimivaltaisen viranomaisen antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti muun muassa turvallisuutta ja terveyttä. 6 artiklan toisessa kohdassa säädetään, että sopimusvaltioiden on taattava lapselle mahdollisimman täysimääräisesti henkiinjäämisen mahdollisuudet ja kehittymisen edellytykset. 24 artiklan 1 kohdan mukaan lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta.

Perusoikeuksissa on taattu lasten suojeleminen. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu tukemalla perhettä ja muita lapsen huolenpidosta vastaavia. Lasten erityinen suojelu ja avustaminen on huomioitu myös eräissä kansainvälisissä sopimuksissa, kuten TSS-sopimuksen 10 artiklassa. Perhe on lapsen oikeuksien turvaajana keskeisin, jolloin avunanto kuuluu perheelle niin kauan, kuin se kantaa vastuun lapsen kehityksestä, huollosta ja kasvatuksesta.<sup>92</sup> Perheen tukeminen huolenpidon mahdollistamiseksi perustuslain 19.3 §:n säännöksen mukaisesti on yleinen toimeksianto, joka kohdistuu ensisijaisesti valtioon. Kunnille tämä toimeksiantovaikutus ulottuu siinä määrin, kuin tavallisella lainsäädännöllä on annettu niille sosiaali- ja terveystalveluja, väestön terveyden edistämistä tai lapsiperheiden tukemista

---

asettanut toissijaiseen kouluun hyväksymisen ehdoksi, että huoltajat vastaavat koulumatkakustannuksista. KHO:n päätös T:940, A:25.4.2001: Ei muutosta.

<sup>91</sup> Tapauksesta lähemmin kappaleessa 6.2. Vahingonkorvausvastuu.

<sup>92</sup> Scheinin 1999: 251–252.

koskevia tehtäviä.<sup>93</sup> Esimerkiksi lasten päivähoitojärjestelmä on tärkeä osa lapsen kasvun ja hyvinvoinnin kehityksessä. Suppea näkemys lapsen hyvinvoinnista ei riitä, vaan se on nähtävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina. Säännöksen merkitystä tulee tarkastella yhdessä muiden TSS-perusoikeuksien kanssa, lähinnä oikeudesta opetukseen.<sup>94</sup>

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan velvoitteesta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet sekä edistettävä väestön terveyttä. Väestön terveyttä edistävä säännös tarkoittaa niin sosiaali- ja terveydenhuollon terveyttä ehkäisevää toimintaa kuin yhteiskunnan olosuhteiden kehittämistä yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan julkisen vallan eri toimintalohkoilla. Säännöksellä on läheinen yhteys muihin perusoikeussäännöksiin, kuten oikeuteen terveellisestä ympäristöstä (PL 20.2 §) ja oikeudesta elämään (PL 7 §).<sup>95</sup>

### 2.2.3. Oikeus terveelliseen ja turvalliseen ympäristöön

Julkisen vallan on perustuslain 20.2 §:n mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Säännöksen terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Elinympäristön tulee olla sellainen, ettei ihmiselle aiheudu välillisesti eikä välittömästi riskiä sairastua. Säännöksen vaikutus kohdistuu ensisijaisesti lainsäätäjän sekä muiden norminantajien toimintaan. Terveellinen ja turvallinen ympäristö on pyritty suojaamaan useassa eri laissa, kuten terveydensuojelulaissa (763/1994) ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) sekä muissa ympäristönsuojeluun liittyvissä laeissa.<sup>96</sup>

Useat ympäristöön ja terveyteen liittyvät oikeudet ovat niin sanottuja yleisiä oikeuksia, jotka eivät kuulu kenellekään erityisesti subjektiivisena oikeutena. Oikeudet kuuluvat useille samoin perustein ja samanaikaisesti. Näiden oikeuksien toteuttamiseksi ei ole samanlaisia yksilöllisiä oikeusturvakeinoja kuin lakisäätteisten oikeuksien turvaamiseksi. Näiden oikeuksien toteutuminen ja turvaaminen kuuluu hallintoviranomaisten tehtä-

<sup>93</sup> Tuori 1999: 624–625.

<sup>94</sup> HE 309/1993 vp: 71–72.

<sup>95</sup> HE 309/1993 vp: 71; Tuori & Kotkas 2008: 237–238.

<sup>96</sup> HE 309/1993 vp: 66; Vihervuori 1999: 639.

viin. Viranomaiset valvovat ja seuraavat oikeuksia luovien lakien noudattamista esimerkiksi lupamenettelyllä ja toimintoja valvomalla.<sup>97</sup>

### 2.3. Lailla säädettyt oikeudet

#### 2.3.1. Oikeus päivähoitoon ja esiopetukseen

Alle kouluikäisellä lapsella on oikeus päivähoitoon. Toisin sanottuna alle kouluikäisen lapsen vanhemmilla on subjektiivinen oikeus valita haluaako lapsensa päivähoitoon vai hoitaako lapsensa esimerkiksi itse kotona. Sosiaalihuoltolain 17 §:ssä säädettyjen sosiaalipalvelujen, kuten lasten päivähoitoon kuuluvien palvelujen, järjestäminen kuuluu kunnan järjestämisvastuulle. Edelleen kunnan on päivähoitolain (36/1976) 11 §:n mukaan huolehdittava lasten päivähoiton saatavuudesta joko järjestämällä sitä itse tai huolehtimalla palvelun valvonnasta. Päivähoidon järjestäminen kaikille sitä haluaville alle kouluikäisille on tullut kunnan velvollisuudeksi vuodesta 1996. Päivähoidon tavoitteena on toisaalta suoda lapsille turvallinen hoitopaikka että vanhemmilla olisi mahdollisuus käydä työssä tai opiskella. Toisaalta päivähoito on osa lapsen kasvatus- ja koulutusjärjestelmää, jolla päivähoitolain 2a §:n 3 momentin mukaan tuetaan lapsen fyysistä, sosiaalista ja tunne-elämän kehitystä ja kasvua.<sup>98</sup>

Esiopetuksen järjestäminen on kuulunut kunnan lakisääteiseksi velvollisuudeksi vuodesta 2001. Lapsella on perusopetuslain 26a §:n mukaan oikeus osallistua vapaaehtoiseen esiopetukseen oppivelvollisuuskäädeltävänä vuonna.<sup>99</sup> Esiopetus on päivähoiton lisäksi osa varhaiskasvatusta ja sen tavoitteena on perusopetuslain 2.1 §:n mukaan parantaa lasten oppimisedellytyksiä. Kunta voi järjestää esiopetuksen joko päiväkodin tai peruskoulun yhteyteen. Mikäli esiopetusta järjestetään päivähoitolain 1a §:n mukaan päiväkodissa, sovelletaan siihen päivähoitolain säännöksiä, ellei perusopetuslaissa tai -asetuksessa toisin säädetä.

---

<sup>97</sup> Mäenpää 2008: 25–26.

<sup>98</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 44.

<sup>99</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 39.

### 2.3.2. Oikeus terveelliseen ympäristöön

Kansanterveyslaki tulee yleislakina sovellettavaksi, ellei muussa lainsäädännössä tai muun lain nojalla ole säädetty toisin. Kansanterveyslaissa säädetään kuitenkin lähinnä kansanterveystyöstä: muun muassa 1.1 §:n mukaan terveyden edistämisestä ja sairauksien ehkäisystä. Kansanterveyslain lisäksi yksilön ja hänen elinympäristön terveydensuojelusta eli ympäristöterveydenhuollosta, joka on osa kansanterveystyötä<sup>100</sup>, on säädetty kansanterveyslain 1.2 §:n mukaan muussa lainsäädännössä erikseen. Ympäristöterveydenhuollosta lasten toimintaympäristöihin sovellettavaksi tulee terveydensuojelulaki, mutta mitä tulee ylipäätään työympäristöön, on mielestäni tarkasteltava myös työturvallisuuslakia.

Lasten päivittäisten elinympäristöjen; päivähoitopaikan ja koulun, terveydellisistä vaatimuksista on säädetty erikseen päivähoito- ja perusopetuslaeissa. Päivähoitolain 6 §:ssä säädetään, että päivähoidon tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan lapselle ja lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopiva. Säännöksen lisäksi lain 29 §:ssä säädetään, että mikäli yksityisen henkilön tai yhteisön ylläpitämän päivähoitopaikka todetaan sopimattomaksi, on sosiaalilautakunnan pyrittävä saamaan asiaan korjaus. Sosiaalilautakunta voi kieltää lapsen pitämisen mainitussa hoitopaikassa, ellei korjausta ole saatu aikaan säädettyssä ajassa. Vastaavasti perusopetuslain 29.1 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opetusympäristöön. Perusopetuslain säännös vastaa työturvallisuusmääräyksiä ja velvoittaa kahdella tavalla: toisaalta opetukseen tarkoitettujen tilojen ja välineiden on oltava turvallisia ja toisaalta koulutuksen järjestäjän on turvattava, ettei oppilas joudu kiusaamisen tai väkivallan kohteeksi koulussa tai koulun toiminnoissa.<sup>101</sup>

Opiskeluympäristön on tuettava niin fyysisten kuin henkisten puitteiden osalta oppilaan hyvinvointia. Myös opettajien ja muun henkilökunnan laadukas ja tuloksellinen toiminta perustuu turvalliseen oppimisympäristöön. Turvallisen oppimisympäristön ylläpito edellyttää eri hallinnonalojen ja toimijoiden välistä yhteistyötä ja riittävää tietojenvaihtoa.<sup>102</sup> Kaisa Nuikkisen (2005) mukaan lainsäädännössä ja normeissa on jätetty huomi-

<sup>100</sup> HE 96/2005 vp: 4.

<sup>101</sup> HE 86/1997 vp: 64; HE 205/2002 vp: 11; Nieminen 2006: 162.

<sup>102</sup> HE 205/2002 vp: 11.

oimatta fyysisen opiskeluympäristön psyykkistä ja sosiaalista hyvinvointia tukevien ominaisuuksien kuvaus. Merkittävä yhteys oppilaiden hyvinvointiin on niin koulun työoloilla kuin oppilaan edistymisellä koulutyössä. Kun siis tiedetään rakennus- ja kiinteistötekniisten ongelmien aiheuttamista terveysriskeistä, voidaan suunnittelun ohjenuoraksi ottaa koululaisen hyvinvointia tukevat ratkaisut.<sup>103</sup> Koulu on oppimista varten. Siksi on kiinnitettävä huomiota, että koulurakennus myös palvelee oppimista monella eri tavoin. Ei riitä että on rakennus, jossa opettaja antaa tärkeää perusopetusta, vaan oppimiseen vaikuttaa myös oppimisympäristö ja –välineet. Hyvä oppimisympäristö on paitsi ilma-  
piiriltään ystävällinen, myös turvallinen ja oppilaan hyvinvointia ja osallisuutta edistävä.

Hallituksen esityksessä 205/2002 vp on kylläkin kiinnitetty huomiota oppilaiden terveellisen kasvun ja kehityksen edellytyksiin. Esityksen mukaan Eduskunnan oikeusasiamies katsoo perustuslain 16 §:n perusoikeuden toteutuakseen edellyttävän perusopetuslain 29 §:n velvoittamaa turvallista oppimisympäristöä. Turvallisen opiskeluympäristön käsite jää vain epäselväksi, koska koululainsäädännössä ei ole yksityiskohtaisemmin määritelty nimenomaan koulurakennuksen turvallisuudesta. Hallituksen esityksen perusteella säädöksessä on keskitytty fyysisen ja henkisen väkivallan uhkaan ja niiden torjumiseen kuin terveelliseen ympäristöön. Työturvallisuuslaki ei koske oppilaita, eikä lainsäädännössä ole myöskään annettu valtuutuksia antaa yksityiskohtaisempia määräyksiä oppimisympäristön turvallisuudesta. Analogisesti kuitenkin voidaan johtaa työturvallisuuslainsäädännöstä koulutuksen järjestäjän veloitteita ja vastuuta oppilaiden turvallisuudesta. Näin ollen koulutilojen terveellisyys ja turvallisuus perustuu muuhun lainsäädäntöön, kuten rakennuslainsäädäntöön sekä terveystointia koskevaan lainsäädäntöön.<sup>104</sup>

Koska päivähoitolain 6 § sekä perusopetuslain 29.1 § ovat joustavia ja tulkinnanvaraisia normeja, on syytä tarkastella lähemmin muita terveyden suojelusta sekä terveellisestä ympäristöstä säädettyjä lakeja. Tässä tapauksessa kyseeseen tulevat kansanterveyslain (66/1972), terveydensuojelulain (763/1994), työturvallisuuslain (2002/738) sekä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) säännökset.

<sup>103</sup> Nuikkinen 2005: 14–15.

<sup>104</sup> Opetusministeriön muistio 2002: 2; HE 205/2002.

Työturvallisuuslakiin on tarpeellista kiinnittää huomiota siinä mielessä, että vaikka siinä ei suoraan määritellä lasten ”työympäristön” terveellisyys- ja turvallisuuseikoista, niin se tulee sovellettavaksi koulujen ja päiväkotien kohdalla, mikäli henkilökunta sairastuu rakennuksen kosteus- ja homevaurion johdosta. Siinä mielessä työterveyshuoltolaki vaikuttaa lasten terveydensuojeluun välillisesti<sup>105</sup>. Työturvallisuuslaki sisältää kattavat säädökset kaikille työnantajille kuuluvasta yleisestä työntekijöiden huolehtimisvelvollisuudesta.<sup>106</sup> Terveydensuojelulaissa puolestaan annetaan säännöksiä, joilla pyritään väestön terveyden ylläpitoon ja edistämiseen. Niin terveydensuojelulain (1.1 §) kuin työturvallisuuslain (1 §) tarkoituksena on terveyshaittaa aiheuttavien tekijöiden poisto, vähentäminen ja ennalta ehkäisy.

Päiväkotien ja koulujen virkasuhteisen henkilökunnan työturvallisuudesta on säädetty kunnallisesta viranhaltijasta säädetyn lain 14.1 §:ssä, että työnantajan on huolehdittava työturvallisuudesta viranhaltijan suojelemiseksi tapaturmilta ja terveydellisiltä vaaroilta työturvallisuuslain säästöjen mukaisesti. Työturvallisuuslaissa itsessään on jo 2 §:ssä säädetty, että laki tulee sovellettavaksi työturvallisuuslain myös kunnallisessa virkasuhteessa tai siihen rinnastettavaan julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa suoritettavaan työhön.

Terveydensuojelulain 7. luvussa annetaan säännöksiä asunnon ja muun oleskelutilan<sup>107</sup> sekä yleisten alueiden terveydellisistä vaatimuksista. Lain 26 §:ssä säädetään muun muassa, ettei asunnon tai muun oleskelutilan sisäilman puhtaus ja ilmanvaihto saa olla sellainen, ettei siitä aiheudu sisätilassa oleskeleville terveyshaittaa. Ilman epäpuhtaudet pitää työturvallisuuslain 37 §:n nojalla koota ja poistaa tarkoituksenmukaisen ilmanvaihdon avulla. Edelleen terveydensuojelulain 26 §:n toisessa momentissa säädetään, ettei asunnon tai muun oleskelutilan mikrobimäärä saa ylittää terveyshaittaa aiheuttavaa pitoisuutta. Sama koskee työympäristöä: työntekijän turvallisuus tai terveys ei saa työ-

<sup>105</sup> Opetusministeriön muistio 2002: 2.

<sup>106</sup> Hirvonen & Mäkinen 2006: 137.

<sup>107</sup> Säädöksessä sekä HE 42/1994: 26 käsitettä ”muu oleskelutila” ei ole tarkemmin selvitetty. Olen käsittänyt tämän tarkoittavan myös julkisia rakennuksia, kuten kouluja ja päiväkoteja, koska lain 28 §:ssä mainitut yleiset alueet, rakennukset ja laitokset käsittävät lähinnä leirintäalueet, kylpylät, uimahallit sekä muut niihin rinnastettavat laitokset ja alueet.



turvallisuuslain 40 §:n mukaan vaarantua altistumalla biologisille tekijöille. Tällaiset tekijät on rajoitettava mahdollisimman vähäisiksi. Biologisia tekijöitä ovat HE 59/2002 vp (46–47) mukaan erilaiset mikro-organismit, kuten sädesienet, homeet ja bakteerit. Biologisia tekijöitä arvioitaessa on huomioitava riittävä asiantuntemus ja erityisosaaminen. Työpaikasta riippuen arviointi saattaa edellyttää ulkopuolista asiantuntijaa, kuten työterveyshuollon asiantuntemusta.<sup>108</sup> Tuloksia arvioidessaan työnantajan on otettava huomioon myös sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella (795/2007) vahvistama luettelo ilman haitallisiksi tunnetuista pitoisuuksista (HTP-arvot)<sup>109, 110</sup>

Työturvallisuuslain 32.1 §:ssä säädetään, että työpaikan rakenteiden tulee olla terveellisiä ja turvallisia työntekijöille. Lain 33 §:ssä säädetään työpaikan ilmanvaihdosta, jonka tulee olla riittävän tehokas ja tarkoituksenmukainen. Hallituksen esityksen 59/2002 vp: 45 mukaan, jos työtiloissa esiintyy ilman epäpuhtauksia, edellyttää ilmanvaihdon riittävä tehokkuus koneellista ilmanvaihtoa. Tämä tarkoittanee lähinnä teollisuuden ilmanvaihtoa, koska teollisuuden valmistusprosesseissa saattaa syntyä erilaisia terveydelle haitallisia päästöjä<sup>111</sup>. Mutta esimerkiksi koulurakennuksissa saattaa ilman epäpuhtaudet nousta hyvinkin haitalliselle tasolle, ellei ilmanvaihdosta huolehdita riittävällä tavalla. Mikäli luokkahuoneissa on koneellinen ilmastointi, voi se silti jäädä tehottomaksi oppilaskokojen kasvaessa. Ellei koneellisen ilmanvaihdon lisäksi ikkunatuuletus riitä, voi kunnan terveydensuojeluviranomainen tilapäisesti rajoittaa tilassa olevien henkilöiden määrää.<sup>112</sup>

Terveellisen ympäristön edellytyksestä säädetään myös MRL:n 117 §:ssä. Pykälän toisen momentin mukaan edellytetään, että rakennuksen on täytettävä olennaiset tekniset vaatimukset rakennuksen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla. Teknisiin vaatimuksiin kuuluu osaltaan myös terveyden perusvaatimuksen täyttyminen. Pykälää täydennetään MRA 50 §:ssä. Asetuksen 3 –kohdan mukaan rakennuksesta ei saa aiheutua hy-

<sup>108</sup> Työturvallisuuslaki 2002: 61.

<sup>109</sup> HTP-arvot ovat arvioita hengitysilman epäpuhtauksien pienimpiä pitoisuusarvoja, jotka voivat olla vaaraksi tai haitaksi työntekijöiden turvallisuudelle tai terveydelle. HTP-arvot 2007: 11.

<sup>110</sup> HE 59/2002 vp: 47.

<sup>111</sup> Äimälä, Åström, Rautiainen & Nyyssölä 2005:176.

<sup>112</sup> Nuikkinen 2005: 112–116.

gienian tai terveyden vaarantumista esimerkiksi ilmassa olevien vaarallisten hiukkasten taikka rakennuksen osien tai sisäpintojen kosteudesta johtuvista syistä.<sup>113</sup>

### 2.3.3. Oikeus saada terveydenhuoltoa/oppilashuolto

Kunnan on huolehdittava kansanterveislain 14.§ §:n 1 –kohdan mukaan alle kouluikäisen lapsen neuvolapalveluista. Momentin 5 –kohdan mukaan kunnan on ylläpidettävä kouluterveydenhuoltoa, johon sisältyy kansanterveislain 14.1 §:n 5 -kohdan mukaan kunnan alueella sijaitsevien peruskoulujen ja lukioiden koulu yhteisöjen terveellisyys ja turvallisuuden valvonta ja edistäminen yhteistyössä henkilökunnan työterveyshuollon, oppilashuollon sekä opetushenkilöstön kanssa. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa lisäsäädöksiä muun muassa terveydentilan erikoistutkimuksista ja seurannasta. Oppilaalla on perusopetuslain 31 a §:n mukaan oikeus maksuttomaan oppilashuoltoon, joka tarkoittaa oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa. HE 205/2002 vp: 24 määrittää oppilashuollon tavoitteeksi turvallisen ja terveen oppimisympäristön luominen. Oppilashuolto sisältää oppilashuollon palvelut, jotka ovat 31 a §:n toisen momentin mukaan kansanterveislain 14.1 §:ssä tarkoitettu kouluterveydenhuolto ja lastensuojelulain 7 §:ssä tarkoitettu kasvatuksen tukeminen. Oppilashuollon hyvä toteuttaminen edellyttää moniammatillista yhteistyötä. Oppilashuollon toteuttajia ovat kouluissa kouluterveydenhuollon henkilöstön lisäksi muun muassa rehtori, opettajat ja koulun sosiaalityöntekijät.<sup>114</sup>

Työterveyshuollon järjestäminen perustuu kansanterveislain 14.1 §:n 7 –kohtaan. Työterveyshuollon tarkoituksena on työterveyshuoltolain 1 § mukaan edistää muun muassa työhön liittyvien sairauksien ehkäisyä, työympäristön terveellisyyttä ja turvallisuutta sekä työntekijöiden terveyttä ja työ- ja toimintakykyä. Työterveyshuoltoa toteutetaan yhteistyössä työnantajan, työntekijän sekä työterveyshuollon kesken. Työterveyshuollosta on oltava 11.1 §:n mukaan kirjallinen toimintasuunnitelma, josta tulee ilmetä työterveyshuollon yleiset tavoitteet sekä tarpeet, jotka perustuvat työpaikan olosuhteisiin. Toimintasuunnitelmaa on tarkistettava vuosittain työpaikkakäyntien sekä muihin työter-

<sup>113</sup> Ekroos & Majamaa 2005: 593–594.

<sup>114</sup> HE 205/2002 vp: 15–16.

veyshuollon tekemiin selvityksiin perustuen. Hyvään työterveydenhuoltoon kuuluu 12.1 §:n 1 kohdan mukaan selvittää työolosuhteiden terveellisyys ja turvallisuus ottamalla huomioon eri tekijöiden, kuten altisteiden vaikutukset. Edelleen on hyvää työterveydenhuoltoa selvittää terveysvaarat ja –haitat työolosuhteissa, työntekijöiden terveydentilan sekä työ- ja toimintakyvyn selvittäminen, arviointi ja seuranta. Tämä ei tarkoita ainoastaan työstä ja työergonomiasta aiheutuvaa terveyden vaaraa, vaan huomioon on otettava myös 12.1 §:n 2 -kohdan mukaan työympäristöstä, toisin sanoen työpaikan yleisistä olosuhteista, aiheutuvat mahdolliset terveysriskit.

Työnantajalla on velvollisuus antaa tietoja työterveyshuollon ammattihenkilöille ja asiantuntijoille muun muassa ammattitaudeista sekä työpaikan olosuhteista ja niiden muutoksista sekä muista tarpeellisista seikoista, jotka on työterveyshuoltolain 15 §:n mukaan otettava huomioon arvioitaessa ja ehkäistäessä työstä aiheutuvaa terveydellistä vaaraa tai haittaa. Vastaavasti työntekijä on velvollinen 16 §:n mukaan antamaan tietoja työterveyshuollon palvelujen tuottajalle havaitsemistaan terveyden vaaraa aiheuttavista tekijöistä. Työterveyshuollon palvelujen tuottaja on 17.1 §:n mukaan velvoitettu antaa tietoja työssä ja työpaikan olosuhteissa esiintyvistä terveyden vaaroista ja haitoista sekä niiden torjuntakeinoista. Vastaavasti toisen momentin mukaan työnantajalla, työpaikan työsuojelutoimikunnalla ja työvaltuutetulla on oikeus saada työterveyshuolto-tehtävissä toimivilta henkilöiltä sellaisia tietoja, joilla on merkitystä työntekijöiden terveyden sekä työpaikan olosuhteiden terveellisyyden kannalta.

### 3. KUNNAN VASTUUN JAKAUTUMINEN

#### 3.1. Kunnan toimiala ja tehtävät

Perustuslain 121.1 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121.2 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä ja velvoitteista on aina oltava tarkemmat säädökset laissa. Vaikka perusoikeuksien toteuttamisesta on säädetty tarkemmin laeilla ja tehtävien hoito on tietyin osin siirretty kunnille, ei valtio voi välttyä viimekätisestä vastuustaan. Esimerkiksi lain esitöitä tehtäessä on otettava huomioon kuntien tosiasiallinen kyky suoriutua niille säädetystä tehtävistä. Samoin valtio on viimekädessä vastuussa ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisesta, vaikka se olisi siirtänyt tehtävät muille tahoille. Jos julkisen vallan velvollisuus ei täyty minkään toimijan vapaaehtoisella toimella, on valtiolla ainoastaan valta pakottaa julkisen vallan muut orgaanit toimimaan.<sup>115</sup>

Pääasiassa kuntien järjestämis- ja toimeenpanovastuulla on merkittävä osa palveluista. Ne kaikki eivät perustu subjektiiviseen oikeuteen vaan tavallisella lainsäädännöllä luotun velvollisuuteen. Taustalla saattaa kuitenkin olla perustuslailla asetettu oikeuden luova säädös.<sup>116</sup> Kuntalain 2 §:ssä säädetään kunnan tehtävien jaosta, jonka ensimmäisen momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Edelleen momentissa säädetään, että kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Kunnan toimiala jaetaan perinteisesti siis yleiseen toimialaan eli vapaaehtoiisiin tehtäviin ja erityistoimialaan eli pakollisiin tehtäviin, joista säädetään tarkemmin lainsäädännössä.<sup>117</sup>

Yleisen toimialan tehtäviä ovat ne tehtävät, jotka kunta on ottanut itse itselleen hoidettavaksi itsehallintoperiaatteen suomena oikeutena, joten myös kunnan harkintavalta on suurempi kuin erityisen toimialan tehtävissä. Jyränki (2000) ilmaisee kunnan itselleen

---

<sup>115</sup> Ojanen 2003:47; Arajärvi 2006: 50.

