Asiantuntijalausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle koskien kertomusasiaa K 3/2024 vp (Vanhusasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2024)

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa vanhusasiavaltuutetun eduskunnalle vuonna 2024 antamasta kertomuksesta. Valiokunta käsittelee kertomusta oman toimialansa osalta ja antaa siitä lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Lausuntonani esitän kunnioittaen seuraavaa:

Vanhusten oikeuksien toteutumisen seuranta- ja valvontatehtäviin liittyvät toimivaltakysymykset

Vanhusasiavaltuutetusta annetun lain (753/2021) 1 §:n mukaan valtuutetun tehtävänä on ikääntyneiden aseman parantaminen ja oikeuksien edistäminen. Tehtävistä on säädetty tarkemmin lain 3 §:ssä. Lain 5.2 §:n mukaan vanhusasiavaltuutettu antaa lisäksi eduskunnalle kerran neljässä vuodessa kertomuksen ikääntyneiden asemasta ja oikeuksien toteutumisesta.

Vanhusasiavaltuutetusta annetussa laissa ei ole määritelty, mitä ikääntyneillä tarkoitetaan, eikä vanhusasiavaltuutetun toimintaa ole siten rajattu mihinkään tiettyyn ikäryhmään. Valtuutetun kotisivujen mukaan ”ikääntyneiden oikeuksissa suuntaa antavana iän rajauksena voidaan kuitenkin pitää vanhuspalvelulain tavoin vanhuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä olevia henkilöitä.”[1]

Vanhusasiavaltuutettu ei ole ainoa viranomainen, jonka tehtäviin kuuluu ikääntyneiden oikeuksien toteutumisen seuraaminen. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies valvoo yleisen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontatehtävän yhteydessä myös vanhusten oikeuksien toteutumista. Vanhusten oikeuksien toteutumisen valvonta on yksi oikeusasiamiehen erityisistä tehtäväalueista ja se kohdistuu kaikille hallinnonaloille.[2] ”Oikeusasiamiehellä on myös kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvia erityistehtäviä, jotka tukevat vanhusten oikeuksien valvontaa ja edistämistä. Oikeusasiamies valvoo YK:n yleissopimuksen mukaisena kansallisena valvontaelimenä esimerkiksi muistisairaiden vanhusten oloja ja kohtelua.”[3] Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosittain

[1] https://vanhusasia.fi/vanhusasiavaltuutetun-tehtavat (vierailtu 10.9.2024)
[2] Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2023, s. 231.
[3] https://www.oikeusasiamies.fi/vanhusten-oikeudet (vierailtu 10.9.2024)

eduskunnalle antamassa kertomuksessa käsitelläänkin vakiintuneesti erikseen vanhuksien oikeuksia erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo vanhusten yhdenvertaista kohtelua yhteiskunnassa osana yleistä yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvontatehtävää, sillä ikä on yksi kielletyistä syrjintäperusteista. Ikäsyrjintä ei kuitenkaan näytä olleen yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatyön keskiössä. Esimerkiksi eduskunnalle vuonna 2022 annetussa yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa (K 7/2022 vp) on käsitelty lähinnä vammaisiin henkilöihin, kansallisiin vähemmistöihin (saamelaiset ja romanit) ja ulkomaalaisiin kohdistuvaa syrjintää.

Koska ikääntyneiden oikeuksien toteutumisen seuraaminen ja valvonta on usean eri viranomaisen tehtävänä, voidaan kysyä: 1) missä määrin tehtävien hoidossa esiintyy päällekkäisyyttä, ja 2) onko toisaalta katvealueita, joihin yksikään viranomaisista ei näytä kiinnittävän toiminnassaan ja kertomuksissaan huomiota. Käsittelen näitä kysymyksiä lausuntopyynnön kohteena olevan vanhusasiavaltuutetun kertomuksen näkökulmasta. Lisäksi on pidettävä mielessä, että viranomaisten seuranta- ja valvontatehtävien luonne poikkeaa toisistaan. Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on nimenomaan laillisuusvalvonta, joka perustuu yksittäistapauksia koskeviin kanteluihin ja tarkastuskäynteihin. Vanhusasiavaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on sen sijaan vanhusten oikeuksien edistäminen ja oikeuksien toteutumisen seuraaminen yleisellä tasolla; yhdenvertaisuusvaltuutettu voi kuitenkin myös avustaa syrjinnän uhreiksi joutuneita ja edesauttaa sovinnon tekemistä syrjintäasioissa. Viranomaisten erilainen toimivalta heijastuu myös niiden eduskunnalle antamien kertomusten sisältöön.

Vanhusasiavaltuutetun kertomuksessa käsitellään kuutta temaattista kokonaisuutta: ikääntyneet ja digitalisaatio, ikääntyneet ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, ikääntyneet ja toimeentuloturva, ikääntyneiden asuminen ja liikkuminen, ikääntyneet ja oikeusturva, sekä ikääntyneet ja vaikuttamismahdollisuudet yhteiskunnassa. Näkemykseni mukaan kaikkien kokonaisuuksien käsittely on perusteltua, kun otetaan huomioon käsittelyn luonne ja laajuus. Mitä tulee esimerkiksi vanhukset ja digitalisaatio -teemaan, ei tämä teema ole noussut esille oikeusasiamiehen tai yhdenvertaisuusvaltuutetun eduskunnalle antamissa kertomuksissa. Tämän vuoksi teeman käsittely vanhuusasiavaltuutetun kertomuksessa on perusteltua. Vanhusasiavaltuutetun kertomuksessa on käsitelty niin ikään vanhusten pääsyä sote-palveluihin ja palveluiden riittävyyttä, jotka teemat nousevat esille myös eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa. Oikeusasiamiehen kertomuksissa tätä teemaa käsitellään yksittäisten kanteluiden ja tarkastuskäyntien valossa, kun taas vanhusasiamiehen kertomuksessa sitä käsitellään ensisijaisesti yleisellä tasolla tutkimuskirjallisuuden

avulla. Tämänkin teeman käsittely vanhuusasiavaltuutetun kertomuksessa on siksi perusteltua, eikä varsinaista päällekkäisyyttä ole.[4]

Mitä tulee vanhusasiavaltuutetun, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusten välisiin mahdollisiin katvealueisiin, niin ainakin yksi ikääntyneiden oikeuksiin liittyvä teema näyttää jääneen kaikkien viranomaisten kertomuksissa vähälle huomiolle. Kyse on ikääntyneiden asemasta työelämässä, joka teemana on erityisen relevantti työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan toimialan kannalta. On kuitenkin ymmärrettävää, ettei teemaa käsitellä vanhusasiavaltuutetun kertomuksessa, koska valtuutettu keskittyy edellä kerrotun mukaisesti ikääntyneiden oikeuksien toteutumisen edistämisessä ja seurannassa vanhuuseläkeiässä olevien henkilöiden osalta. Tulisiko vanhusasiavaltuutetun jatkossa käsitellä ikääntyneiden asemaa ja oikeuksia myös työelämässä? Tämä ei liene tarpeellista, sillä 1.6.2023 alkaen yhdenvertaisuusvaltuutetulle annettiin toimivalta valvoa myös työelämän syrjintäasioita (L 20.12.2022/1992). Yhdenvertaisuusvaltuutetun saamat ikäsyrjintään työelämässä liittyneet yhteydenotot ovat lisääntyneet lainmuutoksen myötä.[5] Lienee perusteltua, että jatkossakaan vanhusasiavaltuutettu ei käsittele omissa kertomuksissaan ikääntyneiden asemaa työelämässä, vaan jättää sen yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi.

Sisällöllisiä huomioita vanhusasiavaltuutetun kertomuksesta

Vanhusasiavaltuutetun eduskunnalle antamassa kertomuksessa käsitellään siis kuutta laajempaa ikääntyneiden yhteiskunnalliseen asemaan ja oikeuksien toteutumiseen liittyvää teemaa. Kuten sanottu, kaikkien teemojen käsittely on perusteltua. Kertomuksessa kuvataan teemoihin liittyviä epäkohtia muun muassa tutkimuskirjallisuuden perusteella, mikä on perusteltua ottaen huomioon, ettei vanhusasiavaltuutetulla ole toimivaltaa käsitellä yksittäisiä kanteluita. Kertomuksessa myös esitetään konkreettisia toimintasuosituksia ja lainmuutosehdotuksia ikääntyneiden yhteiskunnallisen aseman parantamiseksi. En ota kantaa yksittäisiin lainsäädäntömuutosehdotuksiin, mutta totean yleisellä tasolla, että ne vaikuttavat perustelluilta sekä selvitys- ja/tai toteuttamiskelpoisilta.

Vanhusasiavaltuutettu toteuttaa lakisääteisiä tehtäviään usein eri keinoin. Valtuutettu saa runsaasti suoria kansalaisyhteydenottoja iäkkäiltä henkilöiltä ja heidän omaisiltaan. Valtuutettu käy myös puhumassa eri tilaisuuksissa ja esiintyy mediassa. Vaikka vanhusasiavaltuutettu on avannut

[4] Sote-palveluihin liittyviä kysymyksiä (itsemääräämisoikeus, yhdenvertaisuus) on tarkasteltu vanhusasiavaltuutetun kertomuksessa myös oikeusturvateeman yhteydessä (alaluvut 6.3 ja 6.4).
[5] Yhdenvertaisuusvaltuuten vuosikertomus 2023, s. 30.

yhteydenottojen, yhteistyötapaamisten ja vierailujen lukumääriä toimintakertomuksessaan valtioneuvostolle vuonna 2022, mielestäni olisi hyvä, että vastaavia tietoja sisällytettäisiin ainakin jossakin määrin myös eduskunnalle neljän vuoden välein annettavaan kertomukseen. Osa ikääntyneiden oikeuksien toteutumiseen liittyvistä epäkohdista lienee tullut valtuutetun tietoon myös valtuutetun oman toiminnan kautta. Vanhusasiavaltuutetun on perusteltua avata toimintaansa myös eduskunnalle antamassaan kertomuksessa.

Kuten edellä totesin, työelämän ikäsyrjintä on teema, joka asettuu luontevasti yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatoimialan alle. Sen sijaan iäkkäiden mahdollisuudet jatkaa työelämässä vanhuuseläkeiän saavuttamisen jälkeen on asia, jonka seuraaminen ja edistäminen kuuluvat ehkä tiiviimmin vanhusasiavaltuutetun tehtäviin. Valtuutettu onkin sivunnut tätä teemaa kertomuksessaan (s. 12) mainitsemalla, että ”jotta [eläkeiän saavuttaneiden] osallistuminen työelämään on mahdollista, tarvitaan siihen rakenteellisia ratkaisuja, kuten heille suunnattuja työvoimapalveluja.” Lainsäädäntö kuitenkin sisältää jo nykyisellään joitakin iäkkäämmille työnhakijoille suunnattuja palveluja ja tukia, kuten esimerkiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 5 a luvun mukainen muutosturvakoulutus ja 7 a luvun mukainen 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki. Myös työeläkejärjestelmään sisältyy mekanismeja, jotka kannustavat pysymään työelämässä alimman vanhuuseläkeiän saavuttamien jälkeen. Tällainen mekanismi on esimerkiksi lykkäyskorotus. Tuoreen kyselytutkimuksen mukaan noin 30 %:a vastaajista (N=3 378) ilmoitti lykkäyskorotuksen vaikuttaneen päätökseen olla jäämättä eläkkeelle alimman vanhuuseläkeiän saavuttamisesta huolimatta.[6]

Yhteenvetona totean, ettei minulla ole esittää vanhusasiavaltuutetun kertomuksesta mitään periaatteellisen tason kritiikkiä. Kertomuksessa nostetaan esille vanhusten asemaan ja oikeuksien toteutumiseen liittyviä keskeisiä ongelmia sekä esitetään konkreettisia toimenpide-ehdotuksia niiden korjaamiseksi.

Espoossa 11.9.2024

Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori

[6] Satu Nivalainen – Sanna Tenhunen: *Taloudelliset kannustimet vai työolot – Mikä saisi jatkamaan työssä pidempään? Kyselytutkimus vuosina 2019–2021 palkkatyöstä vanhuuseläkkeelle siirtyneille.* Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 02/2024.