



## ASIA **Valtioneuvoston rakentamista koskevien esteettömyysnormien lieventämistä koskevat toimenpiteet**

### 1 KANTELU

Invalidiliitto ry on yhdessä Kynnys ry:n kanssa tekemässään 2.5.2013 oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelukirjoituksessaan arvostellut valtioneuvoston kehysriihessä omaksumia asuntopoliittisia linjauksia, jotka sisältyvät 21.3.2013 päivättyyn asiakirjaan. Asiakirjassa todetaan, että ”normitalkoiden jatkaminen (esimerkiksi (...) esteettömyysnormit (...)) nopealla aikataululla tavoitteena tarpeettoman sääntelyn purkaminen rakennuskustannusten alentamiseksi. (...) Uusien kerrostalojen esteettömyysmääräyksien osalta otetaan käyttöön vuoden 2015 loppuun asti määräaikainen kokeilu, jossa puretaan esteettömyysmääräyksiä muiden kuin ensimmäisen ja toisen kerroksen osalta. Lisäksi esteettömyysmääräyksiä tarkennetaan lainsäädännössä monitulkintaisuuden välttämiseksi, ja veloitetaan kunnat määräysten yhtäläisten noudattamiseen.”

Kantelijat katsovat, että valtioneuvoston kokeilu toteutuessaan ei olisi Suomen oikeusjärjestyksen mukainen eikä valtioneuvosto suunnitellessaan näin konkreettisesti kyseistä kokeilua toimi Suomen oikeusjärjestyksen mukaisesti.

Kantelijat perustelevat näkemystään YK:n vammaissopimuksen sisältämillä vaatimuksilla ja viittaavat tältä osin erityisesti esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevaan 9 artiklaan. Kantelijat viittaavat siihen, että Suomi on allekirjoittanut mainitun sopimuksen ja heidän mukaansa kansainvälisoikeudellisesta pacta sunt servanda –periaatteesta johtuu, ettei valtio saa ryhtyä sopimuksen vastaisiin toimiin. Kantelijoiden mielestä valtioneuvoston suunnitelmat ovat tämän periaatteen vastaisia. Edelleen kantelijat katsovat, että koska EU on jo ratifioinut sopimuksen, tästä seuraa, että sopimus on jo Suomea sitova muun muassa EU:n perusoikeuskirjan välityksellä. Vielä kantelijat perustelevat näkemystään sillä, että asiassa tulee ottaa huomioon kansainvälinen oikeus kokonaisuutena ja että YK:n vammaissopimus tulee ottaa huomioon tulkinnassa. Kantelijoiden mukaan mainittua sopimusta voidaan pitää osana yleisiä kansainvälisoikeudellisia periaatteita, jota kautta ne tulevat sovellettavaksi.

Kantelijat pitävät valtioneuvoston suunnittelemaa kokeilua myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjinnän kieltoa koskevan 12 lisäpöytäkirjan sekä uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (80/2002) 15 §:n 3 kohdan vastaisena. Kantelijat tuovat myös esiin, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean raportissa huomioidaan, että Suomen syrjintälainsäädännössä ei ole erityistä syrjintäsäännöstä esteettömyysnormien rikkomisesta, jolloin näitä tilanteita joudutaan arvioimaan yleisten syrjintänormien varassa.

Kantelijat myös katsovat, että valtioneuvoston suunnitelmat ja kokeilu ovat perustuslain 22 §:n sekä yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin vastaisia. Kantelun mukaan mahdollinen kokeilu olisi vastoin useita oikeusnormeja ja asettaisi vammaiset henkilöt ilman hyväksyttävää perustetta eriarvoiseen asemaan muiden kanssa sekä heikentäisi vammaisten henkilöiden mahdollisuutta valita asuinpaikkansa ja mahdollisuuksia järjestää omatoimista asumista. Kantelijat viittaavat myös perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, 6 §:n 2 momenttiin, 9 §:n 1 momenttiin, maankäyttö- ja rakennuslain 117 § 3 momenttiin sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53 §:n 1-3 momenttiin, jotka koskevat muun ohella rakennusten esteettömyyttä.

Kantelijat ovat huolissaan myös siitä, että vammaisjärjestöjä ei ole ympäristöministeriön taholta kuultu, vaikka YK:n vammaissopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa on määrätty neuvotteluvelvoitteista laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla yleissopimusta pannaan täytäntöön.

Kantelijat pyytävät oikeuskansleria tutkimaan, ovatko valtioneuvosto ja asian hoitamiseen osallistuneet virkamiehet noudattaneet lakia ja täyttäneet velvollisuutensa.

## 2 OIKEUSKANSLERIN TEHTÄVISTÄ

Perustuslain 108 §:n mukaisesti valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston toimintaa ennakkollisesti ns. listatarkastuksin ennen valtioneuvoston yleisistuntoa, ollen läsnä valtioneuvoston istunnossa ja hallituksen epävirallisissa kokouksissa sekä perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeudellisia lausuntoja pyydettyessä antamalla<sup>1</sup>.

Tässä tapauksessa kantelun kohteena on hallituksen kehysriihen poliittinen linjaus, joka toteutukseen tarvitsee erillisen valmistelun ja oikeudellisen päätöksen.

