

**ASIA** Rakennuksen esteettömyyttä koskevien säännösten valmistelu**KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille 2.9.2016 osoittamassaan kirjoituksessa katsonut, että ympäristöministeriö on laatimassa rakennuslainsäädännön esteettömyysnormeihin sellaisia uusia säännöksiä, jotka tosiasiallisesti heikentävät esteettömyyttä. Kirjoituksen mukaan YK:n vammaisia koskevan yleissopimuksen ratifioinnin jälkeen esteettömyyden Suomessa ei tulisi heikentyä vaan parantua.

SELVITYS

Ympäristöministeriön selvitys on annettu 9.11.2016.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen.

RATKAISU

Ympäristöministeriö toteaa selvityksessään, että ministeriössä on käynnissä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) esteettömyyttä koskevan 117 e pykälän nojalla annettavan rakennuksen esteettömyyttä koskevan valtioneuvoston asetuksen valmistelu. Asetuksen on tarkoitus olla valtioneuvoston päätettävänä kevätkaudella 2017. Asetuksen keskeinen tavoite on saattaa rakennuksen esteettömyyttä koskevat säännökset maankäyttö- ja rakennuslain 1.1.2013 tulleen muutoksen mukaisiksi. Tavoitteena on myös selkeyttää velvoittavien säännösten ja ohjeiden eroa sekä edistää säännösten soveltamisen ennakoitavuutta ja yhtenäisyyttä.

Ympäristöministeriö toteaa, että hallitusohjelman kirjauksen mukaan asuntotuotannossa täysin esteettömiksi asunnoiksi edellytetään rakentamaan vain tietty osuus uudiskohteen asunnoista. Lausuntokierroksella olleen asetusluonnoksen mukaan tämä toteutetaan siten, että esteettömyysvaatimukset poistetaan omakoti- ja paritaloilta, ja asuinkerrostalon wc- ja pesutilan mitoitukset muutetaan nykyisestä ohjeellisesta halkaisijaltaan 1500 mm tilasta halkaisijaltaan 1300 mm

vapaaksi tilaksi. Ministeriö toteaa selvityksessään, että omakoti- ja paritalojen osalta esteettömyysvaatimuksista on arvioitu voitavan luopua, koska asuinrakennuskannan esteettömyyden tason ei vaatimuksista luopumisen vuoksi arvioida laskevan selvityksessä tarkemmin esitetyillä perusteilla. Ministeriö arvioi olevan ilmeistä, että esimerkiksi vapaaehtoisten ohjeiden tuella talopakettien asuntojen esteettömyys voi nousta nykymääräykset ylittävälle tasolle. Ministeriö katsoo lisäksi, että asetusluonnoksen vaatimuksessa halkaisijaltaan 1300 mm vapaasta tilasta on ennemminkin kyse vaatimuksen täsmentämisestä käytännössä sovelletulle tasolle ja soveltamisen yhdenmukaistamisesta. Nykyisin 1500 mm vapaa tila on siis määritelty ohjeen tasolla. Koska kyseessä on ohje, sen soveltaminen eri kuntien rakennusvalvonnoissa on ollut vaihtelevaa. Ministeriö katsoo, että uusi vaatimus ei heikentäisi mainittavasti esteettömyyden tasoa.

Asetusluonnoksen mukaan rakennuksessa, jossa on ainoastaan opiskelija- ja nuorisoasuntoja, 95 prosenttia asunnoista on vapautettu wc- ja perustilaa koskevasta halkaisijaltaan 1300 mm tilan vaatimuksesta. Ministeriö arvioi selvityksessä esittämillään perusteilla, että rajausta vammaisen henkilön mahdollisuuksia opiskeluun tai hänen yhdenvertaisia mahdollisuuksiaan valita asunto.

Ympäristöministeriö katsoo, että valmistelussa olevassa esteettömyysasetuksessa edistetään esteettömyyden toteutumista monella tapaa. Asetuksen ohella ympäristöministeriössä valmistellaan ohjetta asetuksen soveltamisen tueksi. Ohjeessa esitetään vaatimusten toteuttamista tukevia ja muutoin esteettömyyttä edistäviä ratkaisuja suunnittelun tueksi.

Kantelija katsoo vastineessaan muun muassa, että ympäristöministeriön asetusehdotus on vammaisyleissopimuksen periaatteiden vastainen, ongelmallinen perustuslain ja yhdenvertaisuuslain kannalta sekä ristiriidassa ikääntyneiden palveluja painottavan ja itsenäisen asumisen kehittämistä tavoittelevan hallitusohjelman kanssa. Mikäli suurin osa asuntokannasta voidaan rakentaa esteelliseksi, vammaisten henkilöiden oikeudet vaarantuvat ja valinnanmahdollisuus heikkenee. Tämä ei kantelijan mukaan ole katsottavissa ympäristöministeriön esittämällä tavalla lieväksi yhdenvertaisuutta heikentäväksi vaikutukseksi.

Säännöksiä

Perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälän 4 momentti asettaa julkisen vallan tehtäväksi edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Perustuslain 22 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden turvata perusoikeudet ja ihmisoikeudet.

Rakennetun ympäristön ja rakentamisen esteettömyys perustuu maankäyttö- ja rakennuslain säädännössä asetetuille tavoitteille. Maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista. Lain 117 §:n mukaan rakennuksen tulee, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö sitä edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut. Lakiin on 1 päivänä tammikuuta 2013 lisätty uusi 117 e §, jonka 1 momentin mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus ja sen piha- ja oleskelualueet suunnitellaan ja rakennetaan niiden käyttötarkoituksen, käyttäjämäärän ja kerrosluvun edellyttämällä tavalla siten, että esteettömyys ja käytettävyys otetaan huomioon erityisesti lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden kannalta.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Valtioneuvoston asetuksella voidaan edellä mainitun lain 117 e §:n 2 momentin mukaan antaa uuden rakennuksen rakentamista, rakennuksen korjaus- ja muutostyötä sekä rakennuksen käyttötarkoituksen muutosta varten tarvittavia tarkempia säännöksiä.

Suomi ratifioi toukokuussa 2016 YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (vammaisyleissopimus). Yleissopimuksen hyväksymistä koskevan hallituksen esityksen (HE 284/2014 vp) mukaan yleissopimuksen hyväksyminen korostaisi jo olemassa olevaan viranomaistoimintaan tällä hetkellä kohdistuvia velvoitteita. Viranomaisten tulee ottaa kaikessa toiminnassaan huomioon vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen. Hallituksen esityksessä todetaan, että esteettömyyden ja saavutettavuuden turvaamiseksi tulee ryhtyä asianmukaisiin toimiin, jotka kohdistuvat muun muassa rakennuksiin, kouluihin, asuntoihin ja työpaikkoihin. Yleissopimuksen 4 artiklaa koskevissa perusteluissa todetaan, että artikla velvoittaa sopimuspuolten pidättäytyvän osallistumasta yleissopimuksen vastaisista teoista ja käytännöistä ja myös varmistavan, että viranomaiset ja laitokset käyttäytyvät yleissopimuksen velvoitteiden mukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan yleissopimuksen esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevan 9 artiklan velvoite on yksi sopimuksen keskeisimmistä teemoista. Sopimuspuolilla on tässä aktiivinen toimintavelvoite.

Arviointi

Syrjinnän kiellolla, esteettömyydellä ja saavutettavuudella, jotka ovat vammaisyleissopimuksen johtavia periaatteita, toteutetaan perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta. Vammaisyleissopimus asettaa sopimusosapuolille esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevan aktiivisen toimintavelvoitteen.

Katson, ettei ympäristöministeriössä valmisteilla olevan valtioneuvoston asetusluonnoksen pykäläehdotuksissa ja niitä koskevassa perustelumuistiossa ole riittävästi huomioitu perustuslain eikä vammaisyleissopimuksen asettamia aiemmin mainittuja velvoitteita. Asetuksen pykäläehdotuksia ei perustelumuistiossa arvioida suhteessa perustuslain vaatimuksiin eikä riittävästi myöskään suhteessa vammaisyleissopimukseen. Tältä osin esitykseen sisältyvää esteettömyysvaatimusten poistamista ja lieventämistä voidaan pitää ongelmallisena perustuslain kannalta. Ehdotettavan asetuksen säännöksiä tulisi perustella perustuslain ja vammaisyleissopimuksen vaatimuksiin nähden uskottavasti. Muistiosta tulisi käydä ilmi se, millä perusteella näiden säännösten ei katsota heikentävän esteettömyyden tasoa. Asetusehdotuksen ei voida nykymuodossaan katsoa toteuttavan vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä perustuslain ja vammaisyleissopimuksen edellyttämällä tavalla.

Totean lisäksi, että asetusehdotuksen 3 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan asetusta sovellettaisiin muuhun kuin uuden rakennuksen rakentamiseen vain siltä osin kuin esteettömyyden parantaminen olisi rakennuksen ominaisuudet sekä toimenpiteen laatu ja laajuus huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Tämä mahdollistaisi hyvinkin laajan harkintavallan käytön, jonka voidaan arvioida ehkä joissain tilanteissa rajoittavan maankäyttö- ja rakentamislain 117 e §:n mukaista soveltamisalaa. Asetuksen perustelumuistiossa on tältä osin todettu, että asetuksen soveltamisalaa koskeva säännös pitää sisällään mahdollisuuden, että osassa korjaus- tai muun toimenpiteen kohteena olevista tiloista esteettömyyden parantaminen on tarkoituksenmukaista ja osassa ei, jolloin osassa tiloista esteettömyyttä tulee parantaa ja osassa ei. Perusteluissa ei ole tarkemmin tarkasteltu sitä, miten tämä arviointi tapahtuu tai voisiko tämä asetusehdotuksen säännös mahdollisesti rajoittaa maankäyttö- ja rakentamislain 117 e §:n säännöksen soveltamisalaa ja tarkoitusta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä mainitun arvioni ympäristöministeriön tietoon otettavaksi huomioon asetuksen jatkovalmistelussa.

Kantelijan kirjoituksen liite palautetaan ohessa kantelijalle.

Apulaisoikeuskansleri

Risto Hiekkataipale

Esittelijäneuvos

Outi Kostama