

Asia: VN/549/2020

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vanhusasiavaltuutetusta

Lausunnonantajan lausunto

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

Ihmisoikeuskeskus kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vanhusasiavaltuutetusta.

Ikääntyneiden oikeudet toteutuvat edelleen huonosti. Tarvitaan vielä paljon työtä, jotta ikääntyneet ihmiset ymmärretään oikeuksien haltioina ja täysivaltaisina yhteiskunnan jäseninä ja että heidät huomioidaan päätöksenteossa ja yhteiskunnallisessa toiminnassa. On kuitenkin tärkeää kohdistaa melko pienet lisäresurssit järkevällä tavalla.

Esityksessä ei ole tuotu käsityksemme mukaan esille vakuuttavia syitä sille, miksi uusi toimija olisi perustettava, eikä näyttöä siitä, mitä lisäarvoa uuden valtuutetun perustaminen toisi ikääntyneiden oikeuksien edistämiseen. Mitä sellaista uusi valtuutettu voi tuoda, mitä muut toimijat eivät jo tee, tai lisäresursseilla voisi tehdä? Erityisesti kysymyksiä herää suhteessa yhdenvertaisuusvaltuutettuun, jolla jo nyt on toimivaltuudet myös ikäsyrynnän osalta, ja Ihmisoikeuskeskukseen, jolla jo nyt on lähes kaikki suunnitellun uuden valtuutetun tehtävistä. Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan painopisteenä on ollut ikääntyvien oikeudet vuodesta 2019 eduskunnan pysyvällä lisärahoituksella.

Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kenttä on arvioitu liian pirstaleiseksi esimerkiksi useissa oikeusturvakeinoja käsittelevissä selvityksissä. Eri toimijoiden toimivaltuudet ovat epäsymmetrisiä ja käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ovat vaikeasti hahmottuvia. Vanhusasiavaltuutettu uutena pienenä toimijana ei paranna tilannetta. Samalla on muistettava, että nykyiset ikääntyneiden oikeuksia valvovat ja edistävät toimijat työskentelevät rajallisilla resursseilla, joskin niitä on kahden viimeisen vuoden aikana jonkin verran vahvistettu. Uuden toimijan sijaan parempi vaihtoehto olisi edelleen vahvistaa nykyisten toimijoiden resursseja. Tilanne erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutetun osalta käy ilmi juuri julkaistussa Aidosti yhdenvertaiset -tutkimuksessa, jossa arvioitiin uudistetun yhdenvertaisuuslain toimivuutta käytännössä.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162552>

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu mm. ikääntyneiden henkilöiden kohdalla syrjinnän uhriksi joutuneiden henkilöiden avustaminen oikeudessa, kannanotot syrjintätapauksissa, selvitysten

laatiminen, aloitteiden tekeminen ja neuvojen ja lausuntojen antaminen ja yleinen yhdenvertaisuuteen liittyvän tiedotuksen, kasvatuksen ja koulutuksen edistäminen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun keskeisimpiä toimia viime kuukausina on ikääntyneiden asioissa eduskunnan oikeusasiamiehen pyynnöstä annettu lausunto 70 vuoden ikärajan oikeudellisesta merkityksestä koronapandemiaan liittyvissä toimenpiteissä <https://syrjinta.fi/documents/25249352/42721244/YVV+lausunto-AOA-Ik%C3%A4-Koronaepidempia-030720V.pdf/5a5bc0ba-d6c8-4ee1-85ad-331beebf8510/YVV+lausunto-AOA-Ik%C3%A4-Koronaepidempia-030720V.pdf?t=1603877093622> .

Vanhusasiavaltuutettu on esityksen mukaan tarkoitus sijoittaa yhdenvertaisuusvaltuutetun yhteyteen siten, että yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto tukee valtuutettua hallinnollisesti ja esim. viestinnän tehtävissä. Tällaisessa järjestelyssä on otettava erityisesti huomioon, miten kahden viranomaisen itsenäisyydestä ja riippumattomuudesta sekä salassapitonäkökohdista ja tehtävien yhteensovittamisesta voidaan huolehtia riittäväällä tavalla. Miten varmistetaan kahden eri toimijan toimivaltuuksien selkeys toimistossa, jossa jo nyt toisella on toimivaltuudet ikäsyrjinnän osalta?

Ihmisoikeuskeskus on jo aiemmin tuonut esille, että perus- ja ihmisoikeustoimijakenttää on selkeytettävä ja jo olemassa olevia toimijoita vahvistettava. Toimivaltuuksien on oltava selkeät ja helposti ymmärrettävät oikeussuojaa tarvitsevalle. Uusia toimintoja on sijoitettava niin, ettei kokonaisuus heikkene ja pirstaloitu entisestään ja ettei luoda päällekkäisiä tehtäviä. Nämä edellytykset eivät tässä esityksessä toteudu.

Valmistelussa on sen alkuvaiheessa pohdittu muitakin vaihtoehtoja kuin erillinen vanhusasiavaltuutettu. Olisi mielestämme tarpeen edelleen arvioida huolella, miten saadaan suurin lisäarvo melko pienestä lisäresurssista. Onko vanhusasiavaltuutetun symbolinen arvo niin suuri, että uusi toimija on sen vuoksi tarpeen? On selvää, että vanhusasiavaltuutettu mielletään laajalti ratkaisuksi ikääntyneiden ongelmiin. Vai olisiko mahdollista saada parempi ja loogisempi lopputulos vahvistamalla jo olemassa olevia toimijoita, joilla on jo täydet toimivaltuudet ja toimintakyky sekä toimivat rakenteet ja verkostot. Mikäli perustetaan uusi valtuutettu yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteyteen, millä perusteellaan se, että muilla ryhmillä, kuten vammaisilla henkilöillä, ei ole omaa valtuutettua?

Viranomaiskenttää kuvattaessa on esityksessä jäänyt huomioimatta, että Ihmisoikeuskeskus muodostaa yhdessä ihmisoikeusvaltuuskuntansa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa kansallisen ihmisoikeusinstituution, jolla on YK:n Pariisin periaatteiden mukainen laissa säädetty tehtävä edistää perus- ja ihmisoikeuksia kansallisesti. Instituution kokoonpano ja sen virallinen ja riippumaton asema, sekä laajat toimivaltuudet ja verkostot tuovat merkittävää synergiaetua ja vaikuttavuutta Ihmisoikeuskeskuksen ikääntyvien oikeuksien edistämisen- ja seurantatyölle. Vankan lakisääteisen kotimaan toiminnan lisäksi Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio ja etenkin Ihmisoikeuskeskus sen edustajana ovat tiiviisti mukana kansainvälisessä toiminnassa ja erityisesti ihmisoikeusinstituutioiden verkostoissa. Sekä instituutioiden eurooppalainen verkosto ENNHRI ja kansainvälinen verkosto GANHRI toimivat aktiivisesti ikääntyneiden oikeuksien edistämiseksi sekä omissa työryhmissään että kansainvälisillä areenoilla.

On myös tärkeää huomioida tässä yhteydessä, että Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostaa YK:n vammaisyleissopimuksen edellyttämän kansallisen rakenteen. Samaa mallia voitaisiin soveltaa ikääntyvien oikeuksien valvonnassa, seurannassa ja edistämiseksi siten, että Ihmisoikeuskeskuksen resursseja ikääntyneiden asioissa vahvistettaisiin. Ihmisoikeuskeskus ja eduskunnan oikeusasiamies tekevät jo nyt erittäin tiivistä yhteistyötä ikääntyneiden asioissa. Lisäresursseja tarvittaisiin noin 2-3 henkilötyövuotta ennen kaikkea viestintään ja tutkimukseen.

Laajempaa edustavuutta ja osallisuutta toimintaan saataisiin ihmisoikeusvaltuuskunnan kautta, jossa jo nyt on Suomen vanhustutkimus ja järjestöt vankasti edustettuna ikääntyvien oikeuksien jaostossa.

Lisäksi olisi syytä lisätä resursseja yhdenvertaisuusvaltuutetulle ikäsyrrjintään liittyvään työhön, joka jo nyt kuuluu valtuutetun tehtäviin.

Tällä hetkellä lausunnolla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta esitetään, että eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettäisiin vanhusten ja vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen valvonta. Tältäkin kannalta olisi perusteltua keskittää ikääntyneiden oikeuksia koskeva työ kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle.

Onko teillä huomioita koskien valtuutetulle säädettäviä tehtäviä?

Valtuutetulle osoitetut tehtävät ovat lähes täysin samanlaiset kuin Ihmisoikeuskeskukselle lailla määrätyt tehtävät:

Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa vanhusasiavaltuutetun tehtävistä todetaan seuraavaa:

Vanhusasiavaltuutetun tehtävänä olisi seurata ja arvioida ikääntyneiden asemaa ja oikeuksien toteutumista ja seurata lainsäädäntöä ja yhteiskunnallista päätöksentekoa sekä arvioida niiden vaikutuksia ikääntyneisiin. Vanhusasiavaltuutetulla ei olisi toimivaltaa ratkaista yksittäistapauksia koskevia kanteluita. Se voisi aloittein ja lausunoin kehittää yhteiskunnallista päätöksentekoa ikääntyneitä koskevissa asioissa ja edistää ikääntyneiden oikeuksien toteutumista yhteiskunnassa. Vanhusasiavaltuutettu voisi laatia ja teettää selvityksiä sekä julkaista raportteja, edistää tiedotusta ja välittää ikääntyneitä koskevaa tietoa. Lisäksi valtuutettu edistäisi yhteistyötä ikääntyneiden asioita käsittelevien sekä ikääntyneitä edustavien toimijoiden välillä. Tarkoitus olisi kuitenkin hyödyntää ensisijaisesti jo olemassa olevia yhteistyömuotoja eikä luoda niiden kanssa päällekkäisiä järjestelyjä.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamiseksi (HE 205/2010 vp) todetaan pykälän 19 d yksityiskohtaisissa perusteluissa Ihmisoikeuskeskuksen tehtävistä mm. seuraavaa:

Ihmisoikeuskeskuksen tehtäväksi ehdotetaan säädettäväksi perus- ja ihmisoikeuksia koskevan tiedotuksen, kasvatuksen, koulutuksen ja tutkimuksen sekä näihin liittyvän yhteistyön edistäminen. Tarvittaessa Ihmisoikeuskeskus osallistuisi kohdassa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseen. Ihmisoikeuskeskuksen olisi kuitenkin luontevaa huolehtia tehtävistä hyödyntämällä jo olemassa olevia kansalaisyhteiskunnan sekä yliopistollista perus- ja ihmisoikeustutkimusta harjoittavia toimijoita alihankkijoina. Ihmisoikeuskeskus voisi myös esimerkiksi luoda ja ylläpitää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tietopankkia. Ihmisoikeuskeskus laatisi selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä olisi tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Ihmisoikeuskeskus voisi kiinnittää eduskunnan ja hallituksen sekä kuntien tai muiden julkista tehtävää hoitavien taikka yksityistenkin tahojen huomiota yleiseen ongelmaan tai yksittäiseen, esimerkiksi tiettyä väestöryhmää koskevaan asiaan, joka liittyy perus- ja ihmisoikeuksiin. Ihmisoikeuskeskus voisi myös oma-aloitteisesti tai pyydettyä esittää kantansa hallitukselle tai eduskunnalle esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisistä lainsäädäntöehdotuksista. Ihmisoikeuskeskus osallistuisi myös perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Lisäksi Ihmisoikeuskeskukselle kuuluisi erityisesti kansainvälisten

ihmisoikeussopimusten noudattamisen, kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevien suositusten ja päätelmien toimeenpanon sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon riippumaton seuranta.

Ihmisoikeuskeskuksen mandaatti on yleinen ja koskee kaikkia perus- ja ihmisoikeuksia ja kaikkia väestöryhmiä. Vammaisten oikeuksien seuranta ja edistäminen on ollut jo vuodesta 2016 sen erityistehtävä yhdessä oikeusasiamiehen kanssa. Sen lisäksi Ihmisoikeuskeskus sai vuonna 2018 yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa lisärahoitusta ikääntyvien oikeuksien edistämiseen ja valvontaan. Lisärahoituksella saatiin yhteensä viisi ikääntyvien oikeuksiin keskittyvää virkamiestä, joista kaksi Ihmisoikeuskeskukselle ja kolme eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tehtävä aloitettiin vuoden 2019 keväällä rekrytoimalla Ihmisoikeuskeskukselle kaksi asiantuntijaa.

Kuluneen puolentoista vuoden aikana Ihmisoikeuskeskuksen ikääntyneiden oikeuksia koskeva työ on vakiintunut, ja Ihmisoikeuskeskus on laajalti verkostoitunut ikääntyneiden oikeuksien parissa toimivien eri tahojen kanssa.

Ihmisoikeuskeskus on antanut lausuntoja, tehnyt ja teettänyt selvityksiä, kirjoittanut raportteja, luonut ja ollut mukana luomassa yhteistyöelimiä, tiedottanut ikääntyneiden oikeuksista ja tukenut tutkimustyötä sekä seurannut ikääntyneiden oikeuksien toteutumista Suomessa, osallistunut kansainväliseen ja kotimaan keskusteluun ja yhteistyöhön ja tehnyt työtä ikääntyneiden henkilöiden sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien edistämiseksi. Uusimpia Ihmisoikeuskeskuksen hankkeita ikääntyneiden oikeuksien edistämiseksi ovat hanke ikääntyneiden henkilöiden itsemääräämisoikeuden edistämiseksi ympärivuorokautisissa palveluissa (<https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/vanhusten-oikeudet/?x7912750=9681540>) ja hanke vanhusneuvostojen tilanteen ja vaikutusmahdollisuuksien selvittämiseksi (<https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/vanhusten-oikeudet/?x7912750=9690223>). Lisäksi Ihmisoikeuskeskus on aloittamassa vuoden 2021 alusta yhteistyössä Helsingin yliopiston, Itä-Suomen yliopiston ja Tampereen yliopiston kanssa merkittävää tutkimushanketta ikääntyneiden oikeusongelmien ja oikeudensaantimahdollisuuksien selvittämiseksi.

Esitysluonnoksessa on käytetty esikuvana lapsiasiavaltuutetun toimenkuvaa. On kuitenkin syytä muistaa, että lapsiasiavaltuutettu perustettiin ennen kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamista, eikä silloin ollut olemassa perus- ja ihmisoikeustoimijaa, joka seuraisi kaikkien väestöryhmien oikeuksien toteutumista. Lisäksi lapsiasiavaltuutetun toimiston tehtävät liittyvät kiinteästi YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. Vastaavaa sopimusta ei ole vanhuksien oikeuksista.

Esityksessä olisi pitänyt selkeästi analysoida, miten vanhusasiavaltuutetun toiminta on tarkoitus sovittaa yhteen Ihmisoikeuskeskuksen ikääntyneiden henkilöiden oikeuksia koskevan toiminnan ja rakenteiden kanssa.

Esityksen mukaan vanhusasiavaltuutettu ei keskittyisi toiminnassaan tietyn lain noudattamisen tai kansainvälisessä sopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumisen seurantaan, vaan se arvioisi ja edistäisi ikääntyneiden oikeuksien toteutumista laajasti.

Ihmisoikeuskeskuksen kokemus on osoittanut, että laajamittainen oikeuksien toteutumisen seuranta edellyttää syvällistä käsitystä ja tietoa ikääntyneitä koskevan lainsäädännön lisäksi yleisistä yhteiskunnan rakenteista, perus- ja ihmisoikeuksista ja niihin liittyvistä mekanismeista, erityislainsäädännöstä ja oikeuksien käytännön toteutumisesta ja oikeussuojan keinoista. Seuranta edellyttää ihmisoikeustutkimusmetodien hallintaa ja se toteutuu parhaiten kontekstissa, jossa muutoinkin seurataan oikeuksien toteutumista.

On huomattava, että oikeuksien seuranta on Ihmisoikeuskeskuksen keskeinen lakisäättäinen tehtävä (HE 205/2010: ”Tavoitteena on luoda sateenvarjonomainen instituutorakenne, jolla olisi synergiavaikutuksia nykyisiin perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin sekä perus- ja ihmisoikeustyöhön. Kyseessä olisi kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen ja muiden perus- ja ihmisoikeustoimijoiden toimintaa täydentävä toimielin, joka osaltaan turvaisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista seuraamalla ja arvioimalla, tarvittaessa myös kriittisesti edellä mainittujen tahojen ja julkisen vallan toimintaa.”). Ihmisoikeuskeskus seuraa ja kehittää aktiivisesti myös ikääntyneiden oikeuksien toteutumista osana tutkimustoimintaansa ja omaa riippumatonta seurantajärjestelmäänsä.

Esitysluonnoksessa on jätetty huomiotta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vanhuspalvelulain toteutumista seuraava Vanhuspalvelujen tila -tutkimus. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos kerää säännöllisesti ja vertailukelpoisesti Manner-Suomessa tietoa ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoituksesta, kotihoidon riittävydestä, johtamisesta ja toimintatavoista vanhuspalvelujen toimintayksiköistä sekä vanhuspalvelujen järjestämisestä. Yhteistyökumppaneina seurannassa ovat aluehallintovirastot, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV), Kuntaliitto, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja sosiaali- ja terveysministeriö.

Valtuutetun tehtäviä määriteltäessä on syytä ottaa huomioon kaikki jo olemassa olevat seurantatehtävät ja käynnissä oleva perus- ja ihmisoikeuksien seurannan kehittämistyö. Tarvetta perustaa uusi toimija ei voida perustella ainakaan seurannan tarpeella. Sitä ei myöskään voida helposti perustella vain tarpeella luoda uusi yhteiskunnallinen toimija ja keskustelija. Vanhustutkimus ja vanhusalan järjestöt ovat ansiokkaasti pitäneet yllä keskustelua vanhusten tilanteesta jo nyt. Erityisesti vanhusalan tutkijat ovat aktiivisesti tuoneet tutkittua tietoa mukaan ikääntyneitä koskevaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Ihmisoikeuskeskus ja eduskunnan oikeusasiamies osallistuvat keskusteluun omista lähtökohdistaan ja toiminnassaan saamansa tiedon pohjalta.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Esitysluonnoksen osiossa ”Kansainväliset ja alueelliset ihmisoikeusveloitteet ja -sitoumukset sekä ihmisoikeusmekanismit” ei mainita mahdollista tulevaa ikääntyneiden oikeuksien kansainvälistä sopimusta. Virallista valmistelua hallitusten välillä asiassa ei ole käynnistetty, mutta sitä koskevia keskusteluja käydään kansainvälisillä areenoilla tällä hetkellä hyvinkin aktiivisesti.
<https://social.un.org/ageing-working-group/>

Myös Eurooppa-neuvoston uudet päätelmät ikääntyneiden henkilöiden ihmisoikeuksista, osallistumisesta ja hyvinvoinnista digitalisaation ajalla (Human Rights, Participation and Well-Being of Older Persons in the Era of Digitalisation Council Conclusions (9 October)) olisi ollut hyvä nostaa esille. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11717-2020-REV-2/en/pdf>

Esitysluonnoksessa painotetaan yhteydenpitoa ikääntyneiden henkilöiden kanssa. Luonnoksessa ei kuitenkaan tuoda esille, mitä tämä konkreettisesti tarkoittaa. Esimerkiksi kunnallisten tai maakunnallisten vanhusneuvostojen äänen kuuluminen olisi tärkeää, mutta se ei nyt luonnoksesta näy.

Ahola Sanna
Ihmisoikeuskeskus