<sup>116</sup> Arajärvi 2006: 42.

<sup>117</sup> Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen & Siitonen 2007: 56; Hannus, Hallberg & Niemi 2009: 51.

ottamat tehtävät termillä ”kunnan yhteiset asiat”, joista huolehditaan sen mukaan, kuin kunta pystyy verotuksellaan kokoamaan niihin varoja.<sup>118</sup> Lainsäädännössä ei edellytetä esimerkiksi, että kunnan olisi omistettava ne päivähoito- tai koulurakennukset, joissa kunta järjestää nämä palvelut<sup>119</sup>. Näin ollen voisi ajatella, että kunnan rakennuskannan omistaminen kuuluu kunnan yleisen toimialan tehtäviin. Lakisääteiset vapaaehtoiset tehtävät puolestaan ovat tehtäviä, joiden hoitamiseksi kunnat saavat käyttää vapaata harkintaa. Mikäli kunta ottaa vapaaehtoisen tehtävän hoitaakseen, on se hoidettava siten kuin lainsäädännössä edellytetään. Vapaaehtoisista lakisääteisistä tehtävistä mainittakoon esimerkiksi lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus<sup>120</sup>, joiden ylläpito perustuu lakiin, mutta kunnalle niiden järjestäminen on vapaaehtoista.<sup>121</sup>

E erityisen toimialan tehtävät muodostuvat erityislaeilla kuntien velvollisuudeksi asetetuista tehtävistä. Näiden lakien mukaiset tehtävät ovat kunnan hoitamis- tai järjestämisvastuulla siten, kuin erityislakien säännöksissä edellytetään.<sup>122</sup> Valtio voi antaa kunnille lailla tehtäviä, joiden kustannuksiin valtio osallistuu valtionavuin ja –osuuksin.<sup>123</sup> Valtionavuuilla valtio huolehtii oman vastuunsa toteutumisesta sekä turvaa kuntien tosiasiallisia edellytyksiä suoriutua niille säädettyistä tehtävistä. Toisin sanoen valtiolla on taloudellinen vastuu perusoikeuksien toteutumisesta. Kuitenkin lähtökohtaisesti kunnat vastaavat etenkin subjektiivisena oikeutena turvatun etuuden toteuttamisesta sekä sen aiheuttamista kustannuksista. Kustannusjakoa valtion ja kuntien välillä ei voida kuitenkaan määrittellä perusoikeussäännöksistä.<sup>124</sup> Kuntien pakollisia palvelutehtäviä ovat esimer-

<sup>118</sup> Jyräki 2000: 152; Oulasvirta & Brännkärr 2001: 15; Harjula & Prättälä 2004: 97; Hannus ym. 2009: 51.

<sup>119</sup> PäivähoitoL 1.2 §:n mukaan päiväkotihoidon voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa tilassa, jota kutsutaan päiväkodiksi. PerusopetusL 4 § puolestaan edellytetään, että kunnan velvollisuutena on järjestää perusopetus sekä esiopetus. Kummassakaan laissa ei kuitenkaan edellytetä, että kunnan tulee järjestää opetus nimenomaan kunnan itsensä omistamassa rakennuksessa. Usein kuitenkin kunnan itsensä toteuttama palvelu on tarkoituksenmukaista järjestää kunnan omistamassa rakennuksessa. (Kirj.huom.)

<sup>120</sup> Lukiolain (629/1998) 3.1 §:ssä säädetään, että asianomainen ministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan lukiokoulutuksen järjestämiseen. Lupa voidaan myöntää myös ulkomailla järjestettävää opetusta varten. Ammatillisesta koulutuksesta säädetyn lain (630/1998) 8.1 §:ssä säädetään vastaavasti, että opetusministeriö voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle luvan koulutuksen järjestämiseen. Palveluista on säädetty erikseen lailla, mutta palvelun tarjoavaa tahoja ei ole säädetty kuuluvaksi nimenomaisesti kunnan tehtäväksi.

<sup>121</sup> Harjula & Prättälä 2004: 131; Anttiroiko ym. 2007: 59–61.

<sup>122</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 15, Harjula & Prättälä 2004: 131.

<sup>123</sup> Jyräki 2000: 152; Harjula & Prättälä 2004: 97.

<sup>124</sup> PeVM 25/1994 vp: 3; Heuru 2002: 249–251.

kiksi tässä tutkimuksessa keskeisten lapsia koskevien palvelujen, peruskoulun<sup>125</sup> sekä päivähoiton<sup>126</sup>, järjestäminen. Kunnat ovat velvollisia järjestämään ja hoitamaan nämä palvelut alueensa asukkaille. Muita lakisääteisiä tehtäviä ovat muun muassa maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön liittyvät tehtävät, kuten esimerkiksi rakennusvalvonta<sup>127</sup>.

Kunnan tehtävänä on toimia asukkaiden hyvinvoinnin toteutumisen lähtökohdasta. Kuntalain 1 §:n kolmannessa momentissa asetetaan tavoite, jonka mukaan kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Säännös ilmentää vastuuta tulevaisuudesta ja kunnan tehtävien monipuolisuutta. Kunnan on pyrittävä toteuttamaan säännöksen tavoitteet päättäessään tehtävistään ja niiden toteutuksesta. Säännös ei ole riittävän yksiselitteinen ollakseen suoraan valituskelpoinen, vaan se on lähinnä tavoitenormi, jonka tarkoituksena on ohjata kunnan ja sen viranomaisen ongelmanratkaisua. Kunnalla on säännöksen mukaan laaja vastuualue, jossa kuntalaisten hyvinvoinnin edellytykset olisi toteutettava käytettävissä olevin keinoin. Kestävä kehitys tarkoittaa muun muassa niin yhdyskuntakehitystä, ympäristöoloja, asumisolojen edellytyksiä kuin sosiaalista ja kulttuurista kehitystä. Hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuus korostuu palvelujen järjestämisessä, kun kestävä kehityksen edellytykset on otettava päätöksenteossa huomioon.<sup>128</sup> Ei siis riitä, että tyydytetään sen hetken tarpeet vaan on katsottava palvelun vaikuttavuutta ja merkitystä pitkälle tulevaisuuteen.<sup>129</sup>

### 3.2. Kunta palveluntuottajana

Ennen perustuslain uudistamista edellytettiin, että kuntien on tuotettava laissa määriteltyt tehtävät ja palvelut. Esimerkiksi 1970- ja 1980-luvuilla korostui kuntien tehtävä palvelujen tuottajana. Kehityssuunnan tavoitteena oli kunnallisten hyvinvointipalvelujen tuottaminen sääntelyn kautta. Tavoitteena oli valtio, joka takaisi oikeudenmukaisesti

<sup>125</sup> Perusopetuslain 4 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta perusopetuksen järjestäjänä.

<sup>126</sup> Lasten päivähoidosta annetun lain 11.1 §:ssä säädetään kunnan tehtävästä järjestää tai valvoa lasten päivähoidon saatavuutta tarvittavassa laajuudessa. Kunnan on tämän lisäksi 11a §:n 1 momentin mukaan huolehdittava siitä, että alle oppivelvollisuusikäisen lapsen vanhemmilla on mahdollisuus saada lapsensa päivähoidon vanhempainrahakauden päätyttyä.

<sup>127</sup> Harjula & Prättälä 2004: 131; Anttiroiko ym. 2007: 59–61.

<sup>128</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 10; Anttiroiko ym. 2007: 57; Hannus ym. 2009: 47.

<sup>129</sup> HE 192/1994: 67; Harjula & Prättälä 2004: 95–96.

hyvinvoinnin jakautumisen kansalaisille. Palvelutuotanto oli olennainen osa yhteiskuntapolitiikkaa, jossa valtakunnallisen ohjauksen merkitys korostui. Ohjauksena käytettiin muun muassa erityisesti valtionapujärjestelmää sekä erityislainsäädäntöä.<sup>130</sup> Eri-tyislaeilla on pyritty turvaamaan tasainen kunnallinen palvelutuotanto sekä kansalaisten yhdenvertaisuus. Erityistoimialan tarkkoja normeja on purettu 1990-luvulla, että kunnilla olisi enemmän liikkuma- ja harkintavaltaa palvelutuotantonsa järjestämisessä.<sup>131</sup> Perustuslakiuudistus on omalta osaltaan myös vaikuttanut kuntien konkreettisen vastuun väljentymiseen omissa tehtävissään. Kuntien vastuu kohdentuu nykyään enemmänkin palvelujen järjestämiseen, ei toteutukseen<sup>132</sup>. Kunnat eivät ole kuitenkaan täysin päässeet toteutusvelvollisuudestaan, koska niiden on edelleen järjestettävä muun muassa perusoikeuslain 16 §:n mukainen subjektiivisena oikeutena turvattu perusopetus. Perusopetuslain 4.1 §:ssä säädetään perusopetuksen järjestäminen kunnan velvollisuudeksi, mutta perusopetuksen järjestämisvelvollisuuden kunta voi toteuttaa joko itsenäisesti tai yhdessä muiden kuntien kanssa.<sup>133</sup>

Kuntien palvelujen järjestäminen lähtee nykyään tarpeen ja tasa-arvoisen kohtelun pohjalta. Päätös palvelun järjestämisestä perustuu paitsi lakisääteiseen velvollisuuteen niin myös kuntalaisen aloitteeseen tai poliittiseen päätökseen. Palvelutuotannon järjestämisessä kunnan on kuitenkin huomioitava niin kunnan omat taloudelliset resurssit kuten myös kansalaisten tarpeet ja perusoikeuksien toteutuminen. Kuntien tehtävänä onkin päättää, miten ne tuottavat palvelut parhaalla mahdollisella tavalla.<sup>134</sup> Joustavuutta kuntien palvelutarjonnan järjestämiseen suokin kuntalain 2.3 §, jossa kunnille annetaan oikeus hoitaa sille säädetty tehtävä itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kunta voi hankkia tehtävien edellyttämiä palveluja myös muilta palveluntarjoajilta. Näin kunnan ei tarvitse itse omalla organisaatiollaan ja henkilöstöllään hoitaa palvelua.<sup>135</sup>

Sosiaalihuoltolain mukaiset yleiset sosiaalipalvelut kuuluvat kunnan lakisääteiseen järjestämisvastuuseen. Kappaleessa 2 käsiteltiin lasten oikeutta saada päivähoitoa, jonka

---

<sup>130</sup> Uoti 2003: 88–89.

<sup>131</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 15

<sup>132</sup> Kuntalain 2 §:n mukaan kunnan on hoidettava itsehallintonsa nojalla itselleen ottamansa ja laissa sille määrätty tehtävät.

<sup>133</sup> Ryynänen 2008: 173.

<sup>134</sup> Porokka-Maunuksela, Huuskonen, Koskinen & Säilä 2004: 21.

<sup>135</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 38.

järjestämisestä on säädetty sosiaalihuoltolain lisäksi erikoislainsäädännössä (laki lasten päivähoitosta 36/1973). Kunnalle säädettyistä päivähoitolain mukaisista tehtävistä huolehtii päivähoitolain 11.3 §:n mukaan sosiaalihuoltolain 6.1 §:ssä tarkoitettu monijäseninen toimielin, sosiaalilautakunta. Lasten päivähoito voidaan järjestää päiväkodissa annettavana päiväkotihoidona, yksityiskodissa annettavana perhepäivähoitona tai muussa toimintaan järjestetyssä tilassa annettavana leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana. Kunnilla on yleinen järjestämisvelvollisuus järjestää palveluja alueellaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntien ei ole pakko itse tuottaa päivähoiton palveluja, vaan ne voidaan hankkia myös ostopalveluina palvelujen tuottajilta.<sup>136</sup> Kunnan tehtävänä on myös huolehtia esiopetuksen järjestämisestä päivähoitolain 1a §:n mukaisesti.

Koulutoimen tehtävät ovat yksi kunnan vanhimmissa tehtävistä<sup>137</sup>. Kouluhallinnon ohjaus ja valvonta on kuulunut ennen valtiolle, mutta 1980-luvulta lähtien kuntien ja oppilaitosten päätäntävalta on kasvanut koululainsäädännön silloisen uudistuksen myötä. Tämän lisäksi vuoden 1993 valtiosuusuudistuksen myötä valtionapuihin liittyvä ohjaus ja valvonta ovat vähentyneet. Pakollisista lautakunnista ja johtokunnista voitiin näin ollen luopua, mutta opetustoimen päätöksentekoon tarvitaan silti kunnan monijäseninen toimielin, jonka kunnat ovat toteuttaneet sivistystoimen tehtäväalueen yhdellä tai kahdella lautakunnalla.<sup>138</sup> Koululainsäädäntöä on sittemmin vielä uudistettu, joten sen astuessa voimaan vuonna 1999, on koulutoimen ja koko sivistystoimen hallinnon ja toiminnan järjestäminen tullut entistä vapaammaksi. Koulutuksen järjestäjillä on nyt valtuudet järjestää opetus tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla.<sup>139</sup>

Perusopetuksen järjestäminen kunnan toimeksi perustuu perustuslain 121 §:n 2 momentin säädökseen, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunta on perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä esiopetusta oppivelvollisuuden alkamista

---

<sup>136</sup> Tuori 1999: 628.

<sup>137</sup> Suomessa oikeus opetukseen ja oikeus käydä koulua on vanha oikeus. Suomessa on ollut voimassa kansakouluasetus jo vuodesta 1866. Kaupunkikuntien oli jo ennestään velvollisuus pitää yllä riittävästi kansakouluja, kun maalaiskuntien velvollisuudeksi se tuli vuoden 1898 piirijakoasetuksen myötä. Oppivelvollisuuslaki vuodelta 1921 velvoitti kunnan järjestämään koulun ja samalla yleinen oppivelvollisuus astui voimaan. Arajärvi 1994: 78 ja 139; Oulasvirta 2001: 38.

<sup>138</sup> Oulasvirta 1996: 45.

<sup>139</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 38.



edeltävänä vuonna. Perusopetus on perustuslain 16.1 §:n sekä perusopetuslain 31.1 §:n mukaan oltava maksutonta, yleissivistävää koulutusta. Opetuksen tavoitteet löytyvät perusopetuslain 2 §:stä. Oppilaiden kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen tulee tukea elämässä tarpeellisten tietojen ja taitojen antamisen yhteydessä. Yksi opetuksen tavoite on perusopetuslain 2 §:n mukaan riittävän yhdenvertaisuuden turvaaminen koko maan alueella.<sup>140</sup> Opetus on myös järjestettävä 3.2 §:n mukaan oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaan ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä.

Kunnan tehtävänä on kansanterveystyöstä huolehtiminen kansanterveislain säädösten mukaan (5 §). Kansanterveystyön toimeenpanotehtävistä huolehtii kunnassa 6.1 §:n mukaan yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Kunnan kansanterveystyöhön kuuluu kansanterveislain 14 §:ssä säädetty tehtävät. Kunnan tulee muun muassa pykälän ensimmäisen momentin 1a) –kohdan mukaan seurata kunnan asukkaiden terveydentilan ja siihen vaikuttavien tekijöiden kehitystä väestöryhmittäin. Edelleen kunnan on huolehdittava terveysnäkökohtien huomioon ottamisesta kunnan kaikissa toiminnoissa sekä tehdä yhteistyötä terveyden edistämiseksi muiden kunnassa toimivien julkisten ja yksityisten tahojen kanssa. Kansanterveislain 14.1 §:n mukaan kunnan kansanterveystyöhön kuuluu myös kouluterveydenhuollon ylläpito ja työterveyshuollon palvelujen järjestäminen. Kouluterveydenhuoltoon sisältyy muun muassa kunnan alueella sijaitsevien peruskoulujen ja lukioiden kouluyhteisöjen terveellisyys- ja turvallisuuden valvonta ja edistäminen yhteistyössä henkilökunnan työterveyshuollon kanssa sekä oppilaan terveyden seuraaminen ja edistäminen. Toteuttaakseen 14.1 §:ssä säädetty toiminnot on kunnalla oltava niitä varten terveystakeskus.<sup>141</sup>

Terveydensuojelulain 6 §:n mukaan kunnan tehtävänä on omalla alueellaan huolehtia terveydensuojeluun kuuluvista tehtävistä. Kunnan on turvattava asukkailleen terveellinen elinympäristö edistämällä ja valvomalla terveydensuojelua.<sup>142</sup> Terveellisuuden valvonta kuuluu ensisijaisesti kunnan terveysterviranomaiselle, mutta terveydensuojelulain 51 § oikeuttaa myös rakennusvalvontaviranomaisen antamaan kieltoja ja määräyksiä terve-

---

<sup>140</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 39.

<sup>141</sup> Terveydensuojelulain 15.1 §, Oulasvirta & Brännkärr 2001: 42.

<sup>142</sup> Pönkä 2002: 23–25.

yshaitan poistamiseksi, mikäli terveellisyysnäkökohdat liittyvät rakennuksen kunnossapitoasiaan.<sup>143</sup>

Vastuu yhdyskuntatekniikan ylläpidosta kuuluu kunnille. Esimerkiksi rakennukset, muun muassa päiväkodit ja koulut, ovat yhdyskuntatekniikan näkyvin osa. Kunnan toimitilojen hallinta kuuluu sille hallintoyksikölle, jolle valtuusto on antanut johtosääntöjen mukaan toimivallan. Tällainen yksikkö voi olla esimerkiksi tekninen toimi, joka ohjaa omaa toimialaansa ja tarvittaessa käyttää päätösvaltaa.<sup>144</sup> Hallintoyksikön käytännön toteutuksesta vastaa toimivaltainen viranhaltija<sup>145</sup>. Kunnan tekninen hallinto vastaa muun muassa kunnan tarvitsemista rakennustoimista sekä kunnan omistamien rakennusten ylläpidosta. Moni kunta organisoi 1990-luvulla teknisen hallinnon vastuualuetta entistä tarkemmaksi. Organisoinnilla on pyritty entistä tehokkaampaan kiinteistöjohtamiseen ja kunnan kiinteistöpääomien tuottavuuden parantamiseen.<sup>146</sup>

Tekninen sektori ei ole toiminnoiltaan ja organisaatioltaan samanlainen joka kunnassa, Vaihtelua kuntien välillä voi olla hyvinkin paljon jo pelkästään kunnan koko- ja olosuhde-erojen vuoksi. Yleisesti teknisen sektorin toimet voidaan ryhmitellä kolmeen ryhmään: rakentamisen ja toiminnan yleisten edellytysten luominen (esimerkiksi maapolitiikka, kaavoitus ja rakennusvalvonta), rakennustoiminta (kunnallistekniikan rakentaminen, talonrakennus) sekä yleisten teknisten palvelujen (vesi- ja viemärilaitos, energialaitos tai muun vastaavan) järjestäminen ja ylläpito. Etenkin kaupungeissa toimitilojen hallinnoimista varten on perustettu tilapalvelu- tai kiinteistöpalvelukeskuksia, jotka vastaavat tilojen kunnossapidon ja kiinteistönhoidon lisäksi rakennuttamisesta ja rakentamisesta. Tilapalveluyksiköt ovat niin sanottuja nettoyksiköitä, joita sitovat budjetissa vain tulojen ja menojen erotus eli netto.<sup>147</sup> Rakennustoimissa kunnat ovat suuntautuneet omajohtoisessa toiminnassa lähinnä korjausrakentamiseen. Isojen urakoiden ja uudisrakentamisen ollessa kyseessä työ on tilattu ulkopuoliselta urakoitsijalta. Kiinteistönhoitoon on yleensä käytetty kunnan omaa työvoimaa.<sup>148</sup>

<sup>143</sup> Ekroos & Majamaa 2005: 736–737; Hallberg ym. 2006: 647–649.

<sup>144</sup> Oulasvirta 1996: 60–61, 65.

<sup>145</sup> Anttiroiko ym. 2007: 71.

<sup>146</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 48–50.

<sup>147</sup> Oulasvirta 1996: 60–61, 65.

<sup>148</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 48–50.

### 3.3. Kunnan yksityisoikeudellinen rooli: omistaja ja työnantaja

Kunta voi toimia myös yksityisoikeudellisena oikeushenkilönä. Tällöin kuntaan pätee samat periaatteet kuin muihinkin yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin. Kunnan kuuluu noudattaa yleistä yksityisoikeudellista lainsäädäntöä toimiessaan yksityisoikeudellisissa asioissa. Kunnan on huolehdittava tällöinkin julkisoikeudellisesta roolistaan ja ajateltava kunnan jäseniä ja heidän etuaan toimien siten, että myös julkisoikeudellinen velvollisuus toteutuu. Kunnat voivat tehdä yksityisoikeudellisia toimia kuitenkin vain siinä laajuudessa, kuin julkisoikeudellisten tehtävien toteuttaminen sitä vaatii.<sup>149</sup> Tällaisia yksityisoikeudellisia kunnan toimia ovat esimerkiksi päiväkotij- ja koulurakennusten omistaminen ja ylläpito sekä työnantajatehtävät.

Kunnat omistavat pääsääntöisesti päiväkodit sekä koulut, joissa se järjestää kyseiset palvelut. Rakennuksen omistajan tulee pitää rakennuksensa käyttökelpoisena sen elinkaaren ajan. Niinpä rakennuksen omistajan on huomioitava MRL 166 §:n mukaiset velvoitteet pitää rakennus ympäristöineen sellaisessa kunnossa, että se täyttää jatkuvasti terveellisyys-, turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset<sup>150</sup>. Tämä velvoite koskee myös kuntaa omistajana. Kunnan on huolehdittava omistamiensa päiväkotij- ja koulurakennusten kunnosta. Myös terveysuojelulain 26 §:ssä edellytetään asunnon tai muun oleskelutilan olosuhteiden olevan sellaiset, ettei niistä aiheudu terveyshaittaa.

Kunnalle kuuluu myös työnantajan velvollisuuksia. Työnantajalla on työturvallisuuslain 8 §:n velvoittamana yleinen huolehtimisvelvollisuus työntekijöidensä turvallisuudesta ja terveydestä työssä. Huolehtimisvastuu työntekijöistä edellyttää, että työnantaja on velvollinen toimenpiteisiin, joilla työntekijöiden terveydestä ja turvallisuudesta huolehditaan. Työnantajan on muun muassa jatkuvasti tarkkailtava ja huolehdittava työoloja ja tarvittaessa käytettävä ulkopuolista asiantuntijaa vaarojen ja haittojen selvittämiseksi ja tunnistamiseksi. Kaikkea ei voi kuitenkaan ennalta arvata, joten työturvallisuuslain 8.2

---

<sup>149</sup> Anttiroiko ym. 2007: 62–63.

<sup>150</sup> Käyttökelpoisuuden vaatimus tarkoittaa sitä, että rakennuksen rakennustekniset vaatimukset täyttyvät. Rakennusta ei tarvitse pitää esimerkiksi asuttuna tai lämmitettynä. Rakennuksen olennaiset tekniset vaatimukset on puolestaan määritelty MRA 50 §:ssä. Hallberg ym. 2006: 648.

§:ssä onkin maininta ”epätavalliset ja ennalta arvaamattomat olosuhteet”, jolla rajataan työnantajan vastuuta.<sup>151</sup>

Kunnanhallituksen ja –valtuuston pitää huomioida asemansa kunnan ylimpänä työnantajana. Työturvallisuusvastuu koskettaa näitä toimielimiä samoin kuin kaupunginhallituksen alaisuudessa toimivia perhepäivähoidon ja opetustoimen järjestämisestä vastaavaa lautakuntaa sekä teknisen toimen lautakuntaa.

Yleisesti ottaen työturvallisuusvastuu kuuluu työnantajaorganisaation kaikille tasoille, (hallituksen jäsenet, ylin johto, keskijohto ja työnjohto), mutta vastuun sisältö vaihtelee tasosta riippuen. Lähtökohtaisesti vastuu on organisaation ylimmillä tasoilla, mutta käytännössä vastuuta voidaan siirtää alemmille esimiehille. Delegoimalla tehtäviä ja toimivaltuuksia, ei yrityksen hallitus ja ylin johto pääse kokonaan työturvallisuusvastuustaan, tällöin vain sen asteen vastuun sisältö muuttuu. Tavanomaisessa työnantajaorganisaatiossa ylimmän johdon vastuulla on riittävän työturvallisuuden saavuttaminen, sekä työturvallisuuden aineellisista edellytyksistä vastaaminen. Keskijohto puolestaan vastaa muun muassa työturvallisuusohjeiden laatimisesta ja valvoo niiden noudattamista. Keskijohto valvoo myös koneita ja laitteita ja niiden asianmukaisuutta sekä tekee asianmukaiset esitykset ylemmälle johdolle. Työnjohto opastaa ja valvoo työntekijöitä ja huolehtii tarpeellisten suojavälineiden käytöstä. Aseman mukaiset tehtävät eivät kuitenkaan suoraan osoita laiminlyöjää työtapaturman sattuessa. Tuomitsemisen edellytyksenä on omien velvollisuuksiensa laiminlyönti. Arvioitaessa syyllisyyttä huomioidaan myös tietyssä asemassa olevan henkilön koulutuksen ja kokemuksen luomat edellytykset. Syyttäjän tehtäväksi jää syyllisyyden näyttäminen.<sup>152</sup>

Työnantajan velvollisuudeksi on työturvallisuuslaissa säädetty monia säädöksiä, jotka työnantajan tulee huomioida niin ennaltaehkäisevänä toimintana kuin haittatekijöiden poistamiseksi. Mikäli työnantaja ei noudata velvollisuuksiaan, voi hänet haastaa tuomioistuimeen työturvallisuusrikkomuksesta. Työturvallisuusriikeasiat tulevat tuomioistuimen käsiteltäväksi yleensä vain, mikäli työtapaturman vuoksi työntekijä kuolee tai hän loukkaantuu vakavasti. Työturvallisuusriikeasiassa tutkitaan, mikä vastuutaho on laiminlyönyt velvollisuutensa. Mahdollisia vastuuhenkilöitä voi työorganisaatiossa olla yrityksen päättävien elimien jäsenet sekä työtä valvovat henkilöt. Silloin kun työnantajana on oikeushenkilö, kuten osakeyhtiö tai osuuskunta, sovelletaan niin sanottua oikeushenkilön rikosvastuuta. Tällainen yritys voidaan tuomita yhteisösakkoon, vaikka yksittäistä henkilöä ei pystyttäisi osoittamaan syyllistyneen rikkeeseen.<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Koskinen & Ullakonoja 2005: 131–132.

<sup>152</sup> Äimälä ym. 2005: 178–179.

<sup>153</sup> Äimälä ym. 2005: 177–178.

#### 4. KUNNALLINEN PÄÄTÖKSENTEKO

Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävä elin on valtuusto. Kuntalain 13 §:ssä määritellään valtuuston tehtävistä. Kiteytettynä kokonaisvastuu kunnan hallinnosta, toiminnasta ja taloudesta on valtuustolla ja valtuusto on toimissaan poliittisessa vastuussa kuntalaisille<sup>154</sup>. Valtuusto voi delegoida päätösvaltaa asettamilleen alemmille kunnan hallinnon toimielimille: kunnanhallitukselle, lautakunnille sekä virkamiehille.<sup>155</sup> Valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ovat sitovia. Tavoitteenasettelu sitoo myös kunnan muuta hallintoa ja virkakoneistoa. Tavoitteiden toteutumista valvoo tarkastuslautakunta.<sup>156</sup>

Tarkastuslautakunta on kunnan lakisääteinen pakollinen toimielin. Tarkastuslautakunnan asettaa kuntalain 71 §:n mukaan valtuusto. Tarkastuslautakunnalla on kaksi päätehtävää. Ensinnäkin se valmistelee valtuustossa päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat<sup>157</sup>. Tarkastuslautakunnan tärkein tehtävä on kuitenkin arvioida kunnan tilikauden toiminnallista tuloksellisuutta ja viedä arvio valtuuston käsiteltäväksi. Toisin sanoen tarkastuslautakunta arvioi miten valtuuston asettamat kuntalain 65 §:n mukaiset taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet<sup>158</sup> ovat toteutuneet.<sup>159</sup> Arviointityössä suurena apuna on valtuuston tavoiteasettelu: toiminnan onnistuneisuutta on helpompi arvioida, kun talousarviossa asetetut tavoitteet on selkeästi määritelty.<sup>160</sup> Arvioidessaan tavoitteiden toteutumista, tarkastuslautakunnan on kiinnitettävä huomiota onko toiminta, toimintatavat ja palvelujen järjestäminen olleet tarkoituksenmukaista.<sup>161</sup>

Tarkastuslautakunnan toimikausi kestää neljä vuotta, jonka ajaksi se voi suunnitella toimintansa. Se voi määritellä esimerkiksi kullekin vuodelle ne lautakunnat, joiden toi-

---

<sup>154</sup> Vuorinen 2000: 25.

<sup>155</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 59–60; Hannus ym. 2009:126–129.

<sup>156</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 60.

<sup>157</sup> Tarkastuslautakunnan tehtävänä on valmistella valtuustoa varten muun muassa tilintarkastajan valinta ja tilintarkastuskertomuksen käsittely. Vuorinen 2000: 25.

<sup>158</sup> Toiminnallinen tavoite on Vuorisen mukaan tavoite, joka koskee valtuuston asettamaa määrärahan käyttötarkoitusta, palvelujen tai tavaroiden määrää tai laatua taikka toiminnan kehittämissuuntaa. Vuorinen 2000: 69.

<sup>159</sup> Vuorinen 2000: 66–67; Heuru 2002: 287–289.

<sup>160</sup> Porokka-Maunuksela ym. 2004: 21–22.

<sup>161</sup> Hannus & Hallberg 2000: 473–475; Harjula & Prättälä 2004: 527–529; Ruostetsaari & Holttinen 2004: 14.

mintaa se erityisesti tarkastelee ja määrittelee ne asiat, joita seurataan joka vuosi.<sup>162</sup> Tarkastuslautakunta tekee vuosittain arviointikertomuksen, jossa se esittää käsityksensä kunnanhallituksen ja muiden kunnan viranomaisten onnistumisesta valtuuston asettamien tavoitteiden toteuttamisessa. Kertomuksessa on huomioitava etenkin ne tavoitteet, jotka eivät ole toteutuneet. Kunnanhallituksen toiminta ja selvitys tavoitteiden toteutumisesta on tarkastuslautakunnan keskeisin arvioinnin kohde<sup>163</sup>, mutta tarkastuslautakunta ei saa missään vaiheessa esittää kannanottoaan kunnanhallituksen tai muun toimielimen vastuulla olevasta johtamistehtävästä. Tarkastuslautakunta voi sitä vastoin kiinnittää arviointikertomuksessaan valtuuston ja muun tilivelvollisen huomiota havaitsemiinsa kehitystarpeisiin.<sup>164</sup>

Kunnanhallituksen asema kunnan hallintoelimenä on keskeinen ja sen esittelijänä toimii kunnanjohtaja. Kunnanhallitus vastaa kuntalain 23.1 §:n mukaan kunnan hallinnosta ja taloushoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Kunnanhallituksen vastuulla on kunnan edun valvominen ja sen puhevallan käyttäminen. Kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu myös lautakuntien ja muun hallinnon päätöksenteon valvominen. Kun valtuusto päättää hallinnon ja taloushoidon yleisistä periaatteista, organisaatiosta ja resursseista niin kunnanhallituksen tehtäväksi muodostuu huolehtia hallinnon ja talouden hoidon edellyttämästä moninaisesta päätöksenteosta. Kunnanhallitus valvoo, että alemman hallinnon elimet toimivat valtuuston asettamien suuntaviivojen mukaisesti.<sup>165</sup> Kunnanhallitus vastaa toimistaan valtuustolle.<sup>166</sup>

Kunnanhallituksen puheenjohtajalla, kunnanjohtajalla ja kunnanhallituksen määräämällä edustajalla on hallintosäännön (kuntalain 50.1 §, 5-kohta) mukaan läsnäolo- ja puheoikeus lautakuntien kokouksissa<sup>167</sup>, paitsi tarkastuslautakunnan kokouksiin<sup>168</sup>. Läsnäolo-oikeus ei ole kuitenkaan pääsääntö, vaan kunnanhallituksella on harkintaoikeus edusta-

---

<sup>162</sup> Vuorinen 2000: 51.

<sup>163</sup> Harjula & Prättälä 2004: 529.

<sup>164</sup> Vuorinen 2000: 81–82.

<sup>165</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 61; Halme 2005: 40–41; Anttiroiko ym. 2007: 70; Hannus ym. 2009: 165.

<sup>166</sup> Vuorinen 2000: 25.

<sup>167</sup> Halme 2005: 41.

<sup>168</sup> Poikkeuksena on, että kunnanjohtaja voi osallistua tarkastuslautakunnan kokoukseen, mutta vain kutsuttuna ja siksi ajaksi, kuin hänen selvittämäänsä asiaa käsitellään. Vuorinen 2000: 45.

jan nimeämisestä lautakuntaan ja mihin lautakuntiin edustaja nimetään. Nimeämällä edustajansa lautakuntaan kunnanhallituksella on mahdollisuus ohjata ja valvoa lautakunnan päätöksentekoa kunnan valtuuston asettamien suuntaviivojen mukaisesti jo varhaisessa vaiheessa ja antaa näin ohjeistusta päätöksentekoon. Kunnanhallituksen edustajalla on oikeus ottaa osaa keskusteluun, mutta ei päätöksenteko-oikeutta. Mikäli lautakunta ei edustajan mielestä tee oikeaa tai tarkoituksenmukaista päätöstä, on edustajan tehtävänä kiinnittää kunnanjohtajan tai kunnanhallituksen puheenjohtajan huomio asiaan, jolloin asia saatetaan siirtää kunnanhallituksen käsiteltäväksi (otto-oikeuden käyttö).<sup>169</sup>

Kunnanhallituksella on kuntalain 51.1 §:n mukaan oikeus ottaa (otto-oikeus) käsiteltäväkseen kunnanhallituksen alaisen viranomaisen, kuten lautakunnan tai sen alaisen viranomaisen, päättämä asia silloin, kun asian käsittely on kuntalain nojalla siirretty kuulluksi jonkin viranomaisen toimivaltaan, käsiteltäväksi sekä päätettäväksi. Otto-oikeuttaan ei kunnanhallitus voi käyttää kuitenkaan sellaisissa asioissa, joiden käsittely on säädetty erityislainsäädännöllä nimenomaan jonkin kunnan viranomaisen käsiteltäväksi. Otto-oikeutta ei voi myöskään käyttää kuntalain 51.4 §:n 1-kohdan mukaan asiassa, joka koskee lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenetelyä. Säännöksen tarkoittamia asioita käsitellään muun muassa rakennusvalvontaviranomaisessa sekä terveydensuojeluviranomaisessa.<sup>170</sup> Otto-oikeutta ei näin ollen ole myöskään sellaisessa asiassa, joissa kunta on asianosaisena, kuten kunnan omia rakennushankkeita koskevissa lupa-asioissa.<sup>171</sup>

Kunnanhallituksen alaiset lautakunnat hoitavat kuntalain 17.3 §:n ensimmäisen kohdan mukaan kunnan pysyväisluonteisia tehtäviä. Lautakunnat eivät ole kunnan pakollisia toimielimiä, lukuun ottamatta tarkastuslautakuntaa, mutta usein erikoislaki edellyttää että kunnassa on tiettyjä tehtäviä hoitava viranomainen<sup>172</sup>. Erikoislainsäädännön mukaisia tehtäviä hoitavat muun muassa rakennuslautakunta sekä terveyslautakunta<sup>173</sup>. Lautakunnat toimivat oman hallinnonalan tehtäväalueella, kuten esimerkiksi rakennuslauta-

<sup>169</sup> Hannus ym. 2009: 289–290.

<sup>170</sup> Harjula & Prättälä 2004: 394–398.

<sup>171</sup> Heuru 2001: 332–333; Halme 2005: 92–94, 100; Hannus ym. 2009: 309–312.

<sup>172</sup> Harjula & Prättälä 2004: 201–202.

<sup>173</sup> Lautakuntien nimikkeet voivat vaihdella kunnittain.

kunta rakentamisen valvontaa hoitavana viranomaisena ja terveyslautakunta terveyden suojelua valvovana viranomaisena. Lautakuntien päätöksenteon ohjaajina toimivat lain-säädännöllisten velvoitteiden lisäksi talousarviossa osoitetut määrärahat sekä talousarviossa määritellyt tavoitteet.<sup>174</sup>

Kunkin lautakunnan esittelijänä toimii oman hallintoyksikön tehtäväaluetta hoitava toimivaltainen viranhaltija<sup>175</sup>. Kunnan viranhaltija tai muu hänen valtuuttamansa henkilö valmistelee useasta päätösvaihtoehdosta lautakunnassa esitettävän päätösehdotuksen ja sen sisällön viranhaltijan ohjeiden mukaan. Päätösehdotuksesta on selkeästi selvittävä, miten asia ehdotetaan ratkaistavaksi. Valmistelijalla onkin vastuu asiassa ilmenevien tosiseikkojen selvittämisestä ja niihin liittyvien lisäselvityksien hankkimisessa. Näin ollen kunnassa valmisteluun tarvitaan yhteistyötä eri viranhaltijoiden, lautakuntien ja virastojen välillä. Valmistelijan on huomioitava myös kunnan talousarviosta ilmenevät määrärahat sekä niiden riittävyys ja käyttötarkoitus. Huolellisella ja monipuolisella valmistelulla on tärkeä merkitys, koska luottamushenkilöt tekevät päätöksensä ehdotuksen ja valmistelun perusteella. Yleensä luottamushenkilöillä ei myöskään ole aikaa eikä mahdollisuuksia taustatekijöiden selvittämiseksi.<sup>176</sup>

Muodollisesti kunnan päätöksenteko tapahtuu monijäsenisissä toimielimissä. On kuitenkin huomioitava, että käytännössä toimielimissä joko hyväksytään tai hylätään esittelijän esittämä päätös, joka on valmisteltu joko valmistelijan itsensä tai ryhmäkokouksissa ja neuvotteluissa selvitettyjen tosiseikkojen pohjalta. Näin ollen asian esittelijän osuus päätöksen sisältöön on suuri.<sup>177</sup> Onkin ongelmallista ja kyseenalaista kunnallisen demokratian kannalta, mikäli vahva viranhaltija todellisuudessa ohjaa päätöksenteon suuntaa<sup>178</sup>. Ongelmaksi voi muodostua myös luottamushenkilön vahva vaikutusvalta tai vallan kasautuminen tietyille virkamies- tai poliittikoryhmälle.<sup>179</sup>

<sup>174</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 62; Anttiroiko ym. 2007: 70; Hannus ym. 2009: 148.

<sup>175</sup> Lautakunnan esittelijänä ei toimi kuitenkaan välttämättä automaattisesti terveystarkastaja tai rakennustarkastaja itse, vaan heidän esimiehensä sen mukaan, kuka toimii lautakunnassa kyseisen vastualueen esittelijänä. Esimerkiksi Ilmajoen kunnan perusturvalautakunnassa ympäristöterveydenhuollon asioiden esittelijänä toimii perusturvan päävastualueen johtosäännön 2 §:n mukaan kunnan ylilääkäri. Ilmajoen kunta 2006.

<sup>176</sup> Oulasvirta 1996: 128–130.

<sup>177</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 28–29.

<sup>178</sup> Kiljunen 2008: 19.

<sup>179</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 34–35.



Muodollinen päätöksenteko on monivaiheista ja vaatii kokousmenettelyä. Mikäli yksittäiselle viranhaltijalle tai luottamushenkilölle on siirretty päätösvaltaa joko lain tai toimielimen delegoinnin kautta, ei kokousmenettelyä aina tarvita. Viranhaltija voi käyttää päätösvaltaansa rutiiniluonteisissa asioissa, juoksevaan hallintoon kuuluvissa ratkaisuisissa, joissa ei vaadita toimielimen poliittista harkintaa. Mikäli kuitenkin viranhaltijan päätöstä halutaan kontrolloida, voi hänen yläpuolellaan oleva toimielin käyttää otto-oikeuttaan<sup>180</sup> asian käsittelemiseksi.<sup>181</sup> Suuri osa päätöksistä tehdään ennen kunnanvaltuustoa. Valtuustossa päätetään tärkeimmistä asioista, joiden valmistelu ja esikäsittely tehdään järjestyksessä alhaalta ylöspäin: johtokunta tai lautakunta, kunnanhallitus ja valtuusto. Valmistelussa pyydetään lausuntoja myös muilta kunnan viranomaisilta.<sup>182</sup>

Teoriassa muodollinen päätöksenteko on selkeää ja melko yksiselitteistä. Käytännössä asia voi olla toisin. Vaikka viranhaltijan on toimittava virkavelvollisuutensa puitteissa, ja hänen on toimittava yleisen edun nimissä, voi hänen valmistelutyötään ohjata monet eri tekijät. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi kunnassa yleisesti vallitsevat arvot, viranhaltijan omat arvot ja erilaiset intressit.<sup>183</sup> Päätöksen luonteeseen vaikuttaa myös luottamushenkilöihin kohdistuvat painostukset ja rajoitteet. Esimerkiksi ulkopuoliset tahot, vahvat taloudelliset intressipiirit, voivat omilla toimillaan tai toimimattomuudellaan vaikuttaa päättäjien puntaroimiin vaihtoehtoihin.<sup>184</sup>

Viranhaltijan on päätöksiä ja lautakunnan valmistelutöitä tehdessään huomioitava lain-säädännön asettamien velvoitteiden lisäksi varsinkin oman hallinnonalansa ministeriöi-

<sup>180</sup> Yleiseen periaatteeseen kunnallishallinnossa kuuluu, että jokainen toimielin ja viranomainen toimii oman toimivaltansa rajoissa. Otto-oikeudella poiketaan tästä yleisperiaatteesta. Otto-oikeutta käytetään harvoin ja yleensä silloinkin joko alemman toimielimen tai viranhaltijan laittomien tai epätarkoituksenmukaisten päätösten johdosta. Oulasvirta & Brännkärr 2001: 89.

<sup>181</sup> Oulasvirta & Brännkärr 2001: 91.

<sup>182</sup> Oulasvirta 1996: 127–128.

<sup>183</sup> Wiberg 2005: 36–42. Viranhaltijan intressistä on mainittava omakohtainen kokemus lautakuntatyöskentelyssä: Kunnan kiinteistöistä vastaavalla taholla oli tiedossa uusitun uimahallin allastikkaiden vaarallisuus. Askelmien reunat olivat liian terävät ja niistä oli aiheutunut pienempiä haavoja tikkaita käyttäneille. Askelmat oli korjattu ”kosmeettisesti” laittamalla niihin kumipäällysteet, jotka kuitenkin aika ajoin irtoilivat ja pintahaavoja tuli edelleen. Kunnas 10-vuotiaalta tytöltä meni akillesjänne lähes kokonaan poikki jalan lipsahdettua askelman taakse. Asiaa käsiteltiin keväällä nuoris- ja liikuntalautakunnassa, josta se siirrettiin tekniselle lautakunnalle tiedoksi. Teknisen toimen viranhaltija lupasi vaihtaa tikkaat vasta kesälomien jälkeen ja perusteli päätöstä mm. sillä, että allas pitää tyhjentää. Vamma oli kuitenkin niin vakava, että uimahallin valvontahenkilökunta halusi estää useamman tapaturman ja ryhtyi heti toimeen uusien tikkaiden vaihtamiseksi, sukeltaen veteen ja irrottaen tikkaiden kiinnityspultit. Uudet tikkaat saatiin näin paikalleen ennen kesälomia.

<sup>184</sup> Wiberg 2005: 23.

den ohjeistukset sekä muut määräykset, jotka voivat vaikuttaa päätöksentekoon. Kun tehdään päätöksiä lapsiin kohdistuvissa asioissa, tulisi viranhaltijan huomioida myös YK:n lapsen oikeuksien komitean suositteleman lapsivaikutuksen arvioinnin tekeminen. Arvioinnin teko suositellaan tehtäväksi, kun laaditaan tai toimeenpannaan esimerkiksi paikallisen tason vuosittaista talousarviota ja uusia toimintaohjelmia tai ohjeita. Erityisesti elinympäristöön kohdistuvat päätökset vaikuttavat lasten elämään eniten, koska lapset ovat konkreettisemmin ja kokonaisvaltaisemmin kiinni siinä ympäristössä, jossa he elävät. Tällaisia ympäristöjä ovat juuri koulut ja päiväkodit.<sup>185</sup> Tehtiin lapsivaikutusten arviointi joko ennakkoon, prosessin ollessa käynnissä tai jälkikäteen, niin joka vaiheessa kannattaa yleisesti tarkastella lapsiin kohdistuvia välillisiä vaikutuksia (esimerkiksi vaikutukset perheen palveluihin ja sosiaalisiin suhteisiin) sekä välittömiä vaikutuksia (esimerkiksi vaikutukset terveyteen, osallistumiseen ja tasa-arvoon).<sup>186</sup>

Viranhaltijan on myös huomioitava kunnan talousarvion merkitys valmistellessaan esitystä lautakunnalle. Talousarvion ja taloussuunnitelman laatiminen perustuvat kuntalain 65 §:ään. Ne ovat keskeisessä asemassa, kun suunnitellaan kunnan toimintaa ja taloutta. Talousarvio laaditaan vuosittain ja taloussuunnitelma laaditaan kuvaamaan talouden kehitysnäkymiä kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi) eteenpäin. Talousarvion ja –suunnitelman tarkoituksena on hyväksyä kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvion sisältää toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot, jotka ilmaistaan joko brutto tai nettomääräisinä. Talousarvion laadinnan pohjana käytetään lautakuntien ja johtokuntien kunnanhallituksen ohjeistuksen mukaan laadittuja ehdotuksia, jotka kootaan tasapainoiseksi talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotukseksi. Tarkastuslautakunnan arviointikertomus toimii omalta osaltaan keskeisenä apuvälineenä valmisteltaessa talousarviotavoitteita. Valtuusto hyväksyy laaditut talousarvion ja –suunnitelman ja samalla se hyväksyy kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> Taskinen 2006: 4.

<sup>186</sup> Taskinen 2006: 10.

<sup>187</sup> Porokka-Maunuksela ym. 2004: 18–21; Säilä, Hellén-Toivanen, Pakkanen, Kääriäinen & Urrila 2008: 34–37.

Kunnan terveydensuojeluviranomaisena toimii terveydensuojelulain 7 §:n mukaan kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin. Kunta tai kuntayhtymä voi tehdä myös yhteistyötä toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa. Tällöin kunnat voivat sopia, että toisen kunnan terveystarkastaja hoitaa hänelle annettuja tehtäviä sopimuskuntien alueella ja toisen kunnan terveystarkastaja vastaavasti hänelle annettuja tehtäviä. Toimivaltaa voidaan lain 7.1 §:n mukaan siirtää valtuuston antamalla oikeudella toimielimen alaiselle viranhaltijalle tai jaostolle.<sup>188</sup>

Kunnan on maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132, MRL) 20 § mukaan huolehdittava rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Tehtäviin tulee olla käytettävissä riittävät voimavarat sekä asiantuntemus. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisena toimii MRL 21.1 § mukaan kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus. Rakennusvalvonnan tehtävien edellytyksenä on lisäksi, että rakennusvalvonnan viranomaistehtäviä ei voi antaa yksityiselle henkilölle, vaan toimielimen on oltava monijäseninen. Rakennusvalvontaviranomainen huolehtii rakennus- ja muiden lupien käsittelystä, valvoo kaavojen noudattamista sekä omalta osaltaan valvoo rakennetun ympäristön sekä rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa. Rakennusvalvontaviranomaisen lisäksi rakennusvalvontaa tekevät myös muutkin viranomaiset, kuten kunnan palo- ja terveystervanomaiset.<sup>189</sup>

Rakennusvalvontaviranomainen ja rakennustarkastaja käsittelevät yksityisen tahon lisäksi myös kunnan rakennushankkeita ja suorittavat kuntaa koskevaa valvontaa. Tilanne on ongelmallinen, koska rakennusviranomaisen on toimittava puolueettomasti, asiakkaitaan tasapuolisesti kohdellen. Toisaalta taas rakennusvalvontaviranomainen ei saa joutua sellaiseen asemaan, ettei hänen tasapuolisuutensa vaarantuisi esimerkiksi kunnan rakennushankkeissa. Samoin on huomioitava esteellisyyksymykset, jotka koskevat niin valmistelua kuin päätöksentekoa. Lainsäädännössä ei ole otettu kantaa rakennustarkastajan organisatorisesta asemasta tai suhteesta kunnan muuhun hallintoon. HE 101/1998 vp (s.68) mukaan kunnan tulee järjestää nämä kysymykset kunnassa niin, että rakennusvalvonnan tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuksi ja että tehtävän edellyt-

---

<sup>188</sup> Pönkä 2002: 23–25.

