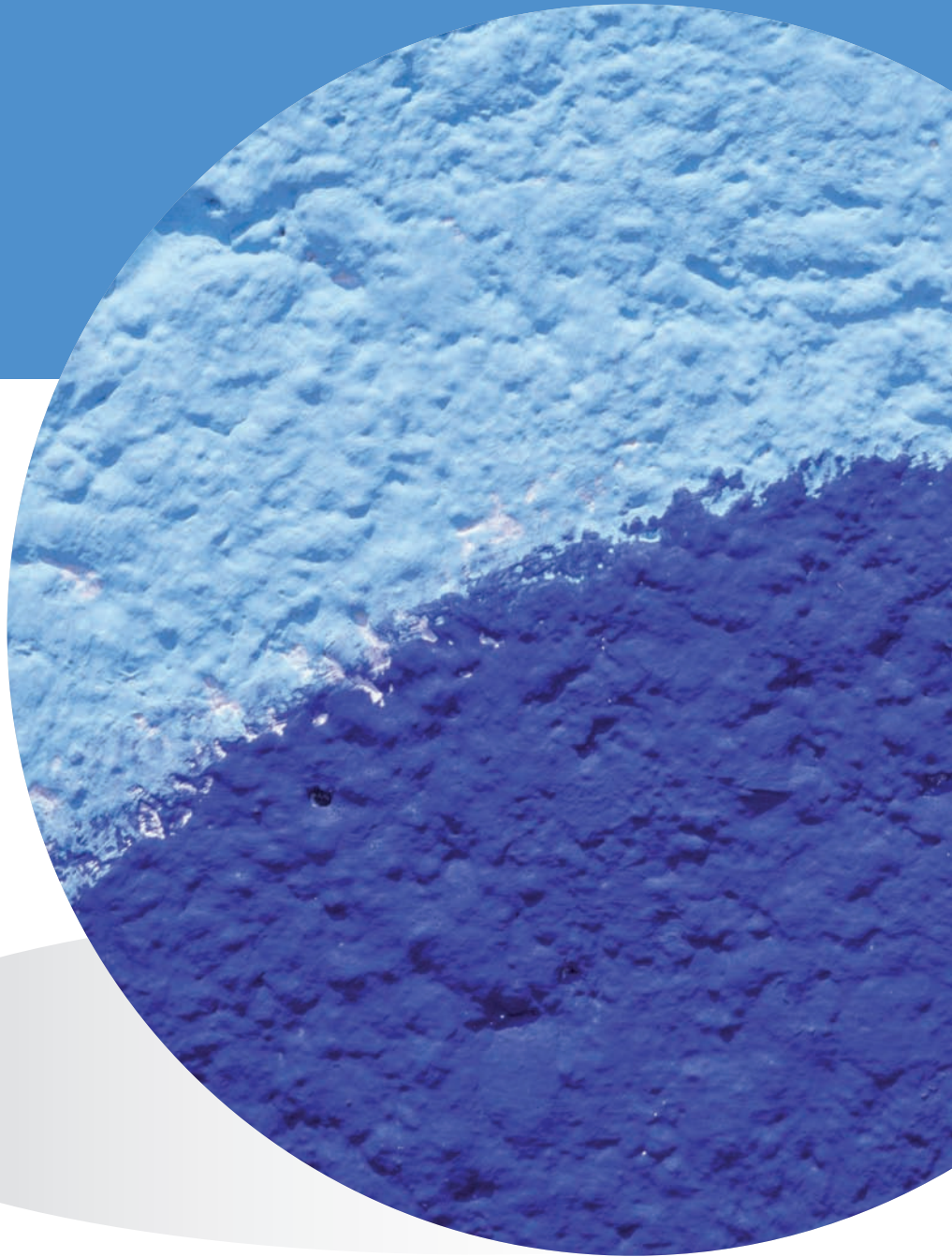


Esteetön yhteiskunta YK:n keinoin

Yleissopimus
vammaisten henkilöiden oikeuksista

RAPORTTI



RAPORTTEJA 50/2011

Erkki Kemppainen

Esteetön yhteiskunta YK:n keinoin

Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista



TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittaja ja THL

Suomen kielen tarkistus: Satu-Marja Mynttinen
Ruotsinkielinen tiivistelmä: Manuela Tallberg
Englanninkielinen tiivistelmä: Monica Sonck

Taitto: Juvenes Print

ISSN 1798-0089

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki 2011

Sisällys

Esipuhe	5
Tiivistelmä	6
Sammandrag	7
Abstract	8
Johdanto	9
Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen valmisteluprosessi	10
Kohti yleissopimusta	10
Ad hoc –komitea	11
Esteettömyys yleissopimuksessa ja sen elementit	20
Yleisartiklat	20
Esteettömyysartikla	22
Erityisartiklat	24
Esteettömyysartiklan soveltaminen kansainvälisesti	30
YK ja sen erityisjärjestöt	30
Euroopan unioni	32
Euroopan neuvosto	37
Tilanne eri maissa	39
Vertailun mahdollisuudesta	39
Tilanne Euroopassa	40
Kohti esteettömyyden arviointia	44

Esipuhe

Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista on vakiinnuttanut esteettömyyden yhdeksi suureksi otsikoksi vammaiskysymyksen käsittelyssä. Se ei ole yhden hallinnollisen sektorin kysymys vaan koko yhteiskunnan kysymys. Kehityksessä on monta juurta ja risteävää kehityskulkua.

Tässä kirjoituksessa keskityn YK:n sopimuksen vaiheisiin ja sisältöön. Ymmärrykseni niistä perustuu työhöni THL:ssä ja aiemmissa organisaatioissa. Stakesin aikana osallistuin asiantuntijana kansalliseen valmisteluun ja YK:n ad hoc –komitean kahteen kokoukseen Suomen hallituksen valtuuskunnassa. Aktiivisen alkuvaiheen jälkeen roolini valtuuskunnassa oli lähinnä tarkkailijan tehtävä. Ymmärrykseni perustuu myös toimintaani RI:ssä (Rehabilitation International) ja sen sosiaalisessa komissiossa, jossa olin yhden kauden puheenjohtaja. Osallistuinkin kahteen ad hoc –komitean kokoukseen RI:n edustajana.

Tarkkailijan rooli on kuitenkin antanut arvokkaan perustan suppeallekin tutkimukselle. Osallistumiseni on antanut esiymmärryksen, mutta kirjoitukseni perustuu lähteisiin, joihin viittaa tekstissä. Toivottavasti se helpottaa keskustelun käymistä ja maailman parantamista.

Kiitän kaikkia kohtaamiani ajatuksen virittäjiä Suomessa ja muualla.

Syyskuussa 2011
Erkki Kempainen

Tiivistelmä

Erkki Kemppainen. Esteetön yhteiskunta YK:n keinoin. Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 50/2011. Helsinki 2011.

Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista piirtää uuden maiseman vammaisuudelle. Se on ihmisarvon, ihmisoikeuksien ja vammaisten henkilöiden moninaisuuden ja osallisuuden maisema.

Yleissopimukseen johtaneen prosessin juuret ovat 1980-luvulla. Uusi vaihe alkoi, kun YK:n yleiskokous asetti ad hoc –komitean joulukuussa 2001 valmistelemaan sopimusta. Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi 13.12.2006 sopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen yksilövalitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan. Yleissopimuksen 9 artikla koskee nimenomaisesti esteettömyyttä ja saavutettavuutta. Esteettömyys liittyy kuitenkin yleissopimuksessa välittömästi useaan kohtaan ja on myös yleissopimuksen yleinen periaate.

Yleissopimuksen seurantajärjestelmä tuottaa vertailun mahdollistavaa aineistoa. Useat YK:n erityisjärjestöt ja monet kansainväliset organisaatiot toimivat eri tavoin aktiivisesti sopimuksen edistämässä ja toimeenpanossa.

Esteettömyyden vaatimus jakautuu useisiin kysymyksiin hallinnonalojen, tieteenalojen ja teknologioiden mukaan. Parempaan esteettömyyden haaste on monialainen. Esteettömyyden parantamiseksi tarvitaan tietoa myös yhteisymmärryksen syntytaivoista kansallisessa lainsäädäntöprosessissa, hallinnossa ja palveluissa sekä käytännön tilanteissa.

Sammandrag

Erkki Kemppainen. Esteetön yhteiskunta YK:n keinoin. Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (Ett tillgängligt samhälle med FN:s metoder. Konventionen om rättigheter för personer med funktionshinder). Institutet för hälsa och välfärd (THL), Rapport 50/2011. Helsingfors 2011.

Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning skapar nya ramar för handikappfrågorna. Dessa ramar beaktar människovärdet, de mänskliga rättigheterna och mångfalden hos personer med funktionsnedsättning och deras delaktighet i samhället.

Processen bakom konventionen började redan på 1980-talet. Ett nytt skede inleddes när FN:s generalförsamling tillsatte en ad hoc-kommitté i december 2001 för att bereda konventionen. Den 13 december 2006 godkände Förenta nationernas generalförsamling konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och ett fakultativt protokoll som gäller individuell klagorätt. Artikel 9 i konventionen gäller uttryckligen tillgänglighet. I konventionen anknyter tillgängligheten emellertid direkt till flera punkter, och den är också en allmän princip i konventionen.

Systemet för uppföljning av konventionen producerar material som ger möjlighet till jämförelse. Flera av FN:s specialorganisationer och många internationella organisationer arbetar på olika sätt aktivt för att främja och verkställa konventionen.

Kravet på tillgänglighet delas in i många olika frågor utgående från förvaltningsgränser, discipliner och teknologi. Utmaningen i att förbättra tillgängligheten är sektorsöverskridande. För att förbättra tillgängligheten behövs också kunskap om hur man kan nå samförstånd i den nationella lagstiftningsprocessen, inom förvaltningen och servicen och i praktiska situationer.

Abstract

Erkki Kemppainen. Esteetön yhteiskunta YK:n keinoin. Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (Measures towards an accessible society: The United Nations' Convention on the Rights of Persons with Disabilities). National Institute for Health and Welfare (THL), Report 50/2011. Helsinki, Finland 2011.

The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities sets out to change attitudes and approaches to persons with disabilities. The new perspectives are the human value, human rights, diversity and inclusion of persons with disabilities.

The roots of the process that eventually produced the Convention go back to the 1980s. A new stage in the process began when the UN General Assembly appointed an Ad Hoc Committee in December 2001 to prepare the Convention. The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol was adopted on 13 December 2006 by the United Nations General Assembly. Article 9 of the Convention deals explicitly with accessibility. However, accessibility is also directly linked with many other parts of the Convention and it is one of the Guiding Principles of the Convention.

The Convention's monitoring system produces material that enables comparisons to be made. A number of the UN's specialised agencies and many other international organisations are actively promoting the Convention and its implementation.

The requirement for accessibility divides into several different issues according to administrative sector, scientific discipline or type of technology. The challenge of accessibility is complex. In order to improve accessibility, more knowledge is needed on a variety of topics, including how agreement can be reached in national legislation processes, administrative processes, services and everyday situations.

Johdanto

Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista piirtää uuden maiseman vammaisuudelle. Se ei ole vain sosiaalipoliittinen tai muun sektorin velvoite, vaan se määrittää yleisen lähestymistavan yhteiskuntaan ja ihmiseen. Se on ihmisarvon, ihmisoikeuksien ja vammaisten henkilöiden moninaisuuden ja osallisuuden maisema. Ihmiset ovat erilaisia, ja kaikilla on oikeus osallisuuteen yhteiskunnassa.

Tämän lähestymistavan oikeudellisia ilmenymiä ovat yleissopimuksessa muun ohella syrjimättömyyden, osallisuuden, esteettömyyden ja saavutettavuuden periaatteet. Esteettömyys on yhteiskuntakuvan kannalta keskeinen ilmiö, koska se on edellytys ja mahdollistaja aktiiviselle osallisuuden yhteiskunnalle. Esteettömyyttä koskee myös erillinen artikla, mutta myös muut ja useita sektoreita koskevat artiklat ovat merkityksellisiä esteettömyyden kannalta. Esteettömyyskonsepti on uutuus ihmisoikeussopimuksissa.

Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista määrittelee yleiset puitteet esteettömyydelle. Ne vaihtelevat eri elämänalueiden mukaan. Lainsäädäntö auttaa esteettömyyden toteuttamisessa, mutta ei yksin takaa sitä. Keinot vaihtelevat eri oikeudenalojen ja hallinnonalojen mukaan. Keinoilla on vielä päästävä vaikutuksiin ja todelliseen tilanteeseen. Esteettömyyden todellisen tilanteen arviointiin on kehittymässä kansainvälisesti erilaisia arviointitapoja.

Tässä kirjoituksessa tarkastelen yleissopimuksen syntyvaiheita, keskeisiä periaatteita, esteettömyysartiklaa ja esteettömyyden kannalta merkityksellisiä muita artikloja. Esittelen myös seurantatietoa ja eräitä kansainvälisiä vertailuja, jotka kuvaavat yleissopimuksen toteutumisen tilannetta. Johtopäätös on, että paremman esteettömyyden haaste on monialainen. Esteettömyyden parantamiseksi tarvitaan tietoa myös yhteisymmärryksen syntytaivoista lainsäädäntöprosessissa ja käytännön tilanteissa.

Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen valmisteluprosessi

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous hyväksyi 13.12.2006 yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen yksilövalitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan.¹ Sopimus ja sen valinnainen pöytäkirja on avattu allekirjoitettavaksi New Yorkissa 30.3.2007, jolloin useat maat, mukaan lukien Suomi, ovat ne allekirjoittaneet. Tullakseen voimaan kansallisesti sopimus on vielä ratifioitava eli saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestelmää. Kansainvälisesti sopimus tuli voimaan 3.5.2008, kun 20 YK:n jäsenmaata oli ratifioinut sen.²

Kohti yleissopimusta

Kansainvälistä sopimusta vammaisten oikeuksista oli yritetty laatia jo aiemmin, mutta silloin päädyttiin YK:n vähimmäissääntöihin vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamisesta (UN Standard Rules), jotka hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 1993 suositusluontoisena.³ Vähimmäissäännöistä tuli modernin vammaispoliittisen ajattelun standardi, mutta ne eivät kuitenkaan olleet sitovia.⁴

Prosessin juuret ovat 1980-luvulla. Maailman vammaisia koskevan toimintaohjelman toteuttaminen (1983-1992) paransi yleistä tietoisuutta ja tietoa vammaisuudesta. Tukholmassa pidettiin vuonna 1987 maailmanlaajuinen asiantuntijakokous, jossa tarkasteltiin toimintaohjelman toteuttamista. Asiantuntijakokous suositteli kaikenlaisen vammaisiin kohdistuvan syrjinnän poistamista

koskevan yleissopimuksen laatimista. YK:n yleiskokouksessa ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen tällaisen yleissopimuksen tarpeellisuudesta, koska useiden valtioiden mielestä jo olemassa olevat ihmisoikeusasiakirjat takaavat vammaisille samat oikeudet kuin muillekin.⁵

Vammaisia henkilöitä koskevaa ihmisoikeussopimusta alettiin kuitenkin uudelleen vaatia ja valmistella monella taholla. Vuonna 1999 Rehabilitation International (RI) hyväksyi julkilausuman (Charter), jolla tavoiteltiin uutta sopimusta. RI:n silloinen presidentti esitti Charterin YK:n ihmisoikeuskomissaarille ja ihmisoikeuskomission puheenjohtajalle. Vuonna 2000 viisi suurta kansainvälistä järjestöä - Rehabilitation International, Disabled People's International, Inclusion International, World Blind Union, World Federation of the Deaf - pyysi ns. Beijingin julistuksessa hallitusten tukea sopimukselle. Samana vuonna YK:n ihmisoikeuskomissio alkoi tutkia keinoja vammaisten ihmisoikeuksien vahvistamiseksi. Joulukuussa 2001 Meksikon ehdotuksesta YK:n yleiskokous asetti ad hoc -komitean harkitsemaan sopimusehdotusta ja komitea piti ensimmäisen istuntonsa elokuussa 2002.⁶

Myös tutkimus on vaikuttanut sopimusprosessiin. Gerald Quinn ja Theresia Degener ovat YK:lle tekemässään tutkimuksessa laajasti analysoineet eri ihmisoikeussopimusten merkitystä vammaisille henkilöille. He ehdottivatkin niiden hyväksikäytön tehostamista ja vammaisia henkilöitä koskevan ihmisoikeussopimuksen laatimista

¹ Tässä tekstissä mainitusta sopimuksesta käytetään myös lyhyempää ilmaisua yleissopimus. Englanniksi sopimus on Convention on the Rights of Persons with Disabilities ja siitä käytetään lyhennettä CRPD tai UN CRPD.

² United Nations Enable. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. <http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=14&pid=150> [poimittu 25.5.2011]

³ United Nations. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities. 85th plenary meeting, 20 December 1993. A/RES/48/96.

⁴ Kemppainen, E., 2007. Kansainvälinen sopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista kuntoutuksen kannalta. Kuntoutus 2/2007.

⁵ Parkkari, J., 1996. Vammaisten ja vanhusten ihmisoikeudet. Stakes, Raportteja 200; O'Reilly, A., 2003. A UN Convention on the rights of Persons with Disabilities - the Next Steps. Paper presented at the General Assembly Meeting of Rehabilitation International Arab Region, 8-9 March 2003, Kingdom of Bahrain.

⁶ O'Reilly, A., 2003. A UN Convention on the rights of Persons with Disabilities - the Next Steps. Paper presented at the General Assembly Meeting of Rehabilitation International Arab Region, 8-9 March 2003, Kingdom of Bahrain.

erityisesti ”näkyvyysprojektina”.⁷ Liisa Nieminen on omassa analyysissaan vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksista pitänyt näkyvyyttä uuden ihmisoikeussopimushankkeen tärkeimpänä etuna.⁸

Ad hoc –komitea

Uusi vaihe sopimuksen valmistelussa käynnistyi YK:n perustaessa työryhmän ja Ad hoc -komitean valmistelemaan sopimusta.

Tomas Lagerwall, joka oli RI:n (Rehabilitation International) pääsihteeri vuosina 2001-2008, kuvaa komitean syntyvaiheita seuraavasti:

Hösten 2001 var stämningen nervös i New York. Första Avenyn, närmast FNs högkvarter, var avstängd för trafik och blockerad med lastbilar fyllda med sand för att förhindra attentat mot FN. Vi från civila samhället fick bära informationsmaterial från Andra Avenyn till möten i FN högkvarteret.

Vid ett möte i tredje utskottet inom sociala kommittén lanserade Mexiko förslaget till en konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar. EU och andra var tagna på sängen och irriterade. ”Hur kan man göra så här? Det strider mot hur vi arbetar inom FN”, sa man.

”Vi lanserade förslaget om en handikappkonvention vid konferensen om fattigdomsbekämpning i Durban för några månader sedan och vår resolution accepterades”, sa Mexiko.

Det skedde under en nattlig session och ”vi inom EU och andra orkade inte protestera” berättade en diplomat från ett EU-land. Så var starten på en femårig resa som i 2006 resulterade i att världen fick en handikappkonvention.

Under det svenska EU ordförandeskapet våren 2001 hölls en konferens i Linköping där Sydafrikas handikappminister Essop Pahad och RIs generalsekreterare Lex Frie-

den argumenterade för att världen behöver en konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Deras argument gjorde starkt intryck.

Efter att Mexiko lanserat konventionstanken i New York hösten 2001 följde många och svåra förhandlingar. Jag blev vid några tillfällen inbjuden av ambassadör de Alba till Mexikos ambassad för samtal. Hur skulle man kunna övertyga framförallt EU, men också andra som var tveksamma, var de Alba och hans kollegor fråga.

Kompromissen i sociala kommitténs utskott blev att en Ad hoc kommitté skulle titta på om det var möjligt att anta en särskild handikappkonvention.

Helgen före det första Ad hoc-mötet höll IDA – the International Disability Alliance - ett möte på ett enklare hotell. RI, som bara något några år tidigare blivit medlem i IDA, organiserade mötet.

Rummet var överfullt. Lex Frieden åtog sig att tillsammans med några andra skriva en resolution från IDA till FN-mötet. När resolutionen var klar åkte en kollega och jag till RIs kontor där resolutionen skrevs ut och redigerades. Vi råkade ha gått om blått papper på RIs kontor och på natten tryckte jag flera hundra kopior som vi tidigt på morgonen la på delegaternas bord. Senare fick jag veta att frivilligorganisationer inte har rätt att dela ut papper i delegaternas bänkar.

Jag satt på läktaren och iaktog den ene delegaten efter den andra komma in, ta upp och läsa det blå pappret. Flera delegater refererade senare till det blå pappret.

Hur kom konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning till?

– några personliga minnen och reflektioner

Tomas Lagerwall

Solna, augusti 2011⁹

⁷ Quinn, G. & Degener, T., 2002. The Current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability. New York and Geneva : United Nations.

⁸ Nieminen, L. 2005. Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehukseen sijoitettuna. Lakimies 6/2005.

⁹ Lagerwall, T. Henkilökohtainen sähköposti 31.8.2011.

Ad Hoc -komitea asetettiin joulukuussa 2001 YK:n yleiskokouksessa. Puheenjohtajalla ja työvaliokunnalla oli tärkeä rooli komitean työskentelyssä. Komitean ensimmäinen kokous oli kesällä 2002. Ad Hoc -komitea kokoontui neljän vuoden aikana 8 kertaa New Yorkissa YK:n päämajassa yleensä kahden viikon kokouksiin. Kokouksen osanottajia olivat YK:n jäsenvaltiot, YK:n toimielimet ja kansalaisjärjestöt. Euroopan unionin jäsenvaltiot esiintyivät yhtenäisenä ja kokouksalissa vain unionin puheenjohtajamaa käytti puheenvuoroja koko unionin puolesta. EU:n jäsenmaiden ja komission käsitykset sovitettiin yhteen koordinaatiokokouksissa. Kansalaisjärjestöillä oli tietyin rajoituksin oikeus osallistua komitean täysistuntoon ja niille annettiin puheenvuoroja asiakohdittain yleensä artiklan käsittelyn jälkeen. Neuvottelujen edetessä järjestöt alkoivat käyttää yhdessä valmisteltuja puheenvuoroja.

Tomas Lagerwall jatkaa:

IDA spelade en mycket viktig roll vid de första Ad Hoc-mötena. Vi från RI pläderade för att IDA skulle tala med en röst. Gradvis vann denna uppfattning gehör.

Organisationer som inte tillhörde IDAs nätverk pöckade på att få vara med och IDC – International Disability Caucus - bildades. Problemet blev representerbarhet. Flera grupper inom IDC var små och representerade kanske en handfull personer. De hade samma ”makt” inom IDC som DPI, RI eller andra globala demokratiska organisationer. Vi diskuterade viktiga frågor och några av oss bad att få samråda med våra styrelser innan beslut fattades. Men innan jag fått synpunkter från RIs dåvarande ordförande Lex Frieden eller andra i RIs styrelse, hade IDC fattat beslut och gått vidare med andra frågor. IDA som nätverk kom att spela en mindre roll samtidigt som IDA-personer var tongivande inom IDC.

När förhandlingarna började lida mot sitt slut, ställdes frågan på sin spets. Vem skulle

representera handikapprörelsen när vi hade nu snart fått en konvention? Det naturliga svaret var IDA, men det accepterades inte av alla. Lösningen blev att IDA accepterade andra organisationer, bl.a. regionala organisationer som medlemmar i IDA-nätverket.

Normalt har frivilligorganisationer som RI fem platser vid FN möten. Jag upptäckte dock att det inte gällde vid Ad hoc möten och testade och anmälde ett antal RI medlemmar till ett kommande Ad hoc möte. Det gick bra och vi upplät plats åt allt fler personer. Vid några tillfällen var långt över 100 personer med på RIs lista. Flera kom från organisationer som inte hade officiell relation med FN systemet. FN sekretariatet betonade dock att bara RI själv hade yttranderätt. Vid något tillfälle blev jag uppkallad till FN för att förklara varför organisationen så och så hade yttrat sig när personen var registrerad som representant för RI. Jag fick be om ursäkt och lova att det inte hände igen.

Vid ett annat tillfälle blev en person, som fått visum till ad hoc mötet, ertappad på flygplatsen med narkotika i bagaget. Jag drog en djup suck av lättnad när jag fick klart för mig att personen inte fanns på RIs lista.

Många RI medlemmar var representerade vid Ad hoc mötena och ofta i de officiella delegationerna. Vid några tillfällen kom man till mig och frågade varför IDC tyckte på ett visst sätt. Jag förklarade och bad dom ofta kontakta någon IDC medlem direkt som jag visste var tongivande i just den frågan. Vid ett IDC möte berättade en mycket inflytelserik IDC person att hon dagen innan blivit kontaktad av en person i ett lands regeringsdelegation. De hade haft ett givande samtal, vilket nog överraskade henne. Än mer överraskad blev hon

¹⁰ Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/adhoccom.htm> [poimittu 16.3.2011]

¹¹ Kempainen, E., 2007. Kansainvälinen sopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista kuntoutuksen kannalta. Kuntoutus 2/2007.

när samma delegat gjorde ett anförande där han framförde hennes åsikter. Hon hade förstås ingen aning om bakgrunden!

Handicap International åtog sig att ta fram ordagranna utskrifter från mötena som senare publicerades på webben. RI medlemmar kontaktade mig och undrade varför inte RI yttrade sig. Jag svarade att RI försökte verka via andra och tog upp frågor med IDA kollegor och bad dem framföra ”våra” åsikter. Senare gjorde jag dock några inlägg i RIs namn, sanktionerade av IDA eller IDC, t.ex. om (re)habilitation som senare kom att bli artikel 26. Många, inte minst inom handikapprörelsen, var tveksamma till behovet av en särskild artikel om (re)habilitation.

Hur kom konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning till?

– några personliga minnen och reflektioner

Tomas Lagerwall

Solna, augusti 2011¹²

Rehabilitation International (RI) on verkkoivullaan tiivistänyt roolinsa sopimuksen eri vaiheissa seuraavasti:

RI has been involved with the UN Convention since its beginnings. In 1999, on the basis of a unanimous call from its Governing Assembly, RI revived efforts to establish a UN Convention on the Rights of People with Disabilities. RI played a major role in the 2000 Disability Sector Summit in China, which together with other international disability organizations issued the “Beijing Declaration,” calling for the development of such a UN Convention. In 2000 and 2001, RI representatives presented its Charter for the Third Millennium, calling for a UN Convention on the Rights of People with Disabilities, to nearly 100 national and international leaders.

RI played an active role in the negotiations during the Ad Hoc Committee (AHC) Meetings on the UN Convention held in

New York, USA, including at the last session of the AHC in August 2006, when the text of the Convention was agreed. RI and its members participated in the discussions of several key issues for the organization such as the rights to accessibility, education, health, rehabilitation and work and employment, the need for international cooperation, the rights of children and women with disabilities and the importance of a comprehensive and effective monitoring system, among others.

In addition to sending weekly updates on the proposals and outcomes of the negotiations to RI’s global membership, RI kept the larger disability community informed of the negotiations by producing daily summaries.

Because of its consultative status with the UN, RI also facilitated the participation of numerous organizations and experts working in the disability field to attend the Ad Hoc Committee meetings. In addition, RI organized several side events on issues such as education and the rights of women with disabilities, in partnership with UN agencies as well as other NGOs.

Currently, RI is actively working towards prompt ratification and implementation of the UN Disability Rights Convention, in collaboration with the International Disability Caucus, a loose network of over 75 disability organizations worldwide.¹³

Muiden artiklojen tapaan esteettömyydestä keskusteltiin laajasti komitean kokouksissa. Esteettömyyden suhteen komiteassa ei ollut syvempiä erimielisyyksiä toisin kuin esimerkiksi vammaisuuden määritelmästä, oikeustoimikelpoisuudesta, tahdosta riippumattomasta huollosta, perheeseen ja seksuaalisuuteen liittyvistä kysymyksistä tai aseellisten konfliktien roolista.

Esillä olleita tekstejä ei hyväksytty ilman kommentointia, vaan monet maanosat ja maat olivat erittäin aktiivisia sopimusprosessissa. Euroopan, Latinalaisen Amerikan, Aasian ja Afrikan maiden

¹² Lagerwall, T. Henkilökohtainen sähköposti 31.8.2011.

¹³ RI. RI and the UN Convention. <http://www.riglobal.org/convention/> [poimittu 1.7.2011]

aktiivisuus oli hyvin näkyvää prosessissa. Henkilökohtaisuutta, seksuaalisuutta, perheitä ja yhteisöjä koskevat käsitykset vaihtelevat ja ne liittyvät eri yhteisöihin ja kulttuureihin. Erilaiset käsitykset ilmenivät erilaisissa tekstiehdotuksissa, mutta ne voivat johtaa myös siihen, että sama teksti ymmärretään eri tavoin eri yhteyksissä. Myös yhteisölliset toimintamallit ovat tiettyihin yhteisöihin liittyviä. Jossakin yhteiskunnallisessa kontekstissa kehitetty menetelmä tai esitetty kannanotto voi saada toisen merkityksen ja aiheuttaa toisenlaisia vaikutuksia toisessa kontekstissa, jossa sosiaaliset tavat, säännöt, rakenteet tai resurssit ovat toisenlaisia.¹⁴

Toisessa kokouksessaan kesäkuussa 2003 komitea asetti työryhmän valmistelemaan sopimustekstiä.¹⁵ Työryhmän ehdottaman teksti oli neuvottelujen pohjana seuraavissa kokouksissa:¹⁶

Työryhmän ehdotukseen sisältyi myös esteettömyyttä koskeva artikla:

Article 19 Accessibility

1. State Parties to this Convention shall take appropriate measures to identify and eliminate obstacles, and to ensure accessibility for persons with disabilities to the built environment, to transportation, to information and communications, including information and communications technologies, and to other services, in order to ensure the capacity of persons with disabilities to live independently and to participate fully in all aspects of life. The focus of these measures shall include, inter alia,

(a) The construction and renovation of public buildings, roads, and other facilities, indoor and outdoor facilities and publicly owned workplaces;

(b) The development and remodeling of public transportation facilities, communications and other services, including electronic services.

2. State Parties shall also take appropriate measures to:

(a) Provide in public buildings and facilities signage in Braille and easy-to-read-and-understand forms;

(b) Provide other forms of live assistance and intermediaries, including guides, readers and sign language interpreters, to facilitate accessibility to public buildings and facilities;

(c) Develop, promulgate and monitor implementation of minimum national standards and guidelines for the accessibility of public facilities and services;

(d) Encourage private entities that provide public facilities and services to take into account all aspects of accessibility for persons with disabilities;

(e) Undertake and promote research, development and production of new assistive technologies, giving priority to affordably priced technologies;

(f) Promote universal design and international cooperation in the development of standards, guidelines and assistive technologies;

(g) Ensure that organizations of persons with disabilities are consulted when standards and guidelines for accessibility are being developed;

(h) Provide training for all stakeholders on accessibility issues facing persons with disabilities.

Esteettömyysartikla uudelleen muotoiltuna tuli myös lopulliseen sopimukseen, jossa se on artikla 9. Esteettömyys on esteetöntä pääsyä rakennettuun ympäristöön, liikenteeseen, tietoon ja viestintään, mukaan lukien tieto- ja viestintäteknologiaan ja muihin palveluihin. Työryhmän ehdotuksen alaviitteissä on kuitenkin nostettu esiin keskusteltavaksi kohtia, joista todellakin keskusteltiin, ja sopimusteksti muuttuikin yksityiskohtien osalta. Koko sopimusta koski keskustelu, miten vahvoja artikloiden sisältämistä vel-

¹⁴ Kempainen, E., 2007. Kansainvälinen sopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista kuntoutuksen kannalta. Kuntoutus 2/2007.

¹⁵ United Nations Enable. Second Session of the Ad Hoc Committee. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc2.htm> [poimittu 16.3.2011]

¹⁶ United Nations Enable. Working Group on a Convention. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcwg.htm> [poimittu 16.3.2011]

vollisuuksista tulisi. Keskustelua oli kysymyksestä, pitäisikö puhua rakennetusta vai fyysisestä ympäristöstä. Soveltamisen laajuuden kannalta olennainen kysymys oli, tulisiko rakennetun ympäristön esteettömyysvelvoitteen koskea myös yksityisiä rakennuksia. Useiden käsitteiden merkityksestä keskusteltiin jo työryhmässä. Käsite ”live assistance” tarkoitti inhimillistä apua, kuten oppaita tai lukijoita sekä eläinten apua, kuten koiria. Alaviitteen mukaan selvempää termiä odotettiin komitealta. ”Intermediaries” tarkoitti ihmisiä, jotka eivät avusta, vaan jotka toimivat informaation välittäjinä, kuten viittomakielen tulkit.¹⁷

Komitean kolmannessa kokouksessa touko-kesäkuussa 2004 esteettömyysartiklaa käsiteltiin yksityiskohtaisesti. Euroopan unionin puheenvuoron 1.6.2004 käytti Irlanti, joka oli silloinen EU:n puheenjohtaja. Eurooppa siis esiintyi yhtenäisesti yhdellä äänellä. Euroopan unionin mielestä esteettömyysartiklan tulisi sijaita aiemmin sopimuksessa ja EU oli huolestunut siitä, että artikla on liian yksityiskohtainen. Tämä voi johtaa siihen ei-toivottuun tulokseen, että teksti sulkeekin pois joitakin asioita. EU:lla oli myös useita yksityiskohtaisia ehdotuksia ja se oli huolestunut siitä, että universaalien suunnittelun idea ei näkynyt artiklassa riittävästi. Monien maiden kommentit koskivat esteettömyysartiklan yksityiskohtia tai artikloiden keskinäistä suhdetta. Artiklaa 19 koskevan keskustelun päätteeksi useat järjestöt esittivät yksityiskohtaisia kannanottoja, jotka eri tavoin korostivat artiklan tärkeyttä.¹⁸

Komitean työskentelytapa oli sellainen, että aamulla ennen komitean istuntoa oli kokouksia, mm. Euroopan unionilla. Lounastauolla oli kokouksia ja sivutapahtumia, pikkuseminaareja. Illalla kokoukset jatkuivat eri tahojen kesken. Kokouspaikalla jäsenmaat jakoivat paperilla ehdotuksiinsa salissa ja järjestöt tiettyssä pisteessä. Keskustelu kävi pitkälti yksityiskohtien, lauseiden muotoilun

ja sanavalintojen kautta. Periaatteista ei erikseen keskusteltu. Tästä syntyi paljon tarvetta työstää tekstin eri osien suhdetta. Jäsenmaiden edustajat istuivat salissa jäsenmaille varatuilla paikoilla – ne jotka mahtuivat sinne – muut jäsenmaiden edustajat ja järjestöjen edustajat istuivat salin reunoilla. Liikettä oli koko ajan joka suuntaan. Järjestöjen rooli oli tärkeä myös taustaneuvotteluissa.

Työryhmän ehdotusteksti käytiin läpi yksityiskohtaisesti yleiset osat ja artikkelit kerrallaan. Teksti saatiin käytyä ensimmäisen kerran läpi (first reading) komitean neljännessä istunnossa.¹⁸

Esteettömyysartiklaa käsiteltiin jälleen ad hoc komitean kuudennessa istunnossa elokuussa 2005. Puheenjohtaja aloitti tekstin käsittelyn toteamalla, että tekstissä on päällekkäisyyttä muiden artiklojen tekstin kanssa. Huomattava osa keskustelussa koskikin sitä, mihin kohtaan sopimuksessa kukin asia tulisi sijoittaa. Huolta oli myös siitä, että jos teksti on liian yksityiskohtainen, se käytännössä sulkee pois joitakin toisia yksityiskohtia. Puheenjohtaja totesi, että esteettömyysartikla on hybridi: taloudellisena, sosiaalisena ja sivistyksellisenä oikeutena se on progressiivinen, mutta siinä on myös kansalais- ja poliittisten oikeuksien elementtejä.²⁰

Iltapäivän istunnossa oli järjestöjen puheenvuoro. Useat järjestöt käyttivät yhtenäisen puheenvuoron (IDC, International Disability Caucus). Kansalliset ihmisoikeusinstituutit korostivat, että artiklan tulisi olla yleinen, jotta sitä voidaan tulkita eri maissa. Ne toivat myös esiin, että artikla koskee esteettömyyden design -aspektia, mutta sitä tulisi laajentaa myös muihin esteisiin, kuten taloudellisiin tai kulttuurisiin esteisiin. Puheenjohtaja päätti keskustelun yhteenvedolla ja toteamalla, että teksti sai vahvaa tukea ja useimmissa ehdotuksissa kehitettiin tekstiä edelleen ilman periaatteellisia erimielisyyksiä.²¹

Ympäristön esteettömyyttä koskeva artikla ei synnyttänyt vastakkainasetteluja. Eri puhujat toi-

¹⁷ United Nations Enable. Working Group on a Convention. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahcwg.htm> [poimittu 16.3.2011]

¹⁸ United Nations Enable. Third Session of the Ad Hoc Committee. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc3.htm> [poimittu 16.3.2011]

¹⁹ United Nations Enable. Second Session of the Ad Hoc Committee. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc2.htm> [poimittu 16.3.2011]

²⁰ United Nations Enable. Sixth Session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6.htm> [poimittu 16.3.2011]

²¹ United Nations Enable. Sixth Session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6.htm> [poimittu 16.3.2011]

vat esiin yksityiskohtia omalta kannaltaan. Systematiikan muodostaminen vaati paljon työtä. Kaikki puhuivat esteettömyysartiklan puolesta. Mutta oli ehkä niin, että esteettömyysartiklan toimeenpanon keinoja ja vaikutusta ei osattu ennakoita.

Michael Fox, joka oli RI:n presidentti vuosina 2004-2008, muistelee näin:

In 2005 I convened a Working Group on the original Article 19 Accessibility – and in late 2005 Article 19 became Article 9 as attached October 2005 note.

“19 October 2005

[AdHoc_IDC]

Initial comments on overall structure

IDC overall co-ordination is critical to the effective progress of the Convention.

The revised structure proposed by Don MacKay is a good step forward – particularly restructuring the Convention into 4 Parts.

Reallocation of Accessibility from 19 to 9 in Part 1 is an important change and a good response to our AHC 6 interventions in August.

...

Michael Fox

RI President, Sydney”

This was an important change as Accessibility became one of the General Principles of the CRPD – as set out in Article 3.

Many people were involved in the final drafting of Article 9 – but the strong presence of RI members and representatives at UN meetings and negotiations was a critical part of the success of the CRPD.

Michael Fox

RI Australia Chair²²

Ad hoc –komitean seitsemännessä istunnossa tammi-helmikuussa 2006 jatkettiin sopimusluonnoksen tekstin läpikäyntiä puheenjohtaja Don MacKayn luonnoksen pohjalta. Luonnos perustui keskusteluun komiteassa ja siinä hän pyrki virtaviivaistamaan varsin monimutkaista tekstiä. Hän ehdotti myös esteettömyysartiklan täsmentämistä. Se oli nyt Artikla 9.²³

Suomen valtuuskunnan jäsen Viveca Arrheniuksen kuvaa komitean työskentelyä:

Osallistuin Suomen hallituksen edustajana kuuteen Ad Hoc komitean kokoukseen vuosina 2004-2006. Kahdeksas ja viimeinen kokous oli sillä tavalla mieleenpainuva, että Suomi toimi syksyllä 2006 Euroopan unionin puheenjohtajamaana ja siinä ominaisuudessa Suomella oli koordinoitivastuu EU:n jäsenmaiden kannoista vammaisyleissopimuksen loppuneuvotteluissa. Meitä oli kahdeksan virkamiestä ulkoasiain- sekä sosiaali- ja terveystoimintajärjestöistä ja lisäksi Suomen vammaisjärjestöjen edustaja tekemässä työt. Olimme keskenämme jakaneet käsiteltävät artiklat. Minun vastuullani oli esimerkiksi artiklat 2 (vammaisuuden määritelmä), 9 (esteettömyys), 26 (kuntoutus) ja 27 (työllisyys).

Muistiinpanoni Ad Hoc komitean seitsemästä kokouksesta helmikuussa 2006 ovat seuraavat: Esteettömyysartiklasta käytiin pitkä keskustelu, jossa nostettiin esille periaatteelliset kysymykset. Todettiin, että esteettömyys on uusi asia kansainvälisissä sopimuksissa. Esteettömyyttä tulisi kehittää voimavarojen puitteissa purkamalla esteitä vähitellen sekä huolehtimalla siitä, ettei uusia esteitä synny. Esteettömyyteen haluttiin yhdistää pääsy yhtäläisin perustein. Muut asiat, jotka nousivat esille tämän artiklan yhteydessä olivat yksityisten toimijoiden vastuu, standardit, teknologia, viittomakieli, tekijänoikeudet sekä asuminen ja muu rakennettu ympäristö.

²² Fox, M. Henkilökohtainen sähköposti 30.8.2011.

²³ United Nations Enable. Seventh Session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc7.htm> [poimittu 16.3.2011]

Todettiin, että kohtuullisen mukauttamisen käsite liittyy myös esteettömyyteen.

Puheenjohtaja McKay totesi lopuksi, että artiklan muotoiluja on tarkoitus yleistää ja selventää. Vaikka esteettömyys on vähittäin toteutuva tavoite, sitä edistäviin toimiin tulisi ryhtyä välittömästi. Jos toimiin ei ryhdytä, sitä voitaisiin tulkita vammaisten syrjimiseksi.

Kahdeksannen kokouksen alkaessa elokuussa 2006 Suomen delegaation tilanne-arvio esteettömyysartiklasta oli seuraava:

Artiklaa pidettiin tärkeänä vaikka sen muotoilussa oli selviä puutteita. Suurimpana puutteena pidettiin sitä, ettei Euroopan unionin lisäystä apuvälineistä hyväksytty tekstiin. Euroopan unioni oli valmis toistamaan apuvälineitä koskevan ehdotuksensa, joka olisi ollut tärkeä muun muassa kuulovammaisille henkilöille. Lisäksi artikla keskittyi enemmän olemassa olevien esteiden poistamiseen kuin uusien esteiden ehkäisemiseen. Myös yksityisten toimijoiden vastuu oli epäselvä. Varteennettävä vaihtoehto oli vielä tässä vaiheessa koko artiklan poistaminen, jos neuvotteluissa ei olisi päästy riittävän hyvään lopputulokseen.

15.6.2011 Viveca Arrhenius, sosiaalineuvos, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö²⁴

Kahdeksannessa istunnossaan elokuussa 2006 ad hoc –komitea hyväksyi myöhään venyneen kokouksen päätteeksi sopimuksen tekstin yhtenä kokonaisuutena. Tämä oli suuri odotuksen täyttymys kaikille osapuolille.

Tomas Lagerwall kuvaa komitean työskentelyn päätösvaiheen tunnelmia seuraavasti:

Dagen efter vad vi hoppades skulle bli det sista Ad hoc mötet, planerade RI ett seminarium om hur vi borde använda konventionen. Michael Fox och jag var medvetna om att vi tog en risk. Förhandlingarna var mycket nära att kollapsa. Ad Hoc mötets

ordförande Nya Zealands FN ambassadör Don MacKay gjorde en kompromiss med Kina, Ryssland och några arabstater som ville ha en försäkran att i vissa lägen skulle den nationella lagstiftningen kunna göra undantag från artiklar i konventionen.

En grupp från IDC, där bl.a. RIs program officer Shantha Rao ingick, hade aktivt inriktat det sista försöket påverka dessa länder, men utan att lyckas.

När ambassadör MacKay meddelade att Ad Hockommittén enats om en konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning bröt jublet ut i salen. Många hade inte förstätt innebörden av den brasklapp som Don MacKay hade tvingats gå med på.

Medan folk jublade gick en äldre man med funktionsnedsättning ut ur salen. Jag gick efter honom och sa: ”Utän ert personliga initiativ och Mexikos engagemang hade det inte blivit någon konvention”. Vi stod tysta en stund och kände historiens vingslag i en sliten FN korridor, medan jublet trängde ut från sessionsalen. Gilberto Rincon Gallardo hade inför presidentvalskampanjen i Mexiko 2000 lierat sig med Vicente Fox, som sedermera blev Mexikos president, och övertygat honom att Mexiko skulle försöka få till stånd en handikappkonvention. Att det skulle lyckas på fem år hade ingen kunnat drömma om.

Låt mig sluta med att berätta om några andra personer som spelat en viktig roll för att konventionen skulle bli en realitet: Vid ett av de tidigare ad hoc mötena var Ann Marit Saebönes med i Norges delegation. Stämningen var tryckt mellan framförallt EU och Mexiko och handikapprörelsen. Ann Marit, som var väl känd i handikapprörelsen, kunde som politiker delta som observatör i EUs möten och vara en budbärare mellan grupperna. Hon bidrog till att lösa upp knutar så att arbetet kunde gå vidare.

²⁴ Arrhenius, V. Henkilökohtainen sähköposti 15.6.2011.

Vid ett senare möte spelade Nya Zeeland en liknande roll. RIs förre generalsekreterare, Dave Henderson, var med i Nya Zealands delegation och kunde på ett liknande sätt brygga över motsättningar mellan framförallt handikapprörelsen och EU.

Stefan Trömel var när förhandlingarna började direktör för EDF - European Disability Forum. Han kunde ofta sammanfatta läget efter långa interna diskussioner och hitta strategiska vägar att gå vidare. Jag minns också ett tillfälle när han bad en man i rullstol från USAs antiabortgrupp lämna IDCs möte. ”Vi delar inte era åsikter och vill inte ha med dig att göra”. Vi var flera som delade Stefans åsikter, men tvekade att konfrontera en man med funktionsnedsättning på ett så direkt sätt.

USAs antiabortgrupper hade starkt direkt stöd av USAs regering och samarbetade nära med Vatikanen, Qatar och ibland Sudan och Somalia – en minst sagt märklig allians.

De båda ordförandena för Ad hocmötena Luis Gallegos, Ecuador och Don MacKay från Nya Zeeland förtjänar också att nämnas. De hade båda ett starkt engagemang och tog personliga risker för att driva utvecklingen framåt.

Slutligen vill jag nämna den svenska biståndsmyndigheten Sida. Utan deras omfattande och generösa stöd, tror jag inte att vi hade haft en konvention. Personer kunde resa till mötet, följa förhandlingarna och få ta del av information om förhandlingarna och mycket, mycket annat tack vare Sidas stöd.

Hur kom konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning till?
– några personliga minnen och reflektioner
Tomas Lagerwall
Solna, augusti 2011²⁵

Pirkko Mahlamäki, Vammaisfoorumi ry:n
pääsihteeri ja Suomen hallituksen valtuuskunnan

jäsen ad hoc –komitean kokouksissa, kuvaa sopimuksen merkitystä seuraavasti.

Vaikka vammaisyleissopimus on sopimus, jota ei olisi koskaan pitänyt tarvita, on sopimus sinänsä todella tärkeä edistysaskel vammaisten ihmisten oikeuksien tunnustamisessa. Sopimus vammaisten ihmisten oikeuksista täydentää jo voimassa olevia YK:n ihmisoikeussopimuksia ja niiden toteutumista vammaisten henkilöiden osalta. Sopimuksella tunnustetaan vammaisten henkilöiden luovuttamaton ihmisarvo. On merkitsevää, että yleisten periaatteiden luettelossa ensimmäisenä on henkilöiden synnynnäisen arvon, yksilöllisen itsemääräämisoikeuden ja riippumattomuuden kunnioittaminen.

Tämän sopimuksen kautta asenteet ja lähestymistavat muuttuvat. Vammaiset henkilöt eivät enää ole pelkästään hyväntekeväisyyden, lääkehoidon tai sosiaaliturvan kohteita; he ovat oikeuksien haltijoita – ”subjekteja”, jotka voivat vaatia oikeuksiaan ja tehdä omaa elämäänsä koskevia päätöksiä vapaasti ja tietoon perustuvan suostumuksen nojalla, oman yhteiskuntansa aktiivisina jäseninä. Sopimuksella vahvistetaan, että kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet kuuluvat vammaisille henkilöille ja heidän on voitava nauttia niistä. Sen kautta selkeytetään sitä, miten kaikki oikeudet koskevat myös vammaisia henkilöitä ja tunnistetaan alueita, joilla mukautukset ovat tarpeen. Syrjintä vammaisuuden perusteella on kielletty ja positiivinen erityiskohtelu on hyväksyttävää tasa-arvon saavuttamiseksi.

Periaatteina mainitaan myös yhdenvertaisuus: täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan, erilaisuuden kunnioittaminen ja vammaisten henkilöiden hyväksyminen osana ihmisten monimuotoisuutta ja ihmiskuntaa, sekä mahdollisuuksien yhdenvertaisuus, esteettömyys ja saavutettavuus. Periaatteena tunnustetaan myös sukupuolten välinen tasa-arvo, vammaisten lasten kehittyvien

²⁵ Lagerwall, T. Henkilökohtainen sähköposti 31.8.2011.

kykyjen kunnioittaminen ja oman identiteetin säilyttämisen oikeus. Osallisuuden vahvistaminen näkyi myös sopimuksen valmistelussa vammaisjärjestöjen aktiivisen osallistumisen kautta: Disability Caucus sai yleiskeskustelussa käyttää puheenvuoron valtioiden jälkeen. Lisäksi useiden valtioiden delegaatioissa oli mukana vammaisjärjestöjen edustajia. Tämä mahdollisti tehokkaan vuoropuhelun ja tiedonvaihdon kansalaisjärjestöjen ja jäsenvaltioiden välillä. Nothing about us without us!

Pirkko Mahlamäki,
pääsihteeri, Vammaisfoorumi ry²⁶

Komitea perusti myös valmisteluryhmän sopimuksen teknistä viimeistelyä varten: näin varmistettiin terminologian yhdenmukaisuus koko tekstissä ja harmonisoitiin YK:n virallisten kielten versiot. Komitean kokouksessa 5.12.2006 valmisteluryhmän puheenjohtaja esitti suullisen raportin työn tuloksista ja komitea lähetti työnsä lopullisen tuloksen yleiskokoukselle hyväksyttäväksi. Sopimus ja sen lisäpöytäkirja hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 13.12.2006.²⁷

²⁶ Mahlamäki, P. Henkilökohtainen sähköposti 8.9.2011.

²⁷ United Nations Enable. Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities. <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/adhoc-com.htm> [poimittu8.3.2011]

Esteettömyys yleissopimuksessa ja sen elementit

Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi 13.12.2006 yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen yksilövalitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan. Yleissopimus avattiin allekirjoitettavaksi 30.3.2007. Yleissopimus on vielä ratifioitava jäsenmaassa, jotta se tulisi kansallisesti voimaan. Kansainvälisesti yleissopimus tuli voimaan 3.5.2008, kun 20 YK:n jäsenmaata oli ratifioinut sen.²⁸

Suomi monien maiden tavoin allekirjoitti sopimuksen New Yorkissa 30.3.2007. Suomi ei ole kuitenkaan vielä ratifioinut sopimusta. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan tavoitteena on ratifioida yleissopimus hallituskauden aikana.²⁹ Suomen vammaispoliittisen ohjelman mukaan yleissopimuksen ja sen valinnaisen lisäpöytäkirjan ratifiointi saatetaan loppuun vuosina 2011-2016.³⁰

Euroopan unioni on myös sopimuksen osapuoli niiltä osin, jotka kuuluvat sen perustamisopimusten mukaiseen toimivaltaan. Euroopan unioni on allekirjoittanut ja ratifioinut sopimuksen. Näin yleissopimus velvoittaa myös niitä EU:n jäsenmaita, jotka eivät ole ratifioineet sopimusta niiltä osin, joka kuuluu EU:n toimivaltaan. Ratifiointipäätös on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja päätöksen liitteenä on myös suomenkielinen sopimusteksti.³¹

Yleisartiklat

Yleissopimuksen 9 artikla koskee nimenomaisesti esteettömyyttä ja saavutettavuutta. Esteettömyys liittyy kuitenkin yleissopimuksessa välittömästi useaan kohtaan ja se on myös yleissopimuksen yleinen periaate.

Johdanto-osan kohdassa v) todetaan esteettömyyden periaatteellinen tärkeys. Sen mukaan sopimuspuolet

v) ovat tietoisia siitä, että esteettömyys ja saavutettavuus on tärkeää fyysisessä, sosiaalisessa, taloudellisessa ja kulttuurisessa ympäristössä, terveydenhuollossa ja koulutuksessa sekä tiedottamisessa ja viestinnässä, jotta vammaiset henkilöt voisivat täysimääräisesti nauttia kaikista ihmisioikeuksista ja perusvapauksista.

Sopimuksen tulkinnan kannalta vammaisuus-käsitys on merkityksellinen. Se esitetään yleissopimuksen tarkoitusta kuvaavan 1 artiklan 2 kohdassa seuraavasti:

Vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Luonnehdinnassa on kaksi elementtiä: vamma ja sen suhde ympäristöön. Esteen ajatus on siis keskeistä vammaisuuden käsitteellisessä muodostumisessa. Jokin henkilön ominaisuus ja osallistumisen este muodostaa vammaisuuden. Esteen ajatus on siis vammaisuus-käsityksen ytimessä. Esteitä poistamalla ja esteettömyyttä parantamalla itse asiassa vähennetään vammaisuutta.

Yleissopimuksen 2 artiklassa esitetään määritelmiä, jotka kaikki ovat merkityksellisiä esteettömyyden kannalta.

Esteettömyys koskee 9 artiklan mukaan myös viestintää. Viestintä määritellään 2 artiklassa. Viittomakieleen viitataan useassa artiklassa ja kieli määritellään yleisesti 2 artiklassa. Syrjintä esteitä asettamalla on lähellä vammaisuus-käsityksen

²⁸ United Nations Enable. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. <http://www.un.org/disabilities/default.asp?navid=13&pid=150> [poimittu 16.3.2011]

²⁹ Valtioneuvosto. Hallitusohjelma. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. <http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp> [poimittu 27.9.2011]

³⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö. Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAM-PO 2010-2015. Julkaisuja 2010:4

³¹ Neuvoston päätös, tehty 26 päivän marraskuuta 2009, vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (2010/48/EY). EUVL L 23, 27.1.2010, s. 23.

ydintä. Syrjintää on myös kohtuullisen mukauttamisen epääminen. Kohtuullinen mukauttaminen ja kaikille sopiva suunnittelu (käännöksenä käsitteestä universal design), joilla esteettömyyttä ja saavutettavuutta toteutetaan, määritellään myös artikkelissa.

Yleissopimuksen 2 artikla on seuraava:

2 artikla

Määritelmät

Tässä yleissopimuksessa: ”viestintä” sisältää kieliä, tekstin näyttämistä, pistekirjoitusta, taktiilikommunikaatiota, isokirjaintekstiä, saavutettavaa multimediaa sekä kirjallisia, kuuloon perustuvia, selkokielisiä, ihmisääneen perustuvia sekä puhetta tukevia ja korvaavia viestintätapoja, -keinoja ja -muotoja, saavutettava tieto- ja viestintäteknologia mukaan lukien;

”kieli” sisältää puhutut kielet sekä viittoma kielet ja muut ei-puhutun kielen muodot; ”syrjintä vammaisuuden perusteella” tarkoittaa vammaisuuteen perustuvaa erotte- lua, syrjäyttämistä tai rajoittamista, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on heikentää tai mitätöidä kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tunnustamista, nauttimista tai käyttämistä yhdenvertaisesti muiden kanssa politiikan, talouden, sosiaali- turvan, kulttuurin tai yksilön oikeuksien alalla tai muulla alalla. Se sisältää kaikki syrjinnän muodot, kohtuullisen mukauttamisen epääminen mukaan lukien;

”kohtuullinen mukauttaminen” tarkoittaa 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;

”kaikille sopiva suunnittelu” tarkoittaa tuotteiden, ympäristöjen, ohjelmien ja palvelujen suunnittelua sellaisiksi, että kaikki ihmiset voivat käyttää niitä mahdollisimman laajasti ilman mukautuksia tai erikois- suunnittelua. ”Kaikille sopiva suunnittelu”

ei sulje pois yksittäisten vammaisryhmien mahdollisesti tarvitsemia apuvälineitä.

Esteettömyys ja saavutettavuus esitetään 3 artiklassa sopimuksen yhtenä yleisenä periaatteenä, joita on yhteensä kahdeksan. Niistä eräät koskevat sopimuksen toteuttamisen tapaa. Periaate a) osoittaa, että yleissopimus on otettava vakavasti:

a) toteuttamaan kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöönpanemiseksi.

Esteettömyyteen liittyvät yleiset periaatteet f), g) ja h):

f) toteuttamaan tai edistämään sellaisten tämän yleissopimuksen 2 artiklassa määriteltujen kaikille sopivaksi suunniteltujen tavaroiden, palvelujen, välineiden ja tilojen tutkimusta ja kehittämistä, jotka vaativat mahdollisimman vähän mukautuksia ja kustannuksia vammaisten henkilöiden erityistarpeiden täyttämiseksi, edistämään niiden saatavuutta ja käyttöä sekä edistämään kaikille sopivaa suunnittelua kehitet- täessä standardeja ja suuntaviivoja;

g) toteuttamaan tai edistämään vammaisille henkilöille soveltuvan uuden teknologian, mukaan lukien tieto- ja viestintäteknologia, liikkumisen apuvälineet, laitteet ja apuvälineteknologia, tutkimusta ja kehittämistä sekä edistämään niiden saatavuutta ja käyttöä, asettaen etusijalle kohtuuhintaisen teknologian;

h) antamaan vammaisille henkilöille saavutettavaa tietoa liikkumisen apuvälineistä, laitteista ja apuvälineteknologiasta, mukaan lukien uusi teknologia, sekä muista avun muodoista, tukipalveluista ja järjestelyistä.

Tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskevan 5 artiklan 3 kappaleessa viitataan kohtuullisiin mukautuksiin:

Yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi sopimuspuolet toteut-

tavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaa kohtuullisten mukautusten tekemisen.

Esteettömyysartikla

Yleissopimuksen 9 artiklan otsikko on esteettömyys ja saavutettavuus.

Esteettömyys voidaan määritellä monella tavalla. Itse olen liittännyt sen tekemiseen. Este on tekemisen este, esimerkiksi liikkumisen este.³²

Klassisin tapa esittää määritelmä on esittää Aristoteleen tapaan ylempi luokka, mihin määriteltävä ilmiö kuuluu (genus) ja tarkentava määrittelevä piirre (differentia specifica). Tällaista määritelmää esteettömyydestä ei yleensä esitetä. Määritelmä voisi kuitenkin olla seuraava: esteettömyys on mahdollisuus, että ihminen tekee ympäristössään jotakin. Genus on siis mahdollisuus ja differentia specifica muodostuu ihmisestä, tekemisestä ja ympäristöstä.

Näinkin yleinen määritelmä voi toimia käytännön pohdinnassa, mutta yleensä tarvitaan konkreettisempaa käsitystä esteettömyydestä. Täydellistä käsitteen määrittelyä ei välttämättä tarvita, vaan kysymys on usein siitä, mitkä ovat esteettömyysvaatimukset kussakin tilanteessa. Käsitteelliseltä kannalta riittää tietynasteinen ymmärrys esteettömyydestä. Implisiittinen määritelmä voi olla tällöin hyödyllinen: se ei määrittele esteettömyyden yleistä olemusta, vaan tarkentaa, mitä esiymmärretty esteettömyys tarkoittaa. Tähän tarkoitukseen sopii hyvin 9 artiklan 1. kappaleen johdantolauseen kuvaus, joka yksinkertaistettuna on seuraava: esteettömyys on esteetöntä pääsyä fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen (liikenteeseen), tietoon ja viestintään, mukaan lukien tietojen ja viestintäteknologiaan, ja palveluihin.

Fyysisen ympäristön käsitteestä on aihetta tarkemmin keskustella; se tarkoittaa ainakin rakennettua ympäristöä, rakennuksia, pihvoja ja kulkuväyliä. Kuljetus ja liikenne on suhteellisen helposti ymmärrettävä asia. Esteettömyyteen kuuluu myös sekä tieto (sisältö) että teknologia (käyttöliittymä). Luonnehdinta laajentaa perinteellistä esteettömyyskäsitteistä: siihen kuuluvat myös palvelut. Toisaalta edellä mainituissa kohdissa voi olla jo

kysymys palveluista, mutta palveluiden mainitseminen tuo mukaan selvemmin myös organisaattoriset seikat.

Esteettömyysartikla on sopimuksessa englanniksi seuraava:

Article 9 - Accessibility

1. To enable persons with disabilities to live independently and participate fully in all aspects of life, States Parties shall take appropriate measures to ensure to persons with disabilities access, on an equal basis with others, to the physical environment, to transportation, to information and communications, including information and communications technologies and systems, and to other facilities and services open or provided to the public, both in urban and in rural areas. These measures, which shall include the identification and elimination of obstacles and barriers to accessibility, shall apply to, inter alia:

a) Buildings, roads, transportation and other indoor and outdoor facilities, including schools, housing, medical facilities and workplaces;

b) Information, communications and other services, including electronic services and emergency services.

2. States Parties shall also take appropriate measures:

a) To develop, promulgate and monitor the implementation of minimum standards and guidelines for the accessibility of facilities and services open or provided to the public;

b) To ensure that private entities that offer facilities and services which are open or provided to the public take into account all aspects of accessibility for persons with disabilities;

³² Kempainen, E., 2008. Kohti esteetöntä yhteiskuntaa. Yhteiskuntapolitiikan normatiiviset keinot esteettömyyden edistämisessä. Stakes, Raportteja 33/2008; Kempainen, E., 2010. Sosiaaliset mahdollisuudet ja esteettömyyspolitiikka. Teoksessa H. Hiilamo & J. Saari, toim. Hyvinvoinnin uusi politiikka – johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin. Helsinki: Diakonia-ammattikorkeakoulu. A tutkimuksia 27.

- c) To provide training for stakeholders on accessibility issues facing persons with disabilities;
- d) To provide in buildings and other facilities open to the public signage in Braille and in easy to read and understand forms;
- e) To provide forms of live assistance and intermediaries, including guides, readers and professional sign language interpreters, to facilitate accessibility to buildings and other facilities open to the public;
- f) To promote other appropriate forms of assistance and support to persons with disabilities to ensure their access to information;
- g) To promote access for persons with disabilities to new information and communications technologies and systems, including the Internet;
- h) To promote the design, development, production and distribution of accessible information and communications technologies and systems at an early stage, so that these technologies and systems become accessible at minimum cost.

Suomeksi teksti on seuraava:

9 artikla

Esteettömyys ja saavutettavuus

1. Jotta vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla, sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistukseen 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 kaupunkietä 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;
- b) tiedottamiseen, viestintään ja muihin palveluihin, sähköiset palvelut ja pelastuspalvelut mukaan lukien.

2. Sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet, joilla:

- a) kehitetään ja saatetaan voimaan yleisölle avoimien tai tarjottavien tilojen ja palvelujen saavutettavuutta koskevia vähimmäisstandardeja ja -ohjeita ja valvotaan niiden täytäntöönpanoa;
- b) varmistetaan, että yksityiset tahot, jotka tarjoavat yleisölle avoimia tai tarjottavia tiloja ja palveluja, ottavat huomioon kaikki esteettömyyden ja saavutettavuuden osatekijät vammaisten henkilöiden kannalta;
- c) annetaan sidosryhmille koulutusta vammaisten henkilöiden kohtaamista esteettömyys- ja saavutettavuuskysymyksistä;
- d) tuotetaan yleisölle avoimien rakennusten ja muiden tilojen opastetekstit piste- ja kirjotuksella sekä helposti luettavassa ja ymmärrettävässä muodossa;
- e) järjestetään avustajia ja muuta apua, mukaan lukien oppaat, lukijat ja koulutetut viittomakielen tulkit, helpottamaan yleisölle avoimien rakennusten ja muiden tilojen esteettömyyttä;
- f) edistetään muita asianmukaisia vammaisten henkilöiden avustamisen ja tukemisen muotoja tarkoituksena varmistaa heille tiedon saavutettavuus;
- g) edistetään uusien tieto- ja viestintäteknologioiden ja -järjestelmien, myös internetin, saavutettavuutta vammaisille henkilöille;
- h) edistetään saavutettavien tieto- ja viestintäteknologioiden ja -järjestelmien suun-

nittelua, kehittämistä, tuotantoa ja jakelua varhaisessa vaiheessa siten, että näistä teknologioista ja järjestelmistä tulee saavutettavia mahdollisimman alhaisin kustannuksin.

Artikloissa huomionarvoista on se, miten vahva oikeudellinen velvoite valtio-osapuolille syntyy, ja miten vahva oikeus sopimuksen soveltamisaan kuuluville henkilöille syntyy. Sopimuksen mukaan ”sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet”. Sama ilmaisu esiintyy useissa artikloissa. Lause on toteava indikaatiivi, mutta sisältää selkeän velvollisuuden. Eri artikloissa ilmaisun vahvuudet ovat erilaisia. Tietoisuuden lisäämistä koskevan 8 artiklan mukaan ”Sopimuspuolet ryhtyvät toteuttamaan välittömiä, tehokkaita ja asianmukaisia toimia”. Ilmaisua on siis väljempi. Oikeutta elämään koskevassa 10 artiklassa on taas vahvempi ilmaisu. Sopimuspuolet vahvistavat, että jokaisella ihmisellä on synnynnäinen oikeus elämään, ja toteuttavat kaikki tarvittavat toimet varmistukseksi, että vammaiset henkilöt voivat nauttia tästä oikeudesta tehokkaasti ja yhdenvertaisesti muiden kanssa. Myös ilmaisut ”varmistavat”, ”toteuttavat”, ”tunnustavat”, ”takaaavat”, ”sitoutuvat” esiintyvät artikloissa. Artiklan kokonaisuus ja suhde muihin kansainvälisiin sitoumuksiin vaikuttavat sanavalintaan sopimuspuolen poliittisen tahdon vahvuuden lisäksi.

Esteettömyysartikla konkretisoituu ja toisaalta väljenee asianmukaisten toimien luettelolla, joka ei ole tyhjentävä. Ne jaotellaan aiempaa tapaa seuraten, hieman jaotellua rikastaen, rakennettuun ympäristöön, liikenteeseen ja viestintään. Toimia konkretisoidaan myös eri sisältöalueilla.

Artiklan soveltamisalan kannalta on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, missä määrin se koskee julkisia ja yksityisiä palveluita.

Esteettömyyden merkitystä yleissopimuksessa ei voi kuitenkaan hahmottaa yksinomaan esteettömyysartiklan perusteella, vaan keskeistä on, että se on 3 artiklan mukainen sopimuksen periaate ja liittyy muihinkin yleisiin artikloihin että useisiin erityisartikloihin.

Myös muuta sääntelyä on syytä ottaa huomioon. Tekijänoikeus voi rajoittaa pääsyä tietosisältöön. Tällä on merkitystä erityisesti näkövammaisille, jotka voivat tarvita tietosisällön toisessa muodossa, esimerkiksi tekstin äänenä. Myös yksityisyyden suoja ja muut lakisäätöiset salassapidon

perusteet rajoittavat pääsyä tiedon ääreen.

Erityisartiklat

Saavutettavuus koskee myös oikeussuojaa. Yleissopimuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan

13 artikla

Oikeussuojan saavutettavuus

1. Sopimuspuolet varmistavat vammaisille henkilöille oikeussuojan tehokkaan saavutettavuuden yhdenvertaisesti muiden kanssa, muun muassa järjestämällä menettelyllisiä ja ikään perustuvia mukautuksia, helpottaakseen heidän tehokasta suoraa ja välillistä osallistumistaan, myös todistajina, kaikkiin oikeudellisiin menettelyihin, tutkintavaihe ja muut valmisteluvaiheet mukaan lukien.

Luonnollisesti myös henkilökohtaista liikumista koskeva artikla on keskeinen esteettömyyden kannalta. Fyysisen ja rakennetun ympäristön esteettömyys on liikkumisen edellytys. Artiklassa ei viitatakaan nimenomaisesti esteettömyyteen, vaan apuvälineisiin, jotka mahdollistavat liikkumisen esteettömässä ympäristössä.

20 artikla

Henkilökohtainen liikkuminen

Sopimuspuolet toteuttavat tehokkaat toimet varmistukseksi vammaisille henkilöille mahdollisimman itsenäisen henkilökohtaisen liikkumisen, muun muassa:

a) helpottamalla vammaisten henkilöiden henkilökohtaista liikkumista sillä tavalla kuin ja silloin kun he haluavat sekä kohtuulliseen hintaan;

b) helpottamalla laadukkaiden liikkumisen apuvälineiden, laitteiden, apuvälineteknologian sekä erilaisten avustajien ja välittäjien saatavuutta vammaisille henkilöille, muun muassa tarjoamalla niitä kohtuulliseen hintaan;

c) antamalla vammaisille henkilöille ja heidän parissaan työskentelevälle asiantunti-

jahenkilöstölle liikkumistaitoihin liittyvää koulutusta;

d) kannustamalla liikkumisen apuvälineitä, laitteita ja apuvälineteknologiaa tuottavia tahoja ottamaan huomioon kaikki vammaisten henkilöiden liikkumisen näkökohdat.

Fyysisen ympäristön lisäksi joukkoliikenne ja viestintä ovat esteettömyyden keskeisiä ulottuvuuksia. Joukkoliikenteestä yleissopimuksessa ei ole erillistä artiklaa. Viestintää ja siihen liittyvää teknologiaa käsitellään yksityiskohtaisesti 21 artiklassa. Siinä veloitetaan tunnustamaan myös viittomakielen käyttö.

21 artikla

Sanan- ja mielipiteenvapaus ja tiedonsaanti

Sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt voivat käyttää oikeutta sanan- ja mielipiteenvapautteen, mukaan lukien vapaus etsiä, vastaanottaa ja välittää tietoja ja ajatuksia yhdenvertaisesti muiden kanssa sekä käyttäen kaikkia valitsemiaan tämän yleissopimuksen 2 artiklassa määriteltyjä viestintämuotoja, muun muassa:

a) antamalla suurelle yleisölle tarkoitettua tietoa vammaisille henkilöille oikea-aikaisesti ja ilman lisäkuluja sellaisessa saavutettavassa muodossa ja sellaista saavutettavaa teknologiaa käyttäen, jotka soveltuvat eri tavoin vammaisille henkilöille;

b) hyväksymällä sen, että vammaiset henkilöt käyttävät virallisessa vuorovaikutuksessaan viittomakieliä, pistekirjoitusta, puhetta tukevaa ja korvaavaa viestintää sekä kaikkia muita valitsemiaan saavutettavia viestintäkeinoja, -tapoja ja -muotoja, sekä helpottamalla näiden käyttöä;

c) kehottamalla yksityisiä tahoja, jotka tarjoavat palveluja myös internetin välityksellä suurelle yleisölle, antamaan tietoa ja palveluja vammaisille henkilöille saavutettavassa ja käyttökelpoisessa muodossa;

d) kannustamalla viestimiä, internetin välityksellä tietoa antavat tahot mukaan lukien, tekemään palvelunsa vammaisille henkilöille saavutettaviksi;

e) tunnustamalla viittomakielten käytön ja edistämällä sitä.

Tiedonsaannin yksi rajoite on yksityisyyden suoja. Vammaisen henkilön yksityisyyden kunnioittamisesta on sovittu 22 artiklassa, kodin ja perheen kunnioittamisesta 23 artiklassa.

Sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden koulutukseen 24 artiklassa. Yleiset esteettömyysveloitteet koskevat koko koulutusprosessia ja opetustiloja, joskin monet niistä on sanamuodon mukaan rajattu yleisölle avoimin tiloihin. Koska jokaisella on sopimuksen mukaan oikeus koulutukseen, täytyy opetustilat rinnastaa yleisiin tiloihin. Artiklassa on myös useita nimenomaisia esteettömyysveloitteita. Erityisesti viestinnän esteettömyyttä käsitellään artiklan 3 kohdassa. Artiklan 2 c) –kohdassa ja lopussa veloitetaan kohtuullisiin mukautuksiin.

24 artikla

Koulutus

1. Sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden koulutukseen. Toteuttaakseen tämän oikeuden syrjimättä ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien pohjalta sopimuspuolet varmistavat osallistavan koulutusjärjestelmän kaikilla tasoilla sekä elinikäisen oppimisen, jonka tarkoituksena on:

a) kehittää täysimääräisesti inhimillisiä voimavaroja, omanarvontuntoa ja itsearvostusta sekä vahvistaa ihmisoikeuksien, perusvapauksien ja ihmiskunnan moninaisuuden kunnioittamista;

b) mahdollistaa vammaisille henkilöille persoonallisuutensa, lahjakkuutensa ja luovuutensa sekä henkisten ja ruumiillisten kykyjensä kehittämisen mahdollisimman pitkälle;

c) mahdollistaa vammaisten henkilöiden tehokas osallistuminen vapaaseen yhteiskuntaan.

2. Tätä oikeutta toteuttaessaan sopimuspuolet varmistavat, että:

a) vammaisia henkilöitä ei suljeta yleisen koulutusjärjestelmän ulkopuolelle vammaisuuden perusteella ja ettei vammaisia lapsia suljeta maksuttoman ja pakollisen ensimmäisen asteen tai toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle vammaisuuden perusteella;

b) vammaiset henkilöt pääsevät kattavaan, laadukkaaseen ja maksuttomaan ensimmäisen asteen sekä toisen asteen koulutukseen yhdenvertaisesti muiden kanssa niissä yhteisöissä, joissa he elävät;

c) vammaisia henkilöitä varten tehdään heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset;

d) vammaiset henkilöt saavat yleisessä koulutusjärjestelmässä tuen, jota tarvitaan helpottamaan heidän tehokasta koulutustaan;

e) toteutetaan tehokkaat yksilöidyt tukitoimet ympäristöissä, jotka mahdollistavat opillisen ja sosiaalisen kehityksen enimmäistämisen täysimääräisen osallisuuden tavoitteen mukaisesti.

3. Sopimuspuolet mahdollistavat vammaisille henkilöille elämänhallinnan ja sosiaalisen kehityksen taitojen oppimisen helpottaakseen heidän täysimääräistä ja yhdenvertaista osallistumistaan koulutukseen ja yhteisöön. Tätä varten sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet, joilla muun muassa:

a) helpotetaan pistekirjoituksen, korvaavan kirjoituksen, puhetta tukevien ja korvaavien viestintätapojen, -keinojen ja -muotojen sekä erilaisten liikkumistaitojen oppimista ja helpotetaan vertaistukea ja mentorointia;

b) helpotetaan viittomakielen oppimista ja kuurojen yhteisön kielellisen identiteetin edistämistä;

c) varmistetaan, että näkövammaisten, kuurojen, kuulovammaisten tai kuurosokeiden, erityisesti lasten, koulutus annetaan yksilön kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisilla kielillä, viestintätavoilla ja -keinoilla sekä ympäristöissä, jotka mahdollistavat oppimisen ja sosiaalisen kehityksen maksimoinnin.

4. Edistääkseen tämän oikeuden toteuttamista sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet palkatakseen opettajia, myös vammaisia opettajia, joilla on tarvittava viittomakielen ja/tai pistekirjoituksen taito, sekä kouluttaakseen kaikilla koulutustasoilla työskenteleviä ammattihenkilöitä ja henkilöstöä. Tähän koulutukseen on sisällyttävä tietoa vammaisuudesta sekä vammaisten henkilöiden tukemiseen tarkoitettujen asianmukaisten puhetta tukevien ja korvaavien viestintätapojen, -keinojen ja -muotojen, opetustekniikoiden ja materiaalien käyttöä.

5. Sopimuspuolet varmistavat, että vammaisille henkilöille annetaan syrjimättä ja yhdenvertaisesti muiden kanssa mahdollisuus yleiseen kolmannen asteen koulutukseen, ammattikoulutukseen, aikuis-koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen. Tätä varten sopimuspuolet varmistavat, että vammaisia henkilöitä varten tehdään kohtuulliset mukautukset.

Kuntoutuksen tavoitteena on kuntoutusta koskevan 26 artiklan mukaan henkilön mahdollisimman suuri itsenäisyys, täysimääräiset ruumiilliset, henkiset, sosiaaliset ja ammatilliset kyvyt sekä täysimääräinen osallisuus ja osallistuminen kaikilla elämänalueilla. Kuntoutuksen osana artiklan 3 kohdan mukaan sopimuspuolet edistävät vammaisille henkilöille tarkoitettujen kuntoutuksen liittyvien apuvälineiden ja apuvälineteknologian saatavuutta, tuntemusta ja käyttöä.

Myös työelämä on elämänalue, jossa esteettö-

myys on keskeistä. Työtä ja työllistymistä koskee 27 artikla. Esteettömyyden vaatimus konkretisoi-tuu palvelukseen ottamisessa (1 a) kohta), työympäristössä (1 kohdan johdantolause) ja kohtuullisissa mukautuksissa (i)kohta).

27 artikla

Työ ja työllistyminen

1. Sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa; tähän sisältyvät oikeus mahdollisuuteen ansaita elantonsa vapaasti valitsemallaan tai työmarkkinoilla hyväksytyllä työllä sekä työympäristö, joka on avoin, osallistava ja vammaisten henkilöiden saavutettavissa. Sopimuspuolet turvaavat työnteko-oikeuden toteutumisen ja edistävät sitä, myös niiden osalta, jotka vammautuvat palvelussuhteen aikana, toteuttamalla myös lainsäädännön avulla asianmukaisia toimia, joiden tarkoituksena on muun muassa:

a) kieltää syrjintä vammaisuuden perusteella kaikissa palvelussuhteen kaikkia muotoja koskevissa asioissa, muun muassa palvelukseen ottamisen ja palvelussuhteen ehtoja, palvelussuhteen jatkumista, uralla etenemistä sekä turvallisia ja terveellisiä työoloja koskevissa asioissa;

b) suojella vammaisten henkilöiden oikeuksia oikeudenmukaisiin ja suotuisiin työoloihin yhdenvertaisesti muiden kanssa, mukaan lukien yhdenvertaiset mahdollisuudet ja sama palkka samanarvoisesta työstä, turvalliset ja terveelliset työolot, mukaan luettuna suojelu häirinnältä, sekä epäkohtiin puuttuminen;

c) varmistaa, että vammaiset henkilöt pystyvät käyttämään oikeuttaan ammattiyhdistystoimintaan yhdenvertaisesti muiden kanssa;

d) mahdollistaa vammaisille henkilöille yleisten teknisten ja ammatinvalintaan liittyvien neuvontaohjelmien, työhönsijoittamispalvelujen sekä ammatillisen koulutuksen ja jatkokoulutuksen tehokas saatavuus;

e) edistää vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä ja edetä urallaan työmarkkinoilla sekä heidän avustamistaan työn löytämisessä, saamisessa ja säilyttämisessä sekä työhön palaamisessa;

f) edistää mahdollisuuksia itsenäiseen elinkeinonharjoittamiseen, yrittäjyyteen, osuuskuntien kehittämiseen ja oman yritystoiminnan aloittamiseen;

g) työllistää vammaisia henkilöitä julkisella sektorilla;

h) edistää vammaisten henkilöiden työllisyyttä yksityisellä sektorilla asianmukaisilla menettelytavoilla ja toimilla, joihin voi sisältyä tasa-arvoistavia toimintaohjelmia, kannustimia ja muita toimia;

i) varmistaa, että vammaisia henkilöitä varten tehdään työpaikoilla kohtuulliset mukautukset;

j) edistää vammaisten henkilöiden työökemuksen hankkimista avoimilla työmarkkinoilla;

k) edistää vammaisten henkilöiden ammatillisen kuntoutuksen, työn säilyttämisen ja työhönpaluun ohjelmia.

2. Sopimuspuolet varmistavat, ettei vammaisia henkilöitä pidetä orjuudessa tai orjuuden kaltaisessa pakkotyössä ja että heitä suojellaan yhdenvertaisesti muiden kanssa pakkotyöltä ja muulta pakolliselta työltä.

Koulutukseen, työelämään ja lähiyhteisöön osallistumisen lisäksi elämään kuuluu osallistuminen poliittiseen ja julkiseen elämään. Sitä koskee erityisesti 29 artiklan a) i) kohta.

29 artikla

Osallistuminen poliittiseen ja julkiseen elämään

Sopimuspuolet takaavat vammaisille henkilöille poliittiset oikeudet ja mahdollisuuden nauttia niistä yhdenvertaisesti muiden kanssa sekä sitoutuvat:

a) varmistamaan, että vammaiset henkilöt voivat tehokkaasti ja täysimääräisesti osallistua poliittiseen ja julkiseen elämään yhdenvertaisesti muiden kanssa suoraan tai vapaasti valittujen edustajien kautta, myös siten, että heillä on oikeus ja mahdollisuus äänestää ja tulla valituiksi, muun muassa:

I) varmistamalla, että äänestysmenettelyt, -järjestelyt ja -aineistot ovat asianmukaisia, saavutettavia sekä helpotajuisia ja -käyttöisiä;

II) suojelemalla vammaisten henkilöiden oikeutta äänestää salaisella lippuäänestyksellä vaaleissa ja kansanäänestyksissä ilman uhkailua, asettua ehdolle vaaleissa, hoitaa tehtävänsä tehokkaasti ja suorittaa kaikkia julkisia tehtäviä kaikilla hallinnon tasoilla sekä helpottamalla tarvittaessa apuväline-tekniikan ja uuden tekniikan käyttöä;

III) takaamalla vammaisten äänestäjien vapaan tahdonilmaisun ja sallimalla tätä varten tarvittaessa heidän pyynnöstään heidän valitsemansa henkilön avustaa heitä äänestyksessä;

b) edistämään aktiivisesti ympäristöä, jossa vammaiset henkilöt voivat tehokkaasti ja täysimääräisesti osallistua julkisten asioiden hoitoon ilman syrjintää ja yhdenvertaisesti muiden kanssa, sekä kannustamaan heidän osallistumistaan julkisiin asioihin, kuten:

I) osallistuminen maan julkisen ja poliittisen elämän parissa toimivien kansalaisjärjestöjen ja yhdistysten toimintaan sekä poliittisten puolueiden toimintaan ja hallintoon;

II) vammaisia henkilöitä kansainvälisellä, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla edustavien vammaisjärjestöjen perustaminen ja niihin liittyminen.

Yhtälailla kulttuuriin osallistuminen on oikeutettua. Tarve esteettömyyden järjestämiseen ilmenee eri osallistumisen muodoissa ja osallistumisen eri vaiheissa.

30 artikla

Osallistuminen kulttuurielämään, virkistys- ja vapaa-ajantoimintaan ja urheiluun

1. Sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa kulttuurielämään ja toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että vammaiset henkilöt:

a) saavat käyttöönsä kulttuuriaineistoa saavutettavassa muodossa;

b) voivat seurata televisio-ohjelmia, elokuvia, teatteria ja muuta kulttuuritoimintaa saavutettavassa muodossa;

c) pääsevät paikkoihin, joissa tarjotaan kulttuuriesityksiä tai -palveluja, kuten teattereihin, museoihin, elokuvateattereihin, kirjastoihin ja matkailupalveluihin, ja pääsevät mahdollisuuksien mukaan kansallisen kulttuurin kannalta merkittäviin monumentteihin ja kohteisiin.

2. Sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet järjestääkseen vammaisille henkilöille mahdollisuuden kehittää ja käyttää luovia, taiteellisia ja älyllisiä kykyjään paitsi omaksi hyödykseen myös yhteiskunnan rikastamiseksi.

3. Sopimuspuolet toteuttavat kansainvälisen oikeuden mukaisesti kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen, että teollis- ja tekijänoikeuksia suojaava lainsäädäntö ei kohtuuttomasti tai syrjivästi estä kulttuuriaineiston saatavuutta vammaisille henkilöille.

4. Vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus erityisen kulttuuri- ja kieli-identiteettinsä, kuten viittomakielten ja kuurojen kulttuurin, tunnustamiseen ja tukeen.

5. Jotta vammaiset henkilöt voisivat osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa virkistys-, vapaa-ajan- ja urheilutoimintaan, sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet, joilla:

a) kannustetaan ja edistetään vammaisten henkilöiden mahdollisimman laajaa osallistumista kaikille suunnattuun urheilutoimintaan kaikilla tasoilla;

b) varmistetaan, että vammaisilla henkilöillä on mahdollisuus järjestää ja kehittää vammaisille erityistä urheilu- ja virkistystoimintaa sekä osallistua siihen, ja tätä

varten kannustetaan asianmukaisten voimavarojen, ohjauksen ja koulutuksen järjestämistä vammaisille henkilöille yhdenvertaisesti muiden kanssa;

c) varmistetaan, että vammaiset henkilöt pääsevät urheilu-, virkistys- ja matkailupaikkoihin;

d) varmistetaan, että vammaiset lapset voivat yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa osallistua leikki-, virkistys-, vapaa-ajan- ja urheilutoimintaan, mukaan lukien koulujärjestelmässä tarjottava toiminta;

e) varmistetaan, että vammaiset henkilöt saavat palveluja virkistys-, matkailu-, vapaa-ajan- ja urheilu-toimintojen järjestäjiltä.

Esteettömyysartiklan soveltaminen kansainvälisesti

YK ja sen erityisjärjestöt

Yleissopimus osoittaa arvot ja yleiset normit myös esteettömyyden suhteen. Yleissopimuksen ratifiointi osoittaa, että se on omaksuttu maassa poliittisella tasolla ja kansallisen demokratian mukaisesti. Yleissopimus edellyttää ratifioinnin jälkeen, että maan lainsäädäntö ja toimintapolitiikka on yleissopimuksen mukainen, siihen varataan riittävät resurssit ja mahdolliset intresistiriidat ratkaistaan sopimuksen mukaisesti.

Eri maiden vertailussa on siis tarkasteltava tarkempaa lainsäädäntöä, toimintapolitiikkaa ja resursseja. Se edellyttäisi kunkin maan perusteellista tuntemusta ja yhteistä, yleistä viitekehystä. Sopimus lähteekin siitä, että eri maiden lähtötilanne on erilainen ja sopimusta toteutetaan monilta osin progressiivisesti.

Yleissopimuksen kansainvälinen seurantajärjestelmä tuottaa vertailun mahdollistavaa aineistoa. Vaikka yksittäiset asiat eivät olisikaan vertailukelpoisia, tässä prosessissa käsitellään juuri niitä asioita, jotka ovat vertailun kannalta keskeisiä: käsitteiden, tilastojen ja lainsäädännön yhtäläisyyttä ja erilaisuutta. Olennaista on dialogi, joka tuottaa uutta ymmärrystä.

Yleissopimuksen 34 artiklan nojalla on perustettu vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea.³³ Aluksi komiteassa oli 12 jäsentä, myöhemmin 18. Komitean jäsenet toimivat henkilökohtaisessa ominaisuudessaan. Sopimuspuolet valitsevat komitean jäsenet, kiinnittäen huomiota tasapuoliseen maantieteelliseen jakaumaan, eri kulttuurimuotojen ja merkittävimpien oikeusjärjestelmien edustukseen, eri sukupuolten tasapainoiseen edustukseen sekä vammaisten asiantuntijoiden osallistumiseen. Komitean jäsenet valitaan salaisella lippuäänestyksellä sellaisten henkilöiden luettelosta, jotka sopimuspuolet ovat nimenneet kansalaistensa joukosta sopimuspuolten kokouksessa.

Keskeinen seurannan elementti muodostuu kansallisista raporteista. Yleissopimuksen 35

artiklan mukaan kukin sopimuspuoli antaa komitealle Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin välityksellä kattavan raportin niistä toimista, joihin se on ryhtynyt täyttääkseen tämän yleissopimuksen mukaiset velvoitteensa sekä tässä yhteydessä tapahtuneesta kehityksestä kahden vuoden kuluessa tämän yleissopimuksen voimaantulosta kyseisen sopimuspuolen osalta. Tämän jälkeen sopimuspuolet antavat seuraavat raporttinsa vähintään neljän vuoden välein ja lisäksi komitean pyynnöstä.

Raporttien käsittelystä muodostuu kansallisen ja kansainvälisen osapuolen dialogi, jossa käsitteet, olosuhteet ja normit asetetaan rinnakkain. Yleissopimuksen 36 artiklan mukaan komitea käsittelee jokaisen raportin ja esittää niistä asianmukaisiksi katsomansa ehdotukset ja yleiset suositukset sekä toimittaa nämä kyseiselle sopimuspuolelle. Sopimuspuoli voi vastata antamalla komitealle valitsemiaan tietoja. Komitea voi pyytää sopimuspuolilta tämän yleissopimuksen täytäntöönpanon kannalta merkityksellisiä lisätietoja. Yleissopimuksen 39 artiklan mukaan komitea antaa kahden vuoden välein raportin toiminnastaan yleiskokoukselle sekä talous- ja sosiaalineuvostolle, ja se voi esittää ehdotuksia ja yleisiä suosituksia, jotka perustuvat sen sopimuspuolilta saamien raporttien ja tietojen tutkimiseen. Nämä ehdotukset ja yleiset suositukset sisällytetään komitean raporttiin yhdessä sopimuspuolten mahdollisten huomioiden kanssa.

Raportoinnin lisäksi vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean järjestämä muu keskustelu edesauttaa yleissopimuksen toimeenpanoa. Se myös nopeuttaa sitä. Yksi näistä tapahtumista oli komitean järjestämä yleinen keskustelu esteettömyysartiklasta 7.10.2010.³⁴

Keskustelu jakaantui kolmeen istuntoon, jotka käsitelivät fyysistä ympäristöä ja kuljetusta, viestintää ja parhaita käytäntöjä. Keskustelun tarkoituksena oli tutkia 9 artiklaa ja sen suhdetta muihin artikloihin, tunnistaa esteettömyyden aukkoja ja

³³ United Nations Human Rights. Committee on the Rights of Persons with Disabilities. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx> [Poimittu 21.3.2011]

³⁴ United Nations Human Rights. Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Day of General Discussion on “Accessibility”, 7 October 2010. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGD7102010.aspx> [poimittu 21.3.2011]

prioriteetteja, edistää esteettömyyttä ja tunnistaa, arvioida ja jakaa parhaita käytäntöjä kanainvälisen standardin perustaksi. Fyysisen ympäristön ja kuljetuksen suhteen aiheita olivat esteettömyys kaupungeissa ja maaseudulla, paikallishallinnon edellytykset, standardit ja indikaattorit, universaalien suunnittelun käsite ja kuljetuksen merkitys muiden oikeuksien toteutumiselle. Tietoon ja viestintään liittyen aiheita olivat hallituksen tarvitsemat työkalut, inklusiivisen toimintapolitiikan ohjeet, muut ohjeet, monien osapuolten roolit, resurssit, esteettömyysaloitteet, mukaan lukien teollisuuden aloitteet, kansainvälinen yhteistyö, tekijänoikeus. Parhaiden käytäntöjen suhteen aiheita olivat muun muassa esteettömyyden soveltaminen kansallisessa oikeudessa, esteettömyyden toimeenpanon arviointi ja mittaaminen ja riippumattomien seurantaelinten rooli.

Euroopan vammaisfoorumin (European Disability Forum, EDF) alustus sisälsi koottua ja koettua tietoa esteettömyyden toteutumisesta. EDF katsoi, että toimet ovat edelleen rajoittuneita useimmissa maissa ja ne koskevat vain tiettyjä liikennemuotoja tai tuotteita ja palveluita. EDF esitti myös suosituksia. Lainsäädännön ohella standardisointi on niissä keskeinen keino.³⁵

Syrjinnän kieltä eri instrumenteissa ja yleissopimuksen voimaantulo muuntavat sosiaalipoliittisen keskustelun oikeudelliseksi analyysiksi ja toivottavasti todellisuudeksi. Yksi tarkastelun kohteista oli verkkoesteettömyys. Koska verkkoesteettömyyden tilanne Euroopassa on huono, irlantilaisessa alustuksessa suositeltiin eurooppalaista lainsäädäntöä, seurantajärjestelmää, kansallista ja eurooppalaista valitusjärjestelmää ja eräiden standardointiprosessien loppuunsaattamista.³⁶ Janet E. Lord analysoi perusteellisesti esteettömyyden käsitettä ja sen asemaa muissa ihmisoikeussopimuksissa, esteettömyysartiklaa ja sen suhdetta yleissopimuksen muihin osiin.³⁷

Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean lisäksi toinen keskeinen kansainvälisen seuran-

nan elementti on sopimuspuolten kokous. Näistä kokouksista on muodostunut merkittäviä konferensseja, joiden oheistapahtumat sisältävät eri osapuolen tuottamaa aineistoa ja keskusteluja. Eräistä artikloista on jo koottu parhaita käytäntöjä.³⁸

Sopimuspuolten kokousta koskevan 40 artiklan mukaan sopimuspuolet kokoontuvat säännöllisesti sopimuspuolten kokoukseen käsittelemään tämän yleissopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä asioita. Viimeistään kuuden kuukauden kuluttua tämän yleissopimuksen voimaantulosta Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteeri kutsuu koolle sopimuspuolten kokouksen. Seuraavat sopimuspuolten kokoukset Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteeri kutsuu koolle kahden vuoden välein tai kyseisen kokouksen päätöksen mukaan.

G3ict – The Global Initiative for Inclusive ICTs – on YK:n ja muiden toimijoiden aloite inklusiivisen tieto- ja viestintäteknologian edistämiseksi. Se nojautuu voimakkaasti YK-sopimukseen. Mukana on sekä julkisia että yksityisiä toimijoita.³⁹

Aloite kokoaa yleistä informaatiota YK-sopimuksesta, esteettömästä tieto- ja viestintäteknologiasta ja niihin liittyvistä tapahtumista, esimerkiksi konferensseista.

Palvelu sisältää myös työkalun päätöksentekijöille. Sen toimittaja yhteistyössä laajan tekijäjoukon kanssa on irlantilainen Dónal Rice. Aineisto sisältää esimerkkejä ja analyysiä siitä, mitä on esteetön tietoteknologia. Työkalu esittää myös arvioinnin viitekehysten, jonka ajatus on tunnistaa maan tekemät sitoumukset, arvioida toimeenpanon infrastruktuuri ja voimavarat, arvioida vaikutukset, suhteuttaa sitoumukset ja vaikutukset sekä tehdä suosituksia ja ohjelma tavoitteiden toteuttamiseksi. Kysymys on siis monialaisesta arvioinnista. Se sisältää oikeudellisen ja policy-perustan analyysin, teknologisen tulkinnan ja empiirisen analyysin. Suositukset yhdistävät nämä ulottuvuudet.

YK on myös perustanut asiantuntijatyöryhmän esteettömyysasioita varten. Asiantuntijat ovat

³⁵ European Disability Forum. EDF contribution to the Day of General Discussion. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGD7102010.aspx> [poimittu 21.3.2011]

³⁶ Centre for Disability Law and Policy, National University of Ireland Galway. Web accessibility in the European Context. Submission to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Day of General Discussion on the "The Right to Accessibility" 7 October 2010. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGD7102010.aspx> [poimittu 21.3.2011]

³⁷ Lord, J.E. Accessibility and human Rights Fusion in the CRPD: Assessing the Scope and content of the Accessibility Principle and Duty under the CRPD. Presentation for the General Day of Discussion on Accessibility. CRPD Committee. UN – Geneva. October 7. 2010. <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGD7102010.aspx> [poimittu 21.3.2011]

³⁸ United Nations Enable. Third session of the Conference of States Parties (1-3 September 2010, UNHQ New York). <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1532> [poimittu 21.3.2011]

³⁹ G3ict The Global Initiative for Inclusive ICTs. <http://www.g3ict.org/> [poimittu 16.3.2011]

todenneet, että viime vuosikymmeninä on edistytty esteettömyyden suhteen rakennetussa ympäristössä, liikenteessä ja matkailussa sekä tieto- ja viestintäteknologiassa. Asiantuntijat etsivät innovatiivisia ja kustannustehokkaista lähestymistapoja esteettömyyden parantamiseksi.⁴⁰

YK:n erityisjärjestöt ottavat luonnollisesti yleissopimuksen huomioon omassa toiminnassaan. Esimerkiksi maailman terveysjärjestö (World Health Organization, WHO) on tehnyt esteettömyysarviointeja ja tehnyt parannuksia niiden perusteella toimitiloissaan, verkkosivuiltaan ja työhönottopolitiikassaan.⁴¹

Myös ITU (International Telecommunication Union) on nojautunut yleissopimukseen ja järjestää sen esteettömyysartiklan taustaa vasten workshopin välityspalveluista, joiden teksti voidaan välittää puheena tai viittomakielen avulla tai toisinpäin.⁴²

WHO on vuonna 2011 yhdessä Maailmanpankin kanssa julkaissut perusteellisen raportin yleissopimuksesta ja vammaisuuden tilanteesta maailmassa. Raportissa tarkastellaan vammaiskysymystä eri ulottuvuuksilla globaalista näkökulmasta. Siinä keskustellaan esimerkiksi vammaisuuden kokonaiskuvasta, vammaisuuden esiintymisestä, terveydenhuollosta, kuntoutuksesta, avusta ja tuesta, mahdollistavista ympäristöistä, koulutuksesta, työstä ja työn saannista. Tästäkin raportista voidaan havaita, että esteettömyys on vakiintunut yhdeksi suureksi otsikoksi maailman vammaiskysymyksen käsittelyssä. Raportin mukaan esteettömyyden edistymisen edellytyksiä ovat esteettömyyden kulttuuri, lainsäädännön tehokas toimeenpano ja parempi tieto ympäristöistä ja niiden esteettömyydestä. Esteettömyyden kehittämisessä on otettava huomioon kustannukset, teknologian saatavuus, tieto, kulttuurierot ja kehityksen taso. Kehittyneessä ympäristössä toimivat ratkaisut voivat olla tehottomia pienten resurssien ympäristössä. Raportissa arvioidaan, että paras strategia on asteittainen kehitys. Raportissa katsotaan myös, että esteettömyyden

edistyminen edellyttää monitoimijuutta: tarvitaan kansainvälisiä toimijoita, kansallisia hallintoja, teknologioiden ja tuotteiden suunnittelijoita ja tuottajia sekä vammaisia henkilöitä ja heidän järjestöjään.⁴³

Euroopan unioni

Euroopan unionin oikeusjärjestelmä perustuu siihen, että jäsenmaat ovat luovuttaneet unionille sen perustamissopimuksissa lainsäädäntövaltaa tietyissä asioissa. Tämän perusteella unioni säättää uutta lainsäädäntöä, unionin oikeutta. Perustamissopimukset määrittelevät siten, missä asioissa voi olla unionin lainsäädäntöä. Näin ollen myös mahdollisuudet esteettömyyslainsäädäntöön vaihtelevat asian mukaan.

Uuden eurooppalaisen lainsäädännön valmistelussa toimivaltakysymykset ovatkin tärkeitä. Se, mikä on Euroopan unionin toimivalta ja mikä on jäsenvaltioiden toimivalta, on usein keskeinen kysymys neuvotteluissa ja lainsäädäntöprosessissa. Luonnollisesti myös jäsenvaltioiden lainsäädännön ja perinteen erilainen sisältö on ydinasia lainsäädäntöprosessissa. Asiasta riippuen myös kustannukset ja kustannusvastuu ilmenee osapuolten kannanotoissa.

Myös kysymys siitä, miten Euroopan unioni voi liittyä yleissopimukseen, liittyy tähän unionin oikeudelliseen perustaan. Koska unionilla on toimivaltaa tietyissä yleissopimuksen kohdissa, on katsottu, että se voi liittyä sopimukseen. Yleissopimuksen 42 artiklan mukaan alueellisen yhdenytymisen järjestöt voivat allekirjoittaa yleissopimuksen. Niihin sovelletaan 44 artiklan mukaan sopimuspuoliin kohdistuvia viittauksia järjestöjen toimivallan rajoissa.

EU allekirjoitti yleissopimuksen maaliskuussa 2007 ja ratifioi sen ensimmäisenä kansainvälisenä järjestönä 23.12.2010.⁴⁴ Yleissopimus on näin ollen tullut voimaan Euroopan unionissa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Se on voimassa

⁴⁰ United Nations Enable. United Nations Expert Group Meeting on Accessibility: Innovative and cost-effective approaches for inclusive and accessible development. <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1516>. [poimittu 17.3.2011]

⁴¹ World Health Organization. Update from the WHO Task Force on Disability, January 2011. <http://www.who.int/disabilities/media/news/taskforceupdate3/en/index.html> [poimittu 18.3.2011]

⁴² International Telecommunication Union. ITU Workshop on "Telecommunications Relay Services for Persons with Disabilities". <http://www.itu.int/ITU-T/worksem/trs/index.html> [poimittu 13.9.2011]

⁴³ World Health Organization. World Report on Disability. http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html [poimittu 19.8.2011]

⁴⁴ United Nations Enable. Newsletter, January 2011.

näiltä osin myös niissä maissa, jotka eivät ole rati-
fioineet sopimusta.

YK:n yleissopimuksen tekemisestä Euroopan
unionin puolesta tehdyssä Neuvoston päätöksessä
(liite II) EU ilmoittaa, mikä on sen toimivalta
YK:n yleissopimukseen kuuluvissa asioissa.⁴⁵

Päätöksessä todetaan, että

joissain asioissa Euroopan yhteisöllä on
yksinomainen toimivalta ja joissain muissa
asioissa toimivalta on jaettu Euroopan
yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken. Jäsen-
valtiot ovat edelleen toimivaltaisia kaikissa
sellaisissa asioissa, joissa toimivaltaa ei ole
siirretty Euroopan yhteisölle.

Päätöksessä todetaan, että Euroopan yhtei-
söillä on yksinomainen toimivalta valtiontuen
yhteismarkkinoille soveltavuuden ja tullitariffin
osalta. Jaetusta toimivallasta todetaan, että

yhteisö käyttää jaettua toimivaltaa jäsenval-
tioiden kanssa vammaisuuteen perustuvan
syrjinnän torjumista koskevissa toimissa,
tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pää-
oman vapaassa liikkuvuudessa, maatalou-
dessa, rautatie-, maantie-, meri- ja lentoli-
kenteessä, verotuksessa, sisämarkkinoissa,
miesten ja naisten samapalkkaisuudessa,
Euroopan laajuisia verkkoja koskevassa
politiikassa ja tilastoissa.

Lisäksi todetaan, että

seuraavat EY:n politiikat voivat myös olla
merkityksellisiä YK:n yleissopimuksen
kannalta: Jäsenvaltiot ja yhteisö pyrkivät
kehittämään yhdessä yhteensovitettua
työllisyysstrategiaa. Yhteisö myötävaikut-
taa laadukkaan koulutuksen kehittämiseen
kannustamalla jäsenvaltioita keskinäiseen
yhteistyöhön sekä tarvittaessa tukemalla ja
täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa.
Yhteisö toteuttaa ammatillista koulutusta
koskevaa politiikkaa, joka tukee ja täyden-
tää jäsenvaltioiden toimia. Edistääkseen
koko yhteisön sopusointuista kehitystä
yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa
taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuulu-
vuuden lujittamiseksi. Yhteisö harjoittaa
kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja tekee talou-
dellista, teknistä ja rahoitusyhteistyötä

kolmansien maiden kanssa sanotun kui-
tenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden toi-
mivaltaa kyseisillä aloilla.

Päätöksessä on myös luettelo yleissopimuk-
sen soveltamisalaan kuuluviin asioihin liittyvistä
yhteisön säädöksistä. Myös esteettömyyden ja
saavutettavuuden osalta luettelossa on useita sää-
döksiä, jotka koskevat televiestintää, liikennettä
ja julkisia hankintoja. Luettelo esteettömyyden ja
saavutettavuuden osalta on seuraava:

Euroopan parlamentin ja neuvoston direk-
tiivi 1999/5/EY, annettu 9 päivänä maalisi-
kuuta 1999, radio- ja telepäätelaitteista ja
niiden vaatimustenmukaisuuden vastavuo-
roisesta tunnustamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direk-
tiivi 2001/85/EY, annettu 20 päivänä mar-
raskuuta 2001, matkustajien kuljetuksessa
käytettäviä, kuljettajan istuimen lisäksi
enemmän kuin kahdeksan istuinta käsit-
täviä ajoneuvoja koskevista erityissään-
nöksistä sekä direktiivien 70/156/ETY ja
97/27/EY muuttamisesta.

Neuvoston direktiivi 96/48/EY, annettu 23
päivänä heinäkuuta 1996, Euroopan laajui-
sen suurten nopeuksien rautatiejärjestel-
män yhteentoimivuudesta, sellaisena kuin
se on muutettuna Euroopan parlamentin ja
neuvoston direktiivillä 2004/50/EY.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direk-
tiivi 2001/16/EY, 19 päivänä maaliskuuta
2001, Euroopan laajuisen tavanomaisen
rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta,
sellaisena kuin se on muutettuna Euroo-
pan parlamentin ja neuvoston direktiivillä
2004/50/EY.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direk-
tiivi 2006/87/EY, annettu 12 päivänä joulu-
kuuta 2006, sisävesialusten teknisistä vaati-
muksista ja neuvoston direktiivin 82/714/
ETY kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direk-
tiivi 2003/24/EY, annettu 14 päivänä huh-

⁴⁵ Neuvoston päätös, tehty 26 päivänä marraskuuta 2009, vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (2010/48/EY). EYVL L 23, 27.1.2010, s. 35.

tikuuta 2003, matkustaja-alusten turvallisuus säännöistä ja -määräyksistä annetun neuvoston direktiivin 98/18/EY muuttamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/46/EY, annettu 5 päivänä syyskuuta 2007, puitteiden luomisesta moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksymiselle (puitedirektiivi).

Komission päätös 2008/164/EY, tehty 21 päivänä joulukuuta 2007, liikuntarajoitteisia henkilöitä Euroopan laajuisessa tavanomaisessa ja suurten nopeuksien rautatiejärjestelmässä koskevasta yhteentoimivuuden teknisestä eritelmästä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/16/EY, annettu 29 päivänä kesäkuuta 1995, jäsenvaltioiden hissejä koskevan lainsäädännön lähentämisestä (EYVL L 213, 7.9.1995, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna koneista ja direktiivin 95/16/EY muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/42/EY.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (puitedirektiivi).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi 10 päivänä kesäkuuta

2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/39/EY sekä direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta 20 päivänä helmikuuta 2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/6/EY.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

Neuvoston direktiivi 92/13/ETY, annettu 25 päivänä helmikuuta 1992, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi 11 päivänä joulukuuta 2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/66/EY.

Neuvoston direktiivi 89/665/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten

yhteensovittamisesta, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi 11 päivänä joulukuuta 2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/66/EY.

Myös luettelon muissa kohdissa mainitut säädökset voivat olla merkityksellisiä esteettömyyden kannalta, esimerkiksi Neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista, jossa säädetään kohtuullisista mukautuksista.

Yhdenvertaisuuslainsäädäntö onkin keskeinen lähtökohta myös esteettömyyden suhteen. Yhdenvertaisuuden sääntelyssä keskeisiä ovat työpaikat, jotka mainitaan yleissopimuksen 9 artiklan 1(a) kohdassa. Mainitun työllisyyspuitedirektiivin (2000/78/EY) tarkoituksena on luoda yleiset puitteet uskuntoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiselle työssä ja ammatissa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi jäsenvaltioissa. Direktiivin 5 artiklan mukaan sen varmistamiseksi, että yhdenvertaista kohtelua koskevaa periaatetta noudatetaan vammaisten osalta, on tehtävä kohtuullisia mukautuksia. Tämä merkitsee, että työnantajan on toteutettava asianmukaiset ja kulloistenkin tarpeiden mukaiset toimenpiteet, jotta vammaiset voivat päästä johonkin toimeen, harjoittaa sitä ja edetä urallaan tai saada koulutusta, jollei näistä toimenpiteistä aiheudu työnantajalle kohtuutonta rasitetta.⁴⁶

Uudessa direktiiviehdotuksessa kielletään syrjintä muun ohella vammaisuuden perusteella myös työelämän ulkopuolella. Kiellettyä on sekä suora että epäsuora syrjintä. Myös kohtuullisesta mukautuksesta kieltäytymistä pidetään ehdotuksen mukaan syrjintänä.⁴⁷

Useat säännökset koskevat siis liikennevälineitä ja matkustamista. Vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksia lentoliikenteessä koskeva asetus (1107/2006) määrittelee mm. oikeuden avunsaantiin lentoasemilla.⁴⁸

Unionin viestintälainsäädännössä on useita esteettömyyteen vaikuttavia kohtia. Televisiotoimintaa koskeva direktiivi kehottaa esteettömyyden asteittaiseen huomioon ottamiseen. Euroopan unionin televisiotoimintaa koskevan direktiivin (2007/65/EY) johdannon (64 kohta) mukaan vammaisten ja ikääntyneiden oikeuteen osallistua ja integroitua yhteisön yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään kuuluu erottamattomana osana mahdollisuus käyttää audiovisuaalisia mediapalveluja. Keinoina tähän saatavuuteen pääsemiseksi olisi käytettävä muun muassa viittomakieltä, ohjelmien tekstitystä, äänikuvausta ja helppolukuisia valikkoja. Direktiivin II a luvun 3 c artiklan mukaan jäsenvaltioiden on rohkaistava lainkäyttövaltaansa kuuluvia mediapalvelun tarjoajia varmistamaan, että niiden palvelut saatetaan asteittain näkö- ja kuulovammaisten henkilöiden käytettäväksi.⁴⁹

Viestintälainsäädännössä on havaittavissa merkittävää kehitystä, joskin se on vienyt aikaa. Euroopan unionin lainsäädännön vapauttaessa viestintämarkkinoita palveluiden tilanne muuttui perusteellisesti. Entisten telemonopoliin tarjotut vammaisille henkilöille hyödylliset palvelut alkoivat karsiutua. Tutkimusyhteisössä oltiin laajasti sitä mieltä, että vain lainsäädäntö voi taata välttämättömät palvelut ja kehityksen. Yhdysvaltojen lainsäädäntöä pidettiin esikuvana. Tutkimuksella on ollut myös tietty rooli esteettömyyspolitiikan muodostumisessa 1980-luvulta lähtien. HEART –tutkimus toi monialaisen lähestymistavan, joka on näkynyt policy -viitekehyksissä. COST 219 –hankkeet ovat keskittyneet televisiotintään ja vammaisuuden huomioon ottamiseen.⁵⁰

Viestinnän tasa-arvo on ollut keskeistä Euroo-

⁴⁶ Neuvoston direktiivi yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 2000/78/EY. EUVL L 303, 2.12.200, s. 16.

⁴⁷ Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation. COM/2008/0426 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0426:EN:NOT> [poimittu 1.4.2011]

⁴⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1107/2006, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista lentoliikenteessä (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti). EUVL L204, 26.7.2006, s.1

⁴⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/65/EY, annettu 11 päivänä joulukuuta 2007, televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) EUVL L 332, 18.12.2007, s.27.

pan policy-viitekehelyssä. Keskeisiä vaiheita ovat eEurope, i2010 ja Digital Agenda for Europe 2010-2020. Näihin viitekehelyihin sisältyy tarkempia esteettömyyteen liittyviä toimia.⁵¹ Televiestinnässä keskeinen käsite on yleispalveluvollisuus, joka on hieman vahvistunut Euroopan unionin direktiiveissä useassa vaiheessa.⁵²

Julkisissa hankinnoissa on sallittua ottaa huomioon myös sosiaalisia kriteerejä. Esteettömyyden kannalta tekniset eritelvät ovat tärkeitä. Julkisissa hankinnoissa on Euroopan unionin direktiiveihin perustuvan Suomen hankintalainsäädännön mukaan otettava huomioon mahdollisuuksien mukaan vammaisen henkilöiden tarpeet.⁵⁴

Työ- ja elinkeinoministeriön ja Suomen Kuntaliiton ylläpitämä julkisten hankintojen neuvontayksikkö opastaa vammaisten henkilöiden tarpeiden huomioon ottamiseen seuraavasti:

Teknisissä eritelmissä on lisäksi mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon vammaisten käyttäjien tarpeet kuten esimerkiksi saavutettavuusnäkökohdat ja muut kaikkia käyttäjiä koskevat vaatimukset. Vaatimukset voivat liittyä esimerkiksi liikuntavammaisten pääsyyn rakennuksiin tai teknisten laitteiden käyttöominaisuuksiin. Teknisten eritelmiä laatiessa on luonnollisesti huomioitava myös muualla lainsäädännössä olevat veloitteet, kuten mitä maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 53 §:ssä liikuntaesteettömästä rakentamisesta säädetty.⁵⁵

Esteettömyysvaatimuksiin viitataan myös Euroopan komission uudessa oppaassa ”Sosiaali-

nen ostaminen: Opas sosiaalisten näkökohtien huomioonottamisesta julkisissa hankinnoissa”. Opas kuvaa julkisten hankintojen kokonaisprosessia.⁵⁶

Teknisissä eritelmissä esteettömyysvaatimukset voidaan esittää usealla tavalla. Tuotteiden tiettyjen ergonomisten ominaisuuksien noudattamista voidaan edellyttää esteettömyyden takaamiseksi kaikkien käyttäjäluokkien, myös vammaisten, osalta. Lainsäädäntö määrää, millaiset ehdot ovat sallittuja ja millaiset eivät ole sallittuja. Komission oppaassa viitataan esimerkiksi eräiden maiden lainsäädäntöön. Suomessa tietysti maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö on perusta rakentamisen suhteen. Muitakin tapoja esteettömyysvaatimusten esittämiseen on. Myös tietyt innovatiiviset ratkaisut ovat sallittuja. Eurooppalaiset standardit olisivat selkeä ratkaisu: niihin olisi helppo viitata tarjouspyynnössä.

Lainsäädännön ja standardien tärkeä ero on siinä, että lainsäädäntö on velvoittavaa, mutta standardit ovat lähtökohtaisesti vapaaehtoisia. Standardit voivat kuitenkin tulla velvoittaviksi jonkin muun mekanismin kautta, esimerkiksi jos jossain laissa tai tarjouspyynnössä viitataan niihin.

Euroopan komissio on antanut kaksi standardisointimandaattia, joiden tarkoituksena on tuottaa julkisissa hankinnoissa hyödynnettäviä standardeja. Mandaatti 376 koskee tieto- ja viestintäteknologiaa⁵⁷ ja mandaatti 420 rakennettua ympäristöä⁵⁸. Tieto- ja viestintäteknologian esteettömyyden standardisoinnissa on siirrytty toiseen vaiheeseen, jonka tarkoituksena on tuottaa uusi eurooppalainen standardi⁵⁹. Yleisesti esteettömyyden kannalta tärkeä on mandaatti 473, jonka tarkoituksena on sisällyttää esteettömyys kaikkeen

⁵⁰ Kempainen, E., 2011. The Emergence of eAccessibility Policy and Legislation in Europe. Teoksessa *Everyday Technology for Independence and Care – AAATE 2011*. (Edited by Gelderblom, GJ, Soede, M, Adriaens, L, and Miesenberger, K). Assistive Technology Research Series, Volume 29.

⁵¹ Kempainen, E., 2011. The legal and policy baseline: 25 years of eAccessibility policies and legislation in Europe. *Technology and Disability* 23 (2011) 139-148.

⁵² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51).

⁵³ Espinno Etelä-Suomen palveluinnovaatiot, 2011. Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa – lähtökohtia, kokemuksia ja mahdollisuuksia. <http://espinnofi.virtualserver22.nebula.fi/> [20.9.2011]

⁵⁴ Laki julkisista hankinnoista (30.3.2007/348) 44 § ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (30.3.2007/349) 40§.

⁵⁵ Hankinnat.fi http://hankinnat.fi/k_perussivu.asp?path=1;161;120419;120423;120886;122506;122508.

⁵⁶ European Commission. The EU Single Market. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/other_aspects/index_en.htm#social

⁵⁷ Euroopan komissio, standardointitoimeksianto CENille, CENELECille ja ETSille tieto- ja viestintäteknikan alan julkisia hankintoja koskevien EU:n esteettömyysvaatimusten tueksi, M/376 EN, 7. joulukuuta 2005.

⁵⁸ Euroopan komissio, standardointitoimeksianto CENille, CENELECille ja ETSille rakennettua ympäristön julkisia hankintoja koskevien EU:n esteettömyysvaatimusten tueksi M/420 EN, 21. joulukuuta 2007.

⁵⁹ ETSI. A new important step towards accessibility in the ICT domain. http://www.etsi.org/WebSite/NewsandEvents/2011_02_eAccessibility.aspx.

standardisointiin, joka on merkityksellinen esteettömyyden kannalta. Esteettömyyteen liittyy myös esteetöntä matkailua koskeva mandaatti 371.⁶⁰

EU:ssa tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus edellyttää teknisten kaupan esteiden poistamista eli kansallisten tuotevaatimusten yhdenmukaistamista tietyssä laajuudessa. Eurooppalaiset standardit luovat eurooppalaisia markkinoita, mutta ne voivat toimia myös yhdenvertaisuuden edistäjinä.⁶¹

Esteettömyys on myös keskeinen elementti unionin uudessa vammaisstrategiassa 2010-2020.⁶²

Tilanne Euroopan maissa esteettömyyden suhteen ei kuitenkaan ole riittävän hyvä. Ongelmia on kaikissa olennaisissa kysymyksissä vaihtelevasti eri maissa. Julkisiin tiloihin pääsy on puutteellista, liikenteen esteettömyyden tuki vaihtelee, tiedonsaanti on vaikeaa, palvelut eivät ole esteettömiä.⁶³ Eurooppalainen verkosto ANED on tutkinut tilastollisen vertailutiedon lähteitä ja saatavuutta Euroopan unionin maista. Erilaista seurantatietoa tarvitaan esimerkiksi yleissopimuksen toimeenpanon tueksi.⁶⁴

Yhteisesti omaksutut tavoitteet voivat toteutua myös eri tavoin asetettujen tai syntyneiden epävirallisten toimielinten, hankkeiden, tutkimusten tai verkostojen kautta tai organisaatioiden tai henkilöiden suorana yhteistyönä. Eurooppalaisia yhteistyöverkostoja teknologian alueella ovat esimerkiksi AAATE, ATIS4all, ETNA, EDeAN, ja eAccess+.⁶⁵

Euroopan neuvosto

Myös Euroopan neuvosto on tehnyt vammaisia henkilöitä ja esteettömyyttä koskevia päätöksiä. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18-19/1990), joka avattiin allekirjoittamista varten vuonna 1950, sitoo sopimuksen osapuolia. Sopimus tuli Suomen

osalta voimaan vuonna 1990.

Euroopan neuvosto on julkaissut myös useita vammaisuuteen tai esteettömyyteen liittyviä suosituksia. Ministerikomitea hyväksyi vuonna 1992 ensimmäisen vammaiskysymyksiä käsitelleen ministerikokouksen päätteeksi suosituksen R (92) 6 yhtenäisestä vammaispolitiikasta. 2000-luvun ajattelua viitoittaa uusi toimintaohjelma. Euroopan neuvoston vammaispoliittisen toimintaohjelman 2006 – 2015 tarkoituksena on saada Euroopan neuvoston vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksia, syrjimättömyyttä, yhtäläisiä mahdollisuuksia, täyttä kansalaisuutta ja osallistumista koskevien tavoitteiden pohjalta aikaan uudet kehukset tulevan vuosikymmenen eurooppalaiselle politiikalle.

Euroopan neuvoston vammaispoliittinen toimintaohjelma on laaja-alainen ja kattaa kaikki vammaisten ihmisten elämän keskeiset osa-alueet. Näitä osa-alueita käsittelemään on laadittu 15 toimintalinjaa, joissa määritellään päätavoitteet ja jäsenvaltioiden tehtäväksi osoitetut erityistoimet. Esteettömyys ei ole oma toimintalinjansa, mutta se sisältyy useisiin toimintalinjoihin hyvin näkyvästi. Toimintalinja 3 koskee mahdollisuutta tiedonsaantiin ja viestintään osallistumiseen. Julkisten ja yksityisten tiedon- ja viestinnäntuottajien on tärkeää ottaa vammaisten henkilöiden tarpeet huomioon. Olisi ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin sen varmistamiseksi, että vammaiset henkilöt voivat saada ja levittää tietoa tasa-arvoisesti muiden yhteiskunnan jäsenten kanssa. Toimintalinja 6 koskee saavutettavaa ja esteetöntä rakennettua ympäristöä. Se edistää yhtäläisiä mahdollisuuksia, itsenäistä elämää, aktiivista osallistumista yhteisössä ja työllistymistä. Kun suunnittelussa noudatetaan kaikille sopivan suunnittelun periaatetta, saadaan aikaan vammaisille kansalaisille esteetön ympäristö ja vältetään uusien esteiden luomista. Toimintalinja 7:n mukaan esteet-

⁶⁰ Placencia Porrero, I. The European Disability Strategy 2010-2020 and accessibility standards. http://www.stadtentwicklung.berlin.de/internationales_eu/staedte_regionen/download/projekte/eurocities/bca_29_30_11_2010/placencia_porrero.pdf [poimittu 21.9.2011]

⁶¹ Kempainen, E., 2011. Julkiset hankinnat ja rakennetun ympäristön esteettömyysstandardien kehittäminen. Invalidiliiton esteettömyyskeskus. Esteettömyystiedote 1/2011. <http://www.esteeton.fi/portal/fi/ajankohtaista/esteettomyystiedote/> [poimittu 17.3.2011]

⁶² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Euroopan vammaisstrategia 2010–2020: Uudistettu sitoutuminen esteettömään Eurooppaan. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0636:FI:NOT>.

⁶³ Commission Staff Working Document accompanying the European Disability Strategy 2010-2020. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010SC1323:EN:NOT>.

⁶⁴ ANED Academic Network of European Disability Experts. <http://www.disability-europe.net/en/home> [poimittu 15.4.2011]

⁶⁵ AAATE Association for the Advancement of Assistive Technology in Europe, <http://www.aaate.net>; ATIS4all Thematic Network on ATs, <http://www.atis4all.eu>; ETNA European Thematic Network on Assistive Information and Communication Technologies, <http://www.etna-project.eu>; EDeAN European Design for All e-Accessibility Network, www.edean.org; eAccess+, <http://eaccessplus.eu>.

tömän liikkumisen kehittäminen ja toteuttaminen kaikilla tasoilla parantaisi merkittävästi kaikkien vammaisten ihmisten mahdollisuuksia käyttää matkustajaliikennepalveluja. Tämä on itsenäisyyden, täyden työmarkkinoille osallistumisen ja aktiivisen yhteisön toimintaan osallistumisen edellytys.⁶⁶

Modernin yhteiskunnallisen ja vammaispoliittisen ajattelun tiivistää vuonna 2007 hyväksytty päätöslauselma ”Achieving full participation through Universal Design”.⁶⁷

⁶⁶ Euroopan neuvoston vammaispoliittinen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:18. http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/integration/02_council_of_europe_disability_action_plan/Council_of_Europe_Disability_Action_Plan.asp#TopOfPage [7.4.20011]

⁶⁷ Achieving full participation through Universal Design. Resolution ResAP(2007)3. Council of Europe.

Tilanne eri maissa

Vertailun mahdollisuudesta

Lainsäädännön voimaantulo ei vielä yksinään takaa todellisuuden muuttumista. Lainsäädäntö on pantava toimeen, ja se tapahtuu erilaisten instituutioiden, kuten rahoituksen, normatiivisten keinojen ja hallinnon, oikeuskäytännön tai koulutuksen kautta.

Eri maiden esteettömyyden tosiasiallisen tilanteen vertailu on vaikeaa. Normin asettaminen voi muuttaa todellisuutta muttei välttämättä. Sama tulos ihmisen kannalta voidaan saada monella tavalla. Matka pisteestä A pisteeseen B voi hoitua monella tavalla. Jotain matkustustapaa voidaan pitää toista parempana esimerkiksi nopeuden, taloudellisuuden, miellyttävyyden tai ekologisuuden kannalta.

Matka voi olla mahdollista sen perusteella, onko siihen tosiasiallisia resursseja vai ei. Arvot voivat johtaa johonkin valintaan. Liikennejärjestelmää koskeva toimintapolitiikka (policy) voi määrittellä, mitä liikennemuotoja on käytettävissä. Lainsäädäntö voi antaa liikennöitsijälle luvan. Lainsäädäntö voi myös velvoittaa esimerkiksi valtion rautatiet tai teleoperaattorit johonkin. Samaan tulokseen, esimerkiksi matkaan, voi olla monta vaihtoehtoa tai vain yksi. Samaan tulokseen voidaan päästä monella tavalla. Toisaalta pelkkä säännöksen voimassaolo ei takaa tulosta.

Kontekstin, asiayhteyden merkitys jonkin tuloksen aikaansaamiselle tietyssä yhteiskunnassa ja kulttuurissa on suuri mutta silti vain osittainen. Ihmisissä on yhtäläisyyttä, ja eri kulttuureissakin tarpeet ja tavoitteet ovat pitkälti samoja. Vertailu on siis vaikeaa mutta mahdollista.

Arvioinnin ja vertailun viitekehykset helpottavat vertailua. Niihin sisältyy kuitenkin helposti oletuksia, jotka eivät ole tosia. Silti tällaisetkin vertailut voivat olla hyödyllisiä, kunhan vain ollaan tietoisia niiden rajoituksista.

Esimerkiksi pelkästään esteettömyyslainsäädännön olemassaolosta olisi virheellistä päätellä, että esteettömyyden tosiasiallinen tilanne on parempi kuin maassa, jossa ei ole esteettömyyslainsäädäntöä. Lainsäädännön voimassaolo ja toi-

meenpano ovat eri asioita. Toimeenpano voi olla puutteellista. toisaalta sama tosiasiallinen tulos voidaan saavuttaa myös ilman lainsäädäntöä. Esimerkiksi kansallisten telemonopolioiden aikaan suuret teleoperaattorit järjestivät vammaisille henkilöille tarpeellisia palveluja ilman lainsäädännön velvoitetta. Kun telemarkkinat vapautettiin, operaattorit karsivat näitä palveluita. Kilpailun olosuhteissa tarvitaan lainsäädäntöä, joka luo tietyt yhtäläiset velvollisuudet asettamalla reilun kilpailun olosuhteet teleoperaattoreille.⁶⁸

Toisaalta, jos lainsäädäntöä on, on todennäköistä, että sitä toteutetaan. Normin idea on, että jos sitä ei noudateta, siitä seuraa jotakin. Todellisuudessa normit voivat kuitenkin jäädä toteutumatta monesta syystä. Tämän selvittäminen on empiiristä tutkimusta, oikeastaan oikeussosiologiaa.

Lainsäädäntöä tarvitaan erityisesti silloin, kun asiassa on erilaisia intressejä, joista jotkut voivat olla taloudellisia. Lainsäädäntö tasapainottaa intressit, ja osoittaa, mikä yhteiskunnassa on oikein. Lainsäädäntö on siis välttämätöntä tai ainakin hyödyllistä. Lainsäädäntö ei myöskään saisi olla kehityksen jarru.

Millainen olisi sitten kontekstin huomioon ottava esteettömyyden ja esteettömyyttä edistävien ja sitä takaavien yhteiskunnallisten keinojen vertailu?

Olisi liian kaavamaisista analysoida pelkästään vaikutusketjua politiikka > lainsäädäntö > toimintapolitiikka/policy > tulos. Sen sijaan olisi analysoitava, miten arvot, politiikka ja lainsäädäntö toimivat toimintapolitiikan moottoreina ja miten resurssit ja intressit vaikuttavat ja määrittävät käytännön ratkaisuja ja tulosta.

Arvoja, politiikkaa, lainsäädäntöä, toimintapolitiikkaa, resursseja, intressejä on siis tarkasteltava suhteessa toisiinsa. Vaikka arvot voivat johtaa toivottuun tulokseen ilman lainsäädäntöä, lainsäädäntö on hyvä keino. Jos lainsäädäntöä on, normaalisti se toteutetaan. Jos normia ei noudateta, siitä seuraa jotakin. Lainsäädäntö on siis hyödyllistä, mutta sitä olisi tarkasteltava kontekstissaan.

⁶⁸ Kempainen, E., 2008. Kohti esteetöntä yhteiskuntaa. Yhteiskuntapolitiikan normatiiviset keinot esteettömyyden edistämisessä. Stakes, Raportteja 33/2008.

Tilanne Euroopassa

Esteettömyys on ollut mukana eri tavoin eri maiden politiikassa, lainsäädännössä ja toimintapolitiikassa (policy) jo pitkään ennen yleissopimuksen allekirjoittamista tai ratifiointia. Yleissopimus toimii siis käytännössä esteettömyyden vauhdittajana.

Tullakseen voimaan velvoittavana normina jossakin valtiossa kyseisen valtion on ratifioitava sopimus. Tällöin myös sopimuksen valvontajärjestelmä tulee voimaan. Myös tietyt alueellisen yhdentymisen järjestöt voivat liittyä sopimukseen. Sopimuksen allekirjoitus merkitsee sopimuksen periaatteellista hyväksymistä ja ilmoitusta aikomuksesta ratifioida sopimus.

Esimerkiksi 21.9.2011 yleissopimuksella oli 149 allekirjoittajaa ja 103 ratifiointia. Valinnaisella pöytäkirjalla oli tuolloin 90 allekirjoittajaa ja 62 ratifiointia. Pakistan ratifioi yleissopimuksen 5.7.2011 ja Kypros ratifioi yleissopimuksen ja valinnaisen pöytäkirjan 27.6.2011. Euroopan unioni on ratifioinut yleissopimuksen 23.12.2010. Pohjoismaista Ruotsi on ratifioinut yleissopimuksen ja valinnaisen pöytäkirjan ja Tanska on ratifioinut yleissopimuksen. Suomi, Norja ja Islanti eivät olleet vielä ratifioineet yleissopimusta.⁶⁹ Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan tavoitteena on ratifioida yleissopimus hallituskauden aikana. Suomen vammaispoliittisen ohjelman 2010-2015 mukaan Suomi ratifioi yleissopimuksen ilman varauksia vuoteen 2016 mennessä.

Ratifiointiprosessin arviointi seitsemässä maassa osoittaa, että ratifiointiaikataulut vaihtelevat eri maissa. Tärkeää on kieltää syrjintä vammaisuuden perusteella kansallisessa lainsäädännössä. Riku Virtanen arvioi vertailevassa tutkimuksessaan muiden kysymysten ohella kohtuullista mukauttamista osana syrjinnän kieltävää lainsäädäntöä. Suomessa perustuslaki kieltää syrjinnän mm. vammaisuuden perusteella (6 §), yhdenvertaisuuslaki (20.1.2004/21) sisältää säännöksen kohtuullisista mukautuksista (5 §) ja syrjinnän kiellosta (6 §), mutta lain valvontamekanismi on heikko eivätkä työhallinnon tukitoimet ole riittäviä. Myös Saksassa syrjintä on kielletty perustuslain ja usean lain perusteella,

mutta esteettömyyden parantamiseen on tarvetta. Unkarissa yhdenvertaisuuslaki kieltää vammaisten henkilöiden syrjinnän, mutta lainsäädäntö ei tunne kohtuullisten mukautusten käsitettä. Norjassa on uudistettu syrjinnän kieltävää lainsäädäntöä. Kohtuullisia mukautuksia käsitellään useassa laissa. Serbiassa perustuslaki kieltää syrjinnän vammaisuuden perusteella ja työpaikan mukautuksia tuetaan. Ruotsissa syrjintä vammaisuuden perusteella on kielletty useassa laissa. Esteettömyyttä ei ole arvion mukaan otettu huomioon riittävästi lainsäädännössä, mutta se tunnistaa kohtuulliset mukautukset. Ukrainassa säädelään sosiaalista tukea, mutta lainsäädännössä ei ole syrjinnän kieltä. Esteettömyydestä on säännöksiä valtion uusien rakennusten suhteen. Lainsäädännön muutoksiin yleissopimuksen mukaisesti on siis tarvetta.⁷⁰

European Foundation Centre on monien johtavien eurooppalaisten tutkijoiden muodostamassa tutkimusryhmässä tutkinut haasteita ja hyviä käytäntöjä YK-sopimuksen implementoinnissa. Tutkimuksessa analysoidaan YK-sopimusta ja esitetään yleiskatsaus voimassa olevaan eurooppalaiseen ja eräiden maiden lainsäädäntöön. Tutkijat toteavat, että Euroopan unionin jäsenmaissa on esteettömyyslainsäädäntöä, mutta YK-sopimuksen esteettömyysartiklan soveltamisessa on monia haasteita. Monissa tapauksissa esteettömyys ymmärretään kapeasti vain fyysisen tai liikenteen esteettömyytenä eikä tieto- ja viestintäteknologiaa oteta huomioon. Monissa maissa toimeenpanon seuranta on tehotonta. Laiminlyöntien seuraamuksia ei panna täytäntöön. Monet poikkeukset heikentävät lainsäädäntöä esimerkiksi vanhojen rakennusten tai yksityisissä tiloissa olevien yleisöpalvelujen suhteen. Informaatio esteettömistä tiloista maaseudulla on puutteellista.⁷¹

Tutkimuksessa viitataan Ranskan, Kreikan ja Espanjan esteettömyyslainsäädäntöön. Ranskassa on esteettömyyslaki vuodelta 2005 (nro 102), joka koskee julkisia ja yksityisiä rakennuksia, liikennettä ja verkkoviestintää. Laki velvoittaa myös esteettömyyskoulutukseen. Kreikassa laki (2831/2000) koskee kaupunkisuunnittelua ja vaatii esteettömyyttä uusilta rakennuksilta, jotka on

⁶⁹ United Nations Enable. Latest Developments. <http://www.un.org/disabilities/> [poimittu 21.9.2011]

⁷⁰ Virtanen, R., 2008. Survey on the Ratification Processes of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Seven States. Helsinki: VIKE The Center for human Rights of Persons with Disabilities.

⁷¹ European Foundation Centre. Study on Challenges and Good Practices in the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2010). <http://www.study-uncrpd.eu/> [poimittu 13.9.2011]

tarkoitettu yleisön palveluun. Toimeenpanomekanismeja ei kuitenkaan ole. Espanjassa esteettömyysperiaate on omaksuttu lainsäädäntöön useassa yhteydessä. Esteettömyyttä edellytetään valtionhallinnolta, julkisilta tiloilta ja rakennuksilta, tietoyhteiskunnan palveluilta ja liikenteeltä. Keskeinen säädös on yhtäläisiä mahdollisuuksia, syrjinnän kieltoa ja esteettömyyttä koskeva laki 51/2003.

Tutkimuksessa suositetaan lainsäädäntöä, esteettömyysstandardeja ja ohjeita, esteettömyyskoulutusta, esteettömyysarviointeja, esteetöntä tieto- ja viestintäteknologiaa ja esteettömien tuotteiden (universally designed) kehittämistä.

Tutkimuksen liitteessä 1 esitetään kysymyslista työkaluna sopimuksen soveltamisen kehittämisen arviointiin. Liitteessä 2 arvioidaan EU:n edellä mainittuun päätökseen sisältyvää lainsäädäntöä siltä kannalta, miten se täyttää YK:n yleissopimuksen vaatimukset. Arviossa esitetään täsmennyksiä joihinkin lainsäädännön kohtiin.

Monella alalla standardointi on keskeinen väline esteettömyyden edistämiseksi. Standardointi on sekä globaalia että eurooppalaista työtä. Yleensä nämä sovitetaan yhteen, niin kuin on tehty esteettömyysstandardien laatimista koskevassa oppaassa, joka on julkaistu samansisällöisenä sekä kansainvälisen standardisointijärjestön oppaana (ISO/IEC Guide 71:200) että eurooppalaisena oppaana (CEN/CENELEC Guide 6:2002). Oppaaseen liittyy myös tekninen raportti, joka sisältää ergonomiatietoa ja opastusta tämän oppaan soveltamiseksi tuotteisiin ja palveluihin ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden tarpeiden huomioon ottamiseksi.

Tieto- ja viestintäteknologian alueella standardointi on aivan keskeinen teknologian kehityksen ohjaaja.⁷³ Yhteistyöelin DATSCG tarjoaa kokonaiskuvan käynnissä olevasta standardisointityöstä.⁷⁴

Standardit voivat olla virallisten standardisointiorganisaatioiden standardeja tai niin sanottuja de facto –standardeja. Virallisia esteettömyysstandardeja on monia. Jälkimmäisistä kuuluisin esimerkki on ehkä verkkoviestintää ohjaava W3C (Worldwide Web Consortium) ja sen uusin WCAG 2.0 ohje, josta on saatavana myös virallinen suomenos.⁷⁵ Internetin verkkosivujen esteettömyys onkin esteettömän asioinnin edellytys. Se on kansainvälisen yhteistyön ja tutkimuksen keskeinen kohde.

Euroopassa EU:n jäsenmaat ovat useassa yhteydessä sitoutuneet julkisten verkkosivujen esteettömyyteen.⁷⁶ Useassa Euroopan maassa tähän on veloitettu lainsäädännöllä. Kun lainsäädäntöä on, sitä ainakin periaatteessa noudatetaan. Empiirinen tutkimus osoittaa, että maissa, joissa on verkkoesteettömyyteen velvoittavaa lainsäädäntöä, esteettömyyden todellinen tilanne on parempi. Useassa maassa viitataan WCAG 2.0 ohjeisiin tai vanhempiin 1.0 ohjeisiin. Vaatimustaso on vaihtelevasti A, AA tai AAA. Velvoittavassa lainsäädännössä saatetaan viitata nimettyihin ohjeisiin. Eri tavoin rakennettua velvoittavaa lainsäädäntöä on esimerkiksi Itävallassa, Saksassa, Tanskassa, Espanjassa, Ranskassa, Italiassa, Slovakiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Verkkosivujen esteettömyyden todellinen tilanne on kuitenkin yleisesti ottaen huono. Tutkimus osoittaa myös, että verkkosivujen esteettömyydestä ei huolehdi, vaan esteettömyys usein huononee ajan kuluessa. Esteettömyys siten tuskin toteutuu riittävästi ilman kansallisia tai eurooppalaisia toimia.⁷⁷

Suomessa verkkoesteettömyyden edistäminen perustuu suosituksiin. Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (24.1.2003/13) edellyttää vain, että viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja. JUHTA – julkisen hallinnon tieto-

⁷² Suomen Standardisointiliitto SFS ry, 2010. Esteettömyys.Osa 1: Johdanto ja periaatteet tuotteiden, palveluiden ja ympäristöjen suunnitteluun. SFS-Käsikirja 48-1.

⁷³ Haglund Networks Oy, 2009. Tietotekniikan hyödyntämisen esteettömyys. Standardisoinnin edistäminen. Loppuraportti. Suomen Standardisointiliitto SFS ry.

⁷⁴ ICT Standards Board. Design for All and Assistive Technologies Standardization Co-ordination Group (DATSCG).http://www.ictsb.org/Working_Groups/DATSCG/index.htm [poimittu 12.9.2011]

⁷⁵ W3C. Authorized Translation: Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0. <http://www.w3.org/Translations/WCAG20-fi/> [poimittu 12.9.2011]

⁷⁶ European Commission. Web Accessibility. http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/policy/accessibility/web_access/index_en.htm [poimittu 24.3.2011]

⁷⁷ European Commission. Study report: Web accessibility in European countries: level of compliance with latest international accessibility specifications, notably WCAG 2.0, and approaches or plans to implement those specifications. http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/library/studies/web_access_compliance/index_en.htm [poimittu 24.3.2011]

hallinnon neuvottelukunta antaa JHS suosituksia. JHS 129 - Julkishallinnon verkkopalvelun suunnittelun ja toteuttamisen periaatteet - suosittaa WCAG ohjeiden A tasoa.⁷⁸ Eurooppalaisen vertailun vuonna 2007 tehneessä MeAC -tutkimuksessa Suomi sijoittui tietoyhteiskuntakehityksen keskivaiheille. Tutkimuksessa testattiin myös valittuja verkkopalveluita WCAG 1.0 mukaan A tasolla. Suomessa viidestä valitusta julkisesta verkkopalvelusta vain yksi läpäisi automaattisen testin, mutta yksikään ei sekä automaattista että manuaalista testiä. Kaupallisista verkkosivuista yksikään palvelu ei läpäissyt automaattista eikä manuaalista testiä.⁷⁹ Uutta vauhtia kehitykselle voi antaa verkkosivöllön saavutettavuusohjeiden WCAG 2.0 version edellä mainittu virallinen suomennos.

Standardointi on tärkeä työkalu myös rakennetun ympäristön esteettömyysvelvoitteen tulokinnassa ja seurannassa. Fyysisen ympäristön esteettömyyttä on kehitetty ainakin 1960-luvulta lähtien. Kysymys oli mm. arkkitehtien ja suunnittelijoiden esteettömyysliikkeestä. Myös YK tuli keskeiseksi toimijaksi. Suomessa rakennuslainsäädäntö on kehittynyt tiettyssä määrin esteettömyyteen velvoittavaksi (maankäyttö- ja rakennuslaki 117 §, RakMk F1, RakMk G1).⁸⁰ Julkiset hankinnat ovat keskeinen keino toteuttaa esteettömiä ratkaisuja.⁸¹ Esteettömyyden toteuttaminen ei kuitenkaan ole aina yksinkertaista. Esteettömyyskartoitus ja -arviointi rakentamisprosessin osana parantavat rakentamisen esteettömyyttä.⁸²

Rakennetun ympäristön esteettömyysvaatimuksia selvitetään työryhmässä CEN/BT/WG 207 ”Accessibility in built environment”. Työryhmä kokoaa ja analysoi lainsäädäntöä, ohjeita ja standardeja. Euroopan tasolla kuluttajia työryhmässä edustaa ANEC⁸³.

Työolosuhteiden mukauttamisella on suuri käytännön merkitys. Nina Nevala on Suomen

tilannetta koskevassa tutkimuksessaan havainnut, että tietokonetta käytetään runsaasti, mutta apuvälineet ja ohjelmat tunnetaan huonosti. Vammaiset työntekijät käyttävät työssään tietokonetta enemmän kuin suomalaiset työntekijät keskimäärin. Kuitenkin vain alle kolmannes tunsi tietokoneen käyttöä helpottavat apuvälineet ja tietokoneohjelmat. Vammaisten työntekijöiden mukaan tietokoneen käyttöä helpottavia apuvälineitä on hankala saada ja apuvälineiden hankinta- ja korvausjärjestelmä on monimutkainen. Myöskään järjestelytukea ei osata hyödyntää riittävästi. Työ- ja elinkeino toimiston myöntämä työolosuhteiden järjestelytukea oli saanut vain harvan vammaistuen saajan työnantaja. Työnantajat ja työterveyshuollot tuntevat tulosten perusteella huonosti järjestelytuen, vaikka se on ollut käytettävissä jo vuosia. Myös muiden työpaikan ulkopuolisten rahoitusmahdollisuuksien hyödyntäminen mukauttamisratkaisujen toteutuksessa oli tutkimuksen mukaan vähäistä. Sen mukaan työterveyshuollon pitäisi koordinoida nykyistä paremmin työolosuhteiden mukauttamista.⁸⁴

Tietoyhteiskunnassa asiointi on sähköistä. Esteettömässä asiointissa on otettava huomioon monta vaihetta. Henkilökohtaisen käyttöliittymän tulee olla esteetön. Apuvälineet voivat auttaa sen parantamisessa. Tiedotus ja ennakkoinformaatio ovat tärkeitä, ja hakemuksen tekemisen, päätöksen ja sen tiedoksiannon ja seurannan tulee olla esteettömiä.

Yleisemmät uudet puitteet tietoyhteiskunnan kehittämiseksi Euroopassa muodostaa Euroopan digitaalinen agenda 2010-2020. Esteettömyys liittyy moneen kohtaan, erityisesti toimintoihin (actions) 63, 64 ja 65. Seurantatyökalu kuvaa agendan edistymistä. Arvion mukaan esteettömyyslainsäädännön tarkastelu on menossa, mutta verkkosivujen esteettömyyden toteutuminen on

⁷⁸ JHS Suositukset. JHS 129, kohta 4.62.: <http://www.jhs-suositukset.fi/suomi/jhs129> [poimittu 24.3.2011]

⁷⁹ European Commission. Assessment of the Status of eAccessibility in Europe. http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/library/studies/meac_study/index_en.htm [poimittu 11.4.2011]

⁸⁰ Kempainen, E., 2008. Kohti esteetöntä yhteiskuntaa. Yhteiskuntapolitiikan normatiiviset keinot esteettömyyden edistämisessä. Stakes, Raportteja 33/2008.

⁸¹ Kempainen, E., 2011. Julkiset hankinnat ja rakennetun ympäristön esteettömyysstandardien kehittäminen. Invalidiliiton esteettömyyskeskus. Esteettömyystiedote 1/2011. <http://www.esteeton.fi/portal/fi/ajankohtaista/esteettomyystiedote/> [poimittu 17.3.2011]

⁸² <http://www.esteeton.fi/portal/> [poimittu 24.3.2011]

⁸³ ANEC. <http://www.anec.eu/anec.asp?lang=en&ref=00-00>, European Commission. Standardisation Mandate to CEN, CENELEC and ETSI in Support of European Accessibility Requirements for Public Procurement in the Built Environment. <http://www.anec.eu/attachments/m420ENfinalMandate.pdf>, CEN/BT WG 207 Joint Report. ftp://ftp.cen.eu/cen/Sectors/Accessibility/Draft_Joint_Report_2011-08-03_version_PC.pdf [poimittu 20.9.2011]

⁸⁴ Nevala, N. et al., 2010. Työn sisältö ja työolosuhteiden mukauttaminen avoimilla työmarkkinoilla toimivilla vammaisilla ja pitkäaikaissairailta. Loppuraportti. Työterveyslaitos.

vaarassa. Sivulla on myös yhteisessä konseptissa esitettyä vertailukelpoista maakohtaista tietoa, mutta se ei kohdistu nimenomaisesti esteettömyyteen.⁸⁵

Suomen uudessa viestintälainsäädännössä yleispalveluvollisuus on vihdoinkin otettu huomioon uraa uurtavalla tavalla.⁸⁶ Uudistetun viestintämarkkinalain 60 c §:n 2 momentin (8.4.2011/363) mukaan tarjottavan liittymän tulee olla sellainen, että kaikki käyttäjät, myös vammaiset, voivat käyttää hätäpuheluita, soittaa ja vastaanottaa kotimaan ja ulkomaan puheluita sekä käyttää muita tavantomaisia puhelinpalveluita.

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain uuden 19 a §:n (27.8.2010/733) mukaan suomen- tai ruotsinkielisiin televisio-ohjelmiin on liitettävä tekstitys sekä muihin ohjelmiin selostus tai palvelu, jossa tekstitetyn ohjelman teksti muutetaan ääneksi (ääni- ja tekstityspalvelu) siten kuin tässä pykälässä säädetään. Ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä Yleisradio Oy:stä annetussa laissa tarkoitettuihin julkisen palvelun ohjelmistoihin. Ääni- ja tekstityspalvelu on liitettävä myös valtakunnallisen ohjelmistoluvan nojalla lähetettäviin yleisen edun mukaisiin ohjelmistoihin siten kuin siitä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Osallisuus kulttuuriin on tärkeää. Ihminen voi olla osallinen monessa kulttuurissa. Esteettömyysvaatimus koskee fyysisten kulttuuripaikkojen lisäksi myös viestintää. Kulttuuria kaikille –palvelu osoittaa, että esteettömyys voidaan yhdistää taiteellisiin tavoitteisiin.⁸⁷

Yhteinen historia on luonut pohjoismaille monia samankaltaisuuksia. Vammaisuuspolitiikassa yhteistyötä on tehty noin 30 vuotta. Siihen kuuluu myös vahva vaikutus YK:n toimintaan, viimeksi yleissopimukseen. Pohjoismainen hyvinvointimalli on luonut hyvän perustan vammaisten henkilöiden osallisuudelle yhteiskunnassa, mutta siinä on myös heikkouksia. Rune Halvorsen ja Bjorn Hvinden ovat eurooppalaisessa vertailussa havainneet, että pohjoismaiden tulokset ovat suhteellisen hyviä tulonjaon suhteen siinä mielessä,

että suhteellisessa köyhyydessä elää vähemmän vammaisia kuin muualla Euroopassa, mutta työllisyyden suhteen tulokset eivät ole hyviä, joskin tulokset ovat epäselviä. Esteettömyyden suhteen pohjoismaat eivät ole johtoasemassa. Monet eurooppalaiset pääkaupungit ovat esteettömämpiä kuin pohjoismaiset pääkaupungit. Myös tieto- ja viestintäteknologian suhteen pohjoismaat ovat jäljessä. Pohjoismaissa on omaksuttu laajasti yleissopimuksen ihmisoikeusperspektiivi, mutta lisääntyvät oikeudenkäynnit nähdään myös sivu-askelena yhteistyöhön ja solidaarisuuteen perustuvasta pohjoismaisesta mallista.⁸⁸

Institutionaaliset ratkaisut ovat vammaisuuspolitiikan perusteiden osalta erilaisia kussakin pohjoismaassa. Suomessa syrjintä vammaisuuden perusteella on kielletty perustuslaissa. Vastaavaa perustuslain tasoista säännöstä ei ole Ruotsissa eikä Tanskassa, vaan perustana on sektorivastuun ajatus. Ruotsissa syrjintä on lailla kielletty työelämässä ja muutakin syrjinnän kieltävää lainsäädäntöä on koottu yhteen. Islannissa vammaislainsäädäntö on rakennettu kehitysvammalakeja laajentaen. Norjassakaan vammaisten henkilöiden oikeuksia ei mainita perustuslaissa ihmisoikeusviittausten lisäksi. Mutta syrjinnän kiellon ja esteettömyyden suhteen Norjan lainsäädäntö on pohjoismaiden kirkkain. Vuonna 2009 tuli voimaan syrjinnän kieltävä ja esteettömyyttä edellyttävä lainsäädäntö. Se määrittelee puutteellisen esteettömyyden syrjinnäksi ja lainrikkooja voi joutua myös maksamaan korvauksia. Esteettömyysvaatimus koskee julkisten rakennusten lisäksi julkiseen käyttöön tarkoitettuja yksityisiä rakennuksia, kuten kauppoja ja ravintoloita. Laki vaatii myös, että internetin kautta annettava julkinen informaatio on esteetöntä. Useita lakeja on muutettu ja lakiin liittyy myös ohjelma esteettömyydestä (universal design) Norjasta vuoteen 2025 mennessä. Norjassa kehitetään usealla alalla myös esteettömyyden indikaattoreita.⁸⁹

Normatiivisia keinoja esteettömyyden edistämiseksi on siis käytettävissä vahvasta lainsäädä-

⁸⁵ European Commission. Digital Agenda Scoreboard 2011. http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/index_en.htm [poimittu 7.6.2011]

⁸⁶ Liikenne- ja viestintäministeriö. Viestintäpalvelujen esteettömyys. http://www.lvm.fi/web/fi/viestintäpalvelujen_esteettömyys [poimittu 29.3.2011]

⁸⁷ Valtion taidemuseo. Kulttuuria kaikille. <http://www.kulttuuriakaille.info/etusivu> [poimittu 13.9.2011]

⁸⁸ Nordic Centre for Welfare and Social Issues, 2010. Focus on Nordic Disability Policies. Stockholm.

⁸⁹ Nordic Centre for Welfare and Social Issues, 2010. Focus on Nordic Disability Policies. Stockholm ;LOV 2008-06-20 nr. 42: Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.

dännöstä pehmeään ohjaukseen. Näitä tulisi ottaa käyttöön kunkin tilanteen ja asiayhteyden (kontekstin) mukaan. Myös yksityiskohdat ovat tärkeitä. Niitä voidaan määritellä standardeissa. Yksityiskohtia määriteltessään ne luovat myös mahdollisuuden kansainväliseen vuorovaikutukseen ja ymmärrykseen.⁹⁰

Kohti esteettömyyden arviointia

Yhteiskunnassa voidaan erottaa rakenteita, esimerkiksi aluerakenne, ikärakenne tai tulon jakauma. Yhteiskunnassa voidaan erottaa myös instituutioita, jotka muodostuvat yksilöiden ja organisaatioiden suhteellisen pysyvistä suhteista. Epäviralliset ja viralliset normit muodostavat instituutioita, esimerkiksi talouden, koulutuksen tai sosiaalisen vastuun. Monet asiat tapahtuvat instituutioiden kautta. Siksi niihin kannattaa kiinnittää huomiota.

Esteettömyyden vaatimus jakautuu useisiin kysymyksiin: ensin muutamiin kysymyksiin hallinnonalojen ja teknologioiden mukaan ja sitten yhä enemmän yksityiskohtiin, jotka vielä muuttuvat ajan kuluessa. Esteettömyyden todellista tilannetta voidaan edellä olevan perusteella arvioida seuraavien sekä keinoja että sisällöllisiä esteettömyystavoitteita koskevien arviointivaiheiden avulla:

1. Nimeä arvioitava esteettömyyskysymys YK:n yleissopimuksen perusteella.
2. Onko asiaa mahdollisesti koskeva EU:n lainsäädäntö toimeenpantu?
3. Ovatko asiaa koskevat eurooppalaiset tai kansainväliset standardit ja ohjeet käytössä?
4. Onko asiassa kansallista lainsäädäntöä?
5. Onko asiassa kansallisia ohjeita, suosituksia tms.?
6. Onko lainsäädännön toimeenpanolle toimielimiä ja toimeenpanokeinoja?

7. Tiedotetaanko YK:n julkaisemista, eurooppalaisista tai kansallisista hyvistä käytännöistä?
8. Onko nimetty esteettömyystavoite saavutettu muulla tavoin?
9. Onko asiasta arviointitietoa?
10. Mikä on kokonaisarvio esteettömyyden toteutumisesta tässä asiassa?

Näiden kysymysten perusteella saadaan arvio esteettömyyden tilasta. Kysymyssarjan käyttö edellyttää, että nimetään asia eli esteettömyyskysymys, jonka toteutumista arvioidaan.

Arviointikaavaa voidaan lähtökohtaisesti soveltaa esimerkiksi fyysisen ympäristön alueella seuraavan suuntaisesti:

1. Nimeä arvioitava esteettömyyskysymys YK:n yleissopimuksen perusteella.
Julkisten tilojen esteettömyys (9 art. 2.a-f)
2. Onko asiaa mahdollisesti koskeva EU:n lainsäädäntö toimeenpantu?
Kuuluu kansalliseen toimivaltaan.
3. Ovatko asiaa koskevat eurooppalaiset tai kansainväliset standardit ja ohjeet käytössä?
Kansainvälinen käytäntö vaihtelee, Euroopan komission mandaatin 420 perusteella valmistellaan uutta standardia.
4. Onko asiassa kansallista lainsäädäntöä?
Rakennuslainsäädäntö.
5. Onko asiassa kansallisia ohjeita, suosituksia tms.?
Esim. Invalidiliiton opas ”Rakennetun ympäristön esteettömyyskartoitus”.
6. Onko lainsäädännön toimeenpanolle toimielimiä ja toimeenpanokeinoja?
Rakennuslupa ja -valvonta, tulkinnat vaihtelevat.

⁹⁰ Kempainen, E. Kemp, J. & Yamada, H., 2009. Policy and Legislation as a Framework of Accessibility. Teoksessa Stephanidis, C., toim. The Universal Access Handbook. Boca Ratan, London, New York: CRC Press, Taylor & Francis Group.

7. Tiedotetaanko YK:n julkaisemista, eurooppalaisista tai kansallisista hyvistä käytännöistä?
Ympäristöministeriö ja Invalidiliiton Esteettömyyskeskus tiedottavat yleisesti.
8. Onko nimetty esteettömyystavoite saavutettu muulla tavoin?
Esim. kunnalliset vammaisneuvostot vaikuttavat asiaan.
9. Onko asiasta arviointitietoa?
Esteettömyyskartoituksia ja -arviointeja.
10. Mikä on kokonaisarvio esteettömyyden toteutumisesta tässä asiassa?
Esteettömyys toteutuu suuressa määrin ja siihen panostetaan, mutta tulkinnot vaihtelevat. Vanhat rakennukset ovat ongelma.

Tietoyhteiskunnan alueella esimerkki ja sen alustava analyysi voisi olla seuraava:

1. Nimeä arvioitava esteettömyyskysymys YK:n yleissopimuksen perusteella.
Julkisten verkkopalvelujen esteettömyys (9 art. a-c, f-h).
2. Onko asiaa mahdollisesti koskeva EU:n lainsäädäntö toimeenpantu?
Eurooppalaista lainsäädäntöä ei ole, Riian julistus ja komission tiedonanto ”Kohti esteettöntä tietoyhteiskuntaa” (eAccessibility Communication) on toimeenpantu hajanaisesti.
3. Ovatko asiaa koskevat eurooppalaiset tai kansainväliset standardit ja ohjeet käytössä?
JUHTA suosittelee WAI-ohjeiden noudattamista (JHS 129), mutta muutoin ohjeet ovat väljiä eikä seuranta ole.
4. Onko asiassa kansallista lainsäädäntöä?
Vain väljiä lainsäädäntöä: laki sähköisestä asioinnista.
5. Onko asiassa kansallisia ohjeita, suosituksia tms.?
JHS 129.

6. Onko lainsäädännön toimeenpanolle toimielimiä ja toimeenpanokeinoja?
Ei ole systemaattista informaatiota, ohjausta, seuranta eikä valvontaa.
7. Tiedotetaanko YK:n julkaisemista, eurooppalaisista tai kansallisista tavoitteista, velvoitteista tai hyvistä käytännöistä?
JUHTA ei ole ohjeen lisäksi tiedottanut esteettömyydestä. Hyviä käytäntöjä ei ole nimetty.
8. Onko nimetty esteettömyystavoite saavutettu muulla tavoin?
Yksittäisten toimijoiden omasta aloitteesta, mm. suomi.fi -portaali, taidetta kaikille -portaali tai Viestintäviraston asiakassivut.
9. Onko asiasta arviointitietoa?
Kansainvälisiä vertailuja, yliopistotutkimuksia Suomessa.
10. Mikä on kokonaisarvio esteettömyyden toteutumisesta tässä asiassa?
Ei ole kokonaistietoa Suomessa, joissakin maissa lainsäädäntö on vaikuttavaa.

Esteettömyys on toteutunut osittain mutta vain osittain. Käytettävissä olevan tiedon hajanaisuuden perusteella voidaan sanoa, että toteutuneen esteettömyyden tason, syiden ja parantamismahdollisuuksien arvioimiseksi tarvittaisiin lisää kokemusperäistä tietoa.

Paremmen esteettömyyden haaste on monialainen. Esteettömyyden vaatimus jakautuu useisiin kysymyksiin hallinnonalojen, tieteenalojen ja teknologioiden mukaan. Tekninen tieto ei yksinään riitä. Esteettömyysvaatimus on pohjimmiltaan sopimus, ja sen vuoksi tarvitaan myös ymmärrystä siitä, miten ratkaisuun ja sopimukseen yksittäisissä kysymyksissä ja tilanteissa päästään. Tarvitaan lisää konsensusemekanismien malleja. Esteettömyyden parantamiseksi tarvitaan tietoa yhteisymmärryksen syntytaivoista kansallisessa lainsäädäntöprosessissa, palveluissa sekä käytännön tilanteissa, sillä parempi ympäristön esteettömyys syntyy ratkaisuissa.