8.2.2022 EOAK/822/2022

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia: HE 231/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisessä työnjaossa sosiaali- ja terveysasiat kuuluvat apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinille.

Maija Sakslinin pyynnöstä totean kunnioittaen seuraavaa.

1 Yleistä

Apulaisoikeusasiamies Sakslin on antanut sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta 21.10.2021 (EOAK/4222/2021). Siinä esitettyjä näkökohtia on huomioitu hallituksen esityksessä hyvin.

Hallituksen esitykseen sisältyvät pykäläehdotukset ovat huomattavasti selkeämmät kuin lausunnolla olleessa luonnosversiossa.

On hyvä, että esityksen vaikutuksia ja toteuttamisvaihtoehtoja on pyritty arvioimaan perusteellisesti, käytössä ollutta tutkimustietoa ja erikseen hankittua selvitysaineistoa hyödyntäen. Hallituksen esitystä kerrotaan näissä suhteissa kehitetyn vielä lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon johdosta (HE 231/2021 s. 89–90). Myönteistä on myös se, että esityksessä on pyritty arvioimaan kokonaisuutena eri aikoina eduskunnan käsiteltävänä olleita ja myös voimaantuloajankohdiltaan porrastettuja uudistuksia, jotka liittyvät kiinteästi nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen.

Esitetty kokonaisuus on soveltajalleen haastava ja edellyttää joiltain osin vielä korjaamista. Pykälät ovat selkeytyneet luonnosvaiheesta ja perustelut ovat monin osin laajat, mutta ehdotettuun sääntelyyn liittyvä keskeinen ongelma edellyttää säännösten tarkentamista.

Kokonaisuuden haastavuus liittyy siihen, että ehdotetun sääntelyn perusteella on edelleen vaikea hahmottaa, kenelle on tarkoitettu ehdotuksen mukainen yhteisöllinen asuminen ja kuka olisi ehdotetun lainsäädännön mukaan oikeutettu saamaan ympärivuorokautista palveluasumista. Mikäli maksut määräytyisivät molempien palvelumuotojen osalta samoin perustein ja molempiin sisältyisi vastaavankaltainen henkilömitoitusta koskeva sääntely, ei sääntelyn tarkkarajaisuudella olisi asiakkaiden oikeusturvan kannalta samaa merkitystä. Edellä esitetyn johdosta perustuslakivaliokunnalta pyydettävä lausunto hallituksen esityksestä on erittäin tärkeä.

2 Säännöskohtaiset huomiot

Monimuotoisuuden ja välimuotoisten asumisratkaisujen kehittäminen

Hallituksen esityksen mukaan (s. 6) lainsäädännön uudistamisen työryhmän raportista saadusta lausuntopalautteesta nousi esiin yhtenä tärkeimpänä lainsäädännön uudistamiskohteena asumisen monimuotoisuuden ja välimuotoisten asumisratkaisujen kehittäminen.

Tältä osin hallituksen esitystä voi pitää onnistuneena.

Ehdotuksen mukaan sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin säännös (19 a §), jonka mukaan hyvinvointialueen olisi järjestettävä kotihoitoa asiakkaiden tarpeen mukaan vuorokauden ajasta riippumatta, siis tarvittaessa myös öiseen aikaan.

Sosiaalihuoltolaissa säädettäisiin lisäksi turva-auttamispalvelusta (19 b §), joka olisi uusi hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluva sosiaalipalvelu. Siihen kuuluisi asiakkaan käytössä oleva turvalaitteisto, laitteiston kautta tulevien hälytysten ympärivuorokautinen vastaanotto ja avun tarpeen arviointi sekä tarvittavan avun antaminen vuorokaudenajasta riippumatta.

Ympärivuorokautisen kotihoidon lisääminen lainsäädäntöön parantaisi palveluja ja lisäisi yhdenvertaisuutta eri hyvinvointialueiden asukkaiden välillä. Turva-auttamispalvelu (19 b §) voisi tukea kotona asumista. Esityksen perusteluissa ja sääntelyssä ei ole kiinnitetty huomiota siihen, että turvalaitteita mahdollisesti käytettäisiin muistisairaiden vanhusten paikantamiseen ilman heidän suostumustaan eli oletamuksena on, ettei sääntely koskisi tällaista tilannetta.

Ehdotuksen mukaan uuden yhteisöllisen asumisen käsite (21 b §) muuttuisi nykyiseen palveluasumiseen verrattuna niin, että asuminen ja palvelut eriytettäisiin toisistaan. Yhteisöllinen asuminen sosiaalipalveluna käsittäisi hyvinvointialueen järjestämän asumisen sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa tarjoavassa, turvallisessa ja esteettömässä asumisyksikössä, jossa henkilöllä on käytössään tarpei-

siinsa soveltuva asunto. Palvelut järjestettäisiin erikseen tukipalveluina, kotihoitona ja tarvittaessa muina sosiaalipalveluina. Laissa ei edellytettäisi, että kohteessa on oma henkilöstö sen asukkaiden palveluja varten. Myös omaishoito voisi olla osa palvelua. Yhteisöllistä asumista järjestettäisiin henkilölle, joka tarvitsee tällaista asumismuotoa alentuneen toimintakykynsä ja lisääntyneen hoidon ja huolenpidon tarpeensa perusteella.

Lausuntopalautteen perusteella säännösehdotusta on huomattavasti selkeytetty ja sen voi arvioida edistävän erilaisten palvelukokonaisuuksien järjestämistä asiakkaan tarpeen mukaan. Tavoitetta edistäisivät myös lakiin lisättävät säännökset, joissa todettaisiin, että eri asumismuotoja voidaan toteuttaa samassa toiminnallisessa kokonaisuudessa. Kun asia olisi lainsäädännössä nimenomaisesti todettu, se voisi edistää sitä, että henkilön ei tarvitsisi muuttaa muualle saadakseen toimintakykynsä heikentymisen vuoksi tarvitsemansa palvelut. Jo nykyinen vanhuspalvelulain sääntely on mm. edellyttänyt, että puolisot saavat asua yhdessä siitä riippumatta, mikä heidän palvelutarpeensa on. Uusi sääntely voisi tehostaa lain noudattamista tältä osin.

<u>Tehostetun palveluasumisen ja muun palveluasumisen välisen eron selkeyttäminen</u>

(Ehdotuksessa yhteisöllinen asuminen ja ympärivuorokautinen palveluasuminen)

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (ym.) uudistusta koskevassa eduskunnan lausumassa (EV 197/2020 vp) edellytetään, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin tehostetun palveluasumisen ja muun palveluasumisen välisen eron selkeyttämiseksi.

Lausuma on perusteltu, koska 1.7.2021 voimaan tulleen asiakasmaksulain muutoksen mukaan maksut määräytyvät eri tavalla pitkäaikaisissa asumispalveluissa riippuen siitä, kummasta palvelumuodosta on kysymys. Maksut määräytyvät yhdenmukaisin perustein kotiin annettavissa palveluissa ja pitkäaikaisessa tavallisessa palveluasumisessa. Pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen maksuista säädetään pitkälti vastaavasti kuin pitkä-aikaisen laitoshoidon maksuista. Tarvetta käsitteiden selkeyttämiseen lisää se, että siltä osin, kun kyse on iäkkäille henkilöille tarjottavasta palvelusta, henkilöstöön sovelletaan vanhuspalvelulaissa säädettyä henkilöstömitoitusta.

Ehdotuksen mukaan nykyistä tehostettua palveluasumista vastaisi sisällöltään pääosin ympärivuorokautinen palveluasuminen. Asiakkaalla olisi asunto yhteisöllistä toimintaa tarjoavassa yksikössä, jossa olisi henkilöstöä paikalla kaikkina vuorokauden aikoina. Ympärivuorokautisen palveluasumisen saannin edellytyksenä olisi päivittäinen ja jatkuva hoidon ja huolenpidon tai vaativan hoidon tarve vuorokauden

ajasta riippumatta. Lisäksi edellytettäisiin, että henkilön hoitoa ja huolenpitoa ei ole mahdollista tai hänen etunsa mukaista järjestää kotihoitona tai muulla tavalla.

