



Kaupungin menettely omaishoitajuusasiassa

KANTELU

Kantelija on 8.6.2020 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa arvostellut kaupungin menettelyä puolisonsa hoivakodista kotiuttamisessa ja hoivan järjestämisessä. Kantelija arvostelee muun muassa hänelle esitettyä omaishoitajasopimusta ja sitä koskevaa esitettä. Kantelija katsoo, että häntä painostettiin omaishoitajuuteen, johon hän ei halunnut ryhtyä, ja kyseenalaistaa omaishoitajasopimuksen ehtojen kohtuullisuuden. Kantelijan mukaan kaupungin käytännöt johtivat siihen, että hoitovastuu ja sidottuus olisivat ilman erityistä sopimusta hänellä 24 tuntia vuorokaudessa ja seitsemän vuorokautta viikossa ilman vapaapäiviä ja lomia. Kantelija katsoo, että hänet pakotettiin vastoin tahtoaan ottamaan hoitovastuu. Kantelija kysyy, onko kaupunki käytännöllään siirtänyt kotihoidon hoiva-/hoitovelvoitteen yksityisille ihmisille, eikä ottanut huomioon perustuslain veloitetta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut. Kantelija myös arvostelee kotihoidossa käytettävää valvonta- ja seurantateknologiaa ja katsoo, että laitteet voivat vaarantaa yksityisyyden suojaa. Kantelija pohtii, voiko asiassa olla kysymys syrjinnästä, koska valtaosa hoitovelvoitteeseen sidotuista ja omaishoitajista on naisia.

SELVITYS

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala on 17.11.2020 antanut selvityksen asiassa. Selvitys toimitetaan kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen liitteenä.

Kaupungin antaman selvityksen mukaan palvelutarpeen arviointia tehtäessä asiakasohjaaja ottaa omaishoidon tuen puheeksi ja kertoo omaishoidon tuesta annetusta laista sekä kaupungin omaishoidon tuen myöntämisperusteista silloin, kun perheessä on tosiasiallisesti kyse hoitotilanteesta. Omaishoidon tuki koostuu omaishoitajalle maksettavasta palkkiosta, lakisääteisistä vapaista ja muista palveluista. Omaishoidon tuen hakeminen on vapaaehtoista eikä ketään painosteta siihen. Omaishoidon tuki –esitteessä kuvataan lyhyesti, mitä on omaishoidon tuki sekä miten ja mistä sitä haetaan, sekä hoitopalkkioista, palkkioiden myöntämisedellytyksistä ja hoitajuutta tukevista palveluista. Kantelija ei ollut tehnyt kunnan kanssa omaishoitosopimusta, joten myöskään omaishoidon tuesta laadittavaa hoito- ja palvelusuunnitelmaa ei tehty. Kaupunki tukee avopalveluilla myös niin sanottuja epävirallisia omaishoitoperheitä, eikä palvelujen saaminen ole sidoksissa omaishoitosopimuksen tekemiseen.

Kaupungin mukaan arviointi- ja kuntoutusjakson tavoitteena on ensisijaisesti asiakkaan kotiutuminen. Moniammatillinen tiimi ja hoitava lääkäri arvioivat, onko asiakkaalla voimavaroja ja toimintakykyä kotona pärjäämiseksi sekä onko koti soveltuva paikka asiakkaalle tarvittavien apuvälineiden sekä kotiin annettavien palvelujen turvin. Moniammatillinen tiimi, lääkäri ja kantelijan puoliso eli asiakas olivat tässä asiassa itse arvioineet, että asiakas ei ole pysyvän hoitopaikan tarpeessa ja hänen tarvitsemansa hoito pystytään järjestämään avopalveluiden turvin, joten tiimi oli tehnyt päätöksen asiakkaan kotiuttamisesta hoivakodin arviointi- ja kuntoutusosastolta omaan kotiinsa.

Osaston hoitajat olivat tehneet kantelijan puolison kanssa kotikäynnin tämän kotiin ennen hänen kotiuttamistaan. Kotiutumisen jälkeenkään hoitovastuu ei ole kantelijalla. Kotona pärjäämisen tukemiseksi kantelijan puolison lääkehoidon, ravitsemuksen ja hygienian hoidon seurantaan ja toteutukseen aloitettiin päivittäiset kuntouttavan arviointiyksikön käynnit. Lisäksi kantelijan puolisolle myönnettiin tukipalveluina ateriapalvelu, turvapuhelin, ovihälytys ja GPS-paikannin. Tuki-palvelut tukevat asiakkaan kotona selviytymistä ja tuovat turvaa asiakkaan kotona asumiseen. Turvateknologialla pyritään omalta osaltaan turvaamaan kotona asumista eikä valvonta- ja seurantateknologialla tarkkailla henkilöitä ja vaaranneta kenenkään yksityisyyttä. Palvelukeskuksen turvalaiteista otetaan yhteyttä asiakkaaseen vain ennalta sovitusti tai kun asiakas itse hädäntilässä apua.

Kantelijan puolison kotiutuessa arviointi- ja kuntoutusosastolta hoitaja oli saattanut hänet kotiinsa. Mikäli kantelijan puoliso ei olisi pärjännyt kotonaan annettujen apujen ja palveluiden turvin, hän olisi voinut palata kahden viikon kuluessa arviointi- ja kuntoutusosastolle. Lisäksi oli suunniteltu kotiutumisen jälkeen gerontologisen sosiaalityön sosiaalityöntekijän kotikäyntiä tukemaan puolison kotona selviytymistä sekä kantelijan jaksamista. Kotiutumisen jälkeen perhettä on pyritty ja pyritään edelleenkin tukemaan kaikin mahdollisin tukimuodoin. Kantelijan puoliso on myös ollut halukas hakemaan päivätoimintaan sekä valmis lähtemään lyhytaikaisjaksolle poikkeustilanteen sen salliessa.

Kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala on liittänyt lausuntoonsa selvitys-, arviointi- ja sijoitus (SAS) -palvelun selvityksen, jossa edellä jo todettujen seikkojen lisäksi mainitaan muun ohessa, että asiakkaan oma toive oli ollut kotiutua ja että kotiin vietävät palvelut ja tukitoimet oli käynnistetty sen vuoksi, että hoitovastuu ei ole asiakkaan puolisolla eli kantelijalla.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystoimialan palvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain (434/2003) tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 7 §:ssä (368/2014) säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 6 §:ssä säädetään sosiaalihuollon neuvonnasta ja ohjauksesta. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan asukkaiden saatavissa on oltava sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta. Erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten, nuorten sekä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden neuvontaan ja ohjaukseen. Pykälän 2 momentin mukaan neuvontaa ja ohjausta järjestäessään sosiaalihuollon on tarvittaessa toimittava yhteistyössä terveydenhuoltolain (1326/2010) 13 §:ssä tarkoitettua terveysneuvontaa järjestävän perusterveydenhuollon sekä muiden toimialojen kanssa.

Edellä mainitun lain 11 §:n mukaan sosiaalipalveluja on järjestettävä: 1) tueksi jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen; 2) asumiseen liittyvään tuen tarpeeseen; 3) taloudellisen tuen tarpeeseen; 9) muuhun fyysiseen, psyykkiseen, sosiaaliseen tai kognitiiviseen toimintakykyyn liittyvään tuen tarpeeseen ja 10) tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukemiseksi.

Edellä mainitun lain 14 §:ssä säädetään tuen tarpeisiin vastaavista sosiaalipalveluista. Pykälän 1 momentin mukaan kunnallisina sosiaalipalveluina on järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin siinä tai muussa laissa säädetään: 1) sosiaalityötä; 2) sosiaaliohjausta; ...5) kotipalvelua ja ... 13 a) omaistaan ja läheistään hoitavan henkilön vapaata; [\(29.6.2016/512\)](#).

Edellä mainitun lain 15 §:n mukaan sosiaalityöllä tarkoitetaan asiakas- ja asiantuntijatyötä, jossa rakennetaan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitetaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta. Sosiaalityö on luonteeltaan muutosta tukevaa työtä, jonka tavoitteena on yhdessä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen kanssa lieventää elämäntilanteen vaikeuksia, vahvistaa yksilöiden ja perheiden omia toimintaedellytyksiä ja osallisuutta sekä edistää yhteisöjen sosiaalista eheyttä.

Edellä mainitun lain 16 §:n mukaan sosiaaliohjauksella tarkoitetaan yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen neuvontaa, ohjausta ja tukea palvelujen käytössä sekä yhteistyötä eri tukimuotojen yhteensovittamisessa. Tavoitteena on yksilöiden ja perheiden hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäminen vahvistamalla elämänhallintaa ja toimintakykyä.

Edellä mainitun lain 19 §:n 1 momentin mukaan kotipalvelulla tarkoitetaan asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Pykälän 2 momentin mukaan kotipalvelua annetaan sairauden, synnytyksen, vamman tai muun vastaavanlaisen toimintakykyä alentavan syyn tai erityisen perhe- tai elämäntilanteen perusteella niille henkilöille, jotka tarvitsevat apua selviytyäkseen 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä ja toiminnoista. Pykälän 3 momentin mukaan kotipalveluun sisältyvinä tukipalveluina annetaan ateria-, vaatehuolto- ja siivouspalveluja sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluja.

Edellä mainitun lain 21 §:n 1 momentin mukaan asumispalveluja järjestetään henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Kotiin annettavat palvelut ovat ensisijaisia suhteessa palveluihin, jotka edellyttävät muuttamista ja sisältävät sekä asumisen että palvelut.

Edellä mainitun lain 27 b §:ssä (512/2016) säädetään omaistaan tai läheistään hoitavan henkilön vapaasta. Pykälän 1 momentin mukaan kunta voi tarvittaessa järjestää tuen tarpeessa olevan henkilön päivittäin sitovaa hoitoa ja huolenpitoa antavalle omaiselle tai läheiselle vapaapäiviä sekä alle vuorokauden pituisia virkistysvapaita. Pykälän 2 momentin mukaan kunnan on huolehdittava hoidettavan hoidon tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä vapaan aikana. Pykälän 3 momentin mukaan hoitajan vapaan aikainen sijaishoito voidaan järjestää omaishoidon tuesta annetun lain 4 a §:ssä tarkoitettuna sijaishoitona.

Edellä mainitun lain 41 §:ssä säädetään monialaisesta yhteistyöstä. Pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Työntekijän on oltava tarpeen mukaan yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin sekä tarvittaessa henkilön omaisiin ja muihin hänelle läheisiin henkilöihin siten kuin siinä laissa tarkemmin säädetään.

Edellä mainitun lain 43 §:ssä säädetään läheisverkoston kartoittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan läheisverkoston kartoittamisella tarkoitetaan sen selvittämistä, miten omaiset tai muut asiakkaalle läheiset henkilöt osallistuvat asiakkaan tukemiseen. Läheisverkoston kartoittaminen toteutetaan palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tai tarvittaessa muulloin asiakkuuden aikana. Pykälän 3 momentin mukaan kartoittamisen yhteydessä selvitetään tarvittaessa omaisten ja läheisten mahdollinen tuen tarve.

Arviointi

Kantelijan esittämää

Kantelija on kantelussaan kertonut puolisonsa terveydentilasta ja sen muutoksista. Puoliso oli aiemmin asunut kotona, mutta siirretty muistihäiriöiden ja käytösmuutosten vuoksi hoidettavaksi hoivakodin kriisiosastolle. Kantelijalle oli kerrottu, että puolison sairaus on etenevä, ja siihen voi liittyä muistisairauden lisäksi sekavuutta ja persoonallisuuden muutoksia, ja tässä tilanteessa kantelijalle voi olla vaarallista, jos puoliso on kotona. Myöhemmin kantelijan puoliso oli siirretty hoivakodin arviointi- ja kuntoutusosastolle, josta hänet on sittemmin kotiutettu. Kantelija oli tiedustellut kaupungin palveluorganisaatiosta, miten voi välttää hoitovastuun ja sopimuksen mukaisen tai ilman sopimusta olevan omaishoitajuuden. Kantelijaa oli sosiaali- ja terveystoimen johdosta kannustettu hakemaan ratkaisuja kaupungin sosiaali- ja terveystoimen palvelujen piiristä. Kantelija ei ollut kertomansa mukaan saanut kaupungin asiakasohjausyksiköstä vastausta. Hän oli kokenut, että hänet piilositoutetaan puolisonsa hoitamiseen, kun sosiaalinhoitaja oli häneltä kysynyt, onko hän vastaanottamassa puolisoa, kun tämä kotiutetaan.

Kantelijalle oli kertomansa mukaan tarjottu kotiin puolison hoidon avustamiseen hoitajan käynti kaksi kertaa vuorokaudessa lähinnä lääkkeiden antamista varten sekä hälytysranneke, jolla potilas/asiakas saa itse hälytettyä tarvittaessa apua. Kantelijalle oli kerrottu, että omaishoitajalla on oikeus saada vähintään kaksi vuorokautta vapaata kuukautta kohti ja että kaupungissa yleensä saa yhden vapaapäivän viikossa. Kantelija on viitannut näkemiinsä lehtitietoihin, joiden mukaan kaupungissa ei ajoittain ole omaishoitajilla lainkaan vapaata, koska koronatilanteen vuoksi sijaishoitopaikkoja tai –hoitajia ei ole tarjolla. Kantelija ei ole katsonut voivansa suostua sopimuksen mukaiseen tai sopimuksettomaankaan omaishoitajuuteen. Kotiuttamispäätöstä tehdessään kaupungin edustajat ovat ilmoittaneet kantelijalle, että puolisollla on oikeus tulla kotiinsa. Kantelija on kertonut myöhemmin oivaltaneensa, että myös hänellä on oikeus omaan kotiin ja turvalliseen kotona asumiseen. Kantelija ei ole huomannut missään kaupungin esittelymateriaalissa mainintaa siitä, että hoitovelvoitteeseen tai sopimuksettomaan omaishoitajuuteen ei tarvitse suostua, eikä siitä, miten hoitovelvoite-/vastuu tällöin toteutetaan. Tällaisesta ei myöskään ollut kerrottu hänelle suullisesti.

Omaishoitajaliiton ja Suomen omaishoidon verkoston näkemyksiä

Omaishoitajaliitto ry on omaishoitajien edunvalvonta- ja tukijärjestö. Liitto toimii asiantuntijana omaistaan hoitavien henkilöiden yhteiskunnallisen aseman parantamiseksi sekä tukee erilaisin tavoin omaishoitotilanteessa olevia henkilöitä. [Suomen omaishoidon verkosto](#) on puolestaan vuonna 2005 perustettu omaishoidon parissa toimivien järjestöjen avoin yhteistyöverkosto, jonka yhtenä jäsenenä on Omaishoitajaliitto ry. Suomen omaishoidon verkosto määrittelee omaishoitajaksi henkilön, joka pitää huolta perheenjäsenestään tai muusta läheisestään, joka sairaudesta, vammaisuudesta tai muusta erityisestä hoivan tarpeesta johtuen ei selviydy arjestaan omatoimisesti.

Omaishoitajaliitto on laatinut sosiaali- ja terveysalan ammattihenkilöille suunnatun oppaan Tunnistamasta omaishoitajaa / Pieni opas sosiaali- ja terveysalan ammattilaisille https://omaishoitajat.fi/wp-content/uploads/2017/03/Tunnista_omaishoitaja_OPAS.pdf. Oppaassa todetaan muun ohessa, että omaishoitajat vastaavat vaativista ja sitovista hoivatilanteista kotona, usein ilman ammatillista osaamista. Tehtävä vaatii omaiselta hyvää toimintakykyä, rohkeutta, fyysisiä ja henkisiä voimavaroja, tahtoa sekä läheisen tarpeiden asettamista omien edelle. Kaikki omaiset eivät halua tai ole kykeneviä vastaamaan läheisensä hoivasta. Osa hoidettavista ei suostu omaishoidettavaksi. Näissä tilanteissa hoitovaihtoehtoista neuvottelemista ja sopimista on tärkeää. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisella on tärkeä rooli omaishoitotilanteen tunnistamisessa. Tunnistamaton omaishoitotilanne on selkeä riski sekä hoidettavalle että hoitajalle ja se voi johtaa omaisen uupumiseen, kaltoinkohteluun, tapaturmiin tai toistuviin hoitokäynteihin eri yksiköissä. Aktiivisella puheeksiottamisella tuetaan omaishoitoperheiden selviytymistä.

Oppaassa on tuotu esille eri palveluja ja tukimuotoja, joita neuvonta- ja keskustelutilanteissa voitaisiin tuoda esille. Oppaan mukaan omaishoitajaa voitaisiin ohjata seuraavien palvelujen piiriin: kotiin tarvittavien tukipalvelujen osalta kotihoidon ohjaajat tai palveluohjaajat, sosiaalityöntekijät; taloudellisten asioiden esimerkiksi edunvalvonnan osalta maistraatti tai sosiaalityöntekijä; etuuksien ja palveluiden hakemisessa (mm. omaishoidon tuki) sosiaalityöntekijä tai palveluohjaaja; uupumisen kysymyksissä mielenterveystoimiston tai terveyskeskuksen psykiatrisen sairaanhoitaja. Virkistystä, vertaistukea ja neuvontaa tarjoavat mm. sairausryhmä- ja omaisjärjestöt sekä erilaiset harrastemahdollisuudet. Kuntoutuksen kysymyksiin voivat vastata esimerkiksi Kela tai järjestöt sekä kuntoutusohjaajat ja lääkärit. Omaishoitajien edunvalvonnan, vertaistuen ja valmennuksen asioissa ohjaa Omaishoitajat ja Läheiset -liitto tai Mielenterveys-omaisten keskusliitto – FinFamin paikallisyhdistykset.

Johtopäätökset

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Käytettävissäni olleen selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä kaupungin painostaneen kantelijaa suostumaan puolisonsa omaishoitajaksi tai muutoin pakottaneen kantelijaa ottamaan hoitovastuuta puolisostaan. Minulla ei myöskään ole aihetta epäillä sitä, etteikö kantelijan puolison kotiuttamisessa arviointi- ja kuntoutusosastolta omaan kotiinsa ja kotiin annettavien hoiva- ja tukipalveluiden järjestämisessä olisi toimittu puolison näkökulmasta ja hänen tarpeensa huomioon ottaen asianmukaisesti lainsäädäntöä noudattaen. Kantelijan puolison käyttöön annetuilla valvontalaitteilla ja tukipalveluilla kuten turvapuhelimella, ovihälyttimellä ja GPS-paikantimella on pyritty turvaamaan puolison kotona asumista. Minulla ei ole aihetta epäillä, että kyseisillä laitteilla olisi loukattu kenenkään yksityisyyttä. Havaintojeni mukaan kantelijaa ei myöskään ole asiassa syrjitty.

Sosiaalihuoltolaki edellyttää sosiaalipalvelujen järjestämistä myös tuen tarpeessa olevien henkilöiden omaisten ja läheisten tukemiseksi. Lain 6 §:ssä säädetään sosiaalihuollon neuvonnasta ja ohjauksesta. Tätä neuvonta- ja ohjausvelvoitetta täydentävät edellä mainitut hallintolain säännökset viranomaisen palvelu- ja neuvontaperiaatteesta.

Kaupunki on korostanut arviointi- ja kuntoutusjakson tavoitteena olleen ensisijaisesti asiakkaan eli kantelijan puolison kotiutuminen ja sen arviointi, onko asiakkaalla voimavaroja ja toimintakykyä kotona pärjäämiseksi. Asiassa saatuun selvitykseen nähden katson, että kantelijan neuvonta ja tuki tilanteessa, jossa hänen puolisoaan oltiin kotiuttamassa ja kysymys hoitovastuun jakautumisesta ja puolisoiden yhdessä asumisesta sekä omaishoitajuudesta tuli ajankohtaiseksi, on jäänyt riittämättömäksi. Katson, että kantelijan voimavarat, toimintakyky ja mielipide olisi tullut kattavammin selvittää ja häntä olisi tullut monipuolisemmin opastaa erilaisista palveluista ja tukimuodoista.

Toimenpiteet

Saatan kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tietoon edellä esittämäni käsityksen sosiaali- huoltolain ja hallintolain neuvontaa ja ohjausta koskevien säännösten soveltamisesta omaishoitajuuksiasiassa.

Edellä mainitun perusteella kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen