

*Valtioneuvoston vammaispoliittisen*

---

**selonteon tausta-aineisto**





## KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija</b> Sosiaali- ja terveysministeriö		<b>Julkaisun päivämäärä</b> 3.5.2006	
<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Eija Hynninen-Joensivu, Ilari Keso, Valtakunnallinen vammaisneuvosto, Ronald Wiman, Ilka Haarni ja Erkki Kemppainen		<b>Julkaisun laji</b> Selvitys	
		<b>Toimeksiantaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö	
		<b>HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä</b> STM048:00/2005; 02.06.2005	
<b>Julkaisun nimi</b> Valtioneuvoston vammaispoliittisen selonteon tausta-aineisto (Bakgrundsmaterial för statsrådets handikappolitiska redogörelse)			
<b>Tiivistelmä</b>  Valtioneuvosto antaa pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman mukaisen vammaispoliittisen selonteon eduskunnalle. Hallitus arvioi selonteossa nykyisen vammaispolitiikan vahvuuksia sekä esittää ratkaisuja sen kehittämiseksi ja uudistamiseksi. Selonteko on laadittu yhteistyössä eri tahojen kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama ohjausryhmä on koordinoanut valmistelua. Valmistelun yhteydessä on laadittu viisi erillisselvitystä, jotka julkaistaan selonteon tausta-aineistona. Tämä julkaisu sisältää seuraavat raportit:  1) Hallinnonalojen vammaispoliittinen toiminta, (Eija Hynninen-Joensivu Etelä-Suomen lääninhallitus) selvitti STM:n toimesta eri hallinnonalojen vammaispoliittisia toimenpiteitä ja kehittämistarpeita eri ministeriöille suunnatulla kyselyllä;  2) Vammaisetuksien saajien toimeentulo, (Ilari Keso STM) on kooste vammaisten henkilöiden toimeentulosta Tilastokeskuksen tulonjakoaineiston pohjalta;  3) Vammaispolitiikan haasteet ja menestystekijät, on valtakunnallisen vammaisneuvoston kokoama raportti vammaisjärjestöjen näkemyksistä vammaispolitiikan haasteista ja menestystekijöistä;  4) Kansainvälinen vammaispoliittinen ympäristö (Ronald Wiman, Ilka Haarni, Erkki Kemppainen, Stakes) on selvitys kansainvälisen ja suomalaisen vammaispolitiikan vuorovaikutuksen heijastumisesta maamme vammaispolitiikassa.  Edellisten lisäksi Stakes julkaisee tausta-aineistona Ilka Haarnin kokoaman raportin Kohti yhdenvertaisuutta – Katsaus vammaisten henkilöiden hyvinvointia ja elinoloja koskevaan tutkimus- ja selvitystietoon Suomessa.			
<b>Asiasanat:</b> Vammaispolitiikka, hallinnonalat, toimeentulo, vammaisjärjestöt			
<b>Muut tiedot</b> www.stm.fi			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:23		<b>ISSN</b> 1236-2115	<b>ISBN</b> 952-00-2020-9 (nid.) 952-00-2021-7 (PDF)
<b>Kokonaissivumäärä</b> 150	<b>Kieli</b> Suomi	<b>Hinta</b> 17,28 €	<b>Luottamuksellisuus</b> Julkinen
<b>Jakaja</b> Helsingin Yliopistopaino PL 4 (Vuorikatu 3 A) 00014 HELSINGIN YLIOPISTO Fax (09) 7010 2374, puh. (09) 7010 2363 books@yliopistopaino.fi www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti		<b>Kustantaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö	



## PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare</b> Social- och hälsovårdsministeriet		<b>Utgivningsdatum</b> 3.5.2006	
<b>Författare</b> (Uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Eija Hynninen-Joensivu, Ilari Keso, Riksomfattande handikapprådet, Ronald Wiman, Ilka Haarni och Erkki Kempainen		<b>Typ av publikation</b> Rapport	
		<b>Uppdragsgivare</b> Social- och hälsovårdsministeriet	
		<b>Projektnummer och datum för tillsättandet av organet</b> STM048:00/2005; 02.06.2005	
<b>Publikationens titel</b> Bakgrundsmaterial för statsrådets handikappolitiska redogörelse (Valtioneuvoston vammaispoliittisen selonteon tausta-aineisto)			
<b>Referat</b> Statsrådet avger till riksdagen enligt statsminister Matti Vanhanens regeringsprogram en handikappolitisk redogörelse. Regeringen utvärderar i redogörelsen de starka sidorna i den nuvarande handikappolitiken samt ger förslag till hur den kunde utvecklas och reformeras. Redogörelsen har utarbetats i samarbete med olika instanser. En styrningsgrupp tillsatt av social- och hälsovårdsministeriet har koordinerat beredningen. I samband därmed har man utarbetat fem separata utredningar som ges ut som bakgrundsmaterial för redogörelsen. Publikationen innehåller följande rapporter:  1) Hallinnonalojen vammaispoliittinen toiminta - Handikappolitisk verksamhet inom förvaltningsområdena (Eija Hynninen-Joensivu, länsstyrelsen i södra Finlands län) är en utredning som gjorts på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet om de handikappolitiska åtgärderna och utvecklingsbehoven inom de olika förvaltningsområdena. Utredningen har gjorts med hjälp av en enkät till de olika ministerierna; 2) Vammaisettuuksien saajien toimeentulo - Utkomsten för mottagare av handikappförmåner (Ilari Keso, social- och hälsovårdsministeriet) är en resumé om de handikappade personernas utkomst, som baserar sig på Statistikcentralens statistik över inkomstfördelning; 3) Vammaispolitiikan haasteet ja menetystekijät - Handikappolitikens utmaningar och framgångsfaktorer är en rapport som sammanställts av riksomfattande handikapprådet om handikapporganisationers åsikter om utmaningar för och framgångsfaktorer inom handikappolitiken; 4) Kansainvälinen vammaispoliittinen ympäristö - Internationell handikappolitisk miljö (Ronald Wiman, Ilka Haarni, Erkki Kempainen, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården/Stakes) är en utredning om hur växelverkan mellan den internationella och finska handikappolitiken avspeglas i vårt lands handikappolitik.  Dessutom kommer Stakes att ge ut som bakgrundsmaterial en rapport som sammanställts av Ilka Haarni: Kohti yhdenvertaisuutta – Katsaus vammaisten henkilöiden hyvinvointia ja elinoloja koskevaan tutkimus- ja selvitystietoon Suomessa - På väg mot jämlikhet - En översikt över information som baserar sig på forskning och utredningar om de handikappade personernas välfärd och livsförhållanden i Finland.			
<b>Nyckelord</b> förvaltningsområden, handikappolitik, handikapporganisationer, utkomst			
<b>Övriga uppgifter</b> <a href="http://www.stm.fi/svenska">www.stm.fi/svenska</a>			
<b>Seriens namn och nummer</b> Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2006:23		<b>ISSN</b> 1236-2115	<b>ISBN</b> 952-00-2020-9 (inh.) 952-00-2021-7 (PDF)
<b>Sidoantal</b> 150	<b>Språk</b> Finska	<b>Pris</b> 17,28 €	<b>Sekretessgrad</b> Offentlig
<b>Försäljning</b> Helsingfors Universitetsförlaget PB 4 (Berggatan 3 A) FI-00014 HELSINGFORS UNIVERSITET Fax (09) 7010 2374, Tfn (09) 7010 2363 <a href="mailto:books@yliopistopaino.fi">books@yliopistopaino.fi</a> <a href="http://www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti">www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti</a>		<b>Förlag</b> Social- och hälsovårdsministeriet	



## DOCUMENTATION PAGE

<b>Publisher</b> Ministry of Social Affairs and Health, Finland		<b>Date</b> 3 May 2006	
<b>Authors</b> Eija Hynninen-Joensivu, Ilari Keso, National Council on Disability, Ronald Wiman, Ilka Haarni and Erkki Kemppainen		<b>Type of publication</b> Report	
		<b>Commissioned by</b> Ministry of Social Affairs and Health	
		<b>Date of appointing the organ</b> 2 June 2005	
<b>Title of publication</b> Background Information for the Government's Disability Policy Report			
<b>Summary</b>  In accordance with the Government Programme of Prime Minister Matti Vanhanen, the Government submits a disability policy report to Parliament. In the report the Government evaluates the strengths of present Finnish disability policy as well as suggests solutions to developing and reforming it. The report has been drawn up in co-operation with various actors. A steering group set up by the Ministry of Social Affairs and Health has co-ordinated its preparation. In the course of it five separate surveys have been drawn up, to be published as background material for the report. The publication contains the following reports:  1) 'Disability policy actions in the administrative sectors' (Eija Hynninen-Joensivu, State Provincial Office of Southern Finland) is a review commissioned by the Ministry of Social Affairs and Health of disability policy measures of the different administrative sectors and of development needs, which was carried out by means of a questionnaire directed to the different ministries; 2) 'Subsistence of the recipients of disability benefits' (Ilari Keso, Ministry of Social Affairs and Health) is a review of the income of people with disabilities based on Statistics Finland's income distribution data; 3) 'Challenges and success factors of disability policy' is a report compiled by the National Council on Disability on disability NGOs' views on the challenges and success factors of Finnish disability policy; 4) 'International disability policy environment' (Ronald Wiman, Ilka Haarni, Erkki Kemppainen, National Research and Development Centre for Welfare and Health STAKES) is a study of how the interaction between international and Finnish disability policies is reflected in Finnish disability policy;  Besides the above-mentioned studies, STAKES will publish as background information a report compiled by Ilka Haarni 'Towards equality – A review of information based on research and surveys on the welfare and living conditions of people with disabilities in Finland'.			
<b>Key words</b> Administrative sectors, disability NGOs, disability policy, subsistence			
<b>Other information</b> <a href="http://www.stm.fi/english">www.stm.fi/english</a>			
<b>Title and number of series</b> Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2006:23		<b>ISSN</b> 1236-2115	<b>ISBN</b> 952-00-2020-9 (print) 952-00-2021-7 (PDF)
<b>Number of pages</b> 150	<b>Language</b> Finnish	<b>Price</b> 17.28 €	<b>Publicity</b> Public
<b>Orders</b> Helsinki University Press PO Box 4 (Vuorikatu 3 A) FI-00014 HELSINKI UNIVERSITY, FINLAND Fax +358 9 7010 2374, Tel +358 9 7010 2363 <a href="mailto:books@yliopistopaino.fi">books@yliopistopaino.fi</a>		<b>Financier</b> Ministry of Social Affairs and Health	





# Sisällys

## HALLINNONALOJEN VAMMAISPOLIITTINEN TOIMINTA..... 13

*Eija Hynninen-Joensivu*

### 1. Saatteeksi ..... 15

### 2. Hallinnonalojen vammaispoliittinen toiminta ja kehittämishaasteet ..... 16

- 2.1. Ulkoasiainministeriö..... 16
- 2.2. Oikeusministeriö..... 20
- 2.3. Sisäasiainministeriö ..... 23
- 2.4. Opetusministeriö..... 27
- 2.5. Liikenne- ja viestintäministeriö ..... 37
- 2.6. Kauppa- ja teollisuusministeriö ..... 42
- 2.7. Sosiaali- ja terveysministeriö..... 44
- 2.8. Työministeriö ..... 50
- 2.9. Ympäristöministeriö ..... 54
- 2.10. Suomen evankelisluterilainen kirkko ..... 59

### 3. Yhteenveto ..... 63

### 4. Johtopäätökset ..... 64

## VAMMAISETUUKSIEN SAAJIEN TOIMEENTULO ..... 67

*Ilari Keso*

## VAMMAISETUUKSIEN SAAJIEN TOIMEENTULO..... 70

### 1. Selvityksen tarkoitus, määritelmät ja tutkimusaineisto ..... 70

- 1.1 Tulonjakoaineisto ja sen erityispiirteet ..... 70
- 1.2 Tarkastelussa käytetyt vammaismuuttajat ..... 72
- 1.3 Tarkastelujakso..... 74
- 1.4 Ikärajaus ..... 74
- 1.5 Tarkastelun rakenne..... 75
- 1.6 Otoskoot ..... 75

### 2. Eri vammaisetuuksien toimeentulon vertailu..... 76

- 2.1 Keskimääräinen tulotaso ja tulokehitys ..... 76
- 2.2 Pienituloiset vammaisetuuksien saajat..... 79
- 2.3 Vammaisetuuksien saajien omat ilmoitukset toimeentulo-ongelmista ..... 80

### 3. Etuuskohtaiset tarkastelut ..... 82

- 3.1 Työkyvyttömyyseläkkeen saajat..... 82
- 3.2 Vammaistuen saajat..... 85
- 3.3 Eläkkeensaajien hoitotuki ..... 86
- 3.4 Lapsen hoitotuki ..... 88
- 3.5 Haitta-aste..... 90
  - 3.5.1 Haitta-aste, tulonmuodostus ja toimeentulo ..... 91
- 3.6 Haitta-aste ja työllisyys ..... 96

**VAMMAISPOLITIIKAN HAASTEET JA MENESTYSTEKIJÄT..... 107**  
*Valtakunnallinen vammaisneuvosto*

<b>1. Lainsäädäntö, perusoikeudet, ihmisoikeudet .....</b>	<b>110</b>
<b>2. Tietoisuus, asenteet .....</b>	<b>111</b>
<b>3. Ympäristön toimivuus .....</b>	<b>112</b>
<b>4. Palvelut, vammaispalvelut.....</b>	<b>113</b>
<b>5. Työllisyys, työn tekeminen .....</b>	<b>114</b>
<b>6. Koulutus, oppiminen.....</b>	<b>116</b>
<b>7. Yksityisyys ja koskemattomuus .....</b>	<b>116</b>
<b>8. Kulttuuri ja vapaa-aika .....</b>	<b>117</b>
<b>9. Lopuksi .....</b>	<b>118</b>

**KANSAINVÄLINEN VAMMAISPOLIITTINEN YMPÄRISTÖ ..... 121**  
*Ronald Wiman, Ilka Haarni, Erkki Kemppainen*

<b>1. Johdanto .....</b>	<b>124</b>
1.1 Kansainväliset vammaispoliittiset toimijat .....	124
1.2 Vaikutuksen väylät .....	125
<b>2. Yhdistyneet kansakunnat .....</b>	<b>126</b>
2.1 Vammaiskysymys alusta alkaen agendalla .....	126
2.2 YK:n Vammaisten vuosikymmen.....	127
2.3 YK:n pitkän aikavälin vammaisstrategia: "Kohti yhteiskuntaa kaikille".....	128
2.4 YK:n kansainväliset laki-instrumentit .....	129
2.4.1 Valtiosopimukset.....	129
2.4.2 Päätöslauselmat ja suositukset.....	130
2.4.3 YK:n yleisohjeet.....	130
2.5 YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista.....	132
2.5.1 Taustaa .....	132
2.5.2 Valmisteluprosessi .....	132
2.5.3 Sopimuksen keskeinen sisältö .....	133
2.5.4 Kehityssuuntia .....	134
<b>3. Euroopan neuvosto .....</b>	<b>134</b>
3.1 Tavoitteena ihmisoikeuksien suojelu.....	134
3.2 Vammaiskomitea .....	135
3.3 Vammaispoliittinen ohjelma.....	135
3.4 Suositukset ja linjaukset .....	136
<b>4. Euroopan unioni .....</b>	<b>137</b>
4.1 Työvoima, tasa-arvo ja syrjimättömyys.....	137
4.2 Lainsäädäntö .....	137
4.3 Suositukset ja linjaukset .....	138
4.4 Vammaispoliittinen toimintaohjelma .....	139
<b>5. Pohjoismaiden neuvosto ja ministerineuvosto.....</b>	<b>140</b>
5.1 Liikkuvuus ja pohjoismainen sosiaalipalvelusopimus .....	140
5.2 Design for alle .....	141
5.3 NSH:n vammaistoiminta .....	141

5.4	NHR .....	142
5.5	Vuoden 2006 painopisteet .....	142
<b>6.</b>	<b>Kansainväliset vammaisjärjestöt.....</b>	<b>143</b>
6.1	Perinteiset järjestöt .....	143
6.2	Järjestöjen koalitiot.....	144
<b>7.</b>	<b>Muut uudet toimijat.....</b>	<b>144</b>
7.1	Hallitustenväliset verkostot .....	144
7.2	Hallitustenvälisten järjestöjen muuttuvat roolit .....	145
7.3	Asiantuntijaverkostot.....	145
7.4	Asianomistajaverkostot.....	145
<b>8.</b>	<b>Yhteenveto .....</b>	<b>145</b>



HALLINNONALOJEN VAMMAISPOLIITTINEN  
TOIMINTA

*Eija Hynninen-Joensivu*



## 1. Saatteeksi

Tässä selvityksessä esitellään eri hallinnonalojen vammaispoliittisia linjauksia, lainsäädäntötilannetta, vammaispoliittisia toimenpiteitä, kehittämishaasteita sekä vammaiskysymyksissä tehtävää yhteistyötä. Tarkemmin on selvitetty hallinnonalojen toimet esteettömyyden ja saavutettavuuden edistämiseksi. Selvitys valmisteltiin osana hallituksen vammaispoliittista selontekoa ja se on yksi selonteon viidestä taustaraportista.

Vammaispoliittisilla toimenpiteillä lisätään eri tavoin vammautuneiden henkilöiden mahdollisuuksia selviytyä elämässään itsenäisesti. Vammaispolitiikalla edistetään kansalaisten keskinäistä tasa-arvoa ja yhdenvertaisia toimintamahdollisuuksia. Vastuu vammaisten henkilöiden tarpeiden huomioon ottamisesta kuuluu kaikille yhteiskunnan toimijoille. Vammaispoliittinen toiminta ymmärretään yhteiskunnassamme jossain määrin edelleen ainoastaan sosiaali- ja terveysalan toiminnaksi. Yksistään sosiaali- ja terveystoimen toimenpiteillä vammaisille henkilöille ei kuitenkaan pystytä varmistamaan itsenäistä selviytymistä eikä perustuslain takaamia oikeuksia. Vammaisten henkilöiden itsenäisen ja yhdenvertaisen elämisen mahdollistaminen edellyttävätkin toimenpiteitä kaikilla hallinnonaloilla.

Julkisen hallinnon ohella yksityisen sektorin edustajilla on velvollisuus ottaa vammaiset henkilöt toiminnassaan huomioon tasavertaisina kansalaisina. Julkisen hallinnon rooli on kuitenkin keskeinen velvoittaahan perustuslaki julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tämän vuoksi ei ole yhdentekevää, miten hallinnonalat toimivat ja näkevät oman vammaispoliittisen roolinsa ja tehtävänsä. Ministeriöt vastaavat vastuualueensa toiminnan suunnittelusta, ohjaamisesta ja valvomisesta. Ne ovat siten avainasemassa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa ja huomioon ottamisessa. Julkisen sektorin tulee keskeisen asemansa vuoksi toimia esimerkillisesti ja olla suunnannäyttäjä vammaispoliittisissa kysymyksissä.

Selvitys perustuu hallinnonaloille marraskuussa 2005 tehtyyn kirjalliseen kyselyyn.

Kysely lähetettiin kaikille ministeriöille, maa- ja metsätalous- ja puolustusministeriötä lukuun ottamatta, sekä evankelisuterilaiselle kirkolle. Myös oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle lähetettiin oma kyselylomake. Siinä tiedusteltiin heidän näkemyksiään vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisesta ja ajankohtaisimmista vammaispolitiikan kehittämisen haasteista. Ministeriöiden kyselylomake osoitettiin ministeriön johdolle ja suoraan sellaiseen yksikköön / osastoon, jonka tehtäviin tiedettiin kuuluvan vammaispoliittista toimintavastuuta. Ministeriön johtoa pyydettiin antamaan kyselylomake sellaisille henkilöille, joiden oli vielä tarpeen vastata kyselyyn.

Vastauksen palauttivat kaikki ministeriöt valtiovarainministeriötä lukuun ottamatta sekä evankelisuterilainen kirkko. Oikeuskanslerilta ja eduskunnan oikeusasiamieheltä vastaus jäi saamatta. Jokin ministeriö toimitti kyselyn myös alaisilleen virastoille. Muutaman ministeriön vastausta täydennettiin puhelinhaastattelulla. Raportti on laadittu hallinnonalojen vastusten pohjalta vastauksia referoiden. Näin on saatu mahdollisimman hyvin välitettyä lukijalle myös jokaisen hallinnonalan oma ääni. Hallinnon alan yhteyteen on kirjattu yhteystiedot ja tehtäväalue sellaisista henkilöistä, joiden puoleen voi kääntyä vammaispoliittisissa kysymyksissä.

## 2. Hallinnonalojen vammaispoliittinen toiminta ja kehittämishaasteet

### 2.1. Ulkoasiainministeriö

#### Vammaispoliittiset linjaukset ja tavoitteet

Pohjoismaiset yhteistyöministerit vahvistivat vuonna 2000 vammaispoliittisen tavoitteen, jonka mukaan vammaisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen tulee huomioida osana pyrkimyksiä kehitysmaiden köyhyyden vähentämiseksi.

Vammaisten ihmisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen on kiinteä osa Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa sekä erityinen painopiste ja osaamisalue Suomen kehitysyhteistyössä. Suomi pitää vammaisten tarpeiden huomioon ottamista tärkeänä asiana humanitaarisessa avustustyössä. Tavoitteena on huomioida vammaisten erityistarpeita nykyistä paremmin sekä avun suunnittelussa että toteutuksessa. Vammaisten asiantuntemusta ja kokemuksia tulee hyödyntää avustustyöntekijöiden koulutuksessa. Vammaiskäsymys tulee nostaa myös köyhyyden vähentämisstrategioiden (PRS) ja -ohjelmien asialistoille sekä valtavirtaistaa kehitysyhteistyössä ja kehityspolitiikassa.

Vammaisten oikeuksien edistämisen valtavirtaistuminen Suomen kehitysmaasuhteiden päämäärien joukossa edellyttää myös ministeriön, edustustojen ja sidosryhmien henkilöstön tietoihin, asenteisiin ja toimintatapoihin vaikuttavaa jatkuvaa koulutusta ja tiedotusta.

#### Miten vammaiset henkilöt on huomioitu alan lainsäädännössä?

Vammaispoliittisia kysymyksiä ei sisälly hallinnonalan lainsäädäntöön.

#### Vammaispoliittinen toiminta

Suurin osa Suomen rahoittamasta vammaisalan kehitysyhteistyöstä kanavoidaan suomalaisen vammaisjärjestöjen ja muiden suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta.

Vammaisalan kehitysyhteistyöhön on viimeisen vuosikymmenen ajan käytetty *'Label us Able'* –evaluaation mukaan n. 5 % kaikista Suomen kehitysyhteistyövaroista, mikä on suuri osuus kansainvälisessä vertailussa. Vuodesta 2003 lähtien keskeisenä kehittämishaasteena on ollut kysymys, miten vammaistyön osuutta voidaan lisätä Suomen valtiollisessa kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä ja Suomen rahoittamassa monenkeskisessä kehitysyhteistyössä?

Kahdenvälisen avun osalta lupaavimpia kehittämiskohteita ovat opetusalan tuen yhteyteen nivotut osiot. Ne tähtäävät vammaisten lasten inklusiivisen erityisopetuksen kehittämiseen Suomen yhteistyömaissa. Pienemmällä panoksella on tuettu vammaislainsäädännön kehittämistä Bosnia-Hertsegovinassa sekä kansallisten vammaisjärjestöjen kapasiteetin vahvistamista mm. Nicaraguassa ja Kosovossa.

Monenkeskisessä yhteistyössä Suomi on (Italian ja Norjan ohella) lukuisien erilaisten kansainvälisten toimijoiden yhteisen *Globalin vammaiskumppanuuden (Global Partnership on Disability and Development, GPDD)* tärkeimpiä rahoittavia kumppaneita. Suomi on myös



Maailmanpankin vammaistyön tärkeimpiä rahoittajia. Amerikan kehitys pankin (IADB), Aasian kehitys pankin (ADB) ja ILO:n vammaistyötä on tuettu pienillä panoksilla. Suomi on osallistunut Unescon Education for All –prosessin (EfA) osana toimivaan *Inklusiivisen ope- tuksen ”lippulaivaohjelmaan”*.

Ministeriö on varannut pienen määrärahan suomalaisten vammaisalan asiantuntijoiden (jois- ta monet ovat itse vammaisia henkilöitä) osallistumiseen Globaalin vammaiskumppaneiden toimintoihin. Avustuksia myönnetään projektien rahoittamiseen, tiedotukseen, projektin valmistelumatkoihin, kokouksiin osallistumiseen yms.

### **Ajankohtainen kehittämistoiminta**

Ministeriö rahoittaa Globaalin vammaiskumppanuuden (GPDD:n) toimintaa. Sen osana on Suomessa (Stakesissa) kehitetty GPDD:n internet-sivusto, jonka ylläpitämisen rahoittami- sesta ministeriö on sopimassa Stakesin ja GPDD:n kanssa.

Unescon EfA-lippulaivan sihteeristö on siirtymässä kolmeksi vuodeksi Suomeen (toimittu- aan kolme vuotta Norjassa) ja ministeriö rahoittaa sen toimintakulut.

FIDIDA:n ja ministeriön välinen ns. Klusterihanke on pilottivaiheen jälkeen vakiintumassa. Se esitarkastaa ministeriölle lähetetyt vammaisalan kehitysyhteistyöhön liittyvät kansalais- järjestöhanke-esitykset, tekee suosituksen rahoituspäätökseksi ja toimii muutenkin ministe- riön asiantuntijaelimenä vammaiskysymyksissä.

Suomi on rahoittanut ILO:n yhteisöpohjaista vammaisten henkilöiden työkykykuntou- tushanketta (Community-based Rehabilitation) Afrikassa 300 000 USD:lla

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus neuvotellaan ulkoministeri- ön vetovastuulla yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. EU:lla on sopimusneu- votteluissa yhteinen kanta, jota Suomi EU:n puheenjohtajavaltiona vuonna 2006 vie aktiivi- sesti eteenpäin.

Edustustojen ns. *Paikallisen yhteistyön määrärahoilla (PYM)* tuetaan useissa Suomen yh- teistyömaissa kansallisia ja paikallisia vammaisjärjestöjä. Ministeriö pitää yhteyksiä kansal- lisiin vammaisjärjestöihin erityisesti niissä maissa, joissa se rahoittaa budjettituella kansalli- sia ponnistuksia kansallisen köyhyyden vähentämisstrategian toimeenpanemiseksi.

### **Esteettömyyden ja myönteisen asenteen edistäminen**

Kehitysyhteistyöhallinnon internet-sivusto on varsin esteetön ja ns. ”Köyhyys-sivut” ovat Stakesin esteettömyysasiantuntijoiden laatimia. Ministeriön kehitysyhteistyöhallinnon pää- rakennukseen (os. Katajanokanlaituri 3) on esteetön pääsy. Sen sijaan Kansalaisjärjestöyk- sikön (KEO 33) tiloihin (Luotsikadulla) ei ole pystytty järjestämään esteetöntä pääsyä, mikä on ongelma.

Myönteistä asennetta vammaisiin edistetään kehitysyhteistyötehtäviin lähtevien ns. VALKU -koulutuksella, johon sisältyy aina osio vammaiset ja kehitys -kysymyksistä. Samoin ulko- ministeriön tehtäviin koulututtavien ns. KAVAKU-diplomaattikursilla on yleensä osio vammaiset ja kehitys -kysymyksistä

Suomen yhteiskunnalle tyypillinen luonteva ja tasavertainen suhtautuminen vammaisiin ih- misiin aktiivisina ja pääosin itsenäisinä toimijoina työelämässä ja yhteiskunnallisessa pää-

töksenteossa on monissa kehitysmaayhteiskunnissa ihmetyksen aihe. Suomalaisen henkilöstön jokapäiväinen tasavertainen ja arvostava asenne on monessa kehitysmaassa arvokas kannustin vammaisaktivisteille ja myös muokkaa ei-vammaisen enemmistön (mm. viranomaisten) asenteita myönteisellä tavalla.

### **Osallisuuden edistäminen**

YK:n vammaissopimusneuvottelujen kansallisessa taustaryhmässä on edustajia eri vammaisjärjestöistä ja Suomen delegaatiossa on vammaisjärjestöjen valitsema jäsen mukana. Lisäksi ulkoasiainministeriö ja sisäasiainministeriö informoivat eri tahoja neuvottelujen kuluista ja mahdollisista ongelmista sekä ratkaisuehdotuksista. Abilis ja FIDIDA ovat instrumentteja, joissa vammaiset ihmiset ja heidän järjestönsä ovat johdossa sekä suunnittelu- että päätöksentekovastuussa.

### **Vammaispoliittinen yhteistyö**

Ministeriö on jatkuvassa yhteistyössä Stakesin ja FIDIDA:n kanssa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa on yhteistyötä YK:n vammaiskonventioon liittyvissä kysymyksissä. Opetusministeriön ja –hallituksen kesken toimitaan yhteistyössä inklusiivisen opetuksen kysymyksissä. Järjestöistä yhteistyökumppaneita ovat Vammaisfoorum, muut vammaisjärjestöt ja neuvottelukunnat.

Kansainvälisellä tasolla yhteistyötä tehdään pohjoismaiden hallitusten kanssa. Yhteistyömaita ovat myös Italia, Saksa (GTZ), USA (USAID), Kanada (CIDA) ja Suomen ensisijaisien kehitysyhteistyömaiden hallitusten vammaispolitiikan vastuuviranomaiset. Valtion edustajien lisäksi yhteistyökumppaneina toimivat myös maiden vammaisjärjestöt.

Yhteistyötahoja ovat myös YK:n DESA, ILO, WHO, Unesco, UNDP, Maailmanpankki, IADB, ADB, ICSW/STKL ja muut INGO:t ja NGO:t, jotka toimivat myös vammaiskysymysten parissa.

Yhteistyötä rajoittavat resurssipula (henkilö- ja määrärahapula) ja asenneongelmat.

### **Kehittämishaasteet ja –tarpeet**

Hallinnonalalla on laadittu NEXT STEPS -ideapaperi, johon on kirjattu useita eri sisältöisiä ja taseisia realistisia, myönteisiä ja konkreettisia toimia, joihin ulkoasiainministeriön eri osastot ja yksiköt sekä niiden sidosryhmät voivat ryhtyä edistääkseen kehitysyhteistyön keinoin vammaisten henkilöiden oikeuksia ja tasavertaisia osallistumismahdollisuuksia.

Kehittämistoimiksi on kirjattu mm. seuraavia asioita:

- 1) Kahdenvälisen yhteistyön osalta Suomen erityisosaamisen ja –panoksen antaminen opetusalan sektoriohjelmiin koskien vammaisten tyttöjen ja poikien integroidun opetuksen kehittämistä.
- 2) Demokratiaa ja hyvää hallintoa koskevissa rahoitettavissa hankkeissa lisätään vammaisten ihmisten aseman vahvistamiseen tähtävien hankkeiden osuutta.
- 3) Maaseutu-, metsä- ja aluekehityshankkeissa ja –ohjelmissa yhtenä kohteena on vammaisten naisten ja lasten ruokaturva.

- 4) Tuki Maailmanpankin vammaisneuvonantajan toimistolle ja vammaisjärjestöjen osallistumiselle.
- 5) Humanitaarisessa avussa vammaiset huomioidaan tasavertaisesti.
- 6) Kaupallistaloudellisessa yhteistyössä selvitetään, olisiko mahdollista edistää vammaisia palvelevien apuvälineiden paikallista tuotantoa Suomen yhteistyömaissa korkotuen ja muiden kaupallistaloudellisten yhteistyömuotojen rahoituksella.

**YHTEYSTIEDOT:**

Kehitysyhteistyö	Sosiaalipolitiikan neuvonantaja Timo Voipio puh. 1605 5509 timo.voipio@formin.fi
YK:n sosiaalinen kehitys	Projektiavustaja Päivi Karhio-Szilvay puh. 1605 6328 paivi.karhio-szilvay@formin.fi
YK:n vammaissopimus	Lainsäädäntösihteeri Leena Leikas puh. 1605 5731 leena.leikas@formin.fi

## **2.2. Oikeusministeriö**

### **Vammaispoliittiset linjaukset ja tavoitteet**

Hallinnonalalla ei ole erikseen määriteltyjä vammaispoliittisia linjauksia eikä tavoitteita. Yleisenä peruslähtökohtana on, että vammaisryhmien tarpeet mm. tiedonsaantiin, kommunikaatioon ja fyysiseen esteettömyyteen otetaan kaikessa toiminnassa mahdollisuuksien mukaan huomioon.

### **Miten vammaiset henkilöt on huomioitu alan lainsäädännössä?**

Ministeriön eri sektoreilla otetaan huomioon yleisen lainsäädännön viranomaisten toimintaa koskevat vaatimukset vammaisia henkilöitä koskien. Tällaisia säädöksiä ovat mm. perustuslain 17 § 3 momenttiin sisältyvä viittomakieltä käyttävien oikeuksien turvaaminen sekä hallintolain 26 § säädös viranomaisen velvoitteesta järjestää tulkitseminen ja kääntäminen määritellyssä tapauksessa. Alan lainsäädännön uudistamistarpeita ei ole tiedossa.

### **Vammaispoliittinen toiminta**

Hallinnonalan sektoreiden palveluiden asiakkaina on vammaisia henkilöitä ja heille tarjotaan palveluja kuten muillekin asiakkaille. Erityisesti vammaisille henkilöille kohdennettuja palveluita ei ole.

### **Ajankohtainen kehittämistoiminta**

Yhdenvertaisuussuunnitteluun liittyen on selvitetty (esim. Vankeinhoitolaitoksessa) vammaisten henkilöiden etujen ja tarpeiden toteutumista ja kehittämishaasteita.

Lokakuussa 2005 käynnistyi oikeudellisten neuvontapalveluiden kokeilu, mikä kestää vuoden 2006 loppuun. Kokeilu mahdollistaa vähäisten oikeudellisten asioiden selvittelyn puhelimesta. Kokeiluun kuuluu myös oikeusapuohjauksen www-sivustot, joista voi etsiä perustietoa oikeudellisista asioista.

### **Esteettömyyden ja myönteisen asenteen edistäminen**

Näkövammaiset henkilöt on huomioitu ministeriön verkkosivujen toiminnallisuudessa; tekstiä voi pienentää ja suurentaa selaimen asetusten avulla, samoin tekstin ja taustavärien muuttaminen on mahdollista. Sivujen kaavioita on pyritty muuttamaan myös tekstimuotoon, jotta näkövammaiset pystyvät lukemaan niitä tekstinlukuohjelmien avulla.

Käynnistyneellä oikeudellisten neuvontapalveluiden kokeilulla parannetaan erityisesti liikunta- ja kuulovammaisten asiointia. Henkilön oikeudesta tulla kuulluksi ja ymmärretyksi on pyritty huolehtimaan tarjoamalla mm. tulkkauspalveluja oikeusaputoimistossa, vankeinhoitolaitoksessa ja kriminaalihuollon yksiköissä. Oikeusaputoimistosta ja kriminaalihuollon yksiköistä tehdään tarvittaessa myös kotikäynti.

Toimitilojen suunnittelussa huomioidaan Suomen rakentamismääräyskokoelman ohjeet ja määräykset esteettömästä liikkumisesta rakennuksissa. Vankeinhoitolaitoksessa liikuntavammaiset vangit pyritään sijoittamaan uudempiin vankilarakennuksiin, joissa fyysinen esteettömyys toteutuu paremmin kuin vanhoissa vankiloissa. Joihinkin vankiloihin on raken-

nettu ns. invasellejä. Henkilökohtaista avustajaa tarvitsevien vankien avuksi on työllistetty toisia vankeja.

Vaikka erillisiä vammaisia henkilöitä koskevia toiminta-periaatteita ei ole tehty, pyritään vammaisuuteen liittyvät yksilölliset tarpeet ottamaan huomioon.

### **Osallisuuden edistäminen**

Vankeinhoitolaitoksessa vammaisuus huomioidaan esimerkiksi vankien asuttamisessa tai työtoimintaan sijoittamisessa. Mikäli vanki tuntee kokevansa syrjintää vankiyhteisössä yksilöllisten ominaisuuksiensa vuoksi, voidaan hänet siirtää omasta toivomuksesta toiselle asunto-osastolle.

Vammaisen henkilön suoriutuminen yhdyskuntaseuraamuksesta varmistetaan Kriminaali-huoltolaitoksen alueyksikön taholta räätälöimällä esimerkiksi yhdyskuntapalvelun palvelupaikka asiakkaan mukaan.

### **Vammaispoliittinen yhteistyö**

Yhteistyötä tehdään Kuulonhuoltoliiton, Kuurojen Liitto ry:n ja muiden vammaisalan järjestöjen kanssa.

### **Kehittämishaasteet ja –tarpeet**

Uusia toimitiloja hankittaessa tulee paremmin pitää huolta vammaisten henkilöiden mahdollisuudesta asioida niissä. Vammaisten vankien toimintamahdollisuuksia tulisi kehittää esimerkiksi perustamalla johonkin vankilaan osasto, jossa olisi tarjolla mm. liikuntavammaisille soveltuvia liikunta-, kuntoutus- ja harrastusmahdollisuuksia.

Vammaispoliittisten tavoitteiden toteutumisesta on jonkin verran haitannut ja estänyt asian vähättely. Esimerkiksi toimitiloihin hankittavan laitteiston toimittajan vaihtuminen on saattanut aiheuttaa vammaisten huomioon ottamisen unohtumisen hetkellisesti.

### **Yhteystiedot:**

Hallintoyksikkö	Henkilöstöassistentti Suvi Pokela puh. 09 – 1606 7961 suvi.pokela@om.fi
Oikeusapu	Ylitarkastaja Teija Hyytiäinen puh. 09 – 1606 7584 teija.hyytiainen@om.fi
Rikosseuraamusala	Erikoissuunnittelija Tiina Vogt-Airaksinen puh. 010 – 368 8508, 050 530 9610 tiina.vogt-airaksinen@om.fi

Esteetön kulkeminen  
(tuomioistuimet, om:n  
alaiset syyttäjä- ja ulos-  
ottovirasto)

Tarkastaja  
Pauli Pyysalo  
puh. 09 – 1606 7539  
pauli.pyysalo@om.fi

Oikeusaputoimistot

Tarkastaja  
Aila Ahla  
puh. 09 – 1606 7759  
aila.ahla@om.fi

Kuulo- ja puhehäiriöisten  
apuvälinehankinnat (oikeus-  
salit)

Tietoliikennesuunnittelija  
Mika Korju  
puh. 01036 64795  
mika.korju@om.fi

Viestintäyksikkö

Tiedottaja  
Tanja Turunen  
puh. 09 – 1606 7924  
tanja.turunen@om.fi

## 2.3. Sisäasiainministeriö

### Vammaispoliittiset linjaukset ja tavoitteet

Ministeriötasolla ei ole asetettu vammaispoliittisia linjauksia ja tavoitteita.

### Miten vammaiset henkilöt on huomioitu alan lainsäädännössä?

Ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetään mm. oleskeluluvan myöntämisestä yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Oleskelulupa myönnetään, jos sen epääminen olisi esimerkiksi terveydentilan vuoksi kohtuutonta. Viranomaisten on myös ulkomaalaislain mukaan huolehdittava tulkittamisesta tai kääntämisestä, jos ulkomaalainen ei osaa kielilain mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi.

Kansalaisuuslain (359/2003) mukaan ulkomaalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus lain kielitaitovaatimuksen estämättä, jos hän ei pysty terveydentilansa tai aisti- tai puhevamman takia täyttämään kielitaitoedellytystä. Hallituksen esityksen mukaan kielitaitoedellytyksestä poikkeaminen mainitulla perusteella edellyttää sellaista huonokuntoisuutta, sairautta, kehitysvammaisuutta tai muuta vammaa, jonka perusteella kielitaitoedellytystä olisi mahdoton täyttää tai sen vaatiminen olisi kohtuutonta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992) muutettiin osana kuntien valtionosuusuudistusta ja sosiaali- ja terveystoimen uutena valtionosuuden määräytymisperusteena otettiin käyttöön vammaiskerroytys. Vammaiskerroytys ottaa huomioon vaikeavammaisten henkilöiden palveluista kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (787/2003) velvoittaa laatimaan pelastussuunnitelman mm. asuinrakennuksiin tai muihin rakennusryhmiin, jotka ovat samalla tontilla tai rakennuspaikalla ja joissa on yhteensä vähintään viisi asuinhuoneistoa. Tällaisia rakennuksia ovat sairaalat, vanhainkodit, hoitolaitokset, liikuntarajoitteisten ja muiden erityisryhmien palvelu- ja asuinrakennukset, rangaistuslaitokset sekä muut näitä vastaavat tilat, joissa asuvien ihmisten kyky havaita vaaratilanne tai mahdollisuudet toimia vaaratilanteen edellyttämällä tavalla ovat heikentyneet.

### Vammaispoliittinen toiminta

Kuntapalvelujen osalta vammaisten palvelujen järjestämisvastuu on kunnilla. Ulkomaalaisvirastossa vammaisten henkilöt saavat samat palvelut kuin muutkin eikä heille ole erityisiä palveluja. Sairaus tai vamma otetaan hakemuksen käsittelyssä huomioon kohtuullistavana seikkana.

Pelastustoimen osalta paloturvallisuuden edistämisessä kiinnitetään erityishuomiota vanhus- ja muiden erityisten riskiryhmien asumisturvallisuuden parantamiseen. Valistus- ja neuvontatyössä erityisryhmiin kuuluvien ihmisten mahdollisuuksiin selvittää tulipalotilanteessa on kiinnitettävä huomiota ja valistusta on annettava tulipalon vaaroista. Jos asukas ei itse pysty poistumaan asunnosta, hänet on pystyttävä pelastamaan. Asunnon paloturvallisuus ja tulipalokuolemariskin mahdollisuus arvioidaan, kun kunnat, asumispalveluja tarjoavat järjestöt, yhdistykset ja säätiöt tekevät päätöksiä ihmisten asumisesta. Valistus- ja neuvontatyössä vammaisia informoidaan vammaisille tarkoitetuista turvavälineistä. (Esimerkiksi kuulovammaisille on tärinällä ja valolla varustettuja palovaroittimia ja palovaroittimeen voi ostaa paristokotelon, jolloin paristo voidaan sijoittaa seinälle sopivalle korkeudelle).

### **Ajankohtainen kehittämistoiminta**

Kotikuntalainsäädännön uudistustyö on käynnistynyt kotikuntatyöryhmän ehdotusten pohjalta. Tavoitteena on, että laitoksissa ja asumispalveluyksiköissä asuville mahdollistettaisiin kotikunnan vaihto-oikeus. Valtakunnassa meneillään oleva kunta- ja palvelurakennemuutos koskee kaikkia kuntien järjestämiä palveluja sekä kuntarakennetta.

Ulkomaalaisvirastossa on vireillä prosessien sähköistämiseen tähtäävä hanke. Jatkossa asiakkaiden sähköinen asiointi tulee tietyiltä osin mahdolliseksi. Tämä helpottanee myös vammaisten henkilöiden asiointia.

Sisäasiainministeriö osallistuu sosiaali- ja terveysministeriön erityisryhmien asumisen turvallisuuden parantamista selvittävän työryhmän työskentelyyn. Sisäasiainministeriö on yhdessä Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön kanssa käynnistänyt hankkeen erityisryhmien asuinturvallisuuden kehittämiseksi yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, Suomen kuntaliiton, Kansanterveyslaitoksen ja pelastuslaitosten kanssa. Tämä hanke kohdistuu erityisesti paloturvallisuus-, kaatumis-, liukastumis-, kompastumis- ja putoamisvaaroihin ja esteettömyyteen keskeisimpinä asumis- ja asuntoturvallisuuden osa-alueina.

Hätäkeskuspalveluja kehitetään palvelemaan eri vammaisryhmiä.

### **Esteettömyyden ja myönteisen asenteen edistäminen**

Kuntia koskevista asioista tiedotetaan käyttäen monipuolisesti tiedotusvälineitä. Kuntaosaston internet-sivut sisältävät runsaasti yleistä tietoa kuntia koskevasta lainsäädännöstä, kuntien tehtävistä ja kuntien taloudesta.

Ulkomaalaisviraston internet-sivut ([www.uvi.fi](http://www.uvi.fi)) on toteutettu Net Community-ratkaisulla, joka helpottaa näkövammaisten henkilöiden lukemista. Sivustojen teksti, navigointi ja rakenne ovat sellaisia, että niitä on helppo lukea eri selaimilla ja apuvälineillä. Tärkein informaatio on tekstinä. Sivuston kuvasisällöstä on tekstivastine. Värien kontrastit ovat riittävän suuria, mikä mahdollistaa sen, että sivustoa voivat vaikeuksitta lukea myös mustavalkonäyttöä käyttävät ja värisokeat.

Ulkomaalaisvirasto antaa kaikille asiakkaille yleistä puhelinneuvontaa arkipäivisin virka-aikana. Viraston yksiköissä on lisäksi henkilökohtaista puhelinpalvelua tiistaisin, keskiviikkoisin ja torstaisin. Henkilökohtaista asiakaspalvelua annetaan viraston Helsingin toimipisteessä päivittäin.

Meripelastuskeskuksilla on kyky vastaanottaa (ja lähettää) hätäviestejä tekstiviesteillä. Pelastustoimessa panostetaan informaation jakamiseen yleisölle mm. www-sivustojen kautta ja aika ajoin erilaisin kampanjoin. Osa www-sivuista on erityisesti suunniteltu palvelemaan vammaisryhmiä. Pelastustoimen nettisivujen turvatietoa- osiossa on mm. viittomakielinen Vesipelastusopas. Valistustarvetta määritettäessä pelastuslaitoksen tulee huomioida alueen väestötiedot ja selvitettäviin seikkoihin kuuluu mm. viittomakielisten, maahanmuuttajien ja erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden (vammaset, sairaat tai henkilöt, joilla on toimintavuus) valistustarpeet. Esteetön ympäristö on osa poistumisturvallisuutta. Hätäkeskuslaitokselle on tulossa valmius vastaanottaa hätäilmoitus tekstiviestinä kuulovammaisilta.

Kuulo- ja/tai puhevammaisille henkilöille järjestetään tarvittaessa tulkkaukset tai käytetään erilaisia teknisiä ratkaisuja.



## **Osallisuuden edistäminen**

Asioiden valmistelun yhteydessä kuullaan kaikkia mahdollisia tahoja lausuntokierroksilla, kuulemistilaisuuksia järjestämällä ym. tavoilla.

## **Vammaispoliittinen yhteistyö**

Pelastustoimen ja hätäkeskustoiminnan osalta ollaan yhteydessä vammaisjärjestöihin kehitettäessä esimerkiksi hätäilmoitusmenettelyä ja asumisturvallisuuskysymyksiä. Järjestöyhteistyökumppaneita ovat mm. Invalidiliitto ry, Kehitysvammaliitto ry ja Näkövammaisten Keskusliitto.

## **Kehittämishaasteet ja –tarpeet**

Asumisen turvallisuuden kysymykset ja hälytysjärjestelmät ovat keskeisiä haasteita. Vammaisten henkilöiden ja erityisesti liikuntavammaisten omatoiminen pelastautuminen esim. palavasta rakennuksesta on edelleen vaikeaa. Tiedonsaanti eri vammaisryhmien onnettomuusriskeistä ja erityistarpeista vammaisjärjestöiltä ja muilta viranomaisilta olisi hyödyksi toimintaa suunniteltaessa.

## **Muut näkökohdat**

Huolellinen turvallisuuskäyttöjen arviointi tulisi ottaa osaksi kaikkea vammaispoliittista päätöksentekoa. Turvallisuustason arvioinnin laatu on parantunut viime vuosina niiden kiinteistöjen osalta, jotka ovat velvollisia laatimaan turvallisuusselvityksen.

## **Yhteystiedot**

Kuntaosasto	Neuvotteleva virkamies Hannele Savioja 09 – 1604 2832 hannele.savioja@intermin.fi
Ulkomaalaisosasto	Ylitarkastaja Henri Helo puh. 09 - 160 42710 henri.helo@intermin.fi
Ulkomaalaisvirasto	Johtaja Jaana Vuorio puh. 09 - 4765 500 (vaihde) jaana.vuorio@uvi.fi
Ulkomaalaisvirasto	Viestintäjohtaja Tarja-Riitta Nissinen puh. 09 - 4765 500 (vaihde) tarja-riitta.nissinen@uvi.fi

Pelastusosasto

Neuvotteleva virkamies  
Johanna Hakala  
puh. 09 – 1604 2957  
johanna.hakala@intermin.fi

Ylitarkastaja  
Veli-Pekka Tervo  
puh. 09 – 1604 4085  
vesa-pekka.tervo@intermin.fi

Ylitarkastaja  
Maija Peltokangas  
puh. 09 – 1604 2278  
maija.peltokangas@intermin.fi

Rajavartiolaitos

Esikuntaupseeri  
Jouni Tommila  
puh. 02041 06516  
jouni.tommila@raja.fi

## 2.4. Opetusministeriö

### Vammaispoliittiset linjaukset ja tavoitteet

Valtioneuvosto on 4.12.2003 hyväksynyt Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman vuosille 2003 - 2008, johon sisältyy koulutukselliseen tasa-arvoon ja esteettömyyteen liittyviä tavoitteita. Kehittämissuunnitelman mukaan jokaisella tulee olla yhtäläinen oikeus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varallisuudesta huolimatta. Julkisen vallan tehtävänä on taata jokaiselle kansalaiselle sukupuolesta, asuinpaikasta, iästä, kielestä ja taloudellisesta asemasta riippumatta korkealaatuiset koulutusmahdollisuudet.

Ammatillisesta erityisopetuksesta on laadittu oma strategia ja toimenpideohjelma (Opetusministeriön monisteita 2004:1). Se sisältää erityisopetuksen vision, jonka mukaan ammatillisen peruskoulutuksen kehittämisen pitkän aikavälin tavoitteena on kaikille opiskelijoille sopiva, esteetön ja helposti saavutettava oppimisympäristö.

Yliopistojen vammaispoliittisista toimenpiteistä on tehty kokonaisvaltainen kartoitus vuonna 2004 ja ne sisältyvät raporttiin Esteetön opiskelu yliopistossa (Opetusministeriön julkaisuja 2005:6) Tavoitteena on parantaa vammaispoliittista suunnittelua ja saada se osaksi yliopistojen strategista toimintaa, lisätä henkilökunnan vammaisasiantuntemusta, parantaa vammaisten ja erilaisten oppijoiden opiskelun edellytyksiä sekä kehittää ja monipuolistaa viestintää.

Liikuntapalveluja koskevia strategisia linjauksia sisältyy komiteamietintöihin, joita ovat Erityisryhmien liikuntatoimikunnan mietintö (KM 1981:44), Erityisryhmien liikunta 2000-toimikunnan mietintö (KM 1996:15) ja Erityisryhmien liikunnan kehittämisohjelma (Opetusministeriön julkaisuja 2003:12). Linjaukset liittyvät vammaisliikuntajärjestöjen avustusten korottamiseen, liikuntatilojen esteettömyyskorjauksiin, vammaisten liikunnan ohjaajakoulutukseen sekä erityisliikunnanohjaajien palkkaamiseen kuntien liikuntatoimeen. Tavoitteena on tasavertaisten liikuntamahdollisuuksien tarjoaminen vammaisille henkilöille ja liikunta-alan koulutuksen kehittäminen palvelemaan myös vammaisten henkilöiden liikuntatoimintaa.

Nuorisotoimintaa säätelevän nuorisolain perustana on yhdenvertaisuus. Laki sisältää myös vammaisten nuorten palvelut. Nuorisopalveluista ei ole erikseen kirjattuja tavoitteita, palvelut ovat kaikkien saavutettavissa.

Opetusministeriön julkaisemana valmistui vuoden 2006 alussa Taiteen ja kulttuurin saavutettavuusohjelma 2006 - 2010 (Opetusministeriön julkaisuja 2006:6), jonka tavoitteena on erityisesti kieli- ja kulttuurivähemmistöjen sekä vammaisten henkilöiden kulttuuristen oikeuksien vahvistaminen. Ohjelmassa esitetyillä toimenpiteillä parannetaan taiteen ja kulttuurin saavutettavuutta myös muidenkin kuin vähemmistö- tai erityisryhmiin kuuluvien ihmisten kannalta. Ohjelmaan on koottu toimenpiteet, jotka opetusministeriö pyrkii toteuttamaan vuoteen 2010 mennessä. Osa edistämistoimenpiteistä on mahdollista toteuttaa olemassa olevia määrärahoja suuntaamalla, osa edellyttää lisäystä vuoden 2005 määrärahasoon.

Toimenpideohjelma pohjautuu osittain vuosina 2003 - 2005 työskennelleen Vammaiset ja kulttuuri -toimikunnan toimenpideohjelmaehdotukseen "Taide tarjolle, kulttuuri kaikille" (Opetusministeriön julkaisuja 2004:29). Julkaisun toimenpideehdotukset on suunnattu sekä julkishallinnon että yksityissektorin toimijoille. Toimikunnan vision mukaisesti hyvät kulttuuripalvelut ovat saavutettavia kaikille niin palvelujen tuottajan kuin kuluttajankin näkökulmasta. Taide ja kulttuuri ovat saavutettavia silloin, kun kuka kansalainen tahansa voi

kiinnostuksensa mukaisesti valita itselleen soveltuvia, saavutettavissa olevia palveluja ja hankkia kulttuuritarjonnasta ja -toiminnasta elämyksiä, tietoa, taitoja tai tuottaa niitä itse.

### **Miten vammaiset henkilöt on huomioitu alan lainsäädännössä?**

Perusopetuslain 30 §:n mukaan opetukseen osallistuvalla oppilaalla on oikeus saada opetus-suunnitelman mukaista opetusta ja oppilaanohjausta. Opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetussuunnitelman tavoitteet voidaan saavuttaa. Lainsäädäntö korostaa integraation ensisijaisuutta.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 20 §:n mukaan vammaisuuden, sairauden, kehityksessä viivästyminen, tunne-elämän häiriön, tai muun syyn vuoksi erityisiä opetus- tai opiskelijahuoltopalveluita tarvitsevien opiskelijoiden opetus annetaan erityisopetuksena. Opiskelijalle tulee laatia henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen

10 a §:n mukaan lisäkoulutuksessa erityisopetuksena annettavaan opetukseen myönnettävän valtionosuuden yksikköhintaa voidaan korottaa 50 %:lla.

Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998) mainitaan erikseen ns. erityiskansanopistot sekä muiden opistojen mahdollisuus antaa vammaisille henkilöille tarkoitettua koulutusta.

Yliopistolakiin ei sisälly vammaisia henkilöitä koskevia säädöksiä.

Liikuntalain (1054/1998) mukaan kunnan tulee luoda edellytykset kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät.

Nuorisolaki koskee myös vammaisia nuoria.

Kirjastolaissa todetaan, että yleisten kirjastojen kirjasto- ja tietopalvelujen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia kirjastopalvelujen saannissa. Tämä säädös sisältää myös vammaisten henkilöiden tarpeet, siksi asiaa ei ole erikseen mainittu. Näkövammaisten kirjastosta on annettu oma laki (638/1996) ja asetus (639/1996). Lisäksi opetusministeriö on antanut asetuksen näkövammaisten kirjaston suoritteiden maksullisuudesta.

Taiteen ja kulttuurin saavutettavuuteen vaikuttaa myös tekijänoikeuslainsäädäntö. Aikaisemmin tekijänoikeuslaki on mahdollistanut kirjallisen teoksen tai sävellysteoksen saattamisen näkövammaisten luettavaksi esimerkiksi pistekirjoituksena. Vuoden 2006 alussa voimaan astuva tekijänoikeuslain muutos (821/2005) on laajentanut tämän poikkeussäännöksen koskemaan kaikkia ihmisiä, jotka eivät vamman tai sairauden vuoksi voi käyttää kirjoja tai sävellysteosten tekstejä tavanomaisella tavalla

(17 §). Samalla myös kuvataiteen teokset on otettu poikkeussäännöksen piiriin. Uudet säännökset mahdollistavat esimerkiksi kohokuvan valmistamisen taulusta, kirjan mukauttamisen selkokielelle ja teosten kappaleiden valmistamisen viittomakielellä. Valtioneuvoston asetuksella säädetyt laitokset saavat valmistaa äänikirjoja ja viittomakielisiä tallenteita vammaisille henkilöille lainattaviksi ja myytäviksi. Tekijöillä on oikeus korvaukseen myytävistä kappaleista. Kaikki lain 17 §:ään sisältyvät säännökset koskevat ainoastaan ei-kaupallista toimintaa.

## Vammaispoliittinen toiminta

Koululainsäädäntö turvaa koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaiset koulutuspalvelut kaikille oppivelvollisille. Lainsäädäntö koskee samalla tavalla valtion, kunnan, kuntayhtymän, yksityisen yhteisön tai säätiön järjestämää koulutusta. Soveltamisala kattaa kaiken koulutuksen oppilaiden iästä ja koulutuksen järjestämistavasta tai -paikasta riippumatta.

Perusopetuslain 14 §:n nojalla Opetushallitus on antanut perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet, joissa on määräykset erityisopetuksen järjestämisestä sekä opetuksen järjestämisestä toiminta-alueittain vaikeimmin sairaille ja vammaisille lapsille. Erityisopetuksen piirissä oleville lapsille järjestetään aamu- ja iltapäivähoito koko perusopetuksen ajan.

Opetusministeriön talousarviossa on määrärahaa yleissivistävän koulutuksen erityisopetuksen tukitoimenpiteisiin ja integraatioratkaisujen helpottamiseksi. Opetustoimen henkilöstön koulutukseen on varattu erillinen määräraha. Henkilökunnan täydennyskoulutuksessa tuetaan mm. integroidun erityisopetuksen hyvien käytäntöjen leviämistä sekä valmiuksia erityisopetuksen eri osa-alueiden oppilaiden ja opiskelijoiden tarpeiden tunnistamiseen.

Valtio ylläpitää kahdeksaa vammaisten lasten koulua. Valtion erityiskoulut palvelevat peruskouluikäisiä liikuntavammaisia sekä näkö- ja kuulovammaisia lapsia ja nuoria. Valtiolla on myös kuusi koulukotikoulua, joissa opiskelevista oppilaista suuri osa on tunne-elämältään häiriytyneitä tai sosiaalisesti sopeutumattomia.

Aikuiskoulutuksena järjestetään ammatillista lisäkoulutusta, vapaan sivistystyön opintoja (kansanopistoissa, kansalaisopistoissa, opintokeskuksissa, kesäyliopistoissa, liikunnan koulutuskeskuksissa), ammatillista peruskoulutusta, perusopetuksen ja lukion opintoja sekä korkea-asteen koulutusta. Joissakin opintokeskuksissa on jäsenjärjestöinä vammaisjärjestöjä ja niiden järjestämä koulutustoiminta voi saada valtionosuutta osana opintokeskusten valtionosuutta.

Opetusministeriö myöntää perusopetuksen järjestäjille (kunnille ja yksityisille kouluille) korotettua valtionosuutta erityisopetukseen otettujen ja siirrettyjen oppilaiden lukumäärän mukaan. Korotetulla valtionosuudella on tarkoitus tukea muun muassa vammaisten oppilaiden tukitoimien järjestämistä. Myös aikuiskoulutuksessa myönnetään korotettua valtionosuutta erityisopetuksen järjestäjille. Aikuiskoulutuksessa on lisäksi mahdollista myöntää koulutuksen järjestäjille harkinnanvaraista kehittämisavustusta koulutuksen kehittämishankkeeseen.

Tällä hetkellä opetusministeriö on myöntänyt Jyväskylän Yliopistolle kohdennettua erillisrahoitusta yliopistojen esteettömyyden koordinoititehtävää varten. Turun yliopisto toimii pilottiyliopistona ja sinne on palkattu vuonna 2005 vammaisasiamies.

Opetusministeriön alaisuudessa toimiva näkövammaisten kirjasto Celia tuottaa palveluja pääasiassa suoraan yksittäisille asiakkaille, mutta välittää palveluja myös yleisten kirjastojen ja muiden laitosten kautta.

Liikuntapalvelujen järjestämiseen myönnetään valtionosuutta kunnille ja valtionavustusta valtakunnallisille vammaisjärjestöille. Näillä avustustoimilla on vaikutettu siihen, että vammaisten liikuntatoiminta on voinut lisääntyä viimeisten 20 vuoden aikana. Vammaisjärjestöjen avustuksia on käytetty myös alan koulutuksen ja tutkimuksen kehittämiseen sekä osin kansainväliseen yhteistyöhön. Muutamat vammaisurheilijat ovat valtion urheilija-apurahojen piirissä.

Nuorisotyön määrärahoista myönnetään avustuksia vammaisille nuorille suunnatuille hankkeille, joita järjestävät etupäässä vammaisjärjestöt. Avustuskohteen pitää olla nuorisotyölain mukaista nuorisotyötä ja avustus on oltava tarpeellinen hankkeen laadun ja laajuuden perus-

teella. Avustuksen myöntämisessä otetaan erityisesti huomioon tasa-arvo, yhdenvertaisuusperiaatteet sekä nuorten elinolojen kehittäminen. Joidenkin vammaisjärjestöjen nuorisotoimintaa tuetaan yleisavustuksilla. Nuorisotilojen rakentamisessa otetaan huomioon esteettömyys.

Kulttuuripalvelujen osalta Museovirasto jakaa harkinnanvaraisia valtionavustuksia museoiden innovatiivisille hankkeille. Esimerkiksi vuoden 2006 hakukierroksella tuetaan ensisijaisesti hankkeita, jotka tähtäävät museoiden saavutettavuuden kehittämiseen, monikulttuurisuuden ja suvaitsevaisuuden edistämiseen ja kulttuuriperintökasvatukseen. Taiteen keskus-toimikunta ja valtion taidetoimikunnat käsittelevät omien avustusmuotojensa puitteissa maahanmuuttajiin ym. erityisryhmiin (vammaiset, viittomakieliset, kulttuurivähemmistöt) liittyviä avustushakemuksia. Yhtenä kulttuuripoliittisena toimenpiteenä jätetään monissa museoissa pääsymaksu perimättä alle 18-vuotiailta, terapiaryhmiltä, saattajilta ja avustajilta.

### **Ajankohtainen kehittämistoiminta**

Yleissivistävässä koulutuksessa on meneillään erityisopetuksen kehittämishankkeita, joilla on vaikutusta myös vammaisten koululaisten opetukseen. Yhteistyötaho hankkeiden toteuttamisessa on Opetushallitus. Tällaisia hankkeita ovat:

- 1) Seudullisten palvelujen kehittämishanke (Alpo). Hanke tukee integraatiomalleja, joihin sisältyy yleis- ja erityisopetuksen yhteistyö sekä kunta- ja hallintorajat ylittävä toiminta.
- 2) Sairaalakouluhanke, joka kehittää pedagogista nivelvaihetta ja joustavia tukimalleja. Hankkeella lisätään sairaalaopetuksen valmiuksia järjestää laadukasta opetusta, kehitetään menetelmiä ja malleja yhteistyöhön sekä virtuaaliseen oppimiseen. Niin ikään lisätään sairaalakoulujen valmiuksia toimia alueellisina osaamis- ja resurssikeskuksina.
- 3) Erilaiset oppijat –hanke. Siinä selvitetään keinoja, joiden avulla voidaan kaventaa oppilaiden ja opiskelijoiden sekä oppilasryhmien välisiä oppimistulosten eroja. Hankkeessa edistetään toimintamuotoja ja käytäntöjä, jotka kehittävät oppilaiden kykyä käyttää mahdollisimman hyvin omia oppimisen edellytyksiään.

Esi- ja perusopetusta koskeva erityisopetuksen kehittämisen ohjausryhmä asetettiin 14.3.2006. Sen tehtävänä on 30.9.2007 mennessä mm. laatia ehdotus erityisopetuksen pitkän tähtäimen kehittämisstrategiaksi ja tehdä ehdotukset mahdollisista lainsäädännön muutoksista.

Ammatillisessa koulutuksessa toteutetaan vuonna 2004 laadittua ammatillisen erityisopetuksen toimenpideohjelmaa. Valmisteltavana on myös julkaisu Esteettömyys ammatillisessa erityisopetuksessa ja se valmistuu vuonna 2006. Ammattikorkeakoulujen tavoitesopimuskaudelle 2004 - 2006 ei sisälly vammaispoliittisia kehittämishankkeita.

Vuoden 2006 tulossopimusneuvottelujen perusteella yliopistojen edellytetään laativan vuonna 2005 valmistuneen esteettömyysraportin pohjalta ohjelman vammaisasioiden hoitamisesta. Yliopistoilta pyydetään 1-2 vuoden kuluttua raportit suoritetuista toimenpiteistä.

Näkövammaisten kirjaston äänitekokoelman digitointi on työn alla (7 vuoden projekti). Digitaalisten DAISY-äänikirjojen kuuntelulaitteiden välitys asiakkaille alkoi vuonna 2005 Näkövammaisten keskusliiton toimesta ja Raha-automaattiyhdistyksen rahoittamana. Kuurojen Liiton ja opetusministeriön kesken on käynnistynyt kehittämishanke kuurojen viittomakielisen videokirjaston perustamiseksi.

Liikuntatoimen valtionavustuksiin tuettuja merkittävimpiä hankkeita ovat: Liikuntaa kaikille lapsille, Erityisliikuntaa kuntiin 2004 - 2006 kehityshanke ja Paralympiakomitean integraatiohanke.

Nuorisopalveluissa tehdään yhteistyötä järjestöjen ja muiden organisaatioiden kanssa vammaisten nuorten aseman parantamiseksi ja nuorisotyön kehittämiseksi. Vammaisten nuorten tarpeet otetaan huomioon periaatteessa kaikessa kehittämistyössä. Esteettömyys otetaan huomioon esim. valtakunnallisten nuorisokeskusten investoinneissa.

Valtion taidemuseon Taidemuseo-alan kehittämissyksikkö KEHYS koordinoi kulttuurin saavutettavuuteen kohdistuvaa neuvontatyötä, Kulttuuria kaikille –palvelua. Sen osana tehdään arviointoja ja kartoituksia, järjestetään koulutusta ja tuotetaan materiaalia kulttuurin saavutettavuutta koskevana asiantuntemuksen lisäämiseksi. Kulttuuria kaikille www-sivusto toimii tiedonvälittäjänä. Opetusministeriön ja taiteen keskustoimikunnan tulossopimuksessa painopistealueeksi on kirjattu taiteen saavutettavuuden, kulttuurisen tasa-arvon ja monimuotoisuuden lisääminen kohdennetuin taiteen tukitoimin (avustukset) ja ohjelmallisoin toimin erityisesti lastenkulttuurin alueella sekä kulttuuri- ja sosiaali- ja terveysalan yhteistyössä.

Museovirasto johtaa kansainvälistä saavutettavuushanke ACCUa, jossa parannetaan kulttuuriperinnön saavutettavuutta helpottamalla liikkumista, näkemistä, kuulemista, tiedon saantia ja vuorovaikutusta. Suomen pilottiprojekti toteutetaan Louhisaaren kartanolinnassa. Tämän lisäksi virastossa on käynnistetty laajan saavutettavuussuunnitelman laatiminen (kattaa koko organisaation ja toimitilat).

### **Esteettömyyden ja myönteisen asenteen edistäminen**

Koulutusoppaissa ja Koulutusnettipalvelussa on pidetty esteettömyyttä yhtenä lähtökohtana. Opetushallitus julkaisee opasta Esteetön korkeakouluopiskelu, joka on tarkoitettu vammaisille, jotka suunnittelevat opintoja korkeakoulussa tai yliopistossa. Opas uusitaan seuraavan kerran syksyllä 2007. Opetushallituksella on määräraha vähälevikkisen oppimateriaalin laatimiseksi ja osa siitä on suunnattu erityisopetuksen materiaalien kehittämiseen (esim. oppimateriaalia on julkaistu viittomakielellä).

Yliopistoissa valintakoetta koskeva tieto on saatavissa eri muodoissa; painettuna, verkkoviestintänä ja puhelimitse. Muutama yliopisto antaa myös henkilökohtaista ohjausta ja järjestää esittelytaphtumia. Iso osa yliopistoista tekee valintakokeisiin erilaisia tukijärjestelyjä. Kommunikaation esteettömyyttä vähennetään mahdollisuudella käyttää tietokonetta, suurentavaa lukutelevisiota, avustajaa, tulkkia sekä mahdollisuudella saada koe suuremmalla fonttikoolla. Ainakin yhdeksällä yliopistolla on yhtenäinen ohjeistus opiskelijavalinnan käytännöistä. Yliopistoihin on jonkin verran hankittu induktiosilmukoita, joita saattaa kuitenkin olla vain isoimmissa ja uusimmissa luentosaleissa.

Myönteistä asennetta on edistetty yliopistojen henkilökunnan koulutuksella ja palkkaamalla vammaisia henkilöitä yliopiston palvelukseen. Ammattikorkeakouluja on kannustettu myönteiseen asennoitumiseen. Perusopetuslainsäädäntö edistää myönteistä asennetta tukemalla ensisijaisesti vammaisten lasten integraatiota, normalisaatioperiaatetta.

Fyysisen esteettömyyden vähentämiseksi koulurakentamisessa tulee ottaa huomioon liikuntavammaisten oppilaiden tarpeet. Osa yliopistoista (11) on kartoittanut tilojen esteettömyyttä. Vanhoissa yliopistorakennuksissa on eniten kulkemiseen liittyviä ongelmia. Vaikka peruskorjauksia on tehty, suojelumääräykset hankaloittavat muutostöiden tekemistä.

Näkövammaisten kirjasto sijaitsee Näkövammaisten keskusliiton tiloissa, mikä edistää sen

saavutettavuutta. Kirjastolla on myös omat nettisivunsa. Kirjastorakentamisen ohjeissa painotetaan vammaisten henkilöiden huomioimista. Esteettömyyttä edistävät toimenpiteet yleisissä kirjastoissa perustuvat rakentamismääräyksiin. Opetusministeriö on kunnille antamassa ohjekirjeessä edellyttänyt, että kunnan tekemässä hankesuunnitelmassa on esitettävä, miten vammaisten henkilöiden tarpeet on otettu huomioon rakennuspaikan valinnassa ja tilojen suunnittelussa. Opetusministeriö hyväksyy hankesuunnitelmat. Kirjastot ovat hankkineet myös induktiosilmukoita. Opetusministeriö ei ole erikseen antanut tämän tapaisia suosituksia.

Liikuntapalveluihin myönnettävien valtionavustusten kautta on välillisesti edistetty informaation esteettömyyttä myöntämällä avustusta tähän tarkoitukseen kohdennetuille kehittämishankkeille. Liikunnan koulutuskeskuksia on tuettu, jotta ne ovat voineet kouluttaa mm. viittomakielisiä liikunnanohjaajia sekä muita erityisliikuntaan specialisoituneita liikunta-alan ammattilaisia. Opetusministeriö vaikuttaa liikuntatilojen ja –ympäristön esteettömyyteen pääosin julkaisujen tuottamisella. Kuntien liikuntapaikkarakentamishankkeista annetaan myös palautetta. Myönteistä asennetta on edistetty lähettämällä Liikunnan koulutuskeskuksille (urheiluopistot) ja liikuntatieteelliselle tiedekunnalle useita ohjeita ja kirjeitä erityisryhmien opiskelun mahdollistamiseksi. Alan oppilaitoksissa on n. 40 erityisliikuntaan erikoistuneen opettajan verkosto ja liikunta-alan opintoja on suorittanut 20 vammaista opiskelijaa. Kuntien liikuntatoimeen on toimitettu teoksia ja koulutusaineistoja, joiden avulla on voitu toteuttaa henkilökunnan asennekasvatusta. Liikunta-alan kehittämistyöllä on vaikutettu vammaisten henkilöiden liikunnan harrastusta. Vammaisten kilpa- ja huippu-urheilu näkynyt mediassa aiempaa enemmän, millä on myönteinen merkitys asennekasvatuksessa.

Nuorisopalveluissa tuetaan mahdollisuuksien mukaan hankkeita, joissa parannetaan vammaisten nuorten tiedonsaantia ja informaatiota sekä mm. vammaisten opiskelijoiden edunvalvontaa. Nuorten tieto- ja neuvontapalveluja sekä verkkomedioita kehitetään erillisellä määrärahalta. Kuntien nuorisotiloissa ja –keskuksissa otetaan esteettömyys huomioon rakentamisessa ja korjauksissa. Nuorisotoiminnan lähtökohtana on tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Myönteistä suhtautumista lisääviä hankkeita tuetaan.

Kulttuuripalveluita tarjottaessa pyritään Design for All -ajatteluun. Esteettömyyttä edistetään esimerkiksi laadukkailla verkkosivuilla, selkokielisellä tarjonnalla, räätälöidyillä opastetuilla kierroksilla kulttuurilaitoksissa sekä erilaisille kävijöille sopivilla näyttelymateriaaleilla. Museoiden auditorioissa ja palvelutiskeillä on induktiosilmukoita. Esimerkiksi Museovirastossa myönteistä asennetta edistetään järjestämällä henkilökunnalle koulutusta erilaisten kävijöiden kohtaamiseen. Fyysisiä esteitä poistetaan järjestämällä museoihin esteetömiä kulkureittejä ja lainattavia apuvälineitä. Kohteista, jotka eivät ole helposti saavutettavissa, välitetään tietoa vaihtoehtoisilla tavoilla.

## **Osallisuuden edistäminen**

Ammattikorkeakoulujen informaatio-ohjauksella pyritään edistämään vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta. Yliopistoista ainakin osa konsultoi vammaisjärjestöjä tilojen esteettömyyteen liittyvissä kysymyksissä.

Näkövammaisten kirjaston johtokunnassa on mukana näkövammaisten edustaja ja jonkin muun vammaisjärjestön edustaja.

Valtion liikuntaneuvostossa on erityisliikunnan jaosto (lakisäätöinen), jonka puheenjohtaja on valtion liikuntaneuvoston jäsen. Ministeriössä on erityisliikunnan suunnittelijan vakanssi. Ministeriö on myötävaikuttanut, että korkeimman koulutuksen piiristä valmistuneita on voi-



tu työllistää sopiviin tehtäviin. Alan järjestöiltä pyydetään lausuntoja kysymyksistä, jotka koskevat/sivuavat vammaisten liikuntaa.

Nuorisopalveluissa vammais- ja muiden organisaatioiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä kehitetään kaikille mahdollisuutta osallistua.

Museosektorilla vammaiset museon asiakkaat osallistuvat uudistusten testaamiseen jo suunnitteluvaiheessa, vammaiset henkilöt kouluttavat henkilökuntaa ja heitä palkataan myös työtehtäviin.

### **Vammaispoliittinen yhteistyö**

Perusopetuksen osalta Suomi osallistuu Euroopan erityisopetuksen kehittämiskeskuksen toimintaan (European Agency for Development in Special Needs Education). Myös OECD:n kanssa on yhteistyötä. Ammatillisen koulutuksen yhteistyötarpeet liittyvät mm. opiskelun edellyttämiin tukipalveluihin, koulutuksen kehittämiseen ja työllistymismahdollisuuksiin ja yhteistyötahoina ovat eri viranomaiset ja järjestöt.

Ammattikorkeakouluissa yhteistyötä tehdään kuulemis- ja keskustelutilaisuuksia järjestämällä sekä pyytämällä lausuntoja. Yliopistoissa vammaisjärjestöt toimivat yhteistyökumppaneina esteettömyyskysymyksissä. Ulkomaisia yhteyksiä ei vammaispolitiikan alalta ole.

Näkövammaisten kirjasto tekee yhteistyötä monen vammaisjärjestöjen kanssa. Kirjastopalveluihin liittyvää ministeriötason yhteistyötä tehdään toisten ministeriöiden ja vammaisjärjestöjen kanssa. Yhteistyö toimii, mutta rahan puute estää toteuttamasta kaikkia tavoitteita, mikä välillä närkästyttää järjestöjä. Opetusministeriö ei kuulu mihinkään kansainväliseen kirjastoalan yhteisöön. Kansallinen kirjastoseura ja monet yksittäiset kirjastot (esim. Näkövammaisten kirjasto) kuuluvat Kansainväliseen kirjastoseurojen liittoon (IFLA).

Liikuntatoimen ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyön tarve on suuri ja syventämistä eri yksityiskohdissa kaivataan yhä. Vammais- ja erityisliikunnan sekä liikunnallisen kuntoutuksen raja ja työnjaon perusta on vaikea kysymys. Vammaisten lasten ja nuorten koululiikuntaa koskevaa opetusministeriön hallinnon alan sisäistä yhteistyötä olisi tarvetta lisätä, koska pitkästä yhteistyöstä huolimatta vieläkin esiintyy oppilaiden liikunnasta vapauttamista ja muita opetustyön ongelmia. Valistus- ja koulutusaineiston tarve on suuri.

Vammaispolitiikan yhteistyökumppaneita ovat valtakunnalliset vammais- ja erityisliikunnan järjestöt, kuntien erityisliikunnan ohjaajat, sosiaali- ja terveystoimen asiantuntijat ja sen alan laitosten liikunnanohjaajat, vammais- ja erityisliikunnan kouluttajat ja opettajat sekä Valtakunnallinen vammaisneuvosto joissakin kysymyksissä. Kansainvälisellä tasolla yhteistyötahoja ovat vammaisliikunnan organisaatioita (IFAPA, IPC), eurooppalainen erityisliikunnan THENAPA –verkosto sekä yksittäiset vammaisliikuntakeskukset ja tutkimuslaitokset (mm. Ruotsissa, Norjassa, Saksassa ja Ranskassa). Vammaisten liikuntatoiminta on nykyisin laajaan kansainväliseen vuorovaikutukseen perustuvaa toimintaa. Suomessa seurataan kansainvälisten vammaisliikunnan organisaatioiden linjauksia ja suomalaisia osallistuu niiden järjestämiin kongresseihin ja kisatapahtumiin.

Nuorisotyössä yhteistyötä tehdään toiminta-avustusta myöntävien tahojen kesken, tällaisia tahoja ovat vammaisjärjestöt, nuorisojärjestöt, Raha-automaattiyhdistys ja sosiaali- ja terveysministeriö. Varsinaisia kansainvälisiä vammaispoliittisia yhteistyökumppaneita ei ole.

Opetusministeriön asiantuntijaelimenä vuosina 2003 - 2005 toiminut Vammaiset ja kulttuuri –toimikunta kokosi yhteen eri yhteistyöosapuolia. Kansainvälisiä kulttuurisia yhteistyötaho-

ja ovat olleet mm. Pohjoismainen vammaisneuvosto ja EUCREA International. Opetusministeriö aikoo asettaa uuden saavutettavuuskysymyksiin keskittyvän asiantuntijaelimen jatkamaan Vammaiset ja kulttuuri -toimikunnan työtä. Museovirastossa on käynnissä kansainvälinen kulttuuriperintöalan toimijoiden yhteistyöhanke ACCU (Access to Cultural Heritage: Policies of Presentation and Use), jossa edistetään kulttuuriperinnön saavutettavuutta ja alan toimijoiden saavutettavuusosaamista.

### **Kehittämishaasteet ja -tarpeet**

Suomi on sitoutunut useiden kansainvälisten sopimuksien, ohjelmien ja julistusten perusteella kehittämään erityisopetusta. Viimeisin tällainen asiakirja on Luxemburgin peruskirja (The Charter of Luxemburg, 1996, European commission, DG XXII, Brussels Belgium). Asiakirjojen yhteisenä sisältönä on, että niissä tunnustetaan kaikkien, myös vaikeimmin vammaisten lasten, oikeus opetukseen. Integraatioperiaatteen mukaisesti vammaisten lasten tulee voida käyttää kaikille tarkoitettuja palveluja. Laki velvoittaa koulutuksen järjestäjät ryhtymään kohtuullisiin toimiin eri vammaisryhmien ja erilaisten oppijoiden koulutukseen pääsemiseksi ja koulutuksessa selviämiseksi. OECD:n kanssa Suomella on ollut pitkään yhteistoimintaa erityisopetuksen tilastoinnissa. Suomi on pyrkinyt harmonisoimaan omaa tilastonkeruutaan yhteneväksi OECD:n kanssa ja toisaalta Suomen tavoitteena on ollut lähentää OECD:n tilastointitapoja ja kohteita Suomen vastaavaan tilastointiin.

Käytännön opetustyössä on oppilaiden tarvitsemien tukipalvelujen saatavuudessa alueellisia eroja. Eri hallinnonalojen yhteistyön kehittämiseen syytä kiinnittää huomiota. Oppilaan/huoltajien näkökulmasta palvelut tulevat monesta putkesta. Tarvitaan parempaa koordinaatiota.

Ammatillisessa koulutuksessa alueellinen tasa-arvo ei toteudu vaikeasti vammaisten henkilöiden kohdalla. Heidän mahdollisuuksiin päästä koulutukseen vaikuttaa koulutustarjonnan lisäksi olennaisesti mahdollisuus saada avustaja-, tulkki- ja kuljetuspalveluita, joiden saatavuudessa on ongelmia. Ammatillisessa koulutuksessa ei ole riittävästi huomioitu myöskään eri ikäryhmien tarpeita.

Ammattikorkeakouluille myönnetään esteettömyyteen liittyvää hankerahoitusta seuraavalle tavoitesopimuskaudelle 2007 - 2009.

Yliopistoissa tehtyyn esteettömyyskartoitukseen sisältyvät monet kehittämistarpeet ja kehittämistyön lähtökohdat ovat samat myös ammattikorkeakoulusektorilla. Yliopistojen vammaispoliittiset kehittämistarpeet ovat:

- 1) Vammaisten tarpeiden huomioon ottaminen yliopistojen strategisessa suunnittelussa (esteettömyyskartoituksen tekeminen, esteettömyyttä koskeva toimenpidesuunnitelman laatiminen, yhteistyön laajentaminen, työvälineiden turvaaminen, toimintamallien levittäminen, kehittämistoimikunnan perustaminen).
- 2) Esteettömyyskoulutuksen sisällyttäminen osaksi yliopistojen henkilöstökoulutusta.
- 3) Opiskelu- ja opetusjärjestelyjen toteuttaminen siten, että erilaiset vammaisryhmät ja erilaiset oppijat saavat opiskelussa tarvitsemansa tuen (vastuuvirkamiehen nimeäminen, yhtenäisen ohjeistuksen laatiminen opiskelijavalinnoista, opetustilanteita varten ohjeistus, opintojen ohjaus ja HOPS:n laatiminen).
- 3) Viestinnän kehittäminen (monien viestintäkanavien käyttö, viestinnän saavutettavuuden parantaminen ja varmistaminen sekä ohjeistuksen laatiminen).

Lisäksi yliopistoille kohdistuu omasta maasta ja kansainvälisesti virikkeitä selvittää ja edistää tutkimuksen keinoin vammaisten henkilöiden elinolosuhteita.

Kansainvälinen kirjastoseurojen liiton IFLA:n piirissä on valmisteltu työkalupakki / opas siitä, mitä tulee huomioda vammaisten kirjastopalvelujen saavutettavuuden edistämiseksi. Teemoina käsitellään mm. esteettömyyttä, palvelua, yhteydenpitoa. Opas tullaan käyttämään suomeksi kirjastojen käyttöön. Opas on tulostettavissa osoitteesta: [www.ifla.org/IV/ifla71/papers/113e-Nielsen\\_Irval.pdf](http://www.ifla.org/IV/ifla71/papers/113e-Nielsen_Irval.pdf).

Komiteanmietinnöissä asetetuista liikuntapoliittisista tavoitteista suuri osa on toteutunut. Erityisliikunnanohjaajan toimia on n. 85 kunnalla, kun tavoitteeksi asetettiin aikanaan 120 ohjaajaa (1/10 000 asukkaan kunta). Pienimmissä kunnissa monipuoliset liikuntapalvelut puuttuvat tai siellä on yhdistelmäryhmiä. Pienempiin kuntiin tarvittaisiin tukitoimia esim. alueellisen yhteistyön kautta. Liikuntatoiminnassa tehtävä integrointityö on vaikea ja vaatii huolellista harkintaa ja uusien käytäntöjen pohjustamista. Valtion liikuntaneuvoston erityisliikunnan jaosto on julkaissut syksyllä 2005 vammais- ja erityisliikunnan integraatiota koskevan muistion (Yleinen ja kaikille avoin liikunta). Vammaisten maahanmuuttajien tarpeita on huomioitu vain suurissa kaupungeissa ja niissäkin melko vähän. Vammaisten kilpa- ja huippu-urheilun kehitystavoitteet liittyvät osaavien valmentajien määrän nostamiseen ja rekrytointijärjestelmän kehittämiseen. Liikuntapalveluista puuttuu alan tiedottaja, mikä osaltaan estää vammaispoliittisten tavoitteiden toteutumista.

Nuorisopalveluissa kehittämistarpeet ja –haasteet liittyvät avustuspolitiikan kehittämiseen selkeäksi kokonaisuudeksi. Tuki- ja avustusperiaatteista sopiminen on tärkeää, erityisesti työnjako eri avustusjärjestelmien (RAY, OPM, STM) kesken.

Opetusministeriön haasteena on kannustaa julkisia taide- ja kulttuurilaitoksia ja muita kulttuurialan toimijoita ottamaan huomioon erilaiset yleisöt kaikessa toiminnassaan, kehittää ja resursoida Kulttuuria kaikille- palvelua ja tukea vammaisten omaehtoista kulttuuritoimintaa. Kulttuurin saavutettavuutta koskevan kehittämistyön tulee olla jatkuvaa ja siinä tulee pyrkiä pitkäjänteiseen työtapaan. Taiteen keskustoimikunta on suunnitellut vammaispoliittisiin kysymyksiin liittyvää henkilöstökoulutusta. Lisäksi selvitetään tiedotuksen ja neuvontapalvelun riittävyttä ja kehittämistoimia mm. taiteen keskustoimikunnan nettisivujen osalta. Taiteen keskustoimikunta kannattaa Taide tarjolle, kulttuuria kaikille -toimenpideohjelmaan sisältyvää ehdotusta vammaisyhteisöjen kulttuuritoimintaan ja monikulttuurisuuden tukemiseen varatun määrärahan kasvattamisesta ja että toimikunta saisi osan määrärahoista jaettavaan.

### **Muut näkökohdat**

Ammattikorkeakoulut ovat itsenäisiä ja autonomisia toimijoita. On ammattikorkeakoulujen omassa päätösvallassa, miten ne haluavat ottaa toiminnassaan huomioon vammaispolitiikan.

Mikäli koko korkeakoululaitoksen piirissä (yliopistot ja ammattikorkeakoulut) tavoitteet onnistuvat käytännössä niin, että esteettömyyden edistäminen sisällytetään osaksi strategiaa ja muuta suunnittelua sekä vielä viedään käytännön toteutukseen, niin malli on varmaan hyödynnettävissä ainakin koko koulutusjärjestelmässä muissakin yhteyksissä.

Vammaisurheiluliike on merkittävällä tavalla kyennyt luomaan yhteyksiä eri maiden vammaisten kansalaisten kesken.

Taiteen keskustoimikunta haluaa korostaa informaatio-ohjauksen merkitystä eli tietoisuuden lisäämistä myös niillä alueilla, joilla ministeriöillä tai sen alaisilla virastoilla ja laitoksilla ei

ole toimivaltaa; neuvontapalvelut ja kulttuuri-instituutioiden sisällä tapahtuva tiedotus ja koulutus herättävät kulttuurin kentällä mahdollisesti laajemminkin kiinnostusta palvelujen tarjoamiseen erityisryhmille, joille kulttuuritarjontaa ei muuten tulisi kohdennetuksi.

### **Yhteyshenkilöt:**

Esiopetus, perusopetus, erityisopetus, aamu- ja iltapäivätoiminta, lukio-opetus ja taiteen perusopetus	Opetusneuvos Jussi Pihkala puh. 09 – 1607 7383 jussi.pihkala@minedu.fi
Aikuiskoulutus	Opetusneuvos Arja Mäkeläinen puh. 09 – 1607 7265 arja.makelainen@minedu.fi
Ammattikorkeakouluopinnot	Ylitarkastaja Anne-Mari Sund 09 – 1607 7023 anne-mari.sund@minedu.fi
Yliopisto-opinnot	Ylitarkastaja Turja Pesonen puh. 09 – 1607 7428 turja.pesonen@minedu.fi
Erityisliikunta	Suunnittelija Kari Koivumäki puh. 09 – 1697 7381 kari.j.koivumaki@minedu.fi
	Liikunta-asianneuvos Timo Haukilahti puh. 09 - 1607 7273 timo.haukilahti@minedu.fi
Nuorisotyö	Ylitarkastaja Immo Parviainen puh. 09 – 1607 7361, 040 554 3202 immo.parviainen@minedu.fi
Kirjastopalvelut	Kulttuuriasianneuvos Anneli Äyräs puh. 09 – 1607 7309 anneli.ayras@minedu.fi
Kulttuuripalvelut	Ylitarkastaja Mervi Tiensuu-Nylund puh. 09 – 1607 7266 mervi.tiensuu-nylund@minedu.fi

## 2.5. Liikenne- ja viestintäministeriö

### Vammaispoliittiset linjaukset ja tavoitteet

Hallinnonalan vammaispoliittiset linjaukset sisältyvät liikenteen osalta vuonna 2003 laadittuun Esteettömyysstrategiaan ”Kohti esteetöntä liikkumista” ja viestinnän osalta vuonna 2004 valmistuneeseen toimenpideohjelmaan ”Kohti esteetöntä viestintää”.

Liikenteen osalta on tavoitteena, että valtion ylläpitämä liikenneinfrastruktuuri ja julkisen liikenteen palvelut ovat esteettömiä ja turvallisia kaikille. Valtionhallinto toimii yhteistyössä kuntien ja yksityisen sektorin kanssa näiden vastuulla olevien liikennejärjestelmän osien parantamiseksi. Strategia sisältää 40 toimenpidettä koskien kaikkia eri liikennemuotoja. Tavoitteena on niin ikään, että matkapalvelukeskukset toimivat koko maassa vuoden 2007 loppuun mennessä.

Viestinnässä tavoitteena on lisätä tietoisuutta erityisryhmien ongelmista, purkaa esteitä kansalaisten tasavertaisuudelta viestintäsektorilla ja lisätä eri tahojen vuorovaikutusta. Toimenpideohjelma sisältää 16 konkreettista tavoitetta ja toimenpidettä. Painopistealueina ovat 1) digitaalinen televisio, 2) laajakaistapalvelut, 3) internet-sivustot, 4) hätäpalvelut, 5) luettelopalvelut, 6) päätelaitteiden helppokäyttöisyys. Vuoden 2006 alussa toimenpideohjelmaan otettiin viisi uutta toimenpidettä.

### Miten vammaiset henkilöt on huomioitu alan lainsäädännössä?

Henkilöliikennelakia ollaan uudistamassa ja siihen sisällytetään yleinen vaatimus mm. vammaisten tarpeiden huomioimisesta, kun kunnat suunnittelevat liikennettä. Taksia koskevat määräykset siirtyvät uuteen taksilakiin. Hallinnon alalla on runsaasti mm. liikennevälineitä koskevaa säätelyä, joissa pyritään esteettömään liikkumiseen.

Taksilainsäädäntöä ollaan uudistamassa ja tämän osalta on huolehdittava, että vammaisten taksinsaanti ei vaikeudu nykyisestä. Lakiin esitetty mm. laatu-ehdotuksia, jotka parantaisivat vammaisten asemaa. Työryhmämuistio on tehty taksinkuljettajien ammattitaidon kehittämiseksi; koulutus pakolliseksi ja siihen sisältyisi vammaisten palvelu (tämä edellyttää lain muutosta).

Viestintämarkkina-alaissa on tavoitteena mm. varmistaa, että viestintäverkkoja ja -palveluja on kohtuullisin ehdoin käyttäjien saatavilla koko maassa. Laissa Yleisradio Oy:stä asetetaan yhtiölle julkisen palvelun velvoite: televisio- ja radio-ohjelmisto jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Palveluja on tuotettava mm. ruotsin- ja viittomakielellä. Lisäksi on tuettava suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta, ohjelmatoimintaa vähemmistö- ja erityisryhmille (lakimuutos astui voimaan 1.1.2006)

Lainsäädäntöä uusitaan jatkuvasti ottaen huomioon EU:sta tulevat vaatimukset. Liikennettä koskevasta EU-lainsäädännöstä johtuen on useita lainsäädännöllisiä uudistamistarpeita. Tällaisia ovat esimerkiksi:

- 1) Linja-autojen rakennetta koskeva ns. bussidirektiivi on tulossa voimaan. Sen mukaan kaikkien uusien Euroopassa valmistettavien ns. kaupunkiliikenteen bussien on oltava esteettömiä. Direktiivin sisältöön yritetään vaikuttaa niin, että esteettömyysvaatimus koskisi kaupunkiliikenteen lisäksi myös kaukoliikenteen linja-autoja. Tätä koskevaa selvitystyötä on tehty kolmevuotisessa COST349-hankkeessa, jossa Suo-

mi oli aktiivisesti mukana (LVM, Ajoneuvohallintokeskus, Invalidiliitto, design ja informaatioalan konsultteja).

- 2) Ministerineuvostossa on hyväksytty vammaisten lentomatikustajien oikeuksia koskeva EU-asetus, joka muuttaa Suomessa suoraan sovellettavaa, pakottavaa lainsäädäntöä.
- 3) EU-asetusehdotus on annettu kansainvälisen rautatiematikustajien oikeuksista. Sillä ei liene suoraan soveltuvuutta Suomessa, mutta heijastusvaikutuksia voi olla.
- 4) EU-komissio on alkanut kesällä 2005 selvittää, olisiko aihetta laatia lainsäädäntöä koskien kansainvälisen linja-autoliikenteen matikustajien oikeuksia ml. vammaisten matikustajien oikeudet. Asiaa on tiedusteltu mm. Suomen Linja-autoliitolta, joka on tyrmännyt ehdotuksen.
- 5) Vesiliikenteen osalta on voimassa EU-direktiivi, joka edellyttää tiettyjen, julkisessa liikenteessä käytettävien alusten osalta toimintasuunnitelman laatimista esteettömyyden edistämiseksi. Toimintasuunnitelma piti laatia jo vuonna 2004 ja Suomi on saanut huomautuksia, kun ei ole laatinut toimintasuunnitelmaa. Merenkulkulaitos on alkanut selvittämään asiaa.

### **Vammaispoliittinen toiminta**

Hallinnonala edistää yhteiskunnan toimivuutta ja väestön hyvinvointia huolehtimalla siitä, että kansalaisten ja elinkeinoelämän käytössä on laadukkaat, turvalliset ja edulliset liikenne- ja viestintäyhteydet. Liikenne- ja viestintäministeriö myöntää joukkoliikenteen suunnitteluun kehittämisavustuksia kunnille ja muille yhteisöille. Avustuksia myönnetään 1) palveluliikenteen käynnistämiseen 2) kutsujoukkoliikenteen käynnistämiseen, 3) matkojenyhdistelykeskuskokeiluihin ja 4) matkakeskusten toteuttamiseen. Vammaisten kannalta on oleellista, että valtionavustusta voidaan myöntää joukkoliikenteen informaatiojärjestelmien kehittämiseen (ja tältä osin voidaan vaatia, että ministeriön käytettävyysohjeistus otetaan huomioon) ja muuhun erityisesti joukkoliikenteen esteettömyyden ja laadun parantamiseksi tehtävään suunnitteluun ja tutkimukseen.

Ministeriö koordinoi Matkapalvelukeskusverkon rakentamista Suomeen. Matkapalvelukeskukset välittävät ja yhdistelevät vammaispalvelulain, sosiaalihuoltolain ja sairausvakuutuslain nojalla maksettavia matkoja. Toiminnan käynnistämiseen voidaan osoittaa valtionavustusta. Suomeen on päätetty perustaa 20 matkapalvelukeskusta. Niiden suunnittelussa on velvoite tehdä yhteistyötä vammaisjärjestöjen kanssa.

Kohti esteetöntä viestintää -toimenpideohjelman seuranta varten on perustettu erillinen laaja-alainen työryhmä.

### **Ajankohtainen kehittämistoiminta**

Tärkein kehittämistyö on kolmevuotinen (2003 - 2006) esteettömän liikkumisen Tutkimus ja Kehittämisojelma Elsa. Sen tiimoilta on perustettu mm. Esteetön kunta -verkosto, on saatu paljon uutta ohjeistusta ja myös perustutkimusta on tehty. Meneillään on juuri kolmas hankehakukierros. Lisää tietoa saa sivuilta [www.elsa.fi](http://www.elsa.fi).

Viestintäpalveluissa on menossa pilottihankkeina MHP-tekstitys vähemmistöryhmien kielten opiskeluun, viittomakielinen chat-ohjelma, äänitekstitys YLE:n ohjelmiin sekä opintokokonaisuus kuurojen opetukseen viittomakielellä. Minor-tutkimushankkeissa (digitaaliseen

televisioon liittyvä hanke) kartoitetaan eri vähemmistöjen ja vähemmistökieliryhmien tarpeita ja toiveita.

Ministeriön tutkimus- ja kehittämismäärärahoista on vuosina 2004 - 2005 rahoitettu ArviD – digi-tv-klusteriohjelmassa erityisryhmille suunnattujen digi-tv-palvelujen kehitystyötä.

### **Esteettömyyden ja myönteisen asenteen edistäminen**

Tutkimus ja Kehittämishojelman osalta on ollut useita joukkoliikenteen kehittämishankkeita, joissa on pyritty selvittämään tiedonsaantiin ja informaation esteettömyyteen liittyviä tarpeita ja palveluja on parannettu konkreettisesti. Esim. matkakeskushankkeessa on myönnetty valtionavustusta matkakeskusten informaatiojärjestelmän parantamiseksi (esimerkiksi Kampin matkakeskuksen näkövammaisten opastusjärjestelmä). Tähän on puututtu myös laatimalla joukkoliikenteen informaation käytettävyyttä/esteettömyyttä koskeva tarkka ohjeistus tilaajille (esim. kuulutukset, näytöt). Informaation ja tiedonsaantiin on puututtu myös kuntien esteettömyystyötä koskevissa hankkeissa. Matka.fi portaali on työn alla. Siihen kootaan joukkoliikenteen aikatauluja, reititystietoja ja mm. tieto esteettömistä esteettömistä joukkoliikennepalveluista (esim. junien matalalattiaisuus).

Joukkoliikenteen osalta Elsa-ohjelmassa on toiminut koulutusta ja asennekasvatusta käsittelevä työryhmä, joka on laatinut mm. oppaan ja DVD:n (Ammattitaitoa ja asennetta) joukkoliikenteen henkilökunnan käyttöön. Materiaali on ollut suosittua ja sitä tullaan käyttämään mm. kaikkien uusien taksinkuljettajien ja konduktöörien koulutuksessa. Myös Ilmailulaitos on ollut erittäin suuri tilaaja. Materiaalissa on kiinnitetty huomiota myös viittomakielisyyteen, jota ei vaadita joukkoliikenteen asiakaspalvelutehtävissä, mutta henkilökunnan on suositeltu tutustuvan siihen. Elsa-ohjelman kotisivut on käännetty ruotsiksi, englanniksi ja viittomakieleksi.

T&K -ohjelma Elsan ohella fyysistä esteettömyyttä on edistetty seuraavasti: valtionavustuksen ehdoksi on asetettu mm. fyysisen esteettömyyden huomioon ottaminen, liikenteen ostoihin on asetettu vastaavia ehtoja (tähän mennessä koskee lähinnä palveluliikennettä ja VR:tä), lainsäädännön keinoin on puututtu asiaan (taustalla on EU:n säädökset), fyysisestä esteettömyydestä on annettu suosituksia (esim. Esteetön matkakeskus –ohjeistus), kansainvälisellä yhteistyöllä on edistetty asiaa sekä lisäämällä osallisuutta (esim. lääninhallitusten liikenneosastoihin on perustettu/perusteilla pysyvä esteettömyysryhmä). Lääninhallitusten liikenneosastoilla on tulostavoitteita esteettömyyden edistämisestä.

Esteettömyysstrategia vaikuttaa omalta osaltaan liikenteen toimijoiden asenteisiin nostamalla esteettömyyden edistäminen tärkeäksi liikennepoliittiseksi tavoitteeksi. Käytännössä on vielä paljon tekemistä ennen kuin mainstreaming-asenne ja Design for All –käsite on omaksuttu. Vastaavasti viestinnän toimenpideohjelmalla tavoitellaan vammaisten ja iäkkäiden painoarvon ja näkyvyyden lisäämistä. ArviD-ohjelmassa erityisryhmien tarpeet ovat olleet ohjelman painopistealueita.

Viestintäpalvelujen Minor-hankkeessa tuotettu raportti on lisännyt käyttäjien tietoisuutta digitaaliseen televisioon. ArviD-ohjelman puitteissa on tuotettu digi-tv-palvelujen suunniteluopas, jonka tarkoitus huolehtia, että palvelut olisivat suoraan erilaisten käyttäjien käytettävissä

### **Osallisuuden edistäminen**

Elsa-hankkeen koulutusryhmän tuore julkaisu sisältää esteettömyyden edistämisen ohella

esityksiä myös osallisuuden edistämisestä. Julkaisun nimi on ”Asenne ratkaisee, Liikenne- ja viestintäministeriön esteettömyyskoulutusryhmän loppuraportti”, Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 90/2005.

Vammaisten edustajat ovat olleet mukana mm. ArviD-ohjelmassa.

### **Vammaispoliittinen yhteistyö**

Ministeriö tekee laaja-alaista yhteistyötä eri hankkeissa. Yhteistyön tarvetta on jatkossa erityisesti ympäristöhallinnon kanssa. Koko matkaketjun kotoa määränpäähän on oltava toimiva, että vammaisen henkilö uskaltaa liikkua. Esteettömyydessä ei riitä, että esim. kalusto on esteetöntä, jos ympäristö on sellainen, ettei pysäkillä pääse. Samoin kävelyn ja pyöräilyn asema liikennepolitiikassa on häilyvä, minkä vuoksi olisi hyvä, että ympäristöministeriökin voisi rahoittaa esteettömyyshankkeita ja laatia oman esteettömyysstrategiansa.

Yhteistyötahoina ovat useat järjestöt (erityisesti Invalidiliitto, Kynnys ry, Näkövammaisten keskusliitto, Kuurojen liitto, Kuulonhuoltoliitto ja Reumaliitto), vammaisfoorumi, VANE, Stakes, sosiaali- ja terveysministeriö, vammaisten yhdyskuntasuunnittelupalvelu). Myös lääninhallitusten liikenneosastojen esteettömyysryhmissä on vammaisjärjestöjen edustus. Kansainvälisiä yhteistyökumppaneita ovat muut liikenneministeriöt (CEMT), Nordiska Handikappolitiska Rådet (NHR) ja Pohjoismaiden ministerineuvosto, jonka alaisessa vammaisten yhteistyöverkostossa (NFTH) on viestintäviraston edustaja. Ministeriön viestinnän edustaja osallistuu myös EU:n komission johdolla kokoontuvaan viestintäkomitean vammaisasioita käsittelevään alatyöryhmään (INCOM).

### **Kehittämishaasteet ja –tarpeet**

Liikennepolitiikan osalta on vaikea yhtälö ratkaistavaksi, kun pitää asettaa vammaispoliittisia tavoitteita, ehtoja esteettömyydelle sekä huolehtia liikennepalvelujen yleisestä säilymisestä ja alalla toimii paljon yksityisiä yrittäjiä.

Kansainvälinen yhteistyö ja EU-lainsäädäntö ovat edesauttaneet esteettömyyden edistämässä, ajankohtaisinta on saada hallinnon alojen virastojen tulosohejaus kuntoon. Fyysisen esteettömyyden edistämässä pitäisi ohjauksena käyttää omistajaohjausta (VR ja Finnair), mikä ei käytännössä toimi. Kansainvälisessä yhteistyössä on haasteena saada monet Itä-Euroopan maat ymmärtämään vammaisten ihmisarvo, esteettömyyden tärkeys sekä Design for All –periaatteen merkitys myös kokonaistaloudellisesti tärkeänä näkökulmana. EU:ssa haasteena on, ettei mennä siitä, missä aita on matalin ts. ettei tekninen ja muu lainsäädäntö jumiudu vastustukseen.

Olisi hyvä saada YK:n vammaisten oikeuksia koskeva yleissopimus ja se poikisi Suomessa tarkempia vammaisten oikeuksia, ei vain palveluja koskevaa lainsäädäntöä.

Viestintäpalveluiden esteettömyydestä on huolehdittava jatkossakin.

### **Muut näkökohdat**

Liikennevälineissä annettavat palvelut ja alennukset perustuvat liikennöitsijöiden omiin päätöksiin.



**Yhteystiedot:**

Liikennepalvelut

Neuvotteleva virkamies  
Irja Vesanen-Nikitin  
puh. 09 – 1602 8544  
irja.vesanen-nikitin@mintc.fi

Televiestintä

Neuvotteleva virkamies  
Laura Vilkkonen  
puh. 09 – 1602 8391  
laura.vilkkonen@mintc.fi

Neuvotteleva virkamies  
Rainer Salonen  
puh. 09 – 1602 8395  
rainer.salonen@mintc.fi

Joukkoviestintä

Neuvotteleva virkamies  
Maaret Suomi  
puh. 09 – 1602 6150  
maaret.suomi@mintc.fi

## **2.6. Kauppa- ja teollisuusministeriö**

### **Vammaispoliittiset linjaukset ja tavoitteet**

Varsinaisia vammaispoliittisia linjauksia ei ole tehty. Kuluttajapolitiittisen ohjelman painopistealue, Kuluttajanäkökulman varmistaminen asuntomarkkinoilla, sisältää erilaisten käyttäjien tarpeiden huomioon ottamisen.

### **Miten vammaiset henkilöt on huomioitu alan lainsäädännössä?**

-

### **Vammaispoliittinen toiminta**

Kuluttajavirasto tuottaa kuluttajatietoutta, joka on yleistä palvelua kaikille.

### **Ajankohtainen kehittämistoiminta**

-

### **Esteettömyyden ja myönteisen asenteen edistäminen**

Jos mahdollista ja on tarpeellista, niin aineistoa tuotetaan esim. luettuna, pistekirjoituksella, selkokielellä tai viittomakielellä. Esimerkiksi Kuluttajavirasto tuottaa Kuluttaja –lehteä äänitteenä näkövammaisille ja vähän aineistoa viittomakielellä ja hieman selkokielellä. Aineistoa on saatavilla myös internetistä. Kun hallinnon ala tuo esiin kuluttajien tarpeita, korostetaan kuluttajien yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Asumisessa korostetaan erityisesti sen muunneltavuutta. Edelleen kuluttajapolitiikassa korostetaan, että vammaisten kannalta hyvät ratkaisut ovat yleensä kaikille hyviä ratkaisuja.

### **Osallisuuden edistäminen**

Tarvittaessa vammaisia henkilöitä kuullaan ja otetaan erilaisiin hankkeisiin mukaan. Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta edistetään korostamalla yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista.

### **Vammaispoliittinen yhteistyö**

Yhteistyötä tehdään erilaisissa neuvottelukunnissa ja palaverissa. Vammaisryhmät voisivat esimerkiksi itse välittää jo olemassa olevaa kuluttajatietoutta. Yhteistyökumppaneita ovat Valtakunnallinen vammaisneuvosto, Näkövammaisten keskusliitto ja Reumaliitto. Järjestöjen ja erilaisten vammaisorganisaatioiden puolelta yhteistyö voisi olla aktiivisempaa viranomaisiin päin.

**Kehittämishaasteet ja –tarpeet**

-

**Muut näkökohdat**

Kuluttajahallinnon tuottama aineisto ja tutkimukset ovat käyttökelpoisia myös vammaispoliittisessa työskentelyssä.

**Yhteystiedot**

Kuluttaja-asiat

Ylitarkastaja  
Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen  
puh. 09 – 1606 3518  
eeva-liisa.koltta-sarkanen@ktm.fi

## 2.7. Sosiaali- ja terveysministeriö

### Vammaispoliittiset linjaukset ja tavoitteet

Laajin vammaispoliittinen linjausasiakirja on Valtakunnallisen vammaisneuvoston vuonna 1995 julkaisema Kohti yhteiskuntaa kaikille –ohjelma. Siihen kirjattuna strategisena linjauksena on edistää vammaisten kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja tasa-arvoa. Vammaisia koskevia linjauksia sisältyy myös sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön ja tavoitteena on yleisten palvelujen ensisijaisuus.

Sosiaalihuollossa on tavoitteena tukea vammaista henkilöä yhdenvertaisuuteen erityispalvelujen avulla silloin, kun yleiset palvelut ja toiminnot eivät ole vamman kannalta soveltuvia tai riittäviä.

Terveydenhuollon strategisena linjauksena on mm. edistää terveyttä ja toimintakykyä sekä turvata terveyspalvelut. Kuntoutusselonteossa vuonna 2002 vaikeavammaiset henkilöt määriteltiin yhdeksi haasteelliseksi kuntoutuksen asiakasryhmäksi. Selontekoon on kirjattu eri hallinnonaloja koskevia tavoitteita mm. siitä, miten terveydenhuollon kuntoutustehtävää ja vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä voidaan edistää.

Sosiaalivakuutusjärjestelmän mukaisilla etuuksilla taataan sairaille ja vammaisille ihmisille yhdenvertaiset mahdollisuudet muiden ihmisten tavoin normaaliin elämään sekä parannetaan heidän toimeentuloturvaansa vammasta huolimatta. Tavoitteena on edistää vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia päästä yhdenvertaiseen elämään muiden kansalaisten kanssa ja varmistaa vammaisen henkilön koko elinkaaren mukainen avuntarve.

Apuvälinepalveluja koskeva laatusuositus annettiin vuonna 2003. Tavoitteena on ohjata ja kehittää apuvälinepalveluja siten, että ne toimivat käyttäjälähtöisesti ja yhtäläisin perustein. Vammaisten ihmisten asumispalveluiden kehittämiseksi annettiin laatusuositus vuonna 2003. Tällä linjataan strategisesti vammaisten henkilöiden asumista.

Perinteisesti sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut vammaispolitiikassa keskeinen toimijan rooli. Erityisesti vuoden 1981 jälkeen vammaispolitiikan vastuu koskee kaikkia hallinnonaloja. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriö koordinoi osittain vammaispolitiikkaa ja osin vielä täydentää muiden hallinnon alojen toimintoja.

Tavoitteena on yhä esteettömämmän ja toimivamman yhteiskunnan aikaan saaminen. Tämä voi toteutua vain siten, että vammaisten ihmisten tarpeet kohdataan kunkin vastuullisen toimijan toimesta. Yksinomaan sosiaali- ja terveyspolitiikan keinoin tavoitetta ei voida saavuttaa.

### Miten vammaiset henkilöt on huomioitu alan lainsäädännössä?

Vammaiset henkilöihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon yleistä lainsäädäntöä ja heitä koskevaa erillislainsäädäntöä. Yleisiä lakeja ovat sosiaalihuoltolaki ja –asetus, kansanterveyslaki, erikoissairaanhoitolaki, mielenterveyslaki, laki yksityisestä terveydenhuollosta, laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä, lääkinnällisen kuntoutuksen asetus, laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä laki potilaan asemasta ja oikeuksista. Sosiaalivakuutuksen osalta sovellettaviksi tulevat yksityisten alojen työeläkelait, joita ovat esim. työntekijäin eläkelaki, lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien eläkelaki ja yrittäjien eläkelaki ja sairausvakuutuslaki sekä työtapaturmissa vammautuneiden osalta tapaturmavakuutuslainsäädäntö.

Erillislainsäädäntöä sisältävät kansaneläkelaki (sisältää eläkkeensaajien hoitotukea koskevat säännökset), Kelan kuntoutuslainsäädäntö, laki lapsen hoitotuesta, vammaistukilaki, kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annettu laki, vammaispalvelulaki ja –asetus, laki ja asetus kehitysvammaisten erityishuollosta sekä omaishoitolaki. Vammaiset henkilöt on huomioitu myös laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista sekä laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta. Terveydenhuollon lainsäädäntöä täsmennettiin hoitoon pääsyä koskevien enimmäisaikojen suhteen 1.3.2005. Ns. hoitotakuu uudistus koskee kaikkia julkisen terveystalvelujen käyttäjiä (kansanterveys- ja erikoissairaanhoidolaki).

Lainsäädäntöön on tulossa muutoksia. Asiakasmaksulainsäädännön uudistamista varten on laadittu ehdotukset, jotka koskevat kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon maksuja. Kalliiden hoitojen järjestäminen ja vastuutahon määrittäminen ovat selvitettävänä. Vammais- palvelulain ja kehitysvammalain yhdistäminen ja siihen liittyvät muutokset sosiaalihuoltolaikiin ovat valmisteltavana. Kelan maksamia vammaisuuksia koskevat säännökset on tarkoitus koota vuoden 2007 alusta lukien omaksi erilliseksi laiksi vammaisuuksista (HE 209/2005).

### **Vammaispoliittinen toiminta**

Ministeriön tehtäviin kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Kunnat ja kuntayhtymät vastaavat palveluiden järjestämisestä lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Ministeriö toimii myös valtionosuusviranomaisena ja myöntää kuntien lakisääteiseen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan valtionosuutta sekä kehittämistoimintaan valtionavustusta. Lisäksi ministeriö avustaa yksittäisiä laajoja kehittämishankkeita.

Ministeriön alaisena toimivat mm. Stakes, Kansanterveyslaitos sekä Terveydenhuollon oikeusturvakeskus. Ministeriö tulosohjaa myös lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen toimintaa, joiden tehtäviin kuuluu läänin alueella sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Etelä-Suomen ja Lapin lääneissä toimii maaherran asettama laaja-alainen vammaispoliittinen työryhmä. Näissä lääneissä on laadittu myös vammaispoliittinen ohjelma, joka sisältää erillisen toimenpideohjelman. Oulun lääninhallituksessa ohjelmaa valmistellaan. Lääninhallitukset toimivat sosiaali- ja terveystalveluiden kanteluviranomaisena. Lääninhallitukset ovat myös valtionosuusviranomaisia ja myöntävät sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoimintaan valtionavustusta.

Ministeriön yhteydessä toimii Valtakunnallinen vammaisneuvosto (VANE), Kuntoutusasiain neuvottelukunta (KUNK) ja eettisten asioiden neuvottelukunta (ETENE). VANEn toiminta on poikkihallinnollista ja tähtää vammaisten yhteiskunnallisen aseman parantamiseen.

Sosiaalivakuutuslaitokset myöntävät lainsäädäntöön perustuvat eläkkeet, vammaisuuudet ym. tuet ja etuudet. Kansaneläkelaitos, työeläkejärjestelmä ja tapaturmavakuutusjärjestelmä järjestävät myös ammatillista kuntoutusta ja lääkinnällistä koulutusta vaikeavammaisille henkilöille, pääasiassa työikäiselle väestölle. Lisäksi Kansaneläkelaitos järjestää vaikeavammaisten henkilöiden lääkinnällistä kuntoutusta ja harkinnanvaraisia kuntoutustoimenpiteitä eduskunnan vuosittain myöntämän enimmäismäärärahan puitteissa. 65 vuotta täyttäneiden vammaisten henkilöiden kuntoutusvastuu on kunnalla.

### **Ajankohtainen kehittämistoiminta**

Meneillään on laaja sosiaalialan kehittämishanke ja kansallinen terveysthanke. Osana sosiaalialan kehittämishanketta sovitetaan yhteen kehitysvamma- ja vammais- palvelulaki, kehite-

tään henkilökohtainen avustaja järjestelmää ja tulkkipalveluja, selvitetään kehitysvammahuollon hallinnollisia rakenteita ja työnjakoa sekä laaditaan vammaispoliittinen selonteko. Lisäksi ollaan tekemässä laatusuosituksen seuranta- ja arvioimassa kunnallisia kehittämishankkeita.

Kansallisen terveyshankkeen keskeisenä tavoitteena on turvata hoitoon pääsy, lisätä erikoissairaanhoidon työnjakoa ja yhteistyötä sairaanhoitopiirien sisällä ja välillä, organisoida perusterveydenhuoltoa seudullisesti osittain nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi sekä edistää perusterveydenhuollon toimivuutta. Hankkeen loppuvaiheessa korostuu ennalta ehkäisevä työ ja toiminta, jolla tuetaan kansalaisten vastuuta omasta terveydestä. Lisäksi osahankkeena on valtakunnallisen sähköisen sairauskertomuksen käyttöönoton kehittäminen terveyskeskusten ja sairaaloiden tietojärjestelmien yhteensopivuuden turvaamiseksi sekä hanke lääkärien ja hoitohenkilöstön työnjaon kehittämiseksi. Tavoitteena on saada kuntoutustieto hoitosuosituksiin vahvemmin ja päivittää Käypä hoito – suosituksia.

Vammaisten työssä pysymisen hanke on myös meneillään. Siinä ovat mukana terveyden-suojelun, työterveyden ja valtakunnallisen vammaisneuvoston edustajat. Ministeriön yhteydessä toimiva ja valtioneuvoston neljäksi vuodeksi kerrallaan asettama valtakunnallinen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta (ETENE) käsittelee periaatteelliselta kannalta terveydenhuoltoon ja potilaan asemaan liittyviä eettisiä kysymyksiä.

Kansaneläkejärjestelmän edelleen kehittämistä on aloitettu selvittää ja tavoitteena on vähimmäisturvan varmistaminen. Työhön liittyy avo- ja laitoshoidon rajanveto, eläkkeensaajien asumistuen ja yleisen asumistuen kehittäminen ja kuntaryhmyksen poistaminen. Uudistaminen liittyy myös ns. asiakasmaksutoimikunnan työhön. Eduskunnalle annettiin joulukuussa 2005 hallituksen esitys osasairauspäivärahasta (HE 227/2005). Tavoitteena on niin ikään tapaturmavakuutusjärjestelmän selkeyttämistyön aloittaminen ja yrittäjien sosiaaliturvan parantaminen. Tapaturma- ja ammattitautilainsäädännön selkeyttämisen tarkoituksena on uudistaa kyseinen lainsäädäntö, joka terminologialtaan ja perustuslakia koskevilta osiltaan on vanhentunut.

Vuoden 2005 alusta tuli voimaan työeläkeuudistus, jonka mukaan henkilöt voivat kartuttaa eläkkeellä ollessaan uutta eläkettä. Eduskunnassa käsitellyssä oleva työeläkelakien yhdistymistä koskeva hallituksen esitys (TyEL) selkeyttää edelleen voimaan tullessaan näitä säännöksiä, sekä työnantajakustannusten kohdentumista siten, ettei vammaisten henkilöiden työllistyminen vaikeudu. Kansaneläkejärjestelmän selkeyttämistä koskeva uudistus (HE 209/2005) varmistaa vammaisetsuusjärjestelmän säilymisen.

### **Esteettömyyden ja myönteisen asenteen edistäminen**

Ministeriö edistää esteettömyyttä lainsäädäntövalmistelun kautta, ohjaustoiminnalla, tiedotustoiminnan avulla, suoralla sähköisellä asioinnilla, avustamalla tähän tavoitteeseen tähtäviä kehittämishankkeita sekä osallistumalla muiden toimijoiden hankkeisiin (esim. liikenne- ja viestintäministeriön hankkeisiin).

Perinteisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta on kohdistunut asiakkaan liikkumiskyvyn parantamiseen (hoito, kuntoutus ja apuvälineet). Nytemmin tietoisuus esteettömän ympäristön itsenäisyyttä lisäävästä vaikutuksesta on tuonut myös rakenteellisten muutosten edistämisen sosiaalihuollon toiminta-alueelle.

Valtakunnallisen vammaisneuvoston toiminta on ollut merkittävää esteettömyyden edistämässä valtakunnan tasolla ja se on vauhdittanut myös kunnallisten neuvostojen esteettömyystoimintaa. Vammaispalvelulain velvoite elinolojen ja palvelujen kehittämiseksi siten, että ne soveltuvat myös vammaisille kuntalaisille on ollut pitkälti kunnallisten vammaisneu-

vostojen toiminta-alueita. Valtakunnallinen vammaisneuvosto on mukana selkokielen kehittämisen neuvottelukunnassa.

Myönteiseen asenteeseen vaikutetaan koulutustilaisuuksissa, muiden tahojen kanssa tehtävässä yhteistyössä ja arvostamalla Valtakunnallisen vammaisneuvoston työtä. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön koulutuksessa korostuu eettinen ajattelu ja ammattieettinen toiminta sisältää myönteisen suhtautumisen kaikkiin asiakasryhmiin.

### **Osallisuuden edistäminen**

Valtakunnallinen vammaisneuvosto on eri hallinnonalojen ja vammaisjärjestöjen pysyvä yhteistoiminnan kanava. Vammaisjärjestöjen edustajia on mukana lainvalmisteluun liittyvissä työryhmissä, neuvottelukunnissa, kuulemistilaisuuksissa ja kehittämishankkeissa. Työryhmien ym. valmisteluaineistosta pyydetään lausuntoa asiakasjärjestöiltä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja tukitoimia parantamalla tuetaan vammaisten ihmisten osallistumismahdollisuuksia yksilöllisesti. Sosiaalihuollon asiakaslaki ja terveydenhuollon potilaslaki velvoittavat laatimaan asiakasta koskevan hoito- ja palvelusuunnitelman ja kuntoutussuunnitelman yhdessä asiakkaan kanssa. Toisaalta osallistumalla esteettömyyden ja saavutettavuuden kehittämistyöhön tuetaan osallistumismahdollisuuksia yleisellä ja yhteiskuntapoliittisesti kestäväällä ja vaikuttavalla tavalla.

### **Vammaispoliittinen yhteistyö**

Vammaispolitiikka on eri hallinnonalojen yhteistä työaluetta. Valtakunnallinen vammaisneuvosto on eri hallinnonalojen ja eri vammaisryhmien pysyvä yhteistyön kanava. Ministeriön edustaja osallistuu muiden hallinnonalojen vammaispoliittisiin kehittämishankkeisiin ja päinvastoin. Stakes ja lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot ovat yhteistyössä vammaispoliittisten toimijoiden kanssa ja järjestävät vammaispolitiikan kehittämispäiviä. Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot osallistuvat liikenneosastojen esteettömyystyöryhmien työhön. Liikenneosasto ja muut yhteistyötahot ovat edustettuina Etelä-Suomen, Oulun ja Lapin läänien vammaispoliittisissa työryhmissä. Ministeriössä toimii säännöllisesti koontuva sosiaali- ja terveydenhuollon vanhus- ja vammaispalveluista vastaava virkamiesryhmä, jossa käsitellään ajankohtaisia vammaispoliittisia kysymyksiä.

Yhteistyö on ministeriötasolla painottunut viime aikoina kuljetuspalvelujen järjestämiseen liittyvään kehittämistyöhön liikenne- ja viestintäministeriön kanssa, asumiseen ja rakentamiseen liittyvään kehittämistyöhön ympäristöministeriön kanssa (esim. ARA:n investointiavustukset erityisryhmille), ammatillisen erityisopetuksen kehittämiseen, yliopisto-opiskelun esteettömyyden lisäämiseen ja kulttuurin saavutettavuuden edistämiseen opetusministeriön kanssa sekä työllistymisen kehittämiseen työministeriön kanssa.

Yhteistyötahoina ovat vahvimmin mukana vammaispalvelujen toteuttajat eli kunnat ja kuntayhtymät sekä palvelujen käyttäjät eli vammaisjärjestöt. Yhteydenpito myös muihin hallinnon aloihin sekä oman hallinnon alan muihin viranomaisiin, kuten Stakesiin, lääninhallitukseen ja sosiaalialan osaamiskeskuksiin, on jatkuvaa. Näiden lisäksi esimerkiksi valtakunnalliset vammaispalvelujen tuottajat, vammaistutkimuksen toimijat, vammaisalueen kehittämishankkeet sekä Suomen kuntaliitto ovat yhteistyön piirissä.

Kansainvälisellä tasolla yhteistyötahoina ovat valtioiden väliset vammaispolitiikan yhteistyöelimet Euroopan unionissa, Euroopan neuvostossa, YK:ssa sekä pohjoismaiset yhteistyöelimet.

Kuntoutusasiain neuvottelukunta toimii kuntoutustoiminnan valtakunnallisena yhteistyöelimenä. Neuvottelukunta on monialainen ja siihen kuuluu edustajia valtionhallinnosta, Kelasta, Suomen kuntaliitosta, järjestöistä ja kuntoutuspalveluiden tuottajista.

Vammaisjärjestöjen edustajat ovat mukana Kansaeläkelaitoksen neuvottelukunnissa.

### **Kehittämishaasteet ja –tarpeet**

Keskeisenä kehittämishaasteena on lisätä vammaispoliittista vastuuta eri sektoreilla. Vammaispolitiikan perintönä elää edelleen jossain määrin näkemys, että vammaisuus on sairautta, johon vastataan sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpitein. Tämän vuoksi vammaispolitiikan ja vammaisuuteen liittyvien erityispalvelujen järjestämishaaste palautuu edelleen helposti sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Vammaisten henkilöiden tarpeisiin vastaamisen arvioidaan sitovan liikaa voimavaroja, joiden saatavuus on niukkaa ja voimavarojen odotetaan tulevan sosiaalisektorilta.

Vaikka lainsäädännön tasolla vammaisten henkilöiden asema on kohtalaisen hyvä, kohtaavat vammaiset ihmiset arjessa edelleen monia esteitä. Yhteiskunnan jäsenille kuuluvat oikeudet eivät toteudu odotetulla eivätkä yhdenvertaisella tavalla. Vammaisuuden aiheuttama haitta nousee käytännössä esteeksi monissa toiminnoissa ja yksilöllisten palvelujen järjestämisessä on alueellista kirjavuutta. Vammaisuuteen liittyy syrjäytymisriski; koulutus ja työllisyys jäävät muuta väestöä alhaisemmaksi ja työelämän ulkopuolelle jääminen johtaa muiden mahdollisuuksien (taloudellisten ja sosiaalisten) supistumiseen

Vammaisen ihmisen kannalta haasteita aiheuttavat elämään luonnostaan kuuluvat siirtymävaiheet ja niistä selviytyminen (vaiheet päivähoidosta kouluun, koulutuksesta työhön tai työtoimintaan) sekä vähemmistöön kuuluvien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden turvaaminen. Vähemmistöön kuuluvat vammaiset henkilöt ovat vähemmistö vähemmistössä ja heidän syrjäytymisriskinsä on kaksinkertainen. Kehittämistä vaativia kohtia on myös vammaispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaaminen alueellisesti, palveluohjauksen järjestäminen, henkilökohtainen avustaja –järjestelmän, tulkkipalvelujen ja kehitysvammaisten asumisen uudelleen järjestäminen. Palvelujen ja tukitoimien suhde on arvioitava vammaispalvelu- ja kehitysvammalain uudistamisen valmistelutyössä.

Kuntien kehittämishankkeissa on ollut vähän vammaispalvelujen kehittämishankkeita, mikä vuoksi kehittämistoimintaan on voitu osoittaa vain vähän valtionavustusta. Tähän tarvitaan jatkossa panostusta.

Terveydenhuollossa haasteena on seurata hoitoon pääsyn toteutumista ja arvioida sen riittävyyttä palvelujen saatavuudessa. Kuntoutuksen vaikuttavuudessa tarvitaan näyttöön perustuvaa tietoa ja hoitosuosituksiin tarvitaan kuntoutustiedon vahvistamista. Potilaiden / asiakkaiden palvelutarpeen selvittämiseksi ja palveluiden saannin varmistamiseksi tarvitaan yhdenmukaisia ja systemaattisia toimintakyvyn mittareita. Ne palvelevat myös kuntoutuksen ohjauksessa ja apuvälineiden myöntämisessä ja seurannassa. Ikääntyvien vammaisten henkilöiden kohdalla on tarpeen seurata kuntoutuksen toteutumista, vaikuttavuutta ja kuntoutussuunnitelmien tekoa.

Haasteena on mahdollistaa vammaisille henkilöille normaali elämä ja ettei pulmallisia kysymyksiä ratkaista sosiaali- ja terveyspalveluiden avulla. Taloudellisten voimavarojen puute ja pelko suurista kustannuksista vaikeuttavat uudistusten läpiviemistä ja asioiden kehittämistä. Tämä heijastaa asenteita. Jos ymmärrykseen ja siten myös tahtoon voidaan vaikuttaa, myös taloudelliset panokset löytyvät. Vammaiset ihmiset ovat niin pieni ja heterogeeninen ryhmä, että heidän mielipiteillään ei ole suurta yhteiskunnallista ja poliittista vaikuttavuutta.



**Yhteystiedot**

Sosiaalivakuutus

Hallitussihteeri  
Virpi Korhonen  
puh. 09-1607 3914  
virpi.korhonen@stm.fi

Ylitarkastaja  
Carita Wuorenjuuri  
Puh 09-1607 4412  
carita.wuorenjuuri@stm.fi

Sosiaalipalvelut

Ylitarkastaja  
Aini Kimpimäki  
puh. 09 – 1607 4133  
aini.kimpimaki@stm.fi

Lakimies  
Anne Koskela  
puh. 09-1607 4205  
anne.koskela@stm.fi

Terveyspalvelut

Ylitarkastaja  
Hanna Nyfors  
puh. 09 – 1607 4348  
hanna.nyfors@stm.fi

## 2.8. Työministeriö

### Vammaispoliittiset linjaukset ja tavoitteet

Työministeriö on valmistellut v. 2005 koko työhallintoa koskevat linjaukset yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Linjauksissa on otettu huomioon vammaispoliittiset linjaukset ja tavoitteet seuraavasti: vammaisia ja vajaakuntoisia asiakkaita kohdellaan ja autetaan työllistymisessä ensisijassa normaalisuusperiaatteen mukaisesti. Tietyissä työnhakua ja työllisyyttä koskevissa tilanteissa vammaisille ja vajaakuntoisille asiakkaille suunnattu positiivinen erityiskohtelu on välttämätöntä. Yhdenvertaisuuden edistämiseksi on toimittava asiakaslähtöisesti.

Työhallinnon kaikilla asiakaspalveluvirkailijoilla tulee olla riittävä asiantuntemus tunnistaa vamman tai sairauden vaikutus työnhakuun. Ammatillisen kuntoutuksen erikoistuneiden virkailijoiden resurssointi ja ammattitaidon ylläpito on turvattava. Vammaisia ja vajaakuntoisia asiakkaita tulee ajatella paitsi asiakkaina myös yhteistyökumppaneina ja mahdollisina työhallinnon työntekijöinä.

Lakiin julkisesta työvoimapalvelusta sisältyy vajaakuntoisten henkilöiden tasavertaisen kohtelun ja positiivisen erityiskohtelun periaate. Mikäli yleiset työvoimapalvelut eivät ole asiakkaan palvelutarpeen kannalta riittäviä, kohdennetaan erityispalveluja ja -tukitoimenpiteitä muun muassa vammaisille ja vajaakuntoisille henkilöille.

Lähtökohtana on tarjota vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työvoimapalvelua normaalisuus-, yksilöllisyys- sekä kuntoutus- ja verkostoyhteistyön periaatteen mukaisesti. Normaalisuusperiaate käsittää em. asiakkaiden palvelun hoitamista osana yleisiä, kaikille kansalaisille tarkoitettuja työvoimapalveluja. Yksilöllisyyden periaatteen mukaan vammaisen ja vajaakuntoisen asiakas nähdään muiden asiakkaiden tavoin yksilönä, jolla on kehittymisen ja kuntoutumisen mahdollisuuksia työelämässä. Kuntoutus- ja verkostoyhteistyön periaatteen mukaisesti huolehditaan kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla.

### Miten vammaiset henkilöt on huomioitu alan lainsäädännössä?

Laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002) on ns. universaali ja koskee työikäistä väestöä. Laissa on huomioitu vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden tarvitsemina erityispalveluina ammatillisen kuntoutuksen palvelut ja työllistämistoimenpiteet. Suomi ratifioi vuonna 1985 Kansainvälisen työjärjestön (ILO) ammatillisen kuntoutusta ja työllistämistä koskevan yleissopimuksen (nro 159). Se edellyttää, että myös julkisessa työvoimapalvelussa järjestetään ammatillista kuntoutusta vajaakuntoisia henkilöitä varten kuten julkisesta työvoimapalvelusta annetuun lain 6 luvun 13 §:ssä on säädetty. Lain 7 luvussa säädetään työllisyysmäärärahojen käytöstä mm. vajaakuntoisten työnhakijoiden työllistymisen tukemiseksi. Työministeriö on antanut 3.1.2005 ohjeen (O /1 /2005 TM) työvoimapalvelulakiin sisältyvän vajaakuntoisen henkilöasiakkaan määrittelystä ja ammatillisen kuntoutuksen vastuunjaosta.

Hallitusohjelman mukaisesti työministeriö on selvittänyt mahdollisuudet ottaa käyttöön vammaisen tai vajaakuntoisen työnhakijan työllistävälle työnantajalle maksettava työntekijän yksilöllisen työkunnan aleneman mukaan räätelöity hyvin pitkäaikainen, jopa pysyvä työllistämistuki. Selvitystyö on huomioitu työllistämistukiudistuksesta annetussa hallituksen edistyksessä (HE 164/2005), jota koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2006 lukien. Pitkäaikainen, jopa pysyvä palkkatuki on otettu käyttöön samasta ajankohdasta lukien.

## Vammaispoliittinen toiminta

Julkisia työvoimapalveluja ovat 1) työnvälityspalvelut, 2) ammatillisen kehittymisen palvelut, joita ovat ammatinvalinta ja urasuunnittelu, koulutus- ja ammattitietopalvelu, ammatillinen kuntoutus ja työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, 3) työllistymisen edistäminen työllisyysmäärärahojen avulla 4) työmarkkinatoimenpiteet (työkokeilu, työharjoittelu, työelämävalmennus) sekä 5) koulutustuki ja ylläpito-kustannusten korvaaminen.

Ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksena on edistää vajaakuntoisten henkilöiden ammatillista suunnittelua, kehittymistä, työllistymistä ja työssä pysymistä. Kaikki ammatinvalinta-psykologit palvelevat myös vammaisia ja vajaakuntoisia henkilöitä. Suurissa ja keskisuurissa työvoimatoimistoissa on palkattu vajaakuntoisten työnhakijoiden työhönsijoitus- ja kuntoutusneuvontapalveluja varten erityisesti ammatilliseen kuntoutukseen perehtyneitä erikoistyövoimaneuvojia.

Vajaakuntoisten työnhakijoiden palkkaukseen voidaan työnantajalle myöntää työllistämistukea 24 kuukaudeksi kerrallaan ja myöntää tukea uudelleen 24 kuukaudeksi ilman työttömänä oloehto siten kuin erikseen on säädetty.

Työhallinnon toimialaan kuuluva työllistämistuki toimeentulon turvaamiseksi voidaan myöntää seuraavissa tapauksissa: 1) starttirahana yrittäjäksi ryhtyvälle työttömälle työnhakijalle ajaksi, jonka yritystoiminnan käynnistämisen ja vakiinnuttamisen arvioidaan kestävän, 2) työelämävalmennukseen osallistuvalla työttömällä työnhakijalla, joka ei ole oikeutettu työmarkkinatukeen ja 3) osa-aikaisten työntekomahdollisuuksien lisäämiseksi voidaan vapaaehtoisesti osa-aikatyöhön siirtyvälle työntekijälle myöntää työllistämistukea ansiovähennyksen korvauksena (osa-aikalisä), jos työnantaja samalla sitoutuu palkkaamaan vastaavaksi ajaksi työvoimatoimiston osoittaman työttömän työnhakijan.

Työhallinto voi myöntää työllisyyspoliittista projektitukea kansallisille projekteille, joissa vammaiset ja vajaakuntoiset työnhakijat voivat olla osallisina. ESR:n määrärahoilla voidaan tukea projekteja mm. vammaisten ja vajaakuntoisten työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi. Yhteisöille (ml. kunnat ja kuntayhtymät) sekä valtion virastoille ja laitoksille voidaan myöntää työllistämistä- tai yhdistelmätukea vammaisten henkilöiden ja vajaakuntoisten työnhakijoiden työllistämiseen.

Työministeriön rekisteriin merkityille sosiaalisille yrityksille voidaan myöntää työllistämistä- ja yhdistelmätukea (palkkatukea) 1.1.2006 lukien paremmilla ehdoilla (tuen taso ja kesto) kuin muille työnantajille niiden työllistäessä vajaakuntoisia tai vammaisia henkilöitä.

## Ajankohtainen kehittämistoiminta

Hallituksen työllisyysohjelman keskeisenä osana on vuosina 2004 - 2006 toteutettava julkisen työvoimapalvelun rakenteen uudistus. Uudistuksessa työnvälitys ja vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden palvelut eriytetään kokoamalla vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden palvelut ja resurssit työvoiman palvelukeskuksiin. Toiminnassa on 37 työvoiman palvelukeskusta, joissa on tarjolla työhallinnon, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen moniammatilliset palvelut. Tavoitteena on alentaa rakenteellista työttömyyttä ja nostaa työllisyysastetta. Työllisyysohjelmassa on asetettu tavoitteeksi vähintään 40 työvoiman palvelukeskuksen perustaminen. Uudistukseen liittyy kaksi laajaa seurantatutkimusta.

Työministeriön ja Opetushallituksen yhteistyönä selvitetään ammatillisista erityisoppilaitoksista valmistuvien vammaisten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien opiskelijoiden työllistymisnäkökulmat ja työllistymisen tukitoimenpiteiden tarve.

Työministeriö rahoittaa tutkimuksen, jossa selvitetään yhteistyössä työnantajajärjestöjen kanssa palvelutyönantajien käsityksiä ja edellytyksiä mm. vammaisten ja vajaakuntoisten työnhakijoiden työllistämiseksi. Tutkimuksesta saadaan vuoden 2006 keväällä tärkeää tietoa kehittämistoimia varten.

Työministeriö on käynnistänyt tutkimuksen sosiaalisia yrityksiä koskevan lain toimivuudesta ja toimeenpanosta. Hallitus antaa seurannan ja arvioinnin tuloksista selvityksen eduskunnalle sekä eduskunnan työelämä- ja tasa-arvoasiain valiokunnalle keväällä 2006.

Työ- ja opetushallinnossa on käynnistetty vuonna 2005 nuorten koulutus- ja yhteiskuntatakuun toteuttaminen. Tavoitteena on hallinnon alojen yhteistyön avulla edistää nuorten sijoitumista peruskoulun jälkeiseen koulutukseen ja sen jälkeen työmarkkinoille tai jatko-opintoihin. Yhteiskuntatakuu koskee myös työttömänä olevia nuoria työnhakijoita, jotka ovat vamman tai sairauden johdosta vajaakuntoisia. Työministeriön hallinnoima SEIS-projekti (Suomi Eteenpäin Ilman Syrjintää) edistää syrjimättömyyttä mm. tiedottamalla ja kouluttamalla. JOIN-Yhdessä edistämään syrjimättömyyttä- hanke toimii paikallistasolla kehittäen eri tahojen vuoropuhelua ja hyviä käytäntöjä mm. pyrkimällä tunnistamaan ja ennaltaehkäisemään syrjiviä prosesseja.

### **Esteettömyyden ja myönteisen asenteen edistäminen**

Esteettömyyttä edistetään mahdollistamalla vammaisten henkilöiden esteetön pääsyä työhallinnon tiloihin, käyttämällä viittomakielen tulkkauspalveluita, kehittämällä henkilökunnan kommunikaatiotaitoja ja toteuttamalla sähköinen viestintä esteettömäksi. Työministeriö on osoittanut työvoimatoimistoille määrärahan käytettäväksi tulkkauspalveluihin. Työhallinnon sähköisiä palveluita voi käyttää osoitteessa [www.mol.fi](http://www.mol.fi).

Työvoimaministeriön aloitteesta ja ESR:n tulella kehitettiin 1990-luvulla kuurojen henkilöiden työnhaku-klubitoimintaa ja työasiamiesten verkostoa. Tämän jälkeen työministeriö tuki Kuurojen Liiton Polku Työelämään -projektia vuosina 1999 - 2002 kansallisella projektituella. Työllisyysprojektin tavoitteena oli valmentaa kuuroja muuttuvaan työelämään ja koulutukseen. Kuurojen työasiamiehet ovat viittomakielentaitoisia ja he tarjoavat kuuroille henkilöille viittomakielisiä työvoimapalveluja. Hanketta jatketaan RAY:n tuen turvin.

Työhallinto pyrkii ensisijaisesti kehittämään peruspalveluitaan niin, että ne vastaavat myös eri vähemmistöryhmien tarpeisiin, tarvittaessa palveluiden sisään rakennettujen tukitoimien avulla. Erityispalveluiden osalta pyritään takaamaan niiden riittävyys, korkea ja tasainen laatu sekä jatkuva kehittäminen palveluiden käyttäjiä kuulemalla.

### **Osallisuuden edistäminen**

Tavoitteena on erityispalvelujen jatkuva kehittäminen palveluiden käyttäjiä kuulemalla. Yleinen tapa on pyytää lausuntoja vammaisjärjestöiltä, kun laaditaan vajaakuntoisia henkilöitä koskevaa lainsäädäntöä tai ohjeita.

### **Vammaispoliittinen yhteistyö**

Työministeriö osallistuu Valtakunnallisen vammaisneuvoston ja Kuntoutusasiain neuvottelukunnan työhön sekä toimii yhteistyössä vammaisjärjestöjen kanssa ohjeiden ja lakien valmistelussa.

## **Kehittämishaasteet ja –tarpeet**

Kehittämishaasteita ovat:

- Julkisen työvoimapolitiikan asiakaspalveluvirkailijoiden riittävä asiantuntemus tunnistaa vamman tai sairauden vaikutus työnhakuun ja uravalintaan.
- Ammatilliseen kuntoutukseen erikoistuneiden virkailijoiden resurssien ja ammattitaidon turvaaminen.
- Työvoiman palvelukeskuksissa työhallinnon, kuntien ja Kelan asiantuntijoiden moniammatillisten palvelujen ja myös kuntoutusyhteistyön kehittäminen.
- Kelan, työeläkelaitosten ja työhallinnon tehtävien ja vastuunjaon selkeyttäminen ammatillisessa kuntoutuksessa.
- Ministeriön rahoittaman työnantajatutkimuksen tulosten huomioon ottaminen vammaisten ja vajaakuntoisten ammatillisen kuntoutuksen ja työhönsijoituksen tukitoimenpiteiden kehittämisessä
- TUPO 2 -työryhmän esitysten mukaisesti otetaan käyttöön välityömarkkinoiden mahdollisuudet
- Työolosuhteiden järjestelytuen käytön kehittäminen.
- Palkkatuetun työllistämisen vaikuttavuuden lisääminen. Mikäli työnhakijalta puuttuu ammatillinen koulutus/ ammattitaito, palkkatuki ei riitä monissa tapauksissa parantamaan vammaisten ja vajaatyökuntoisten työnhakijoiden työmarkkinavalmiuksia. Tästä syystä on kaikin keinoin tuettava vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden koulutukseen ohjaamista.
- Vajaakuntoisten työnhakijoiden aktivointiasteen nostaminen. Vuonna 2005 aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistui keskimäärin kuukaudessa 10 000 vajaakuntoista työnhakijaa (aktivointiaste noin 21 %).

## **Yhteystiedot**

Ammatillinen kuntoutus

Ylitarkastaja  
Pentti Lehmijoki  
puh. 01060 49034  
pentti.lehmijoki@mol.fi

Palkkatuet,  
sosiaaliset yritykset

Ylitarkastaja  
Sari Alho  
puh. 01060 49007  
sari.alho@mol.fi

## 2.9. Ympäristöministeriö

### Vammaispoliittiset linjaukset ja tavoitteet

Hallitusohjelman mukainen tavoite on, että vanhusväestön ja vammaisten mahdollisuutta asua omassa kodissaan edistetään kehittämällä asuntosektorin ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyötä. Hallituksen asuntopoliittisen ohjelman (2004-2006) mukaisesti kunnille ja yleishyödyllisille yhteisöille annetaan lisätukea tarkoituksena tukea erityisryhmien asuntotilanteen helpottamista asuntojen rakentamisen, hankinnan ja perusparantamisen avulla.

Alueidenkäytön osaston visio ja toiminta-ajatus sisältävät mm. tavoitteen, että yhdyskunnat ovat toimivia, laadukas elinympäristö luo edellytykset hyvälle elämälle ja että toiminta perustuu vuorovaikutteisuuteen, vaikutusten ennakointiin sekä erilaisten tarpeiden ymmärtämiseen. Osaston strategiset päämäärät sisältävät mm. terveys- ja turvallisuusriskien vähentymisen tavoitteen. Tulostavoitteena on, että elinympäristöt vastaavat eri väestöryhmien tarpeita ja elinympäristön terveellisyys ja turvallisuus paranevat.

### Miten vammaiset henkilöt on huomioitu alan lainsäädännössä?

Lainsäädännöllinen perusta on ainakin pääpiirteissään kunnossa:

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) säätelee alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisesta ja alueiden ylläpidosta. Alueiden käytön suunnittelussa on edistettävä turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten vammaisten, tarpeita tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista. Rakennuksen tulee, käyttö huomioon ottaen, soveltua myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua ja toimia on rajoittunut. Katu tulee suunnitella ja rakentaa siten, että se täyttää toimivuuden, turvallisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset. Kevyen liikenteen väylät tulee säilyttää liikkumiselle esteettömänä ja turvallisina. Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999) säädetään tarkemmin rakennusten soveltuvuudesta myös niiden henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua tai muuten toimia on rajoittunut.

Kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978) säädetään kunnossapidon tasosta ja liikenteen esteettömyyden huomioon ottamisesta. 1.11.2005 voimaan astuneen lakimuutoksen tavoitteena oli parantaa jalankulkijoiden olosuhteita, jotta myös lapset, iäkkäät ja liikuntavammaiset henkilöt voivat kulkea turvallisesti ja vaivattomasti.

Maastoliikennelaki (1710/1995) antaa mahdollisuuden liikuntarajoitteiselle henkilölle hakea ympäristökeskukselta poikkeuslupaa kiellosta pysäyttää tai pysäköidä moottorikäyttöinen ajoneuvo maastossa ilman maan omistajan tai haltijan lupaa.

Laki asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista (1184/2005) säätelee perusteista, joilla mm. vammaisille henkilöille voidaan myöntää avustuksia asuntojen korjaustoimenpiteisiin, hissien jälkiasennukseen ja liikkumisesteitten poistamiseen.

Laissa avustuksista erityisryhmien asunto-olojen parantamiseksi (1281/2004) säädetään erityisryhmille, muun muassa vammaisille henkilöille, tarkoitettujen korkotuettavien vuokratulojen sekä vuokra-asuntojen rakentamisen, hankkimisen ja perusparantamisen avustamisesta.

## **Vammaispoliittinen toiminta**

Hallinnonala tuottaa tietoa, esimerkki- ja opasaineistoa vammaisuuden ja esteettömyyden huomioon ottamiseen maankäytön suunnittelussa ja muussa alueiden käytön ohjauksessa, esimerkiksi virkistysalueiden käytössä ja hoidossa. Valtion omistamien luonnonsuojelu- ja virkistysalueiden retkeilyreittien toteuttamisessa otetaan huomioon, että reitit soveltuvat myös vammaisille niin hyvin kuin mahdollista.

Ympäristöministeriön hallinnonalan varoista myönnetään rahoitustukia asuinrakennusten uudisrakentamiseen, hankintaan sekä peruskorjaukseen. Varat ovat joko valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitettuja varoja tai ne myönnetään ja maksetaan Valtion asuntorahaston varoista.

Yksityishenkilöille myönnetään asuntojen korjausavustuksia ja yhtenä käyttötarkoituksena on perheiden, joihin kuuluu vanhus tai vammaisen perheenjäsen, asuinrakennusten korjaaminen. Avustukset mainittuun tarkoitukseen myöntää kunta Valtion asuntorahaston osoitettua kunnalle myöntämiskiintiön.

Vammaisilla henkilöillä on mahdollisuus yleiseen asumistukeen sekä muihin tukiin, joita yksityishenkilöille myönnetään eri tarkoituksiin. Asunto-osakeyhtiöille ja vuokratalojen omistajille myönnetään avustusta hissien jälkiasentamiseksi asuinrakennuksiin, hissien korjaamiseksi liikkumisesteiden poistamiseksi sekä muihin liikkumisesteiden poistamiseksi tehtäviin korjaustoimenpiteisiin.

Vuokratasoltaan kohtuullisen vuokra-asuntotarjonnan lisäämiseksi myönnetään Valtion asuntorahaston korkotukilainoitusta saaville vuokrataloille ja vuokra-asunnoille investointiavustuksia silloin, kun asunnot on tarkoitettu erityisryhmien asunnoiksi. Avustusta voi saada sekä rakentamiseen, asunnonhankintaan että perusparantamiseen. Avustusta myönnetään ryhmille, jotka tarvitsevat asumisensa onnistumiseksi erityistä tukea tai palveluita. Investointiavustusta onkin kohdennettu huonokuntoisten vanhusten palveluasuntohankkeisiin sekä kohteisiin, jotka on tarkoitettu kehitys- ja vaikeavammaisille henkilöille, mielenterveyskuntoutujille ja päihdeongelmallisille tarkoitettuihin kohteisiin.

Kaavoitusta koskevissa neuvotteluissa ja kehittämishankkeissa tuotetaan aihepiiriin liittyviä esimerkki- ja koulutusaineistoja sekä tuodaan esiin esteettömyyteen liittyviä näkökohtia

## **Ajankohtainen kehittämistoiminta**

Ympäristöministeriön alueiden käytön osasto valmistelee mm. elinympäristön kehittämissuunnitelmaa ja keväällä 2006 valmistuu opasjulkaisu "Liikenneturvallisuus kaavoituksessa", johon sisällytetään myös esteettömyyttä koskevat näkökulmat.

Parhailaan valmistellaan yhteistyössä Rakennustietosäätiön kanssa vuonna 2006 julkaistavaa suunnitteluopasta Rakennuksen ja rakennetun ympäristön esteettömyys.

Metsähallitus on parhailaan ottamassa käyttöön suositusta valtion omistamien luonnonsuojelu- ja virkistysalueiden retkeilyreittien luokituksesi siten, että myös vammaiset voivat ennakkoon saada tiedot reitin soveltuvuudesta eri tavoin liikkumiseen.

## **Esteettömyyden ja myönteisen asenteen edistäminen**

Tietoa pyritään saamaan mahdollisimman kattavasti esille verkkosivuillemme [www.ympa-](http://www.ympa-)

risto.fi. Ympäristöministeriö edistää rakentamisen ja rakennetun ympäristön esteettömyyttä säätämällä esteettömyyden tavoitteista ja vaatimuksista maankäyttö- ja rakennuslaissa ja –asetuksessa sekä antamalla esteetöntä rakentamista koskevia määräyksiä ja ohjeita Suomen rakentamismääräyskokoelmassa (RakMk).

Rakentamisen esteettömyyssäädöksiin perustuvien rakentamismääräysten ja ohjeiden vastuullisena valmistelijana on välttämätöntä oppia näkemään vammaiset henkilöt tasa-arvoisena palveluiden käyttäjänä ja kuluttajana. Selostamalla tästä näkökulmasta rakentamismääräyksiä ja ohjaavia tilasuunnitteluratkaisuja voi järkevästi puolustaa ja vaikuttaa asenneilmastoon ja lieventää velvoitteiden lyhytnäköistä vastustamista mm. kustannustaloudellisilla seikoilla.

Informaatio-ohjauksessa korostetaan, että esteetön ympäristö on myös muille hyvä.

Maankäytön suunnittelussa, tonttien luovutuksessa ja asuntojen eri hallinta- ja rahoitusmuotojen sijoittelussa pyritään edistämään asuinalueiden väestörakenteen monipuolisuutta, mikä luo edellytykset erilaisten ihmisten sijoittumiselle samalle asuinalueelle.

### **Osallisuuden edistäminen**

Ministeriön verkkosivuilla on kaikkien osallistumista ja vuorovaikutteisuutta maankäytön suunnittelussa koskevaa opas- ja esimerkkiaineistoa.

Ympäristöministeriö pyytää lainsäädännöllisten ym. kehittämishankkeiden yhteydessä vammais- ja vanhustahoja edustavilta valtakunnallisilta yhteisöiltä lausunnot esteetöntä rakentamista koskevista määräys- ja ohjeuudistusehdotuksista. Koska näiden säädösten tavoitteet ja velvoitteet toteutetaan kuntatasolla rakennuslupamenettelyn kautta, kunnallisilla vammaisneuvostoilla ja paikallisilla vastaavilla elimillä on mahdollisuus vaikuttaa rakennussuunnitelmien kelpoisuuteen. Kunnan rakennusvalvontaviranomainen pyytää nykyisin lupamenettelyn yhteydessä yhä enenevässä määrin paikallisen vammaisyhteisön kannanottoja hallinto- palvelu- ja liikerakennusten uudis- ja peruskorjaushankkeiden esteettömyysratkaisuihin.

Vammaisyhteisöillä ja yksittäisillä vammaisilla on mahdollisuus myös puuttua jälkikäteen esteettömyyssäädösten laiminlyömisestä havaittuihin virheellisiin ja puutteellisiin rakentamiskorjauksiin ja kannella rakennusvalvontaviranomaisen toiminnasta. Rakennusten liikumisesteistä on mahdollisuus kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kantelutapauksien ratkaisut ovat tukeneet pyrkimystä rakentamisen esteettömyyteen ja näin välillisesti vaikuttavat rakennusvalvontaviranomaisen päätöksen tekoon ja tarkentuneeseen valvontaan vastaavissa luvanvaraisissa rakennushankkeissa.

### **Vammaispoliittinen yhteistyö**

Ympäristöministeriö osallistuu esteettömyyttä ja jalankulun turvallisuutta koskevaan yhteistyöhön. Ministeriön edustajat osallistuvat alustajina alueellisten ympäristökeskusten, rakennussuunnittelualan ja kuntien vammaisalan järjestämiin esteetöntä rakentamista ja ympäristöä koskeviin koulutustilaisuuksiin. Yhteistyö ministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten kanssa painottaa tiedon vientiin esteetöntä rakentamista koskevista säädöksistä ja määräyksistä alueellisten ympäristökeskusten järjestämissä koulutustilaisuuksissa kuntien rakennusvalvontaviranomaisille.



Rakennusvalvontaa, rakennusala ja vammaisyhteisöjä edustavilta sidosryhmiltä saadaan merkittävää palautetta ja kehittämisehdotuksia esim. lausuntokierrosten yhteydessä esteettömän rakennuksen ja sen lähiympäristön suunnittelua koskevista säädöksistä.

Keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat ympäristökeskuksen lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, Valtakunnallinen vammaisneuvosto, Stakes, Suomen kuntaliitto, Rakennustarkastusyhdistys, Invalidiliitto, Kynnys ry, Vanhustyön Keskusliitto ja muut keskeiset vammaisjärjestöt ja rakennusalan yhteisöt. Ministeriö on jäsenenä Euroopan rakennustarkastusviranomaisten konsortiossa (CEBC), joka seuraa jäsenmaidensa rakentamismääräysten kehittämistä ja on tehnyt kyselyjä mm. esteettömyyssäädösten osalta. Viranhaltijatasolla yhteistyökumppani on fyysiseen ympäristön esteettömyyden kysymyksissä Luxemburgissa toimiva eurooppalaisten vammaisyhteisöjen jäsenten ja yksittäisten virkamiesten välinen tiedonvälityksen sähköposti- ja web-verkosto (EUCAN).

### **Kehittämishaasteet ja –tarpeet**

Vammaispoliittisessa toiminnassa on erityisesti kolme keskeistä kehittämishaastetta:

- 1) Osana palvelujen rakenneuudistusta tarvitaan lähivuosina huomattava määrä uusia kodinomaisia palveluasuntoratkaisuja mm. kehitysvammaisten ja mielenterveyskuntoutujien asunto-olojen turvaamiseksi.
- 2) Syrjäytymisen ehkäisemiseksi tarvitaan uudenlaista yhteistyötä ja uudenlaisia asumispalveluyksiköitä mm. vammaisten henkilöiden asumisen onnistumiseksi.
- 3) Myönteisen kansalaisilmapiirin luomiseksi ja NIMBY - ilmiön (Not In My Backyard) vähentämiseksi tarvitaan uudenlaista vuorovaikutusta kaupunki- ja yhdyskuntasuunnittelussa ja palvelujärjestelmän kehittämisessä.

Lähiympäristön suunnittelun sekä toteutuksen ja esteettömyyden huomioon ottamisen päävastuu on kunnilla. Ympäristöhallinto pyrkii vaikuttamaan kuntiin informaatio-ohjauksen keinoin. Esteettömyyden tavoitteisiin kiinnitetään kunnissa nykyään yhä enemmän huomiota, mutta toki parannettavaakin vielä on erityisesti esteettömyyden laajan ymmärtämisen kannalta.

Haasteena on tuottaa verkkosivuillamme oleva aineisto siten, että se on entistä paremmin myös vammaisten henkilöiden käytettävissä. Vammaisten asuntohankkeiden osuutta erityisryhmien investointiavustuksista on tarpeen lisätä.

### **Muut näkökohdat**

Ministeriö on julkaissut informaatioaineiston pääasiassa vain kotimaisilla kielillä. Ainoastaan ”Jokamiehen oikeudet” –opaslehtinen on julkaistu useilla kielillä.

### **Yhteystiedot**

Erityisryhmien asunto-olot

Ylitarkastaja  
Peter Fredriksson  
puh. 09 – 1603 9691, 050 369 8437  
peter.fredriksson@ymparisto.fi

Erityisryhmien asunto-olot

Ylitarkastaja  
Raija Hynynen  
puh. 09 – 1603 9635  
raija.hynynen@ymparisto.fi

Asuntosuunnittelu,  
elinkaariasiat rakentamisessa

Yliarkkitehti  
Harri Hakaste  
puh. 09 – 1603 9335  
harri.hakaste@ymparisto.fi

## 2.10. Suomen evankelisluterilainen kirkko

### Vammaispoliittiset linjaukset ja tavoitteet

Kirkkohallitus hyväksyi vuonna 2003 kirkon vammaispoliittisen ohjelman Kirkko kaikille. Tavoitteena on tuoda kristillinen usko vammaisten ihmisten ulottuville. Samalla pyritään luomaan vammaisille yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua seurakunnan ja kirkon toimintaan. Ohjelma toimii myös kirkon puheenvuorona vammaisten ihmisten tasavertaisuuden toteutumisen puolesta yhteiskunnassa.

Kirkko kaikille –ohjelman integroiva lähestymistapa painottaa paikallisseurakuntien vastuuta omista kastetuista jäsenistään. Kirkolla on niin ikään Diakonia- ja yhteiskuntatyön strategia Vastuun ja osallisuuden yhteisö, Diakonia- ja yhteiskuntatyön linja 2010.

### Miten vammaiset henkilöt on huomioitu alan lainsäädännössä?

Kirkkolaissa (1054/1999) kirkon tavoitteeksi mainittu mm. lähimmäisen rakkauden toteuttaminen eli diakonia kuuluu kirkon perustehtäviin. Lain mukaan kirkossa voi olla erityisiä tarpeita varten virkoja ja tällaisena mainitaan kuurojen sielunhoitoa ja muita erityisiä tarpeita varten perustettavat papin- ja lehtorinvirat.

Kirkkohallituksen suosittamassa seurakunnan diakoniatyön johtosääntömallissa yhteiskunnallinen näkökulma on otettu huomioon. Siinä todetaan, että harjoittaessaan diakoniaa, seurakunta ja sen yksittäiset jäsenet pyrkivät

- 1) etsimään ja tunnistamaan ympärillään esiintyvää kärsimystä ja hätää sekä lieventämään ja poistamaan sitä,
- 2) edistämään ihmisarvoisen elämän, tasa-arvon, oikeudenmukaisuuden ja vastuullisuuden toteutumista sekä ihmisten keskinäisissä ja yhteiskunnallisissa ratkaisuissa että kansojen kesken,
- 3) vaikuttamaan asenteisiin siten, että ihmiset sekä yksilöinä että yhteiskunnan jäseninä pyrkisivät edistämään yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta sekä varjeleman ympäristön ja koko luomakunnan eheyttä sekä
- 4) kantamaan maailmanlaajuisen Kristuksen kirkon osana vastuuta myös kaukaisista lähimmäisistä.

### Vammaispoliittinen toiminta

Vammaisille tuotetaan samoja palveluja kuin muillekin. Lisäksi koulutetaan ja tuetaan avustajia, oppaita sekä tukihenkilöitä toimimaan vammaisten ihmisten kanssa. Seurakunnissa on yleisen diakonian viranhaltijoita, joiden erityisenä tehtävänä on vastata myös vammaistyön koordinoinnista ja toteutuksesta. Leiri- ja retkitoiminnassa osallistujia tuetaan seurakuntien toimintamäärärahoilla. Kirkolla on vammaistyössä pitkät perinteet. Esimerkiksi kuurojen työtä on tehty 100 vuotta.

Rippikoulutyössä on pyritty järjestämään viittomakielisille, kehitysvammaisille, erilaisille oppijoille tai muuten pienryhmää tarvitseville henkilöille sopiva rippikoulu. Vammaistyössä ikäryhmä ei välttämättä ole ensi sijainen kriteeri, vaan esimerkiksi leirille tai muuhun ryh-

mätoimintaan saattaa osallistua hyvin eri-ikäisiä ihmisiä. Vertaisryhmä tai kommunikointitapa voivat olla syitä yhteyteen hakeutumiselle.

Diakonisin perustein myönnettäviä avustuksia myönnetään myös vammaisille ihmisille.

### **Ajankohtainen kehittämistoiminta**

Ajankohtaista on viittomakielisen kirkkokäsikirjan ja raamatun käännöstyö. Tavoitteena on kääntää jumalanpalvelus ja kirkolliset toimitukset, keskeiset kristinopin kohdat, valittuja kirkkovuoden tekstejä, virsiä sekä Luukkaan evankeliumi viittomakielelle.

Muita meneillään olevia hankkeita ovat:

- Kirkko kaikille –ohjelman alueellinen ja paikallinen suunnittelu ja toteuttaminen hiippakunnallisella ja seurakuntien tasolla yhteistyössä vammaisalan paikallisyhdistysten kanssa.
- Rippikoulu kaikille –projektin avulla erilaisten rippikoulun toteutustapojen etsiminen yhteistyössä etu- ja tukijärjestöjen kanssa.
- Sielunhoidon koulutus erityisviroissa oleville seurakuntien ja hiippakuntien kuurojentyössä ja vammaistyössä oleville työntekijöille.
- Huonokuuloistyön projekti yhteistyössä Ruotsin ja Tanskan kanssa. Myös kehitysvammaistyössä tehdään tiiviisti yhteistyötä pohjoismaisten kirkkojen kehitysvamma-työntekijöiden kanssa.

Kirkkohallitus teetti vuonna 2005 kokonaisselvityksen kirkon kuurojen / viittomakielisestä työstä, sekä työstä kuurosokeiden ja huonokuuloisten ja kuuroutuneiden kanssa. Tämän pohjalta pyritään tehostamaan työn koordinoitua, koulutusta, suunnittelu- ja toteutusvastuuta sekä materiaalityöntekijöiden kanssa.

### **Esteettömyyden ja myönteisen asenteen edistäminen**

Tiedonsaannin esteettömyyttä edistetään tuottamalla pistekirjoituksella, äänitteinä, selkokielellä ja viittomakielellä tiedotus- ja kristillistä materiaalia kasvatustyön ja jumalanpalveluselämän käyttöön. Kirkkohallitus toimittaa Kirkkoposti -lehteä näkövammaisille ääni- ja pistekirjoituslehtenä sekä Hiljainen seurakunta -lehteä kuuroille. Seurakuntien omia lehtiä toimitetaan myös äänilehtinä. Kirkko kaikille –ajatuksen mukaan kirkon kotisivuilla pyritään saavutettavuuteen. Kirkossa on viittomakielisiä työntekijöitä.

Kommunikaation esteettömyyden edistämiseksi kirkon kuurojen / viittomakielisessä työssä olevien työntekijöiden koulutuksessa syvennetään jatkuvasti viittomakielen taitoa. Kehitysvammaistyössä työntekijät käyttävät selkokieltä sekä muita kokonaisvaltaiseen kommunikaatioon perustuvia kommunikointitapoja. Monissa kirkoissa ja muissa seurakuntien tiloissa on induktiosilmukka. Huonokuuloisten ja kuuroutuneiden henkilöiden kanssa käytetään tekstitystä.

Kirkkohallituksessa käsiteltävien seurakuntien uudis- ja korjausrakennuspiirustukset tarkastetaan esteettömyyden ja saavutettavuuden parantamiseksi.

Kirkon työntekijöiden ammatillisessa perus- ja täydennyskoulutuksessa ja tiedotuksessa kiinnitetään huomiota myönteisen asenteen edistämiseen. Kaiken kirkon työn lähtökohdana

on se, että jokainen ihminen luotuna ja lunastettuna on yhtä arvokas ja jokaisella on paikkansa Kristuksen ruumiissa antavana ja vastaanottavana osapuolena. Tiedotus ja koulutus ovat tärkeimmät työvälineet asennemuokkauksessa.

Kirkkohallituksen ruotsinkielisessä yksikössä työskentelee kuurojen pappi ja kehitysvammaistyön pappi.

### **Osallisuuden edistäminen**

Kirkko kaikille –ajattelun mukaisesti kirkkohallitukseen on perustettu Kirkon vammaistyön neuvottelukunta, jonka jäseninä on eri vammaisjärjestöjen edustajia, kirkon työntekijöitä ja virkamiehiä. Kirkkohallituksessa toimii myös kuurojen/viittomakielisen työn ja kehitysvammaistyön asiantuntijaryhmät. Vammaisia ihmisiä rohkaistaan mukaan päätöksentekoon ja toimintaan.

Kirkollisen koulutuksen ja työpaikkojen saaminen vammaisten ihmisten ulottuville on yksi tärkeimpiä tavoitteita.

### **Vammaispoliittinen yhteistyö**

Yhteiskunnallinen vaikuttamistyö vammaisten aseman parantamiseksi vaatii yhteistyötä kaikkien tahojen kanssa. Tärkeimpiä ovat esteettömyyden sekä saavutettavuuden parantaminen ja asenteiden muuttaminen. Tässä tärkeitä yhteistyötahoja ovat sosiaali- ja terveys-, opetus-, työ-, viestintä- ja liikenneministeriö sekä vammaisten etu- ja tukijärjestöt.

Yhteistyö sisältää myös koulutuksellista yhteistyötä, esimerkiksi kuurojen/viittomakielisessä työssä, jossa omassa kirkossamme on pieni työntekijäjoukko ja haasteet esimerkiksi Pohjoismaissa ovat samantapaisia.

Kehitysyhteistyötä (Abilis-säätiö) ja lähetystyötä (Kuurojen Lähetys) on tehty ja tehdään yhdessä valtion kanssa sekä Afrikassa että Aasiassa. Kansainväliset yhteistyökumppanit ovat kuurojentyössä IEWG (International Ecumenical Working Group for Deaf), kuulovammais- työssä IVSS- Churchear (International Federation for Pastoral Care to Hearing Impaired Persons), vammaistyössä EDF (European Disability Forum).

### **Kehittämishaasteet ja –tarpeet**

Kirkko kaikille –ajattelun mukaisesti esimerkiksi viittomakieltä taitavien työntekijöiden virkoja pitäisi saada lisää. Erilaisesta materiaalista on jatkuvasti puutetta.

### **Muut näkökohdat**

Kirkon viroissa äidinkielenä on mainittu suomen- tai ruotsinkieli, esimerkiksi viittomakielestä ei ole mainintaa. Kuinka suhtaudutaan äidinkieleltään viittomakieliseen hänen hakieksaan kirkon virkaa?

Vammaispoliittisessa yhteistyössä suurimman esteen muodostavat asenteet ja resurssien puute. Vammaistyö jää helposti marginaaliin resurssoinnissa.

**Yhteystiedot**

Vammaistyön sihteeri

Vammaistyön sihteeri

Ari Suutarla

puh. 0400 871013

[ari.suutarla@evl.fi](mailto:ari.suutarla@evl.fi)

### 3. Yhteenveto

Selvitys osoittaa, että vammaiset henkilöt on otettu huomioon jokaisen kyselyyn vastanneen hallinnonalan toiminnassa. Vammaiskysymys näyttäytyy hallinnonalojen toiminnassa kuitenkin eri tavoin, asian hoitaminen on organisoitu eri tavalla ja hallinnonalat ovat erilaisessa "vammaispoliittisessa kehitysvaiheessa". Kun yhdessä ministeriössä vammaispoliittiselle toiminnalle on asetettu selkeät tavoitteet, se on dokumentoitua ja sen hoitaminen on vastuutettu, näyttäytyy vammaiskysymys toisessa ministeriössä vain pienenä yksittäisenä toimenpiteenä jonkin sen alaisen yksikön toiminnassa.

Lainsäädännön tasolla vammaispoliittista toimintaa on muutamassa ministeriössä. Osa ministeriöistä ei ole kirjannut toimintaansa lainsäädäntöön ja käytäntö näyttää poikkeavan jopa samantyyppisten palvelujen kohdalla ja saman ministeriön sisällä. Esimerkiksi perusopetuksella tavoitteeksi on kirjattu yhdenvertaisen perusopetuksen takaaminen, mutta vastaava säädös puuttuu lukio-opetusta säätelevästä lukiolaista.

Vammaispoliittista strategista työskentelyä on olemassa jonkin verran. Ministeriöt, jotka ovat laatineet vammaispoliittisen strategian, ovat laatineet myös konkreettisen toimenpideohjelman. Strategian ja toimenpideohjelman ovat tehneet liikenne- ja viestintäministeriö (sekä viestintä- että liikennepalveluista), opetusministeriö (liikuntapalveluista ja kulttuuripalveluista) ja evankelisluterilainen kirkko. Vaikka strategisella tasolla vammaispolitiikkaa ei olisikaan linjattu, on hallinnonala saattanut laatia toimenpideohjelman. Tällaisena ovat laatineet ulkoasiainministeriö (kehityspolitiikasta), opetusministeriö (ammattikorkeakouluopetuksesta ja yliopisto-opetuksesta), sosiaali- ja terveysministeriö (VANE:n laatima vammaispoliittinen ohjelma) sekä työministeriö. Opetusministeriön toimialaan kuuluvista ammatillisista opinnoista on laadittu suppeampi vain ammatillista erityisopetusta koskeva strategia ja toimenpideohjelma.

Hallinnonalojen vammaispoliittinen työskentely on monimuotoista. Yleisimmin vammaispoliittisina toimenpiteinä mainittiin kehittämishankkeet, valtionosuuden ja -avustuksen myöntäminen, tulos- ja informaatio-ohjaus, vammaiskysymystä käsittelevien selvitysten laatiminen, vammaisille henkilöille soveltuvan materiaalin tuottaminen, kommunikaatiota helpottavien laitteiden hankinta ja käyttö sekä tietoteknologiset sovellukset. Tietoteknologian hyödyntäminen oli yksi useimmin mainituista toimenpiteistä ja yleisimmin se tarkoitti ministeriön kotisivujen muokkaamista esteettömiksi. Myös toimitilojen fyysisen esteettömyyden edistäminen tuotiin esiin monessa vastauksessa.

Kaikki hallinnonalat mainitsivat tekevänsä vammaiskysymyksessä yhteistyötä jonkin kotimaisen tahon kanssa. Yhteistyö tarkoitti käytännössä yleisimmin lausunnon pyytämistä vammaisjärjestöiltä, niiden konsultointia ja sellaista työryhmätyöskentelyä, jossa vammaisjärjestöt ja toiset ministeriöt ovat edustettuina. Osalla on myös vakiintuneita yhteistyösuhteita kansainvälisiin toimijoihin. Tällaisina tahoina mainittiin eurooppalaiset ja Euroopan ulkopuolisten maiden vammaisalan järjestöt ja yhteistyöelimet. Yleisesti ottaen voi todeta, että mitä aktiivisempaa vammaistyöskentelyä hallinnonala tekee, sitä enemmän sillä on kontakteja toisiin toimijoihin kotimaassa ja ulkomailla.

Vammaisten oikeuksien toteuttaminen on keskeisellä sijalla EU:n ja Euroopan neuvoston toiminnassa ja niiden toiminta, suositukset ja direktiivit heijastuvat omaan maahan. Vastausten perusteella on nähtävissä, että vammaispolitiikka ja erityisesti monipuolinen esteettömyystyö edistyy maassamme osittain EU:n ja Euroopan neuvoston vauhdittamana. Toisaalta on vastakkaisiakin esimerkkejä. Esimerkiksi EU:n tasolla on tulossa voimaan direktiivi kaupunkiliikenteen bussien esteettömyydestä. Liikenne- ja viestintäministeriö tulee otamaan sen huomioon omassa työskentelyssään ja vaikuttaa kuljetuskaluston muuttamiseen yhä esteettömämmäksi. Sen sijaan vesiliikenteestä annetun direktiivin toimeenpano ei ole

edistynyt Merenkululaitoksessa. Suomi on saanut huomautuksen toimintasuunnitelman tekemättä jättämisestä.

Huomionarvoinen asia on, että suomalaista vammaispoliittista osaamista viedään myös ulkomaille. Tämä tapahtuu ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöhankkeiden kautta. Kehitysyhteistyöhankkeissa ovat mukana viranomaistahojen lisäksi myös suomalaisia vammaisjärjestöjä.

Hallinnonalat kohtaavat vammaispoliittisen työnsä arjessa onnistumisen hetkien lisäksi myös ristiriitaisuuksia. Ne ilmenevät sekä oman hallinnonalan sisällä että muiden tahojen kesken tehtävässä yhteistyössä. Ristiriitaisuutta aiheuttavat esimerkiksi välinpitämättömät tai kielteiset asenteet, jotka haittaavat käytännön työskentelyä ja asioiden toimeenpanoa. Asenteet heijastuvat siten, että vammaiskysymys saatetaan unohtaa, sitä vähätellään tai omaa vammaispoliittista roolia ei havaita. Ristiriitaisuutta syntyy myös tilanteissa, jossa ministeriön asettamat hyvät tavoitteet eivät toteudu, koska niiden toteuttamisesta vastaa jokin toinen taho, johon ministeriö ei pysty vaikuttamaan. Fyysisen esteettömyyden toteuttamisen esteeksi saattaa puolestaan muodostua arvokas vanha suojeltu kiinteistö, jonka muuttaminen esteettömäksi nähdään mahdottomaksi tehtäväksi. Rahan niukkuus tuo omat rajoitteensa hyvien tavoitteiden saavuttamiselle.

## 4. Johtopäätökset

Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden edistämiseksi on ministeriöissä tehty monenlaisia toimenpiteitä. Isoja ja haasteellisia tehtäviä riittää silti edelleen. Tehtävää riittää kaikilla hallinnonaloilla, ja erityisesti niillä, jotka ovat vammaispoliittisen työnsä alkutaipaleella.

Yhden merkittävän asian muodostaa vammaiskysymyksen tunnistaminen, ymmärtäminen ja omaksuminen jokaisen toimijan tehtäväksi. Viime aikoina ministeriöissä valmistuneiden esteettömyysselvitysten ja toimenpideohjelmien perusteella on odotettavissa, että vammaispoliittinen työskentely lisääntyy ja se sisään rakennetaan oman työn osaksi.

Vammaiskysymyksen hyvä hoitaminen edellyttää tavoitteellista työskentelyotetta, pitkäjänteisyyttä ja työskentelyn näkyvyyttä. Hyvänä käytäntönä voi pitää liikenne- ja viestintäministeriön, opetusministeriön liikunta- ja kulttuuripalvelujen sekä evankelisluterilaisen kirkon toimintaa. Näillä hallinnonaloilla vammaispoliittinen toiminta on selkeästi määritelty ja dokumentoitu strategia-asiakirjaan ja osalla se on kirjattu myös lainsäädäntöön. Yliopistoissa on niin ikään virinnyt lupaavaa toimintaa.

Vammaispoliittisen työskentelyn ja tavoitteiden dokumentointi tekee toiminnan konkreettisemmaksi kaikille ja sen seuraaminen on helpompaa. Strategisten tavoitteiden kirjaamisen ohella vammaispoliittinen vastuu olisi tarpeen sisällyttää myös hallinnonalan lainsäädäntöön. Tämä sitouttaisi koko hallinnonalaan eri tasoineen työskentelemään samansuuntaisesti. Lakisääteisyys ei kuitenkaan välttämättä yksinään takaa, että vammaisten henkilöiden oikeuksia edistetään käytännön toiminnassa. Myönteistä kehitystä voisikin vielä vauhdittaa sillä, että vammaiskysymys vastuutettaisiin selkeästi jonkun työntekijän tehtäviin. Vaikka vammaispolitiikka tulee valtavirtaistaa osaksi kaikkien työtä, voisi olla syytä varmistaa, että joku koordinoitusti vastaa ja seuraa, toimiiko hallinnonala myös käytännössä sovittujen tavoitteiden mukaisesti. Tällä tavoin ovat menetelleet hyvällä menestyksellä liikenne- ja viestintäministeriö, opetusministeriö (liikunta- ja kulttuuripalveluissa) ja evankelisluterilainen kirkko. Vammaiskysymys tarvitsee oman unilukkarinsa.



Lainsäädännön, vammaispoliittisten tavoitteiden dokumentoinnin ja vastuuhenkilön nimeämisen lisäksi ministeriöillä on vielä koko joukko muitakin instrumentteja, joilla se voi varmistaa vammaiskysymyksen valtavirtaistamisen. Tällaisia välineitä ovat tulosohejaus, suosittukset, informaatio-ohjaus, esteettömyysnäkökulman sisällyttäminen avustusten myöntämisehtoihin, henkilökunnan koulutus ja taloudellisten resurssien ohjaaminen. Ministeriöt voivat siten ratkaisevasti ja monipuolisesti vaikuttaa vammaisten kansalaisten yhdenvertaisuuden edistämiseen.

Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutuminen on yhteiskunnassamme kaikkien vastuulla. Kenenkään ei tarvitse kuitenkaan tehdä vammaispoliittista työtä yksin ja parhaimpiin tuloksiin näytettäisiin selvityksen perusteella päästävän verkostoitumalla muiden toimijoiden kanssa. Vammaisalan järjestöt muodostavat korvaamattoman voimavaran alansa osajina ja ministeriöiden yhteistyökumppaneina. Selvitys osoittaa, että jokainen hallinnonala toimii yhteistyössä järjestöjen kanssa ja sitä kautta lisäävät myös vammaisten henkilöiden osallisuutta. Selvityksessä mainituista yhteistyömuodoista voi kuitenkin päätellä, että niissä on vielä ideoinnin ja kehittämisen varaa, jotta vammaiset henkilöt saadaan otettua luontevasti hallinnon alan työskentelyyn mukaan ja vammaiset henkilöt pääsevät myös käytännössä vaikuttamaan heitä koskevien kysymysten käsittelyyn jo suunnitteluvaiheessa. Valtakunnallinen vammaisneuvosto (VANE) muodostaa tällä hetkellä yhden pysyvän yhteistyöfoorumin vammaisjärjestöjen ja eri hallinnonalojen välille. VANEn lisäksi tarvitaan vielä erikseen hallinnonalakohtaisia yhteistyöfoorumeita.

Yhteistyö hallinnonalojen kesken on myös tarpeen ja toisten hallinnonalojen kokemus ja osaaminen kannattaa hyödyntää. Yhteistyötä voisi tiivistää myös hallinnonalan sisällä eri palveluiden (osastojen/yksiköiden) välillä. Ministeriöiden tehtäväalueet ovat varsin laajoja ja toisistaan poikkeavia eikä selvityksen mukaan toisella palvelualueella ole aina käsitystä, minkälaisia vammaispoliittisia toimenpiteitä toisella palvelualueella tehdään. Hallinnonalan vammaispoliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden kirjaaminen palvelisi myös ministeriöiden sisäistä tiedon ja kokemusten vaihtoa. Se ei luonnollisestikaan poista valmistelijoiden suorien kontaktien tärkeyttä.

Kansainvälisen vammaispolitiikan seuraaminen ja siihen osallistuminen muodostavat oman haastavan tehtävänsä. Joidenkin hallinnonalojen saama kansainvälinen kokemus on osoittanut, ettei Suomea voi pitää vammaiskysymyksen kärkimaana, vaikka vammaispolitiikassa meillä onkin edistytty. Tällaisen näkemyksen jakavat myös vammaiset henkilöt itse, heidän järjestönsä ja alan asiantuntijat. Hallinnonalan toiminnan kehittämiseksi voisi olla eduksi, jos näkökulmaa siihen laajennettaisiin etsimällä yhteistyökumppaneita myös maamme rajojen ulkopuolelta. Esimerkiksi EU:n, Euroopan neuvoston ja muiden Pohjoismaiden toiminta antavat tähän oivan mahdollisuuden.

Vammaisten kansalaisten yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon turvaamiseen tarvitaan panostusta kaikilla hallinnonaloilla. Toivottavasti tämä selvitys kannustaa hallinnonaloja niiden vammaispoliittisessa työskentelyssä ja avaa siihen uusia ja innostavia näköaloja. Selvitys toivottavasti rohkaisee myös keskinäiseen kokemusten vaihtoon sekä yhteistyöhön yli hallinnon ja maan rajojen. Vammaispoliittiset toimet koituvat viime kädessä kaikkien kansalaisten parhaaksi, sillä jokaisen toimintakyky on rajoittunut jossakin elämän vaiheessa.



VAMMAISETUUKSIEN SAAJIEN  
TOIMEENTULO

*Ilari Keso*



## VAMMAISETUUKSIEN SAAJIEN TOIMEENTULO

### Tiivistelmä

Selvityksessä on tarkasteltu työkyvyttömyyseläkettä, vammaistukea, eläkkeensaajien hoitotukea ja sairaan lapsen hoitotukea saaneiden sekä verotuksen häirta-astetiedon (”invalidi-prosentin”) omaavien henkilöiden toimeentuloa. Toimeentuloa on pääsääntöisesti arvioitu etuuksien saajien kotitalouksien käytettävissä olevien vuositulojen perusteella. Vammaistukea, samoin kuin eläkkeensaajien hoitotukea ja lapsen hoitotukea, voidaan maksaa erityiskustannusten vuoksi. Tulotarkastelu ei tuo esiin erityiskustannusten vaikutusta kotitalouksien toimeentuloon.

Vammaisettuuksien saajien kotitalouksien keskimääräinen tulotaso on pääsääntöisesti hieman matalampi kuin kotitalouksilla keskimäärin. Poikkeuksen muodostavat vammaistuen saajat, joiden tulotaso on hieman keskimääräistä korkeampi. Vammaistukea lukuun ottamatta etuuksien saajat keskittyvät hienokseltaan kahteen alimpaan tuloviidennekseen.

Tarkastelujaksolla vuodesta 1990 vuoteen 2003 kotitalouksien keskimääräiset reaalitytulot ovat kasvaneet kaikissa tarkastelluissa etuuden saajaryhmissä. 2000-luvulla etuuksien saajien tulokehitys on ollut melko lähellä kotitalouksien keskimääräistä tulokehitystä. Lapsen hoitotuen saajien viimeaikainen tulokehitys näyttäisi kuitenkin olleen muita hitaampaa.

Eläkkeensaajien hoitotuen ja työkyvyttömyyseläkkeen saajat kuuluvat pienituloisiin kotitalouksiin hieman useammin kuin kotitalousväestö keskimäärin. Häirta-asteen omaavilla pienituloisten osuus on samalla tasolla kuin väestössä keskimäärin. Lapsen hoitotukea ja vammaistukea saaneista melko pieni osuus kuuluu pienituloisiin kotitalouksiin.

Selvityksessä tarkasteltiin myös työikäisten vähintään 30 prosentin häirta-asteen omaavien työllisyyttä. Noin 75 prosenttia 20 - 64-vuotiaista häirta-asteen omaavista henkilöistä on eläkeläisiä. Ammatissa toimivia ryhmästä oli vuonna 2003 noin viidennes. Ammatissa toimivista valtaosa on palkansaajia. Ammatissa toimivien osuus on viime vuosina noussut, mutta on edelleen selvästi alhaisempi kuin 1990-luvun alussa. Työllisten (ammatissa toimivat) osuus ei kohoa korkeaksi parhaassa työiässä olevien keskuudessakaan, vaan jää 35-44-vuotiaiden ikäryhmässäkin 30 prosenttiin. 1990-luvun alkuun verrattuna työllisten osuus on pudonnut erityisen voimakkaasti nuorimmissa ikäryhmissä. Häirta-asteen omaavien miesten työllisyys on viime vuosina ollut hieman korkeampi kuin naisten. Ero on kuitenkin selvästi pienempi kuin 1990-luvun alussa. Lamavuosina ero supistui häirta-asteen omaavien miesten työllisyyden heiketessä naisia jyrkemmin.

## VAMMAISETUUKSIEN SAAJIEN TOIMEENTULO

### 1. Selvityksen tarkoitus, määritelmät ja tutkimusaineisto

Tämän selvityksen tarkoitus on lyhyesti kuvata vammaisten toimeentuloa sekä siinä viime aikoina tapahtuneita muutoksia. Selvityksen kannalta keskeinen kysymys on vammaisuuden määrittely tutkimusaineistossa. Ihannetapauksessa ryhmän määrittely olisi otettu huomioon jo tiedonkeruuta suunniteltaessa. Tätä selvitystä varten tällaista aineistoa ei kuitenkaan ollut saatavilla. Uuden erillisen aineiston kerääminen veisi runsaasti aikaa ja resursseja ja vaatisi täten huomattavan rahoituksen.

Kotitalouksien tuloista ja tulonmuodostuksesta saadaan vuosittain tietoa Tilastokeskuksen tulonjakotilastosta. Kotitalouksien ja niiden eri jäsenten tulot on tulonjakoaineistossa tarkasti eritelty. Tämä mahdollistaa vammaisetuuksien ja muiden selvityksen kannalta kiinnostavien toimentuloturvaetuuksien saajien tarkastelun erikseen. Lisäksi aineistoon kuuluviin verotietoihin sisältyy invalidivähennyksen laskemista varten tieto haitta-asteesta. Jatkossa näihin kaikkiin viitataan lyhyesti vammaisetuuksina, vaikka jokin tarkasteluissa käytetty toimentuloturvaetus ei ole varsinainen vammaisetuus ja haitta-aste on haittaluokkaan perustuva luokitus, joka oikeuttaa verovähennykseen. Käytettyjä muuttujia kuvataan tarkemmin alla.

Tarkasteltaviin etuuksiin sisältyy runsaasti päällekkäisyyttä. Esimerkiksi työikäisistä eläkkeensaajien hoitotuen saajista käytännössä kaikki ovat työkyvyttömyyseläkkeensaajia. Samoin työkyvyttömyyseläkkeensaajien haitta-asteeksi kirjataan verotuksessa pääsääntöisesti 100 prosentiksi.

Etuuksien saannin käyttöön luokittelukriteerinä liittyy ilmeisiä ongelmia, jotka on syytä pitää mielessä tuloksia tulkittaessa. Etuuksien avulla ei voida vertailla eri vammaisryhmien toimeentuloa. Ei siis ole mahdollista erotella esimerkiksi näkövammaisia omaksi ryhmikseen. Vamman tai sairauden aiheuttaman haitan suuruutta voidaan sen sijaan arvioida verotuksen haitta-aste tiedon avulla.

Eri syistä kaikki vammaiset eivät saa vammaisetuuksia (ns. alikäyttö). Etuuksien saantikriteerit voivat myös ajan myötä muuttua. Voidaan esimerkiksi pohtia kuinka hyvin tukijärjestelmä tunnistaa pitkäaikaistyöttömien mielenterveyshäiriöitä ja onko järjestelmän herkkyys tämän suhteen muuttunut, kun asiaan on kiinnitetty enemmän huomiota. Juuri tämän takia selvityksen otsikossa ei ole viitattu vammaisiin vaan vammaisetuuksien saajiin. Toisaalta on ilmeistä, että vammaisuuden määrittelyn on tutkimusaineistosta riippumatta ongelmallista.

#### 1.1 Tulonjakoaineisto<sup>1</sup> ja sen erityispiirteet

Koska tulonjakotilasto on otostutkimus<sup>2</sup>, rajoittaa tämä pienten erityisryhmien kuten tietyn etuuden saajien tarkastelua. Erityisesti tämä koskee saajaryhmien luokittelua edelleen. Tu-

<sup>1</sup> Esimerkiksi vuoden 2003 otoksessa oli 11 200 kotitaloutta, joihin kuului 29 070 henkilöä (ml. lapset)

lostojen luotettavuutta voidaan arvioida normaaleilla tilastollisilla kriteereillä. Useampien vuosien aineistoista muodostettujen aikasarjojen tarkastelu helpottaa myös tietojen luotettavuuden arviointia. Eri vuosien aineistoja voidaan myös yhdistää analyyseissä ("pooled data").

Tulonjakotutkimuksen perusjoukkoon eivät kuulu laitoksissa asuvat henkilöt. Tällä on merkitystä niiden etuuksien osalta, joita maksetaan laitoksissa asuville henkilöille. Laitoksissa asuvien henkilöiden toimeentulon arviointi tulojen perusteella olisi joka tapauksessa erityisen pulmallista, koska laitoshoidossa etuuden taso voi olla alhaisempi (kansaneläke) ja laitoshoidossa olevalta peritään hoitomaksua samalla kun itse hoitoon sisältyy erilaisia palveluita ja etuja, joista kotona asuva vastaa itse.

Tulonjakoaineisto mahdollistaa etuuden saajien toimeentulon arvioinnin kotitalouden tulojen perusteella. Esimerkiksi pientä työkyvyttömyyseläkettä saava saattaa asua yhdessä hyvä-tuloisen puolison kanssa, jolloin kotitalous saattaa olla kohtalaisen hyvin toimeentuleva. Tässä selvityksessä etuuden saajien toimeentuloa arvioidaan pääsääntöisesti kotitalouden tulojen kautta. Valintaa voidaan perustella myös siksi, että etuuksien saajien henkilökohtaisista (etuus)tuloista on olemassa tietoa jo normaaleissa tilastojulkaisuissa (esim. työkyvyttömyyseläkkeensaajat).

Kun toimeentuloa arvioidaan kotitalouden tulojen kautta oletetaan, että kotitalouden jäsenet jakavat tulot enemmän tai vähemmän tasaisesti keskenään. Kyseessä on tulonjakotutkimuksessa tehtävä "standardioletus", jonka rajoitteet on hyvä muistaa. Henkilön toimeentuloon vaikuttavat siis omien tulojen ja maksettujen verojen lisäksi kotitalouden muiden jäsenten tulot ja näiden maksamat verot. Viime kädessä toimeentuloa arvioidaan kotitalouden kokoon suhteutetuilla käytettävissä olevilla tuloilla (kulutusyksikköä kohti lasketut käytettävissä olevat tulot). Jakamalla tulot kulutusyksiköillä pyritään tekemään eri kokoisten kotitalouksien tulot paremmin vertailukelpoisiksi. Eri kulutusyksikköasteikoista tässä on käytetty niin sanottua modifioitua OECD-asteikkoa. Nykyisin asteikkoa käyttävät muun muassa Tilastokeskus sekä EU sosiaali-indikaattorien seurannassa.<sup>3</sup> Käytettävissä olevat tulot sisältävät kotitalouksien saamat palkka-, yrittäjä- ja pääomatulot (ns. tuotannon tekijätulot), joihin on lisätty kotitalouksien saamat eri tulonsiirrot ja vähennetty kotitalouksien maksamat välittömät verot ja vakuutetun sosiaalivakuutusmaksut. Tulokäsitteeseen sisältyy myös joitain laskennallisia eriä, joista merkittävin on laskennallinen asuntotulo omistusasunnossa asuvalle.<sup>4</sup> Koska tulonmuodostus on aineistossa eriteltävissä yksityiskohtaisesti, voidaan sillä tarkastella myös tulojen rakennetta ja jopa yksittäisten etuuksien merkitystä kotitalouksien toimeentulolle.

Vaikka toimeentuloa pääsääntöisesti arvioidaan kotitalouden tulojen kautta, tarkasteluyksikkönä pidetään kuitenkin etuuden saajaa. Tämä merkitsee, että esimerkiksi kaksi samassa kotitaloudessa asuvaa henkilöä edustaa kahta havaintoa.

---

<sup>2</sup> Esimerkiksi vuoden 2003 otoksessa oli 11 200 kotitaloutta, joihin kuului 29 070 henkilöä (ml. lapset)

<sup>3</sup> Modifioidun OECD-skaalan mukaan ensimmäinen aikuinen saa suhdeluvun 1, muille aikuisille suhdeluku on 0.5 ja lapsille suhdeluku on 0.3. Kotitalouden kulutusyksiköiden lukumäärä saadaan: ((Aikuisia-1)\*0.5). Ks. Tilastokeskus (2005). Ikäraajat: Lapset = ikä 0-13, aikuiset ikä >= 14.

<sup>4</sup> Asuntotuloa voi perustella sillä, että kotitalouden asumismenot jäävät pienemmäksi kuin vastaavassa asunnossa vuokralla asuessa. Vaihtoehtoinen tapa on ajatella tilannetta, jossa kotitalous asuisi vuokralla ja olisi sijoittanut nyt asuntoon sidotun pääoman. Tämän sijoitetun pääoman tuotto näkyisi kotitalouden tulona. Asuntotuloa laskettaessa bruttoasuntotulosta vähennetään mm. yhtiövastike asuntolainojen korot sekä arvio asunnon kulumisesta. Käytännössä asuntotulon määrittelyyn sisältyy lukuisia ongelmia. Suhteellisesti asuntotulon merkitys on suurin vanhuuseläkeläisillä, joista huomattava osa asuu velattomissa omistusasunnoissa.

Tulonjakoaineisto sisältää samoilla menetelmillä ja periaatteilla kerätyt tulotiedot sekä tarkastelun kohderyhmälle (vammaisuuksien saajat) että muille kotitalouksille. Tällä tavoin vammaisuuksien saajien toimeentuloa voidaan verrata muihin ryhmiin. Eri ryhmiä koskevien erillisselvitysten ongelmana on usein tietojen rajallinen vertailtavuus muihin lähteisiin. Erillisselvityksessä tulotiedot on saatettu kerätä haastatteluin tai rekistereistä poimitut tulotiedot sisältävät esimerkiksi vain veronalaiset tulot. Näin saatuja tulotietoja saatetaan sitten verrata muista tietolähteistä saataviin tulotietoihin muulle väestölle, vaikka tietojen keruuta-voissa on huomattavia eroja. Tätä ongelmaa tulonjakoaineistossa ei ole.

Pelkät tulot saattavat antaa toimeentulosta varsin puutteellisen kuvan. Vammaisen terveydenhuoltomenot voivat olla normaalia suurempia. Vammaisuuteen voi liittyä myös muita erityiskustannuksia, jotka vaikuttavat kotitalouden toimeentuloon. Mikäli kotitalous on saanut hoitotukea erityisten kustannusten takia, korostuu tämä ongelma entisestään. Hoitotuki näkyy kotitalouden tuloja kasvattavana tuloeränä, mutta hoitotuen perusteena olevat erityiskustannukset eivät. Eräs mahdollinen tietolähde erityiskustannusten arvioinnissa olisi kulutustutkimus, mutta tämän mahdollisuuden selvittäminen jää tämän selvityksen ulkopuolelle.

Pelkkien tulojen lisäksi tulonjakoaineisto sisältää runsaasti muuta tietoa. Tämän selvityksen kannalta ehkä mielenkiintoisinta on haitta-asteen omaavien henkilöiden työllisyyden tarkastelu. Aineisto sisältää haastattelussa kerätyt tiedot kunkin henkilön toiminnasta vuoden aikana sekä näiden pohjalta muodostettuja muuttujia (sosioekonomien asema).<sup>5</sup> Aineisto sisältää myös tietoa kotitalouden asumisesta ja asumismenoista, kotitalouden veloista ja verallisuudesta (verotustiedot) sekä sairausvakuutuksen korvauksista ja niihin oikeuttavista kustannuksista. Uusimmissa aineistossa on myös kotitalouden (kohdehenkilö) oma arvio siitä, onko sillä ja kuinka usein ollut ongelmia laskujen maksussa tai lainojen lyhennyksissä. Mukana ovat tietysti tavanomaiset taustamuuttujat (ikä, sukupuoli, koulutusaste ja koulutusala, aluemuuttujat) sekä kotitalouden rakennetta kuvaavat tiedot. Tässä selvityksessä ei luonnollisesti pystytä hyödyntämään kaikkia aineiston tarjoamia selvitysmahdollisuuksia. Lähinnä niihin viitataan esimerkkinä aineiston tarjoamista lisäselvitysmahdollisuuksista.

## 1.2 Tarkastelussa käytetyt vammaismuuttujat

### Työkyvyttömyyseläke (työeläke ja/tai kansaneläke)

Vanhuuseläkeiässä työkyvyttömyyseläke muuttuu vanhuuseläkkeeksi. Aineistosta ei voi erottaa niitä vanhuuseläkkeensaajia, jotka siirtyivät vanhuuseläkkeelle työkyvyttömyyseläkkeeltä. Tämä rajaa tämän etuuden perusteella tapahtuvan tarkastelun ulkopuolelle vanhuuseläkeikäisen väestön, vaikka he olisivat siirtyneet vanhuuseläkkeelle työkyvyttömyyseläkkeeltä. Yleisestä käytännöstä poiketen työkyvyttömyyseläkkeen saajiksi ei tässä ole luokiteltu yksilöllisen varhaiseläkkeen saajia, koska eläkkeen saantiperusteet poikkeavat oleellisesti varsinaisista työkyvyttömyyseläkkeistä. Yksilöllisen varhaiseläkkeen saajat on siis rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Sen sijaan sekä kuntoutustuen (määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen) että osatyökyvyttömyyseläkkeensaajat (työeläke) ovat tarkastelussa mukana.

### Vammaistuki

Vammaistukea maksetaan 16 - 64-vuotiaille vammaisille, jotta heidän olisi helpompi selviy-

<sup>5</sup> Toimintatiedot on kerätty kuukausien lukumääränä eri toiminnassa vuoden aikana (esim. palkansaajana, yrittäjänä, eläkkeellä, opiskelijana, työttömänä). Vuoden aikana työllisiltä on kysytty myös tieto ammatista (2-numerotaso), toimialasta sekä työnantajasektorista



tyä jokapäiväisessä elämässä, työssä ja opiskelussa. Se on tarkoitettu taloudelliseksi korvaukseksi, kun sairaus tai vamma aiheuttaa hakijalle haittaa, avuntarvetta, palvelusten tarvetta ja erityiskustannuksia. Kansaneläkelaitos voi myöntää vammaistukea, jos sairaus tai vamma heikentää henkilön toimintakykyä olennaisesti vähintään vuoden ajan yhtäjaksoisesti. Tarkasteluun on otettu mukaan vain varsinaista vammaistukea saaneet henkilöt ts. ruokavaliokorvausta saaneet henkilöt eivät ole mukana.

### **Eläkkeensaajien hoitotuki**

Eläkkeensaajien hoitotuen avulla tuetaan sairaan tai vammaisen eläkkeensaajan kotona asumista ja siellä tapahtuvaa hoitoa sekä korvataan sairaudesta tai vammaisuudesta aiheutuvia erityiskustannuksia.

### **Lapsen hoitotuki**

Lapsen hoitotukea maksetaan alle 16-vuotiaalle Suomessa asuvalle lapselle, joka sairauden tai vamman johdosta on vähintään kuuden kuukauden ajan hoidon ja kuntoutuksen tarpeessa siinä määrin, että siitä aiheutuu perheelle erityistä taloudellista tai muuta rasitusta.

### **Haitta-aste**

Haitta-aste tieto perustuu verohallituksen verotietokannan tietoihin. Haitta-aste (”invalidiprocentti”) lasketaan haittaluokasta siten, että yksi haittaluokka vastaa 5 prosenttiyksikköä. Invalidivähennys myönnetään näin lasketun prosentiosuuden mukaisena osuutena täydestä määrästä. Jos prosentti on alle 30 vähennystä ei nykyisin enää myönnetä. Verotuksen siirtymäsäännöksen perusteella myös alhaisemman haitta-asteen omaavat henkilöt ovat oikeutettuja vähennykseen, jos heillä on ollut oikeus vähennykseen aikaisemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaan. Aineisto sisältää siis jonkin verran henkilöitä, joiden haitta-aste on alle 30 prosenttia. Siirtymäsäännöksen piirissä olevan väestön osuus luonnollisesti laskee tarkastelujaksolla, joka sinällään aavistuksen muuttaa haitta-asteiden jakaumaa.<sup>6</sup>

Pakolliseen eläketurvaan perustuvaa työkyvyttömyyseläkettä saaneiden haitta-aste katsotaan ilman eri selvitystä 100 prosentiksi. Osatyökyvyttömyyseläkkeen haitta-aste on 50 prosenttia ellei sitä eri selvityksen perusteella katsota suuremmaksi. Työkyvyttömyyseläkkeen saajan siirtyessä vanhuuseläkkeelle säilyvät eläkkeensaajan työkyvyttömyyseläkkeeseen perustuvat vähennysoikeudet ennallaan ilman, että eri selvitystä vaaditaan. Haitta-aste tietoa ei yleensä ole lapsilla ellei näillä ole veronalaisia tuloja. Haitta-aste tietoon liittyy myös muita erityispiirteitä, jotka on hyvä ottaa huomioon selvityksen tuloksia arvioitaessa. Esimerkiksi vuoden 2003 tulonjakoaineistossa noin joka neljännellä vammaistukea saaneella henkilöllä ei ollut haitta-astetietoa. Vuosina 2000 - 2002 tämä osuus oli jopa noin kolmannes. Muiden kuin työkyvyttömyyseläkkeiden saajien osalta toimintakyvyn alentumisen kirjautuminen haitta-astetiedon kautta voi siis vaihdella eri tekijöistä riippuen.

Haitta-aste ja tästä seuraava oikeus invalidivähennykseen ei vielä merkitse, että henkilö voisi hyödyntää vähennystä. Kunnallisverotuksen invalidivähennys myönnetään enintään muun puhtaan ansiotulo kuin eläketulon suuruisena (vähennys tulosta). Täten pelkkää eläketuloa saava henkilö ei ole oikeutettu vähennykseen. Valtionverotuksen invalidivähennyksessä tätä rajoitusta ei ole, joten myös pelkkää eläketuloa saava on oikeutettu vähennykseen,

<sup>6</sup> Vaikutus on kuitenkin hyvin pieni. Vuonna 1990 haitta-asteen omaavista alle 30 prosentin haitta-aste oli runsaalla 4 prosentilla. Vuonna 2003 osuus oli vajaat 3 prosenttia.

joka tehdään valtiolle ansiotulosta suoritettavasta verosta. Vähennyksen hyödyntäminen edellyttää kuitenkin, että henkilö verotettavat tulot ovat niin suuret, että hänelle on määrätty tuloveroa maksettavaksi. Valtionverotuksen invalidivähennyksen voi siirtää puolisoitten kesken, mikäli omat tuloverot eivät riitä vähennyksen täysimääräiseen hyödyntämiseen. Tässä selvityksessä haitta-aste tiedosta ollaan kiinnostuneita lähinnä henkilön toimintakyvyn kuvaajana. Tämän takia varsinaisen vähennyksen suuruudella on merkitystä lähinnä toimeentuloon vaikuttavana tekijänä.

### **Muista etuuksista**

Tulonjakoaineisto mahdollistaisi myös liikenne- tapaturma ja –sotilasvammaetuuksien sekä potilasvakuutuksen perusteella (veronalaista) etuutta saaneiden toimeentulon tarkastelun. Näiden etuuksien saajien tarkastelu rajataan kuitenkin tämän selvityksen ulkopuolelle. Tarkastelua ei myöskään uloteta kuntoutustukea (työkyvyttömyyseläke) lukuun ottamatta muihin, varsinaisiin kuntoutusetuuksiin.

## **1.3 Tarkastelujakso**

Selvitystä varten on käytettävissä tulonjakotilaston palveluaineistot vuosilta 1989-2003. Vuosi 2003 on tätä kirjoitettaessa viimeisin vuosi, jolta tulonjakotilaston lopulliset tiedot ovat käytettävissä.<sup>7</sup> Osa analyyseistä tehdään vain tuoreimman tilastovuoden aineistolla tai otoskoon pienuuden takia viimeisimpien vuosien yhdistetyllä aineistolla (vuosien 2000-2003 yhdistetty aineisto). Aikasarjatarkastelut pyritään tekemään vuosille 1990-2003, mutta tietosisällön muutosten takia se ei aina ole mahdollista. Tuloksia ei välttämättä raportoida kaikilta vuosilta.

## **1.4 Ikärajaus**

Vammaisuuksien saannissa ikääntyneet ja erityisesti vanhuuseläkeikäiset<sup>8</sup> etuuksien saajat saattavat poiketa oleellisesti nuorempien ikäryhmien vammaisuuksien saajista. Vanhimmissa ikäryhmissä etuudet muuttuvat yhä yleisemmiksi ikääntymiseen myötä. Esimerkiksi haitta-asteen omaavien osuus alkaa kasvaa 50 ikävuoden jälkeen. Vuonna 2003 jo lähes 40 prosentilla 65 - 69-vuotiaista oli haitta-astetieto verotuksessa eli haitta-aste oli (pääsääntöisesti) vähintään 30 prosenttia (osuus kotitalousväestöstä, pl. laitospöytä). Tämän selvitys painottuu on työkäisiin vammaisuuksien saajiin. Vanhuuseläkeikäisiä ei kuitenkaan kategorisesti haluta raja tarkastelun ulkopuolelle, vaan rajaus vaihtelee tarkastelusta riippuen. Tämä korostaa ikämuuttujan merkitystä tarkasteluissa, sillä erityisesti nuoremmassa ikäluokissa etuuksien saajien toimeentulo suhteessa muihin samanikäisiin saattaa oleellisesti poiketa vanhemmista ikäluokista.

<sup>7</sup> Tilastokeskus julkaisi joulukuussa 2005 vuoden 2004 tulonjaon ennakkotilaston. Tilasto sisältää alustavia tietoja keskeisistä tulonjakoindikaattoreista. Vuoden 2004 tulonjaon palvelutiedosto valmistuu touko-kesäkuun vaiheessa 2006.

<sup>8</sup> Tässä vanhuuseläkkeen ikärajana pidetään 65 vuotta.

## 1.5 Tarkastelun rakenne

Tarkastelun aluksi vertaillaan eri vammaisetuuksien saajien toimeentuloa. Tällöin ei kiinnitetä huomiota eri etuuksien eikä niiden saajien erityispiirteisiin. Rinnakkaistarkastelun jälkeen siirrytään eri etuuksien saajien erilliseen tarkasteluun, jossa voidaan paremmin ottaa huomioon etuuden ja saajaryhmän erityispiirteet. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös haitta-asteen omaavien työllisyyttä ja sen kehitystä.

Havainnollisuuden takia tarkastelun tulokset esitetään lähinnä kuvioina. Kuvioiden käytöllä pyritään välttämään myös se, että otosaineistosta laskettuja tunnuslukuja tulkittaisiin liian ”tarkasti” ja unohtettaisiin tuloksiin sisältyvä tilastollinen epävarmuus. Tavanomaisten ristiintaulukointien lisäksi aineistoa analysoitiin myös monimuuttujamenetelmillä. Monimuuttujamenetelmillä saatuihin tuloksiin viitataan tekstissä, mutta tuloksia ei tarkemmin raportoida. Taulukointien ja monimuuttuja-analyysien tuloksia voi tiedustella selvityksen laati-jalta.

## 1.6 Otokoot

Otoskoon pienuus rajoittaa helposti erityisryhmien tarkastelua tulonjakoaineiston tyypisissä otostutkimuksissa. Taulukossa 1 on esitetty tarkastelun kohteena olevien etuuksien saajien lukumäärä eri vuosien otoksissa. Otoksoon pienuus näyttäisi aiheuttavan suurimmat ongelmat vammaistuen saajien tarkastelussa. Muissa saajaryhmissä otoskoon aiheuttamat ongelmat eivät ole yhtä suuria. Sekä työkyvyttömyyseläkkeen että invalidivähennyksen oikeutettujen kohdalla tarve ryhmän jaotteluun edelleen eri taustamuuttujien suhteen on erityisen suuri.

**Taulukko 1. Etuuksien saajien lukumäärä vuosien 1990, 1995, 2000 - 2003 otoksissa**

	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Työkyvyttömyyseläke (työ- tai kansaneläke), pl. yksilöllinen varhaiseläke	1369	1226	1114	1084	1118	1165
Vammaistuki	70	53	79	67	63	76
Eläkkeensaaja hoitotuki	626	402	425	469	460	483
Haitta-aste (vähintään 30%*, verottajan tieto)	3700	2459	2558	2535	2577	2763
Lapsen hoitotuki	244	275	344	381	322	356

\* Siirtymäsäännöksen perusteella oikeutetut > 0 %

## 2. Eri vammaisetuuksien toimeentulon vertailu

### 2.1 Keskimääräinen tulotaso ja tulokehitys

Kuviossa 1 on tarkasteltu eri vammaisetuuksien saajien keskimääräistä tulotasoa ja reaalista tulokehitystä vuosina 1990-2003. Vertailutietona on esitetty myös kaikkien kotitalouksien keskitulojen kehitys. Taulukossa 2 on havainnollisuuden vuoksi esitetty etuuden saajien kotitalouksien tulojen suhde kaikkien kotitalouksien keskiarvoon. Toimeentuloa on siis tarkasteltu saajan kotitalouden käytettävissä olevien vuositulojen kautta.

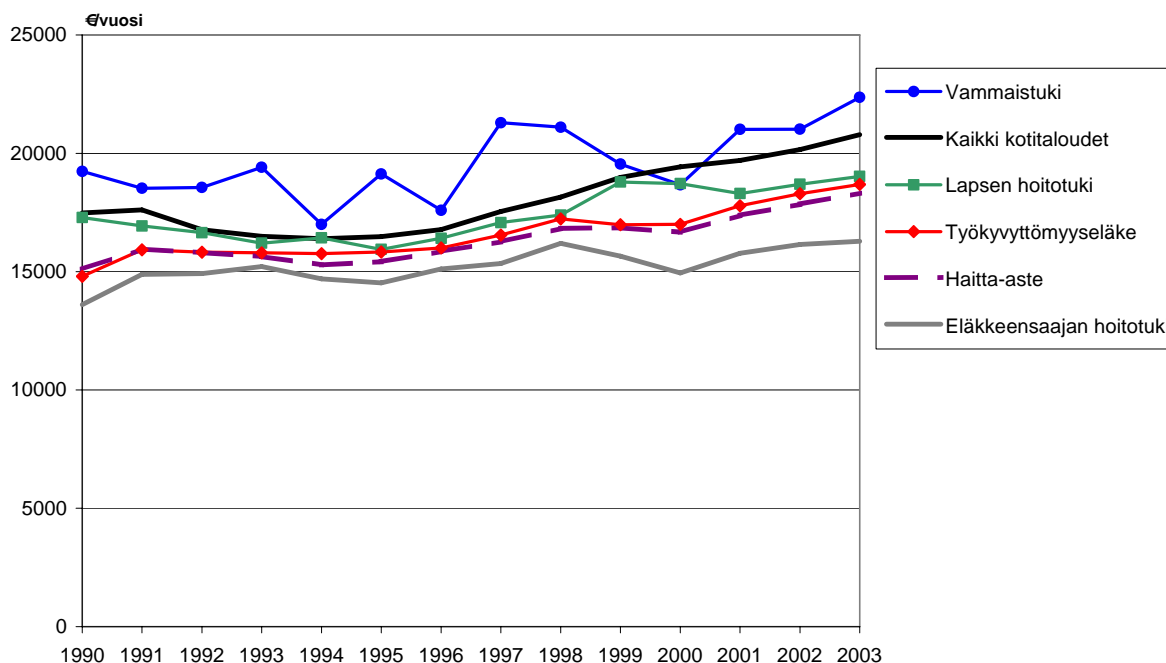
Kuviosta 1 voidaan havaita, että vammaisetuuksien saajien kotitalouksien keskimääräinen tulotaso on pääsääntöisesti matalampi kuin kotitalouksilla keskimäärin. Sinällään tulos ei ole yllättävä ja vastaavaan tulokseen päädyttäisiin useimpien muiden toimeentuloturva-etuuksien saajien kohdalla. Mielenkiintoisen poikkeuksen muodostavat vammaistuen saajat, joiden tulotaso näyttäisi hieman keskimääräistä korkeammalta. Vammaistukea, samoin kuin eläkkeensaajien hoitotukea ja lapsen hoitotukea, voidaan maksaa erityiskustannusten vuoksi. Tulotarkastelu ei tuo esiin erityiskustannusten vaikutusta kotitalouksien toimeentuloon.

Tarkastelujaksolla kotitalouksien keskimääräiset reaalitytulot ovat kasvaneet kaikissa tarkastelluissa etuuden saajaryhmissä. Vertailua kaikkien kotitalouksien keskimääräiseen tulotasoon hankaloittaa tarkastelujaksolla 1990-luvun syvä lama. Monien toimeentuloturva-etuuksia saavien ryhmien suhteellinen tulotaso nousi tällöin poikkeuksellisen korkeaksi, koska suurtyöttömyys laski kotitalouksien keskimääräistä tulotasoa. 1990-luvun jälkipuoliskolla etuuden saajien tulotaso palautui taas lähelle lamaa edeltänyttä tasoa. 2000-luvulla suhteellinen tulokehitys on ollut melko tasaista. Kuten edellä havaittiin (taulukko 1) vammaistuen saajia on otoksessa suhteellisen vähän. Tämä selittää vammaistuen saajien tulokehityksessä havaittavat luultavammin satunnaisvaihtelusta johtuvat heilahtelut. Lapsen hoitotuen saajien viimeaikainen tulokehitys näyttäisi kuitenkin olleen hieman yleistä tulokehitystä hitaampaa.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Etuuden saajien tulokehitystä on taulukossa 2 verrattu kotitalouksien keskimääräiseen tulokehitykseen. Kotitalouksien keskimääräisiä tuloja kasvattavat tällöin esimerkiksi kaikkein suurituloisimmille kohdistuvat pääomatulot. Tulonjaon muuttuessa nopeasti voi keskimääräisten tulojen kehitys kuvata heikosti keskituloisen väestön tulokehitystä. Muun muassa tämän takia suhteellisen pienituloisuutta mitataan yleensä vertaamalla tuloja kotitalouksien mediaanituloihin (köyhyysraja esim. 60 % mediaanitulosta).

**Kuvio 1. Vammaisetuksia saavien henkilöiden kotitalouksien keskimääräiset kulutusyksikköä kohti lasketut käytettävissä olevat tulot vuosina 1990 - 2003, vuoden 2003 hinnoin**



Lähde: STM/Kirjoittajan laskelmat tulonjakotilaston palvelutiedostosta (jatkossa ei erillistä viitasta, mikäli lähde sama). Vuosien 1990-1994 tiedot eivät täysin vertailukelpoisia vuosien 1995-2003 kanssa

**Taulukko 2. Vammaisetuksien saajien tulotaso suhteessa kaikkien kotitalouksien keskimääräiseen tulotasoon (100) vuosina 1990, 1995 ja 2000 - 2003. Kotitalouden keskimääräiset kulutusyksikköä kohti lasketut käytettävissä olevat tulot**

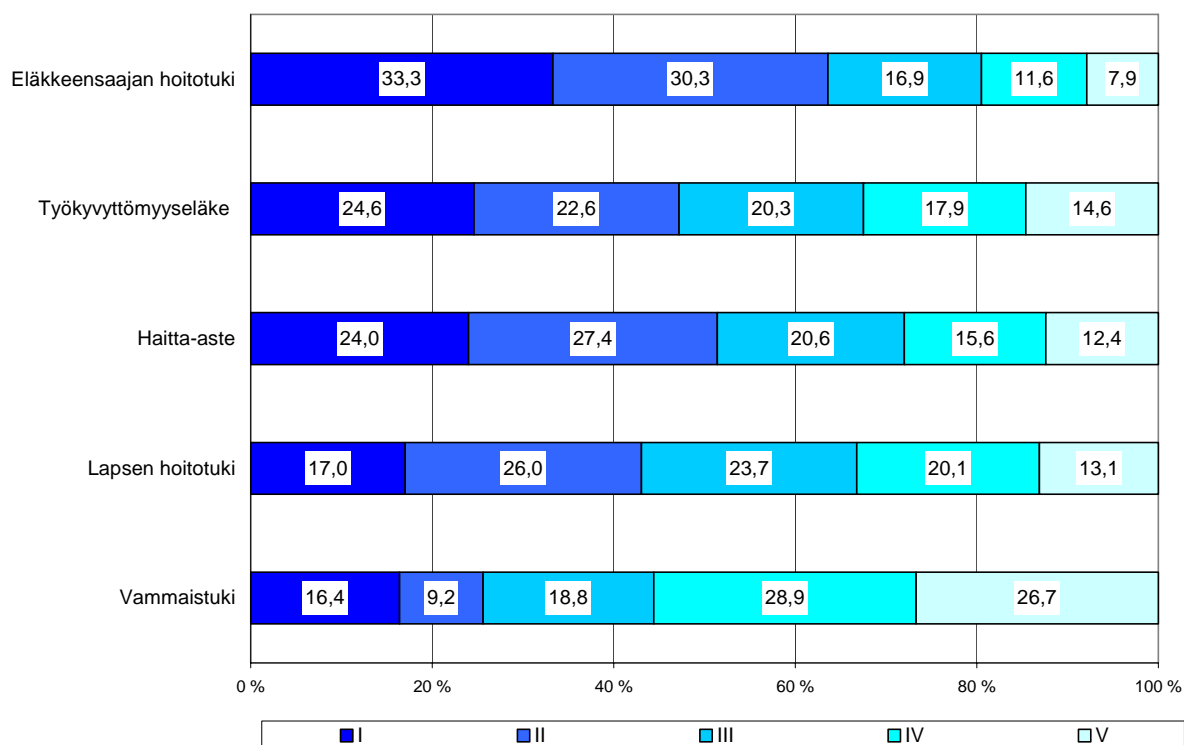
	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Työkyvyttömyyseläke	85	96	87	90	91	90
Vammaistuki	110	116	96	107	104	108
Eläkkeensaaja hoitotuki	78	88	77	80	80	78
Haitta-aste	86	94	86	88	89	88
Lapsen hoitotuki	99	97	96	93	93	91
Kaikki kotitaloudet	100	100	100	100	100	100

Vammaisetuksien saajatalouksien keskimääräinen tulotaso ei välttämättä kerro paljoa etuuskien saajien sijoittumisesta eri tulotasoille. Sama keskimääräinen tulotaso voidaan saavuttaa etuuskien saajien keskittymisellä keskiarvon lähelle tai jakautumalla suhteellisen tasaisesti eri puolille tulojakaumaa ja keskiarvoa. Kuviossa on 2 on esitetty vammaisetuuk-

sien jakautuminen eri tuloviidenneksiin. Pienituloisin viidennes väestöstä sijoittuu ensimmäiseen (I) tuloviidennekseen ja suurituloisin viidennes vastaavasti viidenteen tuloviidennekseen (V). Koska erityisesti vammaistuen saajia on otoksessa suhteellisen vähän, on jakautumat laskettu vuosien 2001 - 2003 yhdistetystä aineistosta. Kotitalouden tuloviidennes on tällöin määritelty kotitalouden ko. vuoden tulojen ja ko. vuoden tuloviidennesten tulorajojen mukaan. Kuvion 2 voi lähinnä ajatella kuvaavan etuuksien saajien ”keskimääräistä” sijoittumista tuloviidenneksiin vuosina 2001 - 2003.

Vammaistukea lukuun ottamatta etuuksien saajat keskittyvät hienokseltaan kahteen alimpaan tuloviidennekseen. On kuitenkin vaikea yhdenkään etuuden osalta määritellä tyypillistä etuuden saajan tulotasoa. Eläkkeensaajan hoitotuen saajista tosin kolmasosa sijoittuu alimpaan tuloviidennekseen. Silti eläkkeensaajan hoitotuen saajistakin lähes viidennes yltää kahteen ylimpään tuloviidennekseen. Tulokset heijastavat sekä etuuksien luonnetta että tarkastelun rajausta. Tarkastellut etuudet eivät ole tulovähenteisiä.<sup>10</sup> Varsinaisen etuuden saannin lisäksi saajia ei myöskään rajattu iän tai muun kriteerin perusteella. Täten etuuden saaja on esimerkiksi voinut olla vakaassa asemassa työmarkkinoille ennen vammautumistaan tai vaihtoehtoisesti syntymästään asti vammainen.

**Kuvio 2. Vammaisetuuksien saajien jakautuminen tuloviidenneksiin vuosina 2001 - 2003. Vuosien 2001 - 2003 yhdistetty aineisto.**



Tuloviidennekset on muodostettu kotitalouden kulutusyksikköä kohti lasketun käytettävissä olevan tulon mukaan henkilöiden kesken.

<sup>10</sup> Kansaneläke on tietysti eläkevähenteinen.

## 2.2 Pienituloiset vammaisetuuksien saajat

Vammaisetuuksien saajien keskimääräistä tulotasoa ehkä tärkeämpi kysymys on pienituloisten vammaisetuuksien saajien osuus. Kuviossa 3 on esitetty pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien vammaisetuuksien saajien osuus vuosina 1990 - 2003 (ns. köyhyysaste). Pienituloisuusrajana on käytetty 60 prosenttia kaikkien kotitalouksien kulutusyksikköä kohti lasketusta käytettävissä olevasta mediaanitulosta.

Kuviossa 3 kiinnittyy välittömästi huomio pienituloisten osuuden voimakkaisiin vuosivaihteluihin. Tämä johtunee otantaan liittyvästä satunnaisvaihtelusta, sillä vaihtelu on voimakainta vammaistuen, lapsen hoitotuen ja eläkkeensaajien hoitotuen saajien kohdalla, joissa otoskoot ovat pienimmät (ks. taulukko 1 edellä). Liitekuviossa 1 on esitetty 95 prosentin luottamusväli pienituloisten osuudelle eri etuudensaajaryhmissä sekä koko kotitalousväestölle vuonna 2003.

Toinen seikka, johon huomio kiinnittyy, on lamavuosien poikkeuksellinen tilanne, joka näkyi jo edellä suhteellisen tulokehityksen tarkastelussa. Pienituloisten osuuden kehityksestä saa hyvin erilaisen kuvan riippuen siitä, vertaako tuoreimpia tietoja lamaa edeltävään tilanteeseen (esim. 1990) tai lamavuosiin (esim. 1995).<sup>11</sup>

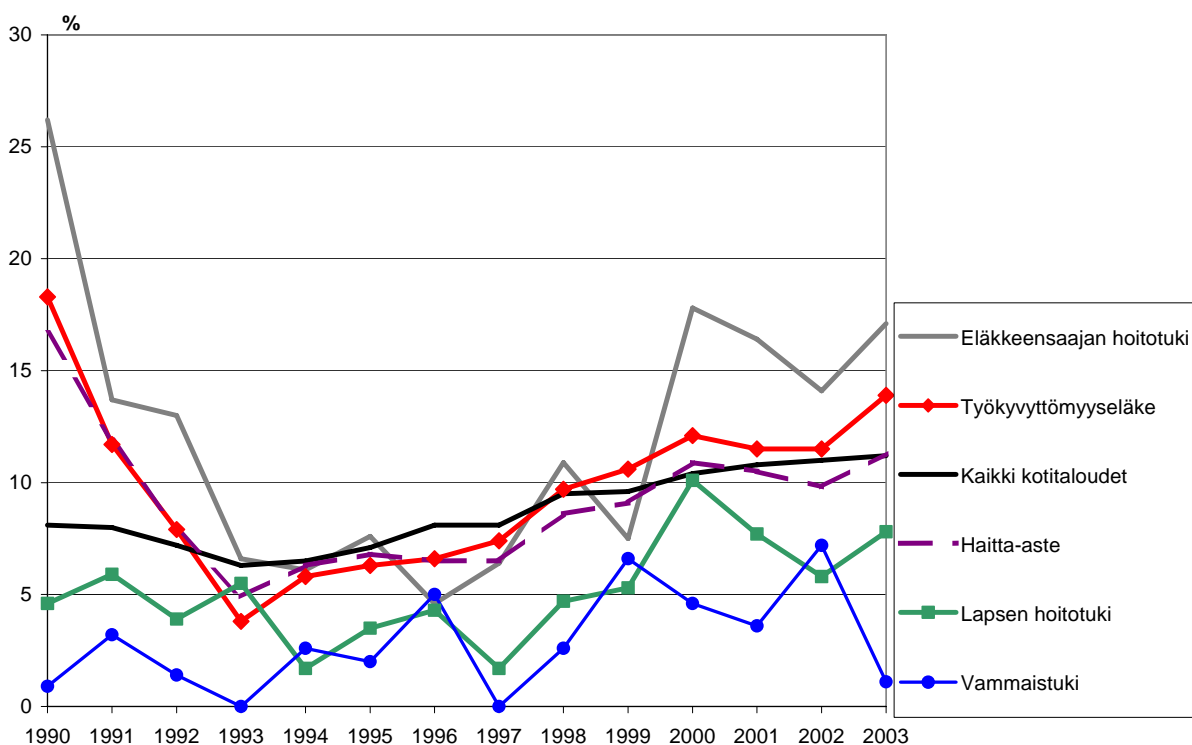
Mikäli yksittäiset vuosivaihtelut jätetään huomiotta, pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien osuus näyttää kehittyneen melko samansuuntaisesti kuin väestössä yleensäkin. Viime vuonna pienituloisten osuus näyttäisi kasvaneen selvimmin eläkkeensaajien hoitotuen ja, hieman lievemmin, työkyvyttömyyseläkkeen saajien joukossa. Myös muissa ryhmissä pienituloisten osuus näyttäisi kasvaneen, mutta osittain voimakkaiden vuosivaihteluiden takia on vaikea sanoa, poikkeako tämä kehitys juurikaan pienituloisuuden kehityksestä väestössä yleensä.

Eläkkeensaajien hoitotuen ja työkyvyttömyyseläkkeen saajat kuuluvat pienituloisiin kotitalouksiin hieman useammin kuin kotitalousväestö (kaikki kotitaloudet) keskimäärin. Pienituloisten osuus on kuitenkin selvästi pienempi kuin tulovähenteisten toimeentuloturvaetuuksien saajilla (vrt. liitekuvio 4).

---

<sup>11</sup> Kotitalouksien tulokehityksessä ja työllisyydessä lama ja siitä toipuminen näkyvät hieman myöhemmin kuin kansantalouden muilla sektoreilla.

**Kuvio 3. Pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien osuus eri vammaisetuuksien saajista vuosina 1990 – 2003**



Pienituloisuusraja 60 prosenttia kaikkien kotitalouksien kulutusyksikköä (modifioitu OECD) kohti lasketusta käytettävissä olevasta mediaanitulosta.

### 2.3 Vammaisetuuksien saajien omat ilmoitukset toimeentulo-ongelmista

Tulotietojen antamaa kuvaa eri vammaisetuuksien saajien toimeentulosta voidaan täydentää kotitalouksien omilla ilmoituksilla ongelmista laskujen maksussa tai velkojen hoidossa. Tulonjakoaineistossa on vuodesta 1998 alkaen ollut kotitalouksien itse raportoima tieto ongelmista laskujen hoidossa.<sup>12</sup>

Samoin kuin pelkkien tulotietojen, niin myös näiden tietojen tulkinta on ongelmallista. Kotitalouksien ja eri väestöryhmien näkemykset kohtuullisesta kulutustasosta saattavat poiketa toisistaan huomattavastikin.<sup>13</sup> Siinä missä toinen kotitalous sopeuttaa kulutuksensa vaatimat-

<sup>12</sup> Tieto kysytty pääsääntöisesti kohdehenkilöltä, jonka kautta kotitalous on tullut poimituksi otokseen. Kyse ei siis välttämättä ole vammaisetuutta saanut henkilö.

<sup>13</sup> Esimerkiksi iäkkäämpien kulustottumukset ja odotukset voivat osittain perustua yleiseen tulotason heidän ollessaan nuorempia. Elintason noustessa erot ikäluokkien odotuksissa voivat siis ikävaikutuksen lisäksi heijastaa kohorttivaikutusta.



tomiin tuloihinsa, voi toinen ylläpitää korkeampaa kulutustaso. Korkeamman kulutustason seurauksena voi kotitaloudella olla ongelmia laskujen hoidossa.

Taulukossa 3 on esitetty niiden vammaisuuksia saaneiden osuus, jotka kuuluvat kotitalouksiin, jotka ovat raportoineet toistuvista ongelmista laskujen maksussa (hyvin usein / usein). Laskujen maksuongelmat näyttäisivät olevan yleisimpiä lapsen hoitotukea saaneiden kotitalouksissa. Tulos saattaa tuntua yllättävältä, sillä edellä kuviossa 3 pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien lasten hoitotuen saajien osuus oli pienempi kuin kotitalousväestössä keskimäärin. Vastaavia tuloksia eri menetelmillä saatujen tulosten välisistä eroista on kuitenkin raportoitu eri tutkimuksissa.<sup>14</sup> Kokonaisuutena vammaisuuksien saajat eivät näytä raportoivan laskujen maksuongelmista kovinkaan paljon useammin kuin kotitaloudet keskimäärin.

**Taulukko 3. Vammaisuuksia saaneet ja kaikki kotitaloudet, jotka raportoineet ”hyvin usein tai usein” ongelmia laskujen maksussa, % kotitalouksista vuosina 2000 - 2003**

	2000	2001	2002	2003
Työkyvyttömyyseläke	8,1	4,2	6,1	7,8
Vammaistuki	10,7	5,6	5,3	4,7
Eläkkeensaajan hoitotuki	4,1	2,1	2,3	6,1
Haitta-aste	4,9	3,0	3,7	4,4
Lapsen hoitotuki	10,6	7,9	9,1	8,5
Kaikki kotitaloudet	7,5	6,5	5,4	5,6

Myös taulukon 3 osuuksiin sisältyy huomattava tilastollinen epävarmuus. Erityisesti tämä koskee vammais- ja hoitotukien saajia. Samasta syystä eri vuosien osuuksista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä muutoksen suunnasta. Eri vuosien tiedot onkin esitetty tässä lähinnä kuvaamaan (luultavasti) tilastollista vuosivaihtelua ja helpottamaan tietojen luotettavuuden arviointia. Liitekuviiossa 2 on esitetty 95 prosentin luottamusväli toistuvia laskujen maksuongelmia kokeneiden osuudelle eri etuudensaajaryhmissä vuonna 2003.

Eräs mahdollinen selitys eroihin pienituloisten osuuden ja toistuvia laskujen maksuongelmia raportoineiden osuuden välillä voi liittyä suuriin velanhoitomeneihin, jotka heijastuvat myös laskujen maksuun. Sekä vammaistuen että erityisesti lapsen hoitotuen saajataloudet ovat keski-ikältään (viitehenkilö) muita kotitalouksia nuorempia, jolloin erityisesti asuntolainojen hoitomenot saattavat rasittaa heidän talouttaan muita enemmän. Vammaistuen ja lapsen hoitotuen saajataloudet raportoivatkin muita saajaryhmiä useammin vakavista velanhoitongelmista.

<sup>14</sup> Ks. esimerkiksi Kangas ja Ritakallio 1996

### 3. Etuuskohtaiset tarkastelut

#### 3.1 Työkyvyttömyyseläkkeen saajat

Eläketulot muodostavat odotetusti työkyvyttömyyseläkkeensaajien henkilökohtaisista veronalaisista tuloista valtaosan. Vuonna 2003 eläketulojen osuus oli keskimäärin vajaat 80 prosenttia, kun esimerkiksi pääomatulojen osuus oli 6 prosenttia.<sup>15</sup>

Työkyvyttömyyseläkkeensaajista vain vajaa kolmannes asuu yksin, joten eläketulojen osuus työeläkkeensaajien kotitalouksien bruttotuloista on vähäisempi (taulukko 4). Kansaneläkkeiden merkitys saajatalouksien tulonmuodostuksessa on tarkastelujaksolla supistunut selvästi

**Taulukko 4. Työkyvyttömyyseläkkeensaajien kotitalouksien tulorakenne vuosina 1990, 1995, 2000 ja 2003, % bruttotuloista**

	Ansio- ja omaisuustulot	Työ- ja virkaeläkkeet	Kansaneläkkeet ja niiden lisät*	Muut tulonsiirrot	Bruttotulot	Maksetut tulonsiirrot**
1990	41,2	33,6	16,3	9,0	100,0	-17,9
1995	33,7	43,8	12,7	9,8	100,0	-22,9
2000	39,1	41,4	10,5	9,0	100,0	-20,3
2003	40,7	41,3	9,4	8,6	100,0	-19,2

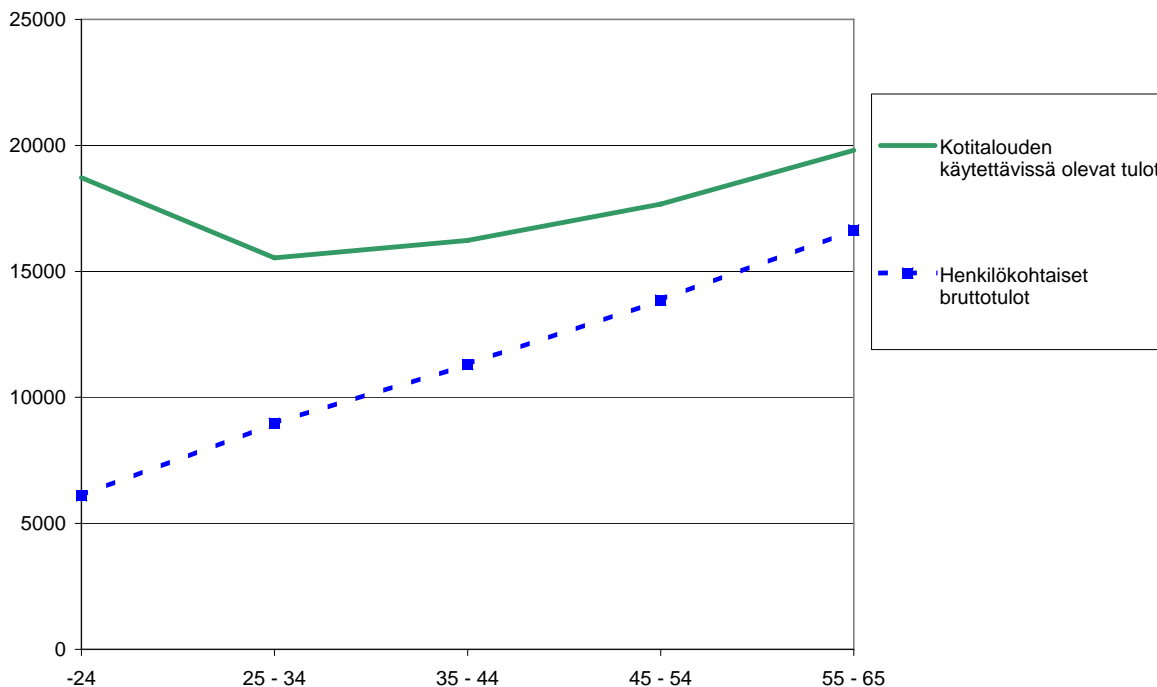
\* Oma kansaneläke ja sen lapsikorotus ja puolisolisät (2000 asti), eläkkeensaajien hoitotuki, eläkkeensaajien asumistuki, rintamalisä ja ylimääräinen rintamalisä. Pl. kansaneläkkeen perhe-eläkkeet, jotka muissa tulonsiirroissa

\*\* Maksetut tulonsiirrot koostuvat kotitalouksien maksamista välittömistä veroista ja vakuutetun sosiaaliturvamaksuista (sairausvakuutusmaksu, pakolliset eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut). Lisäksi tulonjakotilaston maksetut tulonsiirrot sisältävät kotitalouksien maksamat elatusavut.

Työkyvyttömyyseläkkeen saajien henkilökohtaiset veronalaiset bruttotulot kasvavat odotetusti siirryttäessä nuoremista ikäluokista vanhempiin (kuvio 4). Sen sijaan työkyvyttömyyseläkettä saaneiden kotitalouksien tulot laskevat siirryttäessä nuorimmasta ikäluokasta seuraavaksi vanhempaan. Syynä tähän on yksin asuvien osuuden kasvu. 25 - 34-vuotiaiden ikäryhmässä yksinasuvien osuus on jo selvästi suurempi kuin nuorimmassa ikäryhmässä. Kuitenkin selvä enemmistö 25 - 34-vuotiaista työkyvyttömyyseläkkeensaajista saa pelkkää kansaneläkettä (ks. myös Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2004 s.104). Kuvion 4 tulokäsitteet eivät luonnollisestikaan ole vertailukelpoisia. Muun muassa tulovähenteiset toimeentuloturvaetuudet, jotka eivät ole veronalaisia, sekä progressiivinen verotus pienentävät tuloeroja henkilökohtaisista veronalaisista tuloista kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin siirryttäessä. Tästä huolimatta vertailu havainnollistaa myös henkilö- ja kotitaloustarkastelujen välisiä eroja. Etuuden saajien toimeentulosta voidaan saada hyvin erilainen käsitys riippuen siitä, tehdäänkö tulojen tarkastelu henkilö- vai kotitaloustasolla.

<sup>15</sup> Eläketulojen osuutta laskee vuositarkastelussa vuoden aikana eläkkeelle siirtyneet, joiden vuosituloista huomattava osa voi olla muita tuloja. Poikkileikkaustarkastelussa (kuukausitulot) eläketulojen osuus olisi vielä hieman suurempi.

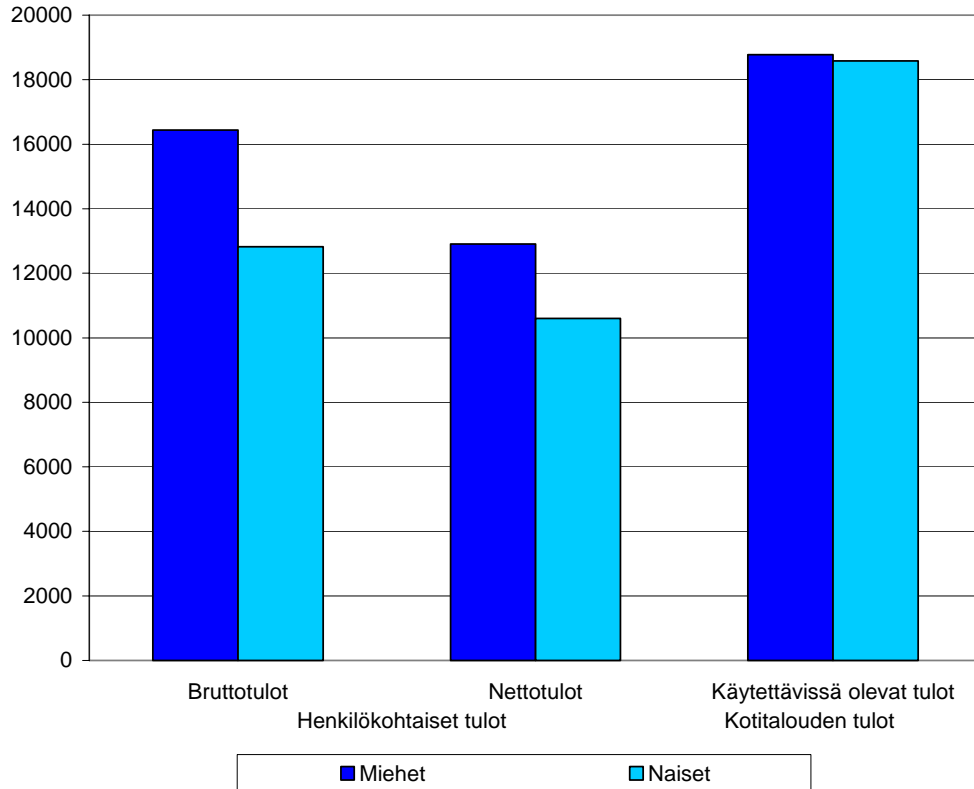
**Kuvio 4. Työkyvyttömyyseläkkeensaajien henkilökohtaiset veronalaiset bruttotulot sekä heidän kotitalouksiensa kulutusyksikköä kohti lasketut käytettävissä olevat tulot ikäluokittain vuonna 2003**



Työkyvyttömyyseläkettä saavat naiset ovat miehiä pienituloisempia, kun tarkastellaan vain henkilökohtaisia (veronalaisia) brutto- tai nettotuloja. Sen sijaan jos tarkastelu tehdään kotitalouden käytettävissä olevien tulojen perusteella, miesten ja naisten tulot ovat yhtä suuret. Tämä selittyy sillä, että työkyvyttömyyseläkettä saavat pienituloiset miehet ovat suurituloisia miehiä useammin yksin asuvia.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Yhteyttä tarkasteltiin yksikertaisen logistisen regressiomallin avulla, jossa työkyvyttömyyseläkkeen saajan yksin asumisen todennäköisyyttä selitettiin iän ja henkilökohtaisten veronalaisen tulojen avulla. Malli ajettiin erikseen miehille ja naisille. Miehillä pienet tulot lisäsivät yksin asumisen todennäköisyyttä. Naisilla taas suuret tulot lisäsivät yksin asumisen todennäköisyyttä.

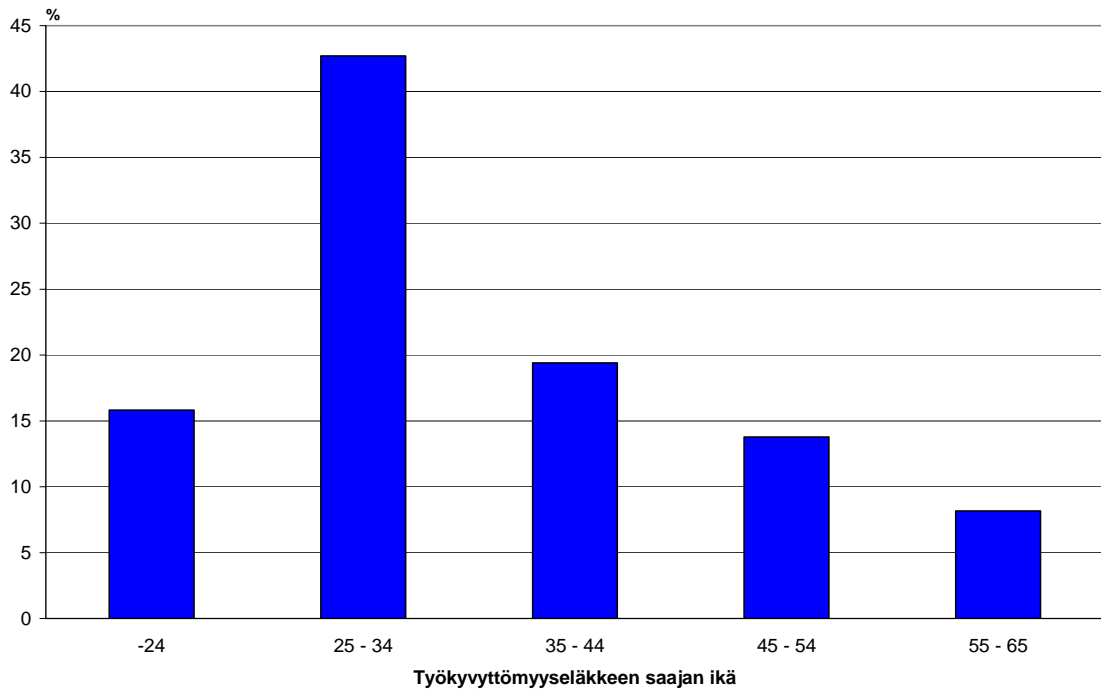
**Kuvio 5.** Työkyvyttömyyseläkkeensaajien henkilökohtaiset veronalaiset brutto- ja nettotulot sekä heidän kotitalouksiensa kulutusyksikköä kohti lasketut käytettävissä olevat tulot sukupuolen mukaan vuonna 2003



Jotta pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien työkyvyttömyyseläkkeensaajien osuutta voitaisiin tarkastella eritellymmin, tarkastelu tehtiin vuosien 2000 - 2003 yhdistetyllä aineistolla. Pienituloisuus määritettiin siis aina kunkin vuoden kriteerin mukaan. Kuten tuloviidenneksiä koskevassa tarkastelussa edellä (kuvio 2), tulosten voidaan tulkita kuvaavan eräänlaista keskiarvoa ao. vuosille. Yhdistelystä huolimatta tuloksiin sisältyy edelleen huomattava tilastollinen epävarmuus. Ikäluokittaisten köyhyysasteiden vaihtelu näyttäisi noudattavan pitkälle kuviossa 3 esitettyjen ikäluokittaisten tulojen vaihtelua (kotitalouden tulot). (Kuvio 6).

Työkyvyttömyyseläkettä saavat miehet näyttäisivät kuuluvan hieman naisia useammin pienituloisiin kotitalouksiin. Odotetusti pienituloisuus oli erityisen yleistä yksin asuvilla. Yksin asuvista miehistä noin puolet oli pienituloisia ja naisistakin noin neljännes.

**Kuvio 6. Pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien osuus työkyvyttömyyseläkkeensaajista ikäluokittain, vuosien 2000 - 2003 yhdistetty aineisto.**



Pienituloisuusraja 60 prosenttia kaikkien kotitalouksien kulutusyksikköä (modifioitu OECD) kohti lasketusta käytettävissä olevasta mediaanitulosta.

### 3.2 Vammaistuen saajat

Kuten jo edellä havaittiin vammaistuen saajien toimeentulon ja siihen vaikuttavien tekijöiden eritellympää tarkastelua vaikeuttaa vammaistuen saajien pieni määrä otoksessa.

Vammaistuen saajien kotitalouksien tulonmuodostuksessa vammaistuen merkitys on muuta tulonmuodostusta täydentävänä etuutena rajallinen. Ansio- ja omaisuustulojen osuus supistui 1990-luvun alun lamavuosina eikä ole tämän jälkeen palannut yhtä suureksi. Vuoden 1995 korkea tulo-osuus johtuu luultavammin pieneen otoskokoan liittyvästä satunnaisvaihtelusta. Sosioekonomiselta asemaltaan opiskelijoiksi luokiteltujen osuus on nykyisin selvästi korkeampi kuin 1990-luvun alussa, mikä osaltaan selittää ansio- ja omaisuustulojen supistuneen merkityksen.

**Taulukko 5. Vammaistuen saajien kotitalouksien tulorakenne vuosina 1990, 1995, 2000 ja 2003, % bruttotuloista**

	Ansio- ja omaisuustulot	Työ- ja virkaeläkkeet	Kansaneläkkeet ja niiden lisät*	Vammais- tuki	Muut tulon- siirrot	Bruttotulot	Maksetut tulon- siirrot**
1990	76,9	4,4	2,1	7,4	9,2	100,0	-22,0
1995	75,9	3,9	2,0	6,1	12,1	100,0	-27,2
2000	62,1	5,1	4,5	6,3	22,0	100,0	-19,0
2003	67,9	7,3	0,5	7,8	16,5	100,0	-19,8

\*Oma kansaneläke ja sen lapsikorotus ja puolisolisät (2000 asti), eläkkeensaajien hoitotuki, eläkkeensaajien asumistuki, rintamalisä ja ylimääräinen rintamalisä. Pl. kansaneläkkeen perhe-eläkkeet, jotka muissa tulonsiirroissa

\*\*Maksetut tulonsiirrot koostuvat kotitalouksien maksamista välittömistä veroista ja vakuutetun sosiaaliturvamaksuista (sairausvakuutusmaksu, pakolliset eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut). Lisäksi tulonjakotilaston maksetut tulonsiirrot sisältävät kotitalouksien maksamat elatusavut.

Erityisvammaistukea saaneiden henkilöiden kotitalouksien käytettävissä olevat tulot näyttävät olevan hieman korkeammat kuin vammaistukea tai korotettua vammaistukea saaneiden kotitalouksien. Koska vammaistuki lasketaan mukaan tuloihin, on tulos varsin odotettava. Se ei välttämättä kerro eri saajaryhmien toimeentuloeroista, sillä erityisvammaistukea voidaan maksaa sairaudesta tai vammasta aiheutuvien erittäin huomattavien erityiskustannusten takia.

Edes useamman vuoden yhdistetyn aineiston (2000-2003) perusteella ei juurikaan voi tehdä johtopäätöksiä pienituloisuuden yleisyydestä vammaistuen eri saajaryhmissä (miehet–naiset, yksin asuvat–muut, vammaistukiluokka). Esimerkiksi miesten ja naisten keskitulojen erot eivät yhtenäkkään vuosista 2000-2003 olleet tilastollisesti merkitseviä. Tämä koskee niin henkilökohtaisia veronalaisia tuloja (brutto/netto) kuin kotitalouden käytettävissä olevia tuloja.<sup>17</sup> Pienituloisuus näyttäisi koskettavan erityisesti yksin asuvia vammaistuen saajia. Aineistosta ei voi havaita tilastollisesti merkittäviä eroja kotitalouksien itse raportoimien maksuengelmin (laskut) esiintymisessä eri saajaryhmissä.

### 3.3 Eläkkeensaajien hoitotuki

Eläkkeensaajien hoituen saajatalouksien tulonmuodostuksessa kansaneläkkeiden osuus on supistunut tarkastelujaksolla selvästi työeläkkeiden merkityksen kasvaessa. Itse hoitotuen osuus on pysynyt melko vakaana.

<sup>17</sup> Vammaistuki ei ole veronalaista tuloa, joten se sisältyy ainoastaan kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin.

**Taulukko 6. Eläkeläisten hoitotuen saajien kotitalouksien tulorakenne vuosina 1990, 1995, 2000 ja 2003, % bruttotuloista**

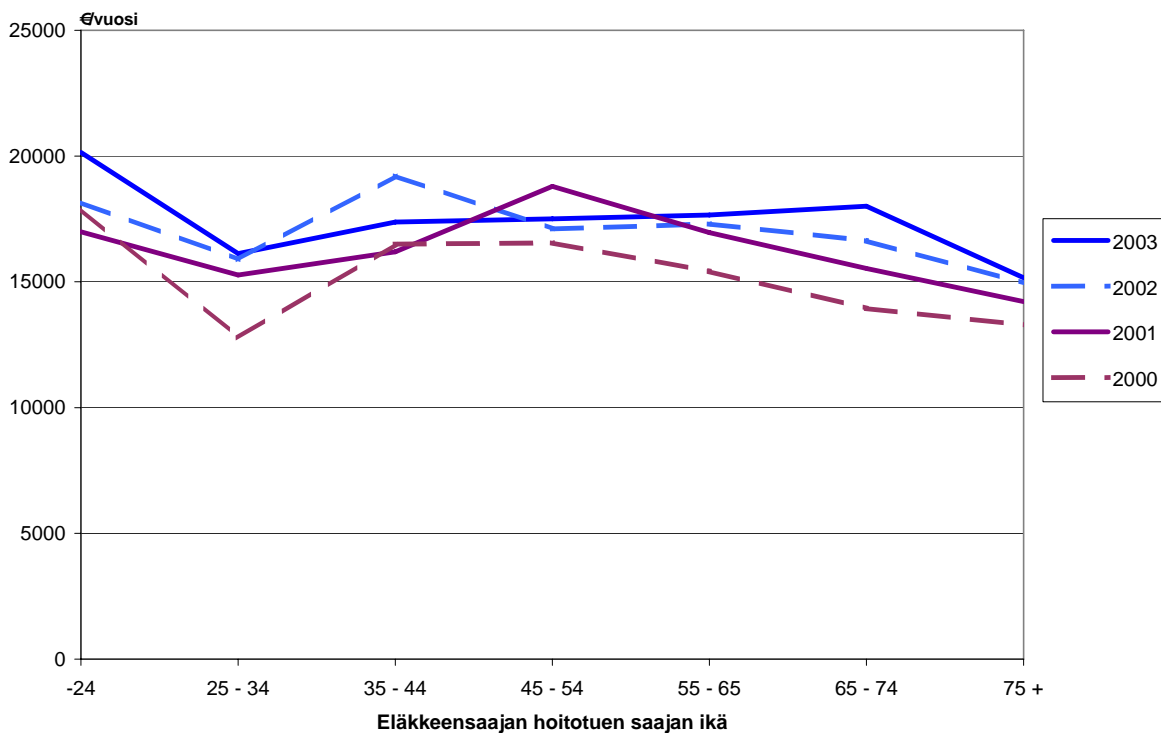
	Ansio- ja omaisuus-tulot	Työ- ja virka-eläkkeet	Kansaneläkkeet ja niiden lisät*		Muut tulonsiirrot	Bruttotulot	Maksetut tulonsiirrot**
			Yhteensä	Eläkkeensaajan hoitotuki			
1990	30,0	29,2	32,6	5,4	8,2	100,0	-14,4
1995	27,2	31,7	28,9	5,2	12,2	100,0	-16,1
2000	28,9	33,9	26,7	5,1	10,5	100,0	-14,4
2003	28,5	39,2	23,5	5,1	8,8	100,0	-13,3

\*Oma kansaneläke ja sen lapsikorotus ja puolisolisät (2000 asti), eläkkeensaajien hoitotuki, eläkkeensaajien asumistuki, rintamalisä ja ylimääräinen rintamalisä. Pl. kansaneläkkeen perhe-eläkkeet, jotka muissa tulonsiirroissa

\*\* Maksetut tulonsiirrot koostuvat kotitalouksien maksamista välittömistä veroista ja vakuutetun sosiaaliturvamaksuista (sairausvakuutusmaksu, pakolliset eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut). Lisäksi tuloajakotilaston maksetut tulonsiirrot sisältävät kotitalouksien maksamat elatusavut.

Nuorimmissa ikäluokissa eläkkeensaajien hoitotuen saajatalouksien ja tuen saajan iän välinen yhteys muistuttaa työkyvyttömyyseläkkeensaajien tilannetta (kuvio 7, vrt. kuvio 4 edellä). Nuorimmassa ikäluokassa kotona vanhempien luona asuvat hoitotuen saajat muodostavat huomattavimman ryhmän, joka näkyy kotitalouksien suhteellisen korkeana tulotasona. Tämän jälkeen kotitalouksien tulot eivät kuitenkaan kasva tasaisesti vanhempiin ikäluokkiin siirryttäessä kuten työkyvyttömyyseläkkeensaajien kohdalla. Kuten eläkkeensaajien kohdalla yleensäkin erottuu vanhin ikäluokka (yli 75-vuotta) muita pienemmillä tuloillaan. Eri vuosien tulot on kuviossa 7 esitetty käyvin hinnoin. Eri vuosien esittämisellä on lähinnä pyritty havainnollistamaan tulo-ikä -profiilin mahdollisesti liittyvää tilastollista vaihtelua. Vuosien 2000 - 2003 perusteella yhteys näyttäisi suhteellisen vakaalta.

**Kuvio 7. Eläkkeensaajan hoitotuen saajien kotitalouksien keskimääräiset kulutusyksikköä kohti lasketut käytettävissä olevat tulot iän mukaan vuosina 2000 - 2003 (käyvin hinnoin)**



Eläkkeensaajien hoitotukea saavat naiset ovat henkilökohtaisilta veronalaisilta tuloiltaan selvästi miehiä pienituloisempia. Naiset myös kuuluvat keskimäärin hieman pienituloisempiin kotitalouksiin kuin miehet, mutta kotitaloustasolla tuloero on huomattavasti pienempi. Miesten ja naisten välinen ero henkilökohtaisissa tuloissa säilyy, vaikka sukupuolten väliset erot iässä ja perherakenteessa otetaan huomioon.

### 3.4 Lapsen hoitotuki

Lapsen hoitotuen saajatalouksien tulonmuodostus rakentuu pääasiassa ansio- ja omaisuustulojen varaan. Ansio- ja omaisuustulojen osuus on 2000-luvulla palautunut jo lähes lamaa edeltäneelle tasolle. Itse lapsen hoitotuen merkitys tulonmuodostuksessa on melko vähäinen.



**Taulukko 7. Lapsen hoitotuen saajien kotitalouksien tulorakenne vuosina 1990, 1995, 2000 ja 2003, % bruttotuloista**

	Ansio- ja omaisuus-tulot	Työ- ja virkaeläk-keet	Kansan-eläkkeet ja niiden lisät*	Lapsen hoitotuki	Muut tulon-siirrot	Bruttotulot	Maksetut tulonsiirrot**
1990	80,9	2,0	0,5	3,5	13,1	100,0	-21,8
1995	67,4	2,2	0,5	3,7	26,2	100,0	-24,2
2000	77,1	0,8	0,3	3,2	18,6	100,0	-24,1
2003	79,1	1,8	0,6	2,8	15,7	100,0	-22,6

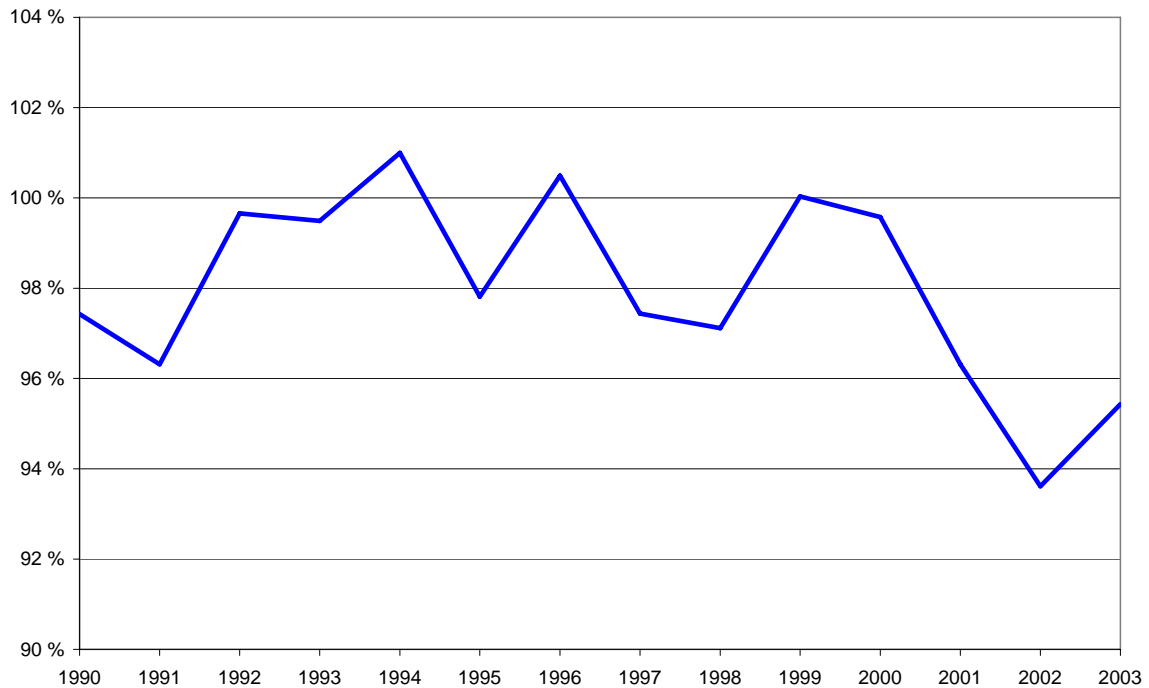
\*Oma kansaneläke ja sen lapsikorotus ja puolisolisät (2000 asti), eläkkeensaajien hoitotuki, eläkkeensaajien asumistuki, rintamalisä ja ylimääräinen rintamalisä. Pl. kansaneläkkeen perhe-eläkkeet, jotka muissa tulonsiirroissa

\*\* Maksetut tulonsiirrot koostuvat kotitalouksien maksamista välittömistä veroista ja vakuutetun sosiaaliturvamaksuista (sairausvakuutusmaksu, pakolliset eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut). Lisäksi tulojakotilaston maksetut tulonsiirrot sisältävät kotitalouksien maksamat elatusavut.

Luvussa 2 lapsen hoitotukea saaneiden perheiden keskimääräisiä tuloja verrattiin vain muita vammaisuuksia saaneisiin talouksiin ja kotitalousväestöön keskimäärin. Eri kotitaloustyyppien tulojen vertailu on aina ongelmallista. Esimerkiksi käytetty kulutusyksikköasteikko vaikuttaa tuntuvasti eri kokoisten kotitalouksien suhteellisesta tulotasosta saatavaan kuvaan.<sup>18</sup> Kuviossa 8 on verrattu keskenään lapsen hoitotukea saaneiden lapsiperheiden tuloja muiden lapsiperheiden tuloihin vuosina 1990-2003. Lapsiperheinä mukaan on rajattu kotitaloudet, joissa on vuoden lopussa alle 17-vuotiaita lapsia (ts. perheessä on vuoden aikana ollut alle 16-vuotias lapsi). Kotitalouksia on tarkastelussa painotettu niiden jäsenluvulla.

<sup>18</sup> Tässä selvityksessä on käytetty modifioitua OECD-kulutusyksikköasteikkoa. Suomessa aiemmin yleisesti käytettyyn ”vanhaan OECD-asteikkoon” verrattuna se antaa suuremmille kotitalouksille ja lapsiperheille ”pienemmän painon”. Esimerkiksi lapsiperheiden suhteellinen tulotaso muodostuu modifioidulla OECD-asteikolla paremmaksi kuin vanhalla asteikolla. Lähinnä EU:n ja Eurostatin esimerkin myötä modifioitu asteikko on nykyisin myös Suomessa yleisemmin käytetty.

**Kuvio 8. Lasten hoitotukea saaneiden lapsiperheiden käytettävissä olevien tulojen suhde muiden lapsiperheiden tuloihin vuosina 1990 - 2003**



Tulojen suhde laskettu kulutusyksikköä kohti lasketuista tuloista

Lapsen hoitotukea saaneiden perheiden keskimääräiset tulot eivät poikkea kovin paljoa muista lapsiperheistä. Tosin 2000-luvulla ero näyttäisi kasvaneen ja on tällöin myös tilastollisesti merkitsevä. Pienituloisten perheiden osuus ei lapsen hoitotukea saaneissa perheissä juurikaan poikkea muista lapsiperheistä. Laskujen maksuongelmia lapsen hoitotukea saaneet perheet raportoivat hieman useammin kuin muut lapsiperheet, mutta ero ei ollut tilastollisesti merkitsevä, vaikka tarkastelussa käytettiin vuosien 2000-2003 yhdistettyä aineistoa.

Tulosten tulkintaan sisältyvät saman ongelmat kuin vammaistukeen ja eläkkeensaajien hoitotukeen. Jos lapsen hoitotukea maksetaan lapsen hoidon tai kuntoutuksen aiheuttaman taloudellisen rasituksen (kustannusten) vuoksi, tarkastelu helposti yliarvioi lasten hoitotukea saavien perheiden toimeentuloa. Mikäli taas hoitotukea maksetaan muun rasituksen takia (lapsen hoidon vaatima aika), jonka voi olettaa vaikeuttavan vanhempien osallistumista työelämään on tilanne hieman toinen. Toisin kuin erilliset kustannukset lasten tavanomaisesta poikkeavasta hoivan tarpeesta aiheutuva työtulojen alhaisuus tulee esille tulovertailussa.

### 3.5 Haitta-aste

Verotuksen haitta-astetiedon omaavat henkilöt muodostavat laajan ja epäyhtenäisen joukon. Ryhmän tarkastelussa on syytä kiinnittää tavallistakin enemmän huomiota haitta-asteen ja muiden taustamuuttujien välisiin korrelaatioihin, jotka eivät tavanomaisissa ristiintaulukoineissa tule esiin. Esimerkiksi haitta-asteen ja tulotason vertailussa on syytä ottaa huomioon iän ja haitta-asteen välinen mahdollinen yhteys. Erityisesti tarkastelua vaikeuttaa se, että verotuksessa työkyvyttömyyseläkkeen (täysi) saajien haitta-aste merkitään 100 prosentiksi.

Invalidivähennyksen saajia ovat aikaisemmin tarkastelleet Savtschenko ja Tepora (2005). Tutkimus oli esitutkimus laajemmalle käynnissä olevalle tutkimukselle, jossa seurataan rekisteriaineistojen avulla invalidivähennystä ansiotuloistaan saaneiden henkilöiden osallistumista työelämään ja sosiaalista selviytymistä vuosien 1995–2002 aikana. Esitutkimuksessa tarkasteltiin 20 - 64-vuotiaita henkilöitä, ”jotka vuonna 2002 saivat ansiotuloistaan invalidivähennystä”. Lähdeaineisto perustui (pääasiassa) verohallituksen tietokannasta poimittuihin henkilöverotuksen toimittamisessa kertyviin tietoihin. Vastaavat tiedot liitetään vuosittain myös tässä selvityksessä käytettävän tulonjakotilaston otokselle. Tutkimuksessa invalidivähennyksen saajien kotitaloudesta ja kotitalouksien tuloista ei ollut tietoa, joten tarkastelu tapahtui henkilötasolla eivätkä tulotiedot sisältäneet tuloeria, jotka eivät ole veronalaisia. Savtschenko ja Teporan tutkimuksen päähuomio kohdistui haitta-asteen esiintyvyyteen eri tulonsaajaryhmissä ja haitta-asteen omaavien henkilöiden tulotasoon.

Liitekuviassa 3 on esitetty haitta-asteen (30 % tai enemmän) omaavien henkilöiden osuus ikäluokittain tulonjakotilaston otosaineistossa sekä verorekisterin kokonaisaineistossa.

### 3.5.1 Haitta-aste, tulonmuodostus ja toimeentulo

Haitta-asteen omaavien henkilöiden kotitalouksien tuloista runsaat puolet koostuu eläketuloista. Eläketulojen osuus on luonnollisesti pienempi, mikäli tarkastelu rajataan työikäisiin haitta-asteen omaaviin henkilöihin. Ansio- ja omaisuustulojen osuuden muutoksissa näkyy sama kehityskulku kuin työikäisen väestön tulonmuodostuksessa yleisemmin. Ansio- ja omaisuustulojen osuus supistui nopeasti 1990-luvun lamavuosina. Tämän jälkeen ansio- ja omaisuustulojen osuus on palautunut kohti 1990-luvun alun tasoa sitä kuitenkaan saavuttamatta. Erityisesti nuorimmissa ikäluokissa ansio- ja omaisuustulojen osuus on edelleen selvästi 1990-luvun alkua pienempi.

**Taulukko 8. Haitta-asteen omaavien henkilöiden kotitalouksien tulorakenne vuosina 1990, 1995, 2000 ja 2003, % bruttotuloista**

Kaikki haitta-asteen omaavat						
	Ansio- ja omaisuustulot	Työ- ja virkaeläkkeet	Kansaneläkkeet ja niiden lisät	Muut tulonsiirrot	Bruttotulot	Maksetut tulonsiirrot**
1990	43,7	31,9	15,7	8,7	100,0	-18,3
1995	33,8	40,4	15,2	10,6	100,0	-21,3
2000	38,0	42,2	11,2	8,6	100,0	-19,7
2003	38,6	43,5	9,5	8,4	100,0	-18,4

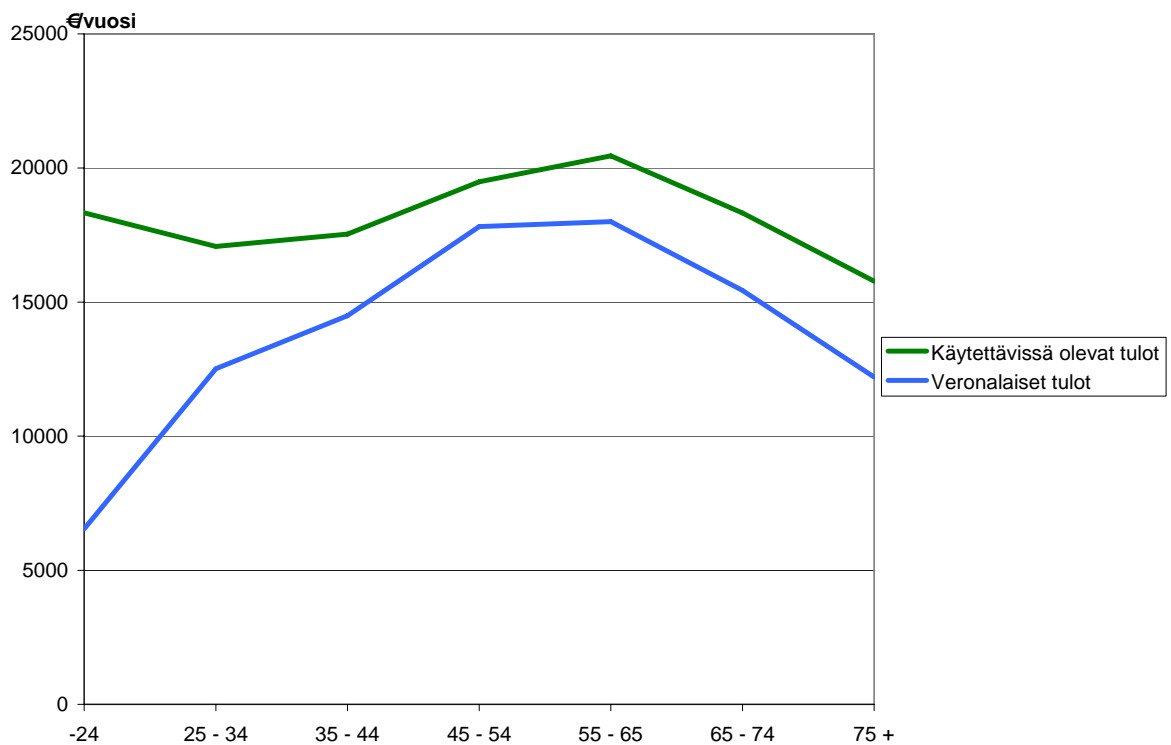
20-64-vuotiaat haitta-asteen omaavat						
	Ansio- ja omaisuustulot	Työ- ja virkaeläkkeet	Kansaneläkkeet ja niiden lisät	Muut tulonsiirrot	Bruttotulot	Maksetut tulonsiirrot**
1990	55,5	26,2	9,5	8,8	100,0	-21,2
1995	42,7	35,7	10,2	11,4	100,0	-23,9
2000	49,2	32,3	7,8	10,7	100,0	-21,8
2003	51,6	30,9	6,8	10,7	100,0	-20,6

\*Oma kansaneläke ja sen lapsikorotus ja puolisolisät (2000 asti), eläkkeensaajien hoitotuki, eläkkeensaajien asumistuki, rintamalisä ja ylimääräinen rintamalisä. Pl. kansaneläkkeen perhe-eläkkeet, jotka muissa tulonsiirroissa

\*\* Maksetut tulonsiirrot koostuvat kotitalouksien maksamista välittömistä veroista ja vakuutetun sosiaaliturvamaksuista (sairausvakuutusmaksu, pakolliset eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut). Lisäksi tulojakotilaston maksetut tulonsiirrot sisältävät kotitalouksien maksamat elatusavut.

Kuviossa 9 on esitetty haitta-aste tiedon omaavien henkilöiden keskimääräiset veronalaiset tulot sekä heidän kotitalouksiensa keskimääräiset käytettävissä olevat tulot iän mukaan vuonna 2003. Henkilökohtaiset tulot vaihtelevat eri ikäluokissa huomattavasti, mutta kotitaloustarkastelussa tulojen vaihtelu on vähäisempää. Kuten edellä, osa erosta selittyy erolla tulokäsittessä.

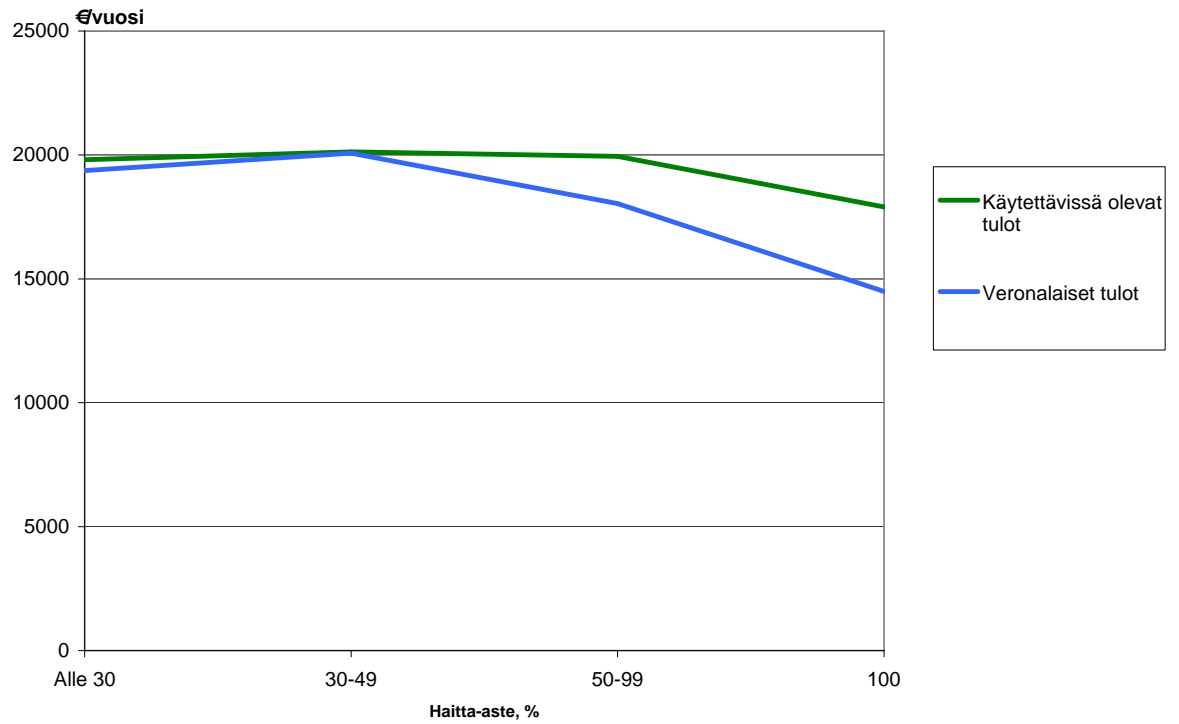
**Kuvio 9. Haitta-aste tiedon omaavien henkilöiden veronalaiset bruttotulot sekä heidän kotitalouksiensa kulutusyksikköä kohti lasketut käytettävissä olevat tulot ikäluokittain vuonna 2003**



Henkilön tulot ovat odotetusti sitä pienemmät mitä suurempi hänen haitta-asteensa on.. Haitta-asteen vaikutus kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin on vähäisempi. Haitta-asteen tuloja pienentävä vaikutus säilyy, vaikka henkilön ikä, perherakenne, sukupuoli ja koulutusaste otetaan huomioon.<sup>19</sup> Tämä koskee niin henkilökohtaisia veronalaisia bruttotuloja kuin kotitalouden käytettävissä olevia tuloja.

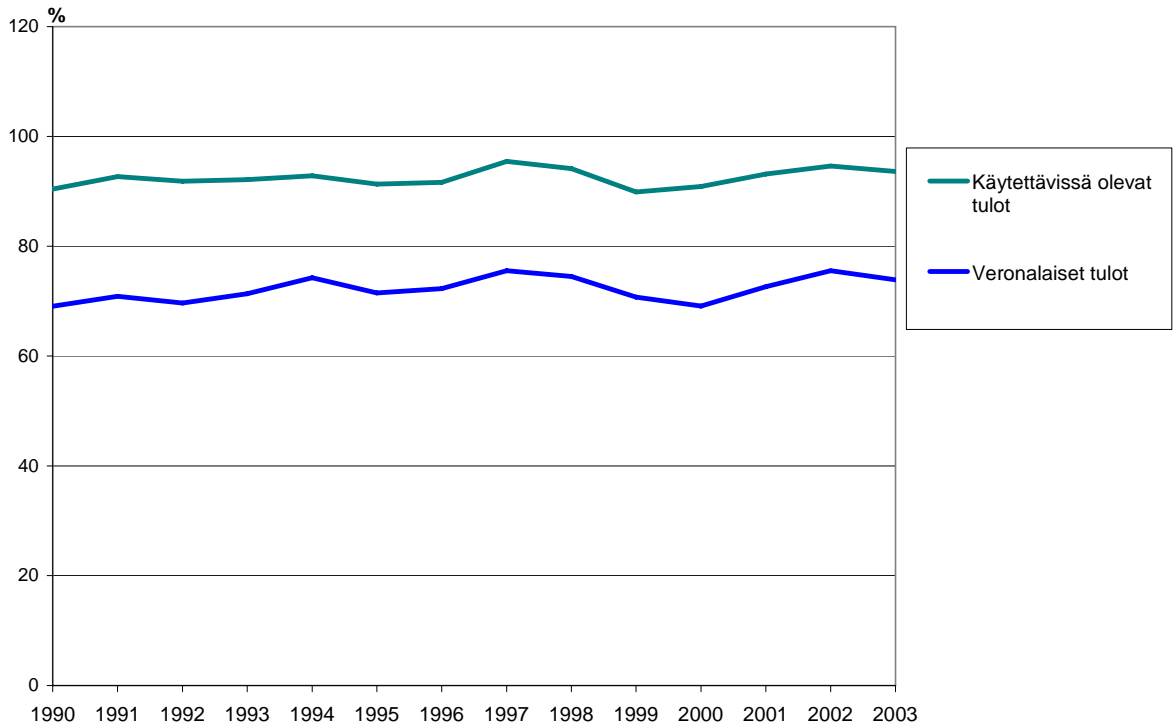
<sup>19</sup> Selitettävänä muuttujina käytettiin henkilökohtaisten veronalaisten bruttotulojen tai kotitalouden käytettävissä olevien tulojen logaritmia. Selittävinä muuttujina käytettiin haitta-astetta, perherakennetta, henkilön sukupuolta, koulutusastetta ja ikä kuvaavia dummy muuttujia. Haitta-asteesta ja iästä kokeiltiin myös jatkuvia muuttujia (ml. iän neliötermi)

**Kuvio 10. Haitta-asteen omaavien henkilöiden veronalaiset bruttotulot sekä heidän kotitalouksiensa kulutusyksikköä kohti lasketut käytettävissä olevat tulot haitta-asteen suuruuden mukaan vuonna 2003**



Haitta-aste tiedon omaavat miehet ovat sekä henkilökohtaisilta veronalaisilta bruttotuloiltaan että kotitalouksien käytettävissä olevilta tuloiltaan keskimäärin naisia suurempituloisia. Suhteellinen tuloero näyttää säilyneen myös melko muuttumattomana (kuvio 11). Haitta-asteen omaavien naisten keski-ikä on noin 3-4 vuotta miehiä korkeampi, mikä on syytä ottaa huomioon sukupuolten välisiä eroja tarkasteltaessa. Sukupuolten välinen ero henkilökohtaisissa veronalaisissa bruttotuloissa säilyy huomattavana, vaikka ikä, perherakenne, koulutusaste ja haitta-aste otetaan tarkastelussa huomioon. Sen sijaan sukupuolten välinen ero kotitalouden käytettävissä olevissa tuloissa ei ole tilastollisesti merkitsevä, mikäli em. tekijät otetaan huomioon.

**Kuvio 11. Haitta-asteen omaavien naisten veronalaisten bruttotulojen sekä heidän kotitalouksiensa kulutusyksikköä kohti laskettujen käytettävissä olevien tulojen suhde miesten vastaaviin tuloihin vuosina 1990 - 2003**

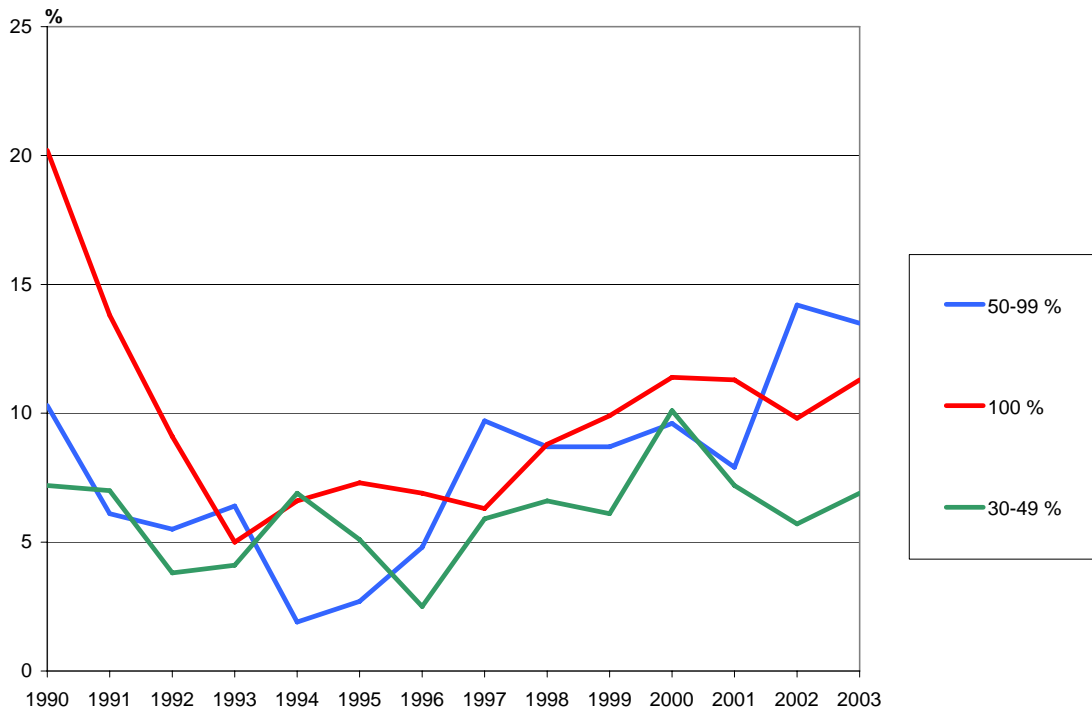


Haitta-asteen suuruuden ja pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien osuuden välinen yhteys ei näytä täysin suoraviivaiselta (kuvio 12). Lievän alle 50 prosentin haitta-asteen omaavat henkilöt näyttävät tosin kuuluvan pienituloisiin kotitalouksiin harvemmin kuin vakavamman haitta-asteen omaavat henkilöt. Monimuuttuja-analyysissä<sup>20</sup> lisää erityisesti vaikea haitta-aste (100 %) henkilön pienituloiseen kotitalouteen kuulumisen todennäköisyyttä.

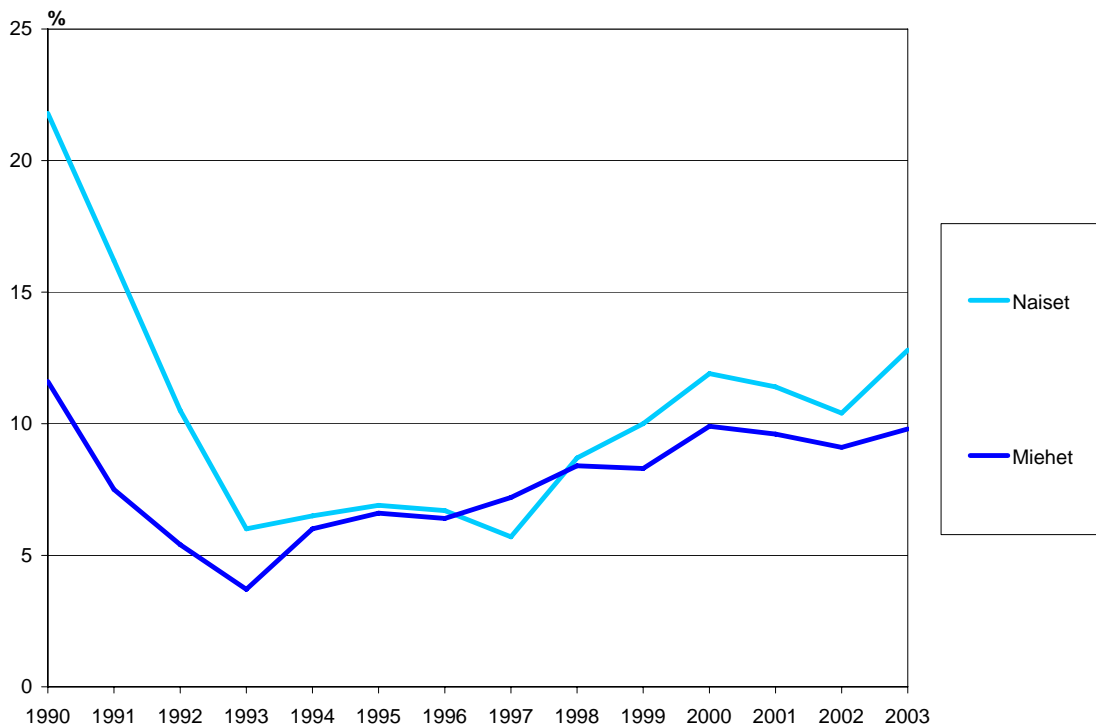
Haitta-asteen omaavat naiset kuuluvat hieman miehiä useammin pienituloisiin kotitalouksiin (kuvio 13). Pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien naisten osuutta kasvattavat erityisesti iäkkäät (yli 75-vuotiaat) yksin asuvat naiset. Pienituloisuus on tässä ryhmässä haitta-asteesta riippumatta varsin yleistä. Sukupuolen merkitys pienituloisten osuutta selittävän muuttujana poistuu tarkastelussa, jossa myös ikä ja perherakenne on otettu huomioon. Naisten miehiä yleisempi pienituloisuus ei niinkään ole haitta-asteeseen liittyvä kysymys, vaan enemmän iäkkäiden yksin asuvien naisten toimeentuloon ja kansaneläkkeen tasoon liittyvä yleisempi kysymys.

<sup>20</sup> Logistinen regressioanalyysi, jossa selitettävänä muuttujana (0/1) on kuuluminen pienituloiseen kotitalouteen. Selittävät muuttujat kuten edellisessä loppuviitteessä.

**Kuvio 12.** Pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien osuus haitta-asteen omaavista henkilöistä haitta-asteen suuruuden mukaan vuosina 1990 - 2003.



**Kuvio 13.** Pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien osuus haitta-asteen omaavista henkilöistä sukupuolen mukaan vuosina 1990 - 2003.



Haitta-asteen omaavien henkilöiden pienituloisuuden ja iän välinen yhteys on samankaltainen kuin työkyvyttömyyseläkkeensaajilla edellä (ks. kuvio 6 edellä). Pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien osuus on huomattavan korkea 25 - 34-vuotiaiden ikäryhmässä. Vuosina 2000 - 2003 25 - 34-vuotiaiden ikäryhmään kuuluneista haitta-asteen omaavista henkilöistä arviolta 40 - 50 prosenttia asui yksin. Osuus oli korkeampi vain yli 75-vuotiaiden ryhmässä. Ansoeläkettä 25 - 34-vuotiaiden ikäryhmään kuuluneista haitta-asteen omaavista henkilöistä sai kuitenkin vain vajaa neljännes, vaikka kaksi kolmasosaa ryhmästä oli eläkeläisiä.

Kuten aiemmin todettiin, tulosten tulkintaa vaikeuttavat eri muuttujien väliset yhteydet sekä työkyvyttömyyseläkkeensaajien kirjaaminen 100 prosentin haitta-asteen saajiksi. Esimerkiksi 60-vuotias 100 prosentin haitta-asteen omaava henkilö voi olla pitkään työelämään osallistunut, joka saa kohtuullista työeläkettä (työkyvyttömyys). Toisaalta kyseessä voi olla syntymästään asti vaikeavammaisen henkilö, joka ei koskaan ole osallistunut työelämään. Tulokset voivat myös heijastaa haittaluokan määrittelyä: ”Haittaluokkaa määritettäessä otetaan huomioon ainoastaan sairauden, vamman ja toiminnanvajavuuden laatu, mutta ei yksilöllisiä olosuhteita kuten ammattia. Toimintakykyä verrataan samanikäisen terveen henkilön toimintakykyyn.” (Sosiaali- ja terveysministeriön päätös nro 1012, 23.12.1986). Haittaluokka ei siis välttämättä kuvaa hyvin sitä, miten haitta rajoittaa osallistumista työelämään ja sitä mahdollisesti edeltävää opiskelua. Tämä vaikeuttaa myös koulutusasteen vaikutuksen tulkintaa. Monimuuttujatarkasteluissa korkeampi koulutusaste lisäsi merkittävästi tuloja ja vähensi todennäköisyyttä kuulua pienituloiseen kotitalouteen. Tulokinnan kannalta on ongelmallista, että korkeampi koulutusaste voi samalla kuvata myös sairauden tai vamman laatua (korrelaatio). Samaan haittaluokkaan sijoittuvien sairauksien tai vammojen vaikutus opiskelu- ja työllistymismahdollisuuksiin voi olla hyvin erilainen. Tieto sairautta tai vammaa vastaavasta nimikkeestä tarjoaisi mahdollisuuden yksityiskohtaisempaan tarkasteluun.

### 3.6 Haitta-aste ja työllisyys

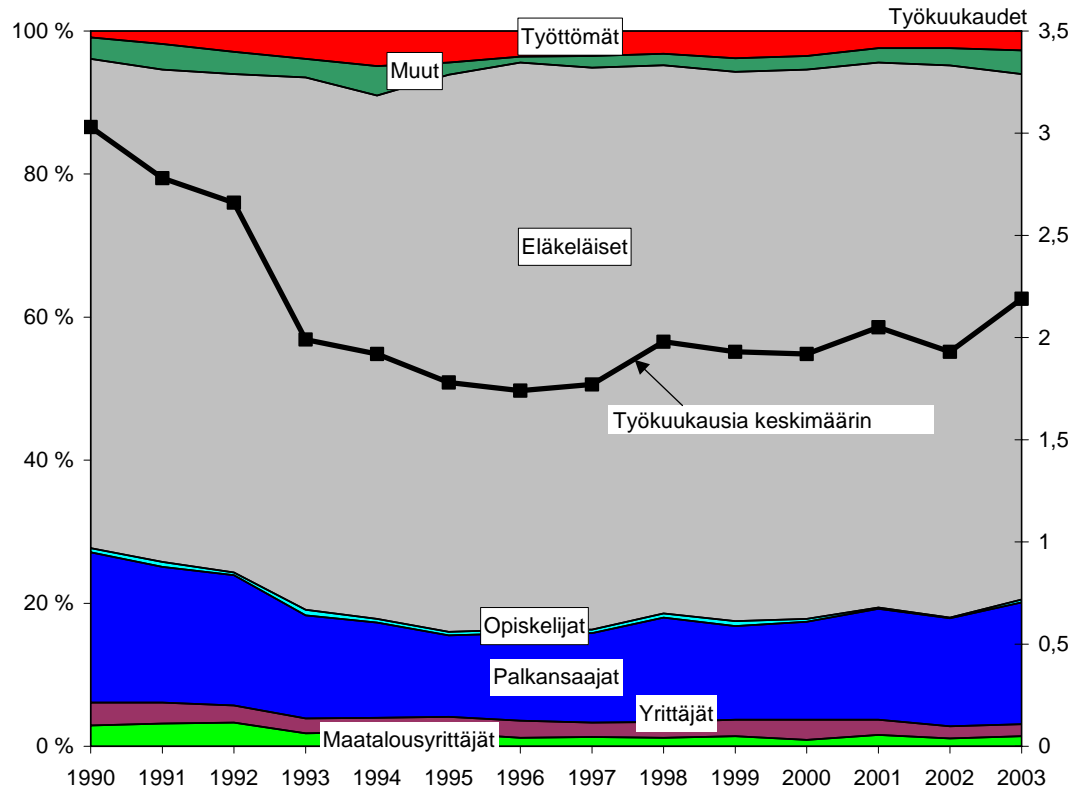
Kuviossa 14 on esitetty haitta-asteen omaavien 20 - 64-vuotiaiden henkilöiden jakautuminen sosioekonomisen aseman mukaan. Sosioekonominen asema perustuu vuoden pääasialliseen toimintaan. Koska luokittelu perustuu toimintaan vuoden aikana ei tieto ole suoraan vertailukelpoinen työvoimatutkimuksen luokitteluihin, jotka perustuvat huomattavasti lyhyempään viitejaksoon. Sosioekonomisen aseman lisäksi kuviossa 14 on esitetty myös haitta-asteen omaavien 20 - 64-vuotiaiden henkilöiden keskimääräisten työkuukausien kehitys.

Selvä enemmistö työikäisistä haitta-asteen omaavista henkilöistä on eläkeläisiä. Viime vuosina ryhmästä noin 75 prosenttia ryhmästä on ollut eläkeläisiä. Korkeimmillaan 1990-luvun puolivälissä eläkeläisten osuus lähenteli 80 prosenttia. Vielä 1990-luvun alussa eläkeläisten osuus oli alle 70 prosenttia. Ammatissa toimivia ryhmästä oli vuonna 2003 noin viidennes. Ammatissa toimivista valtaosa on palkansaajia. Ammatissa toimivien osuus on viime vuosina noussut, mutta on edelleen selvästi alhaisempi kuin 1990-luvun alussa. Erityisesti yrittäjien (ml. maatalousyrittäjät) osuus on pienentynyt ja on enää puolet 1990-luvun alun osuudesta.

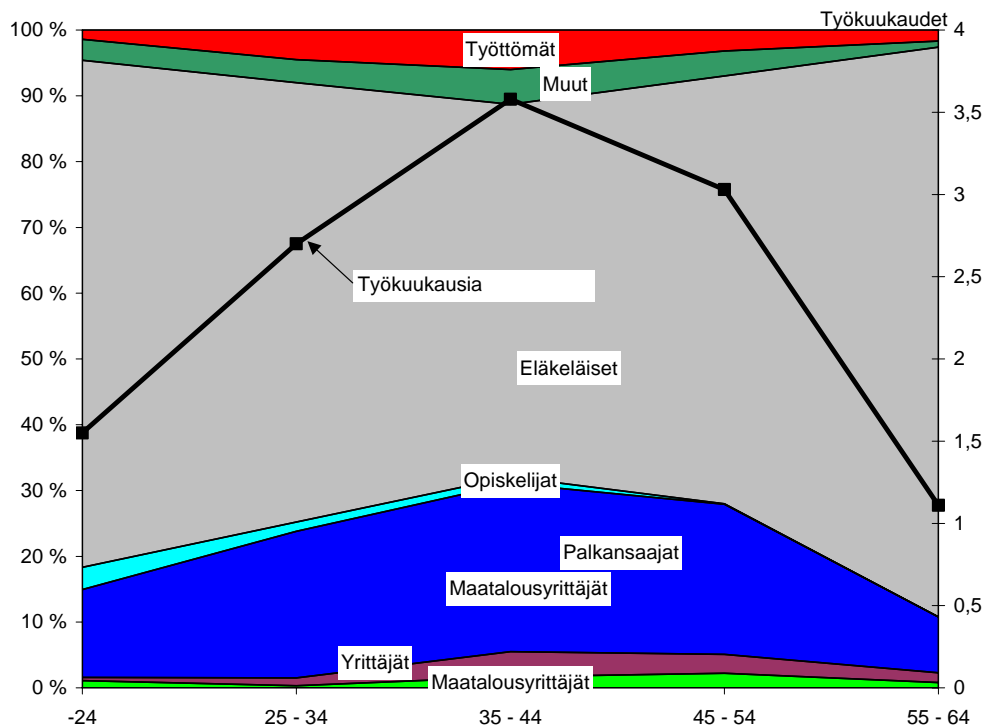
Työllisten (ammatissa toimivat) osuus ei kohoa korkeaksi parhaassa työiässä olevien keskuudessaan vaan jää 35 - 44-vuotiaiden ikäryhmässäkin 30 prosenttiin (kuvio 15). 1990-luvun alkuun verrattuna työllisten osuus on pudonnut erityisen voimakkaasti nuorimmissa ikäryhmissä.



**Kuvio 14. Haitta-asteen omaavien 20-64-vuotiaiden henkilöiden jakautuminen sosioekonomisen aseman mukaan ja keskimääräiset työkuukaudet vuosina 1990 - 2003**

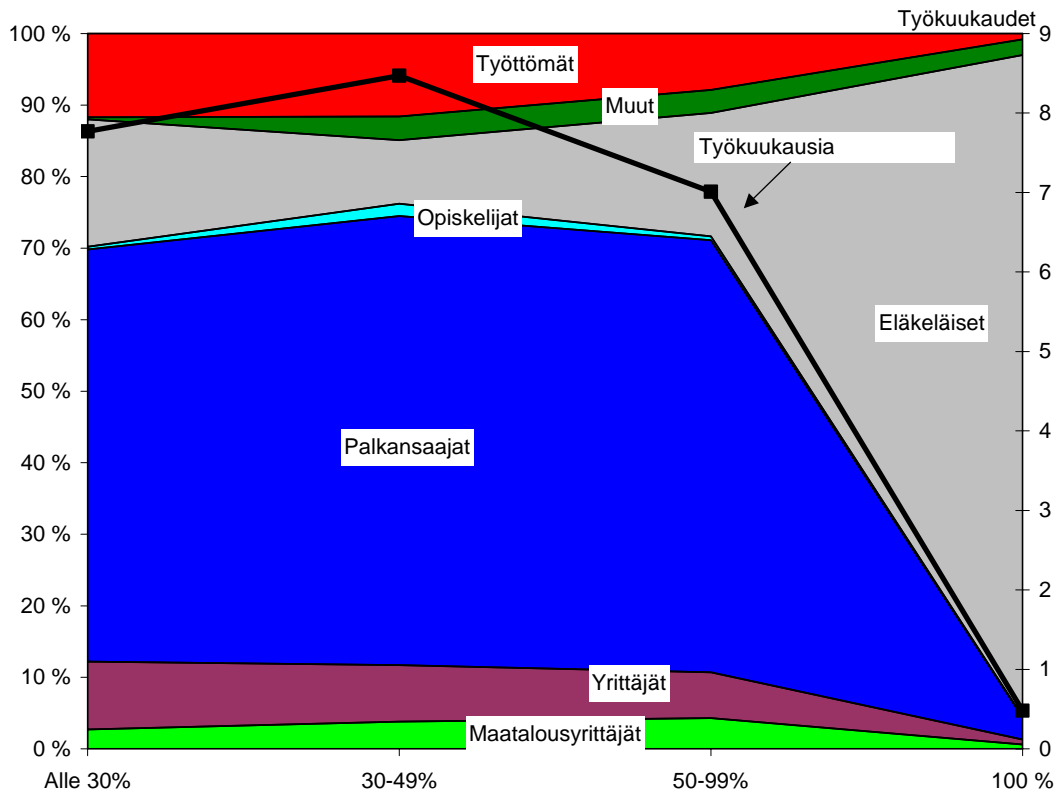


**Kuvio 15. Haitta-asteen omaavien henkilöiden jakautuminen sosioekonomisen aseman mukaan ja keskimääräiset työkuukaudet ikäluokittain, vuosien 2000-2003 yhdistetty aineisto, %**



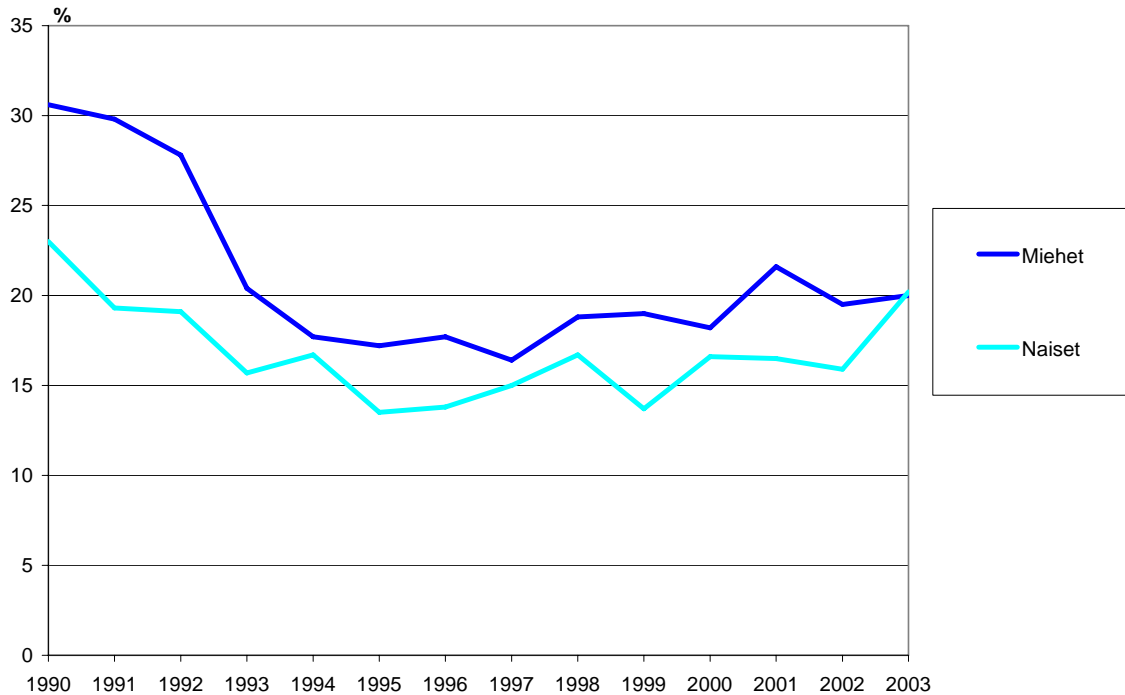
Haitta-asteen suuruuden ja työllisyyden välillä vallitsee odotetusti selkeä yhteys. Täyden 100 prosentin haitta-asteen omaavien työllisyys on tosin eräänlaisen kehäpäätelmän tulos, koska täyttä työkyvyttömyyseläkettä saaville on aineistossa aina 100 prosentin haitta-aste. Alle 30 prosentin haitta-asteen omaavilla on verottajan haitta-aste tieto ainoastaan, jos heillä oikeus invalidivähennykseen siirtymäsäännöksen perusteella. Tämän takia ryhmä on erityisen valikoitunut iän mukaan. Tämä selittää hieman seuraavaksi ylempää haitta-asteluokkaa pienemmän ammatissa toimivien osuuden. (Kuvio 16)

**Kuvio 16. Haitta-asteen omaavien 20 - 64-vuotiaiden henkilöiden jakautuminen sosio-ekonomisen aseman mukaan ja keskimääräiset työkuukaudet haitta-asteen suuruuden mukaan, vuosien 2000 - 2003 yhdistetty aineisto, %**



Haitta-asteen omaavien miesten työllisyys (ammatissa toimivien osuus) oli 1990-luvun alussa selvästi korkeampi kuin naisten. Lamavuosina ero supistui haitta-asteen omaavien miesten työllisyyden heiketessä naisia jyrkemmin. Tämän jälkeen ero näyttäisi pysyneen ennallaan vuosittaisista vaihteluista huolimatta. Vuosivaihtelu johtuu luultavammin satunnaisvaihtelusta. Samasta syystä ammatissa toimivien naisten osuuden jyrkästä kasvusta vuonna 2003 ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. (Kuvio 17)

**Kuvio 17. Ammatissa toimivien osuus haitta-asteen omaavista 20 - 64-vuotiaiden henkilöistä sukupuolen mukaan vuosina 1990 - 2003**

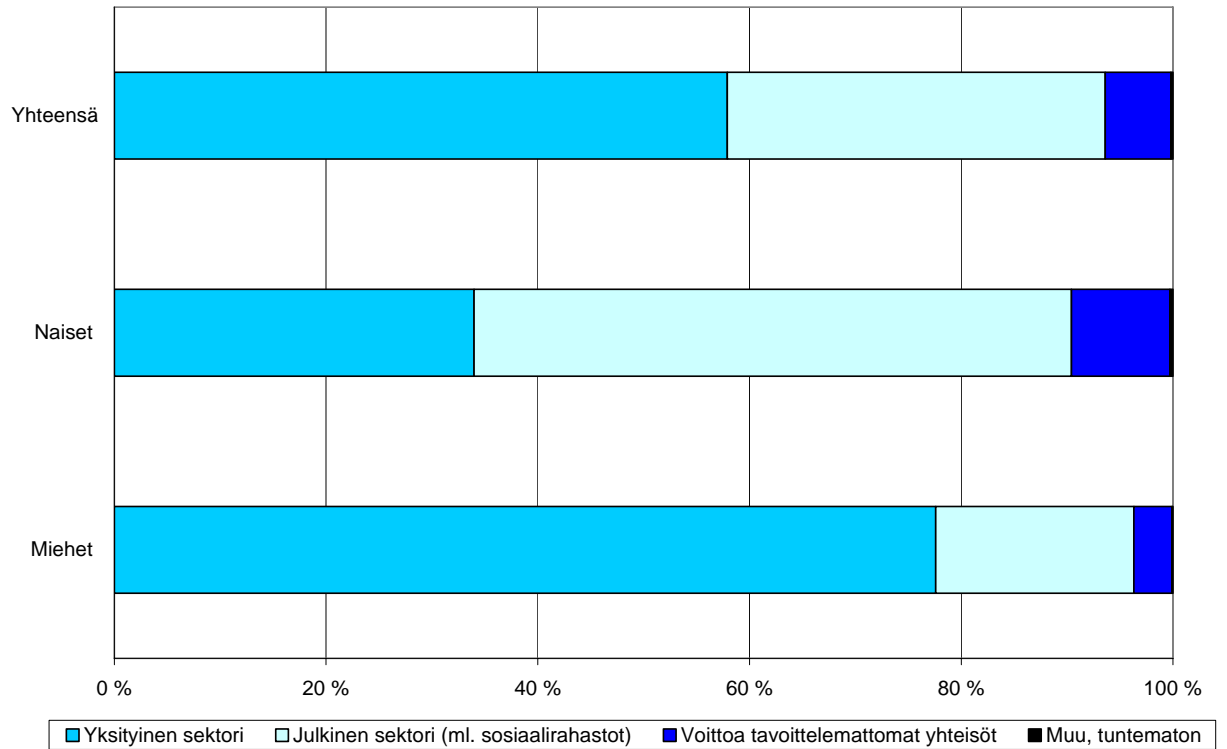


Kuten palkansaajat yleensäkin sijoittuvat myös haitta-asteen omaavat palkansaajat sukupuolen mukaan eri sektoreille. Miehistä enemmistö työskentelee yksityisellä sektorilla. Naisten enemmistö työskentelee taas julkisella sektorilla. Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen merkitys työllistäjänä on rajallisempi. (Kuvio 18)

Haitta-asteen vaikutusta palkansaajan tulotasoon tarkasteltiin yksinkertaisen palkkayhtälön avulla, jossa selitettävänä muuttujana oli vuosipalkan logaritmi. Haitta-asteen suuruuden lisäksi selittävinä muuttujina olivat muun muassa ikä, sukupuoli ja koulutusaste.<sup>21</sup> Palkkayhtälöissä haitta-asteella oli ansioita jonkin verran alentava vaikutus, jonka suuruus ja tilastollinen merkitsevyys tosin vaihteli tarkasteluvuodesta (2000 - 2003) ja mallispesifikaatiosta riippuen. Aineiston karkeuden ja mahdollisten valikoitumisvaikutuksen takia tulokset ovat lähinnä jatkotarkasteluille suuntaa antavia. Haitta-asteen omaavien palkansaajien toimeentulo näyttäisi olevan ainakin kohtuullisesti turvattu, sillä ainoastaan äärimmäisen harva heistä kuului pienituloisiin kotitalouksiin. Laskujen maksuongelmista he raportoivat myös hieman muita palkansaajia harvemmin.

<sup>21</sup> Palkkayhtälöstä kokeiltiin eri spesifikaatioita eri rajoituksilla (kaikki palkansaajat / koko vuoden kokopäivätyössä olleet palkansaajat). Osasta selittävästä muuttujista kokeiltiin luokka-muuttujien (dummy) lisäksi jatkuvia muuttujia.

**Kuvio 18. Haitta-asteen omaavien palkansaajien jakautuminen työnantajasektorin mukaan, vuosien 2000 - 2003 yhdistetty aineisto, %**



**Lähteet:**

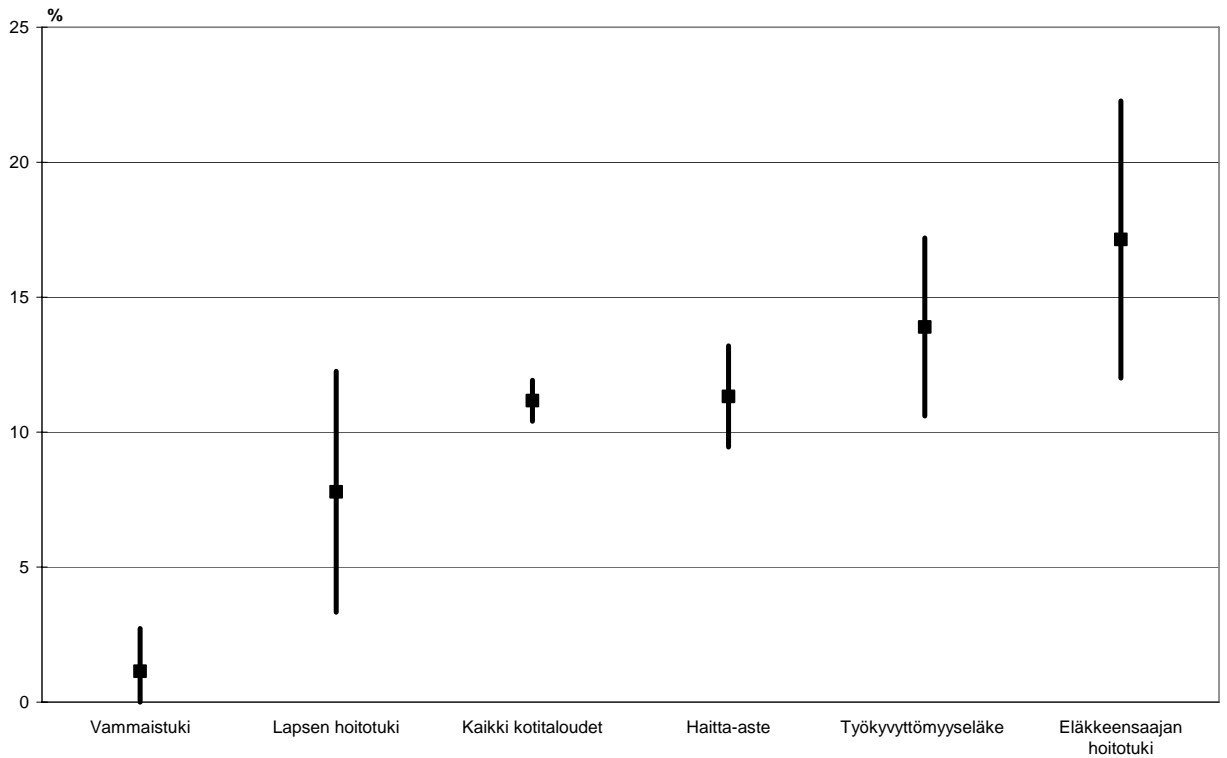
Kangas, Olli ja Ritakallio Veli-Matti (1996): Eri menetelmät – eri tulokset? Köyhyyden monimuotoisuus. Teoksessa Kuka on köyhä? Köyhyys 1990-luvun puolivälin Suomessa. Toim. Kangas ja Ritakallio. Stakes. Tutkimuksia 65.

Savtschenko, Victor ja Tepora, Suvi-Maaria (2005): Vammaiset ja pitkäaikaissairaat ansiotyössä. Invalidivähennystä ansiotuloistaan vuonna 2002 saaneet henkilöt. Alustavaa tarkastelua. Stakes, Työpapereita 6/2005. Helsinki 2005

Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2004. Eläketurvakeskus ja kansaneläkelaitos (2005). SVT: Sosiaaliturva 2005.

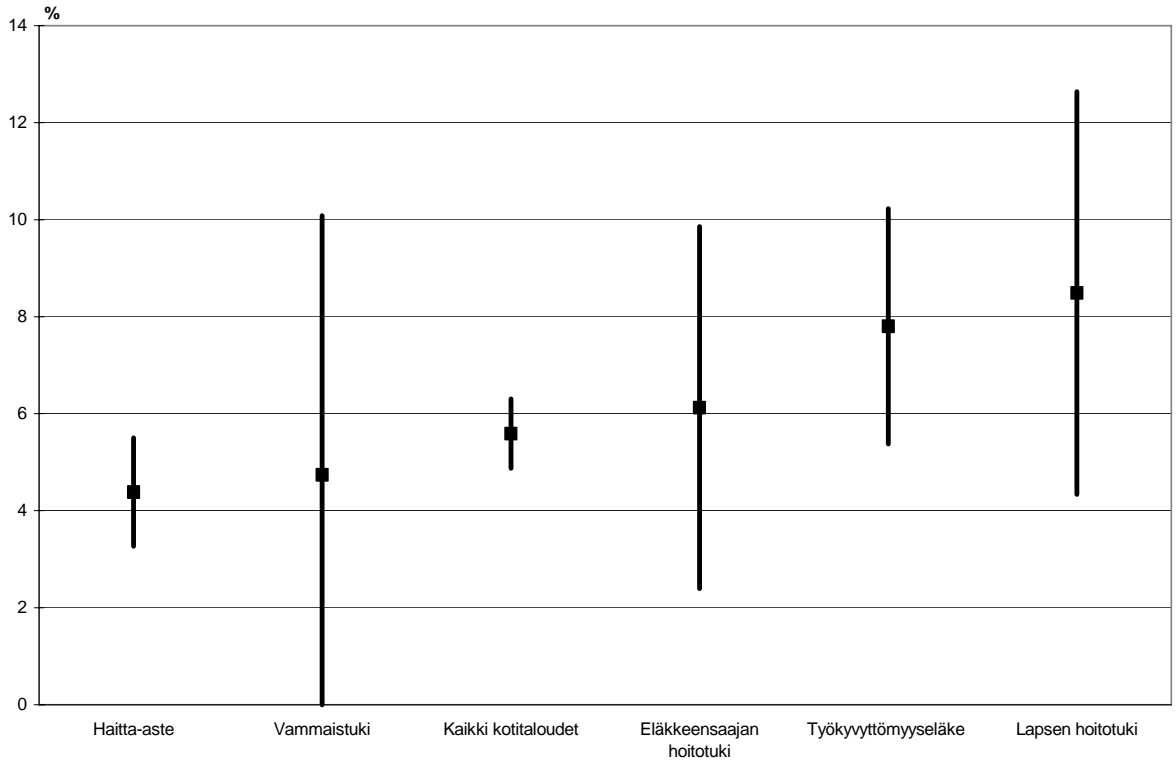
Tulonjakotilasto 2002. Tilastokeskus (2005)

**Liitekuvio 1. Pienituloisten osuus (%) ja estimaatin 95 %:n luottamusväli vuonna 2003**

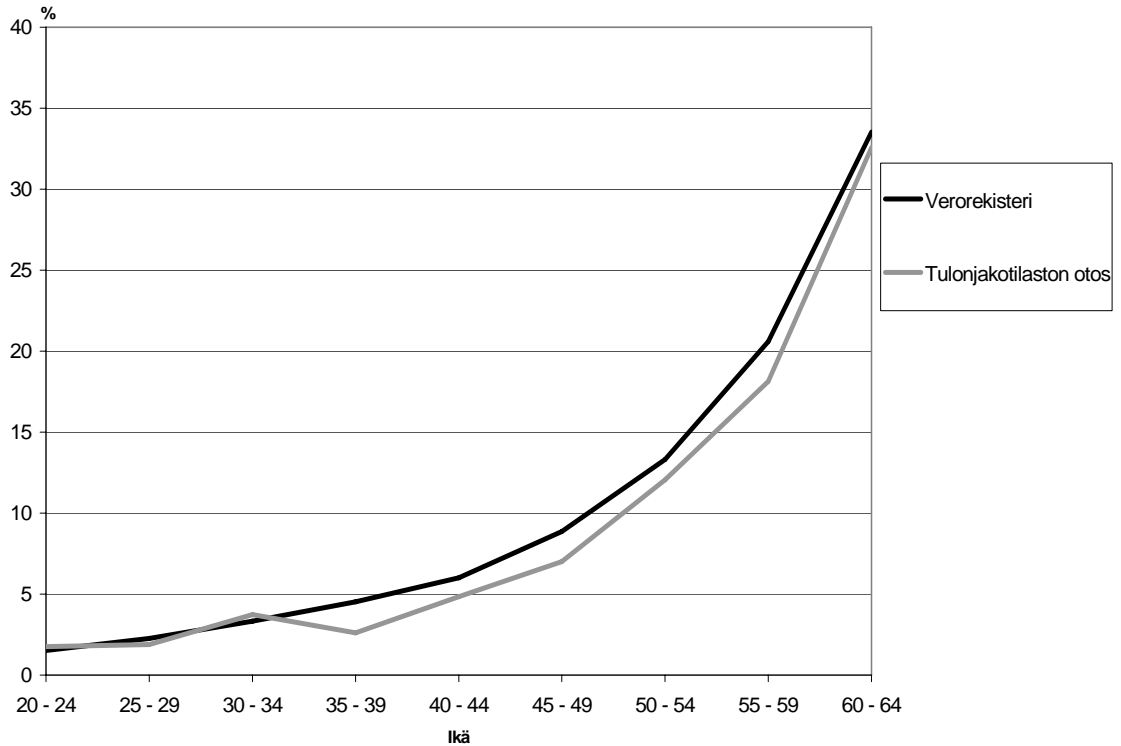


HUOM! Luottamusväli laskettu SAS-ohjelmiston surveymeans-proseduurilla, joka ei ota huomioon itse mediaanin liittyvää epävarmuutta. Tulonjakoaineistolla tällä menetelmällä lasketut luottamusvälit ovat kuitenkin olleet hyvin lähellä bootstrap-tekniikalla laskettuja luottamusvälejä. Myöskään bootstrap-menetelmällä toistaiseksi tehdyt laskelmat eivät ota huomioon katokorjauksessa käytettyä painojen kalibrointia.

**Liitekuvio 2. Toistuvia maksuongelmia kokeneiden osuus (%) ja estimaatin 95 %:n luottamusväli vuonna 2003**



**Liitekuvio 3. Vähintään 30 prosentin haitta-asteen omaavien henkilöiden (20 - 64-vuotiaat) osuus ikäluokittain verorekisterissä ja tulonjakotilaston vuonna 2002**

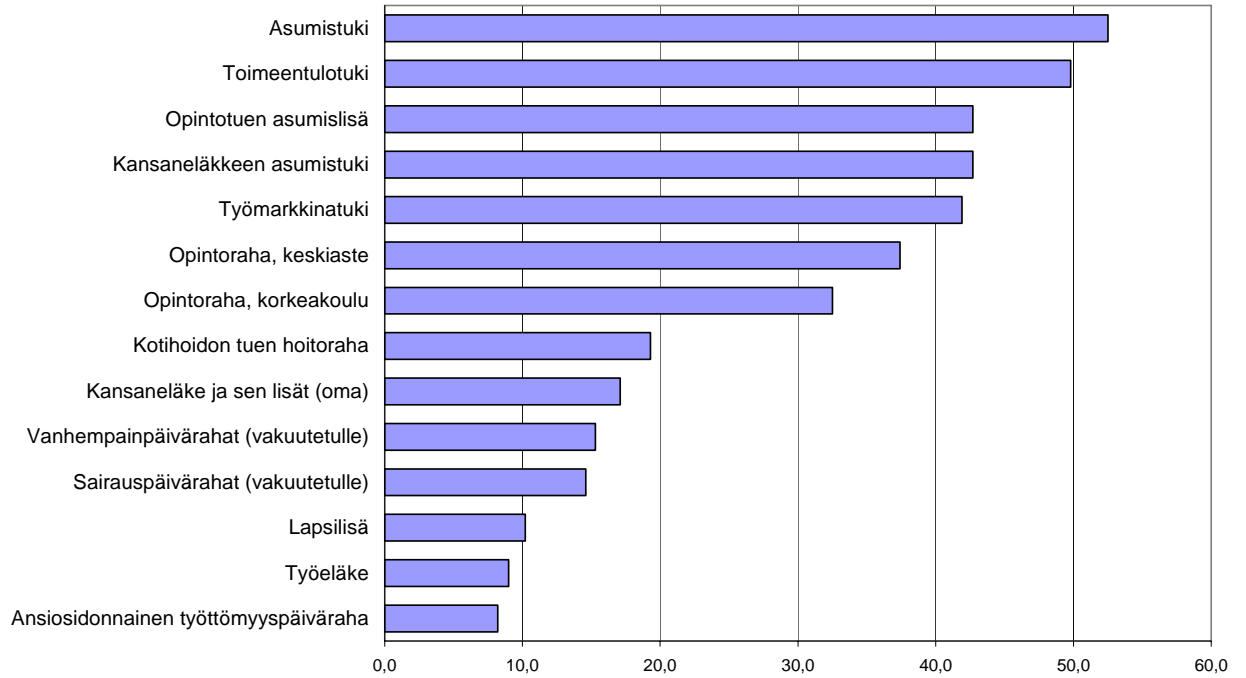


Lähde: Verorekisteri: Savtschenko ja Tepora (2005). Tulonjakotilaston otos: Kirjoittajan omat laskelmat

Tulonjakotilaston hieman pienempi haitta-asteen omaavien osuus voi satunnaisvaihtelun lisäksi johtua useista seikoista. Haitta-asteen omaavien henkilöiden vastauskato voi olla muuta väestöä jonkin verran suurempi. Toisin kuin verorekisteri tulonjakotilaston otos ei myöskään sisällä laitospöytä. Tämä voi osaltaan selittää verorekisteriä alhaisemman haitta-asteen omaavien osuuden, sillä laitospöytä osuus luultavammin on muuta väestöä korkeampi. Savtschenkon ja Teporan lukujen ei oleteta sisältävän alle 30 prosentin haitta-asteen omaavia henkilöitä.



**Liitekuvio 4. Pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien osuus eräitä toimeentuloturvaetuuksia vuoden aikana saaneista vuonna 2003, %**



Pienituloisuusraja 60 % kotitalouksien kulutusyksikköä kohti lasketusta käytettävissä olevasta mediaanitulosta.



VAMMAISPOLITIIKAN HAASTEET JA  
MENESTYSTEKIJÄT

Vammaispoliittisen selonteon taustaselvitys

*Valtakunnallinen vammaisneuvosto*



## VAMMAISPOLITIIKAN HAASTEET JA MENESTYSTEKIJÄT

### **Vammaisjärjestöjen näkemyksiä vammaispolitiikan nykytilasta ja tulevaisuuden haasteista**

Matti Vanhasen hallitusohjelmaan vuosille 2003–2007 on kirjattu yhtenä tavoitteena vammaispoliittisen selonteon antaminen eduskunnalle. Selonteon valmistelu on alkanut Sosiaali- ja terveysministeriössä syksyllä 2005. Työ valmistuu keväällä 2006, jolloin se luovutetaan hallitukselle. Eduskunta saa selonteon käsiteltäväkseen syksyllä 2006.

Kaikkia hallinnonaloja koskevan vammaispoliittisen selonteon valmistelua koordinoidaan Sosiaali- ja terveysministeriössä osana sosiaalialan kehittämissuunnitelmaa. Stakes ja Valtakunnallinen vammaisneuvosto osallistuvat selonteon valmisteluun omalla panoksellaan. Selonteon sisältöalueet ovat eri hallinnonalojen toimien ja suunnitelmien, vammaisjärjestöjen ja muiden asiantuntijoiden näkemysten, vammaistutkimuksen ja kansainvälisten haasteiden kartoittaminen.

**Valtakunnallisen vammaisneuvoston tehtävänä on ollut selvittää vammaisjärjestöjen näkemyksiä viime vuosien vammaispoliittisten tavoitteiden toteutumisesta ja tulevaisuuden haasteista.** Osaraportin aineisto kerättiin kyselylomaketta käyttäen.

Rakenteeltaan kysely jaoteltiin kahdeksaan aihealueeseen:

- (1) lainsäädäntö, perusoikeudet ja ihmisoikeudet,
- (2) tietoisuus ja asenteet,
- (3) ympäristön toimivuus,
- (4) palvelut ja vammaispalveluiden toimivuus,
- (5) työllisyys ja työn tekeminen,
- (6) koulutus ja oppiminen,
- (7) yksityisyys ja koskemattomuus ja
- (8) kulttuuri ja vapaa-aika.

Koska kyselyn tarkoituksena oli kartoittaa vammaisjärjestöjen näkemyksiä mahdollisimman laaja-alaisesti, päädyttiin pääsääntöisesti avoimista kysymyksistä koostuvaan kyselyrakenteeseen. Kysely lähetettiin kaikkiaan **96** järjestölle ja sen palautti **36** järjestöä. Vastauksia saatiin kaikkiaan **42** taholta, kun myös muutamat alueyhdistykset vastasivat kyselyyn. Lähes kaikki suuret valtakunnalliset vammais- ja asiantuntijajärjestöt ovat mukana vastauksillaan.

## **Yhteenveto vastauksista**

Tähän vammaisjärjestökyselyn vastausten tiivistelmään on kerätty eniten mainintoja saaneet vammaispoliittiset ongelmakohdat ja niiden ratkaisuehdotukset. Tarkemmat vastaukset kysymyksiin ja järjestöjen vastauksista otetut suorat lainaukset löytyvät liiteraportista. Vastauksista heijastui järjestökentän melko laaja yksimielisyys suurimmista vammaispoliittisista ongelmakohdista ja myös niiden korjaamisen keinoista. Keskeisimpiä vastauksissa esille nousseita vammaispolitiikan nykytilannetta haasteita koskevia näkemyksiä olivat seuraavat:

Vammaisten ihmisten oikeus osallistua ja elää tasavertaisena kansalaisena yhteiskunnassa ei toteudu riittävästi. Tämä mielipide tuli esille kyselyn vastauksista eri aihealueita läpäisten. Vaikka yleisen asenneilmaston koettiin muuttuneen vammaisia ja vammaisuutta kohtaan myönteisemmäksi, nähtiin yhteiskunnallisella tasolla vielä paljon asenteellista ja rakenteellista esteellisyyttä. Asenteista ja tietämättömyydestä johtuvaa syrjintää ja eriarvoiseen asemaan asettamista esiintyy kaikkien järjestöjen mielestä runsaasti niin työelämässä, yksityisytyteen ja koskemattomuuteen liittyvissä asioissa, koulutukseen liittyvissä asioissa, elinympäristön rakenteissa kuin julkisissa -, yksityisissä - ja vammaispalveluissakin. Toisin sanoen koko elämän kirjossa.

Alueellinen eriarvoisuus nousi esille vahvana teemana vammaisia koskevan lainsäädännön toteutuksessa, yleisissä palveluissa, vammaispalveluissa, työllisyysasioissa, koulutukseen, oppimiseen ja esimerkiksi rakenteellisen ympäristön esteellisyyteen liittyvissä asioissa. Tulokinnanvaraisuus vammaisia ihmisiä koskevissa laeissa ja yleislainsäädännön puolella sekä kuntien määrärahavaje ja alibudjetointi ovat keskeisiä syitä moniin ongelmiin.

Vastauksista nousi voimakkaasti esiin myös vammaisedustuksen tai -näkömyksen järjestelmällinen puuttuminen vammaisia koskevista asioista päätettäessä.

Kokonaisilmeeltään vastaukset olivat ongelmakeskeisiä, johtuen osin kyselyn rakenteesta ja osin vammaispoliittisten ongelmien ilmeisestä moninaisuudesta. Kyselyllä haluttiin kerätä yksityiskohtaista tietoa eri vammaispoliittisten alueiden ongelmakohdista. Tämän lisäksi haluttiin muodostaa näkemys järjestöjen ehdotuksista ongelmien ratkaisuvaihtoehtoiksi. Konkreettisia vammaispoliittisia parannusehdotuksia ongelmiin tuli paljon.

## **1. Lainsäädäntö, perusoikeudet, ihmisoikeudet**

### **Nykytilanne:**

Vammaisten kokema alueellinen eriarvoisuus, pakottavan lainsäädännön tarve ja siihen liittyen sanktioiden tarve (silloin kun lakisääteisten palvelujen järjestäminen tai vammaisen ihmisen perusoikeudet laiminlyödään) korostuivat suuressa osassa järjestöjen vastauksia. Paikkakunnasta ja sen taloudesta riippumatta vammaisia ihmisiä koskevat lait tulee saattaa ehdottomiksi. Pakottavan lainsäädännön puutteen koettiin vaikeuttavan esteettömyyden ja saavutettavuuden toteutumista kunnissa.

Vammaispalvelulakia ja kehitysvammalakia sovelletaan kunnissa hyvin eri tavoin. Lakien tulokinnanvaraisuus tuottaa eriarvoisuutta ja ongelmia. Erityisen puutteelliseksi osoittautui kuntien palvelusuunnitelmien tekeminen. Niitä tehdään järjestöjen mielestä liian vähän, osittain tarkoituksellisesti, osittain kunnan tai vammaisen ihmisen tiedonpuutteen takia. Lisäksi vaikeavammaisuuden määrittely tuottaa kunnille vaikeuksia. Tämän ongelman poistamiseksi vaikeavammaisuudelle on määriteltävä luotettavat, yleisesti soveltuvat mittarit. Kaikkien

kuntien tai kuntaliitosten tulee järjestöjen mielestä laatia oma vammaispoliittinen ohjelma, jossa otettaisiin kantaa myös perustuslain yhdenvertaisuuspykälään.

### **Ratkaisuehdotuksia ongelmiin:**

Subjekttiivisten oikeuksien lisääminen (harkinnanvaraisten suositusten sijaan) turvaisi vammaisten ihmisten perusoikeudet nykyistä paremmin. Järjestöjen mielestä pakottava lainsäädäntö on ainoa keino, jolla voidaan turvata vammaisten ihmisten oikeudet. Varsinkin vaikeavammaisen henkilön oikeus henkilökohtaiseen avustajaan, koettiin äärimmäisen tärkeäksi asiaksi. Myös subjektiivisen oikeuden saaminen työ- ja päivätoimintoihin sai erittäin laajaa kannatusta. Korvamerkityn rahan käytön lisäämistä kannatettiin lähes kaikissa vastauksissa, kuten myös yleisesti valtionosuuksien lisäämistä vammaispalveluiden rahoittamisessa.

Yhdenvertaisuuslain tulee laajentua koskemaan kaikilta osin myös vammaisia ihmisiä. Vammaisasiamiehen viran tai vastaavan valtakunnallisen valvontaelimen perustaminen koettiin välttämättömäksi. Vammaisasiamiestä tarvitaan turvaamaan vammaisten ihmisten oikeuksien ja palvelujen toteutuminen. Vammaisasiamiehen toimen perustamisen vaihtoehtona kannatettiin vähemmistövaltuutetun toimialueen laajentamista koskemaan myös vammaisuuden perusteella tapahtuvaa syrjintää.

Yleislainsäädäntö ei turvaa riittävästi vammaisten ihmisten oikeuksien toteutumista. Näin ollen vammaisten ihmisten elämän kannalta välttämättömimmät palvelut tulee monen vastaajan mielestä edelleen sisällyttää erillislakiin/erillislakeihin. Yleisesti painotettiin yleis- ja erillislakien suhteen selkeyttämisen tarvetta.

Rikoslain syrjintäsäännöstä vaadittiin täydentämään ”vammaisuus” -käsitteellä. Syyttämiskynnys ei nykyisellään ylity helposti ja syrjinnän tunnistamista onkin helpotettava. Tällöin myös tutkintapyyntö- ja oikaisumenettely helpottuvat. Rikoslakiin kaivattiin myös mahdollisuutta tutkia yhteisötasolla tapahtuvat syrjintärikkokset.

## **2. Tietoisuus, asenteet**

### **Nykytilanne:**

80 % vastanneista järjestöistä koki yleisen asenneilmaston muuttuneen vammaisia ja vammaisuutta kohtaan myönteisemmäksi. Asenneilmastossa on tapahtunut muutosta järjestöjen toiminnan ja lainsäädännön tuloksena ja myös yksittäisten vammaisten ihmisten toimesta. Vammaisten ja vammattomien lasten ja nuorten kohtaamiset päiväkodeissa, kouluissa ja vapaa-aikana ovat muuttaneet asenteita positiivisesti. Myös koulujen suvaitsevaisuuskasvatuksella on ollut vaikutusta myönteisemmän asenteen muodostumisessa vammaisia ihmisiä kohtaan.

Vastauksista kävi kuitenkin ilmi, että positiivisesta asennemuutoksesta huolimatta on vielä paljon tehtävää. Vammaisia henkilöitä pidetään edelleen ”kohteina” ja ihmisinä, jotka viihtyvät pelkästään omissa ryhmissään. Vammaisista ihmisistä on stereotyyppinen ja homogeeninen kuva. Heidät nähdään yhdenmukaisena ryhmänä. Vammaisia ihmisiä ei nähdä yksilöinä tarpeineen, ominaisuuksineen, rooleineen ja elämäntilanteineen. Vastauksista kävi myös ilmi, että asenneilmapiirissä tapahtui notkahdus 90-luvun laman myötä. Lama vaikutti kielteisellä tavalla etenkin viranomaisien ja vammaisten ihmisten välisiin suhteisiin.

**Ratkaisuehdotuksia ongelmiin:**

Valtakunnallisiin opetussuunnitelmiin tulisi lisätä inklusiota edistävät toimenpiteet. Yhteiskunnassa on paljon näkymättömiä, asenteista johtuvia esteitä. Vammaiset ihmiset itse, heitä edustavat järjestöt ja tiedotusvälineet ovat avainasemassa purkaessaan näitä esteitä ja tehdessään niitä näkyviksi. Tehokas ja jatkuva tiedottaminen ongelmista poistaa tehokkaasti myös asenteellisia esteitä. Järjestöt toivovat, että kunnat ottavat vammaisjärjestöt mukaan päätöksentekoprosesseihin aktiivisemmin ja käyttävät enemmän hyödykseen vammaisjärjestöillä olevaa asiantuntemusta.

### 3. Ympäristön toimivuus

**Nykytilanne:**

Ympäristön toimivuudessa ja saavutettavuudessa on vielä paljon kehitettävää. Tätä mieltä olivat erityisesti liikuntavammaisten ja näkö- ja kuulovammaisten järjestöt. Rakentamista koskevassa lainsäädännössä ja varsinkin sen toteutuksessa ei oteta riittävästi huomioon kaikkien vammaisten ihmisten tarpeita. Huomattavaa vastauksissa oli se, että rakennuslainsäädäntöä pidettiin kuitenkin suhteellisen onnistuneena vaikka Lakien toteutus saikin paljon negatiivista palautetta.

Vastanneiden mielestä kuntakohtaiset erot ympäristön toimivuudessa olivat huomattavat. Toisissa kunnissa on tehty tietoisia päätöksiä kehittää rakennettua ympäristöä, kun taas toisissa kunnissa ei oltu vielä herätty toimimaan juuri lainkaan. Julkinen rakennuskanta koettiin huomattavasti esteettömämmäksi kuin yksityinen. Silti julkisissakin rakennuksissa esiintyi paljon suunnittelun epäselkeyttä ja esimerkiksi huonoa valaistusta. Joukkoliikennettä on tehty esteettömäksi suurissa kaupungeissa. Pienillä paikkakunnilla ja haja-asutusalueilla esteettömän joukkoliikenteen kalustoa on vähän tai ei lainkaan.

Myös vanhat kaupungit ja vanhat kaupunginosat ovat edelleen ongelmallisia portaidensa ja hissien vähyyden vuoksi. Ongelmaksi koettiin myös pysäköinnin valvonnan puute – vammaisten autopaikoilla on aivan liian usein autoja, joiden haltijoilla ei ole tarvittavaa pysäköintilupaa.

Tiedottamisessa ei yleisesti ottaen oteta huomioon vammaisten ihmisten tarpeita. Avustajien puutteesta johtuvat kommunikaatio- ja tiedonsaanti-ongelmat nousivat vahvasti esille usean vammaisryhmän vastauksista. Myös puhutun ja kirjoitetun kielen vaikeaselkoisuus on suuri ongelma usealle vammaisryhmälle. Kuulovammaisilla viittomakielisten tulkkien vähyys nousi esille. Näkövammaisilla suuri ongelma on esimerkiksi yleiseen kommunikaatioon ja tiedonsaantiin liittyvä, heitä varten tuotetun materiaalin puute. Edes julkiset internet-sivut eivät ole esteettömiä. Puheterapeuttien puute ja tulkkipalvelujen ja puhetta korvaavien ja täydentävien apuvälineiden vähyys vaikeuttavat puhevammaisten henkilöiden kommunikoinnista. Muutamilla vammaryhmillä on vaikeuksia käyttää esteellisissä tiloissa sijaitsevia palveluita, kuten pankki- ja maksuautomaatteja, kirjastojen lainausautomaatteja ja päätteitä.

**Ratkaisuehdotuksia ongelmiin:**

Kunnilta toivottiin yhteistyötä esteettömyysasioissa ja kaikkia kuntia vaadittiin laatimaan oma esteettömyysstrategiansa. Vammaisedustuksen turvaaminen asumisesta, rakentamisesta



ja julkisesta liikenteestä päättävissä elimissä on ensiarvoisen tärkeää. Kaikkien rakennusten ja palvelujen suunnitteluvaiheessa tulee kuulla niiden käyttäjäryhmiä. Esimerkiksi vammaisneuvostojen jäsenien pitäisi automaattisesti istua rakennuslautakunnissa. Vammaisneuvostoja tulee myös kuulla enemmän esteettömyysasioissa. Oleellista olisi saada vammaisryhmien edustajat koulutetuiksi ymmärtämään esimerkiksi 1) suunnitelmia ja sitä, mitä piirretyt viivat tai kirjoitettu teksti tarkoittavat käytännössä ja 2) esteettömyys laajemminkin kuin vain sen oman vamman kannalta. Myös kuulemismenettelyn ja sen sitovuuden kehittäminen koetaan tärkeäksi. Pakottava lainsäädäntö ja viranomaisohjeistus nousivat vastauksissa esille.

Rakennusten suunnittelijoille ja rakennuspäätösten tekijöille vaadittiin parempaa koulutusta vammaisasioihin. Rakennuslainsäädäntöön ja ympäristön suunnitteluun ja -kaavoitukseen vaadittiin tarkennuksia ja esteettömyys/saavutettavuussuunnitelmia edellytettiin pakollisiksi. Olemassa olevien lakien valvontaa tulee parantaa.

Kaikkien jalankulkuvalojen tulee olla äänimerkein varustettuja. Kaikessa joukkoliikenteessä on huomioitava näkövammaisten tarpeet esimerkiksi pakollisin pysäkkikuulutuksin. Selkokielisyyttä, suurempaa kirjasinkokoa ja värityksellä tuotettua kontrastia vaadittiin kaikkiin opasteisiin.

## 4. Palvelut, vammaispalvelut

### **Nykytilanne:**

Vaikka vammaispalvelulakiin oltiin suhteellisen tyytyväisiä, lain soveltamisessa on ollut ongelmia. Erityisesti vammaispalvelulain järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat palvelut oli tuotettu hyvin tai melko hyvin, mutta harkinnanvaraisten palvelujen tuottaminen on jäänyt todella monessa kunnassa vähäiseksi. Vammaispalvelulain harkinnanvaraiset ja määrärahasidonnaiset palvelut ja tukitoimet jäävät toteutumatta pääsääntöisesti määrärahavajeen ja tahallisen tai tahattoman alibudjetoinnin takia.

Suurimmasta osasta vastauksia kuvastui selvä tyytymättömyys niin yleisten kuin vammaispalveluidenkin saatavuuteen. Enemmistön näkemyksen mukaan palvelujen taso oli heikentynyt. Tulkki-, kuljetus- ja avustajapalveluiden saatavuus koettiin erittäin huonoksi niiden tarpeeseen nähden. Kuntakohtaiset erot vammaispalvelujen soveltamisessa olivat liian suuret kaikkien mielestä. Viranomaisten neuvontavelvollisuus ei toteudu käytännössä. Asiakas saa palvelun usein vasta sitten, jos muualta saamansa tiedon perusteella osaa sitä kysyä ja vaatia.

Yleisesti ottaen yhteiskunta ei ole onnistunut myöskään julkisten palvelujen järjestämisessä kaikkien kansalaisten saataville. Esimerkiksi terveydenhuollon palveluissa todettiin olevan paljon eroja riippuen siitä missä asuu. Lisäksi kritiikkiä saivat osakseen liikunta- ja muut harrastus- ja kulttuurimahdollisuudet sekä julkinen liikenne.

Kuntoutuspalveluiden osalta yli 65-vuotiaiden kuntoutuksessa nähtiin olevan vakavia puutteita lähes kaikkien järjestöjen ja vammaryhmien kannalta. Myös niiden henkilöiden, jotka eivät täytä Kelan vaikeavammaisuuden tai ammatillisen kuntoutuksen kriteereitä. Yleisesti ottaen lääkinnällisessä, ammatillisessa ja sosiaalisessa kuntoutuksessa nähtiin olevan puutteita. Lisäksi toimintakykyä ylläpitävää kuntoutusta ei usean järjestön mielestä arvosteta tarpeeksi. Yleisesti ottaen yksilöllisen kuntoutuksen saaminen ei toteudu.

Yksityisen sektorin palvelut koettiin yleisesti ottaen monipuolisemmiksi ja usein myös laadukkaammiksi kuin julkisen sektorin palvelut, mutta niiden hinta muodostuu esteeksi monelle vammaiselle ja kunnalle. Yksityisen puolen palvelujen heikkoutena nähtiin niiden jatkuvuuden epävarmuus.

Vammaispalveluiden kilpailuttaminen jakoi järjestöjen mielipiteitä. Esimerkiksi vaikeavammaisille kohdennetuissa palveluissa ei ole yleisesti riittävästi toimijoita, jotta syntyisi todellista kilpailua. Toisaalta, monet kokivat palvelujen kilpailuttamisen kyseenalaiseksi.

Erityisen negatiivista palautetta saivat kuljetuspalveluiden järjestäjät, jotka ovat epäonnistuneet kuljetuspalveluiden yhdistämiskokeilussa. Myös kotipalvelujen käyttö on vähentynyt pienituloisilla, kun kunnallinen kotipalvelu on muuttunut kotihoidoksi ja siten enemmän kotisairaanhoidon suuntaan.

### **Ratkaisuehdotuksia ongelmiin:**

Vammaispalvelulakeja kehitettäessä on säilytettävä vähintään nykyiset palvelut, kuten on sovittu. Huomioitavaa on myös se, että vammaispalvelulainsäädäntö ei ole ratkaisu kaikkiin vammaisten tarpeisiin ja palveluihin. Jokaisen hallintokunnan on vastattava omista palveluistaan ja erityispalveluistaan myös vammaisten ihmisten osalta.

Korvamerkityllä lisärahalta esimerkiksi kuntoutuspalveluihin ja uusien tekniikoiden ja apuvälineiden saattamisella vammaisten käyttöön voitaisiin säästää avustajapalveluissa ja myöhemmässä kuntoutuksen tarpeessa. Kuntoutuksen saamisen perustana ei myöskään saisi olla ikä.

Vammaisia ihmisiä koskevat stereotypiat ovat edelleenkin vahvoja. Vammaiset ihmiset eivät ole homogeeninen ryhmä, eivät edes samaan vammaryhmään kuuluvat. Tämä tulisi ottaa huomioon esimerkiksi vammaisia ihmisiä koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa, palvelutarjonnassa ja päätöksenteossa.

## **5. Työllisyys, työn tekeminen**

### **Nykytilanne:**

Työnantajien tiedoissa ja asenteissa vammaisuutta ja vammaista työnhakijaa kohtaan on paljon parantamisen varaa. Monet käytössä olevat tukimuodot ovat tuntemattomia työnantajille. Työnantajat pelkäävät vammaisesta työntekijästä mahdollisesti koituvia kustannuksia sekä heidän mahdollista aikaista työkyvyttömyyttään.

Viime aikoina on ilmennyt asiakastapauksia, joissa vammaisten henkilöiden työolosuhteiden järjestämistukihakemuksia on hylätty sillä perusteella, että yhdenvertaisuuslaki edellyttää työnantajaa tekemään kohtuulliset työpaikalla tarvittavat mukauttamistoimenpiteet. Tällainen vammaisia henkilöitä vastaan kohdistuva yhdenvertaisuuslain tulkinta vaikeuttaa entisestään vammaisten henkilöiden sijoittumista työelämään. Tämä ei liene ollut yhdenvertaisuuslain tarkoitus.

Vaikeavammaisten- ja kehitysvammaisten ihmisten työtoimintaa työkeskuksissa ei ole koettu mielekkääksi ja kunnat myöntävät työpäiviä keskuksiin melko kitsaasti. Työosuusrahaa

pidetään yleisesti ottaen täysin riittämättömänä palkkana tehtyyn työhön suhteutettuna. Avoimille työmarkkinoille työllistyville kehitysvammaisille henkilöille ei ole myöskään riittävästi tarjolla työvalmentajapalveluita. Myöskään laki sosiaalisista yrityksistä ei asiaa kommentoineiden vastaajien mielestä ole toistaiseksi tuonut huomattavaa parannusta vammaisten ihmisten työllistämisedellytyksiin.

Työkyvyttömyyseläkkeeltä ja kuntoutustuelta työhön palaaminen on kankeaa, eikä nykyinen järjestelmä kannusta työhön palaamista tarpeeksi. Eläkkeen lepäämäänjättämisrajaa on indeksikorotettava, sillä se on edelleen sama kuin lain tullessa voimaan.

Työvoimatoimistojen lainsäädännön sekä työhallinnon omien soveltamisohjeiden tuntemuksessa on suuria puutteita vastanneiden mielestä. Esimerkiksi työvoimapalvelulaki on jo usean vuoden ajan antanut työvoimatoimistoille mahdollisuuden palvella myös eläkkeellä olevia työnhakijoita, mutta työvoimatoimistojen henkilökunnalla ei usein ole tietoa tästä mahdollisuudesta. Työvoimatoimistojen henkilöstöllä on myös asenteellisia ongelmia vammaista työnhakijaa kohtaan. Työvoimahallintoa kritisoitiin paljon sen tukipalveluista tiedottamisen puutteellisuudesta. Esimerkiksi työolosuhteiden järjestelytuesta ei ole tiedotettu kunnolla.

### **Ratkaisuehdotuksia ongelmiin:**

Työolosuhteiden järjestelytuesta pitää useiden vastaajien mielestä järjestää laaja tiedotuskampanja työnantajille. Työolosuhteiden järjestelytuen ja muiden tukien määriä on korotettava merkittävästi ja lainsäädännöllisiä esteitä, kuten suurten työnantajien eläkevastuun mukanaan tuomat esteet on poistettava. Työllistämistukien saattaminen pitkäkestoisemmiksi ja jopa pysyviksi sai myös merkittävää kannatusta. Muista työllistymistä parantavista toimenpiteistä nousi vahvasti esille työnantajamaksujen alentaminen. Lisäksi kansaneläkelaitoksen eläkejärjestelmään tulee saada työeläkejärjestelmän mallin mukaisesti osatyökyvyttömyyseläkkeen vaihtoehto. Vaikeavammaisten- ja kehitysvammaisten ihmisten työtoiminnan sisältöjä tulee kehittää siihen suuntaan, että ne antavat enemmän valmiuksia siirtyä työelämään avoimilla markkinoilla.

Usean vammaisjärjestön mielestä kansalais- ja vammaisjärjestöjen tulee kuulua valtion ja työmarkkinaosapuolten muodostamaan ns. kolmikantaan. Pelkkä järjestöjen kuuleminen ei tässä yhteydessä riitä. Tällä hetkellä kuulemistakaan ei tapahdu. Asiaa käsittelevän neuvottelukunnan perustaminen sai tässä yhteydessä kannatusta. Työhallintoa vaadittiin ”primus motoriksi” yhteistyöhön siten, että työhallinto sitoutuu hankkeeseen ja sen puolesta on osoitettu tarkoitusta varten riittävät määrärahat.

Mikäli vuoropuhelu ja yhteistyö ei vapaaehtoisuuspohjalta lisääntynyt, yhtenä keinona ehdotettiin säädöspohjan laajentamista työ syrjintädirektiivin 14. artiklan mukaisesti. Tämä työ syrjintädirektiivin artikla jäi kokonaan huomioimatta yhdenvertaisuuslaissa.

## 6. Koulutus, oppiminen

### Nykytilanne:

Esi- ja perusopetukseen, opiskeluun ja kouluttautumiseen liittyvät oikeudet nousivat vasta-uksissa esiin selvästi suurimpana ryhmänä vammaisten subjektiivisista oikeuksista, joiden turvaamisessa oli onnistuttu hyvin tai ainakin melko hyvin. Erityisesti juuri perusopetuksen tasoon oltiin tyytyväisiä. Tosin suurin osa vastanneista oli sitä mieltä, että niin päivähoiton, esi- ja perusopetuksen, kuin myös yleisesti opiskelun ja kouluttautumisenkin osalta niihin läheisesti liittyvien avustaja- ja muiden tukipalvelujen saamisessa ja niiden järjestelyissä ilmenee suuria alueellisia eroja. Avustajien ja opettajien suuri vaihtuvuus, luokkakokojen suuruus, yksilöllisten opetussuunnitelmien puute ja koulutilojen esteellisyys tuottavat ongelmia.

Kaikille erityisoppilaille ei tehdä henkilökohtaista opetuksen järjestämistä koskevaa suunnitelmaa (HOJKS). Myös koulujen oppilashuollossa ja peruskoulujen esteettömyydessä on puutteita. Esimerkiksi koulukiusaamiseen ei ole kyetty puuttumaan ja yleisesti oppilaan kasvun tukeminen ei ole riittävää.

Vammaisten oppilaiden jatkokoulutusmahdollisuudet peruskoulun jälkeen koettiin varsin puutteellisiksi. Etenkin vaikeavammaisen jatkokoulutusmahdollisuudet koettiin rajallisiksi. Kehitysvammaisten kohdalla perusopetuksen jälkeisen koulutuksen järjestämisessä on puutteita ja suuria alueellisia eroja.

Työelämään tutustumisen (TET) jaksot jätetään helposti kokonaan järjestämättä vammaisille oppilaille, koska niiden järjestäminen koetaan hankalaksi. Nämä jaksot ovat tärkeitä työelämään tutustuttajia vammaiselle nuorelle ja tärkeitä tilaisuuksia työnantajien ennakkoluulojen poistamisessa.

### Ratkaisuehdotuksia ongelmiin:

Vammaisten ihmisten opiskelua on helpotettava ja tuettava mahdollisimman paljon. Koulunkäyntiavustajasta vaadittiin subjektiivista oikeutta. Koulunkäyntiavustajien koulutusta on lisättävä ja työehtoja on parannettava suuren vaihtuvuuden vähentämiseksi. Moniammatillisen eli koulun, perheen ja muiden asiantuntijoiden yhteistyön kehittämiseen vaadittiin kiinnittämään enemmän huomiota. Vammaisille koululaisille ja opiskelijoille tulee pystyä takaamaan paremmat kokeilu- ja työharjoittelumahdollisuudet eri koulutusaloilla. Myös mahdollisuuksia tutustua eri oppilaitoksiin on parannettava.

## 7. Yksityisyys ja koskemattomuus

### Nykytilanne:

Henkilökohtaisen avustajan käyttömahdollisuus on erittäin tärkeä asia vaikeavammaiselle henkilölle. Palvelujärjestelmän rakenne sanelee tällä hetkellä sen, kuka vammaista ihmistä (etenkin vaikeavammaista henkilöä) avustaa. Esimerkiksi kotipalvelua käyttävällä ei ole mahdollisuuksia valita, kuka kotiin tulee. Kimppakyytien myötä taas vaikeavammaiset menettivät valinnanmahdollisuuden siihen, kuka heitä kuljettaa ja millä aikataululla. Useissa

vastauksissa nousi esille asuinpaikan ja kotikunnan valitsemisenesteet, jotka rajoittavat vammaisten ihmisten itsemääräämisen mahdollisuuksia.

Itsemääräämisoikeuteen kuuluvat myös parisuhteeseen ja seksuaalisuuteen liittyvät asiat, joissa vammaisten ihmisten oikeuksia loukataan usein. Etenkin kehitysvammaisten oikeuksia näissä asioissa on loukattu usein. Vammaisen henkilön kykyä lapsen hoitamiseen ja kasvattamiseen epäillään toistuvasti ja vammaisten ihmisten muodostamien perheiden tukeminen on yleisesti ottaen erittäin vajavaista.

Palvelujärjestelmä näkee mielellään vammaisen henkilön ihmissuhteet hoitorenkaana, jonka ”kuuluu” toimia ympärivuorokautisena apuna. Järjestelmä pyrkii näin toimimalla määrittelemään työajan vammaisen ja hänen läheistensä mielipidettä kuuntelematta tai yksityisyyttä kunnioittamatta.

### **Ratkaisuehdotuksia ongelmiin:**

Henkilökohtaisten palvelusuunnitelmien laatiminen koettiin keskeiseksi asiaksi vammaisen ihmisen itsemääräämisoikeuden ja vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Niiden tekemistä vaadittiin pakolliseksi. Palvelu- ja kuntoutuksuunnitelmiin tulee itse voida vaikuttaa nykyistä paremmin.

Palveluasumista on kehitettävä yksilöllisempien palvelujen saamiseksi. Tämä on tärkeää muun muassa yksityisyyden- ja koskemattomuudensuojan lisäämiseksi.

Perheneuvoloiden työntekijät ja seksuaali- ja parisuhdeneuvojat tarvitsevat koulutusta vammaisten asiakkaiden kohtaamiseen.

## **8. Kulttuuri ja vapaa-aika**

Nykyisin kiinnitetään enemmän huomiota esteettömyysasioihin. Tämä on avannut lisämahdollisuuksia vammaisille erilaisiin omaehtoiisiin liikuntamuotoihin, kulttuuriharrastuksiin ja harrastuspiireihin osallistumiseen. Vaikeavammaisten mahdollisuudet osallistua ovat kuitenkin rajallisemmat, sillä avustajia on usein vaikea saada ja matkustaminen ei välttämättä onnistu. Myös kirjavat käytännöt avustajien sisäänpääsyn osalta vaikeuttavat monen vaikeavammaisen henkilön mahdollisuuksia osallistua. Jotkut kunnat korvaavat avustajan lipun, jotkut eivät. Useiden vammaisten ihmisten vähävaraisuuden vuoksi mahdollisuudet osallistua vapaa-ajan ja kulttuurin tilaisuuksiin ovat rajalliset.

Alueelliset erot vapaa-ajan ja kulttuurin harrastusmahdollisuuksissa ovat erittäin suuret. Selkokielisen ja pistekirjoitetun materiaalin sekä äänitteiden ja esimerkiksi kuvailutulkkauksen puute asettaa vammaiset ihmiset eriarvoiseen asemaan kulttuuritarjonnan suhteen.

Vammaisen ihmisen osallistumismahdollisuuksia pohdittaessa henkilökohtaisen avustajan ja esteettömyyden merkitykset korostuivatkin erityisesti vastauksista. Kuljetuspalvelut erityisesti oman kunnan ulkopuolella tapahtuvaan vapaa-ajan tai kulttuurin tapahtumaan tuottivat vaikeuksia.

Soveltavan liikunnan merkitystä ei aina esimerkiksi julkishallinnossa ymmärretä tarpeeksi. Sen toteuttamiseen ja kehittämiseen onkin tarjolla varsin niukasti rahaa. Lisäksi ongelmaksi

on muodostunut liikuntaa järjestävien organisaatioiden vähäinen tietotaito soveltavan liikunnan järjestämisessä.

## 9. Lopuksi

Suomalaisessa vammaispolitiikassa on otettu merkittäviä edistysaskeleita viimeisen 10 vuoden aikana. Palveluideologiasta on siirrytty ihmisoikeuskäsitteen kautta muotoutuvaan vammaispoliittiseen ajattelutapaan. Tästä kertovat lainsäädännölliset uudistukset, jotka turvaavat aiempaa paremmin vammaisten ihmisten perusoikeuksien toteutumista. Vammaispoliittinen ohjelma vuodelta 1995 on omalla tavallaan jättevöittänyt valtakunnallista vammaispoliittista toimintaa. Se on lisännyt viranomaisten ja vammaisjärjestöjen yhteistyötä. Myös järjestöjen keskinäinen yhteistyö on voimistunut.

Vammaisjärjestöjen asema suomalaisessa yhteiskunnassa on muuttumassa. Yritystoimintaa koskeva lainsäädäntö ulottuu yhä voimakkaammin myös järjestösektorille. Se ohjaa järjestöjen toimintaa aiempaa voimakkaammin liiketaloudellisen toiminnan suuntaan. Oman rahallista tulosta tuottavan aktiivisuuden merkitys kasvaa. Samalla järjestöt toimivat entistä enemmän edunvalvonnallisina organisaatioina. Ne erikoistuvat erityisosaamista ja – palveluita tuottaviksi resurssikeskuksiksi. Järjestöjen merkitys perinteisinä yhdessäolo-organisaatioina vähenee. Tässä mielessä ne eivät enää osallistu entiseen tapaan yhteisöllisen hyvinvoinnin tuottamiseen. Toisaalta järjestöjen piirissä tapahtuva vertaistukitoiminta on koko ajan kasvattamassa merkitystään.

Muutoksen luonteeseen kuuluu myös toimintakentän laajentuminen. Yhteiskunnan aiemmin hoitamia tehtäviä on siirretty enenevässä määrin kolmannen sektorin vastuulle. Vastaavasti ei kuitenkaan ole kiinnitetty riittävästi huomiota tehtävien menestyksellisen hoidon edellyttämään resursointiin. Raha-automaattiyhdistyksen monopolin murtumiseen liittyvät uhkakuvat varjostavat järjestötoiminnan tulevaisuuden näkymiä. Myös RAY-rahoituksen poistaminen ns. kilpailua vääristävästä toiminnasta, on vammaisjärjestöille ongelmallista. Kysymys on lähinnä asumis-, hoito- ja huoltopalveluista, joita mikään muu taho ei käytännössä edes tuota. Järjestöjen näkemyksen mukaan sellaiset palvelut joissa todellista kilpailutusta ei voida toteuttaa, tulisi jättää kilpailuttamisvaatimuksen ulkopuolelle. Valtion tulisi turvata vammaisjärjestöille riittävät toimintaresurssit muuttuvissa olosuhteissa. Perinteisten rahoitustapojen lisäksi tulisi etsiä uusia keinoja toiminnan resursoimiseksi. Julkisten palveluiden tuottajina järjestöillä tulee olla myös oikeus päättää palveluiden tarkoituksenmukaisesta toteutustavasta. Tällaisia palveluita ovat mm. kuntoutus-, asumis- ja hoivapalvelut.

Vammaisjärjestöt edunvalvontajärjestöinä kohtaavat jatkuvasti vammaisiin henkilöihin kohdentuvaa epätasa-arvoista kohtelua ja syrjiviä käytäntöjä. Oikeuksien valvonta työllistää järjestöjä valitusten, kanteluiden ja muun edunvalvonnallisen työn muodossa kohtuuttoman paljon. Vammaiset ihmiset kohtaavat syrjintää palveluiden käyttäjinä, ammatilliseen koulutukseen hakiessaan, työnhakijoina ja tekijöinä, vapaa-ajantoiminnoissaan, perhe-elämässään ja ihmissuhteita solmiessaan ja ylläpitäessään. Epätasa-arvoiseen asemaan asettaminen ilmenee sekä suorana että epäsuorana syrjintänä. Tällä hetkellä järjestöillä ei ole ”täsmä työkaluja” syrjintätapauksiin puuttumiseksi. Voimassaoleva perustuslain, rikoslain ja yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto eivät turvaa riittävällä tavalla vammaisten ihmisten oikeuksia. Tämän vuoksi tarvitaan lisää pakottavaa lainsäädäntöä. Järjestöjen näkemyksen mukaan olisi toivottavaa, että valtiovalta ryhtyisi pikaisesti valmistelemaan vammaisten ihmisten tasa-arvolakia. Vastaavanlaisen lainsäädännön toimivuudesta on runsaasti myönteisiä esimerkkejä ulkomailta.

Hallituksen tulisi valvoa vammaisten ihmisten oikeuksien toteutumista hallituskausittain laadittavalla vammaisten henkilöiden tasa-arvo-ohjelmalla. Ohjelmassa tulisi määritellä ne toimenpiteet, joihin ryhdytään ja konkretisoida myös toimista vastuussa olevat tahot. Ohjelman toteutumista tulisi seurata esim. hallituskausittain annettavan selonteon muodossa. Seuranta varten tulisi nimetä toimielin, jota YK:ssa valmisteilla olevan ihmisoikeussopimuksenkin seuranta tulee edellyttämään. Elimellä tulisi olla mahdollisuus sanktioiden langettamiseen vammaisia ihmisiä koskevissa syrjintätapauksissa. Toimielimen johtoon tulisi nimetä vammaisasiamies tai vammaisvaltuutettu. Näin ollen valtakunnalliset vammaisjärjestöt esittävät kyseisen viran mahdollisimman pikaista perustamista.





KANSAINVÄLINEN VAMMAISPOLIITTINEN  
YMPÄRISTÖ

Vammaispoliittisen selonteon taustaselvitys

*Ronald Wiman, Ilka Haarni ja Erkki Kemppainen*



## KANSAINVÄLINEN VAMMAISPOLIITTINEN YMPÄRISTÖ

### Tiivistelmä

Kansainvälinen vammaispolitiikan suunta on kääntynyt siten, että vammaiskysymyksestä on tullut ihmisoikeuskysymys. YK:ssa on valmisteilla vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus. Se kattaa sekä kansalais- ja poliittiset oikeudet että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Tämä tulee vahvistamaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien merkitystä ja asemaa ja laajentaa ihmisoikeuskeskustelua alueille, joita Suomessa on perinteisesti pidetty sosiaalipoliittisina ja harkinnanvaraisina oikeuksina. Myös Euroopan neuvosto, Euroopan unioni ja Pohjoismaiden ministerineuvosto ovat tukemassa tätä kehitystä.

Vammaisten ihmisten yhdenvertaiset oikeudet ja mahdollisuudet oikeuksiensa toteuttamiseen ovat kansainvälisten sopimusten keskeinen tavoite. Keinoja yhdenvertaisuuden saavuttamiselle ovat vammaisnäkökulman valtavirtaistaminen, esteettömyys, suoran ja epäsuoran syrjinnän kieltäminen, kohtuullinen mukauttaminen sekä tarvittavat tukitoimet ja apuvälineet. Vammaisten ihmisten osallisuus yhteiskunnassa on nousemassa yhä keskeisemmäksi: vammaisten henkilöiden tarpeita vastaavien ympäristöjen, tuotteiden, teknologioiden ja palveluiden tuottaminen ollaan sisällyttämässä osaksi kaikkea yhteiskunnallista suunnittelua. Kansainvälisesti vammaisliike on vahva vammaisten ihmisten edunvalvoja, joka toimii aktiivisesti eri areenoilla näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

## 1. Johdanto

Vammaisten henkilöiden asema on ollut perinteisesti sosiaalipolitiikan ydinkysymyksiä. Se on ymmärretty perustavanlaatuisesti yleisen sosiaalisen vastuun kysymykseksi. Hyväntekeväisyysajattelu tai sosiaalihuollollinen lähtökohta on perusteellisesti muuttunut viime vuosikymmeninä. Vammaiskysymyksestä on tullut ihmisarvo-, ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymys. Tähän muutokseen on vaikuttanut erityisesti vammaisten henkilöiden ja heidän järjestöjensä aktiivisuus. Muutos on käynnissä ympäri maailmaa. Näkökulman muutoksen nopeuttajana on ollut erityisesti se, että kansainvälisellä tasolla on syntynyt uusi yhteisesti jaettu näkemys, josta poikkeaminen kansainvälisillä foorumeilla herättää negatiivista julkisuutta.

Vammaispolitiikan perusteet ovat kansainvälistyneet ja globaalistuneet. Prosessi sai alkunsa YK:n ja Euroopan Neuvoston piiristä. Nämä hallitustenväliset järjestöt laativat kansainvälisiä normeja vammaisten henkilöiden kohtelusta ja oikeuksista jo 1950-luvulla. Globaaliksi vammaiskysymys alkoi tulla 1980-luvun taitteessa kun YK:n piirissä laadittiin yleismaailmallinen vammaisia henkilöitä koskeva toimintaohjelma. Tämän prosessin voi sanoa myös avanneen ovet vammaisjärjestöille globaalin hallinnan neuvottelupöytiin. Ne pitivät omalta osaltaan huolta siitä että asianomistajien ääni kuului ja että politiikan perussuunta muuttui.

Vammaiskysymys on kansainvälisellä tasolla vauhdilla valtavirtaistumassa. Sitä ei käsitellä ainoastaan erilliskysymyksenä vaan se pyritään ottamaan huomioon myös muissa relevantteissa yhteyksissä. Esimerkiksi YK, EU ja Euroopan Neuvosto ovat omaksuneet valtavirtaistamisen näkökulman. Tämä ei suinkaan sulje pois vammaisten henkilöiden asemaa ja oikeuksia turvaavia ja edistäviä erityistoimia. Pikemminkin on niin, että kohdistetut erityistoimet nähdään valtavirtaistumisen onnistumisen edellytyksenä.

Tässä selvityksessä kuvataan tärkeimpien kansainvälisten toimijoiden vammaispoliittisia lähtökohtia, normeja ja suosituksia, joilla on vaikutusta suomalaiseen vammaispolitiikkaan. Pääpaino on hallitustenvälisissä järjestöissä. Kansainvälisillä kansalaisjärjestöillä on myös keskeinen vaikuttajan rooli ja niiden politiikan lähtökohtia kuvataan lyhyesti. Kansainvälisten vammaisjärjestöjen näkemykset tulevat nykyään voimakkaasti esiin hallitustenvälisten järjestöjen kannoissa.

### 1.1 Kansainväliset vammaispoliittiset toimijat

Kansainvälisen ympäristön vaikutus suomalaiseen politiikkaan kanavoituu sekä kansainvälisten oikeudellisten instrumenttien, päätöslauselmien, suositusten että käytännöllisempien yhteistyöprosessien kautta. Kansainvälisistä vaikuttajatahoista suomalaisen vammaispolitiikan kannalta keskeisimpiä ovat

- Yhdistyneet kansakunnat (YK)
- Euroopan neuvosto (EN)
- Euroopan unioni (EU)
- Pohjoismaiden neuvosto ja ministerineuvosto (PN)
- Kansainväliset vammaisjärjestöt

Kutakin vaikuttajaa kuvataan selvityksessä omassa luvussaan.

## 1.2 Vaikutuksen väylät

Kansainvälisen yhteistyön suoraviivaisin vaikutus kansalliseen vammaispolitiikkaan tapahtuu erilaisten kansainvälisten oikeusnormien soveltamisen kautta. Tässä selvityksessä käsitellään yksityiskohtaisemmin yleissopimuksia ja kansainvälisen tapaoikeuden luonteista normistoa ja suosituksia.

Valtiosopimukset ovat sitovia niiden maiden osalta jotka ovat ne ratifioineet. Valtiosopimuksista vammaispolitiikan kannalta keskeisimpiä ovat seuraavat:

### YK

- Kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja (1966) eli ns. KP-sopimus. Se astui Suomessa voimaan 23.3.1976 (SopS 7-8/1976)
- Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli ns. TSS-sopimus. Sopimus tuli Suomessa voimaan 3.1.1976 (SopS6/1976)
- Kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus tuli Suomessa voimaan 4.10.1986 (SopSA67-68/1986)
- Yleissopimus lapsen oikeuksista (1989) tuli voimaan Suomessa 20.7.1991 (SopS 59-60/1991)

### Euroopan Neuvosto

- Euroopan ihmisoikeussopimus (1950) ja lisäpöytäkirjat 1963 sekä 1983 ja 1984)
- Euroopan sosiaalinen peruskirja (1961) ja sen Uusi versio 1966 sekä lisäpöytäkirja 1988

### EU

- Amsterdamin sopimus (1997)
- Yhdenvertainen kohtelu työelämässä –direktiivi (2000)
- EU:n perusoikeuskirja (2000)
- EU:n perustuslaillinen sopimus

Valtioiden välisten yleissopimusten, kuten YK:n peruskirjan ja ihmisoikeussopimusten, on tarkoitettu kattavan kaikki ihmiset. Niitä ei kuitenkaan ole sovellettu tavalla, joka ottaisi vammaisten ihmisten oikeudet huomioon samassa laajuudessa kuin ei-vammaisten oikeudet. Syynä on ilmeisesti ollut mm. se että vammaisuus ja vammaisten ihmisten asiat on pitkään nähty lääketieteellisestä tai sosiaalihuollollisesta näkökulmasta. Esimerkiksi ihmisoikeussopimusten raportoinneissa 63% maista katsoi vammaiskysymyksen kuuluvan sosiaalihuollon piiriin. Suomi kuului niihin 37%:iin joka piti vammaiskysymystä ihmisoikeuskysymyksenä. (Nieminen 2005.)

Kansainvälinen yhteistyö tuottaa sopimusten rinnalla kuitenkin paljon muuta kansallisen politiikan kannalta relevanttia "pehmeämpää" normistoa, joka heijastuu kansallisessa keskustelussa ja käytännöissä. Hallitustenvälisten järjestöjen tuottamat suositukset, päätöslauselmat

ym. "soft law" -tyyppiset asiakirjat eivät ole sitovia, mutta ovat asemaltaan ja vaikutuksiltaan tapaoikeuden kaltaisia. Vammaispolitiikassa ne ovat kuitenkin huomattavan näkyvällä sijalla. Niiden ohjausvaikutus voi useasti olla syvempi ja laajempi politiikan käytäntöjen tasolla kuin spesifien tarkasti rajattujen sopimusten kohdalla. Esimerkiksi vuoden 1948 Ihmisoikeuksien julistus on "vain" YK:n päätöslauselma. (Parkkari 1995).

Eri järjestöjen kohdalla vaikuttamiskanavat painottuvat eri tavalla. YK:n ja Euroopan Unionin vaikutus on kanavoitunut keskeisesti yleisiä ihmisoikeuksia koskevien valtiosopimusten kautta. Tosin EU:n vaikutus vammaispolitiikan sektorilla toteutui aluksi pääasiassa erilaisten ohjelmien ja jäsenmaiden yhteisten hankkeiden kautta. Amsterdamin sopimus avasi väylän myös normatiivisemmalle vaikuttamiselle sosiaalipolitiikassa yleensä ja vammaispolitiikassa erityisesti. Pohjoismaiden neuvosto ja ministerineuvosto ovat toimineet sopimusten ja pohjoismaisten yhteistyöprosessien kautta. Kaikki mainitut järjestöt tuottavat kuitenkin paljon tavoitteistoja ja normistoja, joilla on tarkoitus vaikuttaa vammaispolitiikan suuntaan ja sisältöön.

Etenkin viimeksi kuluneen parin vuosikymmenen aikana erilaisten päätöslauselmien valmisteluprosessit ovat synnyttäneet asianosaisten keskuuteen myös verkostoja, joista on tullut näkyviä vammaispoliittisia toimijoita. Kansalaisyhteiskunnan ja etenkin vammaisten henkilöiden omien järjestöjen merkitys ja vaikutus on voimakkaasti lisääntynyt. Ne vaikuttavat sekä itsenäisinä jäsentensä etujärjestöinä, että erilaisten hallitustenvälisen neuvotteluprosessien tasavertaisina jäseninä.

## 2. Yhdistyneet kansakunnat

YK perustettiin maailman rauhan takeeksi. Se perustettiin myös silloisen maailman yhteisten arvojen vaalijaksi. Toisin kuin YK:hon kohdistuvasta arvostelusta voisi päätellä, se on monin tavoin ollut maailman sosiaalisen kehityksen edelläkävijä ja suunnannäyttäjä. Vammaiskysymyksessä tämä on erityisen selvää.

### 2.1 Vammaiskysymys alusta alkaen agendalla

Vammaisasia otettiin muodollisesti YK:n agendalle jo hyvin varhain. *YK:n peruskirjan* kulmakivinä ovat ihmisarvo, ihmisoikeudet ja tasa-arvo. *Ihmisoikeuksien julistus (1948)* nosti esiin ihmisten oikeuden sosiaaliturvaan "työttömyyden, sairauden, vammaisuuden, leskeyden, ikääntymisen tai muun toimeentuloa uhkaavan, ihmisen oman kontrollin ulkopuolella olevan seikan olosuhteen" kohdatessa. Eräs syy asian esiinnousuun kansallisella ja valtioiden välisen organisaationkin tasolla oli luonnollisesti se, että toinen maailmansota oli vammauttanut suuren joukon "tavallisia" - ja myös etuoikeutettuihin yhteiskuntapiireihin kuuluvia - ihmisiä.

*Kansalaisyhteiskunta ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus* sekä siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja (1966) - ns. KP-sopimus - sekä *taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus* - ns. TSS-sopimus - perustuvat nimenomaisesti syrjimättömyyden periaatteelle. Ihmisoikeuksien julistus ja nämä kaksi asiakirjaa ovat ihmiskunnan sopiman ihmisoikeudellisen lakikoodin laajin ja kattavin sitova perusta. Niiden soveltuvuus ja soveltaminen myös ihmisiin, joilla on jokin vamma, on kuitenkin monesti vaatinut selittämistä, tulkintaa, uudelleen vahvistamista ja ohjeistamista.

Vähitellen syntyneet YK:n erityisjärjestöt ottivat vammaiskysymyksen agendalleen jo 1950-luvulla. Lähestymistapa oli aluksi kuntoutuskeskeinen. Kuntoutus ja sosiaalihuolto säilyivät YK:n vammaiskysymyksen käsittelyn polttopisteenä koko 1950-luvun. 1960-luvulla suunta alkoi vähitellen kääntyä, joskin kuntoutusnäkökulman sisällä: alettiin korostaa sosiaalista integroimista ja osallistumista kuntoutuksen yhtenä päämääränä.

*Sosiaalisen kehityksen julistuksen ( Declaration on Social Progress and Development, 1969) artikla 19* käsittelee vammaisten henkilöiden terveyttä, sosiaaliturvaa, sosiaalipalveluita ja kuntoutusta nimenomaan sosiaalisen integroinnin lähtökohdasta. Kuntoutusteema hallitsi edelleen 1970-luvun alkupuolta. Samaan aikaan kuitenkin mm. Pohjoismaissa voidaan sanoa vammaisten vapautusliikkeen jo alkaneen. Jo 1960-luvulla nostettiin esiin laitosten epäinhimillisyyttä. Lopulta 1970-luvun alku herätti ”kansalaisoikeusliikkeen”. Esimerkiksi Yhdysvalloissa vammaisliike piti itseään ”viimeisenä kansalaisoikeusliikkeenä”. Vammaisliikkeen vaatimus oli että yhteiskunnan on muututtava ja sopeuduttava vammaisiin jäseniinsä - ei toisinpäin niin, että vammaisia henkilöitä vaaditaan muuttumaan ja reabilitoitumaan vain muun yhteiskunnan vaatimusten mukaisesti. Tämä ajatus kiteytettiin Pohjoismaissa vaatimukseen ”yhteiskunta kaikille” - ett samhälle för alla.

1970-luku tuotti myös ensimmäiset vammaisten henkilöiden oikeuksiin kohdistuvat kansainväliset laki-instrumentit. Ensin saatiin aikaan *Kehitysvammaisten oikeuksien julistus (1971)*. Näkökulma laajeni kuitenkin nopeasti. *Vammaisten ihmisten oikeuksien julistus* hyväksyttiin yleiskokouksessa 1975. Seuraavana vuonna yleiskokous suositti kaikkia jäsenmaita ottamaan huomioon tuon julistuksen laatiessaan politiikkojaan, suunnitelmiaan ja ohjelmiaan. Se myös päätti, että 1981 tulisi olemaan YK:n vammaisten vuosi. Vuoden tarkoituksena olisi vammaisten henkilöiden täydellinen integrointi yhteiskuntaan. Sanamuodon voi edelleen tulkita kuitenkin tarkoittavan vammaisten henkilöiden integroimista ja sopeuttamista - ei integroitumista, jossa vammaisilla henkilöillä on itsellään aktiivinen toimijan rooli.

Suomessa YK:n vammaisten vuotta varten asetettiin parlamentaarinen komitea, joka aktivoi vuonna 1982 antamassaan mietinnössä monenlaisia toimintoja sekä valtakunnallisesti, lääneissä että kuntatasolla. Vammaisten vuoden teemana oli ”täysi osallistuminen ja tasa-arvo”. Lähtökohtana oli uusi, aktiivinen vammaiskäsitys, joka alkoi vallata alaa lääketieteelliseltä näkökulmalta. YK:n vammaisten vuosi oli merkittävä käännekohta Suomen vammaispolitiikassa. Vammaisuuden haaste alettiin nähdä yhteiskunnallisena kysymyksenä. Esteettömyyskysymyksiin alettiin kiinnittää lisääntyvää huomiota. Vammaisten vuoden toimikuntien pohjalta aloitettiin kunnallinen vammaisneuvostotoiminta. Osia aikaisemmasta invalidi-huollosta siirrettiin asianomaisten sektorien vastuulle: kuntoutusta ja apuvälinekysymyksiä terveydenhuoltoon ja opetuskysymyksiä opetusviranomaisille. Uuden vammaispalvelulain valmistelukin rakentui vammaisten vuoden perinnön pohjalle ja sektorivastuun periaate vahvistettiin lainsäädännön yleislinjaksi.

## 2.2 YK:n Vammaisten vuosikymmen

Vammaisten vuoden seuranta varten oli 1970-luvulla valmisteltu YK:n vuosikymmentä *vammaisille* (for disabled people) Jo suunnitteluvaiheessa siitä tulikin vammaisten henkilöiden (oma) vuosikymmen (*of disabled persons*). Kyseessä ei ollut sanaleikki vaan nimenmuutos heijasti ajatusten arkkitehtuurin ja politiikan muutosta. Tässä näkyi vammaisliikkeen ajama vallankumouksellinen ajatus: toimenpiteiden kohteesta tuli asianosaisia, asianomistajia ja toimijoita.

YK:n vammaisten vuosikymmenen (1982-92) toimintoja ohjaamaan laadittiin *yleismaailmallinen toimintaohjelma*. Se perusti kolmelle pilarille:

- vammaisuuden ehkäisy
- vammaisten henkilöiden kuntoutus
- vammaisten henkilöiden täysi osallistuminen ja tasa-arvo

Ohjelma totesi, että täyden osallistumisen ja tasa-arvon tavoitteiden saavuttamiseksi eivät riitä vain vammaisiin kohdistetut kuntoutustoimenpiteet. Siinä myös huomautettiin, että ”suureksi osaksi ympäristö määrää, kuinka vaurio tai toiminnan vajaus vaikuttaa yksilön jatkopäiväiseen elämään”. Vammaan liittyvä ”haitta syntyy, jos ihmiseltä kielletään yhteiskunnan yleiset, elämän perusasioihin kuuluvat mahdollisuudet. Näitä ovat perhe-elämä, koulutus, ansiotyö, asuminen, taloudellinen ja henkilökohtainen turvallisuus, sukupuolielämä, julkisten tilojen käyttö, liikkumisen vapaus ja jokapäiväinen elämä.”

Nuo ohjelman pilarit heijastivat professioiden ja ideologioiden välisen keskustelun lopputulemaa: ehkäisy ja kuntoutus edustivat lääketieteellistä näkökulmaa vammaisuudesta. Mahdollisuuksien yhdenvertaisuus heijasti vammaisten ihmisten omaa näkökulmaa, sosiaalista tulkintaa vammaisuuden ja yhteiskunnan suhteesta. Vammaisliike näki tämän suhteen perusteiltaan eriarvoistavana. Mahdollisuuksien yhdenvertaistamisesta tulikin sitten se tema, jonka pohjalta vammaisten vuosikymmenen jatkotoimet rakennettiin.

Myös vammaisten henkilöiden oikeus edustaa itseään nousi keskeiseksi periaatteeksi. "Ei mitään meistä ilman meitä" oli vammaisliikkeen iskulause, joka tuli vuosi vuodelta todellisemmaksi etenkin kansainvälisessä vammaispoliittisessa keskustelussa ja toiminnassa. Pohjoismaiden ja Kanadan edustajat olivat näkyvästi ajamassa uusia ajatuksia hallitustenvälisten järjestöjen asiakirjoihin ja päätöksiin. Myös näiden maiden hallitukset alkoivat tukea vammaiskysymyksen nostamista korkeammalle YK:n agendalla.

Erityisesti vammaisten vuosikymmenen puolivälin arviointikokouksessa Tukholmassa (1987) luotiin perusta Pohjoismaiden hallitusten konkreettiselle sitoutumiselle YK:n toiminnan tukemiseen vammaisasioloissa. Pohjoismaat alkoivat tukea YK:n vammaisyksikköä ja lähettivät sitä vahvistamaan myös asiantuntijoita. Ruotsi alkoi tukea uuden kansainvälisen laki-instrumentin valmistelua. Suomi lupasi tukea YK:n vammaisyksikköä Wienissä ja siellä hanketta, jonka tavoitteena oli integroida vammaiskysymys kehitysyhteistyöhön. Ruotsin tuella saatiin aikaan *YK:n yleisohjeet vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamiseksi*. Suomen panos tuki YK:n vammaisstrategian uudelleensuuntaamista.

### **2.3 YK:n pitkän aikavälin vammaisstrategia: "Kohti yhteiskuntaa kaikille"**

Vammaisten vuosikymmen oli viitoittanut tulevan vammaispolitiikan suunnan kohti yhdenvertaisia mahdollisuuksia. Se oli myös juurruttanut sosiaalisen vammaiskäsityksen kansainväliseen vammaispolitiikkaan. Myös WHO:n piirissä havahduttiin huomamaan käsitteiden uusimisen ja ajanmukaistamisen tarve. Vammaiskäsitteistön kansainvälisen standardin uusiminen pantiin alulle. Kansainvälisen tautiluokitukseen perustunut käsitteistö (ICIDH) arvioitiin uudelleen. Moniulotteisempi ymmärrys vammaisuuden luonteesta rakennettiin sisään uuteen käsitteistandardiin International Classification on Functioning Disability and Health (ICF), jonka WHA vahvisti vuonna 2000. Suomenkielinen ICF- versio on saatavilla Stakesista.



Vammaisten vuosikymmenen lopulla YK:lla oli tarve hahmottaa vuosikymmenen jälkeistä strategiaa. Vammaispolitiikan painopiste kääntyi vammaisten henkilöiden kuntouttamisesta yhteiskunnan muuttamiseen vammaisille henkilöille soveltuvammaksi. Pohjoismaiden panos tässä strategisessa käänöksessä oli vahva. Pohjoismaisen käsityksen mukaiset tasa-arvo ja universaali, kaikki ihmiset huomioonottava sosiaalipolitiikka olivat uuden strategian kulmakivinä.

Vuonna 1990 luonnosteltiin päätöslauselma, joka kiteytti uuden strategian periaatteeksi teeman ”Kohti yhteiskuntaa kaikille - tietoisuudesta toimintaan”. Vuonna 1993 valmistuivat *YK:n yleisohjeet vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamiseksi*. Yleisohjeista ja niiden toimeenpanon seurantaprosessista tuli vuosikymmeneksi keskeisin osa YK:n vammaispoliittista toimintaa. Myös Suomen vammaispoliittinen ohjelma ”Kohti yhteiskuntaa kaikille” vuodelta 1996 perustuu YK:n yleisohjeille

”Yhteiskunta kaikille” -visio oli pohjoismaisen vammaisliikkeen ajatus, jonka juuret juontavat 1970-luvun alkuvuosiin. Ajatus yhteiskunnan mukauttamisesta kaikille sopivammaksi omaksuttiin sittemmin yleiseksi sosiaalisen kehityksen visioksi mm. YK:n sosiaalisen huippukokouksen loppuasiakirjassa (1995) ja teema toistuu edelleen useilla YK-foorumeilla ja asiakirjoissa. Yhteiskunta, joka on hyvä ja sopiva vammaisille henkilöille, on hyvä yhteiskunta kaikille. Toisaalta kaikkien ihmisten huomioonottamisen ja osallisuus nähdään kehityksen edellytyksenä. Vammaisten ihmisten visio hyvästä yhteiskunnasta on noussut globaalin yhteiskuntapoliittisen keskustelun ytimeen.

## 2.4 YK:n kansainväliset laki-instrumentit

Edellisissä kappaleissa kuvattiin lyhyesti sitä prosessia, jonka kautta sosiaalinen malli ja vammaisten ihmisten oikeudet ovat vähitellen nousseet kansainvälisen vammaispolitiikan johtavaksi näkökulmaksi. Tässä kappaleessa kuvataan lyhyesti YK:n laki-instrumenttien sisältöä painottuen viimeaikaisimpiin välineisiin.

### 2.4.1 Valtiosopimukset

*Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus* (KP-sopimus 1966) käsittelee ns. vapausoikeuksia. Se kattaa poliittiset ja siviilioikeudet. Näihin kuuluvat mm. sanan-, yhdistymis-, ja uskonnonvapaus. Myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerit sisältyvät sopimukseen. Yleinen syrjinnän kieltä ja vähemmistöjen oikeudet kuuluvat niinkään KP-perusoikeuksiin.

Vapauksien toteutuminen vammaisen ihmisen kohdalla edellyttää kuitenkin myös että hän voi toteuttaa myös tiettyjä sosiaalisia oikeuksiaan: ihmisarvo, vapaus ja tasavertaisuus toteutuvat vain jos mahdollisuus koulutukseen, työhön terveydenhuoltoon, sosiaaliturvaan jne. on turvattu (Nieminen 2005).

Oikeudellinen näkökulma korostaakin, että vammaisten henkilöiden huomioonottaminen ihmisoikeussopimuksia sovellettaessa tapahtuu parhaiten TSS-oikeuksien kautta. Tosin TSS-oikeudet ovat sillä tavoin heikompia, että niiden kohdalla ei yleensä ole kanavia yksilövalitusoikeuden toteutumiselle.

*Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sopimus* (TSS-sopimus) käsittelee työhön, työoloihin, asumiseen, ravinnonsaantiin ja opetukseen liittyviä oikeuksia. Erikseen määrätään siitä, että oikeudet tulee taata yhtäläisesti naisille ja miehille.

*Lasten oikeuksia koskeva yleissopimus (1989)* sisältää sekä yleisiä oikeuksia että erityisesti vammaisten lasten oikeuksia. Yleiset oikeudet on taattava kaikille lapsille - vammaiset lapset mukaan lukien (art 2). Tällaisia ovat esimerkiksi oikeus elämään (art 6), lapsen edun ensisijaisuus (art. 3), ilmaisun ja sanavapaus (art 13 ja 14), omassa asiassa kuulluksi tuleminen oikeus (art 12) sekä lapsen vanhempien oikeus saada asianmukaista tukea kasvatus- ja hoitotyössään (art 18). Edellä mainitut artiklat ovat vammaisten lasten kohdalla ehkä vielä tärkeämpiä kuin ei-vammaisten lasten kohdalla.

Sopimus sisältää myös artikloita, jotka koskevat juuri vammaisten lasten oikeuksia. Vammaisen lapsen tulee voida elää täyttä ja kunnollista elämää (decent life) ”olosuhteissa, jotka takaavat ihmisarvon, edistävät itsenäistä elämää ja lapsen aktiivista osallistumista yhteisöön”. Lisäksi säädetään vammaisen lapsen oikeudesta koulutukseen, terveydenhuoltoon, kuntoutukseen, työhön valmennukseen ja vapaa-aikaan. (art 23).

*Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus* (CEDAW, 1979) on ensimmäinen kokonaisvaltainen sopimus joka kieltää naisten syrjinnän ja velvoittaa hallitukset edistämään sukupuolten tasa-arvoa. Alun perin vammaiskysymys ei ollut näkyvästi esillä. Pekingin loppuasiakirjaan (1995) sisältyi toimenpide-ehdotuksia vammaisten naisten ja tyttöjen syrjinnän ja hyväksikäytön vähentämiseksi ja heidän ihmisoikeuksiensa turvaamiseksi.

Lisäksi on syytä mainita Kansainvälisen työjärjestön *ILO:n yleissopimus C 159 ja suositus R 168* jotka käsittelevät vammaisten henkilöiden ammatillista kuntoutusta ja työllistämistä.

## 2.4.2 Päätöslauseimat ja suositukset

Vammaisten vuosikymmen merkitsi olennaista muutosta asenteissa vammaisia henkilöitä ja vammaisuutta kohtaan. Tähän vaikutti erityisesti se, että vammaiset henkilöt ja heidän järjestönsä hankkivat näkyvyyttä ja myös vakiinnuttivat asemansa neuvottelupöydissä. Vuosikymmenen päättyessä lähestymistapa oli muuttumassa ja jo kansainvälisillä areenoilla muuttunut. Uusi ajattelutapa korosti kykyjä ja mahdollisuuksia - ei kykyjen puutteita. Se painotti vammaisten henkilöiden oikeuksia, valinnanvapautta, tasa-arvoa ja yhtäläisiä mahdollisuuksia. Se vaati yhteiskuntaa muuttamaan asenteitaan vammaisia henkilöitä kohtaan ja mahdollistamaan heille vastuuta ja aktiivisen roolin yhteiskunnassa. Tämä uusi ajattelutapa oli pohjana uudenslaisille kansainvälisen yhteisön päätöksille ja aloitteille.

## 2.4.3 YK:n yleisohjeet

*YK:n yleisohjeet vammaisten henkilöiden mahdollisuuksien yhdenvertaistamiseksi* (1993) valmisteltiin YK:n tilapäiskomiteassa valtioiden, YK-järjestöjen ja vammaisjärjestöjen yhteistyönä. Ne konkretisoivat käsitteiden ja ajattelutapojen muutoksen politiikka- ja toimenpideohjeiksi. Ohjeet määrittelevät standardit yhdenvertaisille mahdollisuuksille eri elämänalueilla. Ne antavat tavoite- ja toimintatapaohjeita hallituksille ja muille asianosaisille. Ne korostavat vammaisten henkilöiden, heidän perheidensä ja vammaisjärjestöjen roolia ja osallisuutta. Yleisohjeet eivät ole sitovia, mutta ovat saavuttaneet useissa maissa vakiintuneen aseman ohjeistona, johon vedotaan ja joka muodostaa vahvan moraalisen ja poliittisen velvoitteen. Myös Suomen vammaispoliittinen ohjelma on rakennettu yleisohjeita seuraten.

Yleisohjeet muodostuvat kolmesta osasta:

- I. Yhdenvertaisten mahdollisuuksien edellytykset
- II. Yhdenvertaisen osallistumisen kohdealueet
- III. Toimeenpanokeinot

Yksityiskohtaisemmin näiden osien sisältö koostuu seuraavista asioista:

### **I Yhdenvertaisten mahdollisuuksien edellytykset**

- 1. Tietoisuuden nostaminen
- 2. Terveystenhoito
- 3. Kuntoutus
- 4. Tukipalvelut

### **II Yhdenvertaisen osallistumisen kohdealueet**

- 5. Saavutettavuus
- 6. Koulutus
- 7. Työllisyys
- 8. Toimeentulo ja sosiaaliturva
- 9. Perhe-elämä ja henkilökohtainen koskemattomuus
- 10. Kulttuuri
- 11. Vapaa-aika ja urheilu
- 12. Uskonto

### **III Toimeenpanokeinot**

- 13. Tieto ja tutkimus
- 14. Toimeenpanopolitiikat ja suunnittelu
- 15. Lainsäädäntö
- 16. Talouspolitiikka
- 17. Koordinointi
- 18. Vammaisten henkilöiden järjestöt
- 19. Henkilöstön koulutus
- 20. Kansallinen seuranta
- 21. Kehitysyhteistyö
- 22. Kansainvälinen yhteistyö

Ohjeiden perusviesti on valtavirtaistaminen: jokainen sektori on itse vastuussa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteuttamisesta. Erityiset ratkaisut, tukitoimet ja sosiaalihuollolliset toimenpiteet ovat toissijaisia. Ympäristöjen, tuotteiden ja palvelujen saavutettavuuden ja todellisen yhdenvertaisuuden edellytyksenä on kuitenkin, että tarvittavat tukitoimet ovat kaikkien tarvitsevien saatavilla.

Yleisohjeiden täytäntöönpanoa seuraa YK:n erityisraportööri. Hänen apunaan on kansainvälisistä vammaisjärjestöistä koostuva asiantuntijapaneeli. Yleisohjeiden vahvuutena on niiden

laajuus ja kattavuus sekä niiden saama laaja julkisuus ja hyväksyntä eri puolilla maailmaa. Niiden heikkoutena on soveltamisen vapaaehtoisuus. Eräs ongelma yleisohjeissa on myös se, että niiden ajattelutapa alkaa väitellen vanheta. Ne eivät ole selkeästi oikeuspohjaisia. Esimerkiksi saavutettavuutta ei ole ymmärretty yhdenvertaisuuden perusedellytykseksi vaan erääksi toimenpidealueeksi. Uudemmissa, esimerkiksi EU:n ja EN:n asiakirjoissa esteettömyys ja saavutettavuus nähdään syrjimättömyyden perustavanlaatuisiksi edellytyksiksi, jonka täytyy toteutua kaikissa toiminnoissa ja kaikilla sektoreilla. Yhdenvertaisuuden edellytyksenä ovat saavutettavuus (esteettömyys) ja tarpeelliset tukitoimet.

## **2.5 YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista**

### **2.5.1 Taustaa**

Vammaisia henkilöitä koskevaa ihmisoikeussopimusta oli esitetty jo vammaisten vuosikymmenen aikana. Sitä alettiin uudelleen vaatia ja valmistella monella taholla 1990-luvun lopulla. Vuonna 1999 Rehabilitation International -järjestö hyväksyi ”Kolmannen vuosituhanen peruskirjan”, Charterin, jolla tavoiteltiin uutta sopimusta. RI:n silloinen presidentti esitti Charterin YK:n ihmisoikeuskomissiarille ja ihmisoikeuskomission puheenjohtajalle. Vuonna 2000 viisi suurta kansainvälistä järjestöä - Rehabilitation International, Disabled People's International, Inclusion International, World Blind Union ja World Federation of the Deaf - pyysivät ns. Beijingin julistuksessa hallitusten tukea sopimukselle. Samana vuonna YK:n ihmisoikeuskomissio alkoi tutkia keinoja vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien vahvistamiseksi. Joulukuussa 2001 Meksikon ehdotuksesta YK:n yleiskokous asetti ad hoc -komitean harkitsemaan sopimusehdotusta ja komitea piti ensimmäisen istuntonsa elokuussa 2002. (O'Reilly 2003.)

### **2.5.2 Valmisteluprosessi**

YK:n yleiskokouksen päätöslauselman mukaan komitean tulee huomioida vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen sosiaalisen kehityksen, ihmisoikeuksien ja syrjimättömyyden alueilla. Komitean istunnot ovat avoimia kaikille YK:n jäsenvaltioille ja akkreditoituille kansalaisjärjestöille.

Alun perin käsittelyn perustana komiteassa on ollut komitean asettaman työryhmän teksti. Ad hoc - komitea on kokoontunut seitsemän kertaa, elokuussa 2002, kesäkuussa 2003, toukokuussa ja elokuussa 2004 sekä tammikuussa ja elokuussa 2005 ja tammi-helmikuussa 2006. Syksyllä 2005 puheenjohtaja laati ns. puheenjohtajatekstin, joka on ollut sen jälkeen käsittelyn pohjana. Ad hoc -komitea kokoontuu kahdeksanteen istuntoonsa elokuussa 2006 New Yorkissa.

EU:ssa komissiolla on osittainen neuvottelumandaatti sopimuksen sisällöstä, minkä vuoksi EU-jäsenmaat ovat laatineet yhdessä komission kanssa yhteisen EU-kannan yleissopimusluonnoksen sisällöstä ja EU:n puheenjohtajavaltio käyttää puheoikeutta koko EU:n puolesta.

Suomen osalta neuvotteluista vastaa UM:n oikeudellisen osaston Ihmisoikeustuomioistuinja -sopimusasioiden yksikkö. Neuvotteluissa on aktiivisesti mukana sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijoita sekä vammaisjärjestöedustajia sekä edustajia muista UM:n yksiköistä. Kansalliseen valmistelevaan taustaryhmään kuuluu ministeriöiden, vammaisjärjestöjen, Valtakunnallisen vammaisneuvoston sekä Stakesin edustajat.

### 2.5.3 Sopimuksen keskeinen sisältö

Sopimuksen valmisteluprosessissa ja sen dokumentaatiossa voidaan tunnistaa seuraavia yleisempiä trendejä:

- käyttäjillä ja heidän organisaatioillaan on tärkeä rooli lainsäädäntöprosessissa
- ihmisoikeudet nähdään uuden lainsäädännön perustana
- lääketieteellinen ja sosiaalinen malli asetetaan vastakkain
- vammaisuuden käsitteestä keskustellaan
- syrjinnän kieltä on avainkäsite
- esteettömyys/saavutettavuus on avainkäsite
- kuntoutuksen käsite problematisoidaan (Kempainen 2004a ja 2004b).

Komitean istunnoissa jäsenvaltiot ja myös järjestöt ovat esittäneet lukuisia muutosehdotuksia. Ehdotusten määrä on kaiken kaikkiaan valtava. YK:n verkkosivuilla on esitetty kaikki muutosehdotukset. Niistä jotkut ovat hyvin periaatteellisia, jotkut sanonnan hiontaa.

Yleiskuvan sopimuksen sisällöstä saa esimerkiksi syksyllä 2005 esitetyn puheenjohtajatekstin artikloiden otsikoista, jotka käsittelevät sopimuksen tarkoitusta, määritelmiä, yleisiä periaatteita, yleisiä velvollisuuksia, tasa-arvoa ja syrjinnän kieltä, vammaisia naisia, vammaisia lapsia, tietoisuuden lisäämistä vammaisuudesta, esteettömyyttä, oikeutta elämään, vaaratilanteita, yhtäläistä tunnustamista lain edessä, pääsyä oikeuteen, henkilökohtaista vapautta ja turvallisuutta, vapautta kidutuksesta tai julmasta, epäinhimillisestä tai alentavasta kohtelusta tai rangaistuksesta, vapautta riistosta, väkivallasta ja väärinkäytöksestä, henkilökohtaisen integriteetin suojelua, liikkumisen vapautta, itsenäistä elämää ja inklusiota yhteisössä, henkilökohtaista liikkumista, ilmaisun vapautta ja pääsyä informaatioon, yksityisyyden suoja, kodin ja perheen kunnioitusta, kasvatusta, terveyttä, kuntoutusta, työtä ja työllistymistä, elintasoa ja sosiaaliturvaa, osallistumista poliittiseen ja julkiseen elämään, osallistumista kulttuuriin, virkistykseen, vapaa-aikaan ja urheiluun, tilastoja ja tietojen keruuta, kansainvälistä yhteistyötä, kansallista toimeenpanoa ja seurantaa sekä kansainvälistä seurantaa.

Keskeinen periaate sopimuksessa on syrjinnän kieltä. Tasa-arvo ja syrjinnän kieltä on myös Suomen perustuslain ydintä ja niin on myös monissa ihmisoikeussopimuksissa. Siitä huolimatta syrjinnän kiellon soveltamisessa on Suomessa edelleen oppimista, ja se voi olla yksi dynaaminen voima yhteiskunnallisessa kehityksessä. Mutta tähän ajattelumalliin voi sisältyä myös riskejä. Mikäli huomio kiinnitetään yksinomaan syrjinnän poistamiseen, tasa-arvon tosiasialliset edellytykset voivat jäädä vähemmälle huomiolle. Esimerkiksi sosiaaliturvan tehtävä on juuri luoda tasa-arvon tosiasiallisia edellytyksiä. Sopimusluonnos ei oikeudellisenä tekstinä johda kuitenkaan tähän vaaraan, koska edellä mainitun puheenjohtajatekstin artiklaluonnoksessa nimenomaan todetaan, että keinoja, jotka ovat välttämättömiä vammaisten henkilöiden tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamiseksi, ei pidetä syrjintänä vammaisuuden perusteella. Syrjinnän kieltä on syytä tarkastella osana lainsäädäntöä ja yhteiskuntaa. Syrjinnän kieltä yksinään ei takaa riittävää ennustettavuutta. Siten myös tarkempi lainsäädäntö on tarpeen.

Syrjinnän kiellon looginen seuraamus on vaatimus ympäristön esteettömyydestä. Ympäristön esteettömyys on keskeinen osa uutta ihmiskuvaa. Se sisältää ajatuksen esteettömästä pääsystä fyysiseen ympäristöön, kommunikaatioon ja myös sosiaaliseen ympäristöön.

On luonnollista, että eri kohdat sopimusluonnoksessa ovat vaikeita tai tärkeitä eri maille. Paljon keskustelua herättäneitä kysymyksiä ovat esimerkiksi määritelmät, syrjinnän kieltä, naisen asema, lasten asema, ympäristön esteettömyys, kuntoutus, itsenäinen elämä, oikeu-

dellinen toimintakelpoisuus ja edunvalvonta, tahdosta riippumaton huolto, seuranta- ja valvontajärjestelmä ja kansainvälinen yhteistyö.

#### 2.5.4 Kehityssuuntia

Se, että sopimuksen valmisteluprosessi on käynnissä, osoittaa, että kansainvälinen yhteisymmärrys vammaiskysymyksissä on lisääntynyt. Olennaista tälle kehittyvälle ajattelutavalle on, että vammaiskysymys ei ole yhden sektorin asia, vaan koskee koko yhteiskuntaa ja kaikkia elämänalueita. Vammaiskysymys ei ole pelkästään sosiaalisektorin tai sosiaalipoliittinen kysymys.

Monet maanosat ja maat ovat aktiivisia sopimusprosessissa. Latinalaisen Amerikan maiden, Aasian ja Afrikan maiden aktiivisuus on hyvin näkyvää prosessissa. Kysymys on siten vammaispolitiikan globalisoitumisesta. Samalla tulevat esille globalisaation herkemmat alueet. Sopimusluonnoksessa käsitellään oikeuksia laajasti eri elämänalueilla. Henkilökohtaisuutta, seksuaalisuutta, perheitä ja yhteisöjä koskevat käsitykset vaihtelevat ja ne liittyvät eri yhteisöihin ja kulttuureihin. Tällaiset aiheet ovat globaalilla areenalla tulenarkaa neuvoteltavaa. Siten sopivan yleisyystason löytäminen artikloiden sanamuodolle ja niiden soveltamiselle on keskeinen haaste. Se voi olla haaste myös seurannalle.

Myös toimintamallit ovat yhteisösidonnaisia. 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. Siten muita ihmisoikeussopimuksia konkreettisempi ja yhteiskunnallisempi sopimus on haastava sovellettava ja se voi olla myös yllättävä. Esimerkiksi valtavirtaistamisen ajatus voi näyttäytyä erilaiselta eri kasvatusjärjestelmissä. Toisaalta ihmisoikeusviitekehys ja ylipäänsä oikeudellinen viitekehys voi tarjota neutraalin viitekehysten, jossa monet eri näkökohdat saavat oman paikkansa ja niiden vastakohtaisuus siten hälvenee.

### 3. Euroopan neuvosto

#### 3.1 Tavoitteena ihmisoikeuksien suojeleminen

Euroopan neuvosto on vuonna 1949 perustettu hallitustenvälinen järjestö. Euroopan neuvoston jäsenmaita on 46. Suomi liittyi järjestön jäseneksi vuonna 1989 oltuaan jo 1960-luvulta lähtien tarkkailijana. Euroopan neuvosto pyrkii edistämään jäsenmaidensa yhtenäisyyttä, suojelemaan ihmisoikeuksia ja moniarvoista demokratiaa, parantamaan elinolosuhteita sekä edistämään inhimillisiä arvoja. Neuvosto on laatinut lähes 200 jäsenmaita sitovaa eurooppalaista yleissopimusta eri aloilta sekä lukuisia jäsen maiden politiikkaa ohjaavia suosituksia. Keskeisiä sopimuksia vammaisten ihmisten aseman kannalta ovat *Euroopan ihmisoikeussopimus* (1950) ja *Euroopan sosiaalinen peruskirja* (1964). Suomi liittyi peruskirjaan keuhvällä 1991 (SopS 43-44/1991). Sosiaalisen peruskirjan laaja uudistustyö valmistui vuonna 1996. Peruskirja laajensi perinteisiä ihmisoikeuksia sosiaaliin ja taloudellisiin oikeuksiin. Kaikille kansalaisille kuuluvia oikeuksia ovat peruskirjan mukaan mm. useat työhön, palkkaukseen ja työoloihin liittyvät oikeudet sekä oikeus terveyden suojeluun, sosiaaliturvaan, sosiaali- ja lääkintäapuun sekä sosiaalipalveluihin. Erityisryhmiä koskevat erityisesti lasten, perheiden, vanhusten ja vammaisten henkilöiden sekä siirtotyöläisten oikeuksien suojeleminen. Artikla 15 toteaa, että vammaisilla henkilöillä on oikeus itsenäisyyteen, yhteiskuntaan sopeutumiseen ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumiseen.

### 3.2 Vammaiskomitea

*Sosiaali- ja kansanterveysalueen osittaissopimus* (1959), johon nykyisin kuuluu 18 valtiota Suomi mukaan lukien, keskittyy kansanterveyden ja kuluttajien terveyden suojeluun sekä kuntoutukseen ja vammaisten ihmisten osallistumiseen. Osittaissopimus on sitoutunut vaalimaan muun muassa vammaisten ihmisten ihmisoikeuksia ja edistämään vammaisten ihmisten täyttä osallisuutta yhteiskunnassa.

Vammaisia henkilöitä koskevia asioita käsitellään ministerikomitean alaisessa vammaiskomiteassa (Committee on the Rehabilitation and Integration of People with Disabilities) Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymän suosituksen R (92) 6 linjausten suuntaisesti. Euroopan neuvoston vammaiskomitean toiminnassa on mukana yhteensä 18 maata. Itä-Euroopan maat ovat edustettuina. Tarkkailijoina on myös mm. Meksiko ja Kanada. Komitealla on useita alakomiteoita, jotka työskentelevät nykyisin esimerkiksi Design for all – suunnittelun ja autismin sekä lähiyhteisöasumisen edistämisen parissa. Komitean toiminta on huomattavan vilkasta ja se tuottaa paljon materiaalia vammaisuuteen liittyvistä erilaisista aihepiireistä, mm. hyviä käytäntöjä, suosituksia ja raportteja.

### 3.3 Vammaispoliittinen ohjelma

Euroopan neuvosto hyväksyi ensimmäisen *vammaispoliittisen ohjelmansa* vuonna 1992. Vammaiskomitea on hyväksynyt uuden vammaispoliittisen ohjelman syksyllä 2005, ja se odottaa ministerineuvoston hyväksyntää keväällä 2006. Jäsenmailla on päävastuu toimintaohjelman toimeenpanosta. Ohjelman seurannasta ja raportoinnista sovitaan tarkemmin vammaiskomiteassa.

EN:n uusi vammaispoliittinen ohjelma on lähtökohtaisesti linjattu YK:n tulevan vammaisten ihmisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa yhteneväiseksi. Se toteaa paradigman muuttuneen: vammaisia ihmisiä ei tarkastella potilaina vaan kansalaisina. Vammaispolitiikka nähdään ihmisoikeuskysymyksenä.

Vammaispoliittisen ohjelman keskeisiä periaatteita ovat syrjinnänvastaisuus ja ihmisoikeusnäkökulma sekä yhdenvertaiset mahdollisuudet ja osallistuminen. Ohjelman tavoitteena on toimia käytännön työvälineenä. Ohjelma on kattava, se sisältää viisitoista toiminta-aluetta:

- 1) vammaisten ihmisten osallistuminen poliittiseen elämään
- 2) vammaisten ihmisten osallistuminen kulttuurielämään
- 3) tiedonvälitys ja kommunikaatio
- 4) koulutus
- 5) työ
- 6) asuminen lähiyhteisössä
- 7) rakennettu ympäristö
- 8) liikenne
- 9) terveys
- 10) kuntoutus
- 11) sosiaaliturva
- 12) oikeudellinen turva
- 13) väkivallalta suojaaminen
- 14) tutkimus
- 15) tietoisuuden lisääminen

Lisäksi ohjelmassa tuodaan esiin eri vammaryhmien tarpeet. Näiksi ryhmiä on ohjelmassa nostettu naiset ja tytöt, vaikeavammaiset henkilöt, vammaiset lapset ja nuoret, ikääntyvät vammaiset sekä vähemmistöihin kuuluvat vammaiset ihmiset.

### 3.4 Suositukset ja linjaukset

Vammaispoliittisen ohjelman lisäksi Euroopan neuvosto on antanut useita vammaisia ihmisiä ja heidän asemaansa koskevia suosituksia, päätöslauselmia sekä julistuksia. Täysivaltaisen osallistumisen ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien (*Recommendation 1592 (2003) Towards full social inclusion of people with disabilities*) lisäksi Euroopan neuvosto on nostanut suosituksillaan ja päätöslauselmillaan esiin ns. Design for all (Dfa) –suunnittelun tärkeyden esteettömän yhteiskunnan rakentamisessa ja suosittelee Dfa-periaatteiden sisällyttämistä kaikkiin rakennettuun ympäristöön liittyvien ammattialojen koulutusohjelmiin (*Resolution ResAP(2001)1 on the introduction of the principles of universal design into the curricula of all occupations working on the built environment*).

Euroopan neuvoston vammaisiin aikuisiin ja lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa vastustamaan suunnattu päätöslauselma (*Resolution ResAP(2005)1 on safeguarding adults and children with disabilities against abuse*) korostaa vammaisten henkilöiden suojelemista hyväksikäytön eri muodoilta esimerkiksi fyysisen, psyykkisen, seksuaalisen tai institutionaalisen väkivallan, taloudellisen hyväksikäytön taikka erilaisten laiminlyöntien tai syrjäyttämisen seurauksena. Päätöslauselmassa huomautetaan, että hyväksikäyttö on ihmisoikeuksien loukkaus.

Neuvosto on kiinnittänyt huomiota myös uusien teknologioiden saavutettavuuteen ja esteettömyyteen sekä niiden soveltamiseen ja käytettävyyteen vammaisten henkilöiden avuksi ja heidän apunaan työskenteleville. Aihepiiriä käsittelevä päätöslauselma (*Resolution ResAP(2001)3 towards full citizenship of persons with disabilities through inclusive new technologies*) esittelee esteettömien palvelujen, tuotteiden ja elinympäristöjen kriteerit ("7 A:ta") seuraavasti:

1. Tuotteiden, palvelujen ja tiedon tulee olla vammaisten ihmisten saatavilla (availability).
2. Niiden tulee olla saatavilla esteettömässä muodossa (accessibility).
3. Niiden kustannusten tulee olla sellaiset, että vammaisilla ihmisillä on mahdollisuudet niiden hankkimiseen ja käyttämiseen (affordability)
4. Tietoisuutta vammaisten ihmisten tarpeista ja uusien teknologioiden mahdollisuuksista tulee levittää eri tahoille.
5. Tuotteiden ja palvelujen tulee olla tarkoitukseen ja olosuhteisiin sopivia (appropriateness). Se edellyttää erilaisten käyttäjien mukanaoloa suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa.
6. Tuotteiden ja palvelujen tulee olla erilaisille käyttäjille houkuttelevia (attractiveness)
7. Tuotteiden ja palvelujen tulee olla vammaisten ihmisten tarpeisiin mukautuvia (adaptability).

Tämä EN:n esteettömyyskriteeristö on jatkokehittely EU:n PROMISE tutkimus- ja kehittämishankkeen tuloksista. Yllä olevista kriteereistä viisi ensimmäistä tuotettiin PROMISE-hankkeessa ([www.stakews.fi/promise](http://www.stakews.fi/promise)). Suomen kielessä on vaikea löytää ilmaisua joka tarkoittaa a) esteettömyyttä (accessibility of) ja tosiasiallista käyttömahdollisuutta (access to). EN:n kriteeriluettelo avaa kysymystä siitä mitä kaikkea tosiasiallinen esteettömyys ja saavu-



tettavuus edellyttävät. Monesti tosiasiallinen saavutettavuus edellyttää kohdennettuja sosiaalipoliittisia tukitoimia.

## 4. Euroopan unioni

### 4.1 Työvoima, tasa-arvo ja syrjimättömyys

Euroopan unionin kokemukset sukupuolisyrynnän torjunnasta johtivat 1990-luvun puolivälissä yksimielisyyteen siitä, että yhteisössä on puututtava myös muista syistä johtuvaan syrjintään. Yksi ryhmistä, joiden asemaa haluttiin syrjimättömyyden periaatteen avulla parantaa, on vammaiset ihmiset. Prosessin tuloksena yhteisön perustamissopimukseen otettiin uusi syrjimättömyyttä koskeva artikla. Tämä vuoden 1997 *Amsterdamin sopimuksen* artikla 13 on keskeisessä asemassa nykyisen EU:n vammaispolitiikan kannalta, sillä se mahdollisti syrjinnänvastaisen toiminnan eksplikoidusti myös vammaisuuden osalta. Myös EU:n ihmisoikeuksia koskevaa perustamisasiakirjaa koskeva julkilausuma vuodelta 2000 kieltää syrjinnän vammaisuuden perusteella. Vaikka julkilausuman juridinen status on EU:n perustuslain vielä puuttuessa kiistanalainen, sitä ei katsota voitavan sivuuttaa.

Komissio käytti nopeasti artiklassa 13 määriteltyjä valtuuksia. Seurauksena syntyivät direktiivit rotujen välisestä tasa-arvosta ja yhdenvertaisesta kohtelusta työssä. Nämä direktiivit kohentavat suojaa syrjintää vastaan. Direktiivejä täydentää syrjinnän torjumista koskeva toimintaohjelma vuosiksi 2001-2006, joka on tukenut monenlaisia syrjinnänvastaisia hankkeita. Amsterdamin sopimuksen artikla 13:n perusteella laadittiin myös Tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä koskeva vihreä kirja vuonna 2004. Komissio jatkaa syrjinnänvastaista toimintaa työllisyyttä ja sosiaalista yhteisvastuuta koskevan *Progress-ohjelman* kautta.

Euroopan unionin alueella vammaispolitiikka on jäsenmaiden vastuulla. EU:ssa toimii vammaisasioissa korkean tason ryhmä, jonka tavoitteena on parantaa jäsenmaiden ja komission välistä tiedonvaihtoa vammaiskysymyksissä. Kuten YK:n, Euroopan neuvoston ja Pohjoismaiden neuvoston kohdalla, myös EU:ssa vammaisjärjestöt ovat nykyisin mukana keskustelemassa vammaispolitiikan suunnittelusta.

EU:n agendalle vammaiskysymykset ovat alun perin nousseet työvoimaan liittyvien kysymysten kautta, mutta nykyisin esimerkiksi esteettömyyteen liittyviä säännöksiä löytyy myös vaikkapa liikenteeseen liittyvien säännösten joukosta. Vammaiskysymyksiä käsitellään kuitenkin eniten työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden yhteydessä. Myös yhteisön tutkimusohjelmissa on ollut huomattava määrä vammaisten ihmisten mahdollisuuksien kannalta tärkeitä painotuksia esimerkiksi uuden teknologian kehittämisessä.

### 4.2 Lainsäädäntö

EU:n direktiivit ovat jäsenmaita sitovia. Ne tulee toimeenpanna kansallisessa lainsäädännössä määräajassa. EU:n lainsäädännössä keskeiset direktiivit vammaispolitiikan kannalta ovat direktiivi 2000/78/EY *yhdenvertaisesta kohtelusta työssä ja ammatissa sekä syrjinnän kieltodirektiivi 2000/43/EY*. Ensimmäinen keskittyy työn edellytysten, työolojen ja -ehtojen sekä ammattijärjestöissä toimimisen yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen. Jälkimmäinen kieltää sekä välillisen että välittömän syrjinnän ja häirinnän myös vammaisuuden perusteella

työssä ja koulutuksessa. Suomessa jälkimmäistä direktiiviä toteuttaa yhdenvertaisuuslaki vuodelta 2003.

EU on kiinnittänyt huomiota lainsäädäntötasolla myös esteettömyyteen liikenteessä. Vuonna 2002 hyväksytty EU:n linja-autojen rakennetta koskeva ns. *bussidirektiivi 2001/85/EY* sisältää tekniset vaatimukset uusille busseille ja edellyttää kaupunkiliikenteen busseilta esteettömyyttä.

Myös valmisteilla oleva lentoliikenteen sääntely sisältää esteettömyyteen liittyviä seikkoja, erityisesti liikuntaesteisten ihmisten oikeuksien osalta. Esteettömyys otetaan huomioon myös parhaillaan valmisteilla olevassa rautatiekalustoa koskevassa EU-lainsäädännössä sekä tämän periaatetason puitesääntelyn perusteella laadittavissa teknisissä vaatimuksissa. EU:n tasolla on myös keskusteltu rautatieliikenteen matkustajien oikeuksia koskevan lainsäädännön valmistelun aloittamisesta ja sen yhteydessä liikkumisesteisten matkustajien paremmasta huomioimisesta.

Julkisia hankintoja koskevia direktiivejä täsmentävä *komission tulkitseva tiedonanto (KOM(2001) 566)* antaa mahdollisuuden ottaa huomioon vammaisten henkilöiden tarpeita ja Design for All -periaatteita. Tiedonannon mukaan tekniset eritelmät olisi aina kun se on mahdollista määriteltävä niin, että voidaan ottaa huomioon vammaisia henkilöitä koskevat saavutettavuusnäkökohdat tai suunnittelua koskevat vaatimukset kaikkia käyttäjiä ajatellen. Tämä sääntely on edelleen esimerkki siitä, miten vammaisen henkilöiden tarpeita voidaan ottaa huomioon eri sektoreilla ja eri instrumentteja hyväksi käyttäen.

### 4.3 Suositukset ja linjaukset

Euroopan unionilla on oma vammaispoliittinen ohjelma, mutta sen lisäksi vammaisten henkilöiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja osallistumista edistetään myös muiden linjausten sisällä. Ne liittyvät syrjimättömyyden näkökulman keskeisyyteen unionin toiminnassa.

*EU:n pitkän aikavälin vammaisstrategian (KOM(2003) 650)* tavoitteena ovat yhtäläiset mahdollisuudet vammaisille henkilöille. Strategialla pyritään siihen, että vammaiset henkilöt voisivat nauttia oikeudestaan ihmisarvoon, yhtäläiseen kohteluun, itsenäiseen elämään ja yhteiskunnalliseen elämään osallistumiseen. Toimilla on tarkoitus antaa vammaisille henkilöille mahdollisuus käyttää kaikkia kykyjään ja osallistua yhteiskunnalliseen ja talouselämään.

Strategia rakentuu kolmelle pilarille: 1) syrjinnän vastainen lainsäädäntö ja toimenpiteet, joilla varmistetaan henkilökohtaisten oikeuksien toteutuminen; 2) vammaisten henkilöiden kykyjen käyttämisen esteiden poistaminen ympäristöstä sekä 3) vammaiskysymysten valtavirtaistaminen yhteisön eri toiminta-alueilla, jotta vammaisten henkilöiden aktiivista osallistumista voidaan helpottaa. Komissio seuraa vammaispolitiikkaa ja vammaisten kansalaisten asemaa jäsenvaltioissa laatimalla 2-vuotiskausittain raportin yhteistyössä jäsenmaiden viranomaisten kanssa koskien kunkin maan vammaispoliittista kehitystä.

EU:n Eurooppa-neuvosto asetti Lissabonissa vuonna 2000 uuden strategisen päämäärän kuluvaa vuosikymmentä varten. Euroopan unionia kehitetään kilpailukykyiseksi ja dynaamiseksi tietopohjaiseksi taloudeksi, joka kykenee ylläpitämään kestävästä talouskasvusta, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja sekä lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Yksi strategian tavoitteista on työmarkkinoilla nykyisin aliedustettuina olevien ryhmien työllisyysasteen nostaminen ja huomattava vähennys heikommassa asemassa olevien ryhmien ku-

ten vammaisten ihmisten työttömyydessä vuoteen 2010 mennessä. Epäsuotuisassa asemassa oleviin ryhmiin kohdistuvat toimien tarpeellisuus ja niiden yhteys syrjinnän ehkäisyyn on työllistymisen osalta vahvistettu myös EU:n työllisyysstrategiassa vuonna 2003.

Myös Lissabonin strategian pohjalta laadittu Suomen kansallinen toimenpideohjelma vuosille 2005-2008 korostaa muita heikommassa asemassa olevien ryhmien, muun muassa vammaisten ihmisten aktivointia.

Euroopan unionissa on valmisteltu myös muita keinoja syrjinnän torjumiseksi. Sosiaalisen osallisuuden edistämistä koskevan prosessin osana syrjinnän vastainen toimintaohjelma vuosille 2001-2006 sisältää muun muassa vammaisten ihmisten mahdollisuuksien parantamiseen tähtääviä pyrkimyksiä sekä työllisyyden, koulutuksen, tietoyhteiskunnan että terveydenhuollon, asumisen ja liikenteen osalta. Uusi syrjinnän vastainen toimintaohjelma on tarkoitettu antaa neuvoston päätöksenä. Tietoyhteiskunnan ulkopuolelle jäämistä on ehkäisty muun muassa toteuttamalla komission toimintasuunnitelmaa *eEurope 2005 – Tietoyhteiskunta kaikille*, jonka jatkoksi on laadittu toimintasuunnitelma *i2010 – kasvua ja työllisyyttä edistävä tietoyhteiskunta*.

Komission toimeksiannosta on erillinen asiantuntijaryhmä julkaissut myös vuonna 2003 laaja-alaisen esteettömyyttä koskevan toimintaohjelman, *2010: Kaikille esteetön Eurooppa*. Siinä esteettömyyttä ja sen kaikkinaista edistämistä käsitellään hyvinkin kattavasti käsittäen muutkin tärkeät alueet kuin vain rakennetun ympäristön. Tulossa on myös yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuosi vuonna 2007.

#### **4.4 Vammaispoliittinen toimintaohjelma**

Vuosi 2003 oli Euroopan vammaisten teemavuosi. Vuoden lopulla komissio julkaisi uuden vammaispoliittisen tiedonannon eli ohjelman *Yhdenvertaiset mahdollisuudet vammaisille henkilöille: Eurooppalainen toimintaohjelma vuosiksi 2004 – 2010 (DAP)*. Sen keskeiset tavoitteet ovat yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevan direktiivin täydellinen soveltaminen, vammaiskysymysten menestyksellinen valtavirtaistaminen yhteisön toiminnassa sekä esteettömyyden ja saavutettavuuden lisääminen. Komissio laatii ohjelmalle kaksivuotisia toimintasuunnitelmia. Ensimmäisellä kaksivuotisella toimintasuunnitelmalla vuosille 2004-2005 pyrittiin muun muassa edistämään vammaisten ihmisten mahdollisuuksia päästä työelämään, osallistua elinikäiseen oppimiseen ja uuden tekniikan kehittämiseen sekä mahdollisuuksia liikkua rakennetussa ympäristössä.

Vuosille 2006 - 2007 tarkoitettu ohjelman toisen kauden toimintasuunnitelman keskittyä vammaisten ihmisten täyden osallistumisen mahdollistamiseen ja esteettömään ympäristöön sen edellytyksenä. Toimintasuunnitelma edistää vammaisten ihmisten itsenäistä elämää neljällä painopistealueella: 1) aktiivisuus, 2) tuki- ja hoitopalveluiden saavutettavuus, 3) tuotteiden ja palveluiden esteettömyys ja saavutettavuus sekä 4) EU:n vammaisuutta koskevan tilastollisen tiedonkeruun ja analysoimisen kehittäminen. Toimintasuunnitelmassa painotetaan myös EU:n, jäsenmaiden ja vammaisjärjestöjen välistä dialogia sekä vammaisnäkökulman valtavirtaistamisen edistämisen tärkeyttä. DAPIa suunnitellaan arvioitavaksi vuonna 2008.

## 5. Pohjoismaiden neuvosto ja ministerineuvosto

Suomi tekee yhteistyötä vammaiskysymyksissä myös Pohjoismaisella tasolla. Pohjoismaisen yhteistyön organisaatioista Pohjoismaiden ministerineuvosto on hallitusten välinen yhteistyöelin ja Pohjoismaiden neuvosto parlamenttien välinen yhteistyöelin. Niiden työn suuntaviivat määriteltiin ns. *Helsingin sopimuksessa 1962*. Pohjoismaiden ministerineuvoston ja Pohjoismaiden neuvoston työstä vastaa yksi Pohjoismaa vuorollaan siten, että maa toimii puheenjohtajana. Ministerineuvostossa hallitusyhteistyöstä ovat päävastuussa Pohjoismaiden pääministerit, mutta vastuu on siirretty pohjoismaisille yhteistyöministereille ja pohjoismaiselle yhteistyökomitealle, joka koostuu virkamiehistä. Yhteistyöalueita on kymmenen. Pohjoismaiden neuvostolla puolestaan on puheenjohtajiston ohella viisi valiokuntaa. Vammaisasiat kuuluvat hyvinvointivaliokunnan vastuulle.

Pohjoismaainen yhteistyö on tuottanut suuren joukon erilaisia sopimuksia, jotka ovat vaikuttaneet kansalliseen lainsäädäntöön. Pohjoismaiset sopimukset ovat jokaisen Pohjoismaisen hallituksen hyväksymiä ja viedään parlamenteille päätettäviksi, ja myös sopimukseen liittyvät oikeudet tai velvollisuudet koskevat nimenomaan valtioita.

Sosiaali- ja terveyssektorin pohjoismaainen yhteistyö on pääosin ankkuroitunut pysyväisluonteisiin laitoksiin, yhteistyöryhmiin ja projekteihin. Pohjoismaiden neuvoston ja ministerineuvoston toiminta vammaispoliittisissa kysymyksissä keskeisiä toimijoita ovat pohjoismaainen vammaispoliittinen neuvosto NHR ja ministerineuvoston alainen pohjoismaainen vammaisasiain neuvottelukunta NSH sekä kaksi koulutuskeskusta, Pohjoismaainen kuurosokeiden henkilöstön koulutuskeskus NUD ja NSH:n alainen Pohjoismaainen vammaisten apuvälineiden kehittämiskeskus NUH, joka sijaitsee Helsingissä.

Keskeinen pohjoismaisen yhteistyön ulottuvuus on ollut kansalaisten vapaa liikkuvuus maiden välillä. Pohjoismaisten kansalaisten oikeuksien toteutumista koskevan raportin mukaan (Norrbäck 2002) vapaa liikkuvuus ei kuitenkaan käytännössä aina toteudu vaan muuttaja törmää erilaisiin hankaluuksiin. Ongelma on koskenut myös vammaisia ihmisiä.

### 5.1 Liikkuvuus ja pohjoismaainen sosiaalipalvelusopimus

Pohjoismaiden hallitukset allekirjoittivat vuonna 1994 pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen. Sopimus täydentää vuonna 1992 tehtyä *pohjoismaista sosiaaliturvasopimusta*, joka koskee sosiaalivakuutusetuksia, ja 1981 tehtyä *pohjoismaista kielisopimusta*. Sopimus tuli voimaan 1996.

Sopimusta sovelletaan Pohjoismaissa kulloinkin voimassa olevaan lainsäädäntöön, joka koskee sosiaalipalveluita, toimeentulotukea ja muita sosiaalietuuksia. Sopimus sisältää ohjeita, jotka liittyvät Pohjoismaiden kansalaisten oleskeluun toisessa Pohjoismaassa. Ohjeita annetaan muun muassa välittömien sosiaalipalvelujen tai toimeentulotuen maksamisesta, kotimaahan lähettämistä ja pitkäaikaisen hoidon tarpeessa olevan muuttamisesta maasta toiseen. Pohjoismaiden kansalaiset, jotka asuvat tai oleskelevat toisessa Pohjoismaassa, saavat yhdenvertaisen kohtelun sen maan kansalaisiin nähden sovellettaessa sopimuksen kattamaa lainsäädäntöä. Lisäksi sopimuksessa on suoja kotiin lähettämistä vastaan: Pohjoismaiden kansalaista, joka on sosiaalihuollon tai sosiaalipalveluiden tarpeessa, ei saa lähettää omaan maahansa, jos hänellä on erityisiä siteitä, esimerkiksi perhesiteitä asuinmaahansa eikä missään tapauksessa, jos hän on asunut maassa vähintään kolme vuotta. Vammaisten ihmisten kannalta olennaista on myös se, että pitkäaikaisen hoidon tai huolenpidon tarpeessa oleva henkilö voi toivoa voivansa muuttaa toiseen Pohjoismaahan, johon hänellä on erityiset

siteet, ja viranomaisten on pyrittävä edistämään muuttoa, jos sen voidaan olettaa parantavan asianomaisen henkilön elämäntilannetta.

Vammaisten ihmisten oikeuksien toteutumisessa erilaisten etuuksien osalta on kuitenkin ilmennyt selkeitä puutteita (Norrback 2002). *Fri rörlighet för alla* – selvityksessä (Eriksson 2002) todetaan, että toimintarajoitteiset henkilöt kohtaavat Pohjoismaiden välillä liikkueensa kahdenlaisia rajaesteitä: yleisiä, kaikkien Pohjoismaiden kansalaisia koskevia hankaluuksia, jotka kuitenkin vamman tai toimintarajoitteen vuoksi saavat erityisiä seurauksia, ja toisaalta erityisiä ongelmia, jotka liittyvät sosiaalipalveluiden erilaisiin järjestämistapoihin eri Pohjoismaissa ja jotka aiheuttavat yksilön kannalta kohtuutonta byrokratiaa ja hitautta tai kankeutta asioiden järjestämisessä. Toimintarajoitteisten henkilöiden liikkuvuus Pohjoismaiden välillä onkin vähäistä. Raportissa todetaan, että viranomaisten ja yksittäisten käsitteijöiden tiedot pohjoismaisista sopimuksista ovat heikot ja tämä osaltaan hankaloittaa toimintarajoitteisten henkilöiden liikkuvuutta. Viranomaisten yhteistyö eri maiden välillä kangertelee ja ylipäänsä käsittelyajat ovat pitkiä, osittain koska henkilötunnukset eivät toimi automaattisesti uudessa maassa. Palveluiden suunnittelu, järjestäminen ja tukipäätökset pitäisikin saada ennalta selviksi ennen kuin fyysinen muutto voi tapahtua. Raportissa ehdotetaan, että ongelmien poistamiseksi tulisi pohjoismaisella tasolla tehdä monia toimenpiteitä. Palvelusopimuksen täsmentämiseen liittyvät muutosehdotukset ovat paraikaa lausuntokierroksella eri maissa.

## 5.2 Design for alle

Pohjoismaiden ministerineuvosto on hyväksynyt *Esteettömän suunnittelun pohjoismaisen toimintaohjelman* (*Design for alle, B 237/välfärd*) vuosille 2005-2007. Tämä toimintaohjelma on yksi painopistealue pohjoismaisessa yhteistyössä vuonna 2006. Sen keskeiset linjaukset koskevat kaikille tarkoitettua Design for all – suunnittelun periaatteiden ankkuroimista osaksi pohjoismaisia ohjausasiakirjoja ja toimintaa sekä periaatteiden valtavirtaistamista kaikille pohjoismaisen yhteistyön sektoreille, myös ministerineuvoston omaan toimintaan. Tarkoituksena on nostaa esteettömyys ja sen kehittäminen näkyville pohjoismaisen yhteistyötoiminnan suunnittelussa ja arvioinnissa. Toimintasuunnitelman tavoitteena on myös lisätä tietoa ja tietoisuutta Design for All –suunnittelusta sekä tiedon ja rakennusten esteettömyyttä ministerineuvostossa.

## 5.3 NSH:n vammaistoiminta

Pohjoismaisen vammaisasiain neuvottelukunnan NSH:n tavoitteena on edistää pohjoismaista yhteistyötä vammaiskysymyksissä. Se tukee kokemusten ja tiedon vaihtamista, järjestää konferensseja, laatii erilaisia ehdotuksia ja aloitteita ja tekee yhteistyötä vammaisjärjestöjen kanssa. NSH:n rooli on keskeinen pohjoismaisessa vammaiskysymyksiin liittyvässä yhteistyössä ja asioiden nostamisessa huomion kohteeksi. Vuonna 2005 NSH:n toiminnassa painottuivat aiempaa enemmän sosiaali- ja terveystieteelliset strategiat ja kansainvälinen yhteistyö sekä vammaistutkijoiden ja -järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö. Lisäksi toiminnassa olivat keskeisellä sijalla apuvälineisiin ja uusiin teknologioihin liittyvät hankkeet yllä esitellyn Design for all – toimintasuunnitelman lisäksi. Näiden ohella myös vammaistutkimus, pienet ja harvinaiset vammairyhmät sekä kehitysvammaisten henkilöiden palveluiden kehittäminen ovat olleet huomion kohteena. Tavoitteena on lähitulevaisuudessa myös arvioida pohjoismaisen yhteistyön mahdollisuudet ja tarve toimintarajoitteisia henkilöitä koskevan tilastollisen tiedonkeruun osalta. Apuvälineiden osalta Pohjoismaiden apuvälineiden kehittämiskeskus NUH tukee apuvälinealan uuden teknologia kehittämistä, tiedon levittämistä ja verkostoja. NUH on keskeisessä roolissa laatu- ja standardointityössä. NUH panostaa myös

esimerkiksi käyttäjänäkökulman huomioimiseen tuotekehityksessä ja apuvälineiden välityksessä. NSH tukee myös vammaisjärjestöjen pohjoismaista yhteistyötä avustuksin.

## 5.4 NHR

Pohjoismainen vammaisneuvosto NHR on neuvoa antava ja poliittisia suuntaviivoja luova elin. Neuvosto valitaan aina kolmevuotiskaudeksi. Nykyisen neuvoston kausi jatkuu vuoteen 2008. NHR edistää pohjoismaista yhteistyötä vammaiskysymyksissä kaikilla yhteiskunnan ulottuvuuksilla.

NHR on ollut aloitteentekijä monen pohjoismaisen vammaispoliittisen linjauksen osalta. Tällä hetkellä se painottaa erityisesti vammaisnäkökulman valtavirtaistamista ja esiin nostamista sekä Design for all -periaatteita.

## 5.5 Vuoden 2006 painopisteet

Viimeaikaisen pohjoismaisen yhteistyön keskeisimpiä aikaansaannoksia ovat olleet ensinnäkin erilaiset esteettömyyteen liittyvät kampanjat, joilla esteettömyysnäkökulmaa tuodaan esiin esimerkiksi kilpailun tai palkitsemisen avulla; tuki vammaisjärjestöjen pohjoismaiselle yhteistyölle, sekä kolmantena apuvälineisiin ja niiden kehittämiseen liittyvä pohjoismainen yhteistyö.

Norjan puheenjohtajakauden ohjelma *Uusi Pohjola: Uudistuminen ja yhteistyö Pohjois-Euroopassa (2005)* Pohjoismaiden ministerineuvostossa vuonna 2006 painottaa kestävästä kehityksestä. Kestävä hyvinvointijärjestelmä nähdään jokaisen pohjoisen yhteiskunnan tulevaisuuden haasteena. Ohjelman mukaan pohjoismaiseen, demokraattiseen yhteiskuntamalliin kuuluu osallistumisen mahdollisuus ja vapaa kansalaistoiminta kaikille. Ympäristön ja ihmisten välinen suhde on tässä ratkaiseva etenkin toimintarajoitteisten henkilöiden kohdalla. Yhteiskunnan palvelujen saatavuuden parantamiseksi Norja kiinnittää puheenjohtajakaudellaan huomiota pohjoismaisen esteettömän suunnittelun toimintasuunnitelman toteuttamiseen. Erityisesti halutaan huomioida toimintarajoitteiset lapset perheineen: näille perheille halutaan mahdollisuus elää aktiivista elämää ja osallistua työ- ja yhteiskuntaelämään normaalisti. Nämä kysymykset ovat esillä myös lähialueyhteistyössä. Lisäksi vammaisia ihmisiä koskee ohjelmassa pienten diagnoosiryhmien yhteistyön edistäminen. Yksi vuoden keskeisistä tapahtumista vammaisuuden näkökulmasta tulee olemaan Pietarissa yhdessä Euroopan neuvoston kanssa järjestettävä konferenssi, jonka teemana on *Community Living for Disabled Children*. Norja pyrkii myös tekemään aloitteita pohjoismaisia hyvinvointijärjestelmiämme tulevaisuudessa kohtaavien haasteiden arvioimiseksi. Yksi ohjelman korostamista seikoista on tiedon lisääminen uudistumisen tueksi. Tietopohjaisen yhteiskunnan edellytyksenä on monipuolinen tutkimuksellinen yhteistyö sekä tutkimuksen ja innovaatioiden yhte-

## 6. Kansainväliset vammaisjärjestöt

### 6.1 Perinteiset järjestöt

Vammaiskysymysten parissa toimii kahdenlaisia organisaatioita: a) vammaisten henkilöiden omia organisaatioita, joiden hallinto on vammaisten henkilöiden itsensä hallinnassa ja b) vammaisten henkilöiden hyväksi toimivia organisaatioita, jotka edistävät vammaisasiaa, mutta joiden jäsenkunta ja hallinto ei koostu voittopuolisesti vammaisista. Kansainvälisellä tasolla tämä on tärkeä erottelu. Vammaisten omat järjestöt eivät katsovat olevansa itseoikeutettuja vammaisten edustajia. Seuraavassa molempia kutsutaan vammaisjärjestöiksi.

Eri vammaisryhmiä edustavat kansalliset organisaatiot ovat pitkään tehneet kansainvälistä yhteistyötä sisärjestöjensä kanssa. On syntynyt vammaisryhmäkohtaisia kansainvälisiä järjestöjä. Vakiintuneimpina voidaan pitää seuraavia:

Inclusion International (II 1966)

International Federation of Hard of Hearing People (IFHOH, 1977)

The World Blind Union (WBU 1984)

World Federation of the Deaf (WFD, 1951)

World Federation of Deafblind (1997)

The World Network of Users and Survivors of Psychiatry (WNUSP 1991)

Vammaisryhmäkohtaisten organisaatioiden lisäksi kentässä toimii kaksi organisaatiota, jotka periaatteessa kattavat kaikkia vammaisryhmiä. Jälkimmäiseen kuuluu myös ammatillisia yhteisöjä.

Rehabilitation International (RI 1922). RI on ilmeisesti ensimmäinen järjestö jota voidaan kutsua kansainväliseksi vammaisjärjestöksi. Se aloitti vammaisten lasten oikeuksien puolustamisesta ja vammaisten lasten kuntoutuksesta.

Disabled Peoples International (DPI) perustettiin vuonna 1981. DPI perustettiin nimen omaa vammaisten omaksi järjestöksi vastapainona Rehabilitation Internationalille (RI), jossa asiantuntijoiden edustus ja valta oli tuolloin vahva. DPI oli myös radikaalimpi kuin vakiintuneet kansainväliset vammaisryhmäkohtaiset järjestöt.

Vammaispolitiikka alkoi globalisoitua ennen kuin itse sanaa oli vielä keksittykään. DPI:n synnyssä kyse ei niinkään ollut ns. kansainvälistymisestä vaan siitä, että oli syntynyt globaali, ylikansallinen *asianomistaja*-toimija. Tuosta ajankohdasta lähtien vammaiset henkilöt ja vammaisliike ovat olleet enenevässä määrin osallisina niillä foorumeilla, joilla vammaispolitiikan globaalisti sovellettavia arvoja, normeja ja laki-instrumentteja on luotu. "Ei mitään ilman meitä" on - ainakin suurelta osin - muuttunut todellisuudeksi.

Kansainväliset vammaisorganisaatiot ovat kiteyttäneet politiikkoja, laatineet julkilausumia ja yhteisiä toimintastrategioita. Näillä on vahvistettu kansallisten vammaisorganisaatioiden toimintaedellytyksiä ja myös vaikutusvaltaa. Nykyään niiden erittäin keskeinen merkitys kanavoituu sitä kautta, että ne ovat aktiivisia jäseniä kaikissa olennaisissa kansainvälisissä elimissä, joissa laaditaan vammaiskysymykseen liittyvää normistoa. Vammaisten henkilöiden oman äänen kuuluminen ja kuuleminen on tämän päivän toimintatapa.

## 6.2 Järjestöjen koalitiot

Toiminta norveja säätävissä kansainvälisissä elimissä on ollut ilmeinen kannuste järjestöjen verkostojen muodostamiselle. Keskeiset kansainväliset vammaisjärjestöt perustivat 1999 yhteisen verkoston: International Disability Alliance (IDA). Se koostuu seuraavista organisaatioista:

Disabled Peoples' International, Inclusion International, International Federation of Hard of Hearing People, Rehabilitation International, World Blind Union, World Federation of the Deaf, World Federation of the Deafblind, World Network of Users and Survivors of Psychiatry.

Useissa yhteyksissä nämä järjestöt esiintyvät sekä IDA:n kautta että oman jäsenkuntansa edustajina mikä vahvistaa vammaisjärjestöjen ääntä neuvottelupöydissä huomattavasti.

IDA:n tavoitteet ovat seuraavat:

- 1) Paikantaa ja muotoilla yhteisiä vammaispoliittisia kantoja ja vaikuttaa niissä YK:hon
- 2) Edistää kansainvälisiä vammaisten henkilöiden oikeuksia vaalivien organisaatioiden yhteistyötä
- 3) Laatia yhteisiä strategioita kaikkia vammaisia henkilöitä koskevissa asioissa
- 4) Edistää vammaisten henkilöiden osallistumista maailmanpolitiikkaan
- 5) Vahvistaa olemassa olevia kansainvälisiä vammaisverkostoja

European Disability Forum (EDF) - Euroopan vammaisfoorumi on eurooppalainen sateenvarjo-organisaatio. Sen täysjäsenenä on 25 eurooppalaista vammaisjärjestöä. Lisäksi jäsenyyshuutoja on useita ja niiden kautta toimintaan liittyy kymmeniä eurooppalaisia ja kansallisia järjestöjä. EDF katsoo edustavansa 50 miljoonaa eurooppalaista vammaista. Sen missiona on varmistaa vammaisten henkilöiden täydet ihmisoikeudet erityisesti EU:n politiikkoihin vaikuttamalla. EDF:n prioriteetteina ovat mm. vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet ja syrjimättömyys, työllisyys, julkisten hankintojen esteettömyys, liikenne sekä syrjäytymisen ja köyhyyden vähentäminen.

## 7. Muut uudet toimijat

Kansainvälisen tai paremminkin globaalin julkisen politiikan laadintafoorumeille on noussut myös joukko toimijoita, joita ei voi pitää perinteisinä organisaatioina. Ne eivät toimi keskusjohtoisesti vaan niiden jäsenet edustavat omia organisaatioitaan mutta toimivat koordinoidusti vapaaehtoisessa, usein informaalissa yhteistoiminnassa.

### 7.1 Hallitustenväliset verkostot

YK:n päätöksenteko tapahtuu hyvin keskeisesti hallitusten välisten verkostojen neuvottelujen kautta. Neuvottelujen pääosapuolina sosiaalisen kehityksen kysymyksissä ovat G77, EU, USA sekä muutamat "riippumattomat" maat, kuten Lichtenstein.

Pohjoismaat ovat perinteisesti muodostaneet samanmielisten hallitusten verkoston. YK:n päätöksenteossa tämä enää harvoin näkyy, kun useimmat ovat EU:n jäseniä ja puhuvat EU:n



kautta. Esimerkiksi OECD:n piirissä - asiasta riippuen - samannimisten hallitusten joukko vaihtelee.

Vammaiskysymyksessä Pohjoismaiden yhteistyö on kansainvälisellä tasolla vähentynyt. Sen sijaan EU:n linja on neuvoteltu viime vuosina suhteellisen yhtenäiseksi. EU tukee keskeisiä vammaispoliittisia aloitteita yksimielisesti. Suomi ja Ruotsi nostavat usein esiin ajatuksen yhteiskunnasta kaikille, mikä ei ole yhtä keskeinen sananparsi muille EU-maille. Ihmisoi-keudet ja syrjimättömyys, saavutettavuus sekä vammaisten naisten ja lasten oikeudet nostetaan yleensä keskeisesti esiin EU-kannoissa.

## **7.2 Hallitustenvälisten järjestöjen muuttuvat roolit**

EU:n ja EN:n merkitys on keskeinen eurooppalaisen vammaispolitiikan muotoilemisessa. Ne toimivat vammaisasioissa kiinteässä vuorovaikutuksessa vammaisjärjestöjen kanssa.

Kun YK, ILO, ja WHO olivat aiemmin keskeiset YK- järjestöt joilla oli vammaispoliittista profiilia ja toimintaa, kentälle on viime vuosina noussut muita voimakkaita toimijoita. Näistä Maailmanpankki on vahvistanut vammaispoliittista merkitystään mm. Suomen ja Norjan taloudellisella tuella.

OECD:ssa vammaiskysymys on edelleen sosiaalisen suojelun marginaalinen kysymys.

## **7.3 Asiantuntijaverkostot**

Vammaispolitiikan kannalta relevantteja asiantuntijaverkostoja on useanlaisia. On joukko ammattiryhmäkohtaisia verkostoja ja organisaatioita etenkin kuntoutuksen alueella. Euroopassa muodostettiin osana eEurope-ohjelmaa Design for All -verkostoja noin 20 jäsenmaahan. Niiden yhteistyöelimenä on EDeAN, jonka koordinointivuoro on vuonna 2006 Suomella (Stakesilla). Suomen DfA verkosto pyrkii edistämään elinympäristöjen, tuotteiden, teknologioiden ja palveluiden saavutettavuutta ja käytettävyyttä.

## **7.4 Asianomistajaverkostot**

Useimmat verkostot ovat suhteellisen homogeenisia. Uusi tulokas vammaispolitiikan globaalilla kentällä on Global Partnership on Disability and Development (GPDD). Sen tavoitteena on koota verkostoon kaikki vammaiset henkilöt ja kehitys -kysymyksen kannalta relevantit asianosaistahot. Tarkoituksena on vaikuttaa kehitysyhteistyöhön ja valtavirtaistaa vammaiskysymystä.

## **8. Yhteenveto**

Vammaispolitiikka on hyvin voimakkaasti kansainvälistä. Se on globaalia politiikkaa siinä merkityksessä, että sen perusteet ovat globaaleissa laki-instrumenteissa. Myös toimijat ovat nykyään maailmanlaajuisia organisaatioita ja verkostoja.

Laadittaessa tavoitteita ja normeja sekä niistä päätettäessä kansainvälinen vammaispolitiikka perustuu nykyään myös vahvasti vammaisten henkilöiden ja heidän järjestöjensä osallisuuteen. Vammaisorganisaatioilla on selkeät tavoitteet ja strategiat joita ajetaan aktiivisesti ja määrätietoisesti neuvottelupöydissä. Asianosaisten kuulemisen periaate on toteutunut, vammaisten järjestöjen ja verkostojen näkemyksiä ei ole enää mahdollista ohittaa.

Suomi on monin tavoin mukana niissä kansainvälisissä prosesseissa, joissa globaalia vammaispoliittista kehystä luodaan. Olemme monissa verkostoissa ja foorumeilla vahvoissa vaikutusasemissa. Toisaalta kansainvälinen toiminta ja kansainväliset organisaatiot vaikuttavat sekä suomalaiseseen lainsäädäntöön, normistoon, standardeihin että vammaispoliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon.

Globaalin vammaispolitiikan sisällöt ovat myös kiteytyneet joukoksi eri foorumeilla toistuvia teemoja. Sekä globaalilla tasolla että Euroopassa on jo olemassa sitovaa normistoa, joiden täytäntöönpanoon kansallisessa politiikassa ollaan sitouduttu. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista saadaan todennäköisesti aikaan piakkoin. Valmisteluprosessi pyritään saamaan päätökseen vielä tämän vuoden aikana. Yleissopimukseen ollaan hahmottamassa seurantajärjestelmää. Myös tästä syystä on aiheellista pyrkiä ottamaan huomioon yleissopimuksen rakenne ja sisältö suunniteltaessa Suomen vammaispolitiikan sisältöä, seurantaindikaattoreita ja seurantajärjestelmää.

Olenneisimmista globaaleista ja eurooppalaisista vammaispoliittisista dokumenteista siivlöityy joukko periaatteita ja teemoja, jotka ovat vakiintumassa politiikan perusteiksi.

*Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet* ovat nousseet keskeisimmäksi teemaksi. On huomattava, että ihmisoikeustreema sisältää sekä KP-oikeudet että TSS-oikeudet. Myös YK:n yleissopimuksessa nämä molemmat ovat mukana. Tähän saakka TSS-oikeuksia ei ole käsitelty yhtä sitovina kuin KP-oikeuksia. Kun ne ovat samassa yleissopimuksessa, TSS-oikeuksien asema ja sitovuus vahvistuvat. Lisäksi on ilmeistä, että toimintaohjelmatasolla vammaisten henkilöiden oikeudet käsitetään vielä tätäkin laajemmin ja yleisemmin.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisella nähdään kaksi perusedellytystä:  *syrjimättömyys ja tarpeelliset vammaisia henkilöitä valtauttavat lisätoimet*. Pelkkä syrjimättömyys ei ole riittävä toimintaperiaate. Syrjinnän kielto koskee sekä suoraa että epäsuoraa syrjintää. Syrjimättömyys tulkitaan siten, että se edellyttää myös vammaisten henkilöiden erityistarpeet huomioonottavaa kohtuullista mukauttamista kaikilta sektoreilta ja toimijoilta. Tämän lisäksi edellytetään, että vammaisilla henkilöillä on mahdollisuus saada riittävät tukipalvelut ja apuvälineet.

Elinympäristöjen, tuotteiden, palvelujen, teknologioiden, tiedonvälityksen *esteettömyys ja saavutettavuus* nähdään syrjinnän vähentämisen perusedellytyksinä. Tämän lisäksi juridista, sosiaalista ja asenteellista ympäristöä tulee kehittää syrjimättömyyttä tukevaan suuntaan. Eräs keskeinen suunnitteluperiaate on Design for All (DfA).

Vammaispolitiikan visiona on *yhteiskunta kaikille*. Se tarkoittaa, että kaikilla ihmisillä on sekä yhdenvertainen oikeus että tosiasiallinen mahdollisuus toteuttaa näitä oikeuksia. Yhteiskunnalliset tavoitteet, rakenteet ja toimintatavat tulee muokata sellaisiksi, että myös vammaisten henkilöiden oikeudet, tarpeet, kyvyt ja osallisuus tulevat otetuksi huomioon yhdenvertaisesti ei-vammaisten kanssa. Ihmisen oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan on keskeisiä oikeusperiaatteita. Sitä tulee Lapsen oikeuksien yleissopimuksen perusteella soveltaa myös lapsiin heidän kypsyysasteensa mukaisessa laajuudessa ja muodossa. Kansainvälisessä vammaispolitiikassa osallistumisoikeuden ja osallisuuden periaate on erityisen keskeinen.

Etenkin julkisia tilojen, palvelujen ja hankintojen tekeminen esteettömyysperiaatteen mukaisesti on monilla foorumeilla säädetty tai vahvasti suositeltu periaate. Yksityissektoria koskevia velvoitteita on säädetty Euroopassa varoen toisin kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa, jossa esteettömyys ja kohtuullinen mukauttaminen on säädetty ja sanktioitu lailla, joka sitoo myös yksityissektoria.

Kansainvälinen yhteisö on sitoutunut yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin monilla sektoreilla: Esimerkiksi UNESCO:n "Koulutusta kaikille" tarkoittaa: kaikille. ILO:n Kunnollista työtä kaikille tarkoittaa: myös vammaisille henkilöille. "Suunniteltu kaikille" (DfA) tarkoittaa, että myös vammaisen kannalta käytettävyyys on hyvä.

Taustaselvitykset osoittavat, että kansainvälisten sopimusten ja periaatteiden kirjain ja henki eivät vielä toteudu Suomessakaan. Lähes poikkeuksetta vammaiset henkilöt ovat huonommassa asemassa kuin vertaisryhmänsä. Monesti syynä on selvä suora tai epäsuora syrjintä. Hyvin usein syynä on niiden lisätoimien tai välineiden puute, joiden avulla vammaisen pääsisi yhtäläisiin lähtöasetelmiin ei-vammaisten kanssa. Suomen sitoutuminen kansainvälisesti ihmisoikeuksien edistämiseen edellyttää myös suomalaiselta vammaispolitiikalta ihmisoikeusnäkökulman soveltamista.

## Lähteet

Eriksson M (2002) Aktuellt i Norden. - Fri rörlighet för alla. Gränshinder för funktionshindrades rörlighet i Norden. NSH - Nordiska samarbetsorganet för handikappfrågor.

Kemppainen E (2004) Käsitteistä ja kuntoutuksen ihmisoikeuskontekstista. Kuntoutus 4/2004.

Kemppainen E (2004) Rehabilitation and a Human Rights Framework. Teoksessa Rehabilitation Sciences in the New Millenium. Challenge for Multidisciplinary Research. Medimond International Proceedings.

Nieminen L (2005) Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet yleiseen ihmisoikeuskehykseen sijoitettuna. Lakimies 6/2005.

Norrback O (2002) Pohjoismaalaisten oikeudet. Loppuraportti. ANP 2002:753.

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. <http://www.rehab-international.org/un/steps.html>, poimittu 17.2.2005.

Parkkari J (1996) Vammaisten ja vanhusten ihmisoikeudet. Raportteja 200. Stakes, Helsinki.

## Linkit

Yhdistyneet kansakunnat <http://www.un.org/documents/> sekä <http://www.un.org/esa/socdev/enable/> (vammaisasiat)

Euroopan neuvosto [http://www.coe.int/t/e/com/library\\_archives/](http://www.coe.int/t/e/com/library_archives/) (kohta asiakirjat) sekä <http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/Disabilities/default.asp> (vammaisasiat)

Euroopan unioni [http://europa.eu.int/index\\_fi.htm](http://europa.eu.int/index_fi.htm) sekä [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/disability/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/disability/index_en.html) ja [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/disable/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/disable/index_en.htm) (vammaisasiat)

Pohjoismaiden neuvosto ja ministerineuvosto <http://www.norden.org/pub/sk/index.asp?lang=4> (ei erillistä vammaissivustoa)

- 2006: 1 Anita Haataja, Maija-Liisa Järviö, Esko Mustonen. Talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi. Pilottihanke sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta.  
ISBN 952-00-1928-6 (nid.)  
ISBN 952-00-1929-4 (PDF)
- 2 Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma vuodelle 2006.  
ISBN 952-00-1933-2 (nid.)  
ISBN 952-00-1934-9 (PDF)
- 3 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset kaudelle 2004-2007. Tarkistusvuosi 2006.  
ISBN 952-00-1937-5 (nid.)  
ISBN 952-00-1938-3 (PDF)
- 4 Seppo Tuomola. Kansallisen terveyshankkeen piiriin kuuluvan hankerahoituksen vaikuttavuuden arviointi. (Ainoastaan verkossa [www.stm.fi](http://www.stm.fi))  
ISBN 952-00-1939-1 (PDF)
- 5 Ehkäisevää huumetyötä nuorten työpajoilla kehittävän hankkeen loppuraportti.  
ISBN 952-00-1940-5 (nid.)  
ISBN 952-00-1941-3 (PDF)
- 6 Rikoksista rangaistujen tuen tarve. Suositukset yhteistoiminnalle. Vankien jälkihuoltotyöryhmän raportti.  
ISBN 952-00-1942-1 (nid.)  
ISBN 952-00-1943-X (PDF)
- 7 Lasten tuetut ja valvotut tapaamiset.  
ISBN 952-00-1944-8 (nid.)  
ISBN 952-00-1945-6 (PDF)
- 8 Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimusryhmän periaatteet. Alueellisista ratkaisusta kansalliseen kokonaisuuteen.  
ISBN 952-00-1948-0 (nid.)  
ISBN 952-00-1949-9 (PDF)
- 9 Christel Lamberg-Allardt, Heli Viljakainen ja työryhmä. D-vitamiinitilanteen seurantatutkimus 2002-2004.  
ISBN 952-00-1952-9 (PDF)
- 10 Päivähoitopaikkojen tilat ja turvallisuus. Helsingin ja Oulunsalon päivähoitohenkilökunnalle sekä lasten vanhemmille ja huoltajille suunnattujen kyselyjen tulokset. Toim. Airi Palosaari ja Olli Saarsalmi.  
ISBN 952-00-1953-7 (nid.)  
ISBN 952-00-1954-5 (PDF)
- 11 Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Kansallisen pandemiavarautumisen työryhmän ehdotus.  
ISBN 952-00-1985-5 (nid.)  
ISBN 952-00-1986-3 (PDF)

- 2006:12 Niilo Färkkilä. Sosiaali- ja terveydenhuollon maksupolitiikan ja maksujärjestelmän uudistaminen. Lausuntoyhteenveto toimikunnan mietinnöstä. (Ainoastaan verkossa [www.stm.fi](http://www.stm.fi))  
ISBN 952-00-1987-1 (PDF)
- 13 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaraportti sosiaali- ja terveysministeriölle vuoden 2005 toiminnasta.  
ISBN 952-00-1988-X (nid.)  
ISBN 952-00-1989-8 (PDF)
- 14 Hallituksen tasa-arvo-ohjelman (2004-2007) seurantaraportti. Maaliskuu 2006. (Ainoastaan verkossa [www.stm.fi](http://www.stm.fi))  
ISBN 952-00-1960-X (PDF)
- 15 Ehdotus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon talousarvioehdotuksen rakenteen ja selvitysosien sisällön uudistamiseksi.  
ISBN 952-00-2000-4 (nid.)  
ISBN 952-00-2001-2 (PDF)
- 16 Niilo Färkkilä. Lasten päivähoiton tilannekatsaus. Syyskuu 2005.  
ISBN 952-00-2002-0 (nid.)  
ISBN 952-00-2003-9 (PDF)
- 17 Perhepäivähoidon kehittämishaasteita. Toim. Sanna Parrila.  
ISBN 952-00-2008-X (nid.)  
ISBN 952-00-2009-8 (PDF)
- 18 Terveydenhuollon varautumiskoulutuksen haasteita. Selvitys häiriötilanteiden ja poikkeusolojen koulutuksesta ammattikorkeakouluissa ja lääketieteellisissä tiedekunnissa.  
ISBN 952-00-1962-6 (nid.)  
ISBN 952-00-1963-4 (PDF)
- 19 Alkoholilolot EU-Suomessa. Kulutus, haitat ja politiikan kehys 1990-2005.  
ISBN 952-00-2010-1 (nid.)  
ISBN 952-00-2011-X (PDF)
- 20 Alkoholiförhållandena i EU-Finland. Konsumtion, skadeverkningar och policyramar 1990-2005.  
ISBN 952-00-2012-8 (inh.)  
ISBN 952-00-2013-6 (PDF)
- 21 Alcohol issues in Finland after Accession to the EU. Consumption, Harm and Policy Framework 1990-2005.  
ISBN 952-00-2014-4 (print.)  
ISBN 952-00-2015-2 (PDF)
- 22 Carita Lahti, Sini Jämsén, Saara Tarumo. Samapalkkaisuuteen palkkausjärjestelmämuutostuksien. Työn vaativuuden ja henkilön pätevyyden arviointi Suomessa.  
ISBN 952-00-2016-0 (nid.)  
ISBN 952-00-2017-9 (PDF)
- 23 Valtioneuvoston vammaispoliittisen selonteon tausta-aineisto.  
ISBN 952-00-2020-9 (nid.)  
ISBN 952-00-2021-7 (PDF)