<sup>189</sup> Ekroos & Majamaa 2005: 94–95.

tämä rakennusvalvontaviranomaisen riippumaton ja puolueeton asema säilyisi. Riippumaton asema takaa sen, ettei kunnan muilla organisaatioilla ole valtaa puuttua rakennustarkastajan tai rakennusvalvontaviranomaisen toimiin. Rakennustarkastaja voi olla kunnan oma, useamman kunnan kanssa yhteinen tai kunta voi sopimuksen nojalla antaa rakennustarkastajan rakennusvalvontatehtävät toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Kun rakennustarkastaja hoitaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia tehtäviään, on hän rakennusvalvontaviranomaisen alainen.<sup>190</sup>

Riippumattomuus tarkoittaa muun muassa sitä, että kun viranomaisen käyttää sovelta-  
maansa erityislakiin perustuvaa päätösvaltaa, ei kunnanhallituksella ole kuntalain 51.1 §:n mukaisen otto-oikeuden nojalla valtaa alistaa viranomaisen päätöksiä ratkaistavakseen. Toisaalta myös kuntalain 51.4 §:n mukaan otto-oikeutta ei voi käyttää lain tai asetuksen mukaisissa lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevissa asioissa,<sup>191</sup> joita muun muassa rakennusvalvontaviranomainen käyttää. Kunnanhallituksella on kuitenkin oikeus valittaa rakennusvalvontaviranomaisen päätöksestä valitusviranomaiselle<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> Ekroos & Majamaa 2005: 95–96; Hallberg ym. 2006: 90–92; Kuntaliitto 2007: 10.

<sup>191</sup> Harjula & Prättälä 2004: 397; Mäkinen 2004: 70–71.

<sup>192</sup> Ekroos & Majamaa 2005: 95.

## 5. TERVEELLISEN RAKENNUKSEN VALVONTA

### 5.1. Viranomaisvalvonta

Tarkastustoimenpiteet kuuluvat lupamenettelyn lisäksi viranomaisvalvontaan. Viranomaisvalvonnan tarkastustoimenpiteiden, hallinnonalasta riippumatta, tavoitteena on vahinkojen ennaltaehkäisy ja ilmenneisiin epäkohtiin puuttuminen. Toimivalta määräytyy kyseisen viranomaisen hallinnonalaa säätelevän lainsäätelyn mukaan, hallintolain 39 §:n sisältäessä tarkastuksen yleiset periaatteet.<sup>193</sup>

Viranomaisen on valvontatehtäviä suorittaessaan noudatettava niin hallinnon oikeusperiaatteita kuin hyvän hallinnon perusteita. Lainsäädännön velvoitteet on huomioitava mutta myös perusoikeudet on toteuduttava. Valvontatoiminnat ovat luonteeltaan sellaisia, että suhteellisuusperiaatteella on tärkeä merkitys. Tarkastus- ja valvontatoiminnalle asetettuihin tavoitteisiin suhteutettuna valvontatoimenpiteiden tulee olla oikein mitoitettut. Suhteellisuutta arvioidessa esimerkiksi terveyteen ja turvallisuuteen liittyviä intressejä joudutaan punnitsemaan keskenään.<sup>194</sup>

Viranhaltijan tehtävänä on seurata ja tehdä jatkuvaa riskinarviointia mahdollisesti terveyshaittaa aiheuttavasta epäkohdasta. Mikäli epäkohta aiheuttaa vakavaa terveyshaittaa, on viranhaltijan velvollisuutena puuttua asiaan ja tehdä vaadittavat toimenpiteet terveyshaitan poistamiseksi.<sup>195</sup> Lainsäädäntö ei kuitenkaan edellytä, että viranhaltijan tai viranomaisen on ehdottomasti kaikissa tapauksissa ryhdyttävä toimeen epäkohdan tullessa ilmi. Viranomaisella on oikeus harkita ryhtykö toimenpiteeseen ottamalla huomioon rikkomuksen laadun ja merkityksen.<sup>196</sup>

Kosteus- ja homeongelman turvallisuusnäkökulmaa voidaan lähestyä oppilaiden turvallisuuden sijasta opettajan näkökulmasta. Viranhaltijalain 14.1 § edellyttää työnantajan huolehtimisvelvollisuutta työturvallisuudesta viranhaltijan suojelemiseksi tapaturmilta

---

<sup>193</sup> Hakalehto-Wainio 2008: 326–329.

<sup>194</sup> Työterveyslaitos 2006: 22; Hakalehto-Wainio 2008: 326–329.

<sup>195</sup> Lepistö 2008: 60.

<sup>196</sup> Ekroos & Majamaa 2005: 811.

ja terveydellisiltä vaaroilta työturvallisuuslain säännösten mukaisesti. Työnantaja on työturvallisuuslain 8.1 §:n mukaan velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta sekä terveydestä työssä. Toisaalta työntekijällä on työturvallisuuslain 23.1 §:n mukaan oikeus pidättäytyä työstä, jos sen tekemisestä aiheutuu vakavaa vaaraa hengelle tai terveydelle. Tämä oikeus on voimassa niin kauan, kunnes työnantaja on poistanut vaaratekijät tai huolehtinut muuten työn suorittamisesta turvallisesti. Pykälän kolmannen momentin mukaan ”työstä pidättäytyminen ei saa rajoittaa työntekoa laajemmalti kuin työn turvallisuuden ja terveellisyyden kannalta on välttämätöntä”.

## 5.2. Toimivaltaiset valvontaviranomaiset

### 5.2.1. Terveysturvallisuusviranomaiset

Terveysturvallisuusviranomaisella on terveysturvallisuuslain 45 §:n mukaan oikeus tarkastuksen tekemiseen suorittaakseen kyseisen lain mukaisia tehtäviä. Terveysturvallisuusviranomaisella on pykälän toisen momentin 1-kohdan mukaan oikeus päästä rakennukseen, jossa voidaan perustellusta syystä epäillä esiintyvän tai syntyvän terveyshaittoja. Terveysturvallisuusviranomaisella on myös oikeus saada tarvittavat tiedot rakennuksesta (2-kohta) ja tehdä tarvittavat mittaukset ja ottaa näytteitä tutkimusten tekemiseksi (3-kohta). Edellytyksenä on, että tarkastuksen toimittamisesta ilmoitetaan vähintään yhtä vuorokautta aikaisemmin rakennuksen tai huonetilan omistajalle tai haltijalle.

Terveysturvallisuusasetuksen 15 §:ssä säädetään niistä seikoista, joihin kunnan terveysturvallisuusviranomaisen tulee kiinnittää huomiota valvoessaan asunnon tai muun oleskelutilan terveydellisiä vaatimuksia. Pykälän ensimmäisen momentin 4-kohdan mukaan on huomioitava, että rakennus täyttää fysikaalisten, kemiallisten ja biologisten tekijöiden osalta terveysturvallisuuslain 32 §:n nojalla annetut määräykset. 5-kohdan mukaan on myös huomioitava rakennuksen riittävä ilmanvaihto suhteutettuna siellä olevien ihmisten määrään sekä harjoitettavaan toimintaan. Terveysturvallisuuden näkökulma tulisi HE 42/2994 vp. (s. 19–20) mukaan ottaa huomioon jo ympäristöä muokkaavia toimia suun-

niteltaessa<sup>197</sup>. Kunnan on huolehdittava riittävästä terveystarkastuksien huomioimisesta kaikessa päätöksenteossa, joka koskee elinympäristöä.<sup>198</sup>

Kun terveydensuojeluviranomainen suorittaa valvontaa asunnossa tai muussa oleskelutilassa<sup>199</sup>, on hänen otettava tarkastuksessaan huomioon noudatetaanko tilassa terveydensuojelulain 26 §:ssä asetettuja terveydellisiä vaatimuksia. Säännöksen ensimmäisessä momentissa säädetään, että sisäilman puhtauden ja ilmanvaihdon tai muun vastaavan olosuhteen pitää olla sellainen, ettei siitä aiheudu asunnossa tai muussa sisätilassa oleskelevalle terveyshaittaa. Edelleen toisessa momentissa säädetään, ettei asunnon tai muun oleskelutilan mikrobimäärä saa ylittää terveyshaittaa aiheuttavaa pitoisuutta.

Terveydensuojelulain 51.1 §:ssä kunnan terveydensuojeluviranomaiselle annetaan valtuudet antaa yksittäisiä kieltoja ja määräyksiä terveyshaitan poistamiseksi tai ehkäisemiseksi, ellei määräyksen antaminen kuulu muun lain nojalla muulle viranomaiselle<sup>200</sup>. Pykälä tulee sovellettavaksi pääasiassa silloin, kun terveydensuojelulain muiden valtuussääntöjen nojalla ei ole annettu määräyksiä. Kiellon tai määräyksen perusteeksi terveydensuojeluviranomaisen on esitettävä selvitys-, tutkimus- tai mittaustulokset, joilla voidaan osoittaa terveyshaitan olemassaolo. Kielto tai rajoitus voi olla voimassa niin kauan, kuin terveyshaittaa aiheuttava riski on olemassa.<sup>201</sup>

Mikäli asunnossa tai muussa oleskelutilassa esiintyy sellainen tekijä<sup>202</sup>, josta aiheutuu terveyshaittaa, voi terveydensuojeluviranomainen terveydensuojelulain 27 §:n mukaan velvoittaa vastuullisen tahon ryhtymään toimenpiteisiin, joilla terveyshaitta joko poistetaan tai rajoitetaan. HE 42/1994 (s. 26) mukaan, säännöstä sovelletaan tapauksiin, joissa

---

<sup>197</sup> Tällaisia ympäristöä muokkaavia toimia ovat muun muassa asuntoalueiden ja koulujen sijoittelu sekä liikennejärjestelyt.

<sup>198</sup> Ennalta ehkäisevää terveydensuojelua kunnat voivat toteuttaa HE 42/1994 vp (s. 20) mukaan lupa- ja ilmoitusmenettelyn yhteydessä annettavilla ohjeilla ja määräyksillä. Tämä koskee lähinnä uudisrakentamista, mutta myös korjausrakentamisessa vaaditaan lupamenettelyä.

<sup>199</sup> Sääöksessä sekä HE 42/1994 käsitettä ”muu oleskelutila” ei ole tarkemmin selvitetty. Olen käsittänyt tämän tarkoittavan myös julkisia rakennuksia, kuten kouluja ja päiväkoteja, koska lain 28 §:ssä mainitut yleiset alueet, rakennukset ja laitokset käsittävät lähinnä leirintäalueet, kylpylät, uimahallit sekä muut niihin rinnastettavat laitokset ja alueet.

<sup>200</sup> Kieltoja ja rajoituksia terveyshaittaa aiheutuvalla toiminnalla voidaan antaa myös esimerkiksi rakennuslain, ympäristönsuojelulakien ja työturvallisuuslain nojalla.

<sup>201</sup> HE 42/1994: 32–33.

<sup>202</sup> Esimerkiksi mikrobit, tärinä, melu, pöly, savu tms.

terveyshaitan aiheuttaja voidaan osoittaa ja yksilöidä<sup>203</sup>. Terveysuojelulain 31 §:n mukaan terveysuojeluviranomainen voi velvoittaa kiinteistön tai yleisen alueen omistajan tai haltijan ryhtymään toimenpiteisiin myös terveyshaittaa aiheuttavien mikrobien ja vahinkoeläinten hävittämiseksi kiinteistöltä. HE 42/1994: 27 mukaan velvoite koskee myös muun muassa kiinteistön rakenteissa esiintyviä allergisia oireita aiheuttavia homeita, bakteereja ja sädesieniä. Mikäli toimenpiteisiin ei ole ryhdytty tai sen korjaaminen on mahdotonta, voi kunnan terveysuojeluviranomainen rajoittaa tai kieltää rakennuksen käytön. Asunnossa tai muussa oleskelutilassa olevien henkilöiden määrää voi kunnan terveysuojeluviranomainen rajoittaa tilapäisesti terveysuojeluasetuksen 16 §:n valtuuttamana. Tarvittaessa kunnan terveysuojeluviranomaisen on pyydettävä lausunto rakennusvalvontaviranomaiselta.

Terveysuojeluviranomainen voi terveysuojelulain 53 §:n mukaan tehostaa antamaansa välttämätöntä määräystä tai kieltoa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai että toiminta keskeytetään tai kielletään<sup>204</sup>. Terveyshaitan ehkäisemiseksi, poistamiseksi ja vähentämiseksi käytettävät keinot riippuvat paitsi toiminnan laajuudesta myös terveyshaitan laajuudesta, vakavuudesta sekä välittömyydestä. Myös ne toimintamahdollisuudet, joita terveyshaitan korjaamiseksi voidaan olemassa olevan tiedon perusteella käyttää, vaikuttavat terveysuojeluviranomaisen määräyksen tehokkuuteen.<sup>205</sup> Uhkasakkoa ei voida kuitenkaan tuomita maksettavaksi ennen kuin asianosaista on kuultu. Jos päävelvoitetta ei ole hoidettu

---

<sup>203</sup> Esimerkiksi liikennemelu ja ulkoilman saastuminen ovat selliasia, joita ei voida yksilöllisesti osoittaa terveyshaitan aiheuttajaksi. Tällaisissa tapauksissa kunnan terveysuojeluviranomaisen tulisi tehdä aloitteita muille toimivaltaisille viranomaisille terveyshaitan vähentämiseksi asunnoissa. HE 42/1994: 26.

<sup>204</sup> Hallintolain 6 §: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.”

Viranomaisen toimintaan vaikuttaa mm. suhteellisuusperiaate. Viranomaisen on mitoitettava toimintansa oikeassa suhteessa laissa säädettyyn päämäärään nähden. Periaate sisältää kolme peruselementtiä, joita viranomaisen tulee punnita arvioidessaan käyttämänsä toimen suhteellisuutta. Konkreettisin näistä elementeistä on toimen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arviointi kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Suhteellisuusperiaatteella keskeinen merkitys, kun viranomainen on tekemässä kielteisen tai rajoittavan päätöksen. Suhteellisuusperiaate vaikuttaa viranomaisen toimivallan käyttöön kohtuullistavasti. Esimerkiksi varoitus annetaan ennen toiminnan kieltämistä. Mäenpää 2003: 169–170.

<sup>205</sup> HE 42/1994. 32–33.



eikä noudattamatta jättämiselle ole perusteltua ja hyväksyttyä syytä, voidaan uhkasakko tuomita maksettavaksi.<sup>206</sup>

### 5.2.2. Rakennusvalvontaviranomainen

Kunnan rakennusvalvontaviranomainen valvoo yleisen edun kannalta rakennustoimintaa ja huolehtii osaltaan, että rakentamisessa noudatetaan siitä annettuja säännöksiä. Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa ja huolehtia muun muassa rakentamista koskevien lupien käsittelystä. Myös rakentamisen yleinen ohjaus ja neuvonta kuuluvat MRL 124 §:n mukaan rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviin. Rakennusvalvontaviranomainen myöntää MRL 131 §:n mukaisen rakennusluvan, joka tarvitaan rakennettaessa uutta rakennusta, mutta myös muun muassa sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, jolla voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen ja terveydellisiin oloihin<sup>207</sup>. Viranomaisen on myös MRA 4.1 §:n mukaan osaltaan valvottava rakennetun ympäristön sekä rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa siten kuin siitä säädetään.<sup>208</sup>

Rakennuslupamenettely ja rakennuttamisen aikainen valvonta on etukäteisvalvontaa, jolla pyritään estämään rakennuksen materiaali- ja rakentamisvirheet ja niiden vuoksi syntyvät myöhemmät ongelmat. Rakentamisen yleisistä edellytyksistä on säännökset maankäyttö- ja rakennuslain 17. luvussa. Säännökset koskevat lähinnä uudisrakentamista, mutta tietyiltä osin myös korjausrakentamista. Rakennuslupaa on haettava MRL 125.2 §:n mukaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa muun muassa rakennuksen rakentamiseen ja edellyttää rakennusvalvontaa. Rakennusluvan myöntäminen suunnitelmiseen ja rakennusvalvonta ei poista kuitenkaan rakennuttajan vastuuta. Luvansaajalla sekä hankkeessa mukana olevilla ammattilaisilla on MRL 119 §:n mukaan omalta osaltaan vastuu rakennustyöstä (huolehtimisvelvollisuus).

Koulurakentamisesta on niukasti lainsäädäntöä. Perusopetuslain 29 §:n velvoite turvallisesta opiskeluympäristöstä on määritelty suppeasti. Rakentamisesta on kuitenkin yleisiä säädöksiä ja ohjeita, jotka sisältävät monia säännöksiä, joilla turvataan myös turvallinen

---

<sup>206</sup> Pönkä 2002: 513.

<sup>207</sup> Hallberg ym. 2006: 507.

<sup>208</sup> Hollo 2006: 167.

ja terveellinen koulurakennus.<sup>209</sup> Rakennuksen tulee MRL 117.2 §:n mukaan täyttää olennaiset tekniset vaatimukset käyttötarkoituksensa mukaisella tavalla. Muun muassa hygienian, terveyden ja käyttöturvallisuuden perusvaatimukset on täytyttävä. Säännöstä täsmennetään MRA 50 §:ssä, jossa on määritelty tarkemmin rakennusta koskevat olennaiset tekniset vaatimukset. MRA 50 §:n ensimmäisen momentin mukaan rakennus on suunniteltava ja rakennettava siten, että sen olennaiset tekniset vaatimukset tulevat täytetyiksi ja kestävät tavanomaisessa käytössä rakennuksen eliniän ajan. Edelleen momentin 3 -kohdassa on asetettu hygienian, terveyden ja ympäristön suhteen vaatimukset. Säännöksen mukaan rakennuksesta ei saa aiheutua hygienian ja terveyden vaarantumista syistä, jotka liittyvät muiden muassa rakennuksen osien tai sisäpintojen kosteuteen tai ilmassa oleviin hiukkasiin.<sup>210</sup> Korjaus- ja muutostyössä tulee lisäksi MRL 117.4 §:n mukaan huomioida rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet. Rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua muutosten johdosta, eivätkä heidän terveydelliset olonsa saa heikentyä.<sup>211</sup>

Rakennuksen tulee MRL 117.2 §:n mukaan täyttää olennaiset tekniset vaatimukset käyttötarkoituksensa mukaisella tavalla. Muun muassa hygienian, terveyden ja käyttöturvallisuuden perusvaatimukset on täytyttävä. Säännöstä täsmennetään MRA 50 §:ssä, jossa on määritelty tarkemmin rakennusta koskevat olennaiset tekniset vaatimukset. MRA 50 §:n ensimmäisen momentin mukaan rakennus on suunniteltava ja rakennettava siten, että sen olennaiset tekniset vaatimukset tulevat täytetyiksi ja kestävät tavanomaisessa käytössä rakennuksen eliniän ajan. Edelleen momentin 3 -kohdassa on asetettu hygienian, terveyden ja ympäristön suhteen vaatimukset. Säännöksen mukaan rakennuksesta ei saa aiheutua hygienian ja terveyden vaarantumista syistä, jotka liittyvät muiden muassa rakennuksen osien tai sisäpintojen kosteuteen tai ilmassa oleviin hiukkasiin.<sup>212</sup> Korjaus- ja muutostyössä tulee lisäksi MRL 117.4 §:n mukaan huomioida rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet. Rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua muutosten johdosta, eivätkä heidän terveydelliset olot heikentyä.<sup>213</sup>

---

<sup>209</sup> Opetusministeriön muistio 2002: 1.

<sup>210</sup> Hallberg ym. 2006: 496–497; Hollo 2006: 177–178.

<sup>211</sup> Ekroos & Majamaa 2005:593–595; Hollo 2006: 171; Hallberg ym. 2006: 496–497.

<sup>212</sup> Hallberg ym. 2006: 496–497; Hollo 2006: 177–178.

<sup>213</sup> Ekroos & Majamaa 2005:593–595; Hollo 2006: 171; Hallberg ym. 2006: 496–497.

Viranomaista sitovia ohjeita ovat MRL 14 §:n mukainen kunnan hyväksymä rakennusjärjestys sekä ympäristöministeriön hyväksymä MRL 13 §:n mukainen Suomen rakentamismääräyskokoelma. Niiden tehtävänä on ohjata rakentamista ja etenkin rakentamismääräyskokoelmalla pyritään rakentamista koskevan päätöksenteon yhdenmukaistamiseen. Pääsääntöisesti kokoelman määräykset ja ohjeet koskevat uudisrakentamista, mutta siihen voi sisältyä myös korjaus- ja muutostöitä koskevia määräyksiä ja ohjeita, kuten olennaisia teknisiä ominaisuuksia koskevat ohjeet.<sup>214</sup> Rakentamismääräyskokoelman määräykset ovat velvoittavia MRL 13.2 §:n mukaan. Määräyksiä sovelletaan rakennuksen korjaus- ja muutostöissä, ellei määräyksissä toisin määrätä, vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käyttötapa edellyttävät (MRL 13.3 §). Edellä mainitut rakentamista ohjaavat määräyskokoelmat ovat kuitenkin yleisiä, kaikkeen rakentamiseen soveltuvia määräyksiä. Rakennusten käyttötarkoitus vaikuttaa sen rakentamiselle asetettaviin vaatimuksiin. Esimerkiksi asumiseen tarkoitettu rakennus eroaa tietyiltä vaatimuksiltaan toimisto- tai koulurakennukseen verrattuna. Näistä erityispiirteistä on MRL:n, MRA:n ja rakentamismääräyskokoelman lisäksi omia täydentäviä ohjeita.

Rakentamiskannan kelvollisuuden edistämiseen pyritään myös rakennustarvikkeiden ja rakennusratkaisujen tyyppihyväksynnällä (MRL 148§), jota haetaan ympäristöministeriöltä. Tyyppihyväksyntäpäätös on voimassa enintään viisi vuotta. Tyyppihyväksyntä voidaan peruuttaa, jos tuotteiden laadunvalvonnassa tai valmistuksessa havaitaan puutteita, joiden vuoksi peruuttaminen on aiheellista.<sup>215</sup> Rakennuskohteen pysyväksi osaksi käytettävän rakennustuotteen on oltava ominaisuuksiltaan sellaisen, että asianmukaisesti suunniteltuna ja rakennettuna tuote täyttää olennaiset vaatimukset tavanomaisella kunnossapidolla realistisesti perustellun käyttöiän ajan.<sup>216</sup>

Rakennuksen omistajan tulee pitää rakennuksensa käyttökelpoisena sen elinkaaren ajan. Niinpä rakennuksen omistajan on huomioitava MRL 166 §:n mukaiset velvoitteet pitää rakennus ympäristöineen sellaisessa kunnossa, että se täyttää jatkuvasti terveellisyyden,

---

<sup>214</sup> Hollo 2006: 164–165; Kosteusvaurioityöryhmän muistio 2009: 26.

<sup>215</sup> Hollo 2006: 166.

<sup>216</sup> Ekroos & Majamaa 2005: 692–693; Hollo 2006: 187.

turvallisuuden ja käyttökelpoisuuden vaatimukset<sup>217</sup>. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus määrätä rakennus korjattavaksi, mikäli rakennuksen kunnossapitovelvollisuus on laiminlyöty. Rakennus voidaan määrätä myös purettavaksi tai asettaa käyttökieltoon, kunnes vaadittavat korjaustoimet on tehty. Rakennusvalvontaviranomainen voi määrätä rakennuksen omistajan suorittamaan kuntotutkimuksen välttämättömien korjaustoimien selvittämiseksi, mikäli terveellisyys tai turvallisuus on uhattuna. Terveydellisistä vaatimuksia asunnolle ja muulle oleskelutilalle on säädetty myös terveydensuojelulain 26–32 §:ssä. Terveellisyyden valvonta kuuluu ensisijaisesti kunnan terveysturvallisuudelle, mutta terveydensuojelulain 51 § oikeuttaa myös rakennusvalvontaviranomaisen antamaan kieltoja ja määräyksiä terveysturvallisuuden poistamiseksi, mikäli terveellisyysnäkökohdat liittyvät rakennuksen kunnossapitoasiaan.<sup>218</sup>

Rakennusvalvontaviranomainen voi toimittaa ”vanhassa” rakennuksessa tarkastuksen MRL 183.2 §:n mukaan silloin, jos on perusteltu syy epäillä, että rakennuksen kunnossapittoa koskevia säännöksiä, määräyksiä tai kieltoja on rikottu. Tällöin rakennusvalvontaviranomaisella on oikeus päästä myös rakennukseen tai huonetiloihin, kunhan tarkastuksesta tehdään ilmoitus vähintään vuorokautta aikaisemmin rakennuksen omistajalle tai haltijalle.<sup>219</sup>

### 5.2.3. Työsuojelu

Työterveyshuoltolain 2 § määrittelee lain soveltamisalueeksi ne työnantajat, jotka ovat velvollisia noudattamaan työturvallisuuslakia (738/2002). Työturvallisuuslain 2 §:n 1 momentissa säädetään, että työturvallisuuslakia sovelletaan työsopimuksen, virkasuhteen tai muun vastaavan julkisoikeudellisen palvelussuhteen perusteella tehtäviin töihin. Näin ollen voidaan todeta, että opettajahenkilökunta ja kunta heidän työnantajansa ovat sekä työterveydenhuoltolain että työturvallisuuslain velvoittamia.

---

<sup>217</sup> Käyttökelpoisuuden vaatimus tarkoittaa sitä, että rakennuksen rakennustekniset vaatimukset täyttyvät. Rakennusta ei tarvitse pitää esimerkiksi asuttuna tai lämmitettynä. Rakennuksen olennaiset tekniset vaatimukset on puolestaan määritelty MRA 50 §:ssä. Hallberg ym. 2006: 648.

<sup>218</sup> Ekroos & Majamaa 2005: 736–737; Hallberg ym. 2006: 647–649.

