

Anna Koivukoski

Normeilla on ollut keskeinen asema suomalaisessa esteettömyyspolitiikassa

Esteettömyys nousee harvoin suureksi puheenaiheeksi yleisessä yhteiskunnallisessa keskustelussa. Erityisesti kunnallispolitiikassa aihe tulee usein esille pikemmin rakennusteknisenä muotoseikkana kuin yhdenvertaisuuskysymyksenä. Viime vuosina on ollut havaittavissa julkisen esteettömyyskeskustelun monipuolistumista, mutta perinteisesti sitä ovat usein määritelleet taloudelliset intressit. Tyypillistä on ollut erityisesti rakennusyhtiöiden näkökulman korostuminen. Esteettömyys on rakentamisen näkökulmasta usein näyttäytynyt kaupungin kasvua rajoittavana ongelmana eikä toimivan kaupungin mahdollistajana.

Tutkin vuonna 2020 valmistuneessa pro gradu -työssäni suomalaista esteettömyyspolitiikkaa 1970-luvulta nykypäivään. Tapausesimerkkinä oli Helsinki, jonka esteettömyyskehitystä tarkastelin kaupungin päätös- ja suunnitteluasiakirjojen sekä media-aineiston avulla.¹ Arkistoaineistoista saattoi havaita esteettömyyden merkityksen usein hämärtyneen, kun aihetta käsiteltiin lähinnä rakennusbyrokratian yhteydessä.

Poliittisena kysymyksenä aihe on verrattain nuori: esteettömyysnäkökohdat eivät juuri olleet esillä rakennussuunnittelussa ja kaavoituksessa ennen 1970-lukua, johon asti kaupunkien suunnittelussa lähtökohtana toimivat henkilöautot ja

”aikuisen miehen mitat ja toimintakyky”.² Myös esteettömyyden käsite on melko uusi, eikä se ollut yleisesti käytössä silloin kun ensimmäiset siihen viittaavat ohjeet ja säännökset tulivat voimaan. Esimerkiksi Helsingin asuinalueiden ja liikenteen suunnittelua sekä rakentamista koskevissa julkaisuissa 1970-luvulla puhutaan kyllä yleisesti saavutettavuudesta ja tavoitettavuudesta, vaikkei niissä pääsääntöisesti mainita liikunta- tai suuntautumisesteitä.

Esteettömyyskeskustelussa kuulee usein, että esteettömyys on asenne. Taustalla on ajatus, että esteettömyys vaatii suurten rahallisten investointien sijaan oikeanlaista ajattelutapaa. Myös vammaisjärjestöt ovat vuosikymmeniä korostaneet tätä näkökulmaa.

Suomen Invalidi totesi pääkirjoituksessaan jo vuonna 1972:

Vammaisten tasaveroisuuden toteuttaminen yhdyskuntasuunnittelussa on toki edistynyt, mutta yhä vielä havaitaan kummeksuttavaa sokeutta tai piintynyttä vanhassa pysymistä asioissa, joiden toteuttamiselle ei ole muita esteitä kuin asennemuutokset. Saattaa olla, että asenteet ovatkin kaikkein vaikeimmin muutettavissa ja että kun ne muuttuvat, on käytännön ratkaisujen löytäminen ja toteutta-

1. Anna Koivukoski, *Universalismista massaräättelöintiin. Suomalainen esteettömyyspolitiikka 1970-luvulta 2020-luvulle normien ja norminpurkutalkoiden ristitilussa. Tapausesimerkkinä Helsinki*. Helsingin yliopisto 2020. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:hulib-202005272360>

2. Kati Kurronen & Nina Lukkarinen, *Esteettömyys. Palveluopas Mikkelin kaupungille*. 2010, 12. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-201002242504>

minen vain tekninen tehtävä – ja mikäpä nykypäivän teknoille olisi mahdollonta.³

Nykyään Ihmisoikeuskeskus mainitsee rakenteellisten esteiden ohella asenteet vammaisten ihmisten täysimääräisten oikeuksien toteutumista rajoittavaksi tekijäksi.⁴ Myös Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan (VANE) kyselyssä vuonna 2017 kävi ilmi, että kielteiset asenteet koetaan merkittäväksi haasteeksi esteettömyyden edistämisessä.⁵

Selvitysten perusteella voi tehdä sellaisen johdopäätöksen, ettei esteettömyyden toteutumista pidä jättää yksityisten toimijoiden asenteiden varaan. Kun juuri asenteet muodostavat keskeisen ongelman, ei ”esteettömyys on asenne” voi yksin olla kestävä lähtökohta esteettömyyden toteuttamiselle yhteiskunnassa. Asenteet eivät muutu pelkillä kehotuksilla, ja todellinen asennemuutos voi viedä sukupolvia. Esteettömyyden edistämisessä viralliset säännökset eli oikeusnormit, niiden valvonta ja sanktiot ovat avainasemassa, eivät niinkään hyvää tarkoittavat kampanjat. Sama voidaan havaita myös liikenneturvallisuudessa, missä suurimmat muutokset on saatu aikaan nopeusrajoituksilla, pakollisilla turvavöillä ja muilla säännöksillä.⁶

Tarkastelussa norminpurkutalkoot ja käsitekaappaukset

Suuri osa Suomen esteettömyyttä säätelevistä normeista liittyy rakennuslainsäädäntöön, johon ensimmäinen esteettömyyteen velvoittava pykälä lisättiin vuonna 1973. Myös erilaiset yhdenvertaista kohtelua säätelevät lait turvaavat epäsuorasti esteettömyyttä. Suomea sitovat myös kansainväliset sopimukset, kuten YK:n yleissopimus

vammaisten henkilöiden oikeuksista (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD*). Sopimuksessa korostetaan velvoittavia toimia ja valvontaa eli lähtökohtana ei ole esteettömyyden ja ihmisoikeuksien toteutuminen pelkän asenteen varassa.

Nykyisin esteettömyysnormisto Suomessa onkin sinänsä laaja. Ongelmana on sen pistemäisyys, eli kaikki toimialat läpäisevä esteettömyyssääntely puuttuu. Maankäyttö- ja rakennuslakiin pohjautuva esteettömyyssääntely ei ulotu esimerkiksi museolakiin. Lainsäädäntö ei siten edellytä museonäyttelyn järjestämistä esteetömissä tiloissa tai katso, että esteettömyyden puute loukkaisi yhdenvertaisuutta.⁷ Ongelmat tulevat esille paitsi lakien aukoissa, sitovuudessa ja puutteellisessa soveltamisessa myös vaatimuksissa olemassa olevien normien purkamisesta. Kun puhutaan asumisen hinnasta tai rakennuskustannuksista, esteettömyysnormit nähdään ylimääräisinä rasitteina. Ratkaisuksi esitetään usein norminpurkutalkoita.⁸

Norminpurkutalkoiden käsite ei ole saanut tarkkaa määritelmää, mutta yleisesti se liitetään toimenpiteisiin, jotka tähtäävät byrokratian ja sääntelyn vähentämiseen. Merkitys on tunnettu jo ainakin 1970–1980-luvun vaihteesta asti, jolloin puhuttiin byrokratiatalkoista ”valtionhallinnon palvelukyvyyn parantamisena”, ”virkamiesten byrokratian vähentämisenä” ja myöhemmin ”asiakaspalvelun parantamisena.”⁹

Norminpurkutalkoiden taustalla vaikuttaa erityisesti uudeksi julkisjohtamiseksi (*New Public Management, NPM*) kutsuttu kokonaisuus, jossa tavoitteena on ollut siirtää yritysmaailman toimintatapoja julkiseen hallintoon ja palvelutuotantoon. NPM-retoriikan keskiössä ovat

3. *Suomen Invalidi* 3/1972, 3.

4. Ihmisoikeuskeskus <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/vammaisten-henkiloiden-oikeudet/yk-n-vammaisyleissopimus/> (20.10.2023).

5. Tea Hoffren, *Kysely oikeuksien toteutumisesta vammaisten henkilöiden arjessa. Raportti keskeisistä kyselytuloksista*, VANE 2017. <https://vane.to/documents/2308875/2395516/Raportti+kyselyn+tuloksista.pdf/e6bd3b12-1554-43b4-8f6a-38a21143e419/Raportti+kyselyn+tuloksista.pdf.pdf> (20.10.2023).

6. Ks. Jaakko Masonen, *Liikenneturvallisuus ja ympäristö. Teoksessa Jaakko Masonen & Mauno Hänninen (toim.) Pikeä, hikeä, autoja. Tiet, liikenne ja yhteiskunta 1945–2005*. Tielaitos 1995, 222–255.

7. Taidemuseo ilmoitti liikuntarajoitteiselle Selinä Neralle. Sisälle ei valitettavasti pääse. Esteellisyys sulkee monet tilojen ulkopuolelle, YLE 1.8.2023 <https://yle.fi/a/74-20043219> (21.9.2023).

8. Ks. Tutkija. Asuntohinnat kuriin sääntömuutoksin, *Helsingin Sanomat* 15.12.2015 <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000002872843.html> (20.10.2023).

9. Ville Yliaska, *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Into-Kustannus 2014, 158–159.

olleet taloudellisuus, tehokkuus, hyvä palvelu ja parempi johtajuus.¹⁰ Uutta julkisjohtamista koskevissa kriittisissä tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota muun muassa käsitekaappauksiin, joissa alun perin ihmisoikeuksia painottanut argumentointi on valjastettu palvelemaan uusliberalistista politiikkaa.¹¹

Myös esteettömyys- ja norminpurkudiskursseissa voi havaita käsitekaappauksia. Graduaineistossani tällaisia löytyi Helsingin invalideja ja eläkeläisiä koskevissa päätöksissä jo 1970-luvulta. Esteettömyyden ja esimerkiksi eläkeläisetuuk-sien parantamista ajavia aloitteita, jotka olisivat edistäneet osallisuutta yleisissä palveluissa mutta aiheuttaneet lisäkustannuksia, pidettiin usein tarpeettomina ja kalliina. Tällaisia olivat esimerkiksi aloite liikennevalojen lisäämisestä vilkkaaseen tienrysteykseen sekä aloitteet eläkeläisille myönnettävistä vuosivapaalipuista julkiseen liikenteeseen ja yleisiin saunoihin. Kun ehdotettiin eläkeläislautakunnan perustamista eläkeläisten asiaa ajamaan, aloitetta ei kannatettu vedoten kustannuskysymysten ohella siihen, että erillinen lautakunta olisi eristänyt vanhuksia ja heikentänyt heidän osallistumismahdollisuuksiaan yleisissä järjestelmissä. Samoin kävi aloitteelle invalidien kokonaisuusmaa parantavan komitean perustamisesta, jonka kaupunginhallitus hylkäsi osittain normalisaatioperiaatteen nojalla: erillisen komitean sijaan yleisiä palveluja olisi kehitettävä kaikille sopiviksi jo olemassa olevissa toimielimissä. Osallistumismahdollisuuksiin ja normalisaatioperiaatteeseen saatettiin siis vedota silloin, kun se oli tarkoituksenmukaista, mutta sivuuttaa ne,

jos niistä olisi aiheutunut ylimääräisiä kustannuksia.

Kattava lainsäädäntö esteettömyyden perustaksi

Historiallinen tarkastelu osoittaa, että yhteiskunnan esteettömyys vaatii toteutuakseen asennevaikuttamisen lisäksi kattavaa lainsäädäntöä. Normit ilmaisevat poliittisen tahtotilan, määrittelevät tavoitetaso ja velvoittavat esteettömyyden huomioimiseen, jolloin niillä voidaan ohjata käytännön toimintaa.¹² Voidaan siis katsoa, että sitovat toimintaohjeet ovat edellytyksenä esteettömyyden toteutumiseksi.

Normien ohella esteettömyys voi vaatia investointikustannuksia. Vaikka sen toteutumisen esteenä on usein ollut pikemmin ennakkoluuloja kuin konkreettisia kynnyksiä ja kyse on pohjimmitaan arvoista, voi ”esteettömyys on asenne” ollakin myös kiertoilmaus kustannussäästöjä tavoitteleville norminpurkutalkoille. Siksi slogan onkin altis käsitekaappaukselle: jos todetaan kaiken olevan asenteista kiinni, vihjataan samalla, ettei normeja tai yhteiskunnan resursseja niiden toteuttamiseksi tarvita. Voisi jopa todeta, että tavoiteltavampi iskulause tulevaisuudessa olisi ”esteettömyys on normi”. Esteettömyys tulisikin ymmärtää ihmisoikeuskysymyksenä, jolloin kynnyksen aloittaa norminpurkutalkoot esteettömyysvaatimuksista nousisi.

Anna Koivukoski, FM

Sähköposti: anna.koivukoski@helsinki.fi

10. Ari Manninen, *Palveluja vai byrokratiaa. Suomen kunnallishallinto sotien jälkeen*. Edita 2010, 83.

11. Yliaska 2014, 523–524.

12. Esteettömyyttä koskevat suositukset, standardit ja lait, <https://appro.mit.jyu.fi/essikurssi/suosituksset/t1/> (20.10.2023).