

23.8.2005

1884/4/03

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola**

## **LIKKUMISESTEETÖN RAKENTAMINEN**

1

### **KANTELU**

A on eduskunnan oikeusasiamiehelle 21.8.2003 osoittamassaan kantelukirjoituksessa pyytänyt oikeusasiamiestä tutkimaan, onko Turun kaupungin rakennusvalvontaviranomainen menetellyt lainvastaisesti myöntäessään Kiinteistö Oy B:n rakennuttamaa, Turun kaupungin 8. kaupunginosan korttelissa 2 (osoitteessa Linnankatu 48) sijaitsevaa ravintolatilaa koskevan rakennusluvan ja onko rakennuttaja syyllistynyt syrjintään saattamalla ihmisiä eriarvoiseen asemaan terveydentilan perusteella.

Kantelun mukaan Turun rakennuslautakunta on 18.4.2002 vastoin Turun kaupungin vammaisneuvoston kantaa myöntänyt luvan rakentaa ravintolatilan ilman, että sinne on liikkumisesteetöntä kulkuväylää. Lisäksi liikuntaesteisille tarkoitettuun kellarissa sijaitsevaan WC-tilaan pitää kulkea ulkokautta. Kantelijan mielestä luvan hakija ei ollut esittänyt hyväksyttäviä syitä rakentamismääräyksistä poikkeamiseen, minkä vuoksi lupaa ei olisi tullut myöntää.

2

### **SELVITYS**

Turun kaupungin rakennuslautakunta on antanut kantelukirjoituksen johdosta selvityksen 2.10.2003 § 435. Kantelija on antanut selvitykseen vastineensa 11.12.2003.

Ennen kanteluasian ratkaisemista rakennuslautakunnalta on pyydetty lisäselvitys ja varattu lautakunnalle tilaisuus antaa lausuntonsa kantelijan vastineen johdosta. Rakennuslautakunta on antanut lisäselvityksen ja lausunnon 26.5.2005 § 278 (liitteenä).

3

### **RATKAISU**

3.1

Kantelun tutkimatta jättäminen rakennuttajaa koskevilta osin

Kantelussa on Turun kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen lisäksi arvosteltu myös kantelussa tarkoitetun rakennushankkeen rakennuttajan toimintaa asiassa. Tämän johdosta totean, että rakennusluvan hakija Kiinteistö Oy B on

yksityisoikeudellinen osakeyhtiö. Yksityisoikeudellisen osakeyhtiön menettelyn valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ellei yhtiö hoida perustuslain 109 §:ssä tarkoitettua julkista tehtävää. Käytettävissä olevien tietojen mukaan Kiinteistö Oy B ei hoida mainitunlaista julkista tehtävää. Sen vuoksi en tutki kantelua rakennushankkeen rakennuttajaa koskevilta osin.

## 3.2

### Oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuuslauseketta täydentää 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan mm. iän, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6 §:n katsotaan ilmaisevan paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta.

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 117 §:ssä säädetään rakentamiselle asetettavista vaatimuksista. Pykälän 3 momentin mukaan rakennuksen tulee muun muassa, sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 53 §:n 1 momentin mukaan hallinto- ja palvelurakennuksen sekä muussa rakennuksessa olevan sellaisen liike- ja palvelutilan, johon tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, sekä näiden rakennuspaikan tulee soveltua myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muutoin toimia on rajoittunut. MRA 53 §:n 4 momentin mukaan liikkumisesteettömästä rakentamisesta annetaan tarkempia säännöksiä Suomen rakentamismääräyskokoelmassa.

MRL 13 §:n 2 momentin mukaan rakentamismääräyskokoelman määräykset ovat velvoittavia. Rakentamismääräyskokoelman ohjeet sen sijaan eivät ole velvoittavia, vaan muitakin kuin niissä esitetyjä ratkaisuja voidaan käyttää, jos ne täyttävät rakentamiselle asetetut vaatimukset.

