

# Vammaisten henkilöiden poliittiset osallistumisoikeudet

## Yhteenveto

*Euroopan unionin perusoikeuskirjan 39 artiklassa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja 40 artiklassa taataan äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa. Perusoikeuskirjan 21 artiklassa tunnustetaan oikeus olla tulematta syrjityksi muun muassa vammaisuuden perusteella ja 26 artiklalla tunnustetaan ja kunnioitetaan vammaisten oikeutta päästä osalliseksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumista sekä osallistumista yhteiskuntaelämään.*

Mahdollisuus osallistua poliittiseen elämään on yksi demokraattisen yhteiskunnan peruspilareista. Kansalaisten, vammaiset henkilöt mukaan lukien, poliittisilla osallistumisoikeuksilla on vankka perusta kansainvälisessä oikeudessa. Tämä oikeus on vahvistettu Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista (vammaisyleissopimus), Euroopan neuvoston asiakirjoissa sekä

Euroopan unionin (EU) primaari- ja johdetussa lainsäädännössä. Toukokuussa 2014 järjestettävät Euroopan parlamentin vaalit ovat oivallinen tilaisuus tarkastella, miten asiaan liittyvä kansallinen lainsäädäntö sekä kansalliset säännökset ja hallinnolliset määräykset edistävät tai vaikeuttavat vammaisten osallistumista vaaleihin.

Asiaa koskevia tietoja on kerätty kaikista EU:n 28 jäsenvaltiosta. Tiedonkeruun toteuttivat Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) ja Euroopan komissio eurooppalaisten vammaisasiantuntijoiden akateemisen verkoston (Academic Network of European Disability Experts, ANED-verkosto) kautta. Tiedoista käy ilmi, missä määrin EU:ssa kunnioitetaan, suojellaan, edistetään ja toteutetaan YK:n vammaisyleissopimuksen 29 artiklan mukaista vammaisten oikeutta osallistua poliittiseen elämään. Näihin tietoihin perustuvien FRA:n lausuntojen painopisteenä ovat vaalit sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (ECHR), Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja EU:n perussopimuksissa taattu äänioikeus ja vaalikelpoisuus.

## Keskeiset havainnot ja tutkimustuloksiin perustuvat lausunnot

FRA:n ja ANED-verkoston analyysistä välittyi aivan aluksi myönteinen viesti: vammaiset ovat aktiivisia kansalaisia ja halukkaita osallistumaan oman yhteiskuntansa poliittiseen elämään, jos puitteet ovat esteettömät ja suotuisat. Äänestämisen lisäksi vammaiset henkilöt käyttävät monia muitakin poliittisen toiminnan tapoja, joista mainittakoon jäsenyys poliittisissa puolueissa, poliittisiin kokouksiin osallistuminen ja yhteydenpito vaaleilla valittuihin edustajiin.

Vammaisten osallistumista voidaan edistää myös tarjoamalla entistä helpommin saatavilla olevia tietoja ja selkeämpiä menettelyjä sekä parempaa tukea ja kohtuullisia mukautuksia eli järjestelyjä, jotka antavat vammaisille mahdollisuuden käyttää ihmisoikeuksiaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Toinen viesti on, että vammaisten poliittisten osallistumisoikeuksien toteutumisessa on edelleen

merkittäviä haasteita. Joidenkin vammaisten henkilöiden äänioikeutta koskevia rajoituksia ei ole vielä kokonaan purettu. Lainsäädäntöä ja toimenpiteitä koskevien lupauksen ja niiden todellisen täytäntöönpanon välistä kuilua ei ole myöskään kyetty kuroma umpeen. Tästä esimerkkinä ovat vammaisten ulottumattomissa olevat äänestyspaikat tai verkkosivustot. Näiden esteiden vuoksi vammaisilta voi puuttua mahdollisuus vaikuttaa heidän arkeaan muovaavien lakien ja politiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon. Näihin haasteisiin tulisi puuttua mahdollisimman nopeasti, sillä kyseiset toimenpiteet auttaisivat parantamaan julkisten toimijoiden legitimitettiin. Tarvittavilla toimenpiteillä parannettaisiin myös yhteiskunnallista tasa-arvoa ja osallistavuutta, antaen kaikille yhteiskunnan jäsenille mahdollisuus osallistua täysipainoisesti niiden toimintaan.

Kolmas viesti on, että poliittiseen elämään osallistumisen esteet eivät vaikuta samalla tavalla kaikkiin vammaisiin. Vaikeavammaiset ja tietyn tyyppisistä vammoista kärsivät henkilöt, kuten kehitysvammaiset, kohtaavat suhteettoman usein esteitä poliittiseen elämään osallistumiselle. Koska nämä henkilöt jätetään usein syrjään päätöksenteosta, poliittisten päättäjien erityisenä haasteena on varmistaa heidän mahdollisuutensa osallistua täysipainoisesti poliittiseen elämään.

Kun otetaan huomioon YK:n vammaisyleissopimuksessa esitetyt vaatimukset sekä tutkimuksen tulokset, esille nousee viisi kysymystä:

- lainsäädännöllisten ja hallinnollisten esteiden poistaminen poliittiseen elämään osallistumiselta,

- äänestysmenettelyihin ja -tiloihin pääsyn sekä vaaliaineiston saatavuuden parantaminen,
- entistä parempien mahdollisuuksien tarjoaminen politiikkaan osallistumiselle ja yhteiskunnallisiin asioihin vaikuttamiselle,
- tiedon lisääminen vammaisten oikeudesta osallistua poliittiseen elämään,
- tietojen kerääminen vammaisten poliittisten osallistumisoikeuksien kartoittamiseksi.

Tässä raportissa valotetaan yksityiskohtaisesti edellä mainittuja kysymyksiä. FRA ja ANED-verkosto ovat laatineet kustakin kysymyksestä lausunnot, joissa ehdotetaan konkreettisia toimenpiteitä EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden toteutettavaksi.

## Lainsäädännöllisten ja hallinnollisten esteiden poistaminen poliittiseen elämään osallistumiselta

EU:n jäsenvaltiot ovat edistyneet huomattavasti vammaisten henkilöiden poliittisten osallistumisoikeuksien sisällyttämisessä kansalliseen lainsäädäntöön ja toimintapolitiittisiin kehyksiin.<sup>1</sup> Kaikki jäsenvaltiot kolmea lukuun ottamatta ovat ratifioineet YK:n vammaisyleissopimuksen melko vähäisin varauksin ja ilmoituksin, mitä tulee sopimuksen keskeisiin määräyksiin. Yleissopimuksen toistaiseksi ratifioimatta jättäneet jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet sen ja valmistelevat sen ratifiointia<sup>2</sup>. Lisäksi monet jäsenvaltiot ovat kehittäneet kansallisia strategioita tai toimintasuunnitelmia YK:n

### Lausuntojen perustana olevat tutkimustulokset

Tässä yhteenvedossa esitetyt analyysit ja lausunnot perustuvat FRA:n ja Euroopan komission rahoittaman eurooppalaisten vammaisasiantuntijoiden akateemisen verkoston (ANED-verkoston) keräämiin tietoihin. Tiedonkeruu perustui FRA:n ja Euroopan komission kehittämiin ihmisoikeusindikaattoreihin, joissa käytetään YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston laatimaa rakenne-prosessi-tulos-indikaattorimallia.

FRA ja ANED-verkosto keräsivät tietoja tutkimalla kussakin EU:n jäsenvaltiossa julkisesti saatavilla olevaa kirjallista aineistoa ja lähettämällä joitakin tietopyyntöjä julkisille viranomaisille. FRA ja ANED-verkosto saivat raportissa käytetyt tilastotiedot aiemmin tehdyistä EU:n laajuisista yhteiskuntatieteellisistä survey-tutkimuksista.

Tutkimustulokset on julkaistu kokonaisuudessaan raportissa *The right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators* (Vammaisten henkilöiden poliittiset osallistumisoikeudet: ihmisoikeusindikaattorit (ks. "Lisätietoja").

1 Ks. FRA (2013), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2012*, vuoden 2012 vuosikertomus, Luxemburg, julkaisutoimisto ja FRA (2012), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2011*, vuoden 2011 vuosikertomus, Luxemburg, julkaisutoimisto.

2 Ks. luvut 5 ja 10 julkaisussa FRA (2014), *Fundamental rights: challenges and achievements in 2013*, vuoden 2013 vuosikertomus, Luxemburg, julkaisutoimisto.

vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi. Poliittista osallistumisoikeutta käsitellään niissä Euroopan vammaisstrategian 2010–2020 mukaisesti. YK:n vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanoa valvoo YK:n yleissopimuksella perustettu vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea. Se arvioi virallisesti edistymistä yleissopimuksen täytäntöönpanossa niissä EU:n jäsenvaltioissa, jotka ovat ratifioineet sen, sekä täytäntöönpanoa EU-tasolla, esittämällä sopimusvaltioille loppuhuomautuksia.

Analyysin tuloksista käy ilmi lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia esteitä, jotka haittaavat edelleen joidenkin vammaisten henkilöiden poliittisten osallistumisoikeuksien toteutumista yhdenvertaisesti muiden kanssa. Näitä esteitä ovat:

- lainsäädäntö, jolla rajoitetaan joidenkin vammaisten ja etenkin psykososiaalisista häiriöistä kärsivien tai kehitysvammaisten äänioikeutta;
- vaikeaselkoiset ja hankalat hallinnolliset menettelyt, joiden vuoksi vammaiset henkilöt eivät voi käyttää äänioikeuttaan; näillä menettelyillä voidaan tosin sanoen käytännössä riistää äänioikeus vammaisilta henkilöiltä;
- vaikeudet valitusmenettelyjen käytössä tapauksissa, joissa vammaisilla henkilöillä on äänioikeuden käyttöön liittyviä ongelmia.

Lainsäädännöllisten esteiden osalta keskeisin kysymys liittyy äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden epäämiseen oikeustoimikelvottomilta henkilöiltä. Valtaosassa EU:n jäsenvaltioita oikeustoimikelpoisuuden menettäminen johtaa automaattisesti äänioikeuden epäämiseen. Vammaisille henkilöille uudistusten myötä annetut äänestysvaltuudetkaan eivät välttämättä kata kaikkia vaaleja, koska useissa EU:n jäsenvaltioissa sovelletaan erityyppisiin vaaleihin eri lainsäädäntöä. Aiemmista loppuhuomautuksista<sup>3</sup> ja YK:n vammaisyleissopimuksen 12 artiklasta tehdystä yleishuomautusluonnoksesta<sup>4</sup> tulee selvästi esille vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean näkemys, jonka mukaan kansallista lainsäädäntöä on uudistettava, jos se epää henkilön äänioikeuden vammaisuuden tai muun perusteen, kuten ”toimikelpoisuuden” arvioinnin, perusteella.

Myös vaaleihin liittyvät vaikeaselkoiset hallinnolliset menettelyt voivat estää vammaisten henkilöiden osallistumisen vaaleihin. Osassa EU:n jäsenvaltioita ei ole käytettävissä menettelyjä, joilla vammaiset henkilöt voisivat pyytää tukea tai apua äänestämiseen. Myös pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevien henkilöiden voi olla mahdotonta äänestää, koska tarvittavista järjestelyistä ei ole huolehdittu.

Äänioikeuteen liittyy mahdollisuus tehdä valitus jos henkilön äänioikeus ei toteudu. Analyysistä käy kuitenkin ilmi, että oikeustoimikelpoisuuden

Kuva 1: Oikeustoimikelpoisuuden menettäneiden henkilöiden äänioikeus jäsenvaltioittain



Lähde: FRA, 2014, Waddington 2014

3 Kaikki YK:n vammaisyleissopimusta koskevat loppuhuomautukset ovat saatavilla osoitteessa [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=4).

