

Asia: VN/549/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vanhusasiavaltuutetusta

Lausunnonantajan lausunto

Voidaanko esityksellä näkemyksenne mukaan parantaa ikääntyneiden asemaa ja edistää ikääntyneiden oikeuksia?

Esityksen tavoitteena on luoda itsenäinen ja riippumaton viranomainen, joka seuraisi ikääntyneiden asemaa ja oikeuksien toteutumista laajasti kaikilla yhteiskuntasektoreilla ja toisi havaintojaan sekä ikääntyneiden näkökulmaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Nähdäkseni vanhusasiavaltuutettu voi kootusti ja laaja-alaisesti tuoda esiin ikääntyneiden asemaa ja ikääntyneiden oikeuksien toteutumista koskevia kysymyksiä sekä ikääntyneillä olevia tarpeita ja niihin vastaamista.

Esitysluonnoksen mukaan kyseessä olisi tehtäviltään ja toimivaltuuksiltaan lapsiasiavaltuutetun kaltainen viranomainen. Vanhusasiavaltuutettu ei toimisi valvontaviranomaisena, eikä vanhusasiavaltuutetulla olisi toimivaltaa ratkaista yksittäistapauksia koskevia kanteluita. Ikääntyneiden oikeuksien toteutumisen valvonta kuuluu edelleen esityksessä mainituille valvontaviranomaisille. Esitysluonnoksessa ei ole lain toimeenpanoa ja seurantaa koskevaa jaksoa. Pidän lain toimeenpanossa tärkeänä vanhusasiavaltuutetun toimivallasta ja tehtävistä tiedottamista, jotta vanhusasiavaltuutetun toiminta tulee tunnetuksi ja jotta toisaalta valvontaviranomaiselle kuuluvat kantelut ohjautuvat oikealle taholle. Luonnollisesti vanhusasiavaltuutetun

tulee siirtää kanteluna käsiteltäväksi kuuluvat asiat toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle tai eduskunnan oikeusasiamiehelle, jonka merkittävänä erikoistumistehtävänä on jatkossa ikääntyneiden oikeuksien toteutumisen laillisuusvalvonta. Vanhusasiavaltuutetun tehtävissä korostuu myös päällekkäisyyksien välttäminen ja yhteistyö ihmisoikeuskeskuksen kanssa.

Onko teillä huomioita koskien valtuutetulle säädettäviä tehtäviä?

Vanhusasiavaltuutetun tehtävistä säädettäisiin lain 3 §:ssä. Pykäläehdotuksen 1 momentin mukaan vanhusasiavaltuutetun tehtävänä on edistää ikääntyneiden oikeuksien toteutumista. Pykäläehdotuksen 2 momentissa on lueteltu tarkemmin vanhusasiavaltuutetun tehtäviä. Kyseisen säännöksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan tehtävän hoitaminen edellyttäisi lisäksi, että

valtuutettu pitäisi yhteyttä ikääntyneisiin ja ikääntyneitä edustaviin tahoihin ja välittäisi heiltä saamaansa tietoa.

Pidän perusteltuna, että edellä mainitusta vanhusasiavaltuutetun tehtävästä nimenomaisesti säädettäisiin omana kohtanaan lain 3 §:n 2 momentissa. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Vanhusasiavaltuutetun nimenomainen säännökseen kirjattu velvoite pitää yhteyttä ikääntyneisiin ja heitä edustaviin tahoihin sekä välittää heiltä saamaansa tietoa varmistaen ikääntyneiden mielipiteiden ja kokemusten kuulemista ja edistäisi heidän mahdollisuuksiaan osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon toteuttaen perustuslain 14 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle asetettua

velvoitetta. Lisäksi vanhusasiavaltuutetun yhteydenpito ikääntyneisiin ja heitä edustaviin tahoihin (esimerkiksi vanhusneuvostot) edistäisi tiedottamista muun muassa ikääntyneiden oikeuksista.

Myös ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettu laki (980/2012, vanhuspalvelulaki) sisältää ikääntyneen väestön osallistamista koskevia säännöksiä. Vanhuspalvelulain 1 §:n 2) kohdan mukaan lain tarkoituksena on muun muassa parantaa ikääntyneen väestön mahdollisuutta osallistua elinoloihinsa vaikuttavien päätösten valmisteluun ja tarvitsemiensa palvelujen kehittämiseen kunnassa. Vanhuspalvelulain 11 §:ssä säädetään vanhusneuvostosta. Pykälän mukaan kunnan vanhusneuvostosta säädetään kuntalain (410/2015) 27 §:ssä ja vanhusneuvosto on otettava mukaan vanhuspalvelulain 5 §:ssä tarkoitetun suunnitelman (suunnitelma ikääntyneen väestön tukemiseksi) valmisteluun ja 6 §:ssä tarkoitettuun arviointiin (palvelujen riittävyyden ja laadun arviointi).

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Vanhusasiavaltuutettu sijaitisi oikeusministeriön hallinnonalalla yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä. Ehdotettu hallintomalli vastaa tiedusteluvalvontavaltuutetun osalta säädettyä. Organisaatiomallilla voidaan käsitykseni mukaan turvata vanhusasiavaltuutetun itsenäinen ja riippumaton toiminta, mutta toisaalta saavuttaa hallinnollisia synergiaetuja.

Hallituksen esityksen luvussa 2.2. tuodaan asianmukaisesti esille ylimpien laillisuusvalvojen roolia ikääntyneiden oikeuksien valvonnassa ja edistämisessä. Siinä myös todetaan oikeuskanslerin suorittamista laillisuusvalvontatoimista. Selostuksessa ylimpien laillisuusvalvojen työnjaon kehittämisestä olisi oikeuskanslerin osalta perusteltua mainita, että perustuslain 108 §:n 1 momentin 1 virkkeen mukaiseen valtioneuvoston laillisuusvalvontaan kuuluu ja kuuluisi tehtäväjaon mukaan jatkossakin (1) oikeuskanslerin suorittama ennakollinen säädösvalvonta ja lisäksi (2) yleinen valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminnan laillisuusvalvonta, joissa valvotaan ja edistetään osaltaan myös ikääntyneiden oikeuksia siltä osin kuin kyse on ylimmän hallitusvallan vastuulle kuuluvista seikoista. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa korostuvat tällöin rakenteelliset, oikeuksien toteutumisen yleisiä edellytyksiä ja esteitä koskevat seikat. Asialla on sikäli merkitystä,

että vanhusasiavaltuutetun toiminnalla on tältä osin yhteyksiä myös oikeuskanslerin perustuslaissa säädettyyn valvontatehtävään ja sen painopisteisiin.

Hallituksen esityksen luonnoksen luvussa 2.4. tuodaan esille eduskunnan oikeusasiamiehen sekä Valviran ja aluehallintovirastojen havaintoja ikääntyneiden oikeuksien toteutumisen ongelmista. Kiinnitän huomiota siihen, että hallituksen esityksen luonnoksen luvussa (luonnoksen s. 13) lisäksi ikääntyneiden oikeuksien toteutumiseen yhteiskunnan ja julkisten palveluiden digitalisaation yhteydessä on kanteluratkaisujen perusteella kiinnitetty kokoavasti huomiota valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa toiminnastaan vuodelta 2018 (K 2/2019 vp, s. 92 -95). Kertomuksessa todetaan, että julkisten palveluiden ja hallinnon sekä yleensä yhteiskunnan digitalisaatio tuo käytännössä monille ikääntyneille vaikeuksia ja esimerkiksi pääsy pankkipalveluihin ja muihin yksityisiin palveluihin on digitalisaation ja automaation myötä vaikeutunut.

Merkittäväksi yhteiskunnalliseksi kysymykseksi nouseekin, miten ikääntyneiden erityiset tarpeet ja mahdollisuudet hoitaa asioitaan sekä osallistua yhteiskuntaan turvataan myös digitalisaation yhteydessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta yhtyi mietinnössään oikeuskanslerin havaintoihin ja voimakkaasti korosti niiden merkitystä sekä piti asiaa vastaisuudessaakin tärkeänä seurattavana laillisuusvalvonnassa (PeVM 16/2020 vp, s. 3). Oikeuskanslerin kertomuksessa toiminnastaan vuodelta 2019 on puolestaan kokoavasti käsitelty oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan, erityisesti kanteluiden ja laillisuusvalvontakäyntien sekä ennakkollisen säädösvalvonnan havaintoja perusoikeuksien toteuttamisessa tarvittavista resursseista sekä julkisten palveluiden ohjauksesta ja johtamisesta samoin kuin sosiaalihuollon palveluiden omavalvonnan toimivuudesta. Tarkastelussa ovat olleet juuri ikääntyneiden palvelut, joissa on palveluiden ohjauksen, yksityisiltä hankittavien palveluiden hankintojen sekä valvonnan osalta pitkälti nojaututtu luottamukseen ja

tämä on johtanut myös puutteisiin palveluiden asiakkaina olevien ikääntyneiden henkilöiden oikeuksien toteutumisessa. Sosiaalihuoltolain mukainen omavalvonta ei myöskään ole käytännössä vielä toiminut lainkaan siten kuin lakia säädettäessä on tavoiteltu, mikä yhdessä riittävän viranomaisvalvonnan

ja ohjauksen ohella tulisi ottaa huomioon myös ikääntyneiden palveluiden hoitajamitoituksen toimeenpanossa (K 12/2020 vp, s. 78-82). Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2019 onkin valvontakäyntien osalta mainittu hallituksen esityksen luonnoksen luvussa 2.2. Nykytilan arvioinnin yhteydessä voitaneen myös tuoda esille näitä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa havaittuja, ikääntyneiden oikeuksien kannalta merkittäviä erityisteemoja koskevia seikkoja.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksossa on lyhyesti todettu, että esityksen voidaan katsoa osaltaan edistävän julkisen vallan mahdollisuuksia turvata perustuslain 22 §:ssä edellytetyllä tavalla perustuslain 2 luvussa säädettyjen perusoikeuksien toteutuminen ikääntyneiden osalta. Nähdäkseni tässä voitaisiin kuvata laajemmin esityksen vaikutuksia perusoikeuksien ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumiseen.

Hallituksen esityksen luonnoksen luvussa 5.1. kuvataan vanhusasiavaltuutetun toiminnon perustamisen vaihtoehtoisia järjestämistapoja. Kiinnitän huomiota siihen, että useille, pienille erityisvaltuutetuille perustuva järjestelmä osaltaan johtaa suomalaisten perus- ja ihmisoikeustoimijoiden joukon hajanaisuuteen ja tähän liittyvien riskien vähentäminen puoltaisi sinänsä sijoittamista ihmisoikeuskeskuksen yhteyteen. Oikeuskanslerin tehtävänä ei sinänsä ole arvioida eri organisaatiovaihtoehtoja. Hallituksen esityksen mukaisessa mallissa korostuu kuitenkin tarve huolehtia riittävän tiiviistä yhteistyöstä juuri ihmisoikeuskeskuksen sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotuksella ei puututtaisi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 10 luvussa säädettyihin laillisuusvalvontatehtäviin tai toimivaltuuksiin eikä vanhusasiavaltuutetun tiedonsaantioikeus puuttuisi perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän tai sen nojalla säädettyyn henkilötietojen suojaan. Edellä esitetyillä perusteilla esitysluonnoksessa on katsottu, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotuksen säätämisyjärjestys on arvioitu asianmukaisesti.

Tolmunen Irma
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri