

Valtakunnallisen vanhuusoikeuden asiantuntijoiden verkoston (VAASI) lausunto iäkkäiden henkilöiden palvelukokonaisuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/501/2020

Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa iäkkäiden henkilöiden palvelujen uudistamistyöryhmän raportista (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:16). Lausunnon antajia on pyydetty ottamaan kantaa erityisesti raportin 3.1 luvussa käsiteltyihin asioihin. Ne koskevat vanhuspalvelulain ja osin myös sosiaalihuoltolain kehittämistä. Raportti on osa iäkkäiden henkilöiden palvelujen kokonaisvaltaista uudistusta.

Raportissa todetaan, että kyseessä olevalle uudistuksen toisen vaiheen käsittelylle jäi niukasti aikaa. Tämä tulee valitettavan selkeästi raportissa esille sen tarjotessa vain niukasti mitään konkreettisia ehdotuksia ikääntyvien ihmisten asumisen monimuotoisuuden edistämiseksi, hoitoa ja hoivaa turvaavien palvelujen kokonaisuuden selkeyttämiseksi sekä kotiin annettavien palvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi.

Vanhuusoikeuden asiantuntijoiden verkosto (VAASI) pitää iäkkäiden henkilöiden palvelujen kokonaisuudistusta erittäin tarpeellisena, mutta vaatii konkreettisempia toimia laadukkaiden ja yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi.

Lausunto

1. Sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaisia asumispalveluja ovat tilapäinen asuminen, tuettu asuminen sekä nk. tavallinen palveluasuminen ja tehostettu palveluasuminen. Palveluasumisella tarkoitetaan (kunnan järjestämässä) palveluasunnossa järjestettävää asumista ja palveluja. Erona tehostetun ja tavallisen palveluasumisen välillä on, että tehostettu palveluasuminen sisältää ympärivuorokautiset palvelut. Voitaisiinko tavallisen palveluasumisen käsite mielestänne poistaa lainsäädännöstä?

- Kyllä
- Ei
- Ei kantaa

2. Jos tavallisen palveluasumisen käsite poistetaan lainsäädännöstä, pitäisikö muutoksen koskea

- vain iäkkäiden henkilöiden palveluasumista?
- kaikkien asiakasryhmien palveluasumista?
- Ei kantaa

Kysymys on epämääräinen. Palveluasumisesta on säädetty myös vammaispalvelulaissa, jossa sen merkitys on erilainen. Kysymyksestä ei käy selväksi, tarkoitetaanko tässä myös vammaispalvelulain säännöksen

poistamista. Ei myöskään ole selvää, olisiko vammaispalvelulain mukaisen palveluasumiskäsitteen poistaminen automaattisesti hyvä asia. Sekä lainsäädännössä että toiminnassa on kohdeltava eri vamma- ja ikäryhmiä yhdenvertaisesti ja samalla on katsottava, ettei kenenkään oikeudellinen asema heikkene. Samalla on huomioitava, että tavallinen asumispalvelu on merkittävä palvelumuoto useille asiakasryhmille. Toisaalta käsitteen poistaminen tai sen korvaaminen kuvaavammalla käsitteellä voisi avata mahdollisuuksia kehittää yksilöllisempiä ja monimuotoisempia palveluja – yhdenvertaisesti kaikille asiakasryhmille.

3. Jos tavallinen palveluasuminen (kunnan järjestämässä palveluasunnossa) poistuisi palveluvalikosta, pitäisikö kunnan sosiaalitoimella olla velvollisuus joissakin tapauksissa järjestää asiakkaalle hoitoa ja huolenpitoa turvaavien palvelujen lisäksi myös asunto?

- Kyllä
- Ei
- Ei kantaa

4. Jos tavallinen palveluasuminen jää lainsäädäntöön, pitäisikö omaishoidon tuesta annettua lakia muuttaa niin, että omaishoidon tukea voidaan myöntää myös tavallisen palveluasumisen asiakkaille?

- Kyllä
- Ei
- Ei kantaa

5. Pitäisikö tehostettua palveluasumista ja muita asumis- ja palvelumuotoja voida toteuttaa samassa toimintayksikössä?

- Kyllä
- Ei
- Ei kantaa

VAASI kannattaa sitä, ettei asiakkaiden tarvitsisi vaihtaa asuinpaikkaa avuntarpeen muuttuessa. Tästä voi kuitenkin erityisesti valvonnan kannalta syntyä ongelmia, jotka tulisi ratkaista ennen lainsäädännön muuttamista tältä osin.

6. Voitaisiinko iäkkäiden henkilöiden asumisen monimuotoisuutta edistää muilla lain muutoksilla?

- Kyllä
- Ei
- Ei kantaa

7. JOS vastasitte kyllä kysymykseen 6, kuvatkaa, millaisilla muilla lainmuutoksilla asumisen monimuotoisuutta voitaisiin edistää.

Ikääntyneiden asumismuotojen kehittäminen on ylisektorinen ilmiö, jonka työstäminen vaatii laajaa yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden ollessa vain yksi taho monista. Rakennus-, kulttuuri- ja liikennepalvelut sekä järjestöt tulee integroida kehittämistyöhön. Asumisen monimuotoisuutta voisi edistää esimerkiksi esteettömän asuntokannan tukemisella (mm. maankäyttö- ja rakennuslain esteettömyysasetuksen säännösten tiukentaminen) tai yhteisöasumisen kehittämällä esimerkiksi muunneltavien asuntojen suunnitteluun kannustamalla tai tonttien jakamisella ryhmärakentamiseen. Lisäksi asunnon muutostöiden korvaamista tulisi laajentaa, millä tuettaisiin omassa asunnossaan asuvien ikääntyneiden turvallista asumista pidempään.

8. Sosiaalihuoltolain 21 §:n 3 momentin mukaan palveluasumisen saannin edellytyksenä on, että henkilö tarvitsee soveltuvan asunnon sekä hoitoa ja huolenpitoa. Tehostetun palveluasumisen saanti edellyttää lisäksi, että hoidon ja huolenpidon tarve on ympärivuorokautinen. Pitäisikö laissa määritellä tehostetun palveluasumisen saannin edellytykset nykyistä tarkemmin?

- Kyllä
 Ei
 Ei kantaa

Tehostetun palveluasumisen saannin edellytyksiä on hyvä uudistaa asiakasystävällisempään suuntaan, ja samalla on erittäin tärkeää huolehtia, ettei tämä tarkoita sitä, että palveluun pääsyn edellytyksiä tiukennettaisiin.

9. Kotipalvelun sisältönä on sosiaalihuoltolain 19 §:n mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittaminen tai niissä avustaminen. Nämä toiminnot ovat: asuminen, hoito ja huolenpito, toimintakyvyn ylläpito, lasten hoito ja kasvatusta sekä asiointi. Luettelo ei ole tyhjentyvä. Kotipalveluun sisältyvät tukipalvelut ovat: ateria-, vaatehuolto- ja siivouspalvelut sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut. Pitäisikö kotipalveluun sisältyvät tukipalvelut erottaa omaksi palvelumuodokseksi?

- Kyllä
 Ei
 Ei kantaa

Jos tukipalvelut erotetaan omaksi palvelumuodokseksi, on vaarana, että asiakkaan luona käyvien eri ammattilaisten lukumäärä edelleen lisääntyisi ja mahdollisesti myös henkilöstön osaamisvaatimukset kapeutuisivat. Päinvastoin olisi tavoiteltava tilannetta, jossa iäkkäiden kotona käyvät ammattihenkilöt eivät jatkuvasti vaihtuisi vaan että samat henkilöt pystyisivät tarjoamaan kattavasti tarvittavat palvelut. Tämä olisi erityisen merkittävää muistisairaiden asiakkaiden kohdalla. Raportti ei tarjoa mitään toimenpiteitä, miten tämä varmistettaisiin.

10. Vastaavatko kotipalvelun ja tukipalvelujen käsite ja sisältö nykyisiä asiakkaiden tarpeita vai pitäisikö palvelujen nimikettä ja/tai niiden sisältöä muuttaa?

- Kyllä
 Ei
 Ei kantaa

Tätä olisi tärkeää kysyä asiakkailta itseltään. Tutkimusten mukaan saatavilla olevat palvelut eivät usein kohtaa asiakkaiden tarpeita. Aito asiakkaiden osallisuus palvelujen kokonaisuutta suunniteltaessa olisi siis välttämätöntä. On myös tärkeää, että palveluiden osuvuutta tarkistetaan aika ajoin. Lainsäädäntö velvoittaa tarkistamaan asiakassuunnitelman ja tekemään uudet päätökset, jos asiakas ei saa hänelle kuuluvia palveluja yksilöllisen tarpeensa mukaan. Käytännössä näin ei kuitenkaan aina tehdä. Osuviin palveluihin voitaisiin päästä myös harkintavallan siirtämisellä lähemmäs käytännön palvelutoiminnan tasoa. Sen sijaan, että pilkotaan palvelut pieniin, erikseen toteutettaviin osiin, kokonaisvastuun määrittelemisen asiakkaan hyvin tuntevalle omatyöntekijälle usein auttaa. Palvelumallin pitäisi myös olla riittävän joustava mahdollistamaan uusien sosiaalisten innovaatioiden kokeilemisen.

11. Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys (HE 4/2020 vp), jossa vanhuspalvelulakiin ehdotetaan säännöksiä tehostetun palveluasumisen henkilöstömitoituksesta. Pitäisikö myös kotihoidon henkilöstön määräästä säätää lain tasolla?

- Kyllä
 Ei

Ei kantaa

Ensisijaista on, että sekä asumispalveluissa että kotihoidossa taataan yhdenvertaisella tavalla riittävä henkilöstö asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden mukaan. Tärkeää on, ettei henkilöstöä siirretä kotihoidosta tehostettuun palveluasumiseen uuden henkilöstömitoituksen vuoksi. Huoli hoitajien riittävydestä on suuri. On myös huomioitava, että henkilöstömitoitus tehostetun palveluasumisen yksiköissä on todennäköisesti helpommin määriteltävissä kuin se olisi kotihoidon yksiköissä. Myös alueelliset erot tulisi huomioida. Kotihoidon yksiköt pääkaupunkiseudulla ja Lapissa voivat olla hyvin erilaisia, ja esimerkiksi henkilöstön matkaajat harvaan asutuilla alueilla tulisi huomioida erityisellä tavalla. Lisäksi kotihoidon henkilöstön määrittelyssä tulisi varmistaa, että erityisesti muistisairaiden asiakkaiden luona käyvät henkilöt eivät jatkuvasti vaihtuisi. Myös henkilöstön osaaminen iäkkäiden ihmisten erityiskysymyksistä tulisi varmistaa.

12. JOS vastasitte kyllä kysymykseen 11, kuvatkaa millä tavalla asiasta pitäisi säätää. Olisiko esimerkiksi Laatusuosituksessa hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017–2019 (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:6) oleva suositus kotihoidon henkilöstön määräytymisestä toimiva tapa?

13. Tukeeko nykyinen vanhuspalvelulain säännös toimintayksikön johtamisesta (21 §) riittävästi johtamisen kehittämistä?

- Kyllä
 Ei
 Ei kantaa

14. Mitä muuta haluatte tuoda esiin iäkkäiden henkilöiden palveluja koskevan lainsäädännön kehittämisestä?

VAASI kiinnittää erityistä huomioita yhdenvertaisten ja tarpeen mukaisten palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen. On taattava riittävät ympärivuorokautisen hoivan paikat, kotipalvelu sekä muut yksilölliset (asumis)palvelut.

Iäkkäiden henkilöiden palvelujen uudistuksessa on myös syytä tarkentaa keskeisten käsitteiden käyttöä. Tällä hetkellä tehostetusta palveluasumisesta säädetään sosiaalihuoltolaissa, mutta vanhuspalvelulaki vaikenee tästä palvelumuodosta. Vanhuspalvelulaki korostaa pitkäaikaisen hoidon ja huolenpidon toteuttamisessa kotiin annettavien palvelujen ensisijaisuutta ja laitoshoidon viimesijaisena keinona. Epäselväksi jää, mikä on tehostetun palveluasumisen rooli ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa tarjoavana, ja siten hyvin paljon laitoshoidon muistuttavana, palvelumuotona. Tämä tulisi käsitteellisesti selventää lainsäädännössä samoin kuin se, mikä tosiasiallisesti on tehostetun palveluasumisen suhde vanhuspalvelulain 14a §:ssä säädettyyn pitkäaikaiseen laitoshoidon ja sen edellytyksiin.

Raportissa mainitaan, että iäkkäiden henkilöiden palvelujen uudistamistyöryhmän yhtenä tehtävänä on ohjata Ikäohjelman laatimista. Tämän osalta VAASI haluaa esittää vakavan huolensa siitä, miten käy kansalliselle muistiohjelmalle.

Suomessa on toteutettu kansallista muistiohjelmia vuosina 2012-2020. Sen tavoitteena on ollut selkeyttää muistisairaiden ihmisten hoitopolkuja. Lisäksi tavoitteena on ollut lisätä ymmärrystä muistisairauksista neurologisina sairauksina ja vähentää sairauden stigmaa. Muistiohjelma päättyi vuoden 2020 lopussa, eikä sille ole suunniteltu jatkoa. Muistisairaiden tilannetta on tarkoitus jatkossa käsitellä ilmeisesti osana ikäohjelmaa. Tällöin riskinä kuitenkin on, että sekä asenne- että toimintatapojen tasolla edistetään vanhakantaista ja virheellistä ajattelua siitä, että muistisairaudet olisivat osa niin kutsuttua normaalia ikääntymistä.

Muistisairaudet ovat eteneviä neurologisia sairauksia, jotka vaikuttavat ihmisen toimintakykyyn laaja-alaisesti ja ovat yleisin syy ikääntyneiden vammautumiseen. Muistisairaudet eivät ole vain ikääntyneiden sairauksia, sillä Suomessa arvioidaan olevan noin 7000 työikäistä muistisairasta. Maamme osalta YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista tuli voimaan kesällä 2016. Sopimuksen mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Täten myös muistisairaudet ovat tämän sopimuksen piirissä, sillä muistisairaudet aiheuttavat kognitiivisen vamman. Lisäksi vammaispalvelulaisa ei ole suljettu mitään sairaus- tai vammaryhmää lain soveltamisen ulkopuolelle. On kuitenkin yleisesti tiedossa, että muistisairailta ihmisillä on vaikeuksia saada yhdenvertaisia palveluja vammaispalvelulain nojalla. Ylipäätään muistisairailta ihmisillä on vaikeuksia saada palveluja yhdenvertaisesti suhteessa muihin sairaus- ja vammaryhmiin.

WHO antoi toukokuussa suositukset muistisairauksien ennaltaehkäisemiseksi. Suosituksissa korostetaan, että eri maiden terveydenhuollon ja poliittisten päättäjien tulisi huomioida muistisairauksien lisääntyminen toimintojen suunnittelussa ja päätöksenteossa. Kansainvälinen Alzheimer's Disease International (ADI) on suositellut kaikkiin maihin muistiohjelmia. Suomi onkin ollut muistiohjelman laatimisessa edelläkävijämaa. On valitettavaa, jos ohjelma nyt lakkautetaan. Kuitenkin siinä tapauksessa, että näin kävisi ja muistiohjelma tulisi integroida johonkin muuhun ohjelmaan, olisi muistisairaiden yhdenvertaisten oikeuksien turvaamiseksi muistiohjelman paikka ikäohjelman sijasta vammaispoliittisissa ohjelmissa.

Lisäksi VAASI nostaa esille raportissa seuraavat puuttuvat näkökohdat: Koska uudistuksen tavoitteena on kokonaisuudistus, tulisi tässä huomioida myös ikääntyneiden omaehtoinen oikeudellinen ennakointi, jota palvelujärjestelmämme tulisi tukea ja ennakoinnin keinot tuntea. Tämä vaatii laajamittaista ohjausta ja neuvontaa, tukimateriaalia sekä henkilöstön kouluttamista ja osaamisen vahvistamista. Myös palvelujen laadun arvioinnin ja valvonnan näkökohdat tulisi varmistaa. Tästä tarvitaan selkeät ohjeet ja toimintamallit. Vaikka luonteva paikka laadun määrittelyyn olisi ikääntyneiden palveluiden laatusuosituksessa, uudessa laatusuosituksen luonnoksessa ei kuitenkaan valitettavasti määritellä vanhuspalvelujen laatua. Tätä on pidettävä puutteena ja tämän osalta VAASI esittääkin tarkennuksia tulevaan laatusuositukseen. Lisäksi VAASI vaatii jo pitkään valmisteilla olleen itsemääräämisoikeuslainsäädännön loppuunsaattamista.

Tämä lausunto on työstetty vanhuusoikeuden asiantuntijoiden verkostossa (VAASI), jota koordinoi Hyvinvointioikeuden instituutti Itä-Suomen yliopistosta. Verkosto perustettiin 2019 ja siihen kuuluu vanhuusoikeuden tutkijoita, asiantuntijoita ja muita toimijoita eri tahoilta. Verkosto vaikuttaa muun ohella ikääntyneiden oikeuksien ja oikeusturvan edistämiseen, lainsäädännön toimeenpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen, vanhuusoikeuden tutkimuksen kehittämiseen sekä lainsäädännön tunnettavuuden vahvistamiseen. Verkosto viestii vanhuusoikeudellisista teemoista sekä vahvistaa alan toimijoiden välistä yhteisyyttä.

Verkoston jäsenistä on lausuntoa ollut laatimassa:

Sanna Ahola, Ihmisoikeuskeskus

Laura Kalliomaa-Puha, Tampereen yliopisto

Anja Karvonen-Kälkjä, Lexly Oy

Tiina Kuopanportti, Taitekohta Tiina Kuopanportti Oy

Mirja Lohiniva-Kerkelä, Lapin yliopisto

Yrjö Mattila, Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry

Anna Mäki-Petäjä-Leinonen, Itä-Suomen yliopisto, Hyvinvointioikeuden instituutti

Henna Nikumaa, Itä-Suomen yliopisto, Hyvinvointioikeuden instituutti

Tarja Rautsiala, Itä-Suomen yliopisto

Susan Villa, Ihmisoikeuskeskus