4 YK, vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea (2013), Draft General Comment on Article 12 of the Convention – Equal Recognition before the Law. Saatavilla osoitteessa [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGCArticles12And9.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/DGCArticles12And9.aspx).

menettäneet henkilöt eivät valtaosassa EU:n jäsenvaltioita pysty tekemään poliittiseen elämään osallistumista koskevia valituksia. Vain noin neljänneksessä EU:n jäsenvaltioista oli tuomioistuimissa tai niiden ulkopuolella käsitelty tapauksia, jotka koskivat vammaisten henkilöiden poliittisia osallistumisoikeuksia. Kuten muilla aloilla tehdyt FRA:n tutkimukset osoittavat, yhtenä syynä valitusmenettelyihin päätyvien asioiden vähäiseen määrään lienee

valitusten laatimistapaa ja esittämispaikkaa koskevan tiedon puute.<sup>5</sup> Yksittäisiä tapauksia on kuitenkin käsitelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Niitä on käsitelty myös vammaisten henkilöiden oikeuksien komiteassa YK:n vammaisyleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan nojalla, joka mahdollistaa yksittäiset valitukset. Yhteensä 21 EU:n jäsenvaltiota on ratifioinut valinnaisen pöytäkirjan.

## Lausunnot

*EU on liittynyt YK:n vammaisyleissopimukseen, ja EU:n lainsäädännön ja politiikkojen on oltava EU:n perusoikeuskirjan mukaisia. Euroopan komissio laatii säännöllisin väliajoin raportin neuvoston direktiivien 93/109/EY ja 94/80/EY täytäntöönpanosta. Direktiiveissä säädetään yksityiskohtaisesti Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa käytettävistä äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevista järjestelyistä. Jatkossa näiden direktiivien täytäntöönpanosta laadittavissa raporteissa tulisi arvioida, kunnioitetaanko direktiivien tulkinnassa YK:n vammaisyleissopimuksen 29 artiklassa vahvistettua poliittista osallistumisoikeutta.*

*FRA:n vuoden 2013 vuosikertomuksesta ja vammaiskysymyksiä käsittelevän korkean tason ryhmän kertomuksista (vuodesta 2010 alkaen) käy ilmi, että monissa EU:n jäsenvaltiossa on käytössä tai kehitteillä vammaisten oikeuksien alan kansallisia toimintasuunnitelmia tai strategioita. Näihin politiikkoihin olisi kulluttava erityistoimenpiteitä, joilla edistetään vammaisten henkilöiden poliittiseen elämään osallistumista, sekä konkreettisia tavoitteita ja välitavoitteita, joiden perusteella voidaan mitata edistymistä asiaan liittyvien YK:n vammaisyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanossa.*

### **Äänioikeuden ja oikeustoimikelpoisuuden pitäminen erillään**

*Monissa EU:n jäsenvaltioissa äänioikeus on edelleen sidoksissa oikeustoimikelpoisuuteen siten, että oikeustoimikelpoisuuden menettäneet henkilöt eivät voi äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa tai kunnallisvaaleissa. FRA:n vuoden 2010 raportissa The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities (Mielenterveysongelmaisten ja kehitysvammaisten henkilöiden poliittiset osallistumisoikeudet) todettiin, että eräiden jäsenvaltioiden on uudistettava lainsäädäntöään YK:n vammaisyleissopimuksen vaatimusten täyttämiseksi. Tämän FRA:n raportin tietoja on myöhemmin päivitetty FRA:n vuosikertomuksissa. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean loppuhuomautusten mukaan EU:n jäsenvaltioiden olisi muutettava kansallista lainsäädäntöä, jolla evätään äänioikeus vammaisuuden tai muun perusteen, kuten "toimikelpoisuuden" arvioinnin, perusteella.*

*Kuten Euroopan vammaisstrategiassa 2010–2020 todetaan, Euroopan komissio pyrkii saamaan oikeustoimikelpoisuutta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön vastaamaan paremmin YK:n vammaisyleissopimusta. Tämä tehtävä voisi edelleen olla vammaiskysymyksiä käsittelevällä korkean tason ryhmällä, jossa EU:n jäsenvaltioiden edustajat voivat vaihtaa kokemuksia tämän alan lainsäädäntöuudistusten toteuttamisesta.*

### **Hallinnollisten esteiden poistaminen**

*Kansallisten viranomaisten olisi varmistettava, että vaatimukset äänestäjäksi rekisteröitymisestä tai kohutuullisesta mukauttamisesta eivät johda siihen, että vammaiset henkilöt eivät voi osallistua vaaleihin. Tässä yhteydessä voitaisiin toteuttaa toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että rekisteröityminen on esteetön ja helppokäyttöinen. Rekisteröitymiseen käytettävät verkkosivut voitaisiin uudistaa EU:n standardin EN 301549 mukaisesti. Standardi vastaa kansainvälisesti tunnustettuja esteettömyysstandardeja (esim. World Wide Web Consortiumin laatimia verkkosivustojen saavutettavuusohjeita (WCAG) 2.0 AA). Tietoja voitaisiin myös asettaa saataville vaihtoehtoisissa muodoissa, kuten helppolukuisena versiona, isokirjaintekstinä tai pistekirjoituksena.*

*Pitkäaikaisessa laitoshoidossa oleville henkilöille, jotka eivät pääse äänestyspaikalle, olisi annettava mahdollisuus äänestää jollain muulla tavoin. Näissäkin äänestystavoissa olisi varmistettava vaalilaisiuden säilyminen ja se, että vammaiset henkilöt voivat valita kannattamansa ehdokkaan tai puolueen vapaasti ilman, että muut henkilöt pyrkivät vaikuttamaan heihin sopimattomasti.*

5 Ks. FRA (2009), *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report*, Luxemburg, julkaisutoimisto. Ks. myös FRA (2012), *Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps to further equality*, Luxemburg, julkaisutoimisto.

