

Korkein hallinto-oikeus
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Loviisan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunnan vastaus korkeimmalle hallinto-oikeudelle Esperi Care Oy:n lausumaan koskien Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä Dnro 1858/03.04.04.04.19/2022 ja siihen kohdistuvaa valituslupahakemusta

Diaarinumero: 2929/03.04.04.04.19/2023

1 Korkeimman hallinto-oikeuden vastauspyyntö

Korkein hallinto-oikeus on 5.2.2024 päivätyllä pyynnöllään varannut Loviisan kaupungin ympäristönsuojeluviranomaiselle (= rakennus- ja ympäristölautakunta) tilaisuuden antaa vastaus Esperi Care Oy:n lausumaan, joka koski Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä Dnro 1858/03.04.04.04.19/2022.

Vastauksen toimittamiseen on 7.2.2024 myönnetty lisää aikaa 15.3.2024 asti.

Loviisan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta esittää lausuman johdosta kunnioittavasti seuraavaa:

2 Vaatimukset

Loviisan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta pitääyty aiemmissa vaatimuksissaan.

3 Valitusluvan myöntämisen perusteista

Loviisan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta (myöh. muutoksenhakija) katsoo, että valitusluvan myöntämiselle on jo valitusluvan hakemisen yhteydessä esitetty perusteet. Valituksessa vedotaan ensisijaisesti oikeuskäytännön ja lain soveltamisen yhtenäisyyteen sekä lain soveltamiseen muissa samankaltaisissa tapauksissa (oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetun lain (808/2019) 111 §:n 1 kohta). Esperi Care Oy:n jättämä lausuma ei sisällä sellaisia perusteluja, jotka poistaisivat tarpeen saada asiassa KHO:n ennakkoratkaisu.

4 Vastaus lausuman johdosta

Loviisan kaupungin ympäristönsuojeluviranomainen viittaa kokonaisuudessaan Loviisan rakennus- ja ympäristölautakunnan päätökseen 8.3.2022 §:n 16 ja siitä Helsingin hallinto-oikeudelle valituksen johdosta 10.5.2022 lausumaansa sekä korkeimmalle hallinto-oikeudelle osoittamaansa valituslupahakemukseen ja valitukseen 27.10.2023 (rakennus- ja ympäristölautakunta 7.11.2023 § 48) sekä lausuu lisäksi seuraavaa:

4.1 Sosiaali- ja terveystalvelujen toimialan suhde asumisen käsitteeseen

Muutoksenhakija toteaa, että sen näkemys asumisesta eroaa Esperi Caren näkemyksestä, jossa todetaan, että tehostettu palveluasuminen on sosiaali- ja terveystalvelua, ei ensisijaisesti asumista kuten valittajat väittävät. On todettava, että edes Esperi Care ei pysty sanomaan, etteikö kyseisessä palvelumuodossa asuttaisi tai kieltämään asumisen yhtenä tunnusmerkkinä pidettävien erillisten vuokrasopimusten olemassaoloa. Muutoksenhakijan näkemys on, että tehostetun palveluasumisen yksikössä harjoitetaan samanaikaisesti sekä asumista että sosiaali- ja terveystalvelutoimintaa eikä niiden ensisijaisuutta ole jätelain kontekstissa tarpeen arvottaa. Asukkaat asuvat kohteessa yleensä vakituaisesti, oman vuokrasopimuksensa turvin. Asukkaat käyttävät omia vaatteitaan ja useimmiten myös huonekalut ovat omia. Tähän päälle asukkaat saavat myös eri maksusta sosiaaltalveluja, johon kuuluu erilaista hoivaa kuntoisuuden mukaan.

