

FI

2023

20

Erityiskertomus

Vammaisten henkilöiden tukeminen

EU:n toiminnan käytännön vaikutus
on vähäinen



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–IX
Johdanto	01–17
Vammaisia henkilöitä koskeva EU:n politiikkakehys	08
Tehtävät ja vastuut	09–13
EU:n ja kansallinen rahoitus vammaisten henkilöiden tukemiseksi	14–17
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	18–24
Huomautukset	25–85
Komissiolla ei ole kunnollista yleiskuvaa vammaisten henkilöiden tilanteesta koko EU:ssa	25–34
Määritelmät ja perusteet vammaisaseman myöntämiselle jäsenvaltioissa eivät ole vertailukelpoisia	26–29
EU:n tilastot eivät ole vertailukelpoisia kansallisiin määritelmiin perustuvien tilastojen kanssa	30–34
Vuosien 2021–2030 strategia sisältää tärkeitä osallistamisaloitteita, mutta monia keskeisiä kysymyksiä on vielä ratkaisematta	35–69
Vuosien 2021–2030 strategia muuntaa yleissopimuksen periaatteet erityistavoitteiksi ja operatiivisiksi toimiksi	37–39
Vuosien 2021–2030 strategiassa puututaan useimpiin sen edeltäjän arvioinnin yhteydessä havaittuihin puutteisiin, mutta monia keskeisiä kysymyksiä on edelleen ratkaisematta.	40–50
Tarkastetut vuosien 2021–2030 strategian lippulaivahankkeet etenevät, mutta niiden vaikutusta ei voida vielä arvioida	51–60
Esimerkin näyttäminen: EU:n toimielimet ovat työnantajina kunnianhimoisia vammaisten työllistämisen edistämisessä, mutta saavutetut tulokset ovat vähäisiä	61–69

Komissiolla on vain vähän tietoa siitä, kuinka paljon EU:n rahoitusta osoitetaan vammaisia henkilöitä tukeviin toimenpiteisiin 70–85

Kummankaan ohjelmakauden seurantakehys ei mahdollista sen arviointia, auttaako EU:n rahoitus parantamaan vammaisten henkilöiden tilannetta 71–77

Horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen ja eurooppalaisen ohjausjakson suositusten vaikutus vammaisille tarkoitettujen toimenpiteiden rahoitukseen vuosina 2021–2027 saattaa jäädä vähäiseksi 78–85

Johtopäätökset ja suositukset 86–94

Liite

Vuosien 2021–2030 strategian lippulaivahankkeet ja niiden tilanne

Lyhenteet

Sanasto

Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston, Euroopan komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen vastaukset

Tarkastuksen eteneminen

Tarkastustiimi

Tiivistelmä

I Noin neljäosalla 16 vuotta täyttäneistä ja sitä vanhemmista EU:n kansalaisista on oman ilmoituksensa mukaan jokin vamma, joka rajoittaa heidän päivittäistä toimintaansa. EU ja sen jäsenvaltiot ovat osapuolina vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksessa, jossa sitoudutaan edistämään vammaisten henkilöiden yhdenvertaista osallistumista jokapäiväiseen elämään. Tältä pohjalta EU on hyväksynyt useita strategioita, joilla pyritään parantamaan vammaisten henkilöiden elämää tukemalla jäsenvaltioita, joilla on ensisijainen vastuu sosiaalisen osallisuuden, työllisyyden ja koulutuksen alalla.

II Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioitiin, tuettiin komission toimilla vaikuttavasti vammaisia henkilöitä eri jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuin tutki, mahdollistivatko jäsenvaltioiden käyttämät vammaisaseman myöntämisperusteet vastavuoroisen tunnustamisen kaikkialla EU:ssa. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, oliko komissiolla kunnollista yleiskuvaa vammaisten henkilöiden tilanteesta EU:ssa vertailukelpoisten tilastojen pohjalta. Tilintarkastustuomioistuin arvioi EU:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan vuosien 2021–2030 strategian rakennetta. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, miten viisi EU:n toimielimistä tuki työnantajina vammaisten henkilöiden sisällyttämistä työvoimaansa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, kohdennettiin EU:n rahoitus ohjelmakausilla 2014–2020 ja 2021–2027 vaikuttavasti vammaisten henkilöiden tarpeisiin ja kohdistettiin tähän asiaan seurantaa.

III Tilintarkastustuomioistuin pyrkii tarkastuksellaan osaltaan tukemaan vuosien 2021–2030 strategian ja ohjelmakauden 2021–2027 rahoituksen väliarviointia. Euroopan parlamentti on useaan otteeseen ehdottanut, että tilintarkastustuomioistuin tekee tarkastuksen tästä aiheesta.

IV Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös oli, että vammaisia henkilöitä tukevien EU:n toimien vaikutus oli vähäinen. Vammaisten henkilöiden keskeiset tasa-arvoindikaattorit eivät olleet yleisesti ottaen osoittaneet merkittävää parantumista viime vuosina. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että vammaisaseman myöntämisperusteet vaihtelivat jäsenvaltiosta toiseen ja olivat riippuvaisia jäsenvaltioiden hajautettujen viranomaisten tulkinnasta. Tältä pohjalta saatuja tilastoja ei aina ollut mahdollista sovittaa yhteen EU:n tason tietojen kanssa; EU:n tason tiedot perustuvat kyselyihin, joissa osallistujat ilmoittivat itse vammaisasemansa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös EU:n tilastoissa joitakin puutteita, jotka koskivat tilastojen kattavuutta sekä tietojen keräämistä ja yksityiskohtaisuutta (tarkkuutta). Tällaiset erot tiedoissa voivat heikentää vammaisaseman vastavuoroista tunnustamista kaikkialla EU:ssa.

V Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa EU:n strategiassa 2021–2030 asetetaan EU:n tasolla tavoitteita ja toimien painopisteitä useilla aloilla, kuten esteettömyys ja saavutettavuus, kansalaisten oikeudet, elämänlaatu, tasavertainen pääsy ja syrjimättömyys sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen. Siinä puututaan useimpiin Euroopan vammaisstrategiassa 2010–2020 havaittuihin puutteisiin. Monia keskeisiä ongelmia, jotka kuuluvat ainakin osittain komission vastuulle, ei kuitenkaan ole ratkaistu: vuosien 2021–2030 strategian ja EU:n rahoituksen välinen yhteys on edelleen heikko, kaikkea tärkeää EU:n lainsäädäntöä ei ole vielä tarkistettu yleissopimuksen noudattamisen arvioimiseksi ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva lainsäädäntä on ollut pysähdyksissä.

VI Vuosien 2021–2030 strategia sisältää uusia aloitteita, joilla pyritään parantamaan vammaisaseman vastavuoroista tunnustamista (eurooppalainen vammaiskortti) tai lisäämään vammaisten henkilöiden työllisyysastetta (vammaisten henkilöiden työllisyyspaketti). Vuosien 2021–2030 strategiassa komissio sitoutuu myös näyttämään esimerkkiä edistämällä vammaisten henkilöiden sisällyttämistä työvoimaansa ja kehottaa EU:n toimielimiä tekemään samoin. Aloitteiden vaikutuksia ei kuitenkaan voida vielä arvioida.

VII Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission seurantakehystä ei ollut suunniteltu antamaan tietoa siitä, missä määrin EU:n rahoitus auttoi parantamaan vammaisten tilannetta ohjelmakausilla 2014–2020 ja 2021–2027. Koheesiopolitiikan ohjelmissa ei ole menoluokkaa, joka koskisi vammaisten henkilöiden tukemista. Vuosien 2021–2027 EU:n lainsäädännössä otetaan käyttöön uusia vaatimuksia, jotka koskevat YK:n yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevaa horisontaalista mahdollistavaa edellytystä ja eurooppalaista ohjausjaksoa. Niillä voi kuitenkin olla vain vähäinen vaikutus pyrittäessä parantamaan EU:n rahoituksen kohdentamista vammaisten henkilöiden tarpeisiin.

VIII Näiden johtopäätösten perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio

- a) hankkii enemmän kattavuudeltaan, keräämistihedeltään ja tarkkuudeltaan vertailukelpoisia tietoja vammaisten henkilöiden tilanteesta, niin että näitä tietoja voidaan käyttää yhtenä lähteenä mitattaessa, kuinka vaikuttavaa ja tuloksellista vammaisten henkilöiden yhtäläisten oikeuksien varmistamiseen tähtäävä EU:n politiikka on
- b) tarkistaa asteittain asiaa koskevan EU:n lainsäädännön sen arvioimiseksi, onko lainsäädäntö YK:n yleissopimuksen mukaista, ja toteuttaa aktiivisia toimenpiteitä tukeakseen neuvostoa yhdenvertaista kohtelua koskevan direktiivin hyväksymisessä

- c) edistää vammaisaseman vastavuoroista tunnustamista EU:ssa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudattaen.

IX Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että EU:n toimielimet mittaavat, kuinka ne ovat edistyneet vammaisten henkilöiden sisällyttämisessä työvoimaansa, ja raportoivat asiasta säännöllisesti osoittaakseen, miten ne itse näyttävät esimerkkiä.

Johdanto

01 Joulukuussa 2006 hyväksytyssä vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa (jäljempänä 'yleissopimus') vammaisuuden käsite määritellään melko laajasti: "vammaisiin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa saattaa estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa"¹. Termiä "vammat henkilöt" käytetään koko kertomuksessa yleissopimuksen mukaisesti.

02 Vuonna 2021 Eurostatin suorittama kyselytutkimus osoitti, että EU:ssa noin 25 prosentilla 16 vuotta täyttäneistä on oman ilmoituksensa mukaan joko vakava tai lievä vamma (ks. [kaavio 1](#)). Tämä tarkoittaa noin 87:ää miljoonaa ihmistä, ja lukuun sisältyy yli 24 miljoonaa ihmistä, jotka katsovat kärsivänsä yhdestä tai useammasta vakavasta vammasta². Vuoden 2021 tietoihin eivät sisälly vammat henkilöt, jotka asuvat laitoksessa (arviolta yli miljoona alle 65-vuotiasta aikuista ja lasta ja yli kaksi miljoonaa yli 65-vuotiasta aikuista)³.

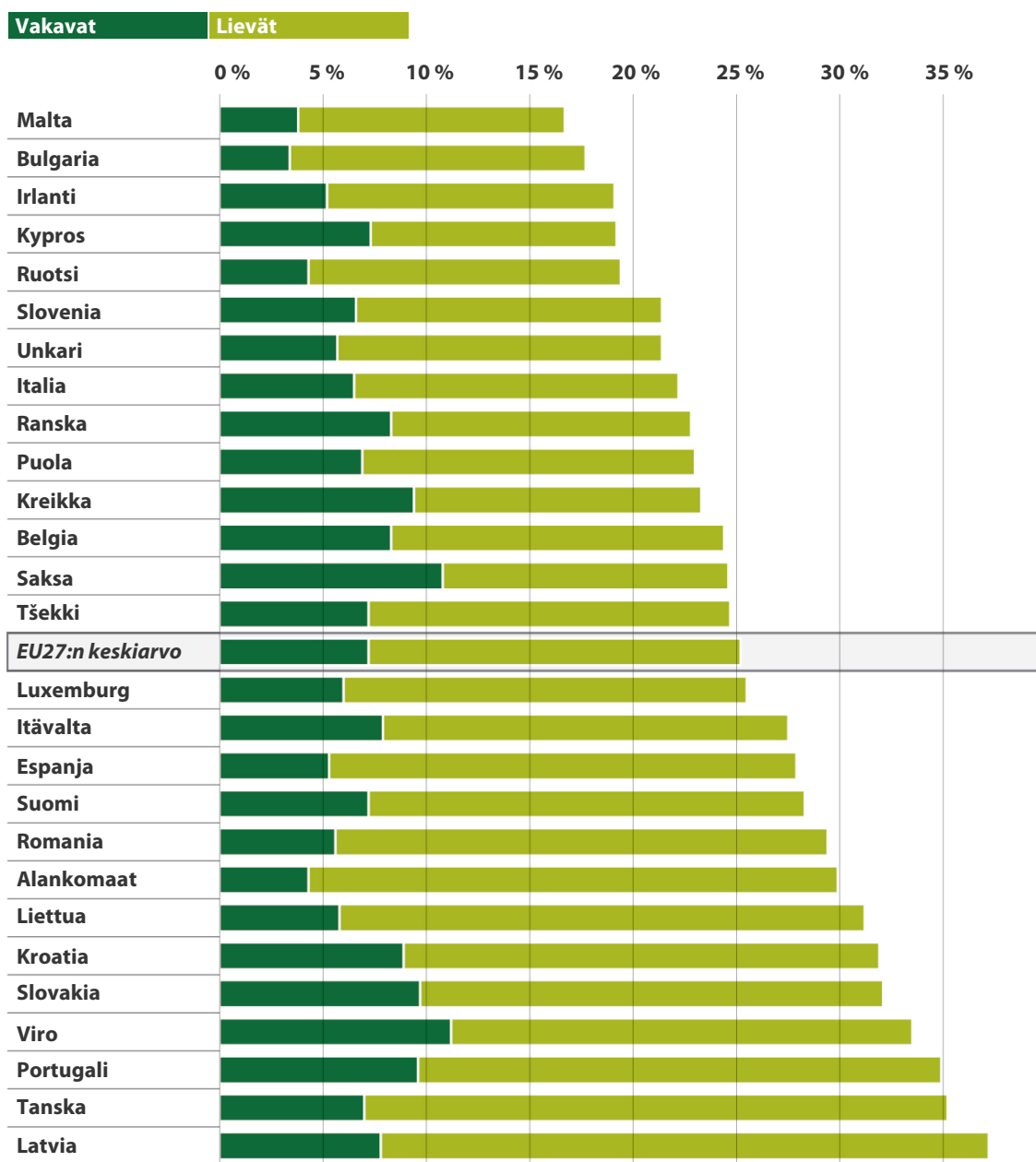
03 Kyselytutkimus paljasti myös merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä. Esimerkiksi itse koettujen pitkäaikaisten rajoitteiden yleisyys vaihteli Maltaan 16,7 prosentista Latvian 37,1 prosenttiin (ks. [kaavio 1](#)).

¹ [Yleissopimuksen](#) 1 artikla.

² Mietintö "Tavoitteena yhdenvertaiset oikeudet vammaisille henkilöille" ([2022/2026\(INI\)](#)).

³ *Tasa-arvon unioni: Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva strategia 2021–2030* ([COM\(2021\) 101](#)).

Kaavio 1 – Terveysongelmasta johtuvat itse koetut pitkäaikaiset rajoitteet tavanomaisessa toiminnassa, 2021 (prosenttiosuus)



Huomautus: 16 vuotta täyttänyt ja sitä vanhempi väestö. Ei sisällä laitoksissa asuvia Slovakiaa koskevat tiedot ovat vuodelta 2020.

