

31.5.2011

Dnro 1331/5/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Tapio Rätty

LAUSUNTO LUONNOKSESTA LAIKSI IÄKKÄÄN HENKILÖN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN SAANNIN TURVAAMISESTA

Viite: Lausuntopyyntö nro 30.3.2011 luonnoksesta laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä 1.4.2011 saapuneella lausuntopyynnöllään lausuntoa luonnoksesta laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta. Lausuntoa on pyydetty 31.5.2011 mennessä.

Lausuntopyynnön mukaan lakiluonnos on laadittu virkatyönä työryhmän linjausten (STM:n selvityksiä 2010:19) pohjalta. Luonnoksesta on lausuntopyynnön mukaan kuultu sen valmisteluvaiheessa laajasti ikäfoorumia, johon on osallistunut iäkkäitä ihmisiä, iäkkäiden ihmisten palveluiden ja palvelujärjestelmän, kuntien, valvonnan sekä vanhusoikeuden asiantuntijoita.

Lakiluonnokseen sisältyvät ehdotetut säännökset sekä yksityiskohtaiset perustelut. Lausuntopyyntöön ei oltu liitetty yleisperusteluja.

Oikeusasiamiehen päätös 18.2.2010

Eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio otti vanhusten ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa koskevan valvonnan vuonna 2009 omasta aloitteestaan tutkittavaksi. Hänen antamassaan päätöksessä ympärivuorokautisessa olevien vanhusten hoito ja sen valvonta (18.2.2010, dnro 213/2/09) todettiin mm., että sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton laatimien ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen sisältämät henkilöstömitoitukset eivät toteudu ainakaan kaikissa vanhusten huoltoa antavissa toimintayksiköissä. Päätöksessä kiinnitettiin huomiota myös hoitopaikkojen puutteellisen henkilöstömitoituksen lisäksi erityisesti vanhusten saamaan ravintoon ja ravitsemustilan seurantaan, riittävään hygieniaan, ulkoilumahdollisuuksiin, virhelääkitysten estämiseen sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden säännöllisiin käynteihin vanhainkodeissa ja palveluasumisessa, rajoitustoimenpiteiden käytön asianmukaisuuteen ja niiden huolelliseen kirjaamiseen potilasasiakirjoissa. Edellä mainitut havainnot liittyivät erityisesti annettavan palvelun laatuun ja hoidettavana olevan vanhuksen itsemääräämisoikeuden toteutumiseen.

Mainittu päätös saatettiin sosiaali- ja terveysministeriön tietoon siinä tarkoituksessa, että erityisesti vanhusväestöä koskevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä arvioitaisiin onko laatusuositus riittävä väline turvaamaan ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten perusoikeuksien toteutumisen, mikä merkitys on laatusuosituksen henkilöstömitoituksella vai tarvitaanko asiassa nimenomaista lainsäädäntöä.

Vanhusten hoidon laatuun liittyvät säännökset

Lausuntoluonnokseen ei sisälly erityisiä säännöksiä henkilöstön mitoituksesta eikä muitakaan yksityiskohtaisia säännöksiä hoidon ja hoivan laatuun vaikuttavista seikoista. Varsinaiset palvelujen järjestämiseen liittyvät laatusäännökset sisältyvät lakiluonnoksen 3 luvun 17 §:ään ja osittain myösehdotetun 18 §:ään. Mainitut säännökset on kuitenkin laadittu yleisiksi eikä niistä voi ainakaan suoraan arvioida sitä, millä tavoin hoivaan liittyvät sosiaalihuollon palvelut tulisi laadullisesti kulloinkin järjestää.

Näkemykseni mukaan erityisesti hoitohenkilöstön mitoitukseen ja hoitohenkilöstön ammatilliseen kelpoisuuteen voi liittyä sellaisia yksilön oikeusturvaankin liittyviä erityisiä ongelmia, jotka tulisi ainakin jollain tasolla myös lainsäädännössä huomioida. Vanhusten hoivaan liittyvien palveluiden yksisuurimmista ongelmista on henkilöstön riittämätön määrä ja myös puute pätevistä työntekijöistä laitoksissa ja muissa hoivaa antavissa toimintayksiköissä. Lakiluonnokseen ei ole, kuten edellä olen todennut, sisällytetty hoitohenkilöstön määrää tai hoitohenkilöstöön ja hoidettavina olevien vanhusten välistä suhdelukua koskevia säännöksiä eikä mitoituskysymystä muutoinkaan ole arvioitu ainakaan luonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tätä on mielestäni pidettävä puutteena.

Yhdenvertainen kohtelu ja syrjinnän kieltö

Lain 2 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Säännöksen mukaan lakia sovellettaisiin kunnan vastuulla olevien iäkkäiden henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Iäkkäällä henkilöllä tarkoitettaisiin lain 3 §:ään sisältyvän määritelmän mukaan 75 vuotta täyttänyt henkilö. Tästä poiketen lain 3 luvun tarkoittamia palveluja ja mainitun luvun säännöksiä sovellettaisiin tätä nuorempaan henkilöön, jos henkilön toimintakyvyn heikkeneminen huomioon ottaen tätä olisi erityisestä syystä pidettävä tarkoituksenmukaisena. Erikseen lakiluonnoksessa (toinen luku) on säädetty vanhuuseläkettä saavien henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistämisestä.

Lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on arvioitu lain perustuslainmukaisuutta. Erityisesti yksityiskohtaisissa perusteluissa on kiinnitetty huomiota perustuslain 6 §:n toteutumiseen lakia säädettäessä ja lain säännöksiä sovellettaessa. Totean, että kysymys siitä, onko lakiehdotus perustuslain mukainen, kuuluu perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös sisältää mielivallankielon ja vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjinnällä tarkoitetaan ei hyväksyttävää erottelua ihmisten kesken näiden välillä esiintyvien erojen vuoksi. Säännös kieltää myös niin sanotun välillisen syrjinnän. Tällaista on jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan, jossa se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää. Syrjintäkieltösäännös ei sinänsä kiellä kaikenlaista erottelua ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Erottelun hyväksyttävyys riippuu mm. erottelun perusteista sekä sen vaikutuksista. Tekijät, joiden nojalla erottelu voidaan katsoa syrjimättömäksi, voidaan pelkistää erottelun tarkoituksiperään ja sen asteeseen.

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttävää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan, kun lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n oikeuden sisältönä on turvata jokaiselle kuuluva ihmisarvoisen elämän edellyttämä vähimmäistaso. Tätä perustuslaissa säädettyä oikeutta toteutetaan sosiaalihuollossa mm. sosiaalihuoltolain tarkoittamilla palveluilla sekä

tukitoimilla ja muulla taloudellisen tuen järjestämisellä (esimerkiksi toimeentulotukilaki). Julkiselle valtalalle on säädetty perustuslain 22 §:ssä yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä merkitsee, että julkisen vallan tulee omilla toimenpiteillään aktiivisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi palveluja ja tukitoimia järjestettäessä.

Kunnan velvollisuudesta järjestää sosiaalipalveluja ja niihin liittyviä muita tukitoimenpiteitä ja osoittaa niille voimavaroja säädetään erityislainsäädännössä. Julkiselle valtalalle kuuluva perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite korostuu erityisesti silloin, kun kyse on kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista.

Kuten lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissakin on todettu, yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Tämän vuoksi tarkkaan rajatun ikärajan asettaminen palvelujen saannille voi olla ongelmallista. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu edelleen, että "ikä ei määritä palvelujen tarvetta vaan yksilön fyysinen, psyykinen ja kognitiivinen toimintakyky, sekä sosiaalisten ja taloudellisten tekijöiden ja elinympäristön yksilölle asettamat rajoitteet. Ikääntymisen myötä yksilön palvelutarpeeseen vaikuttavassa toimintakyvyssä tapahtuu kuitenkin muutoksia. Tilastollisesti muutosten yleinen lisääntyminen on sidottavissa tiettyihin ikävuosiin. Tällaisissa tilanteissa myös elinympäristö asettaa omat haasteensa selviytymiselle. Lisäksi lain yhdenvertaisen soveltamisen kannalta on tärkeää, että iäkäs henkilö pysytään määrittelemään riittävän tarkkarajaisesti." Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "iäkkäiden palvelujen saannin turvaamiseksi ehdotettava lain soveltaminen ehdotetaan rajattavaksi mediaanisesti perusteltavissa olevaan ikään, josta alkaen toimintakyvyn on osoitettu säännönmukaisesti heikenevän. Tietty ikä ei kuitenkaan edelleenkään oikeuttaisi palvelujen saantiin, vaan tarkoituksena olisi ennen kaikkea positiivisella erityiskohtelulla vahvistaa kyseisten henkilöiden oikeutta saada palveluja niitä tarvitessaan."

Kysymys siitä, onko lakiehdotus perustuslain mukainen kuuluu perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään lähtenyt siitä, että ikärajan asettaminen on hyväksyttävää mm. silloin, jos sille on esitettävissä jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 34/2005 vp) että "ehdotus 80 vuotta täyttäneiden erityiskohtelusta nojautuu tutkimustietoihin, joiden mukaan ikääntyvien ihmisten toimintakyky heikentyy usein voimakkaasti juuri tämän iän saavuttamisen jälkeen. Sääntelylle on valiokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Kun kysymys on lisäksi sinänsä vähäisen eron tekemisestä palvelujen tarvearviointiin pääsemisen ajankohdasta, ei sääntelystä ole huomautettavaa perustuslain 6 §:n näkökulmasta." Valiokunnan lausunto liittyi sosiaalihuoltolain muuttamista koskevaan lakiehdotukseen (HE 95/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan omaa ikärajojen asettamista koskevaa käytäntöään (PeVL 44/2010 vp) todennut, että hyväksyttävä syy tai peruste ikärajojen asettamiselle perustuslain kannalta on myös se, että tällaisen ikärajan asettaminen on asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan kuten perusoikeusuudistuksen esitöissä huomautetaan, edellä mainituille perusteluille asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperustelujen kohdalla korkeat (HE 309/1993 vp, s. 44).

Perustuslakivaliokunta tiivisti omaa linjaansa mm. seuraavasti; ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyttä arvioidessa perustuslakivaliokunta on ottanut huomioon ensinnäkin normatiivisen näkökulman, erityisesti perusoikeusjärjestelmän, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelyllä asetetut

päämäärät.

Luonnoksessa (esityksen 3 §:n 1 momentin 1 kohta) on turvattu 75 vuotta nuoremmallekin henkilölle mahdollisuus saada lakiluonnoksen 3 luvussa olevia palveluja lain 3 §:ssä säädettyjen edellytysten ollessa olemassa. Mielestäni tämä on asianmukaista erityisesti perustuslain 6 §:n tarkoittaman yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Hoitoon liittyvät rajoitukset

Lakiluonnokseen ei sisälly säännöksiä hoivaan ja huolenpitoon liittyvistä mahdollisista rajoituksista, niiden käytöstä ja perusteista. Yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus-hankkeen heinäkuussa 2010. Hankkeen tavoitteena on uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö siten, että sosiaali- ja terveydenhuollossa potilaan ja asiakkaan itsemääräämisoikeutta rajoittavat säädökset koottaisiin mahdollisuuksien mukaan samaan säädökseen. Tästä johtuen iäkkäiden henkilöiden itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevat, ja mahdolliset sen käyttöä vahvistavat, säännökset valmisteltaisiin osana edellä mainittua hanketta. Perustelujen mukaan hanke päättyi 31.12.2011.

Pidän tarkoituksenmukaisena sitä, että edellä mainitun hankesuunnitelman mukaisesti sosiaalihuollon ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeutta rajoittavat säännökset valmistellaan samojen periaatteiden mukaan. Se kootaan valmisteltavat säännökset samaan lakiin vai tarvitaanko erilliset lait, riippuu osaltaan annettavan palvelun sisältämän hoivan ja huolenpidon luonteesta jäsälöstä ja siitä kenelle palvelua erityislain perusteella kulloinkin annetaan. Yksilön perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi tulisi lainsäädäntövalmisteluun ryhtyä kiireellisesti.

Yksityiskohtainen tarkastelu

Seuraavassa jaksossa on tarkasteltu lakiluonnoksen säännöksiä eräiltä osin.

2 §. Soveltamisala. Lakiluonnoksen 2 §:ssä on säädetty lain soveltamisalasta. Säännöksen mukaan lakiesitystä sovellettaisiin kunnassa asuvaan iäkkääseen henkilöön. Epäselväksi jää mitä tarkoitetaan ilmaisulla "kunnassa asuva" iäkäs henkilö. Tarkoitetaanko sillä henkilöä, jolla on kotikuntalainen mukainen kotikunta kunnassa vai kunnassa tosiasiallisesti asuvaa henkilöä. Ilmeisesti tässä yhteydessä tulee sovellettavaksi myös lain 4 §:n säännös "vastuu tämän lain mukaisten toimenpiteiden järjestämisestä". Mainitussa säännöksessä on viittaukset palveluiden ja muiden toimenpiteiden järjestämisestä osana kansanterveystyötä siten kuin terveydenhuoltolaissa ja osana sosiaalihoitoa siten kuin sosiaalihoitolaissa säädetään. Tämän mukaan yksilöä koskeva järjestämisvastuu määräytyisi siis näiden lakien mukaisella tavalla. Selvyyden vuoksi lain 2 §:ssä tulisi kuitenkin täsmentää, mitä tarkoitetaan "kunnassa asuvalla" iäkkäällä henkilöllä.

3 §. Määritelmä. Säännöksen 1 momentin 1 kohdassa iäkkäällä henkilöllä tarkoitetaan 75 vuotta täyttäneitä henkilöä sekä lain 3 luvun osalta myös nuorempaa henkilöä, jos henkilön toimintakyvyn heikkeneminen huomioon ottaen tätä on erityisistä syistä pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Kiinnitän huomiota siihen, että säännöksessä ei tarkemmin kuvata näitä erityisiä syitä eikä säännöksen tarkoittamia tarkoituksenmukaisuusedellytyksiä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tältä osin on viitattu muun muassa muistisairaisiin henkilöihin. Koska säännös on keskeinen yksilön oikeuksien toteutumisen ja palvelujen yksilöllisen järjestämisvastuun määräytymisen kannalta, tulisi säännöstä näiltä osin täsmentää.

4 §. Vastuu tämän lain mukaisten toimenpiteiden järjestämisestä ja 5 §. Suhde muihin lakeihin. Lakiluonnoksesta puuttuu nimenomainen voimavarasäännös. Epäselväksi jää se, onko 4 §:llä tarkoitettu viitata myös kunnan voimavaroihin osana sosiaalihuollon järjestämistä. Yleensä kunnan yleinen järjestämisvastuu; palvelujen järjestäminen on sisällöltään ja laajuudeltaan sidottu kunnassa esiintyvään tarpeeseen. Voimavarasäännöksen sisällyttämistä lakiin puoltaa mm. se, että iäkkään henkilön hoivaan ja kuntoutukseen liittyvät riittävät palvelusuunnitelmassa tarkoitetut palvelut järjestetään lain 14 §:n ja 15 §:n säännökset huomioon ottaen tämän lain perusteella. Lisäksi lain 5 §:ssä on säädetty, että iäkkäille henkilöille järjestetään hänen tarpeensa mukaisina sosiaalipalveluina kotipalvelua, asumispalvelua ja laitoshuoltoa ensisijaisesti tämän lain nojalla. Säännöksen mukaan iäkkäille henkilöille tulee lisäksi järjestää edellä mainittuihin sosiaalipalveluihin liittyviä terveyden- ja sairaanhoidon palveluja siten kuin tässä laissa säädetään. Säännös jättää avoimeksi sen, onko kyseessä varsinainen järjestämisvastuusäännös vai menettelysäännös?

