

28.11.2003

2428/4/01 ja 3124/4/01

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jouni Toivola

**PÄÄTÖS KAHTEN KANTELUUN LIIKKUMISESTEISTEN HUOMIOON
OTTAMISESTA KERAVAN RAUTATIEASEMAN MUUTOS- JA
PERUSPARANNUSHANKKEESSA**

1
KANTELUT

1.2
Kantelukirjoitukset

1. A arvostelee 1.10.2001 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa Keravan rautatieaseman (ratapihan) muutos- ja perusparannushankkeen toteuttamista ilman henkilöhissejä tai koneportaita. Hän pitää rakentamishanketta tältä osin maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 117 §:n 3 momentin sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen (MRA) 53 §:n 1 momentin liikkumisesteetöntä rakentamista koskevien säännösten vastaisena. Kantelun mukaan suureen osaan päivittäin Kerava – Helsinki -väliä liikennöiviin juniin päästäkseen matkustajien on kuljettava alikulkutunnelin ja portaiden kautta. Kaikki Keravalla junaa vaihtavat joutuvat käyttämään mainittuja maanalaisia yhteyksiä. Porrasyhteyksiä välttääkseen matkustajien on käytettävä satojen metrien pituisia reittejä luiskineen. Hän kiinnittää huomiota siihen, että kysymyksessä ovat mittavat muutos- ja laajennustyöt ja että asemaa käyttävät päivittäin tuhannet matkustajat.

2. B epäilee oikeusasiamiehelle 13.12.2001 osoittamassaan kantelukirjoituksessa Ratahallintokeskuksen menetelleen MRL 117 §:n 3 momentin vastaisesti, koska se ei hänen mielestään ole rakentamishankkeen yhteydessä valvonut, että rakenteet sopivat myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua ja toimia on rajoittunut. Hän katsoo myös, että Ratahallintokeskuksen olisi tullut olla yhteydessä asiassa sidosryhminä pidettäviin Keravan naapurikuntiin Sipooseen ja Tuusulaan.

Lisäksi hän epäilee Keravan kaupunginvaltuuston ja -hallituksen ylittäneen toimivaltansa päättäessään Ratahallintokeskuksen omistamassa kiinteistössä eli Keravan asemalla olevan aseman ja laiturien välisen alikulun kunnostuksen teknisestä toteutuksesta. Kantelun mukaan sillä seikalla, että laitureilta on suora yhteys kaupungin katuverkkoon, on liikuntarajoitteisille vain vähäinen merkitys. Pyörätuolia käyttäville on hänen mukaansa vain yksi kulkuyhteys yhdeltä laiturilta eli välilaiturilta pohjoisen alikulun kautta asemalle tai asemarakennuksen vieressä olevalle taksi- ja linja-autoasemalle. Tämän kulkuyhteyden pituus on noin 500 metriä. Suunnitelmassa ei ole osoitettu, miten henkilöt, joiden kyky

liikkua ja toimia on rajoittunut, voivat siirtyä nopeasti laiturilta toiselle asema-alueen sisällä silloin, kun liikennehäiriön sattuessa käytetään poikkeusjärjestelyä muita raiteita.

Hän epäilee myös kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen toimineen lainvastaisesti myöntämällä luvan rakentamiseen, joka hänen mielestään ei täytä MRL 117 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä.

Lisäksi hän epäilee alueellisen ympäristökeskuksen laiminlyöneen asiassa MRL:n mukaisen ohjaus- ja valvontatehtävänsä.

B:n mukaan asiassa on menetelty perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon vastaisesti. Syrjintä kohdistuu asuinpaikasta riippumatta kaikkiin vaikeavammaisiin estäessään heitä käyttämästä Keravan rautatieaseman junayhteyksiä. Hän viittaa myös perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

3 RATKAISU

3.1 Säännökset ja määräykset

Oikeusasiamiehen tehtävistä

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Vaikka edellä mainittujen oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvien ei tutkittavana olevassa asiassa katsottaisikaan menetelleen lainvastaisesti, oikeusasiamies voi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan, jos aihetta on, muun muassa kiinnittää valvottavan huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Perustuslaissa turvattu yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto sekä liikkumisvapaus

Vuoden 2000 maaliskuun alusta voimaan tulleen perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuuslauseketta täydentää mm. 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 §:ää vastaava säännös oli aiemmin hallitusmuodon 5 §:ssä. Viimeksi mainittu säännös tuli voimaan 1.8.1995 hallitusmuodon perusoikeussäännösten kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp) viitataan perusoikeussäännösten yksityiskohtaisten perustelujen osalta em. perusoikeusuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (HE 309/1993 vp). Kyseisen hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuutta koskeva pykälä ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta (HE 309/1993 vp, s. 42).

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen (vastaava säännös oli aiemmin hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentissa). Em. perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 75) on todettu, että usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Keskeisiä keinoja ovat esimerkiksi perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.

Perustuslain liikkumisvapautta koskeva 9 § yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa edellyttävät julkiselta vallalta lainsäädännöllisiä ja muita toimenpiteitä, joilla liikunta- ja aistivammaisten liikkuminen tehdään tosiasiallisesti mahdolliseksi.

