

13.11.2001

571/4/99

Den avgörande: Justitieombudsman Lauri Lehtimaja

Föredragande: Erkki Hännikäinen

BESLUT MED ANLEDNING AV KLAGOMÅL OM ATT IAKTTAGA HANDIKAPPADES RÄTTIGHETER VID REPARATION OCH ÄNDRING AV BYGGNAD

1 KLAGOSKRIVELSE

Pargas Invalider – Paraisten Invalidit rf (nedan föreningen) har till justitieombudsmannen riktat en 11.3.1999 daterad klagoskrivelse. I skrivelsen kritiserar föreningen ett byggnadslov som byggnadslovssektionen vid Pargas stads miljönämnd 22.5.1998 beviljade Fastighets Ab X för utvidgning av ett bostads- och affärshus och för ändring av användningsändamålet för husets andra våning till en restauranglokal.

Enligt föreningen har handikappade personer ingen möjlighet att besöka restaurangen i husets andra våning. Föreningen anser att stadgandena i 80 § byggnadsförordningen och föreskrifterna i del F1 av Finlands byggbestämmelsesamling inte har iakttagits i samband med beviljandet av byggnadslovet.

Enligt föreningen har ärendets föredragande, byggnadsinspektör P underlåtit att kontrollera innehållet av de ifrågavarande stadgandena och föreskrifterna samt vilselett byggnadslovssektionen så att den har beviljat byggnadslovet.

2 UTREDNING

Byggnadslovssektionen och byggnadsinspektör P har givit en redogörelse och miljöministeriet ett utlåtande med anledning av klagomålet. Kopior av redogörelsen och utlåtandet har sänts föreningen för kännedom.

Föredraganden i ärendet har också per telefon kontaktat restauratrisen för den ifrågavarande restaurangen samt arkitekten som planerat de reparationer och ändringar som utförts i byggnaden.

3 AVGÖRANDE

3.1 Händelseförlopp

Fastighets Ab X inlämnade 4.5.1998 till Pargas stad en ansökan om byggnadslov för utvidgning av ett brandskadat bostads- och affärshus och för ändring av andra våningens användningsändamål

till en restauranglokal. Byggnadsplanerna upptog ingen hiss eller motsvarande arrangemang och inte heller någon ramp för nivåbyte mellan första och andra våningen.

Miljönämndens byggnadslovssektion behandlade ärendet 13.5.1998 och beslöt då återförvisa det för en ny planering, med beaktande av föreskrifterna i byggbestämmelsesamlingens del F1.

Av ett utdrag ur byggnadslovssektionens 22.5.1998 daterade sammanträdesprotokoll framgår att planen ändrats med avseende på fasaden och andra våningen. Den viktigaste ändringen var emellertid att ett litet serveringsutrymme och en inva-WC hade planerats i första våningen. Sektionen ansåg att planen uppfyllde föreskrifterna i byggbestämmelsesamlingens del F1 och beviljade byggnadslovet.

3.2

Tillämpliga rättsregler

Diskrimineringsförbudet i 5 § 2 mom. regeringsformen

Enligt 5 § 2 mom. regeringsformen (numera 6 § 2 mom. Finlands grundlag) fick ingen utan godtagbart skäl ges en annan ställning på grund av bl.a. ålder, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som hänför sig till vederbörandes person. Enligt lagens förarbeten (RP 309/1993 rd) uttrycker paragrafen inte bara det traditionella kravet på rättslig jämlikhet utan också kravet på faktisk jämställdhet. Enligt motiveringen gäller diskrimineringsbestämmelsen också särbehandling. Det är sålunda förbjudet att på en i bestämmelsen nämnd grund särskilt erbjuda olika befolkningsgrupper till och med enahanda tjänster, om detta inte på någon godtagbar grund kan anses berättigat i en viss situation.

Byggnadsförordningens bestämmelse om beaktande av rörelsehindrade

Då gällande 80 § 1 mom. (1158/1993) byggnadsförordningen var av följande lydelse:

”Förvaltnings- och servicebyggnader för ett offentligt samfund samt sådana affärs- och servicelokaliteter till vilka alla med tanke på jämlikheten bör ha tillträde samt tomterna och byggnadsplatserna för dem skall lämpa sig även för sådana personers bruk vilkas förmåga att röra sig och i övrigt handla är begränsad.”

Tillämpningsområdet för byggbestämmelsesamlingens föreskrifter

Enligt 14 § 1 mom. i byggnadslagen gällde *föreskrifterna* i byggbestämmelsesamlingen uppförande av nybyggnader och var förpliktande. *Anvisningarna* i byggbestämmelsesamlingen var inte förpliktande.

Då gällande 15 § byggnadslagen var av följande lydelse:

”Föreskrifterna i byggbestämmelsesamlingen tillämpas, enligt vad som stadgas i 2 mom., även på ändringar och reparationer som kräver byggnadslov. Detsamma gäller ändringar och reparationer för vilka enligt byggnadsförordningen krävs tillstånd eller för vilka annars krävs godkännande av byggnadstillsynsmyndigheten.

I fråga om ändringar och reparationer skall, utgående från byggnaden och dess användning före ansökan om tillstånd, byggbestämmelsesamlingens föreskrifter tillämpas så som åtgärdens art och omfattning samt byggnadens planerade användning kräver. Det skall dock ses till att säkerheten för dem som använder byggnaden inte äventyras och att de sanitära förhållandena för dem inte försämras.”

Föreskrifterna i del F1 av Finlands byggbestämmelsesamling

De av miljöministeriet 16.4.1997 utfärdade föreskrifterna och anvisningarna ”Att bygga tillgängligt och framkomligt, föreskrifter och anvisningar 1997” bifogas detta beslut.

3.3

Rättslig bedömning

En för allmänheten öppen restaurang är otvivelaktigt en i 80 § byggnadsförordningen och byggbestämmelsesamlingens del F1 avsedd affärslokalitet till vilken alla med tanke på jämlikheten bör ha tillträde.

3.3.1

Tillämpning av byggbestämmelsesamlingens del F1

Punkt 2.2.1 i byggbestämmelsesamlingens del F1 fastställer att ”om det är ogörligt att ordna förbindelsen mellan våningsplan som har funktionell anknytning till varandra genom ramper, skall det finnas en hiss eller annat fast installerat arrangemang för nivåbyte för rullstolsbundna”.

I det föreliggande fallet hade första våningens entré-, serverings- och WC-utrymmen fast anknytning till restauranglokaliteterna på andra våningen. Enligt utredningen är det inte möjligt att ordna förbindelse mellan våningsplanen genom ramper. Mellan våningsplanen finns inte heller någon hiss eller annat fast installerat arrangemang för nivåbyte.

Det var emellertid fråga om ändrings- och reparationsåtgärder beträffande vilka 15 § 2 mom. byggnadslagen lämnade miljönämnden en viss tolkningsmarginal vid tillämpningen av byggbestämmelsesamlingens föreskrifter. Enligt det nämnda lagrummet skall i fråga om ändringar och reparationer, utgående från byggnaden och dess användning före ansökan om tillstånd, byggbestämmelsesamlingens föreskrifter tillämpas *så som åtgärdens art och omfattning samt byggnadens planerade användning kräver.*

Enligt det utlåtande som miljöministeriet tillställt justitieombudsmannens kansli hade det i föreliggande fall inte varit möjligt att med stöd av 15 § 2 mom. byggnadslagen avvika från föreskrifterna i punkt

2.2.1 i byggbestämmelsesamlingens del F1 (miljöministeriet 16.4.1997), med beaktande av det antal personer som restauranglokaliteterna var planerade för. Enligt restauratrisens uppgift har restaurangen 65 kundplatser.

Med beaktande av det planerade användningsändamålet för lokaliteterna skulle det ha varit motiverat att föreskrifterna i punkt 2.2.1 i byggbestämmelsesamlingens del F1 hade tillämpats på det sätt som avsågs i miljöministeriets utlåtande. Med hänsyn till byggnadens beskaffenhet och användning före ansökan om byggnadslov, hade arten och omfattningen av reparations- och ändringsåtgärderna emellertid enligt min åsikt inte förutsatt en strikt tillämpning av de ovan nämnda nybyggnadsbestämmelserna, om det varit möjligt att annars beakta de krav som 80 § byggnadsförordningen ställde.

Byggnadsinspektör P och miljönämndens byggnadslovssektion har av misstag tillämpat de tidigare gällande föreskrifterna i byggbestämmelsesamlingens del F1 (miljöministeriet 14.6.1984). Tillämpningen av de tidigare gällande föreskrifterna på byggnader där det tillhandahölls restaurangservice var bl.a. beroende av *hur många som använde byggnaden samt vilka möjligheter det fanns att få motsvarande service i närheten eller på orten*. Tillämpningen av de föreskrifter i byggbestämmelsesamlingens del F1 som gällde när byggnadslovet beviljades var inte längre beroende av de nämnda omständigheterna.

Byggnadsinspektör P och miljönämndens byggnadslovssektion förför felaktigt då de försummade att kontrollera innehållet i de gällande byggbestämmelserna och följaktligen tillämpade felaktiga föreskrifter.

3.3.2

laktagandet av 80 § byggnadsförordningen

Även om 15 § 2 mom. byggnadslagen lämnade en viss tolkningsmarginal vid tillämpningen av byggbestämmelserna, berättigade det nämnda lagrummet inte till avvikelser från det i 80 § byggnadsförordningen angivna grundläggande kravet enligt vilket sådana affärs- och servicelokaliteter till vilka alla med tanke på jämlikheten bör ha tillträde skall lämpa sig även för sådana personers bruk vilkas förmåga att röra sig och i övrigt handla är begränsad. Den tolkningsmöjlighet som 15 § 2 mom. byggnadslagen erbjöd gällde endast det sätt eller de byggtekniska lösningar genom vilka detta krav uppfylldes.

I det ifrågavarande fallet finns de egentliga restauranglokaliteterna – restaurangsalen och ett kabinett – i byggnadens andra våning. Från huvudentrén i första våningen leder trappor upp till andra våningen.

Mellan våningarna finns det ingen hiss eller något annat arrangemang för nivåbyte och inte heller någon ramp för rullstolsbundna. På byggnadens baksida finns det i marknivån en annan ingång som leder direkt till andra våningen. På grund av den ojämna terrängen och ett antal trappsteg lämpar sig inte heller denna ingång för rullstolsbundna. Rullstolsbundna personer måste således bäras om de vill besöka byggnadens andra våning.

Under behandlingen av byggnadslovsärendet ändrades de ursprungliga planerna så att i första våningen placerades ett litet fönsterlöst serveringsutrymme med fem kundplatser samt en inva-WC. Utrymmet har egen ingång och lämpar sig också för rörelsehindrade. Trots den goda avsikten är det möjligt att rörelsehindrade personer upplever att de ändringar som gjorts i byggnadsplanerna t.o.m. ökar ojämlikheten med avseende på restaurangservicen. Eftersom det i byggnadslovet godkända arrangemanget kan ses som en indelning i "första och andra klassens medborgare" uppfyller det enligt min mening inte de i 80 § byggnadsförordningen ställda kraven.

Som motivering till arrangemanget har man veterligen anfört att det är fråga om en brandskadad byggnad och att en installation av hiss eller något annat arrangemang för nivåbyte skulle ha orsakat så betydande extrakostnader att byggnaden eventuellt inte hade reparerats och sålunda blivit helt oanvänd. Denna omständighet har emellertid inte utan sådant undantagslov som 132 § byggnadslagen avsåg berättigat till avvikelser från de krav som 80 § byggnadsförordningen ställde. I det föreliggande fallet hade undantagslov inte beviljats.

Med stöd av det som anförs ovan anser jag att miljönämndens byggnadslovssektion förfor lagstridigt genom att 22.5.1998 bevilja det i klagomålet nämnda byggnadslovet utan att vederbörligen beakta 80 § byggnadsförordningen. Byggnadslovet beviljades i strid med byggnadsinspektör P:s föredragning. Eftersom P emellertid inte reserverade sig mot byggnadslovssektionens beslut är han också själv ansvarig för beslutet.

4

SAMMANDRAG OCH ÅTGÄRD

Med anledning av det som anförs ovan uppmärksammar jag för framtiden byggnadsinspektör P och Pargas miljönämnd på skyldigheten att vid behandlingen av byggnadslovsärenden vederbörligen beakta de bestämmelser om tillgänglighet som numera ingår i 53 § markanvändnings- och byggförordningen, samt på skyldigheten att omsorgsfullt kontrollera vilka byggbestämmelser som är i kraft. I detta syfte sänder jag kopior av detta beslut till P och miljönämnden.

Jag vill i detta sammanhang också fästa P:s och nämndens uppmärksamhet vid att grundrättighetsreformen betonar handikappades rätt till jämlikt bemötande på alla samhällsområden. I 6 § 2 mom. Finlands grundlag stadgas uttryckligen att ingen utan godtagbart skäl får ges en annan ställning bl.a. på grund av ålder, hälsotillstånd eller handikapp. Avsikten har varit att maximera den faktiska jämlikheten, vilket förutsätter aktiva åtgärder också från det allmännas sida. Enligt 22 § grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna respekteras.

Enligt min uppfattning är det på de ovan angivna grunderna skäl att i framtiden fästa större avseende vid rörelsehindrade personers behov, också när ändrings- och reparationsåtgärder i gamla byggnader planeras.

Kopior av detta beslut sänder jag även till Pargas stadsstyrelse och till miljöministeriet för kännedom.

Bilagorna till föreningens skrivelse returneras härmed.