

10.12.2025

EOAK/6206/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Susanna Wähä

OULUN RAKENNUSVALVONNAN MENETTELY

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Oulun kaupungin rakennusvalvonnan neuvonnan lainmukaisuutta eläinlääkäriaseman liiketilojen rakentamiseen liittyen. Kantelun kohteena on erityisesti vaatimus esteettömien wc-tilojen rakentamisesta.

2 SELVITYS

2.1 Otsikko

Kantelun johdosta pyydettiin Oulun rakennusvalvonnan lausunto ja selvitys. Käytettävissäni on ollut seuraavat asiakirjat:

- Oulun kaupungin rakennusvalvonnan vastaus kanteluun 3.3.2025
- Rakennusvalvonnan johtajan selvitys 25.2.2025, liitteet:
 - 1) Henkilöstötilat -opas henkilöstösäädösten soveltamisesta työpaikoilla
 - 2) Sähköpostiketju eläinlääkäriasema esteetön wc
- Tarkastusinsinöörin selvitys 20.2.2025, liitteet:
 - 1) Sähköposti koskien esteettämiä wc-tiloja
 - 2) Rakennusluvan 2024-359 keskustelut asiointipalvelussa
 - 3) Rakennusluvan 2024-359 muisto ennakkoneuvotteluista 1 ja 2
 - 4) Rakennusluvan 2024-1525 keskustelut asiointipalvelussa
 - 5) Sähköposti koskien ennakkoneuvottelumuistion toimittamista
 - 6) Sähköpostikeskustelu koskien ennakkoneuvottelu 1 ajankohtaa
 - 7) Sähköpostikeskustelu koskien ennakkoneuvottelu 2 ajankohtaa
 - 8) Sähköpostikeskustelu koskien ennakkoneuvottelumuistiot ja kutsujen saapumista

- 9) Sähköpostikeskustelut koskien esteettömiä wc-tiloja 4 kpl
- 10) Sähköpostikeskustelu koskien käsijohteita
- 11) Sähköpostikeskustelut koskien muutoslavan 2024–1525 laskua 6 kpl
- 12) Vastaus sähköpostiin koskien esteettömiä wc-tiloja

3 RATKAISU

- 1) Katson Oulun kaupungin rakennusvalvonnan menetelleen ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden näkökulmasta hyvän hallinnon vastaisesti, kun kantelijan kysymyksiin on jätetty vastaamatta tai vastattu vain osittain ja esitetty neuvontana vaatimuksia, joiden sisältöä ei ole pystytty yksilöimään.
- 2) Kiinnitän rakennusvalvontatoimien toteuttamisessa rakennusvalvontaviranomaisen huomiota siihen, että viranomaisen toiminnan on perustuttava lakiin

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Asiallisen virkakielen vaatimus

Apulaisoikeusasiamies pyysi Oulun kaupungin rakennusvalvonnalta selvityksen ja lausunnon.

Hallintolaissa (434/2003) on säädetty myös virkakielen asiallisuusvaatimuksesta. Hallintolain 9 §:n mukainen hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hyvään hallintoon kuuluu myös asianmukainen asiakaspalvelu. Tämä tarkoittaa muun muassa asiallista ja neutraalia kielenkäyttöä. Hallintoasian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu asiallinen käytös ja tähän liittyvä neutraali kielenkäyttö sekä suullisessa kanssakäymisessä että viranomaisen laitimissa, asiakasta koskevissa asiakirjoissa. Viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan on käytettävä sellaista kieltä ja sellaisia ilmaisuja, jotka ovat hyvän tavan mukaisia.

Tämä vaatimus tarkoittaa loukkaavien ja väheksyvien ilmausten välttämistä, eikä asialliseen virkakieleen näin ollen kuulu hallinnon asiakkaan osaamisen arviointi tai luonnehdinta.

Rakennusvalvonnan johtajan selvityksen mukaan: ”Rakennusvalvonta on pyrkinyt myös ohjaamaan keskustelua käytäväksi kelpoisen suunnittelijan avustamana tai kanssa, jolloin asia olisi voinut olla helpommin käsiteltävissä. Rakennusvalvonta neuvoo ja ohjaa, mutta näkemykseni mukaan lain tarkoituksena on kuitenkin ohjata suunnittelu osaaville tahoille eikä rakennusvalvonnan tehtävänä ole erityisesti kouluttaa rakennushankkeeseen ryhtyviä erityisosaamisaloista, vaikka neuvontaa, ohjausta ja selvityksiä kohtuullisessa määrin rakennusvalvonta viranomaisohjauksena tekee.”

Rakentamista koskeva lainsäädäntö edellyttää tietyntyyppisissä rakentamishankkeissa suunnittelijaa ja suunnittelijalle on voitu asettaa hankkeen vaativuuden edellyttämiä pätevyysvaatimuksia. Tästä olen yhtä mieltä Oulun rakennusvalvonnan kanssa. Lainsäädäntö ei kuitenkaan aseta erityisiä osaamis- tai pätevyysvaatimuksia rakennushankkeeseen ryhtyvälle tai hallinnon asiakkaalle.

Kiinnitän Oulun kaupungin rakennusvalvonnan huomiota siihen, että laki ei edellytä, että rakennusvalvonnan asiakkaan tulisi käyttää rakennushankkeen suunnittelijaa tai muutakaan rakentamisen ammattilaista asiamiehenä ohjausta ja neuvontaa koskevassa asiointissaan. Viranomaisen antaman kirjallisen tai suullisen ohjauksen, rakennushanketta koskevien suositusten sekä esitettyjen kehotusten ja vaatimusten tulee olla ymmärrettäviä ja selkeitä.

Totean, että hyvän kielenkäytön asiallisuusvaatimuksen toteutumisella on merkitystä myös viranomaistoiminnan puolueettomuusperiaatteen toteutumisessa. Hallintolain 6 §:ssä määritelty puolueettomuusperiaate edellyttää objektiivista menettelyä niin, että viranomaisen toiminta ja päätöksenteko eivät saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Asiaankuulumattomien ilmaisujen käyttäminen viranomaisen antamassa virallisessa lausuntoasiassa on omiaan vaarantamaan myös käsitystä viranomaistoiminnan puolueettomuudesta.

3.2 Esteettömyysvaatimusten sisältö ja hallinnon lainalaisuus

Kanteluasiassa rakennusvalvonnalle esitetty keskeinen kysymys on ollut, miksi kooltaan pienehkön eläinlääkäriaseman toimitiloissa tulee olla kaksi esteetöntä wc-tilaa. Kantelija on tilojen suunnitteluvaiheessa kokenut, että kaksi esteetöntä wc-tilaa on ollut rakennusvalvonnan edellytys myönteiselle luparatkaisulle. Kantelija on myöhemmin tilaratkaisujen muutosten myötä halunnut perusteet sille, miksi on ollut pakollista rakentaa kaksi esteetöntä wc-tilaa.

Totean, että syrjinnän kiellolla, esteettömyydellä ja saavutettavuudella, jotka ovat vammaisyleissopimuksen johtavia periaatteita, toteutetaan perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta. Vammaisyleissopimus asettaa sopimusosapuolille esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevan aktiivisen toimintavelvoitteen.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa esteettömyydestä huolehtiminen on asetettu rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuudeksi. Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus ja sen piha- ja oleskelualueet suunnitellaan ja rakennetaan niiden käyttötarkoituksen, käyttäjämäärän ja kerrosluvun edellyttämällä tavalla siten, että esteettömyys ja käytettävyys otetaan huomioon erityisesti lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden kannalta (MRL 117 e §).

Esteettömyydestä annetun valtioneuvoston asetuksen (241/2017) 10 §:n 1 momentin mukaan, sellaisena kuin se kantelua koskevaa asiaa käsiteltäessä on ollut, muussa rakennuksessa kuin asuinrakennuksessa on oltava sen käyttötarkoitus, toiminnalliset kokonaisuudet ja kulkuyhteyksien pituus huomioon ottaen tarpeellinen määrä tarkoituksenmukaisesti sijoitettuja wc-tiloja, jotka soveltuvat pyörätuolin ja pyörillä varustetun kävelytelineen käyttäjille. Edellä tarkoitettujen wc-tilojen on sijaittava siten, ettei käyttäjän ja avustajan sukupuoli vaikuta mahdollisuuteen käyttää niitä, ja ne on merkittävä liikkumisesteisen tunnuksella.

Oulun kaupungin rakennusvalvontajohtaja on selvityksessään todennut, että esteettömiä wc-tiloja koskeva keskustelu on käyty rakennushankkeen luparatkaisun jälkeen. Lausunnossa esteettömyysmerkinnän poistoa koskevaan kantelijan vaatimukseen on todettu, että tarvitaan jo hyväksytyn luvan muutoslupa.

Kantelijan esittämään kysymykseen esteettömien tilojen pakollisuudesta ja suunnittelijan lupahakemusvaiheessa saadusta ”olisi hyvä” -ohjauksesta, rakennusvalvontajohtaja on myöntänyt, että rakennusvalvonnan neuvonta ja ohjaus olisi tässä tapauksessa mitä ilmeisemmin tullut olla selvempää. Lausunnon mukaan neuvontaa on pyritty viesti viestiltä selkeyttämään. Rakennusvalvontajohtajan mukaan suunnitteluratkaisut ovat usein määräysten mukaisten vaatimusten mukaisia sovellettuja kokonaisuuksia, jolloin jokainen osa vaikuttaa toiseen. Osaavan suunnittelijan (rakennussuunnittelija tässä tapauksessa) esittämät erilaiset vaihtoehdot voivat hyvinkin kaikki olla hyväksyttäviä. Tässä tapauksessa rakennusvalvonta on hyväksynyt esitetyn ratkaisun.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Totean, että yksi rakentamismääräysten uudistamisen tavoite oli tuoda selkeyttä ja tehdä eroa sitovien vähimmäisvaatimusten ja suositusluonteisten ohjeiden välillä. Esteettömyyttä koskevan asetuksen tavoitteena on sovittaa yhteen tavoite alentaa rakentamisen kustannuksia ottaen kuitenkin huomioon YK:n vammaisyleissopimuksen vaatimukset.

Kiinnitän Oulun rakennusvalvonnan huomiota siihen, että wc-tiloja koskeva valtioneuvoston asetuksen säännös (10 §) jättää soveltajalle harkintaa, mikä on tarpeellinen määrä tarkoituksenmukaisesti sijoitettuja esteettömiä wc-tiloja. Määrä riippuu asetuksen perustelumuition mukaan muun ohella rakennuksen käyttötarkoituksesta, toiminnallisista kokonaisuuksista ja yhtäaikaisestä käyttäjämäärästä. Näin ollen ehdotonta velvollisuutta kahteen esteettömään wc-tilan suunnitteluun ja toteutukseen, ei ole voinut johtaa laista tai valtioneuvoston asetuksesta.

Lisäksi kiinnitän Oulun rakennusvalvonnan huomiota siihen, että viranomaistoiminnan lakisidonnaisuus edellyttää, että viranomainen osaa omassa neuvonta- ja ohjaustyössään erottaa hyvään suunnitteluratkaisuun liittyvät näkemyksensä lain asettamista minivaatimuksista. Koska kyseessä olevien säännösten soveltaminen mahdollistaa tapauskohtaisen harkinnan, ei tällaisten harkintaan perustuvien johtopäätösten esittäminen sitovina ja ehdottamina kuuluu hyvään hallintoon. Tehty harkinta ja sen perusteena olevat säännökset tulee ilmoittaa ratkaisussa ja mikäli esimerkiksi sama tila voidaan suunnitella usealla eri tavalla esteettömyyssäännökset huomioon ottaen tämä tulisi ilmetä myös päätöksestä. Toisin sanoen harkinnanvaraisessa asiassa luvanmyöntämisen edellytyksiä ei tule myöskään viranomaispäätöksellä vaikeuttaa taikka asettaa uusia velvoitteita, jotka eivät perustu lakiin.

Koska Oulun kaupungin rakennusvalvontajohtaja on lausunnossaan todennut neuvonnan epäselvyyden asiassa, tyydyn kiinnittämään rakennusvalvonnan huomiota vastaisuudessa lakisidonnaisuuden edellyttämään huolellisuuteen neuvonnassa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.1 ja 3.2 esittämäni käsityksen lainvastaisesta menettelystä Oulun kaupungin yhdyskuntalautakunnan ja rakennusvalvonnan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Oulun kaupungille.