

25.3.2020

EOAK/5596/2019

**Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin****Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Lotta Hämeen-Anttila****LEMPÄÄLÄN KOTIHOITO**

Tarkastuspöytäkirja

**Aika:** 17.10.2019**Paikka:** Lempäälän kotihoito  
Himminpolku 6, 937500 Lempäälä**Osallistujat:** Oikeusasiamiehen kansliasta:  
vanhempi oikeusasiamiehen sihteeri Elina Castren  
vanhempi oikeusasiamiehen sihteeri Lotta Hämeen-Anttila  
notaari Johanna KoliLempäälän kotihoidosta:

vt. hyvinvointijohtaja	---
vammaistyön johtaja ja	
vt. vanhustyön johtaja	---
kotihoidon esimies	---
asiakasohjaaja	---
lähihoitaja	---
lähihoitaja	---
perushoitaja	---
lähihoitaja	---
lähihoitajaopiskelija	---
lähihoitajaopiskelija	---
pääluottamusmies / JHL	---
pääluottamusmies / Super	---
työsuojeluvaltuutettu	---

**1 TARKASTUKSEN TARKOITUS**

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.

**2 TAUSTATIETOJA**

Lempäälässä on kaksi alueellista kotihoitotiimiä, jotka vastaavat alueensa kotihoidon järjestämisestä. Kotihoidossa työskentelee 20 lähihoitajaa ja neljä terveyden-/sairaanhoitajaa. Yksik-

köä johtaa kotihoidon esimies. Lisäksi tiimeillä on tiiminvetäjät ja kaksi työsuunnittelijaa. Kotihoito kuuluu Lempäälän vanhuspalvelujen alaisuuteen.

Kotihoidon piirissä on ollut 154 asiakasta ajalla 1.1. - 31.8.2019.

Kotihoitoa järjestetään omana toimintana. Kesäaikaan sijaispulan vuoksi kotipalvelua on hankittu myös ostopalveluna. Lempäälä on kuulunut Pirkanmaan Ikäneuvo-hankkeeseen. Kotihoitoon ohjaututaan asiakasohjaajien tekemän palvelutarpeen arvioinnin kautta. Lempäälässä on kaksi asiakasohjaajaa.

### **3 TARKASTUKSEN KULKU**

Ennen tarkastusta käytiin puhelinneuvottelu Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston kotihoidon valvonnasta vastaavan virkamiehen kanssa.

Tarkastus tehtiin ennalta ilmoitettuna ja sen suorittivat edellä mainitut virkamiehet.

Tarkastuksen yhteydessä tehtiin kahdeksan puhelinhaastattelua kotihoidon asiakkaille ja heidän läheisilleen. Puhelinhaastattelut toteutettiin siten, että kotihoidon työntekijät jakoivat kotikäynneillä tiedotteen, joka sisälsi tiedon tulevasta tarkastuksesta sekä tiedon mahdollisuudesta kertoa kokemuksistaan Lempäälän kotihoidosta eduskunnan oikeusasiamiehen vanhustiimille ennen tarkastuskäyntiä. Yksi soitoista tuli tarkastuskäynnin jälkeen.

Tarkastuksen aluksi tarkastajat kertoivat oikeusasiamiehen tehtävistä ja käytiin lyhyt yleiskeskustelu. Sen jälkeen keskustelua jatkettiin erikseen kotihoidon johdon, työntekijöiden sekä luottamusmiesten kesken. Tarkastuskäynnin jälkeen kaksi kotihoidon työntekijää kertoi näkemyksistään sähköpostitse.

Tarkastukseen liittyvä aineisto:

- Lempäälän kunnan vanhuspalvelujen omavalvontasuunnitelma
- Ikäneuvo-hankkeessa tehty palvelutarpeen selvittämisen runko
- kymmenen asiakasmaksupäätöstä
- kymmenen palvelu- ja hoitosuunnitelmaa
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston Lempäälän kotihoitoon liittyvä valvonta-aineisto

Tarkastuksen jälkeen havainnot esiteltiin apulaisoikeusasiamiehelle, jonka kannanotot käyvät ilmi jäljempänä.

Apulaisoikeusasiamiehelle on annettu tiedoksi myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston epäkohtailmoituksen johdosta tekemä selvitys- ja selityspyyntö sekä siihen annettu vastaus. Vastauksen sisältöä ei ole selostettu pöytäkirjassa, mutta annetut tiedot otetaan huomioon jatkossa arvioitaessa kokonaisuutena tehtyjen toimenpiteiden riittävyttä suhteessa eri valvontaviranomaisten havaintoihin.

### **4 KESKUSTELU JA HAVAINNOT**

#### Yleistä

Keskusteluissa tuotiin esille, että kunnan kotihoidon vahvuuksia ovat olleet ammattitaitoinen henkilökunta sekä pieni vaihtuvuus. Kotihoito on toteutettu pääsääntöisesti omana tuotantona ja vahvuudeksi on koettu myös sujuva yhteistyö kunnan sisällä.

Useampi asiakas soitti kertoakseen, että on ollut erittäin tyytyväinen palveluun, koska henkilökunta on ammattitaitoista ja ystävällistä, muutoksiin on reagoitu nopeasti ja tarvittavat palvelut on saatu. Asiakkaat ja heidän läheisensä toivat esiin huolensa muun muassa henkilöstön jakamisesta kovassa työpaineessa, vaihtuvuuden lisääntymisen sekä kotihoidon epätarkoituksenmukaiset ja häiritsevät käyntiajat.

### Kotihoidon myöntämisen kriteerit ja asiakasohjaus

Lempäälän kotihoidossa käytetään Ikäneuvo-hankkeen kriteerejä palvelujen myöntämisessä. Samoja kriteerejä käytetään myös muualla Pirkanmaalla. Kotihoidon asiakkaaksi tullaan asiakasohjaajien tekemän palvelutarpeen arvioinnin kautta. Tarvittaessa palvelutarpeen arvioinnissa on mukana sosiaalityöntekijä tai muita ammattilaisia.

Kotihoidon tehtäviä ovat ravitseminen (lämmitetään ruoka, tarkastetaan ettei jääkaapissa ole vanhentuneita ruokia), lääkehoito (insuliinipistikset, lääkejako, apteekin annosjakelua ei ole käytössä) ja hygienian hoito (avustaminen peseytymisessä ja pukeutumisessa sekä muun muassa papiljottien laitto ja parranajo asiakkaan toivomuksen mukaan).

Keskustelussa annetun tiedon mukaan, kun toiveita joudutaan sovittamaan, aikakriittiset käynnit priorisoidaan. Esimerkiksi insuliinihoito ja vastaavat täsmällisesti annettavat lääkkeet sekä vaipojen käyttö pyritään ottamaan huomioon. Sekä asiakkailta että työntekijöiltä saadun palautteen mukaan käyntien aikatauluttamista tulisi parantaa. Osa asiakkaista koki, että heidän palautteensa oli otettu huomioon. Toiset kokivat, että väärään aikaan ja ennakoimattomasti ajoitetut käynnit aiheuttavat huonoa hoivaa ja hoitoa sekä heikentävät yksityisyyttä.

Pääosin käynnit toteuttaa työntekijä yksin. Aggressiivisesti käyttäytyvien asiakkaiden kotikäynneille on mahdollisuus saada turvallisuussyistä toinen työntekijä mukaan. Haastattelussa annetun arvion mukaan toimintatavan pitäisi olla kaikilla tiedossa.

