

# Vammaisuus ja laaja turvallisuus Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) toiminnassa

Johannes Lehtinen, Kalle Könkkölä ja Tuomas Tuure

## I. Laaja turvallisuus ja vammaisuus Etyjin näkökulmasta

Yleisesti noin 15–20 % ihmisistä kärsii jonkin tyyppisestä vammasta. Vammaisuus voi olla fyysistä-, psyykkistä- tai aisteihin liittyvää. Vammaisuus on edelleen merkittävä eriarvoisuutta aiheuttava tekijä. Syyrian ja Ukrainan sotien kaltaisten kriisien ja pakolaisuuden yhteydessä vammaiset henkilöt ovat erityisen haavoittuvassa asemassa.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj perustaa toimintansa laajan turvallisuuskäsityksen varaan. Laaja turvallisuuskäsitys koostuu kolmesta toisiaan täydentävästä ulottuvuudesta, jotka ovat poliittis-sotilaallinen ulottuvuus, talous- ja ympäristöulottuvuus sekä inhimillinen ulottuvuus. Laaja turvallisuuskäsitys tarkoittaa, että turvallisuus muodostuu kaikkien kolmen turvallisuuden ulottuvuuden yhtäaikaista toteutumisesta. Turvallisuus ei merkitse vain avoimien ja väkivaltaisten konfliktien poissaoloa vaan myös ihmisoikeuksien laaja-alaista toteutumista.

Etyjin toiminnassa vammaisten oikeudet sijoittuvat ensisijaisesti inhimillisen ulottuvuuden alueelle. Inhimillinen ulottuvuus jakautuu eri osa-alueisiin, joihin kuuluvat muun

muassa vaalitarkkailu, ihmisoikeudet, vähemmistöjen oikeudet ja toiminta syrjimättömyyden puolesta. Etyjin piirissä vammaisten oikeuksia koskevia kysymyksiä käsittelee ensisijaisesti Demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto ODIHR.

## 2. Laaja turvallisuus vammaisten oikeuksien saralla – poliittinen osallistuminen ja syrjimättömyys

Vammaisten oikeuksien saralla Etyj on viime vuosina keskittynyt erityisesti kahteen osa-alueeseen, jotka ovat poliittinen osallistuminen ja syrjimättömyys.

Vammaisten poliittisen osallistumisen edistämisen tärkeitä osa-alueita ovat muun muassa esteettömyyden edistäminen, lainsäädännön kehittäminen, osallistumista koskevan tiedon keruu sekä vammaisten osallistumista koskevan tietoisuuden vahvistaminen. Erityisesti poliittisten puolueiden tulisi vahvistaa vammaisten osallistumista puoluepolitiikkaan ja tätä kautta parlamentaariseen päätöksentekoon.

Käytännön työssään Etyj voisi tukea vammaisten henkilöiden poliittista osallistumista muun muassa vaalitarkkailu-

**SaferGlobe** on riippumaton ajatushautomo, joka tekee tutkimusta ja kehittää työvälineitä kestäväen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

**Kynnys ry** on eri tavoin vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeusjärjestö. Sen perustivat vammaiset opiskelijat 1973.

### Kirjoittajat

**Johannes Lehtinen** toimii tutkijana SaferGlobessa.

**Kalle Könkkölä** on Kynnys ry:n toiminnanjohtaja.

**Tuomas Tuure** on Kynnys ry:n kehityskoordinaattori.

operaatioidensa yhteydessä. ODIHR on julkaissut erillisen käsikirjan vammaisten henkilöiden vaaliosallistumisen tarkkailusta ja tukemisesta.

Toinen vammaisten oikeuksien kannalta keskeinen osa-alue on syrjimättömyyden edistäminen ja erityisesti vammaisiin kohdistuvien viharikosten torjunta. Etyjin 57 osallistujavaltiosta 22 on sisällyttänyt vammaisiin kohdistuvat viharikokset osaksi viharikosluokitteluaan. On tärkeää, että vammaisiin kohdistuvat viharikokset ymmärretään ensisijaisesti vammaisiin kohdistuvien ennakkoluulojen ilmauksiksi. Tämä tarkoittaa, että vammaisia henkilöitä ei nähdä lähtökohtaisesti haavoittuvina syrjinnälle ja viharikoksille, vaan lähtökohtana tulee olla vammaisten henkilöiden yhdenvertainen kohtelu ei-vammaisten henkilöiden kanssa.

Käytännössä ODIHR edistää syrjimättömyyttä ja viharikosten vastaista työtä muun muassa keräämällä dataa vammaisiin kohdistuvista viharikoksista ja tukemalla viharikoksia koskevaa raportointia. Lisäksi ODIHR tukee kansalaisjärjestöjä ja viranomaisia julkaisujensa ja tapahtumiensa avulla ja lisää tällä tavoin tietoisuutta syrjimättömyyden edistämisestä.

### 3. Vammaisten oikeuksien sopimusperusta

Vammaisten oikeuksien huomioiminen osana kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia on verrattain uusi asia. Kansainvälisellä tasolla tärkein universaali vammaisten oikeuksia määrittävä sopimus on YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista vuodelta 2006. Etyjin 57

osallistujavaltiosta 54 on ratifioinut sopimuksen.

Etyjin omista asiakirjoista Moskovan asiakirja vuodelta 1991 on keskeinen vammaisten oikeuksien kannalta. Asiakirjan 41. kohdassa todetaan: "Osallistujavaltiot päättävät varmistaa vammaisten henkilöiden oikeuksien suojelemisen." Asiakirjassa määritellään tarkemmin muun muassa vammaisten henkilöiden

oikeutta osallistua poliittiseen päätöksentekoon sekä esteettömyyteen ja sosiaaliturvaan liittyviä kysymyksiä.

### 4. Suomi, Etyj ja vammaisten oikeudet

Suomi on Etyjin osallistujavaltiona pyrkinyt johdonmukaisesti edistämään vammaisten oikeuksia. Vuonna 2016 Suomen Etyj-suurlähettiläs Katja Pehrman toimi Etyjin inhimillisen ulottuvuuden komitean puheenjohtajana. Vammaisten henkilöiden oikeudet olivat keskeisessä osassa

Suomen puheenjohtajuuskaudella. Suomi pyrki edistämään myös vammaisia koskevaa päätöslauselmaa.

Puheenjohtajuuskauden aikana järjestettiin muun muassa vammaisten henkilöiden poliittista osallistumista käsittelevä korkean tason asiantuntijaseminaari. Seminaarin lopputuloksena syntyi joukko toimintasuosituksia vammaisten henkilöiden poliittista osallistumista tukevista toimenpiteistä. Suomalaisesta kansalaisjärjestökentästä Suomen puheenjohtajuuskauden toimintaan vammaisten oikeuksien edistämiseksi ovat osallistuneet aktiivisesti erityisesti Kynnys ry sekä Abilis -säätiö hallinnoimallaan vammaisdiplomatian hankkeella.

"There are many excuses for not having a fully accessible and inclusive society. None of them are really acceptable. Sometimes it is more a question of legal or structural discrimination. Sometimes it is only about ignorance. We must do better."

Timo Soini,  
Minister for Foreign Affairs  
of Finland

### Tärkeimpiä vammaisten oikeuksia määrittäviä asiakirjoja

Asiakirja	Järjestö	Vuosi	Keskeinen sisältö
Moskovan asiakirja	Etyj	1991	Vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien turvaaminen, mm. poliittinen osallistuminen, sosiaaliturva, esteettömyys.
YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista	YK	2006	Universaali kansainvälinen sopimus, joka määrittelee vammaisten henkilöiden oikeuksia.

## 5. Vammaisten asema Ukrainassa: konflikti tuo lisää haasteita vaikeaan tilanteeseen

Ukrainassa yleinen vammaispolitiikka on kärsinyt samankaltaisista heikkouksista kuin muissa Neuvostoliittoon kuuluneissa maissa. Nykyisin tilanne on parempi Euroopan unioniin liittyneissä maissa, mutta muissa entisen Neuvostoliiton osissa vammaisten oikeuksien huomioimisessa on merkittäviä puutteita. Tällä hetkellä Ukrainassa vammaisten asemaa vaikeuttavat konfliktin ohella muun muassa sosiaalihuollon laaja korruptio ja heikko demokratia.

Vammaisjärjestöjä on syntynyt Ukrainaan viimeisten kahden vuosikymmenen aikana niin maanlaajuisesti kuin paikallisestikin. Kynnys ry:n ensimmäisellä 1990-luvun lopulla toteutetulla seurantamatkalla ei järjestökenttää varsinaisesti vielä ollut. Nyt muun muassa Kiovassa, Harkovassa ja Vinnytsjassa on monenlaista toimintaa ja yhteistyötä niin paikallis- kuin valtionhallinnonkin kanssa.

Vuoden 2017 alkupuolella pääministeri Hroisman nimitti erityisen vammaisasiamiehen, jonka mandaatti on seurata eri ministeriöiden toimintaa vammaisten aseman parantamisessa. Asiamies on itse vaikeavammaisen. Ukrainassa toimii Ukrainan ihmisoikeussäätiö, joka ei ole vammaisten ylläpitämä, mutta joka on tehnyt paljon yhteistyötä vammaisten kanssa ja vammaisten hyväksi.

Lisäksi paikallisella tasolla on aktiivista toimintaa vammaisten oikeuksien saralla. Kynnys ry on viime vuosina vierailut Ukrainan keskiosissa Vinnytsjassa, Kiovassa ja Harkovassa. Vinnytsjassa on syntynyt erilaisia paikallisia vammaisjärjestöjä, jotka ovat onnistuneet kehittämään joitakin vammaispalveluja. Esimerkiksi Vinnytsjan kaupungissa on yhden melko pienen vammaisjärjestön pyörittämä kuljetuspalvelu, jolla on noin 5-6 invataksityyppistä ajoneuvoa. Samoin Kiovan ja Harkovan välillä kulkee lähes esteetön juna.

Kansainvälisiä järjestöjä toimii Ukrainassa useita. EU:lla on vahva edustus, kuten myös YK-järjestöllä ja Maailmanpankillä. Ongelmallista on ollut se, että nämä järjestöt eivät ole aina sisällyttäneet vammaisiin liittyviä asioita toimintaansa tai ovat tehneet näin puutteellisesti tai jopa vahingollisesti.

YK:n väestörahassto UNFPA on käynnistämässä naisten seksuaaliterveyteen liittyvää hanketta, johon haluttaisiin sisällyttää vammaisiin liittyvä osio. UNFPA on varannut

tähän osioon vain pienen määrärahan ja toivoo kumppanuutta muualta. On syytä huomioida, että UNFPA:n tietotaito vammaisten naisten ja tyttöjen seksuaaliterveyteen liittyvissä kysymyksissä on vähäinen.

Myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR toimii Ukrainassa vammaisten oikeuksien parissa. Järjestö yrittää parantaa vammaisten lasten koulunkäyntimahdollisuuksia. Ukrainassa vammaisten henkilöiden opetusjärjestelmä on vielä kehittymätön, mikä tarkoittaa käytännössä koti-opetusta tai erityiskoulupohjaista lähestymistapaa.

Ukrainan konflikti on luonut runsaasti maan sisäisiä pakolaisia. Vammaisia ja heidän perheitään on siirtynyt paljon maan itäisten osien konfliktialueilta länteen ja koilliseen. Ukrainan sisäisten vammaisten pakolaisten asemaa on kartoitettu yhdessä Abilis -säätiön tukemassa hankkeessa, jonka toteutti Ukrainan ihmisoikeussäätiö. Yhteenvetona voidaan todeta, että vammaisten oikeuksien toteutumisessa on ongelmia aivan perusasioissa sosiaaliturvatunnuksen saamisesta lähtien.

On perusteltua arvioida, että vammaisten tilanne kapinallisten hallussaan pitämällä alueilla Ukrainan itäosissa on erittäin vaikea. Tarkkaa ja kattavaa tietoa vammaisten tilanteesta konfliktialueilla ei kuitenkaan ole.

Abilis -säätiön työn kautta saatu tilannekuva on lohduton. Lääkäreistä ei ole hyötyä, koska esimerkiksi selkäydinvammaisten tarvitsemia hoitotarvikkeita ei ole.

Ukrainan hallitus ei ole pystynyt kehittämään mekanismeja maan sisäisten vammaisten pakolaisten tukemiseksi. Monet vammaisten oikeuksien tukemiseen liittyvät toimenpiteet ovat jääneet kesken odotettaessa konfliktin ratkeamista.

## 6. Etyjin toiminta Ukrainassa ja laaja turvallisuus konfliktin keskellä

Etyj toimii Ukrainassa monin eri tavoin, muun muassa monitorointimissiona ja ihmis-oikeusinstituutioidensa kautta. Vuoden 2014 maaliskuusta lähtien Ukrainassa toiminut Etyjin monitorointimissio SMM (Special Monitoring Mission) on kiinnittänyt raporteissaan huomiota myös vammaisten oikeuksien toteutumiseen. Vammaisten oikeuksia koskeva raportointi on kuitenkin hajanaista ja satunnaista.

Mission raporttien mukaan vammaiset henkilöt ovat konfliktin keskellä erityisen haavoittuvassa asemassa useista eri syistä. Varsinkin iäkkäiden vammaisten henkilöiden on

vaikeaa lähteä pakolaisiksi kodeistaan. Tämä on johtanut tilanteisiin, joissa vammaiset vanhukset ovat jääneet konfliktialueille heidän omaistensa jouduttua jättämään kotinsa. Vastaavasti vammaisten henkilöiden omaiset joutuvat ottamaan huomattavia riskejä pyrkiessään palaamaan perheenjäsentensä luo.

Ukrainan hallitus on pannut toimeen rajoituksia sekä Itä-Ukrainan konfliktialueilta poistumiselle että näille alueille pääsulle. Etyjin monitorointimission mukaan nämä rajoitukset ovat vaikeuttaneet sekä näillä alueilla elävien vammaisten henkilöiden evakuointia että heille suunnatun avun perille pääsyä. Kansalais-

järjestöillä on tärkeä rooli erityisesti vammaisten henkilöiden evakuoinnissa konfliktialueilta.

Ukrainan sisäisen pakolaisuuden pitkittyessä suuri osa pakolaisista on joutunut majoittumaan erilaisissa pakolaiskeskuksissa. Etyjin monitorointimissio on kiinnittänyt huomiota siihen, että näiden pakolaiskeskusten resurssit ovat usein riittämättömät haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten vammaisten, tukemiseksi. Erityisenä ongelmana raporteissa mainitaan heikot resurssit terveydenhuollon turvaamiseksi. Tiesulut ovat yksi mekanismi, joka estää terveydenhuollon tarvikkeiden pääsyn avuntarvitsijoiden luo.

## HAASTATTELU

### **”Laaja ja kokonaisvaltainen turvallisuus on ensisijaista myös vammaisten oikeuksien kannalta” Tiina Kukkamaa-Bah, ODIHR:n Demokraattisen hallinnon ja tasa-arvoasioiden yksikön päällikkö**

Vammaisten oikeuksien tuominen osaksi Etyjin toiminnan valtavirtaa on melko uusi ilmiö, sanoo Tiina Kukkamaa-Bah, joka toimii Etyjin demokraattisen hallinnon ja tasa-arvoasioiden yksikön päällikkönä Varsovassa. Etyjin asiakirjoissa vammaisten oikeudet on nostettu esiin jo 1990-luvun alussa, mutta järjestössä ei edelleenkään ole selkeää keskitettyä tahoja, joka koordinoisi toimintaa vammaisten oikeuksien osalta.

Kukkamaa-Bah on ollut keskeisessä roolissa, kun vammaisten oikeuksia on alettu tuoda läpileikkaavana teemana osaksi Etyjin toimintaa ja laajaa turvallisuuskäsitystä. Painopiste on ollut erityisesti vammaisten poliittisen osallistumisen tukemisessa. Etyjin osallistujavaltioista Suomen ohella myös Yhdysvallat ja Italia ovat tukeneet vammaisten oikeuksien kehittämistä. Kukkamaa-Bahin mukaan myös kansalaisjärjestöt ovat suhtautuneet erityisen myönteisesti Etyjin aktivoitumiseen vammaisten oikeuksien tukemisessa.

Kukkamaa-Bah huomauttaa, että vammaisten oikeuksien huomiointi konfliktitilanteissa on haastavaa, eikä tämä osa-alue ole ollut juurikaan esillä Etyjin poliittis-sotilaallisen turvallisuuden alalla. Käytännössä tämä näkyy esimerkiksi tavassa, jolla

Ukrainassa toimiva Etyjin monitorointimissio raportoi vammaisten asemasta konfliktin keskellä vain satunnaisesti.

Vammaisten oikeuksien osalta keskeisintä onkin painottaa Etyjin kokonaisvaltaista ja laajaa lähestymistapaa turvallisuuteen. Kukkamaa-Bah korostaa, että konfliktien ennaltaehkäiseminen ja laajan turvallisuuden toteutuminen rauhan ajan olosuhteissa ovat Etyjin toiminnan keskiössä. Hänen mukaansa vammaisten oikeuksien huomiointi lähtee liikkeelle ennen kaikkea heidän osallistumisestaan poliittiseen päätöksentekoon.

Toinen keskeinen tapa huomioida vammaisten oikeuksia Etyjin piirissä koskee vammaisten henkilöiden osallistumismahdollisuuksia Etyjin käytännön toimintaan. Tämä tarkoittaa vammaisten huomiointia muun muassa Etyjin rekrytoinneissa, matkustuskäytännöissä ja työjärjestelyissä.

Kukkamaa-Bahin mukaan seuraava askel tällaisten periaatteiden ja ohjeiden luomisen jälkeen on viedä ne käytäntöön. Etyjissä työ vammaisten oikeuksien huomioimiseksi osana laajaa turvallisuuskäsitystä on aloitettu. Sen edistäminen vaatii ennen kaikkea poliittista tahtoa.