Vaikka perusoikeuksien toteutumisen turvaamista koskeva perustuslain 22 §:n säännös kohdistuuikin ensisijaisesti valtioon, myös kunnan viranomaisten tulee ottaa perusoikeudet huomioon hallintotoiminnassaan.

Asiaa koskevat maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen säännökset liikkumisesteettömästä rakentamisesta

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 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 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.

Em. säännöksissä tarkoitettu rajoittunut liikkumis- tai toimimiskyky voi johtua mm. liikunta- tai aistivammasta, iästä (lapset, vanhuks) taikka esimerkiksi siitä, että henkilö liikkuu lastenvaunujen kanssa.

Suomen rakentamismääräyskokoelman osa F1

Suomen rakentamismääräyskokoelman osassa F 1 (jälj. RakMK F1) on liikkumisesteettömästä rakentamisesta koskevat määräykset hallinto- ja palvelurakennusten sekä muissa rakennuksissa olevien liike- ja palvelutilojen osalta. Nykyinen RakMK F1 on tullut voimaan 1.12.1997. RakMK F1 on annettu

ennen maankäyttö- ja rakennuslakia voimassa olleen rakennuslain nojalla, mutta siirtymäsäännöksen perusteella ko. määräykset ovat voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisina rakentamismääräyksinä. RakMK F1:n kohdan 1.1 (Soveltamisala) mukaan ko. määräysten ja ohjeiden tavoitteena on määräyksissä tarkoitettujen rakennusten ja tilojen saavutettavuus ja käyttömahdollisuus myös niiden henkilöiden kannalta, joiden liikkumis- tai toimimiskyky on rajoittunut.

RakMK F1:n kohdan 2.1.1 mukaan rakennuksen autopaikoilta sekä tontin tai rakennuspaikan rajalta on oltava pyörätuolin käyttäjälle soveltuva kulkuväylä määräyksissä tarkoitettuun rakennukseen ja tiloihin. Kohdan 2.1.2 mukaan rakennuksessa toisiinsa toiminnallisesti yhteydessä olevien tasojen ja tasanteiden välillä tulee olla pyörätuolin käyttäjälle soveltuva sisäinen kulkuväylä.

Kohdan 2.2.1 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. Kohdan 2.2.2 mukaan luiska saa olla kaltevuudeltaan enintään 8 % (1:12,5) ja pituudeltaan yhtäjaksoisena enintään kuusi metriä, jonka jälkeen kulkuväylällä tulee olla vaakasuora vähintään 2 metrin pituinen välitasanne. Ilman välitasanteita luiskan kaltevuus saa olla enintään 5 % (1:20).

MRL 13 §:n 2 momentin mukaan rakentamismääräyskokoelman määräykset ovat velvoittavia. 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. 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. Mahdollisuutta määräysten joustavaan soveltamiseen korjaus- ja muutostöissä on lain esitöissä perusteltu lähinnä viittaamalla rakennuksen ominaispiirteet huomioon ottavan ja hienovaraisen korjaustavan sekä käyttötarkoituksen muutoksen merkitykseen.

3.2

Keravan aseman muutos- ja peruskorjaustyöt ja niihin myönnetyt rakennusluvut

Asiakirjoista ilmenee, että Ratahallintokeskus on suunnitellut ja toteuttanut Keravan ratapihan (rautatieaseman) muutos- ja saneeraushankkeeseen sisältyvät muutostyöt yhteistyössä Keravan kaupungin kanssa. Ratahallintokeskus ja kaupunki ovat tehneet rakentamistöistä vuoden 1999 kesäkuussa sopimukset, joissa on sovittu mm. rakenteiden suunnittelua, rakentamista, kunnossapitoa ja kustannuksia sekä omistussuhteita koskevista seikoista.

Sopimuksissa hankekokonaisuus on jaettu osiin siten, että asiassa on tehty erilliset sopimukset (a) asematunnelin saneeraamisesta, (b) asematunnelin

länsipään porraskatoksen ja siihen liittyvien tilojen saneeraamisesta, (c) Kauppakaaren alikäytävästä, (d) pohjoisen alikulkusillan rakentamisesta, (e) ylikulkusillan muutos- ja korjaustöistä, (f) asema-alueen liityntäpysäköintialueiden sijoittamisesta ja rakentamisesta ym. sekä (g) Tervahaudanpolun (raitin) rakentamisesta.

Ratahallintokeskus on hakenut hankkeeseen kuuluvia, ratapihan eri osissa (nyt jo) suoritettuja rakentamistoimenpiteitä varten yhteensä kuusi rakennuslupaa ja yhden toimenpideluvan. Ensimmäiset viisi lupahakemusta toimitettiin Keravan kaupungin rakennusvalvontaviranomaiselle 25.5.2000. Hakija on liittänyt hakemuksiin myös koko hanketta koskevan suunnitelmakartan (1:500), jossa on kokonaissuunnitelmana esitetty ratapiha-alueen raide- ja laiturijärjestelyt sekä em. lupahakemuksissa tarkoitetut rakennelmat. Tästä kokonaissuunnitelmasta ilmenevät mm. porrasyhteydet asematunnelista keskilaiturille ja laiturille 6, keskilaiturille pohjoiselta alikululta johtava katettu nousuluiska sekä Kauppakaaren alikululta keskilaiturille ja laiturille 6 johtavat luiskat.

Keravan kaupungin rakennustarkastaja on tehnyt hakemusten johdosta seuraavat lupapäätökset (lupanumero/päätöspöytäkirja):

- rakennuslupa no 00-1142/30.6.2000 § 179, joka koskee Kauppakaaren alikulutunnelin itäisen nousuluiskan katosta;
- rakennuslupa no 00-1138/11.1.2001 § 2, joka koskee keskilaiturin porraskatosta, itäistä porraskatosta sekä keskilaiturin laiturikatoksen eteläpäätä;
- rakennuslupa no 00-1139/11.1.2001 § 3, joka koskee keskilaiturille etelästä Kauppakaaren alikulutunnelista johtavan luiskan kattamista;
- rakennuslupa no 00-1140/11.1.2001 § 4, joka koskee aseman läntisiä laiturikato ksia 1 ja 2, keskilaiturin katosta 1 sekä keskilaiturin laiturikatoksen pohjoispäätä. Luvan yhteydessä on vahvistettu yleispiirustus, jossa on esitetty hissikuilun umpeen valu, asema-alueelta tunneliin johtavat portaat sekä portaat tunnelista keskilaiturille ja portaat laiturille 6;
- rakennuslupa no 00-1141/11.1.2001 § 5, joka koskee pohjoisen alikulun portaita sekä keskilaiturille johtavaa nousuluiskaa;
- rakennuslupa no 01-1525/8.10.2001 § 272, joka koskee aseman läntistä porraskatosta. Lupaan liittyvistä piirustuksista ilmenee myös ao. porrasyhteys asematunneliin; sekä
- toimenpidelupa no 01-2522/11.2.2002 § 29, joka koskee Kauppakaaren alikulutunnelin läntisen portaan katosta.

Lisäksi rakennustarkastaja oli jo ennen em. lupia myöntänyt MRL:n nojalla rakennusluvan (no 00-48/17.3.2000 § 53) VR-Yhtymä Oy:lle vanhan asemarakennuksen nostamiselle, huonejaon ja käyttötarkoituksen muutoksille sekä vähäisille julkisivun muutoksille. Edellisistä poiketen tuossa rakennusluvassa ei siten ollut kysymys em. Ratahallintokeskuksen ja Keravan kaupungin yhteishankkeesta.

Vanhan asemarakennuksen nosto johtui siitä, että ratapihan muutostöiden yhteydessä on kaikkia laitureita nostettu junan alimman askelman tasolle. Tällöin laitureilta voidaan siirtyä ns. matalalattiajunaan samassa tasossa.

3.3

Asema-alueen liikkumisreittijärjestelyt ja liikkumisesteettömät kulkureitit

Seuraavassa esitetty kuvaus liikkumisreiteistä muutostöiden jälkeen perustuu ympäristöministeriön kantelujen johdosta antamaan lausuntoon. Lausuntoa varten ympäristöministeriön edustajat ovat käyneet paikalla sekä tutustuneet rakennuslupa-asiakirjoihin.

Ratapihan länsipuolelta radan alitse johtaa jalankulkutunneli (asematunneli). Aseman puolelta siihen pääsee vain portaita pitkin (läntisestä porraskatoksesta). Tunnelista pääsee vain portaita pitkin keskilaiturille (raiteiden 4 ja 5 välinen laiturille). Itäsuuntaan asematunneli nousee viettäen kulkuväylänä maan pinnan tasoon Tapulikadun kulmaukseen, ja tästä pääsee kulkuväylää itäpuoliselle laiturille 6 ilman portaita. Laiturille 6 on asematunnelista porrasyhteys, etelästä Kauppakaarelta katettu luiskayhteys ja pohjoisesta Pumpputehtaankadun ja Tapulikadun kulmauksesta portaaton jalankulkuyhteys.

Pyörätuolilla pääsee keskilaiturille luiskaa pitkin sekä pohjoisesta että etelästä. Etelästä Kauppakaaren alikulkutunnelista johtava katettu luiska on kokonaispituudeltaan noin 73 metriä. Luiska on rakennettu noin 5,6 metrin tasoerolle noin 8 prosentin kaltevuudella. Se koostuu kahdesta luiskajaksosta, joiden välissä on välitasanne (pituus noin 2,8 metriä). Pohjoisesta Pumpputehtaankadun alikulkutunnelista johtava katetun luiskan kokonaispituus on noin 96 metriä. Siinä on 12 kappaletta 6 metrin pituisia luiskaosia, joiden välissä on 2 metrin mittaiset välitasanteet. Luiskaosien kaltevuus on noin 8 %.

Liikkumisesteettömät reitit asemarakennuksesta keskilaiturille ja laiturille 6 (ja päinvastaiseen suuntaan) kulkevat siten kiertoteinä pohjoisen alikulun ja eteläisen (Kauppakaaren) alikulun kautta niiden suunnasta laitureille tulevia luiskia pitkin. Nämä liikkumisesteettömät reitit ovat kokonaispituuksiltaan 600 – 720 metriä. Muun jalankulkuliikenteen käytössä oleva reitti asematunnelin kautta on 120 – 140 metrin pituinen. Pituusero on päämääränä olevasta laiturista ja valitusta em. ilmansuunnasta riippuen 500 - 580 metriä.

3.4

Hanketta koskevan menettelyn arviointi

3.4.1

Kaupungin rakennuslupaviranomaisen menettely

Keravan asema-alueella on kokonaissuunnitelman mukaisesti mm. uusittu perusteellisesti asematunneli ja rakennettu luiskia, portaita ja katoksia. Suunnitelma-alueen eri osiin rakennetuille, rakennuslupaa edellyttävälle rakenteille on myönnetty erilliset rakennusluvut.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kuuluvia tehtäviä hoitavat Keravan kaupungissa ympäristölautakunta ja rakennustarkastaja. Rakennusluvut aseman muutostöitä koskeville rakentamistoimenpiteille on myöntänyt kaupungin rakennustarkastaja.

Keravan ympäristölautakunta ja rakennustarkastaja ovat kantelujen johdosta antamissaan selvityksissä katsoneet, että edellä mainittuja lupapäätöksiä tehdessään rakennustarkastaja on ottanut huomioon MRL 117 §:n 3 momentin ja

MRA 53 §:n 1 momentin säännökset liikkumisesteettömästä rakentamisesta siten, että kaikilla sellaisilla henkilöillä, joiden kyky liikkua tai toimia on rajoittunut, on mahdollisuus päästä kaikille laitureille ja kaikkiin juniin. Selvityksissä todetaan myös, että kiinteiden rakenteiden lisäksi on suunnitelmissa otettu huomioon maantasoyhteydet sekä raiteen 1 että raiteen 6 laitureille. Rakennustarkastajan selvityksen mukaan suunnitelmat täyttävät lainsäädännön asettamat edellytykset eikä lupaviranomaisella ole ollut ko. tapauksessa mahdollisuutta edellyttää rakennuttajalta korkeampaa tai parempaa palvelutasoa.

Totean aluksi, että MRL 117 §:n 3 momentin ja MRA 53 §:n 1 momentin säännösten sekä RakMK F1:n liikkumisesteettömästä rakentamista koskevien määräysten soveltamisessa rautatieasema-alueilla tehtäviä erilaisia muutos- ja perusparannustöitä sisältäviin hankkeisiin voi joiltakin osin syntyä tulkintaongelmia. Tulkinnanvaraisuutta voi nähdäkseni liittyä mm. siihen, miltä osin ja millä tavoin mainittuja säännöksiä ja määräyksiä tulee soveltaa ratapiha-alueen eri puolille tehtäviin rakenteisiin ja rakennelmiin (alikulutunnelit, laiturikatokset, katokselliset portait, katokselliset luiskat) ja ratapiha-alueeseen kokonaisuudessaan. Esimerkiksi säännöksissä ja määräyksissä käytetyt käsitteet, kuten tontti, rakennuspaikka ja kerrostaso voivat osoittautua käytännön soveltamistilanteissa tulkinnanvaraisiksi.

Siltä osin kuin tulkintaongelmia liittyy erityisesti RakMK F1:n määräysten soveltamiseen, on kuitenkin otettava huomioon, että RakMK:n määräysten soveltamisesta riippumatta rakentamisen tulee täyttää MRL 117 §:n 3 momentissa ja MRA 53 §:n 1 momentissa liikkumisesteettömyydelle säädetyt yleiset perusvaatimukset.

Liikkumisesteettömästä rakentamista koskevia säännöksiä tulkittaessa tulee säännösten yleisen tarkoituksen lisäksi kiinnittää huomiota erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa sekä 9 §:n liikkumisvapautta koskeviin perusoikeussäännöksiin. Viitataan lisäksi MRL 12 §:ään, jonka mukaan MRL:ssä säädetyt rakentamisen ohjauksen tavoitteena on edistää mm. hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan, terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista.

Keravan asemalla suoritettuja rakentamistoimenpiteitä on asiakirjoissa kuvattu mm. muutos- ja perusparannushankkeeksi. Vaikka hanke koskee jo olemassa olevaa asema-aluetta (ratapihaa), toimenpiteiden luonteen ja laajuuden perusteella hankkeessa on käsitykseni mukaan kysymys sellaisista uuden rakennuksen (rakennusten) rakentamiseen verrattavista rakentamistoimenpiteistä, että rakentamiselle MRL:n nojalla asetettavista vaatimuksista ei tässä tapauksessa voida joustaa soveltamalla MRL 13 §:n 3 momentissa ja MRL 117 §:n 4 momentissa korjaus- ja muutostöitä varten säädetyjä poikkeamismahdollisuuksia.

Ympäristöministeriö on kantelujen johdosta antamassaan lausunnossa katsonut, että keskilaituria, laituria 6 ja näiden laiturikatoksia voidaan junan odotustiloina verrata käytöltään asemarakennuksen odotussaliin. Totean, että tämän tulkinnan pohjalta voidaan kyseiset laiturikatokset niissä olevine tiloineen rinnastaa MRA 53 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin hallinto- ja palvelurakennuksiin tai ainakin

mainitussa asetuksenkohdassa tarkoitettuihin "muussa rakennuksessa" oleviin sellaisiin liike- ja palvelutiloihin, joihin tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä. Vastaavasti näiden rakennelmien ja tilojen saavutettavuuteen liittyvien kulkuyhteyksien järjestämiseen voidaan soveltaa RakMK F1:n kohdan 2.1.1 liikkumisesteetöntä kulkuväylää koskevaa määräystä.

Kyseisten laitureiden ja asemarakennuksessa olevien palvelutilojen, asema-aukion ja paikoitusalueen välillä on liikkumisesteisillekin soveltuva t, tasoeron kohdalla luiskalla järjestetyt, yhtenäisenä jatkuvat kulkuväylät eteläisen ja pohjoisen alikulun kautta. Kuten edellä kohdasta 3.3 ilmenee, em. laitureiden ja asemarakennuksen väliset liikkumisesteettömät reitit ovat 500 - 580 metriä pidemmät kuin kulkuyhteys asematunnelin kautta. Ympäristöministeriö on lausunnossaan pitänyt näitä pituusero ja tasa-arvon näkökulmasta liikkumisesteisille käyttäjille kohtuuttomina. Todettakoon tässä yhteydessä, että ympäristöministeriö on lausunnossaan arvostellut hanketta myös liikkumisen omatoimisuutta, kulkuyhteyksien vaivatonta havaitsemista ja hallitsemista sekä kulkemiseen tarvittavaa aikaa koskevien näkökohtien perusteella.

Keskilaiturille ja laiturille 6 johtavien luiskien rakenteellisiin ominaisuuksiin voidaan ympäristöministeriön lausunnon mukaan soveltaa RakMK F1:n kohtaa 2.2.2 luiskan enimmäiskaltevuudesta. Keskilaiturille pohjoisesta tuleva (96 metrin pituinen) nousuluiska on kaltevuudeltaan ja vältasanteiltaan mitoitettu rakentamismääräysten mukaisesti.

Ministeriön lausunnon mukaan etelästä keskilaiturille ja laiturille 6 johtavat (75 metrin pituiset) luiskat eivät vältasanteiden vähäisyyden ja liian pitkien yhtenäisten luiskaosuuksien vuoksi vastaa määräyksen 2.2.2 mukaisia mitoitusvaatimuksia. Todettakoon kuitenkin, että nämä etelästä keskilaiturille ja laiturille 6 johtavat luiskat eivät ole ainoat ko. laitureille johtavat liikkumisesteettömät kulkuväylät. Käsitykseni mukaan kaupungin rakennustarkastaja ei rakennuslupia käsitellessään ole näiden luiskien rakenteellisten seikkojen osalta laiminlyönyt velvollisuuksiaan tai menettänyt lainvastaisesti.

Erityisesti A:n kantelussa on arvosteltu hanketta nimenomaan sillä perusteella, että ao. laitureille ei ole rakennettu hissejä. Kun otetaan huomioon, että RakMK F1:n kohdan 2.2.1 mukaan tasoerojen välinen yhteys voidaan hissien sijasta järjestää vaihtoehtoisesti myös luiskan avulla ja että tässä tapauksessa rakentamismääräysten vaatimukset rakenteellisesti täyttävien luiskien rakentaminen on sinänsä ollut mahdollista, katson, että ratapiha -aluetta koskevia rakennusluparatkaisuja (esim. asematunnelia koskevilta osin) ei voida pitää sillä perusteella lainvastaisina, että kulkuyhteyksiä asemarakennuksesta asematunneliin ja sieltä keskilaiturille ei ole järjestetty hissien tai muun kiinteästi asennetun tasonvaihtojärjestelmän avulla.

Toisaalta rakennuslupaan liittyvän kokonaissuunnitelman mukaisessa ratkaisussa asemarakennuksen, keskilaiturin ja laiturin 6 välisiä liikkumisesteettömiä yhteyksiä (luiskayhteyksiä) ei ole järjestetty asematunnelin kautta. Muiden kuin liikkumisesteisten käytettävissä olevaan asematunneliyhteyteen verrattuna nämä luiskayhteydet ovat 500 - 580 metriä pidempiä kiertoteitä. Kokonaispituudeltaan ne ovat 600 - 720 metriä.

Keravan rautatieasemaa käyttävät päivittäin tuhannet matkustajat. Asemarakennuksen välittömässä läheisyydessä sijaitsevat linja-autoasema sekä taksiasema.

Nähdäkseni yhteys asemarakennuksesta ja asemanaukiolta asematunnelin kautta keskilaiturille ja laiturille 6 (ja päinvastaiseen suuntaan) on asemarakennuksen ja koko rautatieasema-alueen käytön kannalta keskeinen kulkuyhteys. Liikkumisesteisten kannalta edellä tarkoitetut kiertotiet ovat kohtuuttoman pitkiä. Raiteiden alittamista edellyttävään junan vaihtamiseen ne soveltuvat erittäin huonosti.

Johtopäätöksenäni totean, että vaikka kaikille laitureille sinänsä pääsee myös liikkumisesteetöntä kulkuväylää, yhdenvertaisen kohtelun kannalta tarkasteltuna rakennuslupien mukainen kokonaisratkaisu antaa aihetta arvosteluun.

Kysymystä siitä, millaisia vaatimuksia edellä tarkoitetulle rakentamishankkeelle yksityiskohdissaan on liikkumisesteetöntä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten perusteella tullut asettaa, voidaan pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena. Sen vuoksi katson, että Keravan kaupungin rakennustarkastaja ei ole menetellyt hanketta koskevista rakennusluvista päättäessään lainvastaisesti.

Kun otetaan huomioon asiaan liittyvät perustuslaisissa turvattua yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa sekä liikkumisvapautta koskevat näkökohdat, katson kuitenkin, että asiassa olisi ollut perusteltua päätyä toiseen lopputulokseen. Tällöin lupavira nomainen olisi asettanut rakennuslupien tai ainakin asematunnelin rakenteita koskevien rakennuslupien hyväksymisen edellytykseksi sen, että liikkumisesteetön kulkuväylä asemarakennuksen, keskilaiturin ja laiturin 6 välillä olisi järjestetty asematunnelin yhteyteen tai muutoin yhtä lyhyen kulkureitin kautta.

3.4.2

Ratahallintokeskuksen ja Keravan kaupungin menettely rakennushankkeen toteuttajina

Keravan aseman muutos- ja perusparannushanketta koskevat sopimukset on tehty vuoden 1999 kesällä, ja hankkeen valmistelu näyttää käynnistyneen jo ennen MRL:n voimaantuloa (1.1.2000). Hanketta koskevat rakennuslupahakemukset on kuitenkin toimitettu lupaviranomaiselle MRL:n voimaantulon jälkeen ja lupa-asiat on ratkaistu MRL:n nojalla.

Hankkeen valmisteluvaiheen osalta on lisäksi otettava huomioon, että jo ennen MRL:ia voimassa olleen rakennusasetuksen (266/1959) 80 §:ssä (1158/1993) säädettiin, että julkisyhteisön hallinto- ja palvelurakennusten sekä sellaisten liike- ja palvelutilojen, joihin tasa-arvon näkökulmasta kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, sekä näiden tontin tai rakennuspaikan tulee soveltua myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muutoin toimia on rajoittunut. Nykyiset RakMK F1:n esteetöntä rakentamista koskevat määräykset ovat olleet voimassa 1.12.1997 lukien. Maaliskuun alusta 2000 voimaan tulleen perustuslain 6, 9 ja 22 §:ää vastaavat, yhdenvertaista kohtelua ja syrjintäkieltoa, liikkumisvapautta sekä perusoikeuksien turvaamista koskevat perusoikeus säännökset olivat jo

aiemmassa hallitusmuodossa 1.8.1995 lukien.

Ratahallintokeskus on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva virasto, joka Keravan aseman muutos- ja perusparannus hanketta suunnitellessaan ja toteuttaessaan on hoitanut sen toimivaltaan lain mukaan kuuluvia tehtäviä.

Ratahallintokeskuksen menettelyä ei voida pitää lainvastaisena sillä B:n kantelussa mainitulla perusteella, että Ratahallintokeskus ei mahdollisesti ole ollut hanketta valmisteltaessa yhteydessä Keravan naapurikuntiin Sipooseen ja Tuusulaan.

Keravan kaupungin teknisen lautakunnan antaman selvityksen mukaan lautakunta on toiminut hankkeessa asiantuntijalautakuntana ja rakennuttajana yhdessä Ratahallintokeskuksen kanssa ja on valvonut Keravan kaupungin etua Ratahallintokeskuksen ja kaupungin välisessä yhteistyössä.

Ympäristöministeriö on kantelujen johdosta antamassaan lausunnossa katsonut, että hanketta koskevien sopimusten johdosta Keravan kaupunki ja Ratahallintokeskus ovat yhteisesti MRL 119 §:ssä tarkoitetun rakennushankkeeseen ryhtyvän asemassa. Mainitun säännöksen mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava mm. siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti.

Hankkeen yhteydessä on asema-alueen kevyen liikenteen yhteyksiä järjestetty ja sovitettu yhteen Keravan kaupungin katuverkoston kevyen liikenteen väylien kanssa mm. rakentamalla luisia. Alikulkutunnelit toimivat jo sinänsä osana kaupungin kevyen liikenteen yhteyksiä. Hankkeella on myös merkitystä kaupungin asukkaiden liikennepalvelujen järjestämisen kannalta (mm. muiden liikennevälineiden käyttöä koskevien liityntäliikennejärjestelyjen edistäminen). Keravan kaupunki on hankkeen suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuuksaan hoitanut siten tehtävää, jonka voidaan katsoa kuuluvan kuntalain 2 §:ssä tarkoitettuihin kunnan tehtäviin. Sen vuoksi kaupungin toimielinten ei voida katsoa B:n kantelussa esitetyllä tavalla ylittäneen toimivaltaansa tehdessään kaupungin osuutta hankkeesta koskevia päätöksiä.

Todettakoon selvyden vuoksi, että arvioitaessa Keravan kaupungin menettelyä hankkeeseen osallistumisen osalta tässä ei siis ole kysymys hanketta koskevasta kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen lupaviranomaistehtävistä, joita on käsitelty edellä kohdassa 3.4.1.