Tukipalveluista siivouspalvelut, ateriapalvelut ja turvapuhelin ostetaan yksityiseltä taholta, toimintaa ei ole kaupungin järjestämänä. Kotihoidon asiakkaiden ulkoilu toteutetaan vapaaehtoisten avulla eli liikuntatoimen tai SPR:n kautta. SPR järjestää myös koulutusta vapaaehtoisille. Kotihoidon palveluja ei anneta öisin. Käyntejä voi olla korkeintaan neljä vuorokaudessa.

Johto kokee, että asiakasohjaus ja kotihoito toimivat saumattomasti yhdessä. Pirkanmaalla on yhteinen puhelinnumero (ikäneuvo). Jos puhelinohjaus ei välity, sähköpostiin menee tästä tieto. Asiakasohjaus ja ikäneuvonta jakavat työt ja välittävät viestit. Prosessi pyritään pitämään mahdollisimman lyhyenä ja se kuvataan keskustelussa seuraavasti.

Asiakasohjaaja käy läpi asiakkaan kanssa, mitä palveluja saa kunnalta ja mitkä tulee hankkia yksityisesti. Asiakas ohjataan yksityiselle, jos hänellä on esimerkiksi tarve ainoastaan peseytymisapuun kerran viikossa. Asiakasohjaaja auttaa asiakasta valitsemaan sopivan palveluntuottajan. Ohjaajalla on käytössä valmiit listat palveluntuottajista. Lisäksi tehdään tarvittaessa tarkistuskäyntejä eli haetaan kompromisseja yhdessä. Omatyöntekijää ei nimetä, eikä kielteisistä päätöksistä tehdä kirjallisia päätöksiä. Asiakassuunnitelmia ei juurikaan tehdä eikä päivitetä. Käytössä on RAI-arviointi ja hoito- ja palvelusuunnitelmia päivitetään jatkuvasti, liittyen siihen miten suunnitellut käyntiajat ovat pitäneet paikkansa. Myös hoitoisuus pyritään päivittämään ja omahoitaja on nimetty.

Tarkastusmateriaaliin sisältyvien kirjausten perusteella Lempäälässä käytössä oleva Ikäneuvo-hankkeessa palvelutarpeen selvittämiseen tehty pohja on laaja-alainen, mutta kirjauksia ei tehdä rungon mukaisesti.

Kirjaukset puuttuvat esimerkiksi omantyöntekijän nimeämisestä, muistitutkiin ohjaamisesta, asiakkaan yksityisyyden suojan varmistamisesta, asiakkaan oman tahdon mukaan toimimisesta asumisen suhteen, etuisuuksien varmistamisesta sekä taloudellisen tilanteen ja maksunalennuksen selvittämisestä silloin kun asiakas kieltäytyy asiakasmaksujen vuoksi palvelujen vastaanottamisesta.

Kirjausten perusteella kotihoidossa on käytössä joidenkin asiakkaiden kohdalla kahden viikon arviointijakso, jonka aikana selvitetään asiakkaan kotihoidon tarvetta ja toimintakykyä.

Päivätoimintaan ei tarvitse tehdä hakemusta, vaan palvelu järjestyy avopalveluiden esimiesten kautta. Jos asiakkaan kotona ei peseytyminen onnistu esimerkiksi sen takia että taloon tulee vain kylmä vesi tai talon pesutilat ovat kellaritilassa, johon vie jyrkät rappuset, järjestetään peseytyminen päivätoiminnan yhteyteen. Asunnonmuutostyöt toteutetaan vammaispalvelujen kautta, asia ohjautuu korjausneuvojalle. Vanhuksille on toteutettu pienempiä muutostöitä kuten kynnyksen poistoja. Myös vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen avustaja on mahdollista saada, mutta tarkastuksen aikana käy ilmi, ettei kotihoidon työntekijöillä ole tietoa henkilökohtaisen avustajan käyttämisestä.

Jos muistisairas asiakas eksyy, kotihoito arvioi tilanteen. Jos asiakas ei ole kotihoidolle tuttu, niin asiakas menee sairaalan kautta arviointiin.

Sairaalassa on erikseen kotiutushoitaja, jonka kanssa tehdään yhteistyötä ja asiakasta käydään tarvittaessa tapaamassa jo osastolla. Tampereen yliopistollisen sairaalan kanssa asioidaan pääosin puhelimitse. Sieltä kotiutukset tapahtuvat nopeasti. Kotiutukset ovat toteutuneet pääosin hyvin. Haastatteluissa mainitaan yksi tietokatko Valkeakosken sairaalan ja ostopalveluna toteutetun kotihoidon välillä kesällä 2019.

### Sosiaalityöntekijän rooli kotihoidossa

Lempäälän vanhustenhuollon sosiaalityöntekijää haastateltiin puhelimitse tarkastuskäynnin jälkeen. Sosiaalityöntekijän asiakkaina on sekä kotihoidon että palveluasumisen asiakkaita. Sosiaalityöntekijä on SAS-ryhmän puheenjohtaja ja sihteeri ja tekee yksilöhuollon päätökset pitkäaikaiseen palveluasumiseen sekä säännölliseen tilapäishoittoon.

Sosiaalityöntekijä on mukana erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnissa. Muilta osin sosiaalityöntekijän rooli palvelutarpeen arvioinneissa on vähentynyt asiakasohjausmallin tullessa käyttöön. Sosiaalityöntekijän asiakkailla on läheissuhteissa ongelmaa, kaltoinkohtelua tai taloudellisia sotkuja tai hyväksikäyttöä sekä yksinäisiä ja ilman asioita hoitavia omaisia olevia vanhuksia. Asiakasohjaajat ohjaavat sosiaalityön ja erityisen tuen tarpeessa olevia asiakkaita sosiaalityöntekijälle.

Tarkastuskäynnillä sosiaalityöntekijän kuvattiin huolehtivan siitä, että kotihoidon asiakkaat saavat heille kuuluvat sosiaali- ja palvelusetäiset ja hän voi auttaa ongelmatilanteissa. Tieto maksamattomista laskuista tai siitä, että asiakas jättäisi käyttämättä tarvitsemiaan palveluja taloudellisten syiden vuoksi voisi tulla sosiaalityöntekijän tietoon kotihoidon työntekijöiltä, mutta haastattelujen perusteella tieto kulkee etupäässä asiakasohjauksen kautta. Kotihoidon työntekijöille toimintamalli ei ole tuttu.

### Asiakastyön osuuden nostaminen

Lempäälän kunta on asettanut kotihoidon tavoitteeksi asiakastyön osuuden nostamisen olemassa olevilla henkilöstöresursseilla. Aiheesta on teetetty konsulttityö, jossa arvioitiin lähtötilanteeksi, että alle 30 % työajasta kuluu asiakkaan luona. Tavoitteena on, että 55-65 % työajasta

olisi asiakkaan luona tehtävää työtä mukaan lukien asiakkaan luona tehtävät kirjaukset. Haasteena ovat pitkät välimatkat.

Asiakkailta saadun palautteen mukaan muutos on näkynyt asiakkailla siten, ettei työntekijöillä ole enää aikaa sosiaalisen kanssakäymiseen asiakaskäynnin aikana ja kaikkea tekemistä vähänsä. Kotihoitoon sisältyvät työt on tarkkaan rajattu ja käynnillä kuluu aikaa siihen, että työntekijä istuu ja kirjaa tehtyä työtä mobiililaitteeseen. Asiakkaille on syntynyt myös vaikutelma, että työntekijät valvovat toistensa tekemistä. Kun työntekijä tekee voileipiä, mikä ei enää kuuluisi työtehtäviin hän pyytää samalla, ettei tästä kerrota muille työntekijöille. Lakanan vaihtaminen pissavahingon jälkeen on jätetty tekemättä, koska se ei kuulu työtehtäviin.

### Rajoitteiden käyttö kotona

Joskus työntekijät ovat havainneet, että omainen on laittanut turvavyön, kun henkilö on pyörätuolissa. Joskus aikaisemmin asiakkaalla on myös ollut hygieniahaalari käytössä, mutta ei enää. Joillakin asiakkailla on kotona sairaalasänky. Yleensä on kyse henkilöistä, jotka ovat vuodepotilaita. Työntekijät arvioivat, että heillä sängynlaidat ovat käytössä.

Ulko-oven lukitsemisesta oli maininta yhden yksin asuvan asiakkaan kirjauksissa. Kirjauksesta ei käy ilmi, saako asiakas itse avattua lukitun oven mahdollisessa hätätilanteessa kuten tulipalossa.

### Saattohoito kotona

Henkilöstölle on tulossa koulutusta saattohoidosta. Kotisairaanhoidaja tekee tukikäyntejä. Kotisairaalan palvelua ei ole, mutta suunnitelmassa on, että kotisairaalan palvelua ostetaan Tampereen yliopistollisesta sairaalasta 13.1.2020 alkaen ja terveysaseman vuodeosastolle järjestetään tarvittaessa paikka.

### Fysioterapia

Lempäälässä on käynnissä kotikuntoutushanke. Fysioterapeutti arvioi apuvälineiden tarpeen. Asiakas ohjataan fysioterapeutille kotihoidon työntekijän arvion perusteella. Fysioterapeutti on käynyt kotihoidon tiimeissä, jotta toimintatapa olisi työntekijöillä tiedossa.

### Omavalvontasuunnitelma

Omavalvontasuunnitelmassa ei ole laissa edellytettyä mainintaa henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta. Ikäneuvohankkeen aikana on toteutettu asiakaskysely, mutta sen jälkeen asiakastyytyväisyyskyselyä ei ole tehty. Omavalvontasuunnitelman mukaan asiakaskysely on suunnitella loka-joulukuun 2019 aikana, mutta tarkastuksen aikana siitä ei ollut konkreettista suunnitelmaa. Omavalvontasuunnitelmasta ei käy ilmi kunnan informaatio- ja valvontavelvoite silloin, kun palvelut järjestetään yksityisen palveluntuottajan tuottamana. Vastuutyöntekijän osalta suunnitelmassa viitataan kumottuihin lain säännöksiin. Kotihoidon omavalvontasuunnitelma ei ole saatavilla kunnan internetsivuilla.

### Terveydenhuollon palvelut

Pohjoisella alueella hoidosta vastaa geriatri. Myös terveysaseman omalääkärit vastaavat hoidosta. Sairaanhoidajat koordinoivat lääkäriyhteistyötä. Suunnitelmassa on, että terveysaseman väestövastuujärjestelmä tullaan purkamaan.

Suun terveydenhoitoa ei koordinoita kotihoidossa, eikä sen toteuttamisesta saada tarkastuksen aikana vastausta. Kunnan asumispalveluyksiköstä saatujen tietojen mukaan monien asukkaiden hampaat ovat palveluasumiseen siirryttäessä erittäin huonossa kunnossa.

### Henkilöstön kuormitus

Henkilöstö on tehnyt kantelun aluehallintoviraston työsuojeluun keväällä 2019. Pöytäkirjaan ei ole sisällytetty aluehallintovirastosta saatuja tietoja. Aluehallintovirasto tekee erillisen asiakirjan oman selvityksensä perusteella. Henkilöstön kuormituksen osalta kirjaukset perustuvat haastatteluista ja työntekijöiden viesteistä saatuihin tietoihin. Myös asiakkaat ja heidän läheisensä toivat esiin huolta henkilöstön jaksamisesta.

Suurimpana huolenaan työntekijät tuovat esiin työajan käytön. Työntekijöiden kokemus on, että heillä on vaikeuksia tehdä asiakkaalla suunniteltuja töitä. Erityisesti iltaisin saattavat jäädä tiskit tiskaamatta ja roskat viemättä. Asiakkaan hoidollinen puoli pyritään hoitamaan aina eli esimerkiksi lääkehoito ja hygienian hoito. Työajan kireyden vuoksi voi käydä niin, että uuden asiakkaan luokse mennään ennen kuin on ehditty lukea, mikä on palvelun myöntämisen peruste. Aikataulu voi myös aiheuttaa sen, että jonkun asiakkaan aamukäynti voi toteutua klo 11 tai 12, jolloin asiakas saa aamupalan ja aamulääkkeit vasta silloin.

Työaika on muutettu siten, että työntekijöiden kahvitauko on sisällytetty ruokataukoon ja iltavuoro on klo 13.30-21.30. Työntekijät kokevat, että oma lepoaika jää liian lyhyeksi. Lisäksi he tuovat esille sen, etteivät asiakkaat halua käyntejä niin myöhään. Asiakas voi esimerkiksi joutua istumaan pyörätuolissa pitkään. Epäkohdista on viestitetty esimiehelle. Työntekijät kertovat kokeneensa, että uuden esimiehen myötä vuorovaikutus on parantunut. Muutosten vaikutuksia arvioidaan ja esillä on ollut työajan muuttaminen ennalleen, mikäli uudistus ei toimi.

Työntekijöillä on pääsääntöisesti yksi vapaapäivä kerrallaan ja yksi viikonloppuvapaa kolmen viikon jaksossa. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan henkilöstön vaihtuvuus on lisääntynyt huomattavasti. Myös omaiset ovat panneet merkille työntekijöiden vaihtuvuuden. Sijaispulan vuoksi kesällä on ostettu kotihoitoa ulkopuolelta, mutta nyt näin ei ole enää tehty.

Uudet asiakkaat saattavat olla hyvin huonokuntoisia. Keskusteluissa tuodaan esille, että yhteistyötä asiakasohjauksen ja kotihoidon työntekijöiden välillä olisi tarpeen kehittää. Asiakasohjaus on puhelinoiton päässä ja yhteisiä tiloja ollaan etsimässä.

## **5 LAINSÄÄDÄNTÖ**

### Palvelujen järjestäminen asiakkaan tarpeen mukaan

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

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.

Kunnilla on lainsäädännön mukaan velvollisuus järjestää sekä kotihoitoa että osana sitä muun muassa kotipalvelun tukipalveluja. Sosiaalihuoltolain 12 §:n 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 kotikunnaltaan tai siltä kuntayhtymältä, johon kotikunta kuuluu.

Sosiaalihuoltolain 11 §:ssä säädetään niistä tuen tarpeista, joita varten sosiaalipalveluja on järjestettävä. Pykälän mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä muun muassa ikääntymisestä aiheutuvaan tuen tarpeeseen, tueksi jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen, asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen sekä sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi.

Sosiaalihuoltolain 33 §:n 1 momentin mukaan sosiaalipalvelujen tulee olla sisällöltään ja laadultaan sellaisia kuin lainsäädäntö edellyttää. Sosiaalihuoltolain 30 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan eikä hänen ihmisarvoaan loukata.

Vanhuspalvelulain 13 §:n mukaan kunnan on järjestettävä iäkkäälle henkilölle laadukkaita sosiaali- ja terveystalveluja, jotka ovat hänen tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittäviä. Palvelut on toteutettava niin, että ne tukevat iäkkään henkilön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä, itsenäistä suoriutumista ja osallisuutta. Muun palveluntarpeen ennalta ehkäisemiseksi on kiinnitettävä huomiota erityisesti kuntoutumista edistäviin ja kotiin annettaviin palveluihin.

Vanhuspalvelulain 14 §:n mukaan kunnan on toteutettava iäkkään henkilön arvokasta elämää tukeva pitkäaikainen hoito ja huolenpito ensisijaisesti hänen kotiinsa annettavilla ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluilla. Palvelut on sovittava sisällöltään ja määrältään vastaamaan iäkkään henkilön kulloisiakin palveluntarpeita.

Palvelutarpeen selvittämisestä ja arvioimisesta säädetään sosiaalihuoltolain 36 §:ssä sekä vanhustalvelulain 15 §:ssä. Sosiaalihuoltolain 38 §:ssä säädetään palvelujen järjestämisestä palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti. Kun tuen tarve on luonteeltaan tilapäistä, on oikea-aikaisilla ja riittäville tilapäisillä palveluilla pyrittävä ehkäisemään pidempiaikaisen tuen tarvetta. Kun tuen tarve on jatkuvaa tai toistuvaa, palveluja on järjestettävä siten, että tavoitteena on asiakkaan itsenäinen selviytyminen ja tuen tarpeen päätyminen asiakkaan kanssa tavoitteeksi asetetun määräajan jälkeen. Henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, tuki on pyrittävä järjestämään siten, että turvataan palvelujen jatkuvuus, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista.

### Rajoitustoimenpiteet

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 puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä. Perusoikeuksia rajoitettaessa on myös huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Perusoikeuksen ja ihmisoikeuksien rajoittaminen on sallittua vain, jos rajoittaminen perustuu lakiin, joka on riittävän täsmällinen ja sisältää asianmukaiset oikeussuojakeinot.

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

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että kotihoidon työntekijät eivät saa käyttää rajoitustoimenpiteitä.

## 6 APULAIISOIKEUSASIAMIEHEN KANNANOTOT

Apulaisoikeusasiamies piti hyvänä sitä, että kunnassa palvelujen myöntämisen lähtökohtana ovat Pirkanmaan kuntien yhdessä laatimat kriteerit kotihoidon palvelujen myöntämiseksi. Apulaisoikeusasiamies korostaa kuitenkin, ettei ohjeistusten kaavamainen noudattaminen saa yksittäistapauksessa johtaa siihen, ettei perustuslakia ja vanhusten hoivaa ja hoitoa koskevaa lainsäädäntöä noudateta.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei kunta saa yksittäisen asiakkaan kohdalla evätä tai lykätä kotihoitoon sisältyvän palvelun saamista esimerkiksi sillä perusteella, että kyseistä palvelua ei anneta lainkaan yöllä, tai palvelua ei toteuteta kunnan omana toimintana tai että asiakkaan tulot ovat liian suuret, 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. Päätöksenteossa on otettava huomioon myös se, ettei yksinomaan se seikka, että henkilöllä on riittävästi tuloja tarkoita, että hän kykenisi huolehtimaan siitä, että saa hankittua itselleen ihmisarvoisen elämän turvaavat palvelut.

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.



Apulaisoikeusasiamies piti myönteisenä sitä, että Lempäälän kotihoidossa on kiinnitetty huomiota siihen aikamäärään, jonka työntekijät työajastaan ovat asiakkaiden luona. Apulaisoikeusasiamies katsoo kuitenkin, ettei palvelua uudistettaessa ole kiinnitetty riittävässä määrin huomiota muihin palvelun laatuun vaikuttaviin tekijöihin. Lainsäädäntö edellyttää palvelun laadun arvioimista kokonaisvaltaisesti ja asiakaslähtöisesti. Palvelujen tulee vastata asiakkaiden tarpeita. Väärään aikaan annetut palvelut sekä työntekijöiden vaihtuvuus heikentävät palvelun laatua ja saattavat vaarantaa asiakkaiden terveyden sekä aiheuttaa äkillisiä vaaratilanteita.

Oikeusasiamies on korostanut asukkaiden päivittäisen ulkoilun tärkeyttä osana sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:ssä tarkoitettua hyvää hoitoa. Riittävän ulkoilun toteuttamisessa on kyse perustarpeista huolehtimisesta ja siten myös ihmisarvon kunnioittamisesta. Apulaisoikeusasiamies pitää tärkeänä, että huolehditaan siitä, että kotihoidon asiakkaat saavat tarvittavaa apua voidakseen ulkoilla säännöllisesti. Apulaisoikeusasiamies toteaa, ettei kotihoidon asiakkaiden riittävästä ulkoilusta huolehtiminen voi olla ainoastaan vapaaehtoistyön varassa.

Eri tarkastuksilla saatujen tietojen mukaan, kiiretilanteissa hampaiden hoito jää usein väliin. Apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että Lempäälässä palveluasumisyksikössä on todettu erityisesti muistisairaiden asukkaiden hampaiden huonokuntoisuus. Kun henkilö ei itse enää muista tai jaksa pestä hampaitaan, tulee kotihoidon henkilökunnan huolehtia siitä, että se tulee tehtyä kahdesti päivässä. Muilta osin hampaiden hoidossa tulee noudattaa hammaslääkärin tekemää hoitosuunnitelmaa. Apulaisoikeusasiamies on korostanut myös suuhygienistin toiminnan merkitystä. Hampaiden huono kunto saattaa aiheuttaa muita vakavia terveysongelmia sekä vaikeuttaa syömistä ja heikentää yleistä hyvinvointia. Asiakkaiden terveyden- ja hyvinvoinnin turvaamiseksi apulaisoikeusasiamies edellyttää, että Lempäälän kotihoidon ohjeistusta muutetaan tarvittavilta osin.

Apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että tarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella kotihoidon työntekijöille ei ole riittävässä määrin välittynyt tieto siitä, missä tapauksissa ja milloin heidän tulisi välittää eteenpäin tietoa asiakkaan mahdollisesti tarvitsemasta avusta. Myös toimintatapoja mahdollisesti aggressiivisten asiakkaiden kanssa tulisi selkiyttää. Työntekijöillä tulisi olla tieto siitä, milloin kotikäynnillä tulee olla mukana useampi henkilö ja miten vaaratilanteita voidaan välttää. Hätätilanteita varten henkilöstön tulisi myös tuntea hätävarjelua ja pakkotilaa koskevat säännökset.

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 riittävyteen että niiden soveltuvuuteen.

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

Apulaisoikeusasiamies edellyttää, että omavalvontasuunnitelmaan lisätään henkilöstön ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista koskevat menettelyohjeet ja varmistetaan henkilöstön perehtyminen niihin. Suunnitelma tulee myös muilta osin päivittää voimassa olevan lain vaatimusten mukaiseksi.

Tarkastuksen aikana ei ilmennyt seikkoja joiden perusteella Lempäälässä olisi ilmeisen perusteetonta nimetä kotihoidon asiakkaille omatyöntekijä. Asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun ja asiakkaiden oikeusturvan takaamiseksi apulaisoikeusasiamies edellyttää myös, että johdon ja

muun henkilökunnan perehdytyksessä huolehditaan siitä, että työntekijät tuntevat keskeiset kotihoidon toteuttamista koskevat lain säännökset.

Tähän pöytäkirjaluonnokseen 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.

Apulaisoikeusasiamies edellyttää, että Lempäälän kunta toimittaa 30.6.2020 mennessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin pöytäkirjassa esitettyjen havaintojen ja toimenpiteiden johdosta on ryhdytty. Selvitys pyydetään toimittamaan sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Apulaisoikeusasiamies korostaa, että selvityksessä on osoitettava konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti se millä tavoin kunnassa on varmistettu, että pöytäkirjassa todetut epäkohdat on korjattu ja kunnassa toimitaan voimassa olevan lain mukaisesti. Selvityksessä voidaan selostaa poikkeustilan aikaisia toimenpiteitä, mutta sen tulee sisältää tiedot myös normaalioloissa noudatettavista menettelytavoista.

Pöytäkirjan vakuudeksi

vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Lotta Hämeen-Anttila