

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen 26.5.2021

Valviran lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vanhusasiavaltuutetuksi (HE 82/2021)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on 20.5.2021 pyytänyt Valviralta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vanhusasiavaltuutetuksi.

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa ikääntyneiden asemaa ja edistää ikääntyneiden oikeuksia perustamalla vanhusasiavaltuutetun tehtävä ja toiminto. 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.

Kyseessä olisi ikääntyneiden oikeuksia edistäviä ja valvovia viranomaisia ja muita toimijoita täydentävä viranomainen. Tavoitteena on välttää päällekkäisiä tehtäviä ja toimivaltuuksia muiden viranomaisten kanssa eikä esityksellä puututa olemassa olevien viranomaisten tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Ikääntyneiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan osalta keskeisin valvova viranomainen olisi jatkossakin eduskunnan oikeusasiamies ja vanhustenhuollon osalta sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiset. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoisi jatkossakin yhdenvertaisuuslain noudattamista ja ehkäisisi ikään perustuvaa syrjintää.

Tavoitteena on luoda valtuutetulle hallinnollinen organisaatio, joka olisi linjassa muiden perus- ja ihmisoikeusalan erityisvaltuutettujen kanssa.

Valvira esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Valvira pitää vanhusasiavaltuutetun viran perustamista kannatettavana. Vanhusasiavaltuutettu voisi yhdessä muiden toimijoiden kanssa varmistaa ja vahvistaa ikäihmisten asemaa ja oikeuksien toteutumista lainsäädännössä, sekä yhteiskunnallisessa keskustelussa ja päätöksenteossa. Vuoden 2019 julkinen keskustelu vanhustenhuollon epäkohdista moninkertaisti vanhustenhuoltoa koskevien kantelu- ja valvonta-asioiden määrän aluehallintovirastoissa ja Valvirassa. Sittemmin julkisesta keskustelusta ja valvontaviranomaisten tekemistä valvontahavainnoista seurasi 1.10.2020 voimaan tulleet vanhuspalvelulain muutokset (565/2020) palvelujen laadun ja turvallisuuden parantamiseksi. Samalla tunnistettiin muitakin lainsäädännön kehittämistarpeita. Koronapandemia on herättänyt jälleen huolen ikäihmisten perusoikeuksien toteutumisesta.

Nykytila ja sen arviointi

Valvontahavaintojen mukaan jo valmiiksi heikommassa ja haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset, kuten ikääntyneet henkilöt, ovat joutuneet entistä vaikeampaan tilanteeseen koronapandemian aikana.

Dnro V/15793/2021

Valvontaviranomaiset ovat painottaneet, että myös pandemia-aikana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen piirissä olevien ikäihmisten perusoikeudet on turvattava.

Valvira pitää hyvänä, että lausuntopalautteen jälkeen esitykseen on lisätty Euroopan unionin neuvoston 9.10.2020 hyväksymät päätelmät koskien ikääntyneiden henkilöiden ihmisoikeuksien toteutumista, osallistumista ja hyvinvointia digitalisaation aikakaudella. Päätelmissä kehoitettiin jäsenvaltioita ja komissiota muun muassa vahvistamaan sosiaalista osallisuutta ja sukupolvien välistä solidaarisuutta, sisällyttämään ikääntymisen kaikkiin politiikan aloihin sekä ottamaan ikääntyneet henkilöt ja erityisesti ikääntyneet naiset mukaan kaikkiin heidän elämäänsä vaikuttaviin päätöksentekoprosesseihin. Lisäksi päätelmissä kehoitettiin varmistamaan terveyskriisien aikaisten turvatoimien oikeasuhtaisuus ja kiinnitettiin huomiota digitalisaatioon muun muassa sosiaali- ja terveystaloudissa.

Esityksen mukaan vanhusasiavaltuutetun toiminnassa keskeistä olisi aktiivinen osallistuminen yhteiskunnalliseen keskusteluun ja ikääntyneiden näkökulman esiin nostaminen siinä. Valvira pitää edellä mainittua tehtävää keskeisenä, koska usein ikäihmisten ääni ja vaikuttamismahdollisuudet jäävät liian vähäisiksi. Lisäksi esimerkiksi digitalisaatio, ja sitä myöten uusien palvelumuotojen tuominen sote-kentälle voi aiheuttaa joillekin ikääntyneille haasteita, jotka tulisi huomioida. Niin sanotuissa kriisitilanteissa ja poikkeuksellisina aikoina sekä nopeasti kehittyvässä yhteiskunnassa vanhusasiavaltuutetun tulisi tehtäviensä nojalla tuoda yhteiskunnalliseen keskusteluun vahvemmin ikäihmisten näkökulmaa ajantasaisesti.

