

2.4.2014

Dnro 2282/4/13

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pirkko Äijälä-Roudasmaa**

## **VANHUKSEN SIIRTO LAITOSHOIDOSTA TEHOSTETTUUN PALVELUASUMISEEN – TIEDOTUS JA MAKSUMUUTOKSET**

### **1 KANTELU**

A pyysi 21.5.2013 saapuneessa kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden keskuslaitoksen menettelyä, jolla A:n isän ja edunvalvottavan jo vuosia kestänyt laitoshoidon B:n vanhainkodissa muutettiin samassa ostopalveluyksikössä tapahtuvaksi tehostetuksi palvelutalohoidoksi 1.3.2013.

A kertoi, että joulukuussa 2012 asiasta oli pidetty hoitopaikassa tiedotustilaisuus, johon A ei voinut osallistua, koska häntä ei ollut kutsuttu tilaisuuteen. Tämän jälkeen A:lle lähetettiin kotiin asiasta kertovaa tiedotusmateriaalia, josta A ei kuitenkaan pystynyt päättämään, mikä hänen isänsä palvelumaksujen määrä tulisi olemaan vuokran lisäksi. Päätöksen laitoshoidon muutoksesta palvelutaloon A sai 18.1.2013, mutta hän ei tiennyt kuinka voisi asiassa toimia. Vuokrasopimuksen A koki olevansa pakotettu allekirjoittamaan, koska muuten isä menettäisi hoitopaikkansa. Mitään vaihtoehtoja laitoshoidon jatkamiselle A:lle ei hänen kertomansa mukaan esitetty.

Isän asiakasmaksupäätöksen A sai vasta 21.3.2013, josta hänelle ilmeni, minkälaisista palveluista isää laskutettaisiin erikseen kuten ateriapalvelusta ja monista lääkäripalveluista, lääkkeistä, pesulapuista jne., jotka olivat ennen sisältyneet laitoshoidon maksuun.

Useista tiedusteluistaan huolimatta A ei saanut selvitystä siitä, mitä mikäkin isän saama palvelu tulee käytännössä maksamaan ja onko isä oikeutettu edes käyttövaraansa. Totuus hoidon kustannuksista oli alkanut paljastua vasta, kun erilaisia palvelulaskuja oli alkanut tulla eri laskuttajilta huhti- toukokuussa 2013. A epäili, ettei isän tuloilla pystytä laskuja maksamaan, mutta häntä ei neuvottu, kuinka hakea maksualennusta tai toimeentulotukea. A ihmetteli, eikö vanhukselle kuulu jäädä minkäänlaista omaa käyttövaraansa omiin henkilökohtaisiin menoihin tehostetussa palveluasumisessa.

Vielä A kertoi, että hoito palvelutalossa oli ollut entistä huonompaa ja henkilökunta oli syyllistynyt isän hoitovirheeseen tämän saatua laajan, pahasti tulehtumaan päästetyn makuuhaavan palvelutalossa. Tämän johdosta isä joutui toukokuussa 2013 ensin sairaalahoitoon ja sitten kuntoutukseen. A ihmetteli, joutuuko hän maksamaan isän varoista vielä hoitovirheestä aiheutuvat sairaala- ja kuntoutuslaskutkin.

A kyseenalaisti laitoshoidon tarvitsevien vanhusten siirron palveluasumiseen ja koki sen vanhusten edun vastaisena ja tapana rahastaa vanhuksia, joiden elämänlaatu ei enää parane. A halusi tietää oliko menettely lainmukaista ja oliko asiassa annettu neuvonta ollut riittävää.

- - -

## RATKAISU

### 3.1 Vanhusten siirto laitoshoidosta tehostettuun palveluasumiseen

#### 3.1.1 Yleistä

Totean ensin yleisesti, että laitospaikkojen muuttaminen palveluasumispaikoiksi perustuu sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyössä antamaan Ikäihmisten palvelujen laatusuositukseen (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3). Suosituksen mukaan tavoitteena oli muun muassa, että vuoteen 2012 mennessä 91 – 92 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä asuu kotonaan itsenäisesti tai kattavan palvelutarpeen arvioinnin perusteella myönnettyjen, tarkoituksenmukaisten sosiaali- ja terveystalvelujen turvin.

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista (980/2012) eli nk. vanhuspalvelulaki tuli pääosin voimaan 1. päivänä heinäkuuta 2013 - kantelussa esitettyjen tapahtumien jälkeen - ja siinä täsmennettiin vanhusten oikeutta laadukkaisiin sosiaali- ja terveystalveluihin. Laitoshoidon arvioidaan lain 14 §:ssä vanhuksen viimesijaiseksi hoitomuodoksi ja sitä voidaan käyttää ainoastaan niissä tilanteissa, joissa siihen on lääketieteelliset perusteet tai jos se on iäkkään henkilön arvokkaan elämän ja turvallisen hoidon kannalta perusteltua.

Palvelurakenteen muutoksen tavoitteena Helsingissä on ollut luopua kolmiportaisesta, ympärivuorokautisesta hoidosta (pitkäaikaissairaala, vanhainkoti, palveluasuminen) ja siirtyä yksiportaiseen malliin, vanhustenkeskukseen, jossa yhdistyvät avopalvelut ja ympärivuorokautinen hoito, pääpainon ollessa palveluasumisessa. Henkilöstöresursointi on pääsääntöisesti sama laitoshoidossa ja ympärivuorokautisessa palveluasumisessa. Palveluasumisessa omahoitaja ja hänen tukenaan sosiaaliohjaaja tekevät yhteistyötä omaisten kanssa. Omahoitaja huolehtii asukkaahan asioista.

Tässä asiassa saamastani selvityksestä ilmenee, että B:n palvelutalon henkilöstöresursointia kuitenkin parannettiin. Tällä pyrittiin vaikuttamaan myönteisesti hoidon tasoon ja henkilökunnan jaksamiseen. Aluehallintovirasto hyväksyi sosiaalihuoltoa valvovana viranomaisena B:n vanhainkodin muuttamisen tehostettua palveluasumista tarjoavaksi yksiköksi 1.3.2013 alkaen tehtyään paikan päällä tarkastuskäynnin 22.1.2013.

Helsingin sosiaali- ja terveystalviraston alaisuudessa toimii tällä hetkellä enää neljä laitoshoidon tarjoavaa vanhainkotiä, jonne palveluasumiseen tyytymättömällä vanhuksella tai hänen edunvalvojallaan tai omaisellaan vanhuksen puolesta on mahdollisuus hakea hoitopaikkaa. Näissä paikoissa asiakkaan laskutus tapahtuu asiakasmaksulain mukaisesti kuten isällänne ennen vanhainkodin muutosta tehostetuksi palveluasumiseksi.

#### 3.1.2 Palveluasumisesta tiedottaminen ja asiakasta koskevien päätösten teko

##### *Kutsu ensimmäiseen tiedotustilaisuuteen*

A kertoi, että hän ei saanut kutsua omaisteniltaan joulukuussa 2012, jolloin vanhainkodin muuttamisesta palvelutaloksi kerrottiin omaisille ensimmäistä kertaa. Helsingin sosiaali- ja terveystalvirasto ilmoittaa sopineensa, että kutsut lähetetään B:n vanhainkotiä. B:n vanhainkodin mukaan kutsu lähetettiin A:lle kotiosoitteeseen hyvissä ajoin ennen tiedotustilaisuutta, joka pidettiin jo 20.11.2012. Kutsu lähetettiin A:lle isänsä edunvalvojana. Saamani selvityksen mukaan kutsu on lähetetty A:lle. Asia ei anna minulle aiheutta tältä osin tutkia asiaa tarkemmin.

Olen perehtynyt tiedotustilaisuudesta kertovaan kutsuun. Mielestäni 20.11.2012 pidetyn tilaisuuden kutsu ei ole ollut hyvän hallinnon mukainen. Kutsu oli joulukorttimainen ja se oli otsikoitu "Kutsu omaisteniltaan". Viikatun ja värikkään kutsun kolmannella sivulla on ohjelma, joka alkaa glögitarjoilulla ja vasta sen jälkeen kerrotaan, että omaistenillassa tiedotetaan vanhainkotiasumisen muuttumisesta palveluasumiseksi ja ketkä virkamiehet ja vanhainkodin ja palvelutalon edustajat ovat paikalla vastaamassa kysymyksiin.

Ottaen huomioon omaistenillassa käsiteltävän asian poikkeuksellinen painoarvo, mielestäni kutsu ei vastannut asian tärkeyden edellyttämiä hyvän hallinnon sekä selkeyden ja informatiivisuuden vaatimuksia. Tiedotustilaisuudesta olisi tullut lähettää yksilöity kutsu, joka ei olisi ollut sekoitettavissa joulupostiin ja -tervehdyksiin. Kiinnitän myös huomiota sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jatkossa asiakaslain) 4 ja 5 §:iin, joiden mukaan asiakkaalla on oikeus hyvään sosiaalihuoltoon, ja selvitykset hänen palveluistaan ja vaihtoehtoistaan on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Kiinnitän Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden viraston huomiota siihen, että se viimekädessä vastaa siitä, että kaikki asianosaiset saavat kutsun asiakkaiden oikeuksien kannalta tärkeään tiedotustilaisuuteen, jossa on tarkoitus keskustella vanhainkodin muuttamisesta tehostetun palveluasumisen yksiköksi. Kutsun on oltava ulkoisesti erotettavissa mainos- ja joulutervehdyspostista. Kutsusta on selkeästi käytävä ilmi, että tiedotustilaisuudessa selvitetään, mitä vaikutuksia tällä muutoksella tulee olemaan vanhusten elämään ja heidän asiakasmaksuihinsa. Jo kutsuista on ilmeistä perustuslain 21 §:n mukainen velvollisuus asian asianmukaiseen käsittelyyn.

*A:n saama jatkoneuvonta ja ohjaus*

Saamani selvitykseen mukaan A:lle lähetettiin tilaisuuden jälkeen hänen kotiinsa sama tietopaketti, joka oli esitetty omaistenillassa, kun tilaisuudessa oli havaittu, ettei A ollut paikalla. Tästä informaatiosta ilmeni lyhyesti, mistä asiassa oli kyse, ja kenen puoleen A voisi asiassa kääntyä.

A:lle lähetettiin 18.1.2013 tiedoksi isänsä sijoituspäätös muutoksenhakuohjeineen.

Selvityksen mukaan A oli päätöksen saatuaan yhteydessä yhteyshenkilöksi nimettyyn sosiaali- ja terveystieteiden viraston johtavaan sosiaalityöntekijään. Kun A kertoi, ettei ollut saanut kutsua omaisteniltaan, hänelle kerrottiin vielä puhelimitse muutoksen taustat ja palveluasumisen maksujen määräytymisen perusteet.

A kutsuttiin 25.1.2013 järjestettyyn hoitokokoukseen B:n palvelutaloon keskustelemaan siitä muutoksesta, joka aiheutuu mm. asiakasmaksuihin 1.3.2013 alkaen, kun B:n vanhainkotikin muuttuu palvelutaloksi. Hoitokokouksen pöytäkirjan mukaan A:ta on informoitu sekä hoidosta mutta ennen kaikkea isän asiakasmaksuista ja erilaisista tuista, joita A:lla oli mahdollisuus isälle hakea. Henkilökunta ei ole osannut kuitenkaan ilmoittaa A:lle etukäteen tarkkaa summaa, mitä isän hoito jatkossa maksaa kuukaudessa. Saamani selvityksen perusteella arvioin, että A:ta on pyritty neuvomaan asianmukaisesti niiden tietojen perusteella, jotka tuolloin olivat käytävissä. Tällöin on huomioitava, että asiakasmaksut vaihtelevat, sillä käytetyt palvelut ja niiden määrä saattavat vaihdella kuukausittain.

Selvityksen mukaan A oli 31.1.2013 uudelleen yhteydessä johtavaan sosiaalityöntekijään ja ilmoitti, että hän ei aio hakea muutosta sijoituspäätökseen. A:lle kerrottiin tulevasta asiakasmaksupäätöksestä, jonka hän saisi maaliskuussa 2013 ja mahdollisuudesta hakea

muutosta päätökseen. Selvityksen mukaan A:lle kerrottiin tällöin myös asiakasmaksun alennusmahdollisuudesta ja mahdollisuudesta hakea toimeentulotukea, jos isän käyttövara ei riitä maksuihin.

A osallistui myös 26.2.2013 järjestettyyn yksilöityyn tiedotustilaisuuteen, jonka 19.2.2013 päivättyä kutsua pidän asianmukaisena. Selvityksen mukaan A:n kanssa keskusteltiin erikseen tässäkin tilaisuudessa häntä huolettaneista asiakasmaksuasioista. Saadun selvityksen mukaan A allekirjoitti tuolloin ilman painostusta isän vuokrasopimuksen.

A oli vielä kahdesti yhteydessä puhelimitse johtavaan sosiaalityöntekijään keskustellen 26.2.2013 lyhyesti asiakasmaksuista ja viimeisen kerran 23.5.2013, jolloin A halusi, että isän hoitopaikka vaihtuisi. Saamani tiedon mukaan isä on siirtynyt pitkäaikaishoitoon Kustaankartanoon 3.6.2013 alkaen. Hoito on laitoshoidoa.

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että A on saanut isäänsä koskevan valituskelpoisen sijoituspäätöksen kuten sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 § edellyttää. A on allekirjoittanut hänen vuokrasopimuksensa saamani selvityksen mukaan ilman painostusta ja saanut päätöksiä perittävistä asiakasmaksuista. A ei ole kuitenkaan valittanut asiakasmaksuistakaan.

Perustuslain 21 §:n nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Saamassani selvityksessä todetaan, että A isänsä edunvalvojana ei ole tehnyt määräajassa oikaisuvaatimusta tehdyistä päätöksistä. A ei ole myöskään tehnyt palvelumaksujen kohtuullistamispyyntöä Helsingin kaupungille.

Asiakasmaksulain 15 §:ssä on säädetty maksua koskevasta muutoksenhausta. Säännöksen 1 momentin mukaan maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Sen sijaan, jos maksuvelvollinen on tyytymätön asiakasmaksua koskevaan viranhaltijan päätökseen, hänellä on oikeus saattaa se sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen käsiteltäväksi. Vaatimus päätöksen oikaisemisesta on tehtävä säännöksen 3 momentin mukaan kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun maksuvelvollinen on saanut päätöksestä tiedon. Asiakasmaksua koskevaan päätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamiseksi toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimen päätöksestä voi edelleen hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta siten kuin hallintokäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa enää valittamalla hakea muutosta.

A:n olisi tullut hakea oikaisua ja tarvittaessa muutosta isänsä sijoitus- ja asiakasmaksupäätöksistä, jos A oli niihin tyytymätön.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu päätösten muuttaminen tai kumoaminen. Muutoksen saamiseksi viranomaisten päätöksiin on aina syytä käyttää laissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja.

A oli toukokuussa hakenut isälleen laitoshoidosijoitusta, joka hänelle on kesäkuussa 2013 järjestynyt. Asia on hoitunut ilman aiheetonta viivytystä.

### *Asiakasmaksuista tiedottaminen*

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan silloin, jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden 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.

Saamastani selvityksestä ilmenee, että A:ta on tavattu henkilökohtaisesti ja häneen on oltu yhteydessä puhelimitse, jolloin A:lle on selvitetty isältä perittäviä asiakas- ja palvelumaksuja ja niiden perustetta. A oli saanut myös asiaa koskevia esitteitä. A:n kantelun perusteella on kuitenkin arvioitavissa, että A ei ole ymmärtänyt kaikkea saamaansa tietoa. Saamistani selvityksistä on esimerkiksi ilmennyt, että isän talletusvarat olisivat olleet este toimeentulotuen saannille, mutta mielestäni A:lle ei ole ehkä riittävästi selvitetty, kuinka ne vaikuttaisivat asiakasmaksun alennushakemuksiin.

Olen samaa mieltä A:n kanssa siitä, että esimerkiksi vanhuksen mahdollisesti hyvinkin suuriksi kertyvien erilaisten palvelumaksujen periminen vanhukselle jäävästä käyttövarasta saattaa johtaa siihen, ettei käyttövaraa enää tosiasiallisesti jää hänelle. Jos kyseessä on vähävarainen tai varaton vanhus, asiakkaan omaista tai edunvalvojaa tulee ohjeistaa hakemaan palvelumaksun alentamista tai toimeentulotukea. Jos vanhuksella on varoja, joista maksuja voitaisiin periä, tulee myös tähän liittyvät menettelyt selvittää vanhukselle ja hänen omaisilleen. Mielestäni A:ta on pyritty neuvomaan isän asiakasmaksuasioissa siten kuin se on ollut mahdollista ennen varsinaisen asiakasmaksupäätöksen tekoa. Neuvonnassa olisi kuitenkin syytä vielä kertoa vanhuksen mahdollisen varallisuuden vaikutuksista asiakasmaksujen alentamismahdollisuuteen kunnassa, jotta asiakas ei jäisi siihen käsitykseen, että hänellä on aina mahdollisuus erilaisiin tukiin ja alennuksiin vanhuksen varallisuudesta riippumatta, jos käyttövara ei riitä.

Asiakkaan kannalta pidän ongelmallisena, että sosiaalihuoltolain mukaisten asumispalveluiden maksuista ei ole erikseen säädetty laissa sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista (jatkossa asiakaslaki) tai sen 18 §:n nojalla annetussa asetuksessa. Kunta voi siis itse päättää asiakasmaksujen määräytymisperusteet, huomioiden kuitenkin asiakasmaksulaissa olevat maksuja koskevat yleissäännökset.

Asiakasmaksulain 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveyspalveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyn mukaan. Palvelusta perittävä maksu saa asiakasmaksulain 2 §:n mukaan olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen.

### 3.2 Yleistä avo- ja laitoshoidon rajanvedosta ja asiakasmaksuista

#### *Avo- ja laitoshoidosta*

Kunnallinen itsehallinto on turvattu perustuslain 121 §:ssä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen kuuluu lainsäädännössämme kunnille ja kunta voi itsehallintonsa rajoissa päättää palvelurakenteestaan. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös rajoittaa kuitenkin kunnan harkintavaltaa ja kieltää erilaisen kohtelun kuntien palveluvalikoimissa ja palvelujen järjestämistavoissa. Se edellyttää, että toiminnasta vastaava taho järjestää palvelut siten, että kaikilla kuntalaisilla on mahdollisuus saada palveluja yhtäläisin perustein.

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus avohoidon ja laitoshoidon määrittelyn perusteista (1507/2007) tuli voimaan 1.1.2008. Asetus on korvattu uudella, 1.1.2010 voimaan tulleella samannimisellä asetuksella (1806/2009), jolloin asetustekstiä on muutettu vain siten, että siitä on poistettu viittaus vammaisuuksista annettuun lakiin (570/2007).

Mainitun asetuksen 3 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta on avohoitoa tai laitoshoidon asetuksen liitteessä määriteltyjen perusteiden mukaisesti. Kunnan on asetuksen 4 §:n mukaan ilmoitettava Kansaneläkelaitokselle jokaisesta uudesta tai toiminnan sisällön osalta muuttuneesta laitoksesta, laitoshoidon ostopalvelusta ja asumispalveluja järjestävästä avohoidon toimintayksiköstä. Asetuksen 6 §:ssä säädetään kunnan ja Kansaneläkelaitoksen välisestä neuvottelumenettelystä tilanteessa, jossa on erimielisyyttä siitä, onko toimintayksikkö avohoitoyksikkö vai julkisen laitoshoidon yksikkö. Asetuksen 7 §:n 3 momentin mukaan toimintayksikön asiakkaille on tarvittaessa varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Jos kunta ja Kansaneläkelaitos ovat neuvotteluissa eri mieltä siitä, onko kysymyksessä julkinen laitoshoidon, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen on asetuksen 8 §:n mukaan yhdessä tai erikseen pyydettävä asiasta sosiaali- ja terveysministeriön lausunto. Kansaneläkelaitos ratkaisee asian lausunnon saatuaan.

Avohoidon ja laitoshoidon määrittelyn perusteista annetun asetuksen liitteen (Laitos- ja avohoidon sekä yksityisen ja julkisen palvelun välinen rajanveto) jaksossa 3 todetaan seuraavaa: ”Toiminta ei ole avohoitoa esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa kunnallinen vanhainkoti on ainoastaan uudelleennimetty asumispalveluyksiköksi ilman, että sen toimintaa on käytännössä muutettu. Jotta laitos muuttuisi avohoitoyksiköksi, tulee myös sen toiminnan muuttua.”

Erään toisen kanteluasian yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriö oli todennut lausunnossaan, että palvelurakenteiden kehittämishankkeissa tulee välttää asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vaarantavia toteutusratkaisuja. Ministeriön mukaan ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa palvelujen oikeudenmukainen kohdentaminen edellyttää ikäihmisten yhdenvertaisuuden turvaavaa palvelutarpeen arviointia ja palveluiden yhtenäisiä myöntämisperusteita. Ministeriö piti mahdollisena, että Kansaneläkelaitos voi tulkita laitoshoidon asiakkaana olevan henkilön statuksen säilyvän, vaikka laitoksen status muuttuisi laitoksesta palveluasumisyksiköksi. Oikeuskäytännössä on ministeriön mukaan katsottu, että palvelun muodolliset tunnusmerkit voidaan ohittaa palvelu- ja hoitosuunnitelmista ja palvelutarpeen arvioinnista ilmenevän asiakkaan hoidon tarpeen perusteella. Menettely, jossa tapauksessa kyseessä oleva vanhainkoti toimisi laitoksena, mutta samalla avohoito mahdollistettaisiin, olisi ministeriön näkemyksen mukaan turvannut yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset avo- ja laitosasiakkaiden erilaisen maksukohtelun osalta. Eriyttäminen avulla olisi ministeriön näkemyksen mukaan voitu käytännössä osoittaa se, että laitos- ja avohoidon statuksella annettavien sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta hoidon laadussa ja määrässä on eroa. Erilainen hoito toimisi tällöin perusteena erilaisille maksuille.

Kuopion hallinto-oikeus on antanut asiaa koskevan lainvoiman saaneen päätöksen 11.1.2012, jossa se on arvioinut kysymystä oikeudellisesti. Korkein hallinto-oikeus ei ole ottanut asiaan kantaa.

## *Asiakasmaksujärjestelmä*

Sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaan asumispalveluilla tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä. Lain 24 §:n 2 momentin mukaan laitoshuoltoa annetaan henkilölle, joka tarvitsee apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluita hyväksi käyttäen.

Kunnallisista sosiaali- ja terveystalvveluista saa periä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa asetuksessa (912/1992) säädetyt maksut. Asiakasmaksulain 7 b §:n mukaan maksua määrättäessä pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevaksi katsotaan henkilön jälkeen kun hänen ympärivuorokautinen laitoshoidonsa on jatkunut kolme kuukautta, jos hänen toimintakykynsä on katsottava heikentyneen siten, että häntä on hoidettava edelleen laitoksessa. Asiakasmaksulain 7 c §:n 1 momentin mukaan pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevalta peritään henkilön maksukyvyyn mukaan määräytyvä maksu. Maksu voi olla enintään 85 prosenttia 1.2.2012 alkaen hoidossa olevan tässä laissa tarkoitetuista kuukausituloista, jollei tässä laissa toisin säädetä. Maksu voidaan kuitenkin määrätä enintään sen suuruiseksi, että hoitoa saavan henkilön henkilökohtaiseen käyttöön jää kuukausittain vähintään laissa määrätty summa.

Sen sijaan asiakasmaksulaissa tai -asetuksessa ei tarkemmin säädetä siitä, miten palveluasumisesta perittävä maksu määräytyy. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveystalvveluista voidaan periä maksu henkilön maksukyvyyn mukaan. Asiakasmaksulain 2 §:n 1 momentin mukaan palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Kunnat voivat siten tarkemmin päättää perittävästä maksusta ottaen kuitenkin huomioon edellä mainittu asiakasmaksulaissa asetetut rajoitukset.

Asiakasmaksulain 11 §:n mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.

## *Apulaisoikeusasiamiehen kannanotto*

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomainen noudattaa lakia ja toimii harkintavaltansa puitteissa. Katson viranhaltijan menetelleen harkintavaltansa puitteissa päättäessään A:n isän asiakasmaksujen suuruudesta. A:lla olisi ollut mahdollisuus hakea asiaan ensin oikaisua ja saattaa tämän jälkeen asia hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Tämän vuoksi kantelu ei tältä osin anna aiheutta toimenpiteisiin.

A kyseenalaisti ns. laitoshoidosta ja tehostetusta palveluasumisesta aiheutuvat asiakasmaksujen erot, vaikka hyvin huonokuntoinen vanhus saa kummassakin palvelumuodossa samanlaista hoitoa. Totean, että kunnissa on käytössä hyvin kirjavia maksujen määräytymisen käytäntöjä. Tämä johtuu siitä, että palveluasumisen asiakasmaksuista ei ole erityissäännöksiä asiakasmaksulaissa. Myös Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea on arvostellut Suomea lainsäädännön puutteellisuuden vuoksi. Peruspalveluministeri on kansanedustajan kirjalliseen kysymykseen (KK 462/2011 vp) 17.1.2012 antamassaan vastauksessa todennut muun muassa, että nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu, että asiakasmaksujärjestelmän kehittämistä jatketaan. Hallitusohjelman mukaisesti uudistetaan palveluasumisen maksuja sosiaali- ja terveysministeriön työryhmien ehdotusten pohjalta siten, että kunnan järjestämisvastuulla oleviin asumispalveluihin säädetään valtakunnallisesti yhdenmukaiset asiakasmaksujen

määräytymisperusteet. Samalla yhtenäistetään tehostetun palveluasumisen maksut ja säädetään niin sanottu vähimmäiskäyttövara.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan ehdotukset palveluasumisen asiakasmaksuja koskeviksi säädöksiksi on tarkoitus valmistella vuoden 2013 loppuun mennessä. Asian valmistelu jatkuu kuitenkin vielä vuonna 2014. Koska asiakasmaksulainsäädännön uudistaminen on vireillä, ei kantelu ole tältä osin antanut minulle aihetta toimenpiteisiin.

### 3.3 A:n isän makuuhaavan hoidon asianmukaisuudesta

A:n mielestä hänen isänsä makuuhaavan hoitoa pitketettiin B:n palvelutalossa ja isälle aiheutettiin tarpeettomia kärsimyksiä ja turhia kustannuksia, kun häntä ei nopeammin siirretty sairaalahoitoon. A kertoi, että sairaalan hoitava lääkäri oli pitänyt isän tulehdusta hengenvaarallisena, kun hänet vihdoin toimitettiin sairaalaan.

Totean, että asia on ratkaistu Potilasvakuutuskeskuksen 25.11.2013 antamalla kielteisellä korvauspäätöksellä. A:ta on ohjattu muutoksenhaussa kääntymään potilasvahinkolautakunnan tai käräjäoikeuden puoleen. Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa puuttua asian käsittelyyn tältä osin. Oikeusasiamies ei voi myöskään määrätä vahingonkorvauksia maksettavaksi.

On A:n harkittavissa, haluaako hän jatkaa asian selvittelyä potilasvahinkolain 10 §:n perusteella potilasvahinkolautakunnassa tai käräjäoikeudessa. Minulla ei ole mahdollisuutta arvioida, mihin tulokseen asiassa mahdollisesti päädyttäisiin.

## 4 KANNANOTTO

Kiinnitän Helsingin kaupunginsosiaali- ja terveysviraston huomiota siihen, että kun on kyse vanhuksen ja hänen omaistensa kannalta merkittävästä tiedotustilaisuudesta, joka koskee vanhuksen siirtoa laitoshoidosta tehostettuun asumispalveluyksikköön ja josta aiheutuu muutoksia vanhuksen hoivapalveluihin ja asiakasmaksuihin, tulee omaisille lähetettävien kutsujen olla hyvän hallinnon mukaisia. Niiden on oltava asiallisia ja niistä on selkeästi käytävä ilmi, mitä asioita tiedotustilaisuus koskee. Perustuslain 21 §:n mukainen velvollisuus asian asianmukaisesta käsittelystä kattaa myös kutsun tällaiseen tilaisuuteen.

Kiinnitän myös huomiota siihen, että vanhuksen asumismaksuista ja niiden muutoksista tulee tiedottaa vanhuksen asianhoitajana toimivalle omaiselle mahdollisimman yksiselitteisellä tavalla ottaen huomioon vanhuksen tulot ja varallisuus, jotta esimerkiksi asiakasmaksupäätöksistä valittaminen, asiakasmaksujen alennuspyynnöt ja toimeentulotuen hakemisen mahdollisuus olisivat mahdollisimman hyvin hänen tiedossaan. Yhteistyötä on tehtävä omaisten kanssa muun muassa hoito- ja asiakassuunnitelmanneuvotteluissa ja tarvittaessa muutenkin, kun omainen kokee epävarmuutta joko vanhuksen saamassa hoidossa tai häneltä perittävissä maksuissa. Viranomaisen neuvontavelvollisuus on sitä korostuneempi, mitä vaikeammin ymmärrettävästä asiasta on kyse. Arvioni mukaan vanhuksen asiakasmaksut ja niiden perusteet ovat pääsääntöisesti vaikeasti omaksuttavia omaiselle, joka joutuu ensimmäistä kertaa niihin perehtymään. Siksi neuvonnan on oltava asianmukaista ja riittävää.

Liitän tähän päätökseen Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukseen vuodelta 2012 kirjoittamani artikkelin ”Vanhuksen oikeudesta hoivaan”, jossa tuon esiin eräitä vanhustenhuollossa havaitsemiani epäkohtia. Tarkoitukseni on valvoa, että myös asiakasmaksuja koskevat puutteellisuudet tulevat korjatuksi.