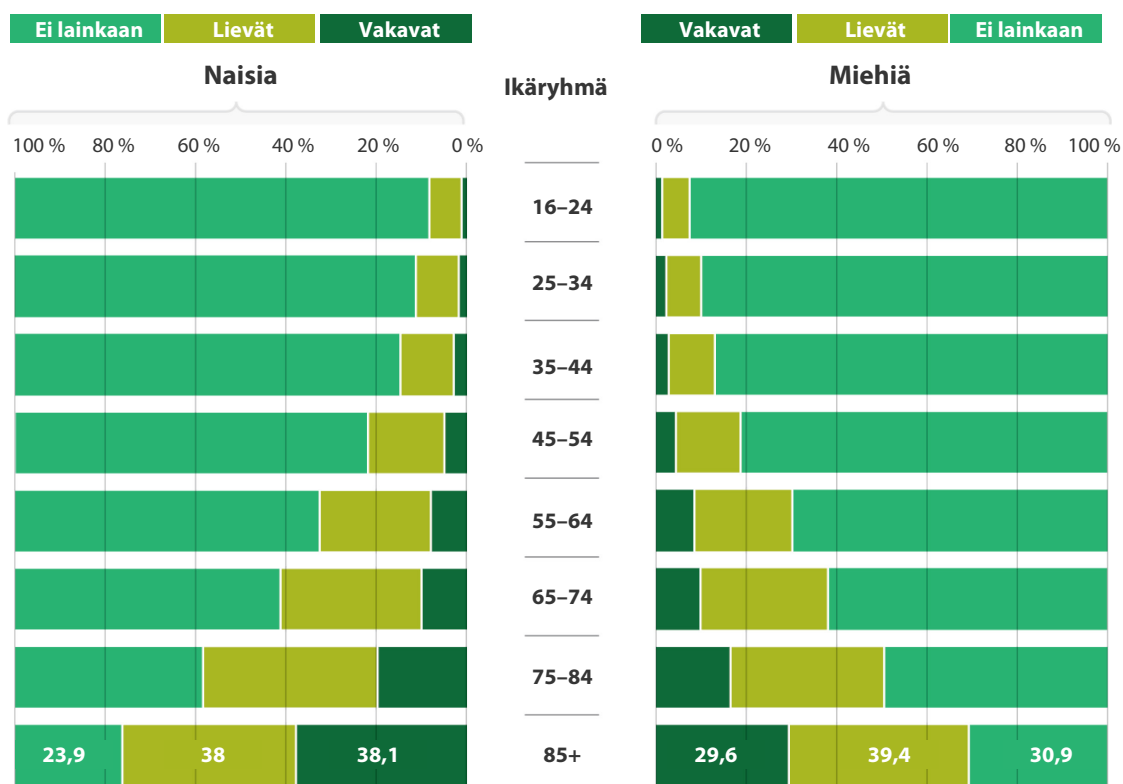
Lähde: Euroopan komissio.

04 EU:n väestön ikääntyessä vammaisten osuus ja määrä todennäköisesti kasvavat. Komissio toteaa vuonna 2020 antamassaan väestörakenteen muutosta koskevassa kertomuksessa⁴, että 65 vuotta täyttäneiden osuuden ennustetaan kasvavan noin

⁴ Euroopan komissio, *Report on the Impact of Demographic Change*.

20 prosentista 30 prosenttiin vuosina 2019–2070 ja 80 vuotta täyttäneiden osuuden ennustetaan yli kaksinkertaistuvan 13 prosenttiin. Samassa kertomuksessa todetaan, että 49 prosenttia 65 vuotta täyttäneistä ilmoitti vuonna 2018, että heillä on vamma tai pitkäaikainen suoritusrajoite; tällainen väestörakenteen muutos lisää vammojen esiintymistä. Samojen ennusteiden mukaan pitkäaikaishoitoa mahdollisesti tarvitsevien ihmisten määrä EU:ssa kasvaa vuonna 2019 todetusta 30,8 miljoonasta 33,7 miljoonaan vuoteen 2030 mennessä ja 38,1 miljoonaan vuoteen 2050 mennessä⁵. Tämä lisää jäsenvaltioiden hoitojärjestelmiin kohdistuvaa painetta (ks. [kaavio 2](#) ja [kaavio 3](#)).

Kaavio 2 – Henkilöt, joilla oman käsityksensä mukaan on terveysongelmista johtuvia pitkäaikaisia rajoitteita tavanomaisessa toiminnassa, sukupuolen ja iän mukaan jaoteltuna, 2021 (prosenttiosuus)



Huomautus: Erot kokonaismäärissä johtuvat pyöristämisestä.

Lähde: Euroopan komissio.

⁵ Sosiaalisen suojelun komitea ja Euroopan komissio, *2021 Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*, Vol. 1, 2021.

Kaavio 3 – Vaikeustaso henkilökohtaisen hygienian tai kotitaloustoimien suorittamisessa, 65 vuotta täyttäneet, 2019 (prosenttiosuus)



Lähde: Euroopan komissio.

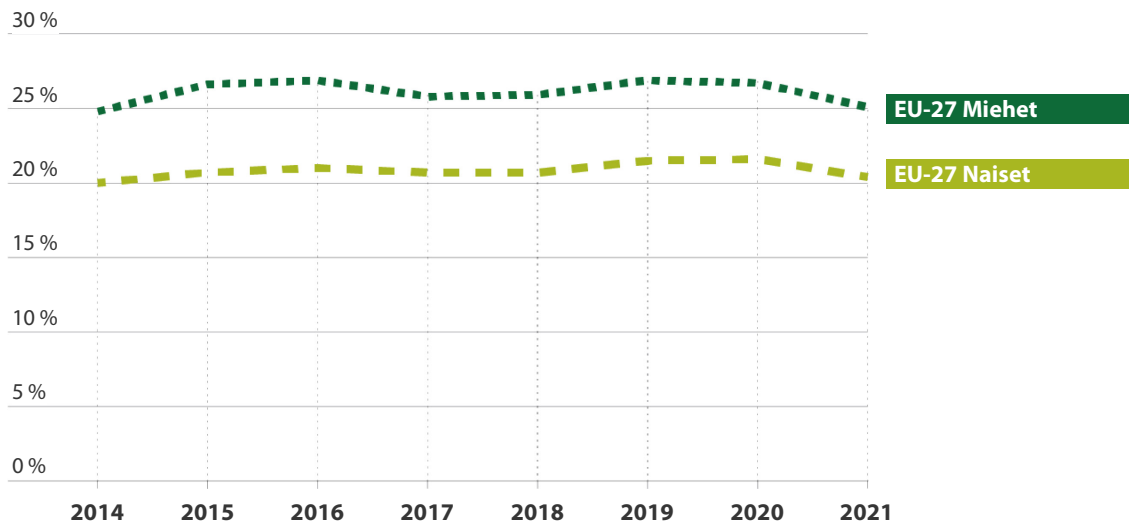
05 Vammaiset henkilöt kohtaavat merkittäviä esteitä, kun on kyse pääsymahdollisuuksista koulutukseen, työhön, terveydenhuoltoon, urheiluun ja kulttuuriin. Heidän on myös vaikeampaa osallistua poliittiseen elämään, ja heidän köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen riskinsä on muita suurempi⁶. Keskeiset tasa-arvoindeksit, kuten vammaisten työllisyysero tai köyhyyden riski, eivät ole parantuneet merkittävästi viime vuosina EU:ssa (ks. [kaavio 4](#) ja [kaavio 5](#)).

06 Vain 50,8 prosenttia vammaisista henkilöistä on työllistynyt verrattuna vammattomien 75 prosenttiin⁷. Eurostatin kyselytutkimusten perusteella vammaisten työllisyysero EU:ssa oli 23,1 prosenttiyksikköä vuonna 2021, eli lähes samalla tasolla kuin mittausta aloitettaessa vuonna 2014 (22,7). Ero on suurempi miehillä kuin naisilla. Vastaavasti vammaisilla oli suurempi köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaara kuin vammattomilla (29,7 prosenttia verrattuna 18,8 prosenttiin vuonna 2021). Tämä riski ei ole muuttunut merkittävästi vuoden 2015 jälkeen (30,4 prosenttia verrattuna 21,1 prosenttiin), ja se on suurempi naisilla kuin miehillä.

⁶ COM(2021) 101.

⁷ COM(2021) 101.

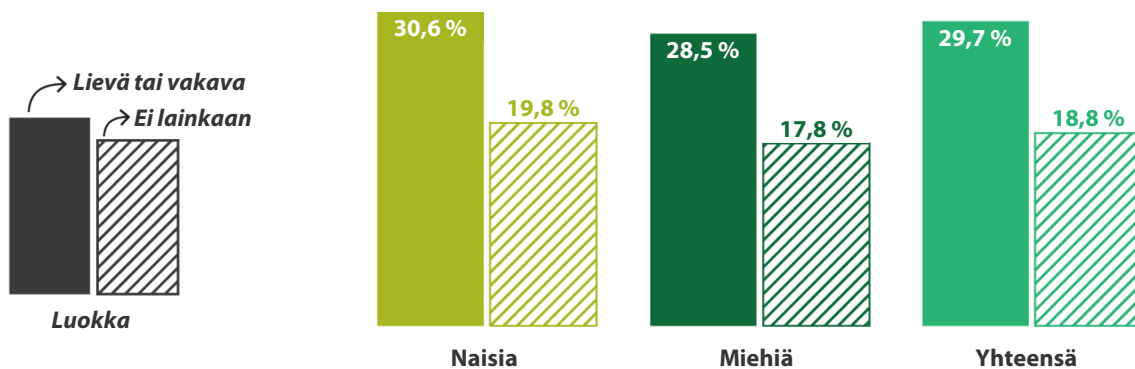
Kaavio 4 – Vammaisten työllisysero sukupuolen mukaan EU:ssa vuosina 2014–2021 (prosenttiyksikköä)



Huomautus: 15–64-vuotiaat.

Lähde: Euroopan komissio.

Kaavio 5 – Köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevat henkilöt vajaakuntoisuuden tason ja sukupuolen mukaan EU:ssa, 2021 (prosenttiosuus)



Huomautus: 16 vuotta täyttänyt väestö. Yhteensä tarkoittaa miesten ja naisten kokonaismäärää.

Lähde: Euroopan komissio.

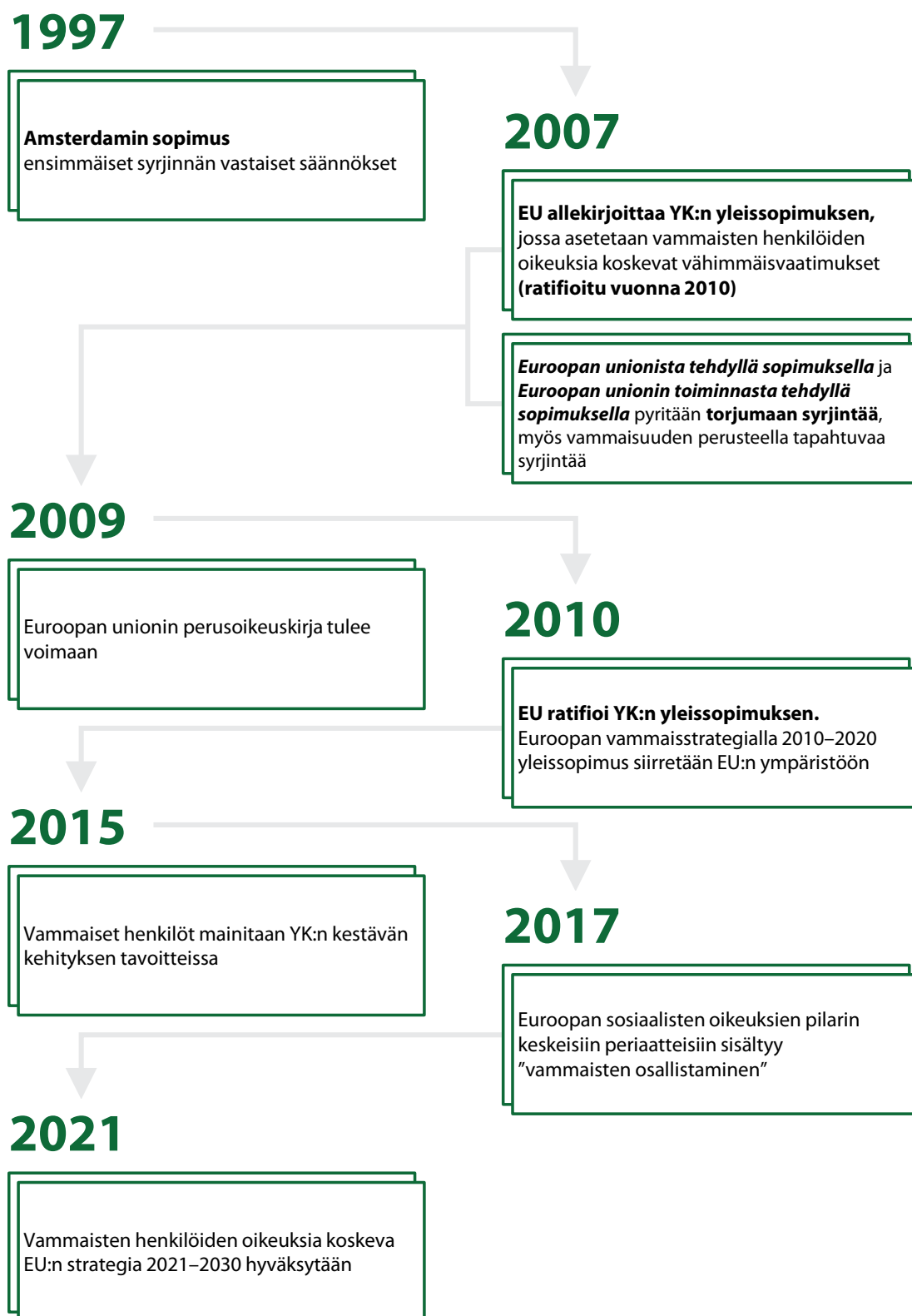
07 Koronapandemian aiheuttama kriisi lisäsi vammaisten henkilöiden kohtaamia esteitä. Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön (Eurofound) tutkimuksen⁸ mukaan vammaiset henkilöt olivat pandemian aikana huomattavasti heikommassa sosiaalisessa ja taloudellisessa tilanteessa kuin vammattomat. Tutkimuksessa todettiin myös, että vammaisten henkilöiden terveydenhuoltoa koskevat tarpeet jäivät usein täyttämättä (vastaanottoaikojen puuttumisen ja kustannusten vuoksi) ja että he kärsivät usein sosiaalisesta eristyneisyydestä tai ilmoittivat mielenterveyden ja hyvinvointinsa olevan heikkoja.

Vammaisia henkilöitä koskeva EU:n politiikkakehys

08 Vammaisia henkilöitä koskeva EU:n politiikkakehys on kehittynyt viimeisten 15 vuoden aikana niin, että siinä on otettu huomioon kansainvälisten normien muutokset (ks. *kaavio 6*).

⁸ Eurofound, *People with disabilities and the COVID-19 pandemic: Findings from the Living, working and COVID-19 e-survey*, 2022.

Kaavio 6 – Vammaisia henkilöitä koskeva EU:n politiikkakehitys



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastustyön perusteella.

Tehtävät ja vastuut

09 Perussopimuksen mukaan⁹ jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu ja toimivalta sosiaalista osallisuutta, työllisyyttä ja koulutusta koskevien politiikkojen alalla. Jäsenvaltiot suunnittelevat kansalliset vammaispolitiikkansa oman syrjinnän vastaisen säädöskehityksensä ja yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevien velvoitteidensa mukaisesti.

10 Sosiaalipolitiikan alalla EU:n tehtävänä on tukea, koordinoida tai täydentää jäsenvaltioiden toimia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että EU toimii vain silloin, kun jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa toimen tavoitteita, ja että EU:n toiminta ei ylitä sitä, mikä on välttämätöntä EU:n perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

11 Komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto vastaa vammaisia henkilöitä koskevasta EU:n politiikasta, mukaan lukien strategioiden laatimisesta, täytäntöönpanosta ja seurannasta. Kyseinen pääosasto on yleissopimuksen täytäntöönpanon yhteyspiste, kun taas yksittäisistä aloista vastaavat pääosastot panevat vuosien 2021–2030 strategian täytäntöön omilla politiikanaloillaan. Komissio valvoo myös asianomaista EU:n rahoitustukea, jota on tarjottu pääasiassa Euroopan sosiaalirahastosta (ESR)¹⁰ vuosina 2014–2020 ja sen jälkeen Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+)¹¹ vuosina 2021–2027. Valvonta tapahtuu neuvottelemalla ja hyväksymällä jäsenvaltioiden kumppanuussopimuksia ja ohjelmia.

