YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

19.1.2023 VVTDno-2023-30

Eduskunnan ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asunto-osakeyhtiölain muuttamisesta (HE 250/2022 vp)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle asunto-osakeyhtiölain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 250/2022 vp). Yhdenvertaisuusvaltuutettu lausuu hallituksen esityksen johdosta seuraavaa:

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää hallituksen esityksen tavoitetta parantaa asunto-osakeyhtiöiden rakennusten ja kiinteistöjen yhteisten tilojen esteettömyyttä kannatettavana. Valtuutettu saa jatkuvasti yhteydenottoja, jotka liittyvät vakaviin puutteisiin asumisen esteettömyydessä. Esteettömyydellä tarkoitetaan taloyhtiön kohdalla esimerkiksi esteetöntä liikkumista asuntoon ja sieltä pois sekä mahdollisten apuvälineiden säilytystä taloyhtiön yhteisissä tiloissa. Hallituksen esityksessä valittu esteellisyyteen puuttumisen toteuttamistapa on kuitenkin ristiriidassa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan ja säädösvalmistelun kanssa sekä Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa.

Yhdenvertaisuuslain sisältö

Yhdenvertaisuuslakia (1325/2014) sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa, pois lukien yksityis- ja perhe-elämän piiriin kuuluva toiminta sekä uskonnonharjoitus. Yhdenvertaisuuslaki ja sen 8 §:n mukainen syrjintäkielto soveltuu myös asumiseen ja taloyhtiöiden toimintaan.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä kielletään syrjintä muun muassa vammaisuuden perusteella. Myös kohtuullisten mukautusten epääminen on yksi syrjinnän muodoista yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin perusteella. YK:n vammaisyleissopimuksen 2 artiklan mukaan kohtuullisella mukauttamisella tarkoitetaan tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaan viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammainen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on päätöksessään (647b/2019, 11.2.2021) linjannut taloyhtiön olevan yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukainen palveluntarjoaja ja näin ollen velvollinen toteuttamaan kohtuulliset mukautukset, perustaen näkemyksensä perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen laintulkintaan. Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota vammaisen henkilön yhdenvertaisten oikeuksien tosialliseen toteutumiseen. Asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) 10 §:n osakkeenomistajien yhdenvertaisuusperiaate on sinällään asianmukainen, mutta kyseinen säännös ei yksinään ota riittävällä tavalla huomioon taloyhtiön asukkaiden erilaisia lähtökohtia. Kaikkien asukkaiden samanlainen kohtelu ei aina riitä takaamaan yhdenvertaisuuden toteutumista taloyhtiössä. Päinvastoin tällainen menettely johtaa usein syrjivään tilanteeseen (ns. välillinen syrjintä, josta säädetään yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä). Olennaista yhdenvertaisuuden kannalta on, että lähtökohtaisesti kaikki asukkaat voisivat yhdenvertaisesti käyttää kaikkia yhtiön tiloja sekä elää itsenäisesti asunto-osakeyhtiöiden omistamissa tiloissa. Asukkaiden elämäntilanteet voivat muuttua ja esimerkiksi asunto-osakeyhtiön osakkeita hankittaessa hyväksytyt taloyhtiön ja huoneistojen rakenteet voivat asukkaan muuttuneen elämäntilanteen vuoksi muodostua myöhemmin esteellisiksi. Esteettömyys palvelee juuri tätä tarkoitusta ja palvelee lisäksi myös useita muitakin ihmisryhmiä kuin vammaisia henkilöitä. Esteettömyyden laiminlyönti saattaa johtaa yhdenvertaisuuslaissa kiellettyyn syrjintään.

YK:n vammaisyleissopimuksen ja sen tulkintakäytännön sisältö

Suomea sitova YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRPD, 27/2016) on saatettu voimaan lailla ja on siten suoraan sovellettavaa oikeutta Suomessa. CRPD-sopimus asettaa vahvan velvoitteen arvioida lakiesitysten vaikutuksia vammaisiin henkilöihin. YK:n vammaisyleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Perustuslain 2 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia seuraa, että julkista valtaa käytettäessä on otettava huomioon yleissopimuksen määräykset.

Vammaisyleissopimuksen 4 artiklassa edellytetään huomioimaan vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien suojelu ja edistäminen kaikissa politiikoissa ja ohjelmissa. Lisäksi 4 artiklan mukaisesti vammaisia henkilöitä koskevissa lainsäädäntö- ja päätöksentekoprosesseissa tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta. Tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevan vammaisyleissopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen kohtuullisten mukautusten tekemisen.

YK:n vammaisyleissopimuksen saavutettavuutta ja esteettömyyttä koskevan 9 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin, sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin, sekä kaupunki- että maaseutualueilla.

Esteettömyyden ja saavutettavuuden järjestämisen tarkoituksena on, että vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla yhdenvertaisesti muiden kanssa. Asuminen on kaikille kuuluva perusoikeus ja asunto on sopimuksessa tarkoitettu fyysinen ympäristö. YK:n vammaisyleissopimuksen tarkoittamalla yhdenvertaisella pääsyllä fyysiseen ympäristöön tarkoitetaan asunto-osakeyhtiön kannalta vammaisen henkilön hallinnoiman asunnon esteettömyyden lisäksi esteetöntä liikkumista asuntoon ja sieltä pois, taloyhtiöiden yhteisten tilojen yhdenvertaista käyttöä ja liikkumista niissä esteettömästi, mahdollisten apuvälineiden säilytystä taloyhtiön yhteisissä tiloissa sekä invapaikkoja invatunnuksella varustetuille ajoneuvoille.

Asunto-osakeyhtiölain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen sisältö

Yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisilla on toiminnassaan velvoite edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuutta tukee perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Viranomaisten tulee arvioida merkittävien hankkeiden ja toimien yhdenvertaisuusvaikutuksia. Myös lainvalmistelun yhteydessä tulisi aina tehdä arvio valmistellun uudistuksen mahdollisista yhdenvertaisuusvaikutuksista. Jotta valmistelussa yhdenvertaisuusvaikutukset tulevat asianmukaisesti arvioiduksi, tulisi arviointia tehdä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jo sääntelyä alustavasti mietittäessä ja suunniteltaessa. Yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa edesauttaisi sitä, että arvioinnilla olisi vaikutusta säädösehdotuksessa valittavan ratkaisun kannalta.

Hallituksen esityksen lausuntopalautetta koskevassa luvussa 5 todetaan (s. 41), että ”Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan taloyhtiön pitäisi rahoittaa esteettömyyden parannukset taloyhtiön yleisissä tiloissa”. Hallituksen esityksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun ehdotus tarkoittaisi ”mittavia lisäkustannuksia taloyhtiön osakkaille, koska kaikki olemme jossain vaiheessa liikuntarajoitteisia ikääntyessämme”. Valtuutettu huomauttaa, että hallituksen esityksessä ei ole tehty eroa vammaisten henkilöiden kohtuullisten mukautusten ja taloyhtiön yleisten esteettömyysparannusten välillä. Esteettömyydestä on erotettava kohtuullinen mukautus, joka on aina tapauskohtainen ja yksittäiselle henkilölle tietyssä tilanteessa myönnetty toimenpide. Taloyhtiöllä on YK:n vammaisyleissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaan velvollisuus tehdä vammaisten henkilöiden tarvitsemat kohtuulliset mukautukset. Hallituksen esityksessä valittu linja, jossa kiistetään taloyhtiön velvollisuus tehdä yhdenvertaisuuslain mukaiset kohtuulliset mukautukset ei vastaa voimaansaatettua ja Suomessa suoraan sovellettavaa YK:n vammaisyleissopimusta eikä tuoretta yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytäntöä. Tältä osin hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva luku 9 on puutteellinen.

Hallituksen esityksessä arvostellaan myös itsenäisen ja riippumattoman yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lainvoimaista ratkaisukäytäntöä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että lautakunnalla, jonka jäseninä toimivat ovat maamme arvostetuimpia perus- ja ihmisoikeus- sekä valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita, on yhdenvertaisuuslain 20 §:n nojalla toimivalta valvoa yhdenvertaisuuslain soveltamista, kieltää syrjinnän jatkuminen tai uusiminen tai vastatoimi taikka määrätä tämän ryhtymään kohtuullisessa määräajassa toimenpiteisiin tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Lautakunta voi asettaa antamansa kiellon tai määräyksen tehosteeksi uhkasakon.

Yhteenveto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää välttämättömänä, että vammaisten henkilöiden keskeisimpiä oikeuksia ja esteettömyys turvataan riittävällä tavalla asunto-osakeyhtiölaissa. Hallituksen esitys, erityisesti muutosehdotuksen tulkintaa ohjaavat perustelut ja kritiikki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytäntöä kohtaan, vaarantaa vammaisten ihmisten yhdenvertaiset oikeudet asumiseen asunto-osakeyhtiössä. Asunto-osakeyhtiölaki ei luonnollisesti voi olla ristiriidassa yhdenvertaisuuslain, perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon tai Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa.

Hallituksen esitystä asunto-osakeyhtiölain muuttamisesta tulisi muuttaa jo nyt vallitsevan oikeustilan mukaiseksi siten, että asunto-osakeyhtiöillä myös tässä laissa todetaan olevan velvollisuus arvioida osakkaiden esittämiä kohtuullisia mukautuksia koskevia pyyntöjä. Siltä osin kuin kohtuullisten mukautusten toteuttamiseen ei ole saatavilla yhteiskunnan tukea, kohtuullisten mukautusten toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista vastaisi asunto-osakeyhtiö. Niiltä osin kuin pyydetty mukautus olisi kohtuuton yhtiölle, kustannuksista vastaisi osakas itse.

Taloyhtiön yleisissä tiloissa tehtävien muutostöiden lähtökohtana tulisi olla eri tavoin liikkumisesteisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, eikä taloyhtiö voisi kieltää muutostöitä, jos kyse on asukkaan tai osakkaan perustavanlaatuisesta oikeudesta eikä muutostöistä aiheutuisi kohtuutonta haittaa tai kustannuksia asunto-osakeyhtiölle. Muutostöiden tarpeellisuutta tulisi nimenomaisesti arvioida vammaisen henkilön näkökulmasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman

Ylitarkastaja Marko Leimio