<sup>219</sup> Ekroos & Majamaa 2005: 815.

Työnantajan velvollisuus on työterveyshuoltolain (1383/2001) 1.1 §:n mukaan järjestää työterveyshuolto sekä vastata sen toteuttamisesta ja sisällöstä. Työterveyshuolto onkin työturvallisuuden ja –terveyden kannalta erityisasemassa<sup>220</sup>. Työterveyshuollon tehtävänä on ehkäistä ja torjua työstä ja työolosuhteista johtuvat terveysvaarat ja –haitat ja suojella työntekijöiden turvallisuutta työkykyä ja terveyttä. Työterveyshuollon tavoitteiden ja tarpeiden määrittämiseksi laaditaan työterveyshuoltolain 11.1 §:n velvoittamana vuosittain tarkistettava toimintasuunnitelma, jonka tulee perustua työpaikan olosuhteisiin.<sup>221</sup>

Niin työterveyshuoltolain (1.2 §<sup>222</sup>) kuin työturvallisuuslain (1 §<sup>223</sup>) tarkoituksena on kiteytettynä työperäisten tapaturmien ja sairauksien ennalta ehkäisy. Työterveyshuolto onkin sisällöltään läheisessä yhteydessä työturvallisuuteen, joten työterveyshuollon ennaltaehkäisevän työn sisällön laajuutta suunniteltaessa on huomioitava työturvallisuuslaista aiheutuvat vaatimukset<sup>224</sup>.

Työsuojelulla pyritään järjestämään työntekijälle turvallinen ja terveellinen työympäristö ensisijaisesti ohjeiden ja neuvonnan avulla Viranomaisvalvonnasta huolimatta, työsuojelun toteuttamisen ja toimenpiteiden seurannan vastuu on työpaikalla. Suurin osa työpaikan työsuojelovelvoitteista kuuluu työnantajalle, mutta vastuu työturvallisuudesta ei ole yksin työnantajalla, vaan työsuojelulainsäädäntö velvoittaa myös työntekijää.<sup>225</sup> Työsuojelun viranomaisvalvontaa hoitaa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 2 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ja sen alaisena toimivat alueelliset työsuojelupiirit (työsuojeluviranomainen). Työsuojeluviranomaisen alaisuudessa toimii virkasuhteinen tarkastaja, jolla on valtuudet suorittaa kyseisen lain mukaisia valvonta- ja tarkastustehtäviä.<sup>226</sup>

<sup>220</sup> Työterveyslaitos 2006: 21.

<sup>221</sup> Koskinen & Ullakonoja 2005. 152–153.

<sup>222</sup> ”Lain tarkoituksena on työnantajan, työntekijän ja työterveyshuollon yhteistoimin edistää:

- 1) työhön liittyvien sairauksien ja tapaturmien ehkäisyä;
- 2) työn ja työympäristön terveellisyttä ja turvallisuutta;
- 3) työntekijöiden terveyttä sekä työ- ja toimintakykyä työuran eri vaiheissa; sekä
- 4) työyhteisön toimintaa.”

<sup>223</sup> ”Lain tarkoituksena on parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi sekä ennalta ehkäistä ja torjua työtapaturmia, ammattitauteja ja muita työstä ja työympäristöstä johtuvia työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden, jäljempänä *terveys*, haittoja.”

<sup>224</sup> HE 114/2001 vp: 20.

<sup>225</sup> Työterveyslaitos 2006: 10, 13–14.

<sup>226</sup> Koskinen & Ullakonoja 2005: 157–158; Työterveyslaitos 2006: 20–21.

Myös työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on oikeus päästä työpaikkaan suorittamaan tarkastusta ja oikeus saada tarkastuksen toteuttamiseksi tarpeelliset tiedot. Tarkastajalla ja tämän käyttämällä asiantuntijalla on myös oikeus tehdä tarkastuksen kannalta välttämättömiä työhygieenisiä mittauksia.<sup>227</sup>

### 5.3. Selvitykset ja hallintopakkeineinot

Kansanterveyslain 11 §:n mukaan lain 6.1 §:ssä tarkoitettulla toimielimellä, terveyslautakunnalla tai muulla vastaavalla toimielimellä, on oikeus saada tietoja tehtäviensä hoitamiseksi muun muassa toisilta viranomaisilta, työterveyshuollon piiriin kuuluvilta työnantajilta sekä muilta kansanterveystyötä suorittavilta tahoilta, mikäli salassapitosäännökset eivät muuta edellytä. Edellä mainitun toimielimen alaisella viranhaltijalla on kansanterveyslain 12 §:n mukaan oikeus suorittaa tarkastuksia paikoissa, joissa on aiheutta epäillä terveydellisen haitan tai vaaran esiintymistä. Asunnontarkastuksesta on kuitenkin omat säännöksensä terveydensuojelulain 46 §:ssä<sup>228</sup>.

Terveydensuojeluviranomaisella on terveydensuojelulain 44 §:n nojalla oikeus saada tietoa valvontaa varten henkilöltä, jota terveydensuojelulaki koskee. Terveydensuojeluviranomaisella on myös oikeus saada tietoja toiselta viranomaiselta terveydensuojelulain 47 §:n mukaan, etenkin jos ne ovat kunnan terveydensuojelun kehittämisen ja valvonnan kannalta tarpeellisia. MRL:n mukainen viranomaisen tiedonsaantioikeus puolestaan koskee MRL 205 §:n mukaan asianomaista ministeriötä sekä alueellista ympäristökeskusta MRA 96 §:n mukaisesti.

Rakennuksen omistajaa tai haltijaa on hallintolain 34 §:n mukaan kuultava, ennen kuin terveydensuojelu- tai rakennusvalvontaviranomainen voi antaa terveydensuojelulain tai

<sup>227</sup> Koskinen & Ullakonoja 2005: 157–158; Työterveyslaitos 2006: 23–26.

<sup>228</sup> Terveydensuojelulain 46 §: ” Asunnon tarkastus yksityiselle kuuluvassa asunnossa muutoin kuin asukkaan tai omistajan omasta aloitteesta voidaan tehdä vain, jos viranomaisella on perusteltu syy epäillä asunnosta aiheutuvan asukkaalle tai asunnon naapurille terveyshaittaa. Jos tarkastus tehdään asukkaan tahdon vastaisesti, se voidaan tehdä vain, jos viranomaisella on perusteltu syy epäillä asunnon aiheuttavan asukkaalle tai asunnon naapurille vakavaa terveyshaittaa. Tarkastuksen suorittamiseen tulee tällöin olla kunnan terveydensuojeluviranomaisen antama kirjallinen määräys.”

MRL:n säännösten nojalla kiellon, määräyksen tai rajoituksen. Terveysturvaviranomainen voi delegoida oikeutensa antaa kieltoja ja määräyksiä viranhaltijan oikeudeksi. Viranhaltijalla on oikeus antaa myös kiireellisissä tapauksissa määräyksiä.<sup>229</sup> Myös työsuojeluviranomaisen on kuultava ennen päätöksen tekemistä asianosaista työsuojeluvaltuutettua<sup>230</sup>.

Viranomaisen voi käyttää määräämänsä päävelvoitteen toteuttamisen tehosteena niin sanottuja välillisiä hallintopakkeinoja, teettämisuuhkaa ja tai uhkasakkoa. Edellytyksenä pakkokeinojen käyttämiselle on, että joku toimii lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti tai lyö laimin säädöksiin perustuvan velvollisuutensa ja hänet velvoitetaan oikaisemaan tehdyn virheen tai laiminlyömänsä velvollisuuden.<sup>231</sup>

Uhkasakon asettamista ja tuomitsemista sekä teettämisen- ja keskeyttämisuuhkaa koskevat yleiset säännökset ovat uhkasakkolaissa. Uhkasakko asetetaan uhkasakkolain 6.1 §:n mukaan määräämällä päävelvoite asianosaisten noudatettavaksi sakon uhalla määräämään mennessä. Uhkasakko ja sen tehoste voidaan kohdistaa uhkasakkolain 7 §:n mukaan vain sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Ennen kuin velvoite asetetaan, on viranomaisen kuultava asianosaista asiassa hallintolain 34 ja 35 §:n mukaisesti.<sup>232</sup> Mikäli päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen on pätevä syy, uhkasakkoa ei tuomita maksettavaksi. Päävelvoitteen noudattamatta jättäminen voi esimerkiksi johtua rakennuslupakäsittelyn viivästyttämisestä.<sup>233</sup>

Teettämisuuhka asetetaan uhkasakkolain 14 §:n mukaan uhalla, että päävelvoitteen tekemättä jättäminen tehdään laiminlyöjän kustannuksella. Teettämisuuhkan panee täytäntöön uhkasakkolain 15 §:n mukaan uhan asettanut viranomaisen. Tämä myös huolehtii työn teettämisestä joko tekemällä työn itse tai antamalla vaadittavan suorituksen toisen viranomaisen tai yksityisen tehtäväksi.<sup>234</sup> Teettämisuuhka voidaan määrätä täytäntöönpan-

<sup>229</sup> Pönkä 2002: 510.

<sup>230</sup> Työterveyslaitos 2006: 41.

<sup>231</sup> Mäenpää 2003: 416–418; Hallberg ym. 2006: 700–701; Lepistö 2008: 79.

<sup>232</sup> Ekroos & Majamaa 2005: 811–812.

<sup>233</sup> Hallberg ym. 2006: 700–702.

<sup>234</sup> Ekroos & Majamaa 2005: 812; Hallberg ym. 2006: 703.

tavaksi, mikäli velvoitetta ei ole täytetty määräaikaan mennessä, eikä noudattamatta jättämiseksi ole esitetty pätevää syytä. Teettämishuika voidaan panna täytäntöön heti, kun taas uhkasakko on tuomittava erikseen.<sup>235</sup>

Uhkan voi asettaa uhkasakkolain (1113/1990) 4 §:n mukaan vain asiaa koskevan nimellisen ja laintasaisen toimivaltasäännöksen nojalla. Esimerkiksi MRL 182 §:ssä on toimivaltasäännös kunnan rakennusvalvontaviranomaisen toimivallasta asettaa uhkasakko tai teettämishuika kieltonsa tai määräyksensä tehosteeksi silloin, kun joku ryhtyy toimiin MRL:n tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti tai lyö laimin säännöksiin perustuvan velvollisuutensa. Määräyksessä on mainittava myös se määräaika, jonka kuluessa velvoite on täytettävä. Uhkan asettamiseksi viranomaisen voi käyttää harkintavaltaansa.<sup>236</sup> Työsuojeluviranomainen voi asettaa velvoitteensa tehosteeksi työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 15.2 §:n mukaan joko uhkasakon tai teettämishuikan tai keskeyttämishuikan uhkasakkolain säännösten mukaan. Käyttökiellon työsuojeluviranomainen voi määrätä uhkasakon uhalla muun muassa silloin, kun työtilojen hengitysilmassa voidaan todeta olevan terveydelle vaarallisessa määrin kemiallisia ja biologisia tekijöitä.<sup>237</sup>

Lainvoimaisia toimivaltasäännöksiä hallintopakkeinojen käyttämiseksi on MRL 182 §:n lisäksi myös muun muassa terveydensuojelulain 53 §:ssä. Niin MRL 182 §:ssä kuin terveydensuojelulain 53 §:ssä säädettyjen toimintavelvoitteiden ja niiden tehosteena asetettava uhkasakko voidaan kohdistaa uhkasakkolain 7.2 §:n mukaan myös yhteisölle, kuten kunnalle<sup>238</sup>. Tällöin uhkasakko kohdistetaan joko yhteisöön tai sen päätösvaltaa käyttävän toimielimen jäseniin, mutta ei kuitenkaan kummallekin taholle samanaikaisesti.<sup>239</sup> Myös MRL:n säännösten perusteella annettu toimintavelvoite samoin kuin sen tehosteeksi asetettava uhkasakko tai teettämishuika voidaan MRL 182 §:n mukaan kohdistaa myös valtioon tai kuntaan<sup>240</sup>.

<sup>235</sup> Hallberg ym. 2006: 703.

<sup>236</sup> Mäenpää 2003: 416–418; Hallberg ym. 2006: 700–701.

<sup>237</sup> Työterveyslaitos 2006: 38–39.

<sup>238</sup> Niin MRL 182.3 §:ssä kuin terveydensuojelulain 53.3 §:ssä säädetään, että uhkasakkoa ja teettämishuikaa koskevassa asiassa sovelletaan muutoin, mitä uhkasakkolaissa säädetään.

<sup>239</sup> Hallberg ym. 2006: 700–701.

<sup>240</sup> Ekroos & Majamaa 2005: 811.



Työsuojelussa tarkastajan on annettava työnantajalle kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen olotila silloin, kun kyseessä on vähäistä suurempi vaara tai haitta, eikä toimintaohjeen antaminen ole riittävä. Kehotuksen voi antaa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 13.3 §:n mukaan muun muassa asiassa, joka koskee työympäristöön ja työyhteisön tilaan liittyvää työntekijän turvallisuuteen ja terveyteen vaikuttavaa seikkaa. Mikäli työnantaja ei noudata annettua kehotusta määräaikaan mennessä, tarkastajalla on oikeus siirtää asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi. Tarkastaja voi saattaa asian työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi heti myös silloin, kun säännösten vastaisen asiantilan korjaaminen tai poistaminen on tehtävä viipymättä. Tällöin toimintaohjetta tai kehotusta ei anneta.<sup>241</sup>

---

<sup>241</sup> Työterveyslaitos 2006: 35–37.

## 6. VIRKAVASTUU JA VAHINGONKORVAUSVASTUU KUNNASSA

### 6.1. Yleinen virkavastuu

Virkavastuu syntyy, kun virkamies tekee virkavirheen. Virkavirhe perustuu virkatehtävässä tehtyyn virheeseen tai virkavelvollisuuksien laiminlyöntiin. Yleinen virkavastuu on ankarampi kuin kansalaisen yleinen oikeudellinen vastuu. Virkavastuun kynnyks on matalampi ja vastuu ankarampi, jolloin vähäinenkin rike voidaan arvioida tuottamukselliseksi virkavelvollisuuden rikkomiseksi. Yleisen virkavastuun lähtökohdat löytyvät perustuslain 118.1 ja 2.3 §:istä. Ensin mainitun säännöksen mukaan virkamies vastaa toimiensa lainmukaisuudesta. Jälkimmäisen säännöksen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.<sup>242</sup>

Viranhaltijalla on esittelijänä suuri vastuu päätöksenteossa. Yleisen virkavastuun velvoittavuuden lisäksi viranhaltija vastaa esittelijänä esittelemänsä asian päätöksestä monijäsenisessä toimielimessä (esittelijänvastuu), ellei hän ole jättänyt eriävää mielipidettä päätöksestä, joka poikkeaa hänen päätösehdotuksestaan. Eriävä mielipide esitetään siinä tapauksessa, että esittelijä katsoo päätöksen olevan joko muodollisesti tai aineellisoikeudellisesti laitton. Eriävän mielipiteen voi antaa myös, mikäli päätöksen johdosta aiheutuu vahinkoa, josta voi syntyä korvausvelvollisuus. Jokaisella on perustuslain 118.3 §:n mukaan oikeus vaatia rangaistusta ja vahingonkorvausta mikäli virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön toimet ovat aiheuttaneet oikeudenloukkauksen tai vahinkoa. Vahingonkorvausta voi vaatia vahingonkorvauslain 3 ja 4 lukujen säännösten perusteella joko julkisyhteisöltä tai viranhaltijalta.<sup>243</sup>

### 6.2. Vahingonkorvausvastuu

Vahingonkorvauslain mukainen julkisyhteisön virkamiehen vastuu on kutakuinkin sama kuin työntekijän vastuu. Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuseen sovelletaan vahL 3

---

<sup>242</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 286–288, Heuru 2003: 396, Mäenpää 2008: 277.

<sup>243</sup> HE 1/1998 vp: 172, Heuru 2003: 396–397, Koskinen & Kulla 2005: 212, Hannus ym. 2009: 256–257.

ja 4 lukujen säännöksiä. Virkamies on korvausvastuussa vahL 4 luvun 2.1 §:n mukaan vahingosta, jonka hän virassaan virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttaa. Korvausta vahingosta, joka aiheutuu virkamiehen virheestä tai laiminlyönnistä, voi vaatia suoraan vahingon aiheuttaneelta virkamieheltä, vaikka korvauksen suorittaisikin julkisyhteisö virkamiehen työnantajana.<sup>244</sup> Julkisyhteisö rinnastetaan vahingonkorvauslaissa työnantajaan ja virkamies työntekijään.<sup>245</sup>

Viranomaisen vahingonkorvausvastuun lähtökohtana on, että viranomaisen on valvontaansa kuuluvilla toimillaan aiheuttanut vahinkoa toiselle osapuolelle esimerkiksi virheellisellä, puutteellisella tai laiminlyödyllä toiminnallaan julkista valtaa käyttäessään<sup>246</sup>. Viranomaisella on tietty asiantuntija-asema, jolloin on oikeus odottaa valvontaan liittyvien yksityiskohtien hallintaa, asiantuntemusta ja kokonaisnäkemystä.<sup>247</sup>

KKO 2008:62: Maataloushallin katto oli romahtanut kattoristikoiden lujuusongelman vuoksi. Onko siis kunta vahingonkorvausvastuussa rakennusvalvonnassa tapahtuneen laiminlyönnin vuoksi? Kunnan rakennustarkastaja ei ollut maataloushallin rakennustarkastuksessa kiinnittänyt riittävää huomiota rakennuksen kattorakenteiden lujuuden ja turvallisuuden kannalta olennaisiin seikkoihin. Koska kyseessä oli myös tavanomaista vaativampi rakennus, olisi rakennustarkastajan pitänyt huomioida nämä seikat. Koska rakennustarkastaja oli laiminlyönyt virkavelvollisuutensa, oli kunta siksi omalta osaltaan vastuussa katon sortumisesta maatalousyrittäjälle.

Mikäli oikeustapauksessa olisi ollut kyseessä tosiasiallisessa hallintotoiminnassa harjoitettavassa toiminnassa<sup>248</sup> tapahtunut vahinko, olisi tapaukseen sovellettu vahL 3:1 §:n säännöstä. Säännöksen mukaan työnantaja, myös kunta, on velvollinen korvaamaan virheen, jonka julkisyhteisön työntekijä tai yhteisöön virka- tai siihen verrattavissa olevaan palvelussuhteessa oleva henkilö on virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttanut. Julkisyhteisön korvausvastuu määräytyy tällaisessa tapauksessa samoilla perusteilla kuin yksityisen työnantajan vastuu. Rakennustarkastajan virhe oli kuitenkin tapahtunut julkista valtaa käytettäessä, joten kunta on velvollinen vastaamaan alaisensa viranhalti-

<sup>244</sup> Harjula & Prättälä 2004: 368; Koskinen & Kulla 2005: 223–225.

<sup>245</sup> Saarnilehto 2007: 88.

<sup>246</sup> Saarnilehto 2007: 91.

<sup>247</sup> Hakalehto-Wainio 2008: 330–333.

<sup>248</sup> Tosiasiallista hallintotoimintaa on suuri osa viranomaisen toiminnasta. Tällaista toimintaa on muun muassa lasten hoito päiväkodeissa, yleisissä oppilaitoksissa annettava opetus sekä teiden ja yleisten alueiden kunnossapito. Tosiasialliseen hallintotoimintaan ei liity julkisen vallan käyttöä. Hakalehto-Wainio 2008: 30; Mäenpää 2008: 279.

jan aiheuttaman vahingon vahL 3:2 §:n säännöksen perusteella.<sup>249</sup> Rakennustarkastajan toiminta on vaikuttanut suoraan yksityisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Vaikka julkisyhteisön korvausvastuun syntymisen kynnyks onkin tavallista korkeampi julkista valtaa käytettäessä sattuneen virheen tai laiminlyönnin johdosta<sup>250</sup>, on tässä tapauksessa tulkittu kunta omalta osaltaan korvausvelvolliseksi.

Rakennusvalvontaviranomaisen vastuulla on rakentamisen kriittisten vaiheiden tarkistaminen. Rakennusvalvontaviranomainen voisi olla vastuussa sen nimenomaan vaatimasta virheellisestä rakennustavasta tai mikäli rakennusvalvontaviranomainen on jättänyt tarkastamatta kohteen, joka yleensä kuuluu tarkastettavaksi. Myös tarkastuskohteessa ilmenevän selkeän puutteellisuuden havaitsematta jättäminen kuuluu rakennusvalvontaviranomaisen vastuulle. Näin ollen tekninen onnistuminen ja sopimuksenmukaisuus kuuluvat ensisijaisesti rakennuttajalle tai urakoitsijalle. Virheellisen suunnittelun, työtapojen ja materiaalien sekä huolimattoman työn aiheuttamat vastuukysymykset kuuluvat myös rakennuttajalle tai virheen aiheuttajalle.<sup>251</sup>

Kunnat hoitavat lakisääteiset velvollisuutensa: mahdollistavat lasten päivähoidon ja perusopetuksen saannin ja järjestävät kouluterveydenhuollon. Näitä asioita koskevat säännökset eivät siis suoraan tule sovellettavaksi, mikäli lapsen terveyden menetyksen vuoksi haetaan korvauksia sairastumisen aiheuttamista kuluista. Esimerkiksi Kuopion hallinto-oikeuden ratkaisu:

Kuopion HAO 5.12.2007, 06/0042/2: A oli sairastunut koulun opetustilojen huonon ilmanlaadun vuoksi, jonka johdosta A:n huoltaja haki kunnalta korvauksia sairaala- ja lääkekuluista, jotka olivat johtuneet kyseisestä sairastumisesta. Kysymys oli, onko X:n kaupunki laiminlyönyt perusopetuslain 29.1 §:n mukaisen velvollisuutensa huolehtia opetukseen osallistuvan oikeuteen turvallisesta opiskeluympäristöstä ja siitä, oliko X:n kaupunki velvollinen korvaamaan A:lle sairaala- ja lääkekulut.

Hallinto-oikeus hylkäsi hakemuksen. Päätöksessä todettiin, ettei ole väitetty, että X:n kaupunki olisi perusopetuksen järjestäjänä laiminlyönyt kansanterveyslain 14.1 §:n 5 – kohdassa tarkoitetun kouluterveydenhuollon ylläpidon. Hallinto-oikeus totesi myös, että perusopetuslain säännöksiin mukaan oppilaan opiskelu voidaan järjestää muuallakin kuin oppilaan lähikoulussa, mikäli se on perusteltua esimerkiksi oppilaan terveydellisistä syistä. Opetusta voidaan järjestää esimerkiksi oppilaan kotona.

<sup>249</sup> Kunta on velvollinen vastaamaan vahL 3 luvun 2.1 §:n mukaan vahingon, joka aiheutuu julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta. Hakalehto-Wainio 2008: 30–31.

<sup>250</sup> Mäenpää 2008: 279.

<sup>251</sup> Koskinen 2001: 100–101.

Y:n koulun rehtori oli tehnyt päätöksen ja siirtänyt A:n kotiopetukseen. Tämä huomioiden hallinto-oikeus katsoi, ettei X:n kaupunki perusopetuksen järjestäjänä ollut laiminlyönyt velvollisuuttaan huolehtia A:n oikeudesta turvalliseen opiskeluympäristöön. Näin ollen X:n kaupunki ei ole velvollinen korvaamaan A:lle aiheutuneita sairaala- ja lääkekuuluja.

Oikeustapauksen X-kaupunki oli osoittanut oppilaalle turvallisen opiskeluympäristön siirtämällä hänet kotiopetukseen, koska oppilas ei voinut oireilunsa vuoksi täysipainoisesti opiskella lähikoulussaan. Tämä on kuitenkin esimerkki yksittäisestä oppilaasta. Miten sitten, jos useampi oppilas oireilee samassa koulurakennuksessa ja hakee ryhmäkanteella korvauksia sairastumisen aiheuttamista lääkekuluista? Kunnalla on vaihtoehtoja asian hoitamiseen. Mikäli kunta pitää velvollisuutensa järjestää perusopetuslain 29.1 §:n mukaisen turvallisen opiskeluympäristön, on kunnan osoitettava joko korvaavat tilat koko koulun oppilasmäärälle tai hajasijoitettava heidät muihin kunnan peruskouluihin. Pahin vaihtoehto on, ettei asiassa tehdä mitään, jolloin oppilaiden vanhemmilla on vahva peruste hakea korvauksia nimenomaan kyseisen perusopetuslain 29.1 §:n perusteella.

Esimerkiksi asuntokauppariidoissa terveyshaittaan vedoten on harvoin saatu vastaajalta korvauksia. Toisaalta suurin osa asuntokauppariidoista jää käräjäoikeuksien ratkaisujen varaan, joten terveyshaitan perusteella maksettavien vahingonkorvausten todellista määrää ei näin ollen ole tutkittu.<sup>252</sup> Myös julkisyhteisön korvausvastuuta terveyshaittaan vetoamalla löytyy tuomioistuinratkaisuista vähän. Lähinnä korvauksia on haettu kosteus- ja homeongelman aiheuttaman ammattitaudin perusteella. Julkisten alojen ammattitautikorvauksia homeen aiheuttaman sairauden perusteella on haettu korvauksia muun muassa seuraavissa korkeimman oikeuden päätöksissä:

KKO 1998:22: Tapaus koski opettajana toiminutta henkilöä. Koulussa, jossa hän työskenteli, oli todettu kosteusvahinkojen ja puutteellisen ilmaston seurauksena runsasta homekasvustoa ja homesieni-itiöpitoisuutta. Opettajan sairaus oli määritelty ammatilliseksi allergiseksi nuhaksi, jonka syyn oli katsottu johtuvan opettajan pitkäaikaisesta altistumisesta koulussa esiintyvälle homekasvustolle. Vakuutusyhtiö määrättiin suorittamaan opettajalle lainmukainen korvaus.

KKO 2000:118: Tapaus koski kirjastossa työskennellyttä henkilöä A. Kirjastossa oli todettu kosteusvauriota sekä homekasvustoa. A:lla ei ollut kuitenkaan voitu todeta sellaista sairautta, jota olisi voitu pitää todennäköisesti pääasiallisesti hänen työstään aiheutuvana.

---

<sup>252</sup> Palo & Linnainmaa 2002: 55.

Näin ollen A:n oireita ei voitu pitää sellaisena sairautena, joita tarkoitetaan ammattitautilaissa (1343/1988) tai -asetuksessa (1347/1988).

Ammattitauti aiheutuu ammattitautilain (1343/88) 1 §:n mukaan todennäköisesti fyysikaalisista, kemiallisista tai biologisista tekijöistä. Että tauti voidaan luokitella ammattitaudiksi, on ammattitautiasetuksen (1347/88) 2 §:n mukaan fyysikaalisen, kemiallisen tai biologisen tekijän esiinnyttävä henkilön työssä ja vaikutuksen on oltava riittävän aiheuttaakseen altistuksen. Ammattitautiasetuksen 3§:ssä on erikseen määritelty ne fyysikaaliset, kemialliset sekä biologiset tekijät, joille altistumisen voidaan katsoa aiheuttaneen ammattitaudin. Biologisina tekijöinä asetuksessa on mainittu bakteerit ja homeiden vapauttamit itiöt ja muut biologisesti aktiiviset aineet. Tyypillisiä biologisten tekijöiden aiheuttamia sairauksia ovat asetuksen mukaan homepölykeuhkosairaus, homeiden aiheuttama astma sekä orgaanisen pölyn aiheuttama toksinen oireyhtymä (ODTS). Lähtökohtana ammattitautilainsäädännölle on sairaus ja korvauksen perusteeksi käy haitta, ei sairaus. Sairaudesta aiheutuu haittaa, jota voidaan lieventää eri tavoin, kuten korvauksilla, koulutuksella ja kuntoutuksella. Ammattitautteina korvattavaksi käyvät työstä johtuvat oireet, joiden taustalla on syntynyt sairaus.<sup>253</sup>

Ammattitautilain 2 §:ssä säädetään, että 1.1 §:ssä tarkoitetun sairauden ja työssä esiintyvän fyysikaalisen, kemiallisen tai biologisen tekijän välillä on oltava syy-yhteys. Syy-yhteys on säädöksen mukaan selkeä siinä tapauksessa, kun ammattitautiasetuksessa mainittua fyysikaalista, kemiallista tai biologista tekijää esiintyy työssä siinä määrin, että se voi aiheuttaa asetuksessa tarkoitetun sairauden. Poissuljettava on kuitenkin sairauden aiheutuminen työn ulkopuolisesta altistumisesta (ammattitautiA 2 §). Kiistatonta olikin kirjastorakennuksessa esiintyvien ammattitautiA:n 3 §:ssä tarkoitetun biologisen tekijän ja A:n oireiden välinen syy-yhteys. Tapaus vaati kuitenkin tarkempaa todistelua, koska vaadittiin selvitykset siitä, onko A:lla kuitenkaan sellainen sairaus, joka voitaisiin korvata ammattitautina. Todistelu tehtiin vasta-ainetutkimuksin ja allergeitestillä. A:lla oli useissa lääkärintutkimuksissa todettu olevan allergisen nuhan, mutta objektiivinen näyttö siitä, mihin diagnoosi perustui, puuttui. A:lla ei toisin sanottuna ollut todettu sellaista sairautta, jota voitaisiin pitää todennäköisesti pääasiallisesti hänen työstään johtuvana.

---

<sup>253</sup> Seuri & Reiman 1996: 37.

Molemmissa tapauksissa oli todettu työssä olleen sellaisen ammattitautiA 3 §:n mukaisen biologisen tekijän, joka voi aiheuttaa ammattitaudin. Edelleen ammattitautiL 2 §:n mukainen syy-yhteys oli havaittavissa molempien tapauksien kohdalla. Ainoastaan tarkempien verikokeiden osoittamien tulosten perusteella voitiin todeta ammattitautina korvattavasta sairastumisesta. Tapauksessa KKO 1998:22 opettajalla oli todettu IgE-vasta-ainekokeissa niin hyvät tulokset, että vastaavuus työpaikalla esiintyville homeitiöille oli kiistaton. Tuoreemmassa, kirjastossa työskentelevän henkilön A, oikeustapauksessa IgE-vasta-aineista ei saatu sellaisia tuloksia, jotka olisivat viitanneet työpaikalla ilmenneisiin home-esiintymiin. Näin ollen korkein oikeus katsoi, ettei perusteita ammattitautilain nojalla haettavalle korvaukselle ole olemassa, joten A ei saanut korvauksia ammattitaudin perusteella.

Vaikka ensi näkemältä vaikuttaisi siltä, että molemmissa edellä mainituissa tapauksissa on selkeä syy-yhteys rakennuksen kosteusongelman ja henkilöiden sairastumisen välillä, ei näin kuitenkaan ollut. Saattaa olla mahdollista, että myös A:n oireet johtuvat rakennuksen kosteusongelmista, mutta tätä yhteyttä ei pystytty näyttämään toteen vasta-ainetutkimusten perusteella. Johtopäätöksenä voidaan vetää, että terveyshaittaan vetoaminen vaatii pohjalle todella vahvat ja syy-yhteyden osoittavat todistelut, että terveyshaitan perusteella voitaisiin ylipäätään hakea korvauksia.

Vastuu rakennuksen ongelmista, muun muassa sisäilmaston ongelmat, kuuluvat ensisijaisesti rakennuksen omistajalle. Vastuutahon ja siten korvausvelvollisen selvittäminen voi toisinaan vaatia tarkempaa tarkastelua. Esimerkkinä tästä tapaus, jossa korvauksia haettiin niin kaupungilta kuin kahdelta vuokratyöyhtiöltä.

KKO 2008:20: Perhe oli asunut kahden vuokratyöyhtiön kolmessa eri vuokra-asunnossa. Vuokratyöyhtiöiden osake-enemmistön omistus oli pääosin kaupungilla. Asunnoissa oli havaittu kosteusvaurioita ja perheen lapsilla puolestaan oli todettu IgE- tai IgG-vasta-aineiden<sup>254</sup> osoittamaa herkistymistä homeille. Kysymyksessä oli syy-yhteyden selvittä-

---

<sup>254</sup> IgG-vasta-aineet voivat olla immunologinen muistijälki vuosia tai vuosikymmeniä aikaisemmin tapahtuneesta altistumisesta. IgG-vasta-aineiden esiintyminen verinäytteessä osoittaa sen, että homeita on tavattu siinä määrin, että vasta-ainetuotanto on käynnistynyt. Vasta-aineiden esiintyminen ei siis kerro itse sairastumisesta. Vasta tutkimalla muut työpaikan työntekijät ja selvittämällä ympäristön homesienilajit, voidaan tehdä varmempia päätelmiä. Tapauskohtaisesti voidaan löytää syy-yhteys henkilön oireilun sekä rakennuksen kosteusvaurion välillä vain, mikäli tutkimukset voidaan tehdä riittävän suurelle määrälle altistuneita ihmisiä, kuitenkin vähintään viidelle. On myös huomattava eri ihmisten erilainen herkkyys kehittää vasta-aineita, joten niiden puuttuminen ei myöskään sulje pois homealtistusta. Palo & Linnainmaa 2002: 51–53, Haahtela & Reijula 2003: 329.

minen herkistymisen ja asuntojen kosteusvaurioiden välillä sekä oliko kaupunki tai vuokranantaja laiminlyönyt velvollisuutensa ja oliko homeen aiheuttamasta herkistymisestä näin ollen syntynyt korvattava vahinko ja oliko kaupunki osaltaan korvausvastuussa.

Hovioikeudessa molemmat vuokratyöyhtiöt sekä kaupunki tuomittiin maksamaan korvauksia pysyvistä terveyshaitoista perheen lapsille. KKO kuitenkin katsoi laajojen perustelujensa jälkeen, ettei kaupunki ole velvollinen suorittamaan perheen lapsille pysyvästä terveyshaitasta vahingonkorvausta. Ratkaisuaan KKO perusteli muun muassa sillä, että vaikka kaupunki omisti osake-enemmistön vuokratyöyhtiöissä, ei kaupunki silti ole vastuussa asuntojen kunnosta, koska vastuu kunnossapidosta kuuluu yhtiölle. Yhtenä perusteena oli myös, että vaikka kunnalle osoitetaan julkisoikeudellisia tehtäviä asunto-olojen kehittämistä ja arava-asuntoja koskevassa lainsäädännössä, jota kaupunki oli soveltanut vuokratessaan kyseisiä asuntoja, ei kunnalle tule kuitenkaan vuokranantajalle kuuluvia oikeuksia tai velvollisuuksia. Näin siitakin huolimatta, että kaupunki on perustanut ja omistaa pääosin vuokratyöyhtiön, jolta myös vaadittiin korvauksia. Kunnalle ei ole myöskään asetettu erityistä velvollisuutta asunto-olojen kehittämistä koskevassa lainsäädännössä huolehtia omakohtaisesti tällaisen vuokratyöyhtiön omistamien ja vuokraamien asuntojen kunnosta.<sup>255</sup>

Koulurakennusten osalta ei löydy oikeustapauksia korkeimman oikeuden vuosikirjaratkaisuista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö koulujen kosteus- ja homeongelmien johdosta olisi viranomaisia haastettu oikeuteen. Löysin muutaman lehtiartikkelin, joista tämä ilmenee. Ensimmäiseen artikkeliin en onnistunut saamaan lisätietoja oikeudenkäynnin tuloksen selvittämiseksi. Jälkimmäiseen artikkeliin sain virallista materiaalia Helsingin hovioikeudesta (Helsingin hovioikeus 17.11.2009, nro 2983), josta tarkempi käsittely kappaleessa 5.3. Jälkimmäinen tapaus olisi aikoinaan pitänyt käsitellä työsuojelurikkomuksena, mutta sellaisena rike oli vanhentunut.

”Homehaittoihin haetaan vastuullista” on uutisoitu ainakin Opettajalehdessä (nro 40, 2006). Lehden jutussa kerrotaan Forssan käräjäoikeudessa alkavasta julkisen rakennuksen homehaittoja käsittelevästä oikeudenkäynnistä, jossa syytetään terveystarkastajaa laiminlyönnistä. Hän oli jättänyt ilmoittamatta ammattioppilaitoksen rakennusten terveyshaittoista. Artikkelin mukaan tapaus on tietävästi ensimmäinen julkiseen rakennukseen kohdistuva oikeudenkäynti.

Toinen uutisointi on Uusimaa-lehdestä 5.9.2008. Oikeustapaus koskee Porvoon käräjäoikeudessa vuonna 2008 käsiteltyä syytettyä virkavelvollisuuden rikkomisesta Porvoon kau-

---

<sup>255</sup> KKO 2008:20.



pungin sivistysjohtajalle sekä tilaosaston entiselle päällikölle. Syyttäjä oli katsonut, että molemmat olivat syyllistyneet koulun sisätilojen ongelmien poistamiseksi vaadittaviin toimenpiteisiin ryhtymistä. Ongelmista oltiin tietoisia muun muassa Insinööritoimisto X:ltä vuonna 2001 tilatun tutkimusraportin ja siinä esitettyjen toimenpiteiden perusteella. Koulun remonttia varten oli tehty määrärahaesitys vuoden 2002 talousarvioon. Tästä huolimatta kaupunginhallitus ja –valtuusto päättivät hankkeen lykkäämisestä kahdella vuodella.

### 6.3. Rikosoikeudellinen virkavastuu: Peipon koulun tapaus

Rikosoikeudelliseen virkavastuuseen (virkarikos) joutuminen edellyttää virka-aseman väärinkäyttöä, virkavelvollisuuden<sup>256</sup> vastaista tekoa tai laiminlyöntiä (virkavirhe), josta on lisäksi lainsäädännössä rangaistusuhka. Rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan virkavastuussa olevia virkamiehiä ovat virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa olevat henkilöt. Virkavastuu koskee RL 40:12.1 §:n mukaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaa henkilöä, kuten esimerkiksi kunnan luottamushenkilöitä. Myös julkista valtaa käyttävällä henkilöllä on rikosoikeudellinen virkavastuu tehtävistään.<sup>257</sup> Virkarikoksiksi määritellään RL 40 luvussa lahjuksen ottaminen (1-3 §), virkasalaisuuden rikkominen (5 §), virka-aseman väärinkäyttäminen (7-8 §) sekä virkavelvollisuuden rikkominen (9-10 §). Virkavelvollisuuden rikkominen tarkoittaa virkatoiminnan säännöksiin tai velvollisuuksiin perustuvan velvollisuuden vastaista toimintaa<sup>258</sup>.

Porvoon käräjäoikeudessa (19.9.2008, 08/646) ja sittemmin Helsingin hovioikeudessa (17.11.2009, nro 2983) on ollut käsiteltävänä tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Vaikka kyseisessä oikeustapauksessa on ollut käsiteltävänä kahden viranhaltijan mahdollinen syyllistyminen virkavelvollisuuden rikkomiseksi, saa asian käsittelystä hyvän kuvan asioiden etenemisestä myös kunnan hallinnossa. Tapauksen käsittely tuo hyvin esiin sen, miten tarkoituksenmukaisiin päämääriin pyrkiminen voi olla työlästä sekä aikaa vievää ja vaatia jopa radikaalejakin toimenpiteitä, että asian varsinaiset päättäjät ymmärtäisivät ongelman vakavuuden.

<sup>256</sup> Virkavelvollisuuden keskeisin velvollisuus on virantoimitusvelvollisuus. Viranhaltijan on hoidettava ne tehtävät, jotka kuuluvat hänen toimenkuvaansa määräyksien tai säännöksiin nojalla. Virkamiehen ei sovi myöskään ottaa vastaan luottamusta vaarantavia etuuksia. Mäenpää 2003: 97, Koskinen & Kulla 2005: 217, Hirvonen & Mäkinen 2006: 142–143.

<sup>257</sup> Harjula & Prättälä 2004: 367–368, Koskinen & Kulla 2005: 214–218.

<sup>258</sup> Koskinen & Kulla 2005: 217, Mäenpää 2008: 278.

Porvoossa sijaitsevassa vuosina 1974–1975 rakennetussa Peipon koulussa oli ollut sisäilmaongelmia, kuten ummehtunutta hajua, jo useamman vuoden ajan. Ongelmista oli keskusteltu laajasti ja vuonna 2001 virkaansa astunut koulun uusi rehtori oli oman kertomansa mukaan lähettänyt selvityksiä useille virkamiehille. Raportti ongelmista oli lähtenyt myös koulutoimenjohtajalle. Myös koulun aiempi rehtori oli toimikaudellaan informoinut ongelmista virkatietä pitkin, ilman tulosta.

Porvoon kaupungin terveydensuojelu oli edellyttänyt talo-osastolta 5.9.2001 päivätyssä tarkastuskertomuksessaan kattavia selvitystöitä kosteusvahinkojen levinneisyyden selvittämiseksi ja poistamiseksi. Talo-osaston päällikkö Blomberg oli tutkinut rakennusta sekä itse että teettänyt tutkimuksen hajuhaittojen syiden selvittämiseksi insinööritoimistolla.<sup>259</sup> Insinööritoimiston alaa oli rakennusteknisten toteutusten tutkiminen, ei terveydellisiä ongelmia koskeva tutkimus. Insinööritoimiston tutkimus kohdistui yhteen luokahuoneeseen, tilatun työn mukaisesti. Tutkimusselvityksessä 17.10.2001 ei ilmennyt huoneilman ongelmien syy ja laatu. Tutkimuksesta ilmeni kuitenkin, että koulurakennuksessa on useita korjausta vaativia puutteita ja vaurioita. Jatkotoimenpideehdotuksena tutkimuksessa esitettiin mahdollisimman pikaista vaurioiden laajuuden sekä seinärakenteiden korjaus- tai uusimistarpeen selvittämistä.

Insinööritoimiston antaman raportin perusteella asiaa käsiteltiin 7.11.2001 Porvoon kaupungin teknisessä lautakunnassa Blombergin valmistelemana. Tehdäkseen ensi tilassa vaadittavat korjaustoimenpiteet, tekninen osasto päätti esittää kaupunginhallitukselle ja kaupunginvaltuustolle esityksen lisämäärärahan myöntämiseksi. Lisäksi tekninen lautakunta esitti Peipon koulun laajemman saneerauksen suoritusajankohtaa vuosiksi 2002–2003 hyväksymässään teknisen ja ympäristötoimen investointisuunnitelmassa. Samaa ajankohtaa koulun saneeraamiseksi esitti koulutuslautakunta sivistystoimen investointisuunnitelmassa.

---

<sup>259</sup> Työnantajan on selvitettävä työturvallisuuslain 10 §:n mukaan muun muassa työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät. Jos haitta- ja vaaratekijöitä ei voida poistaa, on työnantajan arvioitava, mikä merkitys niillä on työntekijän terveydelle ja turvallisuudelle. Huomioitavana on muun muassa ammattitautien esiintyvyys ja muun terveyden menettämisen vaara. Voidakseen tehdä vaadittavat selvitykset, työnantajan on käytettävä ulkopuolista asiantuntijaa, ellei hänen oma asiantuntemuksensa siihen riitä.

Kaupunginhallitus esitti kaupunginvaltuustolle teknisen lautakunnan pyytämän korjausmäärärahan myöntämistä. Valtuusto myönsi korjausmäärärahan, mutta hyväksyi Peipon koulun saneeraamisen ajankohdan, insinööritoimiston selvitykseen perustuvan tiedon pohjalta sekä kiireellisyysjärjestykseen asettamisen tuloksena, vasta vuosiksi 2004–2005.

Porvoon kaupungin terveydensuojelu totesi vuonna 2003, että koulurakennuksessa esiintyy edelleen terveydensuojelulain tarkoittamia terveyshaittoja ja antoi talo-osastolle kehotuksen tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymisestä. Myös Uudenmaan työsuojelupiiri teki työsuojelutarkastuksen Peipon kouluun vuonna 2003. Työsuojelupiiri velvoitti päätöksellään 1.12.2003, että Peipon koulun terveydelliset haitta- ja vaaratekijät on poistettava määräaikaan mennessä uhalla, että työnteko keskeytetään koulussa. Porvoon kaupungin kouluhallinnon suunnittelu- ja seurantatyöryhmä teki 13.4.2004 esityksen määrärahasta korjaushankkeen hyväksymiseksi ja että kaupunginhallitus ja –valtuusto käsitelisivät asian nopeasti.

Seikkaperäinen selostukseni ei kerro kaikkea, mitä taustalla on tapahtunut asian käsittelemiseksi ja etenemiseksi. Peipon koulun ongelmien raportointi tuntuu noudattavan hyvin samaa kaavaa, kuin Hekkasen (2006) Suomen Kuntaliitolle tekemässään raportissa esittämä Oulussa käytössä oleva menettelytapa kosteus- ja homevaurion aiheuttaman terveyshaittaepäilyn selvittämiseksi<sup>260</sup>. Käytännössä terveyshaittaepäilyn selvittäminen saa alkunsa, kun tilojen käyttäjät huomaavat ja ilmoittavat kosteus- ja homevaurioepäilynsä tilojen toiminnasta vastaavan yksikön johtajalle tai työterveyshuoltoon. Yksikön johtaja puolestaan ottaa yhteyttä asian vireille laittamiseksi kunnan teknisistä palveluista vastaavaan yksikköön, kiinteistöjen ylläpidosta vastaavaan virkamieheen, joka voi olla kiinteistöpalvelukeskuksen tai tilakeskuksen päällikkö tai isännöitsijä. Kohteelle tehdään alkutarkastus sekä jatkotutkimukset ja sitten asia viedään eteenpäin terveyshaitta-arviona terveystarkastajalle.<sup>261</sup> Tämä malli on varmasti teoriassa selkeä, toimiva ja ehkä nopein tapa viedä asiaa eteenpäin. Käytännössä malli ei välttämättä toimi niin yksinkertaisesti, kuten Peipon koulun tapauksessa on huomattavissa.

---

<sup>260</sup> Hekkanen on käyttänyt Oulun menetelmässä lähteenään Tuula Lumilaa. Hekkanen 2006: 13.

<sup>261</sup> Hekkanen 2006: 13.

Edellä mainitun pohjalta voidaan todeta, että joskus vaaditaan riittävä uhka, että asiat etenevät toivottuun suuntaan. Terveysturvallisuuden antama kehoitus pikaisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä ei johtanut tarkoituksenmukaisiin toimiin. Vaadittiin työsuojelupiirin velvoittava päätös, jonka tehosteena oli uhka. Kaupunginhallitusta ja valtuustoa ei pidä kuitenkaan moittia siitä, että he osoittivat peruskorjauksen määrärahat myöhemmälle ajankohdalle, kuin tekninen lautakunta sekä koulutuslautakunta. Päätökseen vaikutti suurelta osin korjaustarpeen kiireellisyysluokka, joka ei tehtyjen selvitysten perusteella vaikuttanut menevän kaupungin muiden peruskorjauskohteiden edelle. Vaikka vastaajina ei ollut kumpikaan toimielimistä, voidaan silti tarkastella näiden toimielimien vastuuta koulun korjaustoimien etenemiseksi.

Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee myös kunnan monijäsenisen toimielimen jäseniä, vaikka he eivät olekaan virkasuhteessa kuntaan<sup>262</sup>. Kuten aiemmin on ilmennyt, vastuussa ovat kaikki ne monijäsenisen toimielimen jäsenet, jotka ovat puoltaneet lainvastaista päätöstä.<sup>263</sup> Tapauksen oikeudenkäyntikirjoista ei kuitenkaan ilmene mitään sellaista rikokseen tai laiminlyöntiin viittaavaa, joka olisi johtunut kaupunginhallituksen tai –valtuuston päätöksistä. Voidaan kuitenkin kyseenalaistaa se, ovatko toimielimet huomioineet riittävällä tavalla Peipon koulun ongelmat ja niiden mahdollisen vakavuuden. Totta on, että Porvoon kaupungilla oli tuolla hetkellä muitakin kohteita, joihin tarvittiin peruskorjausmäärärahoja.

Voitaisiin ajatella, että ainakin talo-osaston päällikön asiantuntemus olisi ollut sitä luokkaa, että alun perin hänen tekniselle lautakunnalle ehdottamansa ajankohta koulun saneeraukselle olisi ollut perusteltu. Hän ei kuitenkaan toiminut esittelijänä kaupunginhallituksessa kuten ei myöskään kaupunginvaltuustossa. Ylempien hallintoelimiä asiantuntemus ja tietämys saneerauksen kiireellisyydestä vuonna 2001 perustui teknisen lautakunnan ja koulutuslautakunnan investointisuunnitelmiin sekä insinööritoimiston arvioon rakennuksen kunnosta. Valtuusto hyväksyy ja asettaa kunnan talousarvion ja määrärahat tietyille toimenpiteille kunnanhallituksen esityksen pohjalta. Valtuusto myös asettaa ne tavoitteet, joihin kunnan muun hallinnon tulee pyrkiä. Niin valtuusto kuin

---

<sup>262</sup> Mäenpää 2003: 99.

<sup>263</sup> Mäenpää 2008: 277.

kunnanhallitus ovat toimineet tämän asian suhteen niissä puitteissa, mitä lainsäädäntö heitä velvoittaa.

Mitä tulee itse syytettyihin, jossa vastaajina olivat kaupungin viranhaltijat, Blomberg toimi talo-osaston päällikkönä ja Välimäki sivistystoimen johtajana. Heitä syytettiin tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen määritellään rikoslain 40 luvun 10 §:ssä. Pykälän mukaan virkamies, joka huolimattomalla toiminnallaan rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, on tuomittava varoitukseen tai sakkoon. Rikkeen vakavuutta arvioitaessa on otettava huomioon teon haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat. Tuottamus tulee kyseeseen silloin, kun virkatehtäviä hoidettaessa vahinko on aiheutunut huolimattomuudesta tai varomattomuudesta<sup>264</sup>.

