

21.8.2008

Dnro 3991/4/06

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaija Tanttinen-Laakkonen**

## **VANHUSPOTILAAN HOITO**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvostelee 27.11.2006 ja 3.1.2007 päivätyissä kirjeissään äitinsä hoitoa ja palveluja - - - kunnassa.

Kantelijan kertoman mukaan hänen äitinsä on 87-vuotias palvelutalossa asuva vanhus, joka ei enää toimintakykynsä ja sairauksiensa vuoksi selviydy palveluasumisessa ja tarvitsee myös toistuvasti hoitajaksoja terveyskeskuksen vuodeosastolla. Hänen on kuitenkin ollut vaikea päästä hoitoon terveyskeskuksen vuodeosastolle, koska siellä ei ole ollut vapaita potilaspaikkoja. Lisäksi toteutuneet hoitajakset ovat jääneet liian lyhyiksi ja hänet on kotiutettu palvelutaloon liian aikaisin huonokuntoisena. Palvelutalossa hänet on jätetty ilman hoitohenkilökunnan valvontaa.

Kantelija arvioi - - - kunnan vanhustenhuollon resurssit liian vähäisiksi. Laitospaikkoja on liian vähän. Kunta ostaa palveluja yksityisistä palvelukodeista, joissa on liian vähän henkilökuntaa.

Kantelija arvostelee myös - - - kunnan menettelyä palveluasumismaksujen määräämisessä ja niistä tiedottamisessa. Hän kertoo saaneensa äitinsä asioiden hoitajana tiedon palveluasumismaksun tarkistamista koskevasta päätöksestä niin myöhään, että hän ei voinut reagoida maksuihin takautuvasti määrättyihin muutoksiin.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Kantelijan äidin hoito**

Saadun selvityksen mukaan kantelijan äidin toimintakyky on hänen terveydentilansa mukaan vaihdellut huomattavasti. Hän on tarvinnut pääsääntöisesti yhden hoitajan avustamaan häntä päivittäisissä toiminnoissa. Palvelukodissa on ollut hoitohenkilöstöä joka päivä klo 7.00–20.30 välisenä aikana. Yöaikaisen hoidon tarpeesta on vastannut kaksi kertaa yössä käyvä yöpartio.

Kantelijan äiti on joutunut käyttämään runsaasti myös terveydenhuollon palveluja. Vuoden 2006 aikana palvelutalolta on oltu hänen asiassaan puhelimitse yhteydessä lääkäriin 11 kertaa, lääkärissä käyntejä on ollut seitsemän ja vuodeosastohoitajaksoja terveyskeskuksessa seitsemän. Hänen terveydentilaansa on myös selvitetty erityistutkimuksin vuosien 2005 ja 2006 aikana useita kertoja.

Terveyskeskuksen vuodeosastohoitojakson 24.–25.11.2006 ja hoitokontaktin 31.12.2006 osalta selvityksiä antaneiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden selvitykset poikkeavat kantelijan näkemyksistä. Itä-Suomen lääninhallituksen 8.3.2007 antaman lausunnon mukaan kantelijan äiti on kuitenkin molemmilla kerroilla saanut lääketieteellisesti asianmukaisen hoidon. Hänen hoitoaan on myös toteutettu tiiviissä yhteistyössä terveyskeskuksen ja palvelukodin henkilökunnan kesken. Minulla ei ole syytä kyseenalaistaa lääninhallituksen lääketieteellistä asiantuntijalausuntoa tältä osin.

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (788/1992, potilaslaki) 3 §:n mukaan potilaalla on oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon.

Saadun selvityksen mukaan vuonna 2006 terveyskeskuksen vuodeosaston 1 käyttöaste oli 117 % ja vuodeosaston 2 käyttöaste 111 %. Vuodeosastolla 1, jossa on 40 paikkaa, oli 24.11.2006 potilaita 55 käyttöasteen ollessa 138 %. Vuodeosaston 1 runsaan ylikuormituksen vuoksi kantelijan äitiä jouduttiin 24.–25.11.2006 hoitamaan vuodeosaston käytävällä. Lääninhallitus toteaa, että tätä voidaan pitää epäkohtana.

Myös oma käsitykseni on, että vuodeosaston ylikuormitustilanteessa vaarantuu perustuslaissa turvattu oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja potilaan oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Ylikuormitus heikentää hoidon laatua ja vaarantaa potilaiden yksityisyyden suojaa. Niin kuin lääninhallitus toteaa, vuodeosastojen ylikuormitus on niin ikään selvä turvallisuusriski erilaisia häiriötilanteita, kuten tulipaloa ajatellen.

Kun kantelijan äitiä hoidettiin vuodeosaston käytävällä, hänen oikeutensa yksityisyyteen, riittäviin terveyspalveluihin ja hyvään hoitoon eivät käsitykseni mukaan toteutuneet. Asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen en ole voinut todeta hänen hoidossaan menetellyn muutoin virheellisesti.

### 3.2

- - - kunnan vanhustenhuollon resurssit

Lääninhallitus toteaa lausunnossaan 8.3.2007 käsityksensä, että - - - kunnan tulee arvioida, johtuuko vuodeosastojen runsas kuormitus vinoutuneesta palvelurakenteesta vai riittämättömästä vuodeosastokapasiteetista ja ryhtyä pikaisesti toimenpiteisiin asian korjaamiseksi. Pyysin kunnan peruspalvelulautakunnalta selityksen lääninhallituksen käsityksen johdosta. Lautakunta antoi selityksensä 22.8.2007.

Selityksestä ilmenee, että lääninhallitus teki tarkastuskäynnin terveyskeskuksen laitoshoitoon 23.5.2007. Lääninhallitus edellytti kunnalta vuoden 2007 loppuun mennessä suunnitelmaa: 1) Miten turvataan potilaiden riittävä hoito ja turvallisuus kuormitushuippujen aikana? 2) Miten erityisesti yöaikainen hoidon turvallisuus ja riittävyys taataan myös silloin, kun potilaita on osastolla 1 yli 50?

- - - kunnan 4.12.2007 antamassa selvityksessä lääninhallitukselle todetaan vastauksena ensimmäiseen kysymykseen seuraavaa.

Vuodeosaston 1 ruuhkahuippuja purettiin vuoden 2007 alussa perustamalla tilapäishuone vuodeosastolle 2. Huoneeseen siirrettiin kuusi pitkäaikaispotilasta ja palkattiin kolme lisähoitajaa määräaikaisiin työsuhteisiin. Kuormitushuippujen aikana osastolle on lupa ottaa lisähenkilökuntaa. Jos sijaisia ei ole akuutisti saatavissa, lisähenkilöstö järjestetään sisäisin järjestelyin.

- - - kunta on varannut - - - kunnan asukkaille 8.–10 vuodepaikkaa. - - - valmistuu vuoden 2008 alussa vanhusten laitospaikkoja ja ryhmäasuntoja käsittävä yksikkö, joka helpottaa - - - kunnan pitkäaikaispotilaiden sijoittumista omaan kotikuntaan.

- - - kotihoitoyksikkö aloitti toimintansa 3.9.2007. Tavoitteena on kotiutusten tehostaminen ja kotona pärjäämisen tukeminen, yhdessä yöpartiotoiminnan kanssa. Yksi 16-paikkainen palveluasunto on muutettu 3.9.2007 lähtien erityistason palveluasunnoksi. Tavoitteena on vähentää pitkäaikaishoidon tarvetta terveyskeskuksen vuodeosastoilla.

Vastauksena toiseen kysymykseen - - - kunnan selvityksessä todetaan seuraavaa.

Osastolle lisätään kolmas yötyön tekijä (varahenkilö) silloin, kun osastolla on potilaita 50 tai yli. Poliklinikan toimintaa muutetaan niin, että poliklinikahoitajan iltavuoroa jatketaan klo 22:n, jolloin hoitajapanoksen tarve poliklinikalle osastolta vähenee.

Tiedonsiirron varmistamiseksi osastolla 1 on muutettu yövuoron alkamisaikaa niin, että yövuoroon tullaan klo 20.45. Näin potilasraportointiin jää riittävästi aikaa.

Vuoden 2008 suunnitelmassa on lisätä lääkäryöpanosta vastaanottopoliklinikalla. Tämä vähentää iltatyöhön painottuvaa päivystystoimintaa ja hoitajamiehityksen tarvetta.

Lääninhallituksen 25.6.2008 antaman lausunnon mukaan - - - kunnan palveluketju on toimiva. Lääninhallituksen terveydenhuollon tarkastajan puhelimitse antamien tietojen mukaan lääninhallitus seuraa edelleen - - - kunnan vanhustenhuollon tilannetta.

Koska - - - kunta on ryhtynyt asiassa lääninhallituksen edellyttämiin korjaaviin toimenpiteisiin ja koska lääninhallitus seuraa tilannetta, asia ei anna minulle aiheutta toimenpiteisiin.

### 3.3

#### Palveluasumismaksut

##### 3.3.1

##### Tapahtumat

Saadusta selvityksestä ilmenee, että peruspalvelulautakunta määritteli 9.5.2006 uudelleen palveluasumisesta ja tehostetusta palveluasumisesta perittävät maksut ja niiden kriteerit sekä päätti oikaista asianomaisten henkilöiden maksupäätökset uudella viranhaltijapäätöksellä. Kantelijan äidin palveluasumismaksuksi määrättiin 308,78 euroa 1.6.2006 lukien toistaiseksi. Päätös tehtiin 11.9.2006. Kantelijan mukaan hän sai päätöksen postitse tiedoksi 14.9.2006, jona samana päivänä kesä- ja heinäkuun maksut myös veloitettiin hänen äitinsä tililtä suoraveloitussopimuksen perusteella.

Kantelija oli tyytymätön päätökseen ja saattoi sen lautakunnan käsiteltäväksi 26.9.2006. Hakemuksessaan hän totesi, että hänen äitinsä ei pystynyt maksamaan 1.6.2006 alkaen määrättyä palveluasumismaksua, koska tälle oli kertynyt terveydentilastaan johtuvia ylimääräisiä hoi-

toon ja huolenpitoon liittyviä kustannuksia eikä tälle ollut jäänyt omaan käyttöön 150 euroa kuukaudessa.

Lautakunta tarkisti päätöksellään 12.12.2006 kantelijan äidin palveluasumismaksua ajalta 1.6.–31.8.2006. Päätöksen mukaan palveluasumisesta perittävä maksu kesäkuulta oli 143,83 euroa, heinäkuulta ei tullut periä maksua ja elokuulta perittävä maksu oli 132,80 euroa. Kantelijan äidiltä liikaa perityt 474,78 euroa päätettiin palauttaa hänelle.

Lautakunnan antaman selvityksen mukaan liikaa perittyä rahasummaa ei kuitenkaan palautettu kantelijan äidille, vaan summa hyvitetiin loka- ja marraskuun laskuissa. Selvityksen mukaan lautakunnan em. päätöksen perusteena olevat laskelmat jäivät epähuomiossa saattamatta kantelijalle tiedoksi.

### 3.3.2

#### Oikeudellinen arviointi

##### *Oikeusohjeet*

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (asiakasmaksulaki, 734/1992) 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaalipalveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei laissa toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyyn mukaan. Pitkäaikaisen laitoshoidon maksuista säädetään erikseen asiakasmaksulain 7b–7c §:ssä. Asumispalvelut ovat avohoitoa. Niistä perittävistä maksuista ja maksujen määräytymisperusteista ei ole säännöksiä. Kunta voi siis päättää näistä palveluista perittävistä maksuista itse. Maksu saa kuitenkin olla asiakasmaksulain 2 §:n mukaan enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen.

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. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun asetuksen (asiakasmaksuasetus, 912/1992) 31 §:n mukaan maksukyvyyn mukaan määräytyvät maksut määrätään toistaiseksi. Maksua on tarkistettava silloin, kun 1) palvelun käyttäjän tai perheen maksukyky on olennaisesti muuttunut, 2) kun on ilmeistä, että maksua määrättäessä huomioon otettavat perheen olosuhteet ovat muuttuneet, 3) maksu osoittautuu virheelliseksi tai 4) palvelu- ja hoitosuunnitelmaa muutetaan.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hyvän hallinnon takeet on säännöksen mukaan turvattava lailla. Hyvän hallinnon periaatteista säädetään hallintolaissa (434/2003). Hallintolaissa luottamuksensuojaperiaate, jonka mukaan viranomaisen on otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet, on määriteltä yleiseksi viranomaistoimintaa velvoittavaksi periaatteeksi. Hallintolain 6 §:n mukaan "viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia".

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Julkisuusperiaatteen keskeinen sisältö on perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle kuuluva oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta tai tallenteesta, ellei sen julkisuutta ole "välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu". Tiedonsaantioikeus merkitsee vas-

taavasti viranomaisen velvollisuutta toteuttaa julkisuusperiaatetta. Periaate edellyttää avoimuutta ja velvoittaa myös viranomaisen tiedottamaan toiminnastaan.

Viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Kuntalain (365/1995) 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen tehdyistä ratkaisuisista ja niiden vaikutuksista.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (asiakaslaki, 812/2000) 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan (1 mom.). Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu (2 mom.).

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 päätöksen vaikutuksia, asiakkaan tahtoa on asiakaslain 9 §:n 2 momentin mukaan selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa tai omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

#### *Kannanotto*

Palveluasumisesta perittävistä maksuista ei ole säännöksiä, minkä vuoksi kunta voi päättää näistä palveluista perittävistä maksuista itse. Maksu saa kuitenkin olla asiakasmaksulain 2 §:n mukaan enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. - - - kunnan peruspalvelulautakunta on siis voinut 9.5.2006 määritellä uudelleen palveluasumisesta ja tehostetusta palveluasumisesta perittävät maksut ja niiden määräytymisperusteet. Asiakirjoista käytettävissä olevasta selvityksestä ei ilmene, oliko kunta tiedottanut uusista maksuista ja niiden määräytymisperusteista niin kuin sen olisi käsitykseni mukaan tullut tehdä.

Hallintolain 6 §:ssä säännellyn luottamuksensuojaperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien päätösten pysyvyyteen. Yksityisen tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen eikä ainakaan takautuvasti muutu siltä osin, kuin se konkreettisesti vaikuttaa yksityiseen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muutoin negatiivisesti.

Asiakasmaksuasetuksen 31 §:n mukaan maksukyvyyn mukaan määräytyvät maksut määrätään toistaiseksi eikä niitä voida oikaista takautuvasti asiakkaan vahingoksi, jollei päätös ole perustunut asiakkaan tai hänen edustajansa antamiin virheellisiin tietoihin. Käsitykseni mukaan - - - kunta menettelikin asiakasmaksuasetuksen 31 §:n vastaisesti määrätessään 11.9.2006 kantelijan äidin palveluasumisesta perittävät uudet maksut tämän vahingoksi takautuvasti 1.6.2006 lukien.

Edellä kerrotun mukaisesti lautakunta päätti kuitenkin 12.12.2006 palauttaa kantelijan äidille häneltä liikaa perityt palveluasumismaksut 474,78 euroa. Lautakunnan antaman selvityksen mukaan liikaa perittyä rahasummaa ei kuitenkaan palautettu kantelijan äidille, vaan summa

hyvitettiin loka- ja marraskuun laskuissa. Asiakaslain 8 ja 9 §:n säännökset huomioon ottaen liikaa perittyjen maksujen palautustapaa olisi ollut asianmukaista selvittää yhteistyössä kantelijan kanssa.

Lautakunnan selvityksen mukaan päätöksen perusteena olevat laskelmat jäivät epähuomiossa saattamatta kantelijalle tiedoksi. Lautakunnan menettely ei ollut tältä osin huolellista. Perustuslain 21 §:n mukaiseen asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu yleinen huolellisuusvelvollisuus. Lisäksi hallintolain 45 § edellyttää, että asianosainen saa tietoonsa seikat, joihin päätös on perustunut.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 ja 3.3.2 esittämäni käsitykset menettelyn lainvastaisuudesta - - - kunnan peruspalvelulautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.