Lakiluonnos jättää avoimeksi myös sen, miten kunnan järjestämisvastuu (yleinen ja erityinen) määräytyy. Säännöksistä ei ilmene selvästi milloin tarkoitetaan kunnalle kuuluvaa yleistä ja milloin erityistä järjestämisvastuuta. Säännökset sisältävät sen tulkinnallisen mahdollisuuden, että kunnan järjestämisvastuu määräytyisi sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain mukaisessa laajuudessa (kunnassa esiintyvän tarpeen ja varattujen määrärahojen edellyttämässä laajuudessa). Arvioitaessa kunnan järjestämisvastuun laajuutta on kuitenkin myös kiinnitettävä huomiota ehdotuksen 14 §:ään, jossa on säädetty lain tarkoittaman iäkkään henkilön oikeudesta palveluihin "hoivassa ja kuntoutuksessa sen mukaisesti kuin sosiaalipalvelujen tarpeen selvittänyt 11 §:n 2 momentissa tarkoitettu ammattihenkilö on arvioinut palvelusuunnitelmassa."

Näkemykseni mukaan kunnan järjestämisvelvollisuuden laajuutta ja asiakkaan oikeutta palveluihin tulisi säännösten selventää.

7 §. Suunnitelma vanhuuseläkettä saavien henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistämiseksi. Säännöksen mukaan kunnan on laadittava vanhuuseläkettä saavien henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistämiseksi ja heidän tarvitsemiensa palvelujen järjestämiseksi ja kehittämiseksi kunnan toimintaa koskeva suunnitelma, jonka kunnanvaltuusto hyväksyy. Suunnitelman sisällöstä on erikseen määräykset mainitussa säännöksessä.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää perusoikeuksien toteutumista merkitsee käsitykseni mukaan velvollisuutta varmistua siitä, että kunnan asukkaiden oikeudet riittäviin sosiaalipalveluihin toteutuvat.

Nähdäkseni ehdotettu säännös toteuttaa tätä perustuslain 22 §:n sisältämää edistämismääräystä. Kummeksun suunnitelman rajaamista koskemaan vain vanhuuseläkettä (tai muuta etuutta) saaviin henkilöihin. Suunnitelman tarkoitus ja kunnan laissa säädetty tehtävät perustelisivat pikemminkin sitä, että suunnitelma kattaisi kaikki kunnassa asuvat iäkkäät henkilöt.

11 §. Palvelutarpeen selvittäminen. Ehdotettu säännös on lähes samansisältöinen kuin sosiaalihuoltolain 40 a § ja vammaispalvelulain 3 a § (palvelutarpeen selvittäminen ja palvelusuunnitelma). Säännöksen mukaan määräaika muissa kuin kiireellisissä tapauksissa sosiaalipalvelujen tarpeen selvittämiseen alkaa kulua siitä, kun asiakas tai hänen laillinen edustajansa tai omaisensa, muu henkilö tai viranomaisena on ottanut yhteyttä kuntaan palvelujen saamiseksi. Säännöksessä tarkoitettu yhteydenotto voi olla joko suullinen, esim. henkilökohtainen käynti tai puhelinsoitto tai kirjallinen tiedustelu tai hakemus.

Mainituissa ja muissa edellä todetuissa säännöksissä ei ole säädetty viranomaiselle velvollisuutta ilmoittaa sosiaalihuollon viranomaiselle sellaisesta iäkkäästä henkilöstä, jonka huollon tai hoidon tarve tulisi selvittää (palvelujen tarve kartoittaa). Säännöksiä ei nähdäkseen ole edes mielletty sellaisiksi varsinaisiksi toimivaltasäännöksiksi, jotka oikeuttaisivat tiedon oma-aloitteiseen luovutukseen. Kyse ei ole myöskään tietojen luovutusta koskevasta säännöksistä eikä siten näiden edellä mainittujen säännösten perusteella ole mahdollista antaa tai saada salassa pidettäviä tietoja. Edellä mainituista säännöksistä ilmenee kuitenkin, että muun viranomaisen yhteydenotto (suullinen tai kirjallinen) sosiaalihuollon viranomaiselle merkitsee viranomaiselle toimintavelvollisuutta palvelutarpeen arviointiin ja tarvittaessa kiireellisten palvelujen järjestämiseen. Säännöksessä ei ole sen tarkoittamia viranomaisia erikseen määritelty, mutta kyseeseen voivat näkemykseni mukaan tulla esimerkiksi poliisi tai josain tapauksissa terveydenhuollon viranomainen. Mahdollista myös on, että valvovalle viranomaiselle tulee esimerkiksi valvontatehtävän yhteydessä tietoja iäkkään henkilön olosuhteista, joiden osalta on arvioitava ilmoittamista toimivaltaiselle sosiaalihuollon viranomaiselle.

Tällainen kaikille kuuluva ilmoitusoikeus sisältyy holhustoimesta annettuun lakiin (91 §). Säännös kuitenkin oikeuttaa tekemään ilmoituksen "ilmeisen edunvalvonnan tarpeesta olevasta henkilöstä" holhousviranomaiselle; lähinnä maistraatille.

Perusteltua voisi olla, että tässä säännöksessä tai muussa lakiin otettavassa säännöksessä mahdollistettaisiin viranomaiselle oikeus erillisen ilmoituksen tekemiseen hoidon ja huollon tarpeesta olevasta henkilöstä sosiaalihuollon viranomaisille salassapitosäännösten estämättä. Näkemykseni mukaan tämä voisi edesauttaa kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden asemaa ja selvittää erityisesti viranomaisten välistä yhteistyötä ja toimivaltuuksia. Olen eri yhteyksissä havainnut, että lainsäädännön puutteet tässä asiassa saattavat vaarantaa ikääntyneen henkilön hoivan ja huolenpidon.

Säännöksen 4 momentin mukaan sosiaalipalvelujen tarpeen selvittäminen on tehtävä ilman aiheutonta viivytystä. Sosiaalipalveluja saavan iäkkään henkilön palvelutarvetta on säännöksen mukaan selvitettävä säännöllisesti sekä aina silloin, kun iäkkään henkilön olosuhteissa tapahtuu muutoksia. Säännöksessä ei ole määritelty erikseen sitä, mitä tarkoitetaan "säännöllisellä tarkistamisella" ja toisaalta sitä, milloin henkilön olosuhteissa tapahtuneet muutokset laukaisevat velvollisuuden palvelutarpeen kartoitukseen.

Lakiluonnoksen säännösten mukaan palvelutarpeen kartoitus merkitsee yleensä velvollisuutta vastaavalla tavalla muuttaa iäkkäälle henkilölle laadittavaa palvelu- tai hoitosuunnitelmaa. Iäkkään henkilön oikeus palveluihin on osin sidottu lakiluonnoksessa lain 11 §:n 2 momentissa tarkoitetun ammattihenkilön arvioon riittävästä sosiaalipalveluista. Sosiaalihuollon asiakaan oikeusturva edellyttää mielestäni sitä, että palvelutarpeen kartoituksen tekemisen ja sen tarkistamisen edellytykset säännellään tarkemmin. Säännöksessä tulisi määritellä, milloin palvelutarpeen kartoitus on tehtävä ja milloin sitä tulee tarkistaa (tarvittaessa tehdä uudelleen).

12 §. Vastuutyöntekijä. Säännöksen mukaan palvelutarpeen selvittämisen päätyessä kunnan olisi nimettävä työntekijä (vastuutyöntekijä) joka vastaa iäkkäälle henkilölle järjestettävästä palvelukokonaisuudesta. Säännöksessä on korostettu vastuutyöntekijän roolia ja tehtäviä iäkkään henkilön tukemisessa palveluja järjestettäessä ja niitä haettaessa. Vastuutyöntekijän tulee lisäksi antaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvää ohjausta ja neuvontaa sekä tukea iäkästä henkilöä tämän omien voimavarojen vahvistamisessa ja käyttämisessä.

Pidän tervetulleena tällaista sääntelyä, jossa iäkästä henkilöä tuetaan ja autetaan häntä koskevien

palvelujen ja tukitoimien järjestämisessä. Erityisen tarpeellista tämä on silloin, kun henkilöllä ei ole läheisiä tai omaisia, joihin hän voisi turvautua. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö sekä sosiaaliturvaetuuksia koskeva lainsäädäntö on soveltajalleen mutta myös saajalleen erittäin vaikeaselkoista. Tämän lisäksi viranomaisen menettelyä ohjaa usein sen vahvistamat etuuksia ja palveluja koskevat soveltamisohjeet. Olen usein kiinnittänyt myös huomiota siihen, että viranomaisten käytössä on päätös- ja hakulomakkeita, jotka ovat vaikeaselkoisia.

Näkemykseni mukaan erityisen vastuuhenkilön nimeäminen helpottaa osaltaan vanhusasiakkaiden viranomaisessa asiointia ja heidän palvelujensa järjestämistä.

Mainitun säännöksen 2 momentin 3 kohdan mukaan iäkkäälle henkilölle nimettävä vastuutyöntekijä voisi luovuttaa salassa pidettäviä asiakasta koskevia tietoja siten kuin sosiaalihuollon asiakaslain 16 ja 17 §:ssä sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §:ssä säädetään.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki) täydentää sosiaalihuollon asiakaslain säännöksiä. Tietojen luovutuksesta ei ole siten tyhjentävästi säädetty asiakaslainsäädännössä tai potilaslaissa. Selvyyden vuoksi ehdotetussa säännöksessä tulisi olla viittaukset ainakin julkisuuslain 26 §:n 2 momenttiin, jossa muun muassa on säädetty viranomaisen oikeudesta antaa salassa pidettäviä tietoja toimeksiannostaan toimivalle taholle.

14 §. Oikeus palveluihin. Säännöksen 1 momentin mukaan iäkkäällä henkilöllä olisi oikeus ikääntymisestä aiheutuvan toimintakyvyn heikkenemisen, sairauden tai sosiaalisten taikka muidenvastaavien syiden perusteella riittäviin sosiaalipalveluihin hoivassa ja kuntoutuksessa ottaen huomioon henkilön yksilölliset tarpeet sen mukaisesti kuin häntä koskevassa palvelusuunnitelmassa lain 11 §:n 2 momentissa tarkoitettu ammattihenkilö on arvioinut.

Säännöksessä palvelusuunnitelman merkitystä on korostettu ja se on ilmeisesti ratkaisevassa asemassa arvioitaessa ja päätettäessä iäkkään henkilön oikeudesta säännöksessä tarkoitettuihin riittäviin sosiaalipalveluihin. Lain 15 §:ssä on määritelty millä tavoin asiakkaan hoiva tulee järjestää ja lain 16 §:ssä on säännökset kuntoutuksen järjestämisestä.

