EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Tulevaisuusvaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

4.10.2023

EOAK/6297/2023

Viite: Ikääntyneiden oikeudet K 11/2023 vp, kertomus vuodelta 2022

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen vuoden 2022 toiminnastaan eduskunnalle antaman kertomuksen käsittelyn yhteydessä oikeusasiamieheltä kirjallista lausuntoa siitä, miten ikääntyneiden osallistuminen, osallistaminen ja huomioiminen heitä koskevassa päätöksenteossa toteutuu.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välisen työnjaon mukaan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin ratkaisee asiat, jotka koskevat vanhusten oikeuksia.

Valiokunta on pyytänyt vastauksia erityisesti seuraaviin kysymyksiin.

> Näkeekö oikeusasiamies ongelmaa siinä, että joissakin kyselytutkimuksissa suljetaan osa aikuisväestöstä kohderyhmän ulkopuolelle ikääntymisen vuoksi, vaikka tavoitteena on erityisesti selvittää koko aikuisväestön näkemyksiä?
>
> Olisiko julkisyhteisöjen (kunnat, hyvinvointialueet jne.) jo lainsäädännön pohjalta pakko huomioida myös ikääntyneemmät kansalaiset, jotka ovat edelleen oikeustoimikelpoisia?
>
> Onko olemassa jotain hyväksyttävää ikärajaa, jota vanhemmat voidaan kyselyissä sivuuttaa kokonaan?
>
> Mitä normipohjaa mahdollisesti löytyy sen puolesta, että myös ikääntyneet tulee huomioida (esim. yhdenvertaisuuslaki, kuntalaki, perustuslaki jne.). Mielellään tarkat lainaukset laeista pykäläkohdat lueteltuna.

Onko ikääntyneiden jättäminen kyselyiden ulkopuolelle perusteltua vain sen vuoksi, että digitaalisten kyselyiden sijasta voidaan joutua käyttämään kalliimpia tiedonkeruumenetelmiä? (haastattelut, soitot, paperikaavakkeet jne.)

Monissa dokumenteissa ja strategioissa yms. puhutaan tiedolla johtamisesta. Onko kuitenkin vaarana, että päätöksenteon perusteena oleva tieto on vinoutunutta tai jopa tarkoituksellisesti vinoutunutta, kun ikäihmiset syrjäytetään?

Yksityisissä mielipidetiedusteluissa esim. markkinointitarkoitukseen voidaan sallia julkisyhteisöihin verrattuna suurempia vapauksia myös ikäasiassa – vain onko näin?

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Oikeusasiamiehen tehtävä ja toimivalta

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että jokainen, joka hoitaa julkista tehtävää, noudattaa lakia ja täyttää velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen toimivallan kannalta keskeinen säännös on perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Mikäli yksityinen taho ei hoida julkista tehtävää, ei kyseisen tahon toiminta kuulu oikeusasiamiehen toimivallan piiriin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen erityisenä tehtävänä on yhdessä ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan kanssa edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD) mukaisesti. Yleissopimusta sovelletaan myös esimerkiksi muistisairaisiin henkilöihin.

Tässä lausunnossani vastaan esitettyihin kysymyksiin siltä osin kuin kyse on viranomaisten tai virkamiesten toiminnasta tai muusta julkisen tehtävän hoitamisesta.

Lainsäädäntöä

Suomen valtiojärjestyksen perusteet

Suomen valtiojärjestyksen perusteista säädetään perustuslain ensimmäisissä pykälissä. Perustuslain 1 §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 2 §:ssä säädetään kansanvaltaisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta. Säännöksen toisen momentin mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Osallistumisoikeudesta säädetään lisäksi perustuslain 20 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto

Euroopan ihmisoikeussopimuksen, (SopS 19/1990) 14 artiklan mukaan yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Syrjintäkieltoa sovelletaan myös kansalliseen lainsäädäntöön perustuviin oikeuksiin sopimuksen 12. lisäpöytäkirjan nojalla, jossa taataan ”laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen”.

YK:n vammaissopimuksen 5 artikla edellyttää, että sopimuspuolet kieltävät kaiken syrjinnän vammaisuuden perusteella ja sopimuksen 29 artiklassa taataan vammaisille henkilöille yhdenvertaiset oikeudet osallistua poliittiseen ja julkiseen elämään.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen on vakiintuneesti tulkittu sisältyvän muun muassa mielivallan kiellon.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa (1 §).

Viranomaisen velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta säädetään lain 5 §:ssä. Viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

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. Yhdenvertaisuuslain hallituksen esityksen mukaan epäsuotuisalla kohtelulla viitattaisiin sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai

laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi siten olla esimerkiksi rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietylle henkilölle tai henkilöryhmälle samoin kuin esimerkiksi jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta (HE 19/2104 vp, s. 70).

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Hallituksen esitystä koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 31/2014 vp) mukaan erilaista kohtelua koskevaa poikkeamisvaltuutta koskevalta lailta vaaditaan perustuslakivaliokunnan aiemman, nimenomaisesti yhdenvertaisuussääntelyä koskevan lausunnon mukaan riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (ks. PeVL 10/2003 vp).

Tietojen kerääminen palvelujen toteuttamiseksi

Palvelujen laadun ja riittävyyden arvioimiseksi hyvinvointialueen on kerättävä säännöllisesti palautetta palveluja käyttäviltä, heidän omaisiltaan ja läheisiltään sekä hyvinvointialueen henkilöstöltä. Lisäksi hyvinvointialueen on koottava tiedot palveluihin käytetyistä taloudellisista voimavaroista sekä henkilöstön määrästä ja koulutuksesta. Arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon sosiaaliasiamiehen vuosittaisessa selvityksessä esitetyt havainnot. (Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 980/2012, vanhuspalvelulaki, 6 §:n 2 momentti).

Vanhuspalvelulain 5 §:n 1 momentin mukaan kunnan on laadittava suunnitelma toimenpiteistään ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi osana sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, järjestämislaki) 6 §:n 3 momentissa tarkoitettua hyvinvointikertomusta ja -suunnitelmaa.

Vanhuspalvelulain 6 §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään, hyvinvointialueen on vuosittain arvioitava iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien sosiaalipalvelujen riittävyyttä ja laatua alueellaan.

Hyvinvointialueen on seurattava asukkaittensa elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin (järjestämislaki 7 §:n 3 momentti). Vastaava velvollisuus on myös kunnalla (järjestämislaki 6 §:n 3 momentti).

Hyvinvointialueen on huolehdittava myös rakenteellisesta sosiaalityöstä. Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 7 §:n 1 momentin mukaan rakenteellisella sosiaalityöllä on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittymisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Vastaavasti hyvinvointialueen tulee edistää asukkaiden mielenterveyttä sekä ehkäisevää päihdetyötä (sosiaalihuoltolaki 7 b §).

Hyvinvointialueen tulee myös edistää ja seurata erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvointia (sosiaalihuoltolaki 8 §).

Järjestämislain 29 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä väestöryhmittäin, järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetta, saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta ja yhdenvertaisuutta, asiakkaiden palvelujen yhteensovittamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia ja tuottavuutta. Hyvinvointialueen on verrattava tätä tietoa vastaavaan muita hyvinvointialueita koskevaan tietoon. Hyvinvointialueen on hyödynnettävä edellä mainittua tietoa järjestämisvastuullaan olevan sosiaali- ja terveydenhuollon tietojohtamisessa toiminnan, tuotannon ja talouden ohjauksen, johtamisen ja päätöksenteon tukena.

Vanhuspalvelulain 4 §:n 1 momentin mukaan kunnan yhteistyövelvoitteista ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 6 §:n 4 momentissa.

Vanhuspalvelulain 4 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen 1 momentissa tarkoitetuista yhteistyövelvoitteista säädetään 1 momentissa mainitun lain 7 §:n 4 momentissa.

Järjestämislain 7 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen on strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiselle tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Sen on otettava päätöksenteossaan huomioon päätöstensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin.

Kuntalain (410/2015) 22 §:n säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esille eri asukasryhmien huomioiminen monipuolisilla osallistumismahdollisuuksilla.

Pykälän mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

1) järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja;

2) selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa;

3) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;

4) järjestämällä mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun;

5) suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa;

6) tukemalla asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Vastaava säännös on hyvinvointialuelain (laki hyvinvointialueesta, 611/2021) 29 §:ssä.

