



Vammaisfoorumi ry
Handikappforum rf
Finnish Disability Forum

Kirjallinen asiantuntijalausunto

22.3.2021

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

Asia: Eduskunnan Tarkastusvaliokunta käsittelee omana asianaan
säädösehdotusten vaikutusarviointeja; Vaikutusarviointi ja sen
kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa, Eduskunnan
tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020

Viite: Eduskunnan Tarkastusvaliokunnan kutsu kuulemiseen: 24.3.2021 klo 11.30

Vammaisfoorumi ry on 28 valtakunnallisen vammaisjärjestön yhteistyöjärjestö,
jonka tarkoituksena on YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan
sopimuksen mukaisesti edistää vammaisten ihmisten tasa-arvoa ja
yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa.
Vammaisfoorumi edustaa jäsenjärjestöjensä kautta noin 223 000 vammaista
ja pitkäaikaissairasta henkilöä.

Uusi vammaisvaikutusten (VAVA) arviointi työkaluksi ja menetelmäksi läpileikkaavasti
vaikutusarviointiohjeisiin

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (jälj. YK:n
vammaissopimus) ratifioitiin Suomessa 10.6.2016 ja on lain tasoisena
voimassa olevaa oikeutta. Vammaisfoorumi katsoo, että vammaisten ihmisten
oikeuksien vaikutusten arviointi pitää tehdä kaikissa niissä lainvalmisteluissa,
joilla on vaikutuksia vammaisten ihmisten elämään. Vammaispolitiikka ei
tyhjenny sosiaali- ja terveyspalveluihin, vaan kattaa kaikki eri elämän alat
ihmisen elinkaarimallin mukaisesti. Siten selvityksessä mainittu sosiaali- ja
terveysvaikutusten arviointi ei kata vammaisten ihmisten eri elämän alueita.

Yhdenvertaisuuden perusteella vammaisvaikutusten arviointi (VAVA) tulee tehdä kuten lapsivaikutusten arviointi (LAVA) osana lainsäädännön valmistelua, koska vammaiset ihmiset ovat lasten ohella muita haavoittuvammassa asemassa yhteiskunnassa eikä heidän ääntään kuulla.

Vammaisfoorumin mielestä vahvana ja perusteltuna kehittämissuosituksena VAVA olisi uusi työkalu ja menetelmä, jonka valmistelussa tulee vammaiset ihmiset ja vammaisjärjestöt osallistaa mukaan. Vammaisilla ihmisillä on kokemusasiantuntijuutta ja vammaisjärjestöillä vuosikymmenten vankka kokemus vammaisten ihmisten oikeuksien valvonnasta sekä tietoa lakipykälien takaa alueellisista ja paikallisista viranomaiskäytännöistä sekä lain soveltamisohjeista. Tätä kautta eri lakeihin saadaan tietoa laadullisista vaikutuksista eli esimerkinomaisia kuvauksia siitä, onko olemassa olevassa sääntelyssä jotakin parannettavaa ja onko laki toiminut käytännössä. Vammaisvaikutusten arvioinnin keskeisiä haasteita ovat ainakin se, ettei niiden arvioimisen tarvetta usein tunnisteta, vaan niitä arvioidaan monesti vain yhtenä kapeana osa-alueena esim. osana lapsivaikutusten tai yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia. Lisäksi näiden vaikutusten arviointia vaikeuttaa merkittävästi vammaisia henkilöitä koskevien asioiden tietopohjan ohuus, yksiulotteisuus, ja systemaattisen tiedonkeruun puute.

VAVA systemaattisesti tehtynä on mitä parhainta ennakoivaa oikeusturvaa vammaisten ihmisoikeuksien ja oikeustilan vaikutusten arvioinnissa. Vammaisfoorumi katsoo, että olisi hyvä saada siitä normaalimenettely siten, että se tehtäisiin aina ja vähintäänkin silloin, kun lailla on havaittavissa vähintäänkin merkityksellisiä vaikutuksia vammaisten ihmisten oikeustilaan. Oikeanlaista kuvaa vammaisten ihmisten oikeustilasta ei välttämättä ole käytettävissä lainvalmistelun pohjaksi. Tyypiesimerkki on ollut lain esitöissä vammaisten ihmisten asumispalveluja tarvitsevien nivominen yhteen vanhusten asumispalveluiden kanssa, jolloin huomio kiinnittyy kaikkien asumispalveluita tarvitsevien suureen määrään ja palveluiden laatu eli vammaisten ihmisten yksilölliset tarpeet helposti sivuutetaan jo lain valmisteluvaiheessa.

