



ASIA **Vammaisten henkilöiden oikeudet sukupuolisensitiivisissä avustamistilanteissa**

ASIAN VIREILLETULO

Helsingin Sanomissa 9.1.2018 ilmestyneen kirjoituksen mukaan vammaisilla henkilöillä, jotka asuvat palveluasunnoissa ja tarvitsevat apua muun muassa intiimihygieniansa hoitamisessa ei ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, suorittaako toimenpiteen samaa vai eri sukupuolta oleva hoitaja. Kirjoituksessa oli viitattu lehdessä aiemmin ilmestyneeseen mielipidekirjoitukseen, jossa kerrottiin vammaisesta naisesta, joka ei pyynnöistään huolimatta ollut voinut vaikuttaa siihen, kuka hänen intiimialueensa pesun suorittaa. Kirjoituksen mukaan nainen oli kokenut tilanteen hyvin ahdistavana ja ilmentänyt ahdistustaan muun muassa hakkaamalla päätään seinään.

Intiimihygienian hoitamisessa puututaan hyvin voimakkaasti vammaisen henkilön yksityisyyteen, koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen, jotka ovat perus- ja ihmisoikeuksina turvattuja oikeuksia. Tilanteiden arkaluonteisuuden vuoksi mainitut oikeudet saavat niissä erityistä merkitystä ja edellä mainittujen tietojen perusteella oikeuksien toteutumisessa vaikutti olevan puutteita. Sen vuoksi otin asian valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin perusteella tutkittavaksi omasta aloitteestani.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Valvira

Pyysin sosiaali- ja terveysministeriöltä tietoa siitä, kuinka ministeriössä ja sen alaisessa hallinnossa on pyritty vaikuttamaan siihen, että vammaisten henkilöiden oikeudet toteutuisivat mahdollisimman täysimääräisesti kysymyksessä olevassa tilanteessa. Ministeriö antoi tietopyyntööni 22.2.2018 päivätyyn lausunnon (STM/177/2018), jonka liitteenä oli Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) 14.2.2018 päivätty lausunto (V/4716/2018).

Lausunnossaan ministeriö kertoi ministeriön yhteydessä toimivan vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan (VANE) sisällyttävän vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn YK:n yleissopimuksen (SopS n:o 27/2016) (vammaisyleissopimus) kansalliseen toimintaohjelmaan toimenpide-ehdotuksen, jonka mukaan sosiaalihuollon ja vammaispalvelujen sovelta-

misohjeita täsmennetään siten, että vammaisten ihmisten yksityisyyden kunnioittaminen ja vakaumus huomioidaan avustavan ja hoitavan henkilöstön valinnassa. Ministeriön lausunnossa tuotiin esille myös Valviran ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) asiaa koskevaa ohjausta (mm. Vammaispalvelujen käsikirja), jossa korostetaan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta, yhdenvertaisuutta ja oikeutta vaikuttaa palvelujensa järjestämiseen ja toteuttamiseen. Ministeriö kertoi lausunnossaan myös ministeriössä valmisteltavana olevista lainsäädäntöhankkeista (laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista sekä asiakas- ja potilaslaki), joiden tarkoituksena on tukea ja edistää vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta, itsenäistä suoriutumista ja oman tahdon toteutumista.

Valviran lausunnon mukaan se on pyrkinyt vaikuttamaan vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen Valviran ja aluehallintovirastojen yhteisesti laatimalla sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisella valvontaohjelmalla ja siihen liittyvillä toimenpiteillä ja tapahtumilla. Lausunnon mukaan valvontaohjelmassa on useana vuonna ollut painopisteenä kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen, minkä lisäksi Valvira yhteistyössä ministeriön ja aluehallintovirastojen kanssa toteutti vuonna 2016 kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (kehitysvammalaki) uudistukseen liittyviä koulutustilaisuuksia, joissa käsiteltiin muun muassa itsemääräämisoikeutta. Lausuntonsa mukaan Valvira selvitti vuonna 2017 kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista asumis- ja laitospalveluissa. Valvontaohjelmaan ja selvityksen tuloksiin liittyen Valvira ja aluehallintovirasto toteuttivat vuonna 2017 viisi alueellista tilaisuutta kehitysvammaisten itsemääräämisoikeudesta. Lausunnon mukaan vuoden 2018 valvontaohjelman yhtenä painopisteenä on vammaisten palvelujen toteutuminen ja Valvira sekä aluehallintovirastot toteuttavat yhteistyössä 4-6 asiakkaita osallistavaa alueellista tilaisuutta.

Vammaisyleissopimuksen 4 artiklassa säädetään sopimusosapuolia sitovista yleisistä velvoitteista. Artiklan 3 kohdan mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.

Saatuani ministeriön ja Valviran edellä mainitut tiedot ja lausunnot pyysin ministeriötä antamaan selvityksen vielä siitä, kuinka ministeriö, Valvira ja THL ministeriön lausunnossa mainittua ohjausta antaessaan ja säädöksiä valmistellessaan osallistavat vammaiset henkilöt valmisteluun. Ministeriö antoi 7.6.2018 päivätyn selvityksen.

Pyysin lisäksi Valviraa antamaan selvityksen siitä, osallistettiinko vammaiset henkilöt viraston lausunnossaan mainitseman vuonna 2017 kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisesta asumis- ja laitospalveluissa tekemän selvityksen tekemisessä ja minkälaisia johtopäätöksiä selvityksessä tehtiin vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumisesta sekä mihin toimenpiteisiin selvitys johti.

Valvira antoi 21.1.2019 päivätyn selvityksen. Sen mukaan viraston selvitys kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisesta asumis- ja laitospalveluissa perustui kyselyyn, joka oli kohdennettu yksityisille palveluntuottajille osana toimintakertomustietojen keräämistä sekä rajoitettuna otantana julkisille palveluntuottajille vuosina 2015-2017. Vastaajina kyselyssä olivat toimintayksiköiden vastuuhenkilöt ja esimiehet. Selvityksen mukaan vammaiset henkilöt tai heitä edustavat järjestöt eivät olleet osallisina kyselyssä. Selvityksen pohjalta tehtiin riskikriteerit, joiden perusteella valikoituivat yksiköt, joissa oli haasteita kehitysvammalain toimeenpanossa ja kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisessa. Kriteerit täyttäneet

yksiköt saatettiin tiedoksi aluehallintovirastoille, jotka toteuttivat alueellaan ohjausta ja valvontaa. Selvityksen mukaan Valvira toteutti vastaavan kyselyn vuonna 2018 ja kyseisiä tietoja käytetään riskikriteerien pohjalta yksiköiden valvonnassa, minkä lisäksi tietoja käytetään vuoden 2019 valvontaohjelman täytäntöönpanossa.