Kuntalain 27 §:ssä säädetään vanhusneuvostosta. Pykälän mukaan ikääntyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi kunnanhallituksen on asetettava vanhusneuvosto ja huolehdittava sen toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvosto voi olla useamman kunnan yhteinen.

Vanhusneuvostolle on annettava mahdollisuus vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta.

Vastaava säännös on myös hyvinvointialuelain 32 §:ssä.

Vastaukset kysymyksiin

Edellä esitetyn perusteella totean, että valtiosääntömme lähtökohtana on yhteiskuntamme oikeudenmukaisuus ja jokaisen oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Osallistumisoikeutta on täsmennetty lainsäädännössämme, joka sisältää useita velvollisuuksia selvittää väestön tai palvelujen käyttäjien näkemyksiä. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ja syrjinnän kiellosta seuraa, että ikääntyneet henkilöt voidaan rajata selvittämisen ulkopuolelle vain, jos siitä on säädetty lailla. Tällaisen lain säätämisen edellytyksenä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön perusteella se, että tietyn ikäisten henkilöiden erilaiselle kohtelulle olisi osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä peruste.

Tiedossani ei ole lainsäädäntöä, jonka perusteella olisi hyväksyttävää rajata ikääntyneitä henkilöitä selvittämisen ja vaikuttamisen ulkopuolelle.

Lainsäädännössä kuntia ja hyvinvointialueita on monen eri oikeusnormin perusteella velvoitettu ottamaan huomioon ikääntyneiden henkilöiden näkemyksiä ja edistämään osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Henkilön ikää tai oikeustoimikelpoisuutta ei ole laissa määritetty seikaksi, jonka perusteella henkilön näkemystä ei tulisi ottaa huomioon. Korostan, että esimerkiksi henkilö, joka ei kykene hoitamaan taloudellisia asioitaan saattaa kyetä ilmaisemaan mielipiteensä siitä, minkälaisia palveluja hän pitää itselleen ja muille vanhuksille hyvinä.

Koska digitaalisiin kyselyihin vastaaminen ei kaikilta ikääntyneiltä henkilöiltä onnistu, on heille tarjottava esimerkiksi valiokunnan kysymyksessä mainittuja vaihtoehtoisia tapoja ilmaista mielipiteensä.

Tiedonkeruumenetelmien kalleus ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävä peruste jättää kartoittamatta ikääntyneiden henkilöiden näkemyksiä. Lähtökohtana tulee olla sellaisten menetelmien käyttäminen, jotka ovat kulloisellekin kohderyhmälle ymmärrettäviä ja helposti saavutettavia.

Lainsäädännössä määritelty velvoite tietojen keräämiseen esimerkiksi riittävien palvelujen tuottamista varten sisältää tavoitteen tiedolla johtamisesta. Näkemykseni mukaan tiedolla johtaminen perustuu siihen, että on oltava käytettävissä riittävästi tietoa päätöksentekoa varten. Ellei laissa nimenomaisesti ole toisin säädetty, on tiedon keräämisessä noudatettava yhdenvertaista kohtelua ja ikään perustuvan syrjinnän kieltoa.

Pidän myös erittäin tärkeänä sitä, että esimerkiksi ympäristöperusoikeuden toteuttamiseksi kaavoitukseen tai liikennesuunnitteluun liittyvissä asioissa huolehditaan myös ikääntyneen väestön osallistumisoikeuksien toteutumisesta digipalveluiden rinnalla ikääntyneille sopivilla tavoilla. Näissä prosesseissa tehtävillä ratkaisuilla on merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi elinympäristön esteettömyyden, turvallisuuden, ulkoilumahdollisuuksien ja itsenäisen asumisen sekä muiden elämän perusasioiden toteutumisessa.

Totean lopuksi, että yksityisten toimijoiden harjoittama tiedon kerääminen ja mielipiteiden kartoittaminen voi tulla arvioitavaksi yhdenvertaisuuslainsäädännön perusteella. Yhdenvertaisuuslainsäädännön tulkinta ja valvonta yksityisten tahojen toiminnassa kuuluu ensisijaisesti yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Lotta Hämeen-Anttila

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.