Käsittelyn edetessä ja esitettyjen kirjallisten todisteiden perusteella voitiin kuitenkin todeta, ettei kumpikaan viranhaltijoista ollut toiminut tehtävässään moitittavasti. Kumppikin oli tehnyt kaiken sen, mitä virassaan oli pystynyt asian hyväksi tekemään. Välimäki tai Blomberg ei olisi omavaltaisesti voinut ryhtyä toimiin koulun peruskorjauksen aikaansaamiseksi aikaisemmin. Heitä sitoi kaupunginvaltuuston budjettipäätös sekä esimerkiksi viranhaltijalain 17 §:n säännökset, jonka ensimmäisessä momentissa edellytetään, että viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä noudattaen. Pykälän toinen momentti edellyttää viranhaltijan toimimista asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Kumpaakaan viranhaltijaa ei voitu siis syyttää virkavirheen tekemisestä, koska he eivät olleet toimineet lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, eivätkä he olleet laiminlyöneet tehtäviään<sup>265</sup>.

---

<sup>264</sup> Husa & Pohjolainen 2002: 288.

<sup>265</sup> Mäenpää 2008: 277.

## 7. YHTEENVETO

Lasten tärkeimmät oikeudet on määritelty perustuslaissa. Lapsille kuuluvat periaatteessa samat perusoikeudet kuin aikuisillekin. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa määritellään kattavasti lapsille kuuluvat oikeudet. Lapsella on kuitenkin aikuisiin nähden heikompi asema, joten lapselle tulee siksi tasa-arvoisen kohtelun vuoksi suoda erityistä suojaa ja huolenpitoa. Lasten etu tulisikin huomioida kaikessa toiminnassa, mikä vaikuttaa joko suoraan tai välillisesti lasten elämään, elinympäristöön ja oikeuksiin. Lasten etua määriteltäessä tulisi kiinnittää huomiota päätöksen vaikutuksesta lapsen tulevaisuuteen.

Niin ikään perustuslain 6.3 §:n ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan velvoitteet lapsen mahdollisuudesta vaikuttaa häntä koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti, ei tule kaikissa kunnan hallinnollisissa toimitissa suoraan kysymykseen. Siksi hallintolaissa on annettu lapsen huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle valta käyttää alaikäisen lapsen puolesta puhevaltaa. Tätä puhevaltaa tulee käyttää muun muassa silloin, kun lapsen terveys saattaa olla uhattuna kosteusvaurioituneen päiväkotitai koulurakennuksen johdosta.

Lasten ”työympäristön” terveydenhuollosta on säädetty ainoastaan kouluterveydenhuollosta annetussa säännöksessä kansanterveyslain 14.1 §:n 5-kohdassa. Alle kouluikäisen terveydenhuolto tapahtuu ensisijaisesti lastenneuvolan kautta. Vastakohtaisesti työntekijän oikeudet työterveydestä on turvattu työterveyshuoltolailla. Työterveyshuoltolain 11.1 § edellyttää työpaikan olosuhteisiin perustuvan toimintasuunnitelman laatimista, josta tulee ilmetä työterveyshuollon yleiset tavoitteet sekä tarpeet. Hyvään työterveydenhuoltoon kuuluu myös selvittää työhön ja työolosuhteisiin liittyvät terveysvaarat ja muut terveyteen vaikuttavat seikat. Kouluterveydenhuoltoon puolestaan kuuluu koulu-yhteisön terveellisyyden ja turvallisuuden valvonta ja edistäminen. Huomioitavaa on, että kouluterveydenhuoltoon kuuluvat valvonta- ja edistämistehtävät on säädetty tehtäväksi yhteistyössä henkilökunnan työterveyshuollon kanssa. Voisi siis ajatella, että toteutettaessa työterveyshuoltoon kuuluvan toimintasuunnitelman laadintaa päiväkodin ja

koulun henkilökunnalle, toimii sama toimintasuunnitelma myös lasten kohdalla niiltä osin, kuin sitä voidaan heihin soveltaa.

Koulun oppilashuoltoa toteutetaan yhteistyössä kouluterveydenhuollon henkilöstön, rehtorin, opettajien sekä koulun sosiaalityöntekijöiden kanssa. Koska työterveyshuolto- laissa on työpaikan olosuhteissa ilmenneistä terveyden vaaraa aiheuttavista seikoista tiedottaminen asetettu niin työnantajan, työntekijän kuin työterveyshuollon palvelujen tuottajan velvollisuudeksi, voidaan olettaa, että myös oppilashuoltoryhmässä nämä seikat tulisivat ilmi niiltä osin, kuin ne koskettavat myös oppilaiden terveyttä.

Nimenomaan lapsen näkökulmasta ympäristön terveellisyydestä ja turvallisuudesta säädetään päivähoitolain 6 §:ssä sekä perusopetuslain 29 §:ssä. Kyseisten säädösten hoidolle ja kasvatukselle terveydellisiltä olosuhteilta sopiva hoitoympäristö sekä turvallinen opetusympäristö ovat sisällöltään ja merkitykseltään joustavia oikeusnormeja. Ne voidaan ymmärtää joko laajasti tai suppeasti. Kun näitä kahta säännöstä vertaa esimerkiksi työturvallisuuslakiin, voidaan todeta, että lapsen terveellisen ja turvallisen päiväkotij- ja kouluympäristön säännökset ovat määrällisesti vähäiset ja laadultaan väljiä sekä tulkin- nanvaraisia. Esimerkiksi perusopetuslain 29.1 §:n turvallinen opiskeluympäristö avautuu vasta hallituksen esityksessä 86/1997: ”opetukseen tarkoitettujen tilojen on oltava turvallisia”. Turvallisuuden käsite kuitenkin jää edelleen väljäksi. Turvallisuus voi nimittäin olla sekä fyysistä että psyykkistä. Lapselle ei saa myöskään aiheutua välitöntä vaaraa loukkaantua, mutta myös välillinen sekä muu terveydellinen turvallisuus pitäisi huomioida. Turvallisuuden puute voidaan käsittää loukkaantumisen riskinä mutta myös terveyden menettämisenä.

Päivähoitolain 29 § antaa sosiaalilautakunnalle oikeuden saada aikaan muutos, mikäli lapsen päivähoitopaikka todetaan sopimattomaksi. Sosiaalilautakunta voi kieltää lapsen pitämisen tällaisessa hoitopaikassa, mikäli korjausta ei ole saatu aikaan säädetyssä ajassa. Säännös koskee myös niitä esikouluikäisiä lapsia, jotka saavat päiväkodissa järjestettyä esiopetusta. Säännös on lasten oikeuksien kannalta merkittävä siinä mielessä, että perusopetuslainsäädännöstä ei vastaavaa säännöstä löydy. Työntekijällä on työturvallisuuslain perusteella oikeus pidättäytyä työstä, jos siitä on vaaraa terveydelle. Toisaalta

oppilaalla on oikeus olla pois opetuksesta, koska koulunkäyntivelvollisuutta ei ole, ainostaan oppivelvollisuuden suorittaminen sitoo lasta.

Koska päivähoitolain ja perusopetuslain säännökset ovat tulkinnaltaan väljiä, on huomioitava, että yleiset ympäristön terveellisyydestä määrittelevät säännökset ovat muualla lainsäädännössä. Näin ollen ympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden määritelmiä on haettava kansanterveyslain, terveydensuojelulain ja –asetuksen sekä maankäyttö- ja rakennuslain säännöksistä. Kansanterveyslain säännös 14.1 §:n 5-kohdassa jää myös tulkinnaltaan väljäksi perusopetusta antavan kouluuyhteisön terveellisyyden suhteen. Säännöksessä kunnan tehtäväksi säädetään kouluuyhteisön terveellisyyden ja turvallisuuden valvonnasta ja edistämisestä, oppilaan terveyden seuraamisen ja edistämisen lisäksi. Tärkeää kuitenkin on huomata, että kunnan tehtävänä on valvoa kouluuyhteisön terveellisyyttä. Tämä kuuluu kunnan velvollisuuksiin palveluntuottajana.

Kansanterveyslain säännökset eivät kuitenkaan vastaa täydellisesti ongelmaamme päiväkotij- ja peruskoululasten terveellisestä ympäristöstä. Siinä vasta velvoitetaan kunta valvomaan kouluuyhteisön terveellisyyttä. Kunta voi hoitaa tämän valvontatehtävänsä niin rakennusvalvontaviranomaisen kuin terveydensuojeluviranomaisen toimesta. Molemmat viranomaistahot valvovat omalta osaltaan rakennettua ympäristöä viranomaisia velvoittavien lakien puitteissa. Edelleen jää kuitenkin avoimeksi rakennetun ympäristön ja erityisesti rakennuksen terveellisyyden vaatimukset.

Rakennuksen terveellisyydelle on asetettu vaatimuksia niin MRL:n, terveydensuojelulain kuin työturvallisuuslain säännöksissä. Peruslähdekohtana on, että rakennuksen on MRL 117.2 §:n mukaan täytettävä olennaiset tekniset vaatimukset käyttötarkoituksen mukaisella tavalla. Perusvaatimukset hygienian, terveyden ja käyttöturvallisuuden suhteen on täytettävä. Rakennuksesta ei saa esimerkiksi sen osien tai pintojen kosteuden tai ilmassa esiintyvien hiukkasten vuoksi aiheutua hygienian tai terveyden vaarantumista. Tämä tarkoittanee lähinnä suunnittelussa, rakentamisessa kuin rakennusmateriaalien valinnassa huomioon otettavia seikkoja, ei niinkään jo rakennetussa rakennuksessa kosteus- ja homevaurioiden aiheuttamia hiukkasesiintymiä, koska kosteus- ja homeongelmat eivät kuulu oikein rakennettuun ja huollettuun rakennukseen.



Säännökset asunnolle ja muulle oleskelutilalle asetetuista terveydellisistä vaatimuksista ovat terveydensuojelulain 26–32 §:ssä sekä terveydensuojeluasetuksen 15–17 §:ssä. Päiväkoteihin ja kouluihin sovelletaan tutkimukseni kannalta lähinnä sitä, mitä terveydensuojelulain 26 ja 27 §:ssä säädetään: ”terveyshaittaa ei saa aiheutua asunnossa tai muussa oleskelutilassa vallitsevista olosuhteista”. Rakennuksen on täytettävä muun muassa fysikaalisista, kemiallisista ja biologisista tekijöistä asetetut vaatimukset ja sisäilman puhtauden on täytettävä sille asetetut vaatimukset. Niin terveydensuojelulaissa kuin –asetuksessa ei aseteta asunnon tai muun oleskelutilan, toisin sanoen päiväkodin tai koulun rakenteille mitään erityisiä vaatimuksia, kun taas työturvallisuuslain 32 § sen sijaan edellyttää, että työpaikan rakenteiden ja materiaalien on oltava turvallisia ja terveellisiä työntekijöille. Työturvallisuuslain säännös on tosin samassa linjassa MRL 117 §:n ja sitä täydentävän MRA 50 §:n kanssa.

Rakennetun ympäristön terveellisyysnäkökulmaa tutkittaessa on todettava, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset säännökset ja valvonta koskevat lähinnä etukäteisvalvontaa. Rakennuksen tulee jo suunnittelu- ja rakennusvaiheessa täyttää ne odotukset, joiden mukaan terveyshaittaa ei pitäisi ilmetä. Lain velvoitteiden täyttymistä valvoo rakennusvalvontaviranomainen. Rakennusluvan myöntämisellä rakennusvalvontaviranomainen valvoo, että rakennus täyttää sille asetetut olennaiset tekniset vaatimukset, kuten hygienian, terveyden ja ympäristön vaarantumista ehkäisevät ratkaisut. Rakennusvalvonnalla pyritään myös ehkäisemään rakennus- ja materiaalivirheet, että vältyttäisiin myöhemmiltä ongelmilta. Tätä tarkoitusta varten on olemassa viranomaisia sitovia ja ohjaavia määräyksiä ja ohjeita, kuten rakentamismääräyskokoelma sekä rakennustarvikkeiden ja –ratkaisujen tyyppihyväksyntä. Tällaisten ohjeiden merkitys on kuitenkin vähäinen rakennusmateriaalien ikääntyessä. Kyseenalaiseksi voidaan myös asettaa rakennuttamisen aikana tehdyt virheet, joita ei ole huomioitu.

Ensisijainen vastuu rakennetun rakennuksen kunnossapidosta ja terveellisyydestä on rakennuksen omistajalla kuten myös työnantajalla. Näin ollen kunnan päiväkotij- ja koulurakennusten huolto ja kunnan valvonta kuuluu yksin kunnalle. Kunnassa on omat hallinnolliset yksikkönsä, joille on jaettu vastuualueensa. Kunnan rakennuskannan huolto ja ylläpito kuuluu teknisen toimen hallinnonalaan. Isommissa kaupungeissa rakennusten

ylläpitoa varten on perustettu omia tilahallintayksiköitä. Ensisijainen vastuu rakennusten kunnosta on näin ollen sillä virkamiehellä, jolle tilahallinnan toimivalta on siirretty.

Mikäli kunta rikkoo MRL 166 §:n mukaista velvollisuuttaan rakennuksen kunnossapidosta ja hoidosta sen omistajana, voi kunnan rakennusvalvontaviranomainen antaa kielloja ja määräyksiä terveyshaitan poistamiseksi. Rakennusvalvontaviranomainen voi puuttua rakennuksen kunnossapitoon ja terveysongelmiin vain siinä tapauksessa, että viranomaisella on syytä epäillä rakennuksen omistajan laiminlyöneen kunnossapitovelvollisuutensa. Rakennuksen terveellisyysvalvonta kuuluu kuitenkin ensisijaisesti terveydensuojeluviranomaiselle, joka voi vaatia rakennuksen omistajaa korjaamaan tai poistamaan terveyshaitan tai milloin katsoo aiheelliseksi, asettamaan rakennuksen käyttökieltoon. Mikäli kunta rikkoo työnantajana työturvallisuuslain edellyttämän velvollisuutensa terveellisen työympäristön ylläpitäjänä, on työsuojeluviranomaisella oikeus velvoittaa kunta poistamaan tai korjaamaan terveyshaittaa aiheuttava tekijä tai asettaa rakennus käyttökieltoon. Kaikkien kolmen viranomaisen velvoite on kuntaa sitova, mutta kuten Peipon koulun tapauksessa voitiin todeta, vasta työsuojeluviranomaisen määräys oli tehokkain. Miksi sitten kunnallisen terveydensuojeluviranomaisen määräyksillä ei ollut tehokasta vaikutusta kunnanhallituksen ja valtuuston päätöksentekoon? Ehkä syytä oli, ettei terveydensuojeluviranomainen asettanut riittävää uhkaa, kuten koulurakennuksen käyttökieltoa, kuten työsuojeluviranomainen teki.

Kansanterveyslain 14 §:n 1a –kohdassa säädetään kunnan tehtäväksi huolehtia, että kaikissa kunnan toiminnoissa otetaan huomioon terveysnäkökohdat. Terveysnäkökohtien huomioiminen kuuluu näin ollen niin kunnan viranhaltijan, lautakuntien, kunnanhallituksen kuin kunnanvaltuuston vastuulle. Todennäköisintä terveysnäkökohtien huomioiminen saattaa kuitenkin olla viranhaltijoiden ja lautakuntien päätöksenteossa. Kunnanhallitus ja valtuusto päättävät isommista linjoista, jolloin jokin asiaan olennaisesti vaikuttava näkökulma, kuten päiväkotilapsen tai oppilaan terveyden suojeleminen, saattaa olla päätöksenteossa sivuseikka.

Terveyden edistämiseksi on tehtävä yhteistyötä myös muiden kunnassa toimivien tahojen, kuten eri viranomaisten, kanssa. Tämä tarkoittanee sitä, että viranhaltijat kuin myös

viranomaiset neuvottelevat ja tekevät yhteistyötä keskenään esimerkiksi päiväkotij- ja koulurakennusten kosteus- ja homehaittaepäilyistä. Esimerkiksi rakennustarkastaja voi ottaa yhteyttä terveystarkastajaan epäillessään omassa tarkastustoimessaan, että kunnan rakennus ei täytä terveydelle asetettavia vaatimuksia. Tällöin rakennusvalvonnan ja terveystarkastuksen suorittamien tutkimuksien yhtäaikaisuus voi tuoda omat etunsa prosessiin. Yhteistyön merkitys on suuri siksi, että tieto kulkisi nopeammin eri viranomaisten välillä ja esimerkiksi kosteus- ja homeongelmaepäilyt saataisiin tutkittua nopeammin ja tehokkaammin kuin, että molemmat viranomaiset tekevät päätöksiä toistensa toimista tietämättä tai että asia saatetaan ensin toisen viranomaisen käsiteltäväksi ja siirretään myöhemmin toiselle viranomaiselle.

Eri viranomaisten tekemä yhteistyö voi olla eduksi siksi, että homeongelman tullessa lautakunnan käsiteltäväksi, voidaan esittää eri toimialojen toteamat riskit ja haitat, jolloin päätöksenteolle on tarkoituksenmukaisemmat perustelut. Esimerkiksi rakennuslautakunnassa pohditaan päätöstä koulun peruskorjausajankohdasta. Peruskorjausta lykätään mahdollisimman kauas, ellei ole tiedossa, että korjaustoimet ovat välttämättömät heti suoritettavaksi terveyshaittojen vuoksi. Yhteistyö terveydensuojeluviranomaisen kanssa saattaa tuoda ilmi mahdollisen homehaittaepäilyn jo ennemmin, kuin terveydensuojeluviranomainen joutuu asettamaan uhan rakennuksen korjaamiseksi. Tällä saattaa olla merkitystä päätettävän peruskorjausajankohdan valinnalle, jolloin voidaan välttyä poliittiselta päätöksenteolta.

Niin rakennusvalvontaviranomaisen kuin terveydensuojeluviranomaisen asema kunnassa on järjestettävä siten, että niiden asema säilyy puolueettomana ja riippumattomana. Puolueettomuus ja riippumattomuus tarkoittavat sitä, ettei kunnanhallitus voi määrätä jäsentään kummankaan viranomaisen lautakunnan kokouksiin antamaan omia ohjeistuksiaan. Puolueeton asema voidaan mielestäni kyseenalaistaa tapauksessa, jossa kunta on asianosaisena. Poliittinen kannanotto ja kokouksien ulkopuolinen keskustelu saattavat vaikuttaa näiden viranomaisten tekemien päätösten luonteeseen. Mikäli kyseessä on kahden tai useamman kunnan yhteinen viranomainen tai toisen kunnan viranomaisen tekemä päätös, voidaan asia kunnassa käsitellä toisesta näkökulmasta.

Kunnan palvelutarjonta perustuu joko lakisääteiseen velvoitteeseen tai kunnan omaan harkintaan. Vaikka palvelu perustuisi lailla säädettyyn velvollisuuteen, voi kunta itsehallintonsa nojalla päättää palvelun järjestämismuodosta ja mahdollisesta yhteistyöstä toisen kunnan kanssa. Lapsille suunnatut palvelut, päivähoito ja peruskoulu, ovat lakisääteisiä pakollisia tehtäviä. Kunnilla on mahdollisuus järjestää palvelut ostopalveluina tai tehdä yhteistyötä palvelujensa järjestämisessä, mutta esimerkiksi edellä mainitut palvelut kunnat ovat järjestäneet itsenäisesti. Pääasia on, että kunta hoitaa lakisääteiset velvollisuutensa palvelujen järjestämisessä siten, kuin palveluista on laissa säädetty. Lain-säädännöllä pyritään siihen, että valtiossa toteutuisi periaatteellinen yhdenvertaisuus. Tosiasiassa laissa määrätään vain minimitaso palvelun järjestämiseksi, joten palvelujen laatu ja tarjonta voivat poiketa paljonkin kunnittain.

Lasten päivähoito ja peruskoulu ovat kunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja. Hoitaessaan lakisääteiset velvollisuutensa, kunta toteuttaa asukkaidensa perusoikeuksia ainakin minimimääräisesti. Kunnallinen itsehallinto nimittäin suo kunnille oikeuden järjestää palvelunsa parhaaksi katsomallaan tavalla. Pääosin päivähoito- ja perusopetuspalvelut on järjestetty kuntakohtaisesti, vaikka kunnilla olisi mahdollisuus hoitaa ne yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Tämä on tietenkin lasten kannalta hyvä ratkaisu, koska silloin lapsen matka päiväkotiin tai peruskouluun ei ole kohtuuttoman pitkä. Kunnalle tällä on kuitenkin iso taloudellinen merkitys. Kunnan järjestäessä palvelun, se joutuu myös järjestämään tilat, missä palvelua voi harjoittaa. Usea kunta onkin rakentanut tarkoituksenmukaisesti kouluja ja päiväkoteja palvelukseensa kuntansa nuorimpia jäseniä parhaalla mahdollisella lain velvoittamalla tavalla.

Lasten palvelutarjonnasta vastaavien virkamiesten tehtävänä on huolehtia palvelun laadusta. Laatuun ei riitä, että palvelu tarjotaan minimissään lain säättämässä puitteissa, vaan palvelua on tarkasteltava laajemmin. Kaikki mikä liittyy palvelun tarjontaan, vaikuttavat palvelun laatuun: esimerkiksi viihtyvyys, fyysinen ja henkinen turvallisuus, opetuksen laatu, ympäristö. Virkamiehillä ei kuitenkaan ole toimivaltaa päättää kaikista toimista omalla sektorillaan. Osa palvelun laatuun vaikuttavista toimenpiteistä, kuten peruskorjaus, voi kuulua toisen sektorin hallinnan alle ja osa vaatii ylempien päättävien

elimien päätösvaltaa. Virkamiesten tehtävänä onkin saattaa asia eteenpäin sille hallinnon taholle, minkä päätösvaltaan asia kuuluu.

Viranhaltijan velvollisuutena on saattaa asia lautakuntansa käsiteltäväksi, mikäli viranhaltijalla ei ole riittävää päätösvaltaa asian hoitamiseksi. Viranhaltija valmistelee päätösehdotuksen, jonka lautakunta joko hyväksyy tai hylkää. Viranhaltijan esitystä sitoo oman toimivallan ja lainsäädännön lisäksi kunnan talousarvio. Mikäli viranhaltija katsoo rakennusteknisen ongelman vaativan laajempia korjaustoimia, on lautakunnan käsiteltävä asia niin, että laajamittaisista korjaustoimista tehdään budjetti- ja aikatauluesitys kunnanhallituksen ja aina valtuuston käsiteltäväksi. Mitä näissä toimitelmissä päätetäänkin, on viranhaltijan toimittava päätösten ja toimivaltansa mukaisesti.

Kunnan toimielinten on päätöksenteossaan huomioitava asukkaidensa hyvinvointi. Asukkaita ovat myös lapset, joiden erityisasema aikuisväestöön nähden heikompana ryhmänä tulisi kunnassa huomioida, etenkin kun päätetään asioista, jotka vaikuttavat lasten olosuhteisiin. Kunnan toimielimien on huomioitava myös toimintansa vaikutukset kestävä kehityksen kannalta pitkälle tulevaisuuteen. Etenkin lapset ovat sellainen ryhmä, joihin tämän päivän päätökset voivat vaikuttaa pitkänkin ajan, jopa lapsen koko eliniän.

Julkisen sektorin päätöksenteko voi kestää suhteellisen kauan ja muutöksenteko talousarvioon kesken vuoden on hankalaa. Mikäli katsotaan, ettei korjaustoimia ole tarpeen aloittaa kiireellisenä, voidaan seuraavassa talousarviokokouksessa määrätä korjaukselle määrärahat jopa muutaman vuoden päähän. Määrärahavaraukset voidaan myöhemmin vielä siirtää seuraaville vuosille, mikäli ilmenee jotain ensisijaisempaa rahoitettavaa toimintaa. Kyseenalaista tällaisessa päätöksenteossa on se, että taloudesta päättävät luottamustoimihenkilöt eivät välttämättä ymmärrä korjattavan rakennuksen todellista kuntoa ja korjaamattomuuden mahdollisia haittavaikutuksia. Toisaalta päättäjien ongelmana voi olla, että he eivät käsitä, että varhainen puuttuminen rakennuksen ongelmiin, voi ennaltaehkäistä laajemmat ja kalliimmat korjaustoimet.

Ongelmaksi päätöksenteossa voi myös muodostua kunnassa vallitsevat arvot ja niin viranhaltijoiden kuin luottamushenkilöiden omat intressit sekä päämäärät. Viranhaltija voi siirtää epämiellyttävän asian hoitoa tuonemmaksi, jolloin vaarana on, että se unohdetaan. Tämä olisi kohtalokasta päiväkotien ja koulujen kohdalla, mikäli viranhaltija siirtää tarpeellista korjausta tuonemmaksi tai perustelee korjaustoimen voivan odottaa niin kauan, kuin rakennuksessa tehdään peruskorjaus. Toisaalta taas luottamushenkilöt ovat pääasiassa henkilöitä, joilla ei yleensä ole alan asiantuntijuutta. He saattavat luottaa täydellisesti esittelijänsä arviointikykyyn ja päättävät asian päätösehdotuksen mukaan. Myös toimielimen puheenjohtaja voi hallita päätöksentekoa esimerkiksi oman puolue-ryhmänsä tavoitteiden mukaisesti. Näissä tilanteissa on selvää, että demokratiaperiaate ei vallitse toimielimen päätöksenteossa.

Päiväkoti- ja koulurakennusten terveellisuuden valvonta kuuluu myös muulle, kuin kunnan hallinnonalan viranomaisvalvonnan piiriin. Työsuojelun tehtävänä on valvoa työntekijöiden työpaikan terveydellisiä olosuhteita. Kunta päiväkotien ja koulujen henkilökunnan työnantajana, kuten myös työpaikkojen omistajana on velvollinen noudattamaan työsuojelumääräyksiä. Mikäli terveydellistä haittaa on epäiltävissä, voidaan ilmoitus tehdä työsuojelupiiriin.

Niin terveydensuojeluviranomaisella, rakennusvalvontaviranomaisella kuin työsuojeluviranomaisella on valtuudet asettaa rakennus tai sen osa käyttökieltoon, mikäli siitä on terveydelle haittaa esimerkiksi homeongelman vuoksi. Tämä on kuitenkin viimesijainen keino suojella rakennuksen käyttäjien terveyttä, ellei rakennuksen omistaja ryhdy toimenpiteisiin terveysthaitan poistamiseksi. Ensisijaisesti viranomaisen on kuultava rakennuksen omistajaa ja antaa määräys toimenpiteestä, jolla terveysthaitta poistetaan tai rajoitetaan. Mikäli tämä on mahdotonta tai toimenpiteisiin ei ole ryhdytty, voi terveydensuojeluviranomainen asettaa käyttörajoituksia tai käyttökiellon koko rakennukseen.

Viranomaisella on oikeus velvoittaa kunta toimimaan rakennuksen terveellisuuden palauttamiseksi. Mikäli kunta ei toimi velvoitteiden mukaisesti annetussa määräajassa, on viranomaisella oikeus hallintopakkokeinojen käyttämiseen. Viranomainen voi uhkasakolain mukaan asettaa uhkan velvoitteensa tehosteeksi. Uhka voi olla uhkasakko tai

teettämisen- tai keskeyttämisen uhka. Kuntaa vastaan käytettävän uhan perusteena on, että kunta toimii lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti tai lyö laimin niihin perustuvia velvollisuuksiaan. Kuntaa vastaan asetettujen uhkasakkojen yleisyydestä ei sen sijaan ole selvyttä. Viranomaisen velvoite on sitova, mutta silti voidaan todeta esimerkiksi Peipon koulun tapauksessa, että terveydensuojeluviranomaisen velvoitetta ei katsottu kunnassa niin tehokkaaksi, että sitä olisi noudatettu. Tehokkaammaksi osoittautui työsuojeluviranomaisen velvoite toimiin ryhtymisestä terveyshaitan poistamiseksi.

Kuka kunnassa sitten on vastuussa kosteus- ja homevaurioituneiden päiväkotien ja koulujen terveydellisistä ongelmista? Asia ei ole ihan yksiselitteinen. Alkujaan, kun rakennusta on alettu suunnitella, on ollut olemassa tietyt suuntaukset niin rakennusteknisissä ratkaisuisissa kuin käytetyissä rakennusmateriaaleissa. Esimerkiksi rakennusteknisten ratkaisujen virheellisyys on nyt huomattu matalaperustaisissa koulurakennuksissa kosteusongelmien muodostuessa homeongelmaksi.

Rakennusvalvontaviranomainen on vastuussa uudisrakennuksen kosteus- ja homeongelmista mikäli hän laiminlyö rakennusaikaisen valvontatehtävänsä, vaatii tiettyä rakennustapaa tai antaa virheellisiä ohjeita ja neuvoja, joiden johdosta aiheutuu vahinkoa. Rakennusvalvontaviranomaisen virhevastuu on kuitenkin rajattu rakennuksen rakennuttajan ja urakoitsijan ollessa kokonaisvastuussa rakennukselle asetettujen olennaisten vaatimusten täyttymisestä. Toisin sanottuna kunta on vastuullinen rakennuttamansa rakennuksen virheistä, mikäli niistä aiheutuu esimerkiksi terveydellistä haittaa.

Kunta rakennuksen omistajana ja toisaalta työnantajana on velvollinen huolehtimaan päiväkoti- ja koulurakennuksen kunnossapidosta. Lamavuosina tästä velvollisuudesta ei pidetty kiinni ja ehkä olennaisia korjaustoimia jätettiin tekemättä. Myöhemmin nämä virheet kostaavat laajempina ja kalliimpina ongelmina.

Virkavastuuseen voidaan tehdystä virheestä asettaa kunnan viranhaltija kuin myös kunnallisen toimielimen jäsen. Yleisen virkavastuun syntymiseksi viranhaltijan tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön on tehtävä toimensaan lain vastainen virhe tai lai-

minlyötävä virkavelvollisuutensa. Rikosoikeudellisen virkavastuun syntyminen edellyttää virka-aseman väärinkäyttöä, virkavelvollisuuden vastaista tekoa tai laiminlyöntiä. Mikäli koulun kosteus- ja homeongelman käsittelyprosessissa ei voida osoittaa viranhaltijan tai kunnan toimielimen huolimattomuutta, virheellistä päätöstä tai virkavelvollisuuden vastaista tekoa tai laiminlyöntiä, voidaan korvausvaateet jättää esittämättä. Tilanne on mielenkiintoinen, koska kunnan päätöksenteon vuoksi kosteus- ja homeongelmia on olemassa vaikka päätökset on tehty lain puitteissa. (Miten korvauksia voi saada päiväkotilapsen tai oppilaan kohdalla silloin, kun asia ajetaan työsuojelurikkomuksena? Tähän kysymykseen en ole sen kummemmin perehtynyt, koska aiheesta ei löytynyt korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä.)

Kunnan organisaation hierarkkisuus voi muodostua ongelmaksi siinä mielessä, että vastuussa oleva viranhaltija näkee kosteus- ja homeongelman konkreettisena terveyttä uhkaavana tekijänä kun taas kunnanvaltuustossa asia nähdään taloudellisena menoeränä kunnan taloudessa. Kunnan valtuuston myöhemmälle ajankohdalle siirtämät peruskorjausmäärärahat sitovat viranhaltijaa. Viranhaltijan on toimittava virkavelvollisuutensa ja toisaalta valtuuston antaman budjetin rajoissa. Jos viranhaltija tai lautakunta tekee omavaltaisesti päätöksen päiväkodin tai koulun peruskorjauksen pikaisesta aloittamisesta, voidaan nostaa virkarikossyyte, vaikka rakennuksen kunto edellyttäisikin pikaista toimintaa.

Heikomman osapuolen oikeudet pitäisi aina turvata ensisijaisesti. Työntekijä on työnantajaa nähden heikompi osapuoli ja työlainsäädäntöä onkin säädetty paljon. Lapsi on aikuisiin nähden heikompi osapuoli perustuslain 6.3 §:n tasa-arvosäännöksestä huolimatta. Lapsi on myös kunnallishallintoon nähden heikompi osapuoli. Lainsäädännön, lasten oikeuksien sopimuksen ja erilaisten poliittisten ohjeiden merkitys jää vähäiseksi kunnallisessa päätöksenteossa, vaikka julkisen hallinnon velvollisuutena onkin turvata lapsen oikeuksien ja edun toteutuminen. Kosteus- ja homeongelmaisen päiväkodin tai koulun korjaustoimien pitkittäminen ei vaikuta hyvältä hallinnolta lapsen näkökulmasta, mutta vastuutahon selvittäminenkin voi olla mahdotonta, mikäli kaikki on tehty johtosäännösten ja lakien puitteissa.



## LÄHDELUETTELO

- Anttiroiko, Ari-Veikko, Arto Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen & Pentti Siitonen (toim.) (2007). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3. uudistettu painos. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Arajärvi, Pentti (1994). Oikeus sivistykseen. Sivistykselliset perusoikeudet, oppivelvollisuus ja oikeuksien toteutumisen takeet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Arajärvi, Pentti (2003). Paremmintyhteiskunta. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 48. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy. Saatavilla 5.5.2009: <http://www.polemiikki.fi/files/1151-Polemia48.pdf>.
- Arajärvi, Pentti (2006). Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 16. Joensuu: Joensuun yliopistopaino.
- Arajärvi, Pentti & Merja Aalto-Setälä (2004). Opetuslainsäädännön käsikirja. Uudistettu painos. Helsinki: Edita Prima Oy
- Ekroos, Ari & Vesa Majamaa (2005). Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu laitos. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Ekstrand, Ingegered (2002b). Professori uudistaisi ammattitautikäsitteen. Palkkatyöläinen verkkoversio 1.10.2002 nro 8/02. Saatavissa 26.10.2008: <http://www.palkkatyolainen.fi/>.
- Haahtela, Tari & Kari Reijula. Homesienten aiheuttamat hengityselinsairaudet. Teoksessa Sairauksien ehkäisy, 325–330. Toim. Kimmo Koskenvuo. Jyväskylä: Duodecim.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna (2008). Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän korvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Yliopistollinen väitöskirja. Helsinki: Talentum.

- Hallberg, Pekka (1999). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Perusoikeudet, 31–58. Toim. Pekka Hallberg. Juva: WSLT.
- Hallberg, Pekka, Auvo Haapanala, Ritva Koljonen & Hannu Ranta (2006). Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Halme, Jukka-Pekka (2005) Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa. Helsinki: Suomalaiset Oikeusjulkaisut SOJ Oy.
- Hannus, Arno & Pekka Hallberg (2000). Kuntalaki. 3. laitos. Helsinki: WSLT.
- Hannus, Arno, Pekka Hallberg & Anne E. Niemi (2009). Kuntalaki. 4. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Harjula, Pekka & Kari Prättälä (2004). Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. 5. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Hekkanen, Martti (2006). Kosteus- ja homeongelmien havaitseminen, korjaus ja ehkäisy kuntien rakennuksissa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Heuru, Kauko (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita.
- Heuru, Kauko (2002). Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki: Talentum.
- Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryyänen (2008). Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita.
- Hirvonen, Kalervo & Eija Mäkinen (2006). Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki: Edita Prima Oy.

Hollo, Erkki J. (2006). Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki: Talentum.

Homehaittoihin haetaan vastuullista (2006). Uutiset. Opettajalehti nro 40, 6.10.2006 verkkolehti. Saatavissa 26.10.2008:[http://www.opettaja.fi/pls/portal/docs/PAGE/OPETTAJALEHTI\\_EPAPER\\_PG/2006\\_40/page8.htm](http://www.opettaja.fi/pls/portal/docs/PAGE/OPETTAJALEHTI_EPAPER_PG/2006_40/page8.htm).

HTP-arvot 2007. Haitallisiksi tunnetut pitoisuudet. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2007:4. Saatavissa 20.2.2009: <http://www.ketsu.net/http/HTP2007.pdf>. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitetavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: Finnpublishers.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2002) Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Husman, Tuula (2001). Kosteusvauriotaloissa asuneiden perheiden pitkäaikaiset terveyshaitat ja asumisterveysongelmista aiheutuneet kustannukset. Kansanterveyslaitoksen julkaisu B5/2002. Kansanterveyslaitos: Kuopion yliopiston painatuskeskus.

Ilmajoen kunta (2006). Perusturvan päävastualueen johtosääntö. Saatavissa 6.5.2010: <http://www.ilmajoki.fi/Johtos%20A4%20nn%20B6t/Perusturvan%20johtosaanto.pdf>.

Jyränki, Antero (2000). Uusi perustuslakimme. Turku: Iura nova.

Kalso, Seija, Risto Vahnen, Eija Puhakka & Hannu Viitanen (1996). Kosteusvauriot. Teoksessa Terveellinen sisäilma. Sisäilmatietokeskus. 67-94. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

- Kansanterveyslaitos. Hometalo ja kosteusvaurio. Saatavissa 26.10.2008:  
[http://www.ktl.fi/portal/suomi/tietoa\\_terveydesta/elinymparisto/hometalo\\_ja\\_kosteusvaurio](http://www.ktl.fi/portal/suomi/tietoa_terveydesta/elinymparisto/hometalo_ja_kosteusvaurio).
- Karapuu, Heikki (1999). Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Perusoikeudet, 61–86. Toim. Pekka Hallberg. Juva: WSLT.
- Kiljunen, Pentti (2008). Kunnan valtuutetut? Ilmapuntari 2008, osa 2. Kunnallissalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 70. Vammala: Kunnallissalan kehittämissäätö KAKS.
- Koivisto, Jari, Ulla Haverinen, Teija Meklin, Juho Halla-aho & Aino Nevalainen (2002). Koulujen kosteusvauriot. Ympäristö ja terveys 2/2002. 24–27. 33.vsk.
- Korhonen, Heikki & Martti Lintunen (2003). Hyvä sisäilma. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Korhonen, Maarit (2007). Lasten haavoittuvuus ympäristötekijöille. Julkaisussa: Lasten ympäristö ja terveys, 36–43. Kansallinen CEHAP-selvitys. Kansanterveyslaitoksen julkaisu B11/2007. Ympäristöterveyden osasto. Helsinki: Edita Prima Oy. Saatavissa 12.5.2009: [http://www.ktl.fi/attachments/suomi/julkaisut/julkaisusarja\\_b/2007/2007b11.pdf](http://www.ktl.fi/attachments/suomi/julkaisut/julkaisusarja_b/2007/2007b11.pdf).
- Koskenvuo, Markku & Kari Mattila (2003). Terveyden edistämisen ja sairauksien ehkäisy periaatteet. Teoksessa Sairauksien ehkäisy, 16–21. Toim. Kimmo Koskenvuo. Jyväskylä: Duodecim.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla. (2005). Virkamiesoikeuden perusteet. 4. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Koskinen, Seppo & Vesa Ullakonoja (2005). Oikeudet ja velvollisuudet työsuhteessa. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Koskinen, Tiina (2001). *Kosteus- ja homevauriot – vastuut ja korvaaminen*. Helsinki: Kauppakaari.
- Koskinen, Tiina (2004). *Kosteus- ja homevauriot asuntokaupan sopimusoikeudellisena ongelmana*. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Talentum.
- Kosteus- ja homevaurioita koskevaa kirjallisuutta. Ympäristöministeriö. Saatavissa 10.9.2008: <http://www.ymparisto.fi/print.asp?contentid=268861&lan=fi&clan=fi>.
- Kuntaliitto (2007). *Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät. Tukea tehtävien priorisointiin ja kuntayhteistyöhön*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Saatavissa 12.11.2009: <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra /julkaisut/pdf/p070430112347D.pdf>.
- Lepistö, Outi (2008). *Hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä*. Akateeminen väitöskirja. Helsinki: Yliopistopaino.
- Meklin, Teija, Tuula Husman, Mikko Vahteristo, Asko Vepsäläinen, Anne Hyvärinen, Jari Koivisto, Juho Halla-aho, Johanna Immonen, Maija-Riitta Hirvonen & Aino Nevalainen (2000). *Koulujen homekorjausten vaikutukset altistumiseen ja terveyteen*. Teoksessa *Sisäilmastoseminaari 2000*. SIY raportti 14. Toim. Jorma Säteri ja Helka Backman. 241–244. Helsinki. Cosmoprint Oy.
- Meklin, Teija, Tuula Putus, Anne Hyvärinen, Ulla Haverinen-Shaughnessy, Ulla Lignell & Aino Nevalainen (2007). *Koulurakennusten kosteus- ja homevauriot. Opas ongelmien selvittämiseen*. Kansanterveystieteen julkaisuja C9/2007. Saatavissa 26.10.2008: [http://www.ktl.fi/attachments/suomi/julkaisut/julkaisusarja\\_c/2007/2007c09.pdf](http://www.ktl.fi/attachments/suomi/julkaisut/julkaisusarja_c/2007/2007c09.pdf).
- Mussalo-Rauhamaa, Paile, Tuomisto & Vuorinen (2007). *Ympäristöterveys*. Keuruu: Duodecim.

- Mäkinen, Eija (2004). Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere: Finnpublishers Oy.
- Mäntylä, Niina (2009). Lapsen etu erityisoppilaan opetuspaikkaratkaisuihin: oikeudellisia näkökulmia. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2009. 121–140. 37.vuosikerta.
- Mäenpää, Olli (2003). Hallinto-oikeus. Helsinki: WSOY lakitieto.
- Mäenpää, Olli (2008). Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Forum Iuris.
- Nieminen, Liisa (1990). Lasten perusoikeudet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Nuikkinen, Kaisa (2005). Terveellinen ja turvallinen koulurakennus. Saarijärvi: Opetushallitus.
- Ojala, Ulla (2007). Koulu sairastaa. Kymmenen vuoden sairauskertomus. Opettajalehti 12, 23.3.2007 verkkolehti. Saatavissa 26.10.2008: [http://www.opettaja.fi/portal/page?\\_pageid=95,82089&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&key=109677](http://www.opettaja.fi/portal/page?_pageid=95,82089&_dad=portal&_schema=PORTAL&key=109677).
- Ojanen, Tuomas (2003). Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsinki: Forum Iuris.
- Ojanen, Tuomas (2009). Johdatus perus- ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Helsinki: Forum Iuris.
- Opetusministeriön muistio (2002) Terveellisen ja turvallisen opiskeluympäristön laadun arvioinnin perusteet perusopetusta varten. Opetusministeriön muistio 27:2002. Saatavilla 11.11.2009: [http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2002/liitteet/opm\\_478\\_27\\_02opisk\\_ym\\_p\\_laatu.pdf?lang=fi](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2002/liitteet/opm_478_27_02opisk_ym_p_laatu.pdf?lang=fi).
- Oulasvirta, Lasse (1996). Kuinka kunta toimii. 4. uudistettu painos. Kuntakoulutus Oy.

- Oulasvirta, Lasse & Christer Brännkärr (2001). Toimiva kunta. 2. painos. Vantaa: Kuntakoulutus Oy.
- Palo, Marianne & Leena Linnainmaa (2002). Asuntokaupan virheet ja vastuut oikeuskäytännössä. Jyväskylä: Kiinteistöalan kustannus.
- Patovirta, Riitta-Liisa (2005). Teachers' health in moisture-damaged schools – a follow-up study. Academic dissertation. Kuopio: Korpijyvä Oy.
- Pekki, Anu & Tuula Tamminen (2002). Lapsen ehdoilla. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 33. Vammala: Vammalan kirjapaino.
- Porokka-Maunuksela, Raija, Juha Huuskonen, Outi Koskinen & Esko Säilä (2004). Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita KPMG.
- Puhakka, Eija (1996). Sisäilma ja terveys. Teoksessa Terveellinen sisäilma. Sisäilmatietokeskus. 15–28. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Pönkä, Antti (2002). Terveydensuojelu. 3. painos. Jyväskylä: Suomen ympäristöterveys Oy.
- Reijula, Kari (2002). Kosteusvaurioihin liittyy oireilua ja sairauksia. Työterveiset verkkolehti 4/2002. Saatavissa 26.10.2008: <http://www.ttl.fi/internet/templates/lehdetjajulkaisut.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=...>
- Ruokojoki, Jorma (2006). Kosteus- ja homeongelmien määrä ja syyt kuntien rakennuksissa 2005. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Ruostetsaari, Ilkka & Jari Holttinen (2004). Tarkastuslautakunta kunnan päätöksenteossa. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 43. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS.

- Ryynänen, Aimo (2008). Kunta yhteiskunnassa – kunnan eri roolit. Teoksessa Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet, 155-184. Toim. Heuru, Kauko, Erkki Menola & Aimo Ryynänen. Helsinki: Edita.
- Saarnilehto, Ari (2007). Vahingonkorvauslaki. Käytännön kommentaari. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Saraviita, Ilkka (2005). Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki: Talentum.
- Savilahti, Risto (2009). Water damage in an elementary school respiratory symptoms and atopy among children. One year follow-up after renovation. Academic dissertation. Tampere: Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print.
- Scheinin, Martin (1999). Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Teoksessa Perusoikeudet, 231–261. Toim. Pekka Hallberg. Juva: WSLT.
- Scheinin, Martin (2002). Ihmisoikeussopimuksista ja muista ihmisoikeusasiakirjoista. Teoksessa Ihmisoikeudet 2000-luvulla: sopimuksia ja asiakirjoja, 1-14. Toim. Haapea, Arto. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Seuri, Markku & Marjut Reiman (1996). Rakennusten kosteusvauriot, home ja terveys. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- Säilä, Esko, Paula Hellén-Toivanen, Kaija Pakkanen, Antti Kääriäinen, Antti Urrila (2008). Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Taskinen, Sirpa (2006). Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Stakes. Helsinki: Edita Prima Oy.
- TerveSuomi.fi. 5.4.2007. Kotien homevauriot lisäävät lasten alkavan astman riskiä. Saatavissa 11.11.2009: <http://demo.seco.tkk.fi/terveysuomi/item/ktl:12453>.



- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 27.2.2007. Kotien kosteusvauriot lisäävät lasten astmariskiä. Saatavissa 11.11.2009: <http://www.ktl.fi/portal/suomi/pressihuone/lehdistotiedotteet?bid=2424>.
- Tuori, Kaarlo (1999). Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Perusoikeudet, 593–630. Toim. Pekka Hallberg. Juva: WSLT.
- Tuori, Kaarlo (2000). Sosiaalioikeus. 2. painos. Helsinki: WSLT.
- Tuori, Kaarlo (2001). Julkisoikeuden perusteet. 2. painos. Helsinki: Forum iuris.
- Tuori, Kaarlo & Toomas Kotkas (2008). Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro.
- Työterveyslaitos (2006). Työsuojelun valvonta: ohjeita ja neuvoja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 44/2006 soveltamisesta. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Työturvallisuuslaki (2002). Työturvallisuuslaki: Soveltamisopas. Helsinki: Työterveyslaitos.
- Ulkoministeriön julkaisuja (1994). Lapsen oikeuksien sopimus. 2. korjattu painos. Helsinki: J-Paino Ky.
- Uoti, Asko (2003). Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print.
- Uusimaa 5.9.2008. Blomberg ja Välimäki syytettyinä Peipon koulun homekäräjillä. Saatavissa 6.5.2009: <http://www.uusimaa.fi/Uutiset/Kaikki-uutiset/Paa uutiset/Blomberg-ja-Valimaki-syytettyina-Peipon-koulun-homekarajilla>.

Vertio, Harri (1993). Terveyden edistäminen – valintojen virta. Hämeenlinna: Karisto Oy.

Vihervuori, Pekka (1999). Oikeus ympäristöön. Teoksessa Oikeuden perusteokset: Perusoikeudet, 631-649. Toim. Pekka Hallberg. Juva: WSLT.

Viljanen, Veli-Pekka (1999). Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Oikeuden perusteokset: Perusoikeudet, 111–156. Toim. Pekka Hallberg. Juva: WSLT.

Vuorinen, Erkki (2000). Tarkastuslautakuntien asema ja tehtävät. Pori: Auditor.

Wiberg, Matti (2005). Valta kunnassa. Kunnallisan kehittämissätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 58. Vammala: Kunnallisan kehittämissätiö KAKS.

Yle Tampere (2009). Homekoulun korjaus voi säästää lapset astmalta. Saatavissa 10.11.2009: [http://yle.fi/alueet/tampere/2009/05/homekoulun\\_korjaus\\_voi\\_saastaa\\_lapset\\_astmalta\\_765136.html](http://yle.fi/alueet/tampere/2009/05/homekoulun_korjaus_voi_saastaa_lapset_astmalta_765136.html).

Äimälä, Markus, Johan Åström, Hannu Rautiainen & Mikko Nyysölä (2005). Käytännön työoikeutta esimiehille. 2. uudistettu painos. Helsinki: WSOY.

## **Virallislähteet**

Asetus 21.8.1991/60. Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta.

Hallitusohjelma (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Helsinki: Edita Prima Oy. Saatavissa 26.10.2008: <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf/hallitusohjelma-painoversio-040507.pdf>.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 42/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydensuojelulain ja ympäristölupamenettelylain 2 §:n muuttamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 86/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 114/2001vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työterveyshuoltolaiksi sekä laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 ja 11 §:n muuttamisesta.

HE 59/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 205/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.

HE 96/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansanterveyslain muuttamisesta.

HE 252/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lastensuojelulain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

KK 548/2006 vp, Julkisten rakennusten kosteus- ja homeongelmat. Petri Neittaanmäki.

KK 697/2006 vp Toimenpideohjeistus homekoulujen varalle. Paula Risikko.

KK 1162/2006 vp. oppilaan oikeus terveelliseen opetusympäristöön. Tatja Karvonen.

Lapsen oikeuksien sopimus. YK:n Yleissopimus lapsen oikeuksista. SopS 59–60/1991.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma. Saatavissa 2.11.2009:  
[http://valtioneuvosto.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/lapset/ohjelman-sisaeltoe/HPO\\_Lapset\\_HSA2007.pdf](http://valtioneuvosto.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/lapset/ohjelman-sisaeltoe/HPO_Lapset_HSA2007.pdf)

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Terveyden edistämisen politiikkaohjelma (2007). Hallituksen politiikkaohjelma. Saatavissa 2.11.2009: <http://www.vn.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/terveys/ohjelman-sisaeltoe/fi.pdf>.

TSS-sopimus Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja. Valtiosopimukset 80/2002.

## **Oikeuskäytäntö**

KKO 1998:22 (FINLEX)

KKO 2000:118 (FINLEX)

KKO 2008:20 (FINLEX)

KKO 2008:62 (FINLEX)

KKO 2009:49 (FINLEX)

Helsingin HO 17.11.2009 nro 2983

Turun HAO 16.12.1999 99/1088/2 (FINLEX)

Turun HAO 7.3.2000 00/0098/2 (FINLEX)

Kuopion HAO 5.2.2007 06/0042/2 (FINLEX)