Valviran selvityksen mukaan vuonna 2018 toteutetuissa kolmessa valvontaohjelmaan liittyvässä osallistavassa alueellisessa tilaisuudessa oli kohderyhmänä vammaiset henkilöt. Tilaisuuksissa käsiteltävinä aiheina olivat muun muassa vammaisten henkilöiden palvelujen sisältö ja toteutuminen sekä itsemääräämisoikeus. Vammaisten ja heidän läheistensä kokemuksen mukaan vammaisten itsemääräämisoikeudessa on kehitettävää. Itsemääräämisoikeus ei aina toteudu ja toisinaan itsemääräämisoikeuden varjolla vammaisen henkilön hoito ja huolenpito voivat jopa vaarantua (hygienian hoitamattomuus). Selvityksen mukaan haasteena koettiin myös neuvonnan ja ohjauksen puutteet sekä joissakin tilanteissa palvelutarpeen arviointi, päätöksenteko ja päätösten sisältö. Sukupuolisensitiivisyyden huomioimista ei ole Valviran mukaan tullut asiana esille. Tilaisuuksista ja niiden jälkeen pidetyistä palautetilaisuuksista saadut tiedot johtivat aluehallintovirastojen valvontatoimenpiteisiin.

Vammaisten ihmisoikeuskomitea

Vammaisyleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdassa määrätty tehtävä yleissopimuksen täytäntöönpanon edistämisestä, suojelusta ja seurannasta on osoitettu eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 19 f §:n (374/2015) mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan muodostaman kansallisen rakenteen tehtäväksi. Vammaisten henkilöiden suojelulla tarkoitetaan valtion suoraa sekä välillistä suojeluvelvoitetta valtion ja sen toimijoiden sekä myös ei-valtiollisten toimijoiden yleissopimuksessa määrättyjen oikeuksien mahdollisia loukkauksia vastaan. Seurannan puolestaan voidaan katsoa kohdistuvan siihen, miten sopimusvelvoitteet toteutuvat käytännössä.

Sopimuksen voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen (HE 284/2014 vp) 33 artiklaa (kansallinen täytäntöönpano ja seuranta) koskevien perustelujen mukaan tämä ei kuitenkaan estä valtioneuvoston oikeuskansleria toimivaltansa mukaisesti valvomasta sopimuksessa voimaan tulleiden vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Kysymys vammaisten henkilöiden oikeuksista sukupuolisensitiivisissä avustamistilanteissa on olennainen vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ja kuuluu oikeuskanslerille perustuslaissa säädettyyn kyseisten oikeuksien valvontatehtävään.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 19 d §:n (535/2011) perusteella perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistäminen ja seuranta kuuluvat Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on muun muassa antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.

Edellä mainitun hallituksen esityksen perusteluissa on todettu 33 artiklan 3 kohtaan viitaten, että ”Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta osallistavat vammaisia henkilöitä ja heitä edustavia järjestöjä esimerkiksi valtuuskunnan alaisen vammaisjaoston puitteissa.”

Vammaisten henkilöiden osallistamista ja osallistumista varten ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuuteen perustetun pysyvän vammaisjaoston, vammaisten ihmisoikeuskomitean (Ihmisoikeusvaltuuskunnan työjärjestyksen liitteenä oleva vammaisten ihmisoikeuskomitean työjärjestys, 1 §) työjärjestyksen mukaan komitea osallistuu sopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisiin tehtäviin muun muassa antamalla eduskunnan oikeusasiamiehelle ja Ihmisoikeuskeskukselle niiden pyytämää asiantuntija-apua heille kuuluvien vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanotehtävien hoitamiseksi. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi tarkastusten suorittaminen, lausunnot, aloitteet ja kannanotot sekä vammaisten oikeuksiin liittyvä koulutus ja tiedotus.

Eduskunnan oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan muodostaman kansallisen rakenteen osien keskinäisiä suhteita määrittävä vammaisten ihmisoikeuskomitean työjärjestys ei näkemykseni mukaan rajoita vammaisyleissopimuksen 33 artiklan 3 kohtaa toteuttavan vammaisten ihmisoikeuskomitean mahdollisuuksia antaa asiantuntija-apua muillekin tahoille. Tätä ilmentää yleisemmin myös kansallisen rakenteen perustamisen yksi keskeinen tavoite ”luoda sateenvarjonomainen instituutiorakenne, jolla olisi synergiavaikutuksia nykyisiin perus- ja ihmisoikeusrakenteisiin sekä perus- ja ihmisoikeustyöhön. Lisäksi tavoitteena on luoda puitteet perus- ja ihmisoikeusasioiden paremmaksi yhteensovittamiseksi sekä edistää tiedonvaihtoa ja yhteistyötä näissä asioissa.” (HE 205/2010 vp)

Pyysin vammaisten ihmisoikeuskomitealta lausuntoa siitä, kuinka vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukainen osallistaminen toteutuu sosiaali- ja terveysministeriön ja sen alaisen hallinnon valmistellessa vammaisia henkilöitä koskevaa hallinnollista ohjausta ja säädöksiä, jotka liittyvät henkilökohtaiseen hygieniaan liittyvien toimenpiteiden suorittamiseen asumispalveluissa. Pyysin myös komitean näkemystä siitä, kuinka hyvin vammaisten henkilöiden kuuleminen ja heidän mielipiteensä huomioiminen on annetussa ohjauksessa tuotu esille, onko ohjaus tältä osin riittävää ja vaikuttavaa sekä onko se sopusoinnussa yleissopimuksen edellä lainatun määräyksen kanssa.

Vastauksessaan lausuntopyyntöni Ihmisoikeuskeskus katsoi sen olevan sellainen Ihmisoikeuskeskuksen toimivaltaan kuuluva asiakokonaisuus, jonka käsittelyä varten oli tarkoituksenmukaista osallistaa Ihmisoikeusvaltuuskunnan pysyvää jaostoa, vammaisten ihmisoikeuskomiteaa. Tästä syystä Ihmisoikeuskeskus pyysi siltä asiassa asiantuntija-apua.

Vammaisten ihmisoikeuskomitea käsitteli lausuntopyyntöäni kokouksessaan 10.10.2018 ja antoi 31.10.2018 päivätyn lausunnon, joka toimitetaan päätöksen mukana sosiaali- ja terveysministeriölle tiedoksi.

RATKAISU

1. Vammaisten henkilöiden osallistaminen lainsäädäntöä ja ohjausta annettaessa

1.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että toimeksianto velvoittaa julkista valtaa edis-

tämään yksilöiden mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon ja luomaan osallistumisjärjestelmiä, joissa yksilöt voivat vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Toimeksianto ei rajoitu kuitenkaan pelkästään päätöksentekoon, jossa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä eikä se kohdistu vain lainsäätäjään, vaan yleisesti julkiseen valtaan. Osallistumisjärjestelmien tärkeä soveltamisalue koostuu laitoksista, joita julkisyhteisöt tai yksityiset ylläpitävät ja joissa toimeksianto edellyttää palveluiden käyttäjien vaikutusmahdollisuuksien turvaamista. Muun muassa sosiaalilainsäädännön osallistumissäännökset toteuttavat osaltaan perustuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyä edistämismahdollisuutta. (Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, 2011, s. 545-546)

Perustuslain 14 §:n 4 momentti on ymmärretty ennen kaikkea lainsäätäjälle osoitetuksi toimeksiannoksi edistää ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia yhteiskunnallisessa toiminnassa ja päätöksenteossa, mutta kohdistuessaan yleisesti julkiseen valtaan sen vaikutus ei ulotu pelkästään lainsäätäjään. Perustuslakivaliokunta on esittänyt perustuslain 14 §:n 4 momentin näkökulmasta esimerkiksi erilaisten palvelu- ja kansalaisraatien hyödyntämistä osallistumisen edistämiseksi kunnissa (PeVL 46/2017 vp). Edelleen perustuslakivaliokunta on pitänyt kansanvaltaisuuden toteutumisen ja kuntien ja niiden asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien kannalta myönteisenä säännöksiä, joiden perusteella kuntayhtymillä oli velvoite kerätä ja ottaa huomioon alueensa asukkaiden näkemykset (PeVL 67/2014 vp). Perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettua vaikuttamisen ja osallistumisen edistämistä voidaan toteuttaa vapaamuotoisesti selvittämällä ihmisten näkemyksiä heitä koskettavista asioista ilman nimenomaisia lainsäätännöksiäkin. Tähän ohjaa myös vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohta.

Vammaisyleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova *YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea* on yleiskommentissaan nro 7 (2018), joka koskee vammaisten henkilöiden kuulemista ja osallistamista yleissopimuksen täytäntöönpanoon ja seurantaan, todennut jäsenvaltion velvollisuuksista muun muassa, että

“53. To fulfil their obligations under article 4 (3), States parties should adopt legal and regulatory frameworks and procedures to ensure the full and equal involvement of persons with disabilities, through their representative organizations, in decision-making processes and the drafting of legislation and policies concerning issues related to persons with disabilities, including disability-related legislation, policies, strategies and action plans. States parties should adopt provisions granting organizations of persons with disabilities seats on, for example, standing committees and/or temporary task forces by giving them the right to nominate working members to these bodies.”¹

Komitean mukaan jäsenvaltioiden tulisi ryhtyä yleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan ja 33 artiklan 3 kohdan täysimääräiseksi täytäntöön panemiseksi muun muassa seuraaviin toimenpiteisiin:

¹ Täyttääkseen 4 artiklan 3 kohdasta johtuvat velvoitteensa sopimusvaltioiden on saatettava voimaan säädöskäytökset ja sääntelymenettelyt vammaisten henkilöiden täysimääräisen ja tasavertaisen osallistumisen varmistamiseksi omien edustajajärjestöjensä välityksellä vammaisiin henkilöihin liittyviä asioita koskevissa päätöksentekoprosesseissa ja lainsäädännön ja poliittikkojen/linjausten valmistelussa, vammaisia koskeva lainsäädäntö, politiikka, strategiat ja toimintasuunnitelmat mukaan luettuina. Sopimusvaltioiden on saatettava voimaan säännökset ja määräykset, joilla vammaisten henkilöiden järjestöille varataan paikkoja esimerkiksi pysyvissä valiokunnissa ja/tai tilapäisissä työryhmissä antamalla niille oikeus nimittää toimivia jäseniä kyseisiin elimiin. (Epävirallinen käännös)

“94. (f) Establish permanent consultation mechanisms with organizations of persons with disabilities, including round tables, participatory dialogues, public hearings, surveys and online consultations, respecting their diversity and autonomy, as indicated in paragraphs 11, 12 and 50. This can also take the form of a national advisory board, such as a representative national disability council representing organizations of persons with disabilities.”²

Sopimuksen kansallista täytäntöönpanoa ja seuranta koskevan 33 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusosapuolten on osallistettava kansalaisyhteiskunta, erityisesti vammaiset henkilöt ja heitä edustavat järjestöt seurantamenettelyyn täysimääräisesti.

Vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa on vammaisten henkilöiden osalta kysymys perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettua vaikuttamisen ja osallistumisen edistämisestä, jota vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean edellä mainitun yleiskommentin mukaan tulisi tukea vakiintuneilla ja ennakolta määritellyillä toimintavoilla, rakenteilla ja prosesseilla, jotka soveltuvat esimerkiksi lainsäädännön tai sen soveltamista koskevan ohjauksen valmisteluun sekä toimeenpanoon. Yleiskommentissa on tuotu esille myös mahdollisuus esimerkiksi kyselyjen ja kuulemisten kautta selvittää vammaisten henkilöiden näkemyksiä yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta. Sopimuskohdan ja perustuslain 14 §:n 4 momentin perusteella myös säänneltyjä toimintatapoja vapaamuotoisempi osallistaminen ja osallistuminen voivat tulla kysymykseen.

Osallistumisen edistäminen saa lisätukea perustuslain 22 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä edellyttää muun muassa julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan rinnalla, esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle (HE 309/1993 vp).

1.2 Selvityksistä

Sosiaali- ja terveysministeriön 7.6.2018 päivätyn selvityksen mukaan ministeriön asettamassa työryhmässä, joka valmisteli vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista annettavaa lakia, oli kattava edustus vammaisjärjestöistä. Myös asiakas- ja potilaslakia valmistellessa ministeriön asettamassa työryhmässä oli selvityksen mukaan vammaisjärjestöt laajasti edustettuina. Vammaisten henkilöiden asemaa ja oikeuksia käsiteltiin mainittua lakia valmisteltaessa myös alatyöryhmässä, jonka työskentelyyn osallistuivat edustajiensa välityksellä useat vammaisjärjestöt. Ministeriö pyysi vammaisuuden perusteella järjestettävistä erityispalveluista annettavasta laista lausuntoja kaikille avoimella weppopol-kyselyllä ja lisäksi lausuntoluonnoksesta pyydettiin nimenomaisesti lausuntoa useilta vammaisjärjestöiltä.

Selvityksessä on todettu, että ministeriön lausunnossa mainittuun vammaisyleissopimuksen kansallisen toimintaohjelman keväällä 2018 laatineeseen VANE:aan kuuluu muun muassa ministeriöiden, vammaisten henkilöiden ja heidän omaistensa edustajia.

² 94. (f) Perustettava pysyviä kuulemismenettelyjä vammaisten henkilöiden järjestöjen kanssa, pyöreän pöydän kokoukset, osallistavat vuoropuhelut, julkiset kuulemiset, kyselyt ja verkkokuulemiset mukaan luettuina, heidän monimuotoisuuttaan ja itsenäisyyttään kunnioittaen, kuten 11, 12 ja 50 kohdassa todetaan. Tämä voidaan järjestää myös vammaisjärjestöjä edustavan kansallisen neuvottelukunnan, kuten kansallisen vammaisneuvoston, muodossa. (Epävirallinen käännös)

Selvityksen mukaan Valvira ja aluehallintovirastot ovat kehittäneet uusia tapoja tehdä valvontaa ja kerätä tietoa ohjausta ja valvontaa varten. Valviran ja aluehallintovirastojen valvontaohjelman yhteydessä järjestettiin selvityksen mukaan vuoden 2018 aikana asiakasareenoja, joihin kutsuttiin vammaisia henkilöitä ja heidän läheisiään. Ministeriön selvityksen mukaan THL:n ylläpitämän Vammaispalvelujen käsikirjan toimitusneuvostoon, käsikirjan lakiryhmään ja käsikirjan ruotsinkieliseen asiantuntijaryhmään kuuluvat jäseninä useiden vammaisjärjestöjen edustajat.

Valvira on edellä mainitulla tavalla selvittänyt vuonna 2017 kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista asumis- ja laitospalveluissa. Valviran mukaan selvityksen perusteella muun muassa kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisessa on kehitettävää.

Vammaisten ihmisoikeuskomitea on asiassa ministeriön ja Valviran lausuntojen ja ministeriön selvityksen perusteella antamassaan lausunnossa todennut, että sen käsityksen mukaan vammaisten henkilöiden osallistaminen vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan tarkoittamalla tavalla sosiaali- ja terveysministeriön ja sen alaisen hallinnon valmistellessa vammaisia henkilöitä koskevaa hallinnollista ohjausta ja säädöksiä toteutuu osittain. Komitea ei ole lausunnossaan kuitenkaan yksilöinyt tarkemmin tätä kannanottoaan.

1.3 Arviointia

Vammaisten henkilöiden oikeuksien täysimääräinen toteutuminen edellyttää heidän osallistamistaan vammaisyleissopimuksen velvoittamalla tavalla heitä koskevissa lainsäädäntöhankkeissa ja annettaessa lainsäädännön soveltamista koskevaa ohjausta siten, että lainsäädäntö ja sitä täydentävä ohjaus tosiasiallisesti toimivat käytännön tilanteissa heidän etujensa ja oikeuksiensa mukaisesti. Tämän toteutumista tukevat vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean edellä mainitussa yleiskommentissaan esittämät toimenpiteet, joilla toimeenpannaan myös perustuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyä vaikuttamisen ja osallistumisen edistämismuotoja. Vakiintuneet ja ennakolta määritetyt toimintatavat, rakenteet ja prosessit vammaisten henkilöiden ja heitä edustavien järjestöjen osallistamisesta tekevät osallistamisesta luontevaa ja automaattista, jolloin se ei ole yksittäisessä lainsäädännön tai ohjauksen valmisteluprosessissa erikseen muistettava asia.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö sekä sen alainen hallinto ovat lainsäädäntöä ja ohjausta valmistellessaan kuulleet vammaisia edustavia järjestöjä ja ne ovat olleet valmistelussa mukana. Annetussa selvityksessä huomiointi kiinnitti kuitenkin se, että Valvira oli vuonna 2017 selvittäessään kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista asumis- ja laitospalveluissa kerännyt tietoa palveluntuottajien toimintakertomuksista ja otantakyselyinä julkisilta palveluntuottajilta. Valviran selvityksessään ilmoittamien tietojen mukaan vammaiset henkilöt tai heidän järjestönsä eivät olleet osallisena tässä selvityksessä. Valvira toteutti vastaavan selvityksen myös vuonna 2018.

Vammaisten oikeuksien toteutumisesta kerättävää tietoa käytetään valvonnan ja päätöksenteon tukena sekä lainsäädännön ja ohjauksen valmistelussa. Saadulla tiedolla on siten tosiasiallista vaikutusta vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen ja vammaisyleissopimuksen täysimääräisen täytäntöönpanon toteutumiseen. Yleissopimuksen keskeisenä tavoitteena on korjata vammaisten henkilöiden osallisuudessa ja yhdenvertaisessa kohtelussa olevia puutteita. Sopimuksen voimaansaattamislakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa painotetaan muun muassa tiedon puutetta vammaisten henkilöiden yhteiskunnallisten oikeuksien, vapauksien ja velvollisuuksiaan täysimääräisen käyttämisen esteenä. Esityksessä on esimerkiksi sopimuksen 16 artiklan (vapaus hyväksikäytöstä, väkivallasta ja pahoinpitelystä) kohdalla painotet-

tu tutkimustiedon keräämistä vammaisia henkilöitä haastattelemalla. Esityksen yleissopimuksen soveltamisalan kuvauksessa painotetaan sopimuksen laajuutta ja sen tarkoitusta mahdollistaa vammaisille henkilöille heidän itsemääräämisoikeutensa kunnioittaminen, syrjimättömyys ja täysimääräinen osallistuminen yhteiskuntaan esteettömällä ja saavutettavalla tavalla. Kuvaessaan sopimuksen vaikutuksia viranomaistoimintaan hallituksen esitys yksilöi keskeisimpänä viranomaisten toimintaan ulottuvana vaikutuksena osallistamisen.

Yleissopimuksen 4 artiklan 3 kohta velvoittaa sananmukaisesti sopimuspuolet ”laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja... sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa” neuvottelemaan tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistamaan heidät... ”heitä edustavien järjestöjen kautta”.

Vammaisyleissopimuksen voimaansaattamislakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että tämä velvoite koskee nimenomaisesti lainsäädännön sekä yleissopimuksen laatimis- ja toimeenpanoprosesseja, mutta ulottuu yhtä lailla kaikkeen muuhun vammaisia koskevaan päätöksentekoon. Samassa yhteydessä myös painotetaan 4 artiklan 3 kohtaan nojautuen velvoitteen aktiivista luonnetta. Sen mukaan ”kaikissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa on neuvoteltava tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa sekä osallistettava vammaiset henkilöt aktiivisesti.”

On syytä panna merkeille, että sopimusteksti velvoittaa osallistamaan vammaiset henkilöt järjestöjensä kautta, mutta voimaansaattamislakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan velvollisuudesta neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja osallistaa heidät aktiivisesti suoraan ja siis ilman järjestöjä. Näyttäisi siis siltä, että perusteluissa itse sopimusmääräyksen velvoitetta on tulkittu laajentavasti. Kansallisesti toki on sallittua säätää sopimusta edullisemmasta kohtelusta. Sopimuksen 4 artiklan 4 kohdassa itsessäänkin viitataan mahdollisuuteen edistää vammaisten henkilöiden asemaa sopimusta paremmilla määräyksillä.

Edellä mainitun hallituksen esityksen perusteluissa ei kuitenkaan ole tarkemmin pohdittu sitä, onko velvollisuus osallistaa välitön niin, että se tapahtuisi ilman järjestöjä. Tulkintaa järjestöjen kautta tapahtuvasta osallistamisesta tukee yleisperusteluissa oleva sopimuksen 4 artiklan 3 kohtaa koskeva maininta, jonka mukaan ”(Viranomaisten) tulee myös yleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti osallistaa vammaiset henkilöt heitä koskevaan päätöksentekoon vammaisia henkilöitä edustavien järjestöjen kautta.” Yksityiskohtaisissa perusteluissa 4 artiklan 3 kohdan kohdalla on myös maininta, jonka mukaan ”vammaisten henkilöiden edustamisen on tapahduttava sekä vammaisten henkilöiden järjestöjen, että kyseessä mahdollisesti olevaa tiettyä erityistä ryhmää, kuten lapsia, edustavien järjestöjen kautta.” Velvoitteen laajennus ei siis saa tukea kyseisestä lausumasta.

Vammaisyleissopimus ohjaa viranomaisia oma-aloitteisuuteen ja aktiivisuuteen ja sen tavoitteena on saada aikaan todellisia muutoksia vammaisten henkilöiden asemassa. Sopimuksen yhtenä periaatteena (2 artiklan c-kohta) on vammaisten henkilöiden täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan.

