

26.2.2014

Dnro 306/5/14

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

LAUSUNTO YK:N VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSISTA TEHDYN YLEISSOPIMUKSEN JA SEN VALINNAISEN PÖYTÄKIRJAN VOIMAANSAATTAMISTA VALMISTELLEEN TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Ulkoasiainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen tarkoituksena on edistää, suojella ja taata vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden ihmisarvon kunnioittamista. Yleissopimus edellyttää sopimuspuolten tekemän kaikki tarvittavat lainsäädännölliset toimet sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöön panemiseksi.

Työryhmän toimeksiantona oli selvittää tarvittavat lainsäädäntömuutokset yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamiseksi. Työryhmä on tämän toimeksiantonsa mukaisesti arvioinut voimassa olevan lainsäädännön muutos- ja kehittämistarpeita artiklakohtaisesti.

Työryhmämietinnön mukaan yleissopimuksen voimaansaattaminen edellyttää vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuteen kohdistuvia rajoituksia koskevien säännösten uudistamista sekä eräitä tarkistuksia yhdenvertaisuuslainsäädäntöön.

Yleissopimus edellyttää erityisen yhteystahon nimeämistä yleissopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä asioita varten sekä harkitsemaan sen arviointia, tulisiko perustaa tai nimetä erityinen koordinaatiojärjestelmä helpottamaan täytäntöönpanoon liittyvää toimintaa eri aloilla ja tasoilla.

Yleissopimuksessa edellytetään sopimuspuolten perustavan tai vaihtoehtoisesti nimeävän tai ylläpitävän tai vahvistavan sellaista rakennetta, johon kuuluu tarvittaessa yksi tai useampi riippumaton järjestelmä ja jonka tarkoituksena on edistää, suojella ja seurata yleissopimuksen täytäntöönpanoa.

Työryhmä on tehnyt edellä sanotuista yleissopimuksen edellyttämistä toimenpiteistä ehdotuksensa. Tämän lisäksi työryhmä on ehdottanut sopimuksen mukaisella tavalla erityisen koordinaatiojärjestelmän nimeämistä.

Työryhmä on laatinut mietintönsä hallituksen esityksen muotoon.

Yleissopimuksen voimaansaattaminen

Olen useissa eri yhteyksissä korostanut YK:n vammaisten henkilöiden yleissopimuksen ratifioinnin tärkeyttä sekä sen edellyttämien lainsäädäntömuutosten sekä siihen liittyvien muiden toimenpiteiden pikaista valmistelua.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on havaittu, että vammaisten henkilöiden yhdenvertaiset mahdollisuudet ja oikeudet elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisella tavalla eivät ole aina toteutuneet riittävästi. Samanlainen ongelma on liittynyt vammaisille henkilöille tarkoitettujen palvelujen ja tukitoimien järjestämiseen ja niiden saamiseen tai toteuttamiseen. Erityiset ongelmat ovat voineet liittyä päivittäisen välttämättömän avun järjestämiseen, liikkumisen esteettömyyteen tai esimerkiksi asumisen ja palvelujen esteettömään järjestämiseen ja saamiseen.

Työryhmämietinnössä on arvioitu ja selvitetty yleissopimuksen voimaan saattamista edellyttävien lainsäädäntömuutosten tarpeita. Kuten edellä on todettu yleissopimuksen voimaansaattaminen edellyttää mietinnön mukaan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuteen kohdistuvien rajoituksia koskevien säännösten uudistamista samoin kuin tarkistuksia yhdenvertaisuuslainsäädäntöön. Edellä sanotun lisäksi pidän tärkeänä, että YK:n yleissopimuksen artiklat otetaan huomioon uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa. Erityisen tärkeää tämä on mielestäni sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistuksessa valmisteltaessa uutta sosiaalihuoltolakia ja siihen liittyvää muuta lainsäädäntöä. Pidän erityisen tärkeänä, että lainsäädäntötyössä huomioidaan sopimuksen 4 artiklan yleiset velvoitteet. Yhtä tärkeää mielestäni on se, että viranomaisten hallintokäytännössä huomioidaan sopimuksen artiklojen määräykset sillä tavoin, että lakeja sovellettaessa voidaan turvata vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräinen toteutuminen.

Itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen

Perustuslain 1 §:n mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta. Perustuslain 7 § turvaa oikeuden elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä turvallisuuteen. Säännöksen mukaan ketään ei saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

Korostan, että haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt eivät kykene aina itse huolehtimaan perus- ja ihmisoikeuksistaan eivätkä oikeudestaan hyvään hoitoon, hoivaan ja arvokkaaseen kohteluun. Erityisesti silloin, kun kysymys on haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, jotka voivat olla pääasiassa toisen henkilön antaman avun tarpeessa tulee hoitoa ja huolenpitoa antavissa yksiköissä toimivilla olla korostettu velvollisuus turvata näiden henkilöiden laissa säädetyt oikeudet muun muassa elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.

Edellä sanotun johdosta pidän erittäin tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriössä vireillä oleva lainsäädäntöhanke, jonka tarkoituksena on muun muassa arvioida vammaisiin henkilöihin kohdistettavia rajoitustoimenpiteiden edellytyksiä ja niitä säännöksiä, joita tällaiset tilanteet edellyttävät, voidaan saattaa ripeästi loppuun.

Itsenäinen elämä ja osallisuus

Työryhmän mietinnössä on korostettu asumisen esteettömyyttä ja turvallisuutta sekä saavutettavia elinympäristöjä ja toimivia palveluja. Työryhmän mietinnössä on katsottu, että edellä mainitut tekijät ovat keskeisiä henkilön itsenäisen elämän ja osallisuuden edellytyksiä. Olen samaa mieltä työryhmän mietinnössä esitetyn kanssa siitä, että vammaisten henkilöiden itsenäinen elämä ja osallisuus edellyttävät asuinympäristöltä ja sen tarjoamilta palveluilta esteettömyyttä sekä myös saavutettavuutta. Pidän tärkeänä, että erityislainsäädäntöä ja siihen liittyvää muuta lainsäädäntöä valmisteltaessa ja sitä muutettaessa ja säännöksiä sovellettaessa otetaan huomioon vammaisten henkilöiden sekä myös muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden tarve asumisessa ja asumiseen liittyvissä järjestelyissä.

Vammaisten lasten oikeudet

Pidän erityisen tärkeänä vammaisten lasten oikeuksien toteutumista sekä vammaisten vanhempien mahdollisuuksien turvaamista kasvattaa ja hoitaa omia lapsiaan. Lainsäädännössä mutta erityisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa ja muussa viranomaismenettelyssä on kiinnitettävä huomiota lapsille kuuluvien oikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamiehen kantelu- ja valvontakäytännössä on havaittu, että vammaisten vanhempien ja vammaisten lasten oikeudet eivät ole aina täysimääräisesti toteutuneet esimerkiksi peruspalveluissa tai opetuksen järjestämisessä. Osin kysymys on voinut olla rakenteellisista ongelmista esimerkiksi viranomaisten välisessä yhteistyössä ja sen toteutumisessa, lainsäädännön suoranaisestä puutteesta, viranomaisen organisaatorakenteista tai esimerkiksi riittämättömistä voimavaroista.

Epäkohtia on voinut olla myös perusopetuksen jälkeiseen opiskeluun liittyvän erityisen tuen järjestämisessä. Joissain tapauksissa vammaisten opiskelijoiden oikeus opiskella on voinut vaikeutua sen johdosta, että tarvittavien ja riittävien tukitoimien järjestämisestä on ollut epätietoisuutta eri viranomaisten kesken.

Oikeusturva ja tehokkaat oikeussuojakeinot

Vammaisilla henkilöillä tulee olla riittävä ja tehokas mahdollisuus päästä oikeuksiinsa. Kuten edellä on todettu, sosiaali- ja terveysministeriössä vireillä olevassa itsemääräämishankkeessa arvioidaan myös haavoittuvassa asemassa olevien vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia valvoa oikeuksiaan esimerkiksi tuetun päätöksenteon avulla. Korostan, että vammaisten henkilöiden positiiviseen erityiskohteluun myös hallintomenettelyssä on olemassa vankat perusteet. Jotta perusoikeutena turvattu yhdenvertaisuus hallintomenettelyssä toteutuisi myös tosiasiallisesti vammaisten henkilöiden kohdalla, kohtuullisten mukautusten ja viranomaisen oma-aloitteisen myötävaikutuksen merkitys hallintomenettelyn eri vaiheissa korostuu. Perusoikeutena turvattua hyvää hallintoa konkretisoivassa hallintolaissa on osana palveluperiaatteeseen kuuluvaa asiakaslähtöisyyttä korostettu huomion kiinnittämistä etenkin hallinnossa asioivien erityisryhmien tarpeisiin ja asiakkaan tosiasialliseen mahdollisuuteen selviytyä itse asiansa hoitamisesta. Nämä lähtökohdat huomioon ottaen viranomaisen on järjestettävä myös käytännön asiakastyönsä siten, että tällaisten erityistilanteiden havaitsemiseen ja yksilölliseen hoitamiseen on tarvittavat valmiudet.

Tiedottaminen ja koulutus

Tietoisuus ihmisoikeuksista muokkaa ihmisten asenteita ja käyttäytymistä ja ehkäisee myös ihmisoikeuksien loukkaamista ja edistää loukkauksiin puuttumista.

Edellä sanotuista syistä on varmistettava, että viranomaisilla on riittävät valmiudet tunnistaa yleissopimukseen liittyvien artikloiden sisällöt ja niiden vaikutukset tosiasialliseen hallintotoimintaan. Pidän tämän takia tärkeänä, että viranomaisille järjestetään koulutusta, joka vahventaa viranomaisen mahdollisuuksia ennakoida ongelmatilanteita sekä suunnitella omaa toimintaansa sopimuksen edellyttämällä tavalla. Erityisen tärkeää tämä on mielestäni arvioitaessa esimerkiksi yleissopimukseen sisältyviä kohtuullisten mukautusten soveltamista yksilötilanteissa. Pidän muutoinkin tärkeänä, että YK:n yleissopimuksen artikloiden sisällöistä ja vaikutuksista vammaisten henkilöiden asemaan ja viranomaisten toimintaan järjestetään yleistä valistusta ja tietoa.

Valvonta ja rakenteet

Yleissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolten tulee nimetä hallitusorganisaationsa mukaisesti yksi tai useampi yhteystaho yleissopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä asioita varten. Yhteystahon tehtävänä olisi vastata yleissopimuksen täytäntöönpanosta, siihen liittyvästä lainsäädäntövalmistelusta, erilaisten selvitysten teettämisestä sekä yleissopimukseen liittyvästä tiedottamisesta, tiedonkeruusta ja tilastoinnista. Yhteystahon tehtävänä olisi lisäksi toimia koordinoivana elimenä yleissopimukseen liittyvissä asioissa sekä edistää vammaisten henkilöiden oikeuksien valtavirtaistamista yhteiskunnassa. Yhteystaho huolehtisi myös sopimuksen 35 artiklan mukaisesta määräaikaisraportoinnista vammaisten henkilöiden oikeuksien komitealle.

Työryhmän mietinnön esityksen mukaan yhteystahoina olisivat ulkoasianministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö. Pidän tällaista esitystä erityisesti ottaen huomioon yhteystahon tehtävät perusteltuna.

Artiklan mukaan sopimuspuolten tulee harkita myös erityisen koordinaatiojärjestelmän perustamista tai sen nimeämistä helpottamaan sopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä toimia muun muassa tuomalla esiin selvitystarpeita ja tarvittavia kehityskohteita. Erityisen tärkeää on turvata vammaisten henkilöiden osallistuminen koordinaatiojärjestelmän toimintaan. Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että yleissopimuksen mukainen koordinaatiojärjestelmän tehtävä osoitettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen perustettavalle uudelle elimelle, joka korvaisi ministeriön yhteydessä nykyisin toimivan valtakunnallisen vammaisneuvoston. Pidän tällaista esitystä perusteltuna ottaen erityisesti huomioon, että uudessa koordinaatioelimessä on huomioitu entistä laajemmin vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen osallistumismahdollisuudet.

Artiklan 2 kohdan mukaan sopimuspuolten tulee perustaa, nimetä tai oikeus- ja hallitusjärjestelmän mukaisesti ylläpitää tai vahvistaa rakennetta, johon kuuluu tarvittaessa yksi tai useampi riippumaton järjestelmä ja jonka avulla *edistetään, suojellaan tai seurataan yleissopimuksen täytäntöönpanoa*. Artiklan mukaan tällaisen rakenteen nimeämisessä tulee ottaa huomioon periaatteet, jotka koskevat ihmisoikeuksien suojelemiseksi ja edistämiseksi toimivien kansallisten instituutioiden asemaa ja toimintaa eli niin sanotut Pariisin periaatteet. Näiden periaatteiden mukaan kansalliset ihmisoikeusinstituutiot tulee perustaa perustuslain tai lain tasoisella säädöksellä, jossa määritellään instituution tehtävät, kokoonpano ja

toimivaltuudet. Instituutiolla tulee olla edellä sanotun mukaisesti itsenäinen ja riippumaton asema muodollisesti, taloudellisesti ja hallinnollisesti.

Kuten mietinnössä on todettu, Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio, joka muodostuu eduskunnan oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta, on perustettu täyttämään Pariisin periaatteet. Mietinnössä esitetään, että artiklan 2 kohdan mukaiset tehtävät osoitettaisiin Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle. Mietinnössä on esitetty myös niitä resurssitarpeita, joita tehtävän osoittaminen eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa ja Ihmisoikeuskeskuksessa edellyttävät. Työryhmä on myös tehnyt nimenomaisen esityksen tarvittavista resursseista.

Pidän Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota erityisen sopivana sopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaiseksi rakenteeksi. Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat erilaiset perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen liittyvät tehtävät. Ihmisoikeuskeskuksen toimivaltaan kuuluvat muun muassa tutkimus- ja tiedotustehtävät sekä ihmisoikeuskasvatukseen ja – koulutukseen liittyvät tehtävät, joita edellytetään sopimuksen monissa eri kohdissa. Ihmisoikeuskeskuksen toimivalta ulottuu myös puhtaasti yksityisiin toimijoihin, mitä eräät sopimuksen määräykset edellyttävät.

Ihmisoikeusvaltuuskunta käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita. Ihmisoikeusvaltuuskunta kokoaa säännöllisesti yhteen keskeiset perus- ja ihmisoikeuskentän toimijat. Se tarjoaa ihmisoikeuskeskustelulle arvokkaan foorumin ja toimii yhteistyötä kehittäväenä ja edistävänä toimijana.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehellä on myös vahva perus- ja ihmisoikeusmandaatti. Oikeusasiamies valvoo ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kantelu- ja tarkastusmenettelyssä tai ottaessaan esiin tulleita epäkohtia omasta aloitteestaan arvioitavaksi. Eduskunnan oikeusasiamies on myös kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 3 artiklassa tarkoitettu kansallinen valvontaelin. Tämä OPCAT-toiminta tukee hyvin vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen 33.2 artiklan mukaisia tehtäviä.

Oikeusasiamiehen kansliassa vammaissopimuksen alaan liittyvät asiat voivat liittyä eri asiaryhmiin ja ne tulevat käsiteltäväksi kuten mietinnössäkin on todettu eri asiakokonaisuuksien yhteydessä. Kanteluratkaisutoiminnan lisäksi on erityisen tärkeää lisätä ja syventää tarkastustoimintaa ja edistää epäkohtien korjaamiseksi omien aloitteiden tutkintaa.

Edellä sanotun perusteella pidän tarkoituksenmukaisena, että YK:n yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdassa mainitut tehtävät osoitetaan työryhmän mietinnön mukaisella tavalla kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle. Korostan tässä yhteydessä, että tehtävien toteuttamiseen varattujen voimavarojen tulee olla riittäviä.