Sen selvittämiseksi, onko asian tässä vaiheessa perusteita laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin, olen päättänyt hankkia ympäristöministeriön selvityksen.

## 3 SELVITYS

Ympäristöministeriö on antanut 22.8.2013 päivätyn selvityksen. Sen mukaan kokeilua ei toteutettaisi säädösmuutoksin, vaan siten, ”että kokeiluun osallistuvissa rakennuskohteissa rakennushankkeeseen ryhtyvä määrittäisi tapauskohtaisesti esteettömyyssäännöksistä poikkeamis-tarpeen ja hakisi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaista poikkeusta esteettömyyssäännösten soveltamisesta. Virkamiesvalmistelussa pyritään löytämään yhteistyössä alan järjestöjen kanssa sellaisia rakennushankkeeseen ryhtyviä, käytännössä rakennusliikkeitä, joiden rakennuskohteet sijaitsevat alueellisesti eri puolella Suomea ja jotka olisivat kiinnostuneita osallistumaan kokeiluun”. Selvityksen mukaan kokeilussa sovelletaan MRL:n poikkeamista

<sup>1</sup> Oikeuskanslerin tehtävistä valtioneuvoston valvonnassa tarkemmin Jaakko Jonkka: Oikeuskanslerin valtioneuvoston valvojana. Teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 -7/12 – 2009. Suomalainen lakimiesyhdistys 2009, s. 99-118.

koskevia säännöksiä (erityisesti 171 §-174 §), joiden mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen rakentamista koskevista säännöksistä. Lisäksi kokeiluun kuuluvista rakennuskohteissa tarvitaan MRL:n edellyttämät rakennusluvut, joiden osalta toimivalta kuuluu kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Kokeiluhanke edellyttää ympäristöministeriön mukaan ennakkoneuvotteluja osapuolten kesken. Ympäristöministeriön mukaan tässä vaiheessa ei ole vielä tarkempia tietoja hankkeeseen mahdollisesti kuuluvista kohteista.

Ympäristöministeriö kiistää kantelijoiden väitteet siitä, että kokeilu olisi ristiriidassa kansallisten normien ja määräysten kanssa. Ympäristöministeriö katsoo, ettei edellä kuvattu rajallinen kokeilu, joka perustuu voimassa olevan lain sääntelyn mahdollistamaan poikkeamiseen, olisi YK:n vammaissopimuksen tai Euroopan sosiaalisen peruskirjan vastainen.

Ympäristöministeriö kantelijoiden kuulematta jättämistä koskevan väitteen osalta, että päätöksenteko kehysriihessä tapahtuu korkealla poliittisella tasolla, eikä siihen kuulu esimerkiksi lainvalmistelun tyyppinen sidosryhmien osallistuminen. Rakennusmääräyskokoelman uudistamiseen liittyvä lainvalmistelu tullaan tekemään yhteistyössä sidosryhmien ja alan järjestöjen kanssa tavanomaiseen tapaan.

#### 4 VASTINE

Invalidiliitto ry ja Kynnys ry ovat antaneet 20.9.2013 oikeuskanslerinvirastoon saapuneen vastineen.

#### 5 RATKAISU

Vaikka selvityksen perusteella on ilmennyt, että kantelussa tarkoitettu kokeilu on ympäristöministeriössä valmisteltavana ja siten toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä, esitän tässä kantelun johdosta joitakin oikeudellisia näkökohtia. Pidän tätä perusteltuna sen vuoksi, että kansliapäällikön allekirjoittamassa ympäristöministeriön selvityksessä on todettu, että ”kokeiluhankkeen aloittamisesta päätetään vasta sen jälkeen kun oikeuskansleri on antanut ratkaisunsa” nyt esillä olevaan kanteluun. Tämä ilmentää nähdäkseni tarvetta saada asiassa oikeuskanslerin kannanotto.

##### 5.1 Taustaa

Kantelussa mainittu hallituksen kehysriihessä sopima asuntopoliittinen uudistus (jäljempänä asuntopoliittinen uudistus, sisältää kokonaisuudessaan seuraavan, kantelukirjoituksessa tarkoitettun jakson (kursivointi tässä):

”Normitalkoiden jatkaminen (esimerkiksi väestönsuojat, esteettömyysnormit ja autopaikat) nopealla aikataululla tavoitteena tarpeettoman sääntelyn purkaminen rakennuskustannusten alentamiseksi. Käynnistetään kuntien normitalkoot tehostamalla mm. asemakaavaratkaisujen ja rakentamiseen liittyvien valintojen, ohjeiden ja määräysten taloudellisten vaikutusten arviointia. *Uusien kerrostalojen esteettömyysmääräyksien osalta otetaan käyttöön vuoden 2015 loppuun asti saakka määräaikainen kokeilu, jossa puretaan esteettömyysmääräyksiä muiden kuin ensimmäisen ja toisen kerroksen osalta.* Lisäksi esteettömyysmääräyksiä tarkennetaan lainsäädännössä monitulkintaisuuden välttämiseksi, ja veloitetaan kunnat määräysten yhtäläisten noudattamiseen. Tarkistetaan autopaikkanormia maankäyttö- ja rakennuslaissa. Käynnistetään metropolialueella vuoden 2015 loppuun asti ulottuva kokeilu, jossa ARA-tuetussa vuokra-

asuntotuotannossa autopaikat irrotetaan asunnon hinnasta. Molemmilla toimenpiteillä tuetaan rakennuskustannusten alentamista.”<sup>2</sup>

## 5.2 Oikeusohjeet

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan 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 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n 3 momentin mukaan rakennuksen tulee olla tarkoitustaan vastaava, korjattavissa, huollettavissa ja muunneltavissa sekä, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut.