### Valitusmenettelyjen tehostaminen

*Tuomioistuimessa toteutettavien ja muiden valitusmenettelyjen käyttöä olisi helpotettava vammaisten henkilöiden kannalta. Esimerkiksi rajoitukset, jotka koskevat oikeustoimikelpoisuuden menettäneiden henkilöiden oikeutta tehdä valituksia edunvalvojasta riippumatta, pitäisi poistaa. Lisäksi kaikille vammaisille olisi tuotettava tietoa valituskeinoista ja valituksia vastaanottavista tahoista, esimerkiksi tarjoamalla tiedotusmateriaaleja eri muodoissa. Tietojen levityskanavina voisivat olla vammaisten henkilöiden tukijärjestöt ja heidän oikeuksiaan puolustavat järjestöt, mukaan lukien vammaisjärjestöt.*

*Poliittisten oikeuksien vahvistamiseksi voisi olla tärkeää antaa kansalaisjärjestöille, kuten vammaisjärjestöille, mahdollisuus nostaa kanteita tuomioistuimessa. Tämä mahdollisuus tuotiin esille FRA:n vuoden 2011 raportissa Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities (Oikeuden saatavuus Euroopan unionissa: yhteenveto haasteista ja mahdollisuuksista) sekä vuoden 2012 raportissa Access to justice in cases of discrimination in the EU: steps to further equality (Oikeuden saatavuus syrjintätapauksissa Euroopan unionissa: kohti parempaa tasa-arvoa). Oikeudelliseen asemaan liittyvät tiukat säännöt estävät usein kansalaisjärjestöjä omaksumasta selvempää roolia perusoikeuksien loukkaamiseen liittyvien tapausten käsittelyssä.*

## Äänestysmenettelyihin ja -tiloihin pääsyn sekä vaaliaineiston saatavuuden parantaminen

Monissa EU:n jäsenvaltioissa on käytössä esteettömyysstandardeja, jotka koskevat julkisten rakennusten rakentamista ja kunnostamista, mutta vain noin puolessa jäsenvaltioista on kyseiset standardit äänestyspaikkoja varten. Monet EU:n jäsenvaltiot ovat myös säätäneet esteettömyysvaatimuksia internetissä sekä radiossa ja televisiossa tietoa tarjoaville tahoille, vaikka nämä vaatimukset monissa tapauksissa koskevatkin vain julkisen sektorin toimijoita. Useimpien EU:n jäsenvaltioiden vaalilainsäädännössä vaaditaan, että vammaisilla henkilöillä on oltava mahdollisuus käyttää äänestysavustajaa. Osassa jäsenvaltioita tämä mahdollisuus on kuitenkin vain liikunta- tai aistivammaisilla henkilöillä.

Monissa jäsenvaltioissa on käytössä esteettömyysstandardeja, jotka koskevat julkisten rakennusten rakentamista ja kunnostamista, mutta vain noin puolessa niistä on kyseiset standardit äänestyspaikkoja varten. On kuitenkin varsin vaikea arvioida, missä määrin näitä standardeja pannaan moitteettomasti täytäntöön, koska rakennusten käytännön esteettömyydestä ei ole luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja. Tietojen puuttumisen vuoksi ei voida selvittää niiden äänestyspaikkojen tai julkisten rakennusten osuutta, jotka ovat esteettömiä vammaisten kannalta. Saatavilla olevien tietojen luotettavuutta heikentää sellaisten yhtenäisten kriteerien puute, joilla voitaisiin arvioida esteettömyyttä. Olemassa olevat tiedot esteettömyydestä saattavat myös keskittyä liikuntavammaisten henkilöiden tarpeisiin jättäen muut vammaiset henkilöt huomiotta.

Kohtuullisten mukautusten toteuttaminen on tärkeä osa esteettömyyden parantamista. Vaikka useimpien EU:n jäsenvaltioiden vaalilainsäädännössä vaaditaan,

että vammaisilla henkilöillä on oltava mahdollisuus käyttää äänestysavustajaa, osassa jäsenvaltioita tämä mahdollisuus varataan vain liikunta- tai aistivammaisille henkilöille. Vammaisen henkilö ei myöskään välttämättä saa valita, kenet hän haluaisi avustajaksi.

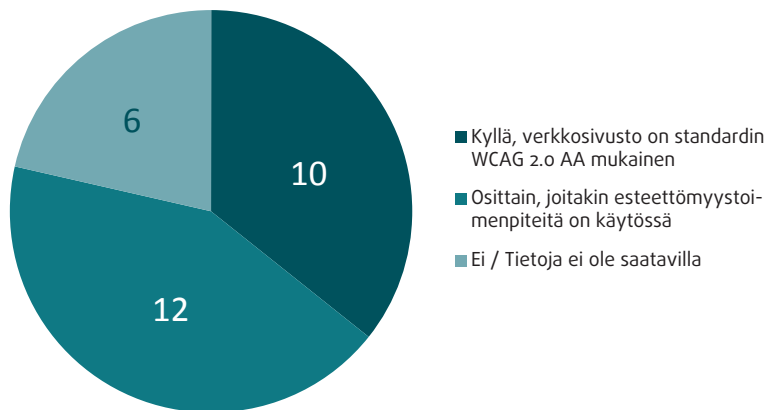
Vaalimenettelyihin osallistuminen edellyttää tietojen saamista, yleensä radion, television ja internetin kautta sekä painotuotteina. Monet EU:n jäsenvaltiot ovat säätäneet esteettömyysvaatimuksia paitsi rakennetulle ympäristölle, myös internetissä sekä radiossa ja televisiossa tietoa tarjoaville tahoille, vaikka nämä vaatimukset monissa tapauksissa koskevatkin vain julkisen sektorin toimijoita. Saatavilla olevista tiedoista käy kuitenkin ilmi, että suuri osa vaalitietoa levittävistä tiedotusvälineistä jää käytännössä vammaisten henkilöiden ulottumattomiin. Äänestysohjeiden ja ehdokkaita koskevien tietojen jakamiseen käytettävällä virallisella internetsivustolla ei valtaosassa jäsenvaltioita ilmoiteta sivuston täyttävän internetin esteettömyysstandardia eli World Wide Web Consortiumin laatimia verkkosisällön saavutettavuusohjeita (WCAG) 2.0 AA.<sup>6</sup> Useimmat jäsenvaltiot ovat kuitenkin ryhtyneet toimiin tietojensaannin parantamiseksi. Mahdollisuuksia saada tekstitys vaalitietoa tarjoaviin televisio-ohjelmiin on lisätty, mikä parantaa tietojen saavutettavuutta monien kuulovammaisten henkilöiden kannalta. Kuvailutulkkauksen tai kansallisen viittomakielen tulkkauksen saatavuus on sen sijaan harvinaisempaa.