Keravan asematunnelin länsipäässä on aiemmin ollut hissi. Ratahallintokeskuksen tänne antamasta selvityksestä ilmenee, että asematunnelin länsipään porraskatoksen laajentamiseen liittyneeseen, rautatiehallituksen ja valtionrautateiden sekä Keravan kaupungin aikaan vuonna 1986 tekemään siltasopimukseen sisältyi hissien rakentaminen sekä tunnelin länsipäähän että välilaiturille. Keravan kaupunki rakensi sopimuksen mukaisesti osuuteensa kuuluvan länsipään hissien. Ratahallintokeskuksen antaman selvityksen mukaan "uusi hissi oli käytössä muutamia vuosia, jonka jälkeen se jouduttiin sulkemaan. Hissin jatkuva ilkeä lta johti siihen, että normaalit

junankäyttäjät ja kevyenliikenteen kulkijat eivät voineet sitä käyttää".

Ratahallintokeskuksen selvityksen mukaan Keravan ratapihan muutostöiden suunnittelun alkaessa lähtökohdaksi asetettiin se, että hissi korvataan määräysten mukaisilla pohjoisen alikulkusillan ja Kauppakaaren alikäytävän luiskarakenteilla. Ratahallintokeskus on perustellut järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta mm. sillä, että pohjoisen alikulkusillan molemmin puolin on liityntäpysäköintialueet.

Ratahallintokeskuksen ja Keravan kaupungin 16.6.1999 tekemiin sopimukseen sisältyy sopimus asematunnelin saneeraamisesta. Sopimuksen mukaisiin toimenpiteisiin kuuluvat asematunnelin saneeraus, läntisten portaiden saneeraus, keskilaiturin portaiden siirto uuden keskilaiturin edellyttämään paikkaan, uuden portaan rakentaminen itäiselle laiturille ja asemapuiston (asematunnelin länsipään) katetun luiskan rakentaminen. Sopimuksen mukaan asematunneli kokonaisuudessaan porrarakenteineen ja liukuovineen jää Ratahallintokeskuksen omistukseen. Asemapuiston katetun luiskan oli tarkoitus jäädä kaupungin omistukseen. Sopimuksen mukaan Ratahallintokeskus vastasi edellä mainittuja toimenpiteitä koskevista rakentamiskustannuksista lukuun ottamatta asemapuiston katettua luiskaa, jonka kustannuksista kaupungin oli tarkoitus vastata.

Em. sopimukseen kuuluvassa asematunnelin länsipään porraskatosta koskevassa sopimuksessa mainitaan mm. asematunnelin hissitilan sulkeminen ja hissien jääminen pois käytöstä. Sopimuksessa todetaan, että pohjoisen alikulkutunnelin keskilaiturin luiska korvaa hissiyhteyden.

Keravan kaupunginvaltuusto käsitteli hanketta asematunnelia koskevalta osalta huhtikuussa 1999 (26.4.1999 § 37). Asemapuiston katetun luiskan toteuttaminen riippui tuossa vaiheessa kaupungin päätöksestä. Asian valmisteluvaiheessa kaupungin teknisen johtokunnan esitys sisälsi em. asematunnelin länsipään katetun luiskan. Asian edetessä kaupunginhallitukseen länsipään luiska oli kuitenkin jätetty pois eikä sitä sisällynyt myöskään kaupunginvaltuuston päätökseen. Valtuusto hyväksyi kuitenkin toivomusponnen, jonka mukaan jatkossa tuli tutkia vaihtoehtoja, miten liikuntaesteisten kulkua asematunnelissa ja sen länsipäässä sekä pääsyä keskilaiturille voitaisiin helpottaa.

Sopimukseen alun perin sisällynyttä länsipään luiskaa ei toteutettu aseman muutoshankkeessa. Tosin tämän luiskan rakentamisella ei olisi vielä sinänsä saatu aikaan liikuntaesteetöntä kulkua asematunnelin kautta keskilaiturille, vaikka se olisikin mahdollistanut liikkumisesteettömän kulun asematunnelin läpi sen itäpuolelle.

Kantelujen johdosta antamissaan selvityksissä sekä Keravan kaupunginhallitus että Ratahallintokeskus ovat katsoneet, että Keravan aseman muutostöiden jälkeen kulkuyhteydet laitureille ovat riittävät myös liikuntaesteisten kannalta. Kaupunki on selvityksessään todennut mm., että hyvien kevytliikenneyhteyksien turvaamiseksi alueelle on rakennettu tavanomaisen yhden alikulun sijasta kolme alikulkutunnelia ja että hankkeeseen sisältyvät luiskat ovat katettuja ja automaattiovilla varustettuja. Sekä Keravan kaupunki että Ratahallintokeskus ovat perustelleet kantaansa myös sillä, että selvitysten mukaan sopimusten

perusteella laaditut suunnitelmat oli huhtikuussa 1999 esitelty Keravan vammaisneuvostolle, joka ei ollut kritisoinut suunnitelmia.

Tämän johdosta totean seuraavan.

Vaikka Ratahallintokeskuksen tai Keravan kaupungin toimielimien tai toimihenkilöiden ei ole katsottava menetelleen asiassa lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan, perusoikeusnäkökulmasta niiden menettelyä voidaan kuitenkin arvostella.

Edellä kohdassa 3.4.1 esitetyn perusteella hankkeen yhteydessä toteutettua, pitkiin kiertoteihin perustuvaa liikkumisesteettömien kulkuväylien järjestelyä on pidettävä liikkumisesteisten matkustajien kannalta varsin epätydyttävänä ratkaisuna.

Sillä seikalla, että Keravan vammaisneuvosto ei saadun selvityksen mukaan ole hankkeen suunnitteluvaiheessa arvostellut hanketta, ei ole mielestäni olennaista merkitystä arvioitaessa kaupungin tai Ratahallintokeskuksen menettelyä. Asiakirjoista ei selviä, mitä suunnitelmia ja piirustuksia vammaisneuvostolle on esitelty.

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat sekä perustuslain 6, 9 ja 22 §:n tavoitteet mm. liikkumisesteisten tosiasiallisen tasa-arvon ja liikkumisvapauden toteuttamiseksi yhteiskunnassa, katson, että Ratahallintokeskuksen ja Keravan kaupungin olisi hanketta suunnitellessaan ja toteuttaessaan ollut aiheellista huolehtia siitä, että asemarakennuksen ja laitureiden välille olisi järjestetty olennaisesti nyt toteutettua lyhyempi liikkumisesteetön kulkuväylä. Lisäksi liikkumisesteisten omatoimiseen liikkumiseen ja erityisesti junanvaihtotilanteisiin liittyvät näkökohdat puoltaisivat tähän kulkuväylään sisältyvien alikulku- ja laituritason välisten yhteyksien järjestämistä mieluummin hisseillä kuin luiskilla.

Korostan lopuksi sitä, että valtion viranomaisen ja kaupungin ryhtyessä tällaiseen joukkoliikennepalvelujen käyttöön vaikuttavaan merkittävään hankkeeseen on sen suunnittelussa ja toteuttamisessa kiinnitettävä riittävää huomiota yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa sekä liikkumisvapautta koskeviin perusoikeusnäkökohtiin. Kysymys on liikkumisesteetön rakentamisen lisäksi myös siitä, kuinka hyvin julkista valtaa edustavat valtion viranomaiset ja kunnat muutoinkin ottavat perusoikeudet huomioon joukkoliikenteen käyttäjien kannalta merkittävässä ratkaisuisaan.

Totean, että ennen tämän kanteluasian ratkaisemista Keravan aseman muutoshanketta koskevassa asiassa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Saadun tiedon mukaan Keravan kaupunginvaltuuston 17.11.2003 hyväksymään kaupungin vuoden 2004 talousarvioon sisältyy määräraha aseman hissien rakentamista varten (käytettäväksi kaupungin osuuteen asematunneliin suunnitelluista hisseistä).

3.4.3

Alueellista ympäristökeskusta koskeva kanteluväite

B on epäillyt alueellisen ympäristökeskuksen (Uudenmaan ympäristökeskuksen)

laiminlyöneen asiassa MRL:n mukaisen ohjaus- ja valvontatehtävänsä. Tämän johdosta totean, että alueellisen ympäristökeskuksen tehtävänä ei ole yksittäisen rakennuslupakäsittelyn välitön valvonta. Ympäristökeskus ei ole tässä tapauksessa laiminlyönyt valvontavelvollisuuttaan tai ohjaustehtäviään.

3.5

Toimenpiteet

Saatan Keravan kaupungin rakennustarkastajan C:n ja kaupungin ympäristölautakunnan tietoon edellä kohdassa 3.4.1 esittämäni käsityksen liikkumisesteetöntä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta rakennuslupa-asioita käsiteltäessä.

Saatan Ratahallintokeskuksen ja Keravan kaupunginhallituksen ja kaupungin teknisen lautakunnan tietoon edellä kohdassa 3.4.2 esittämäni näkökohdat perusoikeutena turvatun yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon sekä liikkumisvapauden huomioon ottamisesta rautatieaseman liikkumisesteettömiä kulkuyhteyksiä järjestettäessä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Ratahallintokeskukselle ja Keravan kaupunginhallitukselle sekä kaupungin tekniselle lautakunnalle, ympäristölautakunnalle ja rakennustarkastajalle.

Edellä tässä päätöksessä esitetystä on havaittavissa, että liikkumisesteetöntä rakentamista koskevien säännösten ja määräysten soveltamisessa saattaa mm. tämänkaltaisten rautatieasema-alueiden rakentamis-, korjaus- ja muutoshankkeita koskevien rakennuslupa-asioiden yhteydessä syntyä sellaisia tulkinnanvaraisia tilanteita, joiden johdosta hankkeita koskevien luparatkaisujen lopputulosta voidaan pitää liikkumisesteisten kannalta epätyydyttävänä. Sen vuoksi lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä tiedoksi myös ympäristöministeriölle sen harkitsemiseksi, voitaisiinko liikkumisesteisten huomioon ottamista mahdollisesti edistää esimerkiksi rakentamismääräyskokoelman määräyksiä selkeyttämällä, muuttamalla tai täydentämällä.

Lähetän jäljennöksen päätöksestä tiedoksi myös liikenne- ja viestintäministeriölle.

Kantelukirjoitusten liitteet palautetaan kantelijoille.