Vaikka asumista ei rinnastettaisi suoraan ns. tavanomaiseen, itselliseen asumiseen, kyse on joka tapauksessa vähintään jätelain määrittämästä muusta asumisesta. Voimassa olevan jätelain kontekstissa asumisen käsite on siis laaja. Kun kyse on asumisesta, kunnan on jätelain 32.1 §:n 1 kohdan velvoittamana järjestettävä kiinteistön jätahuolto, vaikkakin kohteessa tarjotaankin asukkaalle asumisen ohella runsaasti myös sosiaaltalveluita. Muutoksenhakija katsoo, että annettavien sosiaaltalveluiden määrän perusteella on haasteellista tehdä rajausta asumisen osalta, koska myös yhteisöllisen asumisen (ent. tavanomainen palveluasuminen) ja kotitalveluiden piirissä asuu paljon erilaisia talveluja tarvitsevia ja käyttäviä, hyvinkin huonokuntoisia henkilöitä. Siksi Vaasan hallinto-oikeuden toteamaa Saga Talvelutalo Lakeudenlinnasta voitaisiin soveltaa tässäkin tapauksessa: *"Jätelain mukaan kunta vastaa vakinaisessa asunnossa, vapaa-ajan asunnossa, asuntolassa ja muussa asumisessa syntyvän jätteen jätahuollon järjestämisestä. Jätelaissa ei ole tarkemmin määritelty, mitä asumisella laissa tarkoitetaan, mutta kyse on vakiintuneesta termistä, joka saa sisältönsä yhden tai useamman yksityisen henkilön tosiasiallisesta toiminnasta. Lakeudenlinnassa omissa asunnoissaan vuokralla asuvien henkilöiden kohdalla kyse on heidän vakinaisista tai tilapäisistä asunnoistaan eikä heidän asumisestaan syntyvää jätettä voida pitää yhtiön sosiaali- ja terveystalvelutoiminnasta syntyvänä jätteenä sillä perusteella, että asukkaille tarjotaan asumisen lisäksi myös muita talveluita."*

4.2 Jätahuoltoa koskevassa asiassa ratkaisun lähtökohtana tulee pitää jätelakia

Jätelain muutoksella (445/2018) supistettiin kunnan vastuuta yhdyskuntajätahuollosta. Jätelaissa kunnalle säädetyn asumisen jätahuollon järjestämisvelvoitteen määrittely on noussut keskusteluun vasta em. muutoksen voimaantulon jälkeen, koska ennen muutosta kunnan jätahuoltovastuulle kuuluivat asumisen lisäksi kaikki ne toimialat, joiden puitteissa erilaisia asumistalveluita järjestetään. Kuitenkaan muutoksissa ei ole puututtu kunnan jätahuoltovelvoitteisiin asumisen osalta. Lakiin tehtävillä muutoksilla lain soveltamisen rajapintoja muutetaan, mikä usein avaa keskustelun tulkinnoista. Lakimuutoksen jälkeen mm. Kuntaliitto julkaisi yleiskirjeen 3/2019, jossa lakimuutoksen vaikutuksia on pyritty selventämään. (<https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2019/kunnan-jatehuollon-jarjestamistvastuu-muuttui-vuoden-2019-alussa>)

Muutoksenhakija huomauttaa, että hallinto-oikeuksien päätösten ratkaisut lähtevät liikkeelle eri lähtökohdista. Helsingin hallinto-oikeus aloittaa päätöksessään tarkastelun sosiaalihuoltolain lähtökohdista, kun taas Vaasan hallinto-oikeus jätelaista. Vaasan hallinto-oikeus on siis päätöksessään tulkinnut jätelain 32.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettua asumista ”vakiintuneena terminä, joka saa sisältönsä yhden tai useamman yksityisen henkilön tosiasiallisesta toiminnasta”. Tämän lähtökohdan johdosta Vaasan hallinto-oikeus katsoi, että ”omissa asunnoissaan vuokralla asuvien henkilöiden kohdalla kyse on heidän vakinaisista tai tilapäisistä asunnoistaan”. Kun tarkastelu aloitetaan tästä lähtökohdasta, arvio siitä, mitä palveluja omissa asunnoissaan asuville henkilöille tarjotaan asumisen ohessa, muuttuu merkityksettömäksi.

Helsingin hallinto-oikeuden lähtökohta valituksen kohteena olevassa päätöksessä on olennaisella tavalla erilainen. Se ei käytä lähtökohtanaan ”yhden tai useamman henkilön tosiasiallista toimintaa”. Koska tapauksessa kyse on jätelain soveltamisesta, muutoksenhakijan näkemyksen mukaan asiaa tulisi tarkastella ensisijaisesti jätelain näkökulmasta. Tärkeää olisi, että asumisen eri toimintamuotoja koskevat päätöksen perustelut olisivat keskenään johdonmukaiset.

Muutoksenhakija toteaa edelleen, että jätelain 32 §:ssä tarkoitettu asumisen käsitteen laajuudesta ei ole olemassa aiempaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä ja sellainen olisi tarpeen selkeyttämään viranomaistulkintoja, jotka on toteutettu tällä hetkellä laajan asumisen käsitteen tulkinnan pohjalta (ts. palveluasumisen (nykyisin yhteisöllisen asumisen) ja tehostetun palveluasumisen (nykyisin ympärivuorokautisen asumisen) yksiköiden on katsottu kuuluvan kunnan jätehuoltovastuulle). Asian ratkaisulla on siis huomattavaa merkitystä eri puolella Suomea.

4.3 Helsingin hallinto-oikeuden perusteluista asian ratkaisussa

Helsingin hallinto-oikeus on valituslupapyyntönsä kohteena olevassa ratkaisussaan katsonut, että tehostetussa palveluasumisessa (nykyisin ympärivuorokautisessa palveluasumisessa) on kyse yksityisestä sosiaalipalvelusta, mistä aiheutuvat jätteet on jätelain muutoksessa 445/2018 jätetty pois kunnan jätehuollon järjestämisvastuulta. Hallinto-oikeus on vedonnut lain muutoksen tarkoitusta osoittaviin esitöihin (HE 195/2017 vp, s. 19).

Muutoksenhakija toteaa, että sekä Esperi Caren lausumassa esitetty viittaus, että Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen viittaus jätelain esitöihin (HE 195/2017 vp, s. 19) eivät tue näkemystä siitä, että ympärivuorokautisessa asumisessa syntyvät jätteet eivät olisi asumisessa syntyvää jätettä. Ko. perustelukohdasta yhden virkkeen (”Kunnan vastuulta poistuisi sosiaali- ja terveyspalveluissa ja koulutustoiminnassa syntyvä yhdyskuntajäte sekä julkisessa hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvä muu yhdyskuntajäte, joiden jätehuollon järjestämisestä vastaisi jätteen haltija jätelain 4 luvun mukaisesti.”) irrottaminen kokonaisuudesta voi toki johtaa virheellisen johtopäätöksen tekemiseen. Mutta mikäli tutkii tarkemmin ko. kohdan perusteluja, niin voi huomata, että heti em. seuraavassa virkkeessä rajataan em. maininnan sisältöä. ”Asumisessa syntyvä yhdyskuntajäte säilyisi momentin 1 kohdan mukaan kunnan vastuulla.” Samassa perustelukohdassa todetaan myös, että vaikka jätelaista kunnan vastuulta poistetaan

nimenomaisesti erillisenä kohtana sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä koulutustoiminnassa syntyvät yhdyskuntajätteet, niiden syntyessä kunnan toiminnassa kyse oli tuolloin kuitenkin kunnan jätehuoltovastuulle kuuluvasta toiminnasta. Jätelain tulkinnassa ei siis voida tehdä suoraa johtopäätöstä siitä, että yhden jätelain 32 §:n 1 momentin alakohdan (silloinen 2 kohta) poistaminen tarkoittaisi automaattisesti kaikkia ko. kohdassa mainituilla toimialoilla syntyviä yhdyskuntajätteitä riippumatta niiden syntypaikasta ja syntyolosuhteista. Jätelain oikeaksi soveltamiseksi kuntavastuun osalta on siis tutkittava myös pykälän muiden kohtien sisältö ja tarkoitus tarkkaan sekä aiemmat esityöt. Koska 32.1 §:n 1 kohdan sisältö on laajasti määritetty, kattaa se muutoksenhakijan näkemyksen mukaan kaiken asumiseksi katsottavan toiminnan toimialasta riippumatta. Tätä on seikkaperäisesti analysoitu Kuntaliiton yleiskirjeessä 3/2019 ja sen muistiossa. Näin ollen jätelain vuoden 2018 muutoksella rajattiin kunnan jätehuoltovastuun ulkopuolelle tuolloin kaikki ne yhdyskuntajätteet, jotka syntyvät muussa sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavissa yksiköissä kuin asumispalveluissa sekä silloisissa kunnan sosiaali- ja terveyspalveluyksiköissä. Tällaisia olivat esimerkiksi yksityiset lääkäriasemat ja sairaalat.

Muutoksenhakija toteaa myös, että vuoden 2022 lopussa jätelakiin lisättiin uusi 32 a §, jossa säädettiin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistukseen liittyvästä siirtymäsäännöksestä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä 31.12.2025 saakka hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän hallinto- ja palvelutoiminnassa syntyvän yhdyskuntajätteen jätehuolto. Ko. lakimuutoksen esitöissä (HE 209/2022) todetaan, että siirtymäaikana kunnan vastuu koskisi mainitun jätteen jätehuollon järjestämistä riippumatta toimitilan omistus- tai vuokrajärjestelyistä taikka siitä, onko alueella käytössä jätelain 36 §:ssä tarkoitettu kunnan järjestämä vai 37 §:ssä tarkoitettu kiinteistön haltijan järjestämä jätteen kuljetus. Lisäksi siinä todetaan nimenomaisesti, että siirtymäsäännös ei vaikuttaisi jätelain 32 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettun, kunnan vastuulle kuuluvan asumisessa syntyvän jätteen soveltamisalaan. Em. toteamus viittaa siihen, että asumista käsitellään hyvinvointialueiden palvelutoiminnassa erillisenä kysymyksenä, johon siirtymäsäännöstä ei ole ollut tarpeen ulottaa, koska hyvinvointialueiden hallinnoimissa asumispalveluyksiköissä syntyvät jätteet jäisivät jatkossakin kunnan jätehuoltovastuulle.

4.4 Asukkaiden yhdenvertaisuudesta

Tehostetun palveluasumisen asukkailla on jätelain 32 §:n perusteella sama oikeus kunnalliseen jätehuoltoon kuin muillakin kunnan asukkailla. Kunnalla ei ole jätelain mukaan mahdollista siirtää vastuuta asumisen jätehuollosta yksityisten sosiaali- ja terveysyritysten hoidettavaksi elinkeinoelämän jätteinä. Kunnat ovat vastanneet jätehuoltolain voimaantulosta 1.4.1979 lähtien asumisen jätehuollon järjestämisestä. Asumisen jätehuolto on osa kuntalaisten lakisääteistä palvelua. Kunnan tulee järjestää asumisen jätehuolto yhdenvertaisesti kaikille kunnan asukkailla. Asuminen on kattanut myös kaikki sosiaalihuollon kuten esimerkiksi tehostetun palveluasumisen asumisjätteet. Kunnan velvollisuuteen järjestää asumisen jätehuolto palveluna yhdenvertaisesti kaikille kunnan asukkailla ei ole jätelain muutoksessa (445/2018) eikä myöhemminkään puututtu. Tämän johdosta ko. asiaa ei ole myöskään käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Kuntalaisten oikeuteen saada kunnan järjestämä asumisen jätehuolto sisältää oikeuden myös jätehuollon

asianmukaiseen järjestämiseen muiden kuin kiinteistökeräyksessä kerättävien jätelajien osalta. Näihin kuuluvat muun muassa vaarallisten jätteiden, suurikokoisten asumisen jätteiden, kuten huonekalujen sekä tavanomaisten lääkejätteiden jätehuoltojärjestelyt. Kunnan asukkailla on myös oikeus tuottajayhteisöjen maksuttomaan aluekeräykseen (esim. pakkausjätteet), taajama-alueilla tietyin edellytyksin maksuttomaan paperin kiinteistökeräykseen sekä kuntien ja tuottajien pakkausjätteiden yhteistoiminnassa kiinteistöiltä erilliskerättävään tuottajien pääosin kustantamaan jätehuoltoon.

4.5 Muita huomioita

4.5.1 Taksan maksuluokkien määrittely ei määritä kunnan jätehuoltovastuuta

Mitä tulee Esperi Caren väitteisiin perusmaksuista ja niiden yhteydestä kuntavastuuseen, muutoksenhakija voi todeta, että perusmaksujen perimisellä tai perimättä jättämisellä ei määritetä kunnan jätehuoltovastuuta. Jätehuoltoviranomaisen ei ole pakko periä perusmaksua ollenkaan, kuten esim. HSY-alueella toimitaan. Vastuun laajuus perustuu pelkästään jätelain 32, 32 a ja 33 §:ssä säädettyyn.

Todettakoon, että Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuissa yhtenä osapuolena ollut Lakeuden jätelautakunta on sittemmin sisällyttänyt perusmaksun piiriin myös ns. tehostetun palveluasumisen kohteet. (Esimerkki taksasta: <https://ilmajoki.fi/jatelautakunta/wp-content/uploads/sites/2/2024/02/Jatemaksutaksa-1.4.2024-alkaen-tekstiosa.pdf>) Saman alueen viranomaiset ovat todenneet tehneensä virhearvioinnin ja sittemmin kehottaneet ja velvoittaneet myös Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä dnro 20620/03.04.04.04/19/2021 tarkoitetun Saga Care Finland Oy:n tehostetun palveluasumisen yksikön liittymään kunnalliseen jätehuoltoon, ja se on liittynytkin.

Kuntaliitto on valmistellut kuntien tueksi Oppaan kunnallisen jätetaksan laadintaan. (<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2189-opas-kunnallisen-jatetaksan-laadintaan>) Sen perusmaksua koskevassa kohdassa todetaan seuraavasti: ”Perusmaksua on jätelain perusteella mahdollista periä kaikilta kunnan jätehuoltovastuulle kuuluvilta kiinteistönhaltijoilta. Jätehuoltoviranomaisella on mahdollisuus taksassa myös rajata perusmaksun soveltamista. Jos maksun piiristä rajataan pois kunnan jätehuoltovastuulle kuuluvia kiinteistöjä, esimerkiksi tehostetun palveluasumisen kiinteistöjä tai kunnan palvelutoiminnan kiinteistöjä, on rajaukselle oltava perustelu. On huomattava, että perusmaksun soveltamisen rajaaminen perustellusta syystä ei poista poisrajattuja kiinteistöjä tai toimintoja kunnan jätehuoltovastuulta.”

Perusmaksun perimättä jättäminen kohteelta ei siis tarkoita sitä, etteikö kohde kuuluisi kunnan jätehuollon järjestämisvelvollisuuden piiriin. On tyypillistä, että kunnan hallinto- ja palvelutoiminnan kiinteistöiltä, kuten kouluilta ja päiväkodeilta, ei peritä perusmaksua. Usein myös ympärivuorokautisen palveluasumisen eli entisen tehostetun palveluasumisen kiinteistöt on jätetty perusmaksuilla rahoitettavien palvelujen vähäisen käyttömäärän vuoksi perusmaksujen ulkopuolelle.

4.5.2 Jätelakiopas on vanhentunut

Muutoksenhakija toteaa, että ympäristöministeriön julkaisema jätelakiopas (Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2015) vanhentunut sisällöltään ja on laadittu aikana, jolloin kunnan jätehuoltovastuu on ollut huomattavasti nykyistä laajempi. Jätelakioppaan päivitys on ollut ympäristöministeriössä valmistelussa, mutta työ on vuonna 2023 keskeytetty. Vuoden 2015 opasta laadittaessa ei ollut tarvetta määrittää asumisen rajapintoja, koska kunnan jätehuoltovastuu kattoi asumisen ohella myös toimialat ja sen julkisen toiminnan, joilla asumispalveluja usein tarjotaan.

4.5.3 Pajunkissan Hoitokodin statuksesta

Pajunkissan Hoitokodin yksikössä ei ole kyse ikääntyneiden ja (ikäntyneiden) vammaisten laitospalvelusta (sosiaalihuoltolaki 22 §), vaikka yksikön nimessä sana hoitokoti esiintyykin ja Esperri Care toteaa lausumassaan kyseessä olevan hoitolaitoksen. Laitosmaiselle asumiselle on oma sääntelynsä sosiaalihuoltolaissa. Vammaispalvelulaissa (Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista, 380/1987) puhutaan palveluasumisesta ja kehitysvammalaissa (Laki kehitysvammaisten erityishuollosta, 519/1977) todetaan erityishuoltoon kuuluvaksi asumisen järjestäminen.

Ikääntyneiden laitospalvelusta pyritään pääsemään eroon kokonaan. Vanhuspalvelulain (980/2012) 1.1.2028 voimaan tulevan 14 a §:n muutoksen mukaan pitkäaikaista ympärivuorokautista hoitoa ja huolenpitoa ei voida enää toteuttaa sosiaalihuoltolain mukaisessa laitospalvelun toimintayksikössä 1.1.2028 alkaen. Sitä voidaan toteuttaa terveydenhuoltolain mukaisessa laitoshoidon toimintayksikössäkin vain lääketieteellisillä tai potilasturvallisuuteen liittyvillä perusteilla. Usein ns. vanhainkodeiksi tai vanhusten hoitolaitoksiksi on kutsuttu nimenomaan laitosmaista asumista, ja niitä ovat ylläpitäneet käytännössä vain kunnat, sittemmin hyvinvointialueet. Yksityiset toimijat eivät yleensä ylläpidä tai ole ylläpitäneet vanhusten laitospalveluita.

Kansankielellä eri toimintamuotoja on voitu kutsua useilla eri nimillä, vaikkapa vanhainkodeiksi, hoitokodeiksi tai hoivakodeiksi. Markkinoinnissa on hyvin yleistä se, että yksiköitä mainostetaan nimenomaisesti koteina. Katsomme, että Esperri Care pyrkii lausumassaan virheellisesti luomaan kuvaa tehostetusta palveluasumisesta (nyk. ympärivuorokautinen palveluasuminen) laitospalveluna.

Loviisassa 12.3.2024,

Loviisan kaupungin rakennus- ja ympäristölautakunta