On tärkeää, että poliittiset puolueet, jotka ovat poliittisen päätöksenteon pääasiallisia välineitä hallinnon kaikilla tasoilla, laativat kampanja-aineistonsa siten, että se on vammaisten henkilöiden käytettävissä. Esimerkkejä helppokäyttöisessä muodossa olevista mutta epäyhtenäisistä puolueohjelmista havaittiin puolessa EU:n jäsenvaltioista. Monissa jäsenvaltioissa vain yksi tai kaksi puoluetta antoi helppokäyttöisessä

<sup>6</sup> World Wide Web Consortium (W3C) (2008), verkkosisällön saavutettavuusohjeet (WCAG) 2.0, W<sub>3</sub>C-suositus, 11.12.2008, saatavilla osoitteessa: [www.w3.org/TR/2008/REC-WCAG20-20081211](http://www.w3.org/TR/2008/REC-WCAG20-20081211).



**Kuva 2: Ilmoitetaanko äänestysohjeita ja ehdokkaita koskevia tietoja tarjoavalla internetsivustolla esteettömyysstandardien täyttämistä, eritelty jäsenvaltioittain**



Lähde: FRA, 2014

muodossa olevia tietoja, ja nekin oli usein suunnattu vain tietyille vammaisryhmille. On merkittävää, että Euroopan tason poliittisten puolueiden antamat sitoumukset, jotka koskivat vuoden 2014 Euroopan

parlamentin vaalien kampanja-aineistojen tuottamista, perustuivat suurelta osin vammaisjärjestöjen kampanjointiin vaalien esteettömyyden parantamiseksi.

### Lausunnot

Vaikka lainmukaiset esteettömyysstandardit ovat käytössä monissa EU:n jäsenvaltioissa, ympäristön esteettömyyden mittaamista haittaa sellaisten yhteisten unionin tason kriteerien puuttuminen, joissa määriteltäisiin esteettömän rakennuksen tunnusmerkit. YK:n vammaisyleissopimuksen sopimuspuolten – EU:n ja jäsenvaltioiden – olisi täytettävä yleissopimuksen 9 artiklan kohdan 2 (a) mukaiset velvollisuutensa sekä kehitettävä vähimmäisstandardeja ja -ohjeita, jotka koskevat yleisölle avoimien tilojen ja palvelujen, esimerkiksi viristorakennusten, saavutettavuutta. EU:n ja sen jäsenvaltioiden tulisi lisäksi tiedottaa kyseisten standardien sisällöstä ja valvoa niiden täytäntöönpanoa. Näiden vaatimusten olisi katettava kaikkien vammaisten, eikä vain liikuntavammaisten, saavutettavuustarpeet. Euroopan komissio jatkaa kansallisten toimien tukemista ja täydentämistä muun muassa rakennetun ympäristön esteettömyyden standardointia koskevan toimeksiannon M/420 toisen vaiheen kautta.

Jos vammaisen henkilö tarvitsee apua äänestämiseen, olisi säädettävä lailla, että hän voi itse valita äänestämässä avustavan henkilön. Avun olisi oltava kaikkien vammaisten henkilöiden saatavilla näiden pyynnöstä.

EU:n jäsenvaltioiden olisi kannustettava mediapalvelujen tarjoajia parantamaan palvelujensa saavutettavuutta. Verkkosivustot olisi suunniteltava EU:n esteettömyysstandardin EN 301549 mukaisesti. Tiedotusvälineiden tarjonnan saavutettavuutta voidaan parantaa tekstityksen, viittomakielen tulkkauksen ja kuvailutulkkauksen avulla ensisijaisesti EU:n standardien mukaisesti. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltiot voisivat harkita tiedotusvälineiden saavutettavuuteen liittyvien lainsäädännöllisten ja poliittisten toimenpiteiden tiukentamisesta. Ne voisivat esimerkiksi asettaa saavutettavuutta koskevia, mitattavissa olevia tavoitteita ja ulottaa nykyisen lainsäädännön soveltamisalan koskemaan sekä yksityisiä että julkisia mediapalvelujen tarjoajia. EU voi helpottaa tätä menettelyä tukemalla audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin täytäntöönpanoa. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on kannustettava mediapalvelujen tarjoajia varmistamaan, että niiden palvelut ovat näkö- ja kuulovammaisten henkilöiden käytettävissä.

Vaalien kynnyksellä tarjottavat äänestysohjeet ja ehdokkaita koskeva tiedotusmateriaali tulisi olla helpotajuisia ja saatavilla eri muodoissa. Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava rahoitus helposti saatavilla olevan tiedon tarjoamiseksi koko vaalimenettelyn ajan.

Poliittisten puolueiden olisi tarjottava puolueohjelmiaan ja muita kampanja-aineistoja vaihtoehtoisissa muodoissa, joissa otetaan huomion erityyppisistä vammoista kärsivien henkilöiden tarpeet. Aineistot voisivat olla helppolukuisessa muodossa, tekstitettyinä tai videoina viittomakielen tulkkauksella varustettuina, pistekirjoituksena ja isokirjaintekstinä. Poliittiset puolueet voivat myös parantaa vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia osallistua puolueiden toimintaan kohentamalla järjestettävien tapahtumien saavutettavuutta ja esimerkiksi tutkimalla kokouspaikkojen esteettömyyden ja järjestämällä viittomakielen tulkkauksen.

## Entistä parempien mahdollisuuksien tarjoaminen poliittiseen elämään osallistumiselle

Vammaisten henkilöiden aktiivisesta osallistumisesta politiikan kehittämiseen ja lainsäädäntötyöhön esimerkiksi heitä edustavien järjestöjen kautta ei toistaiseksi ole tehty virallista vaatimusta, eikä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ole tehty toimia sen toteuttamiseksi. Vammaiseksi itsensä määrittelevien vaaleilla valittujen edustajien lukumäärästä on lisäksi vain vähän tietoa.

Tutkimuksessa selvitetään myös vammaisille henkilöille ja heitä edustaville järjestöille annettuja mahdollisuuksia osallistua poliittiseen elämään vaaleja ja äänestämistä laajemmin.

YK:n vammaisyleissopimuksen mukaan vammaisten henkilöiden kanssa on neuvoteltava tiiviisti – heitä

edustavien järjestöjen kautta – ja vammaiset henkilöt on otettava aktiivisesti mukaan politiikan kehittämiseen ja lainsäädäntötyöhön. Näistä velvoitteista ei kuitenkaan ole tehty virallista vaatimusta eikä niitä sovelleta järjestelmällisesti käytäntöön kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Analyysistä käy ilmi, että viranomaiset neuvottelevat entistä tiiviimmin vammaisjärjestöjen kanssa ja ottavat ne mukaan toteuttaessaan YK:n vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä toimia. Tätä rohkaisevaa käytäntöä sovelletaan koko Euroopassa ja sitä olisi vielä laajennettava ja syvennettävä. Tässä raportissa esille tuotujen haasteiden tarkastelu ja ratkaiseminen antaa oivallisen tilaisuuden vammaisjärjestöjen osallistumiseen.

Tärkeitä viitteitä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksista vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin antaa julkiseen virkaan valittujen vammaisten henkilöiden lukumäärä. Tutkimuksesta käy kuitenkin ilmi, ettei ole selkeitä tietoja siitä, missä määrin vammaiset henkilöt ovat pystyneet hyödyntämään mahdollisuutta tulla valituksi Euroopan parlamenttiin, kansallisiin parlamentteihin tai kunnallishallintoon.

### Lausunnot

*EU:n jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten olisi otettava vammaiset henkilöt tiiviisti mukaan heihin liittyviä kysymyksiä koskevaan päätöksentekoon, myös heitä edustavien järjestöjen kautta. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten olisi lujitettava nykyisiä järjestelyjä vammaisjärjestöjen saamiseksi mukaan päätöksentekoon esimerkiksi perustamalla neuvoa-antavia elimiä. Ne olisi muodostettava suureksi osaksi vammaisjärjestöjen edustajista ottamalla tasapuolisesti huomioon eri vammaisryhmät. Vammaisten henkilöiden edustajien olisi oltava kyseisten elinten täysivaltaisia jäseniä yhdenvertaisesti muiden kanssa ja heille olisi tarjottava tarpeelliset resurssit ja autettava heitä osallistumaan tarkoituksenmukaisella tavalla vaarantamatta heidän riippumattomuuttaan.*

*EU:n jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten olisi varmistettava, että mahdollisuuksista osallistua vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön ja politiikan kehittämiseen liittyviin kuulemismenettelyihin tiedotetaan selkeästi ja kattavasti siten, että tiedot ovat helposti saatavilla. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että vammaisjärjestöt voivat antaa tietoja eri muodoissa, kuten pistekirjoituksena tai helppolukuisessa muodossa. Julkisiin kuulemisiin ja valiokuntien kokouksiin, joissa käsitellään lainsäädäntöehdotuksia, olisi järjestettävä esteetön pääsy esimerkiksi poistamalla fyysisiä esteitä ja järjestämällä viittomakielen tulkkaus.*

*EU:n jäsenvaltioiden olisi harkittava järjestelyjä, joilla varmistetaan, että kaikilla ehdokkailla tai mahdollisilla ehdokkailla on tasavertaiset mahdollisuudet tavoitella vaaleilla valittavia toimia. Järjestelyihin voisi kuulua taloudellinen tai muu tuki niiden lisäresurssien kattamiseksi, joita vammaiset henkilöt saattavat tarvita tehokkaaseen kampanjointiin, sekä toimet sellaisten fyysisten tai muiden esteiden poistamiseksi, jotka estävät pääsyn poliittisten tapahtumien järjestämispaikoille. Kun vammaisen henkilö on valittu virkaan, hänelle olisi järjestettävä kohtuulliset mukautukset, jotka ovat tarpeen, jotta hän voi hoitaa tehtäviään yhdenvertaisesti muiden kanssa.*

*Esteettömässäkin ympäristössä voidaan tarvita tietyn henkilön tarpeisiin räätälöityjä kohtuullisia mukautuksia. Näiden mukautusten tekeminen edellyttää tietoja virkaan valittujen tarpeista. Tiedot on kuitenkin kerättävä noudattaen oikeudellisia takeita, jotta varmistetaan luottamuksellisuus ja vammaisten henkilöiden yksityisyyden kunnioittaminen.*

## Tiedon lisääminen vammaisten oikeudesta osallistua poliittiseen elämään

FRA:n ja ANED-verkostonalyysista käy ilmi, ettei tärkeille toimijoille, kuten vaalivirkailijoille, poliittisille puolueille, viranomaisille ja mediapalvelujen tarjoajille järjestetä koulutusta tai tarjota tietoa siitä, miten vammaisten henkilöiden poliittista osallistumisoikeutta olisi toteutettava. Asianomaisten toimijoiden valmiuksia vammaisten henkilöiden tarpeiden täyttämiseen on lisäksi parannettava.

Jotta oikeuksien toteutuminen voitaisiin varmistaa, viranomaisilla ja muilla avainhenkilöillä on oltava hyvä tietämys vammaisten yhdenvertaisuudesta yleensä sekä YK:n vammaisyleissopimuksen keskeisistä periaatteista, kuten esteettömyydestä ja velvollisuudesta järjestää kohtuullisia mukautuksia. Tiedoista käy ilmi, että ainoastaan yhden EU:n jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään vaalivirkailijoille järjestettävää koulutusta, joka kattaa oikeuden olla tulematta syrjityksi vammaisuuden perusteella, esteettömyyden ja kohtuulliset mukautukset. Vammaisjärjestöt voivat parantaa viranomaisten tietoisuutta vammaisten henkilöiden oikeuksista, ja jatkossa järjestöt voivat toteuttaa tätä tärkeää tehtävää esimerkiksi osallistumalla kuulemisjärjestelyihin kaikilla hallinnon tasoilla.

Tiedottaminen on tärkeää paitsi viranomaisille myös muille vaaleihin osallistuville toimijoille. On välttämätöntä, että vammaiset henkilöt, ja etenkin poliittisen elämän ulkopuolelle jäämisestä pahimmin kärsivät vaikeavammaiset, ovat tietoisia äänioikeudesta ja oikeudesta osallistua politiikkaan. Kun vammaiset henkilöt ovat tietoisia kyseisistä oikeuksista, he voivat entistä paremmin itse tunnistaa oikeuksien toteutumista estäviä käytäntöjä ja menettelyjä.

Tiedottamisen ohella on tärkeää parantaa asianomaisten toimijoiden valmiuksia vastata vammaisten äänestäjien tarpeisiin. Tiedotus- ja kampanja-aineistojen saantia koskevista tiedoista käy esille, että poliittisten puolueiden ja tiedotusalan organisaatioiden olisi parannettava valmiuksia tarjota tietoa saavutettavassaaavutettavassa muodossa. Esteet pääsystä äänestyspaikoille ja virastorakennuksiin osoittavat vastaavasti, että on tarpeen kehittää asianomaisten viranomaisten valmiuksia

tarkastaa esteettömyyttä koskevien rakennusmääräysten täytäntöönpanoa ja laatia yksityiskohtaisia ja standardoituja ohjeita rakennusten esteettömyyden käytännön arviointia varten.

### Lausunnot

*EU:n jäsenvaltioiden olisi toteutettava konkreettisia toimia, joilla parannetaan viranomaisten valmiuksia seurata tehokkaasti esteettömyyttä koskevien rakennusmääräysten täytäntöönpanoa. Niiden olisi myös varmistettava riittävien resurssien osoittaminen esteettömyysvaatimusten noudattamista valvoville elimille. Euroopan komission olisi avustettava tätä prosessia tukemalla edelleen EU:n standardoitujen ohjeiden laatimista rakennusten esteettömyyden arvioinnille, jossa otetaan huomioon kaikkien vammaisten henkilöiden tarpeet.*

*Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että vaaliviranomaiset ja vaalien valvonnasta paikallisella tasolla vastaavat virkamiehet saavat kattavaa koulutusta, jonka aiheena ovat syrjimättömyys vammaisuuden perusteella, esteettömyys ja kohtuulliset mukautukset. Koulutuksen olisi katettava myös asianomaiset kansalliset säännökset, jotka koskevat avun tarjoamista vammaisille henkilöille äänestyksen aikana sekä avun tai tuen pyytämiseen liittyviä menettelyjä. Vammaisjärjestöjen olisi osallistuttava koulutuksen suunnitteluun ja toteutukseen esimerkiksi vaaliviranomaisten ja vammaisjärjestöjen yhteisten aloitteiden avulla. Näin varmistettaisiin koulutuksen kohdistuminen vammaisten henkilöiden kokemuksiin.*

*Jäsenvaltioiden olisi tiedotettava vammaisille henkilöille vaalimenettelystä. Tiedottaminen voidaan toteuttaa kansalaiskasvatushankkeissa, joissa vammaisia henkilöitä perehdytetään heidän poliittisiin oikeuksiinsa sekä mahdollisuuksiin perustaa omia oikeuksia ajavia ryhmiä. Tiedotustoimet olisi ulotettava myös pitkäaikaishoitolaitoksiin, joissa asuu vammaisia henkilöitä.*

*Jäsenvaltiot voisivat yhdessä vammaisjärjestöjen kanssa laatia käytännön ohjeita, joiden tavoitteena olisi kehittää poliittisten puolueiden ja tiedotusalan organisaatioiden valmiuksia parantaa tarjottujen tietojen saavutettavuutta vammaisten henkilöiden kannalta. Ohjeistuksessa neuvotaisiin, miten puolueohjelmia, tiedotusaineistoja ja lähetyksiä voidaan tuottaa esteettömässä ja helpokäyttöisessä muodossa.*



## Tietojen kerääminen vammaisten henkilöiden poliittisen osallistumisoikeuden kartoittamiseksi

Tutkimus perustui 28:ssa EU:n jäsenvaltiossa julkisista lähteistä kerättyihin tietoihin. Tiedonkeruu ja analysointi toi esille kolme keskeistä kysymystä:

- järjestelmällisen tiedonkeruun puuttuminen;
- sellaisten standardien ja ohjeiden puuttuminen, joiden perusteella voitaisiin mitata esteettömyyttä vertailukelpoisella tavalla koko EU:ssa;
- vammaisten henkilöiden kokemusten keräämiseen käytettäviä nykyisiä menetelmiä koskevat ongelmat.

Tutkimus osoittaa kaiken kaikkiaan, että vammaisten henkilöiden poliittisen osallistumisoikeuden tilannetta EU:ssa ei toistaiseksi pystytä arvioimaan tarkasti, koska siitä ei ole luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja. Jäsenvaltioiden tai EU:n tasolla kerätään vain vähän järjestelmällistä tietoa vammaisten henkilöiden kokemuksista vaaleihin osallistumisesta.

Vaikka tietoa olisikin saatavilla, yhteinen käsitys vammaisuudesta puuttuu eikä esteettömyyden arviointiin ole käytettävissä yhdenmukaistettuja EU:n standardeja, joten maiden välinen vertailu on vaikeaa. Olemassa olevat tiedot koskevat usein liikuntavammaisten henkilöiden tilannetta eivätkä kata muita vammaisia henkilöitä, joiden poliittiseen elämään osallistumista estävät tekijät eivät välttämättä ole yhtä näkyviä.

Vammaisten henkilöiden kokemuksia koskevien luotettavien ja tarkkojen tilastotietojen kerääminen on haasteellista. Tiettyjen vammaisten – esimerkiksi laitoksissa asuvien ja muulla tavoin kuin puhumalla kommunikoiden – jääminen tosiasiaa nykyisten survey-tutkimusten ulkopuolelle tuo esille tarpeen parantaa nykyistä menetelmävalikoimaa ja tarjota riittävät resurssit sen varmistamiseksi, että vammaisten kokemukset kartoitetaan tarkasti ja että heidän kokemuksistaan saadaan kohdennettua, eriteltyä ja vertailukelpoista tietoa. Vammaisuustilastoja käsittelevä Washingtonin ryhmä, jonka jäseniä FRA ja Euroopan komissio ovat, toteuttaa jo nyt maailmanlaajuisesti toimia tiedonkeruun parantamiseksi – EU:n tasolla vastaavia toimia toteuttaa Eurostat. FRA tukee jatkossakin yhdessä Euroopan komission, ANED-verkoston ja asianomaisten toimijoiden kanssa asiaan liittyvien tietojen keräämisen parantamista.

### Lausunnot

*EU:n ja jäsenvaltioiden olisi YK:n vammaisyleissopimuksen 31 artiklan mukaisia velvoitteita täytettäessään ryhdyttävä keräämään asianmukaisia tietoja, kuten tilasto- ja tutkimustietoja. Tietojen perusteella ne voivat kehittää ja toteuttaa toimintalinjoja yleissopimuksen niiden määräysten täytäntöönpanemiseksi, jotka koskevat poliittista osallistumisoikeutta.*

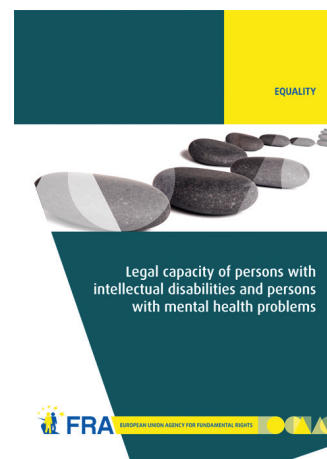
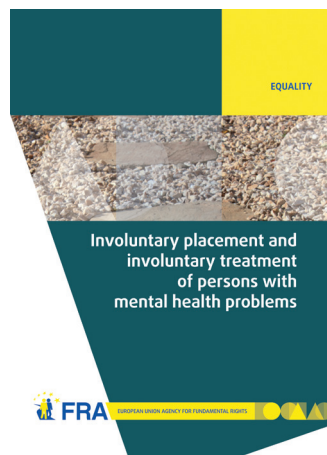
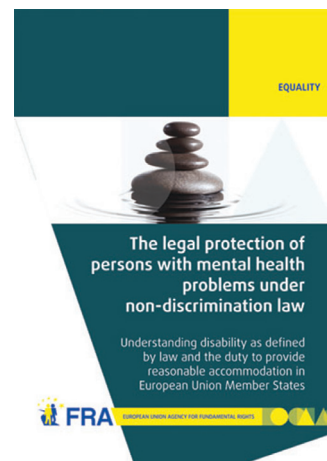
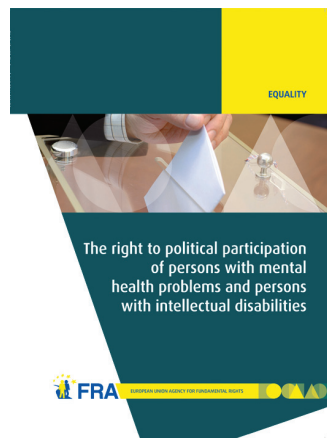
*Ottaen huomioon Euroopan vammaisstrategiassa 2010–2020 esitetyt toimet ja Eurooppa 2020 -strategian sosiaalisen osallisuuden tavoitteen, Euroopan komission olisi pyrittävä yhdenmukaistamaan vammaisuutta koskevia tietoja, joita on kerätty EU:n sosiaalisten survey-tutkimusten avulla (EU:n tulo- ja elinolotilastot, työvoimatutkimuksen lisäkysymykset, eurooppalainen terveyshaastattelututkimus), keräämällä säännöllisesti vertailukelpoisia tietoja vammaisten henkilöiden sosiaalisen osallisuuden sekä poliittikkaan osallistumisen esteistä.*

*Tietojen vertailukelpoisuuden varmistamiseksi EU:n tasolla EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot voisivat laatia yhteistyössä yhteisesti soveltavat ohjeet vammaisten henkilöiden perusoikeustilanteen arviointia varten. Ensimmäisenä vaiheena EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot voisivat jatkaa esteettömyyden mittaamista koskevien yleisohjeiden kehittämistä.*

*Tietojen keräämiseen valtuutettujen EU:n toimielinten olisi tuettava ja täydennettävä jäsenvaltioiden toimia tilastojen ja tietojen keräämiseksi esteistä, jotka haittaavat vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia osallistua täysipainoisesti poliittiseen elämään ja vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin. Samalla olisi kehitettävä ja toteutettava kaikki vammaiset – myös vaikeavammaiset – henkilöt kattavia tiedonkeruumenetelmiä.*



Näissä viidessä FRA:n raportissa analysoidaan tarkemmin vammaisten oikeuksiin liittyviä kysymyksiä.





Yksi demokraattisessa yhteiskunnassa elämisen peruspilareista on mahdollisuus osallistua poliittiseen elämään asettumalla ehdolle vaaleissa, liittymällä poliittiseen puolueeseen tai seuraamalla politiikkaa koskevia uutisia tiedotusvälineistä. Raportissa analysoidaan vammaisten henkilöiden poliittista osallistumisoikeutta koskevia tietoja, jotka Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) ja Euroopan komission rahoittama eurooppalaisten vammaisasiantuntijoiden akateeminen verkosto (ANED-verkosto) ovat keränneet Euroopan unionin (EU) 28 jäsenvaltiosta. Tässä raportissa esitellyt ihmisoikeusindikaattorit osoittavat, että vammaiset henkilöt voivat menettää mahdollisuuden osallistua oman yhteisönsä politiikkaan lainsäädännöllisten ja hallinnollisten esteiden, vaikeaselkoisten menettelyjen ja tietojen tai poliittisia oikeuksia koskevan tiedon puutteen vuoksi. Tutkimuksesta käy ilmi myös luotettavien ja vertailukelpoisten tietojen puuttuminen EU:ssa vaaleihin osallistuvien vammaisten henkilöiden kokemuksista. Korjaamalla pikaisesti edellä kuvatut haasteet on mahdollista parantaa julkisten laitosten legitimitettiin sekä yhteiskunnallista tasa-arvoa ja osallistavuutta. Lisäksi tämä antaa kaikille yhteiskunnan jäsenille mahdollisuuden osallistua täysipainoisesti niiden toimintaan.

## Lisätietoja:

FRA:n raportti *The right to political participation of persons with disabilities: human rights indicators* (Vammaisten henkilöiden oikeus osallistua politiikkaan: ihmisoikeusindikaattorit) on saatavilla kokonaisuudessaan osoitteessa <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/indicators-political-participation-persons-disabilities>

Yhteenveto FRA:n toiminnasta vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämiseksi on osoitteessa <http://fra.europa.eu/en/theme/people-disabilities>



© Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2014  
Kuva: © Shutterstock

## FRA – EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Itävalta  
P. +43 158030-0 – F. +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



9 78-92-9239-481-3