Pykälien ja yksityiskohtaisten perustelujen perusteella on erittäin vaikeata päätellä, milloin asiakkaan tarve edellyttäisi palvelun järjestämistä yhteisöllisenä asumisena ja milloin ympärivuorokautisena palveluasumisena. Ero ei enää muodostuisi sillä perusteella, että toisessa palvelumuodossa henkilö tarvitsee palvelua ympärivuorokautisesti ja toisessa ei. Ehdotetun 21 c §:n mukaan ympärivuorokautista palveluasumista järjestetään henkilölle, joka tarvitsee päivittäin vuorokaudenajasta riippumatta jatkuvaa hoitoa ja huolenpitoa tai vaativaa ammatillista hoitoa, joiden järjestäminen kotihoitona, omaishoitona, perhehoitona tai muulla tavalla ei ole mahdollista tai asiakkaan edun mukaista.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole määritelty, mitä asiakkaan edulla tarkoitetaan. Koska myös yhteisöllisessä asumisessa palveluja voidaan antaa eri ammattihenkilöiden tai omaishoitajan toteuttamina kaikkina vuorokauden aikoina, olisi hyvin vaikea osoittaa, ettei palveluja olisi mahdollista toteuttaa niiden avulla. Ehdotetussa muodossa ainoa merkittävä ero palvelumuotojen välillä olisi se, että ympärivuorokautisessa palveluasumisessa eri palvelut olisivat kiinteä osa palvelua, kun taas yhteisöllisessä asumisessa palvelut tuotettaisiin erikseen.

Kuten edellä on todettu, asiakkaan kannalta sillä millä nimikkeellä palvelua hänelle annetaan ei olisi niin suurta merkitystä, elleivät palvelua koskevat maksut ja edellytetty henkilöstömitoitus poikkeaisi lainsäädännössä niin merkittävästi toisistaan. Jotta lainsäädännön toimeenpano toteutuisi asiakkaan edun mukaisesti tulisi säännösten olla selkeämpiä. Ehdotetussa muodossa järjestävän tahon on edullisempaa toteuttaa käytännössä sama palvelu yhteisöllisenä asumisena ympärivuorokautisen palveluasumisen sijaan. Haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden on puolestaan vaikea vaatia itselleen taloudellisesti edullisempaa palvelumuotoa, jossa henkilöstön riittävästä määrästä on säädetty palveluntuottajaa ja järjestäjää sitovasti.

Aiemmassa sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa (EOAK/4222/2021) apulaisoikeusasiamies korosti, että sisällöstä riippumatta pykälän sisällön pitäisi käydä itse pykälästä ilmi niin selvästi, että asiakkaat ja heidän omaisensa sekä palvelun järjestäjät ja tuottajat ymmärtäisivät sisällön yksinomaan pykälätekstin perusteella. Lausunnossa aiemmin todettu koskee hallituksen esitystä myös seuraavilta osin (suluissa hallituksen esityksen mukainen palvelun nimi).

> ”Mielestäni koko lakiehdotuksen pykälissä ja perusteluissa ei ole riittävällä tavalla otettu huomioon tehostettua palveluasumista koskevan henkilöstömitoituksen ja asiakasmaksulain uudistuksen vaikutuksia. Mainituilla uudistuksilla on pyritty parantamaan tehostetun palveluasumisen laatua sekä kohtuullis-

tamaan perittäviä asiakasmaksuja. Uuden lainsäädännön aiheuttamat kustannusvaikutukset aiheuttavat kuitenkin sen, että palveluja järjestävälle taholle on taloudellisesti edullisempaa järjestää palveluja muutoin kuin tehostettuna palveluasumisena.

Ehdotetussa muodossa säännökset heikentäisivät asiakkaan asemaa ja johtaisivat keinotekoisiin ja epätarkoituksenmukaisiin järjestelyihin palvelujen tuottamisessa.

Mielestäni on hyvä, jos lainsäädäntö mahdollistaa joustavasti erilaisten palvelumuotojen käyttämisen, mutta samalla on pidettävä huoli siitä, että lainsäädäntö ei mahdollista niiden lainsäännösten kiertämistä, jotka on säädetty asiakkaan suojaksi.

Näkemykseni mukaan ehdotetun pykälän sanamuotoa tulisi muuttaa siten, että iäkkäille henkilöille säädettäisiin edellytysten täyttyessä subjektiivinen oikeus päästä hoiva-asumiseen (ehdotuksessa ympärivuorokautinen palveluasuminen).

Perustelen kantaani seuraavasti.

Jos asumisyksikössä tarjotaan hoiva-asumista pääasiassa iäkkäille henkilöille, henkilöstön mitoitus määräytyy asiaa koskevien vanhuspalvelulain säännösten mukaan. Tehostetussa palveluasumisessa (ympärivuorokautisessa palveluasumisessa) maksut määräytyvät vastaavasti kuin laitosmaksut ja asiakkaalle jää laissa säännelty käyttövara. Sääntelytapa aiheuttaa sen, että palvelun järjestäjälle on merkittävästi edullisempaa järjestää palvelu palveluasumisena (yhteisöllisenä asumisena) kuin hoiva-asumisena (ympärivuorokautisena palveluasumisena).

Ehdotetussa muodossa sääntelyyn sisältyy vaara, että haavoittuvassa asemassa oleva asiakas ei saa tarpeensa mukaista palvelua ja joutuu maksamaan siitä enemmän kuin vastaavassa tilanteessa oleva asiakas, jolle palvelu järjestetään hoiva-asumisena (ympärivuorokautisena palveluasumisena).

Käsitykseni mukaan ehdotuksessa ei ole riittävällä tavalla turvattu, että vanhukset pääsevät tarvitessaan tehostettuun palveluasumiseen/hoiva-asumiseen (ympärivuorokautinen palveluasuminen). Säännöksiä tulisi täsmentää sekä siten, että asiakkaalle määritellään oikeus päästä hoiva-asumiseen (ympärivuorokautiseen palveluasumiseen, että siten, että selkeämmin käy ilmi, milloin ja millä edellytyksillä oikeus hoiva-asumiseen (ympärivuorokautiseen palveluasumiseen) syntyy.

Ottaen huomioon sen, että perustuslain tasolla on säädetty oikeudesta välttämättömään huolenpitoon ja että ne iäkkäät henkilöt, jotka tarvitsevat ympärivuorokautisia palveluja, eivät käytännössä tule toimeen ilman palveluja, katson että lakiehdotuksessa tulisi säätää kriteerit täyttävän henkilön oikeudesta päästä palveluun. Jos laissa olisi säädetty subjektiivinen oikeus saada palvelun tarpeen perusteella ympärivuorokautista

> hoivaa tehostetussa palveluasumisessa/hoiva-asumisessa, voitaisiin estää useita edellä mainitsemiani ongelmia. Tällöin asiakkaan edun mukaisesti hänelle voitaisiin räätälöidä palvelut usean eri palvelun avulla, mutta jos hänen hoivantarpeensa edellyttäisi asumista tehostetun palveluasumisen (ympärivuorokautisen palveluasumisen) yksikössä hänellä olisi oikeus saada tämä palvelu."

Vaikka ehdotuksen ympärivuorokautista palveluasumista ja yhteisöllistä asumista koskevista pykälistä ja niiden yksityiskohtaisista perusteluista ei löydy selkeää määritelmää sille, miten nämä palvelumuodot ja niiden tarve olisivat erotettavissa toisistaan, sisältyy esityksen perusteluihin muissa osioissa tekstiä, joiden perusteella määrittelyä on pyritty tekemään. Esimerkiksi pohdittaessa kotihoidon tarvetta yöaikaan ja sen taloudellisia vaikutuksia (s. 30), on arvioitu, että osa asiakkaista ei ole saanut palvelua, vaan asiakas on ollut sijoitettuna ympärivuorokautiseen palveluasumiseen, vaikka RAI-tietojen mukaan hoivan tarve on vastannut kotihoidon asiakkaiden tarvetta, mutta he tarvitsisivat yöaikaista hoivaa.

Muita huomioita

Tukipalvelut

14 §. Pykälän 1 momentissa luetellaan ne sosiaalipalvelut, joista säädetään tarkemmin lain myöhemmissä pykälissä. Ehdotuksen mukaan luettelo muutettaisiin vastaamaan ehdotetun lain säännöksiä. Muutokset ja lisäykset sisältyisivät ehdotetun säännöksen kohtiin 5–12. Myönteistä on se, että tukipalvelut mainitaan luettelossa erikseen omana kohtanaan. Muutos korostaisi hyvinvointialueiden velvoitetta tukipalvelujen järjestämiseen. Muutoksia toimeenpantaessa velvoitetta on korostettava, jotta saavutettaisiin esityksessä mainittuja kustannussäästöjä tukipalvelujen käytön lisääntymisen kautta.

3 § ja 19 §. Sosiaalihuoltolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 164/2014 vp) 3 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan toiminta on luonteeltaan sosiaalihuoltoa silloin kun sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö kantaa vastuun palvelun toteuttamisesta. Sosiaalipalveluja ovat sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön toteuttamat palvelut. Tämän lisäksi sosiaalipalveluja ovat sellaiset palvelut, joita toteuttavat henkilöt, joilta ei vaadita sosiaalihuollon ammatillista koulutusta, jos palvelujen toteutumisesta vastaa viime kädessä sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö. Tällaisia sosiaalipalveluja ovat perustelujen mukaan olleet muun muassa omaishoito sekä osana kotipalvelua toteutettavat tehtävät kuten ateria-, vaatehuolto-, peseytymis-, siivous-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut. Esityksen lähtökohtana oli, ettei tukipalvelujen henkilökunnan tarvitse olla sosiaalihuollon ammattihenkilöitä.

Ehdotuksen mukaan tukipalvelujen saamisen edellytykset pysyisivät samoina kuin kotihoidon saamisen edellytykset, mutta tukipalveluina

olisi mahdollista antaa muitakin palveluja kuin mitä säännöksessä on erikseen mainittu. Jo voimassa olevan lain mukaan on mahdollista antaa asiakkaalle sellaisiakin palveluja, joita ei ole erikseen laissa nimetty. Ehdotetussa muodossa kotihoitoa ja tukipalveluja on vaikea erottaa toisistaan. Kohdan 6 mukainen muu kotona asumista tukeva palvelu, voisi sanamuodon mukaan pitää sisällään myös kotihoidon. Siltä osin kuin tarkoitus on aktiivisesti lisätä esimerkiksi perusteluissa mainittuja liikkumista ja fyysistä kuntoa edistäviä (liikunnanohjaajien) palveluja, tämä olisi hyvä mainita nimenomaisesti säännöksessä.

Kotihoidon henkilöstön riittävyys

Esityksessä kotihoidon henkilöstön riittävyyttä pyritään turvaamaan säätämällä kotikäyntien suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä velvoitteesta ryhtyä toimenpiteisiin, jos henkilökuntaa ei ole riittävästi. Apulaisoikeusasiamies totesi hallituksen esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa, ettei pidä esitettyä sääntelymallia onnistuneena. Asiasta, josta on jo säädetty, ei ole tarkoituksenmukaista säätää uudestaan. Jos sääntelyn tulisi koskea useampaa tahoa, mutta se säädetään koskemaan vain tiettyä nimettyä tahoa, syntyy vaikutelma, ettei sääntelyä tarvitse noudattaa muiden tahojen osalta. Esimerkiksi ammattieettisistä velvollisuuksista säädetään ammattihenkilölainsäädännössä. On vaikeasti perusteltavissa, miksi ammattieettiset velvollisuudet tulisi huomioida ainoastaan kotihoidossa. Sääntely sisältää tekstiä, joka soveltuisi pikemminkin oppaaseen tai ohjeeseen. Tosiasiallisesti jo nykyinen lainsäädäntö edellyttää, että asiakas saa hänelle myönnetyt tunnit, ja että sitä varten on riittävä määrä henkilöstöä.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Lotta Hämeen-Anttila

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.