Osallistamisvelvoite on sekä käytännöllinen, monipuolinen että edellyttää viranomaisilta oma-aloitteisuutta. Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan ”säädosvalmistelussa sekä päätöksenteossa tulisi ottaa artiklan määräykset huomioon, jotta vammaisten henkilöiden ihmis-oikeuksien täysimääräinen toteutuminen taattaisiin käytännön tasolla. Yleissopimus myös vel-

voittaa sopimuspuolet osallistamaan vammaiset henkilöt muun muassa heitä koskevaan asioiden valmisteluun, päätöksentekoon ja sopimuksen toimeenpanoon, seurantaan ja arviointiin... Artiklan määräysten toteutuminen edellyttää viranomaisilta oma-aloitteista aktiivisuutta vammaisten henkilöiden mukaan ottamiseksi eri prosesseihin.”

Sopimuksen tarkoituksena ja tavoitteena on saada aikaan todellinen muutos vammaisten henkilöiden asemassa ja heidän arjen tilanteissaan. Kuten edellä on selostettu, sopimus velvoittaa viranomaiset oma-aloitteisuuteen ja aktiivisuuteen. Sen yksi ja verraten vaivatta toteutettava muoto on vammaisten henkilöiden tai heitä edustavien järjestöjen osallistaminen. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon, että sukupuolisensitiivisyyden toteutumisella on keskeinen merkitys perusoikeuksien kuten itsemääräämisoikeuden kannalta, myös vammaisia henkilöitä olisi tullut sopivalla tavalla osallistaa Valviran edellä selostetussa selvitystyössä. Muuten päätöksentekijöiden tiedot esimerkiksi sukupuolisensitiivisyyden toteutumisesta intiimitilanteissa ja ennen kaikkea vammaisten henkilöiden kokemuksista yhdenvertaisuuden, itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden toteutumisesta kyseisissä tilanteissa jäävät olennaisesti puutteellisiksi ja vammaisten henkilöiden osallisuus toteutumatta. Osallistaminen olisi ollut perusteltua jo pelkästään palvelutarjoajilta tulleen aineiston perusteella, jonka perusteella Valvira on voinut todeta, että muun muassa ”kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisessa on kehitettävää”.

Tähän nähden vammaisten henkilöiden kokemusten huomioiminen ja heidän välitön osallistamisensa kysymyksissä, jotka koskevat sukupuolisensitiivisyyden toteutumista intiimitilanteissa, joissa ollaan useiden perusoikeuksien ydinalueella, on sopimuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta olennaista.

Vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohta toteuttaa osaltaan perustuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyä vaikuttamisen ja osallistumisen edistämismahdollisuuksia. Mainittu perustuslain säännös on lähtökohtaisesti lainsäätäjälle osoitettu toimeksianto edistää vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia. Sen ei voida katsoa suoraan velvoittavan yksittäistä viranomaista esimerkiksi nyt käsiteltävänä olevassa asiassa siten, että vammaisyleissopimusta tulisi sen perusteella tulkita vammaisyleissopimuksen sanamuodosta poikkeavasti niin, että Valviralla olisi ollut sopimuksen perusteella velvollisuus osallistaa vammaiset henkilöt selvityksensä tekemiseen suoraan ilman vammaisjärjestöjä. Kun otetaan kuitenkin huomioon julkiselle vallalle perustuslain 14 §:n 4 momentissa säädetty vaikuttamisen ja osallistumisen edistämistehtävä sillä tavoin käytännönläheisenä kuten perustuslakivaliokunnan edellä mainitusta kannanotosta ilmenee (PeVL 67/2014 vp) ja 22 §:ssa säädetty velvoite turvata perusoikeudet, olisi vammaisten henkilöiden perusoikeuksien toteutumista täysimääräisemmin edistänyt se, mikäli Valvira olisi osallistanut vammaiset henkilöt selvityksen tekemiseen suoraan ilman heitä edustavia järjestöjä. Kyseinen näkemys on yhteensopiva myös vammaisyleissopimuksen vammaisten henkilöiden osallistamista koskevan yleisen tavoitteen ja tarkoituksen kanssa.

Edellä todetulla tavalla vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohta ei kuitenkaan sanamuotonsa perusteella velvoita osallistamaan vammaisia henkilöitä suoraan, vaan heidän järjestöjensä kautta. Näkemykseni mukaan vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohta perustuslain 14 §:n 4 momentti huomioiden sen sijaan velvoittaa sopimuksessa säädellyn itsemääräämisoikeuden kaltaisen oikeuden toteutumisen seuraamisessa ja arvioinnissa viranomaisia, tässä yhteydessä Valviraa, kuulemaan vammaisia henkilöitä edustavia järjestöjä. Valvira ei ole antamansa selvityksen mukaan näin toiminut selvittäessään kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista asumis- ja laitospalveluissa. Valviran menettely ei siten ole ollut lakina Suomessa voimassa olevan vammaisyleissopimuksen mukaista.

2. Vammaisten henkilöiden osallisuus käytännön intiimitilanteissa

2.1 Oikeusohjeita

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi sukupuolen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan (HE 309/1993 vp).

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Sen piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (HE 309/1993 vp sekä esimerkiksi PeVL 10/2012 vp ja PeVL 24/2010 vp).

Vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen kaikille vammaisille henkilöille sekä edistämään sitä ilman minkäänlaista syrjintää vammaisuuden perusteella. Tätä varten sopimuspuolet sitoutuvat kohdan a) alakohdan mukaan toteuttamaan kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset ja muut toimet tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täytäntöön panemiseksi ja d) alakohdan mukaan varmistamaan, että viranomaiset toimivat tämän yleissopimuksen mukaisesti.

Vammaisyleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolet tunnustavat, että kaikki henkilöt ovat yhdenvertaisia lain edessä ja lain mukaan ja ovat oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhdenvertaiseen lakiin perustuvaan suojaan ja yhdenvertaisiin lakiin perustuviin etuihin. Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolet toteuttavat toimia varmistukseen, että vammaiset naiset ja tytöt voivat nauttia täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista.

Vammaisyleissopimuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset lainsäädännölliset, hallinnolliset, sosiaaliset, koulutukselliset ja muut toimet suojellakseen vammaisia henkilöitä sekä kotona että kodin ulkopuolella kaikilta hyväksikäytön, väkivallan ja pahoinpitelyn muodoilta, niiden sukupuoleen perustuvat näkökohdat mukaan lukien. Sopimuksen 17 artiklan mukaan jokaisella vammaisella henkilöllä on oikeus ruumiillisen ja henkisen koskemattomuutensa kunnioittamiseen yhdenvertaisesti muiden kanssa ja 22 artiklan 1 kohdan mukaan asuinpaikasta tai -järjestelyistä riippumatta kenenkään vammaisen henkilön yksityisyyteen ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua. Vammaisilla henkilöillä on oikeus lain suojaan tällaisen puuttumisen tai loukkauksen osalta.

Vammaisyleissopimuksen 19 artiklassa on määrätty muun muassa, että yleissopimuksen sopimuspuolet tunnustavat kaikkien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden elää yhteisössä, jossa heillä on muiden kanssa yhdenvertaiset valinnanmahdollisuudet sekä toteuttavat tehokkaat ja asianmukaiset toimet tehdäkseen vammaisille henkilöille helpommaksi nauttia tästä oikeudesta täysimääräisesti sekä helpottaakseen heidän täysimääräistä osallisuuttaan ja osallistumistaan yhteisöön.

Sosiaalihuoltolain 30 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan eikä hänen ihmisarvoaan loukata. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa koskevia päätöksiä ja ratkaisuja tehtäessä ja sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan etu siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään.

Sosiaalihuoltolain 36 §:ssä säädetään palvelutarpeen arvioinnista ja 39 §:ssä sitä täydentävästä asiakas- tai muusta vastaavasta suunnitelmasta.

Sosiaalihuoltolain 47 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laadittava omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Suunnitelma on pidettävä julkisesti nähtävänä, sen toteutumista on seurattava säännöllisesti ja toimintaa on kehitettävä asiakailta sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelujen tuottajan sosiaalipalvelut ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut palvelukokonaisuudet. Palvelujen tuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista.

Vammaispalvelulain eli vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 3 a §:n 2 momentin mukaan vammaisen henkilön tarvitsemien palvelujen ja tukitoimien selvittämiseksi on ilman aiheetonta viivytystä laadittava palvelusuunnitelma siten kuin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 7 §:ssä säädetään.

Kehitysvammalain 42 §:ssä säädetään itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta. Pykälän mukaan erityishuolto on järjestettävä ja erityishuollossa olevaa henkilöä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Erityishuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon erityishuollossa olevan henkilön toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Hänelle on turvattava mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan. Hänen hyvinvointiaan, terveyttään ja turvallisuutta on ylläpidettävä ja edistettävä.

Kehitysvammalain 42 a §:n 1 momentin mukaan erityishuollossa olevan henkilön palvelu- ja hoitosuunnitelmaan on kirjattava toimenpiteet, joilla tuetaan ja edistetään henkilön itsenäistä suoriutumista ja itsemääräämisoikeuden toteutumista.

Sosiaalihuollon asiakaslaki (sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki) 2 luvussa säädetään sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Lukuun sisältyvän 4 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuri- taustansa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Pykä-

län 2 momentin mukaan suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa sekä 9 ja 10 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa.

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:ssä säädetään itsemääräämisoikeudesta ja osallistumisesta. Pykälän 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Pykälän 2 momentin mukaan asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:ssä säädetään itsemääräämisoikeudesta erityistilanteissa. Pykälän 1 momentin mukaan, jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

2.2 Oikeustilasta

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan voimassa oleva lainsäädäntö tukee vammaisen henkilön yhdenvertaisuutta, itsemääräämisoikeutta ja hänen toivomustensa, mielipiteidensä ja yksilöllisten tarpeidensa huomioon ottamista. Tähän näkemykseen voi yhtyä, kuten edellä esitetty kuvaus säännöksistä osoittaa. Ministeriön selvityksen mukaan vammaisten henkilöiden kanssa työskenteleville on lisäksi tarjolla merkittävästi tietojaa ja ohjeita.

Valviran lausunnon mukaan se ei kuitenkaan ole antanut kirjallisia ohjeita asumispalveluja tuottaville yksiköille vammaisten henkilöiden intiimihygienian hoitamisesta. Valvira kuitenkin korostaa kaikessa ohjaustoiminnassaan vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta, oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun ja oikeutta vaikuttaa palvelujensa järjestämiseen ja toteuttamiseen.

Vammaisten ihmisoikeuskomitea on lausunnossaan apulaisoikeuskanslerille todennut, että vammaisilla naisilla on muihin naisiin verrattuna suurempi riski joutua kohtaamaan väkivaltaa, riistoa ja hyväksikäyttöä. Väkivallan yleisyydestä on näyttöä myös Suomesta. Lausunnon mukaan erityisesti laitoksissa ja asumisyksiköissä asuvien naisten kohdalla on huomioitava heihin kohdistuva seksuaalisen väkivallan tai hyväksikäytön riski intiimihygieniaan liittyvissä tilanteissa, joissa he eivät voi vaikuttaa siihen, avustaaako heitä samaa vai eri sukupuolta oleva henkilö. Komitean mukaan oikeus valita avustava henkilö ei kohdistu pelkästään naisiin, vaan kysymys koskettaa kaikkia sukupuolia.

Komitea on todennut, että asumisyksiköissä tapahtuva avustaminen ei ensisijaisesti ole lääketieteellistä hoitoa, jolloin sukupuolisensitiivisyys on huomioitava avustamistilanteissa erityisen tarkasti, koska asuminen ja lääketieteelliset hoidot on pidettävä erillään toisistaan.

Edelleen vammaisten ihmisoikeuskomitea on todennut, että lainsäädäntö ei turvaa vammaiselle henkilölle oikeutta valita sukupuolen perusteella häntä intiimiasioissa avustavaa henkilöä asumispalveluissa. Komitea on todennut, että esimerkiksi henkilöstömitoituksessa sukupuolisensi-

tiivisyyttä avustustilanteissa ei ole otettu riittävästi huomioon. Komitean mukaan palveluyksiköissä tarvitaan edelleen ohjeistusta ja koulutusta asian selkeyttämiseksi.

Komitea on kiinnittänyt erityistä huomiota kilpailutusten vaikutuksiin vammaispalveluissa, koska vammaisilla henkilöillä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa kilpailutuksiin, vaikka niiden lopputuloksella on vaikutusta heidän itsemääräämisoikeutensa toteutumiseen. Vammaisilla henkilöillä ei komitean mukaan ole käytössään oikeusturvakeinoja palvelujensa toteuttamisessa.

Vammaisten ihmisoikeuskomitean mukaan itsemääräämisoikeus ja yksityisyyden kunnioittaminen edellyttävät avustettavan henkilön ja häntä auttavan lähityöntekijän olevan samaa sukupuolta siten, että vammaisen henkilö voi vaikuttaa yleissopimuksen periaatteiden mukaisesti siihen, kuka häntä avustaa. Vammaisen henkilön ei tule vammasta johtuvasta syystä joutua vastaanottamaan apua eri sukupuolta olevalta tai muulta henkilöltä vasten tahtoaan. Komitean mukaan kyseinen on ehdoton palvelujen laatuksiteeri ja ainoa hyväksyttävä käytäntö erityisesti avustettavan henkilön intiimialueiden hoitamisessa.

2.3 Arviointia

Perustuslain 22 §:n perusteella julkisella vallalla on aktiivinen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Tässä yhteydessä kyseisiä oikeuksia ovat muun muassa yhdenvertaisuus, henkilökohtainen vapaus, johon kuuluu itsemääräämisoikeus sekä yksityisyydensuoja, johon kuuluu oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan. Sosiaalihuoltolain 30 §:n, kehitysvammalain 42 §:n ja sosiaalihuollon asiakaslain 4, 8 ja 9 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada hyvää sosiaalihuoltoa ja sitä toteutettaessa on kunnioitettava asiakkaan yksityisyyttä, otettava huomioon hänen etunsa ja yksilölliset tarpeensa sekä turvattava mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen sekä oltava loukkaamatta hänen ihmisarvoaan.

Vammaisyleissopimus velvoittaa sopimusosapuolia varmistamaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen vammaisille henkilöille. Sopimuksen mukaan lisäksi sopimuspuolten on toteuttava toimia varmistaakseen, että vammaiset naiset ja tytöt voivat nauttia täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti ihmisoikeuksista ja perusvapauksista. Lisäksi sopimusosapuolten on toteutettava asianmukaiset muun muassa lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimet suojellakseen vammaisia henkilöitä hyväksikäytöltä ja väkivallalta.

Säännöt ja ohjeet

Intiimihygienian hoitamisessa ollaan yksityisyyden ydinalueella ja sen toteuttamisessa henkilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan samoin kuin hänen yksityisyytensä ja turvallisuutensa tulisi toteutua mahdollisimman täysimääräisesti. Vammaisten ihmisoikeuskomitea on todennut näkemyksensä, että palvelujen ehdottomana laatuksiteerinä tulisi olla sen, ettei vammaisen henkilö joutu vammastaan johtuen vastaanottamaan intiimihygieniansa hoitamiseen apua henkilöltä, joka on toista sukupuolta tai jolta hän ei sitä halua.

Intiimihygienian hoitamisesta ei ole säännöksiä eikä saamani selvityksen mukaan nimenomaisesti sitä koskevia ohjeitakaan. Edellä mainitut perustuslain, vammaisyleissopimuksen ja sosiaalihuollon lainsäädännön säännökset ovat velvoittavia. Kyseiset säännökset huomioon otettuna, vallitseva oikeustila, jossa vammaisten henkilöiden oikeutta vaikuttaa siihen, kuka häntä avustaa sukupuolisensitiivisissä tilanteissa ei ole kaikin käytettävissä olevin keinoin turvattu, ei ole mainittujen säännösten mukainen.

Vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat käytännön palveluja toteutettaessa. Asiakkaan palvelujen toteuttamistapaa koskevat ratkaisut tehdään viimekädessä yksittäisissä palvelujen toteuttamista koskevissa tilanteissa. Näissä tilanteissa ratkaistaan myös se, minkälainen merkitys vammaisen henkilön oikeuksille annetaan. Siksi avustavien yksittäisten henkilöiden tulee olla ammattitaitoisia, tietoisia vammaisten henkilöiden oikeuksista sekä avustettavan henkilön mielipiteistä ja motivoituneita näiden oikeuksien ja mielipiteiden noudattamiseen.

Vammaisyleissopimuksen voimaansaattamista koskevan hallituksen esityksen sopimuksen 22 artiklaa (yksityisyyden kunnioittaminen) koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että artiklalla on erityistä merkitystä vammaisten henkilöiden asumiseen ja avustamiseen ja painotettu sitä, että artiklassa turvatun oikeuden toteutumisen kannalta olennaista on vammaisten henkilöiden kanssa työskentelevien henkilöiden, kuten avustajien, tietoisuuden lisääminen ja heidän kouluttamisensa.

Vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja muita oikeuksia korostetaan lainsäädännön ja ihmisoikeussopimusten määräysten täytäntöönpanoa koskevassa ohjauksessa. Saamastani selvityksestä on kuitenkin havaittavissa, että tätä tehdään yleisesti, ei sen sijaan konkreettisesti esimerkiksi erityisesti tietynlaisiin tilanteisiin liittyvänä. Oikeudet eivät saa silloin käytännöllistä merkitystä eikä vammaisyleissopimuksen edellä mainittu keskeinen tavoite ”vammaisten henkilöiden ihmisoikeuksien täysimääräinen toteutuminen käytännön tasolla” toteudu.

Vammaisten ihmisoikeuskomitea on lausunnossaan tuonut esiin useita vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista koskevia puutteita, joihin yleispiirteiset säännöt ja periaatteet eivät pysty yksinään vastaamaan. Komitean lausunnon mukaan vammaisten henkilöiden kuuleminen ja heidän mielipiteensä huomioiminen ei tule ohjauksessa riittävällä tavalla esille eikä ohjaus ole riittävää ja vaikuttavaa eikä sopusoinnussa vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan kanssa.

En pidä nykyistä ohjausta, joka koskee sukupuolisensitiivisten avustamistilanteiden hoitamista, riittävinä. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan ohjauksen tulisi konkreettisemmin koskea sukupuolisensitiivisiä tilanteita ja myös niitä muita tilanteita, joissa oikeuksien toteutumiseen on erityisesti kiinnitettävä huomiota ja joissa kyseisten oikeuksien mahdollisimman täysimääräisen toteuttamisen on oltava päämääränä. Kyseisen ohjauksen antamisen yhtenä perustana olisi vammaisten henkilöiden osallistaminen muun muassa heidän kokemuksiaan selvittäen. Osallistaminen on vammaisyleissopimukseen perustuva oikeudellinen velvoite, mutta se takaa myös ohjauksen käytettävyyttä arjen tilanteissa.

Asiakassuunnitelmat

Sosiaalihuollon toteuttamisen lähtökohtana on asiakkaan palvelutarpeen arvioiminen ja siihen perustuva asiakassuunnitelma tai muu vastaava suunnitelma (esimerkiksi hoito- tai palvelusuunnitelma), jonka tarkoituksena on tukea tavoitteellista ja suunnitelmallista sosiaalityötä. Arviointia ja suunnitelmaa tehtäessä on asiakkaan mielipide ja näkemykset kirjattava. Sosiaalihuollon tulisi mahdollisimman pitkälle pohjautua ammattihenkilön ja asiakkaan yhteiseen näkemykseen. Asiakkaan osallistumisella palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelman laatimiseen sekä hänen mielipiteidensä huomioon ottamisella toteutetaan muun muassa hänen itsemääräämisoikeuttaan.

Vammaiselle henkilölle laadittava asiakas- tai muu palvelujen toteuttamista koskeva suunnitelma on väline hänen oikeuksiensa toteuttamiselle palveluja annettaessa. Oikeuksien toteuttamiseksi suunnitelman ja siinä olevien kirjausten on oltava riittävän selkeät ja sen on oltava

käytettävissä palveluja annettaessa. Laillisuusvalvonnassani on kuitenkin tullut ilmi, että lain velvoittamia asiakassuunnitelmia ei sosiaalihuollossa aina laadita eikä päivitetä eivätkä ne välttämättä laadullisesti ole sellaisia, että ne toimisivat käytännön työn tukena. Asiakas- ja vastavilla suunnitelmilla on kuitenkin mahdollista ohjata ja tukea sitä käytännön toimintaa, jossa oikeuksien tulee toteutua. Sen vuoksi palveluntuottajien ohjauksessa tulee kiinnittää huomiota asiakassuunnitelmien laatimiseen, laatuun ja niiden käyttökelpoisuuteen vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisen käytännön välineenä.

Oma- ja valvontasuunnitelmista

Sosiaalihuollon toimintayksikön toiminnan asianmukaisuutta, tuotettujen palvelujen laatua sekä asiakasturvallisuutta pyritään varmistamaan muun ohella yksiköiden oma- ja valvontasuunnitelmilla, jolla pyritään tunnistamaan, ehkäisemään ja korjaamaan mahdolliset toiminnassa havaitut epäkohdat ja riskejä aiheuttavat tilanteet. Vammaisten ihmisoikeuskomitea toteaa lausunnossaan, että asumisyksiköiden oma- ja valvonta on puutteellista. Olen myös havainnut tarkastustoiminnassani, että sosiaalihuollon palveluja antavien toimintayksiköiden oma- ja valvontasuunnitelmat eivät välttämättä ohjaa käytännön työtä. Tiedotusvälineissä on tällä hetkellä paljon kirjoituksia ikäihmisten hoivapalveluiden laadusta ja palveluiden valvonnassa on tullut ilmi puutteita muun muassa yksiköiden oma- ja valvonnassa. Oma- ja valvonta on laatua ja asiakasturvallisuutta sekä hyvää palvelua ylläpitävä hallintojärjestelmä, jonka vuoksi oma- ja valvontasuunnitelmien tulisi käsitellä myös sukupuolisensitiivisten avustamistilanteiden riskejä.

Kilpailutus

Vammaisyleissopimus velvoittaa julkista valtaa vammaispalvelujen hankinnassa. Niitä kilpailutettaessa yhtenä palvelujen laadun keskeisenä kriteerinä tulee olla se, kuinka palvelun tuottaja kykenee toteuttamaan vammaisten henkilöiden oikeudet. Palvelujen järjestäjän tulisi kiinnittää huomiota esimerkiksi palvelujen tuottajan henkilöstömitoitukseen ja sen käytännön toteutumiseen ja siihen, antaako se mahdollisuuden kunnioittaa vammaisen henkilön mielipidettä esimerkiksi häntä hoitavan henkilön sukupuolesta intiimihygieniatilanteissa. Tiukka henkilöstömitoitus voi aiheuttaa sen, että avustavan henkilökunnan sukupuolijakauma hoitovuoroissa jää vaihtelevasti yksipuoliseksi, joka vähentää mahdollisuuksia vaikuttaa avustavaan henkilöön.

Kysymys on myös vammaisten henkilöiden keskinäisestä yhdenvertaisuudesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tähdentänyt, kuinka julkisissa hankinnoissa vammaisyleissopimuksen 19 artiklan mukainen velvoite turvata vammaisten henkilöiden yhdenvertainen oikeus elää yhteisössä voi merkitä muun ohella velvollisuutta huomioida ensisijaisesti yksilöllisesti kunkin vammaisen henkilön oma käsitys hänen avun- tai palveluntarpeestaan ja palveluiden järjestämistavasta, kun on kyse sellaisista palveluista tai tukitoimista, joilla on vaikutusta vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen (PeVL 49/2016 vp).

3. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Sosiaali- ja terveysministeriö

Vammaisten henkilöiden intiimihygienian hoitaminen on sukupuolisensitiivinen toimenpide, jossa puututaan voimakkaasti kyseisen henkilön yksityisyyteen. Henkilön itsemääräämisoikeus ei toteudu täysimääräisesti, jos hän ei tule kuulluksi tai voi vaikuttaa siihen, kuka häntä kyseisessä tilanteessa avustaa. Saatan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon näkemykseni, jonka

mukaan vammaisten henkilöiden näkemyksiä siitä, kuinka he kokevat oikeuksiensa toteutuvan sukupuolisensitiivisissä tilanteissa, tulisi selvittää.

Perus- ja ihmisoikeussäännökset yleensä ja erityisesti vammaisyleissopimus velvoittavat toteuttamaan vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta ja oikeutta määrätä itsestään sekä kehostaan hoidon ja huolenpidon konkreettiset vaatimukset huomioiden täysimääräisesti. Sosiaalihuoltoa koskevassa yleis- ja erityislainsäädännössä korostetaan yleisesti vammaisen henkilön oikeuksien kunnioittamista ja hänen etunsa sekä mielipiteensä huomioimista.

Vammaisen henkilön oikeudet toteutuvat tai jäävät toteutumatta käytännön avustamistilanteissa, joissa mainittuja säännöksiä tulisi noudattaa. Vammaisten henkilöiden intiimihygienian hoitamisesta palveluasumisessa tai vastaavissa ei ole nimenomaisia säännöksiä eikä saamani selvityksen mukaan myöskään ohjeita, joissa korostettaisiin vammaisten henkilöiden oikeuksia, erityisesti osallistamista, näiden erityisen sensitiivisten tilanteiden hoitamisessa. Sen vuoksi nykyinen oikeustila, jossa vammaisten henkilöiden oikeutta konkreettisesti vaikuttaa siihen, kuka heitä avustaa sukupuolisensitiivisissä tilanteissa, ei ole turvattu, ei ole mainittujen säännösten mukainen. Kiinnitän ministeriön huomiota sukupuolisensitiivisten avustamistilanteiden hoitamista koskevan ohjauksen riittämättömyyteen ja yhdenvertaisuutta, itsemääräämisoikeutta ja yksityisyyttä koskevien oikeuksien huomioimiseen siinä.

Vammaisille henkilöille annettavia palveluja ohjaavat asiakas- ja muut vastaavat suunnitelmat oikein tehtyinä ja käytännön työn välineinä edistävät vammaisen henkilön oikeuksien toteuttamista. Saatan ministeriön tietoon näkemykseni, jonka mukaan asiakas- ja vastaavien suunnitelmien tekemistä koskevassa ohjauksessa olisi kiinnitettävä huomiota sukupuolisensitiivisten avustamistilanteiden hoitamiseen.

Vammaisille tarkoitetuissa asumispalveluissa on vammaisten oikeuksien toteuttamiseksi kiinnitettävä huomiota asumisyksikön omavalvonnan toimivuuteen. Saatan ministeriön tietoon näkemykseni, jonka mukaan omavalvontasuunnitelmissa tulisi käsitellä myös sukupuolisensitiivisten avustamistilanteiden riskejä.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan viimeistään 28.6.2019, mihin toimenpiteisiin se mahdollisesti on edellä mainitussa asiassa ryhtynyt.

Valvira

Vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohta velvoittaa osallistamaan vammaisia henkilöitä edustavat järjestöt tehtäessä valvontaan, päätöksentekoon sekä lainsäädännön ja ohjauksen valmisteluun vaikuttavia selvityksiä ja tutkimuksia heidän vammaisyleissopimuksessa säänneltyjen oikeuksiensa toteutumisesta. Valvira ei vuonna 2017 kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisesta asumis- ja laitospalveluissa tekemässään selvityksessä kuitenkaan osallistanut vammaisia henkilöitä vammaisyleissopimuksen edellyttämällä tavalla. Saatan Valviran tietoon edellä tämän päätöksen kohdassa 1 esittämäni näkemykset ja kiinnitän viraston huomiota vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan noudattamiseen.

Perustuslain 14 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle on säädetty tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 22 §:ssa on julkiselle vallalle säädetty velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Saatan Valviran tietoon myös näkemykseni, jonka mukaan vammaisten henkilöiden perusoikeudet olisivat toteutuneet täysimääräisemmin, mikäli Valvira olisi osallistanut vammaiset henkilöt edellä mainitun selvityksen tekemiseen myös suo-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

raan ilman heitä edustavia järjestöjä, vaikka vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohta ei sellaisenaan velvoita tähän. Kyseinen näkemys on yhteensopiva myös vammaisyleissopimuksen yleisen tavoitteen ja tarkoituksen kanssa.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi