

Asia: VN/13519/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan organisaatio

Lausunnonantajan organisaatio

Valtion viranomainen

Sosiaalihuoltolaki

1. Ovatko kotiin annettavia palveluja koskevat säännökset (19 §, 19 a § ja 19 b §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

-

2. Kotihoitoa ehdotetaan järjestettäväksi vuorokaudenajasta riippumatta (19 §:n 3 mom.). Onko tämä mielestänne kannatettava ratkaisu?

Kyllä

3. Ovatko ns. tavallista palveluasumista koskevat säännökset (21 b §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

Ei [Totean, että ehdotetussa muodossa pykälä on niin vaikeaselkoinen, että se on joko poistettava esityksestä tai sitä on korjattava ennen eduskuntakäsittelyä. Pykälän sisältöä on vaikea ymmärtää, vaikka yhdessä pykälän kanssa lukisi yksityiskohtaisia perusteluja. Pykälän 2 momentin mukaan henkilön tarvitsemat sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään erillisinä siten kuin tässä tai muussa laissa säädetään. Ymmärrän lauseen siten, että palvelu voisi olla esimerkiksi kotihoito ja se ei sisältyisi pykälän tarkoittamaan palveluasumiseen vaan olisi siitä irrallinen palvelu. Tätä käsitystä tukee myös pykälän 1 momentti, jossa palveluasumisen sisältö on määritelty kuvaamalla sitä asumisena esteettömässä ja turvallisessa asuinympäristössä, missä henkilön hallinnassa on hänen tarpeitaan vastaava asunto. Asuinympäristön pitäisi myös olla yhteisölliseen toimintaan soveltuva. Perustelutekstien perusteella henkilö voisi itse hankkia kyseisenlaisen asunnon tai se voisi olla hänen

oma asuntonsa tai hänelle voitaisiin järjestää kyseisenlainen asunto. Jos henkilön käytössä oleva asunto ei vastaisi 1 momentin kuvausta se ei olisi pykälässä tarkoitettua palveluasumista, vaikka henkilö saisi esimerkiksi kotihoitoa. Tämä ilmeisesti tarkoittaisi, että hänellä ei olisi palveluasumista, jos asunto ei vastaisi hänen tarvettaan tai se ei olisi esteetön tai se ei sisältäisi yhteisöllisyyttä tukevia elementtejä. Pykälätekstin ja perustelujen perusteella olisi mielestäni hankalaa arvioida, milloin kyseessä olisi palveluasuminen ja milloin tavallinen vuokra-asuminen esimerkiksi iäkkäille henkilöille suunnitelluissa asunnoissa, joiden lähellä on heille soveltuvia yhteisöllisiä palveluja. Pykälän 3 momentti on vaikeaselkoisin. Pelkän pykälätekstin perusteella on pääteltävissä, että säännöksen tarkoituksena on rajata nykyisestä niiden henkilöiden määrää, joilla olisi oikeus saada palveluasumista. Luonnoksen perusteella on mielestäni vaikea saada selvää, kenelle jatkossa myönnettäisiin palveluasumista. Luettuani kohdan 5.1 ymmärsin, että tarkoituksena olikin säilyttää nykyinen tilanne ennallaan. En ole kuitenkaan aivan varma, mitä on ollut tarkoitus säätää. Mitä tarkoitetaan asumisen järjestämisellä 1 momentissa tarkoitettussa asunnossa. Tarkoittaako se, että kunta auttaa järjestämään asuntoon palveluja vai että kunta auttaa saamaan 1 momentissa tarkoitettun asunnon vai molempia? Miten tämä sopii yhteen sen kanssa, että käsite palveluasuminen ei 1 momentin mukaan tarkoita asuntoon annettavia palveluja. Kiinnitän huomiota siihen, että palvelun nimen tulisi vastata sen sisältöä. Jos palvelu nimeltä palveluasuminen ei sisällä palveluja ei nimi ole oikea. Luonnoksessa oleva pykälä ja sen perustelut herättävät useita avoimia kysymyksiä. Kuuluuko asunnon järjestäminen ”siinä merkityksessä, että henkilöä autetaan hankkimaan asunto” käsitteen palveluasuminen piiriin? Mitä tarkoitetaan sillä, että joku tarvitsee kunnan apua? Tarkoittaako se, että henkilön toimintakyky on alentunut eikä hän itse pysty hankkimaan mitään palveluja vai tarkoittaako se henkilöä, jolla ei ole sukulaisia eikä edunvalvojaa? Miten määritellään, että henkilö tarvitsee säännöllisesti jotain palvelua? Pidän sinänsä myönteisenä sitä, että rajaus kahden asumispalvelun välillä ei enää perustuisi pelkästään siihen, onko palvelujen tarve ympärivuorokautista. Sääntely edellyttää kuitenkin selkeyttämistä. Sisällöstä riippumatta korostan, että pykälän sisällön pitäisi käydä itse pykälästä ilmi niin selvästi, että sekä asiakkaat että heidän omaisensa sekä palvelun järjestäjät ja tuottajat ymmärtäisivät sisällön yksinomaan pykälätekstin perusteella. Olen kirjoittanut esiin nousevia kysymyksiä siinä tarkoituksessa, että pohdintani auttaisivat pykälän kirjoittamisessa niin kuin se on tarkoitettu. Lausuntopyyntöön sisältyvän kysymyksen 4 perusteella pykälän epäselvyys on tiedossa ja se on tarkoitus korjata.]