Yhdenvertaisuuslain uudistus vuonna 2015 on nostanut ilmoitusten määrää, jossa syrjintäperusteena on ilmoitettu vammaisuus.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle vuosittain tehtävissä syrjintäilmoituksissa vammaisuus on etnisen alkuperän ohella suurimpia asiakasryhmiä. Vuoden 2020 lopulla julkaistusta valtioneuvoston TEAS-selvityksestä käy ilmi, että edelleen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalle tehdyissä hakemuksissa vammaisuus on syrjintäperusteiden kärkipaikoilla. Nämäkin tiedot osoittavat, etteivät pelkästään vaikutukset yhdenvertaisuuteen eri lakihankkeissa ole miltään osin ehkäisseet tai estäneet vammaisten ihmisten syrjintää

käytännössä. Vammaisilla ihmisillä on myös riski joutua moniperusteisen syrjinnän kohteeksi, ajatellen esimerkiksi vammaisia maahanmuuttajia ja kielivähemmistöjä.

VAVA toimii rakenteellisesti ihmisoikeustyökaluna, jolla voidaan kehittää vammaisoikeusmyönteistä laintulkintaa. Vammaisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla on vastineensa perustuslakivaliokunnan perusoikeusmyönteisessä laintulkinnassa. Vammaisoikeusmyönteisellä laintulkinnalla valitaan lainsäädännön valmistelussa parhaiten vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksia toteuttava vaihtoehto. Vaikutusarviointiohjeita tulee siten päivittää ja lisätä VAVA ohjeiden tarkistuslistaan, koska vammaisten ihmisten oikeustilan arviointi on katsottava olennaiseksi vaikutukseksi.

Osana VAVA -menetelmää voidaan kehittää vammaisten ihmisten kannalta tärkeitä saavutettavuuden ja esteettömyyden vaikutusten arviointeja lainsäädännön valmistelussa. Esimerkiksi Invalidiliiton esteettömyyskeskus ESKE on osallistunut jo vuosia fyysisen toimintaympäristön, kuten rakentamisen esteettömyyskartoitusten tekemiseen ja eri tahojen kouluttamiseen.

Vammaisuus ja terveydentila eri asioita – selvitys ei riittävä syrjintäperusteiden kattavuudessa

Vammaisfoorumin mielestä lakiesitys ei sisällä vammaisten ihmisten oikeuksien vaikutusten arviointia lainkaan. Terveydentila ja vammaisuus ovat eri asioita, eikä lakiesityksessä kuvattua terveysvaikutusten arviointia tule sekoittaa vammaisten ihmisten oikeuksien vaikutusten arviointiin. YK:n vammaissopimuksen artiklaan 1 (Tarkoitus) sisältyy vammaisia henkilöitä kuvaileva määritelmä, joka ei kuitenkaan ole pysyvä ja muuttumaton (Johdantolause, e -kohta):

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

Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä mainitaan muun muassa vammaisuus terveydentilan ja iän lisäksi syrjintäperusteena. Tasa-arvolaissa sukupuoli on syrjintäperuste. Siten vaikutukset yleiseen yhdenvertaisuuteen, terveysvaikutukset, lapsivaikutukset ja sukupuolivaikutukset eivät kata vammaisuuteen liittyviä vaikutusten arviointeja.

YK:n vammaissopimuksen oikeudellisesti sitova vammaisten ihmisten osallistamisvelvoite

Vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen osallisuus vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön valmistelussa on YK:n vammaissopimukseen artiklaan 4. sisältyvä yleinen velvoite, mikä oikeudellisesti sitouttaa valtion aktiiviseen neuvotteluun ja osallistamiseen YK:n vammaissopimuksen toimeenpanossa (Yleiset velvoitteet):

”3. Laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.”

Vammaisfoorumi katsoo, että YK:n vammaissopimus on ainutlaatuinen ja oikeudellisesti sitova instrumentti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten joukossa, koska sen seurantaan ja toimeenpanoon vammaiset ihmiset ja vammaisjärjestöt korostetusti osallistetaan. YK:n vammaissopimuksen artiklan 33.3 (Kansallinen täytäntöönpano ja seuranta):

”3. Kansalaisyhteiskunta, erityisesti vammaiset henkilöt ja heitä edustavat järjestöt, on osallistettava ja se osallistuu seurantamenettelyyn täysimääräisesti.”

Selvityksen vaikutuksissa työllisyyteen ja työelämään ei näy vammaisia ihmisiä

Selvityksessä todetaan, että työllisyysvaikutukset voivat kohdistua eri lailla eri ihmisryhmiin alueellisten, ammatillisten, sukupuoleen, ikään ja kansallisuuteen liittyvien tekijöiden perusteella. Vammaisfoorumi toteaa huolestuneena, että vammaisia ihmisiä ei mainita lainkaan selvityksen vaikutuksissa työllisyyteen ja työelämään, vaikka vammaisten ihmisten työllistyminen on muuta väestöä merkittävästi matalammalla tasolla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisema selvitys kuitenkin tunnistaa rakenteellisia ja lainsäädännöllisiä esteitä, jotka asettavat vammaiset henkilöt eriarvoiseen asemaan työelämään osallistumisessa (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2020:36; Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet, Anni Kyröläinen). Vammaisfoorumin esittämä VAVA-menetelmä olisi todennäköisesti vaikuttava ja systemaattinen työkalu vammaisten ihmisten työllistymiseen liittyvissä vaikutusten arvioinneissa. Tässä yhteydessä jo käytetyt käsitteet, kuten osatyökykyisyys, voi aiheuttaa sekaannusta, mistä ihmisryhmistä on kysymys, kun puhutaan työllistymisestä.

Rikostorjunta ja turvallisuus hallituksen esityksissä – kohti parempaa henkilöitä koskevaa sääntelyä

Selvityksessä on eritelty myös rikostorjunnan ja turvallisuuden vaikutusten arviointi osana henkilöturvallisuutta ja pelastustoimintaa. Vammaisia ihmisiä ei tässä yhteydessä erikseen mainita. Vammaisfoorumi kuitenkin kannattaa

rikostorjunnan ja turvallisuuden teemaa. Uutena temaattisena alueena turvallisuus on otettu mukaan Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan VANE toimintaohjelmaan (2020–2023) sisältäen myös vammaisten turvallisuuden kannalta tärkeitä toimenpiteitä tällä hallituskaudella.

Tietoyhteiskuntavaikutukset tärkeä ihmisten osallistamisen mahdollistaja

Selvityksestä käy ilmi, että uusia sähköisiä palveluita kehitettäessä on keskeistä huolehtia siitä, että palvelut ovat saavutettavia ja esteettömiä kaikille kansalaisille tasavertaisesti. Vammaisfoorumi kannattaa selvityksen kirjausta, jotta digitaalisten palveluiden tietoyhteiskuntavaikutukset otetaan huomioon lainsäädännön valmistelussa nimenomaan vammaisten ihmisten palveluiden saavutettavuuden ja esteettömyyden kannalta tarkasteltuna. Tämä edellyttää myös arviointia siitä, miten vaihtoehtoiset tavat toteuttaa julkisia ja yksityisiä palveluita toteutuvat.

YK:n vammaissopimus edellyttää tietoa ja tilastointia vammaisuudesta

YK:n vammaissopimus artikla 31 (Tilastot ja tiedonkeruu) edellyttää, että sopimuspuolet sitoutuvat kokoamaan asianmukaista tietoa, muun muassa tilasto- ja tutkimustietoa, jonka pohjalta ne voivat muodostaa ja toteuttaa menettelytapoja tämän yleissopimuksen soveltamiseksi:

”2. Tämän artiklan mukaisesti koottu tieto eritellään tarvittaessa, ja sen avulla helpotetaan sopimuspuolten tähän yleissopimukseen perustuvien velvoitteiden täytäntöönpanon arvioimista sekä tunnistetaan ja käsitellään niitä esteitä, joita vammaiset henkilöt kohtaavat käyttäessään oikeuksiaan.”

Vammaisfoorumin mielestä VAVA-menetelmän kautta voidaan seurata pitkällä aikavälillä, miten vammaisten ihmisten oikeustila on kehittynyt. VAVA-menetelmä itsessään on erinomainen dokumentoinnin työkalu ja samalla voidaan kehittää vammaisten ihmisten ihmisoikeusindikaattoreita, jotka toimivat arvioinnin taustalla mittareina. Tässä voisi hyödyntää erityisesti kansainvälistä Washington -group -toimintakykymittaristoa.

Vammaisten ihmisten oikeuksia on kirjoitettu lainsäädäntöön eri ajanjaksoina ja hyvinkin pirstaleisesti lähes kaikkien ministeriöiden hallinnonaloille. Tämän huomaa nopealla silmäyksellä VANE:n toimintaohjelmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että lainvalmistelijana toimivalla yksittäisellä virkamiehellä ei ole erityisasiantuntemusta vammaisuuteen, kun lakikokonaisuudessa vammaisuuteen liittyy ehkä vain yksi tai kaksi pykälää esimerkiksi vrt. tieliikennelainsäädännön liikkumisesteisen pysäköintitunnus. Siten VAVA toimisi ennakolta kokoavana menetelmänä, jolloin yksittäistäkin kohtaa on helpompi hahmottaa ja asettaa lainvalmistelussa kokonaisuuteen. Ilman

VAVA:a syntyy helposti lain aukkopaikkoja, jolloin selkeän ja täsmällisen sääntelyn sijasta joudutaan tyytymään vain viranomaisten omiin tulkintoihin.

Lisätietoja Henrik Gustafsson, Invalidiliiton lakimies, henrik.gustafsson@invalidiliitto.fi,
puh. +358 44 765 06 93

Vammaisfoorumi ry

Sari Kokko
puheenjohtaja

Pirkko Mahlamäki
pääsihteeri