

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**KUNNAN JÄRJESTÄMISVASTUU
IKÄÄNTYNEEN ASUMISPALVELUSSA**

Julkisoikeus

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2018

Ohjaaja: Asko Uoti

Piia Tenkula

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO, Johtamiskorkeakoulu, Hallintotiede, Julkisoikeus, Pro gradu –
tutkielma 2018, 40 op

TENKULA, PIIA: Kunnan järjestämisvastuu ikääntyneen asumispalvelussa

Pro gradu -tutkielma, x+71 sivua

Tutkielman ohjaaja: Asko Uoti

Huhtikuu 2018

Avainsanat: kunta, järjestämisvastuu, tuottamisvastuu, ikääntyneen oikeudet, ikääntyneen
asumispalvelut

Tutkielmassa on selvitetty voimassa olevan lainsäädännön mukaista kunnan järjestämisvastuuta ikääntyneen asumispalvelussa. Tutkimuskysymyksiä ovat, mikä on kunnan järjestämisvastuu ikääntyneen asumispalvelussa sekä mikä on kunnan rooli sosiaali- ja asumispalveluissa. Lisäksi selvitetään vastauksia kysymykseen, mikä on kuntalaisen oikeus saada tarvitsemansa asumispalvelut.

Tutkimus on toteutettu järjestämisvastuussa olevan kunnan näkökulmasta, ja tutkimusmetodina on lainoppi. Tutkimus on toteutettu tutkimalla lainoppia hyväksi käyttäen voimassa olevaa lainsäädäntöä ja sen soveltamista arkitodellisuuteen. Aineistona on käytetty mm. Suomen lakia, erilaisia tutkimuksia, artikkeleita ja viranomaisten asiakirjoja.

Tutkimuksen perusteella voidaan huomata, että asumispalveluiden järjestämisvastuu on edelleen kunnalla, vaikka asumispalveluiden tuottamisvastuu onkin paljolti siirtynyt yksityisille toimijoille. Kunnalla on merkittävä rooli palveluiden tuottamisen laadun valvomisessa sekä saatavuuden ja riittävyyden takaamisessa kaikille kuntalaisille.

Kunnan järjestämisvastuun käytännön toteuttaminen on kuitenkin hajautettu useaan eri lakiin ollen kohtuullisen pirstaleista. Erityisesti asumispalveluyksiköiden henkilöstön määrästä ei ole olemassa laissa säädettyä vähimmäismäärää. Henkilöstön määrästä on vain erilaisia suosituksia, jotka vaihtuvat valtion ja kunnan taloudellisen tilanteen ja poliittisten linjausten mukaan.

Maakuntahallintouudistuksen voimaan tulemista on tämän tutkimuksen tekemisen aikana lykätty yhdellä vuodella vuoden 2019 alusta vuoden 2020 alkuun. Maakuntahallintouudistuksen voimaan tulemisen jälkeen olisi mielenkiintoista tutkia, miten järjestämisvastuun siirtyminen kunnalta maakunnalle on vaikuttanut järjestämisvastuun toteutumiseen ja palveluiden saamisen tasapuolistumiseen kuntalaisen kannalta.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen aihe	1
1.2 Vanhus vai ikääntynyt	2
1.3 Aikaisempi tutkimus.....	3
1.4 Metodi ja tiedonintressi	6
1.5 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset	8
2 KUNNAN JÄRJESTÄMISVASTUU JULKISISSA PALVELUISSA	11
2.1 Järjestämismvastuun taustaa.....	11
2.2 Kunnan järjestämismvastuu.....	13
2.3 Kunnan yleinen järjestämismvastuu sosiaalihuollossa ja asumispalveluissa.....	15
2.4 Päätöksenteko	18
2.5. Hallintopäätös.....	20
2.6 Kunta palvelun tuottajana.....	22
2.7 Palvelun hankinta ja palvelun tuottajan valinta.....	23
2.8 Palvelun hankinnan kilpailutus	26
3 KUNNAN VELVOLLISUUDET IKÄÄNTYNEEN OIKEUKSIEN TURVAAMISESSA	31
3.1 Ihmisoikeudet	31
3.2 Taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet	33
3.3 Tärkeimmät oikeusperiaatteet	34
3.4 Ikääntyneen oikeudellinen asema ja oikeudet	35
3.5 Itsemääräämisoikeus ja oma koti	37
3.6 Oikeus palvelusuunnitelmaan.....	40
3.7 Tiedonsaantioikeus	43
4 KUNNAN VELVOLLISUUDET IKÄÄNTYNEEN ASUMISPALVELUN TURVAAMISESSA JA EDISTÄMISESSÄ	45
4.1 Ikääntyneen asumispalveluiden eri muodot	45
4.2 Rahoitus.....	48
4.3 Asumispalvelun laatu, määrä ja saatavuus	51
4.4 Asumispalvelun ulkoiset puitteet	53
4.5 Asumispalvelun henkilöstö	54
5 IKÄÄNTYNEEN ASUMISPALVELUIDEN VALVONTA JA OIKEUSSUOJAKEINOT	56
5.1 Omavalvonta	56
5.2 Julkinen valvonta.....	58

IV

5.3 Oikeusasiamies	61
5.4 Jälkikäteinen oikeusturva	63
6 LOPUKSI.....	66
6.1 Johtopäätökset	66
6.2 De lege ferenda.....	67
6.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleen järjestäminen (sote).....	70

LÄHTEET

Kirjallisuus, artikkelit ja raportit:

Aarnio Aulis (2006) *Tulkinnan taito – Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta*, Helsinki, WSOY

Arajärvi Pentti (2011) *Johdatus sosiaalioikeuteen*, Helsinki, Talentum

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin (2015) raportti *Riistavuoren monipuolinen palvelukeskus*, Saatavilla eduskunnan oikeusasiamiehen kotisivuilta diaarinumerolla 1907/2015 [viitattu 22.9.2017]

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen (2013) *Vanhusten asema palvelutaloasumisen kilpailuttamisessa*. Saatavilla eduskunnan oikeusasiamiehen kotisivuilta diaarinumerolla 3984/2012

Blomberg Jenni, Einiö Elina (2015) *Laitoshoidon vähenemisen yhteys ikääntyneiden muihin pitkäaikaishoivan palveluihin ja sairausvakuutuksen korvaamien lääkkeiden kustannuksiin vuosina 2003 - 2013*, julkaisussa *Yhteiskuntapolitiikka* 80 (2015):4. Saatavilla <http://www.valvira.fi/sosiaalihuoltoww.julkari.fi/bitstream/handle/10024/126844/blomgren.pdf?sequence=2> [viitattu 15.12.2017]

Fredriksson Sami, Hyvärinen Olli, Mattila Mikko, Wass Hanna (2009) *Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä, Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali- ja terveystalouden hankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta*, Sastamala, Kunnallisan alan kehittämissäätiö KAKS

Hallipelto Aatos (2008), *Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat*, Vammala, Kunnallisan alan kehittämissäätiö, Polemia

Harjula Heikki, Prättälä Kari (2015) *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat*, Helsinki, Talentum

Hirvonen Kalervo, Mäkinen Eija (2006) *Kunnallinen viranhaltija, Oikeudellisen aseman sääntely*, Helsinki, Edita Prima Oy

Hokkanen Kati (2015) *Kilpailutetut vanhuspalvelut, Hankintalakiin sekä sen mukaisiin menettelyihin ja toimintakäytäntöihin liitettyjen merkitysten diskurssianalyttinen tarkastelu*, Tampereen yliopisto, Sosiaalipolitiikan pro gradu – tutkielma, Tampere

Husa Jaakko, Pohjolainen Teuvo (2014) *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, Johdatus julkisoikeuteen*, Helsinki, Talentum

Hynynen Raija (toim. 2017) *Ikääntyneen asumistarpeisiin varautuminen kunnissa*, Ympäristöministeriön raportteja 4, Helsinki, Ympäristöministeriö

Kangas Urpo (2014) *Laitoshoitomaksun määrittämisen ongelmia*, julkaisussa *Vanhus ja oikeus*, Lakimiesliiton kustannus, Hansaprint Oy

Kangasharju Aki, Mikkola Teija, Mänttari Tuomas, Tyni Tero, Valta Maija (2010), Tutkimuksen 160, *Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa*, Helsinki, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

- Kalliomaa-Puha Laura (2007), *Vahoille ja sairaille sopivaa? Omaishoitosopimus hoivan instrumenttina*, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 90, Kelan tutkimusosasto, Vammala
- Kalliomaa-Puha Laura, Mäki-Petäjä-Leinonen Anna (2002) *Muuttuva vanhuus ja vanhusten oikeudet*, julkaisussa Oikeuden tuolla puolen, Helsinki, Kauppakaari lakimiesliiton Kustannus
- Karvonen-Kälkjä Anja (2014) *Vanhuksen osallisuuden turvaaminen ostopalvelusopimuksella hankituissa palveluissa*, julkaisussa Vanhus ja oikeus, Lakimiesliiton kustannus, Hansaprint Oy
- Karvonen-Kälkjä Anja (2012) *Unohtuuko vanhus? Oikeustieteellinen tutkimus hallintosopimusten asianosaissuhteista vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta*, Vanhustyön keskusliiton tutkimuksia 1/ 2012, Sastamala
- Kotkas Toomas (2013) *Viranomaisvalvonnasta omavalvontaan: yksityisten sosiaalipalveluiden valvontakeinojen murros*, julkaisussa Lakimies 2013/4 s. 720
- Kähkönen Liisa, Volk Raija (2008) *Kuntien vanhustalouden kilpailuttamiskokemuksia*, Vammala, Kunnallissalan kehittämiskeskitys KAKS
- Laine Juha (2005) *Laatua vai tuotannollista tehokkuutta? Taloustieteellinen tutkimus vanhusten laitoshoidosta*, Saarijärvi, Stakes
- Lehtonen Lasse (2007) *Vanhuksen subjektiivinen oikeus hoivapalveluihin*, julkaisussa Gerontologia 3/2007
- Leinonen Anu (2011) *Itsemääräämisoikeus ja vanhustalouden kilpailuttaminen*, julkaisussa Gerontologia 2/2011
- Matveinen Petri, Knape Nina (2017) *Terveystalouden menot ja rahoitus 2015*, Tilastoraportti 26/2017, THL, Suomen virallinen tilasto.
- Mikkola Matti (2014) *Ikäihmisten sosiaaliset ihmisoikeudet*, julkaisussa Vanhus ja oikeus, Lakimiesliiton kustannus, Hansaprint Oy
- Mikkola Matti (2009) *Ikäihmisten sosiaaliset oikeudet Euroopan ihmisoikeuskäytännössä*, Business Law Forum 2009, Edilex
- Mäenpää Olli (2013) *Hallinto-oikeus*, Oikeuden perusteokset, Helsinki, Sanoma Pro Oy
- Mänttä-Vilppulan kaupunki, perustalouseläintalouden, pöytäkirja 28.6.2017. Saatavilla <http://mantta-vilppula.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2017889-6> [viitattu 4.1.2017]
- Nieminen Liisa (2008) *Laitoshoidossa oleviin vanhuksiin kohdistuvat perusoikeuksien rajoitukset*, julkaisussa Lakimies 6/2008
- Niemivuo Matti, Keravuori Marietta (2003) *Hallintolaki*, Helsinki, WSOY Lakitieto
- Ollia Eeva, Ilva Minna, Koivusalo Meri toim. (2004) *Kilpailuttaminen Sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta*, Stakes raportteja 276, Saarijärvi
- Paunio Riitta-Leena (2010) *Ympäri vuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoito ja sen valvonta*, Apulaisoikeusasiamiehen valvontaraportti Drno 213/2/2009 Saatavilla [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=ereopaa&\\${BASE}=e](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereopaa&${BASE}=e)

reopaa&\${THWIDS}=0.37/1520369137_2031&\${TRIPPIFE}=PDF.pdf [viitattu 22.9.2017]

Pekkala Elise, Pohjonen Mika, Huikko Katariina, Ukkola Markus (2017) *Hankintojen kilpailuttaminen*, Tallinna, Tietosanoma Oy

Peltonen Jonna (2016) *Iäkkään henkilön osallisuus ja vaikuttamismahdollisuudet sosiaalihuollon palveluprosessissa*, Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Pro gradu - tutkielma, Turku

Perttola Laura (2015) *Tiedonsaanti vanhuspalvelujen myöntämisperusteista*, julkaisussa Oikeus 2015:3

Ruotsalainen Kaija, (2013) *Väestö vanhenee – heikkeneekö huoltosuhde?* saatavilla http://www.stat.fi/tup/vl2010/art_2013-02-21_001.html [viitattu 6.1.2017]

Sajama Seppo, Soininen Niko, Voutilainen Timo, Kolehmainen Antti, Määttä Tapio, Talus Kim, Penttinen Sirja-Leena, Keinänen Anssi, Väättä Ulla, Tolvanen Matti, Hofren Mia, Miettinen Tarmo, toim. Miettinen, Tarmo (2016) *Oikeustieteellinen opinnäyte, – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta*. Edilex, kokoomateos, Edita Publishing Oy

Seppälä Timo T, Pekurinen Markku (toim.) *Sosiaali- ja terveydenhuollon keskeiset rahavirrat*, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), raportti 22/2014

Sosiaali- ja terveystieteen tilastollinen vuosikirja 2016, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos [viitattu 20.1.2018] Saatavilla: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131969/URN_ISBN_978-952-302-784-8.pdf?sequence=1

Tuori Kaarlo (2000) *Julkisoikeuden perusteet*, Helsingin oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Vammala, Vammalan kirjapaino Oy

van Aerschot Lina (2014) *Vanhusten hoiva ja eriarvoisuus, sosiaalisen ja taloudellisen taustan yhteys avun saamiseen ja palvelujen käyttöön*, Tampereen yliopisto, Akateeminen väitöskirja, Tampere, Suomen yliopistopaino – Juvenes print

Virtanen Petri, Vakkuri Jarmo (2016) *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*, Tallinna, Tietosanoma

Väyrynen Riikka, Kuronen Raija (2015) *Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2015*, Tilastoraportti 2/2017, 14.2.2017, Suomen virallinen tilasto, THL

Lait ja asetukset:

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 66/1991

Hallintolaki 434/2003

Kuntalaki 410/2015

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012

VIII

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016

Laki kunnan peruspalveluiden valtiosuudesta 1704/2009

Laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2009

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009

Laki sosiaalialan ammattihenkilöstä 817/2015

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöstä 559/1994

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011

Neuvoston direktiivi 94/80/EY,

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus avohoidon ja laitoshoidon määrittelyn perusteista 1806/2009

Sosiaalihuoltolaki 1301/2014

Suomen perustuslaki 731/1999

Terveydenhuoltolaki 1326/2010

Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja 80/2002

Virallislähteet:

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 72/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 160/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta

HE 302/2010 vp Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi

HE 268/2014 vp Hallituksen esitys kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 164/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 108/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi

HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Oikeustapaus:

Kouvola HAO Drno 10/0261/2

Sähköiset lähteet:

<http://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset> [viitattu 16.11.2016]

<http://alueuudistus.fi/valinnanvapauslaki-luonnos-10-2017> [viitattu 18.3.2018]

http://materiaalit.internetix.fi/fi/opintojaksot/9historia/sosiaaliturva/vaivaishoidosta_koyhainhoitoon
[viitattu 8.3.2017]

<http://stm.fi/sotehuollon-asiakasmaksut> [viitattu 27.7.2017]

<http://stm.fi/sotepalvelut/jarjestelma-vastuut> [viitattu 31.12.2017]

<http://www.elakeuudistus.fi/ajankohtaista/tyota-ja-elakeaikaa-sopivassa-suhteessa.html?p43=5>
[viitattu 20.4.2017]

<http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=35766&contentlan=1&culture=fi-FI>
[viitattu 29.3.2017]

<http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=35777> [viitattu 29.3.2017]

<http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=35772> [viitattu 29.3.2017]

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2014/Sivut/paras-jatko.aspx> [viitattu 16.11.2016]

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/kuntastrategian-konkretisointi>

<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/kantelu/seuraus.htx> [viitattu 8.9.2017]

<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/tehtavat.htx> [viitattu 8.9.2017]

<http://www.valvira.fi/-/valviran-ohjeet-lahihoitajille-terhikissa-pitkaan-olleiden-lahihoitajien-kannattaa-odottaa-lainmuutosta> [viitattu 6.9.2017]

http://www.valvira.fi/documents/14444/22511/Vanhustenhuollon_omavalvonta.pdf [viitattu 6.9.2017]

<http://www.valvira.fi/documents/14444/42787/Valvontahavaintoraportti.pdf> [viitattu 29.12.2017]

<http://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-valvonta> [8.9.2017]

<http://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-valvonta/omavalvonta> [viitattu 6.9.2017]

http://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/yksityisen_sosiaalihuollon_luvat [viitattu 6.9.2017]

http://www.stat.fi/tup/vl2010/art_2013-02-21_001.html kirjoittanut Ruotsalainen 2013 [viitattu 6.9.2017]

<https://www.attendo.fi/hoivapalvelut> [viitattu 6.1.2017]

https://www.etlehti.fi/artikkeli/rahat/nain_elakkeelle/palveluasumisen_maksut_hirvittavat_jopa_omakotitalon_hinta_vuodessa [viitattu 21.1.2018]

<https://www.pihlajalinna.fi/palvelut/kuntien-asiakkaat/kunta-asiakkaiden-palvelut/ikipihlaja---palvelut-ikaihmisille#tehostettu-palveluasuminen> [viitattu 6.1.2017]

<https://thl.fi/fi/web/ikaantyminen/elaman-loppuvaiheen-hoito> [viitattu 18.3.2018]

<https://www.tyoelake.fi/fi/erilaisiaelakkeita/vanhuuselake/Sivut/default.aspx> [viitattu 20.4.2017]

Muut lähteet:

Aluehallintovirasto, asianosaisen kuuleminen 30.8.2017, asiassa LSSAVI/1255/05 06 10/2014, saatavilla <http://mantta-vilppula.oncloudos.com/kokous/2017910-1-2.PDF> [viitattu 4.1.2017]

Aluehallintovirasto, päätös 9.10.2017, asiassa LSSAVI/1255/05 06 10/2014, saatavilla <http://mantta-vilppula.oncloudos.com/kokous/2017915-1-1.PDF> [viitattu 4.1.2017]

Ara, Suunnitteluopas (10.6.2015) *Keskeisiä tavoitteita valtion tukemien asuntojen suunnittelulle*, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus

Kansaneläkelaitos, (12.15.2015) Avo- ja laitoshoido. Saatavilla <http://www.kela.fi/documents/10192/3521050/Avo-%20ja%20laitoshoido.pdf> [viitattu 11.8.2017]

Sosiaali- ja terveysministeriö, *Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017–2019*, julkaisuja 2017:6. Saatavilla http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80132/06_2017_Laatusuositusjulkaisu_fi_kansilla.pdf

Sosiaali- ja terveysministeriö (2011) *Hoitoa ja huolenpitoa ympäri vuorokauden*, STM selvityksiä 2010:28, Helsinki

Suomen virallinen tilasto (2016) *Kuntatalous* [verkkojulkaisu]. ISSN=2343-4147. 2016. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 20.1.2018]. Saatavilla: http://www.stat.fi/til/kta/2016/kta_2016_2017-10-27_tie_001_fi.html

Suomen virallinen tilasto (2016) *Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö* [verkkojulkaisu]. 2016. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla http://www.stat.fi/til/sutivi/2016/sutivi_2016_2016-12-09_tie_001_fi.html [viitattu: 28.12.2017]

Valviran lausunto Dnro V/3261/2017 Sosiaali- ja terveysministeriölle. Saatavilla http://www.valvira.fi/documents/14444/92813/Valviran_lausunto_suositusluonnos_17052017.pdf/8eca092c-bf07-c573-b232-a41e90c97d09

Virtain kaupunki, perusturvalautakunnan johtosäätö, Kaupunginvaltuusto 19.9.2016

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihe

Kunnat painivat yhä enenevässä määrin ikääntyvän väestörakenteen kanssa. Suomen kansa ikääntyy vauhdilla ja huoltosuhde kasvaa tulevina vuosikymmeninä. Huoltosuhde kertoo, montako lasta ja eläkeläistä on sataa työikäistä kohden. Huoltosuhde on vuonna 2011 ollut 53 ja ennusteiden mukaan se nousee vuoteen 2030 mennessä 70:een. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan Suomessa tulee olemaan vuonna 2030 noin 100 kuntaa, joissa työikäisiä on vähemmän kuin lapsia ja eläkeläisiä. Työikäisten määrän lasku vaikuttaa suoraan kunnan saamiin verotuloihin ja sitä kautta koko kuntatalouteen.¹

Tässä tutkielmassa käsitellään ja selvitetään kunnan järjestämismallia ikääntyneiden asumispalveluissa nykyisen, voimassaolevan, lainsäädännön avulla. Kunnalla on järjestämismallia kaikissa sosiaali- ja terveystaloudissa. Kunnan pelkän järjestämismallin määrittäminen on sikäli uusi asia, että siitä on säädetty vasta uudessa kuntalaissa 410/2015. Kuntalain 8 §:n 1 momentin mukaan kunnalla on järjestämismallia lakisääteisissä tehtävissä, mutta ei tuottamismallia tai tuottamismallia. Kunta voi yhdessä toisen kunnan kanssa tai esimerkiksi ostopalveluna tuottaa lakisääteisiä palveluita. Vaikka lakisääteisen palvelun tuottaisi jokin muu taho tai toinen kunta, on kunta aina viime kädessä vastuussa esimerkiksi palvelun saatavuuden tai yhdenvertaisuuden toteutumisesta omille kuntalaisilleen².

Sote-uudistuksen tullessa lopullisesti voimaan siirtyy kunnan järjestämismallia myös ikääntyneiden asumispalveluissa tulossa olevan maakuntamallin mukaiseksi muiden sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden kanssa³. Sote-uudistuksen tullessa voimaan järjestämismallin perusoikeudelliset kysymykset, erityisesti palveluun oikeutetun yksilön kannalta, ovat edelleen relevantteja, vaikka järjestämismallissa oleva taho vaihtuu. Joudun myös virkani puolesta selvittämään asiakkaiden oikeutta asumispalveluun ja kunnan vastuuta palveluiden järjestämisessä, joten syvällisempi tieto aiheesta on hyväksi etenkin, kun palveluiden järjestämismallit muuttuvat usein. Mielestäni tutkimuksesta on hyötyä myös muille ikääntyneiden asioita hoitaville tahoille.

¹ Ruotsalainen 2013

² Harjula, Prättälä 2015 s. 198 - 199

³ alueuudistus.fi

1.2 Vanhus vai ikääntynyt

Vanhus, ikääntynyt, ikäihminen, ikärikas ja seniorikansalainen ovat kaikki termejä, joita käytetään henkilöstä, joka on sekä ikänsä että elämäkokemuksensa puolesta valmis vanhuuteen. Yleisessä keskustelussa vanhus tarkoittaa usein 75 - 80-vuotiasta selvästi jo elämänsä ehtopuolella olevaa henkilöä. Erilaisilla termeillä halutaan tuoda esille ikääntyneen osallisuutta yhteiskuntaan, sekä oman näköisensä elämän viettoa loppuun saakka. Kaikki termit kertovat myös ympäröivän kulttuurin ja yhteiskunnan tavasta suhtautua vanhuuteen ja ikääntymiseen. Useinkaan vanhusta tai ikääntynyttä ei ole lainsäädännössä tai sopimiskäytännössä määritelty selkeästi tietyn ikäiseksi, vaan rajana on pidetty virallista vanhuuseläkeikää⁴. Vanhuuseläkeikä saavutetaan vuoden 2017 eläkeuudistuksen jälkeen viimeistään 68-vuotiaana ja julkisen sektorin työntekijöillä muutaman vuoden aikaisemmin⁵.

Vanhuuseläkeikää on nostettu vuoden 2005 eläkeuudistuksesta kaikkiaan kolme vuotta. Nostoon on vaikuttanut etenkin eliniän keskimääräinen kehitys, johon eläkeikä kytetään vuodesta 2030 eteenpäin.⁶ Eläkeikä määrittää siten osaltaan vanhuuden rajaa. Toisaalta vanhuksen tai ikääntyneen määrittely on pitkälti henkilön oman toimintakyvyn mukaan määräytyvä asia. Myös työelämän odotukset, asema yhteiskunnassa ja perheessä sekä yleinen arvostus vanhuutta ja ikääntynyttä kohtaan määrittävät vanhuuden alkamista ja samalla myös päättymistä.⁷

Tässä tutkielmassa tulen käsittelemään vanhuutta etenkin siitä näkökulmasta, mitä se on silloin, kun vanhus tai ikääntynyt muuttaa kunnan järjestämän palveluasumisen piiriin. Tutkielmassa käy myös ilmi, että usein suomalaisessa lainsäädännössä käytetään termiä ikääntynyt. Vanhuspalvelulaki on ”lempinimi” laille, jonka virallinen nimi on ”laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuuista”. Myös Euroopan sosiaalinen peruskirja käyttää termiä ikääntynyt. Päädyin myös itse käyttämään termiä ikääntynyt, koska varsinaista vanhuusikää ei ole virallisesti määritelty ja etenkin henkilön omat henkilökohtaiset ominaisuudet, terveys ja valinnat elämässä vaikuttavat ikääntymiseen. Toinen henkilö voi olla kunnan järjestämän asumispalvelun tarpeessa jo 65-vuotiaana, kun taas toinen henkilö ei tarvitse palvelua vielä 90-vuotiaanakaan.

⁴ Mikkola 2014 s. 19 - 20

⁵ tyoelake.fi

⁶ elakeuudistus.fi

⁷ Mikkola 2014 s. 20

1.3 Aikaisempi tutkimus

Kirjallisuuskatsausta tehdessäni huomasin selkeän linjan tehtyjen tutkimusten luonteessa ja näkökulmassa. Suurin osa vanhusta tai ikääntyneistä koskevasta tutkimuksesta painottuu ikääntyneiden oikeuteen saada palveluja ja heidän näkökulmaansa palvelujen käyttäjinä. Toinen suuri tutkimuksen kohde on ollut sosiaali- ja terveysalan ammattilaiset ja heidän kokemuksensa hoitotyöstä. Palveluiden järjestäjien näkökulmasta on tutkimusta tehty erilaisten toimintakyky- tai tuloksellisuusmittareiden tuoman aineiston tai taloudellisuuden mittaamisen lähtökohdista. Varsinainen palveluiden järjestämisen vastuukysymyksen pohdinta on jäänyt kokonaan paitsioon. Tähän lienee syynä vasta 2000-luvulla realisoitunut väestön ikääntyminen ja tähän liittyvä hoivan tarpeen lisääntyminen sekä tästä kaikesta kunnille aiheutuva paine hoitaa yhä enenevässä määrin ikääntyneitä.

Ikääntyneisiin ja hallintoon liittyviä tutkimuksia on tehty pitkin menneitä vuosikymmeniä aina kuluvaan vuoteen saakka. Lainsäädäntö on muuttunut tänä aikana merkittävästi vasta 2000-luvulla. Kuntalaki on uudistunut vuonna 2015 ja laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta 980/2012 sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista eli vanhuspalvelulaki on tullut voimaan vuonna 2012. Laki kunta- ja palvelurakenne uudistuksesta ns. PARAS-puitelaki on ollut voimassa vuosien 2007 - 2012 välillä. PARAS-puitelain yhteistoimintavelvoitteet pidetään kuitenkin voimassa vuoden 2016 loppuun, ettei vaikutusalueella oleville kuntalaisille tule enää muita palveluiden muutoksia ennen sote-uudistuksen lopullista voimaantuloa⁸.

Mainitun lainsäädännön jatkuvan muutoksen takia nostan kirjallisuuskatsauksesta esiin vain kolme tuoreinta tutkimusta, jotka ovat myös oman tutkimukseni kannalta merkityksellisimpiä ja tuovat myös toisenlaista näkökulmaa omaan tutkimukseeni. Ensimmäisenä tarkastelen Tampereen yliopiston yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikön Lina van Aerschotin väitöskirjaa ”Vanhusten hoiva ja eriarvoisuus”. Aerschot on tutkinut haastattelututkimuksella sosiaalisten ja taloudellisten resurssien vaikutusta ikääntyneiden saamaan hoivaan ja apuun. Erityisesti julkisen sektorin tuottamat ikääntyneiden palvelut ovat yhteiskunnassa tasaamassa ikääntyneiden taloudellisesta ja sosiaalisesta asemasta johtuvaa eriarvoisuutta, näin etenkin silloin, kun hyvinvointivaltio oli vielä voimissaan viime vuosikymmenten aikaan ja kunta itse huolehti myös palveluiden tuottamisesta.⁹

Aerschot sai tulokseksi tutkimuksessaan, että ikääntyneiden sosiaaliset ja taloudelliset resurssit vaikuttavat hänen saamaansa apuun ja hoivaan. Etenkin varakkaammat ikääntyneet voivat ostaa

⁸ kunnat.net

⁹ Aerschot 2014 s. 20 - 21

yksityiseltä sektorilta palveluita (esimerkiksi siivouspalvelua) jo heti kun tuntevat siihen tarvetta, kun taas heikkotuloiset joutuvat tyytymään kunnan tekemiin arvioihin palvelun tarpeesta ja odottamaan, että hänen palvelun tarpeensa vastaa kunnan luomaa palvelun tarpeen kriteeriä. Useimmat ikääntyneet halusivat apua ensin läheisiltään ja vasta avun tarpeen kasvaessa suureksi julkiselta sektorilta. Sinänsä oli mielenkiintoista, että yksityiseltä sektorilta hoiva- ja huolenpito palveluja halusi huomattavasti harvempi ikääntynyt kuin julkiselta sektorilta.¹⁰ Mielestäni tästä voidaan päätellä, että kuntaan ja sen tuottamiin palveluihin luotetaan edelleen, vaikka kunnan palvelujen tuotanto on pirstoutunut ja muuttunut viimeisen vuosikymmen kuluessa.

Toinen tutkimus, jonka nostan esiin, on Kati Hokkasen sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkimus aiheesta ”Kilpailutetut vanhuspalvelut”. Tutkimus on tehty kunnan näkökulmasta nimenomaan palvelujen tuottajana ja järjestäjänä. Hokkasen tutkimus on asiantuntijahaastattelu, joka kohdistui neljän kunnan yhteensä kahdeksaan johtavaan viranhaltijaan¹¹. Hokkanen tarkastelee tutkimuksessaan kunnan muuttuvaa toimintaympäristöä eli tässä tapauksessa sitä, miten hankintalaki on vaikuttanut kunnan järjestämiin ikääntyneiden palveluihin ja miten kunnassa suhtaudutaan hankintalain tuomaan kilpailutusvelvoitteeseen. Hän päätyy tutkimusaineistonsa pohjalta kahteen erilaiseen diskurssiin, sopeutuvaan diskurssiin ja kriittiseen diskurssiin¹².

Sopeutuvan diskurssin kunnissa hankintalakiin on liitetty myönteisiä ja hyväksyviä mielikuvia. Näissä kunnissa hankintaosaaminen on hyvää ja henkilöstö osaa toimia sen mukaan. Usein myönteiseen käsitykseen hankintalaista liitettiin puitejärjestelyt. Puitejärjestelyssä kunta voi kilpailuttaa usean palvelun tuottajan ja sitten valita siitä joukosta parhaiten kutakin palvelun tarvetta vastaavan tuottajan. Hankintalaki mahdollisti siis joustavan, mutta markkinalähtöisen palvelun tarjonnan vanhuspalveluissa.¹³

Kriittisen diskurssin kunnissa taas koettiin, että hankintalaki esti luomasta kumppanuuksia ja toisaalla rajoitti kunnan valinnanvapautta valita omat palvelun tuottajansa. Negatiivisia merkityksiä liitettiin etenkin kunnan ja yritysten välisiin suhteisiin. Yritykset nähtiin jonkinlaisina mörköinä, jotka erillisten valitusprosessien kautta toimivat ehkäpä kuntaa vastaan. Hokkanen esittääkin pohdinnassaan kysymyksen, että miksi kunnat ylipäättään kilpailuttavat palvelut eivätkä tuota niitä itse, jos markkinat koetaan riskialttiiksi ja valinnanvapautta rajoittavaksi.¹⁴

¹⁰ Aerschot 2014 s. 179 - 183

¹¹ Hokkanen 2015 s. 3

¹² Hokkanen 2015 s. 73

¹³ Hokkanen 2015 s. 73 - 74

¹⁴ Hokkanen 2015 s. 73

Kolmas mielestäni oman tutkimukseni kannalta mielekäs tutkimus on Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan Jonna Peltosen pro gradu -tutkielma ”Iäkkään henkilön osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet sosiaalihuollon palveluprosessissa”. Oman tutkielmani näkökulma on kunnan vastuu palveluiden järjestämisessä, mutta vastuita ei voi muodostua ilman, että jollekin toiselle muodostuu oikeuksia. Tässä Peltosen tutkielmassa tarkastellaan lainopillisella metodilla ikääntyneen ennakoivaa oikeusturvaa ja vaikuttamisen mahdollisuuksia sosiaalihuollon prosesseissa. Peltosen mielenkiinto painottuu erityisesti vanhuspalvelulakiin ja sen tuomaan oikeusturvaan suhteessa muihin sosiaalipalveluja ja sosiaalipalveluja käyttävän ikääntyneen asemaa sääteleviin lakeihin.¹⁵

Peltonen selvittää tutkielmansa johtopäätöksissä, miten hänen mielestään vanhuspalvelulaki on turvannut ikääntyneen osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia. Sekä osallisuus että vaikutusmahdollisuudet jäävät kohtuullisen pieniksi etenkin sellaisten ikääntyneiden kohdalla, jotka eivät enää kykene esimerkiksi muistisairauden takia täysin määräämään tai esittämään omaa tahtoaan. Ikääntynyt on oikeutettu palveluihin, mutta usein palvelut annetaan sen mukaan, mitkä ovat kunnan resurssit. Esimerkiksi subjektiivista oikeutta laitostasumiseen ei ole, vaan laitostasumiseen pääsee vain lääketieteellisin perustein. Ikääntyneen oma kokemus esimerkiksi turvattomuudesta jää siis huomiotta, jos lääketieteellistä perustetta laitostasumiseen ei ole. Peltonen pitääkin vanhuspalvelulain heikkoutena, että siihen ei ole suoraan kirjattu ikääntyneen itsemääräämisoikeuden kunnioittamista. Peltosen mukaan palveluprosessissa pitäisi ottaa enemmän huomioon ikääntyneen elämäntilanne ja yksilöllisyys sekä itsemääräämisoikeus.¹⁶

Edellä olevissa tutkimuksissa tulee hyvin esille kunnan ja palvelun saajan, joka tässä tapauksessa on ikääntynyt, välinen ristiriita. Toisaalla kunnalla on lakisääteinen velvollisuus huolehtia apua tarvitsevista ja apua tarvitsevat myös olettavat saavansa kunnalta haluamansa palvelun. Ongelman onkin juuri haluamisessa. Kunta ei pysty täyttämään jokaisen toivetta erikseen vaan sen on luotava sellaisia ratkaisuja palvelun tarpeeseen, joka auttaa mahdollisimman monia.

¹⁵ Peltonen 2015 s. 3 - 4

¹⁶ Peltonen 2016 s. 104 - 108

1.4 Metodi ja tiedonintressi

Tutkimuksen metodi on väline, jolla saadaan tutkimuksen tulokset selville. Niin sanotuissa kovissa tieteissä, kuten luonnontieteissä, metodi on kuin ”laskusääntö”, jolla saadaan selville tavoiteltu tulos.¹⁷ Oikeustiede on kuitenkin yhteiskunnallinen tiede, koska oikeus on riippuvainen yhteiskunnassa vallitsevasta kulttuurista ja moraalikäsitteistä. Vallitseva kulttuuri ja moraalit muuttuvat ajan myötä, jolloin myös laki tai ainakin lain sisällön tulkinta muuttuu.¹⁸ Oikeustieteessä metodin valinta perustuu suurelta osin tutkimuksen tutkimuskysymyksen asetteluun ja tutkijan omaan näkemykseen siitä mitä on tutkimaan. Metodin voi kohtuullisen vapaasti valita itse. Metodin valinnassa on kuitenkin otettava huomioon sen tieteellisyys ja hyvän tutkimuksen tunnusmerkit.

Metodilla on luotava uutta tutkimusta. Hyvän tutkimuksen tunnusmerkkejä ovat huolellisuus lähdeaineiston valinnan ja muun aineiston kanssa, objektiivisuus omaan tutkimukseensa ja siihen, että hän esittelee myös muunlaista tutkimusta kuin omaansa tukevaa. Lisäksi tutkijan tulee olla kriittinen ja suhtautua kriittisesti omiin lähdeaineistoihinsa.¹⁹ Hyvän oikeustieteellisen tutkimuksen tunnusmerkkeihin kuuluu myös itseään korjaavuus. Keskusteleminen tutkimuksen tulosten ja niiden testaamisen välillä antaa tuloksille mahdollisuuden korjata itseään.²⁰

Yleisin oikeustieteellisen tutkimuksen metodi on lainoppi, koska lainoppi on merkittävin oikeustieteen erityisala, jolla saadaan käytännönläheistä tulkintaa voimassa olevista laeista. Lainopin sisällä on erilaisia tulkintakehikkoja, joiden puitteissa lainopillista tutkimuskysymystä voidaan tarkastella, kuten esimerkiksi perinteinen lainoppi ja kriittinen lainoppi. Joitain lainopin tulkintakehikkoja voidaan yhdistellä samaankin tutkimukseen.²¹ Emeritusprofessori ja oikeusfilosofi Aulis Aarnio määrittää lainopin tehtäväksi oikeussääntöjen selittämisen eli tulkinnan ja oikeussääntöjen systematisoinnin. Aarnion mukaan tulkinta on lainopin käytännöllinen puoli ja systematisointi on lainopin teoreettinen puoli. Nämä kaksi puolta on kuitenkin vuorovaikutuksessa toisiinsa, vaikka Aarnion mukaan molemmille puolille voidaan löytää myös oma metodinsa.²²

Pro gradu -tutkielmassani käytän metodina oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia. Lainoppia käytän metodina nimenomaan systematisoimaan ja tulkitsemaan voimassa olevaa oikeutta. Lainopillinen eli dogmaattinen tulkinta muodostaa Aarnion mukaan ”tulkintalauseen”, jonka perusteella voidaan tutkia

¹⁷ Aarnio 2006 s. 237

¹⁸ Aarnio 2006 s. 361 - 363

¹⁹ Kolehmainen 2016 s. 112 - 113

²⁰ Aarnio 2006 s. 233

²¹ Kolehmainen 2016 s. 107

²² Aarnio 2006 s. 238

tietyn oikeussäännön, normin tai oikeusperiaatteen soveltamisen tavanomainen tilanne. Tutkija tarkastelee oikeussääntöjä ns. ulkoa päin, hänen ei siis tarvitse soveltaa oikeussääntöjä todelliseen juridiseen ongelmaan ja näin antaa oikeudelle sisältömerkitystä. Oikeussääntöjen tulkinta on kuitenkin tapahduttava voimassa olevien oikeuslähteiden mukaan. Tutkija tulkitsee oikeussääntöjä, normeja ja oikeusperiaatteita, jotta hän voisi tuottaa oikeita, hyviä ja perusteltuja tulkintoja voimassa olevasta oikeudesta.²³

Perustelu eli argumentaatio on tärkeä osa oikeustieteen tutkimusta. Tutkijan täytyy osata perustella oma näkökulmansa tutkittavaan tietoon ja myös perustellusti esittää, miksei ole valinnut jotain toista näkökulmaa tutkimukseensa. Tutkijan saama tai saavuttama johtopäätös tutkimukselleen on myös perusteltava, itse asiassa koko tutkielma on perustelua ja perusteltua kannanottoa saavutettavalle tulokselle. Perusteluvollisuus kuuluu oleellisesti jo oikeuden itsensä luonteeseen ja tätä kautta myös oikeustieteeseen, koska jo perustuslaissa (21 §) on säädetty perusteluvollisuudesta²⁴.

Lainopillinen systematisointi on oikeusnormien luokittelua ja järjestämistä. Oikeusnormit järjestetään hierarkkisesti ylimmästä tasosta alimpaan tasoon, perustuslaista asetuksiin. Tutkielmassani tulen systematisoimaan lainopillisesti kunnan järjestämistä vastaavaa ikääntyneiden asumispalvelussa aina perustuslain tasolta erityislakeihin, jotka sääntelevät ikääntyneen nimenomaista oikeutta asumispalveluihin. Systematisoin järjestämistä vastaavaa yleisestä lainsäädännöstä erityiseen lainsäädäntöön. Systematisointi on erityisesti oikeusdogmatiikan teoreettinen osa²⁵. Tutkielmassani teoreettisena lähtökohtana ovat oikeuslähteet. Oikeuslähteisiin nojaa paitsi tuomioistuimen ratkaisut myös hallinnolliset julkisoikeudessa tehtävät ratkaisut. Aarnion oikeuslähdeteoria lähtee ajatuksesta, että oikeuslähteitä ovat kaikki sellaiset kannanotot, joilla voidaan oikeutetusti perustella joko tuomioistuimen ratkaisua tai hallinnollista päätöstä.

Aarnion oikeuslähdeteoriassa erotetaan oikeuslähde ja informaatiolähde. Oikeuslähteet ovat itse lakeja eli niitä, joiden perusteella voidaan ratkaisua tai päätös oikeuttaa ja perustella. Informaatiolähteitä taas ovat esimerkiksi lainvalmisteluaineistot eli ne joiden perusteella lakia voidaan tulkita, mutta päätöstä tai ratkaisua ei voida perustella.²⁶ Mielestäni, esimerkiksi kunnalliselle viranhaltijalle osoitetut päätöksenteko-ohjeet tai muut kirjeet, joissa neuvotaan, miten mikäkin asia tulee ratkaista, ovat informaatiolähteitä, eikä niillä siis voida perustella esimerkiksi hallintopäätöstä.

²³ Aarnio 2006 s. 246 - 249

²⁴ Aarnio 2006 s. 249

²⁵ Aarnio 2006 s. 371

²⁶ Aarnio 2006 s. 289

Oikeuslähdeteorian ideaalina tarkoituksena on antaa käsitys siitä, mikä on oikeutta ja mikä on hyvää tai oikeaa oikeutta²⁷. Oikeuslähteet kategorisoidaan vahvasti ja heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin sekä sallittuihin ja kiellettyihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittava oikeuslähde tarkoittaa oikeuslähdettä, jota on käytettävä tapauksen tai päätöksen ratkaisussa, jos oikeuslähde vain tapaukseen tai päätökseen ratkaisuun sopii. Vahvasti velvoittava oikeuslähde voidaan ajatella niin ankaraksi, että ilman sen käyttämistä päätös tai ratkaisu on lainvastainen. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat mm. Suomen perustuslaki, muut Suomen säädetyt lait ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit.²⁸

Heikosti velvoittavat oikeuslähteet käsittävät lainsäätäjän tarkoituksen ja lain objektiivisen tarkoituksen. Lain valmisteluaineisto on ns. historiallisen katsaus siihen tilanteeseen, missä lakia on valmisteltu, kun taas lain objektiivinen tarkoitus on se tarkoitus, mikä lailla on yksittäistä päätöstä tai ratkaisua tehtäessä. Myös tuomioistuimen ennakkoratkaisut ovat heikosti velvoittavaa oikeutta. Sallitut oikeuslähteet ovat esimerkiksi niitä ohjeita, periaatteita ja oikeustieteellisellä tutkimuksella saatuja tuloksia, joita voidaan käyttää päätöksen tai ratkaisun tekemisessä. Erityisesti oikeusperiaatteet, kuten objektiiviteettiperiaate ja luottamuksensuojanperiaate velvoittavat myös kunnallisen viranhaltijan käyttämään periaateharkintaa omissa hallintopäätöksissään. Kielletyt oikeuslähteet ovat selkeästi puoluepoliittisia kannanottoja tai muuten lain ja hyvän tavan vastaisia perusteluja.²⁹

1.5 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Kunnalla on kuntalain 8 §:n ja 9 §:n mukaan järjestämisvastuu lakisääteisissä palveluissa sekä kuntalain 37 §:n mukaan velvollisuus tehdä kuntastrategia. Kuntastrategia on poliittinen ja toiminnallinen asiakirja, jonka valtuusto hyväksyy ohjaamaan kunnan toimintaa. Kuntastrategialla luodaan kunnan toiminnalle pitkänaikavälin tavoitteet sekä varaudutaan tulevaisuuden muutoksiin. Kuntastrategiassa kunta määrittelee, miten se järjestää ja tuottaa palvelut omalla alueellaan.³⁰ Kuntastrategia kytkee sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen kiinteäksi osaksi kunnan tavoitteellista ja suunnitelmallista toimintaa. Lisäksi ikääntyvän väestön palvelutarpeiden ollessa

²⁷ Aarnio 2006 s. 292

²⁸ Aarnio 2006 s. 291 - 295

²⁹ Aarnio 2006 s. 292, 293, 299 - 304

³⁰ Harjula, Prättälä 2015 s. 324 - 325

yksi kunnan tulevaisuuden suurimmista haasteista, on kunnan toimittava suunnitelmallisesti myös ikääntyneen asumispalvelun järjestämisvelvollisuuden toteuttamisessa.

Pro gradu -tutkimukseni pääkysymys on, mikä on kunnan järjestämisvastuu ikääntyneen asumispalvelussa. Tutkimuksen apukysymyksinä toimivat seuraavat kysymykset: Mikä on kunnan järjestämisvastuu ja rooli sosiaali- ja asumispalveluissa, ja mitkä ovat ikääntyneen oikeudet kuntalaisensa saada tarvitsemansa asumispalvelut? Tutkimusnäkökulmana on kunnan ja kunnallisen organisaation eli järjestävän tahon näkökulma. Mukana tulee olemaan myös ikääntyneen näkökulma niiltä osin, kun hänellä on asiakkaana ja kuntalaisena oikeus saada palveluja sekä mikä on kunnan velvollisuus vastata näiden oikeuksien toteutumisesta.

Tutkimuksessa rajataan pois ikääntyneen kotona annettava kotihoito, joka nykymuodossaan kattaa sekä kotipalvelun että kotisairaanhoidon – koti nimenomaan sinä paikkana, johon ikääntynyt on muuttanut vapaaehtoisesti eikä ole sinne muuttaessaan tarvinnut lainkaan kotona annettavaa ikääntymiseen liittyvää apua. Kuten tutkimuksessa tullaan kertomaan, kotihoitoa annetaan myös tehostetussa palveluasumisessa ja palveluasumisessa, mutta silloin kotihoito annetaan ns. palveluasuntoon. Palvelusetelillä järjestettävä palveluasuminen on myös rajattu pois tutkimuksesta. Kunta voi järjestää ikääntyneen palveluita myös palvelusetelin avulla, jolloin ikääntynyt valitsee palveluntuottajan itse palvelusetelin antamissa rajoissa³¹.

Oikeustieteellisen tutkielman tiedonintressi antaa vastauksen kysymykseen mitä ja millaista tietoa tutkimuksesta halutaan saada³². Metodi taas antaa vastauksen kysymykseen, miten tietoa saadaan. Tutkielmani tiedonintressi on praktinen eli käytännönläheinen. Tarkoituksena on saada lainopin metodilla selville perusteltuja kannanottoja ja tulkintoja voimassa olevista oikeussäännöistä ja siitä, miten oikeus on todellisuudessa toteutunut³³.

Tutkielmani tiedonintressi on saada tietoa kysymykseen, mikä on kunnan järjestämisvastuu ikääntyneiden asumispalveluissa ja miten se realisoituu arkitodellisuudessa. Tutkielman tarkoituksena on myös selvittää, onko kunnan järjestämisvastuuta ikääntyneiden asumispalveluissa säädetty riittävästi ja turvaako nykyinen lainsäädäntö riittävästi ikääntyneiden oikeutta asumispalveluun.

Tutkimuksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole tehdä tutkimusta siitä, että toteutuuko asiakkaan tai kuntalaisen oikeus palveluihin tai mitata varsinaisesti toteutettujen palveluiden laatua. Tarkoituksena

³¹ kts. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009

³² Kolehmainen 2016 s. 107

³³ Kolehmainen 2016 s. 107

ei ole myöskään tarkemmin esitellä erilaisia sosiaalipalveluiden tai erityisesti ikääntyneiden asumispalveluiden järjestämisen keinoja, joita kunnalla on lainsäädännön puitteissa mahdollista toteuttaa. Tänä päivänä osa kunnista tuottaa sosiaali- ja terveyspalvelut itse, osa kunnista on luonut isäntäkuntamallilla toimivan sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän, osalla kunnista taas on vain terveyspalvelut tuotettu ostopalveluina ja kunta itse järjestää sosiaalipalvelut. Malleja on useita erilaisia.

2 KUNNAN JÄRJESTÄMISVASTUU JULKISISSA PALVELUISSA

2.1 Järjestämismvastuun taustaa

Euroopan unioni tuli osaksi suomalaisten arkea vuonna 1995. Euroopan unionin oikeus tuo moneen kunnalliseenkin asiaan ja päätöksentekoon oman vivahteensa ja edustaa oikeusjärjestyksen korkeinta lainsäädäntöä. Suomen perustuslaki ottaa oikeusjärjestyksessä seuraavaksi korkeimman roolin, ja periaatteessa kaikki sitä alempien lakien laintulkinta tulisi olla perustuslakimyönteistä. Suomi kuuluu myös Euroopan Neuvostoon, johon kuuluvat lähes kaikki Euroopan mantereen maat. Euroopan neuvoston tarkoituksena on mm. edistää demokratiaa, ihmisoikeuksia sekä poliittisesti ja sosiaalisesti oikeudenmukaista yhteiskuntaa³⁴. Euroopan Neuvostossa toimii paikallis- ja aluehallinnon kongressi, joka edustaa jäsenvaltion viranomaisia paikallis- ja aluetasolla. Tarkoituksena on edistää paikallisen itsehallinnon toimivuutta ja pitää alueellinen sekä paikallinen päätöksenteko mahdollisimman lähellä niitä, joita päätökset koskevat.³⁵

Euroopan paikallisen hallinnon peruskirjassa, joka on Suomessa ratifioitu asetuksella paikallisen itsehallinnon peruskirjasta 66/1991, veloitetaan artiklassa kolme Euroopan Neuvoston jäsenmaat turvaamaan paikallinen itsehallinto paikalliselle viranomaiselle. Artiklassa neljä jäsenmaa veloitetaan säätämään paikallisesta viranomaisesta ja sen tehtävistä perustuslaissa tai muussa lainsäädännössä. Suomi on liittynyt Euroopan Neuvoston jäseneksi vuonna 1989³⁶, ja Suomen perustuslaki uudistettiin vuonna 1995. Suomessa perustan kunnan itsemääräämisoikeudelle ja asukkaiden hyvinvoinnista huolehtimiselle luo perustuslaki.

Perustuslain uudistuksessa otettiin huomioon Euroopan Neuvoston tavoitteet ja määriteltiin yksilön ja julkisen vallan suhde sekä suomalaisen yhteiskunnan perusarvot.³⁷ Suomen perustuslakiin 731/1999 on kirjattu 121 §:n Suomen kuntien itsehallinnollinen perusta eli Suomi jakaantuu kuntiin ja kuntien hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa V luvussa määritellään mm. EU-kansalaisten oikeus asettua ehdolle ja äänestää paikallishallinnon

³⁴ finlandcoe.fr

³⁵ finlandcoe.fr

³⁶ finlandcoe.fr

³⁷ HE 309/1993 vp

kuntavaaleissa, vaikka eivät ole kyseisen maan kansalaisia.³⁸ Direktiivillä turvataan paikallisen itsehallinnon toteuttamisen oikeutta myös EU-tasoisesti.

Perustuslailla suojattu kunnan itsehallinto antaa kunnalle päätösvallan ja vastuun omista päätöksistään. Valtion viranomaiset eivät voi puuttua kunnan tekemiin päätöksiin eikä kunnan tekemiä päätöksiä tarvitse alistaa valtion viranomaisen hyväksyttäväksi (lukuun ottamatta maakuntakaavaa). Kunnan tekemä päätös voidaan kuitenkin viedä tuomioistuimen käsiteltäväksi tietyllä perusteella. Valtio voi valvoa kunnan toimintaa ainoastaan laillisuusperusteella eli valvoa ainoastaan kunnan päätösten lainmukaisuutta. Kunnan harkintavaltaan tai valintoihin valtio ei voi puuttua. Esimerkiksi aluehallintovirasto valvoo kuntien hallinnollisten päätösten lainmukaisuutta, mutta se ei voi ottaa oma-aloitteisesti tutkittavakseen kunnan tekemiä päätöksiä. Aluehallintovirasto voi tutkia kunnan päätösten laillisuutta ainoastaan kuntalaisen aluehallintovirastolle tekemän kantelun johdosta.³⁹

Kunnan itsehallinto tarkoittaa kunnan oikeutta määrätä itse hallinnostaan ja organisaatiostaan. Kunta on valtionhallinnosta riippumaton ja erillinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka käyttää omassa päätöksenteossaan julkista valtaa. Kunta käyttää julkista valtaa valtion viranomaisten rinnalla, ja julkisen vallan käyttö tuo kunnalle velvollisuuden noudattaa ja turvata ihmisoikeuksia sekä perusoikeuksia. Kunnalla onkin merkittävä rooli sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisessa.⁴⁰

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan artikla 9.2 velvoittaa Euroopan Neuvoston jäsenmaat ns. rahoitusperiaatteeseen, eli valtion olisi turvattava kunnan lakisääteisten tehtävien toteutuminen varmistamalla niille riittävät resurssit. Tätä ei ole Suomessa suojattu perustuslailla, mutta valtio ei kuitenkaan voi siirtää tehtäviään suoraan kunnalle huolehtimatta siitä, että kunnalla myös on tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua tehtävästä.⁴¹ Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnan tehtävien määrittämisestä lailla, joten tämä turvaa kunnan mahdollisuutta selviytyä lakisääteisistä tehtävistään kuten myös samassa pykälässä säädetty kunnan verotusoikeus. Esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa 1301/2014 määrätään sosiaalihuolto kunnan tehtäväksi.

Perusoikeuksien tavoitteena on turvata jokaiselle yksilölle hyvän ja turvallisen elämän perusta sekä edistää yhteiskuntarauhaa. Perusoikeudet turvaavat yksilöä julkisen vallan mielivallalta ja antavat perustan hyvinvoivalle ja tasa-arvoiselle yhteiskunnalle. Suomen perustuslakiin on kirjattu perustuslakiuudistuksessa perusoikeudet, jotka velvoittavat julkista valtaa, kuten kuntaa,

³⁸ Neuvoston direktiivi 94/80/EY

³⁹ Mäenpää 2013 s. 1085 - 1086, 1088,

⁴⁰ Mäenpää 2013 s. 1075 -1076, 1084 - 1085

⁴¹ Harjula, Prättälä 2015 s. 75

huolehtimaan asukkaidensa hyvinvoinnista⁴². Perustuslailla turvattuja oikeuksia ovat yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevat oikeudet, vapausoikeudet, vaali- ja osallistumisoikeudet, taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet, sivistykselliset ja kielelliset oikeudet, oikeus puhtaaseen ympäristöön sekä kaikille taattava oikeusturva.⁴³ Tässä tutkielmassa on oleellisessa asemassa kansalaisille ja kuntalaisille turvatut sosiaaliset oikeudet, joten näiden perustuslaillista luonnetta tullaan käsittelemään tarkemmin myöhemmin.

Valtion ja kunnan välillä on työnjako sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtion tasolla sosiaalihuollon yleinen suunnittelu ja ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle (STM). STM myös valmisteleo lainsäädäntöä ja ohjaa uudistusten toteuttamista. STM:n alaiset virastot ja laitokset taas vastaavat alan tutkimus- ja kehittämistyöstä, kuten Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos THL. Valvonta kuuluu niin ikään sosiaali- ja terveysministeriölle, mutta valvontaa toteuttaa Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä aluehallintovirastot. Valvira mm. valvoo ja ohjaa lupahallintoa sosiaalihuollossa. Aluehallintovirastot valvovat sekä arvioivat kunnallisten peruspalveluiden saatavuutta ja laatua. Aluehallintovirasto myöntää myös luvat yksityisille sosiaali- ja terveydenhuollon tuottajille. Kunnalla on taas järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.⁴⁴ Kunnan järjestämisvastuuta käsitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

2.2 Kunnan järjestämisvastuu

Kunnalla on perustuslaillinen velvollisuus huolehtia kuntalaisten hyvinvoinnista ja palveluiden toteutuksesta ja saatavuudesta. Kunnan järjestämisvastuusta on erikseen säädetty vasta vuoden 2015 kuntalakiuudistuksessa, joten järjestämisvastuun tarkka määrittely on kohtuullisen nuorta. Aikaisemminkin kunnalla on ollut velvollisuus järjestää lakisääteiset ja itse itselleen ottamat palvelut, mutta järjestämisvastuuta ei ole ollut sanataarkasti lakiin kirjattuna⁴⁵. Kunnan järjestämisvastuun määrittelemine katsottiin tarpeelliseksi, koska kuntien tehtäväkenttä on monipuolistunut viime vuosikymmeninä. Etenkin kunnan lakisääteisten tehtävien kuten sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien yhteistoimintavetoisuus on aiheuttanut ongelmia järjestämisvastuun määrittelemisessä

⁴² HE 309/1993 vp

⁴³ Tuori 2000 s. 33

⁴⁴ <http://stm.fi/sotepalvelut/jarjestelma-vastuut>

⁴⁵ Kuntalaki 365/1995 2 mom. kuului ”Kunta *hoitaa* itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät.”

vanhan kuntalain aikana. Uusi kuntalaki tuli tarpeeseen etenkin näiden epäselvyyksien poistamiseksi.⁴⁶

Kun puhutaan kunnan velvollisuudesta järjestää palvelua, on hyvä miettiä, mitä itse palvelu varsinaisesti on ja miten se voidaan määritellä. Palvelu on yleensä aineeton tapahtuma, jossa palvelun tarjoaja antaa tai tekee palvelun saajalle tarpeellisen toimenpiteen. Palvelu voidaan määritellä myös työn tekemiseksi toisen puolesta. Palvelulle on ominaista, että sen voi suorittaa vain kerran eikä sitä voi säilöä tai varastoida myöhempää käyttöä varten. Palvelu on prosessi, jossa aloittaminen, tekeminen ja lopettaminen tapahtuu saman prosessin aikana. Palveluprosessiin kuuluu usein myös se, että palvelun tuottamiseen osallistuu myös palvelun saaja yhtä aikaa palvelun tuottajan kanssa. Ne kunnan palvelut, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, eivät ole varsinaisesti palvelua vaan kunnan viranomaisen oman toimivaltansa rajoissa tekemiä hallintopäätöksiä.⁴⁷

Järjestämisvastuu kuntalaissa (8 §, 1 mom.) tarkoittaa kunnan velvollisuutta järjestää kunnan lakisääteiset palvelut joko yksin tai yhdessä toisen kunnan kanssa. Kunnalla on lakisääteinen yhteistoimintavelvollisuus toisen kunnan kanssa niissä tehtävissä, joista on erikseen säädetty lailla. Kuntalain 8 § antaa mahdollisuuden myös järjestämisvastuun siirtämisen toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle tai muulle kuntalain 49 §:ssä yhteistoiminnan muodolle kuten esimerkiksi yhteiselle toimielimelle tai viranhaltijalle. Järjestämisvastuun siirtämisestä huolimatta kunta vastaa omien kuntalaistensa palvelujen rahoittamisesta tai kustannuksista.

Kunnan tai kuntayhtymän, joka on järjestämisvastuussa palveluista, on turvattava kuntalaisille palveluiden yhdenvertainen saatavuus. Palvelua tarvitsevan on saatava tasa-arvoinen kohtelu ilman syrjintää tai esimerkiksi taloudellisen tilanteen vaikutusta. Palveluiden tai muiden toimenpiteiden tarve, määrä ja laatu pitää määritellä, jotta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä voi edes ylipäättään järjestää palveluita. Palvelu on laadukas silloin, kun se vastaa palveluntarpeeseen ja on kustannustehokas sekä noudattaa vallitsevaa lainsäädäntöä. Palveluiden toteuttamisen tarve ja määrä on vastattava kunnan palveluntarvetta. Palvelun tarpeen määrittelyssä on otettava huomioon myös ruotsinkieliset kuntalaiset.⁴⁸

Palvelujen tuottaminen ja tuotantotavan valitseminen kuuluu myös järjestämisvastuuseen. Järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä joutuu punnitsemaan vaihtoehtoisia tapoja tarjota palveluita niitä tarvitseville. Kunnalla tai kuntayhtymällä on myös vastuu palveluiden tuottamisen valvonnasta. Vaikka kunta tai kuntayhtymä olisi tehnyt sopimuksen palveluiden tuottamisesta

⁴⁶ HE 268/2014 vp

⁴⁷ Hallipello 2008 s. 9 - 12

⁴⁸ Harjula, Prättälä 2015 s. 199 - 200

esimerkiksi yksityisen palveluntuottajan kanssa, on vastuu valvonnasta ja asianmukaisesta toiminnasta järjestämisvastuussa olevalla kunnalla tai kuntayhtymällä. Edelleen kunta tai kuntayhtymä on vastuussa palvelun tuottamisessa käytettävästä toimivallasta. Kunnalla tai kuntayhtymällä on oltava virkasuhteista henkilöstöä, jolla on toimivalta tehdä palvelua käyttävää henkilöä koskevia päätöksiä, joilla on vaikutusta hänen perusoikeuksiinsa ja oikeusturvaansa⁴⁹. Esimerkiksi sosiaalityöntekijä ei voi olla yksityisen palvelun tuottajan palveluksessa, koska hän tekee viranomaisena henkilön oikeusturvaan vaikuttavia päätöksiä eli käyttää julkista valtaa.

Kuntalain kahdeksas luku käsittelee pelkästään kunnan yhteistoimintaa toisen kunnan kanssa. Kuntalain 49 §:n mukaan yhteistoiminnan muotoja ovat kuntayhtymä, yhteinen virka, yhteinen toimielin ja sopimus viranomaistehtävien hoidosta. Kuntayhtymän yhteistoiminnan muotoja taas ovat yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta sekä liikelaitoskuntayhtymä. Hallituksen esityksessä uudeksi kuntalaksi on erityisesti perusteltu yhteistoiminnan vakiintuneiden muotojen tuomista kuntalakiin, jotta kunnalla olisi entistä selkeämpää valita vaihtoehtoisten hallintamallien väliltä erityisesti lakisääteisten palvelujen järjestämisen kohdalla. Kuntien yhteistoiminnasta annetulla säädöksellä on myös tarkoituksena rajata yhden toimielimen kuntayhtymä käytettäväksi vain kunnan vapaaehtoisten tehtävien järjestämiseen, koska yhden toimielimen kuntayhtymissä järjestämisvastuu säilyy viime kädessä osakaskuntien valtuustoilla. Lakisääteisissä tehtävissä kunnan järjestämisvastuu siirtyy kokonaisuudessaan kuntayhtymän yhtymäkokoukselle tai yhtymävaltuustolle.⁵⁰

2.3 Kunnan yleinen järjestämisvastuu sosiaalihuollossa ja asumispalveluissa

Laaja-alaiseen sosiaalioikeuteen kuuluu varsinaisten sosiaalipalveluiden lisäksi toimeentuloturva, joka käsitteenä pitää sisällään mm. viimesijaisen toimeentulotuen, vanhempainetuudet ja eläketurvan. Muina käsitteinä sosiaalipolitiikassa ovat mm. julkiset työvoimapalvelut, lapsen päivähoito, terveydenhuolto ja vammaispalvelut.⁵¹ Tässä jaottelussa on käytetty Pentti Arajärven (2011) sosiaalioikeudessa käyttämään jaottelua. Tutkielman kannalta oleellista on tarkempi esittely sosiaalipolitiikan käsitteestä sosiaalipalvelut.

Yleisin mielikuva sosiaalihuollon palveluista lienee mielikuva palveluista, jotka kohdistuvat lapsiin, kehitysvammaisiin tai ns. köyhiin ihmisiin. Sosiaalipalvelu on kuitenkin kunnan tuottamaa palvelua,

⁴⁹ Harjula, Prättälä 2015 s. 200

⁵⁰ HE 268/2014 vp

⁵¹ Arajärvi 2011 s. X - XII

joka kohdistuu oikeastaan kaikkiin kuntalaisiin vauvasta vaariin varallisuuteen katsomatta. Jokainen joutunee elämänsä aikana sosiaalipalvelujen asiakkaaksi, viimeistään ikääntyessään ja joutuessaan turvautumaan kunnan järjestämistä olevaan ikääntyneiden hoivaan ja huoltoon. Sosiaalipalvelut ovat kunnan keino tarjota ja järjestää kuntalaisille hoivaa ja huolenpitoa.

Vuoden 1922 köyhäinhuoltolaki antoi kunnille varsinaisen ensimmäisen ”nykyaikaisen” lain, jolla kunta velvoitettiin järjestämään sosiaalihuolto ja perustamaan köyhäinhuoltolautakunta. Lautakuntaa valvoi valtion viranomaisena. Tämä laki velvoitti kunnan huolehtimaan kaikista apua tarvitsevista. Aikaisemmat säädökset köyhäin- tai vaivaisten hoidosta oli pääasiassa suunnattu lapsille, sairaille, työkyvyttömille ja muuten vaivaisille henkilöille.⁵² Suomessa on koko itsenäisyyden ajan lainsäädännöllä turvattu kansalaisten edes jonkinasteinen toimeentulo ja huolenpito.

Nykyaikaisten sosiaalipalvelujen tarkoituksena on turvata henkilön osallistuminen elämäänsä täysivaltaisena yhteiskunnan jäsenenä mahdollisista ongelmista, varallisuuden puutteesta tai sairaudesta huolimatta. Painopisteenä sosiaalihuollossa on yleiset tukitoimet, kuten kotipalvelu, erityisen tuen, kuten laitoshoidon, sijasta. Sosiaalipalvelut ovat osa hyvinvointiyhteiskunnan julkisia palveluja, joiden tarkoituksena on enemmän ennaltaehkäistä ongelmien syntymistä kuin korjata jo syntyneitä ongelmia.⁵³

Kunnalla on velvollisuus järjestää lakisääteiset sosiaalipalvelut kuntalaisilleen jo pelkästään turvatakseen kuntalaisten hyvinvointi. Sosiaalihuollon piiriin kuuluvat sosiaalihuoltolain 1301/2014 mukaan kaikki sellaiset henkilöt, jotka ovat elämäntilanteensa tai muun syyn vuoksi itse tai tahdostaan riippumatta hakeutuneet sosiaalityön asiakkaiksi (3 §). Samassa pykälässä määritellään myös lapsen ja nuoren asiakkaan ikähaarukka sekä erityistä tukea tarvitseva asiakas. Sosiaalihuoltolaki rajaa kuitenkin ikääntyneiden palvelut (3 § 3 mom.) pois sosiaalihuoltolain piiristä, koska laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista eli vanhuspalvelulaki 980/2012 määrittelee ne palvelut, joita ikääntyneellä on oikeus saada.

Sosiaalihuoltolaki määrittelee laajasti, mitä asioita kuuluu sosiaalihuoltoon samalla määrittellen kunnan järjestämistä vastuun. Lakisääteisiin sosiaalipalveluihin kuuluu mm. lasten parissa tehtävä kasvatusta- ja perhetyö (26 §), mielenterveyden suojaamiseksi tehtävä työ (25 §) ja laitosasumisen palvelut (22 §). Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 733/1992 määritellään 4 §:ssä kunnan järjestämistä vastuu siten, että kunta joko tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut itse tai hankkii ne muulta tuottavalta taholta tai on sopimusosapuolena

⁵² http://materiaalit.internetix.fi/fi/opintojaksot/9historia/sosiaaliturva/vaivaishoidosta_koyhainhoitoon

⁵³ HE 164/2014 vp

toisen tuottavan tahon kanssa, kuten jäsenenä kuntayhtymässä. Kunnan on myös osoitettava hakemansa valtionosuudet sosiaali- ja terveydenhuoltoon (3 §).

Sosiaalihuoltolaki määrittelee kunnan järjestämismääräyksellä erikseen asumispalvelut ja laitospalvelut. Asumispalvelussa henkilölle järjestetään hänen tarpeidensa mukaisesti asumiseen apua. Apua voidaan antaa joko tarpeellisenä apuna asiakaan omaan kotiin, kuten vaikkapa asumisohjauksena kehitysvammaiselle tai kotihoitona ikääntyneelle, tai apu voi olla ikääntyneen tuettua ja autettua asumista ryhmäkodissa.⁵⁴ Kunnan vastuulla on siis järjestää asumispalvelua kaikille niitä tarvitseville, olipa kyseessä sitten vammaisen tai ikääntynyt henkilö tai esimerkiksi lastensuojelun jälkihuollon asiakas.

Kunnan lakisääteisenä velvollisuutena on järjestää asumispalvelua, joka sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaan tarkoittaa hoivapalvelujen saamista palveluasunnossa. Palveluasumisessa asiakas saa tarpeellisen kuntoutuksen ja lääketieteellisen avun sekä tukea toimintakykyä ja vireyttä ylläpitävään toimintaan. Palveluasumista voidaan järjestää joko päiväaikaan tai ympärivuorokautisesti. Ympärivuorokautista palveluasumista kutsutaan tehostetuksi palveluasumisiksi. Palveluasumisessa on huomioitava asiakkaan sosiaalisen kanssakäymisen tukeminen ja osallisuus. Myös yksityisyyttä ja oikeutta osallistua oman elämänsä suunnitteluun pitää kunnioittaa.⁵⁵ Asiakaan rooli on aikojen saatossa muuttunut hoivan ja huolenpidon kohteesta osallistuvaksi toimijaksi.

Kunnan on sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaan järjestettävä asiakkaalle laitoshoidon, jos palveluasuminen tai tehostettu palveluasuminen ei riitä vastaamaan asiakkaan tarpeisiin. Laitoshoidon on kuitenkin viimesijainen asumispalvelun muoto ja etenkin pitkäkestoisen laitoshoidon pitää olla asiakkaan hoivan ja turvallisuuden kannalta perusteltua. Se kuinka kauan laitoshoidon kestäminen kestämään, ei ole oleellista, ainoastaan asiakkaan hoivan tarve on ratkaiseva laitoshoidosta päätettäessä.

⁵⁴ Arajärvi 2011 s. 305

⁵⁵ HE 164/2014 vp

2.4 Päätöksenteko

Kunnalla on vapaus organisoida oma hallintonsa parhaaksi katsomallaan tavalla. Kuntalain 14 §:n mukaan kunnassa ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto, joka päättää myös hallintosäännöstä. Hallintosäännöllä kunnanvaltuusto määrää tarvittavin osin kunnassa käytettävästä hallinto- ja päätöksentekomenettelystä. Nykyisen kuntalain mukaan hallintosäännön lisäksi ei enää tarvita lautakuntien tai toimielinten erillisiä johtosäytäntöjä. Hallintosäännössä määrätään kuntalain 90 §:n mukaan mm., mikä viranhaltija johtaa mitäkin kunnan yksikköä ja kuka viranhaltija voi tehdä valituskelpoisia päätöksiä. Lisäksi hallintosäännössä määrätään muitakin kunnan henkilöstöä koskevia toimivalta-, työnjako- ja delegointiasioita.

Kuntalain 37 § määrittelee kunnan velvollisuuden laatia kuntastrategia. Kuntastrategia on asiakirja, jossa valtuusto hyväksyy kunnan pitkän aikavälin talouden ja toiminnan suunnitelman (37 § 1 mom.). Kuntastrategiassa kunta yhdistää yhdeksi toiminnalliseksi ja tavoitteelliseksi suunnitelmaksi kaikki vuoden 1995 kuntalain vaatimat erilliset toimintasuunnitelmat⁵⁶. Kuntastrategia on kunnan oman toiminnan perusta, sen pohjalta tehdään hallintoalakohtaiset toimintaohjelmat kuntastrategian toimeenpanemiseksi. Myös kunnan johtaminen perustuu kuntastrategian tavoitteisiin (38 §).

Kuntastrategiassa määritellään kunnan toiminnan tavoitteet ja myös esimerkiksi palveluiden järjestämisen ja tuottamisen toteuttaminen (37 §). Kunnan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuu ja tuottaminen ovat niin ikään osa tavoitteellista kuntastrategiaa. Kunnan on huomioitava myös ikääntyneiden asumispalveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa kuntastrategiassa määritellyt lakisääteiset palvelutavoitteet. Kuntastrategia on kiinteä osa kunnan talouden suunnittelua, joten talousarvion laadinnassa ja toteutumisen seuraamisen yhteydessä on luonnollista myös seurata kuntastrategian tavoitteiden toteutumista⁵⁷. Kunta voi esimerkiksi kirjata kuntastrategiaan, että koko sosiaali- ja terveystalouden tuottaminen on ulkoistettu yksityiselle toimijalle ja ainoastaan järjestämisvastuun vaativat viranomaispalvelut säilyvät kunnan omissa käsissä.

Kuntastrategian laatimisessa varaudutaan kuitenkin myös tulevaisuuteen ja katse onkin kauemmas kuin yhden valtuustokauden loppuun. Sosiaali- ja terveystalouksissa haasteena on etenkin väestön väistämätön ikääntyminen suurten ikäluokkien eläköityessä. Suurten ikäluokkien eläköityminen koskee kuntaa myös työnantajana, ja ammattitaitoisen henkilöstön saaminen sosiaali- ja terveystaloukselle

⁵⁶ Harjula, Prättälä 2015 s. 324

⁵⁷ kuntaliitto.fi

onkin haaste⁵⁸. Sosiaali- ja terveystalvveluiden järjestäminen ja tuottaminen kuntastrategian kannalta voi tarkoittaa myös tietoista palveluiden tuottamisen ulkoistamista, jolloin voidaan luoda myös uusia toimintatapoja ja työmarkkinoita sosiaali- ja terveystalvvelulle.

Vaikka kunnalla on itsehallinto ja se saa päättää omasta toiminnastaan itsenäisesti, on sen kuitenkin huomioitava valtakunnalliset ohjeistukset ja toimenpidesuosituksot kuntastrategian laadinnassa. Sosiaali- ja terveystalvvelministeriö on yhdessä Kuntaliiton kanssa laatinut iäkkäiden palvelujen laatusuosituksia aina muutaman vuoden välien. Viimeisin laatusuositus on annettu vuonna 2017 ja se korvaa kaikki aikaisemmat laatusuosituksot. Laatusuositus ottaa huomioon 2000-luvun muutoksen, jossa entistä enemmän tulee huomioida ikääntyvän väestön terveyden, hyvinvoinnin ja omaehtoisen pärjäämisen tukeminen. Myös laitosasumisen vähentäminen ja kotiin annettavat palvelut ovat ikääntyvän väestön valtakunnallisen ohjeistuksen mukaisia tavoitteita.⁵⁹

Kuntastrategiassa on siis otettava huomioon valtakunnallinen ohjeistus. Sosiaali- ja terveystalvvelut ovat erityisen kiinnostuksen alla juurikin ikääntyvän väestön määrään lisääntyessä koko ajan. Kunnan on valtakunnallisen ohjeistuksen mukaan huomioitava ikääntyneen väestön erityistarpeet, mutta samalla toimittava taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla. Valtio tuottaa erilaisten omien palveluidensa, kuten esimerkiksi Terveystalvvel- ja hyvinvoinninlaitoksen (THL) ja Tilastokeskuksen, kautta paljon tilastoja ja tietoa käytettäväksi esimerkiksi kuntastrategian tavoitteiden laaomisen pohjaksi ja avuksi. Kuntastrategian onkin hyvä perustua todellisuuteen eikä pelkästään oletuksiin ja uskomuksiin.⁶⁰ Kunnalla on itsehallinto ja oma kuntastrategia, mutta kunta joutuu silti toimimaan valtiovallan asettamisen suositusten mukaisesti sosiaali- ja terveystalvveluiden järjestämisessä.

Kunta voi olla järjestänyt oman organisaationsa esimerkiksi siten, että sosiaalityalvveluita johtaa sosiaalityalvveljohtaja, joka vastaa sosiaalityalvveltoimiston valituskelpoisista päätöksistä, jonkun toisen sosiaalityalvveltoimiston työntekijän valmistelun perusteella. Myös sosiaalityalvveltyöntekijällä voi olla itsenäistä päätösvaltaa. Silloin hän valmistelee ja tekee valituskelpoiset päätökset itsenäisesti. Tärkeintä on, että julkista valtaa käyttävä päätöksentekijä on virkasuhteessa kuntaan ja valtuusto on delegoinut hallintosäännössä hänelle tai hänen osastolleen päätösvaltaa. Ikääntyneen palvelupäätöksestä kunnassa vastaa virassa oleva vanhustyöhön erikoistunut sosiaalityalvveltyöntekijä tai sairaanhoitajan koulutuksen saanut hallinnossa työskentelevä henkilö.

Esimerkiksi Virtain kaupunki on perustanut Keiturin Sote Oy:n. Tässä esimerkkitapauksessa Virtain kaupungin perusturvalautakunta on järjestämisvastuussa

⁵⁸ HE 268/2014 vp

⁵⁹ STM Laatusuositus 2017 s. 7 - 8

⁶⁰ Harjula, Prättälä 2015 s. 327 - 328

ikäntyneiden palveluista Virtain ja Ruoveden alueella. Keiturin Sote Oy tuottaa mm. ikäntyneiden asumispalvelut ja kotihoidonpalvelut Virtain kaupungin ja Ruoveden kunnan yhteistoiminta-alueella, mutta Keiturin Sote Oy ei tuota viranomaispalveluita, vaan Virtain perusturvalautakunta vastaa viranomaispalveluista. Virtain kaupungin hyvinvointijohtaja on suoraan perusturvalautakunnan alainen viranomainen, ja hän voi delegoida päätösvaltaansa omille alaisilleen. Virroilla on erikseen sosiaalityöntekijä, joka päättää ikäntyneiden sijoittamisesta asumispalveluihin yhdessä SAS-työryhmän kanssa.⁶¹

Kunnalla on siis oman organisaation järjestämisen vapauden nojalla oikeus päättää, millä hallinnollisella mallilla kunta haluaa palvelunsa tuottaa. Tämän vuoksi tutkielmassa käytetään päätöksentekijästä tai palvelunjärjestäjästä nimitystä kunta ilman sen tarkempaa erittelyä siitä, mitä virkaa päätöksentekijä hoitaa tai millä hallinnollisella mallilla palvelut on tuotettu.

2.5. Hallintopäätös

Kunnallishallinnossa kuntalaisten oikeuksia käsittelee ja päätöksiä tekee kunnallinen viranhaltija. Kunnalliselle viranhaltijalle on omat tehtäväkohtaiset laissa säädetyt pätevyysvaatimuksensa, joiden mukaan henkilö voidaan tehtävään valita. Kunnallinen viranhaltija käyttää julkista valtaa eli puuttuu päätöksillään kuntalaisten perusoikeuksiin ja oikeusturvaan tekemällä hallintopäätöksen, jossa päätetään yksipuolisesti asianosaisen oikeuksiin liittyvistä asioista. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle ainoastaan lainsäädännön nojalla. Jos viranomainen käyttää merkittävää julkista valtaa, tehtävää ei voi antaa lainkaan muulle taholle hoidettavaksi.

Merkittävä julkinen valta käsittää viranomaisen oikeuden käyttää voimakeinoja tai puuttua henkilön perusoikeuksiin. Esimerkiksi poliisin voimakeinojen käyttäminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä, eikä siis poliisin viranomaistehtäviä voida antaa yksityiselle sektorille. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä ei kuitenkaan pidetä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista, kuten vaikkapa palvelukodin toimintaa. Kuitenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on merkittävää julkisen vallan käyttöä, koska hallintotehtävä perustuu perustuslakiin (19 § 3 mom.) eli julkisen vallan

⁶¹ Virtain kaupunki, perusturvalautakunnan johtosääntö 2016

on huolehdittava kansalaisten hyvinvoinnista turvaamalla järjestämisvastuullaan olevien sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävä saatavuus⁶².

Sosiaali- ja terveyspalveluissa käytetään julkista valtaa pääsääntöisesti hoivan ja huolenpidon järjestämisessä. Hoivan ja huolenpidon tuottamisessa käytetty julkinen valta ei ole merkittävää julkisen vallan käyttöä, vaikka esimerkiksi ikääntyneiden hoivassa voidaan joutua rajoittamaan itsemääräämisoikeutta esimerkiksi terveydenhuollon toimenpiteiden vuoksi.⁶³ Merkittävää julkisen vallan käyttöä on kuitenkin sosiaali- ja terveydenhuollossa tehtävät henkilöön kohdistuvat pakkotoimenpiteet, kuten lapsen huostaanotto tai vammaisen henkilön henkilöön kohdistuvat rajoitustoimenpiteet. Näissä tapauksissa julkisen vallan käytöstä säädetään erikseen laissa, kuten lastensuojelulaissa. Näitä hallintopäätöksiä voi tehdä vain viranomainen.

Julkisen vallan tai julkisen hallintotehtävän luovuttamisessa muulle kuin viranomaiselle on tärkeää varmistaa, etteivät henkilön perusoikeudet tai oikeusturva kärsi. Myös hyvän hallinnon periaatteiden on toteuduttava. Sen lisäksi, että julkisen vallan luovuttamisesta muulle kuin viranomaiselle on säädettävä lailla, on luovuttamisen oltava myös tarkoituksenmukaista. Pelkästään taloudelliset perusteet eivät voi olla tarkoituksenmukaisia, vaan julkista valtaa sisältävän hallintotehtävän luovuttaminen esimerkiksi yksityiselle taholle täytyy tuottaa myös konkreettista hyötyä, kuten mahdollistaa ja turvata palveluiden riittävän saatavuus.⁶⁴

Kunnan viranhaltijaa säätelee laki kunnallisesta viranhaltijasta 304/2003. Myös perustuslain 125 §:ssä säädetään viranhaltijan yleisistä kelpoisuusperusteista. Viranhaltija on 18 vuotta täyttänyt henkilö, joka otetaan julkisoikeudelliseen palvelusuhteeseen, missä kunta tai kuntayhtymä toimii työnantajana. Viranhaltijan kelpoisuudesta voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin erityislaissa, kuten laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöstä 817/2015. Lakiin perustuva julkisoikeudellinen palvelusuhde pitää sisällään kaksi ulottuvuutta, lakiin perustuvan valta-aseman ja lakiin perustuvia velvollisuuksia. Tarkoituksena on viran tehokas, oikeusperiaatteita kunnioittava toteuttaminen. Viranhaltija on vastuussa päätöksistään ja niiden lainmukaisuudesta. Hän vastaa viime kädessä päätöksistään ja toiminnastaan rikoslain mukaan. Viranhaltijaa koskee myös vahingonkorvausvastuu.⁶⁵

Kunnallinen viranhaltija on siis virkasuhteessa kuntaan. Sosiaali- ja terveyspalveluissa viranomaispäätöksiä eli hallintopäätöksiä tekee sosiaalityöntekijä, joka on erikoistunut esimerkiksi ikääntyneen väestön palveluihin. Sosiaalityöntekijä tutustuu asiakkaaseen ja asiakkaan palvelun

⁶² HE 47/2017 vp

⁶³ HE 47/2017 vp

⁶⁴ Husa, Pohjolainen 2014 s. 71 - 73

⁶⁵ Hirvonen, Mäkinen 2006 s. 45 - 48

tarpeeseen hänen kotonaan. Sosiaalityöntekijä ja ikääntynyt yhdessä keskustellen päättävät, mikä palvelu parhaiten tukee ikääntyneen henkilön kotona asumista, tai keskustelevat, olisiko jo aika muuttaa palveluasumisen piiriin. Sosiaalityöntekijä tekee hallintopäätöksen, missä myönnetään tarvittavat palvelut, ja toimittaa hallintopäätöksen ikääntyneelle henkilölle itselleen tai tämän lailliselle edustajalla tai omaiselle. Hallintopäätös on tärkeä asiakirja, jolla voidaan osoittaa, että kunta on järjestämisvastuunsa nojalla joko myöntänyt tai evännyt tarvittavat palvelut. Hallintopäätöksestä myös tuottamisvastuussa oleva taho saa tiedon, että mitä palveluita heidän on kullekin henkilölle tuotettava.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on päätöksessään Dnro 3690/4/10 todennut, että sosiaalityöntekijän on annettava muutoksenhakukelpoinen päätös ikääntyneen kotihoidon järjestämisessä, vaikka päätös olisikin asiakkaan kannalta myönteinen. Hän on perustellut asiaa mm. sillä, että sosiaalipalveluiden tulee perustua aina viranomaisen tekemään päätökseen, eikä sillä ole merkitystä, onko päätös asiakkaan kannalta kielteinen vai myönteinen.⁶⁶

2.6 Kunta palvelun tuottajana

Kunnalla on järjestämisvastuun nojalla myös vastuu palveluiden tuottamisesta ja hankinnasta. Tämän tutkielman kannalta on oleellista käsitellä kuntaa sosiaalipalveluiden tuottajana ja hankkijana, joten tarkemmin käsiteltävät palveluiden hankintatavat koskevat erityisesti sosiaalipalveluita. Järjestämisvastuu ei määritä, millä tavoin kunnan on hankittava palvelut, mutta kuntalain 9 §:ssä määritellään tavat, joilla kunta voi palveluita tuottaa. Kunta päättää myös itsenäisesti sen, millä tavoin palveluita tarjotaan kuntalaisille, ja mikä on se palvelun muoto, jota tarjotaan⁶⁷, esimerkiksi tarjotaanko ikääntyneille kuntalaisille apua avohoidon keinoin vai tarjotaanko ryhmäkotipaikkaa. Kunnan palveluiden hankkimista säätelee laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 29.12.2016 eli uusi hankintalaki, joka on tullut voimaan vuoden 2017 alusta. Hankintalaki määrittelee mm., mitkä hankinnat on kilpailutettava ja mitä palveluita ei tarvitse kilpailuttaa. Hankintalakia tullaan käsittelemään tarkemmin tutkielman myöhemmässä vaiheessa.

Yksityisen ja julkisen palvelun tuotannon käsitteitä on syytä avata tarkemmin. Julkinen palvelun tuotanto tarkoittaa sitä, että kunta tuottaa palvelut omana työnään tai jonkin lakisääteisen yhteistoiminnan muotona. Julkista palvelun tuotantoa määrittelee myös palvelujen rahoitus.

⁶⁶ Sakslin 2010 Dnro 3690/4/10

⁶⁷ Harjula, Prättälä 2015 s. 200

Julkisessa palvelun tuotannossa rahoitus tulee kokonaan tai osittain kunnalta tai valtiolta eli pääsääntöisesti rahoitus on toteutettu verovaroin. Yksityinen palvelun tuottaja toimii markkinoilla, jossa vallitsee kysynnän ja tarjonnan välinen suhde. Yksityiset palvelut rahoitetaan lähes kokonaan asiakkaan tai kuluttajan maksamilla maksuilla.⁶⁸ Ei voi kuitenkaan vetää ihan selvää rajaa julkisen ja yksityisen palvelun tuotannon välille, koska etenkin sosiaali- ja terveystaloudissa usein kunta ja asiakas rahoittavat palveluja yhdessä, toki niin että kunta maksaa palveluntuottajalle enemmän ja palvelun saaja maksaa yleensä omien tulojen ja palvelun tarpeen mukaisesti. Erityisesti ikääntyneiden asumispalvelujen rahoitusta tarkastellaan tutkielman osiossa neljä.

Kunnalla on useita mahdollisuuksia tuottaa tai hankkia palveluita kuntalaisille. Perinteisesti kunta voi aina halutessaan tuottaa palvelut itse omana työnään. Kunnalla on mahdollisuus luopua sellaisten tehtävien hoidosta kokonaan, jotka eivät ole lakisääteisiä, mutta joidenkin lakisääteisten tehtävienkin kohdalla kunta voi ulkoistaa palvelut. Yksityistämiseksi kutsutaan sitä, että kunta luopuu kokonaan tehtävän järjestämisestä. Ulkoistamisessa kunnalla säilyy järjestämisvastuu, mutta palvelun tuottaa esimerkiksi yksityinen palveluntuottaja. Kunta voi halutessaan hankkia palveluita toiselta kunnalta, kuntayhtymältä, julkisyhteisöltä tai valtiolta. Kunta voi myös perustaa osakeyhtiön tai muun kaupallisen yhteisön tai olla osakkaana sellaisessa yhteisössä, jolta kunta voi ostaa tarvitsemiaan palveluita. Osakeyhtiötä käytetään mm. kunnan asuntojen vuokraustoiminnassa. Mahdollista on myös tuottaa palvelut yhteistoiminnassa toisen kunnan kanssa. Tällöin palvelun tuottamisesta vastaa kunta yhdessä toisen kunnan kanssa tai kuntayhtymä.⁶⁹

2.7 Palvelun hankinta ja palvelun tuottajan valinta

Kunta julkisena organisaationa joutuu kilpailuttamaan hankkimansa palvelut. Palvelujen hankkimista ja kilpailuttamista säätelee hankintalaki, josta on tullut voimaan kokonaan uudistettu laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 eli uusi hankintalaki. Hankintalakia on päädytty uudistamaan, koska julkisten hankintojen kilpailuttaminen on monimuotoistunut ja pirstaloitunut. Vanhan hankintalain aikana kilpailutettavat palvelut piti määrittää jo hankinnan varhaisessa vaiheessa, mikä oli etenkin sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen kannalta hankalaa ja joustamatonta. Erityisesti sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen tarpeet saattavat muuttua kesken hankintakauden.⁷⁰

⁶⁸ Hallipelto 2008 s. 12 - 13

⁶⁹ Harjula, Prättälä 2015 s. 201 - 204

⁷⁰ HE 108/2016 vp

Uudessa hankintalaissa on otettu huomioon sosiaali- ja terveyspalveluiden erityiset tarpeet hankintojen suhteen. Tarkoituksena on mahdollistaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankintojen laatukriteerien painottaminen ja asiakaslähtöisyys. Uusi hankintalaki painottaa sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnoissa entistä enemmän sosiaalisia näkökohtia ja mahdollistaa sellaista suunnittelua, joka ottaa entistä paremmin tulevien tai jo olevien asiakkaiden henkilökohtaiset tarpeet huomioon. Sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnoissa on huomioitava myös muita asiakkaiden erityistarpeita ja otettava huomioon myös lopullisen käyttäjän näkökulma palveluun.⁷¹

Kunta tekee päätöksen yksityisen ja julkisen palveluntuottajan välillä usein taloudellisin perustein. Palvelun tuottamisen tai hankkimisen pitää olla kunnalle taloudellista, tehokasta ja vaikuttavaa eli tuloksellista. Palvelun tuottaminen on tuloksellista, kun mahdollisimman pienillä resursseilla saadaan tuotettua mahdollisimman paljon suoritteita, toisin sanoen esimerkiksi ikääntyneen kuntalaisen hoiva saadaan tuotettua mahdollisimman pienillä kustannuksilla tai henkilöresursseilla. Vaikuttavuuden mittaaminen palveluntuottamisessa onkin jo haasteellisempaa. Vaikuttavuus kunnan palveluissa tarkoittaa palvelun tuottamisen ja sillä tavoiteltujen ja saavutettujen tulosten välistä suhdetta.⁷² Palveluntuottajan valinta on taloudellisten kysymysten lisäksi poliittinen ja hallinnollinen kysymys.

Uuden hankintalain, joka perustuu EU:n uuteen hankintadirektiiviin, tavoitteet on kuvattu 2 §:ssä. Palvelut on hankittava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, eikä niitä saa pilkkoa tarpeettomasti osiin esim. hankintalain kiertämiseksi⁷³. Julkisten palveluhankintojen pitää edelleen olla tehokasta julkisten varojen käyttöä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnoissa kansallinen kynnyсарvo on 400 000 € (107 §, 25 § 3 mom.). Kaikki kynnyсарvon ylittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on kilpailutettava. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankintojen kynnyсарvolla on tarkoitus turvata asiakaslähtöinen palvelunhankinta.

Hankintalain 108 § 3 mom. korostaa, että palveluja hankitaan nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaita varten. Tähän nojaten osa hankituista palveluista, kuten ikääntyneiden asumispalvelut, ovat tyypiltään pitkäkestoisia ja jatkuvia palveluhankintoja. Sopimuksien kesto tai muut ehdot eivät saa aiheuttaa palvelun käyttäjille haittaa tai kohtuuttomia seurauksia. Erityisesti sopimuskauden liian lyhyt pituus voi olla sellainen tekijä, joka aiheuttaa palvelun käyttäjälle kohtuutonta haittaa. Uusi hankintalaki ei estä hankintapalveluiden tekemistä jopa toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi.⁷⁴ Erityisesti ikääntyneiden asumispalveluiden kohdalla palvelun jatkuvuus on merkityksellinen tekijä jo palvelun laadunkin suhteen.

⁷¹ HE 108/2016 vp

⁷² Virtanen, Vakkuri 2015 s. 106 - 115

⁷³ HE 108/2016 vp

⁷⁴ Pekkala et al. 2017 s. 464

Palveluihin kohdistuvan lainsäädännön huomioon ottamisella hankintatilanteessa halutaan kiinnittää palvelun hankkijan huomiota erityisesti siihen, että hankintalaki koskee vain hankintatapahtumaa ja itse palvelua koskeva lainsäädäntö on myös huomioitava kaikkine erityispiirteineen. Myös palvelujen käyttäjien oikeudet on huomioitava palvelun hankinnassa.⁷⁵ Etenkin ikääntyneiden asumispalvelut ovat pitkäkestoisia palveluhankintoja, joissa korostuu palvelun saajan yksilölliset ja toistuvat tarpeet. Myös hallituksen esityksessä on korostettu, että hankintoja olisi hyvä selvittää etukäteen kartoittamalla palveluiden käyttäjäryhmien erityistarpeita kuulemalla asiakasryhmiä⁷⁶. Ikääntyneiden asumispalveluiden hankinnassa on järkevää hyödyntää esimerkiksi kunnassa toimivaa vanhusneuvostoa tai aktiivisesti toimivaa eläkeläisjärjestöä asiakasryhmien kuulemisessa. Heillä lienee halua ja kykyä vaikuttaa omaan lähitulevaisuuteensa.

Hankintalain 108 §:n 2 mom. on kirjoitettu ehdottomaan muotoon, eli palvelun hankkijan on huomioitava palvelun laatu, jatkuvuus, esteettömyys, kohtuuhintaisuus, saatavuus ja kattavuus. Näiden lisäksi on vielä huomioitava eri käyttäjäryhmien erityistarpeet sekä osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksiin vaikuttavat tekijät. Huomionarvoista on, että näitä asioita ei ole lueteltu varsinaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä vaan ne tulevat kokonaisuutena huomioitavaksi ainoastaan hankintalain kautta.⁷⁷

Usein, esimerkiksi kunnan vaihtaessa asumispalvelun tuottajaa, asiakkaan on mahdollista jäädä edellisen palveluntuottajan asiakkaaksi samoilla ehdoilla kuin aikaisemmin. Ainostaan halukkaat asiakkaat vaihtavat palveluntuottajaa ja uudet asiakkaat taas osoitetaan uudelle palveluntuottajalle. Näin saadaan pitkäaikaiset asiakassuhteet säilytettyä eikä asiakkaalle koidu kohtuutonta haittaa kunnan hankintamenettelystä. Vanhuspalvelulaki takaa ikääntyneelle asiakkaalle oikeuden pitkäaikaiseen asumiseen ilman vaihtuvuutta, vaikka kunta hankkisikin palvelut uudelta tuottajalta asiakkaan hoivasuhteen aikana⁷⁸.

Yhä useampi kunta valitsee palvelun tuottajaksi yksityisen palvelun tuottajan. Yksityinen palvelun tuottaja vastaakin suurelta osin ikääntyneiden hoivasta ja huolenpidosta. Esimerkiksi vuonna 2015 palveluita ostettiin yksityiseltä eli ns. ostopalveluna tuotettiin 48 prosenttia ikääntyneiden tehostetusta palveluasumisesta. Kaikkiaan ikääntyneitä asiakkaista oli vuoden 2015 marraskuussa tehostetussa palveluasumisessa noin 39 900 henkilöä. Lisäksi vanhainkotihoidossa eli laitoshoidossa oli noin 9500.⁷⁹ Kunta on näin ollen myös merkittävä palvelun ostaja ja työllistäjä sosiaalialalla.

⁷⁵ Pekkala et al. 2017 s. 461

⁷⁶ HE 108/2016 vp ja Pekkala et al. 2017 s. 461

⁷⁷ Pekkala et al. 2017 s. 463 - 464

⁷⁸ HE 160/2012 vp

⁷⁹ Väyrynen, Kuronen 2017 s.1

2.8 Palvelun hankinnan kilpailutus

Yksityinen palvelun tuottaja täytyy hankintalain perusteella kilpailuttaa. Hankintalain kilpailuttamisen raja-arvoja ja ehtoja on käsitelty edellä. Mitä sitten pitää ottaa huomioon, kun ikääntyneiden asumispalveluja kilpailutetaan? Mistä saadaan kilpailutukseen tarvittavat kustannustiedot? Onko kilpailuttaminen edes tarpeellista, ja saadaanko sillä oikeasti edullista asumispalvelua, joka täyttää asumisen laadun kriteerit?

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tekemässä tutkimuksessa (2010) ”Vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalvelussa” antaa osittain vastauksia näihin kysymyksiin. Ikääntyneiden laitoshoidosta on myös tehty taloustieteellistä tutkimusta, kuten Juha Laineen (2005) ”Laatua ja tuotannollista tehokkuutta?”. Molemmissa tutkimuksissa on käsitelty ikääntyneiden asumispalveluiden kilpailuttamisen merkitystä sekä verrattu yksityisen ja julkisen palveluntuotannon eroja taloudellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden kannalta.

Ikääntyneiden palvelujen kilpailuttamisessa on tärkeää mitata pelkkien talouslukujen vierellä hyvinvointituottavuutta. Hyvinvointituottavuutta voidaan mitata ottamalla huomioon pelkän tuottavuuden mittaamisen rinnalle mitattavaksi hoidon vaikuttavuus. Haasteena hyvinvointituottavuuden mittaamisessa on ikääntyvien asiakkaiden jatkuva ikääntyminen ja tätä myötä tapahtuva toimintakyvyn lasku. Mitattaessa hyvinvointivaikuttavuutta tarvitaan tietoa siitä, minkälainen on ikääntyneen toimintakyky hänen saapuessaan palveluun ja millainen olisi hänen oletettavissa oleva toimintakykynsä esimerkiksi vuoden päästä, jos palvelua ei saa tai palvelu annettaisiin jotenkin toisin.⁸⁰

RAVATM on ikääntyneiden toimintakyvyn ja avuntarpeen mittaristo, jossa mittaamiseen käytetään havainnointia ja haastattelua. Ikääntyneen toimintakykyä voidaan siis mitata siis RAVATM-mittarilla, joka ottaa huomioon päivittäiset perustoiminnot (kuten syöminen) ja kodinhoitoon liittyviä toimintoja (kuten ruoanlaitto) sekä psyyken toiminnot (kuten muisti). RAVATM-mittaristolla voidaan siten mitata eri palveluasumisen muodoissa olevien asiakkaiden toimintakykyä yhtenäisesti. Tällä tavalla voidaan mitata ikääntyneen hyvinvoinnin muutoksia ja hoivan vaikuttavuutta. Ikääntyneiden hoidon kustannukset koostuvat esimerkiksi henkilöstökuluista, aine- ja tavarahankinnoista sekä vuokrista. Tuotoksena on se, mitä kustannuksilla saadaan eli hoitopäiviä tai kotihoidon käyntejä. Vaikuttavuus

⁸⁰ Kangasharju et al. 2010 s. 1

voidaan mitata siitä, että paljonko kustannuksilla saadaan hoivaa, hyvinvointituottavuuden kertoessa taas miten hoiva on vaikuttanut.⁸¹

Kilpailuttamisen kannalta on tärkeää huomioida, että kunnan tuottaman ikääntyneen hoidon kustannukset hoitopäivää tai hoitokäyntiä kohden ovat hieman kalliimpia kuin yksityisen sektorin ostopalvelulla tuottama hoiva. Tähän on selityksenä yksityisen sektorin hitaampi palkkakehitys. Kuitenkin kunnan tuottamassa ikääntyneiden asumispalveluissa hyvinvointituottavuus on kehittynyt paremmin kuin ostopalveluna tuotetussa yksityisen sektorin asumispalvelussa.⁸² Henkilöstökustannukset ovat ikääntyneiden asumispalveluissa suurin yksittäinen kustannus, noin 70 - 80 prosenttia. Ikääntyneitä ei kuitenkaan voi hoitaa ilman henkilökuntaa, vaikka merkittävin säästö saataisiinkin henkilöstöä vähentämällä.⁸³

Kunnallisen kehittämissäätiön tutkimuksessa (2008) ”Kuntien vanhuspalveluiden kilpailuttamiskokemuksia” huomattiin, että kilpailutus ei välttämättä tuo kustannussäästöjä tai tehostamista vanhuspalveluissa, vaikka niitä erityisesti lähdetäisiin kilpailuttamisella hakemaan. Kuitenkin tutkimushavainnot tukivat pitkien yhteistyösuhteiden ja jonkin asteisen kilpailun mahdollisuuden palvelun tuottajien välillä tuovan kustannussäästöjä tai ainakin hillitsevän hintojen nousua.⁸⁴ Kunta päätyy kilpailuttamiseen yleensä kolmesta syystä, joista ensimmäisessä kunnalla on ulkoistamista tukeva poliittinen linjaus ja palvelut on päätetty joka tapauksessa hankkia ostopalveluna, mutta hankintalaki edellyttää kilpailuttamista. Toinen merkittävä syy on kunnan halukkuus hankkia ostopalveluna jonkin yksittäinen palvelu tukemaan ikääntyneen hoivaa ja kunnan omia palveluita, kuten turvapalvelu tai ateriapalvelu. Kolmas syy kunnan ostopalveluiden hankkimiseen on vastaaminen palvelun saatavuuden ja riittävyyden haasteeseen, esimerkiksi ostamalla tehostettua palveluasumista.⁸⁵

Kilpailuttamisen taustalla on myös poliittisia tavoitteita ja asenteita. Kunnan tai kuntasektorin palveluksessa itse olevat luottamushenkilöt suhtautuvat kilpailuttamiseen kriittisemmin, koska ymmärrettävästi pelkäävät oman työpaikkansa puolesta. Perinteisesti oikeisto kannattaa enemmän palvelujen yksityistämistä kuin vasemmisto, mutta kuntatyöntekijöiden kielteinen asenne yksityistämistä kohtaan ylittää puoluerajat. Yllättävää on, että kunnan taloudellinen asema ei vaikuta merkittävästi ulkoistamista koskeviin asenteisiin.⁸⁶ Vaikka kunnan luottamushenkilöt kokevatkin

⁸¹ Kangasharju et al. 2010 s. 6 - 11

⁸² Kangasharju et al. 2010 s. 2, 3

⁸³ Laine 2005 s. 28

⁸⁴ Tutkimuksessa oli mukana 18 kuntaa, joilla oli kokemusta vanhuspalveluiden kilpailuttamisesta, koska kilpailuttamisesta ei ollut saatavilla valmista tilastotietoa

⁸⁵ Kähkönen, Volk 2008 s.11, 69, kts myös Ollila 2004 s.15 - 16

⁸⁶ Fredriksson et al. 2009 s. 75 - 77

henkilökohtaisella tasolla yksityistämisen hyvin puoluepoliittiseksi ja aatteelliseksi asiaksi, niin kunnan käytännön toiminnassa se ei näy. Kuntien kesken voi olla valtuustoissa hyvinkin erilaisia puoluepoliittisia voimasuhteita, mutta palvelujen tuottamiseen sillä ei ole selvää vaikutusta.⁸⁷

Edellisessä kappaleessa mainittuun puoluepoliittisen ideologian puutteelliseen näkymiseen kunnan arjessa vaikuttaa kunnan järjestämisvastuu sosiaali- ja terveystaloudissa. Tilanteessa, jossa kunta ei pysty omalla palveluntuotannollaan vastaamaan palvelujen lisääntyvään tarpeeseen, joudutaan puoluepoliittisesta tahdosta riippumatta turvautumaan yksityiseen palveluntuotantoon. Toinen merkittävä kilpailuttamiseen vaikuttava tekijä on kunnan toimintastrategiassa tapahtunut päätösvallan delegoiminen lautakunnille ja johtaville viranhaltijoille. Vaikka lautakuntiin kuuluu lähes pelkästään luottamushenkilöitä, niin johtava viranhaltija esittelee päätösehdotukset lautakunnalle usein oman työnsä pohjalta. Kilpailutuksen osaaminen on pääasiassa viranhaltijoiden hallinnassa eivätkä luottamushenkilöt osallistu itse käytännön tasolla tapahtuvaan kilpailuttamiseen. Lautakuntatyöskentelyn merkitys sekä viranhaltijan päätösvalta kasvavat kilpailuttamisesta päätettäessä valtuuston ja hallituksen päätösvallan taas kaventuessa.⁸⁸

Kati Hokkanen (2015) on sosiaalipolitiikan pro gradu -tutkielmassaan selvittänyt diskurssianalyysimenetelmällä kahdeksan vanhuspalveluiden hankinnasta vastaavan johtavan viranhaltijan suhtautumista hankintalakiin sekä selvittänyt mahdollistaako hankintalaki kunnalle ja palvelun käyttäjälle mahdollisimman relevantin palvelun. Tutkielmassa kävi ilmi, että kunnissa on kahdenlaista suhtautumista hankintalain tuomiin mahdollisuuksiin. Toista suhtautumista Hokkanen kutsuu kriittiseksi diskurssiksi ja toinen suhtautuminen on sopeutumisen diskurssi.⁸⁹

Hokkanen tutkielma sijoittuu edellisen hankintalain 348/2007 voimassaolokaudelle, mutta asenteet ja mielipiteet eivät muutu samassa tahdissa lainsäädännön kanssa. Vaikka uusi hankintalaki mahdollistaakin joustavamman kilpailutuksen ja hankinnan sosiaali- ja terveystaloudissa, ei hankinnoista vastaavien viranhaltijoiden asenne välttämättä muutu samassa tahdissa joustavammaksi hankintalakia kohtaan. Tutkielmassa saatuja tuloksia voi käyttää myös tässä tutkielmassa selittämään kuntien viranhaltijoiden kokemaa käsitystä hankintalain toimivuudesta ikääntyneiden asumispalvelujen kilpailuttamisessa.

Kriittisen diskurssin kunnissa hankintalain noudattaminen koettiin pakonomaiseksi ja välttämättömäksi pahaksi. Kilpailuttaminen koettiin hankalaksi ja vaikeaksi prosessiksi, joka rajoittaa kunnan omaa päätöksentekovoimaa. Etenkin kilpailuttaminen sellaisessa tilanteessa, jossa vanha

⁸⁷ Fredriksson et al. 2009 s. 158 - 159

⁸⁸ Fredriksson et al. 2009 s. 158 - 159

⁸⁹ Hokkanen 2015 s. 1 - 3

yhteistyö on loppumassa yksityisen toimijan kanssa ja hankintalaki edellyttää kilpailuttamista, kilpailuttaminen koettiin harmittavaksi ja jopa yhteistyön estäjäksi. Kriittisen diskurssin kuntien viranhaltijat kokivat myös suorahankintojen tekemisen lähes kielletyksi. Hankintalain noudattamisen koettiin aiheuttaneen kriittisen diskurssin kunnissa myös pitkäjänteisen yhteistyön tai kumppanuuden hankaloittamista. Myös vapaat markkinat nähtiin jonkinlaisena petona, jossa järjestöillä tai kunnilla ei ollut mahdollisuutta toimia tasavertaisena toimijana, vaan kunta hankkijana oli jopa markkinavoimien uhrin asemassa. Samalla pelättiin isojen kansainvälisten toimijoiden vievän itselleen sosiaali- ja terveydenhuollon markkinat.⁹⁰

Sopeutumisen diskurssin kunnissa etenkin hankintalain mahdollistamat puitejärjestelyt koettiin myönteisenä ja kunnan omaa elinkeinopolitiikkaa suosivana ja tukevana järjestelynä. Puitejärjestelyssä kunta kilpailuttaa palvelut ja tässä tapauksessa ikääntyvien palveluista vastaava viranhaltija valitsee puitesopimuksen piirissä olevista palveluntuottajista asiakkaalle sopivimman palvelun. Kunnan viranhaltijat kokevat, että näin toimiessa heillä säilyy mahdollisuus valita palveluntuottaja. Toinen tapa sopeutua hankintalakiin on osaamisen kehittyminen. Kunnan hankinnoista vastaavat viranhaltijat ovat oppineet käyttämään tai tarvittaessa kiertämään hankintalakia omien tavoitteidensa saavuttamiseksi.⁹¹

Kriittisen diskurssin kunnissa markkinat siis nähtiin pelottavana tilana, jossa on myyjän markkinat ja kunta jää vain pakkotilanteessa tapahtuvan ostajan rooliin. Sopeutuvan diskurssin kunnissa taas huomattiin toimivien markkinoiden tuoma hyöty, etenkin silloin, kun yksityinen toimija on halukas investoimaan paikkakunnalle ja rakentamaan esimerkiksi ikääntyneiden palvelutalon. Hankintoja perusteltiin mm. kunnan oman rakennuskantaan investoinnin turhuudella silloin kun innokas yksityinen toimija on halukas investoimaan. Sopeutuvan diskurssin kunnat kokivat myös yksityisen toimijan pystyvän vastaamaan nopeasti toiminnan muutoksiin, olevan halukkaita kehittämään toimintaansa ja etsimään uusia toimintamalleja. Sopeutuvan diskurssin kunnat myös totesivat, että omaa kunnallista palveluntuotantoa pystyy kehittämään yksityisen toimijan rinnalla.⁹²

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen on ratkaisussaan Dnro 3984/4/12 ottanut kantaa ikääntyneiden asemaan palvelutaloasumisen kilpailuttamisessa. Päätöksessä käsiteltiin ikääntyneiden muuttamista oman kunnan palvelutalosta toisen kunnan alueella sijaitsevaan palvelutaloon. Ikääntyneiden palveluasuminen oli annettu kunnan yhteishankintayksikölle tehtäväksi, yhteishankintayksikkö oli osakeyhtiömuotoinen yhtiö. Apulaisoikeusasiamies totesi kanteluun kilpailuttamisen toteuttamisen osalta, että kunnalla oli oikeus antaa hankita yhteishankintayksikön

⁹⁰ Hokkanen 2015 s. 47 - 58

⁹¹ Hokkanen 2015 s. 59 - 67

⁹² Hokkanen 2015 s. 67 - 70

tehtäväksi, eikä hankita ollut sellaista viranomaisen julkisen vallan käyttöä, jota ei olisi saanut antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi.⁹³

Edellä esitetyistä kilpailutuksen motiiveista, ja ehkä perimmäisistäkin syistä, päätellen kilpailutus ja ikääntyneiden asumispalvelujen ostaminen yksityiseltä ei ole yksin vastaus lisääntyvään palvelujen tarpeen tyydyttämiseen. Kuntapäättäjien keskuudessa kuntaa pidetään tehottomampana palveluntuottajana kuin yksityistä tahoa, mutta samalla pelätään, että yksityisen tehokkuus ja markkinaehtoisuus syö saatujen palvelujen laatua⁹⁴. On myös syytä muistaa, että mitään selkeää näyttöä yksityisen palveluntuotannon kustannustehokkuudesta ei ole saatu ja ostopalvelujen taustalla on usein jokin muu syy kuin kustannussäästöjen hakeminen. Kunnalla on kuitenkin aina mahdollisuus parantaa ja tehostaa myös omaa palveluntuotantoaan. Kuntapäättäjien pitääkin kilpailuttaessaan asumispalveluita muistaa, että asumispalvelun pitää olla sekä eettistä että tehokasta⁹⁵. Joten olivatpa ikääntyneiden palvelut sitten tuotettu kunnan omana toimintana tai ostopalveluna yksityiseltä sektorilta, tärkeintä on pitää huolta henkilöstön voimavaratekijöistä kuten osaamisesta, riittävydestä ja koulutustasosta⁹⁶.

⁹³ Pölönen 2013 Drno 3984/4/12

⁹⁴ Fredriksson et al. 2008 s. 48 - 51

⁹⁵ Laine 2005 s. 83

⁹⁶ Laine 2005 s. 28

3 KUNNAN VELVOLLISUUDET IKÄÄNTYNEEN OIKEUKSIEN TURVAAMISESSA

3.1 Ihmisoikeudet

Ihmisoikeudet ovat kaikkien elävien ihmisten luovuttamattomia oikeuksia, joita yhteiskunnan tulee vaalia ja ylläpitää. Ihmisoikeudet ovat jokaiseen ihmiseen yksilönä tai osana väestöryhmää sovellettavia yhtäläisiä oikeuksia, joilla puolustetaan ihmisarvoa ja vapautta. Ihmisoikeudet takaavat myös oikeusturvan. Sosiaaliset ihmisoikeudet taas antavat yksilölle turvaa työ-, sosiaali-, terveys- ja sivistysalan oikeuksissa.⁹⁷ Ikääntyneisiin erityisesti kohdistuvia sosiaalisia perusoikeuksia ovat mm. oikeus ihmisarvoisen elämän vaatimukset täyttävään tilapäiseen asumiseen ja samalla normaaliasumisen mahdollistamiseen ilman aiheetonta viivästymistä. Lisäksi painotetaan oikeutta osallistua täysimääräisenä yhteiskunnan jäsenenä oman yhteisönsä toimintaan.⁹⁸

Suomi on ratifioinut useita ihmisoikeussopimuksia, jotka turvaavat kansalaisille vähintään perusoikeuksien tasoisen elämänlaadun. Kansainvälinen yhteistyö ja yhteisöt, kuten Yhdistyneet kansakunnat ja Euroopan neuvoston, laativat ihmisoikeussopimukset. Ihmisoikeussopimuksia ovat esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja, Lapsen oikeuksien yleissopimus ja TTS-sopimus. Euroopan ihmisoikeussopimus antaa etenkin negatiivista suojaa kansalaisille eli estää valtiovaltaa tarpeettomasti puuttumasta yksittäisen henkilön tai perheen elämään. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksella on turvattu muutoksenhakuoikeus viranomaisen päätöksiin. Myös merkittävänä asiana Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on valtiolle asetettu velvollisuus huolehtia kansalaisen perusturvasta, kuten toimeentulosta ja asunnoista, kun hän on joutunut poikkeukselliseen tilanteeseen eikä itse kykene näistä huolehtimaan.⁹⁹

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla sitouttaa allekirjoittaneet valtiot sekä luomaan sosiaaliturvajärjestelmään että pitämään sitä yllä. Sosiaaliturvaa on myös kehitettävä, jotta sen taso vastaa tyydyttävää elintasoa. Euroopan sosiaalinen peruskirja ja TTS-sopimus asettavat Suomelle valtioneuvoston velvoitteen sosiaalisen hyvinvoinnin ylläpitämiseen enemmän kuin antavat yksittäiselle kansalaiselle oikeuksia.¹⁰⁰ Euroopan sosiaalisen peruskirjan yleisillä säännöillä turvataan myös

⁹⁷ Mikkola 2014 s. 20 - 21

⁹⁸ Mikkola 2009 s. 349 - 350

⁹⁹ Mikkola 2014 s. 21

¹⁰⁰ Arajärvi 2011 s.71 - 73

ikäihmisen oikeuksia toimeentuloon ja syrjimättömyyteen esimerkiksi työelämässä. Euroopan sosiaalinen peruskirja velvoittaa valtiovaltaa ryhtymään toimiin kansalaisten selviytymisen ja turvallisuuden takaamiseksi, mutta kuitenkin niin, että perusvapaudet ja henkilökohtainen koskemattomuus on turvattu.¹⁰¹

Kunnat ovat osa valtiota, joten myös heidän on noudatettava ratifioituja ihmisoikeussopimuksia. Kuntaa koskettaa erityisesti ikääntyneiden palveluiden järjestämistä vastaavassa olevana tahona uudistettu Euroopan sosiaalisen peruskirjan 80/2002 artikla 23. Artikla antaa kunnille veloitteen turvata ikääntyneille kuntalaisille heidän asumisensa turvallisissa oloissa sekä sellaisen tuen, jotta kotona asuminen onnistuisi mahdollisimman pitkään. Artikla velvoittaa myös kuntaa huolehtimaan ikääntyneiden henkilöiden terveydenhuollosta. Samassa artiklassa veloitetaan kunta järjestämään sellaiset asuinolosuhteet ikääntyneiden laitolasumiseen, että henkilön yksityisyyttä voidaan kunnioittaa. Myös laitolasumisessa on turvattava riittävä osallistuminen ikääntyneen omaa elämää koskeviin päätöksiin. Artikla 23 käsittää kokonaisvaltaisesti ikääntyneen henkilön hyvinvoinnista, elinoloista, toimeentulosta ja laitoshuollosta annetun ohjauksen. Artiklassa on kuitenkin jätetty valtiolle vapaus itse valita, miten artiklaa voidaan noudattaa valtion ikääntyneen väestön erityispiirteet huomioiden. Valtiolta edellytetään kuitenkin, että positiiviset teot artiklan toteuttamiseksi ovat riittäviä, vähimmäisvaatimukset on joka tapauksessa toteutettava. Valtion valitsema vanhuspolitiikka ja taloudellinen tilanne määrittävät pitkälle artiklan toteutumisen vähimmäisvaatimukset.¹⁰²

Ikääntyneen sosiaalisena perusoikeutena voidaan pitää mm. sitä, että hänen terveydentilansa salliessa sairaalassaolon jälkeen, kodinomainen sijoituspaikka esimerkiksi laitolasumisen parista järjestetään ilman tarpeetonta viivästystä. Kunnan järjestämistä vastaavalla taas on huolehtia siitä, että palveluasumisenpaikkoja on riittävästi tarjolla eivätkä jonot muodostu epäinhimillisen pitkiksi. Kunnan taloudellisella tilanteella ei voi yksin perustella esimerkiksi liian vähäisiä laitolasumisen resursseja¹⁰³, joten laitolasumisenpaikka on löydettävä vaikkapa naapurikunnan alueelta. Ikääntyneiden sosiaalisista oikeuksista kerrotaan tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

¹⁰¹ Mikkola 2014 s. 22

¹⁰² Mikkola 2014 s. 53 - 55

¹⁰³ Mikkola 2009 s. 345

3.2 Taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet

Perus- ja ihmisoikeuksien ajatellaan olevan toisiinsa sidottuja oikeuksia, joiden yhteiskunnallinen toteutuminen tarvitsee molempia ulottuvuuksia. Taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet taas luovat sen perustan, minkä päällä voidaan toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia. Taloudelliset perusoikeudet esimerkiksi takaavat välttämättömän toimeentulon, esimerkiksi huoltajan menehtyessä, mutta tarkoituksena ei ole taata jokaiselle tietyn tasoista elämäntyyliä vaan ensisijaisesti turvata hengissä pysyminen. Sivistykselliset oikeudet koskevat lähinnä oikeutta opetukseen ja itsensä sivistämiseen omien resurssien mukaan yksilön taloudellisesta tilanteesta huolimatta.¹⁰⁴

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet eli ns. TSS-oikeudet luovat siis velvoitteita julkiselle vallalle. Perustuslaki ei sinänsä säädi, kenen tehtävänä on suojata mitään perusoikeutta tai miten kustannusten jakautuminen kohdistuu valtioon ja kuntiin. Julkinen valtaan sisältyy tehtäviä, jotka liittyvät yleisen edun toteuttamiseen ja joihin on annettu lainsäädännöllä oikeutus tai määräys. Julkinen valta taas käsittää mm. henkilöön kohdistuvan ratkaisun tai päätöksen tekemisen lakia soveltamalla.¹⁰⁵ Perustuslain säädöksen kirjoitusasu antaa velvoitteen lain noudattamiselle, joko suoraan perustuslain mukaan tai perustuslain pykälässä voidaan viitata tarkempaan tehtäväkohtaiseen lainsäätämiseen eduskunnassa.¹⁰⁶ Kunnalle voidaankin antaa tai määrätä tehtäviä valtiovallan taholta vain lainsäädännöllä.

Perustuslaissa on mm. turvattu oikeus välttämättömään huolenpitoon ja maksuttomaan perusopetukseen. Kunnalle on sosiaalihuoltolain säätämällä annettu tehtäväksi välttämättömästä huolenpidosta huolehtiminen. Perustuslaissa määritellyt oikeudet ovat ns. subjektiivisia oikeuksia, jotka on toteutettava kunnan taloudellisesta tilanteesta huolimatta. Kunnalla on taloudellinen itsemääräämisoikeus, ja se voi näin ollen osoittaa määrärahoja tiettyjen asioiden toteuttamiseen.¹⁰⁷ Subjektiiviset oikeudet on siis toteutettava määrärahoista riippumatta. Lisäksi on perusoikeuksia, joiden subjektiivisesta luonteesta määrätään lainsäädännössä kuten esimerkiksi toimeentulon turvaaminen ikääntymisen perusteella.

Hyvinvointivaltion keskeisiä periaatteita on ihmisten sosiaalinen tasa-arvoisuus. Sosiaalisen tasa-arvon toteutumista pyritään toteuttamaan erityisesti sosiaalioikeudella. Käytännössä sosiaaliset oikeudet toteutuvat hyvin monella yhteiskunnan taholla leikaten lävitse koko ihmisen elämänkaaren. Sosiaalioikeuteen luetaan se osuus oikeusjärjestyksestä, jossa käsitellään sosiaali- ja

¹⁰⁴ HE 309/1993 vp

¹⁰⁵ Husa, Pohjolainen 2014 s. 74

¹⁰⁶ Husa, Pohjolainen 2014 s. 61 - 62

¹⁰⁷ Harjula, Prättälä 2015 s. 90 - 91

terveydenhuollon lainsäädäntöä¹⁰⁸. Perustuslain 19 § 3 mom. mukaan julkisen vallan on turvattava riittävät sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut.

Sosiaalioikeudelle on tyypillistä, että sitä soveltavat ensisijaisesti usein muut tahot kuin tuomioistuimet tai esimerkiksi poliisi. Kunnassa sosiaalioikeutta soveltavat kunnalliset viranhaltijat kuten sosiaalityöntekijät ja lääkärit, sekä kunnan luottamushenkilöistä koostuvat lautakunnat, kuten vaikkapa perusturvalautakunta. Toinen taho sosiaalioikeuden soveltamiseen on sosiaalivakuutusta soveltavat kaupalliset eläkeyhtiöt ja Kansaneläkelaitoksen antamat päätökset esimerkiksi lapsilisistä. Myös julkinen terveydenhuolto on sosiaalioikeuden soveltamista.¹⁰⁹

Sosiaalihuolto on yksi kunnan lakisääteisistä tehtävistä, ja se koostuu sosiaalipalveluista ja eräiden väestöryhmien erityispalveluista. Sosiaalivastuun myöntäminen on puolestaan keskitetty suurelta osin Kansaneläkelaitokselle. Sosiaalihuoltoon kuuluu mm. kunnan järjestämä ikääntyneiden huolto, mutta sosiaalivastuuseen taas kuuluu mm. Kansaneläkelaitoksen maksama vanhuseläke niiltä osin kuin eläkkeen saaja ei saa työeläkettä, mistä taas huolehtii kaupallinen eläkeyhtiö.¹¹⁰ Sosiaalihuoltoa käsitellään tarkemmin tutkielman myöhemmässä vaiheessa.

3.3 Tärkeimmät oikeusperiaatteet

Oikeusperiaatteet ohjaavat viranomaisen harkintavallan käyttöä suhteessa kansalaisiin. Oikeusperiaatteet tulevat perustuslaista ja ne on kirjattu hallintolakiin 434/2003. Kunnan viranomaisen on noudatettava toimissaan hallintolain kaikkia oikeusperiaatteita, joita ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoituksenmukaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojanperiaate sekä palveluperiaate, neuvonta, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten välinen yhteistyö.¹¹¹ Ikääntyneen henkilön asioidessa viranomaisessa on myös otettava huomioon oikeusperiaatteet, vaikka ikääntynyt ei itse pystyisi omia etujaan valvomaankaan. Esimerkiksi palvelusuunnitelmaa tehdessä etenkin luottamuksensuojanperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate nousevat tärkeään rooliin. Palvelusuunnitelman ja oikeusperiaatteiden yhteenkuuluvuudesta kerrotaan lisää tutkielmassa myöhemmin. Nyt kerrotaan tarkemmin yhdenvertaisuusperiaatteesta ja luottamuksensuojaperiaatteesta.

¹⁰⁸ Tuori 2000 s. 99

¹⁰⁹ Tuori 2000 s. 103 - 105

¹¹⁰ Tuori 2000 s. 103 - 105

¹¹¹ Niemivuo, Keravuori 2003 s. 123 - 137

Hallintolain 6 § määrittelee oikeusperiaatteet, joista yhdenvertaisuus on myös perusoikeus. Yhdenvertaisuus perusoikeutena perustuslain 6 §:n mukaan tarkoittaa sitä, että kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti eikä heitä saa asettaa eriarvoiseen asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Hallinnossa yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että viranomaisen tekee päätöksensä yhdenvertaisuutta noudattaen ja poikkeamat ovat lainmukaisia. Tärkeää on myös viranomaisen johdonmukainen päätöksenteko eli viranomaisen tekee päätöksen perusteiden harkinnan samalla tavalla samojen tosiseikkojen ollessa kyseessä. Johdonmukaisesta päätöksentekolinjasta saa poiketa vain erityisen painavasta syystä, kuten esimerkiksi lainsäädännön muuttuessa.¹¹²

Yhdenvertaisuusperiaatteella on myös menettelyllinen ulottuvuus, joka on tarpeen etenkin silloin, kun viranomaisen käyttää päätöksen teossa harkintaa, joka koskee yksityisen oikeutta tai toimintamahdollisuutta kuten esimerkiksi toimilupa-asiaa. Viranomaisen on myös yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan huolehdittava siitä, että kaikilla hallintoasian asianosalla on samat mahdollisuudet saada tietoa lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu myös luottamuksensuojaperiaate, joka on myös kirjoitettu hallintolain 6 §:n. Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan kansalaisen on pystyttävä luottamaan hallintopäätöksen pysyvyyteen ja viranomaisen toiminnan sekä päätösten oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Hallintopäätöstä ei saa taannehtivasti muuttaa ainakaan päätöksen kohteen vahingoksi. Luottamuksensuojaperiaatteen toteutuminen edellyttää kuitenkin, että viranomaiselle on annettu riittävät ja oikeat tiedot päätöksen tekemiseen.¹¹³

3.4 Ikääntyneen oikeudellinen asema ja oikeudet

Ikääntyneen oikeudellinen asema yhteiskunnassa muuttuu ikääntymisen tuomien haasteiden myötä. Jossain elämän vaiheessa meidän kaikkien fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky heikkenee ja sen myötä myös oikeudellinen toimintakyky. Oikeudellisen toimintakyvyn heikkeneminen tapahtuu usein normaalin ikääntymisen myötä eikä sinänsä muuta ikääntyneen oikeudellista asemaa yhteiskunnassa. Toimintakyvyn heiketessä esimerkiksi dementian seurauksena on oikeudellista asemaa tarkasteltava tarkemmin. Onkin tärkeää erottaa ikääntyneen

¹¹² Niemivuo, Keravuori 2003 s. 123 - 124

¹¹³ HE 72/2002 vp

oikeustoimikelpoisuus oikeustoimikyvystä unohtamatta itsemääräämisoikeuden ulottuvuutta.¹¹⁴ Ikääntynyt voi olla edelleen pätevä tekemään oikeustoimia, kuten ostamaan palveluita tai tuotteita, vaikka hänen oikeustoimikykynsä olisikin heikentynyt. Ikääntyneen oikeudelliset haasteet leviävät läpi koko yhteiskunnan aina lesken oikeudellisen aseman selvittämisestä julkisista palveluista neuvottelemiseen.

Aikaisemmin ikääntyneiden oikeusasemaa on säädelty muun lainsäädännön sisällä tekemättä sen enempää eroa minkä ikäinen henkilö on kyseessä ja esimerkiksi ikääntyneiden palveluista on säädetty yleisissä kansallisissa säädöksissä¹¹⁵. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista tuli voimaan 28.12.2012, ja tämä niin kutsuttu vanhuspalvelulaki toi vihdoin kaivattuja lakisäateisiä velvollisuuksia ja uudistuksia ikääntyneiden palveluista järjestämistä vastuulla olevalle kunnalle. Vanhuspalvelulaki syntyi vastauksena Matti Vanhasen II hallitukselle tehtyyn välikysymykseen, jossa vaadittiin oikeusasiamiehen ikääntyneiden ympärivuorokautisesta laitoshoidosta tekemän selvityksen tulosten perusteella huomattavia parannuksia ikääntyneiden hoivan ja huolenpidon laatuun. Erityisesti henkilöstömitoituksen ongelmat katsottiin suureksi puutteeksi ikääntyneiden laitoshoidossa.¹¹⁶

Subjektiiivinen oikeus on oikeus julkiseen palveluun, joka on annettava aina siinä tilanteessa, jossa palvelun saamisen ehdot täyttyvät. Kunta sosiaali- ja terveystalvveluiden järjestämistä vastuussa olevana tahona on velvollinen myöntämään tarvittavat palvelut ja kunnan on myös tosiasiallisesti osoitettava, mistä palvelua voi saada. Usein ikääntyneiden kiireellinen laitoshoido tapahtuu kuitenkin terveystalvvelukeskuksen kautta, jolloin ikääntynyt on jo saanut kiireellisimmän hoidon ja näin ollen subjektiiivinen oikeus hoivaan toteutuu terveystalvveluhuoltolain 50 §:n kautta.¹¹⁷ On syytä muistaa, että ikääntyneen hoiva pitää sisällään pelkän fyysisen hoivan lisäksi myös sosiaalisesta ja psyykkisestä hyvinvoinnista huolehtimisen.

Vanhuspalvelulain tarkoituksena on taata ikääntyneelle oikeus hoivaan ja huolenpitoon hänen tarpeensa mukaisesti. Oikeus ei ole subjektiiivinen, mutta kunnan on järjestettävä tarpeen mukainen hoito ja hoiva. Tosiasiallisesti oikeus kuitenkin on subjektiiivinen, koska kunta ei voi olla järjestämättä hoivaa sillä perusteella, että siihen ei ole varattu määrärahoja tarpeeksi. Lisäksi perustuslain 19 § 1 mom. turvaa jokaiselle oikeuden välttämättömään huolenpitoon ihmisarvoisen elämän toteutumiseksi. Vanhuspalvelulaki taas edellyttää 18 §:ssä kunnan tekemän kiireellisen päätöksen sosiaali- ja terveystalvvelujen myöntämisestä, ettei ikääntyneen oikeus välttämättömään huolenpitoon vaarannu.

¹¹⁴ Kalliomaa-Puha, Mäki-Petäjä-Leinonen 2002 s. 297 - 299

¹¹⁵ Kalliomaa-Puha, Mäki-Petäjä-Leinonen 2002 s. 300 - 301

¹¹⁶ HE 160/2012 vp

¹¹⁷ Lehtonen 2007 s. 248, 250

Lainsäädännöllä on siis turvattu ikääntyneen oikeus sosiaalipalveluihin niitä vaativissa tilanteissa, mutta oikeus ei ole periaatteessa subjektiivinen vaikka käytännössä onkin.

3.5 Itsemääräämisoikeus ja oma koti

Itsemääräämisoikeus perustuu perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin. Itsemääräämisoikeutta ei ole varsinaisesti mainittu sanana perustuslain perusoikeuksia käsittelevässä luvussa, mutta henkilön oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §) pitää sisällään myös käsityksen itsemääräämisoikeudesta. Hallituksen esityksessä esitetään, että henkilökohtainen vapaus käsittää myös itsemääräämisoikeuden käsitteen¹¹⁸. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikla kaksi määrää, että jokaisen oikeus elämään turvataan lailla ja artikla viisi taas määrää henkilön oikeuden vapauteen sekä henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Myös asumispalveluihin sijoitettua ikääntynyttä asiakasta on kohdeltava perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000 määrittelee sosiaalihuollon ja siten myös asumispalvelun asiakkaan oikeuden hyvään palveluun ja kohteluun (1 §). Lain 4 §:ssä säädetään sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta syrjimättömään kohteluun ja määrätään kohtelemaan sosiaalihuollon asiakasta ihmisarvoa, vakaumusta ja yksityisyyttä kunnioittaen. Itsemääräämisoikeus ja osallistuminen itseään koskevan palvelun suunnitteluun sekä toteutukseen (8 §) on otettava huomioon asiakkaan sosiaalihuollon palveluita suunniteltaessa. Sosiaalihuollon palveluista eli myös ikääntyneen asumispalveluista on päätettävä siten, että asiakkaan etu on ensisijainen päätöstä tehtäessä.

Tärkeimpinä perusoikeuksina palveluasumisessa korostuu ikääntyneen itsemääräämisoikeus ja yksityisyydensuoja. Itsemääräämisoikeus käsitteenä tarkoittaa henkilön omaa kykyä päättää ja toteuttaa omaa elämäänsä koskevia valintoja. Itsemääräämisoikeuden käyttäminen taas edellyttää, paitsi tietoa valintamahdollisuuksista, myös sellaista psyykkistä ja fyysistä toimintakykyä, että henkilö pystyy tekemään päätöksiä ja ymmärtämään niiden seuraukset¹¹⁹.

¹¹⁸ HE 309/1993 vp

¹¹⁹ Karvonen-Kälkälä 2012 s. 96 - 98, kts. myös Kalliomaa-Puha 2007 s. 84 - 90

Erityisesti ikääntyneillä on vastakkain kaksi perusoikeutta itsemääräämisoikeus ja heikompiosaisen suojelutarve. Itsemääräämisoikeuden heikentyessä suojelutarve kasvaa. Toisinaan itsemääräämisoikeuden toteutumien tarvitsee suojakseen ikääntyneen suojelua esimerkiksi taloudelliselta hyväksikäytöltä. Asumispalveluyksikön henkilöstön olisi myös hyvä tunnistaa tilanteet, joissa omaisten tahto menee asukkaan tahdon edelle tai asukkaan ja omaisten tahto on ristiriidassa keskenään. Itsemääräämisoikeuden toteuttaminen voi olla ikääntyneelle jo vaivalloista esimerkiksi muistisairauden vuoksi, mutta itsemääräämisoikeuden toteuttamista voidaan kuitenkin tukea eri tavoin.¹²⁰

Itsemääräämisoikeutta voidaan kunnioittaa ja ottaa huomioon aivan pienissäkin arjen asioissa vielä senkin jälkeen, kun ikääntyneen toimintakyky on oleellisesti huonontunut. Toimintakyvyn huonontuessa itsemääräämisoikeuden toteutuminen on pitkälti kiinni palvelutaloyksikön henkilöstön halusta ja ajasta turvata ikääntyneen hyvä arki ja ihmisarvoinen kohtelu. Yksinkertaiset valinnat, kuten haluaako asukas mennä syömään päiväsallin vai haluaako hän ruokailla omassa kodissaan tai haluaako ikääntynyt rouva tänään tummanpunaista vai vaaleanpunaista kynsilakkaa, edesauttavat itsemääräämisoikeuden edes vähäistä toteutumista ja sitä kautta omanarvontunnon säilymistä.

Itsemääräämisoikeuden yksi tärkeä ulottuvuus on omassa kodissa asuminen. Erityisesti ikääntyneelle henkilölle on tärkeää saada asua omassa kodissaan niin pitkään kuin se on hänen hyvinvointinsa ja turvallisuutensa kannalta perusteltua. Myös palvelutalon asunto on ikääntyneen koti. Onkin perusteltua, että ostopalvelujen kilpailuttamistilanteessa ikääntyneelle tarjotaan myös mahdollisuus jäädä omaan ns. vanhaan palvelutaloasuntoonsa. Itsemääräämisoikeus perusoikeutena luo julkiselle vallalle veloitteen olla loukkaamatta henkilön itsemääräämisoikeutta myös vanhuspalvelulain 13 § edellyttää ikääntyneelle ensisijaisesti annettavan palvelut kotiin ja vasta sen jälkeen turvaututaan esimerkiksi palveluasumiseen.

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen on ratkaisussaan 3984/2012 ottanut kantaa vanhusten asemaan palvelutaloasumisen kilpailuttamisessa. Kantelun oli tehnyt omaisten joukko, joiden ikääntyneet sukulaiset olivat joutuneet muuttamaan pois ns. omasta palvelutalostaan toisen kunnan alueelle, koska kunta oli kilpailuttanut palvelutaloasumisen ja nykyinen palveluntuottaja oli kilpailutuksen hävinnyt. Kunta oli ilmoittanut asukkaille, että mikäli he eivät halua muuttaa uuteen palvelutaloon toiseen kuntaa he voivat jäädä asumaan edellisen palveluntuottajan yksikköön itsemaksavana. Tällöin kunta ei ota osaa hoivan ja huolenpidon kustannuksiin. Kilpailutuksen

¹²⁰ Karvonen-Kälkäjä 2012 s. 96 - 98

tuloksesta oli valitettu markkinaoikeuteen, ja kilpailun voittaneen palveluntuottajan sopimus jäi voimaan.¹²¹

Pölönen on ratkaisussaan ottanut kantaa niin kunnan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvelvollisuuteen kuin kunnan velvollisuuteen kilpailuttaa hankkimansa palvelut. Päätöksessä pyydettiin kuitenkin kiinnittämään huomiota ikääntyneiden asemaan ja osallisuuteen heitä koskevassa asiassa. Kunnan kilpailuttaessa ikääntyneiden asumispalveluita on myös palvelunkäyttäjät otettava huomioon ja heidän osallisuuttaan tapahtumaan korostettava esimerkiksi paremmalla tiedottamisella ja palautteen huomioimisella jo kilpailutusvaiheessa.¹²²

Pölönen oli samalla kannalla aluehallintoviraston kanssa. Ikääntyneiden asumispalveluiden kilpailuttamisessa on huomioitava, paitsi kunnan tilanne yleensä ikääntyneiden palvelutarpeesta, myös yksittäisen henkilön tarpeet ja toiveet asumisen suhteen. Asumispalvelun on lähdeävä asiakkaan tarpeesta, eikä kunta voi vain päättää, että kaikille tarjotaan samaa palvelua samassa paikassa. Oikeusasiamies ei voi kuitenkaan kumota markkinaoikeuden päätöstä eikä puuttua kunnan omaan harkintaan, siitä miten se järjestämisvastuullaan järjestää ikääntyneiden palvelut. Pääasiassa oikeusasiamies voi vain kiinnittää kuntapäätäjien huomiota epäkohtiin ja toivoa, että ne korjataan ja otetaan huomioon seuraavaa kilpailutusta tehtäessä.¹²³

Kouvolan hallinto-oikeus on sitä vastoin ottanut kantaa päätöksessään HAO 20.4.2010 nro 10/0261/2 muistisairaana ikääntyneen palveluasumisen kilpailuttamiseen. Päätöksessä ikääntyneen oikeus omaan tuttuun kotiin ohitti kunnan itsehallinnon ja taloudelliset syyt. Muistisairaana ikääntyneen on tärkeää saada asua omassa tutussa kodissaan vanhassa palvelutalossa eikä hänen tarvitse muuttaa vastoin tahtoaan. Tässäkin päätöksessä korostettiin ikääntyneen itsemääräämisoikeutta ja hänen oman mielipiteensä huomioon ottamista palvelujen saamisessa. Ikääntyneellä on itsemääräämisoikeutensa nojalla oikeus vaikuttaa omiin palveluihinsa ja olla osallisena omaa elämäänsä koskevaan päätöksen tekoon.¹²⁴

Toisinaan sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiset joutuvat kuitenkin puuttumaan itsemääräämisoikeuteen ja jopa rajoittamaan ikääntyneen toimintaa hänen omaksi parhaakseen. Toisaalta on muistettava, että mitä enemmän rajoitustoimenpiteitä käytetään sitä vähäisemmäksi käy itsemääräämisoikeus. Perusoikeuksien rajoitukset tulee perustua lakiin ja olla suhteellisia saavutettavaan etuun nähden. Rajoitusten on myös oltava hyväksyttäviä ja välttämättömiä ikääntyneen turvallisuuden tai terveyden vuoksi. Jos ikääntyneeltä joudutaan rajoittamaan useampaa

¹²¹ Pölönen 2013 s. 1 - 4

¹²² Pölönen 2013 s. 8

¹²³ Pölönen 2013 s. 9 - 10

¹²⁴ Karvonen-Kälkäjä 2012 s. 232 - 233 ja Leinonen 2011 s. 156 - 157

kuin yhtä perusoikeutta, pitää jokaisen perusoikeuden kohdalla olla omat perustelut rajoituksen välttämättömyydestä.¹²⁵

Ennen perusoikeusuudistusta käytössä ollut laitosvaltaoppi käsitti oletuksen siitä, että kaikki tarvittavat rajoitukset voidaan toteuttaa, koska henkilö on antanut suostumuksen niihin tullessaan enemmän tai vähemmän omasta vapaasta tahdostaan laitokseen asumaan.¹²⁶ Nykyään näin ei voida ajatella, vaikka psykogeriatrisia asukkaita hoidetaan ikääntyneiden ympärivuorokautisessa palveluasumisessa enemmän kuin psykiatrisissa sairaaloissa.

Henkilön perusoikeuksiin puuttumista ovat mm. sänkyyn sitomiset ja geriatriseen tuoliin sitominen. Pakkositomisista määrätään vain mielenterveyslaissa, mutta sitä noudatetaan ja käytetään myös ikääntyneiden hoidossa.¹²⁷ Toisaalta myös sängyn laitojen ylös nostaminen tai suihkupöydän laitojen ylös nostaminen voidaan katsoa rajoittavaksi toimenpiteeksi, vaikka ne tehdään täysin huomaamatta esimerkiksi henkilön sängystä putoamisen ehkäisemiseksi. Perusoikeuksien rajoittamista tapahtuu myös silloin, kun palvelutalon ovet lukitaan tai muistisairasta estetään pääsemästä palvelutalosta ulos.¹²⁸ Muistisairaana olemisen ulos pääsemisen ehkäiseminen on perusteltua henkilön turvallisuudesta huolehtimisella, mutta yleisesti käytössä oleva toimintatapa on silti perusoikeuksien rajoittamista ja siitä pitää olla perusteltu päätös. Palvelutaloasumisessa otetaan myös usein asukkaan arvokkaat korut tai käteisvarat talteen henkilöstön tiloihin. Tämä toiminta on omaisuuden haltuunottoa ja niin ikään perusoikeuksien vastaista.

3.6 Oikeus palvelusuunnitelmaan

Itsemääräämisoikeuden tärkein toteuttamistapa ikääntyneiden palveluasumisessa on vaikuttamismahdollisuus omaan elämäänsä. Palveluasumiseen vaikuttamisen tärkein työkalu on ikääntyneelle laadittava hoito- ja palvelusuunnitelma. Vanhuspalvelulain 16 §:ssä säädetään palvelusuunnitelman laatimisvelvollisuudesta. Palvelusuunnitelmassa kartoitetaan, millaisella palvelukokonaisuudella asiakasta pystytään parhaiten tukemaan itsenäisessä selviytymisessä, hyvinvoinnin ja terveyden tukemisessa sekä toimintakyvyn ylläpitämisessä. Palvelusuunnitelman laatimisessa on otettava huomioon asiakkaan omat toiveet, tarpeet ja mieltymykset mahdollisuuksien

¹²⁵ Nieminen 2008 s. 871 - 872

¹²⁶ Nieminen 2008 s. 872 - 874, 883

¹²⁷ Nieminen 2008 s. 883

¹²⁸ Nieminen 2008 s. 884

rajoissa. Palvelusuunnitelman laatimisessa olisi hyvä olla paikalla ikääntyneen omainen tai laillinen edustaja, etenkin jos kyseessä on muistisairas henkilö.¹²⁹

Palvelusuunnitelmalla, joka on laadittu yhdessä ikääntyneen kanssa, voidaan varmistaa hänen osallisuutensa omista palveluista päättämiseen. Anja Karvonen-Kälkälä (2012) on väitöskirjassaan ”Unohtuuko vanhus?” kirjoittanut, että palvelusuunnitelma ei muodosta hallintopäätöksen veroista päätöstä palveluiden saamisesta, vaan palvelusuunnitelma on enemmänkin asiakirja, jossa kuvataan mahdolliset palvelut ja niiden toteuttaminen. Palveluiden toteutumattomuuteen ei voida palvelusuunnitelman perusteella hakea muutosta.¹³⁰ Väitöskirjan ilmestymisen jälkeen on tullut voimaan vanhuspalvelulaki ja uusi sosiaalihuoltolaki, joten Anja Karvonen-Kälkälä on sen jälkeen päivittänyt palvelusuunnitelman merkitystä hallinnollisena asiakirjana luottamuksensuojaperiaatteen mukaan.

Palvelusuunnitelmaa voidaan pitää myös hallinnollisena asiakirjana, joka oikeuttaa palveluiden saamiseen siinä laajuudessa kuin ne on palvelusuunnitelmaan kirjattu. Vanhuspalvelulaki ei jaa palvelusuunnitelman laatimisvelvoitetta yksityiselle tai julkiselle taholle, vaan velvoittaa kuntaa laatimaan palvelusuunnitelman riippumatta siitä minkä palveluntuottajan yksikköön asiakas sijoitetaan. Palvelusuunnitelma on asiakirja, joka pitää sisällään palvelujen tosiasiallisen toteuttamisen suunnitelman ja ne tavoitteet, joita palvelulla halutaan tuottaa.¹³¹ Tavoite voi olla esimerkiksi tasapainon ylläpitäminen fysioterapian keinoilla. Tässä esimerkissä yhdistyy jo palveluna fysioterapia ja tavoitteena tasapainon ylläpito.

Palvelusuunnitelma tehdään myös kotihoidon asiakkaille eli myös palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen piirissä oleville asiakkaille. Palveluasumisessa ja tehostetussa palveluasumisessa palvelusuunnitelman rooli palveluiden kokoamisessa korostuu entisestään. Ikääntyneen palvelut koostuvat näissä asumispalveluyksiköissä monista eri palveluista ja tukipalveluista. Palvelusuunnitelma olisikin hyvä laatia eri asiantuntijoiden kanssa yhteistyössä unohtamatta ikääntyneen omaa mielipidettä ja käsitystä palvelun tarpeesta.¹³² Yhdellä asumispalvelun asiakkaalla voi olla palvelusuunnitelmassa esimerkiksi kotihoito, siivouspalvelu, ateriapalvelu, kuljetuspalvelu, kuntoutus ja mahdollisesti vielä asiointipalvelu ja kaikki palvelut eri toimijoiden tuottamina.

Palvelusuunnitelma laaditaan usein vasta kun ikääntynyt on muuttanut asumispalveluyksikköön, vaikka palvelusuunnitelma olisi mahdollista laatia jo vanhuspalvelulain mukaisen palveluiden tarpeen kartoittamisen yhteydessä. Etukäteen laadittu palvelusuunnitelma olisi luontevaa liittää

¹²⁹ HE 160/2012 vp ja Kalliomaa-Puha 2007 s. 90 - 91

¹³⁰ Karvonen-Kälkälä 2012 s. 249

¹³¹ Karvonen-Kälkälä 2014 s. 309

¹³² Karvonen-Kälkälä 2014 s. 310 - 311

palveluista tehtävän hallintopäätöksen oheen, jolloin se olisi osa hallintopäätöstä ja siis muutoksenhakukelpoinen. Palvelusuunnitelma on oltava kuitenkin helposti muutettavissa ikääntyneen mahdollisesti nopeastikin muuttuvan palveluntarpeen mukaisesti, joten liian tiukka palveluiden tarkan määrittämisen liittäminen hallintopäätökseen ei ole perusteltua. Ikääntyneen hoiva ja huolenpito on tosiasiallista hallintotoimintaa, jota toteutetaan palvelusuunnitelman mukaan. Vaikka hallintopäätös palveluiden saamisesta on varsinainen muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, niin palvelusuunnitelma on hallintopäätöksen tosiasiallinen toteutusosa, jota on syytä muuttaa aina hoivan tarpeen muuttuessa.¹³³

Palvelusuunnitelma ohjaa järjestämisvastuussa olevaa viranomasta ja palvelun tuottajaa toimimaan yhdessä ikääntyneen parhaaksi. Palvelusuunnitelma ei ole muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, mutta asiakkaan osallistuessa palvelusuunnitelman tekoon hänelle syntyy oikeutettu odotus siitä, että hän saa palvelusuunnitelmassa luvatut palvelut. Luottamuksensuoja antaa ikääntyneelle oikeuden luottaa siihen, että yhdessä sovitut palvelut myös toteutetaan. Luottamuksensuojan perusteella asiakas voi olettaa, että viranomaisen tekemät päätökset ovat lainmukaisia ja lainvoimaisia sekä pysyviä. Luottamuksensuojanperiaatetta tukee myös se, että palvelusuunnitelman mukaiset palvelut tulee myöntää asiakkaalle ja palveluiden poistaminen voi tapahtua ainoastaan erittäin painavasta syystä.¹³⁴

Viranomaisen myöntämät sosiaalipalvelut myönnetään asiakkaan hakemuksesta tai viranomaisen aloitteesta, joten uusien palveluiden kohdalla asiakkaan pitäisi aina tehdä uusi hakemus kyseisestä palvelusta. Ikääntyneen toimintakyky saattaa kuitenkin olla huonontunut ja käytännössä palveluja annetaan ilman varsinaisia hallintopäätöksiä ja viranomaisen myöntää ne omasta tai ikääntyneen laillisen edustajan hakemuksesta jälkikäteen. Palvelusuunnitelma sitoo myös ostopalveluna tuotettavaa ikääntyneiden palvelua, vaikka palvelusuunnitelma olisi tehty ennen ikääntyneen siirtymistä palveluntuottajan asiakkaaksi.¹³⁵ Asiakkaalla on perusteltu oikeus olettaa, että saa samaa laadukasta palvelusuunnitelman mukaista hoivaa ja huolenpitoa myös yksityiseltä palvelun tuottajalta.

¹³³ Karvonen-Kälkäjä 2014 s. 310 - 313

¹³⁴ Karvonen-Kälkäjä 2014 s. 314 - 315

¹³⁵ Karvonen-Kälkäjä 2014 s. 313 - 314

3.7 Tiedonsaantioikeus

Kunnan tiedottamisvelvollisuus ja sitä myötä kuntalaisen tiedonsaantioikeus perustuu mm. kuntalakiin, hallintolakiin ja lakiin viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999 (myöhemmin julkisuuslaki). Erityisesti laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista ja sosiaalihuoltolaki määrittelevät asiakkaan tiedonsaantioikeutta sekä viranomaisen tiedottamisvelvollisuutta. Kuten huomata saattaa, viranomaisen tiedottamisvelvollisuutta ja asiakkaan tiedonsaantioikeutta määrittelevät säädökset on pirstaloitu useaan eri lakiin, jolloin niiden noudattaminen on haasteellista tai noudattamista on tehty ns. laki kerrallaan ilman, että ne ovat varsinaisesti kohdanneet kokonaisuutena asiakasta. Kunta on esimerkiksi saattanut tiedottaa todella hyvin kaavamuutoksesta, mutta ikääntyneiden palveluista tiedottaminen onkin ollut puutteellista. On voitu ajatella, että sosiaalihuollon palveluista tiedottaminen kuuluu vain sosiaalitoimelle, vaikka sosiaalitoimi on myös osa kuntarakennetta ja sosiaalihuollon tiedottaminen osa kuntalaisten palvelua.¹³⁶

Itsemääräämisoikeutensa ja osallisuutensa turvaamiseksi ikääntyneellä täytyy olla tietoa erilaisista ikääntyneille suunnatuista palveluista sekä niiden toteutumisesta kunnassa. Vanhuspalvelulain yhtenä tavoitteena on ollut ikääntyneiden sosiaali- ja terveystalveluiden yhdenvertainen toteutuminen koko maassa. Yhdenvertaisten palvelujen toteutuminen vaatii yhtenäisiä palveluntarpeen myöntämisperusteita kaikissa kunnissa. Myös palveluntarpeen selvittämisen on tapahduttava vakiintuneella tavalla eikä se voi vaihdella asiakkaan vaihtuessa. Sosiaalipalveluiden myöntämisperusteiden julkisuudesta säädetään sosiaalihuoltolain 33 §:ssä. Hyvään hallintoon kuuluu avoimuus ja tiedottaminen sekä asiakasnäkökulman huomioon ottaminen.¹³⁷

Ikääntyneiden tiedonsaantioikeus toteutuu sekä palvelujen saatavuudesta että palvelujen hakemisesta tiedottamalla. Valtion antamassa STM:n ja Kuntaliiton vanhuspalveluiden laatusuosituksessa vuodelta 2013 kehoitetaan kuntia laatimaan ja julkaisemaan perusteet niiden palveluiden saamiseksi, joita ikääntyneille on kunnassa tarjolla. Tiedot on oltava helposti saavutettavissa ja ymmärrettävässä muodossa. Tiedonsaantioikeus perustuu tässä vanhuspalveluiden laatusuosituksessa vanhuspalvelulakiin. Sosiaalihuoltolaki taas velvoittaa kuntia 6 §:ssä antamaan sosiaalihuollon palveluista neuvontaa ja ohjausta. Tiedottaminen sosiaalihuollon palveluista ei voi kuitenkaan olla pelkästään henkilökohtaista neuvontaa tai ohjausta vaan kuten aikaisemmin on mainittu,

¹³⁶ Perttola 2015 s. 243

¹³⁷ Perttola 2015 s. 239

sosiaalihuollon palveluista on oltava tiedot saatavilla myös ilman henkilökohtaista yhteydenottoa ikääntyneiden palveluista vastaavaan sosiaalityöntekijään¹³⁸.

Laura Perttola (2015) on julkisoikeuden tutkimuksessaan tutkinut tiedottamisvelvollisuuden toteutumista Manner-Suomen kunnissa ja todennut, että noin 32,2 prosenttia kunnista on julkaissut internetsivuillaan asumispalveluiden ja laitoshuollon myöntämisen kriteerit vähintään yhden palvelumuodon osalta. Kunnista 43,9 prosenttia taas on julkaissut kotihoidon asiakaskriteerit. Perttolan tutkiessa kuntien päätöspöytäkirjoja oli 53,5 prosenttia asumispalvelun ja laitoshoidon sekä 60,8 prosenttia kotihoidon myöntämiskriteereistä löydettävissä avoimen verkon kautta. Toki pöytäkirjatasolle mentäessä ei voida puhua helposti saatavasta tiedosta, vaikka tieto onkin saatavilla internetsivuilla. Kaikkiaan 63,8 prosenttia kunnista on julkaissut vähintään yhden asiakaskriteerit sähköisesti ja 36,2 prosenttia kunnista ei ole julkaissut mitään asiakaskriteereitä sähköisesti. Perttolan mukaa kaikkien kuntien internetsivuilla on kuitenkin saatavilla ikääntyneiden palveluista vastaavan viranomaisen yhteystiedot.¹³⁹

Vanhuspalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukainen ikääntyneiden palveluista tiedottaminen kuntien kotisivuilla internetissä tavoittaa tänä päivänä yhä suuremman joukon ikääntyneistä kuntalaisista. Tilastokeskuksen vuoden 2016 tekemän tilaston mukaan 65–74-vuotiaista 38 prosenttia käyttää internetiä useita kertoja päivässä ja 74 prosenttia on käyttänyt internetiä viimeisen kolmen kuukauden aikana. Samoin 75–89-vuotiaista 16 prosenttia käyttää internetiä useita kertoja päivässä ja 31 prosenttia on käyttänyt internetiä viimeisen kolmen kuukauden aikana. Tilastokeskuksen mukaan 72 prosenttia kaikista vastanneista hakee internetistä tietoa viranomaisista ja julkisista palveluista.¹⁴⁰ Ikääntyneille kohdistettua viestintää, neuvontaa ja ohjausta on kuitenkin täydennettävä muilla viestintätavoilla eikä henkilökohtaisen palvelun merkitystä sovi unohtaa.

¹³⁸ Perttola 2015 s. 246 - 249

¹³⁹ Perttola 2015 s. 251

¹⁴⁰ Tilastokeskus 2016

4 KUNNAN VELVOLLISUUDET IKÄÄNTYNEEN ASUMISPALVELUN TURVAAMISESSA JA EDISTÄMISESSÄ

4.1 Ikääntyneen asumispalveluiden eri muodot

Tässä osassa tutkielmaa tutustutaan kunnan erilaisiin mahdollisuuksiin järjestää ikääntyneelle asumispalvelua ja selvitetään, millaisilla tavoilla asumispalvelua voidaan konkreettisesti tuottaa. Lisäksi selvitetään, mitä erilaiset asumispalvelun muodot maksavat ikääntyneelle. Samalla käydään läpi myös asumispalveluiden rahoitusta ja ikääntyneen oikeutta saada asumispalvelua sekä laadukkaan asumisen kriteereitä.

Ensimmäinen muistoni ikääntyneen asumispalvelusta on oman isoäitini työpaikalta Oulaisten kunnalliskodilta. Isoäitini oli siellä kylvettäjänä. Olen ollut alle kouluikäinen, kun olemme käyneet seurakunnan päiväkerhon kanssa laulamassa kunnalliskodilla äitienpäivänä. Tuolloin, noin vuonna 1983, kunnalliskoti oli ahdas, haiseva ja pelottavakin paikka. Nykyään käyn yleisen edunvalvojan virkani puolesta muutaman kerran vuodessa tapaamassa omia päämiehiäni sekä laitoksissa että palveluasumisen yksiköissä. Omaan kokemukseeni peilaten ikääntyneiden asumispalvelut voivat edelleen olla haisevia, pimeitä ja kolkkoja paikkoja tai ikääntyneen asumispalvelut voivat olla valoisia hyvin kodinomaisia asumispalveluyksiköitä, joissa hoitajien vaihtuvuus on pientä ja asukkaat viihtyvät. Molempia esimerkkejä löytyy sekä julkisesta että yksityisestä palveluntuotannosta.

Sosiaalihuoltolaki määrää puitteet palveluasumiselle ja terveydenhuoltolaki 1326/2010 taas säättää laitosasumisesta. Tutkielman osiossa kaksi on käsitelty sosiaalihuoltolain puitteissa kunnan järjestämisvastuulla olevat asumispalvelut, joten niitä ei tässä enää tarkemmin käsitellä. Terveydenhuoltolain 67 § määrittelee laitoshoidon. Laitushoito on terveyskeskuksen, sairaalan tai muun terveydenhuoltoyksikön vuodeosastolla tai sitä vastaavissa olosuhteissa tapahtuvaa hoivan ja kuntoutuksen antamista.

Palveluasumisen ja laitosasumisen konkreettinen ero on kuitenkin siinä, mihin asumisenmuotoon Kansaeläkelaitos (myöhemmin Kela) yksikön katsoo sijoittuvan. Kela tekee oman arvionsa siitä, onko kyseessä laitushoito vai avohoito ja onko palvelun tuottaja yksityinen vai julkinen toimija STM:n asetuksen 1806/2009 perusteella. Julkista laitushoitoa on aina hoiva, jota annetaan terveydenhuoltolain mukaisissa yksiköissä ja yksikkö on kunnan ylläpitämä, mutta julkiseksi laitoshoidoksi yksityisen tuottaman palvelu lasketaan silloin, kun valtio esimerkiksi Valtionkonttori

maksaa ikääntyneen hoivan kokonaan. Julkista laitoshoidon on yksityisellä palvelutuottajalla myös silloin, kun julkinen taho ottaa kustannuksiin osaa määrällä, joka ylittää puolet kokonaiskustannuksista. Luonnollisesti ostopalvelusopimukset katsotaan julkiseksi toiminnaksi tai sitä vastaavat järjestelyt. Mikäli kunta osallistuu yksittäisen ikääntyneen hoivaan vähintään puolella osuudella kustannuksista, katsotaan hänet silloin julkisen puolen asiakkaaksi. Kaikki muu laitoshoidon on yksityistä hoitoa.¹⁴¹

Samaan STM:n 1806/2009 asetukseen perustuu myös avo- ja laitoshoidon määrittely sekä niiden välinen rajan veto. Tässäkin tapauksessa laitoshoidon on sellaista hoitoa, jota annetaan terveydenhuoltolain mukaisissa edellä mainituissa yksiköissä. Tämän lisäksi laitoshoidolle on ominaista, että laitoshoidossa on asiakas, joka ei tarvitse varsinaista sairaalahoitoa sairauden takia, mutta on kuntonsa ja terveytensä puolesta jatkuvan keskeytymättömän hoivan, kuntoutuksen ja ylläpidosta huolehtimisen tarpeessa. Lisäksi on todettu, että kotiin tai avohoidonyksikköön annettava apu ja hoiva ei ole riittävää asiakkaan elämisen laadun ylläpitämiseksi tai turvallisuuden takaamiseksi.¹⁴²

Avohoidon piiriin taas luetaan kaikki kotiin, ryhmäkotiin, palvelutaloon tai muuhun vastaavaan asumispalvelun yksikköön annettava hoiva ja asuminen. Oleellista on, että avohoidossa ikääntynyt voi itse tehdä oman halunsa tai maksukykyensä mukaisia palveluhankintoja. Ikääntyneellä on myös vaikutusmahdollisuus omaa asumistaan koskevaan päätöksen tekoon. Lisäksi ikääntyneen asuminen tapahtuu huoneenvuokralain mukaisella vuokrasopimuksella eikä sosiaaliviranomaisen tekemällä päätöksellä. Kela siis päättää saamiensa tietojen pohjalta asumisyksikkö- ja asiakaskohtaisesti, millainen asumisen muoto on kyseessä ja kenen järjestämää hoito siellä on. Rajatapauksissa Kela neuvottelee asumispalvelua järjestävän tahon kanssa ja päättyy vasta sen jälkeen omaan ratkaisuunsa. Asumisen muoto vaikuttaa ennen kaikkea ikääntyneen Kelasta saamiin tukiin, asumisen maksuihin ja esimerkiksi siihen, kuka maksaa ikääntyneen lääkkeet.¹⁴³ Asumispalvelujen rahoitusta käsitellään seuraavassa luvussa 4.2.

Palveluasumista ja tehostettua palveluasumista voidaan järjestää ja tuottaa sen mukaan, miten se vastaa kunnan ikääntyneiden palvelutarpeeseen. Palveluasuminen ja tehostettu palveluasuminen poikkeavat toisistaan hoidon määrässä eri vuorokauden aikoina, tehostetussa palveluasumisessa hoitoa annetaan ympärivuorokauden. Sosiaalihuoltolain 22 §:ssä säädetään, että pitkäaikainen laitoshoidon voidaan toteuttaa vain, jos sen on henkilön terveyden ja turvallisuuden kannalta perusteltua tai siihen on muita laissa säädettyjä perusteita. Monet kunnat, esimerkiksi Virrat, ovat

¹⁴¹ Kela, Avo- ja laitoshoidon 2015 s. 1, 2

¹⁴² Kela, Avo- ja laitoshoidon 2015 s. 3, 4

¹⁴³ Kela, Avo- ja laitoshoidon 2015 s. 4 - 6

muuttaneet entisiä ns. vanhainkoteja, joissa asuminen on ollut laitosmaista, tehostetun palveluasumisen yksiköiksi¹⁴⁴. Laitoshoitoa aikaisemmin antanut vanhainkoti ei kuitenkaan voi muuttua tehostetuksi avohoidon yksiköksi pelkästään nimeä vaihtamalla, vaan myös yksikön toimintaa on muutettava käytännössä avohoidon suuntaan¹⁴⁵.

Vuoden 2013 syksyllä hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan nostettiin laitoshoidon purkaminen. Tämä on ohjannut kuntia purkamaan laitoshoidon ja tarjoamaan ikääntyneille laitoshoidon sijaan tehostettua palveluasumista.¹⁴⁶ Asumispalveluiden rakenteen muutoksella tavoiteltiin myös yksilöllisempää hoitoa ja palvelua, sekä ikääntyneen parempia mahdollisuuksia asua kotona mahdollisimman pitkään. Laitoshoidon sijaan suositeltiin käytettäväksi ikääntyneiden palveluasumismuotona kotiin annettavia avohuollon palveluita kuten kotihoitoa.¹⁴⁷

Palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen yksikköjen hoitomuoto on kotihoidon palvelut, jotka siis tuotetaan ikääntyneen kotiin. Sosiaalihuoltolain 20 §:n mukaan kotihoidon palveluihin kuuluu kotihoito ja kotisairaanhoito. Kotihoidon ammattilainen on yleensä lähihoitaja, joka antaa hoivaa ja huolenpitoa kotihoidon asiakkaalle. Hoiva ja huolenpito on esimerkiksi lääkkeiden ottamisesta huolehtimista, hygieniasta huolehtimista ja vaikkapa aamupuuron keittämistä. Kotisairaanhoito taas on selkeästi sairaanhoidollista hoitoa. Kotisairaanhoitaja on ammatiltaan sairaanhoitaja ja tekee kotikäynnillä mm. haavanhoitoa tai pitkäaikaissairauteen liittyviä hoitotoimenpiteitä.

Säännöllisen kotihoidon asiakkaina vuonna 2015 oli ollut 73 278 henkeä ja heidän keski-ikänsä oli 85 vuotta. Suomen virallisen tilaston mukaan vuoden 2015 marraskuussa on kotihoidossa ollut 2 878 852 käyntiä säännöllisen kotihoidon piirissä olevien asiakkaiden luokse. Palveluasumisessa oli vuonna 2015 asiakkaita 4 929 henkilöä ja tehostetussa palveluasumisessa oli vuonna 2015 asiakkaita 39 867 henkilöä. Ikääntyneiden ympärivuorokautisessa laitoshoidossa vuonna 2015 asiakkaita oli 9 494 henkilöä.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Virtain kaupunki, viranhaltijapäätös 78 § / 2017

¹⁴⁵ Kela, Avo- ja laitoshoidon 2015 s. 4

¹⁴⁶ Valtioneuvosto 2013

¹⁴⁷ STM 2014

¹⁴⁸ Väyrynen, Kuronen 2017 s. 5, 7

4.2 Rahoitus

Kuten aikaisemmin on kerrottu, ikääntyneiden asumisen palvelut koostuvat useasta erityyppisestä palvelukokonaisuudesta riippuen järjestämisvastuussa olevan kunnan tarpeista, taloudesta ja poliittisesta tahtotilasta. Ikääntyneiden asumispalvelut pitävät sisällään myös erityyppisiä palvelukokonaisuuksia ja siten myös erityyppistä rahoitusta. Ikääntyneiden huollosta aiheutuneet kokonaiskustannukset ovat vuonna 2012 olleet 2,9 miljardia euroa, tästä julkinen taho eli valtio ja kunnat ovat rahoittaneet 81 prosenttia, josta kunnan osuus on ollut 53 prosenttia¹⁴⁹. Asiakasmaksuilla on katettu kustannuksista 19 prosenttia¹⁵⁰. Asiakasmaksun määrää säätelee laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992 (myöhemmin asiakasmaksulaki), jonka 1 § säädetään, ettei asiakkaalta saa ottaa kuin hänen maksukykyensä mukainen maksu ja tämänkin vain lain niin salliessa.

Ikääntyneiden huoltokustannuksiin osallistuu pääasiassa valtio ja kunnat. Valtio ohjaa kunnille valtionavustuksia, joita ei kuitenkaan ole kohdennettu varsinaisesti ikääntyneiden huoltokustannuksiin. Kunta saa myös itsehallintonsa puitteissa kerätä veroja, joten kunnallisvero kattaa valtionosuuksien ohella ison osan rahoituksesta. Asiakasmaksuilla on vuonna 2012 rahoitettu 20,9 prosenttia ikääntyneiden laitoshoidon kustannuksista ja 18,7 prosenttia kotiin annettavan palvelun kustannuksista. Kolmannen sektorin rahoittajia ovat ARA eli Asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskus sekä Veikkaus. ARA rahoittaa ikääntyneiden asumispalveluita osallistumalla palvelutalojen rakennuskustannuksiin, ja Veikkaus tukee erilaisia sosiaali- ja terveysalan projekteja, joita toteuttavan yleishyödylliset järjestöt.¹⁵¹

Valtion ja kunnan välillä vallitsee myös sosiaali- ja terveyspalveluissa ns. rahoitusperiaate. Valtion on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan yhdeksännen artiklan mukaan huolehdittava siitä, että kunnalla on riittävät taloudelliset voimavarat suoriutua lakisääteisistä tehtävistään. Valtion on siis huolehdittava siitä, että kunnalla on tosiasiallinen mahdollisuus suoriutua esimerkiksi ikääntyneiden asumispalveluiden järjestämisvastuusta. Rahoitusperiaate tarkoittaa valtion vastuuta osoittaa kunnalle riittäviä määrärahoja lakisääteisten palveluiden järjestämiseen. Kunnan suoriutumista lakisääteisistä tehtävistään tuetaan osoittamalla lainsäädännössä kunnalle riittävästi määrärahoja sekä seuraamalla lakisääteisten tehtävien kustannuksia. Vastuu lakisääteisten tehtävien

¹⁴⁹ Seppälä, Pekurinen 2014 s. 25

¹⁵⁰ Seppälä, Pekurinen 2014 s. 25

¹⁵¹ Seppälä, Pekurinen 2014 s. 24 (Raha-automaattiyhdistys, Finntoto ja Veikkaus ovat yhdistyneet 1.1.2017 Veikkaukseksi)

riittävästä rahoittamisesta on viimekädessä kuitenkin valtiolla.¹⁵² Kunnalle on perustuslailla (121 § 3 mom.) turvattu verotusoikeus. Kunta osallistuukin sosiaali- ja terveystalvaeluiden rahoittamiseen verovaroin. Käytännössä kunta rahoittaa ikääntyneiden asumistalvaelusta sen osuuden, joka jää maksettavaksi valtion määrärahojen ja asiakasmaksujen jälkeen.

Laki kunnan perustalvaeluiden valtionosuudesta 2009/1704 säätelee kunnan ja valtion suhdetta lakisääteisten tehtävien kustannusten jakamisessa. Lain mukaan kunnalla on oikeus saada valtionosuus lakisääteisten perustalvaelutehtävien kustannuksista (1 §). Valtion kunnalle maksamat osuudet määritellään laskennallisen keskikustannuksen mukaan. Laskennalliseen keskihintaan vaikuttaa mm. kunnan asukkaiden ikä, sairastavuus, kunnan maantieteellinen sijainti ja kunnan käyttämä virallinen kieli. Kaikilla kunnilla on sama omavastuu- eli omarahoitusosuus asukasta kohden (56 §). Vuonna 2010 kunnan omarahoitusosuus on ollut noin 43 prosenttia ja valtion on kattanut omalla osuudellaan noin 20 prosenttia kuntien perustalvaelutehtävien menoista¹⁵³.

Vuonna 2015 ikääntyneiden laitoshoidon menot olivat 547,7 miljoonaa euroa, josta 70 prosenttia on ollut julkisesti rahoitettua ja 30 prosenttia asiakasmaksuilla saatua rahoitusta¹⁵⁴. Vuoteen 2012 verrattuna asiakasmaksuilla kerätty rahoitus ikääntyneiden laitoshoidonkustannuksista on noussut vuoteen 2015 noin kymmenisen prosenttiyksikköä ja vastaavasti julkisen rahoituksen osuus on vähentynyt. Ikääntyneiden laitoshuollolle tulee kustannuksia myös lääkehuollosta, koska asiakasmaksulain 5 § 1 momentista johtuen ympärivuorokautisessa laitoshoidossa oleville kustannetaan kaikki heidän tarvitsemansa lääkehuolto. Asiakkaan maksama laitoshuollon asiakasmaksu on 85 prosenttia hänen nettokuukausituloistaan¹⁵⁵ (7 c §, 1 mom. 10 b §), mutta henkilökohtaiseen käyttöön on jätävä 90 euroa joka kuukausi, jolloin asiakasmaksu voi olla pienempikin. Tällä ns. käyttövaralla ikääntyneen on kustannettava henkilökohtainen virkistys ja esimerkiksi parturimaksut. Kansaneläkelaitos kompensoi verovaroin laitoshuollon asiakkaan maksamaa hoitomaksua myöntämällä tietyllä perusteella ikääntyneelle hoitotukea¹⁵⁶. Hoitotuki huomioidaan tulona laitoshuollon asiakasmaksua määrättäessä.

Valtio rahoittaa avohoidon eli tehostetun palveluasumisen ja palveluasumisen kustannuksia myös epäsuorasti Kelan kautta. Tehostetussa palveluasumisessa tai palveluasumisessa asuva ikääntynyt voi olla oikeutettu asumistukeen, joka pienentää vuokratkustannuksia. Lisäksi Kela osallistuu avohoidossa olevien ikääntyneiden terveydenhoitoon liittyvien kuljetusten rahoittamiseen

¹⁵² Mäenpää 2013 s. 1093

¹⁵³ Mäenpää 2013 s. 1094

¹⁵⁴ Matveinen, Knape 2017 (tilastoraportti 26/2017)

¹⁵⁵ Asiakasmaksulain 10 b ja c §:issä säädetään niistä perusteista, joiden perusteella pitkäaikaishoidon asiakasmaksu määrätään, mitä varallisuutta huomioidaan tuloina ja mitä menoja vähennetään tuloista.

¹⁵⁶ Seppälä, Pekurinen 2014 s. 24

maksamalla taksikyydeistä omavastuun ylittävän osan. Myös yksityisistä lääkäripalveluista saa kelankorvauksen. Suurin kustannuserä on kuitenkin lääkkeet. Avohoidon asumispalvelussa korvattavat lääkkeet korvataan sairausvakuutuksesta, ensin vuotuisen omavastuuseen saakka ja lopuksi kokonaan.¹⁵⁷ Laitoshoidon asiakaan lääkekustannukset menevät kokonaisuudessaan kunnan maksettavaksi.

Palveluasuminen ja tehostettu palveluasuminen ovat siis asumispalveluna kotipalvelun muotoja, jossa kotipalvelua annetaan ikääntyneen oman kodin sijasta esimerkiksi palvelutalossa. Palveluasuminen ja tehostettu palveluasuminen ovat myös rahoituksensa puolesta eri asemassa kuin laitosasuminen. Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 912/1992 (myöhemmin asiakasmaksuasetus) määrittelee ne kunnan järjestämistä olevat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, joista saa periä maksuja. Kotona tai vaihtoehtoisesti asumispalveluissa annettava hoivapalvelu kuuluu näihin palveluihin. Asiakasmaksuasetus määrittelee myös asiakasmaksun määrän. Asiakasmaksuun vaikuttaa ikääntyneen saaman kotipalvelun määrä, laatu sekä maksukyky ja perhekoko (3 §). Asiakasmaksu lasketaan, laitoshoidosta poiketen, bruttotuloista (27 §). Asiakasmaksut eivät kuitenkaan saa ylittää palveluntuottamisen kustannuksia (3 §).

Palveluasumisessa ja tehostetussa palveluasumisessa asiakas maksaa itse lääkekustannukset ja asumisen kustannukset, kuten vuokran. Huomion arvoista on, että palveluasumisessa ja tehostetussa palveluasumisessa ikääntyneet saavat säännöllistä kotihoitoa palvelutaloympäristössä, jolloin asiakkaat yleensä tarvitsevat myös siivous-, hygieniä-, turva- ja ateriapalveluita, jotka ostetaan useimmiten asumispalvelua tarjoavalta tuottajalta. Varsinaiseen kunnalle asiakasmaksulain mukaan maksettavaan kotihoitomaksuun kuuluu ainoastaan hoiva ja kotisairaanhoidon palvelut. Asiakkaalle saattaa kertyä huomattavia kustannuksia esimerkiksi siivouspalvelun käytöstä tai niinkin tavallisesta asiasta kuin pyykinpesusta.

Asiakasmaksulain 11 §:ssä säädetään, että asiakasmaksu ei saa ylittää asiakkaan maksukykyä. Jos maksukyky kuitenkin ylittyy, asiakas voi hakea maksun pienentämistä tai maksuvapautusta sillä perusteella, että henkilön tai hänen perheensä toimeentulo tai elatusvelvollisuus vaarantuu. Toimeentulon ja elatusvelvollisuuden vaarantuminen tarkoittaa toimeentulotukitarpeen syntymistä. Toisin sanoen ikääntyneen asumisesta ja hoivasta aiheutuvat kustannukset ylittävät hänen maksukykynsä. Kunnan on asumispalvelun järjestäjänä kuitenkin ensisijaisesti alennettava asiakasmaksua tai vapautettava asiakas asiakasmaksuista ennen kuin asiakas joutuu turvautumaan toimeentulotukeen.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Blomberg, Einiö 2015 s. 337

¹⁵⁸ <http://stm.fi/sotehuollon-asiakasmaksut>

Usein laitoshoidon ja tehostetun palveluasumisen raja voi olla hyvinkin häilyvä. Molemmissa voidaan hoitaa ihan yhtä hyvä tai huono kuntoisia ikääntyneitä henkilöitä. Hoidon peruseriaate on kuitenkin sama: ikääntyneitä hoidetaan ympärivuorokautisesti ja hoidon sekä hoivan tarve on ympärivuorokautista. Pysyvä laitoshoido kestää yli kolme kuukautta, jonka jälkeen kunta tekee päätöksen pitkäaikaishoidosta ja laitoshoidon maksu otetaan käyttöön. Suurin ero onkin juuri asiakasmaksuissa. Tehostetussa palveluasumisessa kulut asiakkaalle ovat kokonaisuudessaan suuremmat kuin laitosasumisessa.¹⁵⁹ Maksujen määräytyminen voi pahimmillaan olla kiinni siitä, millä nimellä kunta kutsuu omia palveluasumisen yksiköitään. Tästä johtuen ikääntyvät ovat taloudellisesti hyvinkin eriarvoisessa asemassa kunnan valitsemasta asumispalvelun järjestämistavasta riippuen.

4.3 Asumispalvelun laatu, määrä ja saatavuus

Hyvän asumispalvelun merkittävät tekijät ovat laatu, määrä ja riittävä saatavuus. Kunta määrittelee omassa kuntastrategiassaan (Kuntalaki 37 §) tarjoamansa asumispalvelun määrän, laadun ja saatavuuden sekä seuraa näiden toteutumista vuosittain talousarvion toteutumisen kanssa. Vanhuspalvelulain 5 § velvoittaa kuntaa edelleen laatimaan suunnitelman ikääntyneen väestön tukemiseksi ja sovittamaan tämän osaksi kuntastrategiaa. Väestö ikääntyy merkittävästi tulevaisuudessa ja kunnan on huomioitava nämä muutokset kuntastrategiassa. Asumispalvelun laadun, määrän ja saatavuuden on kohdattava myös kymmenen vuoden kuluttua, ja siihen on varauduttava jo nyt.

Vanhuspalvelulain 5 §:n mukainen suunnitelma ikääntyneen väestön tukemiseksi keskittyy pääasiallisesti valtakunnallisten ohjeiden mukaisesti kotona asumisen tukemiseen ja kotiin annettavien palveluiden lisäämiseen. Asumispalvelua ei kuitenkaan ole unohdettu, vaan ikääntyneellä on oikeus saada tarvitsemansa palvelut myös asumispalveluyksikköön. Kunnan on ikääntyneen väestön tukemisen suunnitelmassa huomioitava myös tulevaisuuden asumispalveluiden tarve ja kirjattava asumispalvelun tavoitteet. Suunnitelmaan on kirjattava myös konkreettiset toimenpiteet, miten kunnassa saadaan toteutettua haluttua asumispalvelua siihen varatuilla resursseilla.¹⁶⁰

Kuntastrategiaan perustuvassa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaohjelmassa¹⁶¹ ja vanhuspalvelulain 5 §:n mukaisessa suunnitelmassa ikääntyneen väestön tukemiseksi kunta päättää,

¹⁵⁹ Kangas 2014 s. 221 - 223

¹⁶⁰ kts. Hynynen 2017 s. 18 - 19

¹⁶¹ kuntaliitto.fi

paljonko se tarjoaa ikääntyville kuntalaisilleen asumispalvelua ja mikä osa asumispalvelusta on tehostettua palveluasumista ja mikä osa on laitosasumista. Palveluasumiseen osoitettuja paikkoja on kuitenkin oltava riittävästi kunnan ikärakenteeseen suhteutettuna. Kunta voi sosiaali- ja terveystalouden osassa toimintaohjelmassa päättää, että se ostaa asumispalvelupaikkoja esimerkiksi naapurikunnassa sijaitsevalta yksityiseltä palveluntuottajalta, jos omassa kunnassa ei ole riittävästi paikkoja palveluasumiselle.

Vanhuspalvelulain 13 § ja 19 § määräävät osaltaan laadukkaista ikääntyneiden palveluista. Laadukas palvelu on oikea-aikaista, riittävä ja turvaa ikääntyneen hoivan ja huolenpidon. Ikääntyneen saamien palveluiden on turvattava myös hänen osallisuuttaan, terveyttään, toimintakykyään sekä itsenäistä suoriutumistaan arjessa. Nämä kaikki kriteerit on otettava huomioon myös ikääntyneen asumispalveluita tuottaessa ja kunta on järjestämisvastuunsa nojalla vastuussa siitä, että palvelun tuottajan tuottamat palvelut vastaavat niille asetettuja tavoitteita.

Asumispalveluiden saatavuuden oleellinen tekijä on, että ikääntynyt saa juuri hänelle sopivaa ja hänen tarpeisiinsa vastaavaa hoivaa ja huolenpitoa mahdollisimman lähellä läheisiään. Tärkeää on, että ikääntynyt saa mahdollisuuksien mukaan koko elämän loppuvaiheen hoivan ja huolenpidon samasta paikasta, eikä hänen tarvitse enää muuttaa asumispalveluyksiköstä toiseen esimerkiksi hoitoisuuden lisääntyessä¹⁶².

Ikääntyneen kokemaan asumispalvelun laatuun vaikuttavat monet tekijät. Vanhuspalvelulain neljännen luvun mukaan tärkeimpiä ovat riittävä henkilöstö, osaava johtaminen ja asianmukaiset toimitilat. Aikaisemmin tässä tutkielmassa on käsitelty hyvinvointivaikuttavuuden mittaamista. Hoivatyön laatu vaikuttaa siis oleellisesti asumispalvelun asiakkaiden kokemaan laatuun, mutta myös ulkoiset laatutekijät, kuten asumiseen tarkoitettu kiinteistö ja sen ympäristö, ovat oleellinen osa laadukasta asumispalvelua. Näistä laatutekijöistä kerrotaan tarkemmin seuraavissa kappaleissa.

¹⁶² thl.fi

4.4 Asumispalvelun ulkoiset puitteet

Kunnan on järjestämisvastuunsa nojalla otettava huomioon myös asumispalvelun ulkoiset puitteet. Ikääntyvien asumispalveluiden laatuun vaikuttaa, paitsi henkilöstön osaaminen, myös palvelutalon, ryhmäkodin tai oman kodin fyysinen ympäristö. Millainen on kodin pohjaratkaisu? Pääseekö kodissa liikkumaan apuvälineiden kanssa? Voidaanko kotia saneerata ikääntyvän kasvavaan avuntarpeeseen? Onko kodista kulku ulos, ja millainen on todellinen ulkoilumahdollisuus? Kunnat ovat rakentaneet ja rakennuttaneet palvelutaloja sekä ryhmäkoteja eri vuosikymmenillä, eivätkä niistä enää kaikki täyty nykyisiä asumiselle asetettuja vaatimuksia. Esimerkiksi valtion rahoittaa ARA:n eli asumisen rahoittamis- ja kehittämiskeskuksen kautta uusien palvelutalojen ja ryhmäkotien rakentamista. Esittelen tässä luvussa ARA:n vaatimuksia palvelutalojen ja ryhmäkotien rakentamiselle.

Uudisrakentamiselle on vaatimuksia niin ympäristön, taloudellisuuden, yhdyskuntarakentamisen kuin rakennusteknisten ominaisuuksienkin puolesta. Tiivis yhdyskuntarakentaminen on paikallaan, kun halutaan asukkaiden käyttävän julkisia kulkuvälineitä tai halutaan tukea jalankulkua. Erityisryhmiä, kuten ikääntyneitä, ei saa enää sijoittaa kuntien reuna-alueille metsiin vaan ARA kehottaa sijoittamaan erityisryhmät muun taajamassa asuvan väestön joukkoon hyvien kulkuyhteyksien varrelle. Uudisrakentamisen on oltava esteetöntä ja helposti muunneltavissa tulevaisuuden varalle. Esimerkiksi palvelutalon hississä on mahdollista pyörähtämään apuvälineen, kuten kävelytuen tai pyörätuolin kanssa. Myös esteetön pääsy ulkoilemaan esimerkiksi palvelutalon terassille on olennainen osa asumisen laatua.¹⁶³

Ikääntyneiden asumiseen tarkoitetuille rakennuksille, kuten palvelutaloille ja ryhmäkoteille, asetetaan erityisiä vaatimuksia mm. muunneltavuuden ja asukkaan avun tarpeen toteutumisen suhteen. Asuntojen tulisi olla tavanomaiseen asumiseen tarkoitettujen asuntojen kaltaisia, mutta niissä on otettava huomioon yksilölliset tarpeet. Yksilölliset tarpeet on otettava huomioon jo rakennusvaiheessa. Hyvin suunniteltu palvelutalo- tai ryhmäkotiasuminen antaa luontevan mahdollisuuden yhteisöllisyyteen ja osallistumiseen, mutta antaa asukkaalle myös mahdollisuuden valita halutessaan oma rauha. Olennaisena osana ikääntyvien asumispalveluita on hoitohenkilöstö, joiden tiloja, kuten toimistoja tai sosiaalityötiloja, ARA suosittelee rakennuksessa sijoitettavan mahdollisimman huomaamattomasti.¹⁶⁴

Palvelutalo- ja ryhmäkotiasuntojen rakentamisessa on tärkeää huomioida asuntojen muunneltavuus ja luoda siten hoivan tarpeen kasvaessakin ikääntyneelle mahdollisuus asua kotonaan elämänsä

¹⁶³ Suunnitteluopas ARA 2015, s. 4 - 6

¹⁶⁴ Suunnitteluopas ARA 2015 s. 11 - 12

loppuun saakka. Olisi toivottavaa, että ikääntyvien ryhmäkodit sijoitetaan maantasokerrokseen, siten että ulkoilu olisi mahdollisimman vaivatonta ja esteetöntä. Säännöllinen ulkoilu lisää asukaan hyvinvointia. Asukkaalle taatan oman kodin rauha muistamalla, että palvelutalo- tai ryhmäkotiasunto on asiakkaan koti. Suunnittelussa onkin otettava huomioon, että asunnosta ei avaudu ns. uloskäynti suoraan palvelutalon tai ryhmäkodin yhteisiin tiloihin vaan asunnot on sijoitettu esimerkiksi käytävän varrelle siipiin ja yhteiset tilat sijaitsevat rakennuksen keskellä. Lisäksi jokaisessa asunnossa on oltava oma kylpyhuone ja näkymä ulos.¹⁶⁵

4.5 Asumispalvelun henkilöstö

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on antanut suosituksen ns. riittävästä henkilömitoituksesta. Henkilöstön vähimmäismäärä pitäisi aina olla vähintään 0,5 henkilöä yhtä potilasta kohden. Tämän pitäisi toteutua erityisesti tehostetun palveluasumisen yksiköissä. Mitoitukseen lasketaan mukaan kaikki asiakastyötä tekevät henkilöt, kuten esimerkiksi yksikön sairaanhoitajat, lähihoitajat, avustavaa työtä tekevät henkilöt ja vaikkapa osaston fysioterapeutti. Siihen kuka voi osallistua välittömään hoivatyöhön, on kuitenkin rajoituksensa, esimerkiksi avustavaa työtä tekevä henkilö ei voi olla yksin vuorossa tai vastata esimerkiksi lääkehoidosta. Mitoitukseen ei siis voida laskea mukaan mitä tahansa henkilökuntaa, vaan mitoituksessa on esimerkiksi aina oltava mukana henkilö, jolla on pätevyys vastata lääketurvallisuudesta.¹⁶⁶

Henkilöstömitoitusta arvioidessa on otettava huomioon asukkaiden terveydentila, fyysinen ja psyykinen toimintakyky sekä yksilölliset tarpeet. Muistisairaat, joilla on vaikeita käytösoireita, tarvitsevat suuremman henkilöstömitoituksen kuin sopuisasti käyttäytyvät ikääntyneet, jotka eivät vain fyysisen kuntosensa puolesta pysty enää asumaan yksin. Henkilöstön riittävyyttä arvioitaessa joudutaan punnitsemaan myös palvelu- tai ryhmäkodin fyysisiä rakenteita, kuten sitä, toimiiko yksikkö useammassa kerroksessa ja mitä apuvälineitä tai teknologiaa (kuten turvarannekkeita tai ovihälyttimiä) on yksikössä käytössä. Tärkeää on, että henkilöstö voi myös konkreettisesti tuntea onnistumista työssään ja todellisen hoivan sekä huolenpidon tarjoaminen asukkaiden yksilöllisen tarpeen mukaan on mahdollista.¹⁶⁷

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattinimikkeiden käyttö on suojattu lailla. Laki sosiaalialan ammattihenkilöstä 817/2015 säätää, ketkä saavat käyttää esimerkiksi ammattinimikettä

¹⁶⁵ Suunnitteluopas ARA 2015 s. 11 - 12

¹⁶⁶ STM, Laatusuositus 2017 - 2019 s. 22

¹⁶⁷ STM, Laatusuositus 2017 - 2019 s. 19 - 21

sosiaalityöntekijä (7 §). Ammattinimikkeen käyttö vaatii lupahakemuksen Sosiaali- ja terveydenhoidon valvontaviranomaiselle (myöhemmin Valvira) sekä ammattinimikettä vastaavat opinnot (7 §, 8 §). Laissa terveydenhuollon ammattihenkilöstä 559/1994 säädetään vastaavasti esimerkiksi sairaanhoitajien ja lääkäreiden (4 §, 5 §) ammatinharjoittamisen luvanvaraisuudesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä pidetään Valvirassa rekisteriä, johon merkitään lain vaatimat tiedot esimerkiksi lääkäreistä ja sosiaalityöntekijöistä. Lähihoitajat, joiden ammattiryhmän edustajia suurin osa ikääntyneiden palveluntuotannossa ovat, voivat kuulua kumman tahansa lain tarkoittamaan ammattirekisteriin riippuen erikoistumisestaan¹⁶⁸.

Valvira on vuonna 2010 tehnyt kyselyn 942:n ympärivuorokautista hoivaa antavaan ikääntyvien palveluyksikköön heidän henkilöstömitoituksestaan. Kyselyssä oli mukana 422 julkisen sektorin yksikköä ja 520 yksityistä toimijaa. Silloin henkilöstömitoituksen vähimmäissuosituksen eli 0,5 hoitohenkilöä yhtä ikääntyvää kohden, yliti julkisista yksiköistä 84 prosenttia ja yksityisistä toimijoista 92 prosenttia. Pätevää ammattihenkilöstöä on Suomessa tarjolla kohtuullisesti, koska Valviran mukaan Suomessa ikääntyvien hoivassa on mukana korkeammin koulutettua henkilöstöä kuin muualla pohjoismaissa. Yksityisen puolen palveluyksiköissä pätevyysvaatimuksen täyttävää henkilökuntaa on Valviran selvityksen mukaan 80 prosenttia, kun taas julkisen puolen palveluyksiköissä vastaava luku oli 66 prosenttia.¹⁶⁹

Osaava, ammattitaitoinen ja motivoitunut henkilöstö on jopa fyysistä ympäristöä tärkeämpi asumispalveluun vaikuttava laatutekijä. Työnantajan, olipa se sitten julkinen tai yksityinen toimija, vastuulla on huolehtia henkilöstön hyvinvoinnista ja mahdollisesta lisä- tai täydennyskoulutuksesta. Etenkin tiukan kuntatalouden aikana kuntapäätäjät voivat tuntea houkutusta järjestää asumispalvelua mahdollisimman edullisesti laadun ja palvelun vaikuttavuuden kustannuksella. Valviran vuonna 2010 tutkimuksesta näkyy ajatus, että kunnan tuottamat asumispalvelut ovat laadukkaita, koska niiden tuottaminen perustuu lakiin ja viranomaistoimintaan. Kunnan tuottamaan sosiaalihuollon palveluun ei myöskään tarvitse hakea erillistä lupaa eikä niitä tarvitse rekisteröidä¹⁷⁰. Yksityisen toimijan tuottamaan sosiaalihuollon palveluun taas pitää olla lupa, joka haetaan aluehallintovirastosta¹⁷¹. Yksityisen toimijan on jo lähtökohtaisesti täytettävä henkilömitoitus, ennen kuin se voi edes aloittaa toimintaansa.

¹⁶⁸ www.valvira.fi/-/valviran-ohjeet-lahihoitajille...

¹⁶⁹ STM, Hoitoa ja huolenpitoa ympärivuorokauden 2011 s. 41 - 42

¹⁷⁰ Paunio 2010 s. 4

¹⁷¹ http://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/yksityisen_sosiaalihuollon_luvat

5 IKÄÄNTYNEEN ASUMISPALVELUIDEN VALVONTA JA OIKEUSSUOJAKEINOT

5.1 Omavalvonta

Asumispalveluiden tuottaminen on sosiaalipalveluiden tuottamista. Sosiaalipalveluja valvotaan Valviran ja aluehallintoviraston (myöhemmin Avi) toimesta. Viime kädessä asumispalvelun laatua valvoo oikeusasiamies. Lisäksi kunnalla on velvollisuus valvoa ostamansa tai tuottamansa asumispalvelun laatua. Myös asumispalvelun tuottajien on itse valvottava oman palvelunsa laatua ns. omavalvonnalla.

Omavalvonnan tarve syntyy lähtökohdasta taata julkisille ja yksityisille sosiaali- ja terveystalvotuille yhtenäiset standartit ja toiminnan lähtökohdat. Julkisten palvelujen siirtyminen yksityisille toimijoille edellyttää riittävää viranomaisvalvontaa etenkin, jos kyseessä on palvelu, jossa puututaan henkilön perusoikeuksiin, tai henkilö ei itse pysty valvomaan omia oikeuksiaan, kuten lasten tai vammaisten laitoshuollossa. Omavalvonta on hyvä apukeino viranomaiselle ja yksityiselle palveluntuottajalle valvonnan työkaluna, mutta se ei saa muodostua vain asiakirjaksi asiakirjan vuoksi vaan omavalvonta on otettava käyttöön palveluntuottajan arjessa.¹⁷²

Jokaisella ikääntyneen asumispalvelua tuottavalla yksiköllä on oltava omavalvontasuunnitelma. Yksityiseltä palveluntuottajalta omavalvontasuunnitelma on vaadittu lainsäädännössä siitä saakka, kun laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011 tuli voimaan. Julkisen palveluntuottajan omavalvontasuunnitelma on vaadittu ikääntyvien asumispalvelussa vanhuspalvelulain tultua voimaan. Omavalvontasuunnitelman tarkoituksena on tunnistaa oman toiminnan riskitekijät, varmistaa palvelutoiminnan laatu ja asiakasturvallisuus sekä antaa asiakkaille ja heidän omaisilleen mahdollisuus seurata palveluntuottajan toimintaa. Omavalvontasuunnitelma on ennen kaikkea palveluntuottajan työkalu hallita esimerkiksi riskitekijöitä, kuten asiakkaan palvelutilanteen kriittisiä hetkiä, ja varmistaa niiden sujuminen hyvällä suunnittelulla jo etukäteen. Omavalvontasuunnitelma on julkinen asiakirja, joka on pidettävä esillä ja saatavilla.¹⁷³

Julkisten ja yksityisten palveluntuottajien omavalvonnan tarkoituksen sävy on erilainen. Erityisesti yksityisen palveluntuottajan omavalvonnan tarkoituksena on vastuuttaa palveluntuottaja

¹⁷² Kotkas 2013 s. 720 - 721

¹⁷³ <http://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-valvonta/omavalvonta>

kokonaisvaltaisesti palvelun laadusta ja korostaa asiakkaan asemaa ja oikeutta hyviin sosiaalipalveluihin. Samalla korostetaan palveluntuottajan omaa vastuuta palvelun laadusta. Omavalvonnan keinovalikoimana on omavalvontasuunnitelma ja toimintayksikön vastuuhenkilö, joka vastaa toimintayksikkönsä laadun toteutumisesta. Omavalvonnan tarkoituksena on myös mahdollistaa viranomaisten tarkastukset erityisesti niihin kohteisiin, joissa tarkastus on toiminnan laadun kannalta välttämätön.¹⁷⁴

Valvira on antanut määräyksen 1/2014 yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalveluiden omavalvontasuunnitelmasta. Omavalvonnan hyöty palveluntuottajalle on toimintaprosessien läpinäkyväksi saaminen ja laadukkaan hoitotyön varmistaminen. Asiakkaan tai asukkaan ja heidän läheisensä on helpompi tiedostaa, miksi erilaiset toimintaprosessit tehdään tietyllä tavalla, miksi esimerkiksi saattohoidon aikana toimitaan jollain tietyllä tavalla. Omavalvontasuunnitelman laatiminen on palveluyksikön johdon vastuulla, mutta omavalvontasuunnitelman sisällön laatimiseen osallistuu koko henkilökunta. Omavalvontasuunnitelmasta löytyy myös toimintaohje tilanteeseen, jossa palveluntuottajan laatu ei vastaa sille asetettua tai vaadittua laatua. Omavalvonta toimii parhaiten yksikössä, jossa voidaan avoimesti keskustella toiminnan mahdollisista epäkohdista ja tarvittaessa muuttaa toimintatapoja parempaan tai toimivampaan suuntaan.¹⁷⁵

Julkiselle palveluntuottajalle omavalvonta on tullut osaksi nimenomaan ikääntyneiden asumispalvelun laadun varmistamista vanhuspalvelulain omavalvontaa koskevassa 23 §:ssä. Omavalvonta kattaa tässä laissa kaikki ikääntyneiden palvelua tuottavat yksiköt, olipa kyseessä sitten yksityinen tai julkinen palveluntuottaja. Ikääntyneiden asumispalveluyksikön omavalvontasuunnitelman tarkoituksena on olla kattava laadunhallintajärjestelmä, joka varmistaa iäkkäille laadukkaat ja yksilölliset palvelut sekä auttaa kehittämään ja arvioimaan yksikön toimintaa suunnitelmallisesti. Vanhuspalvelulain 23 §:ssä säädetään myös palautteen keräämisestä. Omavalvontaan kuuluu palautteen kerääminen asukkailta ja heidän läheisiltään tai omaisiltaan. Palautteen avulla voidaan reagoida esille tulleisiin epäkohtiin ja korjata tai muuttaa niitä.¹⁷⁶

Julkisten sosiaalipalveluiden, kuten myös asumispalveluiden, omavalvonnasta on säädetty sosiaalihuoltolaissa. Laissa määrätään 47 §:ssä ja 48 §:ssä palvelujen laadun varmistamiseksi omavalvonnasta ja henkilöstön ilmoitusvelvollisuudesta sekä siitä, että ilmoituksen johdosta on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin. Henkilöstön ilmoitusvelvollisuus koskee tilanteita, joissa henkilöstö itse huomaa puutoksia sosiaalihuollon toimintayksikön toiminnassa tai laadussa tai sosiaalihuollon toimintayksikön toimintatavat ovat kyseenalaiset. Henkilöstöä on kuitenkin

¹⁷⁴ HE 302/2010 vp

¹⁷⁵ http://www.valvira.fi/documents/14444/22511/Vanhustehuollon_omavalvonta.pdf

¹⁷⁶ HE 160/2012 vp

suojeltava mahdollisilta sanktioilta, joita työnantajan saattaisi antaa, henkilöstön raportoidessa puutteista eteenpäin. Omavalvontasuunnitelmassa on oltava suunnitelma ilmoitusvelvollisuuden toteutumisesta. Ilmoitusvelvollisuus velvoittaa sosiaalihuollon toimintayksikköä myös toimimaan ilmoituksen johdosta. Ilmoituksen tarkoituksena on saada korjattua esiin tulleet epäkohdat toiminnassa tai asiakkaiden kohtelussa. Tilanteessa, jossa sosiaalihuollon toimintayksikkö ei korjaa ilmoituksessa mainittua epäkohtaa, voidaan ilmoitus tehdä suoraan valvontaviranomaiselle, kuten esimerkiksi Valviralle.¹⁷⁷

Sosiaalihuoltolain 47 §:ssä säädetyn omavalvonnan tarkoituksena on varmistaa palvelun laatu myös palveluntuottajan omasta toiminnasta käsin ja saada koko työyhteisö toteuttamaan laadukkaita palveluita. Sosiaalihuoltolain näkökulmasta omavalvonnan tarkoituksena on lisätä etukäteistä oikeusturvaa ohjaamalla, neuvomalla ja opastamalla palveluntuottajaa, hänen henkilöstöään ja asiakkaitaan. Näin pyritään vähentämään jälkikäteisen oikeusturvan tarvetta kuten hallintokanteluita.¹⁷⁸

5.2 Julkinen valvonta

Kantelut, muistutukset ja sosiaaliasiamiehen palvelut ovat sosiaalipalveluiden jälkikäteistä valvontaa ja samalla jälkikäteistä oikeusturvaa sosiaalipalveluiden asiakkaille. Asiakkaan oikeus kannella saamansa palvelun huonosta laadusta tai saamastaan huonosta kohtelusta perustuu lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000. Muistutus (23 §) tehdään palveluntuottajalle suoraan, jolloin tarkoituksena on, että palveluntuottajalla on mahdollisuus reagoida epäkohtaan tai asiakkaan kokemaan huonoon kohteluun välittömästi. Muistutus tehdään kirjallisena ja vastaus on saatava kirjallisena. Sosiaaliasiamies (24 §) on kunnan järjestämä viranomaispalvelu, jonka tehtävänä on auttaa, neuvoa ja tiedottaa sosiaalipalveluiden asiakkaita ja kuntalaisia yleensäkin. Sosiaaliasiamies tekee sosiaalipalveluiden valvontaa osaltaan tiedottaessaan vuosittain kunnan sosiaalipalveluiden kehityksestä ja asiakkaiden oikeuksista.

Jälkikäteinen oikeusturva on myös osa ikääntyneiden asumispalveluiden julkista valvontaa. Valvira ja Avi käsittelevät kanteluita palvelujen laadusta, asiakkaiden kohtelusta ja muista palvelun saamisen epäkohdista. Valviran ja Avin keskinäinen työjako määräytyy siten, että Valvira käsittelee kantelut, jotka koskevat valtakunnallisesti merkittävää tai laajaa asiaa ja Avi taas valvoo ja tutkii kantelut, jotka

¹⁷⁷ HE 164/2014 vp

¹⁷⁸ HE 164/2014 vp

kohdistuvat suoraan kyseisen aluehallintoviraston toiminta-alueelle. Avi suorittaa osaltaan etukäteisvalvontaa myöntäessään yksityisille sosiaalipalveluille toimintaluvat. Valvira taas voi ottaa myös oma-aloitteisesti esille nousseen epäkohdan tutkittavakseen, jos asiasta on herännyt mm. laajaa julkista keskustelua. Valviran vuosittain keräämät tilastotiedot ovat myös osa Valviran suorittamaa suunnitelmallista ja valtakunnallista valvontaa.¹⁷⁹

Yhtenä esimerkkinä yksityiseen ja julkiseen palveluntuottajaan kohdistuvan valvonnan erilaisuudesta on Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston Pihlajalinna Oy:n Juupajoen vanhainkotiin kohdistuvan valvonta. Juupajoki ja Mänttä-Vilppula muodostavat sosiaali- ja terveystalouksissa yhteistoiminta-alueen, joka ostaa sosiaali- ja terveystaloukset Pihlajalinna Oy:ltä. Yhteistoiminta-alueen isäntäkuntana toimii Mänttä-Vilppula. Avi aloitti vuoden 2014 syksyllä Juupajoen Vanhainkodin valvontatoimet, kun Juupajoki ulkoisti pääosan sosiaalihuollon palveluistaan Pihlajalinna Terveystalouks Oy:lle.¹⁸⁰

Avi ei myöntänyt Pihlajalinna Terveystalouks Oy:lle lupaa Juupajoen vanhainkodin toiminnalle, koska vanhainkodin tilat olivat puutteelliset. Juupajoen vanhainkoti oli toiminut siihen saakka Juupajoen kunnan omistuksessa ja Juupajoki oli myös tuottanut palvelun itse. Avi ei ollut puuttunut tilaongelmiin aikaisemmin. Kunta ei palveluntuottajana tarvitse toiminnalleen lupaa, mutta nyt Pihlajalinna Terveystalouks Oy yksityisenä palveluntuottajana tarvitsi luvan toiminnalle. Toimintaa jatkettiin kuitenkin lupaongelmista huolimatta. Avin mukaan Juupajoen vanhainkodin tilat eivät ole riittävät ja turvalliset. Esimerkiksi huoneiden väliin sijoitettu kahden huoneen yhteinen saniteettitila loukkaa asiakkaan yksityisyyttä eikä ole riittävän hygieeninen. Lisäksi 22 huoneesta yksitoista oli liian ahdasta eikä esteettömyys toteutunut vaaditulla tavalla.¹⁸¹

Juupajoen vanhainkodin toiminta on jatkunut vuodesta 2014 vuoteen 2017 ilman toimintalupaa. Vuoden 2017 huhtikuussa Mänttä-Vilppulan kaupunginhallitus yritti ratkaista luvattoman tilanteen siirtämällä vanhainkodin esimiehenä toimivan sairaanhoitajan omaan organisaatioonsa siihen saakka, kunnes Juupajoen vanhainkoti saisi Pihlajalinna Oy:lle myönnetyn toimiluvan. Avi teki kuitenkin vuoden 2017 kesäkuussa tarkastuskäynnin ennalta ilmoittamatta Juupajoen vanhainkotiin. Avi totesi, että Pihlajalinna Terveystalouks Oy edelleen tosiasiallisesti tuottaa palveluja Juupajoen vanhainkodissa. Esimiehen tehtävien siirto Mänttä-Vilppulan kaupungille ei ollut

¹⁷⁹ <http://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-valvonta>

¹⁸⁰ Mänttä-Vilppulan kaupunki, peruspalvelulautakunta, pöytäkirja 28.6.2017

¹⁸¹ Mänttä-Vilppulan kaupunki, peruspalvelulautakunta, pöytäkirja 28.6.2017

riittävä toimenpide turvaamaan Juupajoen vanhainkodin toimintaa, koska Mänttä-Vilppulan kaupunki oli tosiasiallisesti vuokrannut muun henkilöstön Pihlajalinna Oy:ltä¹⁸². Avi asetti Mänttä-Vilppulan kaupungille 300 000 euron uhkasakon Juupajoen vanhainkodin tilanteen kuntoon saamisen vauhdittamiseksi.¹⁸³

Mänttä-Vilppulan kaupunginhallitus päätti 18.9.2017 ylimääräisessä kokouksessa, että Mänttä-Vilppulan kaupunki ottaa koko Juupajoen vanhainkodin henkilöstön osaksi organisaatiotaan. Lisäksi Juupajoen vanhainkodin lähiesimiestyöstä vastaava sairaanhoitaja otetaan esimieheksi Mänttä-Vilppulan kaupungin hallintosäännön mukaisesti esimiesvelvollisuuksin. Pihlajalinna Terveys Oy jatkaa palveluntuottajana, kun Juupajoen vanhainkodin perusparannusremontti on saatu valmiiksi vuoden 2018 alussa ja tilat täyttävät yksityiseltä palveluntuottajalta vaadittavan tason.¹⁸⁴

Avi hyväksyi Mänttä-Vilppulan kaupunginhallituksen ja peruspalvelulautakunnan tekemän päätöksen ottaa Juupajoen vanhainkoti hallintaansa sekä vastata tosiasiallisesti Juupajoen vanhainkodin palveluiden tuottamisesta. Avin päätti asian käsittelemisen, eikä Avilla ollut aihetta enempiin toimenpiteisiin. Näin ollen Mänttä-Vilppulan kaupungille asetettu uhkasakko raukesi eikä sitä näin ollen haeta tuomiolle.¹⁸⁵ Juupajoen vanhainkodin asukkaat saavat 1.10.2017 lähtien laadukasta Mänttä-Vilppulan kaupungin tuottamaa sosiaalipalvelua täsmälleen samoissa tiloissa ja samalla henkilökunnalla kuin Pihlajalinna Oy olisi asumispalvelut tuottanut, mutta ei saanut toiminnalleen lupaa. Epäselväksi tosin jäi, että miten Mänttä-Vilppulan kaupungin tuottaessa palvelut vieläpä samoissa tiloissa jotka todettiin epäsoviviksi asumispalveluiden tuottamiseen, saniteettitilojenkaan puutokset eivät enää ole olennainen häiriötekijä yksityisyydessä tai hygieniassa.

¹⁸² LSSAVI/1255/05 06 10/2014, s. 5/7, asianosaisen kuuleminen 30.8.2017

¹⁸³ Mänttä-Vilppulan kaupunki, peruspalvelulautakunta, pöytäkirja 28.6.2017

¹⁸⁴ Mänttä-Vilppulan kaupunki, peruspalvelulautakunta, pöytäkirja 28.6.2017

¹⁸⁵ LSSAVI/1255/05 06 10/2014, Päätös 9.10.2017

5.3 Oikeusasiamies

Tärkeimpään periaatteelliseen ikääntyneiden asumispalveluiden valvontaa kuuluu oikeusasiamiehen suorittamat oma-aloitteiset tarkastukset ja kansalaisten tekemien kanteluiden tutkinta. Oikeusasiamies pystyy antamaan laajoja, kantaa ottavia lausuntoja ja kannanottoja valtakunnan tasolla koskien laatusuositusten toteutumista. Oikeusasiamies ottaa kantaa myös yksittäisten kansalaisten tekemiin kanteluihin asumispalveluista. Oikeusasiamies tutkii, toteutuvatko ikääntyneiden asumispalveluissa perus- ja ihmisoikeudet sekä ovatko asiassa toimivaltaiset viranomiset toimineet lakien, hyvän hallinnon ja oman harkintavaltansa rajoissa.¹⁸⁶

Oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista voi seurata kantelun kohteena olevalle taholle pahimmassa tapauksessa syyte, mikäli kyseessä on merkittävä lainvastaisuus. Oikeusasiamies voi antaa myös huomautuksen kantelun johdosta, jos hän havaitsee, että lakia ei ole noudatettu. Lisäksi viranomaisen tietoon saatetaan, miten asiassa olisi pitänyt menetellä, että laki tulee noudatetuksi, sekä selvitetään viranomaiselle, mitkä ovat tai olisivat olleet tilanteessa hyvän hallinnon mukaisia tapoja toimia. Mikäli oikeusasiamies katsoo, että perus- ja ihmisoikeuksia on rikottu tai niitä on jätetty noudattamatta, hän saattaa asian asianomaisen viranomaisen tietoon. Oikeusasiamies voi myös esittää viranomaiselle, että epäkohdat on korjattava tai oikaistava ja mahdollisesti hyvitetävä kantajalle. Valtioneuvoston tietoon annetaan mahdollinen epäkohta säädöksessä tai määräyksessä, kun siihen on mahdollista vaikuttaa tulevilla lainsäädännöllä tai antaa esimerkiksi tarkentava asetus asian tulevaa ratkaisua helpottamaan.¹⁸⁷

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Riitta-Leena Paunio on vuonna 2010 tehnyt koko valtakuntaa koskevan selvityksen ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidosta ja sen valvonnasta. Selvitys on seurausta julkisuudessa olleesta keskustelusta ikääntyvien palveluasumisesta ilmenneistä epäkohdista, kuten esimerkiksi hoidon ja hoivan riittämättömyydestä ja henkilöstön liian vähäisestä määrästä. Selvityksen tarkoituksena on ollut valvoa ennen kaikkea sitä, miten ikääntyneiden palveluasumisen laadun valvonta on toetunut. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen Paunion selvitys valvonnasta tehtiin kyselyinä silloisille lääninhallituksille, joiden toiminta lakkasi 2009 vuoden lopussa ja 1.1.2010 toimintaa jatkoivat aluehallintovirastot.¹⁸⁸

Kaikki silloiset lääninhallituksen ovat tehneet osaltaan valvontakäyntejä niin yksityisiin kuin kunnallisiin ikääntyneiden ympärivuorokautista hoivaa tarjoaviin asumispalveluyksiköihin.

¹⁸⁶ <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/oikeusasiamies/tehtavat.htm>

¹⁸⁷ <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/kantelu/seuraus.htm>

¹⁸⁸ Paunio 2010 s. 1 - 2

Esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallitus teki 34 tarkastuskäyntiä yksityisen sosiaalipalveluntuottajan yksiköihin. Tarkastuskäynnit tehtiin käynnissä olevien yksikköjen toimintaan, eivätkä olleet lupahakemuksiin tai toiminnan muuttamiseen liittyviä tarkastuksia. Samoin Etelä-Suomen lääninhallitus teki 11 tarkastuskäyntiä kunnallisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköihin. Yleisimmät syyt tarkastuskäynteihin olivat sosiaali- ja terveysministeriön sekä lääninhallituksen välisessä tulossopimuksessa sovitut valvontakäynnit. Tarkastuskäyntejä tehtiin myös yksityisen palveluntuottajan toimintakertomuksessa nousseiden tarkistusta vaativien seikkojen selvittämiseksi. Samoin valvontakäyntejä suoritettiin kanteluissa ja muiden eri tavalla esille nousseiden epäkohtien selvittämiseksi. Ainostaan Itä-Suomen lääninhallitus oli erityisesti panostanut kunnallisten palveluntuottajien tarkastuksiin, koska heidän tulossopimuksessaan STM:n kanssa oli tavoitteena tarkastaa kaikki kunnalliset toimijat muutaman vuoden välein.¹⁸⁹

Lääninhallituksen olivat todenneet omissa valvontakäynneissään esimerkiksi henkilöstön mitoituksessa olevan ongelmia, etenkin henkilöstömitoituksen laskentatavassa. Osa yksityisistä palveluntuottajista laski henkilöstömitoitukseen mukaan myös avustavaa henkilöstöä, vaikka lääninhallituksen ohjeet henkilömitoituksen laskemiseen ovat olleet samat kuin nytkin.¹⁹⁰ Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen Paunio selvityksessä tuli esille, että ainoastaan yksityisistä palveluntuottajista oli tarkat palveluysikkömäärät. Kunnalliset toimijat eivät tarvitse toimintalupaa eikä heillä ole rekisteröintivelvollisuutta, joten kunnan tuottamista ikääntyneiden ympärivuorokautisista palveluysiköistä ei ollut tarkkoja määrätietoja. Kunnallisessa toiminnassa myös terveydenhuollon yksikkö voi tarjota ikääntyneen ympärivuorokautista hoitoa, kun kyseessä on esimerkiksi terveyskeskuksen vuodeosasto.¹⁹¹

Oikeusasiamies siis valvoo ikääntyneiden palveluasumista valvovaa viranomaista sekä tutkii, onko heidän suorittamansa valvonta riittävää. Oikeusasiamies tekee myös itsenäisesti valvontakäyntejä ikääntyneiden asumispalveluiden tuottajille. Osa tarkastuskäynneistä tehdään ennalta ilmoittamatta ja osasta taas sovitaan etukäteen tarkastuskohteen kanssa. Laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002 annetaan oikeusasiamiehelle valta tehdä oma-aloitteisia tarkastuksia (4 §, 5 §) hänen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamiehellä on ehdoton tiedonsaantioikeus hänen tehdessään tarkastuksia tai valvontakäyntejä, myös salassa pidettäviin tietoihin. Hän saa myös puhuttaa sekä tarkastuskohteen henkilöstöä että asiakkaita tai palvelun käyttäjiä.

Oikeusasiamies on tehnyt tarkastus- ja valvontakäynnin mm. Helsingin Kaupungin omistamaan Riistavuoren palvelukeskukseen Helsingissä. Riistavuoren palvelukeskus tarjoaa muiden

¹⁸⁹ Paunio 2010 s. 7

¹⁹⁰ Paunio 2010 s. 8

¹⁹¹ Paunio 2010 s. 4 - 5

asumispalveluiden lisäksi ympärivuorokautista hoivaa ikäihmisille. Riistavuorella on neljä ryhmäkotia, joissa on yhteensä 94 asuinpaikkaa mm. muistisairaille henkilöille. Tarkastus toteutettiin ennalta ilmoittamatta ja raportin mukaan ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia tullaan tulevaisuudessa lisäämään. Tarkastuskäynnin suorittivat oikeusasiamiehen kanslian edustajat apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin valtuuttamana. Tarkastuksen tarkoituksena oli selvittää mm. toteutuuko heikommassa asemassa olevan kuntalaisen perustuslain 19 §:n mukainen oikeus huolenpitoon ja sosiaaliturvaan.¹⁹²

Tarkastuksessa todettiin, että Riistavuoren yksikössä oli laskutuskäytännöissä pysyvän palveluasumisen ja kuntouttavan lyhytaikaisen asumisen kesken ristiriitaisuutta, koska kuntouttavassa yksikössä laskutettiin vuorokausihinnan lisäksi lääkkeet ja hygieniatarvikkeet perustuen siihen, että siellä asumisen tavoiteaika oli kuusi viikkoa. Todellisuudessa asiakkaat viettivät kuntouttavassa asumisessa noin 11 viikkoa ja palasivat sen jälkeen kotiin tai siirtyivät palveluasumisen piiriin. Toinen apulaisoikeusasiamiehen huomiota kiinnittänyt asia oli riittävästä yksityisyyden suojasta, koska osassa ryhmäkotia oli kahden hengen huoneet. Myös muistisairaiden vuoksi jatkuvasti lukittuna olevat ulko-ovet rajoittivat ei-muistisairaiden itsenäistä liikkumista eli rajoittivat liikkumisvapautta. Muutoin Riistavuoren palvelukeskus tarjosi hyvää, rikasta ja laadukasta asumista ikääntyville asukkailleen.¹⁹³

5.4 Jälkikäteinen oikeusturva

Jälkikäteinen oikeusturva kunnan viranomaisen päätöksistä muodostuu oikaisuvaatimuksesta, hallintovalituksesta ja kunnallisvalituksesta. Käytännössä kaikki ikääntyneen henkilökohtaiseen asumiseen, hoivaan ja huolenpitoon kuuluvat hallintopäätökset annetaan kunnan viranomaisen päätöksellä. Kunnan itsehallinnon perusteella kunnan viranomaisen tekemästä päätöksestä saa tehdä vain oikaisuvaatimuksen kunnan viranomaiselle eikä päätöksestä saa valittaa lainkaan. Hallintovalituksen hallinto-oikeuteen voi tehdä vasta oikaisuvaatimuksesta tehtyyn päätökseen. Toisaalta myös sosiaalihuoltolain 50 §:ssä säädetään, että kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen viranomaisen päätöksestä saa hakea muutosta vain oikaisuvaatimuksella. Sosiaalihuoltolain 51 §:ssä säädetään oikeudesta tehdä hallintovalitus hallinto-oikeuteen oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätöksestä. Kunnan viranomaisen tekemä päätös on

¹⁹² Sakslin 2015, s. 1 - 2

¹⁹³ Sakslin 2015 s. 8 - 9

toimeenpanokelpoinen tietyin edellytyksin, vaikka päätökseen olisi vaadittu oikaisua. Ainostaan muutoksenhakuviranomainen voi keskeyttää tai kieltää päätöksen toteuttamisen.¹⁹⁴

Käytännössä oikaisuvaatimus on se jälkikäteisen oikeusturvan keino, jota ikääntynyt pääasiassa tarvitsee vaatiessaan muutosta omassa asiassa. Kunnan lautakunta, joka vastaa sosiaalihuollon järjestämisestä voi olla esimerkiksi sosiaalilautakunta tai perusturvalautakunta (tässä myöhemmin sosiaalilautakunta). Oikaisuvaatimus kunnan viranomaisen päätöksestä tehdään siis sosiaalilautakunnalle. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä lainmukaisuus- tai tarkoituksenmukaisuusperusteella asiaosainen tai kunnan jäsen. Toki yksittäiseen henkilöön kohdistuvan päätöksen oikaisuvaatimuksen tekee yleensä asianosainen, hänen läheisensä tai laillinen edustaja.¹⁹⁵ Oikaisuvaatimuksen voi tehdä lainvoimaisuusperusteella, jos asian käsittelemisessä on tapahtunut esimerkiksi menettelyvirhe tai harkintavallan ylitys. Tarkoituksenmukaisuusperusteella vaadittavassa oikaisuvaatimuksessa ikääntynyt voi vaatia itselleen esimerkiksi toista asumispalvelupaikkaa, joka hänen mielestään vastaa paremmin hänen tarpeitaan.

Oikaisuvaatimuksen johdosta annetussa päätöksessä on voitu kumota, hylätä tai muuttaa kunnan viranomaisen tekemä päätös. Oikaisuvaatimukseen saatuun päätökseen voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta, koska sosiaalihuoltolain 51 §:ssä niin säädetään. Sosiaalilautakunnan päätöksestä ei siis voi valittaa kunnanvaltuustoon tai kunnanhallitukseen. Hallintovalituksen voi tehdä niin ikään vain asianosainen, jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Sosiaalilautakunnan päätöksestä ei voi tehdä kunnallisvalitusta. Hallintovalituksen voi myös tehdä lainmukaisuus- tai tarkoituksenmukaisuusperusteella. Hallinto-oikeus joko hyväksyy tai hylkää valituksen. Hallinto-oikeuden hylätessä valituksen jää sosiaalilautakunnan päätös voimaan. Hallinto-oikeuden hyväksyessä valituksen sosiaalilautakunnan päätös kumotaan, muutetaan tai palautetaan uudelleen käsiteltäväksi.¹⁹⁶

Valitettavasti ikääntyneiden palveluissa on annettu paljon suullisia ja kirjaamattomia päätöksiä ennen vanhuspalvelulain voimaantuloa. Lisäksi kannanotot ikääntyneiden oikeuteen saada hänelle kuuluvia palveluja ovat olleet myös kirjaamatta. Vanhuspalvelulain jälkeen tehdyssä seurantatutkimuksissa on todettu, että ikääntyneiden palveluita koskevassa päätöksenteossa on ollut paljon lainvastaisia käytäntöjä. Esimerkiksi kielteiset päätökset on jätetty kirjaamatta tai asiakkaalle on annettu päätös vain asiakasmaksun määrästä. Vanhuspalvelulain voimaantulon jälkeen käytännöt ovat parantuneet. Valviran ja THL:n vuoden 2014 kyselytutkimuksessa todettiin, että 78 prosenttia kunnista tekee aina valituskelpoisen päätöksen myöntäessään kotihoidon palveluita. Laitoshuollon ja asumispalvelun

¹⁹⁴ Mäenpää 2013 s. 1141 - 1142

¹⁹⁵ Mäenpää 2013 s. 1142 - 1143

¹⁹⁶ Mäenpää 2013 s. 873, 1008, 1145

myöntämisestä 97 prosenttia kunnista antaa aina valituskelpoisen päätöksen. Kielteisestä päätöksestä valituskelpoisen päätöksen tekee kotihoidon palveluista 71 prosenttia kunnista ja laitos- ja asumispalveluista 93 prosenttia kunnista.¹⁹⁷ Ikääntyneellä on aina oikeus saada perusteltu ja valituskelpoinen päätös hakemistaan palveluista, olipa hänelle niitä myönnetty tai ei. Valituskelpoisen päätöksen antamatta jättäminen heikentää merkittävästi ikääntyneen oikeusturvaa ja itsemääräämisoikeutta.

Jälkikäteiseen oikeusturvaan ja osittain myös valvonnan piiriin kuuluu kuntalaisen ja asianosaisen oikeus tehdä kunnallisvalitus kunnanvaltuuston päätöksestä. Kunnallisvalituksen voi tehdä myös oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä. Kunnallisvalituksen kohde on kunnan yleiseen toimialaan kuuluvat päätökset, kuten esimerkiksi rakennuttamispäätökset. Kunnallisvalituksen saa tehdä vain laillisuusperusteella, eli päätöksen teossa on syntynyt menettelyvirhe, päätös on lainvastainen tai päätöksen tekijä on ylittänyt toimivaltansa.¹⁹⁸ Käytännössä kunnallisvalitus voidaan tehdä vaikkapa kunnanvaltuuston päätökseen rakennuttaa uusi palveluasumisen yksikkö. Valituksen perusteena taas voisi olla päätöksen tekijöiden esteellisyys, joka täyttää menettelyvirheen vaatimuksen.

¹⁹⁷ Perttola 2015 s. 251 - 252 ja THL–Valvira 2014 s. 15

¹⁹⁸ Mäenpää 2013 s. 1143 - 1145

6 LOPUKSI

6.1 Johtopäätökset

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää kunnan järjestämisvastuuta ikääntyneiden asumispalveluissa. Kunnalla on edelleen merkittävä rooli ikääntyneen kuntalaisen asumispalveluiden järjestämisessä, vaikka asumispalvelun tosiasiallisesti tuottaisikin jokin muu taho. Etenkin kunnan vastuu palveluiden saatavuudesta, riittävydestä ja laadusta ovat ensiarvoisen tärkeitä järjestämisvastuun realisoitumisessa. Ikääntyneiden mahdollisuus saada tarvitessaan yhdenvertaisia asumispalveluita riippuu kuitenkin paljon kunnan valitsemasta palvelurakenteesta ja kunnan taloustilanteesta. Sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain mukaan ikääntyneellä on viipymättä oikeus saada tarvitsemiaan palveluita, mutta toisinaan ikääntynyt voi joutua jonkin verran odottamaan sopivan asumispalvelupaikan vapautumista.

Sosiaalihuollon palveluiden konkreettinen tuottaminen ei ole julkisen vallan käyttöä, joten palvelun tuottamisessa ei tehdä eikä tarvita viranomaispäätöksiä. Ainoastaan palvelun myöntämiseen ja palvelusuunnitelman tekemiseen tarvitaan viranomaisen tekemä hallintopäätös. Kuitenkin asumispalvelun tuottajan henkilöstö on vastuussa ikääntyneen elämän laadusta ja hyvinvoinnista. Henkilöstön mitoitusta suhteessa hoidettavien asukkaiden ikärakenteeseen, fyysiseen ja psyykkiseen kuntoon sekä käytettävissä oleviin apuvälineisiin tai tekniikkaan onkin ratkaisevassa osassa henkilöstön työhyvinvoinnissa ja ikääntyneiden hoivan laadussa. Myös henkilöstön koulutus vaikuttaa osaamiseen ja sitä kautta ikääntyneiden saamaan hoivan laatuun. Toistaiseksi ei ole olemassa lakiin sidottua henkilöstömitoitusta. Valtiovalta on antanut henkilöstömitoituksesta ainoastaan suosituksia.

Palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen ja laitosasuminen sisältävät kukin omina palveluasumisen muotoina hyvin samankaltaista hoivaa sisällään. Tehostettu palveluasuminen ja laitosasuminen ei useinkaan poikkea toisistaan varsinaisen hoivan ja huolenpidon kannalta, vaan suurin erottava tekijä on asiakasmaksujen muodostumisessa. Tehostettu palveluasuminen on asukkaalle huomattavasti kalliimpaa asumista kuin laitosasuminen. Tehostetussa palveluasumisessa kuluja muodostuu hoivan ja huolenpidon lisäksi myös mm. ateriosta, lääkkeitä ja vuokrasta. Laitosasumisessa taas maksetaan yksi tulosidonnainen asiakasmaksu ja se sisältää kaikki asumisen kulut lääkkeitä myöten. Palveluasumisesta järjestämisvastuussa oleva kunta joutuu osallistumaan

laitoksessa asuvan ikääntyneen asumisen ja hoivan kustannuksiin huomattavasti enemmän kuin tehostetussa palveluasumisessa asuvan ikääntyneen.

Ikääntyneiden asumispalveluiden kustannusrakenteen erilaisuuden vuoksi kunnat ovat muuttaneet laitostasumisen paikkoja suoraan tehostetun palveluasumisen paikoiksi¹⁹⁹. Myös valtion ohjaus ja rakennepoliittiset uudistukset ovat painottaneet laitoshoidon vähentämistä ja laitoshoidon onkin vähentynyt koko 2000-luvun ajan. Kuitenkin laitoshoitopaikkojen vähenemisen rinnalla on tehostetun palveluasumisen paikat lisääntyneet lähes samaa tahtia. Säännöllisesti kotiin annettu kotihoito ja tavallinen palveluasuminen ovat pysyneet määrällisesti samalla tasolla vuosien saatossa. Valtiovallan taholta oli vuodelle 2017 edelleen asetettu tavoitteeksi laitoshoidon väheneminen ja tehostetun palveluasumisen lisääminen.²⁰⁰

Ei ole olemassa mitään yksiselitteisiä kriteerejä, joilla ikääntynyt olisi laitoshoidon tarpeessa ja usein tehostetun palveluasumisen paikat ovat niin sanottuja loppuelämän koteja, jotka tarjoavat myös saattohoitoa. Yleensä tehostetussa palveluasumisessa voidaan siis antaa ympärivuorokautisesti lähes sairaalatasoista hoivaa.²⁰¹ Myös sosiaalihuoltolain 22 §:ssä ja vanhuspalvelulain 14 §:ssä ja 14 a §:ssä säädetään laitoshoidon tarve vain ehdottoman pakollisissa tilanteissa. Laitoshoidon perusteena voi olla vain lääketieteelliset syyt tai potilasturvallisuuteen tai asiakasturvallisuuteen liittyvät syyt. On kuitenkin selvää, että aina vain huonokuntoisemmat ja moniongelmaiset iäkkäät joutuvat, tai pääsevät, varsinaisen laitostasumisen piiriin, jolloin heidän hoitamisensakin on kunnalle kalliimpaa.

6.2 De lege ferenda

Kunnan järjestämistä vastuuista ikääntyneiden asumispalveluissa on säädelty kohtuullisen repaleisella lainsäädännöllä. Tilanne on kuitenkin parantunut sosiaalihuoltolain uudistuksen myötä, koska nyt sosiaalihuoltolaki ja vanhuspalvelulaki tukevat toisiaan. Lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö yhdessä Kuntaliiton kanssa antaa laatusuosituksia ikääntyneiden hoivan järjestämisen toteuttamiseen, näistä viimeisin on julkaistu kesäkuussa 2017 koskien vuosia 2017–2019²⁰². Kunnan toiminnasta vie eniten

¹⁹⁹ Blomgren, Einiö 2015 s. 345 ja Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tilastollinen vuosikirja 2016. s. 57

²⁰⁰ Blomgren, Einiö 2015 s. 334 - 336

²⁰¹ Esimerkiksi <https://www.attendo.fi/hoivapalvelut> ja <https://www.pihlajalinna.fi/palvelut/kuntien-asiakkaat/kunta-asiakkaiden-palvelut/ikipihlaja---palvelut-ikaihmisille#tehostettu-palveluasuminen>

²⁰² Laatusuositus, hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017–2019

resursseja juuri sosiaali- ja terveyspalvelut, vuoden 2016 tilaston mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon menot ovat olleet 58,4 prosenttia²⁰³ kuntien käyttötaloudesta.

Laadun tekee ikääntyneiden asumispalvelussa ennen kaikkea henkilöstö, jota on oltava riittävästi. Tämä on tietenkin hoivan suurin kustannuskysymys, mutta onko hyvä, laadukas ja inhimillinen hoiva kuitenkin arvoistaan? Mielestäni hoivahenkilöstön määrä per hoidettava tai asukas tulisi ehdottomasti kirjata lakiin eikä vain laatusuositukseen. Laatusuositusten hoitaja- ja henkilöstömääriä käytetään aluehallintoviraston (Avi) lupamenettelyn pohjana sen myöntäessä lupia yksityisille sosiaalipalveluja tuottaville yrityksille²⁰⁴. Myös eriarvoisuus julkisen ja yksityisen palvelun tuottajan välillä olisi hyvä poistaa ja niin ikään lupamenettelyä ulottaa myös julkisiin palveluntuottajiin.

Erityisesti Juupajoen vanhainkodin tapauksessa nousee yksittäisenä esimerkkinä esiin yksityisen ja julkisen toimijan eriarvoisuus palvelun tuottajana etenkin silloin, kun lupamenettelyssä vaaditut asiat ovat rakennuksen rakenteelliset ongelmat eivätkä itse hoivassa tai toiminnassa havaitut puutteet. Voidaan siis olettaa, että julkisen palvelun tuottajan ollessa myös itse järjestämisvastuussa tuottamastaan palvelusta, palvelu on automaattisesti hyvää, turvallista ja laadukasta, vaikka sitä ei valvota esimerkiksi lupamenettelyn välityksellä. Toki valvontaa julkisiin palvelun tuottajiin myös tehdään, mutta jo lähtökohta toiminnan laadulle on hyvin eri tasolla kuin yksityisen palvelun tuottajan kohdalla.

Ikääntyneiden asumispalveluissa ei ole tarkoituksenmukaista kunnan itse tuottaa kaikkia palveluita, vaan ikääntyneiden asumispalveluiden tuottaminen on tarkoituksenmukaista myös yksityisenä palveluna, kunnan ollessa ainoastaan palveluita hankkiva taho. Ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, kummalla tavalla tuotettuna ikääntyneiden asumispalvelut ovat parempia tai laadukkaampia, tutkimustuloksia on sekä puolesta että vastaan. Tilastoissa muutos näkyy siten, että sosiaalihuollon henkilöstön määrä on kasvanut nopeammassa tahdissa yksityisellä puolella kuin julkisella puolella²⁰⁵.

Kunnan antamat hallintopäätökset pitäisi antaa tiedoksi asianosaiselle tai hänen lailliselle edustajalleen tai omaiselle. Kuten tästä tutkielmasta käy ilmi, hallintopäätösten toimittamisessa asianosaiselle on kohtuullisen usein ongelmia. Olen törmännyt tähän ongelmaan usein myös arkitodellisuudessa. Hallintopäätöksiä ei anneta tiedoksi kuin erikseen pyydettyä ja asiakkaalta saattaa puuttua päätöksiä, joiden perusteella hän saa palveluita ja joiden perusteella asiakasta laskutetaan palveluista. Toinen hallintopäätös, ikääntyneelle laadittava palvelusuunnitelma, mikä on tullut vanhuspalvelulain myötä pakolliseksi, on edelleen tekemättä yllättävän monelle. Useimmiten

²⁰³ Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntatalous, 2016

²⁰⁴ Valvira 2017 s. 2 - 3

²⁰⁵ Sosiaali- ja terveystalouden tilastollinen vuosikirja 2016 s. 160

palvelusuunnitelman puuttumisen selittää se, että ikääntynyt on jo ollut asumispalvelussa tai muussa ikääntyneen palvelussa asiakkaana vanhuspalvelulain tultua voimaan, eikä ole katsottu tarpeelliseksi enää laatia erillistä palvelusuunnitelmaa.

Vuoden 2015 alusta myös sosiaalihoitolaki vaatii palvelusuunnitelman tekemisen asiakkaan saadessa sosiaalihoitolain mukaisia palveluita. Hallintopäätöksen ja palvelusuunnitelman antamatta jättäminen vaarantaa palvelun saajan oikeusturvan. Ilman hallintopäätöstä asianosaisella ei ole mahdollisuutta vaatia päätökseen oikaisua tai viime kädessä tehdä päätöksestä hallintovalitusta. Palvelusuunnitelmaa taas tarvitaan osoittamaan mitä palveluita on tarkoitus saada. Asianosainen ei voi myöskään tarkistaa laskutuksen oikeellisuutta ilman päätöstä palveluiden saamisesta. Miksi hallintopäätöksen toimittaminen ja palvelusuunnitelmien laatiminen unohtuu niin helposti? Kuitenkin hyvä hallinnon periaatteiden noudattaminen kuuluu myös kunnan sosiaalityöntekijälle, joka päättää ikääntyneen henkilön saamista palveluista. Toimintakulttuuri ikääntyneen palveluissa ei vielä ole ehtinyt samalle tasolle lainsäädännön palveluiden kanssa.

Olipa ikääntynyt sitten asumassa julkisen tai yksityisen palveluntuottajan asumispalvelussa suurimmasta osasta asumisen ja hoivan kustannuksista vastaa kuitenkin ikääntyneelle asumispalvelupaikan osoittanut kunta. Ainoastaan silloin, kun ikääntynyt on itse hankkinut itselleen asumispalvelupaikan ja hän maksaa kaikki kustannukset täysin itse, kunta ei osallistu hoivan kustannuksiin. Näissä tilanteissa kunta ei ole myöskään osoittanut asumispalvelupaikkaa vaan ikääntynyt on valinnut asumispalvelupaikan täysin itse. Oman asumisen kustantaminen vaatii kuitenkin huomattavaa varallisuutta tai hyviä eläketuloja, koska silloin ikääntynyt maksaa asumisen palveluista suoraan palveluntuottajalle ilman kunnalle maksettavaa asiakasmaksulain mukaista osuutta. Tehostetun palveluasumisen kuukausihinta vuokrineen voi hyvin olla jopa 4000 €²⁰⁶.

Tulevaisuudessa tulee pohdittavaksi se, onko kunnalla todella velvollisuus tarjota kaikille ikääntyneille tulosidonnaista asumispalvelua, etenkin kuntatalouden kiristyessä ja hoivataakan lisääntyessä. Onko ikääntyneellä oikeus vaatia kuntaa maksamaan suurin osa hoivasta, jos ikääntynyt haluaa säilyttää vaikkapa asunto-osakkeensa perillisilleen? Vai tulisiko omaisuus realisoida oman hoivan ja huolenpidon kustantamiseksi? Tulisiko kunnan osallistua hoivan ja huolenpidon kustannuksiin vasta silloin, kun ikääntyneen omat säästöt tai omaisuuden realisointi ei enää riitä? Asiakasmaksulaki ei nykyisellään ota kantaa omaisuuden realisointiin, mutta esimerkiksi toimeentulotukea ei myönnetä, jos tarvitsijalla on realisoitavaa omaisuutta, joka ei ole hänen ja perheensä välittömässä käytössä (12 §). Asiakasmaksulaki kaipaa tässä suhteessa tarkennuksia.

²⁰⁶ kts. esimerkiksi ET-Lehden nettiartikkeli, jossa on laskettu palvelutaloasumisen hintaa

Ikääntyneellä on oikeus saada asumispalveluja kunnalta, ja kunnalla on velvollisuus järjestää asumispalveluja omalla alueellaan havaittujen tarpeiden mukaan. Kunnan huolenpitovelvollisuus kasvaa vuosi vuodelta väestön ikääntymisen myötä, mutta jokainen henkilö voi omilla valinnoillaan, jo ennen ikääntymistään, vaikuttaa elämänsä laatuun ja sitä kautta keventää kunnan huolenpitovelvollisuutta tulevaisuudessa. Olisiko maakuntaudistuksen häämöttäessä tulevaisuudessa kunnilla vihdoin mahdollisuus todella panostaa ennaltaehkäiseviin ikääntyneiden palveluihin?

6.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudelleen järjestäminen (sote)

Merkittävä muutos, joka koskee hyvin konkreettisesti kunnan järjestämisvastuulla olevia ikääntyneiden asumispalveluita, on tuleva maakuntahallintouudistus. Tämän tutkielman tekemisen aikana on maakuntahallintouudistuksen voimaantuleminen siirtynyt useamman kerran. Useimmiten maakuntahallintouudistukseen kuuluvat lakiesitykset ovat vaatineet muutoksia, koska ovat olleet ristiriidassa perustuslain kanssa²⁰⁷.

Maakuntahallinnolle siirtyy merkittävä määrä kuntien lakisääteisiä tehtäviä, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät, pelastustoimi ja ympäristöterveys. Uudistuksen tarkoituksena on ennen kaikkea vastata kasvavaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarpeeseen sekä yhdenvertaistaa palveluiden saamista ja kaventaa palveluiden laatueroja. Järjestämisvastuu siirtyy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa kunnilta maakunnille. Uudistuksessa maakunnat, joita tulee olemaan 18, hoitavat niille lailla säädettyjä tehtäviä.²⁰⁸

Toisin kuin kunta, maakunta ei voi ottaa itse itselleen tehtäviä, vaan kaikista maakunnan tehtävistä on säädettävä lailla. Lisäksi tarkoituksena on perustaa maakunnan liikelaitoksia, joissa tuotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Samoin kuin nykyisin kunnassa, myös maakunta tulee eriyttämään sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuun ja palveluiden tuottamisen. Uudistuksen jälkeen kuntien tehtäväksi jää sosiaali- ja terveydenhuollon saralla terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen.²⁰⁹

Maakuntaa johdetaan maakuntavaltuustolla, joka tullaan valitsemaan suoralla kansanäänestyksellä neljän vuoden välein kuntavaalien yhteydessä. Maakunnilla olisi siis jonkinasteinen itsehallinto.

²⁰⁷ alueuudistus.fi

²⁰⁸ HE 15/2017 vp

²⁰⁹ HE 15/2017 vp

Lakiehdotuksen mukaan maakunnat saavat täyden rahoituksen toiminnalleen valtiolta, joten maakunnille ei tule verotusoikeutta. Myös kuntapohjaista rahoitusmallia on mietitty toteutettavaksi, mutta se on ongelmallinen perustuslain kannalta. Kuntapohjainen rahoitusmalli rikkoo kunnan perustuslailla turvattua itsehallintoa. Tällöin kunta rahoittaisi muulle taholle lailla säädettyä toimintaa eikä itse itselleen ottamaansa tai lakisääteistä tehtäväänsä. Lisäksi kunnat voivat olla hyvin eri asemassa samankin maakunnan sisällä väestöpohjan erilaisuuden vuoksi. Toiveissa onkin, että maakunta tuottaa kustannustehokkaat ja toimivat palvelut kaikille maakunnan alueella asuville henkilöille.²¹⁰

²¹⁰ HE 15/2017 vp