MRL 13 §:n 3 momentin mukaan rakentamismääräyskokoelman määräykset koskevat uuden rakennuksen rakentamista. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä määräyksiä sovelletaan, jollei määräyksissä nimenomaisesti määrätä toisin, vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käyttötapa edellyttävät. Mahdollisuutta määräysten joustavaan soveltamiseen korjaus- ja muutostöissä on lain esitöissä perusteltu lähinnä viittaamalla rakennuksen ominaispiirteet huomioon ottavan ja hienovaraisen korjaustavan sekä käyttötarkoituksen muutoksen merkitykseen. Korjaus- ja muutostöitä koskee myös MRL 117 §:n 4 momentin säännös, jonka mukaan korjaus- ja muutostyössä tulee ottaa huomioon rakennuksen ominaisuudet ja erityispiirteet sekä rakennuksen soveltuvuus aiottuun käyttöön. Muutosten johdosta rakennuksen käyttäjien turvallisuus ei saa vaarantua eivätkä heidän terveydelliset olonsa heikentyä.

Liikkumisesteetöntä rakentamista koskevat määräykset mm. liike- ja palvelutilojen osalta ovat rakentamismääräyskokoelman osassa F 1. Osa F 1 on

uudistettu 1.10.2004 annetulla ympäristöministeriön asetuksella esteettömästä rakennuksesta. Uudet määräykset (F 1, Esteetön rakennus, määräykset ja ohjeet 2005) tulivat voimaan 1.3.2005.

Tässä kantelussa tarkoitettuun viranomaismenettelyyn sovelletaan kuitenkin aiempia määräyksiä, jotka on annettu ympäristöministeriön päätöksellä 16.4.1997 ja tulleet voimaan 1.12.1997 (F 1, Liikkumisesteetön rakentaminen, Julkisyhteisöjen hallinto- ja palvelurakennukset sekä liike- ja palvelutilat, määräykset ja ohjeet 1997).

Rakentamismääräyskokoelman osan F 1 (1997) kohdan 2.1.1 määräyksen mukaan tontin tai rakennuspaikan rajalta on oltava pyörätuolin käyttäjälle soveltuva kulkuväylä määräyksissä tarkoitettuun rakennukseen ja tiloihin. Kohdan 2.1.2 määräyksen mukaan rakennuksessa toisiinsa toiminnallisesti yhteydessä olevien tasojen ja tasanteiden välillä tulee olla pyörätuolin käyttäjälle soveltuva sisäinen kulkuväylä. Kohdan 2.2.1 määräyksen mukaan toiminnallisesti toisiinsa yhteydessä olevien kerrostasojen välillä tulee olla pyörätuolin käyttäjälle suunniteltu hissi tai muu kiinteästi asennettu tasonvaihtojärjestelmä, ellei yhteyttä ole mahdollista järjestää toisiinsa liittyvillä luiskilla (kohdassa 2.2.2 on määräykset mm. luiskien enimmäiskaltevuuksista).

Kohdan 2.2.4 määräyksen mukaan aulojen, muiden sisäisen liikenteen sekä ulkotilojen luiskien ja portaiden molemmille sivuille on asennettava helppokäyttöiset ja turvalliset käsijohteet. Johteiden tulee jatkua yhtenäisinä myös välitasanteiden osuudella.

MRL 171 §:n 1 momentin mukaan kunta voi erityisestä syystä myöntää poikkeuksen MRL:ssä säädetyistä tai sen nojalla annetuista rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Pykälän 2 momentissa luetellaan, minkä tyyppisten poikkeusten myöntämiseen kunnalla ei ole toimivaltaa. Kyseisten poikkeusten osalta ratkaisuvälillä kuuluu pykälän 3 momentin nojalla alueelliselle ympäristökeskukselle (näihin kuuluu mm. poikkeaminen rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä).

MRL 172 §:ssä säädetään poikkeamisen edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan poikkeaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista eikä vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista. Poikkeusta ei 2 momentin mukaan saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

MRL 175 §:n 1 momentin mukaan kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi 171 ja 172 §:ssä säädetyin edellytyksin ja rajoituksin myöntää rakennusluvan, milloin on kysymys vähäisestä poikkeamisesta rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista tai muista rajoituksista (*vähäinen poikkeaminen rakennusluvan yhteydessä*). MRL 175 §:n 2 momentin mukaan rakennuksen teknisiä ja näitä vastaavia ominaisuuksia koskevan vähäisen

poikkeuksen edellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeaminen merkitse rakentamiselle asetettujen keskeisten vaatimusten syrjäytymistä.

### 3.3

#### Rakennuslautakunnan menettelyn arviointi

Turun kaupungin rakennuslautakunta myönsi 29.3.2001 § 175 Kiinteistö Oy B:lle rakennusluvan käyttötarkoituksen muutokseen tontilla 8-2-5 (osoitteessa Linnankatu 48) sijaitsevan entisen panimorakennuksen muuttamiseksi toimistotiloiksi. Lupaan sisältyi myös julkisivumuutoksia.

Asiakirjoista ilmenee, että kysymyksessä on entisen Auran Panimon punatiilinen rakennus, jonka on suunnitellut Albin Jacob vuonna 1884. Rakennuksen pääjulkisivut ovat Aurajoelle eli Läntiselle Rantakadulle ja Wechterinkujalle. Rakennus sijaitsee asemakaavassa liike- ja toimistorakennusten korttelialueeksi osoitetulla alueella (KLT-2). Rakennus on asemakaavassa merkitty suojeltavaksi rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaana rakennuksena kaavamerkinnällä sr 4. Sen mukaan rakennusta tai sen osaa ei saa purkaa eikä siinä saa suorittaa sellaisia lisärakentamis- tai muutostöitä, jotka tarvelevät julkisivujen tai vesikaton rakennustaiteellista tai kulttuurihistoriallista arvoa tai tyyliä. Mikäli rakennuksessa on aikaisemmin suoritettu tällaisia tarveleviä toimenpiteitä, on rakennus lisärakentamis- tai muutostöiden yhteydessä pyrittävä saattamaan ennalleen.

Kiinteistö Oy B teki 30.1.2002 kyseistä rakennushanketta koskevan muutoshakemuksen, jonka mukaan osa edellä mainituista toimistotiloiksi muutettavista tiloista muutetaan ravintolaksi. Hakemuksen mukaan muutos koski huoneistoalaltaan 200 m<sup>2</sup>:n suuruisia tiloja. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella kysymys on varsin vähäisestä osasta 29.3.2001 myönnettyssä rakennusluvassa tarkoitetuista tiloista. Rakennuslautakunnan antaman selvityksen mukaan muutoslupahakemus pantiin vireille, kun ilmeni, että toimistotilaksi em. luvassa merkitty tila saatiin vuokrattua naapurirakennukseen rakennetun C-ravintolan lisätilaksi.

Hakijaa edustava suunnittelija täydensi hakemusasiakirjoja 19.3.2002 päivätyllä lisäselvityksellä, jossa esitettiin perusteita sille, että hanke ei eräiltä osin täyttänyt esteetöntä rakentamista koskevien määräysten mukaisia vaatimuksia. Selvityksen mukaan rakennustaiteellisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokas vanha rakennus asettaa omat rajoituksensa liikuntaesteisten liikkumiselle kyseisessä rakennuksen osassa (entinen panimosali). Vanha sisäänkäynti graniittiportaineen sisältää jo yli metrin korkeuseron pääkerrokseen. Selvityksen mukaan sisäänkäynnin yhteyteen olisi hyvin vaikea toteuttaa vanhaa arkkitehtuuria kunnioittaen noin 15 metrin mittaista luiskaa. WC:n sijoittaminen panimosaliin tuhoaisi panimosalin tilallisesti ja toiminnallisesti. Suunnittelijan mukaan taloudelliset ja tekniset realiteetit huomioon ottaen ei puolestaan ollut mahdollista järjestää liikuntarajoitteisille asiakkaille itsenäiseen liikkumiseen perustuvaa kulkuyhteyttä kellaritiloihin, koska kaidehissi edellyttäisi yksinkertaisempaa ja väljempää porrashuonetta.

Lisäperusteluna suunnittelija esitti, että kyseinen ravintola muodostaisi viereisen C-ravintolan kanssa kokonaisuuden, jossa on inva-WC:n käyttömahdollisuus. Jos

käyttäjää vaihtuisi, tilat saneerattaisiin suunnittelijan mukaan "uudelta pohjalta sen hetkiset tarpeet ja mahdollisuudet huomioiden".

Rakennusvalvontaviranomainen pyysi hakemuksesta mm. kaupungin vammaisneuvoston lausunnon. Vammaisneuvosto totesi lausunnossaan 11.4.2002, että se ei hyväksy poikkeuksia rakentamismääräyskokoelman F 1 määräyksistä. Vammaisneuvosto katsoi, että korjauskohteen sisäänkäynnin tulee olla liikkumisesteetön ja vammaisille soveltuvien wc-tilojen tulee olla helposti saavutettavissa.

Kaupungin rakennuslautakunta hyväksyi hakemuksen päätöksellään 18.4.2002 § 172. Päätöksen mukaan rakennuslupaan sisältyi kaksi poikkeusta: " 1. kerroksessa olevan ravintolan inva-vessaan käynti ulkokautta, ravintolan sisäänkäynti ei ole varustettu invaluisalla".

Kantelun johdosta antamassaan selvityksessä rakennuslautakunta on todennut, että alun perin hakijan suunnitelmissa ei ollut esitetty liikkumisesteisille soveltuvaa WC:tä lainkaan, mutta rakennusvalvontaviranomainen edellytti tällaisten tilojen lisäämistä suunnitelmiin. Koska WC-tiloja ei saatu mahtumaan ensimmäisen kerroksen ravintolatilaa, sijoitettiin ne ravintolan kellaritilaan.

Rakennuslautakunta on selvityksessään todennut, että sillä on MRL 171 ja 175 §:n nojalla oikeus myöntää vähäisiä poikkeamia rakentamista koskevista säännöksistä, määräyksistä, kielloista ja muista rajoituksista. Lautakunnan mukaan poikkeamia liikkumisesteettömyydestä on myönnetty erittäin harvoin, ja lautakunta ilmoittaa edellyttäneensä lupakäytännössään liikkumisesteettömyyttä koskevien säännösten erityisen tarkkaa noudattamista. Tässä tapauksessa rakennuslautakunta on katsonut voivansa myöntää poikkeamisen erityisestä syystä, koska siten on lautakunnan mukaan varmistettu arvokkaan rakennuksen julkisivujen kulttuurihistoriallisen arvon säilyminen vaarantamatta kuitenkaan kohtuuttomasti liikkumisesteisten mahdollisuutta käyttää ko. ravintolakokonaisuuden tiloja. Lautakunta katsoo, että päätös on tehty lautakunnan toimivallan rajoissa lain mukaisesti.

Lisäselvityksessään rakennuslautakunta on todennut, että lautakunta on vähäistä poikkeamista määräyksistä harkitessaan ottanut huomioon sen, että saman ravintoloitsijan hallinnassa on naapurirakennuksessa ravintolatila, joka täyttää liikkumisesteettömyyden vaatimukset, ja että kyseessä on asemakaavalla suojeltu kulttuurihistoriallisesti arvokas rakennus, jonka julkisivuun vaatimukset täyttävä luiska ei sovellu.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Kantelussa tarkoitettussa rakennusluvassa (18.4.2002) on kysymys aiemman rakennusluvan (29.3.2001) mukaan teollisuustiloista toimistotiloiksi muutettavien tilojen muuttamisesta ravintolatiloiksi. Rakennusluvan mukainen hanke poikkeaa liikkumisesteettömälle rakentamiselle asetetuista vaatimuksista ensinnäkin siten, että ulkoa pihalta rakennuksen ensimmäisessä kerroksessa sijaitseviin ravintolatiloihin ei ole liikkumisesteetöntä kulkuväylää. Lisäksi kyseisiä ensimmäisen kerroksen ravintolatiloja palvelevat WC-tilat ja samalla inva-WC-tilat sijaitsevat ravintolatilojen alapuolella olevassa kellarikerroksessa, mutta

näiden toiminnallisesti toisiinsa yhteydessä olevien kerrostasojen välillä ei ole hissiä, muuta kiinteää tasonvaihtojärjestelmää taikka luiskaa.

MRL 13 §:n 3 momentin ja MRL 117 §:n 4 momentin säännökset antavat rakennuslupaviranomaiselle mahdollisuuden tietynasteiseen joustavuuteen rakentamismääräyskokoelman määräysten soveltamisessa korjaus- ja muutostyöhön. Käsitykseni mukaan tällöinkin tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että rakennushanke täyttää MRL 117 §:n 3 momentissa ja MRA 53 §:n 1 momentissa liikkumisesteettömyydelle säädetyt yleiset perusvaatimukset.

Toisaalta rakennuslautakunnan antaman selvityksen valossa ei tässä tapauksessa olekaan kysymys siitä, että lautakunta olisi soveltanut MRL 13 §:n 3 momenttia tai MRL 117 §:n 4 momenttia hyväksyessään hankkeen, joka edellä tarkoitettu tavoin ei täytä liikkumisesteetöntä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten mukaisia vaatimuksia. Selvyiden vuoksi totean kuitenkin, ettei tässä tapauksessa mielestäni näyttäisi olleen oikeudellisia edellytyksiäkään sallia vaatimusten täyttämättä jättämistä perustelemalla sitä mainituilla säännöksillä, joilla tietyin edellytyksin ilman varsinaista poikkeamismenettelyä rajataan uudisrakentamiseen sovellettavien säännösten ja määräysten soveltamista korjaus- ja muutostyötä koskevassa lupa-asiaassa.

Rakennuslautakunta on todennut käsitelleensä poikkeamiset liikkumisesteettömyyden vaatimuksista MRL 175 §:ssä tarkoitettuina vähäisinä poikkeamisina toimivaltansa rajoissa.

Katson kuitenkin, että rakennuslautakunta on soveltanut MRL 175 §:ää virheellisesti. Rakennuslupan yhteydessä myönnettyt poikkeamiset liikkumisesteetöntä rakentamista koskevista säännöksistä ja määräyksistä merkitsevät tässä tapauksessa ensinnäkin sitä, että ulkoa pihalta rakennuksen ensimmäisessä kerroksessa oleviin ravintolatiloihin ei ole liikkumisesteetöntä kulkuväylää. Liikkumisesteisillä ei siten ole mahdollisuutta päästä omatoimisesti sisään kyseiseen ravintolatilaa.

Toiseksi ravintolan sisällä ei ole liikkumisesteetöntä kulkuväylää kellarikerroksen WC-tiloihin. Lupapäätöksessä kuvataan poikkeamia toteamuksella, jonka mukaan "1. kerroksessa olevan ravintolan inva-vessaan käynti ulkokautta, ravintolan sisäänkäynti ei ole varustettu invaluisilla". Tämä merkitsee sitä, että ravintolatiloihin kellarikerroksen WC-tiloihin ei ylipäätään ole liikkumisesteetöntä kulkuväylää sen paremmin sisä- kuin ulkokautta.

Liikkumisesteettömyys on yksi rakentamiselle asetettavista keskeisistä vaatimuksista. Liikkumisesteettömyyttä ja siitä poikkeamista koskevia säännöksiä tulkittaessa tulee ottaa huomioon perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevat perusoikeussäännökset.

Käsitykseni mukaan edellä mainittuja liikkumisesteisten omatoimisen kulun ravintolaan ja sen WC-tiloihin estäviä, rakennuksen liikkumisväyliä koskevia puutteita kokonaisuudessaan ei voida tässä tapauksessa pitää MRL 175 §:ssä tarkoitettuina vähäisinä poikkeamisina. Poikkeamia ei voida pitää vähäisinä esimerkiksi sillä perusteella, että saman ravintoloitsijan hallinnassa on

naapurirakennuksessa ravintolatila, joka täyttää liikkumisesteettömyyden vaatimukset.

Koska poikkeamiset eivät olleet vähäisiä, rakennuslautakunnalla rakennuslupaviranomaisena ei ole ollut toimivaltaa niitä myöntää. Rakennuslautakunta on siten menetellyt asiassa virheellisesti.

### 3.4

#### Toimenpiteet

Saatan Turun kaupungin rakennuslautakunnan tietoon edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen rakennuslautakunnan virheellisestä menettelystä kantelussa tarkoitettussa rakennuslupa-asiassa.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Turun kaupungin rakennuslautakunnalle.

Samalla kiinnitän rakennuslautakunnan huomiota siihen, että perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan mm. iän, terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Tavoitteena on tosiasiallinen tasa-arvo. Tämän vuoksi liikkumisesteisten henkilöiden tarpeet on otettava asianmukaisesti huomioon myös vanhaan rakennuskantaan kohdistuvia muutos- ja korjaustoimenpiteitä koskevissa lupa-asioissa.

Kantelun liitteet palautetaan ohessa.