Ikääntyneistä ylipäänsä puhutaan usein vain "kollektiivisten" ja välttämättömien tarpeiden kautta ja unohdetaan heidän toiveensa sekä oikeutensa aktiiviseen rooliin ja määräysvaltaan omassa elämässään. Ikäihmisten yksilölliset tarpeet jäävät huomiotta. Ikäihmisistä luodaan myös stereotyyppisiä mielikuvia (esimerkiksi muistisairaat ikäihmiset). Suomessa on puhuttu ns. hoivaköyhyydestä, jolla käytännössä tarkoitetaan sitä, että ihminen ei saa tarvitsemaansa apua. Tämä siitäkin huolimatta, että yksilökeskeisyyden tulisi olla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen ja tuottamisen keskeisin perusta.

Valvira pitää hyvänä, että lausuntopalautteen perusteella esitykseen on lisätty, etteivät ikääntyneet ole yhtenäinen ryhmä, vaan ikääntyneiden asemaan ja oikeuksien toteutumiseen voivat vaikuttaa iän lisäksi useat muut tekijät, kuten esimerkiksi terveydentila, toimintakyky, vammaisuus, äidinkieli, taloudellinen asema, asuinpaikka, alkuperä, seksuaalinen suuntautuminen tai vähemmistöasema. Ikääntyntä henkilöä ei tulisi ajatella yksistään ikääntymiseen liittyvien yleisten käsitysten kautta.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksessä vanhusasiavaltuutetun tehtävää suhteessa muihin viranomaistahoihin on jonkin verran selkeytetty lausuntopalautteen perusteella, mutta se ei ole vielä täysin selvä. Hallituksen esityksen mukaan vanhusasiavaltuutetun toiminta olisi esimerkiksi luonteeltaan erilaista kuin Ihmisoikeuskeskuksen toiminta. Ihmisoikeuskeskuksen toiminnassa keskeistä on perus- ja ihmisoikeuksien seuranta ja edistäminen ja toiminnassa painottuu oikeudellinen näkökulma. Vanhusasiavaltuutettu voisi tarkastella ikääntyneiden asemaa ja oikeuksien toteutumista laaja-alaisesti ja myös muusta kuin oikeudellisesta näkökulmasta. Vanhusasiavaltuutettu voisi kiinnittää huomiota laajemmin ikääntyneiden asemaan liittyviin kysymyksiin, kuten esimerkiksi ikääntyneitä koskeisiin asenteisiin tai tapaan esittää ikääntyneitä julkisuudessa, ja pyrkiä vaikuttamaan niihin.

Vanhusasiavaltuutetun tehtävä suhteessa Ihmisoikeuskeskuksen toimintaan seurata ja edistää ikääntyneiden asemaa ja oikeuksien toteutumista jää esityksessä epäselväksi. Käytännössä muun muassa so-

Dnro V/15793/2021

siaalityön järjestäminen ja toteuttaminen pohjautuu vahvasti oikeudellisuuteen, jolloin oikeudellista näkökulmaa ei aina ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista irrottaa toimintaympäristöstä ja päinvastoin.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Yhteiskunnassamme käydään edelleen keskusteluja ikäihmisille tarjottavien sote-palvelujen laadusta, sen mittaamisesta ja hoivatyön sisällöstä. Sote-palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa lakisääteisenä lähtökohtana on aina ihmisen yksilöllisiin palvelujen tarpeisiin vastaaminen sekä hänen kokemusten ja mielipiteiden huomioiminen. Ikääntyneiden sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa kunnan on lain mukaan varmistettava asiakkaan osallisuus kaikissa vaiheissa. Valvontahavaintojen mukaan palvelujen järjestämisessä, tuottamisessa ja asiakkaan osallistamisessa on kehitettävää.

Valvira pitää hyvänä, että vanhusasiavaltuutetulla on laaja valtuus käsitellä ikääntyneiden oikeuksiin ja asemaan liittyviä kysymyksiä. Valvira pitää tärkeänä vanhusasiavaltuutetun työssä aktiivista vaikuttamista lisäten ikääntyneiden näkökulma yhteiskunnalliseen keskusteluun sekä laajemmin ikääntyneitä koskevien asenteiden tuntemusta ja ymmärrystä. Edellä mainittu tukisi myös ikääntyneiden oikeuksien toteutumista. Valvira pitää tärkeänä, että vanhusasiavaltuutettu pystyisi kiinnittämään huomiota myös yhteiskunnan muuttuessa ilmeneviin haasteisiin ikääntyneiden asemassa ja oikeuksien toteutumisessa ja edistämään näihin puuttumista.

Valvonnassa saatujen tietojen perusteella yhteiskunnassamme ei vielä riittävällä tavalla tunnisteta ja/tai toimeenpanna lainsäädännössä iäkkäille henkilöille turvattuja subjektiivisia perusoikeuksia. Edellisvuosina aika ajoin esiin tulleet epäkohdat vanhustenhuollon palveluissa kertovat siitä, että jo vuonna 2013 voimaan tulleen vanhuspalvelulain tavoitteet eivät ole toteutuneet riittävällä ja lain tarkoittamalla tavalla.

Vanhusasiavaltuutetun tehtävät

Valvira pitää hyvänä, että esityksen mukaan vanhusasiavaltuutetun tehtävässä olisi tärkeää huomioida laajasti erilaiset ikääntyneiden asemaan ja oikeuksien toteutumiseen vaikuttavat tekijät. Siten esimerkiksi ikääntyneisiin kohdistuvat kielteiset asenteet ja ennakkoluulot voisivat tulla arvioitavaksi valtuutetun työssä. Vanhusasiavaltuutetun olisi myös tärkeää huomioida työssään ikääntyneiden vaihtelevat tilanteet, joihin voivat vaikuttaa muun muassa terveydentila ja toimintakyky, toimeentulon taso, asuinpaikka, kieli, alkuperä tai seksuaalinen suuntautuminen.

Esityksen mukaan vanhusasiavaltuutetun viran ja toiminnon perustamisessa olisi kyse muiden viranomaisten toiminnan täydentämisestä ja vanhusasiavaltuutetun tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa. Yhteistyö ei kuitenkaan saa heikentää vanhusasiavaltuutetun itsenäistä ja riippumatonta asemaa. Vanhusasiavaltuutettu arvioisi aina itsenäisesti, olisiko yhteistyö tiettyssä asiassa tai tilanteessa tarkoituksenmukaista. Muiden viranomaisten toiminnan huomioiminen ja päällekkäisyyden välttäminen olisi keskeistä myös vanhusasiavaltuutetun määritellessä toimintansa painopisteitä.

Valvira pitää tärkeänä, että ikääntyneiden oikeuksien toteutumisen valvonta kuuluu edelleen esityksessä mainituille valvontaviranomaisille. Valvira pitää tärkeänä myös sitä, että valtuutettu ja valvontaviranomaiset tekisivät heti kyseessä olevan lain voimaantultua järjestelmällistä ja tiivistä yhteistyötä sopiakseen selkeästi keskinäisestä tiedon kulusta ja yhteistyön muodoista. Yhteistyön tulee olla tiivistä myös päällekkäisten tehtävien/toimenpiteiden välttämiseksi ja synergiaedun hyödyntämiseksi. Vanhusasiavaltuutetun roolin ja aseman suhteessa muihin viranomaistahoihin on oltava selkeä, jotta toimivaltaan liittyviltä epäselvyyksiltä vältytään.

Dnro V/15793/2021

Esityksen mukaan vanhusasiavaltuutetun toiminnassa keskeistä olisi myös aktiivinen osallistuminen yhteiskunnalliseen keskusteluun ja ikääntyneiden näkökulman esiin nostaminen siinä. Valvira pitää hyvänä, että virallisen lausuntokierroksen jälkeen vanhusasiavaltuutetun tehtäviä koskevaa pykälää on täydennetty ja yhdeksi tehtäväksi on selkeästi lisätty osallistuminen yhteiskunnalliseen keskusteluun (3 §:n 2 mom. 3 kohta). Edellä mainittu tehtävä on yksi keskeisimmistä.

Vanhusasiavaltuutetun tulisi edistää 3 §:n 2 mom. 6 kohdan mukaan yhteistyötä ikääntyneiden asioita käsittelevien sekä ikääntyneitä edustavien toimijoiden välillä. Keskeisiä tällaisia toimijoita ovat muun muassa ikääntyneiden oikeuksien parissa työskentelevät viranomaiset ja järjestöt sekä ikääntyneitä edustavat toimijat, kuten kuntien vanhusneuvostot. Yhteistyötä voitaisiin hyödyntää esimerkiksi tietojenvaihtoon havaituista ongelmista ja hyvistä käytännöistä, toimintaa tukevaan keskusteluun ja ideoiden vaihtoon sekä vaikuttamistyön tukemiseen. Tarkoitus olisi hyödyntää ensisijaisesti jo olemassa olevia yhteistyökanavia, eikä luoda niiden kanssa päällekkäisiä rakenteita. Siten laissa ei säädettäisi erillisestä valtuutetun yhteydessä toimivasta neuvottelukunnasta tai muusta vastaavasta, vaan valtuutettu voisi hyödyntää esimerkiksi Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskuntaa ja sen ikääntyneiden oikeuksien jaostoa verkostoituakseen, jakaakseen tietoja sekä keskustellakseen ikääntyneiden oikeuksia koskevista asioista eri toimijoiden kanssa.

Esityksessä vanhusasiavaltuutetun tehtävät ovat monialaisia ja laajoja. Vanhusasiavaltuutetun tehtävistä suoriutuminen käytännössä edellyttää järjestäytynyttä, jäsentynyttä ja selkeää toimintasuunnitelmaa. Esitykseen ei ole haluttu lisätä lapsiasianvaltuutetun kaltaista, valtuutetun työn tukena toimivaa neuvottelukuntaa. Esityksestä ei myöskään käy ilmi, miten yhteistyötä ja vuoropuhelua ikäihmisten, kansallisten ikääntyneiden järjestöjen tai muiden viranomaisten kanssa toteutetaan. Vanhusasiavaltuutetusta annetun lain lisäksi tulisi harkita, olisiko toiminnasta syytä säätää vielä tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (vrt. valtioneuvoston asetus lapsiasianvaltuutetusta 274/2005).

Lopuksi

Muun muassa vuoden 2019 vanhustenhuollon ”kriisi” viestii yhteiskunnallisen keskustelun tarpeellisuudesta ikääntyneiden henkilöiden palveluista. Valvira pitää erityisen perusteltuna ja kannatettavana vanhusasiavaltuutetulle säädettyä tehtävää ylläpitää ja lisätä laajamittaista keskustelua iäkkäiden henkilöiden oikeuksista sekä edistää heidän asemaa ja osallisuutta yhteiskuntamme yhdenvertaisena väestöryhmänä. Tulevaisuudessa ikääntyvää väestöä on yhteiskunnassamme yhä enemmän. Edellä mainituksa tehtävässä onnistuminen edellyttää vanhusasiavaltuutetun toiminnalle hyvien rakenteiden luomista heti alusta pitäen. Toimintaa on kyettävä tarvittaessa myös kehittämään. Laaja-alaisesti ikääntyneiden asemaa ja oikeuksia tarkastelevalla vanhusasiavaltuutetulla tulisi olla kyky reagoida ajantasaisesti yhteiskunnan muuttuessa ilmeneviin uusiin haasteisiin. Valvira korostaa, että vanhusasiavaltuutetun tehtävien toteutumista ja toiminnan vaikuttavuutta tulisi voida myös seurata. Esityksestä kuitenkin puuttuu kokonaan vanhusasiavaltuutetun toiminnan arviointia ja seurantaa koskeva osio. Vanhusasiavaltuutetun tehtävistä on tiedotettava avoimesti ja selkeästi, jotta vanhusasiavaltuutettu tulee tutuksi, ja ikäihmiset ja heidän omaiset osaavat viedä asioita eteenpäin toimivaltaisten viranomaisten kautta.

Valvira toteaa, että vanhusasiavaltuutetun olemassaolo ja toiminta hyvin todennäköisesti ei tule vähentämään sote-valvontaviranomaisten tehtäviä ja työtä vaan voi niitä erityisesti lähivuosina enemmänkin lisätä. Valvira korostaa, että Valviran ja aluehallintovirastojen resurssit on turvattava, vaikka ja myös kun vanhusasiavaltuutetun virka perustetaan.

Dnro V/15793/2021

Ratkaistu: 25.05.2021

Ratkaisija: Henriksson Markus

Virka-asema: Ylijohtaja

Esittelijät:

Kauppi Reija, Lakimies

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu
asiankäsittelyjärjestelmässä.

Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.