

3.4.2020

EOAK/4738/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaisu Lehtikangas

PELKOSENNIEMEN KUNNAN KOTIHOITO

Tarkastuspöytäkirja

Aika: 3.9.2019

Paikka: Pelkosenniemen kotihoito
Sodankyläntie 1, 98500 Pelkosenniemi

Osallistujat: Oikeusasiamiehen kansliasta:
Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin
Vanhempi oikeusasiamiehen sihteeri Lotta Hämeen-Anttila
Vanhempi oikeusasiamiehen sihteeri Elina Castren
Vanhempi oikeusasiamiehen sihteeri Kaisu Lehtikangas

Pelkosenniemen kotihoidosta:
Kunnanjohtaja - - -
Sairaanhoitaja - - -
Palvelukodin johtaja/kotipalvelun esimies - - -
Lähihoitaja - - -
Hoiva-avustaja - - -
JHL-pääluottamusmies - - -
Työsuojeluvaltuutettu - - -
Työsuojelupäällikkö - - -

1 TARKASTUKSEN TOIMITTAMISESTA

Tarkastuksen aluksi apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin kertoi oikeusasiamiehen tehtävistä.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla oikeusasiamies valvoo, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lisäksi hänen valvontaansa kuuluvat muutkin, jotka hoitavat julkista tehtävää. Oikeusasiamies seuraa erityisesti, että hyvä hallinto sekä perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n mukaan oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin.

Tarkastuksilla kotihoitoon halutaan selvittää, miten kunnat huolehtivat heikoimmassa asemassa olevien kuntalaisten perustuslain 19 §:n mukaisesta oikeudesta huolenpitoon.

Tämän pöytäkirjan luonnos lähetettiin Pelkosenniemen kuntaan kommentoitavaksi. Pelkosenniemen kunta antoi 20.2.2020 kommentit, joita on huomioitu tekstissä tai kirjattu tähän pöytäkirjaan erikseen.

2 TAUSTATIETOJA

Pelkosenniemen kunnassa on nyt 954 asukasta, joista yli 75-vuotiaita on n. 140 eli noin 14,7 % väestöstä. Säännöllisen kotihoidon asiakkaita on 28 ja tilapäisen hoidon asiakkaita on tarkastushetkellä kolme. Noin 20 asiakasta asuu kirkonkylän ulkopuolella syrjäkylissä ja noin kymmenellä asiakkaalla on omaishoitaja.

Pelkosenniemenellä kunta vastaa sosiaalihuollon palveluista ja terveyden huollosta vastaa Pelkosenniemen-Savukosken kansanterveystyön kuntayhtymä.

Tarkastukseen liittyvä aineisto:

- Lomake asiakkaan toimintakyvyn kartoituksesta
- Hoito- ja palvelusuunnitelmalomake
- Kuusi kotihoidon päätöstä ja asiakasmaksupäätöstä
- Omavalvontasuunnitelma

3 KESKUSTELUA

Kotihoidossa ei ole kirjallista hakemuslomaketta. Aasukat voivat esittää avun tarpeensa kotihoidon työntekijälle, palvelutalon johtajalle, terveyskeskuksen työntekijöille. Yhteydenoton jälkeen asiakkaalle tehdään palvelutarpeenarviointi. Asiakkaalle tehdään erikseen päätökset myönnettävästä palvelusta ja asiakasmaksusta. Vuonna 2019 kotihoidon päätöksiin ja asiakasmaksupäätöksiin ei ole haettu yhtään muutosta.

Pelkosenniemen kunta ilmoitti pöytäkirjaluonnokseen antamissaan kommentteissa, että kotihoidossa on olemassa kirjallinen hakemus: ilmoitus sosiaalipalvelujen tarpeesta. Lisäksi asiakkaat voivat esittää avun tarpeensa suullisesti.

Viime vuonna kotihoidon työntekijät ovat tehneet kierroksen kaikkien yli 75-vuotiaiden kuntalaisten luona ja kyselleet heidän avun tarpeestaan. Kierroksia on tarkoitus jatkaa seuraavina vuosina. Lisäksi kunta tekee terveystarkastuksia ikäihmisille, omaishoitajille ja työttömille.

Keskustelun mukaan kunnassa ei ole tehty kielteisiä päätöksiä, jotka koskevat kotihoitoa. Keskustelussa tuotiin esille, että asiakkaiden avun tarpeen tunnistaminen on tärkeää ja asian kirjaaminen asiakasasiakirjoihin. Jos palvelua ei voida myöntää tai sitä ei ole tarjolla, tulee hakijalle antaa kielteinen päätös, johon hänellä on oikeus hakea muutosta.

Keskustelun mukaan asiakkaille voidaan tarjota heidän tarvitsemansa palvelut. Työntekijät kokevat, että heillä on tarpeeksi aikaa asiakkaille, myös ulkoiluun heidän kanssaan. Keskustelun mukaan asiakkaalle annetaan se aika mitä tarvitaan. Viikonloppuisin on suurempi kiire, koska työntekijä on yksin vuorossa.

Kotihoidon työntekijät työskentelevät arkisin klo 8–20.00 välillä ja viikonloppuisin klo 7–20.00. Asiakkailla on henkilökohtaisia hälyttimiä ja hälytykset tulevat klo 8.–20.00 välisenä aikana kotihoidon työntekijöille. Yöaikaan hälytykset menevät Palvelukoti Onnelaan ja tarkastuskäynnin asiakkaan luo tekee ambulanssihenkilökunta. Hälyttimien toimintakunnan tarkastavat kotihoidon työntekijät.

Talviaikaan kotihoidon työntekijät tekevät asiakkaiden pihilla välttämättömät lumityöt päästäkseen kotikäynnille ja lisäksi tarvittaessa lämmitetään puilla asiakkaiden taloa. Kuntouttavan työtoiminnan kautta voi saada apua pihatöiden tekemiseen.

Asiakkaiden kotona pärjäämistä tuetaan asunnonmuutostöillä. Asuntoihin asennetaan esimerkiksi kahvoja ja tarvittaessa poistetaan kynnyksiä. Työntekijöiden mukaan jokainen kotihoidon käynti kirjataan ainakin lyhyesti.

Kotihoito yöaikaan

Sosiaalihuoltolain 1 §:n ensimmäisen momentin kohta kolmen mukaan lain tarkoituksena on turvata yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet.

Sosiaalihuoltolain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa henkilöllä on oikeus saada riittävät sosiaalihuollon palvelut kotikuntalaissa tarkoitetulta kotikunnaltaan tai siltä kuntayhtymältä, johon kotikunta kuuluu, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan kunnallisina sosiaalipalveluina on järjestettävä muun muassa kotipalvelua ja kotihoitoa. Kotipalvelulla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 19 § 1 momentin mukaan muun muassa asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Kotipalvelua annetaan 2 momentin mukaan muun muassa sairauden ja toimintakykyä alentavan syyn tai erityisen perhe- tai elämäntilanteen perusteella niille henkilöille, jotka tarvitsevat apua selviytyäkseen 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä ja toiminnoista. Kotipalveluun sisältyvinä tukipalveluina annetaan ateria-, vaatehuolto- ja siivouspalveluja sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja.

Vanhuspalvelulain 7 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä ikääntyneen väestön sosiaalipalvelut sisällöltään, laadultaan ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnan ikääntyneen väestön hyvinvointi, sosiaalinen turvallisuus ja toimintakyky edellyttävät. Palvelut on järjestettävä niin, että ne ovat kunnan ikääntyneen väestön saatavissa yhdenvertaisesti.

Käydyn keskustelun mukaan Pelkosenniemellä ei ole mahdollista järjestää kotihoitoa yöaikaan.

Saattohoito

Kotihoidon sairaanhoitaja on perehtynyt saattohoitoon ja on parhaillaan pitkässä saattohoitokoulutuksessa. Hän voi tarjota saattohoitoa kotiin sitä haluaville. Palvelutalo Onnela vastaa siellä olevasta saattohoidosta ja muutoin saattohoidosta vastaa kansanterveystyön kuntayhtymä.

Kunta ilmoitti pöytäkirjaluonnoksen kommenttinaan, että kaikki kotipalvelun henkilöt osallistuvat kotona annettavaan saattohoitoon.

Suun ja hampaiden terveys

Keskustelun mukaan suuhygienisti käy palvelutalo Onnelassa kerran kuukaudessa ja suunnitteilla on, että suuhygienisti kävisi myös kotihoidon asiakkaiden luona.

Työntekijöiden jaksaminen

Keskustelussa työntekijöiden kanssa tuli esille, että kotihoidossa ei ole vakinaista sijaista ja sijaisia on muutoinkin vaikea saada. Sen vuoksi työntekijät tulevat tosinaan puolikuntoisina töihin.

Keskustelussa tuotiin myös esille psyykkistä väsymystä. Talvella runsas lumi ja pakkasen aiheuttavat omat haasteensa liikkumisessa syrjäkylillä.

Kotihoidossa ei ole käytössä sähköistä asiakastietojärjestelmää. Tämän vuoksi tiedonkulku terveyskeskuksesta kotihoitoon ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla esimerkiksi asiakkaan kotiuttamistilanteessa tai lääkemuutoksissa.

Muita esille tulleita asioita

Pelkosenniellä ei ole yhtään Kelan kilpailuttaman palveluntuottajan invataksia. Lähin taksi on Vuostimossa Kemijärvellä.

Kotihoidon työntekijät toivat esille, että perjantaina tapahtuvat asiakkaiden kotiutukset terveyskeskuksesta tai sairaalasta voivat olla ongelmallisia tai haastavia.

Itsemääräämisoikeus ja rajoitustoimenpiteet

Pelkosenniemen kotihoidolle on laadittu oma omavalvontasuunnitelma. Suunnitelmaan on kirjattu osio itsemääräämisoikeuden rajoittamisen periaatteista ja käytännöistä.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan.

Rajoitustoimenpiteestä on kysymys silloin, kun toimenpiteellä puututaan vanhuksen perusoikeuksiin, kuten liikkumisvapauteen ja itsemääräämisoikeuteen. Perusoikeuden rajoittamisen perusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja rajoituksen tulee olla painavan tarpeen vaatima. Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Tämä tarkoittaa, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä. Perusoikeuksia rajoitettaessa on myös huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien rajoittaminen on sallittua vain, jos rajoittaminen perustuu lakiin, joka on riittävän täsmällinen ja sisältää asianmukaiset oikeussuojakeinot.

Vanhusten kotihoidossa, palveluasumisessa tai laitoshoidossa olevien asiakkaiden liikkumisvapauden, itsemääräämisoikeuden ja muiden perusoikeuksien rajoittamisesta ei ole lainsäädäntöä.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että palveluasumisyksikön tai laitoshoidon asukkaan vapauden rajoittaminen on sallittua vain lääkärin päätöksen perusteella. Kotihoidon asiakkaiden kohdalla ei ole mahdollista käyttää rajoitustoimenpiteitä.

Omavalvonta

Vanhuspalvelulain 23 §:n 1 momentin mukaan toimintayksikön johtajan on huolehdittava, että toimintayksikössä järjestetään omavalvonta palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Omavalvontaa varten on laadittava omavalvontasuunnitelma, joka on pidettävä julkisesti nähtävänä. Suunnitelman toteutumista on seurattava ja palveluja kehitettävä toimintayksikön palveluja saavilta iäkkäiltä henkilöiltä, heidän omaisiltaan ja läheisiltään sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valviran omavalvontaa koskevan määräyksen (3344/2014) mukaan omavalvonnalla tarkoitetaan palvelujen tuottajan omatoimista laadun ja asiakasturvallisuuden varmistamista siten, että toiminnassa toteutuvat lainsäädännön, lupaehtojen ja palvelujen tuottajan itse omalle toiminnalleen asettamat laatuvaatimukset. Omavalvonta on osa toimintayksikössä toteutettavaa laadunhallintaa ja perustuu riskinhallintaan. Omavalvontasuunnitelmalla tarkoitetaan palvelujen laadun ja asiakasturvallisuuden varmistamiseksi ja parantamiseksi suunniteltujen menettelytapojen kuvausta ja siinä käytettäviä asiakirjoja.

Valviran määräyksen mukaan omavalvontasuunnitelma tulee päivittää, kun toiminnassa tapahtuu palvelun laatuun ja asiakasturvallisuuteen liittyviä muutoksia. Toimintayksikkökohtainen ajan tasalla oleva omavalvontasuunnitelma on pidettävä yksikössä julkisesti nähtävänä siten, että asiakkaat, omaiset ja yksikön omavalvonnasta kiinnostuneet voivat tutustua siihen ilman erillistä pyyntöä.

Työntekijöiden ilmoitusvelvollisuus

Sosiaalihuoltolain 48 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvan tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajina toimivien henkilöiden on toimitettava siten, että asiakkaalle annettavat sosiaalipalvelut toteutetaan laadukkaasti. Edellä 1 momentissa tarkoitetun henkilön on ilmoitettava viipymättä toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävissään huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön on ilmoitettava asiasta kunnan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä. Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan on tiedotettava henkilöstölleen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet on sisällytettävä 47 §:ssä tarkoitettuun omavalvontasuunnitelmaan. Ilmoituksen tehneeseen henkilöön ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia ilmoituksen seurauksena.

Omavalvontasuunnitelmaan ei ole kirjattu menettelyohjeita siitä, kenelle työntekijä tekee ilmoituksen, jos havaitsee asiakkaaseen kohdistuvaa epäasiallista kohtelua.

4 APULAIKKEUSASIAMIEHEN KANNANOTOT

Apulaisoikeusasiamies piti hyvänä, että kunnassa on tehty kotikäyntejä kaikkien yli 75-vuotiaiden luokse ja selvitetty heidän toimintakykyä ja avuntarvetta. Hän piti hyvänä myös kunnan tekemiä terveystarkastuksia ikäihmisille, omaishoitajille ja työttömille.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että omavalvontasuunnitelman tulee olla yksikkökohtainen ja sen on oltava julkisesti nähtävillä ilman erillistä pyyntöä. Omavalvontasuunnitelma tulee myös päivittää aina kun toiminnassa tapahtuu palvelun laatuun ja asiakasturvallisuuteen liittyviä muutoksia.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että saavutettavuuden kannalta kotihoidon omavalvontasuunnitelma olisi hyvä panna esille myös kunnan internet-sivuille.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei rajoitustoimenpiteiden käyttäminen ole sallittua kotihoidon työntekijöille. Rajoitustoimenpiteestä ei kuitenkaan ole kysymys silloin, jos liikkumista estävä väline, esimerkiksi sängynlaidat, on käytössä henkilöllä, joka ei kykene liikkumaan. Jos kotihoidon työntekijät havaitsevat, että asiakasta hoitava omainen käyttää rajoittamiseen tarkoitettua välinettä, on arvioitava erikseen sekä asiakkaan että häntä hoitavan henkilön mahdollinen lisätuen tarve. Arvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota sekä käytettyjen palvelujen riittävyyteen, että niiden soveltavuuteen.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että omavalvontasuunnitelmaan ei ole kirjattu sitä, että työntekijät ovat velvollisia ilmoittamaan havaitsemastaan asiakkaaseen kohdistuvasta epäasiallisesta kohtelusta ja siitä kenelle asiasta tulee ilmoittaa.

Apulaisoikeusasiamies toteaa kotihoidon palvelujen järjestämisestä, ettei kunta saa yksittäisen asiakkaan kohdalla evätä tai lykätä kotihoitoon sisältyvän palvelun saamista yksinomaan sillä perusteella, että kunnassa on tehty päätös, ettei kyseistä palvelua anneta lainkaan yöllä, ellei kyseisen henkilön oikeutta välttämättömään huolenpitoon voida tosiasiallisesti turvata muilla tavoin. Kotihoidon palveluja ei esimerkiksi tarvitse antaa yöllä, jos tarvittavat palvelut on mahdollista antaa päivällä siten, ettei palveluntarvetta synny yöllä. Satunnainen yöllinen palveluntarve voidaan myös hoitaa toisen palvelun avulla, mikäli palvelun avulla voidaan turvata välttämätön huolenpito ja ihmisarvoinen elämä.

Arvioitaessa asiakkaiden oikeutta kotihoidon palvelujen saamiseen tulee kiinnittää huomiota sosiaalihuoltolain 21 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan kotiin annettavat palvelut ovat ensisijaisia suhteessa palveluihin, jotka edellyttävät muuttamista ja sisältävät sekä asumisen että palvelut. Apulaisoikeusasiamies korostaa myös perustuslain turvaamaa oikeutta valita asuinpaikkansa sekä ihmisten yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että velvollisuus kirjallisen päätöksen antamiseen koskee myös kielteisiä päätöksiä. Kielteisen päätöksen saaminen on erityisen tärkeää, jotta henkilö voisi käyttää hänelle lain mukaan kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta. Kielteisten päätösten avulla kunta voi myös saada tietoa puuttuvista palveluista. Velvollisuus kirjallisen päätöksen antamiseen koskee niitäkin tilanteita, joissa asiakas on jättänyt hakemuksen suullisesti.

Ellei laissa toisin säädetä asiakkaalla ei ole oikeutta saada kunnalta juuri tiettyä palvelua, mutta kunnan on vastattava lain säätämässä puitteissa asiakkaiden palvelujen tarpeeseen. Palvelujen tarvetta arvioitaessa asiakkaalle on sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisesti selvitettävä hänen yleis- ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas ymmärtää riittävästi sen sisällön ja merkityksen. Arviointia tehtäessä on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja otettava huomioon hänen toiveensa, mielipiteensä ja yksilölliset tarpeensa. Toimittaessa lain mukaisesti palvelujen tarpeen arviointia ja eri vaihtoehtojen punnintaa tehdään yhdessä asiakkaan kanssa. Apulaisoikeusasiamies kiinnittää kuitenkin huomioita siihen, että asiakkaalla on oikeus saada kielteinen päätös niissä tilanteissa, joissa asiakkaan palveluntarpeeseen vastataan muulla palvelulla kuin mitä hän on alun perin hakenut.

Tähän pöytäkirjaan on kirjattu asioita, joita tarkastuksella on havaittu tai joista on tarkastuksen aikana keskusteltu. Pöytäkirjaan on kirjattu myös asioita, jotka ovat käyneet ilmi tarkastukseen liittyvistä asiakirjoista. Tarkastuskohteessa voi olla perus- ja ihmisoikeusongelmia, jotka eivät ole tulleet esille tarkastuksen aikana.

Pöytäkirjan vakuudeksi

Kaisu Lehtikangas
vanhempi oikeusasiamiehensihteeri