



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (6)

7.12.2021

VTDno-2021-1364

Ympäristöministeriö
kirjaamo@ym.fi

Lausuntopyyntönnö VN/279/2018

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto kaavoitus- ja rakentamislain hallituksen esitysluonnoksesta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta antaa asiassa lausuntonsa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että uudessa kaavoitus- ja rakentamislainsäädännössä esteettömyys tulisi huomioida kokonaisvaltaisena asiana. Esteettömyys tulisi sisällyttää sekä lain 1 §:n tavoitteisiin, että sisällöllisiksi vaatimuksiksi eri kaavatasoille. Ei ole pidettävä riittävänä, että esteettömyys tulisi nimenomaisesti huomioiduksi lähinnä rakentamista koskevissa säännöksissä sekä mahdollisuuksien mukaan huomioon otavana seikkana yleisten alueiden suunnittelussa. Mitä ylemmällä kaavahierarkiatasolla esteettömyys huomioidaisiin, sitä suuremmalla todennäköisyydellä se ulottuisi toteutukseen saakka.

Esteettömyyden lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa lausunnonsa alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksia.

Yhdenvertaisuusvaikutusarvioinnin osalta valtuutettu toteaa, ettei luonnosesityksestä käy ilmi vaikutusten arviointia vammaisten henkilöiden osalta, vaikka asianomaista sääntelyä voidaan pitää keskeisenä vammaisten

henkilöiden yhteiskuntaan osallistumisen ja tosiasiallisen yhdenvertaisuuden kannalta.

Saamelaisten oikeuksien osalta vaikutusten arviointi on taas suppea.

8 §

Saamelaisten oikeudet

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että alkuperäiskansa saamelaisten oikeudet huomioidaan kaavoitus- ja rakentamislaisissa. Neuvotteluvelvoite, tai kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen edellytysten heikentämiskielto, eivät saa olla laissa matalammalla tasolla kuin esitetystä uudistuksessa saamelaiskäräjälain osalta.

20 §

Maakuntakaavan

laadulliset vaatimukset

Luonnosesityksen 20 §:n mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomioita:

1. aluerakenteen taloudellisuuteen, toimivuuteen ja kestävyteen;
2. liikennejärjestelmän toimivuuteen ja kestävyteen sekä ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin;
- —
7. virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyteen ja viherrakenteen jatkuvuuteen.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan maakuntakaavan laadullisiin vaatimuksiin on lisättävä esteettömyys. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, joka on Suomessa voimassa lain tasolla, määrittää, että yhteiskuntaamme tulee rakentaa yhä esteettömämmäksi ja saavutettavammaksi.

Vammaisyleissopimuksen 9 artiklan 1.a kohdan mukaan, jotta vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla, sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistamiseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin, sekä muihin yleisille 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;

Esteettömyys ja saavutettavuus on vammaisyleissopimuksen läpileikkaava periaate, jota yhdenvertaisuuslain (1325/2014) syrjinnän kiellot osaltaan konkretisoivat. Vammaisyleissopimusta valvova CRPD-komitea on 9 artiklaa (Esteettömyys ja saavutettavuus) koskevassa yleiskommentissaan linjannut seuraavaa:

kohta 4: Esteettömyys ja saavutettavuus ovat yksi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen perustana olevista keskeisistä periaatteista ja tärkeä edellytys sille, että vammaiset henkilöt voivat nauttia yhdenvertaisesti muiden kanssa kansalaisoikeuksista sekä poliittisista, taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. Esteettömyyttä ja saavutettavuutta ei pidä tarkastella vain tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta vaan myös keinona investoida yhteiskuntaan ja olennaisena osana kestävä kehityksen toimintaohjelmaa.

kohta 14: Myös yhdenvertaisuuden käsite on muuttunut kansainvälisessä oikeudessa viime vuosikymmenten aikana, ja siirtyminen muodollisesta yhdenvertaisuudesta tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen on vaikuttanut sopimuspuolten velvollisuuksiin. Valtioiden velvollisuus huolehtia esteettömyydestä ja saavutettavuudesta on olennainen osa niiden uutta velvollisuutta kunnioittaa, suojella ja toteuttaa yhdenvertaisuuteen liittyviä oikeuksia. Esteettömyyttä ja saavutettavuutta tulisi näin ollen tarkastella saavutettavuutta koskevan oikeuden yhteydessä nimenomaan vammaisuuden näkökulmasta. Vammaisten henkilöiden oikeus saavutettavuuteen varmistetaan esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevien standardien tarkalla täytäntöönpanolla. Jo olemassa olevien yleisölle avointen tai yleisölle tarjolla olevien esineiden, tilojen, tavaroiden ja palvelujen saavutettavuuden esteet olisi poistettava asteittain järjestelmällisesti ja ennen kaikkea jatkuvan seurannan alaisuudessa, jotta lopulta voidaan saavuttaa täysimääräinen esteettömyys ja saavutettavuus.

kohta 28: Sopimuspuolilla on velvollisuus kehittää, saattaa voimaan ja valvoa kansallisia esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevia standardeja. Jos voimassa ei vielä ole asiaa koskevaa lainsäädäntöä, ensimmäinen askel on sopivan lainsäädäntökehityksen laatiminen. Sopimuspuolten olisi tarkasteltava kattavasti esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevaa lainsäädäntöä ja pyrittävä tunnistamaan,

seuraamaan ja käsittelemään lainsäädännön ja täytäntöönpanon puutteita. — — On tärkeää, että tällaisten säädösten ja määräysten tarkistamisessa ja laatimisessa kuullaan tiiviisti vammaisia henkilöitä ja heitä edustavia järjestöjä (4 artiklan 3 kohta) ja muita asiaan liittyviä sidosryhmiä, kuten akateemisen yhteisön jäseniä sekä arkkitehtien, kaupunkisuunnittelijoiden ja muotoilijoiden asiantuntijajärjestöjä. Yleissopimuksen mukaisesti (4 artiklan 1 kohdan f alakohta) lainsäädäntöön tulisi sisältyä ja sen lähtökohtana tulisi olla kaikille sopiva suunnittelu. [CRPD-komitean yleiskommentti nro 2 esteettömyys ja saavutettavuus.pdf](#)

Lisäksi valtuutettu painottaa olevan selvää, ettei esteettömän yhteiskunnan rakentaminen liity pelkästään vammaisiin ihmisiin, vaan se hyödyttää kaikkia yhteiskunnan jäseniä. Esimerkiksi ikääntyneet henkilöt pystyvät toimimaan asuinalueillaan itsenäisesti entistä pidempiä aikoja, mikäli ympäristö ja sen palvelut ovat suunniteltu ja toteutettu esteettömiksi.

29 § ja 39 §

Yleiskaavan ja asemakaavan laadulliset vaatimukset

Edellä esitetyin perustein valtuutettu katsoo, että esteettömyyden vaatimus tulee sisällyttää nimenomaisena käsitteenä niin ikään yleiskaavaa, että asemakaavaa koskeviin laadullisiin vaatimuksiin.

107 §

Yleisen alueen laatuvaatimukset ja suunnittelu

Yleisen alueen laatuvaatimusten osalta luonnosesityksen 107.2 §:n mukaan yleinen alue on toteutettava siten, että alue täyttää toimivuuden, turvallisuuden, terveellisyyden ja viihtyisyyden vaatimukset ja sopeutuu ympäristöönsä. Lisäksi aluetta toteutettaessa on mahdollisuuksien mukaan ja alueen luonne huomioon ottaen edistettävä ympäristön esteettömyyttä, liikku-
misen kestävyyttä, luonnon monimuotoisuutta ja yhteiskunnan vähähiilisyttä sekä ilmastonmuutoksen hillintää ja ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin ja riskeihin varautumista.

Valtuutetun näkemyksen mukaan on hienoa, että yleisen alueen osalta esteettömyys on huomioitu säännösten tasolla. Valtuutettu esittää kuitenkin sanamuodon jännevöittämisestä esteettömyyden osalta ja ehdottaa, että

esteettömyys lisätään 107.2 §:n ensimmäiseen virkkeeseen, jolloin esteettömyydestä tulisi, toisin kuin nyt on ehdotettu, ehdoton sisältövaatimus.

Voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 5.1 §:n mukaan alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää: 1) turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista; — —.

Valtuutetun näkemyksen mukaan nykyisen lain 5.1 §:n edistämisvelvollisuuden heikentämiselle ei ole perusteita uudessa laissa.

Vammaisyleissopimusta koskevan hallituksen esityksen mukaan ”Vammaispoliittisessa ohjelmassa edellytetään, että kaikille sopivan suunnittelun periaatteet otetaan huomioon lainsäädäntöä kehitettäessä ja edistetään esteettömyystulkintojen yhdenmukaistamista. Lisäksi ohjeistetaan esteettömyyden huomioon ottamista osana lähiympäristöjen kaavoituksen ja muun suunnittelun ohjausta sekä edistetään kaikille sopivan suunnittelun periaatteiden mukaisten menetelmien käyttöönottoa korjausrakentamisessa.”

Vammaisyleissopimuksen hallituksen esityksessä on 9 artiklan (Esteettömyys ja saavutettavuus) osalta tuotu esille maankäyttö- ja rakennuslain säännöksistä ainoastaan lain 5 ja 117 e §:t, joista 5 § valtuutetun käsityksen mukaan on joko jäämässä pois uudesta laista tai on tulossa sinne liudennussa muodossa.

Valtuutettu kannattaa luonnosesityksen 107 §:ään sisällytettyä asetuksenantovaltuutta.

205 §

Kokoontumistilat

Kokoontumistiloja koskeviin perusteluihin (s. 409) lienee livahtanut ajatusvirhe. Siellä todetaan seuraavaa: ”Ottaen huomioon, että kokoontumistila lähtökohtaisesti on sellaista palvelutilaa, johon kaikilla on oltava mahdollisuus päästä, tulee kokoontumistilan täyttää liikkumisesteettömyyden vaatimukset. Kohtuullista myös on, että liikkumisesteisille turvataan pääsy tilapäisiinkin yleisörakennelmiin, jos ei muutoin niin järjestämällä riittävästi henkilökuntaa pääsyä varmistamaan. Sovellettavaksi tulee valtioneuvoston asetus rakennuksen esteettömyydestä (241/2017).”

Lausahdusta, ”jos ei muutoin niin järjestämällä riittävästi henkilökuntaa pääsyä varmistamaan”, ei voida pitää asianmukaisena. Suomi on vammaisyleissopimuksen sopimusosapuolena sitoutunut takaamaan ja kehittämään

esteetöntä ja saavutettavaa yhteiskuntaa, johon ei kuulu vammaisten ihmisten kantaminen esteelliseksi rakennettujen palveluiden takia.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytännössä on katsottu, että yleisölle avoimien palveluiden on lähtökohtaisesti oltava kaikille saavutettavissa. Esteettömyys eroaa kohtuullisista mukautuksista siinä, että velvollisuus esteettömyyden toteuttamiseen syntyy jo ilman nimenomaista pyyntöä. Yleisölle avoimen palvelun järjestäminen esteellisesti voi olla yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaisesti oikeutettavissa vain poikkeuksellisesta hyväksyttävästä syystä. (ks. [Yhdenvertaisuus ja tasa-arvolautakunta 150/2016, 20.4.2017](#), [Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 699/2019, 3.6.2020](#) ja [Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 579/2018, 8.10.2020](#)).

Luku 12.6

Yhdenvertaisuus

Esitysluonnoksen luku 12.6 (Yhdenvertaisuus) käsittelee yhdenvertaisuutta lähinnä maanomistajien näkökulmasta kaavoituksen osalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää, että luvussa nostetaan esille myös muita keskeisiä yhdenvertaisuusnäkökohtia, kuten lausunnossa esiin nostettu esteettömyys ja saamelaisten oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin. Luku 12.14 saamelaisten oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin on suppea ja pitää sisällään lähinnä suoria pykäläviittauksia.

Luvussa 12.6 todetaan seuraavaa: ”Yhdenvertaisuuden vaatimus edellyttää, että henkilöihin kohdistuvat lain erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä erot henkilöiden välillä saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 8/2020 vp, s. 2).” (s. 555) Valtuutettu toteaa, että yhdenvertaisuuden vaatimus on huomattavasti edellä esitettyä laajempi ja pitää tärkeänä, että määritelmää laajennetaan.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman



Ylitarkastaja

Pamela Sarasmo