12 Komission eri yksiköt käsittelevät vammaisiin henkilöihin liittyviä EU:n toimintapoliittisia asioita. Tasa-arvotyöryhmä koostuu jokaisen komission osaston korkean tason edustajista, ja se raportoi tasa-arvoasioista vastaavalle komission jäsenelle. Sen tavoitteena on valtavirtaistaa kaikkien, myös vammaisten henkilöiden, tasa-arvo kaikissa politiikoissa suunnittelusta täytäntöönpanoon. Vammaiskysymyksiä käsittelevä komission yksikköjen välinen ryhmä osallistuu yleissopimuksen täytäntöönpanoon kaikissa komission osastoissa, ja Euroopan vammaisfoorumi varmistaa koordinoinnin komission, jäsenvaltioiden ja kansalaisjärjestöjen välillä.

⁹ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT), 4–6 artikla.

¹⁰ [Asetus \(EU\) N:o 1304/2013](#).

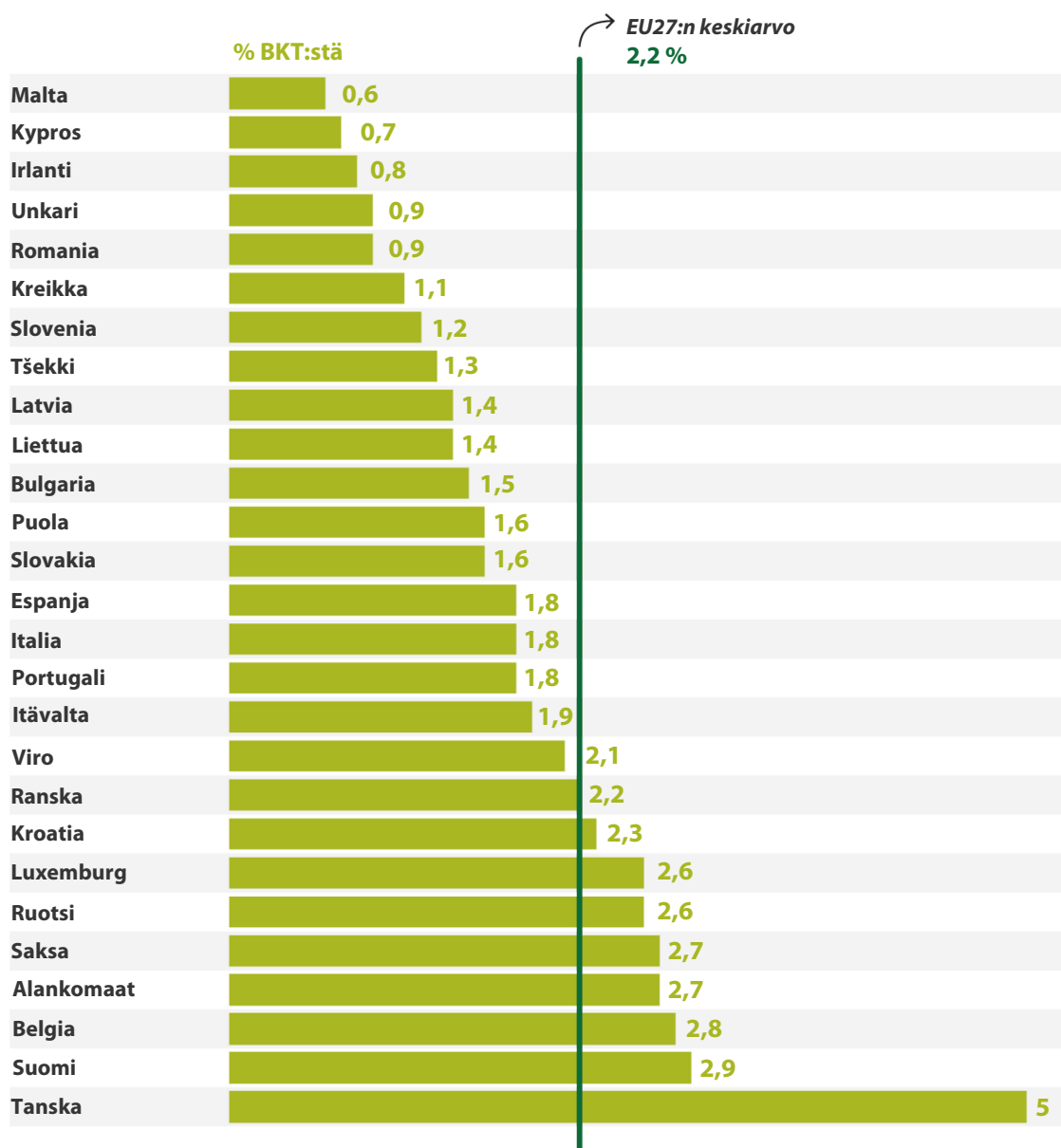
¹¹ [Asetus \(EU\) 2021/1057](#).

13 Myös kahdella EU:n virastolla on vammaisia henkilöitä koskevia erityisiä vastuualueita. Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) tarjoaa perusoikeuksiin liittyvää asiantuntemusta. Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö (Eurofound) tarjoaa asiantuntemusta sosiaalipalvelujen saatavuudesta ja laadusta vammaisille ja kroonisista sairauksista kärsiville henkilöille, erityisesti työllisyyden alalla.

EU:n ja kansallinen rahoitus vammaisten henkilöiden tukemiseksi

14 Sosiaalipolitiikan menot muodostavat merkittävän osan jäsenvaltioiden talousarvioista. Eurostatin mukaan EU:n keskimääräiset kansalliset sosiaalimenot ovat 22 prosenttia BKT:stä, ja siitä noin kymmenesosa (2,2 prosenttia BKT:stä) kohdennetaan ”vammaisuuuteen”. Tässä menoluokassa osuus vaihtelee Maltaan 0,6 prosentista Tanskan viiteen prosenttiin (ks. [kaavio 7](#)).

**Kaavio 7 – Sosiaaliturvaetuuksiin liittyvät julkiset menot
("vammaisuus"), 2020 (prosenttiosuus BKT:stä)**



Lähde: Euroopan komissio.

15 EU:n rahoituksella voidaan täydentää kansallisia talousarviomäärärahoja eriasteisesti. Yksi ESR+:n¹² osa-alue pannaan täytäntöön jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin välisen yhteisen hallinnoinnin kautta (ESR+ on EU:n tärkein väline ihmisiin investoimiseksi ohjelmakaudella 2021–2027). ESR+ jatkaa vuosien 2014–2020 ESR-ohjelmaa¹³, jota täydennettiin CRII¹⁴/CRII+:lla¹⁵ ja REACT-EU:lla¹⁶ koronapandemian johdosta.

16 ESR+:n yhteistyössä hallinnoitavan osa-alueen rahoituksella voidaan tukea monenlaisia toimia vammaisten henkilöiden hyväksi jäsenvaltioissa. Tästä rahoituksesta 25 prosenttia on kohdennettava sosiaalista osallisuutta edistäviin toimenpiteisiin. ESR+-asetus sisältää muun muassa erityistavoitteita, jotka koskevat aktiivisen osallistamisen tukemista vammaisten yhtäläisten mahdollisuuksien, syrjimättömyyden ja aktiivisen osallistumisen edistämiseksi kaikilla elämänaloilla ja heidän työllistettävyytensä parantamiseksi¹⁷.

17 Lisäksi vammaisiin henkilöihin liittyviä toimenpiteitä voidaan tukea ohjelmakaudella 2021–2027 useista muista EU:n rahoituslähteistä, kuten Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), koheesiorahastosta¹⁸, elpymis- ja palautumistukivälineestä¹⁹ (joka otettiin käyttöön koronapandemian johdosta), Erasmus+-ohjelmasta²⁰, Euroopan solidaarisuusjoukoista²¹ ja kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta²².

¹² Asetus (EU) 2021/1057.

¹³ Asetus (EU) N:o 1304/2013.

¹⁴ Asetus (EU) 2020/460.

¹⁵ Asetus (EU) 2020/558.

¹⁶ Asetus (EU) 2020/2221.

¹⁷ Asetus (EU) N:o 2021/1057, 4 artikla.

¹⁸ Asetus (EU) 2021/1058.

¹⁹ Asetus (EU) 2021/241.

²⁰ Asetus (EU) 2021/817.

²¹ Asetus (EU) 2021/888.

²² Asetus (EU) 2021/692.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

18 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioitiin, onko komissio toteuttanut vaikuttavia toimia vammaisten henkilöiden tukemiseksi jäsenvaltioissa.

Tilintarkastustuomioistuin tutki

- o mahdollistivatko jäsenvaltioiden käyttämät vammaisaseman myöntämisperusteet vastavuoroisen tunnustamisen kaikkialla EU:ssa; lisäksi kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden tilastotiedot voivat perustua vammaisasemaan, tilintarkastustuomioistuin tutki myös, antoivatko tällaiset tiedot yhdessä EU:n tason tilastojen kanssa komissiolle kunnollisen yleiskuvan vammaisten henkilöiden tilanteesta EU:ssa vertailukelpoisten tietojen pohjalta
- o oliko komissio suunnitellut asianmukaisesti vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan EU:n strategian 2021–2030 ottaen huomioon Euroopan vammaisstrategiassa 2010–2020 havaitut puutteet ja oliko vuosien 2021–2030 strategiassa selvät tavoitteet ja yksilöidyt toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi
- o kohdistuivatko saatavilla oleva EU:n rahoitus, mukaan lukien väliaikaiset tukitoimenpiteet ohjelmakaudelle 2014–2020 (CRII²³/CRII+²⁴ ja REACT-EU²⁵), ja uudet ohjelmakauden 2021–2027 oikeudelliset vaatimukset vaikuttavalla tavalla vammaisten henkilöiden tarpeisiin sekä eriteltiinkö ja seurattiinko rahoitusta sen arvioimiseksi, kuinka paljon se paransi heidän elämänsä.

19 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen pääkohteena oli Euroopan komissio, erityisesti työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto.

Tilintarkastustuomioistuin teki analyysin, joka perustui komissiossa saatavilla oleviin tietoihin, asiakirjoihin ja tutkimuksiin. Tilintarkastustuomioistuin kuuli myös muita asiaankuuluvia sidosryhmiä (Eurofound, FRA ja EU:n tason kansalaisjärjestöt).

²³ Asetus (EU) 2020/460.

²⁴ Asetus (EU) 2020/558.

²⁵ Asetus (EU) 2020/2221.

20 Tilintarkastustuomioistuin sai lisätietoja neljään jäsenvaltioon eli Espanjaan, Alankomaihin, Romaniaan ja Ruotsiin tehdyillä tarkastuskäynneillä. Tarkastettavien maiden valinta perustui ESR:n tukemien vammaisten osallistujien ilmoitettuun määrään ja myönnettyyn ESR:n kokonaisrahoitukseen. Tilintarkastustuomioistuin haastatteli kussakin näistä maista asiaankuuluvia viranomaisia, vammaisten henkilöiden etuja edustavia kattojärjestöjä ja muita asiaankuuluvia elimiä, kuten oikeusasiamiehiä tai valtion virastoja, jotka käsittelevät vammaisiin liittyviä kysymyksiä. Tilintarkastustuomioistuin keskusteli kaikista tarkastuksen kolmeen osaluueeseen sisältyvistä asioista.

21 Koska komissio on kehottanut EU:n toimielimiä näyttämään esimerkkiä vammaisten henkilöiden työllistäjinä, tilintarkastustuomioistuin sisällytti tarkastukseensa Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan unionin tuomioistuimen ja tutki niiden käytäntöjä tältä osin.

22 Tilintarkastustuomioistuin lähetti kyselyn jokaiselle näistä EU:n toimielimistä kerätäkseen tietoja niiden palveluksessa olevista vammaisista henkilöistä. Kyselyssä tiedusteltiin henkilöstön työllisyystilastoja ja tietolähteitä, organisaatiojärjestelyjä, toteutettuja toimia, osallisuutta koskevia toimintasuunnitelmia sekä rakennetun ja digitaalisen ympäristön esteettömyyttä. Tilintarkastustuomioistuin on sisällyttänyt mukaan samat tiedot omalta osaltaan, jotta on mahdollista vertailla kaikkia EU:n toimielimiä, joihin sovelletaan samoja henkilöstösääntöjä²⁶.

23 Tilintarkastustuomioistuin päätti suorittaa tarkastuksen, koska aihepiirillä on suuri merkitys monille EU:n kansalaisille. Euroopan parlamentti on toistuvasti ilmaissut kiinnostuksensa aihetta kohtaan. Kertomus on ajoitettu niin, että se voidaan ottaa huomioon vuosien 2021–2030 strategian väliarvioinnissa vuonna 2024 ja ESR+:n rahoituksen väliarvioinnissa vuonna 2026.

24 Tarkastuksessa keskityttiin sekä ohjelmakauteen 2014–2020 että ohjelmakauteen 2021–2027 (vuoden 2022 loppuun asti).

²⁶ Asetus N:o 31 (ETY), 11 (Euratom).

Huomautukset

Komissiolla ei ole kunnollista yleiskuvaa vammaisten henkilöiden tilanteesta koko EU:ssa

25 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko komissiolla kunnollista yleiskuvaa vammaisten henkilöiden tilanteesta koko EU:ssa. Tätä varten tilintarkastustuomioistuin arvioi, olivatko jäsenvaltioiden ja EU:n tason tilastotiedot vertailukelpoisia ja mahdollistavatko jäsenvaltioiden käyttämät vammaisaseman myöntämisperusteet vastavuoroisen tunnustamisen.

Määritelmät ja perusteet vammaisaseman myöntämiselle jäsenvaltioissa eivät ole vertailukelpoisia

26 Kaikki 27 jäsenvaltiota ovat osapuolia yleissopimuksessa, jossa kuvataan vammaisuuden yleiskäsite. Vammaisuuden määritelmät ja vammaisaseman arviointimenetelmät vaihtelevat kuitenkin jäsenvaltiosta toiseen²⁷. Myös siinä, mitä sosiaalietuuksia vammaisille henkilöille tarjotaan ja missä määrin, on merkittäviä eroja.

27 *Taulukossa 1* esitetään yleiskatsaus tarkastuskäynnin kohteena olleista neljästä jäsenvaltiosta. Romania ja Espanja ovat omaksuneet vammaisaseman arviointiin ja määrittämiseen lähestymistavan, joka perustuu pääasiassa lääketieteelliseen arviointiin, kun taas Alankomaissa ja Ruotsissa tuen myöntämistä koskeva tarvearviointi perustuu henkilön omaan ilmoitukseen.

²⁷ Euroopan parlamentti, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, marraskuu 2022. Euroopan komissio, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, loppukertomus, 2021.

Taulukko 1 – Vammaisuuden määrittely ja vammaisaseman arviointi tarkastuskäynnin kohteena olleissa neljässä jäsenvaltiossa

Jäsenvaltio	Määritelmä	Vammaisaseman arviointiprosessi
Espanja	Ruumiilliset, henkiset, älylliset tai aisteihin liittyvät vammat, jotka todennäköisesti haittaavat täysimääräistä ja tehokasta osallistumista yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa	Arviointi perustuu monialaiseen lähestymistapaan, joka sisältää lääketieteellisen, psykologisen ja ammatillisen vamman arvioinnin; kynnyksarvo vahvistetulle vammaisasemalle on 33 prosenttia
Alankomaat	Mikä tahansa vamma, joka estää täysimääräisen osallistumisen yhteiskuntaan yhtäläisine mahdollisuuksineen tai rajoittaa sitä	Asema arvioidaan sen mukaan, minkälaista yksilöllistä tukea henkilö tarvitsee eri elämänaloilla
Romania	Kyvyttömyys suorittaa päivittäisiä toimia normaaleissa olosuhteissa	Neljä vammaisuuden astetta*, jotka määrittävät myönnetyt etuudet, lähinnä lääketieteellisen arvioinnin perusteella
Ruotsi	Ruumiillisen, henkisen tai älyllisen toimintakyvyn heikentyminen	Asema arvioidaan yksilöllisen tuen tarpeen mukaan, ja se riippuu yksilön fyysisestä ja/tai psyykkisestä tilasta

* Romania on uudistamassa ja nykyaikaistamassa tätä järjestelmää.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastustyön perusteella.

28 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolmessa neljästä tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta eroja vammaisaseman määrittämisessä jopa jäsenvaltion sisällä, niin että myönnetyt etuudet voivat vaihdella eri alueiden ja kuntien välillä. Romaniassa politiikka pannaan täytäntöön keskitetysti (ks. [laatikko 1](#)).

Laatikko 1

Vammaisten henkilöiden tuki vaihtelee sen mukaan, missä päin maata henkilö asuu

Alankomaissa ja **Ruotsissa** päävastuu vammaisten henkilöiden tuen täytäntöönpanosta ja rahoituksesta on kunnilla ja alueilla/lääneillä. Kuntien tehtävänä on arvioida henkilön vammaisuuden taso ja aste suhteessa ympäristöön. Jos jossakin kunnassa asuva henkilö päättää muuttaa toiseen kuntaan, hänen on haettava uudelleen vammaisaseman arviointia ja palautettava ennen muuttoa saadut apuvälineet. Uudessa arvioinnissa ei välttämättä oteta huomioon aiempaa tilannetta. Tämä voi johtaa siihen, että henkilö saa uuden kunnan tekemän arvioinnin perusteella erilaisia tukipalveluja ja apuvälineitä, vaikka hänen vammansa ei muutukaan. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että erityisesti Alankomaissa kuntien välillä on tehty viime aikoina jonkin verran koordinoitua vammaisten henkilöiden kunnasta toiseen muuttamista koskevan prosessin helpottamiseksi.

Espanjassa vammaisten henkilöiden oikeuksia ja sosiaalista osallisuutta koskeva kansallinen yleinen laki takaa oikeuden yhtäläisiin mahdollisuuksiin ja kohteluun sekä sen, että vammaiset henkilöt käyttävät tosiasiallisesti ja tehokkaasti oikeuksia yhdenvertaisesti muiden kansalaisten kanssa. Toisaalta sosiaaliavustukset ja -palvelut kuuluvat itsehallintoalueiden (aluehallinto) yksinomaiseen toimivaltaan. Koska itsehallintoalueet ovat antaneet erityisiä alueellisia säädöksiä ja sääntöjä yleisen lain lisäksi, vammaisten henkilöiden tuen taso vaihtelee eri puolilla maata. Tämä tarkoittaa, että vammaisetuudet ja tukipalvelut vaihtelevat sen mukaan, millä itsehallintoalueella henkilö asuu.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastustyön perusteella.

29 Jäsenvaltiot eivät myöskään automaattisesti tunnusta toisessa jäsenvaltiossa myönnettyä vammaisasemaa²⁸. Tämän seurauksena vammaisia henkilöitä, jotka vierailevat toisessa jäsenvaltiossa tai muuttavat sinne työn, opiskelun tai muun syyn perusteella, ei välttämättä kohdella yhdenvertaisesti sellaisten kyseisen jäsenvaltion kansalaisten kanssa, jotka ovat samantapaisessa tai jopa samanlaisessa tilanteessa. Koska toisen jäsenvaltion viranomaiset eivät automaattisesti tunnusta heidän vammaisasemaansa, he eivät esimerkiksi välttämättä hyödy palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta (kuten alennetuista maksuista museoissa tai liikenteessä). Tämä tarkoittaa myös sitä, että vammaiset henkilöt voivat kohdata erityisiä esteitä käyttäessään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

²⁸ Euroopan parlamentti, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, marraskuu 2022. Euroopan komissio, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, loppukertomus, 2021.

EU:n tilastot eivät ole vertailukelpoisia kansallisiin määritelmiin perustuvien tilastojen kanssa

30 Eurostat toimittaa tietoja useista keskeisistä aloista, kuten vammaisten henkilöiden määrästä, vammaisten työllisyserosta ja vammaisten henkilöiden köyhyysriskistä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että nämä keskeiset tasarvoindikaattorit eivät olleet parantuneet merkittävästi EU:ssa viime vuosina (ks. kohdat [02](#), [05](#) ja [06](#)).

31 Eurostatin tiedot kootaan useiden itse annettuihin ilmoituksiin perustuvien säännöllisten kyselytutkimusten avulla. Tilintarkastustuomioistuin on havainnut tässä tiedonkeruussa seuraavia puutteita:

- o kattavuus: Eurostatin kyselytutkimusten menetelmä kattaa (tutkimuksesta riippuen) vain vähintään 15 tai 16-vuotiaat henkilöt, jotka asuvat yksityisissä kotitalouksissa; tutkimus sulkee näin ollen pois laitoksissa asuvat henkilöt ja alle 15/16-vuotiaat lapset; vammaisia lapsia koskevien tietojen keruu alkoi vasta vuonna 2021 ja tietoja käsitellään parhaillaan (vuonna 2017 toteutetun pilottikyselyn jälkeen)
- o tarkkuus: tiedoissa erotellaan ainoastaan ”lievät” ja ”vakavat” vammat ilman lisäjaottelua vamman tyyppin mukaan (älyllinen, ruumiillinen, aisteihin liittyvä ja henkinen)
- o kyselyjen suorittamistiheys: vammaisia henkilöitä koskevien kyselyjen suorittamistiheys vaihtelee: esimerkiksi tulo- ja elinolotutkimus (SILC) tehdään vuosittain, kun taas eurooppalainen terveyshaastattelututkimus (EHIS) tehtiin vain viiden vuoden välein vuoteen 2019 asti, minkä jälkeen se on tehty kuuden vuoden välein. Lisäksi tulo- ja elinolotutkimuksen tapauksessa tietyt tutkimusosiot suoritetaan eri tahtiin (kolmen tai kuuden vuoden välein aiheesta riippuen).

32 Eurostatin eri kyselytutkimuksissaan keräämiä tietoja ei aina voida sovittaa yhteen jäsenvaltioiden tai niiden alueiden eri lähteistä tai hallinnollisten menettelyiden pohjalta keräämien, lähinnä sosiaalietuuksia koskevien tietojen kanssa. Vertailukelpoisten perusteiden puuttuminen vaikuttaa vammaisia henkilöitä koskevien tietojen saatavuuteen ja vertailukelpoisuuteen jäsenvaltioiden välillä.

33 Myös vammaisia henkilöitä edustavat eurooppalaiset järjestöt ovat huomauttaneet luotettavien ja vertailukelpoisten tietojen puutteesta. Euroopan vammaisfoorumi on todennut²⁹, että vammaisten henkilöiden määrää EU:ssa voidaan vain arvioida siksi, että eriteltyjä ja vertailukelpoisia väestölaskentatietoja ei ole

²⁹ <https://www.edf-feph.org/newsroom-news-how-many-persons-disabilities-live-eu/>

saatavilla. Euroopan vammaisfoorumi ja Kuurojen Euroopan unioni (EUD) ovat korostaneet vammaisia henkilöitä koskevien laadukkaiden tietojen tarvetta³⁰. Vastaavasti YK:n vammaisraportissa³¹ kannatetaan tietojen keräämistä useilta aloilta, kuten köyhyydestä, koulutuksesta tai saniteettitiloihin pääsystä, sekä tietojen erittelyä vammaisuuden tyyppin, iän ja sukupuolen mukaan.

34 Komissio on sitoutunut kehittämään indikaattoreita, joilla mitataan olemassa olevien tilastotietojen avulla vammaisten henkilöiden tilanteen edistymistä kaikkialla EU:ssa. Näillä indikaattoreilla, joiden on määrä valmistua vuoden 2023 loppuun mennessä, pyritään mittaamaan vammaisten henkilöiden tilannetta eri elämänaloilla: työllisyydessä, koulutuksessa, sosiaalisessa suojelussa, elinoloissa, terveydessä ja muissa asioissa³². Tällä välin komissio käyttää muiden elinten, kuten Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) tai Eurofoundin, tekemiä yksittäisiä tutkimuksia ja arviointeja.

Vuosien 2021–2030 strategia sisältää tärkeitä osallistamisaloitteita, mutta monia keskeisiä kysymyksiä on vielä ratkaisematta

35 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, määriteltiinkö vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa komission strategiassa 2021–2030 (jäljempänä 'vuosien 2021–2030 strategia') erityiset painopisteet ja tavoitteet, otettiinkö siinä huomioon Euroopan vammaisstrategiaa 2010–2020 (jäljempänä 'vuosien 2010–2020 strategia') koskevan komission arvioinnin tulokset ja määriteltiinkö siinä EU:n tukitoimet ja aikataulu. Tilintarkastustuomioistuin analysoi myös otoksen vuosien 2021–2030 strategian lippulaivahankkeita, jotka kuuluivat tarkastuksen soveltamisalaan ja jotka on saatu päätökseen tai on määrä saada päätökseen vuoden 2023 loppuun mennessä.

36 Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti, kannustiko komissio vammaisten henkilöiden vastavuoroiseen tunnustamiseen kaikissa jäsenvaltioissa, niin että voidaan varmistaa vuosien 2021–2030 strategiaan sisältyvien toimien yhdenmukainen täytäntöönpano ja helpottaa vammaisten henkilöiden vapaata liikkuvuutta EU:ssa.

³⁰ Kuurojen Euroopan unionin palaute julkiseen kuulemiseen [Data collection – European statistics on population](#).

³¹ Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisten ja sosiaalisten asiain osasto, *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities, 2018*, 2019.

³² [COM\(2021\) 101](#).

Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös, miten EU:n toimielimet pyrkivät näyttämään esimerkkiä vuorovaikutuksessaan vammaisten henkilöiden kanssa.

Vuosien 2021–2030 strategia muuntaa yleissopimuksen periaatteet erityistavoitteiksi ja operatiivisiksi toimiksi

37 Vuosien 2021–2030 strategiassa³³ määritellään EU:n tavoitteet ja toiminnan painopisteet vammaisia henkilöitä koskevan esteettömyyden, EU:n kansalaisten oikeuksien, elämänlaadun, yhtäläisen saavutettavuuden ja syrjimättömyyden sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien maailmanlaajuisen edistämisen osalta. Siinä otetaan huomioon vammaisuuden moninaisuus, johon kuuluvat pitkäaikaiset ruumiilliset, henkiset, älylliset tai aisteihin liittyvät vammat. Vuosien 2021–2030 strategia ei kuitenkaan sinänsä ole oikeudellisesti sitova väline, vaan ”pehmeän” politiikan väline, jonka täytäntöönpano perustuu kansallisella ja EU:n tasolla toteutettaviin koordinoituihin toimiin.

38 Vuosien 2021–2030 strategiassa yleissopimuksen periaatteet muunnetaan erityistavoitteiksi ja operatiivisiksi toimiksi, joita ovat erityisesti seitsemän lippulaivahanketta (ks. *liite*) ja 57 muuta toimea, joista osa kuuluu EU:n sääntelyvaatimusten piiriin. Näitä toimia ovat muun muassa erityiskysymyksiä koskevien ohjeiden ja välineistöjen valmistelu, muiden nykyisten vammaisiin henkilöihin vaikuttavien strategioiden tarkistaminen, lainsäädännön täytäntöönpanon arviointi, tutkimusten tekeminen useista kysymyksistä, jäsenvaltioiden ja asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa tehtävä yhteistyö ja niiden tukeminen eri asioissa, mukaan lukien EU:n varojen käytössä, sekä toimet, joilla seurataan vuosien 2021–2030 strategian vaikuttavaa täytäntöönpanoa erityisen kehysten ja vammaisindikaattorien avulla. Noin puolelle yksilöidyistä toimista on ehdotettu valmistumisaikataulua komission seurantapuitteissa. Muut toimet on joko merkitty ”jatkuviksi” tai niiden määräaika on ”määritettävä”³⁴.

39 Vuosien 2021–2030 strategiassa jäsenvaltioita kehoitetaan toteuttamaan toimia toimivaltaansa kuuluvilla aloilla vammaisten henkilöiden tarpeiden huomioon ottamiseksi. Kun otetaan huomioon EU:n toissijainen toimivalta (ks. kohta **09**), komissio ei kuitenkaan voi saattaa jäsenvaltioita vastuuseen, jos ne eivät toteuta toimia.

³³ [COM\(2021\) 101](#).

³⁴ [Vuosien 2021–2030 strategian seurantakehys](#).

Vuosien 2021–2030 strategiassa puututaan useimpiin sen edeltäjän arvioinnin yhteydessä havaittuihin puutteisiin, mutta monia keskeisiä kysymyksiä on edelleen ratkaisematta.

40 Vuosien 2010–2020 strategiassa osa yleissopimuksen määräyksistä siirrettiin EU:n toimintaympäristöön, ja siinä ehdotettiin toimia vammaisten tukemiseksi kahdeksalla painopistealueella: esteettömyys ja saavutettavuus, osallistuminen, yhdenvertaisuus, työllisyys, koulutus, sosiaaliturva, terveydenhuolto ja ulkoiset toimet³⁵. Komission vuosien 2010–2020 strategiaa koskevassa arvioinnissa³⁶ todettiin, että strategia auttoi merkittävästi lisäämään tietoisuutta vammaisuuteen liittyvistä kysymyksistä, pääasiassa EU:n tasolla. Arvioinnin mukaan vuosien 2010–2020 strategialla oli

- edistetty muutosta kohti ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa yleissopimuksen periaatteiden mukaisesti
- vaikutettu vammaisuuteen liittyvien kysymysten sisällyttämiseen EU:n lainsäädäntöön ja politiikkaan erityisesti esteettömyyden ja saavutettavuuden sekä matkustajien oikeuksien aloilla (esimerkkejä tästä ovat **esteettömyyttä koskeva eurooppalainen säädös**³⁷, **verkkopalvelujen saavutettavuusdirektiivi**³⁸ ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeuksia koskeva lainsäädäntö³⁹)
- autettu valtavirtaistamaan vammaiskysymyksiä EU:n toimielinten tasolla panemalla täytäntöön Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaate 17⁴⁰ ja eurooppalainen ohjausjaksoprosessi sekä
- parannettu vammaisten henkilöiden ja heitä edustavien järjestöjen osallistumista EU:n päätöksentekoon.

41 Arvioinnissa tuotiin esiin myös monia puutteita. Tilintarkastustuomioistuim analysoi ne ja vertasi niitä uuteen vuosien 2021–2030 strategiaan. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa, että komissio puuttui useimpiin

³⁵ *Euroopan vammaisstrategia 2010–2020: Uudistettu sitoutuminen esteettömään Eurooppaan (COM(2010) 636).*

³⁶ *Evaluation of the European Disability Strategy 2010–2020, SWD(2020) 289.*

³⁷ **Direktiivi (EU) 2019/882.**

³⁸ **Direktiivi (EU) 2016/2102.**

³⁹ **Asetus (EU) N:o 181/2011 ja asetus (EU) N:o 1177/2010.**

⁴⁰ Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari, periaate 17 – Vammaisten osallistaminen, **SWD(2017) 201.**

havaittuihin puutteisiin suunnitellessaan vuosien 2021–2030 strategiaa. Nykyisessä strategiassa on kuitenkin edelleen joitakin keskeisiä puutteita (ks. [taulukko 2](#)).

Taulukko 2 – Arvioinnin yhteydessä havaitut vuosien 2010–2020 strategian puutteet ja niiden korjaaminen vuosien 2021–2030 strategiassa

Vuosien 2010–2020 strategia: havaitut puutteet	Vuosien 2021–2030 strategia
Ei täysin yhdenmukainen yleissopimuksen kanssa	Yhdenmukainen yleissopimuksen kanssa
Tietoisuus vuosien 2010–2020 strategiasta vähäistä (kansalaiset, kansalliset päätöksentekijät) ja tietämyksen jakaminen rajallista	Ehdotetaan tietoisuutta lisääviä toimia ja kokemusten vaihtoa, mukaan lukien vammaisfoorumia koskeva lippulaivahanke 6
Esteettömyyden vähäinen edistyminen	Ehdotettu lippulaivahanke 1 (AccessibleEU-resurssikeskus) ja kattava luettelo muista toimista
Laitoshoidosta luopumisen vähäinen edistyminen	Laitoshoidosta luopumista koskeva erityisjakso, jossa on kaksi lippulaivahanketta (3 ja 4), jotka koskevat itsenäistä elämää koskevaa ohjeistusta ja ”huipputaso sosiaalipalveluja”
Vammaisuusnäkökohtien rajallinen sisällyttäminen päätöksentekoprosessiin	Tasa-arvotyöryhmän käyttö vammaisuusnäkökohtien valtavirtaistamiseksi kaikilla politiikan aloilla
Ei erityisiä viittauksia näkymättömiin ja älyllisiin vammoihin	Strategiassa on joitakin vähäisiä viittauksia, mutta esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevassa jaksossa ei käsitellä näkymättömiä vammoja
Ei oikeudellisesti sitova	Ei ole korjattu
Oikeudellinen tyhjiö vammaisuuteen perustuvalta syrjinnältä suojaamisessa	Asia kesken, koska edistyminen riippuu asiaa koskevan lainsäädännön hyväksymisestä
Erityisten indikaattorien puute täytäntöönpanon arvioinnissa	Indikaattoreita kehitetään parhaillaan
Ei yhteyttä EU:n rahoituksen ja strategian välillä eikä strategian täytäntöönpanoa varten varattua talousarviota	Ei korjattu (ks. kohdat 43–45)

Vuosien 2010–2020 strategia: havaitut puutteet	Vuosien 2021–2030 strategia
Ei nykyisen asiaa koskevan lainsäädännön uudelleentarkastelua	Ei korjattu (ks. kohdat 46 ja 47)
Työllisyystoimet eivät riitä työllisyseron korjaamiseen	Toteutetaan lisätoimia, mukaan lukien vammaisten henkilöiden työllisyyspakettia koskeva lippulaivahanke 5
Epätasainen tietämys vammaisuuteen liittyvistä kysymyksistä EU:n toimielinten tasolla	Säännölliset kokoukset ja keskustelut; komissio on myös hyväksynyt henkilöstöstrategian monimuotoisuuden ja osallisuuden edistämiseksi
Ei seurantakehystä	Seurantakehys julkaistiin toukokuussa 2022

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen analyysi vuosien 2010–2020 ja 2021–2030 strategioista Euroopan vammaisstrategian 2010–2020 arvioinnin perusteella, SWD(2020) 289.

42 Kaiken kaikkiaan komissio suunnitteli vuosien 2021–2030 strategian siten, että siinä puututaan useimpiin vuosien 2010–2020 strategiassa havaittuihin puutteisiin, mutta joitakin keskeisiä kysymyksiä ei ole vielä ratkaistu. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti myös, että vuosien 2021–2030 strategia on yhdenmukainen yleissopimuksen kanssa ja sisältää uusia toimia, kuten seitsemän lippulaivahanketta. Kuitenkin vain puolessa toimista mainitaan päätökseensaamisen ajankohta, mikä voi vaikuttaa niiden tosiasiallisen täytäntöönpanon seurantaan.

Vuosien 2021–2030 strategian tavoitteiden ja EU:n rahoitusohjelmien välinen yhteys on edelleen heikko

43 Vuosien 2021–2030 strategiassa mainitaan erilaisia EU:n rahoitusohjelmia, joiden avulla jäsenvaltiot voivat tukea strategian täytäntöönpanoa ohjelmakaudella 2021–2027 (ks. kohta 17). Osaan näistä ohjelmista sisältyy yleissopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä vaatimuksia, jotka koskevat esteettömyyttä ja saavutettavuutta tai vammaisten henkilöiden syrjimättömyyttä.

44 Tämä koskee erityisesti ESR+:aa ja EAKR:ää, mutta myös Erasmus+-ohjelmaa ja kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmaa. REACT-EU-aloitteessa (jolla täydennettiin vuosien 2014–2020 koheesipolitiikan ohjelmia vuoden 2022 loppuun asti) mainitaan vammaiset vain yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen yhteydessä. Elpymis- ja palautumistukivälineessä, josta myönnetään rahoitusta kaudella 2021–2026, ei mainita lainkaan tällaisia vaatimuksia. Välineessä kuitenkin sisällytetään ”vähäosaiset ryhmät” ja ”haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt” tuettujen toimien soveltamisalaan.

45 Kaikissa vuosien 2021–2030 strategiassa mainituissa EU:n kauden 2021–2027 rahoitusohjelmissa ei ole korvamerkitty nimenomaista rahoitusta strategian tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös tämä on katsottu puutteeksi vuosien 2010–2020 strategiassa.

Komissio ei ole toistaiseksi tarkistanut kaikkea asiaa koskevaa EU:n lainsäädäntöä arvioidakseen, kuinka yleissopimusta on noudatettu

46 YK:n vuoden 2015 loppupäätelmissä⁴¹ suositeltiin, että EU suorittaisi lainsäädäntönsä osalta monialaisen ja perusteellisen tarkistuksen, jotta lainsäädäntö olisi täysin yhdenmukainen yleissopimuksen kanssa. Tällaisen tarkistuksen tarve mainittiin myös Euroopan parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunnan ja vetoamusvaliokunnan lausunnoissa, jotka koskivat äskettäin esitettyä Euroopan parlamentin päätöslauselmaesitystä⁴². Euroopan vammaisfoorumi mainitsi YK:lle osoitetussa varjoraportissa⁴³ tarkistamisen tarpeesta olevasta lainsäädännöstä kaksi esimerkkiä, jotka molemmat liittyivät liikenteeseen⁴⁴. EU:n lainsäädäntöä ei kuitenkaan ole toistaiseksi tarkistettu perusteellisesti sen varmistamiseksi, että se on yleissopimuksen mukaista.

47 Tilintarkastustuomioistuin toi esiin edellisessä kertomuksessaan, että laadukkaan kuulemisen varmistaminen on haaste komissiolle⁴⁵. Komissio päivitti marraskuussa 2021 paremman sääntelyn suuntaviivojaan⁴⁶ ja niihin liittyvää välineistöä⁴⁷ vammaisuuteen liittyviä näkökohtia koskevien kuulemisten sisällyttämiseksi erityisesti välineeseen 29 (perusoikeudet) ja välineeseen 30 (työllisyys, työolot, tulonjako, sosiaalinen suojelu ja osallisuus). Kummassakin välineessä korostetaan tarvetta tehdä vaikutustenarviointeja, jotta vältetään kielteiset vaikutukset tiettyihin ryhmiin, kuten vammaisiin henkilöihin.

⁴¹ Yhdistyneet kansakunnat, *Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities*.

⁴² [2022/2026\(INI\)](#).

⁴³ Euroopan vammaisfoorumi, *Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee*, helmikuu 2022.

⁴⁴ [Asetus \(EY\) N:o 1107/2006](#) ja [asetus \(EU\) N:o 1300/2014](#).

⁴⁵ [Katsaus 02/2020](#) Euroopan unionin lainsäädäntö: parempaa sääntelyä sovellettu lähes 20 vuotta.

⁴⁶ Better Regulation Guidelines, [SWD\(2021\) 305](#).

⁴⁷ Euroopan komissio, https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/BR_toolbox_Jul_2023_en.pdf, 2023.

Kahden lainsäädäntöasian viivästyminen haittaa vuosien 2021–2030 strategian keskeisten osatekijöiden edistymistä

48 Vuosien 2021–2030 strategiassa tiedostetaan, että EU:n lainsäädännössä on puutteita sen varmistamisessa, että vammaisia henkilöitä kohdellaan yhdenvertaisesti sosiaalisen suojelun, terveydenhuollon, koulutuksen sekä tavaroiden ja palvelujen, myös asuntojen, saatavuuden aloilla. Vain työllisyyden alalla työ syrjintädirektiivi⁴⁸ muodostaa EU:n oikeusperustan vammaisuuteen perustuvan syrjinnän torjumiselle. Vuosien 2021–2030 strategiassa jäsenvaltioita kehoitetaan yleisesti hyväksymään komission ehdotus direktiiviksi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta edellä mainituilla aloilla (yhdenvertaista kohtelua koskeva direktiivi). Ehdotetun säädöstekstin hyväksyminen neuvostossa on edelleen epävarmaa, eikä määräaika ole määritetty.

49 Esteettömyyttä koskevan eurooppalaisen säädöksen⁴⁹ hyväksyminen vuonna 2019 oli tärkeä edistysaskel esteettömyyden osalta, sillä säädöksellä poistettiin jäsenvaltioiden toisistaan eroavien sääntöjen aiheuttamia esteitä. Tämä helpotti tuotteiden ja palvelujen saatavuutta vammaisille henkilöille. Säädöksessä jäsenvaltiot veloitettiin saattamaan se osaksi kansallista lainsäädäntöään 28. kesäkuuta 2022 mennessä. Kaikkiaan 27 jäsenvaltiosta 24 sai kuitenkin virallisen huomautuksen siitä, että ne eivät olleet ilmoittaneet toimenpiteistään direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ne kolme jäsenvaltiota, jotka olivat ilmoittaneet toimenpiteistä (Tanska, Italia ja Viro), saivat vuonna 2023 myös virallisen huomautukset puutteellisesta saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä⁵⁰.

50 Koska tuotteiden ja palvelujen saavutettavuus on edellytys yhdenvertaiselle osallistumiselle yhteiskuntaan muiden kanssa, kyseisen lainsäädännön täytäntöönpanon viivästyminen voi vaikuttaa kielteisesti vammaisten henkilöiden tasa-arvoon. Lisäksi esteettömyyssäädöksessä todetaan, että jäsenvaltiot voivat itse päättää, onko rakennettu ympäristö esteettömyysvaatimusten mukainen⁵¹. Euroopan vammaisfoorumin mukaan⁵² tämä ei riitä varmistamaan, että kaikkialla

⁴⁸ Neuvoston direktiivi 2000/78/EY.

⁴⁹ Direktiivi (EU) 2019/882.

⁵⁰ Euroopan komissio, *Infringements decisions. Non-transposition of EU legislation: Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives*, 20. heinäkuuta 2022.

⁵¹ Direktiivi (EU) 2019/882, 4 artiklan 4 kohta.

⁵² Euroopan vammaisfoorumi, *Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee*, helmikuu 2022.

EU:ssa sovelletaan yhdenmukaista lähestymistapaa, jonka mukaan rakennetun ympäristön on oltava esteetön vammaisille.

Tarkastetut vuosien 2021–2030 strategian lippulaivahankkeet etenevät, mutta niiden vaikutusta ei voida vielä arvioida

51 Tilintarkastustuomioistuin analysoi kolme lippulaivahanketta, jotka oli jo saatettu päätökseen tai jotka on määrä saattaa päätökseen vuoden 2023 loppuun mennessä:

- o lippulaivahanke 2: ehdotetaan sellaisen eurooppalaisen vammaiskortin käyttöönottoa, joka tunnustettaisiin kaikissa jäsenvaltioissa (kohdat [52–56](#))
- o lippulaivahanke 5: esitetään vammaisten henkilöiden työmarkkinoille pääsyn edistämistä koskeva paketti, jolla tuetaan jäsenvaltioita työllisyyspolitiikan suuntaviivojen täytäntöönpanossa eurooppalaisen ohjausjakson avulla (kohdat [57–60](#))
- o lippulaivahanke 7: esimerkin näyttämiseksi hyväksytään uudistettu komission henkilöstöstrategia, johon sisältyy toimia monimuotoisuuden ja vammaisten henkilöiden osallistamisen edistämiseksi (kohdat [61–69](#)).

Eurooppalaisen vammaiskortin käyttöönotto: kortin vaikuttavuus riippuu sen soveltamisalasta ja vammaisaseman vastavuoroisesta tunnustamisesta

52 Vuosien 2021–2030 strategiassa ehdotetaan eurooppalaisen vammaiskortin käyttöönottoa vuoden 2023 loppuun mennessä yhtenä sen lippulaivahankkeista (ks. [liite](#)). Lisäksi tämä toimi on sisällytetty komission vuoden 2023 työohjelmaan lainsäädäntöehdotuksena. Aloite perustuu vuosina 2016–2018 toteutettuun pilottihankkeeseen, jossa tuettiin vammaisaseman vapaaehtoista vastavuoroista tunnustamista vapaa-ajan, kulttuurin, urheilun ja liikenteen aloilla kahdeksassa pilottihankkeeseen osallistuneessa jäsenvaltiossa. Vastaavaa aloitetta EU:n pysäköintiluvasta⁵³ on toteutettu menestyksekkäästi vuodesta 1998 lähtien.

⁵³ Neuvoston suositus vammaisten pysäköintiluvasta, sellaisena kuin se on muutettuna 3. maaliskuuta 2008 annetulla [neuvoston suosituksella, 98/376/EY](#).

53 Komissio julkaisi toukokuussa 2021 tutkimuksen⁵⁴, jossa kokeiluhankkeen täytäntöönpanoa arvioitiin yleisesti ottaen myönteisesti. Tutkimuksessa tuotiin kuitenkin esiin myös useita puutteita, esimerkiksi seuraavat:

- jäsenvaltioiden ja palveluntarjoajien osallistuminen oli vapaaehtoista
- jäsenvaltiot saivat vapaasti valita, mihin neljästä alasta etuudet ulottuisivat, ja ainoastaan kulttuuri ja vapaa-aika tulivat valituiksi kaikissa kahdeksassa jäsenvaltiossa
- korttien varsinaista käyttöä varten ei ollut perustettu keskitettyä seurantajärjestelmää, joten analyysi perustui pitkälti kyselytutkimuksilla kerättyihin tietoihin
- kortin myöntämisperusteet vaihtelivat jäsenvaltiosta toiseen, sillä nämä saivat vapaasti asettaa omat perusteensa.

54 Euroopan parlamentti julkaisi marraskuussa 2022 tutkimuksen⁵⁵, jossa kuvataan vammaisaseman vastavuoroisen tunnustamisen nykytilannetta ja joka sisältää joitakin asiaa koskevia Euroopan parlamentille osoitettuja vetoamuksia. Siinä tarkastellaan myös joitakin mahdollisia tapoja edetä kohti vastavuoroista tunnustamista esimerkiksi laatimalla vammaisuuden arviointia koskeva yhteinen perusnormi (ks. kohdat **26–29**).

55 Komission on määrä laatia kesään 2023 mennessä vaikutustenarviointi, jossa kuvataan vammaiskortin eri täytäntöönpanovaihtoehdot, muun muassa säädös. Komissio aikoo esittää tämän arvioinnin pohjalta virallisen lainsäädäntöehdotuksen.

56 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vammaiskortin toteuttaminen on askel kohti vammaisten henkilöiden aseman vastavuoroista tunnustamista, joka helpottaa heidän vapaata liikkuvuuttaan EU:ssa. Kortin toimivuus riippuu kuitenkin sen määrittelystä soveltamisalasta. Kortin kohdalla voivat näin ollen osoittautua haasteellisiksi mahdolliset epäsymmetriat perusteissa, jotka eri jäsenvaltiot ovat valinneet vammaisuuden arvioimiseksi kansallisen toimivaltansa perusteella.

⁵⁴ Euroopan komissio, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, loppukertomus, 2021.

⁵⁵ Euroopan parlamentti, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, marraskuu 2022.

Vammaisten henkilöiden työllisyyspaketti: askel oikeaan suuntaan, mutta on liian aikaista nähdä vaikutuksia

57 Vammaisten työllisyysero on pysynyt EU:ssa suunnilleen samalla tasolla vuodesta 2014, jolloin mittaukset alkoivat (ks. kohta **05**). Komissio alkoi tilanteen korjaamiseksi toteuttaa syyskuussa 2022 vammaisten henkilöiden työllisyyspakettia⁵⁶, joka on yksi vuosien 2021–2030 strategiassa esitetyistä lippulaivahankkeista. Ilmoituksessa todetaan, että vammaisten henkilöiden työllisyysastetta on nostettava ja vammaisten työllisyyseroa supistettava, jotta voidaan saavuttaa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin EU:ta koskevat yleistavoitteet. Merkittäviä EU:n tason yleistavoitteita, jotka on määrä saavuttaa vuoteen 2030 mennessä, ovat köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa olevien ihmisten määrän vähentäminen vähintään 15 miljoonalla, 20–64-vuotiaiden vähintään 78 prosentin työllisyys ja se, että vähintään 60 prosenttia kaikista aikuisista osallistuu koulutukseen vuosittain.

58 Ehdotettu paketti sisältää kuusi toiminta-alaa (kaikilla on erityiset tuotoksensa):

- vahvistetaan julkisten työllisyys- ja integrointipalvelujen valmiuksia
- edistetään työllistymisnäkyviä positiivisilla toimilla ja torjumalla stereotyyppioita
- varmistetaan kohtuulliset mukautukset vammaisten henkilöiden tarpeiden täyttämiseksi työssä
- pidetään vammaiset henkilöt työelämässä
- varmistetaan ammatillisen kuntoutuksen järjestelmät sairauden tai tapaturman sattuessa ja
- kartoitetaan laadukkaita työpaikkoja suojatyössä ja avoimille työmarkkinoille johtavia polkuja.

59 Helmikuun 2023 loppuun mennessä komissio oli kuitenkin vasta hyväksynyt välineistön, jolla vahvistetaan julkisia työvoimapalveluja vammaisten henkilöiden työmarkkinoille pääsyn parantamiseksi. Komissio odottaa, että muut tuotokset ovat valmiita vuoden 2023 aikana. Komissio pyytää vuosien 2021 strategiassa jäsenvaltioita myös asettamaan tavoitteet työllisyyseron vähentämiselle vammaisten ja vammattomien henkilöiden välillä.

⁵⁶ Komission yhteispalvelut – vammaisfoorumien asiakirja, *Package to improve labour market outcomes of persons with disabilities (Disability Employment Package – “employment package”)*.

60 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vammaisten henkilöiden työllisyyspaketti on oikeasuuntainen askel, jolla voidaan mahdollisesti auttaa korjaamaan jatkuvaa vammaisten työllisyyseroa. Ennen kuin muut tuotokset toteutuvat ja niiden käytännön soveltaminen alkaa, paketin mahdollisia vaikutuksia työllisyyseroon ei kuitenkaan voida arvioida.

Esimerkin näyttäminen: EU:n toimielimet ovat työnantajina kunnianhimoisia vammaisten työllistämisen edistämässä, mutta saavutetut tulokset ovat vähäisiä

61 Komissio sitoutuu vuosien 2021–2030 strategiassa näyttämään esimerkkiä vammaisten henkilöiden tasa-arvon alalla ja kehottaa muita EU:n toimielimiä toimimaan samoin. Tätä varten se hyväksyi huhtikuussa 2022 uudistettua henkilöstöstrategiaa koskevan lippulaivahankkeen⁵⁷.

62 EU:n toimielinten työntekijät tulevat kaikista 27 jäsenvaltiosta ja heidän palvelussuhteisiinsa sovelletaan EU:n virkamiesten ja muun henkilöstön henkilöstösääntöjä⁵⁸. Lisäksi EU:n toimielimet voivat perustaa oman järjestelmänsä vammaisuuden tunnustamiseksi.

63 Saadakse lisätietoja toimenpiteistä, joihin komissio ja jotkin muut EU:n toimielimet ovat ryhtyneet vammaisten henkilöiden tasa-arvon edistämiseksi, tilintarkastustuomioistuin pyysi kyseisiä toimielimiä täyttämään kyselylomakkeen, joka kattoi useita mahdollisia toiminta-aloja (ks. kohta 22).

64 Annettujen vastausten perusteella kaikilla kyselyyn vastanneilla EU:n toimielimillä on käynnissä toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että vammaisilla kansalaisilla ja työntekijöillä on esteetön pääsy niiden rakennuksiin. Uusien rakennusten osalta toimielimet ottavat esteettömyyden huomioon suunnitteluvaiheessa. Esteettömyyteen liittyvät ongelmat ovat yleisempiä vanhemmissa rakennuksissa, kuten Brysselissä sijaitsevilla rakennuksissa, jotka olivat hankintahetkellä asiaa koskevan Belgian lainsäädännön mukaisia mutta edellyttävät nyt lisätöitä, jotta ne olisivat esteettömiä EU:n normien mukaisesti. Digitaalisen esteettömyyden osalta kaikki viisi kyselytutkimuksen kohteena ollutta EU:n toimielintä toteuttavat toimia parantaakseen digitaalisen ympäristönsä esteettömyyttä toimintasuunnitelmien tai erilaisten muiden aloitteiden avulla.

⁵⁷ Tiedonanto komissiolle – A new Human Resources Strategy for the Commission, **C(2022) 2229**.

⁵⁸ **Asetus N:o 31 (ETY) 11 (Euratom)**.

65 Kolme viidestä kyselyyn vastanneesta toimielimestä (neuvosto, komissio ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin) totesi, että vammaisia työntekijöitä koskevien tietojen puute oli yksi merkittävimmistä esteistä henkilöstön hyvien työolojen varmistamiselle. Erityisesti on huomattava, että EU:n toimielimissä sovellettavien työsuhteita koskevien sääntöjen mukaan henkilöstöosastoille ei tiedoteta työntekijöiden vammoista, elleivät kyseiset työntekijät anna niille vapaaehtoisesti näitä tietoja. Lisäksi kaikkiin toimitettuihin tietoihin sovelletaan tietosuojasääntöjä.

66 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n toimielimet pystyivät keräämään tietoja vammaisten henkilöiden kohtuullista mukauttamista koskevien pyyntöjen määrystä. Nämä pyynnot eivät kuitenkaan anna kattavaa kuvaa toimielinten palveluksessa olevien vammaisten henkilöiden määrystä, koska kaikki vammaiset henkilöt eivät pyydä kohtuullista mukauttamista tarpeisiinsa. Kohtuullista mukauttamista voidaan myös pyytää tilapäisiin terveysongelmiin liittyvien tarpeiden vuoksi. Tämän ongelman ratkaisemiseksi kaksi viidestä kyselytutkimuksen kohteena olleesta toimielimestä (neuvosto ja komissio) oli jo tehnyt vapaaehtoisia henkilöstökyselyjä ja kaksi muuta (Euroopan parlamentti ja tilintarkastustuomioistuin) suunnittelivat tekevänsä niitä lähitulevaisuudessa. Komissio teki kyselytutkimuksen omalle henkilöstölleen sekä toimeenpanovirastojen ja Euroopan ulkosuhdehallinnon henkilöstölle ja sai noin 10 000 vastausta (eli vastausprosentti oli 22). Kyselyyn vastaajista 4,4 prosenttia totesi, että heillä on jokin vamma, ja 6,4 prosenttia vastaajista kertoi hoitavansa vammaista huollettavaa⁵⁹.

67 Yhteensä laskettuna EU:n toimielimet työllistivät vuonna 2022 noin 4 000 harjoittelijaa, mutta vammaisten harjoittelijoiden määrää ei tiedetä. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti myös, että kolmella viidestä tutkitusta toimielimestä oli käytössä erityisohjelma (erityisryhmille suunnattuja toimenpiteitä niiden haittojen minimoimiseksi, joita ne kohtaavat kilpaillessaan muiden hakijoiden kanssa) ja yksi muu toimielin harkitsi tällaisen ohjelman käynnistämistä (ks. [taulukko 3](#)). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin myös, että näissä erityisohjelmissa keskityttiin pääasiassa harjoittelijoihin. Vammaiset harjoittelijat voivat myös osallistua avoimiin harjoitteluohjelmiin. Vain yksi toimielin (Euroopan parlamentti) toteuttaa tällä hetkellä sopimussuhteisia toimihenkilöitä koskevaa erityisohjelmaa.

⁵⁹ Euroopan komissio, *Survey on diversity, inclusion and respect at the workplace, report of the results* (maaliskuussa 2021 tehty kyselytutkimus).

Taulukko 3 – Positiiviset toimintaohjelmat ja niihin liittyvät tavoitteet viidessä EU:n toimielimessä

Toimielin	Vammaisten harjoittelijoiden määrä (vuodessa)	Vammaiset sopimussuhteiset toimihenkilöt
Euroopan Parlamentti	Noin 30 (noin 15 kahdesti vuodessa)	Vuonna 2022 rahoitusta oli saatavilla seitsemälle vammaiselle henkilölle (kuusi rekrytoitiin)
Euroopan unionin neuvosto	Kuusi (kolme kahdesti vuodessa)	Toimintasuunnitelma harkinnassa
Euroopan komissio	Ei toimintasuunnitelmaa	Ei toimintasuunnitelmaa
Euroopan unionin tuomioistuin	Toimintasuunnitelma harkinnassa	Ei toimintasuunnitelmaa
Euroopan tilintarkastustuomioistuin	Vähintään yksi vuodessa	Ei toimintasuunnitelmaa

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastustyön perusteella.

68 EU:n toimielimet rekrytoivat vakituista henkilöstöä sen perusteella, miten he menestyvät Euroopan unionin henkilöstövalintatoimiston (EPSO) järjestämässä kilpailuissa. EPSO tarjoaa vammaisille hakijoille pyynnöstä kohtuullisia mukautuksia heidän tarpeisiinsa lääkärin tai erikoislääkärin lausunnon perusteella. Valitut hakijat sijoitetaan vakituisten virkojen varallaololuetteloihin. EPSO ei kuitenkaan seuraa, palkataanko valittuja vammaisia hakijoita tosiasiaa EU:n toimielimiin, koska rekrytointivaihe ei kuulu EPSOn toimeksiantoon.

69 Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunta on tiedustellut EU:n toimielimiltä ja muilta elimiltä vammaisten henkilöiden työllistamisestä, mikä osoittaa raportointitarpeen⁶⁰. Kyselytutkimuksessa EU:n toimielimet eivät toimittaneet tilintarkastustuomioistuimelle vertailukelpoisia tietoja vammaisten henkilöiden työllistamisestä. Ne eivät vertaa sisäisiä lukujaan EU:n tason vertailukelpoisiin tietoihin.

⁶⁰ Esimerkiksi, [2021 Discharge Questionnaire to the European Court of Justice](#), kysymys 22.

Komissiolla on vain vähän tietoa siitä, kuinka paljon EU:n rahoitusta osoitetaan vammaisia henkilöitä tukeviin toimenpiteisiin

70 Käytettävissä olevan EU:n rahoituksen, myös väliaikaisten tukitoimenpiteiden (CRII/CRII+ ja REACT-EU), osalta tilintarkastustuomioistuin arvioi

- pystyttiinkö seurannan avulla määrittämään, miten EU:n rahoitus edistää vammaisten henkilöiden elämän parantamista
- oliko mahdollista yksilöidä vammaisille henkilöille suunnattu EU:n rahoitus ja
- auttoiko horisontaalinen mahdollistava edellytys, joka liittyy yleissopimuksen ja eurooppalaisen ohjausjakson suositusten täytäntöönpanoon, kohdentamaan rahoitusta paremmin vammaisten henkilöiden tarpeisiin.

Kummankaan ohjelmakauden seurantakehys ei mahdollista sen arviointia, auttaako EU:n rahoitus parantamaan vammaisten henkilöiden tilannetta

71 Komissiolla ei ole tietoja vammaisten henkilöiden hyväksi toteutettaviin erityistoimiin osoitetusta tosiasiallisesta rahoituksesta, koska vastaavaa menoluokkaa ei ole. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tämän sekä ESR:n että EU:n hätätoimenpiteiden (CRII/CRII+ ja REACT-EU) osalta, eikä asia muutu ohjelmakaudella 2021–2027.

72 EU:n lainsäädännössä säädetään yhteisestä tuotosindikaattorista, joka viittaa ”vammaisiin osallistujiin”⁶¹. Jäsenvaltioiden on raportoitava tästä indikaattorista vuosittain. Ohjelmakaudella 2014–2020 jäsenvaltioilla ei ollut velvollisuutta asettaa tavoitetta vammaisten osallistujien lukumäärälle, jonka ne aikoivat saavuttaa. Niitä ei velvoiteta tekemään niin myöskään ohjelmakaudella 2021–2027.

73 Indikaattorin avulla voidaan arvioida EU:n tukea saaneiden vammaisten henkilöiden määrää. Se ei kuitenkaan anna komissiolle mahdollisuutta määrittää, kuinka paljon EU:n rahoitusta on myönnetty vammaisille henkilöille. Tälle kohderyhmälle ei ole määritelty yhteistä tulosindikaattoria. Seurantajärjestelmä ei näin ollen anna tarvittavaa tietoa siitä, ovatko jäsenvaltiot pyrkineet riittävästi tavoittamaan vammaisia henkilöitä.

⁶¹ Asetus (EU) N:o 1304/2013 ja asetus (EU) 2021/1057.

74 Ohjelmakaudella 2014–2020 ESR:stä osoitettiin jäsenvaltioille yhteensä 100 miljardia euroa temaattisen tavoitteen 8 (”kestävien ja laadukkaiden työpaikkojen edistäminen ja työvoiman liikkuvuuden tukeminen”), tavoitteen 9 (”sosiaalisen osallisuuden edistäminen sekä köyhyyden ja syrjinnän torjunta”) ja tavoitteen 10 (”investoinnit yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen osaamisen ja elinikäisen oppimisen tukemiseksi”) kautta. Vammaisia henkilöitä tukevia toimenpiteitä on voitu rahoittaa kaikista kolmesta temaattisesta tavoitteesta, mutta näiden toimenpiteiden rahoituksesta ei ole tarkempia tietoja.

75 Saatavilla on enemmän tietoa siitä, kuinka moni vammaisen henkilö on saanut ESR:n tukea ohjelmakaudella 2014–2020. Yhteisen tuotosindikaattorin ”vammaiset osallistujat” mukaan ESR:n toimenpiteet koskivat yhteensä 3,6:tta miljoonaa osallistujaa EU:ssa vuoden 2021 loppuun mennessä⁶². [Laatikossa 2](#) on yksityiskohtaisempia tietoja tarkastuskäynnin kohteena olleista neljästä jäsenvaltiosta.

⁶² *Euroopan rakenne- ja investointirahastot, Vuoden 2022 yhteenvetokertomus ohjelmien täytäntöönpanoa vuosina 2014–2020 koskevista vuotuisista täytäntöönpanokertomuksista, COM(2023) 39.*

Laatikko 2

Esimerkkejä vammaisia henkilöitä koskevista ESR-ohjelmista tarkastetuissa jäsenvaltioissa (yksi jäsenvaltiota kohden)

Alankomaat: Aktiivinen osallisuus työllistymismahdollisuuksien lisäämiseksi, tarkoituksena torjua nuorisotyöttömyyttä ja helpottaa kaikkien työmarkkinoille pääsyyn liittyvistä vaikeuksista kärsivien henkilöiden, myös vammaisten, työllistyvyyttä. Vammaisia osallistujia: 225 126.

Espanja: Integroitumisväyliä, joilla helpotetaan vammaisten henkilöiden pääsyä työmarkkinoille, sekä tuetut sosiaaliturvamaksut ”erityistyöllistämiskeskusten” kautta. Vammaisia osallistujia (toimintaohjelma ”Sosiaalinen osallisuus”): 421 063.

Ruotsi: Osallistuminen koulutukseen ja työmarkkinoille sekä kaikkien sellaisten henkilöiden osaamisen ja pätevyyden hankkiminen, joilla on vaikeuksia päästä työmarkkinoille, vammaiset mukaan luettuina. Vammaisia osallistujia: 50 287.

Romania: Vammaisiin henkilöihin liittyviä toimenpiteitä olivat laitoshoidosta luopuminen, apuvälineiden tarjoaminen, koulutus ja työllistäminen. Vammaisia osallistujia (toimintaohjelma ”Inhimillinen pääoma”): 13 670.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastustyön sekä Open Data Platformin <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> perusteella (helmikuusta 2023 alkaen).

76 Vastatoimena maaliskuussa 2020 alkaneeseen koronapandemiaan komissio otti käyttöön toimenpiteitä, joilla lisättiin rahoituksen joustavuutta (CRII ja sen jälkeen CRII+)⁶³. Se tarjosi myös lisärahoitusta kauden 2014–2020 ohjelmiin (REACT-EU)⁶⁴ NextGenerationEU-välineen kautta⁶⁵. Komission jäsenvaltioille osoittamissa hätärahoituksen käyttöä koskevissa sisäisissä ohjeissa viitataan vammaisiin henkilöihin esimerkkinä toimenpiteistä, joita voidaan rahoittaa. Vammaisiin kuitenkin viitattiin ainoastaan yhtenä haavoittuvassa/epäedullisessa asemassa olevista ryhmistä, vaikka pandemia vaikutti vammaisiin henkilöihin suhteettomasti (ks. esimerkit *laatikossa 3*)

⁶³ Asetus (EU) 2020/460.

⁶⁴ Asetus (EU) 2020/2221.

⁶⁵ Asetus (EU) 2020/2094.

Laatikko 3

Esimerkkejä vammaisten henkilöiden koronapandemian aikana kohtaamista ongelmista tarkastetuissa jäsenvaltioissa

Alankomaissa merkittävin kielteinen vaikutus vammaisiin henkilöihin johtui päätöksestä kieltää vierailijoilta pääsy hoitokoteihin ja laitoksiin ja sulkea vammaisten aikuisten ja lasten päivähoitolaitokset.

Espanjassa pandemia rajoitti monia vammaisille henkilöille suunnattuja sosiaali-, koulutus- ja työllisyystukipalveluja, eikä vammaisia henkilöitä aina otettu huomioon pandemian torjuntatoimien suunnittelussa.

Ruotsissa ei otettu käyttöön valtakunnallisia sulkutoimia pandemian aikana, mutta tietyissä lääneissä ja/tai kunnissa määrättiin paikallisia sulkutoimia. Se rajoitti toisinaan vammaisten henkilöiden pääsyä terveydenhuoltopalveluihin ja päivittäisiin toimintoihin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimien tarkastustyön perusteella.

77 Komissio arvioi koronapandemian vaikutuksia vammaisiin myöhemmin pandemian aikana (2021) eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä. Komission yhteenvetokertomuksessa⁶⁶ korostettiin useita seikkoja:

- suhteeton määrä kuolleita verrattuna vammattomiin henkilöihin, vaikka vammaisten henkilöiden covid-19-kuolemista oli hyvin vähän eriteltyjä tietoja
- koronapandemiarajoituksista johtuva laitoksissa olevien vammaisten henkilöiden eristäminen ja erottelu vierailukieltojen ja toiminnan peruuttamisen vuoksi, ja tämä koski myös yhteisössä asuvia vammaisia henkilöitä
- terveyspalvelujen ja kuntoutuksen rajallinen saatavuus monien ”ei-välttämättömien” palvelujen sulkemisen vuoksi
- sosiaalipalvelujen ja -tuen keskeyttäminen tai rajoittaminen monissa tapauksissa ja
- verkko-opetus on todennäköisesti aiheuttanut erityisiä haasteita vammaisille lapsille.

⁶⁶ Euroopan komissio, *COVID-19 and people with disabilities in Europe – Assessing the impact of the crisis and informing disability-inclusive next steps*, 2021.

Horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen ja eurooppalaisen ohjausjakson suositusten vaikutus vammaisille tarkoitettujen toimenpiteiden rahoitukseen vuosina 2021–2027 saattaa jäädä vähäiseksi

On olemassa riski, että horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen vaikutus on vähäinen

78 Samoin kuin ohjelmakaudella 2014–2020, yhteisiä säännöksiä koskeva kauden 2021–2027 asetus⁶⁷ sisältää edellytyksiä, jotka EU:n yhteisrahoittamien ohjelmien on täytettävä. Näitä kutsutaan mahdollistaviksi edellytyksiksi, ja ne voivat olla horisontaalisia (koskea kaikkia erityistavoitteita) tai temaattisia. Yksi horisontaalisista mahdollistavista edellytyksistä koskee yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja soveltamista, mikä luo yhteyden asianomaisen EU:n rahoituksen ja yleissopimuksen välille.

79 Horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen mukaan jäsenvaltioilla on oltava käytössään kansallinen kehys yleissopimuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Siihen kuuluvat

- o tavoitteet, joihin sisältyy mittavissa olevia alatavoitteita, tietojenkeruu ja seurantamekanismit
- o järjestelyt, joilla varmistetaan, että esteettömyyspolitiikka, lainsäädäntö ja standardit otetaan asianmukaisesti huomioon ohjelmien valmistelussa ja täytäntöönpanossa
- o järjestelyt, jotka koskevat raportointia seurantakomitealle tapauksista, joissa EU:n varoilla tuetuissa toimissa ei ole noudatettu yleissopimusta, ja raportointia yleissopimusta koskevista valituksista, jotka on toimitettu yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 69 artiklan 7 kohdan mukaisia järjestelyjä noudattaen.

80 Tämä horisontaalinen mahdollistava edellytys on täytettävä johdonmukaisesti koko ohjelmakauden 2021–2027 ajan, sillä muutoin komissio ei korvaa kyseiseen erityistavoitteeseen liittyviä menoja. Tämä on edistystä ohjelmakauteen 2014–2020 verrattuna⁶⁸, jolloin asiaa koskeva edellytys (ennakkoehto) edellytti ainoastaan riittäviä hallinnollisia valmiuksia yleissopimuksen täytäntöönpanemiseksi ja soveltamiseksi ja komissio tarkisti vain ohjelmakauden alussa, että edellytykset täyttyivät.

⁶⁷ [Asetus \(EU\) 2021/1060.](#)

⁶⁸ [Asetus \(EU\) N:o 1303/2013.](#)

81 Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin, että horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen noudattamista koskeva komission arviointi rajoittui sen tarkistamiseen, asetettiin kansallisissa strategioissa tai toimintasuunnitelmissa mitattavissa olevia tavoitteita. Komissiolla ei ole oikeudellista velvollisuutta seurata, onko tavoitteiden saavuttamiseksi todellisuudessa ryhdytty toimiin. Tämä tarkoittaa, että kyseinen horisontaalinen mahdollistava edellytys on pikemminkin hallinnollinen vaatimus EU:n rahoituksen saamiseksi eikä väline, jolla varmistetaan rahoituksen parempi kohdentaminen.

Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä laadituissa suosituksissa keskitytään vain vähäisessä määrin vammaisiin henkilöihin

82 Ohjelmakautta 2021–2027 koskevissa säännöissä⁶⁹ edellytetään, että jäsenvaltiot asettavat etusijalle eurooppalaisen ohjausjakson kautta havaitut haasteet ja kohdentavat asianmukaiset resurssit näihin haasteisiin. Tällä vaatimuksella on kuitenkin vain vähäinen merkitys vammaisten henkilöiden tukemiseen tähtävien toimenpiteiden rahoittamisessa EU:ssa.

83 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että vuoden 2022 eurooppalaisessa ohjausjaksossa – kevätpakettia koskevassa tiedonannossa – vammaiset mainitaan vain kaksi kertaa, kerran niiden ryhmien yhteydessä, joihin koronapandemia vaikutti suhteettomasti, ja kerran työmarkkinoille osallistumisen lisäämisen yhteydessä. Yhdessäkään eurooppalaisessa ohjausjaksossa laadituista maakohtaisista vuosien 2020 tai 2022 suosituksista ei viitattu nimenomaisesti vammaisiin henkilöihin, vaikka koronapandemia vaikutti suhteettomasti tähän ryhmään. Vuoden 2020 maakohtaisissa suosituksissa ei viitattu vähäosaisiin ryhmiin (joihin voi sisältyä vammaisia henkilöitä). Vuoden 2022 maakohtaisissa suosituksissa vain neljä jäsenvaltiota sai vähäosaisia ryhmiä koskevan suosituksen. Samaan aikaan 26 jäsenvaltiota 27:stä sai samanlaisen haavoittuvia ryhmiä koskevan suosituksen, joka liittyi energian hinnannousuihin.

84 Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä todettiin myös, että maakohtaisissa raporteissa viitattiin vammaisiin henkilöihin hyvin laajasti ja yleisesti; viitattiin esimerkiksi vammaisten työllisyseroon tai köyhyyden riskiin ja toimien tarpeeseen. Tarkastuskäynnin kohteena olleiden neljän jäsenvaltion kansallisissa uudistusohjelmissa viitattiin — tosin vaihtelevassa määrin — suunniteltuihin toimiin, joilla vammaisten henkilöiden tilannetta pyritään parantamaan. Tarkastuskäynnin kohteena olleiden neljän jäsenvaltion kumppanuussopimuksissa ja ohjelmaluonnoksissa viitattiin vammaisiin henkilöihin pitkälti sen perusteella, millaisia ongelmia eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä oli tuotu esiin. Koska näin oli, vuosien 2021–2027 kumppanuussopimuksia ja ohjelmia koskevissa komission

⁶⁹ Asetus (EU) 2021/1057.

huomautuksissa viitattiin pääasiassa syrjimättömyyden ja saavutettavuuden horisontaalisten periaatteiden sisällyttämiseen niihin.

85 Tarkastuskäynnin kohteena olleista neljästä jäsenvaltiosta vain Romania sisällytti ohjelmiin erityisen vammaisia henkilöitä koskevan painopisteen ohjelmakaudella 2021–2027. Sen laatimassa osallisuutta koskevassa vuosien 2021–2027 ohjelmaluonnoksessa esitetyissä toimissa keskitytään pitkälti vammaispalvelujen sekä avustavien teknologioiden, päätöksentekopalvelujen ja työllisyystoimien parantamiseen. Ruotsissa ESR+:n kansallinen ohjelma kohdistuu työnhakijoihin, joilla on vaikeuksia päästä työmarkkinoille, mukaan lukien vammaisiin henkilöihin. Alankomaat ja Espanja jatkavat samanlaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa vammaisten henkilöiden tukemiseksi kuin ohjelmakaudella 2014–2020.

Johtopäätökset ja suositukset

86 Tilintarkastustuomioistuimen yleinen johtopäätös oli, että EU:n toimien käytännön vaikutus vammaisten henkilöiden tilanteeseen jäsenvaltioissa on ollut vähäinen. Vammaisten henkilöiden työllisyysero ja köyhyysriski, jotka ovat kaksi EU:n tasolla käytettävissä olevaa keskeistä tasa-arvoindeksia, eivät ole parantuneet merkittävästi EU:ssa viime vuosina.

87 Saatavilla olevien vammaisia henkilöitä koskevien tietojen osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vammaisaseman arviointiperusteiden erot jäsenvaltioiden (ja alueiden) välillä ovat keskeinen ongelma, joka estää komissiota saamasta kunnollista yleiskuvaa (ks. kohta [26](#)).

88 Vammaisuuden arviointi riippuu siitä, miten jäsenvaltioiden keskusviranomaiset tai alue- ja paikallisviranomaiset viranomaiset tulkitsevat ja soveltavat näitä perusteita. EU:n tasolla ainoat vertailukelpoiset tiedot vammaisten henkilöiden tilanteesta perustuvat kyselytutkimuksiin, joissa osallistujat ilmoittavat itse vammaisasemansa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi näissä kyselytutkimuksissa puutteita, jotka koskivat niiden tarkkuutta, kattavuutta ja suorittamistiheyttä. Siksi kyseisiä tietoja ei ole aina mahdollista sovittaa yhteen jäsenvaltioiden keräämien hallinnollisten tietojen kanssa, mikä vaikeuttaa maiden välistä vertailua EU:ssa. Tällaiset erot tiedoissa voivat heikentää vammaisaseman vastavuoroista tunnustamista kaikkialla EU:ssa. Sen seurauksena vammaisille henkilöille, jotka matkustavat toiseen jäsenvaltioon tai muuttavat työn, opiskelun tai muun syyn vuoksi, voi aiheutua suurempi hallinnollinen taakka kuin kyseessä olevan jäsenvaltion kansalaisille. Komissio on laatinut vammaisten henkilöiden oikeuksien suojelemista varten kyseistä alaa koskevan EU:n politiikan. Jäsenvaltioilta saatavat laadukkaat ja vertailukelpoiset tiedot ovat olennaisen tärkeitä kohdistettaessa seurantaa EU:n politiikkaan, jolla varmistetaan vammaisten henkilöiden yhtäläiset oikeudet (ks. kohdat [26–34](#)).

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa näin ollen seuraavaa:

Suositus 1 – Hankitaan enemmän vertailukelpoisia tietoja kaikkialta EU:sta

Komission olisi hankittava vammaisten henkilöiden tilanteesta enemmän tietoja, jotka ovat vertailukelpoisia kattavuuden, tarkkuuden ja keräämistiheyden osalta. Tällaisten tietojen pohjalta voitaisiin mitata, kuinka vaikuttavaa ja tuloksellista vammaisten henkilöiden yhtäläisten oikeuksien varmistamiseen tähtäävä EU:n politiikka on.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä.

89 Komissio käynnisti vuonna 2010 Euroopan vammaisstrategian 2010–2020, jonka tavoitteena oli parantaa vammaisten henkilöiden sosiaalista osallisuutta ja hyvinvointia ja tarjota heille mahdollisuus käyttää oikeuksiaan täysimääräisesti. Strategiassa osa YK:n vammaisyleissopimuksen määräyksistä siirrettiin EU:n toimintaympäristöön, ja lisäksi siinä ehdotettiin toimia vammaisten tukemiseksi kahdeksalla painopistealueella: esteettömyys ja saavutettavuus, osallistuminen, yhdenvertaisuus, työllisyys, koulutus, sosiaaliturva, terveydenhuolto ja ulkoiset toimet (ks. kohta **40**).

90 EU:n vammaisstrategiassa 2021–2030 puututaan useimpiin edellisen strategian puutteisiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että strategia oli yleissopimuksen mukainen ja sisälsi uusia toimia, kuten seitsemän lippulaivahanketta. Kuitenkin vain puolessa toimista täsmennetään päätökseensaamisen ajankohta, mikä voi vaikuttaa niiden tosiasiallisen täytäntöönpanon seurantaan. Lisäksi joitakin keskeisiä kysymyksiä, jotka ainakin osittain kuuluvat komission toimivaltaan, ei ole vielä ratkaistu. Vuosien 2021–2030 strategian ja EU:n rahoituksen välinen yhteys on edelleen heikko, eikä komissio ole vielä tarkistanut kaikkea asian kannalta relevanttia EU:n lainsäädäntöä sen arvioimiseksi, onko lainsäädäntö yleissopimuksen mukaista. Yhdenvertaista kohtelua koskevan direktiivin viivästyminen ja esteettömyyttä koskevan eurooppalaisen säädöksen hidas saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä jäsenvaltioissa vaikeuttavat edistymistä vuosien 2021–2030 strategian keskeisten osien toteuttamisessa (ks. kohdat **41–50**). Tilintarkastustuomioistuin suosittaa näin ollen seuraavaa:

Suositus 2 – Edistyminen strategian kannalta merkittävän EU:n lainsäädännön tarkistamisessa ja hyväksymisessä, jotta varmistettaisiin yleissopimuksen noudattaminen

Komission olisi

- a) asteittain tarkistettava kaikki vuosien 2021–2030 strategian kannalta merkittävä EU:n lainsäädäntö sen arvioimiseksi, onko lainsäädäntö yleissopimuksen mukaista, ja
- b) toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä tukeakseen neuvostoa yhdenvertaista kohtelua koskevan direktiivin hyväksymisessä.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2030 loppuun mennessä (nykyisen strategian päättymisajankohta) yleissopimuksen kannalta relevantin EU:n lainsäädännön tarkistamisen osalta; vuoden 2024 loppuun mennessä yhdenvertaista kohtelua koskevan direktiivin hyväksymiseen liittyvien toimenpiteiden osalta.

91 Vuosien 2021–2030 strategiassa ilmoitetaan useista vammaisten henkilöiden työllisyyspakettiin kuuluvista toimenpiteistä, joilla pyritään korjaamaan vammaisten työllisyyseroa, mutta toimenpiteiden vaikutusta ei voida vielä arvioida. Lisäksi vuosien 2021–2030 strategiassa ehdotetaan eurooppalaisen vammaiskortin käyttöönottoa keinona edistää vammaisaseman vastavuoroista tunnustamista kaikkialla EU:ssa. Kortin toimivuus riippuu kuitenkin sen määrittelystä soveltamisalasta. Vammaisaseman vastavuoroinen tunnustaminen edistäisi vammaisten henkilöiden esteetöntä liikkuvuutta kaikkialla EU:ssa (ks. kohdat [52–60](#)). Tilintarkastustuomioistuin suosittaa näin ollen seuraavaa:

Suositus 3 – Työ vammaisaseman vastavuoroiseksi tunnustamiseksi

Komission olisi tehtävä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa vammaisaseman vastavuoroiseksi tunnustamiseksi EU:ssa (lyhytaikaisessa oleskelussa EU:n jäsenvaltioissa) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudattaen.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä.

92 Komissio on sitoutunut kunnianhimoisesti näyttämään esimerkkiä vammaisten henkilöiden esteettömyyden ja työllistymisen osalta. Se on kehottanut muita EU:n toimielimiä toteuttamaan vastaavia toimia. Saatavilla olevien tietojen perusteella ei kuitenkaan vielä ole mahdollista arvioida, ovatko EU:n toimielimet saavuttaneet tavoitteensa vammaisten henkilöiden sisällyttämisestä työvoimaansa (ks. kohdat [61–69](#)). Tilintarkastustuomioistuin suosittaa näin ollen seuraavaa:

Suositus 4 – Mitataan edistymistä vammaisten henkilöiden työllistämässä EU:n toimielimissä ja raportoidaan siitä

EU:n toimielinten olisi näytettävä esimerkkiä ja

- a) mitattava edistymistä vammaisten henkilöiden sisällyttämisessä työvoimaansa
- b) raportoitava edistymisestä säännöllisesti (vähintään joka toinen vuosi) tietosuoja sääntöjä täysimääräisesti noudattaen siten, että ne vertaavat omia tietojaan EU:n tason ja mahdollisuuksien mukaan myös jäsenvaltiotason vertailukelpoihin tietoihin.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: vuoden 2025 loppuun mennessä.

93 EU:n vuosien 2014–2020 ja 2021–2027 rahoituskehyksessä ei kummassakaan ole vammaisten henkilöiden tukemista koskevaa menoluokkaa. Tämä tarkoittaa myös sitä, että komission seurantakehystä ei ole suunniteltu tarjoamaan tietoa siitä, missä määrin EU:n rahoituksella edistetään vammaisten henkilöiden tilanteen parantamista. EU:n lainsäädännössä puolestaan säädetään molemmille tämän tarkastuksen kattamille ajanjaksoille yhteisestä tuotosindikaattorista, jossa viitataan ”vammaisiin osallistujiin”. Ei kuitenkaan ole olemassa yhteistä tulosindikaattoria, joka osoittaisi, miten EU:n rahoituksella on parannettu vammaisten henkilöiden tilannetta (ks. kohdat [71–77](#)).

94 Koheesiopolitiikan vuosien 2021–2027 rahastojen ohjelmasuunnittelussa jäsenvaltioiden on täytettävä vaatimukset, kuten yleissopimuksen ja eurooppalaisen ohjausjakson suositusten täytäntöönpanoa koskeva horisontaalinen mahdollistava edellytys. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että molempien välineiden vaikutus EU:n rahoituksen parempaan kohdentamiseen vammaisten henkilöiden tarpeisiin tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa voi olla vähäinen, koska kyseisiin henkilöihin ei kiinnitetä riittävästi huomiota (ks. kohdat [78–85](#)).

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Annemie Turtelboomin johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 28. kesäkuuta 2023 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti

Liite

Vuosien 2021–2030 strategian lippulaivahankkeet ja niiden tilanne

	Lippulaivahanke	Ajankoh- ta	Tilanne
1	Perustetaan EU:n resurssikeskus AccessibleEU, jonka avulla lisätään esteettömyyspolitiikan johdonmukaisuutta ja helpotetaan asiaankuuluvan tiedon saatavuutta.	2022	Komissio on allekirjoittanut sopimuksen AccessibleEU-resurssikeskuksen perustamisesta; resurssikeskus on aloittanut valmistelutyöt ja järjestänyt useita esitelmiä ja tapahtumia. Komissio käsittelee myös standardointipyyynnön luonnosta kehittääkseen standardit tuotteille ja palveluille esteettömyyttä koskevan eurooppalaisen säädöksen täytäntöönpanoa varten.
2	Ehdotetaan sellaisen eurooppalaisen vammaiskortin käyttöönottoa, joka tunnustetaan kaikissa jäsenvaltioissa.	2023	Komissio on käynnistänyt keskustelut jäsenvaltioiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Tämä toimi on sisällytetty komission vuoden 2023 työohjelmaan lainsäädäntöehdotuksena.
3	Annetaan jäsenvaltioille ohjeita, joissa suositellaan parannuksia vammaisten henkilöiden itsenäisen asumiseen ja yhteisöön osallistumiseen.	2023	Komissio tekee valmistelutyötä, johon kuuluu jäsenvaltioiden ja vammaisia edustavien järjestöjen kuuleminen.
4	Laaditaan vammaisten henkilöiden huipputason sosiaalipalvelujen eurooppalainen laatukehys.	2024	Toimi käynnistetään.

	Lippulaivahanke	Ajankoh- ta	Tilanne
5	Esitetään vammaisten henkilöiden työmarkkinoille pääsyn edistämistä koskeva paketti, jolla tuetaan jäsenvaltioita työllisyyspolitiikan suuntaviivojen täytäntöönpanossa eurooppalaisen ohjausjakson avulla.	2022	Toteutettu. Vammaisten henkilöiden työllisyyspaketti on julkaistu.
6	Perustetaan vammaisfoorumi, johon osallistuvat kansalliset yhteyspisteet, vammaisia henkilöitä edustavat järjestöt ja komissio, tukemaan vuosien 2021–2030 strategian ja kansallisten vammaisstrategioiden täytäntöönpanoa.	2021	Toteutettu. Vammaisfoorumi perustettiin lokakuussa 2021, ja sen ensimmäinen kokous pidettiin 15. joulukuuta 2021.
7	Hyväksytään uudistettu komission henkilöstöstrategia, johon sisältyy toimia monimuotoisuuden ja vammaisten henkilöiden osallisuuden edistämiseksi.	2022	Toteutettu. Strategia julkaistiin huhtikuussa 2022.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission seurantakehyksen perusteella.

Lyhenteet

CRII/CRII+: Koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskeva investointialoite

EPSO: Euroopan unionin henkilöstövalintatoimisto

ESR: Euroopan sosiaalirahasto

ESR+: Euroopan sosiaalirahasto plus

Eurofound: Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö

FRA: Euroopan unionin perusoikeusvirasto

REACT-EU: Koheesiota ja Euroopan alueita tukeva elpymisapu

Sanasto

Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäatiö: EU:n virasto, joka tarjoaa tietoa, neuvontaa ja asiantuntemusta sosiaalisista sekä työllisyyteen ja työhön liittyvistä kysymyksistä.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari: Kehys, jossa EU:n kansalaisille tarjotaan uusia ja vaikuttavampia sosiaalisia oikeuksia.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto: EU:n virasto, joka turvaa EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetut oikeudet, arvot ja vapaudet.

Eurooppalainen ohjausjakso: Vuotuinen sykli, joka muodostaa kehyksen EU:n jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen koordinoinnille ja edistymisen seurannalle.

Kestävän kehityksen tavoitteet: YK hyväksyi vuonna 2015 kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030:n, jonka kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet. Kestävän kehityksen tavoitteissa mainitaan nimenomaisesti vammaiset henkilöt (koulutusta koskeva tavoite 4, kasvua ja työllisyyttä koskeva tavoite 8, tasa-arvoa koskeva tavoite 10, asuinyhdyskuntien esteettömyyttä koskeva tavoite 11 ja tiedonkeruuta koskeva tavoite 17). Muissa tavoitteissa viitataan haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, joihin kuuluvat myös vammaiset henkilöt.

Kuntoutus: Prosessi, jossa vammaisia henkilöitä autetaan hankkimaan tai parantamaan taitoja ja toimintakykyä päivittäisessä elämässä.

Maakohtaiset suositukset: Vuotuiset suuntaviivat, jotka komissio antaa osana eurooppalaista ohjausjaksoa yksittäisille jäsenvaltioille niiden makrotalous-, budjetti- ja rakennepolitiikasta.

Toimenpideohjelma: EU:n rahoittamien koheesiohankkeiden täytäntöönpanoa koskevat peruslinjaukset tietyllä kaudella. Toimenpideohjelmat heijastavat prioriteetteja ja tavoitteita, joista on sovittu komission ja yksittäisten jäsenvaltioiden välisissä kumppanuussopimuksissa.

Tulosindikaattori: Arvot, joita käytetään tuettavien hankkeiden tulosten tai toimenpideohjelman tasolla saavutettujen tulosten mittaamiseen.

Tuotosindikaattori: Mitattavissa oleva muuttuja, joka antaa tietoa hankkeen tuotteiden tai saavutusten arviointia varten.

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista: Vuonna 2007 EU allekirjoitti yleissopimuksen, joka tuli voimaan tammikuussa 2011. Yleissopimus on kansainvälinen oikeudellisesti sitova väline, jossa asetetaan vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat vähimmäisvaatimukset. Kaikkiaan 27 jäsenvaltiosta 22 on ratifioinut myös yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan, jolla perustetaan yksilöllinen valitusmekanismi. EU ei ole ratifioinut sitä.

Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston, Euroopan komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2023-20>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/sr-2023-20>

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuin esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallintaan liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntaukset sekä poliittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuuden tarkastuksesta vastasi tilintarkastustuomioistuimen II tarkastusjaosto, jonka vastuualueeseen kuuluvat yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevien investointien menoalat. Jaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Annemie Turtelboom. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Stef Blokin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Johan Adriaan Lok, kabinettiavustaja Laurence Szwajkajzer, toimialapäälliköt Pietro Puricella ja Maria Eulàlia Reverté I Casas, tehtävävastaava Aleksandra Klis-Lemieszonek, apulaistehtävävastaava Luis de la Fuente Layos sekä tarkastajat Marjeta Leskovar ja Nils Odins. Kielellisissä kysymyksissä avusti Iulia-Mihaela Vlădoianu. Tilintarkastustuomioistuimen moninaisuus- ja osallisuusvastaava Olga Ioannidou avusti tasa-arvoa ja osallisuutta koskeissa kysymyksissä.



Vasemmalta oikealle: Iulia-Mihaela Vlădoianu, Luis de la Fuente Layos, Laurence Szwajkajzer, Johan Adriaan Lok, Aleksandra Klis-Lemieszonek, Stef Blok, Maria Eulàlia Reverté I Casas, Pietro Puricella, Marjeta Leskovar.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2023

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa **Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019**.

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet **Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licence** -käyttöoikeuden nojalla. Yleissääntö siis on, että uudelleenkäyttö on sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja kaikista sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Tarvittavat lisäoikeudet on hankittava, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-0677-2	ISSN 1977-5792	doi: 10.2865/05149	QJ-AB-23-020-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0253-8	ISSN 1977-5792	doi: 10.2865/899482	QJ-AB-23-020-FI-N

Noin joka neljännellä EU:n kansalaisella on oman ilmoituksensa mukaan jokin vamma. EU on hyväksynyt vammaisstrategioita auttaakseen jäsenvaltioita tuen antamisessa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko komission toteuttanut vaikuttavia toimia vammaisten henkilöiden tukemiseksi. EU:n toiminnan vaikutus tällä alalla oli vähäinen, eivätkä keskeiset indikaattorit olleet parantuneet merkittävästi. Vammaisaseman perusteet vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen, eivätkä tilastotiedot ole vertailukelpoisia, mikä voi heikentää vammaiseaseman vastavuoroista tunnustamista. Vuosien 2021–2030 strategiassa määritellään tavoitteet, mutta joitakin ongelmia on jäänyt ratkaisematta, eikä käytössä oleva seurantajärjestelmä osoita, miten EU:n rahoitus auttaa parantamaan vammaisten henkilöiden elämää. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio hankkii enemmän vertailukelpoisia tietoja, pyrkii vammaisaseman vastavuoroiseen tunnustamiseen ja tarkistaa EU:n lainsäädäntöä arvioidakseen, miten YK:n sopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksista noudatetaan. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että EU:n toimielimet mittaavat, kuinka ne ovat edistyneet vammaisten henkilöiden sisällyttämisessä työvoimaansa.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla annettu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors