

Teresa Kapanen

# IKÄÄNTYNEILLE SUUNNATTUJEN HOIVAKOTIEN VALVONTA

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Huhtikuu 2021

# TIIVISTELMÄ

Teresa Kapanen: Ikääntyneille suunnattujen hoivakotien valvonta  
Kandidaatintutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus  
Huhtikuu 2021

---

Väestö ikääntyy ja ihmisten elinajanodote nousee, mikä muuttaa väestörakennetta ja aiheuttaa haasteita julkiselle taloudelle sekä palvelurakenteiden kestävyydelle. Viime vuosina yhteiskunnallisessa keskustelussa on ollut esillä iäkkäille suunnattujen hoivakotien palvelun laatu. Hoivakotien palveluiden laadulle haasteita on aiheuttanut muun muassa resurssien niukkuus. Valvonta on yksi keskeisimmistä keinoista varmistaa palvelun laatua sekä puuttua toiminnassa ilmeneviin lainvastaisuuksiin ja epäkohtiin.

Ikääntyessä toimintakyky heikkenee, eikä ikääntynyt välttämättä pysty asumaan omassa kodissaan. Ympäri vuorokautiset hoivakodit kuuluvat pitkäaikaiseen laitoshoittoon, joka on sosiaalipalveluista viimesijainen ja ennen pitkäaikaista laitoshoittoa ikääntyneille annetaan palveluita kotiin. Hoivakodit tarjoavat apua ikääntyneille, keille kotihoidon palvelut eivät ole riittäviä ja he eivät voi asua kotonaan esimerkiksi muistisairaudesta tai liikuntarajoitteen vuoksi, ja he tarvitsevat ympärivuorokautista hoivaa sekä huolenpitoa. Sosiaalihuoltolain (SHL, 1301/2014) 30.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada sosiaalihuollon tuottajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja kohtelua niin, että ei loukata asiakkaan ihmisarvoa.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan ikääntyneille suunnattujen hoivakotien valvontaa. Tarkoituksena on tutkia, miten hoivakoteja valvotaan, millainen rooli eri valvontaviranomaisilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on valvonnassa sekä, kuinka kunnat ja palvelujen tuottajat suorittavat valvontaa omavalvonnan kautta. Tutkimusaiheeseen johdatellaan käymällä läpi peruspalveluiden järjestämistä ja sosiaalipalvelujen järjestämistä ohjaavia periaatteita, minkä lisäksi tutkimuksessa esitellään, millaisin muin keinoin voidaan valvonnan ohella varmistaa hoivakotien palvelun laatua.

Tutkimuksen metodina on käytetty lainoppia. Tutkielmassa on systematisoitu ja tulkittu voimassa olevaa lainsäädäntöä ja lainsäädännön esitöitä. Voimassa olevan aiheeseen liittyvän lainsäädännön lisäksi tutkielmassa käytetty aineisto koostuu oikeuskirjallisuudesta, eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuksista ja toimintakertomuksesta sekä viranomaisten suosituksista ja ohjeista.

Valvontaa suorittavat valvontaviranomaiset aluehallintovirastot ja Sosiali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä toisena ylimpänä laillisuusvalvojana eduskunnan oikeusasiamies. Viranomaisten lisäksi hoivakotien palvelujen tuottajat ja kunnat tekevät omavalvontaa. Valvonta voidaan jakaa ennakkolliseen valvontaan ja jälkikäteiseen valvontaan. Ennakollista valvontaa suoritetaan omavalvontasuunnitelmalla, valvontaviranomaisten ohjauksella ja neuvonnalla sekä luvan myöntämisellä toimintayksiköiden perustamiseen. Valvonnan painopiste on ennakkollisessa valvonnassa. Jälkikäteisellä valvonnalla valvontaviranomaisen omasta aloitteesta tai kantelun perusteella tutkitaan toiminnan lainmukaisuutta ja epäkohtia tekemällä selvityksiä ja tarkastuksia hoivakoteihin. Tarkastuksia voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta. Valvontaviranomaisilla ja oikeusasiamiehellä on mahdollisuus antaa palvelun tuottajalle sanktio, mikäli tarkastuksissa ilmenee lainvastaisuutta tai muita epäkohtia.

Avainsanat: valvonta, omavalvonta, sosiaalipalvelut, pitkäaikainen laitoshoido, ikääntyneet

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ .....	I
LÄHEET .....	III
LYHENNELUETTELO .....	VI
1. JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkimuksen aihe .....	1
1.2 Tutkimustehtävä .....	2
1.3 Tutkimusmetodi ja lähteet .....	3
2. PERUSPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN .....	4
2.1 Kunnat peruspalveluiden järjestäjänä .....	4
2.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistus .....	5
3. SOSIAALIPALVELUT .....	7
3.1 Sosiaalipalveluiden järjestämistä ohjaavat periaatteet .....	7
3.2 Sosiaalipalveluiden hakeminen .....	8
3.3 Pitkäaikaisen laitoshoidon edellytykset ja pitkäaikaista laitoshoidoa ohjaavat periaatteet .....	10
4. VALVONTA .....	13
4.1 Johdatus valvontaan .....	13
4.2 Viranomaisvalvonta .....	13
4.2.1 Aluehallintovirasto .....	14
4.2.2 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto .....	15
4.2.3 Eduskunnan oikeusasiamies .....	16
4.3 Valvontaprosessi .....	21
4.4 Oma valvonta .....	23
5. PALVELUN LAADUN VARMISTAMINEN .....	27
5.1 Palvelun laatu .....	27
5.2 Johtaminen .....	27
5.3 Henkilöstö .....	28
5.4 Toimitilat .....	29
6. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	30

# LÄHTEET

## KIRJALLISUUS

*Heuru, Kauko - Mennola, Erkki - Ryyänen, Aimo.*: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita. Helsinki 2008.

*Kallio, Heikki*: Valvonta- ja suojeluvastuun laiminlyönti yksityisissä hoiva- ja päiväkodeissa. Lakimies 1/2021, s.36–56

*Kotkas, Toomas*: Viranomaisvalvonnasta omavalvontaan: yksityisten sosiaalipalvelujen valvontakeinojen murros. Lakimies 4/2013, s. 720–733.

*Mukkonen, Matti*: Kunnan talouden järjestäminen. Oikeus 4/2019, s.356–373.

*Mutanen, Anu*: Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksissa – Yhteistarkastelussa kuntien ja kuntia suurempien alueiden itsehallinto. Edilex. 2017.

*Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita. Helsinki 2008.

*Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna – Karvonen-Kälkälä, Anja*: Vanhuusoikeuden perusteet. Alma talent Oy. 2017.

*Nieminen, Liisa*: Eduskunnan oikeusasiamies ”pienen ihmisen” asialla – joustavuutta vai hampaattomuutta näkökulmasta riippuen? Lakimies 2/2018, s. 143–176.

*Perttola, Laura*: Informoidun valinnan edellytykset vanhuspalveluissa. Oikeus 2/2018, s.128–154.

*Perttola, Laura*: Asiakkaan etu vanhuspalveluja koskevissa soveltamisohjeissa. Oikeus 1/2017, s. 8–34.

*Perttola, Laura*: Tiedonsaanti vanhuspalvelujen myöntämisperusteista. Oikeus 3/2015, s. 238–258.

*Sutela, Marja*: Sosiaali- ja terveystalouden ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Edita. Helsinki 2003.

*Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas.* Sosiaalioikeus. Alma talent Oy. 2016.

*Toivonen, Virve:* Eduskunnan oikeusasiamies – 100 vuotta lapsen oikeuksien valvontaa. *Lakimies* 3–4/2020, s. 480–501.

*Vidén, Henna - Kauppi, Arto:* Pakon ja rajoitustoimenpiteiden käyttö ikääntyneiden laitoshoidossa. Edilex.2014.

## **VIRALLISLÄHTEET**

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2019

*HE 131/2008 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laiksi.

*HE 59/2009 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaiksi lainsäädännöksi.

*HE 302/2010 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 240/2014 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain muuttamisesta.

*HE 324/2014 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laiksi.

*HE 4/2020 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain muuttamisesta.

*HE 241/2020 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

*HE 302/2020 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisistä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

*StVM 27/2012 vp – HE 160/2012 vp*: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö 27/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista ja laiksi terveydenhuoltolain 20§:n kumoamisesta.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvonta virasto 1/2014*: Yksityisten sosiaalipalveluiden ja julkisten vanhuspalvelujen omavalvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seuranta koskeva määräys.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto*: Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2020–2023. Valvontaohjelma 1:2020.

*Sosiaali- ja terveysministeriö*. Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020–2023. Tavoitteena ikäystävällinen Suomi. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:29.

## **OIKEUSTAPAUKSET**

EOAK 15.12.2017 nro. 6712/2017: Ennalta ilmoittamaton tarkastus Palvelutalo Marttila.

EOAK 20.1.2020 nro 37637/2019: Apulaisoikeusasiamiehen tarkastus Pakilakoti.

EOAK 16.11.2020 nro. 5880/2019: Ennalta ilmoittamaton tarkastus: Villa Mäntykoto.

## **INTERNETLÄHTEET**

Valvira: Sosiaalihuollon valvonta. 10.7.2015. [<https://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-valvonta>]. (26.4.2021).

## LYHENNELUETTELO

EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EoaL	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 197/2002
HE	Hallituksen esitys
KL	Kuntalaki 410/2015
PL	Perustuslaki 731/1999
SHL	Sosiaalihuoltolaki 1301/2014
StVM	Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietintö
Vanhuspalvelulaki	Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012.

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen aihe

Väestö ikääntyy ja ihmisten elinajanodote nousee. Ikääntyneiden osuus väestössä kasvaa ja väestön ikärakenteen muutos aiheuttaa haasteita julkiselle taloudelle sekä palvelurakenteiden kestävyydelle. Tulevaisuudessa ikääntyneille suunnattuja sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita tarvitaan yhä enemmän ja palveluja tulee kehittää ja uudistaa.<sup>1</sup> Ikääntyneellä tarkoitetaan tässä tutkielmassa lain ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita (vanhuspalvelulaki 980/2012) 3 § määritelmää iäkkäästä, jonka mukaan iäkkäällä tarkoitetaan henkilöä, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi. Ikääntyneellä voidaan tarkoittaa myös henkilöä, joka on oikeutettu vanhuuseläkkeeseen.<sup>2</sup>

Ikääntyessä toimintakyky heikkenee, eikä ikääntynyt voi välttämättä asua enää omassa kodissaan. Hoivakodit tarjoavat apua iäkkäille, keille kotihoidon palvelut tai muut kotiin annettavat palvelut eivät ole riittäviä, ketkä eivät kykene asumaan kotonaan esimerkiksi muistisairaudesta tai liikuntarajoitteen vuoksi ja ketkä tarvitsevat ympärivuorokautista hoivaa. Hoivakodeissa 95 prosentilla asiakkaista on muistisairaus tai muistioireita.<sup>3</sup> Hoivakodeissa asumisen lisäksi iäkkäillä on saatavilla hoitajan apua ympärivuorokauden sekä ruoka-, vaate- ja lääkehoito. Vuonna 2018 ympärivuorokautisten hoivakotien ja tehostetun palveluasumisen asiakkaana oli 8,5 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä ja 18,2 prosenttia 85 vuotta täyttäneistä.<sup>4</sup>

Hoivakotien toiminta on viime vuosina ollut esillä yhteiskunnallisessa keskustelussa, kun tiedotusvälineissä on uutisoitu hoivakoteihin liittyvistä epäkohdista. Hoivakotien toiminnassa on todettu epäkohtia, jotka ovat tulleet esiin valvonnassa sekä asiakaspalautteissa ja huomautettavaa on löytynyt esimerkiksi palveluiden laadussa, turvallisuudessa, työvoiman saatavuudessa sekä henkilöstön oikeasta mitoituksista suhteessa asiakasmäärään.<sup>5</sup> Epäkohdat ovat ristiriidassa sosiaalihuoltolain (1301/2014, SHL) 30.1 §:n mukaisen oikeuden kanssa saada sosiaalihuollon tuottajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja kohtelua niin, että ei loukata asiakkaan ihmisarvoa.

---

<sup>1</sup> Vidén & Kauppi 2014, s.1.

<sup>2</sup> StVM 27/2012 vp – HE 160/2012 vp, s.2.

<sup>3</sup> HE 241/2020 vp, s.59.

<sup>4</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisuja 2020:29, s.18.

<sup>5</sup> Kallio Lakimies 2021, s.36.



YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeudesta 4. artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee taata kaikkien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien täysimääräisen toteutumisen kaikille vammaisille henkilöille sekä edistää sitä ilman syrjintää vammaisuuden perusteella sekä ottamaan huomioon vammaisten ihmisoikeuksien suojelun ja edistämisen. Ihmisoikeuksien yleismaallinen julistuksen 1. artikla takaa jokaiselle tasa-arvoisen arvostuksen ja tasa-arvoiset oikeudet. Valvonta on ikääntyneiden kohdalla merkittävää, sillä he ovat yhteiskunnassa alentuneen toimintakyvyn vuoksi heikommassa asemassa ja siksi on tärkeää olla valvontajärjestelmä, joka varmistaa heidän oikeuksiaan. Valvonnalla varmistetaan palvelun laatua sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Valvonta on yksi keskeisimmistä keinoista havaita ja puuttua hoivakodeissa esiintyviin epäkohtiin ja lain vastaiseen toimintaan.

## **1.2 Tutkimustehtävä**

Tämän kandidaatintyön tarkoituksena on tarkastella, kuinka ikäille suunnattujen ympärivorokautisten palvelukotien toimintaa valvotaan ja millaisin muin keinoin varmistetaan niiden palvelun laatua. Tutkimuskysymyksiä on siis, kuinka iäkkäille suunnattuja hoivakoteja valvotaan, millainen rooli ja tehtäviä valvontaviranomaisilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on valvonnassa sekä kuinka kunnat ja palvelut tuottajat valvovat järjestämiään palveluita. Tutkimuskysymyksiin muodostetaan vastauksia tutkimalla valvontaviranomaisten roolia ja tehtäviä valvonnassa. Valvontaviranomaisten lisäksi tutkielmassa käydään läpi valvontaprosessia, kuinka valvontaa ja siihen kuuluvia tarkastuksia suoritetaan sekä millaisia sanktioita valvonnassa esiin tulleilla lainvastaisuuksilla ja epäkohdilla voi olla toimintayksikölle. Oikeusasiamiehen ratkaisujen tarkastelun myötä tuodaan esille, millaisiin asioihin valvonnassa kiinnitetään huomiota. Valvontaviranomaisten ja eduskunnan oikeusasiamiehen lisäksi valvontaa suorittavat hoivakotien palvelujen tuottajat sekä kunnat, jonka alueella hoivakoti sijaitsee. Tutkielmassa esitellään palvelun tuottajien ja kuntien tekemää omavalvontaa ja mitä heidän tekemänsä omavalvontasuunnitelma pitää sisällään. Tutkimusaiheeseen johdatellaan käymään läpi peruspalveluiden järjestämistä sekä sosiaalipalveluita ja niiden hakemista. Ennen johtopäätöksiä esitellään vielä, millaisin muin keinon valvonnan lisäksi voidaan varmistaa hoivakotien palvelun laatua.

### **1.3 Tutkimusmetodit ja lähteet**

Tutkimus on menetelmältään lainopillinen. Tutkimuksessa systematisoidaan aiheeseen liittyvää voimassa olevaa lainsäädäntöä yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Tutkimuksen kannalta keskeisimpiä lakeja ovat sosiaalihuoltolaki, vanhuspalvelulaki, laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011), perustuslaki (PL 731/1999) ja kuntalaki (KL 410/2015). Voimassa olevan lainsäädännön lisäksi lähteenä on käytetty lain esitöitä. Oikeuskirjallisuutta on käytetty lähteenä tukemaan lakia ja tuomaan lisätietoa tutkimusaiheesta. Oikeusasiamiehen ratkaisujen myötä tutkimukseen tuodaan konkreettisuutta valvontaprosessiin ja tietoa siitä, millaisiin asioihin oikeusasiamies tarkastelussaan kiinnittää huomiota.

Tutkimuksen aiheesta ei ole juurikaan aiempaa tutkimusta lainopillisella metodilla. Muutama opinnäytetyö on tehty aiheeseen liittyen, jossa hoivakodeilla on tehty omavalvontasuunnitelma ja tarkasteltu palvelun laatua. Niiden lisäksi on muutama oikeustieteellisen tutkimusartikkeli valvontaan liittyen. Aiheen tutkimukselle on siis tarvetta väestön ikääntymisen ja iäkkäille suunnattujen palveluiden tarpeen lisääntyessä sekä hoivakodeissa esiintyneiden epäkohtien vuoksi.

## 2 PERUSPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN

### 2.1 Kunnat peruspalveluiden järjestäjänä

Peruspalveluiden järjestäminen on Suomessa kuntien lakisääteinen tehtävä. Julkisella vallalla on velvollisuus turvata kansalaisille tiettyjä peruspalveluita kuten riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.<sup>6</sup> Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Kuntalain 7 §:ssä on säädetty, että kunta hoitaa itsehallintonsa nojalla ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen itsehallintoon kuuluvien tehtävien lisäksi myös muita julkisia tehtäviä esimerkiksi kuntalaisten tarpeen ja väestörakenteen mukaan. Kunnan itselleen ottamansa tehtävät ovat kuntien yleistä toimialaa ja kunnille laissa säädetty tehtävät ovat kuntien erityistä toimialaa. Kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, ja kunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. (KL 8 §- 9.1 §). Peruspalveluita rahoitetaan kuntalaisilta kerättävällä kunnallisverolla ja valtionosuuksilla.

Kunnilla on itsehallinto ja kuntien hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon (PL 121.1 §). Kuntien itsehallinnon vuoksi laissa ei ole tarkkaan säädetty siitä, millä tavoin kuntien tulee järjestää tehtävät, vaan kunnat voivat päättää itse, kuinka ne toteuttavat lakisääteiset tehtävänsä. Kunnilla on vapaus päättää, kuinka se järjestää peruspalvelut resursseihinsa parhaiten sopivalla tavalla. Kunnallisella itsehallinnolla tarkoitetaan sitä, että kunnat päättävät ja huolehtivat oikeudellisen valtapiirin sisällä omista asioistaan.<sup>7</sup> Perustuslaki estää puuttumasta kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin ja edellyttää sen ominaisuuksien säilyttämistä. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti kunnan päätöksentekojärjestelmä on kansanvaltainen ja esimerkiksi kunnissa päätösvalta on kunnan asukkaiden valitsema toimielimellä.<sup>8</sup> Kunnan asukkaat äänestävät kuntavaaleissa kunnan ylimmän päätöksentekoelimen kunnanvaltuuston jäsenet. Kuntien itsehallintoon kuuluu taloudellinen itsehallinto ja perustuslain 121.3 §:ssä on säädetty kuntien verotusoikeudesta, minkä lisäksi kunnilla on oikeus päättää taloudestaan.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> *Sutela* 2003, s. 33.

<sup>7</sup> *Heuru – Mennola - Ryyänänen*, 2008, s. 17.

<sup>8</sup> *Mutanen* 2017, s.9.

<sup>9</sup> *Mukkonen Oikeus* 2019, s.358.

Kunnat voivat toimia palveluntuotannossa yhteistyössä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Yksi esimerkki kuntien ja yksityisen sektorin yhteistyöstä palveluntuotannossa on palvelusetelijärjestelmä. Palveluseteli on julkisen sektorin antama shekki, joka on osoitettu tietylle henkilölle jonkin tietyn palvelun saamiseksi. Palvelusetelijärjestelmässä asiakas antaa palvelusetelin palveluntuottajalle ja palveluntuottaja laskuttaa setelin arvon verran julkista hallintoa. Palvelusetelijärjestelmä lisää asiakkaan vapautta valita, kun asiakkaalla on mahdollisuus käyttää joko julkisen tai yksityisen sektorin palveluita ilman, että asiakkaalle koituu siitä lisäkustannuksia. Asiakkaan valinnanvapauden tarkoituksena on vahvistaa asiakkaan itsemääräämisoikeutta.<sup>10</sup> Palveluseteleillä tuetaan iäkkäiden kotona pärjäämistä esimerkiksi myöntämällä palveluseteleitä siivouspalveluihin ja ateriapalveluihin.<sup>11</sup> Palveluseteleiden myötä ikääntyneillä on mahdollisuus valita julkisen tai yksityisen hoivakodin palvelut. Valinnanvapaus tuo mukanaan tehtäviä kuten palveluntuottajan valinnan ja arvioinnin, omia palveluntarpeita parhaiten vastaavan palveluntuottajan valinnan, palvelusopimuksen laadinnan, palvelun sisällön seurannan, arvioinnin ja valvonnan sekä tarvittaessa palveluntuottajan vaihtamisen. Ikääntyneelle tulee tarjota tukea edelle mainittuihin tehtäviin ja ennen kaikkea sen selvittämiseen, haluaako tai pystyykö iäkäs tekemään häneltä edellytetyt valinnat.<sup>12</sup>

## **2.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistus**

Väestön ikääntyminen heikentää huoltosuhdetta, eli työssäkäyvien suhdetta työvoiman ulkopuolella oleviin. Huoltosuhteen heikkeneminen asettaa haasteita peruspalveluiden järjestämiselle, sillä se vaikuttaa kuntien kantokykyyn. Kuntien taloudellinen tilanne on keskenään erilainen, minkä vuoksi peruspalveluissa on kuntien välillä eroja ja näiden erojen vuoksi sosiaalipalvelut eivät ole kaikkialla yhdenvertaisia. Muuan muassa tähän ongelmaan vastatakseen hallitus on vuonna 2020 tehnyt esityksen koskien hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamista. Esityksessä kuntien järjestämisvastuuta siirretään kuntia suuremmille hyvinvointialueille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen tarkoituksena on vähentää sosiaali- ja terveyseroja, taata kaikille kunnille yhdenvertaiset ja laadukkaat palvelut, turvata palveluiden saatavuutta, vastata yhteiskunnan muutoksiin sekä hillitä kustannusten kasvua. Esityksessä

---

<sup>10</sup> *Perttola Oikeus* 2018, s.131.

<sup>11</sup> *Sutela* 2003, s.68–70.

<sup>12</sup> *Perttola Oikeus* 2018, s. 129.

muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirretään kuntien lakisääteinen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu. Kuntien tehtäväksi jää hyvinvoinnin edistäminen yhteistyössä hyvinvointialueiden kanssa. Hyvinvointialueilla on kuntien tavoin itsehallinto ja sen päättävä toimielin on vaaleilla valittava aluevaltuusto. Hyvinvointialueiden lisäksi muodostetaan viisi sosiaali- ja terveystalveluiden alueellista yhteistyöaluetta. Alueellisten yhteistyöalueiden muodostamisen tarkoituksena on varmistaa tarkoituksenmukainen palvelurakenne. Hyvinvointialueiden toimintaa rahoitetaan valtion rahoituksella sekä asiakasmaksuilla. Uuden lain on tarkoitus tulla voimaan porrastetusti vuosien 2021, 2022 ja 2023 aikana.<sup>13</sup>

Hyvinvointialueiden vastuuseen kuuluu huolehtia sosiaali- ja terveystalvelujen asianmukaisesta saatavuudesta sekä saavutettavuudesta ja niiden tulee toteuttaa palvelut yhdenvertaisesti, yhteensovitetuina palvelukokonaisuuksina ja asiakkaiden tarpeet huomioiden lähipalveluina. Hyvinvointialueeseen kuuluvien kuntien tulee vuosittain neuvotella yhdessä hyvinvointialueella hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien toimijoiden kanssa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tavoitteista, toimenpiteistä, yhteistyöstä ja seurannasta. Hyvinvointialueilla on mahdollisuus hankkia samalla tavoin kuin nykyään kunnilla sosiaali- ja terveystalveluja yksityiseltä palveluntuottajalta sopimuksella, mikäli se on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Ostopalveluna ei kuitenkaan saa hankkia palveluita, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, ellei laissa ole erikseen säädetty muuta. Yksityisen palveluntuottajan tulee suorittaa palvelut lainsäädännön, julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle säädettyjen vaatimusten, hyvinvointialueen kanssa tekemän sopimuksen ja hyvinvointialueiden ohjeiden mukaisesti. Hyvinvointialue huolehtii palveluntarpeen arvioinnista ja muista sen järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä ostopalveluiden osalta, kun taas yksityisen palveluntuottajan tehtäviä ovat hoidon tarpeen arviointi osana asiakkaan hoitoa ja siihen liittyvät hoitoratkaisut.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> HE 241/2020 vp, s.1–2.

<sup>14</sup> HE 241/2020 vp, s.195–197.

## 3 SOSIAALIPALVELUT

### 3.1 Sosiaalipalveluiden järjestämistä ohjaavat periaatteet

Sosiaalihuoltolain 3.1 §:n määritelmän mukaan sosiaalipalvelut ovat ”kunnallisia sosiaalipalveluja ja niihin sisältyviä tukipalveluja sekä muita toimia, joilla sosiaalihuollon ammattihenkilöt ja muu asiakastyöhön osallistuva henkilöstö edistävät ja ylläpitävät yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta”. Kuten aiemmin on todettu, sosiaalipalvelut järjestävät kunnat yksin tai kunnat hankkivat ne muulta palvelun tuottajalta. Vanhuspalvelulain 7.1 §:n määrittää kunnan tehtäväksi järjestää ikääntyneen väestön sosiaalipalvelut laadultaan ja laajuudeltaan sellaisina kuin ikääntyneen väestön hyvinvointi, sosiaalinen turvallisuus ja toimintakyky edellyttävät sekä niin, että palvelut ovat saatavissa yhdenvertaisesti. Iäkkäille tulee järjestää laadukkaita sosiaali- ja terveystalvveluita, jotka ovat iäkkään tarpeisiin riittäviä sekä tukevat hänen hyvinvointiaan ja toimintakykyään. Iäkkäille on järjestettävä laadukkaita sosiaali- ja terveystalvveluita, jotka ovat heidän tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittäviä sekä tukevat iäkkään henkilön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä, itsenäistä suoriutumista ja osallisuutta (Vanhuspalvelulaki 13 §).

Iäkkäille järjestettävien sosiaalipalveluiden keskeisimpiä periaatteita ovat asiakaskeskeisyys, asiakkaan etu sekä asiakkaan osallisuus ja itsemääräämisoikeus. Asiakkaan osallisuuden ja itsemääräämisoikeuden taustalla on YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen artiklan 1 mukainen sopimusvaltioiden velvollisuus edistää kansojen itsemääräämisoikeutta. Velvollisuutta edistää itsemääräämisoikeutta on täydennetty kansallisilla perusoikeuksilla ja sosiaalihuollon järjestämistä ohjaavilla periaatteilla. Asiakaskeskeisyydellä viitataan siihen, että sosiaalihuollossa asiakkaat kohdataan ihmisarvoisena yksilönä ja palvelut järjestetään asiakkaan tarpeista lähtien. Asiakaskeskeisyyttä toteutetaan käytännössä osallistamalla asiakkaat palvelun suunnitteluun. Asiakkaan etu on sosiaalihuoltoa toteutettaessa ensisijainen ja asiakkaan etua arvioitaessa huomioidaan, kuinka toimintatavat edistävät asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvointia. Asiakkaan etuun kuuluu se, että edistetään asiakkaan itsenäistä suoriutumista ja toimintakykyä sekä yhteistoimintaa asiakkaan kanssa.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkjä, 2017.

Asiakkaan osallisuudella tarkoitetaan asiakkaan mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa omassa asiassaan, yhteisössä ja yhteiskunnassa yhteisön toimintaan sekä palvelujen kehittämiseen. Ikääntymisen myötä mahdollisuudet osallistumiseen ja osallistamiseen voivat heikentyä, jolloin ikääntyneiden kanssa työskentelevien on keskeistä tunnistaa avuttomuutta ja kohdata ikääntyneet arvokkaasti. Osallisuutta voidaan vahvistaa tarjoamalla neuvontaa ja tukea kommunikaatioon.<sup>16</sup> Ikääntyneiden mahdollisuutta osallistumiseen ja vaikuttamiseen vahvistetaan kuntatasolla. Kunnanhallituksen velvollisuutena on varmistaa ikääntyneiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia asettamalla vanhusneuvosto ja kunnanvaltuuston tehtävänä on huolehtia sen toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvostolla voi vaikuttaa kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä iäkkäiden hyvinvointiin, terveyteen, osallisuuteen, elinympäristöön, asumiseen, liikkumiseen tai päivittäiseen suoriutumiseen. (KL 27 §).

### 3.2 Sosiaalipalveluiden hakeminen

Sosiaalipalveluiden hakemisen lähtökohtana on palveluista tiedottaminen. Palveluista tiedottaminen on keskeistä, sillä sosiaalihuollon palvelujen hakemiseksi ja käyttämiseksi iäkkäiden tulee saada tietoa mahdollisuudestaan käyttää palveluita ja palveluiden myöntämisperusteista.<sup>17</sup> Tietojen tulee olla kaikkien yhdenvertaisesti saatavissa ja ymmärrettävissä, mikä edellyttää ottamaan huomioon eri kommunikaatiokeinot.<sup>18</sup> Kun henkilö hakee sosiaalipalveluja hänen ja viranomaisen suhdetta ohjaa palveluperiaate. Palveluperiaatteen mukaan hallinnon asiakkaan tulee saada asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomaisen tulee suorittaa tehtävänsä huolellisesti. Palveluja tulee olla riittävästi ja niiden tulee olla helposti saatavilla sekä käytettävissä. Palveluperiaatteeseen liittyy tasapuolisuuden vaatimus, joka velvoittaa ottamaan huomioon iäkkäiden henkilöiden erityistarpeet sekä huomioimaan heidän kykynsä ja mahdollisuutensa asiointiin.<sup>19</sup>

Sosiaalihuollon palvelun saamista edeltää palveluntarpeen arviointi. Palveluntarpeen arvioinnin tarkoituksena on selvittää, onko henkilöllä perustetta saada sosiaalipalveluja ja millaiset palvelut tukevat parhaiten hänen tarpeitaan. Palvelun tarpeen arvioinnissa keskustellaan asiakkaan

---

<sup>16</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkjä, 2017.

<sup>17</sup> Perttola Oikeus 2015, s.241.

<sup>18</sup> Perttola Oikeus 2015, s.243.

<sup>19</sup> Mäenpää 2008, s.79–81.

toimintakyvystä ja kotona pärjäämisestä. Sosiaalihuollon tarpeesta olevasta henkilöstö tehdään sosiaalihuoltolain 36 §:n mukainen palveluntarpeen arviointi ja sosiaalihuollon palveluksessa olevan on huolehdittava, että kiireellisen avun tarve arvioidaan välittömästi. Palveluntarpeen arvioinnista vastaa arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen kunnan sosiaalihuollon ammattihenkilö. Jos henkilö on yli 75-vuotias, palveluntarpeen arviointi on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun asiakas, hänen omaisensa tai edunvalvoja on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan viranomaiseen palvelujen saamiseksi. (SHL 36 §).

Palveluntarpeen arviointi voi lähteä liikkeelle myös muusta, kuin asiakkaan, hänen läheisensä tai edunvalvojan ilmoituksesta. Terveysdenhuollon ammattihenkilöllä, kunnan sosiaalitoimen, hätäkeskuksen, alueen pelastustoimen tai poliisin palveluksessa olevalla on velvollisuus ilmoittaa tehtävässään tiedosta saaneesta sosiaali- tai terveysdenhuollon tarpeesta olevasta iäkkästä, joka on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan. Ilmoitus tulee tehdä kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaisella ja ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä. (SHL 25.1 §). Esimerkiksi iäkkään henkilön joutuessa sairaalaan ja kunnan heikentyessä eteen voi tulla tilanne, jossa joudutaan miettimään, voidaanko asiakasta kotiuttaa takaisin omaan kotiin ja antaa kotihoidon palveluita, vai onko tarvetta pitkäaikaiselle laitoshoidolle. Tällaisissa tilanteissa terveysdenhuollon ammattihenkilöt tekevät ilmoituksen kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle ja ikääntyneelle tehdään palveluntarpeen arviointi.

Palveluntarpeen arviointi tehdään siinä laajuudessa kuin asiakkaan elämäntilanne edellyttää sekä yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen läheisensä sekä muiden toimijoiden kanssa, kuten kotihoidon omahoitajan kanssa. Palveluntarpeen arviointia tehtäessä asiakkaalle selvitetään yleis- ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä erilaiset vaihtoehdot palvelun toteuttamisesta ja niiden vaikutuksista kuin myös muut asiat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys tulee antaa niin, että asiakas ymmärtää riittävästi sen sisällön ja merkityksen. Arviointia tehdessä tulee kunnioittaa asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja ottaa huomioon hänen toiveensa, mielipiteensä ja yksilölliset tarpeensa (SHL 36.4 §). Palveluntarpeen arvioinnissa asiakkaalla on siis oikeus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon, johon kuuluu oikeus saada tietoa itseä koskevista asioista ja ilmaista mielipiteensä. Osallistuminen on osa itsemääräämisoikeutta ja edellytys sille, että asiakas voi päättää hänelle myönnettyjen sosiaalipalvelujen vastaanottamisesta.<sup>20</sup> Palveluntarpeen arviointia tehtäessä ja palvelusuunnitelman laatimisen apuna käytetään

---

<sup>20</sup> Perttola Oikeus 2017, s.13.



vanhuspalvelulain 15 a §:n mukaan toimintakyvyn arvioinnissa RAI- arviointivälineistöä, joka sisältää muun muassa iäkkään toimintakykyyn liittyviä kysymyksiä. Palveluntarpeen arvioinnin perusteella selvitetään, onko ikääntyneellä tuen tarvetta ja jos on, onko se toistuvaa, tilapäistä vai pitkäaikaista. Palveluntarpeen arvioinnissa on yhteenveto asiakkaan tilanteesta, sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarpeesta, sosiaalihuollon ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä, asiakkaan mielipide ja näkemys palveluntarpeesta sekä asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön arvion omatyöntekijän tarpeesta. (SHL 37 §).

Mikäli iäkkäällä todetaan olevan tuen tarvetta, palveluntarpeen arvioinnin jälkeen iäkkäälle laaditaan palvelusuunnitelma. Palvelusuunnitelmassa määritetään iäkkään toimintakyvyn perusteella, millaisia sosiaali- ja terveystalveluja tarvitaan hänen hyvinvointinsa, terveytensä, toimintakykynsä ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi. Iäkkään henkilön toimintakyvyssä ja hyvinvoinnissa voi tapahtua muutoksia nopeasti, joten palvelusuunnitelmaa on tarkistettava aina kun iäkkään henkilön toimintakyvyssä tapahtuu palveluntarpeeseen vaikuttavia muutoksia. (Vanhuspalvelulaki 16 §). Kunnilla on velvollisuus tehdä päätös ikääntyneiden kiireellisesti tarvitsemista sosiaalipalveluiden myöntämisestä hakemuksen perusteella niin, ettei oikeus välttämättömään huolenpitoon vaarannu ja muiden kuin kiireellisten sosiaalipalveluiden osalta päätös myöntämisestä on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä hakemuksen jättämisen jälkeen niin, että ikääntyneillä on oikeus saada sosiaalipalvelut viimeistään kolmen kuukauden kuluttua päätöksen teosta (Vanhuspalvelulaki 18 §).

### **3.3 Pitkäaikaisen laitoshoidon edellytykset ja pitkäaikaista laitoshoidoa ohjaavat periaatteet**

Vanhuksille myönnettävistä sosiaalipalveluista, kotiin annettavat palvelut ovat ensisijaisia ja ennen ympärivuorokautiseen hoivakotiin siirtymistä asiakkaalla käy kotihoito ja hänelle annetaan muita tukitoimia kotiin.<sup>21</sup> Kunnan on ensisijaisesti toteutettava iäkästä henkilöä tukeva pitkäaikainen hoito kotiin annettavilla palveluilla ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluilla (Vanhuspalvelulaki 14 §). Käytännössä kotiin annettavat palvelut tarkoittavat usein kotihoidon käyntejä, joilla tuetaan iäkkään omassa kodissa asumista esimerkiksi jakamalla lääkkeet sekä lämmittämällä ruokaa, ja järjestämällä avustavaa teknologiaa. Yleensä ennen hoivakotiin siirtymisestä iäkkään henkilön luona käy kotihoito kolme kertaa päivässä, ja jossain tapauksissa

---

<sup>21</sup> Perttola Oikeus 2017, s.20.

kotihoito käy ikääntyneen luona myös yöllä. Kotiin annettavien palvelujen ensisijaisuuden taustalla on ikääntyneiden toive voida asua omassa kodissaan myös toimintakyvyn heikentyessä.<sup>22</sup>

Kotiin annettaviin palveluihin kuuluu kotihoidon ja teknologian lisäksi omaishoito. Omaishoidolla tarkoitetaan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoitoa ja huolenpitoa kotona omaisen tai muun läheisen henkilön avulla. Läheinen tai omainen, joka vanhusta, vammaista tai sairasta hoitaa on omaishoitaja, joka tekee kunnan kanssa omaishoitotosopimuksen omaishoidon järjestämisestä. (Laki omaishoidon tuesta (937/2005) 2 §). Omaishoito mahdollistaa sellaisen henkilön kotona asumisen, joka muuten toimintakykynsä vuoksi ei voisi asua yksin omassa kodissaan, vaan tarvitsisi laitoshoidon.<sup>23</sup>

Iäkkäille suunnatut ympärivuorokautiset hoivakodit kuuluvat laitospalveluihin. Laitospalveluilla järjestetään hoitoa ja kuntouttavaa toimintaa jatkuvaa hoitoa antavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä. Laitospalvelut voidaan järjestää lyhytaikaisesti tai jatkuvasti, päivisin, öisin tai ympärivuorokautisesti. Laitospalveluissa järjestetään henkilöille heidän yksilöllisten tarpeidensa mukainen kuntoutus, hoito ja huolenpito. Laitospalveluissa tavoitteena on järjestää henkilöille turvallinen, kodinomainen ja virikkeitä antava elinympäristö, joka mahdollistaa yksityisyyden sekä edistää toimintakykyä, kuntoutusta ja omatoimisuutta. (SHL 22 §). Laitospalvelut tulevat kyseeseen silloin, kun muut sosiaalipalvelut eivät ole ikääntyneelle riittäviä, eikä hänellä ole omaishoitajaa.

Pitkäaikaiselle laitoshoidolle on monia muita sosiaalipalveluita tiukemmat edellytykset. Sosiaalihuoltolain 22.1 §:ssä on määritelty, että pitkäaikaista hoitoa voidaan järjestää laitoksessa vain, mikäli se on henkilön terveyden tai turvallisuuden kannalta perusteltua ja vanhuspalvelulain 14a §:n mukaan kunta voi vastata pitkäaikaisella laitoshoidolla palveluntarpeeseen, jos siihen on lääketieteelliset, asiakasturvallisuuden tai potilasturvallisuuden liittyvät perusteet. Pitkäaikaisen hoidon ja huolenpidon ohjaavien periaatteiden mukaan iäkkäille avio- ja avopuolisoille tulee järjestää mahdollisuus asua yhdessä toisen tai kummankin tarvitessa pitkäaikaista laitoshoidon ja kunnan velvollisuutena on turvata iäkkään pitkäaikaisen hoidon pysyvyys, jollei hoitoa ole tarpeen muuttaa iäkkään toivomuksesta, palveluntarpeen muutoksesta tai muusta painavasta ja perustellusta syystä johtuen.<sup>24</sup> (Sosiaalihuoltolaki 14 §).

---

<sup>22</sup> HE 240/2014 vp, s.9.

<sup>23</sup> StVM 27/2012 – HE 160/2012, s.4.

<sup>24</sup> StVM 27/2012 vp – HE 160/2012 vp, s.4.

Sosiaalipalvelut ovat asiakaslähtöisiä ja lainsäädäntö, erityisesti sosiaalipalveluiden järjestämistä koskevat yleiset periaatteet, korostavat tätä periaatetta ja asiakkaan itsemääräämisoikeutta. Asiakas on ensisijainen niin sosiaalipalveluita suunniteltaessa kuin palveluita käytettäessä. Sosiaalipalveluiden järjestämistä ohjaavissa periaatteissa ja vanhuspalvelulaissa keskeiseksi nousee asiakkaan kuunteleminen ja hänen mielipiteensä huomioon ottaminen, minkä taustalla on kansainväliset ihmisoikeudet ja perusoikeuksiin sisältyvä oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen. Sosiaalipalveluiden tarkoituksena on tukea ja auttaa haastavassa elämäntilanteessa olevia sekä parantaa heidän elämänlaatuaan. Ympäri vuorokautinen laitoshoido on sosiaalipalveluista viimesijainen, sillä avopalveluiden katsotaan olevan asiakkaiden kannalta parempia ja heidän toiveiden mukaisia, minkä lisäksi ne tulevat edullisemmaksi.

## **4 VALVONTA**

### **4.1 Johdatus valvontaan**

Valvonta yksi keinoista tarkkailla ja varmistaa hoivakotien sekä muiden sosiaalipalveluja tuottavien toimintayksiköiden palvelujen laatua. Hoivakotien valvonta on keskeistä sillä, hoivakodeissa saatetaan joutua puuttumaan iäkkäiden itsemääräämisoikeuteen sekä muihin perusoikeuksiin. Valvonta voidaan jakaa viranomaisten tekemään valvontaan sekä palveluntuottajan ja kuntien suorittamaan omavalvontaan. Julkisen sektorin ja yksityisen sektorin hoivakotien valvonnassa ja mahdollisesti valvonnassa havaittujen puutteiden korjaamisessa sovelletaan vanhuspalvelulain 24§:n mukaan lain yksityisistä sosiaalipalveluista lukua 4, joka käsittelee valvontaa. Vanhuspalvelulain 13.1 §, jonka mukaan kunnan tulee järjestää iäkkäille laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluja sekä sosiaalihuoltolain 30.1 §, jonka mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ilman syrjintää, takaavat iäkkäille oikeuden laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja valvonta on yksi keino varmistaa tämän oikeuden toteutumista. Hoivakotien valvonta on laillisuusvalvontaa, eli sen keskeisimpänä tarkoituksena on turvata, että valvottava täyttää lainsäädännön asettamat vaatimukset.<sup>25</sup>

Valvontaviranomaisten ja kuntien suorittaman omavalvonnan lisäksi valvonta voidaan jakaa ennakkolliseen valvontaan ja jälkikäteiseen valvontaan. Ennakolliseen valvontaan kuuluvat esimerkiksi luvan hakeminen toimintayksikön perustamiseksi valvontaviranomaisilta ja ohjaus. Ennakollisen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että toimintayksiköllä on vaadittavat toimintaedellytykset palvelujen tuottamiseen ja, että palvelut järjestetään jo alusta alkaen lainmukaisesti sekä asianmukaisesti. Jälkikäteisestä valvonnasta esimerkki on kantelun perusteella tai viranomaisen omasta aloitteesta tekemä tarkastus. Jälkikäteisen valvonnan keinoin voidaan puuttua tilanteeseen, jossa ennakkollisesta valvonnasta huolimatta palvelun laadussa havaitaan puutteita tai toiminta ei ole lainmukaista.

### **4.2 Viranomaisvalvonta**

Viranomaisvalvonnalla tarkoitetaan viranomaisten suorittamaa valvontaa. Lain yksityisistä sosiaalipalveluista 3.1 §:n mukaan valvontaviranomaisella tarkoitetaan kunnan toimielintä tai sen

---

<sup>25</sup> HE 241/2020 vp, s.115.

määräämää viranhaltijaa, aluehallintovirastoa sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa Valviraa. Viranomaiset suorittavat hoivakotien valvontaa esimerkiksi käsittelemällä sosiaalihuollon toimintayksiköihin liittyviä lupa-asioita sekä tekemällä ohjausta ja tarkastuksia toimintayksiköihin. Valvontaviranomaisten suorittama valvonta kohdistuu esimerkiksi palveluntuottajan laadunhallintaan, asiakasturvallisuuteen sekä muihin asiakkaan oikeuksiin liittyviin kysymyksiin.<sup>26</sup> Tässä tekstissä esitellään lain määrittämien valvontaviranomaisten lisäksi myös eduskunnan oikeusasiamies ja oikeusasiamiehen tehtävät hoivakotien valvonnassa.

#### *4.2.1 Aluehallintovirasto*

Aluehallintovirasto on valtion viranomainen, jonka tehtäviin kuuluu strategiset kehittämistehtävät, ohjaustehtävät, täytäntöönpanotehtävät, täytäntöönpanon valvonta ja oikeustehtävät. Valvonta ja tarkastukset kuuluvat täytäntöönpanon valvontatehtäviin ja valvontatehtävät jaetaan aluehallintoviraston alaisen hallinnon valvontaan, kuntien valvontaan, yksityisten palveluntuottajien valvontaan sekä muihin valvontatehtäviin.<sup>27</sup> Aluehallintovirasto edustaa valtiota, sillä lain aluehallintovirastoista (896/2009) 21.1 §:n mukaan aluehallintovirastot vastaavat valtion puolesta ja valvovat tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua sekä oikeutta. Aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta suorittamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä (laki aluehallintovirastoista, 2 §). Aluehallintoviraston tarkoituksena on edistää perusoikeuksien ja oikeusturvan toetumista sekä peruspalveluiden saatavuutta.<sup>28</sup>

Aluehallintovirasto myöntää toimilupia alueellaan lupaa hakeville sosiaalipalvelujen järjestäjille. Lupa tulee hakea ennen toiminnan aloittamista tai ennen kuin toimintaa muutetaan olennaisesti. Ennen luvan myöntämistä aluehallintovirasto tekee tarkastuksen alueellaan tuotettavien palveluiden osalta.<sup>29</sup> Aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluvat asiat ratkaisee aluehallintoviraston johtaja, jollei asiaa ole säädetty tai työjärjestyksessä määrätty aluehallintoviraston muun virkamiehen ratkaistavaksi (laki aluehallintovirastoista 12.1 §).

---

<sup>26</sup> HE 241/2020 vp, s.116.

<sup>27</sup> HE 59/2009 vp, s.11.

<sup>28</sup> HE 59/2009 vp, s.23.

<sup>29</sup> HE 302/2010 vp, s.11.

Viranomaisille tulevat kantelut käsittelee pääsääntöisesti aluehallintovirasto<sup>30</sup>. Aluehallintovirastolla on käytössään pakkokeinoja ja se voi sakon uhalla, teettämishallalla tai keskeyttämishallalla velvoittaa asianomaisen noudattamaan käskyä tai kieltoa (laki aluehallintovirastoista 20 §).

#### *4.2.2 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto*

Lain Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (669/ 2008) 1 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan valvontavirasto Valvira edistää ohjauksella ja valvonnan keinoilla oikeusturvan toteutumista, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laatua sekä elinympäristön ja väestön terveysriskien hallintaa. Valviran keskeisimpiä tehtäviä ovat aluehallintovirastojen lupahallinnon ja valvonnan yleisten menettelytapojen ohjaaminen, erikseen säädetyissä tilanteissa keskitetyt lupa- ja valvontatehtävät sekä koordinoituvastuu sosiaalihuollon valvonnasta ja lupa-asioista. Koordinaatiiovastuun tarkoituksena on luoda yhtenäiset menettelytavat ja käytännöt yhdessä aluehallintovirastojen kanssa.<sup>31</sup>

Ennen yksityisten sosiaalipalvelujen toiminnan järjestämistä tai toiminnan olennaista muuttamista, yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajan, joka tuottaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja on saatava lupaviranomaiselta lupa toiminnalle. Lupa haetaan Valviralta, mikäli palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella. Lupahakemuksessa ilmoitetaan muun muassa palvelun tuottajan tiedot, toimintayksiköiden nimet ja yhteystiedot, joita varten lupaa haetaan, annettavien sosiaalipalveluiden sisältö ja toteuttamistapa, asiakaspaikkamäärä, vastuuhenkilön tiedot sekä henkilöstön määrä. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista, 7 §-8 §). Viranomaisille tulleista kanteluista Valvira käsittelee kantelut, jotka koskevat periaatteellisesti merkittävää tai laajakantoista asiaa.<sup>32</sup>

Valviran tehtäviin kuuluu lupien käsittelyjen lisäksi sosiaalihuollon ammattihenkilöiden valvonta. Se ohjaa ja valvoo valtakunnallisella tasolla sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa, kun kyseessä on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen asia, henkilö suorittaa tehtäviä, joihin hänen koulutuksensa tai pätevyytensä eivät riitä, ammattihenkilölle annetaan kirjallinen varoitus

---

<sup>30</sup> *Valvira 2015*, kohta Sosiaalihuollon valvonta.

<sup>31</sup> *HE 131/2008 vp*, s.9.

<sup>32</sup> *Valvira 2015*, kohta Sosiaalihuollon valvonta.

lainvastaisesta tai muutoin virheellisestä toiminnasta sekä asiassa, jota aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015) 15 §, 20 § ja 25 §).

#### 4.2.3 Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä valvonta eroaa muiden viranomaisten tekemästä valvonnasta, sillä sen suorittama valvonta on muiden valvontaviranomaisten suorittamasta valvonnasta poiketen pelkästään jälkikäteistä valvontaa. Oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain 109.1 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet, muut viranomaiset ja virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat toiminnassaan lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehen suorittama valvonta kohdistuu siis julkisen vallan käyttöön ja toimintaan sekä viranomaisten menettelyyn.<sup>33</sup> Viranomaisten toiminnan lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen suorittaman valvonnan näkökulma on ihmisten oikeuksien edistämisessä.<sup>34</sup> Ikääntyneisiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa oikeusasiamiehen tarkastelun kohteena olevia asioita ovat ikääntyneille suunnattujen sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus, asiakkaan kohtelu ja neuvonta, palveluiden hakeminen, palveluiden laatu, päätöksentekoprosessi, asiakasmaksut sekä toimeentulo.<sup>35</sup> Oikeusasiamies valvoo ratkaisuja tehdessään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (PL 109.1 §). Eduskunnan oikeusasiamies on valtioneuvoston oikeuskanslerin ohella ylin laillisuusvalvoja ja ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin kuuluu seurata kansallisten valvontajärjestelmien toimivuutta. Oikeusasiamies on YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventajan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen kansallinen valvontaelin. Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu huolehtia YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen mukaisista tehtävistä.<sup>36</sup>

Oikeusasiamiehen käsiteltäväksi valvonta asia voi tulla lain eduskunnan oikeusasiamiehestä (Eoal 197/2002) 4 §:n mukaan oikeusasiamiehen omasta aloitteesta. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies päättävät toimintansa suuntaamisesta oma-aloitteiseen perus- ja ihmisoikeusvalvontaan sekä toiminnan painotuksista ja voimavarojen suuntaamisesta.<sup>37</sup> Valvonta asia voi tulla oikeusasiamiehen oman aloitteen lisäksi käsiteltäväksi kantelun kautta. Jokaisella, joka katsoo valvottavan, eli tuomioistuinten, viranomaisten tai virkamiesten, julkisyhteisön työntekijöiden

<sup>33</sup> Toivonen Lakimies 2020, s.481,483.

<sup>34</sup> Nieminen Lakimies 2018, s.144.

<sup>35</sup> Eduskunnan oikeusasiamies, s.269.

<sup>36</sup> Eduskunnan oikeusasiamies, s34.

<sup>37</sup> Eduskunnan oikeusasiamies, s.36.

tai muiden julkista tehtävää hoitavien menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä tehtävää hoitaessaan, on mahdollisuus tehdä oikeusasiamiehelle kantelu oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan kuuluvasta asiasta (EoL 1.1 § ja 2.1 §). Oikeusasiamies tutkii laillisuusvalvontaansa kuuluvan kantelun, mikäli kantelun perusteella epäillään valvottavan menetelleen lainvastaisesti, jättäneen velvollisuutensa täyttämättä tai oikeusasiamies katsoo siihen olevan aihetta jostakin muusta syystä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan käsittele yli kaksi vuotta vanhoja kanteluita ilman erityistä syytä. Kantelun perusteella oikeusasiamies suorittaa toimenpiteitä, joihin on aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta sekä hankkii tarpeellisen selvityksen. Oikeusasiamiehen suorittamia toimenpiteitä ovat esimerkiksi tarkastukset kantelun kohteina oleviin toimintayksiköihin, joihin oikeusasiamies suorittaa tarkastukset pääasiassa ennalta ilmoittamatta.

Tehdessään tarkastuksia toimintayksiköihin, oikeusasiamies tutkii asiakkaiden olosuhteita, ihmisarvoisen vanhuuden turvaan sekä iäkkäille kuuluvaa itsemääräämisoikeutta ja oikeutta yksityiselämään.<sup>38</sup> Suorittaessaan valvontaa kanteluiden perusteella, oikeusasiamies arvioi viranomaisen toiminnan lainmukaisuutta ja velvollisuuksien suorittamista sekä sitä, olisiko viranomaisen toisella tavalla toimimalla voinut edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Jos oikeusasiamies toteaa suorittamiensa toimenpiteiden ja selvityksen jälkeen epäkohtia, oikeusasiamiehellä on oikeus kiinnittää valvottavan huomio hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseen.<sup>39</sup> Kuten aiemmin todettiin, oikeusasiamiehellä on vapaus päättää toiminnan painotuksista. Käytännössä oikeusasiamies voi siis päättää, millaisiin asioihin hän erityisesti tarkastellussaan kiinnittää huomiota ja oikeusasiamiehen kansialla on vuosittainen erityisteema, joka otetaan tarkastuksissa tarkastuskohteen mukaan huomioon sekä huomioidaan muussa toiminnassa. Esimerkiksi vuonna 2019 erityisteemana on ollut oikeus yksityisyyteen.<sup>40</sup>

Oikeusasiamiehellä on velvollisuus ilmoittaa kantelijalle, mikäli kantelun kautta tullessa asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan tai jos sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Näiden lisäksi oikeusasiamiehen tulee ilmoittaa kantelijalle, jos asiaan voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin ja oikeusasiamies voi kertoa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista sekä antaa ohjausta kantelijalle.

---

<sup>38</sup> *Eduskunnan oikeusasiamies*, s.231, 270.

<sup>39</sup> *Nieminen Lakimies* 2018, s.144, 146.

<sup>40</sup> *Eduskunnan oikeusasiamies*, s.36, 145.



Oikeusasiamiehellä on oikeus siirtää kantelun käsittely toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on asian laadun kannalta perusteltua ja ilmoitettava siirrosta kantelijalle. Sen viranomaisen, kenelle asia on siirretty, tulee ilmoittaa oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa. (Eoal 3 §).

Oikeusasiamiehellä on yksin päätösvalta oikeusasiamiehelle kuuluissa asioissa. Oikeusasiamies päättää tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen kesken. Apulaisoikeusasiamiehellä on oikeusasiamiehen kanssa samat valtuudet käsitellä ja ratkaista ne asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he ovat ottaneet oma aloitteisesti tutkittavaksi. (Eoal 14§).

Seuraavassa esitellään kolme eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuja, jotka oikeusasiamies on tehnyt ennalta ilmoittamattomien tarkastusten perusteella. Oikeusasiamiehen tekemät iäkkäisiin liittyvät tarkastukset ovat lisääntyneet nopeassa ajassa, sillä vuonna 2019 oikeusasiamies teki tarkastuksia 29, vuonna 2018 11 ja vuonna 2017 5. Suurin osa tehdyistä tarkastuksista tehtiin ympärivuorokautisia hoivaa tarjoaviin hoivakoteihin.<sup>41</sup>

Oikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK 5580/2019) tehnyt ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen Villa Mäntykotoon. Ennen oikeusasiamiehen suorittamaan tarkastusta, aluehallintovirasto oli tehnyt kyseiseen hoivakotiin tarkastuksen ja todennut siellä olevan liian vähän henkilökuntaa ja henkilökunnan vaihtuvuuden olevan suurta. Aluehallintovirasto antoi tarkastuksen perusteella hoivakodin palvelun tuottajalle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle, sillä palvelun tuottaja ei ollut toimittanut valvontaviranomaisen pyytämiä tietoja pyydettyssä laajuudessa ja muodossa, minkä lisäksi se antoi huomautuksen työntekijän lääkehuollon turvaamisen varmistamiseen liittyvän valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä. Oikeusasiamies on tarkastuksessaan kiinnittänyt huomiota hoitoon ja huolenpitoon, erityisesti lääkäripalveluihin sekä tietojärjestelmiin ja niiden kirjauksiin. Tarkastuksessa todettiin hoitosuunnitelmista puuttuvan asiakkaiden omat toivomukset loppuvaiheen hoidosta ja hoidon rajoituksista. Hoitoon ja huolenpitoon liittyen oli tarkasteltu myös asiakkaille järjestettäviä virikkeitä ja muuta toimintaa. Hoivakodin asiakkaille järjestettiin joka päivä ulkoilua ja heidän halukkuuttaan ulkoiluun tiedusteltiin päivittäin, minkä lisäksi jokaisella asiakkaalla on kerran viikossa kahdenkeskistä aikaa oman hoitajan kanssa, jolloin asiakas saa päättää, mitä tehdään. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota, että rajoitustoimenpiteiden perusteista tai päätöksentekijästä ei

---

<sup>41</sup> *Eduskunnan oikeusasiamies*, s.270

ollut tehty kirjauksia hoito- ja palvelusuunnitelmiin. Tarkastuksen aikana hoivakodissa oli pastori pitämässä hartautta ja oikeusasiamiehelle jäi epäselväksi, oliko asukkailta, keiden huoneen ovet olivat auki, kysytty halukkuutta kuunnella hartautta. Oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan hartaushetkeen osallistumisen myös pelkästään kuuntelemalla tulee olla vapaaehtoista ja tulee selvittää asukkaan halukkuus osallistua siihen.<sup>42</sup>

Toisessa ratkaisussa (EOAK/3763/2019) on tehty ennalta ilmoittamaton tarkastus Pakilakotiin. Tarkastuksessa oli kiinnitetty huomiota toimitiloihin, palvelun laatuun ja sisältöön kuten hoivaan ja toimintakyvyn ylläpitämiseen, henkilökuntatilanteeseen ja työn kuormittavuuteen, asiakkaan itsemääräämisoikeuteen toteutumiseen sekä omavalvontaan. Yksi keskeisimmistä havaituista epäkohdista ratkaisussa oli se, että hoivakodissa kaikilla halukkailla ei ollut mahdollisuutta saada omaa huonetta ja asuinhuoneistojen ovien lasisesta kaistaleesta oli mahdollista nähdä huoneen sisään. Huoneissa olevat wc tilat olivat kahden huoneen yhteisessä käytössä. Nämä toimitiloissa havaitut epäkohdat ovat vastoin perustuslain 10.1 § mukaista oikeutta yksityiselämään, kunniaan ja kotirauhaan. Apulaisoikeusasiamies totesi kannanotossaan, että hoivakotiin tulee tehdä tarvittavia muutostöitä yksityisyyden suojaamiseksi ja esteettömyyden turvaamiseksi. Toisena epäkohtana apulaisoikeusasiamies oli kannanotossaan nostanut esiin sen, että erikoislääkäri kävi tarkastuksella hoivakodissa kerran kuussa, mitä apulaisoikeusasiamies piti liian vähäisenä määränä. Sen lisäksi hoivakodissa käyvän lääkärin tulisi olla yleislääketieteisiin erikoistuneen lääkärin sijaan geriatri eli iäkkäiden sairauksiin erikoistunut lääkäri. Lisäksi tarkastuksessa kävi ilmi, ettei ulkoilua järjestetä hoivakodissa säännöllisesti ja apulaisoikeusasiamies korosti säännöllisen ulkoilun tärkeyttä, sillä riittävä ulkoilu kuuluu perustarpeista huolehtimiseen ja ihmisarvon kunnioittamiseen. Apulaisoikeusasiamies suositteli, että ulkoilu sisällytetään asiakkaiden palvelu- ja hoitosuunnitelmaan sekä ulkoilua seurataan asukaskohtaisesti.<sup>43</sup>

Kolmannessa ennalta ilmoittamassa tarkastuksessa (EOAK/6712/2017) palvelutalo Marttilaan oikeusasiamies oli tarkastuksessaan kiinnittänyt huomiota edellisten esiteltyjen tarkastusten tavoin, kuinka hoivakodissa järjestetään asiakkaille terveydenhoitoa ja virkistystä, asiakkaan itsemääräämisoikeuteen omavalvonta- ja hoitosuunnitelmaan, henkilökuntaan sekä paloturvallisuuteen. Marttilassa epäkohtina nousi esiin virkistystoiminnan vähäisyys. Asiakkaita oli mahdollisuus ulkoiluttaa noin kahdesti viikossa. Työntekijöiden aika ei riittänyt virkistykseen

---

<sup>42</sup> EOAK 5580/2019

<sup>43</sup> EOAK/3763/2019.

järjestämiseen. Lisäksi tarkastuksessa kävi ilmi, ettei omavalvontasuunnitelma ollut lainmukaisesti esillä.<sup>44</sup>

Esiteltyt oikeusasiamiehen ratkaisut osoittavat, kuinka moninaisia epäkohtia hoivakodeissa voi käytännössä olla. Tarkastuksissa oikeusasiamies kiinnittää varsin monipuolisesti huomiota erilaisiin asioihin. Oikeusasiamies on tarkastuksessaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, kuinka hoivakodeissa otetaan asiakas huomioon psykofyysissosiaalisena kokonaisuutena. Kaikkien osa-alueiden huomioon ottaminen on keskeistä, sillä psyykinen, fyysinen ja sosiaalinen hyvinvointi vaikuttavat toisiinsa. Hoivalla, johon kuuluu esimerkiksi lääkärinkäynnit, huolehditaan iäkkäiden fysiologisesta hyvinvoinnista, psyykkisestä ja sosiaalisesta hyvinvoinnista voidaan taas huolehtia ulkoilulla ja hoivakodin asukkaille järjestettävillä yhteisillä virikkeillä. Ratkaisuista nousee esille, että hoivakodeissa painotus on hoitotyössä. Henkilökunnan aika ei riitä ulkoiluttamiseen tai muiden virikkeiden järjestämiseen. Ulkoilun lisäksi olisi tärkeä olla muitakin virikkeitä. Villa Mäntykotoa lukuun ottamatta muissa hoivakodeissa asiakkaille ei järjestetty säännöllisesti virikkeitä. Ulkoilu ja muu mielekäs tekeminen ovat ihmisarvon kannalta keskeisiä ja vaikuttavat ihmisen hyvinvointiin. Oikeusasiamiehen ratkaisuissa ei ole kiinnitetty huomiota Villa Mäntykotoa lukuun ottamatta siihen, voivatko asiakkaat vaikuttaa hoivakodeissa virikkeisiin ja otetaanko hoivakodissa millä tavoin asiakkaiden toiveita huomioon. Tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota myös asiakasturvallisuuden liittyviin seikkoihin muun muassa tutkimalla paloturvallisuutta. Oikeusasiamiehen ratkaisujen vaikuttavuutta tehostaa se, että oikeusasiamies pyytää ilmoittamaan mihin toimenpiteisiin palveluntuottaja on kannanottojen perusteella ryhtynyt.

Oikeusasiamiehen tarkasteluissa ei kiinnitetä huomiota siihen, tukevatko hoivakodit asiakkaiden sosiaalisten suhteiden ylläpitämistä. Sosiaalisia suhteita edistää esimerkiksi asiakkaille yhteisesti järjestettävät virikkeet. Asiakkaiden voi olla hankalaa ylläpitää suhteita omaisiin ja läheisiin, jotka asuvat kaukana, eivätkä pääse säännöllisesti vierailemaan hoivakodissa. Toimintakyvyn heikkeneminen tai kommunikaation haasteet voivat heikentää asiakkaan kykyä olla yhteydessä puhelimitse omaisiin ja läheisiin. Hoivakodit voisivat tukea sosiaalisten suhteiden ylläpitämistä asiakkaan mahdollisuuksien mukaan avustamalla teknologian käytössä ja järjestämällä videopuheluiden välityksellä asukkaiden ja heidän omaisten ja läheisten välisen ylläpidon.

---

<sup>44</sup> EOAK/6712/2017.

Säännöllinen yhteydenpito on muistisairaalle keskeistä, sillä se auttaa muistamaan läheiset ja sosiaaliset suhteet kuuluvat olennaisesti ihmiselämään myös toimintakyvyn heikentyessä.

Myöhemmin tarkemmin esiteltävä omavalvontasuunnitelma on keskeisessä osassa oikeusasiamiehen tarkastusta. Monissa kannanotoissa oikeusasiamies suosittelee lisäämään asioita omavalvontasuunnitelmaan. Tarkastuksissa painotus on omavalvontasuunnitelman sisällössä, eikä niinkään siinä, noudatetaanko hoivakodeissa omavalvontasuunnitelmaa.

### 4.3 Valvontaprosessi

Valvontaprosessi voi lähteä liikkeelle valvontaviranomaisen omasta havainnosta, kantelusta tai ilmoituksesta. Valvontaviranomaiset toteuttavat valvontaa ensisijaisesti antamalla tarpeellista ohjausta palvelujen tuottamiseen ja neuvontaa palveluntuottajalle, minkä lisäksi valvontaviranomainen seuraa toiminnan kehitystä yhdessä palveluntuottajan kanssa. Valvontaviranomaisilla on mahdollisuus tehdä ohjaukseen ja neuvontaan liittyviä käyntejä toimintayksiköön palveluntuottajan suostumuksella ja ohjaus- ja neuvontakäynnit ovat palveluntuottajan kanssa ennalta sovittuja. Ohjaus- ja neuvontakäyntien tarkoituksena on tukea palvelunkehittämistä ja palveluntuottajan omavalvontaa.<sup>45</sup> Ohjauksella ja neuvolla valvontaviranomaiset suorittavat ennakollista valvontaa, jonka tarkoituksena on ennaltaehkäistä epäkohtien syntyminen sekä antaa tietoa lainmukaisesta ja asianmukaisesta toiminnasta sekä sen järjestämisestä.

Ohjauksen ja neuvonnan lisäksi valvontaviranomaisella on kuitenkin oikeus tarkastaa palveluntuottajan toiminnan ja toiminnassa käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy (laki yksityisistä sosiaalipalveluista 15 § ja 17 §). Tarkastus voidaan tehdä ennalta ilmoitetusti tai ennalta ilmoittamatta.<sup>46</sup> Tarkastusta tehtäessä tarkastajalla on oikeus päästä kaikkiin toimintayksikön tiloihin, lukuun ottamatta pysyväluonteiseen asumiseen tarkoitettut tilat, jotka voidaan tarkastaa vain, mikäli tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Tarkastusta tehtäessä pidetään pöytäkirjaa ja tarkastajalle tulee esittää kaikki hänen pyytämänsä asiakirjat, jotka ovat tarkastuksen kannalta välttämättömiä, minkä lisäksi tarkastajalle tulee antaa maksutta hänen pyytämänsä jäljennökset tarkastuksen kannalta

---

<sup>45</sup> *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto 2020, s.9.*

<sup>46</sup> *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto 2020, s.9.*

välttämättömistä asiakirjoista. Valvontaviranomaisella on oikeus saada tietoa julkisista asiakirjoista ja asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia, mikäli ei ole erityissäännöksiä noudatettavana ja lukuun ottamatta yleistä valvontatehtävää, joka ei vielä oikeuta saaman yksityistä koskevia salassa pidettäviä tietoja.<sup>47</sup> Hoivakotien palveluntuottajat ovat tiedoksiantovelvollisia valvontaviranomaisille ja tarkastajan pyytämät tiedot sekä selvitykset voidaan antaa salassapitosäännösten estämättä Valviralle.<sup>48</sup> Tarkastaja voi tarkastuksen aikana ottaa valokuvia ja käyttää apuna tarkastuksen toteuttamisen kannalta tarpeellisia asiantuntijoita. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 18 §). Tarkastuksen ja asiakirjojen perusteella valvontaviranomainen tekee ratkaisun siitä, onko toimittu lainvastaisesti tai muuten moitittavalla tavalla ja millaisia toimenpiteitä vaaditaan epäkohtien korjaamiseksi.

Lain 19§:n mukaan lupaviranomaisella on mahdollisuus antaa palveluntuottajalle tai vastuuhenkilölle huomautus vastaisen toiminnan varalle tai kiinnittää huomiota toiminnan asianmukaiseen järjestämiseen ja hyvän hallintotavan noudattamiseen, jos ohjauksen tai valvonnan yhteydessä palvelujen tuottajan todetaan toimintaa järjestäessään tai toteuttaessaan menetelleen virheellisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä eikä ole aiheutta muihin toimenpiteisiin. Huomautusta ja huomion kiinnittämistä käytetään tilanteissa, joissa virhe on pieni ja tarkoituksena on, että palveluntarjoaja osaa vastaisuudesta toimia oikein. Mikäli palveluntuottaja on jättänyt ilmoitus- ja luvanhakuvelvollisuuden täyttämättä tai jos palvelujen järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan asiakasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia tai toiminta on lainvastaista, on lupaviranomaisella oikeus antaa määräys puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa asetetaan määräaika, johon mennessä palveluntuottajan tulee suorittaa tarpeelliset toimenpiteet. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 20 §).

Ankarampia seuraamuksia valvonnasta havaituista puutteista ja epäkohdista ovat toiminnan keskeyttäminen ja käyttökielto sekä luvan peruuttaminen. Lain yksityisistä sosiaalipalveluista 21 §:n mukaan lupaviranomaisella on oikeus kieltää toiminta tai määrätä sen keskeytettäväksi tai kieltää toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö välittömästi, mikäli asiakasturvallisuus sitä vaatii. Määräysten noudattamiseksi on pakkokeinoja ja lupaviranomaisella on oikeus velvoittaa palvelujen tuottajaa noudattamaan määräystä puutteiden korjaamisesta sekä toiminnan keskeyttämistä ja käyttökieltoa sakon uhalla tai, uhalla, että toiminta keskeytetään tai toimintayksikön, sen osan tai laitteen käyttö kielletään. Pakkokeinojen tarkoituksena on varmistaa, että määräyksiä todellisuudessa

---

<sup>47</sup> Tuori – Kotkas, 2016.

<sup>48</sup> Tuori – Kotkas, 2016.

noudatetaan ja tehdään niiden mukaisia korjauksia tai poistetaan epäkohtia. Lupaviranomaisella on mahdollisuus peruttaa sosiaalipalvelujen tuottamiseen myönnetty lupa osittain tai kokonaan, jos toiminnassa on olennaisesti rikottu lakia, annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Toisena luvan peruuttamisen edellytyksenä on se, että toimintaa ei ole korjattu tai epäkohtia ei ole poistettu, vaikka lupaviranomainen on aiemmin antanut huomautuksia ja määräyksiä. (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 22 §- 23 §).

Valvontaviranomaiset tekevät valvonnassa tiivistä yhteistyötä. Lain yksityisistä sosiaalipalveluista 35 §:n mukaan kunnan toimielimen on ilmoitettava aluehallintovirastolle, mikäli valvonnassa ilmenee puutteellisuuksia tai epäkohtia. Kunnan on myös ilmoitettava asianomaiselle aluehallintovirastolle tekemistään tarkastuksista ja niiden perusteella tehdyistä johtopäätöksistä. Valviran tulee tehdä ilmoitus toteuttamistaan valvontatoimistaan asianomaiselle aluehallintovirastolle, minkä lisäksi Valviran on ilmoitettava valvontatoimistaan niiden kuntien toimielimille, joiden alueella palveluja tuotetaan. Aluehallintoviraston taas tulee ilmoittaa valvontatoimistaan Valviralle, mikäli palvelujen tuottaja on saanut luvan tai hakenut sitä Valviralta. Aluehallintovirasto ja Valvira voivat luovuttaa toisilleen Valviran toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamiseen vaadittavat tiedot ja selvitykset salassapitosäännöksen estämättä.<sup>49</sup>

Kuten aiemmin todettu, hoivakodeissa huolehditaan asiakkaiden lääkehuollosta. Valvira tai aluehallintovirastot eivät käsittele lääkehuoltoa koskevia asioita, vaan lääkehuollon ohjaus ja valvonta kuulu lääkelain (396/1987) 76 §:n mukaan Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealle. Mikäli toinen valvontaviranomainen huomaa tarkastuksessa lääkehuoltoa koskevia puutteita tai epäkohtia, tulee sen ilmoittaa niistä Fimealle (laki yksityisistä sosiaalipalveluista 24 §).

#### **4.4 Omavalvonta**

Omavalvontaa tehdään kolmella tasolla. Ammattihenkilöt tekevät henkilökohtaista omavalvontaa, joka kohdistuu heihin itseensä, minkä lisäksi palveluntuottajat ja järjestämisvastuussa olevat kunnat tekevät omavalvontaa.<sup>50</sup> Omavalvonnan tarkoituksena on vahvistaa palveluntuottajan omaa vastuuta palvelun laadusta ja asianmukaisuudesta sekä ennaltaehkäistä puutteita palvelun laadussa ja

---

<sup>49</sup> Tuori – Kotkas, 2016.

<sup>50</sup> HE 4/2020 vp, s.22.

valvontaviranomaisten puuttumista jälkikäteisillä valvonnan keinoilla.<sup>51</sup> Omavalvonta perustuu riskienhallintaan, jonka kautta arvioidaan palveluprosesseja laadun ja asiakasturvallisuuden näkökulmista.<sup>52</sup>

Vanhuspalvelulain 23.1§:n mukaan toimintayksikön johtajan tulee huolehtia, että toimintayksikössä järjestetään omavalvonta, jotta voidaan varmistaa palvelun laatua, turvallisuutta ja asianmukaisuutta. Toimintayksikön tulee laatia omavalvontasuunnitelma, joka on julkisesti nähtävissä. Toimintayksiköissä seurataan omavalvontasuunnitelman toteutumista ja palveluja tulee kehittää hoivakotien asiakkailta, heidän läheisiltään ja omaisiltaan sekä toimintayksikön henkilökunnalta kerättävien palautteiden perusteella, jota kerätään säännöllisesti. (Vanhuspalvelulaki 23.1§). Omavalvontasuunnitelman tarkoituksena on, että sen avulla tunnistetaan, ehkäistään ja korjataan mahdollisimman pian palveluissa esiintyvät epäkohdat ja palvelun onnistumisen kannalta epävarmat ja riskiä aiheuttavat tilanteet.<sup>53</sup> Suunnitelmaan perustuvaa omavalvontaa on järjestettävä kaikissa toimintayksiköissä, jotka tarjoavat vanhuspalveluja.<sup>54</sup> Omavalvontasuunnitelman tulee kattaa kaikki palvelujen tuottajan tuottamat sosiaalipalvelut ja sosiaalipalvelujen muodostamat palvelukokonaisuudet.<sup>55</sup> Omavalvontasuunnitelma toimii toimintayksikön lisäksi apuna viranomaisten tekemässä valvonnassa.<sup>56</sup> Sen lisäksi, että omavalvonta on yksi valvonnan muodoista, se on palveluntuottajille myös keino laadun hallintaan ja palvelutoiminnan kehittämiseen. Omavalvonta säästää viranomaisten resursseja, kun valvontaa tekevät viranomaisten sijasta työntekijät ja asiakkaat sekä heidän omaisensa.<sup>57</sup>

Omavalvontasuunnitelma on laaja ja se sisältää tietoa toimintayksiköistä, sen käytössä olevasta teknologiasta ja tarvikkeista sekä asiakkaan asemasta toimintayksikössä. Omavalvontasuunnitelmaan kirjataan perustiedot toimintayksiköstä, kuten toimintayksikön tuottamat palvelut, asiakaspaikkamäärä, henkilöstömäärä sekä sen arvot ja toimintaperiaatteet. Omavalvontasuunnitelmassa tulee kuvata, kuinka toimintayksikön riskienhallinta toteutetaan ja kuinka riskiarvioinnin tulokset käsitellään. Asiakkaisiin liittyen omavalvontasuunnitelmassa kuvataan, kuinka asiakastietoja käsitellään ja laaditaan palvelu-, hoito- ja kuntoutussuunnitelma sekä kuinka asiakkaan toiveet ja mielipiteet huomioidaan suunnitelmaa tehtäessä.

---

<sup>51</sup> HE 302/2010 vp, s. 11.

<sup>52</sup> HE 241/2020 vp, s. 117.

<sup>53</sup> HE 241/2020 vp, s. 117.

<sup>54</sup> HE 4/2020 vp, s. 23.

<sup>55</sup> HE 302/2010 vp, s. 11.

<sup>56</sup> StVM 27/2012 vp – HE 160/2012 vp, s. 8.

<sup>57</sup> Kotkas Lakimies 2013, s. 724–725.

Omavalvontasuunnitelmasta käy ilmi, millä tavoin yksikössä vahvistetaan asiakkaiden itsemääräämisoikeutta, itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevat periaatteet sekä kuinka asiakkaita ja heidän läheisiään osallistetaan omavalvontaan ja palvelun kehittämiseen. Hoivakodeissa olevat asiakkaat ovat usein niin sosiaalihuollon kuin terveydenhuollon asiakkaita, minkä vuoksi omavalvontasuunnitelmaan tulee kirjata, kuinka eri toimijoiden välinen yhteistyö ja tiedonkulku toteutetaan. Näiden lisäksi omavalvonta suunnitelmaan kirjataan fyysistä, psyykkistä, kognitiivista ja sosiaalista toimintakykyä ja hyvinvointia edistävät palvelu- ja hoitoperiaatteet kuin myös ravitsemukseen, hygieniaan, terveyden- ja sairaanhoitoon sekä lääkehoitoon liittyvät käytännöt ja periaatteet.<sup>58</sup>

Kunnilla on velvollisuus tehdä suunnitelma toimenpiteistä iäkkäiden hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi sekä palveluiden järjestämiseksi ja kehittämiseksi. Suunnitelma sisältää arvion ikääntyneen väestön hyvinvoinnin tilasta, ikääntyneille suunnattujen palvelujen riittävydestä ja laadusta sekä palveluntarpeeseen vaikuttavista tekijöistä. Suunnitelmassa tulee määritellä tavoitteet ikääntyneen väestön hyvinvoinnin ja toimintakyvyn tukemiseksi sekä ikääntyneille tarjottavien palveluiden määrän ja laadun kehittämiseksi. Arvioiden ja tavoitteiden lisäksi suunnitelmassa määritellään toimenpiteet, joilla kunta toteuttaa määriteltyjen tavoitteiden toteutumista sekä arvioidaan kunnan voimavarat tavoitteiden toteuttamiseksi, määritellään kuntien toimialojen vastuut toimenpiteiden toteuttamisessa ja kuinka kunta toteuttaa yhteistyötä eri tahojen kanssa. (Vanhuspalvelulaki 5 §).

Kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin arvioi vuosittain iäkkäiden tarvitsemien sosiaalipalvelujen riittävyttä ja laatua. Arviointia varten kunnat keräävät säännöllisesti palautetta palveluntuottajien tavoin palvelujen käyttäjiltä, heidän omaisiltaan ja läheisiltään sekä kunnan henkilöstöltä. Kunta kokoaa arviota varten tiedot palveluihin käytetyistä taloudellisista voimavaroista ja henkilöstön määrästä sekä koulutuksesta. Arviossa huomioidaan sosiaaliamiehen vuosittaisessa selvityksessä esitetyt havainnot. (Vanhuspalvelulaki 6 §).

Omavalvonnan merkitys valvonnassa on kasvanut ja omavalvontasuunnitelmalla pyritään varmistamaan palvelun laatua sekä ennaltaehkäisemään epäkohtien syntymistä. Omavalvonnan vahvuutena on ennaltaehkäisyn lisäksi hoivakotien asiakkaiden ja heidän läheistensä mahdollisuus

---

<sup>58</sup> *Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto* 2014, s. 4–9.



vaikuttaa hoivakotien toimintaan ja palvelun laatuun. Omavalvonnan tarkoituksena on vähentää viranomaisten tarvetta puuttua toimintaan jälkikätein valvonnan keinoilla.

Valvontaviranomaisten tehtävät valvonnassa ovat osittain päällekkäiset. Molemmat valvontaviranomaiset myöntävät toimintayksiköille lupia, Valvira valtakunnallisesti tapauksissa, jossa palveluntuottajalla on toimintayksiköitä useamman aluehallintoviraston alueella ja aluehallintovirasto omalla alueellaan. Lupien myöntäminen kuuluu ennakollisen valvontaan, kun pohdintaan ja tarkastetaan, voidaanko toimintayksikölle myöntää lupaa ja Valviran myöntämät luvat sosiaali- ja terveysalan henkilöstölle takaavat, että sosiaalihuollon laitoksissa työskentelee asianmukaisen koulutuksen saanutta henkilöstöä. Molempien valvontaviranomaisten tehtäviin kuuluu ohjaus. Valvira ohjaa valtakunnallisesti aluehallintovirastoja ja aluehallintovirastot ohjaavat alueellaan sijaitsevia toimintayksiköitä. Eduskunnan oikeusasiamies valvoo Valvira, aluehallintovirastoa, omavalvontaa tekeviä kuntia ja toimintayksiköitä sekä kansallista valvontajärjestelmää.

Tulevaisuudessa aiemmin tekstissä esitellyn sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistuksen tullessa voimaan ja sen myötä muodostettujen hyvinvointialueen velvollisuutena on laatia vuosittain selvitys hyvinvointialueen alueen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä talouden tilasta. Valvontaviranomaisten tehtävät pysyvät entisen kaltaisina, minkä lisäksi heidän tehtävänään tulee laatia valvonnan yhteydessä saatujen tietojen selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisesta toteutumisesta hyvinvointialueella. Uudistus siirtää valvontaviranomaisten valvonnan painopistettä entistä enemmän ennakolliseen valvontaan, sillä valvonnassa tullaan painottamaan palveluiden järjestämistä ja omavalvonnan valvontaa. Valvontaviranomaisten roolia vahvistetaan niin, että valvontaviranomaiset voivat entistä tehokkaammin ryhtyä toimenpiteisiin tilanteissa, joissa omavalvonta ei riitä varmistamaan riittäviä, asianmukaisia ja turvallisia palveluita. Uudistuksen myötä valvontaviranomaisten tulee kehittää uusia toimintakäytäntöjä parantamaan valvonnassa syntyvän valvontatiedon raportointikykyä.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> HE 241/2020 vp, s.199, 346.

## **5. PALVELUN LAADUN VARMISTAMINEN**

### **5.1 Palvelun laatu**

Valvonnan lisäksi laissa on säädetty muista keinoista, joilla voidaan varmistaa hoivakotien toiminnan ja palvelujen laatua. Palvelun laatua on haastavaa määritellä yksiselitteisesti. Palvelun laatu on subjektiivista ja jokaisella on oma käsityksensä siitä, millaista on hyvä palvelu. Hoivakotien asiakkaat ja heidän omaisensa sekä hoivakodin henkilökunta katsovat palvelun laatua erilaisista näkökulmista ja he määrittävät erilaisia ominaisuuksia hyvälle palvelun laadulle. Hyvän hoivakodin palvelun laadun ominaisuutena voidaan pitää sitä, että palvelut on järjestetty lainmukaisesti ja laissa määritellyjä periaatteita sekä suosituksia noudattaen. Hoivakodin toiminnalla tulee olla vaikutusta asiakkaisiin, eli hoivakoti vaikuttaa positiivisesti asiakkaan hyvinvointiin, toimintakykyyn ja omatoimisuuteen. Yksityisten hoivakotien yhtenä onnistumisen mittarina on niiden toiminnasta saama voitto. Hoivakotien laadun perusedellytyksenä pidetään osaavaa johtamista, riittävää henkilöstön määrää ja asianmukaisia toimitiloja.<sup>60</sup>

### **5.2 Johtaminen**

Palveluja tuottavan toimintayksikön johtajan velvollisuutena on huolehtia, että toiminnassa noudatetaan palveluntarpeisiin vastaamista ohjaavia yleisiä periaatteita, joiden mukaan iäkkäälle järjestettävät palvelut tulee olla heidän tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia sekä riittäviä ja ne tulee järjestää niin, että ne tukevat iäkkäiden hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä, itsenäistä suoriutumista ja osallisuutta. (Vanhuspalvelulaki 21 § ja 13 §). Iäkkäälle annettavat palvelut tulee vastata iäkkään henkilön kulloisiakin palveluntarpeita ja iäkkäälle tarjottavien sosiaalipalveluiden tulee olla laadukkaita ja niiden tulee turvata iäkkäälle hyvä hoito ja huolenpito (Vanhuspalvelulaki 14.1 § ja 19 §). Johtajan tehtäviin kuuluu huolehtia, että palvelut täyttävät sille asetetut vaatimukset ja, että toimintayksikössä järjestetään omavalvonta. Hyvä johtaminen tukee laadukasta ja asiakaslähtöistä sosiaalipalveluiden kokonaisuutta, kuntouttavan työotteen edistämistä, eri viranomaisten ja ammattiryhmien välistä yhteistyötä sekä toimintatapojen kehittämistä.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkjä 2017.

<sup>61</sup> Mäki-Petäjä-Leinonen – Karvonen-Kälkjä 2017.

### 5.3 Henkilöstö

Toimintayksikössä työskentelevän henkilöstön määrän, tehtävärakenteen ja koulutuksen tulee vastata toimintayksikössä olevien asiakkaiden määrä ja asiakkaiden toimintakyvyn edellyttämää palvelun tarvetta. Sosiaalihuoltolain 48.1§:n mukaan henkilöstön tulee toimia niin, että sosiaalipalvelut toteutuvat laadukkaasti. Hoivakotien palvelujen laadussa haasteita ovat aiheuttaneet liian vähäinen henkilöstön määrä. Kun hoivakotien toiminnan epäkohtia tuli ilmi, lainsäädäntöön tehtiin muutos ja nykyään pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksikössä, joilla on yhteiset toimitilat ja oma työvuorosunnittelu, ja joka toimii yhden esimiehen alaisuudessa, tulee olla vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti. Ympäri vuorokautisissa hoivakodeissa tulee olla henkilökuntaa riittävästi paikalla vuorokauden ympäri. (Vanhuspalvelulaki 20 §).

Henkilökunnalla on velvollisuus ilmoittaa hoivakodin toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Työntekijään, joka tekee ilmoituksen, ei saa kohdistaa kielteisiä vastatoimia. Ilmoituksen vastaanottaneen vastuuhenkilön tulee käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistamiseksi sekä ilmoittaa asiasta kunnan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle ja ilmoitus voidaan tehdä salassapitosäännösten estämättä. Vastuuhenkilön on ilmoitettava asiasta salassapitosäännösten estämättä aluehallintovirastolle, mikäli epäkohtaa tai ilmeistä epäkohdan uhkaa ei korjata viipymättä. Aluehallintovirasto tai Valvira voivat antaa määräyksen epäkohdan poistamiseksi ja päättää sitä koskevista lisätoimenpiteistä. Henkilöstölle tulee tiedottaa ilmoitusvelvollisuudesta ja ilmoitusvelvollisuutta koskevat ohjeet tulee sisällyttää omavalvontasuunnitelmaan. (SHL 48 §- 49 §).

Sosiaalihuollon henkilöstö on tehtävässä toimiessaan rikosoikeudellisessa vastuussa ja hoivakodin työntekijä voi joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen kolmannelle osapuolelle aiheutuneesta vammasta. Rikosoikeudellisen vastuun edellytyksenä on, että seurauksen syntyminen on tekijän näkökulmasta ennakoitavissa, tekijä on käyttänyt tarkoituksellisesti toista välikappaleena vammojen aiheuttamisessa, tekijän valvontavelvollisuuden alainen aiheuttaa toiselle henkilölle vammoja eikä tekijä puutu siihen ja tekijä on rikkonut huolellisuusvelvollisuutta tilanteessa, jossa tekijällä olisi ollut kyky ja mahdollisuus toimia huolellisemmin.<sup>62</sup> Hoivakotien työntekijöillä on suojele- ja

---

<sup>62</sup> Kallio Lakimies 2021, s.55.

valvontavastuu hoivakodin asiakkaista, mikä tarkoittaa, että työntekijöillä on velvollisuus suojella asiakkaita uhkaavilta loukkauksilta ja valvoa heidän toimintaansa.<sup>63</sup>

#### 5.4 Toimitilat

Ympärivuorokautisten hoivakotien asukkaat asuvat hoivakodeissa, minkä vuoksi toimitiloilla on suuri merkitys palvelun laatuun ja asiakkaiden viihtyvyyteen. Palveluntuottajan vastuuseen kuuluu huolehtia, että hoivakotien toimitilat ovat riittävät, turvalliset ja esteettömät, jotta tiloissa on mahdollista liikkua myös liikkumisrajoitteisten asiakkaiden, kodikkaat ja sopivat hoivakotien asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin sekä edellytyksiin nähden. Toimitilojen tulee lisäksi olla sellaisia, että ne tukevat asiakkaiden sosiaalista vuorovaikutusta. (SHL 22 § ja 30 §). Hoivakotien yhteiset tilat ja asukkaiden välinen sosiaalinen kanssakäynti edistävät iäkkäiden sosiaalista hyvinvointia. Sen lisäksi, että toimitilat tukevat hoivakotien asiakkaiden sosiaalisuutta, niiden tulee tarjota asiakkaille myös yksityisyyttä, jota voidaan tarjota asiakkaille omilla huoneilla. Perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaiselle turvataan yksityiselämä, kunnia ja kotirauha.

Valvonnan lisäksi myös muissa palvelun laadun varmistamisen keinoissa on painotus ennakkollisuudessa. Palvelut tulee järjestää noudattaen lainsäädäntöä ja siinä määriteltyjä palveluntarpeen vastaamista ohjaavia yleisiä periaatteita noudattaen, jotta hoivakotien toiminta ja palvelut vastaavat sille asetettuja vaatimuksia. Toimintayksikköä rakentaessa ja perustettaessa tulee huomioida, että sen tilat tulee rakentaa niin, että asiakkailla on mahdollisuus yksityisyyteen ja toisaalta taas yhteisissä toimitiloissa olla sosiaalisessa kanssakäymisessä muiden asiakkaiden kanssa. Henkilökunnan velvollisuus ilmoittaa epäkohdista viittaa siihen, että epäkohtiin ja niiden uhkaan pyritään puuttumaan ajoissa, jotta ne korjataan ja palvelun laatu ei heikkene ainakaan pitkäaikaisesti.

---

<sup>63</sup> Kallio Lakimies 2021, s.42.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Hoivakotien valvonta voidaan jakaa omavalvontaan sekä viranomaisvalvontaan. Viranomaisvalvonta voidaan jakaa edelleen ennakkolliseen sekä jälkikäteiseen valvontaan. Hoivakotien valvonnan painopiste on ennakkollisessa valvonnassa. Ennakollista valvontaa suorittaa toimintayksiköt ja kunnat tekemällään omavalvonnalla sekä valvontaviranomaiset myöntämällä toimintayksiköille lupia ja tehtäviinsä kuuluvalla ohjauksella sekä neuvonnalla. Ennakollisella valvonnalla pyritään varmistamaan toiminnan lainmukaisuutta, palvelun laatua sekä asiakasturvallisuutta jo ennen toiminnan aloittamista ja tunnistamaan sekä korjaamaan epäkohdat mahdollisimman nopeasti niiden syntymisestä. Hoivakotien asiakkaiden kannalta ennakkollinen valvonta on tärkeää, sillä iäkkäät ovat palvelun käyttäjinä monia muita väestöryhmiä heikommassa asemassa. Iäkkäät eivät voi välttämättä toimintakykynsä vuoksi tehdä kanteluita, antaa palautetta palvelun laadusta tai vaatia oikeuksiaan. Kaikilla iäkkäillä ei myöskään ole lähimaisia, jotka voisivat tehdä kanteluita heidän puolestaan tai lähimaiset eivät välttämättä vierailunsa aikana huomaa epäkohtia ja puutteita toiminnassa sekä palvelun laadussa.

Palveluntuottajien ja kuntien tekemällä omavalvonnalla kehitetään jatkuvasti toimintayksiköiden toimintaa sekä mahdollistetaan asiakkaiden ja heidän omaistensa vaikuttaminen toimintaan ja palveluin laatuun. Omavalvontasuunnitelmalla varaudutaan riskeihin ja suunnitellaan toimintaa niin, että se on laadukasta ja epäkohtia ei syntyisi tai epäkohtiin pystytään puuttumaan aikaisessa vaiheessa.

Jälkikäteisen valvonnan keinoilla puututaan ennakkollisesta valvonnasta huolimatta syntyneisiin epäkohtiin palvelun laadussa sekä lainmukaisuuteen. Jälkikäteistä valvontaa valvontaviranomaiset suorittavat tekemällä selvityksiä ja tarkastuksia toimintayksiköihin. Tarkastusten perusteella valvontaviranomaiset voivat määrätä palveluntuottajalle sanktioita sen mukaan, kuinka vakavia epäkohtia ja puutteita palvelun laadussa todetaan sekä onko toiminta lainvastaista. Sanktioiden ja pakkokeinojen tavoitteena on, että palveluntuottajat tekevät valvontaviranomaisten huomioiden mukaisesti muutoksia palvelun laadun parantamiseksi mahdollisimman pian. Viranomaisilla käytettävissä olevat pakkokeinot ja se, että viranomaiset seuraavat ryhtyvätkö palveluntuottajat toimiin kannanottojen perusteella, tehostavat valvontaa.

Tarkastuksia voidaan tehdä ennalta ilmoittamatta. Ennalta ilmoittamattomat tarkastukset mahdollistavat sen, että viranomaiset saavat mahdollisimman totuudenmukaisen kuvan tarkastuksen kohteesta. Tarkastuksia ei tehdä säännöllisesti, vaan silloin kun se katsotaan kantelun perusteella olevan aiheellista tai valvontaviranomainen tekee sen oma aloitteisesti. Säännönmukaisilla tarkastuksilla epäkohtiin voitaisiin puuttua yhä aikaisemmassa vaiheessa ja säännönmukaisilla tarkastuksilla tietoon voi tulla epäkohtia ja puutteita hoivakodeista, joista ei ole tehty kanteluita ja jotka eivät ole tulleet viranomaisten tietoon. Valvontaa voisi myös tehostaa palveluntuottajien mahdollisuudella saada ohjausta ja neuvontaa myös jälkikäteisen valvonnan yhteydessä, jossa viranomaiset ohjaisivat tarvittaessa palveluntuottajia epäkohtien poistamisessa ja palvelun laadun parantamisessa.

Valvontaviranomaisten ja eduskunnan oikeusasiamiehen roolia hoivakotien valvonnassa voi ajatella pyramidina. Sen pohjalla ovat aluehallintovirastot, jotka myöntävät alueensa toimintayksiköille lupia ja suorittavat pääsääntöisesti hoivakoteihin tehtävät tarkastukset. Seuraavana pyramidissa on Valvira, joka ohjaa aluehallintovirastoja ja myöntää toimilupia yli aluehallintovirastojen rajojen. Pyramidin huipulla on eduskunnan oikeusasiamies toisena ylimpänä laillisuusvalvojana, joka voi valvoa hoivakoteja ja hoivakotien palveluntuottajan sekä kuntien tekemän omavalvonnan lisäksi myös valvontaviranomaisten toiminnan lainmukaisuutta. Monipuolinen, osittain päällekkäinen valvontajärjestelmä ja useammalla tasolla tehtävä valvonta vahvistaa ihmisten perustavanlaatuisia oikeuksia. Valvontajärjestelmä mahdollistaa epäkohtien havaitsemisen sekä niihin puuttumisen eri vaiheissa. Ennakollinen ja jälkikäteinen valvonta sekä viranomaisvalvonta ja omavalvonta täydentävät toisiaan.

Valvonta ei kuitenkaan poista hoivakodeissa esiintyviä epäkohtia lopullisesti ja valvonnasta huolimatta epäkohtia syntyy. Kunnat ovat palvelujen järjestäjinä haastavassa asemassa kantokykynsä vuoksi. Resurssit eivät riitä kaikkeen kuten oikeusasiamiehen ratkaisusta tuli esille. Ulkoilun ja muiden aktiviteettien järjestäminen jää hoivakodeissa vähälle, sillä hoitajien aika ei riitä niiden järjestämiseen. Monia hoivakodeissa esiintyviä haasteita voitaisiin entistä paremmin saada ratkaistua resursseja lisäämällä.

Tällä hetkellä peruspalveluiden järjestäminen on kuntien vastuulla, ja kunnilla on vastuu alueellaan tuotetuista palveluista, olivatpa ne kunnan itsenäisesti tai toisen palveluntuottajan tuottamat. Lähitulevaisuudessa tähän on kuitenkin tulossa suuri muutos ja vastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Hyvinvointialueiden perustamisen tavoitteena on saada yhdenmukaisempia

palveluita, parantaa saavutettavuutta sekä parantaa palveluiden laatua. Väestön ikääntymisen myötä uudistuksen voi nähdä tarpeelliseksi, jotta yhteiskunta pystyy paremmin vastaamaan väestörakenteen muutoksen tuomiin haasteisiin. Uudistus vaikuttaa myös valvontaan ja siirtää valvonnan painotusta entisestään ennakkolliseen valvontaan. Todennäköisesti kuntien tekemä omavalvonta siirtyy järjestämisen vastuun siirtymisen myötä hyvinvointialueiden tehtäväksi. Nähtäväksi jää, millaiset vaikutukset uudistuksella käytännössä tulee olemaan sosiaali- ja terveyspalveluihin, niiden valvontaan sekä palveluiden laatuun.