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 § kuuluu seuraavasti:

### 171 §

Kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen tässä laissa säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

Kunta ei kuitenkaan saa myöntää poikkeusta, kun kysymys on:

- 1) uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, ellei kyse ole olemassa olevan asuinrakennuksen laajentamisesta tai korvaamisesta; (11.2.2011/134)
- 2) vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta tontti- tai rakennuspaikka-kohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta taikka vähäistä suuremman rakennusoikeuden osoittamisesta alueelle, jolle asemakaavassa ei ole osoitettu rakennusoikeutta; (30.12.2008/1129)
- 3) poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä; tai
- 4) poikkeamisesta 53 §:n 3 momentissa tarkoitettua asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta.

<sup>2</sup> Valtioneuvoston viestintäosaston 21.3.2013 päivätyn tiedotteen 135/2013 liite  
<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=380061>

Poikkeamisen 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voi myöntää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Jos rakentaminen tai muu toimenpide edellyttää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan poikkeamisen lisäksi kunnan toimivaltaan 1 momentin mukaan kuuluvaa poikkeamista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi ratkaista asian koko laajuudessaan, jos ratkaisu on kunnan kannan mukainen. (22.12.2009/1589)

Poikkeus voidaan myöntää kunnalle laajempaa kuin yhden rakennuspaikan käsittävää aluetta koskevana (*alueellinen poikkeaminen*), kun kysymys on asemakaava-alueella olemassa olevan asuinrakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. (30.12.2008/1129)

Oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan alueella poikkeuksen myöntäminen kuuluu 2 ja 3 momenteissa säädetystä poiketen kunnalle. (30.12.2008/1129)

Tämän pykälän mukaista poikkeusta ei voida myöntää maisematyölupaa koskevista säännöksistä eikä 137 §:ssä säädetystä rakennusluvan erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53 §:n 2 momentin mukaan asuinrakennuksen ja asumiseen liittyvien tilojen tulee rakennuksen suunniteltu käyttäjämäärä ja kerros-luku sekä muut olosuhteet huomioon ottaen täyttää liikkumisesteettömälle rakentamiselle asetetut vaatimukset.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 53 §:n 4 momentin mukaan liikkumisesteettömästä rakentamisesta annetaan tarkempia säännöksiä Suomen rakentamismääräyskokoelmassa.

## 5.3 Arviointi

### 5.3.1 Hankkeen suunniteltu toteuttamistapa

Kokeilu on tarkoitus toteuttaa voimassaolevan lainsäädännön puitteissa, eikä siten uuden lainsäädännön muodossa. Selvityksestä ilmenee, että virkamiesvalmistelussa pyritään löytämään yhteistyössä alan järjestöjen kanssa sellaisia rakennushankkeeseen ryhtyviä, käytännössä rakennusliikkeitä, joiden rakennuskohteet sijaitsevat alueellisesti eri puolella Suomea ja jotka olisivat kiinnostuneita osallistumaan kokeiluun. Selvityksen mukaan kokeilussa sovelletaan MRL:n poikkeamista koskevia säännöksiä (erityisesti 171 §-174 §), joiden mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen rakentamista koskevista säännöksistä. Lisäksi kokeiluun kuuluvista rakennuskohteissa tarvitaan MRL:n edellyttämät rakennusluvat, joiden osalta toimivalta kuuluu kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. Kokeiluhanke edellyttää ympäristöministeriön mukaan ennakkoneuvotteluja osapuolten kesken. Ympäristöministeriön mukaan tässä vaiheessa ei ole vielä tarkempia tietoja hankkeeseen mahdollisesti kuuluvista kohteista. Kokeilulla on selvityksen mukaan tarkoitus selvittää esteettömyysmääräysten vaikutusta rakennuskustannuksiin.

MRL 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen tässä laisissa säädettyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 24 §:n mukaan ympäristöministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa rakentaminen ja asuminen. Ympäristöministeriön tehtäviin kuuluvat ympäristöministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (708/2003) 2 §:n mukaan muun ohella alueiden käytön suunnittelun ja maakunnan suunnittelun ohjaus sekä maapolitiikka, alue- ja

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

yhdyskuntarakenteen sekä elinympäristöjen laadun kehittäminen rakentamisen ja kiinteistönpidon ohjaus ja asunto-olojen kehittäminen. Maankäyttö- ja rakennuslain 17 §:n 1 momentin mukaan asianomaiselle ministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus. Asianomainen ministeriö on lain 17 §:n 4 momentin mukaan ympäristöministeriö, jollei asetuksella toisin säädetä.

Hallituksen esityksessä maankäyttö- ja rakennuslaiksi (HE 101/1998 vp) on MRL 171 §:n 1 momentin osalta todettu, että ”poikkeamisvaltasäännös määritteli yleisesti toimivallan poikkeusten myöntämiselle ja sääntele kunnan ja valtion viranomaisen toimivallan jakoa poikkeamisasioissa. Ehdotetun lain mukainen pääsääntö on kunnallinen päätösvalta poikkeamisasioissa. Säännöksen 2 momentissa säädetään poikkeukset tästä pääsäännöstä. Tällöin poikkeamisvalta kuuluisi valtion viranomaiselle eli alueelliselle ympäristökeskukselle”. Poikkeamisen edellytyksiä koskevan MRL 172 §:n osalta hallituksen esityksessä todetaan, että ”poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä säädetään erillään poikkeamista koskevasta toimivaltasäännöksestä, joka sekin sisältää yhden tärkeän poikkeamisen edellytyksen eli poikkeus voidaan myöntää erityisestä syystä. Erityisiä syitä ei ilmaista laissa, vaan niiden olemassaolo harkitaan edelleen tapauskohtaisesti ja rakennuslain mukainen erityisiä syitä koskeva hallinto- ja oikeuskäytäntö ohjaa säännöksen soveltamista. Poikkeamisen edellytyksiin liittyy myös se, että poikkeus voidaan myöntää eli poikkeamiseen ei siis ole aina suostuttava, vaikka tämän pykälän mukaiset edellytykset ovat käsillä. Kyse on siis osittain — erityisten syiden ja ilmaisun ”voi” osalta — tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, joka perustuu poikkeamisvaltaa koskevaan säännökseen.”

Selvityksestä ilmenee, että ympäristöministeriö pyrkii virkamiesvalmistelussa löytämään rakennusliikkeitä, jotka hakisivat kunnalta MRL 171 §:ssä tarkoitettua poikkeusta esteettömyysmääräyksistä. Ympäristöministeriön toimivaltaan ja tehtäviin ei edellä kuvattujen ympäristöministeriön toimivaltaa ja tehtäviä koskevan lainsäädännön puitteissa kuulu puuttuminen kunnan harkintaan poikkeamista koskevissa yksittäisissä tapauksissa.

Selvityksessä esitetty kokeilun toteuttamistapa osapuolten välisine neuvotteluineen on omiaan herättämään kysymyksen siitä, missä määrin MRL 171 §:ssä päätöksentekijäksi säädetty kunta tosiasiallisesti tällaisessa tapauksessa tekisi päätöksen poikkeamisesta käytettyään aidosti sitä harkintavaltaa, joka kunnalle kyseisen säännöksen ja sen edellä kuvattujen esitöiden valossa kuuluu. Mikäli ympäristöministeriö kaavailemaansa kokeiluun ryhtyy, se joutuu kiinnittämään huomiota siihen, että sen rooli kokeilussa on sopusoinnussa edellä kuvattujen ympäristöministeriön toimivaltaa ja tehtäviä koskevien säännösten kanssa. Nämä päätelmät koskevat myös ympäristöministeriön selvityksessä mainittua rakennuslupaharkintaa, joka kuuluu kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle.

Koska kyse on tässä vaiheessa vielä tasmentymättömistä suunnitelmista kokeilun toteuttamiseksi, tämän pidemmälle meneviä kannanottoja en voi asiassa esittää.

### 5.3.2 Yhdenvertaisuuden toteutuminen

Kantelijoiden esiin tuoma yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin säännös, joka koskee viranomaisten velvoitetta edistää kaikessa toiminnassaan yhdenvertaisuutta, ei sovellu nyt esillä olevaan tilanteeseen, koska nyt esillä oleva asuntojen esteettömyysmääräysten purkaminen tai sen suunnitteleminen ei sisälly yhdenvertaisuuslain 2 §:ssä säädettyyn soveltamisalaan. Näin ollen yhdenvertaisuuslain säännöksillä ei ole merkitystä nyt esillä olevassa asiassa.

Sen sijaan perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin mukaiset yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevat säännökset koskevat yleisesti lainsoveltajina toimivia viranomaisia sekä lainsäätäjää.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993) on todettu, että ”yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (esim. PeVL 1/1986 vp, PeVL 2/1987 vp, PeVL 3/1988 vp). Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia (esim. PeVL 9 ja 10/1985 vp). Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa.”<sup>3</sup> Tältä osin oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perustuslain 6 §:n 1 momentissa ”tarkoitettu yhdenvertaisuusnormi sisältää muodollisen yhdenvertaisuuden lisäksi ajatuksen tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Tosiasiallinen yhdenvertaisuus tarkastelee tasa-arvon toteutumista lopputuloksen kannalta, kun taas muodollinen yhdenvertaisuus on prosessuaalinen ja täyttyy kun ihmisiä kohdellaan muodollisesti samalla tavoin”.<sup>4</sup>

Yllä mainitut MRL:n, MRA:n ja rakentamismääräyskokoelman esteettömyyttä koskevat säännökset kohdistuvat yleisesti rakentamiseen eikä niistä sinänsä johdu, että ihmiset tai jotkin henkilöryhmät asetettaisiin keskenään eri asemaan jonkin perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun syyn perusteella tai muutoinkaan. Niillä silti myötävaikutetaan nimenomaisesti siihen, että vammaisten ja muiden sellaisten henkilöiden, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut, mahdollisuus tosiasiallisesti valita asuntonsa ja jossain määrin myös oikeus valita asuinpaikkansa käytännössä toteutuu. Sääntely myös tässä mielessä edistää perustuslain 19 §:n 4 momentissa tarkoitettua jokaisen oikeutta asuntoon ja asumisen omatoimista järjestämistä.

Esteettömyyttä turvaavien säännösten purkamista tarkoittavan kokeilun voidaan sanoa edellä esitetyn valossa merkitsevän yleisellä tasolla sitä, että vammaisten ja muidenkin MRL 117 §:n 3 momentissa ja MRA 53 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut, mahdollisuus tosiasiallisesti valita ainakin asuntonsa ja mahdollisesti myös jossain määrin asuinpaikkansa nykyiseen tilanteeseen nähden kaventuu. Välillisesti myös heidän yhdenvertaisuutensa tässä suhteessa muihin ihmisiin heikkenee, samoin kuin mainittujen henkilöiden välinen yhdenvertaisuus, jos kokeilu toteutetaan vain tietyillä paikkakunnilla.

Toisaalta on huomioitava ensinnäkin, että kokeilun vaikutukset lienevät melko rajalliset siinä mielessä, että kokeilun ei ole tarkoitus kohdistua ensimmäisessä ja toisessa kerroksessa sijaitseviin asuntoihin ja sen on tarkoitus päättyä vuonna 2015. Toiseksi mahdollisuus valita varsinkin asuntonsa ja jossain määrin myös asuinpaikkansa ei muutoinkaan ole rajoitukseton, vaan se riippuu monesta tekijästä, kuten henkilön varallisuudesta. Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan varallisuus kuuluu perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin muihin henkilöön liittyviin syihin, joiden perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan. Ympäristöministeriön selvityksen mukaan kokeilulla on tarkoitus selvittää esteettömyysmääräysten vaikutusta rakennuskustannuksiin. Sikäli kuin rakentamiskustannukset alenisivat, voisi tästä näkökulmasta katsottuna esteettömyysmääräysten keventämisellä voi olla myönteisiä vaikutuksia monien mahdollisuuksiin valita asuntonsa.

<sup>3</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>4</sup> Syrjinnän vastainen käsikirja, s. 94. Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM, Baltian ja Pohjoismaiden aluetuomio, Helsinki 2003 (teoksen IOM:lle tuottanut Timo Makkonen).

Vaikka kokeilun toteuttamistapa on tässä vaiheessa avoin, on myös merkillepantavaa, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ”ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn”<sup>5</sup>. Perustuslakivaliokunta on myös lainsäädäntöehdotusta yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, onko ehdotuksen vaikutus yhdenvertaisuuteen ”vähäinen” ja onko vaikutus siten ”valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen”<sup>6</sup>.

Kokeilun sisältö ja toteuttamistapa on avoinna muun muassa siltä osin, mistä esteettömyysmääräyksistä ja kuinka laajalti on tarkoitus poiketa, kuinka paljon näitä kohteita olisi ja missä ne sijaitsisivat. Perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämän syrjintäkiellon näkökulmasta kysymystä siitä, asetetaanko kokeilussa joku tai jotkut eri asemaan esimerkiksi vammaisuuden tai terveydentilan perusteella ilman hyväksyttävää syytä, ei kokeilun konkreettisen toteuttamistavan ja laajuuden avoinna ollessa ja edellä esitettyjen näkökohtien valossa ainakaan asian tässä vaiheessa voida arvioida. Samasta syystä ei voida arvioida myöskään sitä, onko kokeilu mahdollisesti joiltain osin ristiriidassa kantelussa tarkoitettun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. pöytäkirjassa tarkoitettun syrjintäkiellon kanssa.

### 5.3.3 YK:n vammaissopimuksen ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan merkitys asiassa

Siltä osin kuin kantelijat ovat vedonneet YK:n yleissopimukseen vammaisten henkilöiden oikeuksista ja erityisesti sen 9 artiklaan ja 4 artiklan 3 kohtaan katsoen sopimuksen tulleen Suomea sitovaksi EU:n ratifioitua sopimuksen totean seuraavaa:

Suomi on allekirjoittanut YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista (jäljempänä sopimus tai vammaissopimus) mutta ei ratifioinut sitä. Hallitusohjelman mukaan tavoitteena on hallituskauden aikana ratifioida YK:n vammaisten oikeuksia koskeva yleissopimus<sup>7</sup>. Esittelijä on ollut yhteydessä sopimuksen ratifioinnin valmisteluvaiheista ja –aikataulusta ulkoasiainministeriöön, eikä hallitusohjelmassa mainittua tavoitetta tarkempaa tietoa sopimuksen ratifioinnin aikataulusta tällä hetkellä voida varmuudella esittää.

Sopimus on sen ratifioineiden valtioiden välillä tullut voimaan 3.5.2008. Euroopan unioni (tuolloin Euroopan yhteisö) on omalta osaltaan hyväksynyt sopimuksen neuvoston päätöksellä vuonna 2009 ja sopimus on tullut Euroopan unionia sitovaksi<sup>8</sup>. Sopimus on niin sanottu sekasopimus, jonka osapuolia ovat sekä jäsenvaltiot että unioni. Neuvoston päätöksessä sopimuksen hyväksymisestä todetaan, että sekä yhteisö että sen jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia YK:n yleissopimuksen kattamilla aloilla<sup>9</sup>. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 216 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tekemät sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita.

Kysymys on sekasopimuksesta, joka sitoo jäsenvaltiota kokonaisuudessaan ja täysimääräisesti vasta sitten, kun myös jäsenvaltio on sopimuksen omalta osaltaan ratifioinut. Kun Suomi ei vielä omalta osaltaan ole sopimusta ratifioinut, en voi yhtyä kantelijoiden siihen näkemykseen, jonka mukaan sopimus olisi - kaikilta osin - jo Suomea sitova.

<sup>5</sup> PeVL 26/2010 vp.

<sup>6</sup> PeVL 2/2011 vp.

<sup>7</sup> Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011, s. 20.

<sup>8</sup> Neuvoston päätös 2010/48/EY vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta, tehty 26.11.2009, Euroopan unionin virallinen lehti nro L 023, 27.1.2010, s.35-61.

<sup>9</sup> Em. neuvoston päätös, johdanto-osan 7 perustelukappale.



On kuitenkin selvittävä, onko kantelijoiden arvosteleva kokeilu sellainen, että sitä koskisi unionin toimivaltaan kuuluva sopimuksen määräys, joka olisi tullut Suomea sitovaksi jo unionin ratifioitua sopimuksen omalta osaltaan.

Ulkoasiainministeriöstä saadun tiedon mukaan sopimuksen ratifiointi edellyttää eduskunnan suostumusta. Tätä koskevassa hallituksen esityksessä on tehtävä selkoa toimivallan jakautumisesta unionin ja jäsenvaltioiden välillä<sup>10</sup>.

Tässä vaiheessa tuollaista hallituksen esitystä ei ole käytettävissä. Myöskään aikanaan eduskunnalle toimitetusta sopimusta koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä ei ilmene, miten toimivalta sopimuksen osalta jakautuu unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä. Kyseisessä kirjelmässä todetaan neuvoston sopimuksen ja siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan hyväksymistä koskevien päätösehdotusten osalta, että niissä ”tai niiden liitteissä ei yksilöidä yhteisön toimivallan luonnetta yksinomaisena tai jaettuna toimivaltana yleissopimuksen ja pöytäkirjan kattamalla aloilla. Päätösehdotuksista tai niiden liitteistä ei myöskään ilmene nimenomaisesti, mihin yleissopimuksen tai pöytäkirjan artikloihin yhteisön toimivallan katsotaan kohdistuvan.”<sup>11</sup>

Asiaa joudutaan näin ollen arvioimaan unionin sopimuksen 44 artiklan 1 kappaleen mukaisesti sopimuksen tallettajalle antaman, toimivaltansa laajuutta koskevan ilmoituksen perusteella. Sopimuksen mainitussa määräyksessä edellytetään, että merkittävistä toimivallan laajuuden muutoksista ilmoitetaan tallettajalle. Tällaista uutta ilmoitusta ei ole kuitenkaan ulkoasiainministeriön tietojen mukaan tehty.

Ilmoituksessa todetaan muun ohella, että:

”2. Yhteisö käyttää jaettua toimivaltaa jäsenvaltioiden kanssa vammaisuuteen perustuvan syrjinnän torjumista koskevissa toimissa, tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaassa liikkuvuudessa, maataloudessa, rautatie-, maantie-, meri- ja lentoliikenteessä, verotuksessa, sisämarkkinoissa, miesten ja naisten samapalkkaisuudessa, Euroopan laajuisia verkkoja koskevassa politiikassa ja tilastoissa.

Euroopan yhteisöllä on yksinomainen toimivalta liittyä tähän yleissopimukseen kyseisten asioiden osalta ainoastaan siinä määrin kuin yleissopimuksen määräykset tai yleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi hyväksytyt oikeudelliset asiakirjat vaikuttavat Euroopan yhteisön aiemmin vahvistamiin yhteisiin sääntöihin. *Jos yhteisön sääntöjä on olemassa, mutta niihin ei vaikuteta, etenkin siinä tapauksessa, että yhteisön säännöksissä vahvistetaan ainoastaan vähimmäisvaatimukset, toimivalta on jäsenvaltioilla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta yhteisön toimivaltaa kyseisellä alalla. Muissa tapauksissa toimivalta kuuluu jäsenvaltioille.* Luettelo Euroopan yhteisön antamista asiaankuuluvista säädöksistä on lisäyksessä. Niistä johtuvan Euroopan yhteisön toimivallan laajuus on arvioitava kunkin säädöksen täsmällisten säännösten mukaisesti ja erityisesti sen perusteella, missä määrin niissä säädetään yhteisiä sääntöjä.”(kursivointi tässä)<sup>12</sup>

Kantelijat ovat tuoneet vammaissopimuksen määräyksistä erityisesti sopimuksen 9 artiklan, jossa määrätään muun ohella, että:

<sup>10</sup> Ks. esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto 6/2001 vp.

<sup>11</sup> Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksista neuvoston päätöksiksi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ja yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (*vammaisyleissopimus*) 27.11.2008, U 67/2008 vp.

<sup>12</sup> Em. neuvoston päätös, liite II, ilmoitus Euroopan yhteisön toimivallasta vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.

”1. Jotta vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla, *sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin, sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin sekä kaupunki- että maaseutualueilla. Näitä toimia, joihin sisältyy saavutettavuuden esteiden tunnistaminen ja poistaminen, sovelletaan muun muassa: a) rakennuksiin, teihin, kuljetukseen sekä muihin sisä- ja ulkotiloihin, koulut, asunnot, terveydenhuoltoyksiköt ja työpaikat mukaan lukien (kursivointi tässä)”<sup>13</sup>*

Liikkumisesteettömästä rakentamisesta on säädetty MRL 117 §:n 3 momentissa sekä MRA 53 §:ssä, jonka 4 momentin mukaan liikkumisesteettömästä rakentamisesta annetaan tarkempia säännöksiä Suomen rakentamismääräyskokoelmassa. Ympäristöministeriön selvityksen mukaan esteettömyyttä koskevat säännökset sisältyvät Suomen rakennusmääräyskokoelmaan ja sen osiin F1 Esteetön rakennus, F2 Käyttöturvallisuus ja G1 Asuntosuunnittelu. Myös kantelijat ovat viitanneet osiin G1 ja F1. Osa F1 on ympäristöministeriön 1.10.2004 annettu asetus esteettömästä rakennuksesta, osa F2 ympäristöministeriön 1.3.2001 annettu asetus rakennuksen käyttöturvallisuudesta ja osa G1 ympäristöministeriön 1.10.2004 annettu asetus asuntosuunnittelusta. Asetukset on julkaistu ympäristöministeriön määräyskokoelmassa.

Unionin tuomioistuin on todennut edellä kuvatun toimivaltaa koskevan ilmoituksen kursivoiduilta osin olennaisesti vastaavankaltaisella tavalla muotoillun merioikeusyleissopimusta koskevan toimivaltaa koskevan ilmoituksen osalta, että ”merioikeusyleissopimuksen nimenomaisessa yhteydessä *toteamus toimivallan siirtymisestä yhteisölle edellyttää merioikeusyleissopimuksessa kyseessä olevien määräysten alaan kuuluvissa asioissa yhteisön sääntöjen olemassaoloa, olipa näiden sääntöjen ulottuvuus ja luonne mikä tahansa*”<sup>14</sup> (kursivointi tässä).

Tarkasteltaessa Euroopan unionin ilmoitusta toimivaltansa laajuudesta voidaan todeta, että lisäyksessä oleva luettelo Euroopan unionin sellaisista säädöksistä, jotka liittyvät yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluviin asioihin, sisältää mm. radio- ja telepäätelaitteita, matkustajien kuljetukseen käytettäviä istuimia, rautatiejärjestelmien yhteensopivuutta, sisävesialusten teknisiä vaatimuksia, matkustaja-alusten turvallisuussääntöjä, moottoriajoneuvoja, hissejä, sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja, postipalveluja, Euroopan unionin eräitä rahastoja, hankintamennettelyjä, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa, ryhmäpoikkeuksia, tullittomuusjärjestelmää, arvonlisäveroa, miesten ja naisten yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa, energiatuotteiden ja sähkön verotusta, ajokorttia, eräiden ajoneuvojen ammattipätevyyttä ja jatkokoulutusta, lentoliikennettä sekä erinäisiä tiedon saatavuutta, tilastojen ja tietojen keruuta ja kansainvälistä yhteistyötä koskevia säädöksiä.

Luetteloon ei siten näytä sisältyvän sellaisia säädöksiä, jotka koskisivat asuntoja tai asuntojen esteettömyysmääräyksiä lukuun ottamatta hissejä koskevaa direktiiviä 95/16/ETY, joka on mainittu rakentamismääräyskokoelman osan F1 määräyksen 2.2.1 koskevassa selostuksessa. Tätä määräystä on osan G1 määräyksen 4.2.1 mukaan noudatettava määräyksessä mainitun kaltaisissa kerrostaloissa. Direktiivi koskee kuitenkin henkilö- ja tavarahissien suunnittelua ja rakentamista, ei sitä, milloin rakennuksessa tulee olla hissi. Kyseinen direktiivi on käytettävissä olevien tietojen mukaan pantu täytäntöön kauppa- ja teollisuusministeriön määräyksellä hissien turvallisuudesta (564/97).

<sup>13</sup> Sopimuksen suomenkielinen käännös on em. neuvoston päätöksen liite I.

<sup>14</sup> Asia C-459/03, Euroopan yhteisöjen komissio v. Irlanti, tuomio 30.5.2006, Kok. 2006, s. I-04635, 108 kohta.

Edellä esitetyn perusteella sopimuksen 9 artiklan määräyksen on katsottava käytettävissä olevien tietojen perusteella kuuluvan Suomen toimivaltaan ainakin siltä osin kuin se koskee asuntoja. Näin ollen sopimus ei ainakaan tältä osin näytä kantelijoiden väittämällä tavalla tulleen Suomea sitovaksi sillä perusteella, että Euroopan unioni on jo ratifioinut sopimuksen.

Tätä päätelmää tukee myös se, että myöskään asiaa koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön eli edellä mainittuihin MRL:iin, MRA:een, tai ympäristöministeriön määräyskokoelmassa julkaisuihin edellä mainittuihin ympäristöministeriön asetuksiin ei sisälly viittauserkinnöistä Suomen säädöskokoelmassa annetussa oikeusministeriön asetuksen (1198/2010) 2 §:ssä tai ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (259/2000) 4 §:ssä tarkoitettua viittausta siihen, että niillä pantaisiin täytäntöön edellä mainitussa luettelossa tarkoitettuja Euroopan unionin säädöksiä.

Kantelijat ovat vielä viitanneet sopimuksen 4 artiklan 3 kohtaan tässä yhteydessä. Sen mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.

Edellä kuvattu unionin sopimuksen alalla antamien säädösten luettelo ei näytä sisältävän sellaisia säädöksiä, jotka koskisivat sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua velvoitetta ainaakaan asuntojen esteettömyysmääräysten osalta. Tästä syystä on myös katsottava, että tähän liitetyiltä osin 4 artiklan 3 kohta kuuluu myös Suomen toimivaltaan. Näin ollen sopimus ei tältä käänsä osin näytä kantelijoiden väittämällä tavalla tulleen Suomea sitovaksi sillä perusteella, että Euroopan unioni on jo ratifioinut sopimuksen.

On kuitenkin todettava, että toimivallan jakautumisesta unionin ja jäsenvaltioiden välillä on vaikea tehdä yksityiskohtaista selvitystä<sup>15</sup>. Viime kädessä kysymyksen toimivallan jakautumisesta unionin ja jäsenvaltion välillä ratkaisee yleensä unionin tuomioistuin.

Selvytyden vuoksi totean vielä, että tämä ratkaisu ei koske sitä, missä määrin kokeilu tai esteettömyysmääräysten keventäminen muutoin on sopusoinnussa tai ristiriidassa sopimuksen 9 artiklan kanssa. Tällaista arviota ei voitaisi esittää siitäkään syystä, että kokeilun toteuttamistapa ja laajuus ovat tässä vaiheessa täsmentymättömiä. Samasta syystä myöskään kokeilun hyväksyttävyyttä kantelijoiden esiin tuoman Euroopan sosiaalisen peruskirjan 15 artiklan 3 kappaaleen määräyksen suhteen ei voida arvioida.

Kantelijat ovat vielä katsoneet, että Suomi on allekirjoittamalla sopimuksen sitoutunut huomioimaan kantelussa mainitut sopimuksen määräykset.

Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 33/1980) 18 artiklan mukaan valtion on pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän, kun se on allekirjoittanut valtiosopimuksen tai vaihtanut valtiosopimuksen muodostavat asiakirjat ratifioimis- tai hyväksymisehdoin, jollei se ole selvästi ilmaissut, ettei sen tarkoituksena ole tulla valtiosopimuksen osapuoleksi. Oikeuskirjallisuudessa 18 artiklan määräystä on tulkittu siten, että sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän tyhjäksi tekevillä toimenpiteillä ”tarkoitettaneen ensisijaisesti sellaista sopimuksen kohteen hävittämistä, jonka jälkeen sopimus ei olisi enää toteutettavissa. Mutta kysymykseen voinee tulla myös muunlainen

<sup>15</sup> Ks. eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2001 vp.

sopimuksen peruseriaatteiden vastainen menettely”<sup>16</sup>. Toisaalta on todettu, että tulkinnassa on kuitenkin noudatettava varovaisuutta, koska ratifiointiedellytyksen olennaisena tarkoituksena on juuri sopimuksen sitovuusvaikutuksen lykkääminen<sup>17</sup>.

Asuntopoliittisessa uudistuksessa tarkoitetun kokeilun toteuttamistapa ja laajuus eivät ole selvillä. Edellä kansainvälisen sopimusten allekirjoittamisen oikeusvaikutuksista todetun perusteella voidaan kuitenkin todeta, että Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen mukaisten, sopimuksen allekirjoittamiseen liittyvien velvoitteiden rikkominen edellyttäisi varsin pitkälle menevää sopimuksen vastaista menettelyä. On vaikea nähdä, miten nyt esillä oleva, muun muassa ajallisesti rajoitettu kokeilu voisi olla tällaista menettelyä.

### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että kukaan valvontavaltaani kuuluva olisi menetellyt lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti.

Kiinnitän kuitenkin ympäristöministeriön huomiota tämän ratkaisun kohdassa 5.3.1 esittämiini näkökohtiin. Lähetän tämän päätökseni jäljennöksen tässä tarkoituksessa ympäristöministeriölle tiedoksi.

Tämän päätöksen jäljennös toimitetaan toiselle kantelijalle.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Pyökäri

<sup>16</sup> Kari Hakapää: Uusi kansainvälinen oikeus. Vantaa 2003, s.32.

<sup>17</sup> Hakapää 2003, s. 32.