4. Onko tavallista palveluasumista koskeva pykälä tarpeeksi selkeästi muotoiltu? Jos ei, miten sitä voisi muuttaa?

Ei [Olen käsitellyt pykälän sisältöä ja kirjoitusasua edellä kohdassa 3. Pykälän sisältö ei vastaa otsikkoa. Mielestäni koko lakiehdotuksen pykälissä ja perusteluissa ei ole riittävällä tavalla otettu huomioon tehostettua palveluasumista koskevan henkilöstömitoituksen ja asiakasmaksulain uudistuksen vaikutuksia. Mainituilla uudistuksilla on pyritty parantamaan tehostetun palveluasumisen laatua sekä kohtuullistamaan perittäviä asiakasmaksuja. Uuden lainsäädännön aiheuttamat kustannusvaikutukset aiheuttavat kuitenkin sen, että palveluja järjestävälle taholle on taloudellisesti edullisempaa järjestää palveluja muutoin kuin tehostettuna palveluasumisena. Minun on vaikea ymmärtää, miksi tässä tilanteessa lainsäädäntöä lähdetäisiin muuttamaan siten, että palvelunjärjestäjien olisi mahdollista lähteä toteuttamaan tehostettua palveluasumista vastaavia palveluja siten, ettei henkilöstömitoituksia, eikä asiakasmaksulain tehostettua palveluasumista koskevia säännöksiä tarvitsisi noudattaa. Ehdotetussa muodossa säännökset heikentäisivät asiakkaan asemaa ja johtaisivat keinotekoisiiin ja epätarkoituksenmukaisiiin järjestelyihin palvelujen tuottamisessa. Ehdotuksen perusteluissa korostetaan asiakkaan edun toteutumista siten, että hänellä olisi mahdollisuus asua samassa palveluasumisyksikössä, vaikka hänen palvelutarpeensa muuttuisi asumisen aikana. Sen lisäksi, että henkilö voi asua hankkimassaan asunnossa käyttäen

kotiin annettavia palveluja, on perustelujen mukaan tarvetta myös sellaiselle palvelumuodolle, jossa asuminen ja kevyemmät palvelut toteutetaan saman yksikön toimesta. Mielestäni on hyvä, jos lainsäädäntö mahdollistaa joustavasti erilaisten palvelumuotojen käyttämisen, mutta samalla on pidettävä huoli siitä, että lainsäädäntö ei mahdollista niiden lainsäännösten kiertämistä, jotka on säädetty asiakkaan suojaksi. Toisin kuin esityksen perustelutekstistä saattaisi päätellä, voimassa olevat sosiaalihuoltolain säännökset eivät kiellä järjestämisestä ns. tavallista palveluasumista samassa yksikössä kuin tehostettua palveluasumista. Valvontatoiminnassa havaitut epäkohdat ovat liittyneet siihen, ettei yksiköillä ole ollut aluehallintoviraston lupaa molempien palvelumuotojen toteuttamiseen tai siihen, että henkilökunnan on ollut vaikeaa erottaa palvelutarpeen perusteella, minkälainen päätös asiakkaalle on tehty. Ns. tavallisessa palveluasumisessa olevia asukkaita on avustettu ympärivuorokautisesti vastaavasti kuin tehostetussa palveluasumisessa olevia asiakkaita. Näkisin, että mikäli pykälää halutaan uudistaa, olennaista olisi, että rajanveto ns. tavallisen palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen välillä olisi mahdollisimman selkeä, jotta väärinkäytöksiltä välttyttäisiin. Luonnoksessa ehdotettu malli, jonka mukaan ns. tavallisessa palveluasumisessa sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään asumisen järjestämisestä erillisinä palveluina ohjaisi palveluntuottajia ja -järjestäjiä toteuttamaan palvelut erillisinä, jotta tehostettua palveluasumista koskevia normeja ei tarvitsisi noudattaa. Luonnoksessa olevien säännösten perusteella tehostettua palveluasumista vastaava palvelukokonaisuus olisi aina mahdollista rakentaa järjestämällä erillisiä palveluja asumisen lisäksi. Perustelujen mukaan valmistelun kuluessa on mietitty vaihtoehtoa, jossa palvelun järjestämisestä olisi säädetty omassa pykälässään. En pitäisi tällaista sääntelymallia ongelmallisena. Olennaista on, että säännökset ovat selkeitä ja niiden otsikot vastaavat sisältöä. Ottaen huomioon, että voimassa olevassa 19 §:ssä säädetään paitsi eri asumispalvelumuodoista myös tukemisesta asumisen järjestämisessä, voisi vaihtoehto olla toimiva. Kommentoin eri säännösten sisältöä ja palveluja koskevia termejä jäljempänä kohdissa 5 ja 6.]

5. Ovatko hoiva-asumista koskevat säännökset (21 c §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

Ei [Ehdotetun 21 c §:n 3 momentin mukaan hoiva-asumista järjestetään henkilölle, joka tarvitsee 1 momentissa tarkoitetun asumisen lisäksi päivittäin vuorokaudenajasta riippumatta jatkuvaa huolenpitoa tai vaativaa ammatillista hoitoa, joiden järjestäminen kotihoitona, omaishoitona, perhehoitona tai muulla tavalla ei ole mahdollista tai asiakkaan edun mukaista. Näkemykseni mukaan ehdotetun pykälän sanamuotoa tulisi muuttaa siten, että iäkkäille henkilöille säädettäisiin edellytysten täytyessä subjektiivinen oikeus päästä hoiva-asumiseen (nyk. tehostettu palveluasuminen). Perustelun kantaani seuraavasti. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan mukaisesti, jos asumisyksikössä tarjotaan hoiva-asumista pääasiassa iäkkäille henkilöille, henkilöstön mitoitus määräytyy asiaa koskevien vanhuspäätöslain säännösten mukaan. Totean myös, että asiakasmaksulain säännökset ovat erilaiset riippuen siitä asuuko henkilö tehostetun palveluasumisen (hoiva-asumisen) vai muuten järjestetyn palveluasumisen piirissä. Tehostetussa palveluasumisessa (hoiva-asumisessa) maksut määräytyvät vastaavasti kuin laitospäätöset ja asiakkaalle jää laissa säännelty käyttövara. Sääntelytapa aiheuttaa sen, että palvelun järjestäjälle on merkittävästi edullisempaa järjestää palvelu palveluasumisena kuin hoiva-asumisena. Ehdotetussa muodossa sääntelyyn sisältyy vaara, että haavoittuvassa asemassa oleva asiakas ei saa tarpeensa mukaista palvelua ja joutuu maksamaan siitä enemmän kuin vastaavassa tilanteessa oleva asiakas, jolle palvelu järjestetään hoiva-asumisena. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: "Kolmantena hoiva-asumisen saannin edellytyksenä olisi, että hoitoa ja huolenpitoa ei ole mahdollista tai henkilön edun mukaista järjestää kotihoitona, omaishoitona, perhehoitona tai muulla tavalla. Tämän edellytyksen täyttymistä on syytä punnita palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä erityisen huolellisesti, jotta hoiva-asumiseen pääsevät ne, joille tämä palvelu on paras vaihtoehto."

Käsitykseni mukaan ehdotuksessa ei ole riittävällä tavalla turvattu, että vanhukset pääsevät tarvitessaan tehostettuun palveluasumiseen/hoiva-asumiseen. Säännöksiä tulisi täsmentää sekä siten, että asiakkaalle määritellään oikeus päästä hoiva-asumiseen, että siten, että selkeämmin käy ilmi, milloin ja millä edellytyksillä oikeus hoiva-asumiseen syntyy. Kuten edellä olen todennut vastaavasti tulisi määritellä milloin ja millä edellytyksillä iäkkäillä henkilöillä olisi oikeus saada kotiinsa kotihoitoa ja tukipalveluja ilman että hänen tarvitsisi muuttaa omasta asunnostaan muualle. Pidän sinänsä myönteisenä sitä, että palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen (hoiva-asumisen) erona ei pidettäisi jatkossa ainoastaan ympärivuorokautisen hoidon tarvetta. Kun samalla korostetaan mahdollisuutta järjestää palveluja laajasti eri tavoin esimerkiksi siten, että asumiseen yhdistetään kotihoito, jota voitaisiin antaa myös öisin ja asuminen voidaan toteuttaa samoissa yksiköissä, on näitä palvelumuotoja vaikea erottaa toisistaan. Kuten edellä olen todennut, jos ehdotetun mukaisesti ratkaisevana perusteena on se, että toisessa palvelut järjestää ulkopuolinen taho, ohjaisivat säännökset hankkimaan palveluja yksikön ulkopuolelta, jotta tehostettua palveluasumista koskevia säännöksiä ei tarvitsisi noudattaa. Olen jo nyt laillisuusvalvonnassa kohdannut toimintaa, jossa asiakkaita on lähdetty siirtämään tehostetusta palveluasumisesta palveluasumiseen ja myös esimerkkejä siitä, että saman asumisyksikön tiloja on annettu asukkaille vuokralle ja niihin on yhdistetty kotihoitoa. Järjestely voi olla asiakkaan edun mukainen, mutta se voi myös olla hänen etujensa vastainen siten, että palveluissa käytetty henkilöstömäärä ei ole riittävä ja maksut ovat suhteessa korkeammat kuin samassa yksikössä toteutetussa tehostetussa palveluasumisessa (ehdotuksen mukaan hoiva-asumisessa).]

6. Löytyisikö tehostettu palveluasuminen –termin korvaajaksi jokin parempi ehdotus kuin hoiva-asuminen? Mikä?

Kyllä.

Mielestäni olisi suositeltavaa edelleen käyttää termiä tehostettu palveluasuminen. Toisin kuin hoiva-asuminen se soveltuu käytettäväksi kaikille asiakasryhmille.

Mahdollista olisi myös se, että nimitys palveluasuminen kattaisi jatkossa tilanteet, joissa on kyse palvelusta, jota luonnoksessa on nimitetty hoiva-asumiseksi (nykyinen tehostettu palveluasuminen).

Nykyinen ns. tavallinen palveluasuminen voisi olla nimeltään tuettua asumista. Tämä edellyttäisi, että tuetun asumisen käsitettä laajennettaisiin jonkin verran nykyisestä. Tämä voisi edistää myös iäkkäille tarjottavien palvelujen monimuotoisuutta esityksen tavoitteiden mukaisesti. Iäkkäiden henkilöiden kohdalla tuettu asuminen voisi kattaa tilanteet, joissa iäkkäät henkilöt tarvitsevat mahdollisesti hoivan ohella tukea esimerkiksi vaikean elämäntilanteen, psyykkisen sairauden tai päihteiden käytön vuoksi, johon liittyy tai jonka lisäksi henkilöllä on asumisen järjestämisen tarve. Tämä turvaisi erityisen haavoittuvassa asemassa olevien, esim. kaltoinkohtelua kokeneiden tai maahanmuuttajataustaisten iäkkäiden tarpeita.

7. Ovatko ehdotetun hoiva-asumispykälän palvelun saantikriteerit tarkoituksenmukaisia ja tarpeeksi selkeitä? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

Ei [Ottaen huomioon sen, että perustuslain tasolla on säädetty oikeudesta välttämättömään huolenpitoon ja että ne iäkkäät henkilöt, jotka tarvitsevat ympärivuorokautisia palveluja, eivät käytännössä tule toimeen ilman palveluja, katson että lakiehdotuksessa tulisi säätää kriteerit täyttävän henkilön oikeudesta päästä palveluun. Jos laissa olisi säädetty subjektiivinen oikeus saada palvelun tarpeen perusteella ympärivuorokautista hoivaa tehostetussa palveluasumisessa/hoiva-asumisessa, voitaisiin estää useita edellä mainitsemiani ongelmia. Tällöin asiakkaan edun mukaisesti hänelle voitaisiin räätälöidä palvelut usean eri palvelun avulla, mutta jos hänen hoivantarpeensa edellyttäisi asumista tehostetun palveluasumisen yksikössä hänellä olisi oikeus saada tämä palvelu. Viittaa myös edellä kotihoidon osalta esittämäni. Ehdotuksen taloudellisissa vaikutuksissa on arvioitu niitä kustannusvaikutuksia, joita syntyy siitä, että henkilöitä siirtyisi terveydenhuollon laitoksiin sen jälkeen, kun sosiaalihuollon laitoksia ei esityksen mukaan enää olisi. Mielestäni taloudellisissa vaikutuksissa olisi syytä arvioida se taloudellinen säästö, mikä aiheutuisi siitä, että nykyisin pitkiä aikoja sairaaloiden vuodeosastoilla tehostetun palveluasumisen paikkaa odottavat henkilöt saisivat nopeammin odottamansa tehostetun palveluasumisen (hoiva-asumisen).]

8. Ovatko turvapalvelun toteuttamista koskevat säännökset (46 a §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

Ei [Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä tarkoitettu kiireellisen avun tarpeen arviointi ei ole julkisen vallan käyttöä sisältävää viranomaistoimintaa. Perusteluissa on selostettu millä tavoin se eroaa viranomaistoimintana toteutettavasta kiireellisen avun tarpeen arvioinnista, josta säädetään voimassa olevan lain 36 §:n 1 momentissa. Mainittu säännös velvoittaa kunnallisen sosiaalihuollon palveluksessa olevan henkilön huolehtimaan kiireellisen avun tarpeen arvioinnista välittömästi, kun hän on saanut tietää sosiaalihuollon tarpeesta olevasta henkilöstä. Palvelun myöntämisestä palvelun arvioinnin perusteella on tehtävä lain 45 §:ssä tarkoitettu hallintopäätös. Kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Totean, että henkilö, joka osallistuu turvapalvelun toteuttamiseen saattaa tehtävässään saada tietoa, jonka perusteella hänen olisi syytä tehdä sosiaalihuoltolain 35 §:n tai vanhuspalvelulain 25 §:n mukainen huoli-ilmoitus. Huoli-ilmoituksen perusteella syntyy edellä kuvattu velvollisuus asian arviointiin ja päätöksen tekemiseen. Huomioni kiinnittyy siihen, ettei perusteluissa ole viitattu turvapalvelun yhteydessä mahdollisesti syntyvään oikeuteen tai velvollisuuteen tehdä huoli-ilmoitus. Käsitykseni mukaan olisi perusteltua, että molemmissa mainituissa laeissa olisi säädetty, että kyseessä on velvollisuus. Sääntelyyn tarvittava sanamuoto on riippuvainen siitä, miten turva-auttajan koulutus ehdotetussa laissa määritellään. Totean, että vaikka esitystä muutettaisiin siten, että toimijat voisivat olla ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä, ei ilmoitusvelvollisuus voimassa olevien säännösten mukaan olisi kattava. Pykälän 4 momentin mukaan hälytysten vastaanottopisteessä toimivan ammattihenkilön olisi varmistettava, että tieto asiakkaan mahdollisesta auttamistilanteen jälkeisestä hoidon ja huolenpidon tarpeesta ohjautuu viipymättä sellaiselle taholle, jolla on valmius ottaa kokonaisvastuu asiakkaan tilanteesta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu 4 momentin osalta seuraavaa: ”Kriittisimmässä tilanteessa se merkitsisi yhteydenottoa hätäkeskukseen. Palvelun tuottajan ja tilaajan väliseen sopimukseen olisi hyvä kirjata, mihin tahoon tai keille henkilöille ensisijaisesti olisi tiedotettava asiakkaan tilanteesta. Kysymykseen voisivat tulla esimerkiksi asiakkaan omahoitaja, omatyöntekijä tai asiakkaan lähiomainen.” Ymmärrän perustelutekstin siten, että siinä on mainittu tahoja, joilla voidaan arvioida olevan eri tilanteissa säännöksen mukaisesti valmius ottaa vastuu asiakkaan tilanteesta. Totean, että perustelutekstissä mainituista tahoista ainoastaan omatyöntekijä on henkilö, jolla olisi lain mukaan tarvittaessa mahdollisuus arvioida asiakkaan tilannetta myös sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisesti. Mielestäni olisi perusteltua, että laissa olisi säädetty, että tieto

saatettaisiin aina tiedoksi myös omatyöntekijälle. Tämän lisäksi edellä esittämäni mukaisesti laissa tulisi säätää siitä, että kiireellisessä tilanteessa tieto saatetaan tarvittaessa toiselle päivystävälle henkilölle siten kuin sosiaalihuoltolain 35 §:ssä ja vanhuspalvelulain 25 §:ssä on säädetty.]

9. Pitääkö turva-auttajan olla sote-ammattihenkilö, vai riittääkö että hän on koulutuksensa ja kokemuksen perusteella sopiva, kuten lakiesityksessä ehdotetaan (46 a §)?

-

10. Ovatko kotihoidon henkilöstön riittävyden turvaamista koskevat säännökset (46 b § ja 49 b §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

Ei [Näkemykseni on, että ehdotuksen taustalla oleva ajatus siitä, että kotihoidon asiakkaalle määritellään päätöksessä tai sopimuksessa tietty tuntimäärä ja yhteenlasketun tuntimäärän perusteella palvelun järjestäjän (kunnan eli jatkossa hyvinvointialueen) on huolehdittava siitä, että työntekijöitä on riittävästi tehtävän suorittamiseen, on sinänsä oikea. Samoin on tärkeää ottaa huomioon se, että kotipalvelun tarpeeseen sisältyy aina pientä vaihtelua ja että vaihtelua tapahtuu usein lyhyen aikavälin sisällä. Näkemykseni mukaan tavoite on saavutettavissa tarkentamalla voimassa olevia oikeusnormeja. En kuitenkaan pidä ehdotettua sääntelymallia ja siihen sisältyviä yksittäisiä säännöksiä tavoitteen saavuttamisen kannalta onnistuneina. Kaksi ongelmaa liittyy useaan ehdotukseen sisältyvään sääntökseen. 1) Asiasta, josta on jo säädetty, ei ole tarkoituksenmukaista säätää uudestaan. 2) Jos sääntelyn tulisi koskea useampaa tahoja, mutta se säädetään koskemaan vain tiettyä nimettyä tahoja, syntyy vaikutelma, ettei sääntelyä tarvitse noudattaa muiden tahojen osalta. Tarkastelen seuraavassa ehdotettujen säännösten ja niihin liittyvien perustelujen yksittäisiä ongelmakohtia ja tuon esiin mahdollisia tarkennettavia kohtia. Esityksen perusteluissa todetaan, muun muassa seuraavaa. ”Tosiasiallisesti jo nykyinen lainsäädäntö edellyttää, että asiakas saa hänelle myönnettyt tunnit, ja että sitä varten on riittävä henkilöstöresurssi. Myös vanhustenhuollon laatusuosituksen mukaan kotihoidon henkilöstön vähimmäistarve määräytyy iäkkäille myönnettyjen palvelujen (tunteina) toteuttamiseen tarvittavan henkilöstön välittömään asiakastyöhön käytettävissä olevana työaikana (tunteina). Laatusuosituksen mukainen lähestymistapa oli pitkään valmistelun pohjana. Tämän vaihtoehdon ongelmana nähtiin, että päätöksissä olevat tuntimäärät eivät kovin joustavasti mukaudu asiakkaiden nopeasti muuttuviin tarpeisiin. Suunnitellusta sääntelystä olisi lisäksi voinut aiheutua huomattava määrä hallinnollista työtä, sillä asiakastietojärjestelmät eivät kaikkialla ole vielä niin kehittyneitä, että päätöksissä olevia tuntimääriä voitaisiin kohtuullisen helposti vertailla asiakastyöhön käytettävissä olevien tai käytettyjen työtuntien määrään. Laatusuosituksessa tuntiperusteista mitoitusta on voitu suositella, koska kyse ei ole sitovasta sääntelystä, ja jokainen toimintayksikkö on voinut toteuttaa sitä omien mahdollisuuksiensa mukaisesti.” Totean, että kun lainsäädäntö edellyttää, että asiakas saa hänelle myönnettyt tunnit, ja että sitä varten on riittävä henkilöstöresurssi, on huono lähtökohta lainvalmistelulle, että tiedetään, että asiaa tulisi seurata, mutta seuranta ei säädettä toteutettavaksi, koska sen toteuttaminen olisi hallinnollisesti hankalaa. Kiinnitän huomioita myös siihen, että ehdotuksessa ei arvioida kriittisesti nyt valitun sääntelymallin mahdollisia ongelmakohtia. Ehdotukseen sisältyvässä mallissa tiedonsaanti perustuu suurelta osin työntekijöiden keräämään tietoon. Perusteluissa korostetaan sitä, että valitun mallin avulla saadaan tuntimallia tarkemmin esiin todellinen tarvittava työaika vaihteluineen ja että toiminnanohjausjärjestelmät ovat jo laajalti käytössä kotihoidossa. Asiassa EOAK/5596/2019 asiakkailta ja työntekijöiltä saamani tiedot järjestelmän toimivuudesta eivät tue ehdotuksen perusteluja. Valvonnan kohteessa työhyvinvointi oli laskenut järjestelmän käyttöönoton jälkeen ja usea työntekijä oli vaihtanut työpaikkaa. Sekä asiakkaat että työntekijät kertoivat kokeneensa, että

jatkuva kirjaaminen häiritsi asiakastyötä ja vei paljon työaika. Asiakkaat kokivat loukkaavana, kun työntekijä ohjeiden mukaisesti teki kirjauksia asiakkaan kotona, jotta asiakkaan luona vietettyä aikaa saataisiin lisättyä suositellulla tavalla. Järjestelmän tavoitteena oli tehostaa työajankäyttöä ja lisätä työnantajan kontrollia siitä, mihin työaika käytetään. Osa asiakkaista sanoi kokevansa myötätuntoa työntekijöitä kohtaan ja osa oli tuohtunut palvelun huononemisesta. Työntekijät kokivat tekevänsä työtään huonommin kuin ennen, kun esimerkiksi asiakkaan äkillisiin tarpeisiin ei voinut vastata, jos ne eivät kuuluneet ennalta suunniteltuun käynnin sisältöön ja aikatauluun. Mielestäni on erittäin tärkeää, että lainsäädäntöä uudistettaessa huolehditaan siitä, etteivät sosiaalihuollon/kotihoidon työn organisointiin liittyvät seikat, kuten toiminnanohjausjärjestelmän käyttö, määrittelemällä asiakkaiden saaman palvelun sisältöä, vaan palvelun tarve ohjaa käytien sisältöä. Ymmärrän, että tämä seikka on pyritty ottamaan huomioon ehdotusta valmisteltaessa, mutta en pidä valittua sääntelytapaa kaikilta osin onnistuneena. Ehdotuksen 46 b §:ssä säädetään kotikäyntien suunnittelusta ja kotihoidon toteuttamisesta. Tarkastelen seuraavassa pykälää kohdittain. 46 b 1 kohta. En pidän momentin sanamuotoa onnistuneena. Säännöksen mukaan asiakkaalle ei tarvitsisi antaa niitä palveluja, joita voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää, että hänelle annettaisiin. Säännös antaisi luvan jättää palveluja pois määrittelemättä tarkemmin, mitä muutoksia ja millä perusteilla olisi oikeutettua tehdä. Lisäksi sääntelyyn sisältyy ajatus siitä, että henkilöstö kirjaa ja tekee toimistotyöt asiakkaan luona, mikä näkyy käytetyssä tuntimäärässä. Koti näyttäytyy työntekijöiden työpaikkana, jossa tehdään toimistotöitä ja asiakkaan kokemus voi olla, että hän maksaa välillisestä työstä. 46 b 2 kohta. Totean, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan käyntien tulee ajallisesti ja sisällöllisesti vastata yksilöllistä palvelutarvetta, joka arvioidaan yhdessä asiakkaan kanssa. Katson, että jos asiasta säädetään ikään kuin uudestaan saavat työntekijät sen käsityksen, ettei lakia tarvitse noudattaa, ennen kuin asiasta on kaiken osalta säädetty kahteen kertaan. 46 b 3 kohta. Säännös on mielestäni erittäin tulkinnanvarainen. Kuka määrittelee mikä on tehtävien edellyttämä osaaminen? Jos hoiva-avustajien käyttöä halutaan lisätä, tulisi asia määritellä tarkemmin esimerkiksi viittaamalla tukipalvelutehtäviin. 46 b 4 kohta. Mielestäni tämäntyyppinen epätarkka, kuvaileva teksti ei sovellu lakitekstiin, vaan voisi olla osa perusteluja, 46 b 5 kohta. Totean, että ammattieettisistä velvollisuuksista säädetään ammattihenkilölainsäädännössä. Mielestäni on vaikeasti perusteltavissa, miksi ammattieettiset velvollisuudet tulisi huomioida ainoastaan kotihoidossa. Ehdotetun 46 b §:n 2 momentin mukaan kotihoitoon kuuluvia kotikäyntejä voidaan toteuttaa osittain virtuaalisesti, jos sellainen palvelujen toteuttamistapa soveltuu asiakkaalle ja jos virtuaalinen kotikäynti vastaa sisällöltään asiakkaan palvelutarvetta. Säännöksestä ei käy ilmi, onko kyseessä etäpalvelu, jota tekee etänä työskentelevä henkilö. Ehdotetun 46 b §:n 3 momentin mukaan kotihoidon toteuttamisessa voidaan hyödyntää muitakin kuin 2 momentissa tai 46 b §:ssä tarkoitettuja teknologisia ratkaisuja asiakkaan turvallisuuden, hyvinvoinnin ja kotona suoriutumisen tueksi tai työntekijän työn helpottamiseksi, jos se tapahtuu asiakkaan yksityisyyttä kunnioittaen. Kiinnitän huomioita siihen, että säännös on kirjoitettu organisaation näkökulmasta. Säännöksen perusteella olisi vaikeaa päätellä milloin on kyse apuvälineestä ja milloin muusta teknologisesta ratkaisusta. Luonnoksen perusteella sääntelyä ei ole vielä riittävästi arvioitu eettisyyden tai asiakkaan yksityisyyden ja itsemääräämisoikeuden näkökulmasta. Ehdotuksen 49 b §:ssä säädetään kotihoidon henkilöstön riittävyyden turvaamisesta. Pykälän 1 momentti koskee toimintavelvollisuutta siinä tilanteessa, kun henkilöstön vajuus käy ilmi kotikäyntejä suunniteltaessa. Näkemykseni mukaan säännös ei sisällä mitään sellaista, mihin voimassa oleva normisto ei jo velvoittaisi. Jos kotihoidon osalta säädetään erikseen, että jokaisen yksittäisen henkilön on noudatettava lakia, syntyy vaikutelma, ettei muilla sektoreilla tarvitse noudattaa lakia, jos siitä ei erikseen säädetä jokainen sektori ja siellä töissä oleva asioista vastuussa oleva henkilöstö erikseen nimeten. Huomioni kiinnittyy siihen, ettei säännöksestä eikä sen perusteluista esimerkiksi käy ilmi, mitä eri momenteissa tarkoitetaan ”käytettävissä olevilla toimenpiteillä”. Mikäli pykälässä säädetäisiin jostakin konkreettisesta uudesta

toimenpiteestä, jonka avulla voitaisiin turvata jatkuvasti riittävä henkilöstö, säännös toteuttaisi sille asetetun tavoitteen. Toimenpiteenä voisi olla esimerkiksi velvoite ylläpitää hyvinvointialueilla varahenkilöstöä, joka olisi käytettävissä eri alueiden kotihoidon henkilöstötarpeen vaihtelun tasaajana. Varahenkilöstöllä voisi olla myös muita eri toimialoille sijoitettavia tehtäviä.]

11. Ovatko ns. hybridiasumista koskevat säännökset (46 c §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

-

Vanhuspalvelulaki

12. Onko mielestänne pitkäaikaisen laitoshoidon lakkauttaminen sosiaalihuollon yksiköissä iäkkäiden osalta onnistunut ratkaisu (14 §, 14 a §, 15 b §)?

Kyllä

13. Onko lakiehdotuksessa esitetty palvelusuunnitelman sisällön täsmentäminen tarpeellista (16 §)?

Kyllä

14. Onko lakiehdotuksessa esitetty omatyöntekijän tehtävien täsmentäminen tarpeellista (17 §)?

Kyllä

15. Onko lääkehoidon toteuttamista koskeva säännös mielestänne onnistunut (20 §:n 1 mom.)?

Kyllä

16. Onko mielestänne kannatettavaa, että seurantayhteenvedot julkaistaisiin toimintayksikkökohtaisina (24 a §)?

Kyllä

Koko lakipakettia koskevat kysymykset

17. Mitä haasteita näette säännösten toimeenpanossa? Onko lakiesityksellä riskejä?

Näkemykseni mukaan ehdotuksen mukaisten oikeusnormien toimeenpanoon sisältyisi riskejä, joita ei ole mahdollista kontrolloida yksinomaan uuden lainsäädännön huolellisella ohjeistamisella ja toimeenpanolla, vaan riskien hallinta edellyttää esityksen korjaamista. Osa ehdotetuista pykälistä tulisi korjata, osa poistaa kokonaan tai korvata muun sääntelyn avulla.

18. Millaista tukea toivotte toimeenpanoon?

Olen useaan kertaan kiinnittänyt laillisuusvalvonnassani huomiota siihen, että vanhustenhuollossa henkilökunta ei hallitse voimassa olevia oikeusnormeja. Tämä vaarantaa vakavasti asiakkaiden oikeusturvaa. Ehdottaisin, että annettaessa uutta lainsäädäntöä koskevaa koulutusta kerrattaisiin samalla myös keskeisiä jo voimassa olevia oikeusnormeja. Näkemykseni mukaan koulutuksessa ja ohjeistuksessa tulisi ottaa erityisesti huomioon tarve terveydenhuollon ammattihenkilöstön osaamisen vahvistamiseen heidän toimintaansa koskevan sosiaalihuollon lainsäädännön osalta.

Jatkovalmistelussa pyytäisin kiinnittämään huomiota siihen, että oikeusnormit ovat riittävän selkeitä ja yksityiskohtaisia ja perustelut sisältävät riittävästi informaatiota ottaen huomioon, että jälkikäteen annetulla ohjeistuksella ei voida muuttaa tai lisätä asioita, joista olisi tullut säätää laissa.

19. Mitä muuta haluaisitte lausua esityksestä?

Esityksen keskeisenä tavoitteena on pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman kirjausten mukaisesti vahvistaa kotihoidon resursseja ja laatua, kehittää asumisen välimuotoisia ratkaisuja ja palvelujärjestelmää, tehostaa omavalvontaa ja vanhuspalvelujen johtamista sekä ottaa käyttöön teknologisia ratkaisuja iäkkäiden henkilöiden kotiin annettavissa palveluissa. Tavoitteena on myös selkeyttää tehostetun palveluasumisen ja muun palveluasumisen välistä eroa sekä asiakkaan ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon tarpeisiin vastaavien sosiaalihuoltolain palvelujen kokonaisuutta.

Pidän esitykselle asetettuja tavoitteita pääosin hyvinä. Kiinnitän huomiota siihen, että luonnos on osin keskeneräinen, eikä esityksen suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin ja tämän johdosta eri perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ole kattavasti arvioitu.

Luonnoksen mukaisessa muodossa esitykselle asetetut tavoitteet eivät näkemykseni mukaan vielä toteudu.

Ehdotetussa muodossa esityksen keskeinen ongelma on, että se tarjoaa palvelun tuottajille ja järjestäjille lukuisia mahdollisuuksia pyrkiä kiertämään kustannusten säästämiseksi voimassa olevia tai ehdotettuja asiakkaan suojaksi ja palvelun laadun turvaamiseksi tarkoitettuja oikeusnormeja. Sen sijaan useat ehdotetut säännökset, joilla on perustelujen mukaan tarkoitus parantaa palvelun laatua, ovat luonteeltaan lakiin kirjattuja toivomuksia. En pidä tämänkaltaista sääntelytapaa onnistuneena.

Pidän myönteisenä sitä, että lausuntopyyynnön kysymysten perusteella ehdotusta on tarkoitus vielä tarvittavilta osin korjata ennen sen saattamista eduskuntakäsittelyyn. Koska lait on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2023 alusta, jää esityksen korjaamiselle aikaa. Korostan, että tarvittavat muutokset tulee tehdä ennen eduskuntakäsittelyä.

Kiinnitän huomiota myös esityksen vaikutusarviointeihin. Esityksen perusteluissa tulisi tuoda esiin, jos taustalla on tarkoitus vähentää kustannuksia. Jos tavoitteena on esimerkiksi hoiva-avustajien käytön lisääminen, asiakkaiden siirtäminen pois tehostetusta palveluasumisesta sekä pyrkimys kotihoidon ajankäytön tehostamiseen, jotta kustannuksia voitaisiin säästää, tulisi tämän käydä ilmi perusteluista.

Lopuksi totean, että olen jo vuonna 2017 asiassa EOAK/2834/2016 esittänyt, että hätämajoitusta koskevaa sääntelyä tulisi kiireellisesti tarkentaa. Ehdotus ei kuitenkaan sisällä tätä koskevaa sääntelyä. Ehdotetun hallituksen esityksen perusteluissa viitataan asunnottomien osalta meneillään olevaan hankkeeseen ja asunto ensin -periaatteen noudattamiseen. Totean, että lainsäädäntöä tulisi joka tapauksessa uudistaa siten, että tilanteesta ja asunnottomuuden kestosta riippuen välttämättömän huolenpidon sisältö olisi nykyistä tarkemmin määritelty.

Kiinnitän huomiota siihen, että perustelutekstin mukaan ehdotus koskee ikäihmisten lisäksi myös useita muita sosiaalihuollon asiakasryhmiä. Vaikka asia on sinänsä mainittu luonnoksen perusteluissa, keskitytään perusteluissa miltei yksinomaan arvioimaan asioita ikäihmisten näkökulmasta. Näkemykseni on, että muiden kuin ikäihmisten osalta mahdollisiin muutostarpeisiin tulisi tarvittaessa palata erillisessä hallituksen esityksessä. Ottaen huomioon, että tietyn palvelun nimenmuutoksella ei ole juridista vaikutusta asiakkaiden asemaan, mutta se voi olla heitä kohtaan loukkaava, tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää tarkempaa huomiota muutostarpeisiin esimerkiksi päihde- ja mielenterveyspalveluja käyttävien henkilöiden, asunnottomien henkilöiden sekä vammaisten henkilöiden osalta.

Mäkinen Tiina
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia