

**YHDENVERTAISUUS**

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Vammaisurheilijoiden yhdenvertaisuuden edistäminen

Johdanto

Syksyllä 2018 nousi julkiseen keskusteluun paralympic-urheilun EM-kisoihin osallistumisesta perityt omavastuuosuudet. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on saanut vammaisurheilijoiden omavastuista myös suoria yhteydenottoja.

Asian selvittämiseksi valtuutettu järjesti seuraavat yhteistyötapaamiset: 3.10.2018 Suomen urheiluliiton (SUL) tapaaminen, 22.11.2018 SUL:in, opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) sekä sosi- ja terveysministeriön (STM) yhteistapaaminen, 4.2.2019 OKM:n ja STM:n tapaaminen 4.2.2019 sekä Kuntaliiton tapaaminen 22.2.2019. Lisäksi valtuutetulle on toimitettu kirjallista selvitysaineistoa.

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRPD) asettaa velvollisuuksia valtiolle kaikilla elämänalueilla mukaan lukien liikunta- ja urheilutoiminta (30. artikla). Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) velvoittaa julkisia toimijoita yhdenvertaisuuden edistämiseen (5 §). Syrjinnän kieltö (8 §) koskee laajasti eri tahoja. Lisäksi toimijoista riippuen velvollisuus toteuttaa kohtuullisia mukautuksia vammaisten henkilöiden kohdalla (15 §) voi tulla kyseeseen.

Omavastuukysymys on tehnyt näkyväksi sen, että hyvästä yhdenvertaisuussuunnitelmasta huolimatta järjestöjen toiminnassa voidaan tehdä ratkaisuja, jotka eivät edistä yhdenvertaisuuden toteutumista. Tarvetta on eri toimijoiden tekemälle edistämistyölle niin soveltavan liikunnan, vammaisurheilun kuin vammaishuippu-urheilun osalta. Tässä yhteenvedossa on nostettu esiin omavastuun ohella vammaisurheiluun liittyviä kysymyksiä sekä toimia, joita toteuttamalla ministeriöt sekä SUL voivat edesauttaa vammaisurheilijoiden yhdenvertaisuuden toteutumista.



1. Parayleisurheilijoiden omavastuuosuus EM-kilpailuissa

SUL oli arvokilpailujen valintaperusteissaan asettanut parayleisurheilun vuoden 2018 EM-kilpailuihin 900 euron omavastuuosuudet osallistujille. Perusteiden mukaan mitalisijoille sijoituvien urheilijoiden ei tarvinnut maksaa omavastuuosuutta.

Perusteena omavastuuosuuksille on ollut muun muassa parayleisurheilun EM-kilpailuiden raskas kustannusrakenne. Paraurheilijoita ei tueta kansainvälisen paralympialiiton taholta, vaan urheilijoille asetetaan muun muassa osallistumismaksuja. SUL maksaa koko joukkueen matkustamisen, ruokailut ja majoituksen. SUL:n näkemyksen mukaan sillä olisi suuri merkitys asiassa, jos vammaisurheilijoiden avustajista syntyvät kustannukset saataisiin tulevaisuudessa jakaantumaan nykyistä selkeämmin valtiolle tai kunnille.

Valtuutettu on keskusteluissa eri tahojen kanssa selvittänyt vammaisurheilun rahoitusta ja kustannusvastuita. SUL:n integraatiolajiliittona saama valtionavustus vuosina 2018 ja 2019 on vuosittain 1 050 000 euroa, joka SUL:in vuoden 2017 [toimintakertomuksen](#) perusteella muodostaa karkeasti ottaen noin 20 % SUL:in budjetista. Integraatiolajiliittojen saamassa tuessa ei ole eritelty osuutta, joka tulisi käyttää vammaisurheiluun tai soveltavaan liikuntaan, eikä siitä tarvitse raportoida.

SUL:n hallitus päätti maaliskuussa 2019, että aikuisten MM-kisoissa ja maaottelussa, eikä parayleisurheilun MM-kisoissa ole omavastuita.

SUL:n yhdenvertaisuussuunnitelma on tehty kattavasti. Omavastuukysymys kuitenkin osoitti, että tehtävää yhdenvertaisuuden edistämiseksi löytyy ja toimintaa tulee jatkuvasti arvioida yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

2. Yhdenvertaisuuslain näkökulmia omavastuuosuuteen – syrjinnän kieltö ja yhdenvertaisuuden edistäminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka päätehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja puuttua syrjintään. Yhdenvertaisuuslainsäädäntö mahdollistaa tehtävien hoitamisen monin eri tavoin. Valtuutettu voi puuttua yksilön kokemaan syrjintään matalalla kynnyksellä ja edistää yhdenvertaisuutta oikeusprosessia kevyemmällä tavalla. Valtuutettu antaa esimerkiksi lausuntoja ja suosituksia, sekä tekee aloitteita. Valtuutettu ei anna oikeudellisesti sitovia ratkaisuja.

Valtuutetun näkemyksen mukaan parayleisurheilun EM-kilpailuihin urheilijoille asetetut omavastuuosuudet olivat ongelmallisia yhdenvertaisuuden täysimääräisen toteutumisen näkökulmasta. Syrjintäkiellon rikkomisen kannalta asia ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Valtuutettu ei ole arvioinut omavastuuosuuksien maksatuksen osalta yhdenvertaisuuslain mukaisen syrjintäolettaman täyttymistä eli onko syrjintää tapahtunut eikä erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita tai toiminnan oikeasuhtaisuutta. Toimivaltuuksiensa puitteissa yhdenvertai-

suusvaltuutettu on arvioinut, että tarkoituksenmukaisin toimintatapa tässä kysymyksessä ovat yhdenvertaisuuden edistämistoimet.

Kokonaiskuvan saamiseksi on ollut syytä selvittää tekijöitä, jotka vaikuttavat omavastuuosuuksiin ja millä tavoin vammaisurheilijoiden yhdenvertaista asemaa voidaan edistää eri tahojen toteuttamien toimin. Edistämistoimien tavoitteena on saavuttaa rakenteellisia ja kestäviä muutoksia, jotka vaikuttavat vammaisurheilijoiden yhdenvertaisuuteen käsiteltävänä olevaa yksittäistä kysymystä – vuoden 2018 EM-kilpailujen omavastuuosuuksia - laajemmin.

Yhdenvertaisuuslain syrjinnän kiellon ja yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen lisäksi asiassa on huomioitu muu lainsäädäntö sekä kansainväliset velvoitteet.

Yhdenvertaisuuslaki velvoittaa viranomaisia edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan. Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta olennaisia kohtia omavastuuosuuden arvioinnissa ovat olleet myös syrjinnän kiellot ja velvoite toteuttaa kohtuullisia mukautuksia vammaisille henkilöille. Lisäksi liikuntalaki (390/2015) velvoittaa urheilujärjestöjä edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista.

Valtiota ja kuntia sitoo Suomessa vuonna 2016 ratifioitu YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (CRPD). Sopimuksen keskeisenä tavoitteena on vahvistaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla. Sopimus koskee myös liikuntaa. Sopimuksen 30 artiklassa valtiot veloitetaan toteuttamaan asianmukaiset toimet, jotta vammaiset henkilöt voisivat yhdenvertaisesti muiden kanssa osallistua urheilutoimintaan.

3. Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen urheilussa

Omavastuuosuuksista noussut keskustelu on tuonut esiin rakenteellisia ongelmia vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisessa urheilussa. Ministeriöiden kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta on noussut tarve katsoa vammaisurheilun asemaa myös vammaispalvelulain lähtökohdista. Keskusteluissa on käyty läpi muun muassa eri vaihtoehtoja jakaa avustajakustannuksia eri toimijoille.

Vuonna 2018 julkaistun [selvityksen](#) perusteella soveltavaan liikuntaan ja vammaisurheiluun on vuonna 2016 kohdennettu runsaat 5,2 miljoonaa euroa. Näistä suurimman kokonaisuuden muodostavat järjestöavustukset (3,5 miljoonaa euroa). Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei nykyisellään ole järjestelmää, jolla yksittäinen urheilija voisi hakea tukea tietyn kilpailun avustajakustannuksiin. Mikäli urheilija tarvitsee kilpailusuorituksessa avustajaa ja hän saa ministeriön apurahan, tällöin myös avustaja saa samansuuruisen apurahan. Perusteena on, että avustajan tulee harjoitella yhtä lailla. Mikäli urheilija tarvitsee avustajaa muuhun kuin urheiluun, kuten kulkemisen avustamiseen tai vastaavaan, tätä ei kateta avustaja-urheilija-apurahalla.

Vammaispalvelulaissa (380/1987) vaikeavammaisella henkilöllä on tietyin edellytyksin oikeus kunnan maksamaan avustajaan loma- tai työmatkalle: urheilun asemaa ei ole erikseen säännelty. On käynyt ilmi, ettei kunta välttämättä maksa avustajaa urheilukilpailuihin osallistumiseksi tai jatkuvaan harjoitteluun. Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan kuntien käytännöt soveltamisen osalta ovat hyvin vaihtelevia.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan ([KHO:2013:139](#)) ottanut kantaa vammaisen urheilijan oikeuteen kuljetuspalveluihin. Opetus- ja kulttuuriministeriö oli myöntänyt paralympiatasolla vammaisratsastuksessa kilpailevalle henkilölle 15 000 euron suuruisen valmennus- ja harjoitteluapurahan vuodeksi 2012. Huippu-urheilijoille myönnettävän apurahan ehtona oli sitoutuminen pitkäjänteiseen ammattimaiseen valmentautumiseen ja harjoitteluun. Urheilija oli hakenut kunnalta harjoitteluaan varten vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua, joka oli kunnan taholta evätty. Vastoin kunnan käsitystä KHO katsoi, että henkilön päivittäiset valmentautumis- ja harjoittelumatkat ratsastustallille olivat hänelle sellaisia välttämättömiä työhön liittyviä matkoja, että hänellä oli oikeus saada niihin vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua siinä laajuudessa kuin valittaja sitä välttämättä tarvitsee. KHO totesi, että jos yliopistolla apurahan turvin työskentelevää tutkijaa pidetään työntekijänä, samoin ehdoin apurahalla harjoittelevan huippu-urheilijan harjoittelua tulee pitää ammattimaisena toimintana eikä vain harrastuksena.

OKM:n urheilijoille myönnettävän [harjoittelu- ja valmennusapurahan tavoitteena](#) on luoda urheilijan ammattimaiselle ja päätoimiselle valmentautumiselle taloudelliset edellytykset siten, että urheilijalla on mahdollisuus menestyä kansainvälisissä arvokisoissa. Avustuksen ehtona on muun muassa sitoutuminen pitkäjänteiseen, huippu-urheilukriteerit täyttävään ammattimaiseen valmentautumiseen sekä asianomaisen lajiliiton sekä huippu-urheiluyksikön kanssa sovitun valmennus- ja kilpailusuunnitelman noudattaminen, valmennuksen seuranta ja raportointi sekä sopimuksessa määriteltyjen eettisten periaatteiden noudattaminen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun sekä urheilijan harjoittelu- ja valmennusapurahan ehtojen valossa voidaan katsoa, että vammaishuippu-urheilussa on kyse työntekoon rinnastettavasta ammattimaisesta toiminnasta eikä vapaa-ajan harrastuksesta. Vammaishuippu-urheilu tulisi rinnastaa työelämään, jolloin vammaispalvelulain henkilökohtaista apua voisi saada helpommin myös ulkomailla pidettäviin kilpailuihin.

4. Valtuutetun yhteenveto ja suositukset

Ministeriöitä ja kuntia julkisen vallan käyttäjinä velvoittaa YK:n vammaissopimuksen 30 artikla sekä yhdenvertaisuuslain mukainen velvoite edistää yhdenvertaisuuden toteutumista. Valtuutettu pitää tärkeänä arvioida, palvelevatko ministeriöiden olemassa olevat rahoitusmekanismit riittävällä tavalla vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista urheilussa.

Asian käsittely ja annettavat suositukset liittyvät vammaisurheilijoiden asemaan. Julkisessa keskustelussa on noussut esiin myös nuorten urheilijoiden asema. Valtuutettu on rajannut oman arvionsa vain vammaisiin urheilijoihin. Vammaisurheilijoiden tilanteesta erityisen tekee nimenomaisesti vammaisten henkilöiden asemaa koskeva YK:n yleissopimus ja sen velvoittavuus valtion ja kuntien osalta.

Urheilun lajikirjo ja kilpailutasot, jaottelu sukupuolittain ja/tai ikäryhmittäin muodostavat laajan kokonaisuuden. On selvää, ettei yhdenvertaisuuden arviointi voi perustua yleiseen kaikkien kesken tehtävään vertailuun. Opetus- ja kulttuuriministeriö on liikuntalaissa painottanut tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden merkitystä. Valtuutettu pitää tärkeänä, että lajiliitot edistävät erilaisten liikkujien ja urheilijoiden yhdenvertaisuutta ja mahdollisuuksien luomista. Yhdenvertaisuuden

edistämistä ei tehdä vain suunnitelmissa, vaan jokapäiväisessä työssä, harjoittelussa, kilpailutoiminnassa, urheilupaikkojen rakennushankkeissa ja muussa seuratyössä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että:

1. Suomen urheiluliitto luopuu vammaisurheilijoiden omavastuuosuuksista ainakin EM- ja MM-kilpailujen osalta.
2. Opetus- ja kulttuuriministeriö selvittää urheilija-apurahakokonaisuuden käytettävyyttä vammaishuippu-urheilijoiden avustamiskulujen kattamiseen.
3. Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää YK:n vammaissopimuksen velvoitteet huomioiden urheilijoiden ja urheiluliittojen rahoitusjärjestelmää siten, että se entistä vahvemmin tukee vammaisurheilijoiden yhdenvertaisuuden toteutumista.
4. Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi vammaispalvelulain uudistuksessa urheilun asemaa liittyen avustaja- ja kuljetuspalveluihin. Ainakin apurahaa saavien huippu-urheilijoiden kohdalla urheilu tulee rinnastaa työntekoon.
5. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjeistaa kuntia THL:n vammaispalvelujen käsikirjassa siitä, että vammainen henkilö voi tarvita henkilökohtaista apua vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla urheilukilpailuihin osallistuessaan siitä riippumatta, järjestetäänkö kilpailut Suomessa vai ulkomailla.

Valtuutettu pyytää yllä mainittuja toimijoita toimittamaan 31.12.2019 mennessä selvityksen niistä toimenpiteistä, mihin ne ovat asiassa ryhtyneet.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kirsi Pimiä

Ylitarkastaja

Anni Valovirta