Palvelusuunnitelman merkitys etuuksia ja palveluja järjestettäessä on samankaltainen kuin lastensuojelulaissa. Terveystieteellaisissa (51–52 §) on säädetty oikeudesta päästä määrääjässä "hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä lääketieteellisesti tai hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi todettuun hoitoon."

Palvelujen yksilöllinen järjestämisvastuu näyttäisi siten määräytyvän yksittäisen viranhaltijan tekemän palvelutarpeen kartoituksen perusteella. Kartoituksessa sekä sen perusteella tehtävässä palvelusuunnitelmassa tulee säännöksen 2 ja 3 momentissa ilmenevin tavoin arvioida ensinnäkin se, milloin kysymys on välttämättömän huolenpidon toteuttamiseksi annettavista palveluista ja milloin muista hoivaan tai kuntoutukseen liittyvistä sosiaalipalveluista.

Yksityiskohtaisten perustelujen ja säännöksen sanamuodon mukaan laaditusta palvelusuunnitelmasta ei tehtäisi nimenomaista hallinnollista päätöstä eikä siitä näin ollen saisi myöskään valittaa.

Esityksen 13 §:stä ilmenee, että palvelusuunnitelmaan tulee kirjata myös asianomaisten eriävät näkemykset palvelujen tarpeesta ja niistä toimista, joilla tarpeeseen vastataan. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että "eriäville näkemyksille olisi erityistä merkitystä etenkin liitettäessä palvelusuunnitelma 14 §:n nojalla tehtävään hallintopäätökseen, josta voi hakea muutosta".

Pidän erittäin tärkeänä, että palvelusuunnitelman oikeudellinen luonne määritellään selkeästi. Laki-luonnoksessa on havaittavissa eräitä ongelmia. Epäselväksi jää, onko tarkoitettu sitä, että palvelusuunnitelmiin merkityt palvelut ja erityisesti hoivaan ja kuntoutukseen liittyvät välttämättömän huolenpidon toteuttamiseksi annettavat palvelut tulee järjestää määrärahoista riippumattomina palveluina vai onko kyseessä määrärahoihin perustuvasta kunnan järjestämisvastuusta.

Kunnan talousarviopäätöksissä perusoikeusnormit toimivat etusijanoirneina, jotka on otettava huomioon, kun kunnan käytettävissä olevia voimavaroja osoitetaan tai kohdennetaan eri tarkoituksiin. Valtuuston on varattava riittävät määrärahat kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamista varten, oli pa kysymys sitten kuntalaisten subjektiivisten oikeuksien muodossa toteutuvasta kunnan erityisestä järjestämisvelvollisuudesta tai kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvista palveluista. Näiden tarpeiden tyydyttämisen edellyttämien määrärahojen suuruuden arviointi on siis kunnanvaltuuston harkinnassa. Toisaalta yksittäisen viranhaltijan on arvioitava asiakkaan yksilöllinen tarve palveluun tai tukitoimeen ja tehtävä tähän yksilölliseen tarvearviointiin pohjautuva päätös kulloinkinsovellettavan lain mukaisella tavalla.

Vaarana voi olla, että kunnan kulloinkin käytettävissä olevat resurssit tosiasiasa sanelevat tai määrittävät sitä, miten palvelukartoitus tehdään ja millä tavoin tämä kartoitettu yksilöllinen tarve kuvataan ja määritellään palvelusuunnitelmassa.

Asiakkaan oikeus palvelusuunnitelmassa merkittyihin palveluihin riippuu siitä, mitä lain 11 §:n 2 momentissa tarkoitettu ammattihenkilö on kirjannut iäkkään henkilön palvelutarpeesta palvelusuunnitelmaan. Lainsäädännöstä ei siten ole suoraan luettavissa iäkkään henkilön oikeuksia ja toisaalta viranomaisen velvollisuuksia. Oikeus palveluihin voi siis riippua pitkälti yksittäisen viranomaisen ja viranhaltijan subjektiivisesta arviosta.

Mielestäni on joka tapauksessa selvää, että iäkkäällä henkilöllä tulee olla oikeus hakea hoivaan ja kuntoutukseen liittyviä välttämättömän huolenpidon toteuttamiseksi annettavia palveluja palvelusuunnitelmasta riippumatta. Yksilön oikeuksien perusteiden on ilmentävä laista. Tämän vuoksi pidän tärkeänä, että oikeus hakea säännöksen tarkoittamia palveluja palvelusuunnitelmasta riippumatta ilmenee laista.

Säännöksen 2 momentissa on säädetty asiaa koskevasta päätöksenteosta ja päätöksentekoon kuuluvasta määräajasta. Säännöksen 2 momentissa on viitattu 1 momentissa tarkoitettuihin sosiaalipalveluihin. Iäkkään henkilön yksilöllisten tarpeiden kannalta riittävät sosiaalipalvelut hoivassa ja kuntoutuksessa on jaettu välttämättömän huolenpidon toteuttamiseksi annettaviin palveluihin ja muihin palveluihin.

Lain yhdenmukaisen tulkinnan varmistamiseksi tulisi välttämättömän huolenpidon toteuttamiseksi annettavia palveluja kuvata tarkemmin ainakin yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Säännöksen 3 momentissa on määräykset päätösten täytäntöönpanosta. Säännöksen mukaan iäkkäällä henkilöllä olisi oikeus saada tarvitsemansa 2 momentissa tarkoitettulla päätöksellä myönnettyt välttämättömät sosiaalipalvelut viivytyksettä sekä muut sosiaalipalvelut ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään 4 kuukauden kuluessa siitä, kun päätös palvelun myöntämisestä on tehty.

Säännöksen 3 momentin sanamuoto eroaa 2 momentissa säädetystä. Säännöksen 3 momentissa käytetään ilmaisua "välttämättömät sosiaalipalvelut" ja 2 momentissa "välttämättömän huolenpidon toteuttamiseksi annettavista palveluista".

Mainituissa kohdissa tarkoitetaan ilmeisesti samaa asiaa. Mielestäni selvyuden ja turhien tulkintaongelmien välttämiseksi tulisi käyttää samanlaisia ilmaisuja momenteissa.

Säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "määräaikojen asettamisen tavoitteena olisi estää tilanteet, joissa kunta antaa asiakkaalle myönteisen päätöksen sosiaalipalvelujen järjestämisestä, mutta asettaa asiakkaan jonoon odottamaan vapautuvaa paikkaa ennalta määrittelemättömäksi ajaksi. Määräajan asettamisella voitaisiin asettaa takaraja tällaisille jonokäytännöille."

Olen samaa mieltä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyn osalta siitä, että asetettavasta takarajasta voi muodostua helposti sellainen viranomaisen käyttämä jonotusaika, jonka kuluessa sosiaalipalvelut vasta järjestettäisiin. Näkemykseni mukaan asiakkaan kannalta jonoon asettaminen voi merkitä tosiasiasa hakemuksen hylkäämistä, jos palvelun saamista joutuu odottamaan kauan. Riippuen haettavasta palvelusta muutamankin päivän jonotusaika voi olla asiakkaan kannalta merkityksellinen. Tämän takia, kuten yksityiskohtaisissa perusteluissakin on todettu, määräajan tarvetta, sen pituutta ja mahdollista porrastusta on syytä vielä arvioida tarkemmin.

17 §. Palvelujen toteuttamista ohjaavat periaatteet. Säädöksen 3 momentin mukaan palvelukokonaisuutta suunniteltaessa ja toteutettaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat iäkkään henkilön turvallista arkea. Säännöksen mukaan palvelu olisi toteutettava siten, että se mahdollistaisi iäkkään henkilön asumisen kotonaan tai kodinomaisessa ympäristössä niin pitkään kuin on mahdollista. Säännöksen mukaan laitoshuoltoa ja hoitoa järjestettäisiin vain, jos iäkkään henkilön tarvitsemia palveluja ei voida toteuttaa muulla tavoin ottaen huomioon iäkkään henkilön etu.

Säännöksellä pyritään turvaamaan vanhuksen oikeus asua omassa kodissaan sinne järjestettyjen palvelujen ja tukitoimien avulla. Mielestäni tällainen lähtökohta lainsäädännössä on oikea.

Korostan kuitenkin, että palvelut tulisi aina pyrkiä järjestämään iäkkään henkilön edun ja hänen mielipiteensä huomioivalla tavalla. Joissain tilanteissa laitoshuollon tai hoidon tai esimerkiksi tehostetun palveluasumisen järjestäminen voi olla asiakkaan tahdon ja myös hänen etunsa mukaista. Säännös ei saa johtaa tilanteeseen, jossa henkilön palveluja pyritään järjestämään hänen kotiinsa vastoin henkilön omaa tahtoa ja mielipidettä.

Tämän vuoksi säännöksessä tulisi korostaa viranomaiselle kuuluvaa velvollisuutta selvittää asiakkaalle eri toimenpidevaihtoehtojen merkitystä ja niiden vaikutusta asiakkaan asemaan sekä asiakkaan oikeutta myötävaikuttaa palvelujensa järjestämiseen ja oikeutta osallistua omien palvelujensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen.

Säännöksen mukaan palvelukokonaisuutta suunniteltaessa ja sitä toteutettaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat iäkkään henkilön turvallista arkea. Turvallisuutta arvioidessa olisi mielestäni otettava huomioon paitsi fyysisesti turvallisen asumisen ja muiden rakenteiden puitteet myös iäkkään henkilön oma kokemus turvallisuuden tunteestaan.

19 §. Palvelusta perittävät maksut. Säännöksessä on viitattu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksusta annetun lain säännöksiin. Asiakasmaksuja koskevia kanteluita tehdään mm. oikeusasiamiehelle entistä enemmän. Suuri osa näistä kanteluista koskee nimenomaan asumispalveluja koskevia maksuja. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että asumispalvelumaksujen sääntely on iäkkäiden oikeuksien kannalta keskeinen asia mutta se (asumispalvelumaksujen sääntelyn uudistaminen) toteutetaan erillisenä valmisteluna. Näkemykseni mukaan tätä valmistelua tulisi kiirehtiä.

21 §. *Vanhusneuvosto.* Säännöksen mukaan kunnalla on velvollisuus asettaa vanhusneuvosto ja sen on huolehdittava vanhusneuvoston toimintaedellytyksistä alueella. Vanhusneuvoston tehtävistä on säädetty säännöksen 2 momentissa. Erikseen säännöksen 3 momentissa on turvattu vanhusneuvoston tiedonsaantioikeus kunnassa valmisteltavista vanhusneuvoston toimialaan ja tehtäviin kuuluvista merkityksellisistä asioista.

Vanhusneuvostolla voi olla huomattavakin merkitys vanhuspalveluja kunnassa kehitettäessä. Vanhusneuvoston asettamisella voidaan siten vaikuttaa positiivisella tavalla iäkkäiden henkilöiden oikeuksiin palveluja järjestettäessä. Pidän myönteisenä myös sitä, että vanhusneuvoston asemaa vahvistetaan ja lisätään sen tiedonsaantioikeutta valmisteltavissa olevista asioista siten kuin säännöksen 3 momentissa erikseen säädetään.

23 §. *Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus.* Säännöksessä on asetettu iäkkäiden henkilöiden kanssa työskentelevälle sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle erityinen ilmoitusvelvollisuus tietoonsa tulleista tai havaitsemistaan epäkohdista järjestettäessä iäkkäille henkilöille annettavia palveluja.

Pidän tällaisen ilmoitusvelvollisuuden säätämistä (yleisestikin, esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslaissa ja potilaslaissa) erityisen tarpeellisenä. Mielestäni hoitoa antavilla yksiköillä sekä tällaisessa yksikössä työskentelevällä henkilöllä on erityinen vastuu siitä, että asiakkaana olevat vanhukset tai tällaisessa yksikössä asuvat henkilöt saavat laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja asianmukaista ihmisarvon tunnustavaa kohtelua. Erityisesti kun kysymys on haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, jotka voivat olla täysin tai pääasiassa toisen henkilön antaman avun ja hoivan varassa, tulee tällaisessa yksikössä toimivalla olla korostettu velvollisuus turvata näiden iäkkäiden henkilöiden laissa säädetty oikeudet hyvään hoitoon ja huolenpitoon ja viime kädessä tuoda esiin hoidossa tai siihen liittyvissä olosuhteissa havaitsemansa epäkohdat.

Pidän hyvänä myös sitä, että säännös takaa sosiaali- ja terveydenhuollossa työskenteleville oikeuden tehdä turvallisesti ilmoitus havaitsemistaan epäkohdista.

Koska asiasta on säädetty nimenomainen ilmoitusvelvollisuus, mielestäni voisi olla perusteltua, että säännöksistä ilmeni myös palvelun järjestämisestä vastaavan viranomaisen velvollisuus tiedottaa tai antaa asiasta erityiset toimintaohjeet henkilöstölle. Nähdäkseni velvollisuus edistäisi asiakkaan oikeuksien toteutumista, henkilöstö tuntisi velvollisuutensa, ilmoitusvelvollisuus olisi helpompi omaksua ja huoli työntekijöiden oikeussuojan vaarantumisesta voitaisiin ainakin osittain välttää. Huoli oikeusaseman vaarantumisesta tai tietämättömyys lain sisällöstä ei saa estää laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden toteutumista.

Säännöksen 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon vanhustyössä toimivan henkilön tulisi ilmoittaa välittömästi havaitsemistaan tai tietoonsa tulleista epäkohdista toiminnasta tai palveluista vastaavalla henkilöllä sekä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaavalle viranomaiselle. Ilmoitus olisi siten tehtävä kahdelle eri taholle. Yksittäisen ilmoitusvelvollisen kannalta menettely on jäykkä ja raskas. Säännöksen jatkovalmistelussa voitaisiin mielestäni arvioida, millä tavoin yksittäisen työntekijän ilmoitusvelvollisuusmenettelyä voitaisiin keventää, esimerkiksi siten, että vastuu jatkoilmoituksista olisi palvelusta vastaavalla henkilöllä tai viranhaltijalla.

Kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan liittyviä palveluja itse tai esimerkiksi ostopalvelujen avulla. Kunta voi ostaa yksityiseltä palveluntuottajalta joko koko sen palvelutuotantokapasiteetin tai osan siitä esimerkiksi yksittäisten maksusitoumusten avulla. Yksityisen palveluntuottajan ylläpitämän toimintayksikön toiminnassa voi olla sellaisia epäkohtia, että palveluista vastaavan viranomais-tahon tulee saada tieto siellä havaituista ja esiin tulleista ongelmista. Kun tällaisen yksityisen palve-

luntuottajan toimintayksikössä voi olla usean eri kunnan sijoittamia henkilöitä, tulisi ilmoitus epäkohdista palvelujen järjestämisessä tehdä kaikille sijoituskunnille. Nähdäkseni tulisi vielä pohtia millä tavoin turvattaisiin muiden sijoittajakuntien tiedonsaanti havaituista epäkohdista.

Säännöksen 3 momentin mukaan vakavasta epäkohdasta tai ilmeisen vakavan epäkohdan uhasta on ilmoitettava viivytyksettä aluehallintovirastolle.

Säännöksestä ei ilmene, millä taholla on säännöksen tarkoittama ilmoitusvelvollisuus aluehallintovirastolle. Säännöstä on mahdollista sanamuotonsa mukaan tulkita myös siten, että vakavasta epäkohdasta tai ilmeisen vakavan epäkohdan uhasta ei tarvitsisi ilmoittaa säännöksen 2 momentin tarkoittamille tahoille. Tältä osin säännöstä voitaisiin tarkentaa.