

Anja Karvonen-Kälkäjä

# UNOHTUUKO VANHUS?



Oikeustieteellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuhteista  
vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta



VANHUSTYÖN KESKUSLIITON TUTKIMUKSIA 1 • 2012



**Anja Karvonen-Kälkälä** oikeustieteellisen väitöstudiumin keskeisenä aihepiirinä on vanhusasiakkaan vaikuttamismahdollisuus tai sen puute omiin palveluihinsa niissä tapauksissa, jolloin kunta ostaa lakisääteiset julkiset sosiaalipalvelut yksityiseltä palveluntuottajalta kilpailuttamalla ne julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti. Tutkimuksen aihepiiri on hyvin ajankohtainen kun kunnat miettivät, miten vanhusten sosiaalipalvelut voitaisiin järjestää edullisimmalla tavalla, mutta kuitenkin niin, että vanhusten vaikuttamismahdollisuudet omiin palveluihinsa voidaan turvata.

Teos sopii sekä julkishallinnon että yksityissektorin työntekijöille, jotka joutuvat tekemisiin peruspalvelujen toteuttamisen ja kilpailuttamisasioiden kanssa. Tutkimus antaa uudenlaista näkökulmaa myös luottamushenkilöille sekä kaikille vanhusten vaikuttamismahdollisuuksista kiinnostuneille henkilöille.

ISBN 978-951-806-183-3



**Vanhustyön keskusliitto**  
Centralförbundet för de gamlas väl ry

[www.vtkl.fi](http://www.vtkl.fi)

Anja Karvonen-Kälkäjä

# UNOHTUUKO VANHUS?

Oikeustieteellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuhteista  
vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta

## Unohtuuko vanhus

Oikeustieteellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuhteista  
vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta

Anja Karvonen-Kälkjä

Julkaisija Vanhustyön keskusliitto  
– Centralförbundet för de gamlas väl ry

ISBN 978-951-806-183-3  
ISBN 978-951-806-184-0 (pdf)

### **Vanhustyön keskusliitto**

Centralförbundet för de gamlas väl ry  
Malmin kauppatie 26, 00700 Helsinki  
Puhelin 09 3508 600  
Faksi 09 3508 6010  
[www.vtkl.fi](http://www.vtkl.fi)

Kansikuva VTKL:n kuva-arkisto

Valokuvat Museovirasto  
Anja Karvonen-Kälkjä

Taitto Mainospalvelu Kristasta Oy  
AD Krista Jännäri

Paino Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2012

---

# Tiivistelmä

Karvonen-Kälkäjä Anja:

## **Unohtuuko vanhus? Oikeustieteellinen tutkimus hallintosopimuksen asianosaissuhteista vanhusasiakkaan vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta.**

Sastamala, Vanhustyön keskusliiton tutkimuksia

1:2012. 416 s. (sid.) ISBN 978-951-806-183-3

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan hallinto-oikeuden näkökulmasta asiakkaan vaikuttamismahdollisuutta silloin, kun palvelut hankitaan ostopalvelusopimuksen mukaisesti yksityiseltä palveluntuottajalta. Tutkimuskysymykset liittyvät vanhuksen vaikuttamismahdollisuuteen omiin palveluihinsa. Palvelun saajana oleva vanhus on hankintayksikön ja yksityisen palveluntuottajan välisessä ostopalvelusopimuksessa kolmantena osapuolena. Kun palvelut hankitaan kilpailuttamalla, hankintalaki turvaa pääosin vain palveluntuottajien oikeudet ja heidän tasapuolisen kohtelunsa. Hankintalaki turvaa sen, että julkisten varojen käyttö tehostuu sekä palveluntarjoajille turvataan tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa. Käytännössä voi käydä niin, että hankinta on toteutettu täysin virheettömästi ja hankintalain mukaisesti, mutta palvelun käyttäjä on jäänyt hankinnassa ulkopuoliseksi eikä hänellä ole ollut mahdollisuuksia mitenkään vaikuttaa häntä itseään koskeviin ratkaisuihin. Hankintalaki ei estä asiakkaan tarpeiden ja vaikuttamismahdollisuuksien huomioimista. Tutkimuksessa tavoitteena on löytää asiakaslähtöinen näkökulma vanhusasiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseen ja vahvistamiseen sekä asiakkaan omien mielipiteiden huomioimiseen erityisesti silloin, kun palvelut tuotetaan kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välisen ostopalvelusopimuksen mukaisesti. Tutkimuksen teema liittyy hallintopäätökseen, hallintosopimukseen sekä asiakkaan vaikuttamismahdollisuuden ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen hallintosopimuksessa. Tässä tutkimuksessa esitetään, miten asiakkaan vaikuttamismahdollisuutta ja itsemääräämisoikeutta vahvistetaan yksityisten palveluntuottajien tuottamissa palveluissa. Palvelusuunnitelman kehittäminen ja sen merkityksen vahvistaminen toteutettaessa lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja lisää ja vahvistaa palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuuksia ja itsemääräämisoikeutta. Kun palvelun käyttäjä on mukana palvelun ostajan ja palvelun tuottajan välisessä vuoropuhelussa ennen hankinnan käynnistämistä, hankintalain säännökset eivät rajoita palvelunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamista. Neuvottelumenettelyn ja suorahankinnan käytön mahdollisuuksia voitaisiin myös lisätä, koska ne soveltuvat erityisen hyvin sosiaali- ja terveydenhuollon hankintoihin. Tässä tutkimuksessa esitetään miten palvelun käyttäjä voi päästä aktiiviseksi toimijaksi ostopalvelusopimuksen mukaisesti tuotettujen palvelujen hankintatilanteissa. Oikeusturvaa tulisi ennakollisesti kehittää siten, että vanhuksen vaikuttamismahdollisuus ja osallisuus omiin palveluihinsa voitaisiin turvata jo ennen palvelujen antamista koskevaa päätöksentekoa. Jälkikäteinen oikeusturva valitus - ja kanteluteineen ei aina takaa parhaita mahdollista oikeusturvaa vanhuksille.

**Avainsanat:** palvelun käyttäjä, yksityinen palveluntuottaja, kilpailuttaminen, hallintosopimus, ostopalvelusopimus, vaikuttamismahdollisuus, itsemääräämisoikeus, palvelusuunnitelma.

# Sammandrag

Karvonen-Kälkäjä Anja:

## **Glömmer vi den gamle? En rättsvetenskaplig undersökning av partsrelationerna i förvaltningsavtal, med tanke på äldre klients påverkningssjögghet.**

Sastamala, Centraförbundet för de gamlas väl ry – undersökningar

1:2012. 416 s. ISBN 978-951-806-183-3

Den här undersökningen granskas ur en förvaltningsrättslig synvinkel definiera den ställning, de påverkningssjögghet kunden har tjänster som tillhandahållits av privata serviceproducenter med stöd av köptjänstavgift. Undersökningssjögghet handlar det om vilka påverkningssjöggheten den äldre har då tjänsterna producerats som köptjänster och som gäller honom eller henne. Den äldre person som får servicen mellan den upphandlande enheten och den privata serviceproducenten är en tredje part i köptjänstavgiften. Då servicen blir konkurrensutsatt garanterar lagen om upphandling i första hand endast att serviceproducenternas rättigheter och rättvisa behandling. Upphandlingslagen garanterar, att användningen av offentliga medel effektivisera och serviceproducenterna garanteras ett jämnt och diskrimineringsfritt bemötande i den offentliga upphandlingen. Det kan emellertid i praktiken visa sig att upphandlingen visserligen skötts helt klanderfritt och i enlighet med lagen om upphandling, men att kunden lämnats helt utanför upphandlingsprocessen, och därför inte haft några sjöggheter att påverka de lösningar som gäller honom eller henne. Det finns ingenting i lagen som förhindrar att man beaktar kunden och dennes påverkningssjögghet. Syftet med den här undersökningen har varit att finna en klientinriktad utgångspunkt när det gäller att utöka och förstärka äldre klients påverkningssjögghet, och att ta hänsyn till deras åsikter, då tjänsterna produceras genom köptjänstavgift mellan kommunen och en privat serviceproducent. Undersökningens tema hänför sig till principerna för förvaltningsbeslut och förvaltningsavtal, och hur man i samband med ingående av förvaltningsavtal beaktar kundens påverkningssjögghet och självbestämmanderätt. I undersökning har funnit olika sätt att stärka påverkningssjögghet och självbestämmanderätt ifråga om privat tjänsteproduktion. Om man utarbetar serviceplan och understryker dess betydelse, man ökar klients påverkningssjögghet. Då kunden är delaktig redan i planeringen av hur den offentliga myndigheten skall stå för de lagstadgade social- och hälsovårdstjänsterna, och deltar i dialogen mellan köparen och tjänsteproducenten, finns det ingenting i lagen om upphandling som begränsar deltagandet, eller att man stärker kundens påverkningssjögghet. Man kunde dessutom öka användningen av förhandlingsförfarande och direktupphandling, vid sidan av det oftast använda öppna anbudsförfarandet, eftersom de förstnämnda lämpar sig speciellt bra vid upphandling inom social- och hälsovården. I undersökningen visas konkret hur kunden kan bli aktivt delaktig då tjänsterna produceras genom köptjänstavgift. Man borde därför utveckla det proaktiva rättsskyddet, så att de äldres påverkningssjögghet och delaktighet garanteras redan före man fattar beslut angående servicen i det konkreta fallet. En rättskyddsprocess som sker i efterkott, med besvär och klagan, garanterar inte alltid bästa tänkbara rättskydd för de äldre.

**Nyckelord:** service användare, privat serviceproducent, konkurrensutsättning, förvaltningsavtal, köptjänstavgift, påverkningssjögghet, självbestämmanderätt, serviceplan.

# Abstract

Karvonen-Kälkälä Anja:

**Is the ageing client forgotten? Judicial research of the interrelationships between parties to administrative contracts from the viewpoint of the ageing client's possibilities to influence these contracts.**

Sastamala, Central Union for the Welfare of the Aged – Studies

1:2012. 416 pp. ISBN 978-951-806-183-3

The purpose of this research is to define, from the viewpoint of administrative law, client's possibility to influence services purchased from a private service provider based on a procurement contract. The research questions pertain to the ageing client's possibility to influence such contractual services. The ageing person as a service user is a third party to the service procurement contract between the contracting authority and the service provider. When services are acquired by tendering the Public Procurement Act mostly only guarantees the rights and equal treatment of service providers. The Public Procurement Act guarantees efficient use of public money. This way it is to guarantee equal and non-discriminatory treatment of service providers in public procurement processes, and to clarify the prerequisites of collaborative procurement by purchasing authorities. It may happen in practice that the procurement process has been conducted quite faultlessly and fully in accordance with the Public Procurement Act, while the service user has remained an outsider with no possibility to influence the solutions concerning him or herself. The Public Procurement Act does not prohibit consideration of the client's needs and possibility to influence the process. The aim of this study is to find a client-oriented approach to increase and enhance ageing clients' possibility to influence their services and self-determination, in situations where services are provided based on a procurement contract between a municipality and a private service provider. The theme of the study is related to the administrative decision, the administrative agreement and the acknowledgement of the client's possibility to influence and self-determination in the administrative agreement. This research reports ways to enhance the ageing client's possibilities to influence and use their self-determination in services acquired from private providers. The development of service plan and its increasingly important role in the provision of statutory social and health care services can increase and build up possibility to influence and self-determination. When the service user participates in the dialogue between the purchasing authority and the service provider before the actual procurement process, the Public Procurement Act do not yet limit the enhancement of service users' participation. The use of negotiated and open procedures could also be increased, because these procedures are particularly well suited to the procurement of social and health care services. This research provides concrete evidence of how the service user can become an active agent even in services governed by a procurement contract. Protection under the law should be developed proactively in such a way that ageing clients' possibility to influence and participate could be ensured even before the decision-making on the provision of services. Retrospective protection under the law via appeal or complaint does not guarantee optimal protection for ageing clients.

**Key words:** service user, private service provider, tendering, administrative contract, service procurement contract, possibility to influence, self-determination, service plan.

# Esipuhe

Väitöskirjan kirjoittaminen on yksinäistä työtä, mutta onneksi sitä ei tarvitse tehdä yksin. Kun rohkeasti uskaltaudut kertomaan tutkimustyöstäsi, tutkimusvuosien aikana saat ympärillesi kannustavien läheisten, ystävien ja asiantuntijoiden joukon, jonka tuella ja avulla selviät tutkijan yksinäisen ja joskus kivisenkin polun loppuun asti valmiiseen väitöskirjaan.

Päätellessäni oikeustieteen opintoja 1977 Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa valitsin lopputyöni aiheeksi Lapsen elatuksen turvaamisen. Liekö ollut enteellistä kun sitten 30 vuoden kuluttua valitsin väitöskirjani aiheeksi Unohtuuko vanhus? Tähän väliin mahtuu usean vuosikymmenen työrupeama sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön valvonta-, neuvonta- ja kehittämistehtävissä. Työni Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston ylitarkastajana loi hyvää pohjaa vanhustutkijan uralle, vaikka vielä 1980-luvulla vanhusten oloihin oltiin pääosin tyytyväisiä. Oma äitini Eeva ehti olla julkisen kotipalvelun asiakkaana ja sai erinomaista kunnallista kotipalvelua. Nyt 93-vuotias anoppini Maria on palvelukodin asukkaana ja voin seurata hänen elämänsä palvelukodissa. Mariaa kiitän monista mielenkiintoisista aamukahvikeskusteluista vanhusten hoidosta ja monista muista tärkeistä aiheista. Usein lähtiessäni vielä muistit kysyä, että mitä siihen väitöskirjatyöhön kuuluu.

En ollut ajatellut koskaan tekeväni väitöskirjaa. En vielä silloinkaan kun Pro Lex Oy:ltä 2000-luvun alkupuolella tilattiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen hankintaan sovellettavat hankintaohjeet. Oikeustieteen maisteri Meri Alaranta-Saukon kanssa niitä innolla valmistelimme. Se olikin lähtölaukaus varsinaiselle tutkimustyölle ja ne olivat hyvänä referenssinä kun tekniikan lisen-siaatti Päivi Haho pyysi minua KIMPPA-hankkeeseen tutkijaksi. Teknillisessä korkeakoulussa oltiin aloittamassa vuonna 2006 kuntien hyvinvointipalvelujen tehokkuuden ja laadun kehittämistä uusien toimintamallien avulla. Hankintaohjeiden valmistelun kautta kulki tie tuohon tutkimushankkeeseen vuoden 2005 toukokuussa.



Kiitän Meriä tästä alkutyöstä. Kimppa-hankkeessa minulle avautui uudenlainen tutkijan todellisuus, enkä olisi osannut ajatella, että vanhustutkimukseni olisi alkanut Teknillisen korkeakoulun tuotantotalouden osastolla ja sain olla vielä haastavassa tutkimusryhmässä Aalto yliopistossa.

Kiitän Kimppa-hankkeessa professori Riitta Smedsiä luottamuksellisesta suhtautumisesta tutkimustyöhöni, Päivi Hahoa monista mielenkiintoisista ja syvälistä keskusteluista, jotka veivät myös tulevia tutkimuskysymyksiäni eteenpäin ja koko kimppaporukkaa, erityisesti Marika Vääntistä, Pauli Alinia ja Dan Sobackia, innostavasta ja kannustavasta ilmapiiristä KIMPPA-tutkimuksen aikana. Siinä innostavassa Aalto yliopiston porukassa sain aidon innostuksen tieteen ja tutkimuksen maailmaan.

Ohjaajaani professori Kirsu Kuusikkoa kiitän monipuolisesta avusta ja mielenkiintoisista keskusteluista väitöskirjatyöni aikana. Kriittiset kommentit paransivat työni laatua. Dekaanin Matti Niemivuori ja varadekaanin Mirva Lohiniva-Kerkelä kiitän työni lukemisesta ja hyvistä kommentteista. Hallintopäällikkö Markku Vartiainen kiitän käytännön järjestelyistä. Esitarkastajiani professori Outi Suviranta ja professori Heikki Kullaa kiitän asiantuntevasta esitarkastustyöstä ja niistä näkökulmista, joita teiltä sain työhöni. Dosentti Päivi Voutilainen kiitän väitöskirjakäsikirjoitukseni luonnokseen annetuista kommentteista. Heikki Kullaa kiitän myös siitä, että hän suostui vastaväittäjäksi työlleni.

Merkittävän tuen ja asiantuntemuksen olen koko tutkimustyöni ajan saanut Vanhustyön keskusliitosta. Monet syvälliset keskustelut toiminnanjohtaja Pirkko Karjalaisen ja lakimies Marjut Vuorelan kanssa ovat aina vieneet tutkimustani eteenpäin. Kiitän Vanhustyön keskusliittoa myös taloudellisesta tuesta väitöskirjan painatuksessa. Viestintäpäällikkö Leena Valkonen on ystävällisesti avustanut käytännön järjestelyissä. Krista Jännäri Mainospalvelu Kristasta on tehnyt ammattitaitoisesti, joustavasti ja kärsivällisesti taittoon ja painatukseen liittyvän työn. Heille kiitokset siitä.

Taloudellisesti tuesta kiitän erityisesti Antti ja Jenny Wihurin rahastoa taloudellisesta tuesta tutkimustyön aikana. Kiitokset kuuluvat myös Kunnallissalan kehittämissäätiölle ja Miina Sillanpää -säätiölle tutkimusapurahoista.

Pro Lex Oy:n toimitusjohtajaa, pitkäaikaista yhtiökumppaniani ja ystävääni Tapani Turpeista kiitän työtoveruudesta ja rauhallisten työtilojen luovuttamisesta tutkijan käyttöön parillisina viikkoina. Parittomina viikkoina olen saanut tehdä tutkimustyötäni eduskunnan kirjaston tutkijan salissa. Eduskunnan kirjaston henkilökuntaa kiitän asiantuntevasta ja ystävällisestä palvelusta tutkimusvuosien aikana. Hallintotieteen maisteri Pekka Kälkäjä kiitän monipuolisesta käytännön avusta väitöskirjatyössä ja monista hyvistä keskusteluhetkistä. Sisareni tyttöä Päivi Martikaista kiitän sujuvasta yhteistyöstä ja asiantuntevasta kielentarkastuksesta.

Väitöskirjan kirjoittamista voi verrata matkaan, joka on haasteellinen ja monivaiheinen. Helppokaan se ei ole. Kun selviät yhdestä haasteesta, edessä on jo toinen. Kiitän kaikki niitä läheisiäni ja ystäviäni, jotka ovat kulkeneet yhdessä rinnallani tämän tutkimusmatkani monissa eri vaiheissa ja olleet kiinnostuneita työstäni. Jokaisen tuella on ollut minulle merkitystä.

Kotiväkeäni kiitän siitä, että minulla on ollut mahdollisuus keskittyä tutkimustyöhöni. Rakasta puolisoani Esaa kiitän tuesta, ymmärtämyksestä, kärsivällisyydestä ja hyvästä huolenpidosta. Olet aina ollut valmis kuuntelemaan ja keskustelemaan tutkimustyöstäni ja kannustamaan väitöskirjan tekemisessä.

Sisartani Anna-Liisaa kiitän monista kannustavista sanoista ja tuesta elämäni varrella. Olet aina suhtautunut pikkusiskon hankkeisiin positiivisen innostavasti. Vanhempani Eeva ja Kalle jaksoivat aina innostaa ja kannustaa kuopustaan opintiellä. Tiedän, että he olisivat nyt iloisia saadessaan käteensä tämän kirjoittamani väitöskirjan. Omistan väitöskirjani heille.

Eduskunnan kirjastossa elokuun 14 päivänä 2012

*Anja Karvonen-Kälkäjä*

# Sisällys



# Sisällys

|                  |    |
|------------------|----|
| Tiivistelmä..... | 3  |
| Sammandrag.....  | 4  |
| Abstact.....     | 5  |
| Esipuhe.....     | 6  |
| Sisällys.....    | 9  |
| Lähteet.....     | 17 |

## **I TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT, TUTKIMUSONGELMA JA TUTKIMUSMENETELMÄT.....71**

|                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 Aluksi: Kaksi esimerkkiä vaikuttamismahdollisuuksien puuttumisesta.....                                   | 72  |
| 2 Tutkimuksen lähtökohdat.....                                                                              | 77  |
| 2.1 Tutkimusaiheen ajankohtaisuus .....                                                                     | 77  |
| 2.2 Tyytymättömyys vanhustenhuollon nykytilaan.....                                                         | 83  |
| 2.3 Vanhuksen asemaa turvaava lainsäädäntö pirstaleista.....                                                | 89  |
| 3 Tutkimusongelman jäsentäminen ja tutkimuksen asemointi.....                                               | 92  |
| 3.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset.....                                                          | 92  |
| 3.2 Tutkimuksen normatiiviset kiinnekohdat lähtökohtana<br>vanhuksen itsemääräämisoikeus.....               | 96  |
| 3.3 Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle.....                                                   | 99  |
| 3.3.1 Julkisen hallintotehtävän käsite.....                                                                 | 99  |
| 3.3.2 Vaikuttamismahdollisuuden turvaaminen julkisen<br>hallintotehtävän toteuttamisessa.....               | 102 |
| 3.4 Julkisen vallan ja yksityisen palveluntuottajan välinen<br>ostopalvelusopimus tutkimuksen ytimessä..... | 105 |
| 3.5 Tutkimuksen asemointi oikeustieteessä.....                                                              | 108 |
| 3.5.1 Hallinto-oikeuden ala ja merkitys vanhuksen<br>näkökulmasta.....                                      | 108 |
| 3.5.2 Sosiaalioikeuden ala.....                                                                             | 111 |
| 3.5.3 Julkis- ja yksityisoikeuden välinen rajanveto.....                                                    | 114 |
| 3.6 Tutkimuksen rakenne, rajaukset ja suhde<br>aikaisempaan tutkimukseen.....                               | 116 |
| 3.6.1 Tutkimuksen rakenne ja rajaukset.....                                                                 | 116 |

|       |                                                                               |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.6.2 | Aikaisempi hallinto-oikeuden tutkimus<br>sosiaalioikeuden näkökulmasta.....   | 119 |
| 3.6.3 | Aikaisempi oikeustieteellinen vanhuksia käsittelevä<br>tutkimus.....          | 124 |
| 4     | Tutkimusmenetelmät.....                                                       | 128 |
| 4.1   | Oikeusdogmatiikka.....                                                        | 128 |
| 4.1.1 | Ongelmakeskeinen lainoppi.....                                                | 128 |
| 4.1.2 | Yhden ainoan ratkaisun malli vai periaatteiden<br>punninta.....               | 130 |
| 4.1.3 | Juridinen argumentaatio.....                                                  | 132 |
| 4.2   | Empirian käyttö oikeustieteessä ja tässä tutkimuksessa.....                   | 133 |
| 4.3   | KIMPPA-hanke ja SimLab™-prosessisimulointimenetelmä.....                      | 135 |
| 4.3.1 | KIMPPA-hankkeen vaikutukset tähän tutkimukseen.....                           | 135 |
| 4.3.2 | Menetelmän kuvaus.....                                                        | 136 |
| 4.3.3 | KIMPPA-hankkeen kehittämisteemat ja merkittävät<br>tulokset.....              | 138 |
| 4.3.4 | Oikeustieteen näkökulma ja tulosten hyödyntäminen<br>tässä tutkimuksessa..... | 140 |

## **II VANHUKSEN OIKEUDELLISEN JA TOSIASIALLISEN ASEMAN KEHITYS.....143**

|     |                                                                        |     |
|-----|------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1   | Johdanto.....                                                          | 144 |
| 2   | Vaivaishoidon aikakausi 1852–1923.....                                 | 146 |
| 2.1 | Kerjäläisestä vaivaishoidon saajaksi.....                              | 146 |
| 2.2 | Vaivaishoitoa vanhuksille, irtolaisille, köyhille ja vaivaisille ..... | 148 |
| 2.3 | Ihmishuutokaupoista luovutaan.....                                     | 150 |
| 3   | Köyhäinhoidon aikakausi 1923–1957.....                                 | 151 |
| 3.1 | Vaivaishoidon saajasta köyhäinhoidon saajaksi.....                     | 151 |
| 3.2 | Lapsilla huoltovelvollisuus vanhemmistaan.....                         | 152 |
| 3.3 | Vanhusten asemasta ja oikeuksista köyhäinhoitolain mukaan.....         | 155 |
| 3.4 | Köyhäinhoidon saajan vallanalaisuussuhteet laitoshoidossa.....         | 155 |
| 3.5 | Vanhusten hoito laitosaltaista.....                                    | 158 |

|       |                                                                                                                                     |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4     | Yhteiskunnallisen huollon aikakausi 1957–1972.....                                                                                  | 160 |
| 4.1   | Vanhusten omatoimisuuden tukeminen tavoitteeksi.....                                                                                | 160 |
| 4.2   | Vanhusten yksilölliset tarpeet huoltoapulain mukaan.....                                                                            | 161 |
| 5     | Lääketieteen ja vanhustenhuollon laajenemisen aikakausi 1972–1984.....                                                              | 163 |
| 5.1   | Sosiaalisen turvallisuuden toteuttaminen yksilöllisesti.....                                                                        | 163 |
| 5.2   | Yksilöllistä palvelua ja valinnanvapautta vanhuksille.....                                                                          | 164 |
| 5.3   | Ryhmäkohtaisia palveluja normaalisuuden<br>periaatteen mukaisesti .....                                                             | 166 |
| 5.4   | Vuoden 1974 vanhustenhuoltolakiehdotuksen tavoitteet.....                                                                           | 167 |
| 5.5   | Vanhukset palveluiden käyttäjinä.....                                                                                               | 170 |
| 6     | Palveluiden aikakausi 1984–1997.....                                                                                                | 171 |
| 6.1   | Kohti avopainotteista ja asiakaslähtöistä vanhustenhuoltoa.....                                                                     | 171 |
| 6.2   | Laman vaikutukset vanhusten palveluihin 1990-luvulla.....                                                                           | 173 |
| 7     | Vanhustenhuollon ohjausmuodot 2000-luvulla.....                                                                                     | 174 |
| 7.1   | Informaatio-ohjaus.....                                                                                                             | 174 |
| 7.1.1 | Informaatio-ohjauksen luonne.....                                                                                                   | 174 |
| 7.1.2 | Kansalliset ohjelmat edistämässä asiakaslähtöisiä<br>sosiaalipalveluja.....                                                         | 175 |
| 7.2   | Resurssiohjaus.....                                                                                                                 | 179 |
| 7.3   | Lainsäädäntö ohjauskeinona.....                                                                                                     | 180 |
| 7.3.1 | Uusia sosiaalihuollon lainsäädäntöhankkeita.....                                                                                    | 180 |
| 7.3.2 | Vanhuslakiehdotus uudestaan esille.....                                                                                             | 182 |
| 7.4   | Valvonta vahvistamassa hyvää vanhustenhuoltoa                                                                                       | 184 |
| 8     | Katsaus vanhuksen oikeudelliseen ja tosiasialliseen asemaan Ruotsissa,<br>Tanskassa ja Yhdysvalloissa (Minnesota) 2000-luvulla..... | 187 |
| 8.1   | Vapaata valintaa koskeva laki raskaan kilpailutusmenettelyn<br>tilalle Ruotsissa.....                                               | 187 |
| 8.2   | Kansalaisella valinnanvapaus Tanskassa.....                                                                                         | 191 |
| 8.3   | Vanhusten itsenäinen hyvä elämä lähtökohtana<br>Yhdysvalloissa (Minnesotassa).....                                                  | 194 |
| 9     | Yhteenveto.....                                                                                                                     | 200 |

|                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>III PERUSTUSLAIN MUKAISET LAKISÄÄTEISET JULKISET<br/>VANHUSTEN SOSIAALIPALVELUT JA NIIDEN<br/>TOTEUTTAMINEN.....</b> | <b>203</b> |
| 1 Johdanto.....                                                                                                         | 204        |
| 2 Perustuslailla turvatut yksilön oikeudet.....                                                                         | 205        |
| 2.1 Perustuslain toteuttamisen velvoittavuus .....                                                                      | 205        |
| 2.2 Määräaika säännökset edistämässä vanhusten saamia<br>julkisia sosiaalipalveluja.....                                | 210        |
| 2.3 Vanhuksella oikeus saada peruspalvelut.....                                                                         | 213        |
| 2.4 Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet<br>sekä niiden toteutuminen.....                            | 216        |
| 2.5 Sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa ongelmia.....                                                                | 218        |
| 3 Perusoikeuslähtöiset sosiaalipalvelut.....                                                                            | 220        |
| 3.1 Sosiaaliset perusoikeudet ihmisoikeusnäkökulmasta.....                                                              | 220        |
| 3.2 Tärkeimmät perusoikeudet ja peruspalvelut tässä tutkimuksessa.....                                                  | 224        |
| 3.3 Subjektiiiviset oikeudet ja niiden merkitys.....                                                                    | 225        |
| 3.3.1 Subjektiiivisen oikeuden käsite.....                                                                              | 225        |
| 3.3.2 Subjektiiivisten oikeuksien merkitys vanhuksille<br>annettavissa palveluissa.....                                 | 228        |
| 3.4 Itsemääräämisoikeuden toteutuminen vanhustenhuollossa.....                                                          | 231        |
| 3.4.1 Vanhuksen itsemääräämisoikeus vai suojele?.....                                                                   | 231        |
| 3.4.2 Kaksi tapausesimerkkiä ja kaksi näkökulmaa.....                                                                   | 236        |
| 3.4.3 Itsemääräämisoikeuden rajoitteet ja julkisen vallan käyttö<br>vanhusten palveluissa.....                          | 241        |
| 3.5 Varautuminen itsemääräämisoikeuden käyttämiseen<br>tulevaisuudessa.....                                             | 246        |
| 4 Sosiaalipalveluiden piiriin tuleminen ja asiakkuusaika.....                                                           | 249        |
| 4.1 Hallintopäätöksen ja palvelusuunnitelman<br>mukainen sosiaalipalvelu.....                                           | 249        |
| 4.2 Asiakkaan neuvonta.....                                                                                             | 250        |
| 4.3 Palvelutarpeen arviointi.....                                                                                       | 252        |
| 4.3.1 Palvelutarpeen arvioinnin toimintakäytännöt.....                                                                  | 252        |
| 4.3.2 Toimintakyvyn mittaaminen.....                                                                                    | 254        |
| 4.3.3 Vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden toteutuminen<br>arviointitilanteessa.....                                     | 256        |

|       |                                                                                              |     |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.4   | Kirjallinen ja perusteltu yksilöllinen muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös palvelusta..... | 257 |
| 4.5   | Asiakkuusaika ja palvelusuunnitelma.....                                                     | 260 |
| 4.5.1 | Palvelusuunnitelma oikeudellisena instrumenttina.....                                        | 260 |
| 4.5.2 | Palvelusuunnitelma edistämässä itsemääräämisoikeutta ja vaikuttamismahdollisuutta.....       | 264 |
| 4.5.3 | Palvelusuunnitelman luonne ja sitovuus .....                                                 | 267 |
| 4.6   | Vanhusten avopalvelut.....                                                                   | 271 |
| 4.6.1 | Itsenäinen selviytyminen kotona.....                                                         | 271 |
| 4.6.2 | Kotiin annettavat palvelut.....                                                              | 273 |
| 4.6.3 | Palveluasuminen.....                                                                         | 278 |
| 4.7   | Laitosasuminen.....                                                                          | 281 |
| 4.7.1 | Itsemääräämisoikeuden toteutuminen laitoshoidossa.....                                       | 281 |
| 4.7.2 | Pitkäaikaisessa hoidossa olevan oikeus valita asuinpaikkansa.....                            | 283 |
| 5     | Julkisen sosiaalipalvelun käyttäjän jälkikäteinen oikeusturva.....                           | 284 |
| 5.1   | Julkisen palvelun käyttäjän käytössä olevat oikeussuojakeinot.....                           | 284 |
| 5.2   | Yksilöllisen muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen mukainen oikeusturva.....              | 285 |
| 5.3   | Tosiasiallinen hallinnon toteuttamisen oikeussuojatiet sosiaalihuollossa.....                | 286 |
| 5.4   | Julkisen palvelun asiakkaan oikeusturvan arviointia suhteessa kuluttajan oikeusturvaan.....  | 292 |
| 6     | Yhteenveto.....                                                                              | 293 |



|                                                                                                                                                         |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>IV VANHUKSEN VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUS OSTOPALVELU-<br/>SOPIMUKSEN PERUSTEELLA TOTEUTETUSSA LAKISÄÄTEISESSÄ<br/>JULKISESSA SOSIAALIPALVELUSSA.....</b> | <b>297</b> |
| 1 Johdanto.....                                                                                                                                         | 298        |
| 2 Lakisääteisen julkisen sosiaalipalvelun järjestämistavat.....                                                                                         | 299        |
| 2.1 Kunnan oma palvelutuotanto.....                                                                                                                     | 299        |
| 2.2 Palvelujen ulkoistaminen.....                                                                                                                       | 301        |
| 2.2.1 Ulkoistaminen ja yksityistäminen.....                                                                                                             | 301        |
| 2.2.2 Ulkoistetut palvelut lisääntyvät ja<br>ostopalvelusopimukset yleistyvät.....                                                                      | 304        |
| 2.2.3 Ostopalvelusopimukset ja palvelurakenteen<br>monipuolistuminen.....                                                                               | 306        |
| 2.2.4 Palvelutuotannon tehostamispyrkimykset ulkoistamisen<br>taustalla.....                                                                            | 308        |
| 3 Palvelunkäyttäjä suhteessa palvelun järjestäjään ja palvelun tuottajaan.....                                                                          | 310        |
| 3.1 Asiakkuus julkisissa sosiaalipalveluissa.....                                                                                                       | 310        |
| 3.1.1 Asiakkuuden ulottuvuudet.....                                                                                                                     | 310        |
| 3.1.2 Asiakas suhteessa palvelunjärjestäjään.....                                                                                                       | 311        |
| 3.1.3 Asiakas suhteessa yksityiseen palveluntuottajaan.....                                                                                             | 313        |
| 3.2 Palvelun käyttäjä asianosaisena.....                                                                                                                | 314        |
| 3.3 Asianosaisasema ja sen vaikutuksia.....                                                                                                             | 317        |
| 3.4 Tärkeimmät asiakasta koskevat oikeusperiaatteet hallintoasiassa .....                                                                               | 321        |
| 4 Julkiset hankinnat ja monipuoliset hankintamenettelyt.....                                                                                            | 323        |
| 4.1 Hankintayksikön kilpailuttamisvelvollisuus .....                                                                                                    | 323        |
| 4.2 Julkisten hankintojen sääntely erityisesti palveluhankinnoissa.....                                                                                 | 325        |
| 4.3 Hankintojen kolmiportainen malli ja kynnysarvot.....                                                                                                | 328        |
| 4.4 Suunnitelmallinen hankinta ja sen toteutuminen<br>sosiaalipalveluissa.....                                                                          | 331        |
| 4.5 Hankinnan kohteen ja sisällön määrittely tarjouspyynnössä.....                                                                                      | 334        |
| 4.5.1 Selkeä tarjouspyyntö hankinnan lähtökohtana.....                                                                                                  | 334        |
| 4.5.2 Tarjouspyynnön sisältö.....                                                                                                                       | 337        |
| 4.5.3 Innovatiivisuus julkisissa sosiaalipalveluissa.....                                                                                               | 342        |
| 4.5.4 Oikeudellinen laatu julkisissa sosiaalipalveluissa.....                                                                                           | 344        |
| 4.6 Hankintamenettelyn valinta itsemääräämisoikeuden<br>näkökulmasta.....                                                                               | 352        |

|          |                                                                     |            |
|----------|---------------------------------------------------------------------|------------|
| 5        | Julkisten hankintojen hankintaprosessi                              |            |
|          | KIMPPA-hankkeessa palvelunsaajan näkökulmasta.....                  | 360        |
| 5.1      | Hankinnan valmistelu ja hankintamenettelyn valinta.....             | 360        |
| 5.2      | Tarjouspyynnön tekeminen ja tarjouksen antaminen.....               | 365        |
| 5.3      | Hankintamenettelyn päätöksentekovaihe.....                          | 370        |
| 5.4      | Ostopalvelusopimuksen aikainen yhteistyö.....                       | 374        |
| 6        | Yhteenvedo.....                                                     | 377        |
| <b>V</b> | <b>TULOKSET JA POHDINTA.....</b>                                    | <b>379</b> |
| 1        | Vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden                                 |            |
|          | oikeudellinen perusta tässä tutkimuksessa.....                      | 380        |
| 2        | Vaikuttamismahdollisuuden toteutuminen hankinnan eri vaiheissa..... | 383        |
| 2.1      | Hankinnan valmistelu ja hankintamenettelyn valinta.....             | 383        |
| 2.2      | Tarjouspyynnön tekeminen ja tarjouksen antaminen.....               | 385        |
| 2.3      | Hankintamenettelyn päätöksentekovaihe .....                         | 387        |
| 2.4      | Ostopalvelusopimuksen aikainen yhteistyö.....                       | 387        |
| 3        | Vanhusten vaikuttamismahdollisuuden turvaaminen                     |            |
|          | omissa palveluissaan de lege ferenda.....                           | 389        |
|          | Liitteet.....                                                       | 393        |
|          | Asiahakemisto.....                                                  | 405        |

## Lähteet



## LÄHTEET

*Aalto, Satu ja Marjakangas, Satu:* Ikääntymisen resurssikeskusopas. Kehittyvät vanhuspalvelut julkaisuja 2008:2. Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry. Saarijärven Offset Oy, Saarijärvi 2008.

*Aaltola, Juhani ja Syrjälä, Leena:* Tiede, toiminta ja vaikuttaminen. Teoksessa Heikkinen, Hannu L.T., Huttunen, Rauno ja Moilanen, Pentti (toim.): Siinä tutkija missä tekijä – toimintatutkimuksen perusteita ja näköaloja. Atena, Jyväskylä 1999, s. 11–24.

*Aarnio, Aulis:* Laintulkinnan regulatiivinen periaate: pohdintaa yhden oikean ratkaisun mahdollisuudesta. Der regulative Grundsatz der Gesetzesauslegung: Gedanken zur Möglichkeit der einzig-richtigen Entscheidung. Lakimies 5/1989, s. 594–617. (1989a)

*Aarnio, Aulis:* Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY, Juva 1989. (1989b)

*Aarnio, Aulis:* Reason and authority a treatise on the dynamic paradigm of legal dogmatics. Aldershot, Ashgate 1997.

*Aarnio, Aulis:* Oikeusfilosofi kevätjälä. Oikeus 1/1999, s. 75–77.

*Aarto, Markus, Aho, Tuomas, Regelin, Juha, Uotila, Jaakko ja Vatanen, Tuomas:* Hankintasopimus. Käytännön käsikirja. Edita Prima Oy, Helsinki 2009.

*Van Aerschot, Paul:* Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessin valossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 210. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala 1996. (1996a)

*Van Aerschot, Paul:* Oikeudellistuminen julkisoikeudessa. Lakimies 7/1996, s. 1036–1043. (1996b)

*Age Platform Europe.* Saatavilla: [www.age-platform.eu/en](http://www.age-platform.eu/en).

*Aho, Tuomas:* Innovointi ja julkinen hankinta – kehityshankkeiden kilpailutuksen juridisia kysymyksiä. Tekes, Helsinki 2009.

*Alexy, Robert:* Theorie der juristischen Argumentation. Frankfurt am Main 1983.

*Alexy, Robert:* Rechtssystem, Rechtsprinzip und praktische Vernunft. Oikeusjärjestelmä, oikeusperiaate ja käytännöllinen järki. Saksankielestä suomentaneet Van Aerschot, Anja ja Aarnio, Aulis. Lakimies 5/1989, s. 618–633.

*Alin, Pauli:* Crossing Organizational Boundaries for Innovation: Probing Knowledge Transformation in the Context of Interorganizational Collaborative Strategy Process Development. Innovaatioita organisaatioiden rajapinnoilla. Tutkimus tiedon muuntumisesta organisaatioverkoston strategiaprosessin kehityksessä. Aalto University School of Science and Technology, Espoo 2010.

*Alin, Pauli ja Karvonen-Kälkälä, Anja:* Strategic management in public service outsourcing: A case study on how city-level strategies are taken into account in bidding documents. 2nd Nordic Workshop on Health Care Management and Organization, Track 2, Crossing boundaries: Organizing cooperation within the health care sector, Gothenburg, December 6–7, 2007.

*Amnell-Holzhäuser, Elina:* Kuntalaisen aloiteoikeus. Aloiteoikeuden sääntely ja aloitteet käytännössä. Hallinto-oikeudellinen tutkielma, Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta. Syksy 2011.

*Andersson, Sirpa:* Palveluasuntoja ikäihmisille. Palveluasumisen nykytilanne ja tuleva tarve. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES, Raportteja 14/2007. Valopaino Oy, Helsinki 2007. Saatavilla: [www.stakes.fi/verkkojulkaisut/raportit/R14-2007-VERKKO.pdf](http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/raportit/R14-2007-VERKKO.pdf).

*Anttila, Inkeri:* Potilaan suostumus lääkärin toimintaan. Lakimies 1944, s. 1–30.

*Anttila, Inkeri:* Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena. Rikosoikeudellinen tutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 26, Vammalan kirjapaino Oy, Vammala 1946.

*Anttila, Seppo:* Psykkinen ja oikeudellinen toimintakyky ja edunvalvonta. Lisensiaattitutkimus. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, perhe- ja jäämistöoikeus 2009.

*Anttonen, Anneli ja Sipilä, Jorma:* Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Vastapaino, Tampere 2000.

*Arajärvi, Pentti:* Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68, Helsinki 2002.

*Arajärvi, Pentti:* Palvelusuunnitelmista ja niiden sitovuudesta. Teoksessa Helenelund, Jan-Erik, Luoto, Ilpo, Mäntylä, Niina ja Siikavirta, Kristian (Toim./re.): Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt – privat; i hurudana strukturer? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Acta Wsensa 265, Oikeustiede II Julkisoikeus, Vaasa 2012, s. 97–108.

*Autti, Lilli:* Kummallista, ettei ole perusturvarikoksia. Myötäte 3/2006, s. 17.

*Autti, Lilli:* Alibudjetointi olisi kriminalisoitava. Dialogi 2/2008, s. 38–41.

*Backman, Eero:* Oikeustiede yhteiskuntatieteenä. Tutkimuksia oikeustieteen luonteesta erityisesti rikosoikeuden kannalta. Lakimiesliiton kustannus 1992.

*Blom, Ida:* Nationalism and Feminism in Europe. Teoksessa Kaelble Hartmut: The European way, European Societies in the 19th and 20th Centuries. London 2004, s. 205–225.

*Böök, Einar:* Suomen huolto-oikeus. Porvoo 1948.

*Castren, Maritta:* Oikeudesta vanhustenhuollon palveluihin. Hallinto-oikeuden lisensiaattitutkimus. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta, Julkisoikeuden laitos 2000.

*Council of Europe:*

- Committee of Ministers, Recommendation No. R (99) 4 of the Committee of Ministers to member states on the legal protection of incapable adults. Ministerikomitean suositus jäsenvaltioille koskien oikeustoimikelvottomien aikuisten oikeusturvaa, hyväksytty 23.2.1999.
- Committee of Ministers, Commissioner for Human Rights Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Finland, 01/12/2000.E/C.as/1/Add.52.
- The situation of elderly persons in Europe. Suositus vanhusväestön asemasta. Parliamentary Assembly Recommendation 1796/2007.
- Committee of Ministers, Commissioner for Human Rights CM/Notes/1025/1.5 of 28.4.2008.
- Euroopan ihmisoikeussopimus. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, kesäkuu 2010. Saatavilla: [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/967AD4C1-4689-4B23-AFA0-AC52D8C0780D/0/FIN\\_CONV.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/967AD4C1-4689-4B23-AFA0-AC52D8C0780D/0/FIN_CONV.pdf).

*CoverAGE 104/2010:* AGE platform Europe. Issue 104 – May 2010. Saatavilla: [www.age-platform.eu/images/stories/EN/CoverAGE/EN/coverage\\_05-2010.pdf](http://www.age-platform.eu/images/stories/EN/CoverAGE/EN/coverage_05-2010.pdf).

*Van Dijk, Henk:* Region between state and society in nineteenth-century Europe. Teoksessa Kaelble Hartmut: The European way, European Societies in the 19th and 20th Centuries. London 2004, s. 254–269.

*Dworkin, Ronald:* Taking rights seriously. London 1980.

*Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut:*

EAOA 18.2.2010 Dnro 213/2/09. Ympäri vuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoito ja sen valvonta.

EAOA 27.5.2011 Dnro 658/4/2010. Viranomaisen on tiedotettava hoitopaikan muutoksista. EAOA 13.3.2012 Dnro 1608/4/11. Sosiaalihuollon asiakassuhteeseen vaikuttavien tietojen luovuttaminen yksityiselle palveluntuottajalle.

EAOA 27.6.2012 Dnro 3960/4/10. Vanhuksen hoitotasosta tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen esitykset:*

EOA 2004. Eduskunnan oikeusasiamiehen esitys valtioneuvostolle 30.11.2004 Dnro 2752/2/04.

EOA 2009. Eduskunnan oikeusasiamiehen esitys sosiaali- ja terveysministeriölle 5.10.2009 Dnro 3381/2/09.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset:*

EOA 2000. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2000.

EOA 2001. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2001.

EOA 2003. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2003.

EOA 2008. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2008.

EOA 2009. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2009.

EOA 2010. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2010.

EOA 2011. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2011.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut:*

EOA 13.10.2000 Dnro 1857/4/98

EOA 31.12.2001 Dnro 2442/2/00

EOA 4.11.2002 Dnro 1429/2/00

EOA 17.5.2005 Dnro 864/4/04

EOA 31.8.2005 Dnro 196/4/04. Viivästys omaishoidon tukea koskevan hakemuksen käsittelyssä sekä päätöksen perusteleminen.

EOA 31.3.2006 Dnro 1992/4/04

EOA 24.10.2006 Dnro 674/4/05. Maistraatin menettely edunvalvojan määräämisessä.

EOA 31.10.2006 Dnro 2928/4/04. Vanhainkodin muuttaminen palvelutaloksi ja hoitomaksun määrääminen.

EOA 10.12.2007 Dnro 141/4/06. Vanhuksen hoidon ja hoitopaikan järjestäminen.

EOA 18.6.2009 Dnro 557/4/08

EOA 18.6.2009 Dnro 1061/4/08

EOA 18.6.2009 Dnro 1071/4/08

EOA 23.9.2009 Dnro 1132/4/08. Oppilaan luokan vaihdosta päätettäessä olisi tullut soveltaa hallintolakia.

EOA 19.2.2010 Dnro 3605/2008

EOA 5.3.2010 Dnro 711/2/09. Keikkalääkäreiden oikeudellinen asema on epäselvä.

EOA 17.8.2010 Dnro 134/2/09. Laittomien hoitokeinojen käyttäminen psykiatrisessa sairaanhoidossa.

EOA 7.11.2011 Dnro 363/4/10

EOA 23.11.2010 Dnro 644/4/09. Asiakkaan oikeus hyvään hoitoon.

EOA 23.11.2010 Dnro 2352/4/10. Asiakkaan oikeus hyvään hoitoon.

EOA 25.11.2011 Dnro 1000/4/10. Tahdosta riippumatonta psykiatrista sairaanhoitoa koskevan päätöksen perusteleminen.

EOA 15.12.2011 Dnro 3200/4/10. Virkalääkärien palveluiden turvaaminen ulkoistettaessa.

EOA 26.1.2012 Dnro 1979/4/10. Potilasta tai omaista on kuultava potilaan siirtyessä uuteen hoitopaikkaan.

EOA 23.3.2012 Dnro 3577/4/10. Viranomaisen on tiedotettava hoitopaikan muutoksista.  
EOA 31.8.2012 Dnro 1673/3/12. Tarkastuskäynti Helsingin kaupungin Kontulan vanhustenkeskuksessa.

*Eduskunnan oikeusasiamiehen tekemät oma-aloitteiset selvityspyynnöt:*

EOA 25.3.2009 Dnro 213/2/09. Ympäri vuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen.

*Eronen, Anne, Londén, Pia, Perälähti, Anne, Siltaniemi, Aki ja Särkelä, Riitta:* Sosiaalibarometri 2009. Ajankohtainen arvio kansalaisten hyvinvoinnista, palveluista ja palvelujärjestelmän muutoksesta. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki 2009.

*Ervasti, Kaijus:* Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. Lakimies 3/1998, s. 364–388.

*Espoon kaupunki:*

Sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös 14.4.2011.

Tilinpäätös 2002.

*Essen, Anna:* Developing new ageing in place systems and smart senior homes in Sweden. Work Paper, ENHR Ljubljana 2006.

*Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:*

EIT 3.7.2012 tuomio, Tahdosta riippumaton hoito ja pakkolääkitys.

Saatavilla: [www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/feit/2012/20124742](http://www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/feit/2012/20124742).

*Euroopan komissio:*

– Euroopan komission päätös 2005/842/EY, tehty 28 päivänä marraskuuta 2005. EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, tiedoksiannettu numerolla K(2005) 2673 Saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:312:0067:0073:EN:PDF>.

– Euroopan komission tulkintadokumentti Explanatory Note on the Competitive Dialogue CC/2005/04.

– Euroopan komission tulkitseva tiedonanto: Kilpailullinen neuvottelumenettely. Saatavilla: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue_en.pdf).

*Euroopan parlamentti ja neuvosto:*

– Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu 31. päivänä maaliskuuta 2004.

– Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, annettu 31. päivänä maaliskuuta 2004.



- Euroopan neuvoston direktiivi 2006/97/EY tiettyjen direktiivien mukauttamisesta tavaroiden vapaan liikkuvuuden alalla Bulgarian ja Romanian liittymisen johdosta, annettu 20. päivänä marraskuuta 2006.
- Hankintadirektiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY viralliset suomenkieliset käännökset.

*Euroopan sosiaalinen peruskirja 1961.* Asetus voimaansaattamisesta  
SopS 43–44/1991.

*Euroopan sosiaalinen peruskirja, lisäpöytäkirja 1988.* Asetus voimaansaattamisesta SopS 84/1992.

*Euroopan sosiaalinen peruskirja. Suomen hallituksen toinen raportti uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan toteuttamisesta 2/2006.* Saatavilla: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=14683&GUID={BCC32633-AC35-4B15-9FB7-D5319C28177E}>.

*Euroopan Unionin perusoikeuskirja* (2000/C 364/01). 18.12.2000 Euroopan yhteisöjen virallinen lehti C 364/1. Saatavilla: [www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fi.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf).

*Euroopan Unionin perusoikeuskirjan selitykset* (2007/C 303/02). Saatavilla: <http://eurlex.europa.eu/fi/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303FI.01001701.htm>.

*Fabrizio, Tuula:* Uutiskirje Yhdysvalloista. Terveystieteiden uudistukset pysähdyksissä. Suomen Lääkärilehti 27/1995, s. 2856–2858.

*Fabrizio, Tuula:* Uutiskirje Yhdysvalloista. Terveystieteiden lainsäädäntöuudistuksia. Suomen Lääkärilehti 36/1996, s. 3905–3908.

*Finne-Soveri, Harriet ja Noro, Arja:* Vanhustenhoito järjestettävä asiakkaan tarpeista lähtien. Helsingin Sanomat 21.2.2001, Vieraskynä, A4.

*Finne-Soveri, Harriet, Noro, Arja, Heimonen, S-L., Voutilainen, Päivi:* Toimintakyvyn kognitiivisen ulottuvuuden arviointi osana tuen ja palvelujen tarpeen arviointia. Gerontologia 4/2008, s. 228–237.

*Finne-Soveri, Harriet, Noro, Arja, Pirttilä, Jukka, Sinervo, Timo. Syrjä, Vesa ja Taimio, Heikki:* Kilpailuttamiskokemukset ja Pohdintaa. Teoksessa Taimio, Heikki ja Sinervo, Timo (toim.): Ikäihmisten asumispalvelujen järjestäminen. Terveystieteiden- ja hyvinvoinninlaitos THL, Raportti 9/2011, s. 107–111.

*Forma, Leena:* Health and social Service Use Among Older People. The last two years of life. (Vanhojen ihmisten sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö. Kaksi viimeistä elinvuotta). Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print, Tampere 2011.

*Forma, Pauli, Niemelä, Mikko ja Saarinen, Arttu:* Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen. Kunnallissalan kehittämissäätiön Kunnat ja Kilpailu-sarjan julkaisu 7. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala 2008.

*Forssén, Minna ja Haho, Päivi:* Participative Development and Training for Business Processes in Industry. Review of 88 Simulation Games. International Journal of Technology Management. Special Issue. Implementation of Business Process Innovations, Vol. 22, No. 1-3. 2001, s. 233–262.

*Fougstedt, G. ja Raivio, A.:* Finlands befolkning efter stånd och yrke år 1751–1805. Statistiska meddelanden 40. Suomen Tilastollinen päätoimisto, Helsingfors 1953.

*Fredriksson, Sami ja Martikainen, Tuomo:* Julkista vai yksityistä – kuntalaisten palvelua koskevat valinnat. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja Kilpailu-sarjan julkaisu nro 6. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala 2008.

*Fredriksson, Sami, Hyvärinen, Olli, Mattila, Mikko ja Wass, Hanna:* Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäättäjien näkemyksiä sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja Kilpailu -sarjan julkaisu nro 14. Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala 2009.

*Galligan, Denis J.:* Administrative Law. Edited by D.J. Galligan sarjassa The international Library of Essays in Law & Legal Theory, Areas 17. Aldershot, Dartmouth 1992.

*Galligan, Denis J.:* Law in modern society. New York (N.Y.), Oxford University 2007.

*Garabagiu, Angela:* Council of Europe report: Council of Europe actions to promote the rights and full inclusion of ageing people with disabilities. Bridging Knowledge in Long Term Care. International journal of Integrated Care 9/2009.

*Garvin, D. A.:* What does the "Product quality" really mean? Sloan Management Review, Fall 43, 1984, s. 25–43.

*Grönroos, Christian:* The relationship marketing process: communication, interaction, dialogue, value. Journal of Business and Industrial Marketing, Vol. 19, Iss. 2, 2004, s. 99–113.

*Haataja, Toivo, Abti, Leena, Kaasalainen, Marja, Kirmanen, Leena, Nissinen, Ritva, Nurmi, Ilona, Rantakokko, Katri ja Taiveaho, Satu:* Valvonnan avaimet. Selvitys vanhainkotien ja asumispalveluyksiköiden mitoitusperusteista. Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisu 44, Helsinki 2001.

*Haho, Annu:* Hoitamisen olemus. Hoitotyön historiasta, teoriasta ja tulkinnasta hoitamista kuvaaviin teoreettisiin väittämiin. Oulun yliopisto, Oulu 2006.

*Haho, Päivi:* Tailored simulation games for successful business process development. Teoksessa R. Smeds & J. Riis (toim.): Experimental learning in production management. The effects of using simulation games in universities and industry. Chapman & Hall, London 1998, s. 24–39.

*Haho, Päivi:* Simulointipeleihin perustuvan kehittämismenetelmän hyötyjä liiketoimintaprosessien kehittämishankkeissa. Hyvän kehittämismenetelmän menestystekijöitä. Lisensiaatin tutkimus. Helsinki University of Technology, Industrial Engineering and Management, Espoo 2002.

*Haho, Päivi:* Paths to Deutero-learning Though Successive Process Simulations. A Case Study. Knowledge and Process Management, Vol 11 No 4, 2004, s. 239–251.

*Haho, Päivi ja Vääntinen, Marika:* KIMPASSA tuloksiin! – KIMPPA-tutkimushanke 2005–2008. Teoksessa Haho, Päivi, Vääntinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology, SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 11–19.

*Haho, Päivi, Vääntinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.):* Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology, SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007.

*Haho, Päivi ja Smeds, Riitta:* The softmatch-method: enterprise transformation through simulation games. Teoksessa P. Saunders & B. Cox (toim.): The International Simulation and Gaming Yearbook Volume 5, Research into Simulations in Education, London 1997, s. 48–63.

*Hakalehto-Wainio, Suvanna:* Valta ja vahinko. Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, julkisoikeuden laitos, Talentum 2008.

*Halila, Aimo:* Köyhäinhoito oli seurakunnan velvollisuutena. Teoksessa Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin historia V, vuosina 1721–1775. XV Yhteiskunnallinen huolto. Kirjapaino Osakeyhtiö Kalevan Kirjapaino, Oulu 1954, s. 636–638.

*Halila, Ritva:* Itsemääräämisoikeuden rajat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys 24.1.2010. STM, Helsinki 2010. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=1199380&name=DLFE-10933.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1199380&name=DLFE-10933.pdf).

*Hallberg, Pekka:* Poikkeaminen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta hallintoasioissa. Helsinki 1978. (1978a)

*Hallberg, Pekka:* Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 124, Vammala 1978. (1978b)

*Hallberg, Pekka:* Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 170, Helsinki 1986.

*Hallberg, Pekka:* Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo, Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, I Johdanto-osa. WSOY, Juva 1999, s. 30–58.

*Hallinto-oikeuksien päätökset:*

Helsingin HAO 2.9.2009 n:o 09/0741/1

Kuopion HAO 14.3.2003 T 01154/02/1900

Kouvola HAO 20.4.2010 Nro 10/0261/2. Asumispalvelua koskeva päätös, julkaisematon.

Kuopion HAO 13.6.2011 11/0351/7. Keikkalääkärin käyttämä merkittävä julkisen vallan käyttö.

Hämeenlinnan HAO 22.5.2012 12/0186/04. Sosiaalihuollon asiakasmaksu.

*Hallintovaliokunnan lausuntoja:*

HaVL 7/2000 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 137/1999 vp).

*Hallintovaliokunnan mietintöjä:*

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp).

*Hallituksen esitykset:*

HE 40/1921 vp. Hallituksen esitys köyhäinhuoltolaiksi.

HE 122/1954 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle huoltolaiksi.

HE 88/1981 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 101/1981 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

HE 219/1986 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä laiksi sosiaalihuoltolain 17 §:n muuttamisesta.

HE 185/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilaan asemasta ja oikeuksista.

HE 94/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsitteviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 69/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen uudeksi hallitusmuodoksi.

HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

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

HE 77/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 225/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.

HE 95/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 155/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.

HE 119/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta.

HE 67/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuslain 7 §:n muuttamisesta.

HE 128/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain 40 a §:n muuttamisesta.

HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

HE 90/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

HE 101/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

HE 302/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lain-säädännön uudistamiseksi.

HE 335/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi mielenterveyslain ja raskauden keskeyttämisestä annetun lain 8 § muuttamisesta.

– Luonnos laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta. Luovutettu peruspalveluministeri Paula Risikolle 9.3.2011. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=2664824&name=DLFE-15131.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2664824&name=DLFE-15131.pdf).

– Luonnos laiksi ikääntyneen väestötoimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista. Luovutettu peruspalveluministeri Maria Guzenina-Richardsonille 19.4.2012. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=5065240&name=DLFE-19627.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-19627.pdf).

#### *Hallitusohjelmat:*

Pääministeri Harri Holkerin hallitusohjelma 30.4.1987.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelma 24.6.2003.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman seuranta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2007. Edita Oyj, Valtioneuvoston kanslia.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 16.4.2007. Edita Prima Oy, Helsinki 2007. Saatavilla: [www.aka.fi/Tiedostot/Strategiat/hallitusohjelma2007.pdf](http://www.aka.fi/Tiedostot/Strategiat/hallitusohjelma2007.pdf).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011.

Saatavilla: <http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>.

*Halme, Kimmo, Lepola, Tarmo, Viljamaa, Kimmo, Lievonen, Jorma ja Yliherva, Jukka (Advansis Oy); Ahvenharju, Sanna ja Pathan, Iina, (Gaia Consulting Oy); Kotilainen, Markku, Nikula, Nuutti ja Widgrén, Mika (ETLA): Innovaatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225/2008. The Handbook of Elder Care Resources for the Federal Workplace. Saatavilla: [www.opm.gov/employment\\_and\\_benefits/worklife/officialdocuments/handbooksguides/eldercareresources/index.asp](http://www.opm.gov/employment_and_benefits/worklife/officialdocuments/handbooksguides/eldercareresources/index.asp).*

*Hautamäki, Antti:* Innovaatiot ja hyvä elämä. Esitelmä seminaarissa Haaveesta sosiaalisiksi innovaatioiksi 6.11.2008 Helsingissä. Julkaisematon lähde. Saatavilla ohjelma: [www.valli.fi/pdf/haaveesta\\_sosiaaliseksi\\_%20innovaatioiksi.pdf](http://www.valli.fi/pdf/haaveesta_sosiaaliseksi_%20innovaatioiksi.pdf).

*Heikkilä, Matti, Kaakinen, Juha ja Korpelainen, Niina:* Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti. Selvityshenkilöiden väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2003:3, Helsinki 2003.

*Heiliö, Pia-Liisa:* Muistutus. Teoksessa Kattelus, Mervi, Kaukonen, Olavi, Kumpula, Anne, Sintonen, Harri, Ylipartanen, Arto ja Narikka, Jouko (toim.): Sosiaali- terveyspalvelujen lain-säädäntö käytännössä. Tietosanomat Oy. AS Pakett, Tallinna 2006, s. 243–405.

*Heinonen, Jari:* Pienviljelijäprojektista sosiaalivaltioon. Näkökulma sosiaalipolitiikan syntyyn, kehityksen murrokseen 1800-luvulta nykypäivään. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 302, Tampere 1990.

*Helander, Voitto:* ”Ei oikeutta maassa saa...” Ikäihmiset poliittisina vaikuttajina. Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2001.

*Helander, Voitto:* Seniorikansalainen voimavarana. Havaintoja ja pohdintoja ikäpolitiikan suuntaamiseksi. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2006.

*Helsingin kaupunki:*  
Sosiaalilautakunnan päätös 30.8.2011.

*Helsingin käräjäoikeus:*  
Tuomio 20.8.2009 09/7573 E. Vaaran aiheuttaminen.

*Helsingius, Gust. AD.:* Alamainen kertomus matkustuksesta Suomessa tiedon saamista varten vaivashoidosta eri osista maata. Helsinki 1886.

*Helsingius, Gust. AD.:* Köyhäinhoidon käsikirja. Toinen uudistettu painos. Porvoo 1917.

*Helsingius, Gust. AD.:* Fattigvårdens nydaning i Finland under treårtionden. Helsingfors 1918.

*Herring, Jonathan:* Family Law, third Edition. Exeter College. Oxford University 2007.

*Herring, Jonathan:* Older People in Law and Society. Oxford University Press 2009.

*Heuru, Kauko:* Hyvä hallinto. Edita, Helsinki 2003.

*Hietanen, Anne, Suutama, Timo, Heikkinen, Eino, Heikkinen, Riitta-Liisa, Raitasalo, Raimo ja Ruoppila, Isto:* Vanheneminen, terveys ja kompetenssi. EXELSA-projektin Suomen esitutkimus. KELA. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 62, Helsinki 2001.

*Hoffrén, Mia:* Julkisen hyvinvointipalvelualan asiakkaan asema. Kuluttajaoikeudellinen selvitys. Oikeusministeriön julkaisu 2009:4, Helsinki 2009.

*Holopainen, Toivo:* Kunnan asema valtiossa: oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 81. Helsinki 1969.

*Home Care Assistance Guide USA*, <http://homecareassistance.com/>.

*Huhtanen, Raija:* Kansalaisten oikeuksista sosiaalihuollossa. Oikeus 5/1989, s. 367–379.

*Huhtanen, Raija:* Toimeentulotuen myöntäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallinto- ja hallintolainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytännöstä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 202, Finpublishers Oy, Jyväskylä 1994.

*Huhtanen, Raija:* Oikeustapauskommentti KHO 2002:21. Erikoissairaanhoito, yksityisesti hankitun hoidon korvaaminen, maksusitoumus, hallintoriita. Lakimies 4/2002, s. 647–664.

*Hungarian Presidency of the Council of the European Union:* The Impact of European demographic trends on regional and urban development (Kaupungit ja demografia). Synthesis report. Budapest, April 2011. Saatavilla: [www.eukn.org/Dossiers/Demographic\\_Change/Analysis/New\\_Hungarian\\_report\\_on\\_The\\_Impact\\_of\\_European\\_Demographic\\_Trends\\_on\\_Regional\\_and\\_Urban\\_Development](http://www.eukn.org/Dossiers/Demographic_Change/Analysis/New_Hungarian_report_on_The_Impact_of_European_Demographic_Trends_on_Regional_and_Urban_Development).

*Hurskainen, Aimo:* Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 63, Joensuun yliopistopaino, Joensuu 2003.

*Husa, Jaakko ja Pohjalainen, Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoi-  
keuteen. Talentum, Helsinki 2008.

*Häkkinen, Hannele, Kukkola, Hannele ja Tuomi, Jaakko (toim.):* Tanskan vanhustenhuolto. Tutustuminen Fredriksbergin ja Lyngby-Taarbakin vanhustenhuoltoon sekä Tanskan Kuntaliittoon ja asuntoministeriöön. Matkaraportti 3.–7.5.2000. Vanhustyön keskusliitto – Cent-  
ralförbundet för de gamlas väl ry 2000.

*Hämäläinen, Hannu:* Sosiaaliset innovaatiot sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Saari, Juho (toim.): Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Helsinki 2008, s. 100–117.

*Häyhä, Juha:* Johdanto-osa. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. WSLT OY, Porvoo 1997, s. 15–34.

*Iivonen, Päivi:* Toimiva palveluverkosto. Tapaustutkimus julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnasta kotihoitopalveluissa. Helsinki University of Technology SimLab, Publications, Report Series 13, Espoo 2005.

*Jaatinen, Jaana:* Alkoholiongelman avoimuus ja sulkeutuneisuus. Teoksessa Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi ja Pösö, Tarja (toim.): Sosiaalityö, asiakkuus ja sosiaaliset ongelmat. Konstruktio-nistinen näkökulma. Sosiaaliturvan keskusliitto, Helsinki 1995, s. 99–126.

*Jaatinen, Virpi:* Koska on tarpeeksi vanha, että saa itse päättää missä asuu? Vanhuksen itse-määräämisoikeus hoitopaikkapäätöksenteossa. Gerontologian ja kansanterveyden Pro gradu-tutkielma. Jyväskylän yliopisto, Terveystieteiden laitos, Jyväskylä 2004.

*Jansson, Anu:* Ystäväpiiri – yhdessä elämyksiä arkeen. Projektiraportti 2006–2008. Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry, Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala 2009.

*Julkunen, Raija:* Kaikista huolta. Teoksessa Arajärvi, Pentti ja Särkelä, Riitta (toim.): Leipää ja lämpöä. Näkökulmia sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Helsinki 2008.

*Jyrkämä Jyrki:* Toimijuus, ikääntyminen ja arkielämä – hahmottelua teoreettis-metodologiseksi viitekehykseksi. Gerontologia 4/2008, s. 190–203.

*Jyränki, Antero:* Uusi perustuslakimme. Iura Nova, Turku 2000.

*Jäppinen, Tuula:* Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuoro-vaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Acta väitöskirja, Ackta nro 230, Suomen kuntaliitto, Helsinki 2011.

*Järnström, Sanna:* ”En tiedä mitä ne ajattelee mun kohtalokseni”. Etnografinen tutkimus asiakkuudesta ja asiakaslähtöisyydestä geriatriisessa sairaalassa. Tampere University Press. Acta Universitas Tampereensis 1635. Tampereen yliopistopaino – Juvenes Print, Tampere 2011.

*Jääskeläinen, Jukka:* Markkinoiden avaaminen ja kilpailun edistäminen sosiaalisektorin hy-vinvointipalveluissa. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 15/2000, Markkinaosasto, Oy Edita Ab, Helsinki 2000.

*Kaakkola, Jukka:* Selvitys kuluttajansuojalain soveltuvuudesta julkisiin palveluihin ja välttämät-tömyyspalveluihin. Edita, Helsinki 2005.

*Kaakkola, Jukka ja Peltonen, Anja:* Sosiaali- ja terveysturvan asiakkaan oikeusasema. Vertailu yksityisen ja kunnan järjestämien palvelujen välillä. Kuluttajavirasto, Helsinki 2006.

*Kaarresalo, Toni:* Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa. Edita, Helsinki 2007.

*Kalima, Kai:* Pankkien valvonnasta: hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorgani-saation toimivallasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 150, Helsinki 1980.



*Kalima, Kai:* Julkiset hankinnat ja Eurooppa-oikeus. Tutkimus julkisia hankintoja koskevista oikeussäännöistä ja niiden soveltamisesta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisu 17, Helsingin yliopisto, Helsinki 1996.

*Kalima, Kai:* Julkisyhteisöjen hankintatoimi. Tutkimus julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöistä ja -käytännöstä. Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ OY, Helsinki 2001.

*Kallinen-Kräkin, Salme (toim.):* Sosiaalialan kehittämishanke 2003–2007. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:6. Loppuraportti. Yliopistopaino 2008, Helsinki.

*Kallio, Johanna ja Kivijakola, Jonna-Mari:* Kansalaisten mielipiteet kunnallisten vanhuspalvelujen riittävyydestä vuosina 2000–2006. Yhteiskuntapolitiikka 2009:6, s. 604–620.

*Kalliomaa-Puha, Laura ja Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna:* Muuttuva vanhuus ja vanhusten oikeudet. Teoksessa Ervasti, Kaijus ja Meincke, Nina (toim.): Oikeuden tuolla puolen, s. 297–324. Kauppakaari, Helsinki 2002.

*Kalliomaa-Puha, Laura:* Ennakoiva ajattelu vanhustenhuollossa: yksilöllinen omaishoitosopimus ennakkoinnin välineenä. Teoksessa Pohjonen, Soile (toim.): Ex Ante: ennakoiva oikeus. Talentum Media Oy, Gummerus Kirjapaino Oy, Vaajakoski 2005.

*Kalliomaa-Puha, Laura:* Vanhoille ja sairaille sopivaa? Omaishoitosopimus hoivan instrumenttina. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 90, Vammalan kirjapaino Oy, Vammala 2007.

*Kamensky, Mika:* Strateginen johtaminen. Kauppakaari, Helsinki 2000.

*Kangas, Urpo:* Lesken oikeudellinen asema. Oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 156, Vammala 1982.

*Kangas, Urpo:* Oikeustiede Suomessa 1900–2000. WSLT, Juva 1998.

*Karhu, Juha:* Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 5/2003, s. 789–807.

*Karjalainen, Timo:* Vanhusten asumis- ja palveluvaihtoehtojen kustannukset ja rahoitus. Sosiaalihuollituksen julkaisuja 3/1984.

*Karjalainen, Timo:* Hoivayrittäjyyden tulevaisuudennäkymät. Teoksessa Hiltunen, Merja, Karjalainen, Timo, Mannio, Lauri, Pättiniemi, Pekka, Pötry, Jukka, Savolainen, Anita, Tainio, Jukka, Tirkkonen, Tuula ja Välke, Riitta: Hyvinvointiyrittäjän liiketoimintaopas. Ammatinharjoittajasta yrittäjäksi. Tietosanoma Oy, Tallinna 2007.

*Karvala, Juha:* Sosiaalihuolto-odotukset. Tampereen sosiaaliviraston asiakkaiden sosiaalinen tausta ja sosiaalihuoltoon kohdistuvat odotukset. Sosiaalipolitiikan laitos, tutkimuksia, sosiaalihuollon linjan pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto 1994.

*Karvonen-Kälkälä, Anja:* Ikääntyneen henkilön oikeus saada kuntoutuspalveluita. Teoksessa Pitkälä, Kaisu, Savikko, Niina, Routasalo, Pirkko (toim.): Kuntoutuspolun solmukohtia. Geriatriksen kuntoutuksen tutkimus- ja kehittämishanke, tutkimusraportti 10, Vanhustyönkeskusliitto – Centralförbundet för de glömska väl ry. Gummerus Kirjapaino Oy, Helsinki 2005, s. 114–121.

*Karvonen-Kälkälä, Anja:* Ikääntyvän oikeus saada palvelua tai kieltäytyä tarjotusta palvelusta. Teoksessa Vesterinen, Kerttu (toim.): Kiitos kysymyksestä. Verkkokonsultaatio. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 27, Rovaniemi 2007, s. 67–79. (2007a)

*Karvonen-Kälkälä, Anja:* Unohtuuko asiakas hankintaprosessissa? Teoksessa Haho, Päivi, Vänttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 117–125. (2007b)

*Karvonen-Kälkälä, Anja:* Ikääntyvän oikeus saada palvelua tai kieltäytyä tarjotusta palvelusta. Teoksessa Haho, Päivi, Vänttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 177–185. (2007c)

*Karvonen-Kälkälä, Anja:* Asiakkaan oikeuksien turvaaminen kotihoidossa. Teoksessa Haho, Päivi, Vänttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 186–202. (2007d)

*Karvonen-Kälkälä, Anja ja Alin, Pauli:* Strategian näkyminen sosiaalipalvelujen hankinnassa. Tapaustutkimus vanhusten pitkäaikaisasumispalvelujen hankinnasta Espoossa. Teoksessa Haho, Päivi, Vänttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 126–131.

*Karvonen-Kälkälä, Anja, Kälkälä, Pekka ja Soback, Dan:* Työkirja kilpailullisen neuvottelumenettelyn toteuttamiselle. Tekes, Helsinki 2009. Saatavilla: [www.motivanhankintapalvelu.fi/files/48/Työkirja\\_kilpailullisen\\_neuvottelumenettelyn\\_toteuttamiselle.pdf](http://www.motivanhankintapalvelu.fi/files/48/Työkirja_kilpailullisen_neuvottelumenettelyn_toteuttamiselle.pdf).

*Karvonen-Kälkälä, Anja:* Tarvitseeko vanhuksen muuttaa omasta kodistaan? Oikeustapaus. Hoivapalvelut 1/2011, s. 7–8.

*Kastari, Paavo:* Kansalaisvapauksien perustuslain turva. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 164, Vammala 1972.

*Kauppa- ja teollisuusministeriö:*

– Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot JYSE 1994. Kauppa- ja teollisuusministeriö 22.12.1993, Helsinki 1993.

– Hankintalakityöryhmän muistio. Julkaisuja 36/2004, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki 2004.

*Keravuori-Rusanen, Marietta:* Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita Prima Oy, Helsinki 2008.

*Kettunen, Riitta:* Sosiaalipalvelut. Toimialaraportti 16/2005.  
Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki 2005.

*Kettunen, Riitta:* Sosiaalipalvelut. Toimialaraportti 18/2006.  
Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki 2006.

*Kettunen, Riitta:* Sosiaalipalvelut. Toimialaraportti 15/2007.  
Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki 2007.

*Kettunen, Riitta:* Sosiaalipalvelut. Toimialaraportti 11/2008. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2008.

*Kettunen, Riitta:* Näkemyksestä menestystä. Sosiaalipalvelut. Toimialaraportti 11/2010.  
Työ- ja elinkeinoministeriö ja Ely-keskukset.

*Kilpiö, Anna, Haho, Päivi ja Vääntinen, Marika:* Verkoston ja jaetun asiantuntijuuden tukeminen prosessisimuloinnin avulla. Teoksessa Haho, Päivi, Vääntinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 20–27.

*Kirmanen, Leena:* Lääninhallitus vanhuspalvelujen ohjaajana ajan hengessä.  
Etelä-Suomen lääninhallitus. Helsinki 2001.

*Kivelä, Sirkka-Liisa:* Geriatriksen hoidon ja vanhustyön kehittäminen. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:30, Helsinki 2006.

*Kivelä, Sirkka-Liisa ja Vaapio, Sari:* Vanhana tänään. Kohtaavatko tiedot, suositukset ja arkipäivän kokemukset toisensa ikääntyneiden ja vanhusten hoidossa ja palveluissa? Suomen Senioriliike ry, Tallinna Raamatutrukikoda, Eesti 2011.

*Kocha, Jyrgen:* The Middle Classes in Europe. Teoksessa Kaelble, Harmut (toim.): The European way, European Societies in the 19th and 20th Centuries. British Library Cataloguing in Publication Data. Berghahn Books, London 2004, s. 15–43.

*Koivisto Ida:* Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N: o 304. Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala 2011.

*Koivisto, Jari:* Kansainvälistyvä sosiaali- ja terveydenhuolto: Koulutusmatka Tanskaan. Avopalvelujen kehittäminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Matkaraportti 7/2003. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2003.

*Koivusalo, Meri:* Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Teoksessa Ollila Eeva, Ilva, Minna ja Koivusalo, Meri (toim.): Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Sosiaali- ja terveystalouden tutkimus- ja kehittämisskeskus STAKES, raportteja 276, Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 2003, s. 22–34.

*Kokkola, Päivi, Kilpiö, Anna, Haho, Päivi ja Vanttinen, Marika:* Kunnan ja palveluntuottajien yhteistyö Espoon kotihoidon palveluverkostossa. 2007. Teoksessa Haho, Päivi, Vanttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s.144–156.

*Kokkonen, Paula, Holi, Tarja ja Vesantola, Satu:* Potilaan oikeudet ja lääkärin velvollisuudet. Talentum, Helsinki 2004.

*Komiteoiden mietintöjä:*

KM 1872:3: Ehdotukset asetuksiksi yleisestä waiwaishoidosta sekä irtolaisista.

KM 1918:7: Komiteanmietintö Valtioneuvostolle Köyhäinhuoltokomitealta 29.11.1918. Ehdotus köyhäinhuoltolaiksi.

KM 1949:7: Komiteanmietintö Valtioneuvostolle Huolto-ohjelmakomitealta 25.10.1948. Helsinki 1949.

KM 1952:11: Vanhustenhuoltokomitean mietintö. Valtioneuvoston kirjapaino, Helsinki 1952.

KM 1964 B:32: Huoltoapulain tarkistuskomitean ehdotus huoltoapulaiksi.

KM 1968 B:86: Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I (Luonnos).

KM 1971:25A: Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintö I. Yleiset periaatteet. Valtion painatuskeskus, Hämeenlinna 1972.

KM 1973:64: Sosiaalihuoltokomitean mietintö I.

KM 1974:1: Vanhustenhuoltotoimikunnan mietintö.

KM 1983:5: Vanhenemista käsittelevän YK:n maailmankonferenssin Suomen toimikunnan mietintö.

KM 1984:60: Vanhusten palveluiden kehittäminen. Vanhustenhuoltotoimikunnan mietintö.

KM 1996:1: Vanhuspolitiikkaa vuoteen 2001. Suomen vanhuspoliittisen tavoite- ja strategia-toimikunnan mietintö. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 1996.

*Komulainen, Mikko:* Ulkoistaminen kunnissa. Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmene-mismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuk-sista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Acta-väitöskirjat, Acta 222. Suomen Kuntaliitto 2010.

*Konstari, Timo:* Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa: tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 121, Helsinki 1977.

*Konstari, Timo:* Harkintavallan väärinkäytöstä: tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintovi-ranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 139, Helsinki 1979.

*Kontuniemi, Eija:* Julkisten hankintojen direktiivi uudistus. Viranomaisten hankintoja koskevan direktiivin keskeinen sisältö. Teoksessa Kilpailuoikeudellinen vuosikirja. Suomen kilpailuoikeudellinen yhdistys, Helsinki 2005.

*Korkein hallinto-oikeus:*

KHO 1989 A 86. Asianosaisen kuuleminen.  
KHO 30.9.1993 T 3636. Julkaisematon.  
KHO 16.12.1993 T 5117. Julkaisematon.  
KHO 1997:91. Asianosaisen kuuleminen.  
KHO 1997:92. Lääkärin tekemä maksusitoumus ja päätöksen valituskelpoisuus.  
KHO 1999:13. Vaikeavammaisen henkilö ja jokapäiväiseen elämään kuuluvat kuljetukset.  
KHO 27.5.1999/1295. Yksityisesti hankitun oikomishoidon korvaaminen.  
KHO 2000:63. Kunnan järjestämisvelvollisuus, lääkinnällinen kuntoutus ja hallintoriita.  
KHO 29.12.2000 T 399. Julkaisematon.  
KHO 2001:50. Yksityisesti hankitun oikomishoidon korvaaminen.  
KHO 17.10.2001/2530. Yksityisesti hankitun oikomishoidon korvaaminen.  
KHO 2002:18 13.02.2002/297. Auton hankinta vammaispalveluna ja määrärahasidonnaisuus.  
KHO 2002:21. Yksityisesti hankitun hoidon korvaaminen.  
KHO 2002:43. Hallintoriita kunnan sairaanhoitoon kuuluvan lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisvelvollisuudesta.  
KHO 2004:102. Sairaankuljetus julkisena hankintana.  
KHO 19.12.2005 T 3448. Julkaisematon.  
KHO 29.11.2005 T 3156 Dnro 3526/3/4  
KHO 2006:90 23.11.2006/3110. Kansalaisuusaseman määrittäminen, hyvän hallinnon perusteet ja luottamuksensuoja.  
KHO 2008:27 25.4.2008/929. Oppilasaluejakoa koskevan päätöksen valituskelpoisuus.  
KHO 2009:5. Yleishyödyllisen yhteisön veronhuojennus.  
KHO 2009:20. Luottamuksen suoja.  
KHO 2009:69. Sosiaalipalvelua koskevan päätöksen valituskelpoisuus.  
KHO 2010:90  
KHO 21.2.2010 T 90  
KHO 8.3.2010 T 444 Dnro 3089/1/09  
KHO 2012:75 13.9.2012 T 2399 Tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaanhoito.

*Korkein oikeus:*

KKO 1989:14. Julkisyhteisön korvausvastuu.  
KKO 1989:50. Julkisyhteisön korvausvastuu ja julkisen vallan käyttö.  
KKO 1999:33. Vahingonkorvaus ja luottamuksensuoja.  
KKO 2001:93. Julkisyhteisön korvausvastuu.  
KKO 2008:36. Tuomioistuimen toimivalta – tuomioistuin- vai hallintoriita-asia.  
KKO 2009:86 5.11.2009. Palvelusuunnitelman laatiminen virkavelvollisuus.

*Korppi-Tommola, Aura:* Terve lapsi – kansan huomen. Mannerheimin Lastensuojeluliitto yhteiskunnan rakentajana. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1990, s. 1020–1990.

*Koskinen, Simo:* Sosiaalinen vanheneminen. *Gerontologia* 1/1987, s. 2–15.

*Koskinen, Simo:* Vanhat ihmiset sosiaalipalvelujen asiakkaina. Teoksessa Salmela, Tuula (toim.): Autetaanko asiakasta – palvelaanko potilasta? Atena Kustannus Oy, Jyväskylä 1997, s. 36–51.

*Koskinen, Simo:* Muuttuvat vanhuskäsitteet. Teoksessa Koskinen, Simo, Aalto, Leena, Hakonen, Sinikka ja Päivärinta, Eeva: Vanhustyö. Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1998, s. 19–21.

*Kostamo-Pääkkö, Kaisa:* Puheet avohuoltopainotteisia, toimenpiteet laitoskeskeisiä: analyysi paikallisesta palvelujärjestelmästä mielenterveyssektorilla. Lapin yliopisto, Rovaniemi 2001.

*Kosunen, Virpi:* Paljonko on riittävästi. Vähimmäisetuuksien riittävyyden arviointia kulutuksen näkökulmasta. Sosiaali- ja terveyspolitiikan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES, Raportteja 232. Gummerus Kirjapaino Oy, Saarijärvi 1999.

*Kotkas, Toomas:* Terveiden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointi 2000-luvun Suomessa. Menettelylliset oikeudet ja aktiivinen kansalaisuus. *Lakimies* 2/2009, s. 207–225.

*Kotkas, Toomas:* Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta – tarvitaanko sellaista? *Lakimies* 2/2009, s. 761–778.

*Koukkari, Marja:* Tavoitteena kuntoutuminen. – Kuntoutujien käsityksiä kokonaisvaltaisesta kuntoutuksesta ja kuntoutumisesta. Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Tampere 2010.

*Kulla, Heikki:* Hallintolainkäyttö ja hallinto: tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määräytymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu, A-sarja N:o 148, Helsinki 1980.

*Kulla, Heikki:* Kunnallisen virkamiesoikeuden kehityspiirteitä. Turku 1983. (1983a)

*Kulla, Heikki:* Virkakelpoisuudesta kunnan viran täytössä. Helsinki 1983. (1983b)

*Kulla, Heikki:* Hallinto-oikeus oikeusturvan tutkimuksena. *Oikeus* 4/1995, s. 396–399.

*Kulla, Heikki:* Hallintopäätöksen perusteleminen. Teoksessa Aarto, Markus ja Vartiainen, Markku (toim.): Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlakirja. Edita, Helsinki 2008, s. 35–44. (2008a)

*Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. Talentum, Helsinki 2008. (2008b)

*Kultalahti, Jukka:* Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Hallinnon tutkimus 4/1990, s. 377–378.

*Kultalahti, Jukka:* Empiirinen metodi oikeustutkimuksessa. Teoksessa Paaso, Ilpo (toim.): Juhlakirja Esko Rieppula. Tampere 2001, s. 135–172.

*Kuluttajavirasto:*

– Kuluttajaviraston uutiskirje 9/2006. Saatavilla: [www.kuluttajavirasto.fi/Page/72f63899-f311-49ab-b453-f3a2bdab415a.aspx](http://www.kuluttajavirasto.fi/Page/72f63899-f311-49ab-b453-f3a2bdab415a.aspx).

– Kuluttajaviraston lausunto 21.6.2011 KUV 4178/48/2011 asiakkaansuojan kehittämisestä julkisissa hyvinvointipalveluissa. Saatavilla: [www.kuluttajavirasto.fi/File/e743f5c2-0096-4f2c-aaef-271eea3e1d80/110621lausunto.pdf](http://www.kuluttajavirasto.fi/File/e743f5c2-0096-4f2c-aaef-271eea3e1d80/110621lausunto.pdf).

*Kumpula Anne:* Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointi – vuorovaikutteisen osallistumisen uudet haasteet. Edilex. Asiantuntijakirjoitukset 23.7.2007.

*Kumpula, Anne:* Laatu ympäristöoikeudessa. Teoksessa Ekroos, Ari, Kumpula, Anne, Kuusiniemi, Kari ja Vihervuori, Pekka. Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 2. uudistettu painos. WS Bookwell Oy, Juva 2010.

*Kuula, Arja:* Toimintatutkimus. Kenttätöytä ja muutospyrkimyksiä. Vastapaino, Tampere 1999.

*Kuusikko, Kirsi:* Yksityisoikeudellinen ja julkisoikeudellinen luottamuksensuoja – eräitä Wärtsilän meriteollisuus – tapauksen herättämiä mietteitä. Defensor Legis 6/1999, s. 1027–1044.

*Kuusikko, Kirsi:* Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Kauppakaari OYJ, Lakimiesliiton kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2000.

*Kuusikko, Kirsi:* Hallinto-oikeus. Teoksessa Niskanen Maarit (toim.): Oikeusjärjestys, osa III, 7. täydennetty painos, Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja 55, Rovaniemi 2011, s. 117–202. (2011a)

*Kuusikko, Kirsi:* Oikeushistoria. Teoksessa Niskanen Maarit (toim.): Oikeusjärjestys, osa I, 7. täydennetty painos, Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja 56, Rovaniemi 2011, s. 28–66. (2011b)

*Kuusikko, Kirsi:* Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 22, Helsinki 2011. (2011c)

*Kähkönen, Liisa:* Kuntien prosessit ja kokemukset vanhusten palveluasumisen ja kotipalvelujen kilpailuttamisesta. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita nro 109. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT, Helsinki 2008.

*Kälkjä, Pekka:* Metsästäjäorganisaation julkiset hallintotehtävät. Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma. Vaasan yliopisto, Vaasa 2010.

*Kärnä, Sirpa:* Hyvinvoinnin pysyvyyttä ja muutosta kolmannessa iässä: Ikääntyvien henkilöiden elämäntulon seuranta vuosina 1991 ja 2004 Varkauden kaupungissa. Kuopion yliopisto, Kuopio 2008.

*Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.

*Laakso, Seppo, Suviranta, Outi ja Tarukannel, Veijo:* Yleishallinto-oikeus. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2006.

*Laatusuosituks:*

– Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:4, Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen kuntaliitto 2001, Helsinki 2001.

– Päihdepalvelujen laatusuosituks. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2002:3, Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen kuntaliitto, Helsinki 2002. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=39503&name=DLFE-4607.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-4607.pdf).

– Yksilölliset palvelut, toimivat asunnot ja esteetön ympäristö. Vammaisten ihmisten asumispalveluiden laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:4, Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen kuntaliitto, Helsinki 2003. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=28707&name=DLFE-3779.pdf&title=Vammaisten\\_asumispalveluiden\\_laatusuositus\\_fi.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3779.pdf&title=Vammaisten_asumispalveluiden_laatusuositus_fi.pdf).

– Ikääntyneiden ihmisten ohjatun terveystiikunnan laatusuosituks. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:6, Sosiaali- ja terveysministeriö ja opetusministeriö, Helsinki 2004. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=28707&name=DLFE-3553.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3553.pdf)

– Terveiden edistämisen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:19, Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2006.

Saatavilla: <http://pre20090115.stm.fi/pr1158139777250/passthru.pdf>.

– Ikäihmisten palvelujen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3, Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen kuntaliitto, Yliopistopaino, Helsinki 2008. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=28707&name=DLFE-3672.pdf&title=Ikaihmisten\\_palvelujen\\_laatusuositus\\_fi.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3672.pdf&title=Ikaihmisten_palvelujen_laatusuositus_fi.pdf).

*Lahtinen, Yrjö ja Mikkola, Teija:* Suurten ja keskisuurten kaupunkien terveydenhuollon kustannukset vuonna 2003. Suomen Kuntaliitto 2003.

*Lahtinen, Yrjö:* Hoidon tarve ja tuottavuus vanhustenhuollossa vuosina 1998–2001. Teoksessa Hjerpe, R., Kangasharju, A. ja Vuorento, R. (toim.): Kunnalliset palvelut. Terveystenhuollon ja vanhustenhuollon tuottavuus. VATT-julkaisuja 37. Gummerus kirjapaino Oy, Saarijärvi 2009, s. 57–70.

*Laine, Veli, Sinko, Pekka ja Vihriälä, Vesa:* Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009, Helsinki 2009. Saatavilla: <http://vnk.fi/julkaisukansio/2009/j01-ikaantymisraportti-j04-ageing-report/pdf/fi.pdf>.



*Laitinen, Merja ja Pohjola Anneli (toim.):* Asiakkuus sosiaalityössä. Gaudeamus Helsinki University Press, Tallinna Raamatutrukikoda 2010, Helsinki 2010.

*Landelius, Ann-Charlotte:* Privaträttsliga subjekt inom socialtjänsten. Teoksessa Westerhäll, Lotta Vahlne (toim.): Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten. Stockholm 2002, s. 48–76.

*Laslett, Peter:* A Fresh Map of Life. The Emergence of the Third Age. Ltd. 2nd Edition. Macmillan Press, Houndmills Basingstoke Hampshire 1996.

*Leaper, Robert:* Elderly people and social services in four EC countries. Teoksessa Hill, Malcom (edit.): Research highlights in social works 23, Social work and the European community. The social policy and practice contexts. Jessica Kingsley Publishers, London 1991.

*Lehtiartikkelit:*

Hakkarainen, Petri: Pakkolähtö palvelukodista. Sanomalehti Kaleva 5.5.2008, s. 7.

Kreivi-Palosaari, Satu: Siirto Muhokselle valmisteltiin salaa.

Sanomalehti Kaleva 16.12.2006, s. 5.

Uittomäki, Kari: Innovaatioiden lähtökohdaksi hyvä elämä.

Vanhustenhuollon uudet tuulet 7/2008, s. 20–21.

Sauvala, Milka: Vanhustenkodit odottavat korjausta. Helsingin Sanomat 8.7.2012, s. 9.

Valkonen, Leena: Tanskan mallissa kansalaisella on valinnan vapaus.

Vanhustyö 7/2007 s. 18–20.

*Lehto, Juhani:* Uusi julkissektorin hallinta ja kilpailuttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Teoksessa Ollila, Eeva, Ilva, Minna ja Koivusalo, Meri (toim.): Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES, raportteja 276/2003. Gummerus kirjapaino Oy, Saarijärvi 2003, s. 35–41.

*Lehtonen, Lasse:* Potilaan yksityisyyden suoja. Suomalainen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:ro 230, Helsinki 2001.

*Lehtonen, Lasse:* Vanhuksen subjektiivinen oikeus hoivapalveluihin. Gerontologia 3/2007, s. 246–255.

*Lehtosalo, Tiula:* Itsemääräämisoikeus vanhusten palveluasumisessa. Etnografinen tutkimus asukkaiden kokemuksista osallistua omaan arkeensa. Gerontologian ja kansanterveyden pro gradu -tutkielma, Jyväskylän yliopisto, Terveystieteiden laitos, Syksy 2011.

*Leppo, Kimmo:* Millaisiksi Suomen peruspalvelut muodostuvat 2000-luvulle mentäessä? Riittävätkö sosiaali- ja terveydenhuollon eväät uudelle vuosituhannelle -seminaari. Seminaariesitelmä Oulussa 10.12.1991. Julkaisematon lähde.

*Leppo, Kimmo:* Kansallisen terveyspolitiikan tavoitteet ja kilpailuttaminen. Teoksessa Ollila, Eeva, Ilva, Minna ja Koivusalo, Meri (toim.): Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES, Raportteja

276/2003, Gummerus kirjapaino Oy, Saarijärvi 2003, s. 42–49.

*Lex Sarah*: Förändringar i Lex Sarah bestämmelsen m.m. Stockholm. Socialdepartementet, Fritze 2009.

*Lex Sarah och socialtjänsten – förslag om vissa förändringar 2009/10:131*.  
Saatavilla: [www.socialstyrelsen.se/lexsarah](http://www.socialstyrelsen.se/lexsarah).

*Liljeström, Marita*: Tuomioistuimetko arvioimaan sairaanhoitoa koskevia ratkaisuja? Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Korkein hallinto-oikeus. Helsinki 1998, s. 121–140.

*Liljeström, Marita*: Terveyspalvelujen järjestämistä koskevat kiistat hallintotuomioistuimissa. Defensor legis 1/2003. Suomen asianajajaliitto, Helsinki 2003.

*Lind, Anna-Sara*: Sociala rättigheter i förändringen – En konstitutionellrättslig studie. Akademisk avhandling, Uppsala Universitet 2009.

*Lissabonin sopimus 2007/C306/01*.  
Saatavilla: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:FI:HTML>.

*Lohiniva-Kerkelä, Mirva*: Terveystalouden juridiikka. Talentum, Helsinki 2007.

*Lukkarinen, Sami*: Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2007.

*Lukkariniemi, Mirja*: Hyvään palveluasumiseen. Opas 1/1989, Sosiaalihuolto, Valtion painatuskeskus. Helsinki 1989, s. 7–8.

*Lundström, Birgitta, Miettinen, Tarmo, Keinänen, Anssi, Airaksinen, Jenni ja Korhonen, Anne*: Yhdenvertaisuuslain toimivuus. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2008.

*Lundström, Ilona*: Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisesta esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Acta-väitöskirja, Acta nro 227, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2011.

*Lång, Karl Johan*: Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmä. Teoksessa Helminen, Marjut ja Lång, Karl Johan (toim): Kansainväliset ihmisoikeudet. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1988, s. 162–178.

#### *Lääninhallitukset:*

– Etelä-Suomen lääninhallituksen tilastoja 2002–2009. Saapuneet kantelut vuosittain/vanhustenhuolto. Etelä-Suomen lääninhallitus, sosiaali- ja terveysosasto. Saatavilla: [www.laanhallitus.fi/lh/etela/sto/home.nsf/files/C62B5C1010BB1EE1C2257631002B5F89/\\$file/vanhustenhuollon\\_kantelut\\_2002-2009.pdf](http://www.laanhallitus.fi/lh/etela/sto/home.nsf/files/C62B5C1010BB1EE1C2257631002B5F89/$file/vanhustenhuollon_kantelut_2002-2009.pdf).

- Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston selvitys perusoikeuksien toteuttamisesta laitosoissa, ESLH-2000-07567/So-11, Sosiaali- ja terveysosaston julkaisuja 2/2009. Saatavilla: [www.poliisi.fi/lh/etela/sto/home.nsf/files/89C9FE48478611CAC225762E003E339B/\\$file/Vastaus\\_vanhus\\_selvitys.pdf](http://www.poliisi.fi/lh/etela/sto/home.nsf/files/89C9FE48478611CAC225762E003E339B/$file/Vastaus_vanhus_selvitys.pdf).
- Etelä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston selvitys ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon valvonnasta. Etelä-Suomen lääninhallituksen selvitys 4.9.2009, ESLH 2009-03102/So-17. Saatavilla: [www.poliisi.fi/lh/etela/sto/home.nsf/files/89C9FE48478611CAC225762E003E339B/\\$file/Vastaus\\_vanhus\\_selvitys.pdf](http://www.poliisi.fi/lh/etela/sto/home.nsf/files/89C9FE48478611CAC225762E003E339B/$file/Vastaus_vanhus_selvitys.pdf).
- Itä-Suomen lääninhallituksen, sosiaali- ja terveysosaston selvitys ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon valvonnasta. ISHL-2009-01074/So-0, 4.9.2009. Saatavilla: [www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=rp05010160801638&cmd=download](http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=rp05010160801638&cmd=download).
- Lapin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston selvitys ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon valvonnasta. LLH-2009-00568/So-0, 27.8.2009.
- Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston selvitys ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon valvonnasta. LSLH 2009-02266/So-0, 25.8.2009. Saatavilla tiivistelmä: [www.vanhusasia.fi/index.php?page=ajankohtaista&section=30](http://www.vanhusasia.fi/index.php?page=ajankohtaista&section=30).
- Oulun lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston selvitys ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon valvonnasta Oulun läänissä. OLH-2009-01120/So-1, 3.9.2009. Saatavilla: [www.laanhallitus.fi/lh/lappi/bulletin.nsf/PFBDArch/1097336A1F408877C225762B0039F803?opendocument](http://www.laanhallitus.fi/lh/lappi/bulletin.nsf/PFBDArch/1097336A1F408877C225762B0039F803?opendocument).

*Löfman, Päivi:* Itsemäärämisen edistäminen. Osallistavan toimintamallin kehittäminen reumapotilaiden hoitotyöhön. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 134. Hoitotieteen laitos, Kuopio 2006.

*Löyty, Katri:* Kuntien yhteistyö ja julkiset hankinnat. Vaasan yliopisto, Vaasa 2007.

*Maahanmuuttovirasto:*

Maahanmuuttoviraston päätös 16.4.2009 asiakasnumero 1000259. Isoäidin käännytyspäätös.

*Makkonen, Kaarle:* Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:ro 79, Vammalan kirjaspaino Oy, Vammala 1968.

*The Maintenance and Welfare of Parents and Senior Cityzens Bill 2007, India.*

Saatavilla: <http://india.gov.in/cityzen/senior> ja <http://statues.agc.gov.sg>.

*Manor House Senior Housing, Grand Rapids, Minnesota, USA.* Saatavilla: [www.assistedlivingfacilities.org/directory/mn/grand-rapids/manor-house/27753/](http://www.assistedlivingfacilities.org/directory/mn/grand-rapids/manor-house/27753/).

*Markkanen, Kirsi, Merasto, Merja ja Pokki, Hilikka:* Huomispäivän huutolaiset? Päätökset tehdään tänään. Selvitys vanhustenhuollon tilanteesta. Tehy ry, Sarja B, Selvityksiä 1/1999.

*Markkinaoikeus:*

MAO 234/06. Viikonloppulääkäripäivystys ja kilpailumahdollisuuksien hyväksikäyttö.

MAO 656/09. Tarjoajan sulkeminen pois tarjouskilpailusta ja epäselvä tarjouspyyntö.

MAO 67/10. Tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus ja vanhusten tehostettu palveluasuminen.

MAO 307–309/11. Yhteistyösopimus kunnan sosiaali- ja terveystalvelujen kehittämistä ja suorahankinta.

MAO 370/11. Käänteinen tarjouskilpailu, tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus ja tehostettu palveluasuminen.

MAO 395/11. Asumis- ja hoivapalvelut sekä tarjouspyyntö.

MAO 398/11. Asumis- ja hoivapalvelut sekä tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus.

MAO 399/11. Asumis- ja hoivapalvelut sekä tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuus.

*Markkula, Marja-Leena ja Kilpiö, Anna:* Pioneerikokeilusta kuntaratkaisuun – kokemuksia espoolaisista kouluista. Interaktiivinen tekniikka koulutuksessa -konferenssi 20–22.4.2005, HELMI-publications/SimLab, s. 53–54.

*Mason, J.K. ja McCall Smith, R.A.:* Law and Medical Ethics. Butterworths, Edinburgh 1994.

*Matikainen, Tanja:* Terveystalveluiden järjestäminen kunta- ja palvelurakenneuudistuksen mukaan. Teoksessa Kultalahti, Jukka ja Nuolima, Risto (toim.): Oikeus, talous, hallinto. Oikeustieteen päivät 30–31.8.2007. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos, Vaajakoski 2007.

*Mattila, Yrjö:* Suuria käännekohtia vai tasaista kehitystä? Tutkimus Suomen terveydenhuollon suuntaviivoista. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 166, Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere 2011.

*Maunula, Venni:* Kunnallinen kodinhoitaja: opas kodinhoitajille, kodinhoitajaoppilaitosten opettajille ja oppilaille sekä kodinhoitotoimintaa johtaville kunnallisille viranomaisille. Kodinhoitajat ry:n julkaisu N:o 1, Rauma 1961.

*Medicaid-ohjelma, USA.* Saatavilla: [www.medicaid.gov/index.html](http://www.medicaid.gov/index.html).

*Medicare-ohjelma, USA.* Saatavilla: [www.medicare.gov](http://www.medicare.gov).

*Merikoski, Veli:* Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Suomalaisen lakimiesten yhdistyksen julkaisuja, A N:o 4. Kustannusyrhtiö Otava, Helsinki 1935.

*Merikoski, Veli:* Luentoja huolto-oikeudesta. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta, Helsinki 1948.

*Merikoski, Veli:* Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. 1. Porvoo 1956.

*Merikoski, Veli:* Vapaa harkinta hallinnossa. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta, Helsinki 1958.

*Merikoski, Veli:* Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Osa 1. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta, Helsinki 1959.

*Merikoski, Veli:* Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. WSOY, Porvoo 1964.

*Merikoski, Veli:* Luentoja huolto-oikeudesta. Vammala 1968. (1968a)

*Merikoski, Veli:* Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 143. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1968. (1968b)

*Merikoski, Veli:* Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N: o 80. WSOY, Porvoo 1970.

*Merikoski, Veli:* Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. WSOY, Porvoo 1974.

*Merikoski, Veli:* Ajankohtaisia valtiosääntöasioita. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1979.

*Miettinen, Tarmo ja Väättänen, Ulla:* Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seuranta-tutkimuksen osaraportti I. Oikeusministeriön julkaisu 2006:9.

*Miettinen, Tarmo ja Kuosmanen, Elisa:* Hallintolain seuranta-tutkimuksen osaraportti 2. Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytössä. Oikeusministeriö, Helsinki 2006.

*Miettinen, Tarmo ja Väättänen, Ulla:* Hallintolaki hyvän hallinnon takeena. Edilex 2007/5 Referee-artikkeli, versio1.0. Julkaistu 2.2.2007. Saatavilla: [www.edilex.fi/lakikirjasto/4287](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4287).

*Mikkola, Matti:* Ikäihmisten sosiaaliset oikeudet Euroopan ihmisoikeuskäytännössä. Teoksessa Business law forum. Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitos. Helsinki 2009, s. 337–389.

*Mikkola, Tuula:* Sinusta kiinni. Tutkimus puolisohoivan arjen toimijuuksista. Juvenes Print Oy, Tampere 2009.

*Ministry of Health and Social Affairs Sweden:*

Challenges to the health care of the future. Summary of the National Action Plan for Development of Health Care, Sweden 2001.

*Mitterauer, Michael ja Sieder, Reinhard:* The European Family. Patriarchy to Partnership from the Middle Ages to the Present. Printed in the USA, 2004.

*Muuri, Anu:* Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? Tutkimus suomalaisten mielipiteistä ja kokemuksista sosiaalipalveluista sekä niiden suhteesta legitimitettiin. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES. Tutkimuksia 178, Helsinki 2008.

*Myllymäki, Arvo:* Julkistalouden sääntely. Finn publishers, Tampere 1994.

*Myllymäki, Arvo ja Uoti, Asko:* Leikkaukset kuntien uhkana. Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Gummeruksen Kirjapaino Oy, Saarijärvi 1995.

*Myrsky, Matti:* Valtiontalousoikeus. Toinen uudistettu painos. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1999.

*Myrsky, Matti:* Oliko verotuksessa mahdollista saada luottamuksensuojaa?: ratkaisun KHO 2009:20 arviointia. Lakimies 4/2009, s. 678–686

*Mäenpää, Olli:* Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtiohallinnon organisaatioista. Suomalainen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 14, Helsinki 1979.

*Mäenpää, Olli:* Kaksi hallinto-oikeutta: Merikoskelainen hallinto-oikeus ja hyvinvointivaltio. Hallinnon tutkimus. Vuosikirja 1983, osa I, Kirjapaino IL-MO, Ilmajoki 1983, s.1–20.

*Mäenpää, Olli:* Hallintolupa. Suomen lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1985.

*Mäenpää, Olli:* Hallintosopimus. Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. Lakimiesliiton kustannus, Vammala 1989.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Teoksessa Timonen, Pekka (toim.): Johdatus Suomen oikeusjärjestelmään. Nide 2. Rikos – prosessioikeus sekä julkisoikeus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1990, s. 417–504.

*Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus: lähtökohtia ja perusteita. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki, 1996.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. WSLT, Helsinki 1997.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. WSLT, Helsinki 2000.

*Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kauppakaari, Helsinki 2001.

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita, Helsinki 2003.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. WSOY, Porvoo 2004

*Mäenpää, Olli:* Hallintoprosessioikeus. WSOYpro, Helsinki 2005.

*Mäenpää, Olli:* Hallintoprosessioikeus. 2. uudistettu painos. WSOYpro, Helsinki 2007.

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 2. uudistettu painos. Edita, Helsinki 2008.

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uudistettu painos. Edita Publishing Oy, Porvoo 2011.

*Mäkelä, Ritva:* Palveluasumisen laatu on parantunut, mutta vielä tarvitaan osaamista ja rohkeutta muutoksiin. Vanhustenhuollon uudet tuulet 2/2008, s. 18–19.

*Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna:* Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja 241. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2003.

*Mäkinen, Eija:* Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Finnpublishers Oy, Tampere 2000.

*Mäkinen, Eija:* Hallintosopimusten sääntelytarpeesta. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu LAVO 2/2001. Hakapaino Oy, Helsinki 2001.

*Mäkitalo, Raili, Hautala, Urpo, Narikka, Jouko ja Tuukkanen, Jorma:* Hyvinvointia kestävästi. Valtionvarainministeriö, tiivistelmä joulukuu 2010. Saatavilla: [www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/08\\_muut\\_julkaisut/20110112Hyvinv/hyvinvointi\\_tiivistelmae\\_%2B\\_kannet\\_pdf.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20110112Hyvinv/hyvinvointi_tiivistelmae_%2B_kannet_pdf.pdf).

*Mönkäre, Sinikka:* Kilpailuttaminen on hyvä renki, mutta huono isäntä – kilpailuttamisen soveltuvuus sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Teoksessa Ollila, Eeva, Ilva, Minna ja Koivusalo, Meri (toim.): Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES, raportteja 276/2003, Saarijärvi 2003, s. 17–21.

*Mönkäre, Sinikka:* Erityispalvelut pitäisi vapauttaa kilpailutusvelvollisuudesta. Tukipotti 3/2009, s. 4.

*Narikka, Jouko:* Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Tietosanoma, Helsinki 2006.

*Neimälä, Antti ja Tuomola, Anja:* Julkisten palvelujen rakenne Suomen suurimmissa kaupungeissa. Suomen yrittäjät 2003.

*Nemlander, Anu ja Sjöholm, Mari:* Selvitys palvelusetelin käytöstä kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tammi–helmikuussa 2012. Suomen Kuntaliitto ja Sitra 9.5.2012.

*Nielsen, Jeppe Agger ja Andersen, Jörgen Goul:* Hjemmehjælp. Mellem myter og virkelighed. Syddans Universitetsforlag, Odense 2006.

*Niemi, Matti Ilmari:* Ajattelun kouluista ja ajatuksia kouluista. Tutkielma oikeustieteen perinteisten suuntausten käsitteellisistä sitoumuksista ja niiden heijastumisesta laintulkintaan. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIII 2000, s. 208–209.

*Nieminen, Liisa:* Ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaate. Defensor Legis 1/2005, s. 44–58.

*Nieminen, Liisa:* Laitoshoidossa oleviin vanhuksiin kohdistuvat perusoikeuksien rajoitukset. Lakimies 6/2008, s. 871–893.

*Nieminen, Mauri:* Väki harmaantuu, vaan ei vähene. Tilastokeskus. Tieto & trendit: talous, yhteiskunta, ympäristö 4–5/2007, s. 28–32.

*Niemivuo, Matti:* Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille: oikeustieteellinen tutkimus valtion-apuinstituutiosta julkisten palvelujen, erityisesti perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:ro 118, Helsinki 1976.

*Niemivuo, Matti:* Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö julkisen vallankäytön välineinä. Juridica, Helsinki 1979.

*Niemivuo, Matti ja Keravuori, Marietta:* Hallintolaki. WSOY, Juva 2003.

*Niemivuo, Matti, Keravuori-Rusanen, Marietta ja Kuusikko, Kirsi:* Hallintolaki. WSOYpro, Juva 2010.

*Nonaka, I. & Takeuchi, H.:* The Knowledge-Creating Company. Oxford University Press, New York 1995.

*Nyyssölä, Saara:* Puun ja kuoren välissä. Yleishyödyllisten yhteisöjen näkemyksiä omista mahdollisuuksistaan kilpailuympyröissä. Ammatillinen lisensiaattitutkimus, yhteisösosiaalityö, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto 2009. Saatavilla: [www.sosnet.fi/loader.aspx?id=ba8efc02-1a4d-4fad-b049-a9b51dc5f6f3](http://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=ba8efc02-1a4d-4fad-b049-a9b51dc5f6f3).

#### *Oikeusministeriö:*

- Lausunnot ehdotuksesta hallintolaiksi ja hallintokäyttölain muuttamiseksi. Oikeusministeriön julkaisuja 2002:2. Lausuntoja ja selvityksiä.
- Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7, Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, Edita Prima Oy.
- Hallintolaki. Oikeusministeriön julkaisuja 2003:3 Eripainos. Edita 2003.
- Oikeusministeriön päätös työryhmän asettamisesta selvittämään eri hallintotuomioistuinten tehtäviä 12/41/2007.
- Oikeussuojakeinot asian käsittelyn viivästyessä – sääntelyvaihtoehtojen esittely ja arviointi. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:5. Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä. Passiivisuustyöryhmän ehdotus, Edita Prima Oy.
- Edunvalvontavaltuutus-esitys 2009. Saatavilla: [www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Esitteet/Edunvalvontavaltuutus](http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Esitteet/Edunvalvontavaltuutus).
- Asiakkaansuojan kehittämisestä julkisissa hyvinvointipalveluissa. Raportti. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 13/2011.



*Oittinen, Riitta ja Pitkänen, Kari (toim.):* Kunnanvaivaisesta harmaaksi pantteriksi. Tutkielmia suomalaisen vanhuuden historiasta. Talous- ja sosiaalishistoriallisia tutkimuksia 1. Hakapaino, Helsinki 1991.

*Ojaniemi, Pekka ja Rantajärvi, Kaisa-Maria:* Alkuarvioinnista suunnitelmallisen lastensuojelun sosiaalityöhön. Teoksessa Laitinen, Merja ja Pohjola Anneli (toim.): Asiakkuus sosiaalityössä. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä, Tallinna Raamatutrykikoda 2010, s. 219–244.

*Oulasvirta, Leena:* Palvelujen laadusta julkisella sektorilla. Hallinnon tutkimus 2/1992, s. 35–36.

*Oulun kaupunki:*

Vanhustyön eettisen työryhmän kokouksen pöytäkirja 2/2007.

Saatavilla: [www.ouka.fi/sote/ikaantyminen/etiikka/pdf/2\\_2007.pdf](http://www.ouka.fi/sote/ikaantyminen/etiikka/pdf/2_2007.pdf).

*Paasivaara, Leena:* Tavoitteet ja tosiasiallinen toiminta. Suomalaisen vanhusten hoitotyön muotoutuminen monitasotarkastelussa 1930-luvulta 2000-luvulle. Oulun yliopisto, Oulu 2002.

*Paaso, Ilpo:* Lääkärin oikeusasemasta hallinto-oikeuden kannalta. Tampereen yliopisto, Hallintotieteiden laitos, Tampere 1986.

*Paaso, Ilpo:* Vahingonkorvausvastuun normiperusta lääkärintoimessa: Tutkimus erityisesti julkisen vallankäytön vahingonkorvausvastuuta sääntelevien säännösten sovellettavuudesta lääkärintoimesta aiheutuviin vahinkoihin. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 190. Vammalan kirjapaino, Vammala 1992.

*Paaso, Ilpo:* Julkisen vallan käyttäminen ja lääkärintoimi. Lakimies 1/1993, s. 21–26.

*Paaso, Ilpo:* Potilan tiedonsaantioikeus terveydenhuollossa. WSOY Lakitieto, Tummavuoren kirjapaino Oy, Vantaa 2001.

*Pahlman, Irma:* Potilaan itsemääräämisoikeus. Edita, Helsinki 2003.

*Pajukoski, Marja:* Preventio, sosiaalioikeus ja kunnat: ehkäisevä sosiaalipolitiikka kuntia velvoittavassa lainsäädännössä. Edita, Helsinki 2006.

*Paloposti, Jyrki:* Vaivaistalot ja vanhukset Kannaksella. Vaivaistaloajattelun vastaanotto Kannaksen maalaiskunnissa 1800- ja 1900-luvun vaihteessa. Teoksessa Oittinen, Riitta ja Pitkänen, Kari (toim.): Kunnanvaivaisesta harmaaksi pantteriksi. Tutkielmia suomalaisen vanhuuden historiasta. Talous- ja sosiaalishistoriallisia tutkimuksia 1. Hakapaino, Helsinki 1991.

*Parkkinen, Pekka:* Väestön ikääntymisen vaikutukset kuntatalouteen. VATT-tutkimuksia 136. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2007. (2007a)

*Parckinen, Pekka:* Riittääkö työvoima terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluihin? VATT-keskustelualoitteita 433. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Government Institute for Economic Research. Helsinki 2007. (2007b)

*Pasanen, Sanna:* Vanhusten palveluasumisen vaiheet Tampereella. Asiantuntijoiden kokemuksia ja näkemyksiä. Tampereen kaupungin Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisusarja C 1/2010. Tampere 2010. Saatavilla: [www.tampere.fi/material/attachments/v/5pnFWqpuf/Vanhusten\\_palveluasumisen\\_vaiheet\\_Tampereella.pdf](http://www.tampere.fi/material/attachments/v/5pnFWqpuf/Vanhusten_palveluasumisen_vaiheet_Tampereella.pdf).

*Paunio, Riitta-Leena:* Ihmisoikeudet dementiahoidossa. Eettiset arvot dementoituneiden hoidossa – dementiapotilaan itsemääräämisoikeus. Suomen dementiahoitoyhdistyksen järjestämä seminaari 17.5.2005 eduskunnan lisärakennuksen auditoriossa. Saatavilla: [www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=aa15305134400481&cmd=download](http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=aa15305134400481&cmd=download).

*Paunio, Riitta-Leena:* Huomispäivän osaajat – miten turvata taito ja jaksaminen. Puheenvuoro Oikeuspolitiikan forumissa. XLI Asianajajapäivillä Helsingissä 16.1.2009. Saatavilla: [www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=qr02109170540851&cmd=download](http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=qr02109170540851&cmd=download).

*Peiponen, Arja:* Vanhusten ympärivuorokautisen hoidon ja palvelun laatukriteerit. Helsingin kaupungin sosiaalivirasto. Tutkimuksia 2004:2.

*Pekkala, Elise:* Hankintojen kilpailuttaminen. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2007.

*Pekkala, Elise ja Pohjonen, Mika:* Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tietosanoma, Helsinki 2010.

*Pekkarinen, Laura, Elovainio, Marko, Sinervo, Timo, Finne-Soveri, Harriet ja Noro, Anja:* Nursing working conditions in relation to restraint practices in long-term care units. Medical Care 44/2006, s. 1114–1120.

*Pekkarinen, Laura, Sinervo, Timo, Elovainio, Marko, Noro, Anja, Finne-Soveri, Harriet ja Leskinen, Esko:* Resident care needs and work stressors in special care units versus non-specialized long-term care units. Research in nursing & health 29/2006, s. 465–476.

*Pellonpää, Matti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2000.

*Pentikäinen, Leena, Tuomaala, Mika, Lith, Pekka, Mursu, Anja ja Forsström, Jari:* Hyvinvointialan kehittäminen – peruskartoitukset. Osaava työvoima, yritystoiminta ja yrittäjyyden edellytykset, tuottavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 32/2009. Strategiset hankkeet. Edita Publishing Oy 2009. Saatavilla: [www.tem.fi/files/23173/TEM\\_32\\_2009\\_strategiset\\_hankkeet.pdf](http://www.tem.fi/files/23173/TEM_32_2009_strategiset_hankkeet.pdf).

*Perustuslakivaliokunnan lausuntoja:*

PeVL 17/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä vuonna 1995 perittäviä sosiaaliturvamaksuja ja kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä (HE 208/1994 vp).

PeVL 31/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta (HE 217/1997 vp).

PeVL 7/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (137/1999).

PeVL 21/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi turvallisuusvelvoitteista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (43/2001).

PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (69/2001).

PeVL 34/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta (HE 113/2001 vp).

PeVL 39/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä työterveyshuoltolaiksi sekä laiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 4 ja 11 §:n muuttamisesta (114/2001).

PeVL 44/2001 vp. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston päätöksen Schengenin yleissopimuksen 40 artiklan 1 ja 7 kohtien muuttamisesta (Schengenin yleissopimuksen soveltamisalan laajentaminen).

PeVL 11/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi ajopiirturikorttien myöntämisen järjestämisestä ja Ajoneuvohallintokeskuksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 38/2004 vp).

PeVL 20/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 262/2004 vp).

*Perustuslakivaliokunnan mietintöjä:*

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993).

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998).

PeVM 10/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uskonnonvapauslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 170/2002).

*Pettigrew, A.M.:* The Character and Significance of Strategy Process Research. Strategic Management Journal, Vol. 13, Special Issue: Fundamental Themes in Strategy Process Research 1992.

*Phillipson, Chris:* Family Care of the Elderly in Great Britain. Teoksessa Kosberg Jordan I.(edit.): Family Care of the Elderly. Social and Cultural Changes. Sage Publications, Inc., Newbury Park, California 1992, s. 252–270.

*Pietarinen, Juhani:* Itsemäärääminen ja itsemääräämisoikeus. Teoksessa Pietarinen, Juhani, Launis, Veikko, Räikkä, Juha, Lagerspetz, Eerik, Rauhala, Marjo ja Oksanen, Markku (toim.): Oikeus itsemääräämiseen. Painatuskeskus, Helsinki 1994. s. 15–47.

*Pietilä, Minna ja Saarenheimo, Marja:* Ikäihmisten mielenterveys: Julkiset käsitykset, tavoitteet ja käytännöt. MielenMuutos -tutkimus- ja kehittämishanke, tutkimusraportti 1. Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry, Newprint Oy, Loimaa 2010.

*Pietiläinen, Erja ja Seppälä, Heikki:* Palveluohjaus asiakastyössä ja organisaatioissa. Kehitysvammaliitto, Helsinki 2003.

*Pitkälä, Kaisu, Routsalo, Pirkko, Kautiainen, Hannu, Savikko, Niina ja Tilvis, Reijo:* Ikääntyneiden yksinäisyys: Psykososiaalisen ryhmäkuntoutuksen vaikuttavuus. Geriatrisen kuntoutuksen tutkimus- ja kehittämishanke. Tutkimusraportti 11. Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry. Helsinki 2005.

*Pitkänen, Kari:* Puoli vuosisataa vanhustyötä. Vanhustyön keskusliitto 50 vuotta. Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry, Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 1999.

*Pohjalainen, Teuvo:* Kansalaisten perusoikeudet ja poikkeuslainsäädäntö: tutkimus perusoikeuksia koskevien poikkeuslakien tavoitteista ja merkityksestä eri väestöryhmille. Finnpublichers, Tampere 1980.

*Pohjola, Anneli:* Lapsen asiakkuus lastensuojelussa. Teoksessa Jokela, Kaisu ja Kivistö, Juha-Matti (toim): Yhteistyössä kohti jaettua asiantuntijuutta. Näkökulmia perheen ja ammattilaisten yhteistyöhön. Julkaisuja A 4. Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä, Rovaniemi 1997, s. 12–23. (1997a)

*Pohjola, Anneli:* Asiakaslähtöisen palvelun ja kohtaamisen kysymyksiä. Teoksessa Jokela, Kaisu ja Kivistö, Juha-Matti (toim): Yhteistyössä kohti jaettua asiantuntijuutta. Näkökulmia perheen ja ammattilaisten yhteistyöhön. Julkaisuja A 4. Kolpeneen palvelukeskuksen kuntayhtymä, Rovaniemi 1997, s. 45–56. (1997b)

*Pohjola, Anneli:* Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa Laitinen, Merja ja Pohjola Anneli (toim.): Asiakkuus sosiaalityössä. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä, Tallinna Raamatutrykkikoda 2010, s. 19–74.

*Potila, Sirkka:* Kodinhoitajat ja kotiavustajat vanhusten avohuollossa. Sosiaalinen aikakauskirja 66. vuosikertavihko 5/1972, s. 484–486.

*Prince William Area Agency on Aging (The PWAAA) USA.* Saatavilla: [www.pwcgov.org](http://www.pwcgov.org).

*Pulma, Panu:* Fattigvård i frihetstidens Finland. En undersökning om förhållandet mellan centralmakt och lokalsamhälle. Helsingin yliopisto, Helsinki 1985.

*Pulma, Panu:* Valtio, vaivaiset ja kuntien itsehallinto. Gustaf Adolf Helsingius valtion ja kuntien välisen suhteen muokkaajana. Teoksessa Tiuhonen, Seppo (päätoimittaja): Virkanyrkit ja muita hallintohistorian tutkielmia. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 16. Hallintohistoriakomitea ja Painatuskeskus, Helsinki 1995, s. 100–125.

*Pulma, Panu:* Köyhästäkö kansalainen? Köyhyys 1800-luvun poliittisena ongelmana. Teoksessa Haapala, Pertti (toim.): Talous, valta ja valtio. Tutkimuksia 1800-luvun Suomesta. 10. painos. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere 2004.

*Puska, Pekka:* Iäkkäiden laitoshoidon laatu parantunut 10 vuodessa – runsaasti työtä jäljellä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedote 23.9.2009. Saatavilla: [www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/tiedote?id=20624](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tiedote?id=20624).

*Päivärinta, Eeva ja Haverinen, Riitta:* Ikäihmisten hoito- ja palvelusuunnitelma: opas työntekijöille ja palvelusta vastaaville. Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen kuntaliitto, STAKES. Helsinki 2002.

*Pölonen, Ismo:* Ympäristövaikutusten arviointimenettely: YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 280. Helsinki 2007.

*Pöyhönen, Juha:* Uusi varallisuus oikeus. Jyväskylä 2000.

*Raha-automaattiyhdistys RAY:*

Raha-automaattiyhdistyksen opaskirja 1967.

Raha-automaattiyhdistyksen rakennuttamisohje vuodelta 2002.

*Raivio, Kari:* Asiakas odottaa reilua kohtelua. Perusoikeudet 2/2. Dialogi 2/2008, s. 38–41. Saatavilla: <http://dialogi.stakes.fi/FI/dialogin+arkisto/2008/2/sivu/38.htm>.

*Rajala, Pentti, Tammi, Jari ja Meklin, Pentti:* Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnallissalan kehittämissäätiön Kunnat ja Kilpailu -sarjan julkaisu 11. Vammalan kirjapaino Oy, Vammala 2008.

*Rantanen, Pinja:* Palveluiden hankintaprosessissa tarvittava osaaminen. Tapaustutkimus kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoista. Helsinki University of Technology SimLab Publications. Report Series 16, Espoo 2006.

*Rantanen, Pinja, Kilpiö, Anna, Haho, Päivi ja Vääntinen, Marika:* Osaaminen vanhuspalveluiden hankinnassa. Teoksessa Haho, Päivi, Vääntinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 105–116.

*Rasimäki, Jorma:* Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Helsinki 1997.

*Rauhala, Pirkko-Liisa:* Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi Suomalaista sosiaaliturvaa? Tampereen yliopisto, Tampere 1996.

*Remes, Laura:* Hankintatoimen kehittäminen julkisessa terveydenhuollossa. Diplomityö. TKK, tuotantotalouden laitos. Espoo 2005.

*Rihto, Ahti, Kandolin Salme ja Vuorinen, Jarmo:* Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979. Tammer-Linkki Oy, Tampere 1979.

*Rintala, Taina:* Vanhuskuvat ja vanhustenhuollon muotoutuminen 1850-luvulta 1990-luvulle. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES, tutkimuksia 132, Helsinki 2003.

*Risikko, Paula:* Tulevaisuuden sosiaali- ja terveystaloudet – nykytila ja kehittäminen. Esitys 11.12.2009 Helsingissä. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=42733&name=DLFE-10628.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42733&name=DLFE-10628.pdf).

*Romppainen, Esko:* Sosiaali- ja terveysjärjestöjen oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestelmässä. Suomalainen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 281, Helsinki 2007.

*Routasalo, Pirkko, Pitkälä, Kaisu, Savikko, Niina ja Tilvis, Reijo:* Ikääntyneiden yksinäisyys: Kyselytutkimuksen tuloksia. Geriatrisen kuntoutuksen tutkimus- ja kehittämishanke. Tutkimusraportti 3. Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry. Gummerus kirjapaino Oy, Saarijärvi 2005.

*Routasalo, Pirkko, Airaksinen, Marja, Mäntyranta, Taina ja Pitkälä, Kaisu:* Pitkäaikaissairaalan omahoidon opastus. Suomen lääkirilehti 21/2010, s. 1917–1923.

*Routasalo, Pirkko, Airaksinen, Marja, Mäntyranta, Taina ja Pitkälä, Kaisu:* Potilan omahoidon tukeminen. Lääketieteellinen Aikakauskirja Duodecim 29/2009, s. 2351–2359. Saatavilla: [www.duodecimlehti.fi/web/guest/uusinumero?p\\_p\\_id=dlehtihaku\\_view\\_article\\_WAR\\_dlehtihaku&p\\_p\\_action=1&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&dlehtihaku\\_view\\_article\\_WAR\\_dlehtihaku-spage](http://www.duodecimlehti.fi/web/guest/uusinumero?p_p_id=dlehtihaku_view_article_WAR_dlehtihaku&p_p_action=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&dlehtihaku_view_article_WAR_dlehtihaku-spage).

*Rytkölä, Olavi:* Julkisoikeudellinen sopimus. Käsite, esiintymismuodot ja oikeusvaikutukset. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 37. Tyrvään kirjapaino Oy, Vammala 1950.

*Räisenen-Toumi, Tarja:* Vanhustutkijan retki suomalaisen kansanperinteeseen. Teoksessa Oittinen, Riitta ja Pitkänen, Kari (toim.): Kunnanvaivaisesta harmaaksi pantteriksi. Tutkielmia suomalaisen vanhuuden historiasta. Talous- ja sosiaalishistoriallisia tutkimuksia 1. Helsingin yliopiston talous- ja sosiaalishistorian laitos. Hakapaino, Helsinki 1991, s. 69–71.

*Räsänen, Kimmo:* Yhdysvaltojen terveydenhuolto keskellä historiansa suurinta mullistusta. Suomen lääkirilehti 31/1996, s. 3289–3291.

*Rääkkylän kunta:*

Kunnanhallituksen päätös 24.1.2011. Saatavilla: <http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/Dynasty/Raakkyla/kokous/2011245-9.htm>.

*Saarelainen, Tarja ja Virtanen, Petri:* Sopimusohjaus kuntapalveluissa. Hallinnon tutkimus 2/2010, s. 139–141.

*Saarenheimo, Marja ja Pietilä, Minna:* Omaishoito ja palvelujärjestelmä. Teoksessa Eloniemi-Sulkava, Ulla, Saarenheimo, Marja, Laakkonen, Marja-Liisa, Pietilä, Minna, Savikko, Niina ja Pitkälä, Kaisu (toim.): Omaishoito yhteistyönä. Iäkkäiden dementiaiperheiden tukimallin vaikuttavuus. Geriatrisen kuntoutuksen tutkimus- ja kehittämishanke. Tutkimusraportti 14. Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry. 2007, s. 68–80.

*Saarenpää, Ahti:* Potilas, oikeus, ihminen – näkökohtia itsemääräämisoikeutemme suojasta. Teoksessa Kangas, Urpo ja Timonen, Pekka (toim.): Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937–14/5.1997. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1997, s. 265–278.

*Saarenpää, Ahti:* Oikeuden valtatie ja arkipäivän perusoikeudet. Teoksessa Aarto, Markus ja Vartiainen, Markku (toim.): Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlaKirja. Edita Prima Oy, Helsinki 2008, s. 135–146.

*Saarenpää, Ahti:* Kansalainen, yksilö oikeudellisesti kaiken keskipisteenä. Teoksessa Laitinen, Merja ja Pohjola, Anneli (toim.): Asiakkuus sosiaalityössä. Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus, HYY Yhtymä, Tallinna Raamatuttrykikoda 2010, s. 75–137.

*Saarenpää, Ahti:* Henkilö- ja persoonallisuus oikeus. Teoksessa Niskanen, Maarit: Oikeusjärjestys. Osa I. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja sarja C 56. Rovaniemi 2011, s. 231–410.

*Saarin, Erja:* Tina Turnereiden ikäpolvi vaatii uudenlaisia vanhustalpalveluita. Sosiaaliturva-lehti 11/2006, s. 8–11.

*Saarnio, Reetta:* Fyysisten rajoitteiden käyttö vanhusten laitoshoidossa. Acta Universitatis Ouluensis D Medica 1024. Oulun yliopisto, lääketieteellinen tiedekunta, Terveystieteiden laitos, hoitotiede. Oulu 2009.

*Salomaa, Minna:* Sivullinen. Lapsen oikeudet ja asema perheväkivallan sivustaseuraajana. Pro gradu -tutkielma, Julkisoikeus, Oikeustieteiden laitos, Tampere 2007.

*Sarakorpi, Aino:* Palvelujen tuottaminen moduulien avulla. Teoksessa Haho, Päivi, Vänttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen lopputalportti. Helsinki University of Technology SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 203–212.

*Sarakorpi, Aino:* Palvelutuotteen modulointiprosessi monitoimijaverkostossa. Case: Hoiva-, koti- ja asumispalvelut. Helsinki University of Technology SimLab Publications Report Series 22, Espoo 2008.

*Sarja, Mikko:* Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja. Elektroninen aineisto. Asiantuntijakirjoitukset 13.6.2001. Referee-artikkeli. Edilex. Edita. Helsinki 2001.

*Sarja, Mikko:* Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa. Lakimies 3/2007, s. 374–396.

*Sarja, Mikko:* Vapaaehtoinen maanpuolustus julkisena hallintotehtävänä ja sen laillisuusvalvonta. Edilex 2008/5.

*Sarja, Mikko:* Kuuluuko vai eikö kuulu? – Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. – Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala 2010, s. 18–44.

*Saurén, Leena ja Haho, Päivi:* Palvelun laadun osatekijät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkostossa. Teoksessa Haho, Päivi, Vänttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti, Helsinki University of Technology SimLab Publications, Report Series 18, TKK, SimLab, Espoo 2007.

*Savela, Antti (toim.):* Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatu hankkeen työryhmäraportteja VI. Gummerus kirjapaino Oy. Saarijärvi 2005.

*Savela, Antti:* Lainkäytön laadun arviointi tuomioistuimessa. Arvioinnin lähtökohdat ja laatu-mittaristo. Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten lainkäytön laatuhanke. Painotalo Suomenmaa. Oulu 2006 (2006a).

*Savela, Antti (toim.):* Evaluation of the quality of adjudication in courts of law. Principles and proposed quality benchmarks. Quality project of the courts in the jurisdiction of the court of appeal of Rovaniemi, Finland. Painotalo Suomenmaa. Oulu 2006. (2006b)

*Savela, Antti (toim.):* Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatu hankkeen työryhmäraportteja VII. Gummerus kirjapaino Oy. Saarijärvi 2006. (2006c)

*Savela, Antti (toim.):* Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatu hankkeen työryhmäraportteja VIII. Gummerus kirjapaino Oy. Vaajakoski 2007. (2007a)

*Savela, Antti:* Bedömning av kvaliteten på rättskipningen i domstolarna. Utgångspunkter och mätare. Kvalitetsprojekt vid domstolarna inom Rovaniemi hovrätts domkret, Finland. Kalevaprint Oy. Uleåborg 2007. (2007b)

*Scheinin, Martin:* Perusoikeudet. Teoksessa Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo, ja Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSOY, Juva 1999, s. 244.



*Seppänen, Eija*: Sitran palvelusetelihankkeen kehittäjän hakivat vertailutietoa Tanskasta ja Ruotsista. Utiskooste matkasta 2010. Saatavilla: [www.slideshare.net/guest5a1472/sitran-palvelusetelihankkeen-kehittjt-hakivat-vertailutietoa-tanskasta-ja-ruotsista](http://www.slideshare.net/guest5a1472/sitran-palvelusetelihankkeen-kehittjt-hakivat-vertailutietoa-tanskasta-ja-ruotsista).

*Siitari-Vanne, Eija*: Markkinaoikeus. Kilpailu-, hankinta- ja markkinaoikeudellisten asioiden uusi erityistuomioistuin. Edilex. Edita Publishing Oy. Edita Prima Oy, Helsinki 2002.

*Siitari-Vanne, Eija*: Hallintolainkäytön tehostaminen. Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 265. Gummeruksen Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2005.

*Sillantaka, Mari*: Kodinhoitoaputoiminnan kehitys Suomessa ja kodinhoitoavun tarkoituksenmukaisuus sitä saaneiden perheiden ja kuntien arvioimana. Kodin taloustieteen pro gradu -tutkielma. Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaalipoliittinen tutkimusosasto 8/1972.

*Siltala, Raimo*: A theory of precedent : from analytical positivism to a post-analytical philosophy of law. Helsingin yliopisto, Espoo 1998.

*Siltala, Raimo*: Prejudikaateista ja tuomarin prejudikaatti-ideologiasta. Lakimies 5/1999, s. 674–691.

*Sipilä, Jorma*: Sosiaalipoliitiikka. 2. uudistettu painos, Helsinki 1973.

*Sipilä, Jorma ja Anttonen, Anneli*: Hyvinvoinnin tuottaminen ikääntyville. Teoksessa Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948-2/6-2008. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 20. Julkaisutoimikunta Matti Tolvanen, puheenjohtaja sekä Tarmo Miettinen ja Matti Muukkonen (toim.). Joensuu 2008.

*Sisäasiainministeriö*:

Yhdenvertaisuussuunnittelun opas. Sisäasiainministeriön julkaisu 10/2010, Sisäasiainministeriö 2010.

*Smeds, Riitta & Haho, Päivi*: Simulation games in business process re-engineering. Teoksessa Saunders, D. (toim.): The Simulation and Gaming Yearbook, Volume 3. Games and Simulations for Business. Kogan, London 1995, s. 246–253.

*Smeds, Riitta, Haho, Päivi & Forssén, Marika*: Implementing knowledge into action in organizations: simulation games for successful process innovation. Teoksessa Pantzar, E., Savolainen R ja Tynjälä, P. (toim.): In search for a human-centred information society. Reports of the Information Research Programme of the Academy of Finland. Tampere University Press, Tampere 2001, s. 171–194.

*Smeds, Riitta & Alvesalo, Jukka*: Global business process development in a virtual community of practice. Production Planning and Control 14(4), 2003, s. 362–371.

*Smeds, Riitta, Haho, Päivi & Alvesalo, Jukka:* Bottom-up or top-down? Evolutionary change management in NPD processes. *International Journal of Technology Management* 26(8), 2003, s. 887–902.

*Soback, Dan:* Turun osahanke: Hankintatoimen ja palveluntuottajien välisen vuorovaikutuksen tehostaminen. Teoksessa Haho, Päivi, Vanttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.). *Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti*. Helsinki University of Technology, SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 54–57.

*Soback, Dan:* Innovatiivisuuden ruokkiminen. Teoksessa Karvonen-Kälkäjä Anja, Kälkäjä, Pekka ja Soback, Dan: *Työkirja kilpailullisen neuvottelumenettelyn toteuttamiselle*. Tekes, Helsinki 2009, s. 17–19. Saatavilla: [www.motivanhankintapalvelu.fi/files/48/Työkirja\\_kilpailullisen\\_neuvottelumenettelyn\\_toteuttamiselle.pdf](http://www.motivanhankintapalvelu.fi/files/48/Työkirja_kilpailullisen_neuvottelumenettelyn_toteuttamiselle.pdf).

*Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES:*

Avuttomuus lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti I. Raportteja 14/2008, Valopaino Oy, Helsinki 2008.

*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira:*

– Lausunto aluehallintovirastojen resurssityöryhmän raportista 13.8.2010 Dnro 5877/03.00/2010. Saatavilla: [www.valvira.fi/files/Valviran%20lausunto%20aluehallinnon%20resurssity%C3%B6ryhm%C3%A4n%20raportista.pdf](http://www.valvira.fi/files/Valviran%20lausunto%20aluehallinnon%20resurssity%C3%B6ryhm%C3%A4n%20raportista.pdf).

– Vanhusten ympärivuorokautisten palvelujen valvontasuunnitelman toimeenpano-ohjelma vuodelle 2010.

– Julkisen vallan käyttö kunnallisessa terveydenhuollossa. Ohje 1523/05.00.01/2010. Saatavilla: [www.valvira.fi/files/tiedostot/v/a/Valviran%20kirje\\_julkisen%20vallan%20käyttö%20terveydenhuollossa.pdf](http://www.valvira.fi/files/tiedostot/v/a/Valviran%20kirje_julkisen%20vallan%20käyttö%20terveydenhuollossa.pdf).

– Vanhusten ympärivuorokautisten palvelujen valvonta. Raportti 1882/05.01. 05.07/2010. Valviran kysely palvelua tuottaville yksiköille maaliskuussa 2010.

– Kunnan järjestämisvastuu säilyy myös ostopalveluita käytettäessä ja palveluseteleillä hankituissa palveluissa. Valviran kannanotto 3.5.2010. Saatavilla: [www.valvira.fi/tietopankki/kannanotot/kunnan\\_jarjestamisvastuu\\_sailyy\\_myos\\_ostopalveluita\\_kaytettaessa\\_ja\\_palveluseteleilla\\_hankituissa\\_palveluissa](http://www.valvira.fi/tietopankki/kannanotot/kunnan_jarjestamisvastuu_sailyy_myos_ostopalveluita_kaytettaessa_ja_palveluseteleilla_hankituissa_palveluissa).

– Selvityksiä 3:2010 Dnro 1882/05.01.05.07/2010 vanhusten ravitsemuksesta ja ruokailurytmistä ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa antaville yksiköille. Saatavilla: [www.valvira.fi/files/Valvira\\_ohje\\_3\\_2011.pdf](http://www.valvira.fi/files/Valvira_ohje_3_2011.pdf).

– Julkisen vallan käyttöön liittyvät vaatimukset otettava huomioon ulkoistettaessa sosiaali- ja terveyspalveluja. Valviran tiedote 29.4.2011. Saatavilla: [www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/julkisen\\_vallan\\_kayttoon\\_liittyvat\\_vaatimukset\\_otettava\\_huomioon\\_ulkoistettaessa\\_sosiaali\\_ja\\_terveyspalveluja](http://www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/julkisen_vallan_kayttoon_liittyvat_vaatimukset_otettava_huomioon_ulkoistettaessa_sosiaali_ja_terveyspalveluja).

– Iäkkäiden potilaiden hoidossa terveyskeskusten vuodeosastoilla puutteita. Valviran tiedote 31.5.2011. Saatavilla: [www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/iakkaiden\\_potilaiden\\_hoidossa\\_terveyskeskusten\\_vuodeosastoilla\\_puutteita](http://www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/iakkaiden_potilaiden_hoidossa_terveyskeskusten_vuodeosastoilla_puutteita).

*Sosiaaliministeriö:*

Huoltoasiain osaston kiertokirje n:o 33/1943.

*Sosiaali- ja terveysministeriö:*

STM. Terveyttä kaikille vuoteen 2000, Suomen terveystalouden pitkän välin tavoite- ja toimintaohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 1986.

STM. Vanhuspoliittinen katsaus. Vanhusten elinoloja ja vanhuspolitiikan ajankohtaisia haasteita kartoittava raportti. Suunnitteluasiainosasto, Helsinki 1986.

STM. Sosiaalialan kehittämishanke, toimeenpanosuunnitelma. 2003. Monisteita 2003:20.

STM. Sosiaali- ja terveysministeriön kannanotot opiskelijoiden ja vuokratyövoiman käytöstä kunnallisessa terveydenhuollossa. Kuntatiedote 8/2006.

STM. Sosiaalialan kehittämishanke 2003–2007 loppuraportti. Yliopistopaino 2008, Helsinki.

STM. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän asettamispäätös 20.4.2009 STM 037:00/2009.

STM. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus-työryhmä  
STM067:00/2010. Saatavilla: [www.stm.fi/vireilla/tyoryhmat/itsemaaramisoikeus](http://www.stm.fi/vireilla/tyoryhmat/itsemaaramisoikeus).

*Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä:*

STM. Terveystalouden laatu paranee. Kiireettömään hoitoon määrääjässä.  
Esitteitä 2004:13.

STM. Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteiset palvelut. Esitteitä 2005:7.

STM. Sosiaalihuolto Suomessa. Esitteitä 2006:11.

STM. Hyvinvoiva Suomi huomennakin: Kunta- ja palvelurakennemuutos  
sosiaali- ja terveydenhuollossa. Esitteitä 2007:3.

*Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja:*

STM. Valtioneuvoston periaatepäätös Terveystalouden 2015-ohjelmasta. Julkaisuja 2001:4.

STM. Sosiaaliturvan suunta 2002. Julkaisuja 2002:2.

STM. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma 2004–2007. Julkaisuja 2003:20.  
Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=28707&name=DLFE-3698.pdf&title=Sosiaali\\_ ja\\_ terveydenhuollon\\_ tavoite\\_ ja\\_ toimintaohjelma\\_ 2004\\_ 2007\\_ fi. pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3698.pdf&title=Sosiaali_ ja_ terveydenhuollon_ tavoite_ ja_ toimintaohjelma_ 2004_ 2007_ fi. pdf).

STM. Sosiaali- ja terveystalouden strategiat 2015. Julkaisuja 2006:14.

STM. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2012–2015. Julkaisuja 2012:1. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=5197397&name=DLFE-18303.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5197397&name=DLFE-18303.pdf).

*Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita:*

STM. Sosiaalihuollon asiakkaan asema ja oikeudet. Oppaita 2001:11.

STM. Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet. Oppaita 2005:5.

STM. Kiireellinen sosiaalipalvelu. Sosiaalipäivystyksen järjestäminen.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen kuntaliitto. Oppaita 2005:8.

*Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä:*

STM. Vammaispalvelujen järjestäminen ja osaaminen. Selvityksiä 2005:4.  
STM. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tulossopimukset kaudelle 2004–2007, tarkistusvuosi 2006. Selvityksiä 2006:3.  
STM. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma. KASTE-ohjelma 2008–2011. Selvityksiä 2008:6. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=28707&name=DLFE-3683.pdf&title=Sosiaali\\_\\_ja\\_terveydenhuollon\\_kansallinen\\_kehittamisohjelma\\_KASTE\\_2008\\_2011.fi.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3683.pdf&title=Sosiaali__ja_terveydenhuollon_kansallinen_kehittamisohjelma_KASTE_2008_2011.fi.pdf).  
STM. Sosiaaliasiamestoiminnan kehittäminen. Sosiaaliasiamestoiminnan kehittämisen työryhmän raportti. Selvityksiä 2008:17.  
STM. Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet 2009. Selvityksiä 2009:5.  
Sosiaali- ja terveysministeriö, Yliopistopaino. Helsinki 2009.  
STM. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Selvityksiä 2009:62, Yliopistopaino, Helsinki 2009.  
STM. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE) arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Selvityksiä 2010:8. Yliopistopaino, Helsinki 2010.  
STM. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti. Selvityksiä 2010:19.  
STM. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE) arviointi. Toinen väliraportti. Selvityksiä 2010:27. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=1087414&name=DLFE-14403.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1087414&name=DLFE-14403.pdf).  
STM. Hoitoa ja huolenpitoa ympäri vuorokauden. Ikähoiva-työryhmän muistio. Selvityksiä 2010:28. Saatavilla: [www.stm.fi/julkaisut/nayta/\\_julkaisu/1554171](http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1554171).  
STM. Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet. Selvityksiä 2010:31.  
Saatavilla: [www.stm.fi/julkaisut/nayta/\\_julkaisu/1396269](http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1396269).

*Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita:*

STM. Huumausainetestien käyttöä selvittäneen työryhmän muistio. Työryhmämuistio 2002:2.  
STM. Työryhmämuistioita 2002:3. Kansallinen projekti terveydenhuollon tulevaisuuden turvaamiseksi 2002–2007. Työryhmämuistio 2002:3.  
STM. Selvitys sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjauksesta ja valvonnasta. Selvityshenkilöraportti. Työryhmämuistio 2002:8.  
STM. Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti. Selvityshenkilöiden loppuraportti. Työryhmämuistioita 2003:11.  
STM. Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti. Selvityshenkilöiden väliraportti. Työryhmämuistioita 2003:3.

*Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita:*

STM. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista. Ohjausryhmän muistio. Raportteja ja muistioita 2012:12. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=5065240&name=DLFE-19627.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-19627.pdf).  
STM. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=5065240&name=DLFE-22206.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-22206.pdf).

*Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:*

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry 2005. Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisten eettiset ohjeet. Talentian ammattieettinen lautakunta.

*Sosiaalihallitus:*

Hyvään palveluasumiseen. Opas 1/1989.

*Sosiaalivaliokunnan mietintöjä:*

StVM 18/2000 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 137/1999).

StVM 13/2004 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 77/2004 vp).

StVM 15/2008 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:ro 15 hallituksen esityksestä laiksi sosiaalihuoltolain 40 a §:n muuttamisesta (HE 128/2008vp).

*Suomen Kunnallisliitto:*

Kodinhoitotoiminnan ohjesääntö. Suomen Kunnallisliiton lomake n:o 9127:77.

Kunnallispaino Vantaa 1977.

*Suomen Kuntaliitto:*

– Lausunto oikeusministeriölle hallintolakiluonnoksesta 22.11.2001 dnro 932/90/2001. Saatavilla: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8ufGAY2LK4wJ:www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2001/Sivut/932-90-2001.aspx+Suomen+Kuntaliiton+lausunto+oikeusministeri%C3%B6lle+hallintolakiluonnoksesta+22.11.2001,+dnro+932/90/2001.&cd=1&hl=fi&ct=clnk>.

– Kilpailupolitiikan linjaukset 2002. Kuntaliiton hallitus 4.6.2002.

– Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinta ostopalveluna. Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Suomen kuntaliitto 2007.

– Kilpailupoliittiset linjaukset 2010. Kuntaliiton hallitus 4.2.2010.

– Kuntapalvelujen pelastusohjelma 2011–2013. Saatavilla: [www.kunnat.net/pelastusohjelma](http://www.kunnat.net/pelastusohjelma).

*Suomen sairaanhoitajaliitto ry:*

Sairaanhoitajan eettiset ohjeet. Saatavilla: [www.sairaanhoitajaliitto.fi/sairaanhoitajan\\_ty\\_o\\_ja\\_hoitotyön/sairaanhoitajan\\_ty\\_o/sairaanhoitajan\\_eettiset\\_ohjeet/](http://www.sairaanhoitajaliitto.fi/sairaanhoitajan_ty_o_ja_hoitotyön/sairaanhoitajan_ty_o/sairaanhoitajan_eettiset_ohjeet/).

*Suomen Tukholman suurlähetystö:*

Hoivapalvelujen vapaata valintaa koskeva laki korvaa Ruotsissa raskaan kilpailuttamismenettelyn. Tiedote 26.3.2008.

*Suomen virallinen tilasto (SVT):*

- Sosiaalipalvelut 2007. Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja. Saatavilla: [www.stakes.fi/FI/tilastot/kalenteri/julkaisut2008.htm](http://www.stakes.fi/FI/tilastot/kalenteri/julkaisut2008.htm).
- Terveystieteiden tutkimuskeskus 2009. Terveystieteiden tutkimuskeskus 2010. Tilastoraportti 14/2011, Terveystieteiden- ja hyvinvoinnin laitos THL. Saatavilla: [www.stakes.fi/FI/Tilastot/Aiheittain/Terveystieteiden/terveystieteidenmenot.htm](http://www.stakes.fi/FI/Tilastot/Aiheittain/Terveystieteiden/terveystieteidenmenot.htm).
- Terveystieteiden tutkimuskeskus 2010. Terveystieteiden tutkimuskeskus 2012. Tilastoraportti 5/2012, Terveystieteiden- ja hyvinvoinnin laitos THL. Saatavilla: [www.thl.fi/tilastoliite/tilastoraportit/2012/Tr05\\_12.pdf](http://www.thl.fi/tilastoliite/tilastoraportit/2012/Tr05_12.pdf).
- Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa, Sosiaaliturva, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Helsinki 2009. Saatavilla: [www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto](http://www.thl.fi/yksityinenpalvelutuotanto).
- Sosiaaliturva 2010. Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2010. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Helsinki 2010. Saatavilla: [www.thl.fi/thl-client/pdfs/98e9ab75-0e2c-4151-81e0-4dd072dbfe3a](http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/98e9ab75-0e2c-4151-81e0-4dd072dbfe3a).
- Sosiaaliturva 2011. Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2011. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Helsinki 2011, s. 31. Saatavilla: [www.thl.fi/thl-client/pdfs/aab19516-a923-42e9-9430-fa2564c504d0](http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/aab19516-a923-42e9-9430-fa2564c504d0).
- Kuolleet 2010. Saatavilla: [www.tilastokeskus.fi/meta/svt/](http://www.tilastokeskus.fi/meta/svt/).
- Väestöennuste vuosille 2009–2060. Saatavilla: [www.tilastokeskus.fi/til/vaenn/index.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/vaenn/index.html).

*Stenvall, Jari ja Syväjärvi, Antti:* Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvinvointitehtävissä. Valtiovarainministeriö, Tutkimukset ja selvitykset 3/2006.

*Sterzel, Fredrik:* Författning i utveckling: tjugo studier kring Sveriges författning. Iustus, Uppsala 2009.

*Ståhlberg, Kaarlo Juho:* Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Akatemiallinen väitöskirja. Päivälehdessä kirjapaino, Helsinki 1893.

*Ståhlberg, Kaarlo Juho:* Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki. 1913.

*Ståhlberg, Kaarlo Juho:* Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiainhallinto. Helsinki 1915.

*Ståhlberg, Kaarlo Juho:* Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin. Tietosanakirja -osakeyhtiö, K.F. Puromiehen Kirjapaino O.Y., Helsinki 1916.

*Suksi, Markku:* Kirja-arvostelu kirjasta Lind Anna-Sara: Sociala rättigheter i förändring – En konstitutionellrättslig studie. Akademisk avhandling. Uppsala universitet, 2009: julkaisussa Svensk Jurist Tidning. Särtryck årgång 95:2010.

*Sutela, Marja:* Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Edita Prima Oy, Helsinki 2003.

*Suutama, Timo, Salminen, Keijo ja Ruoppila, Isto:* Fyysinen ja sosiaalinen toimintakyky. Osa 2. Iäkkäiden elinolosuhteet sekä psyykinen ja sosiaalinen toimintakykyisyys. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja, Kansaneläkelaitos, Helsinki 1988.

*Suviranta, Outi:* Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 6/2002, s. 914–937.

*Suviranta, Outi:* Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. Lakimies 7–8/2004, s. 1421–1436.

*Suviranta, Outi:* Kustannusten korvausta hallinto-oikeudesta vai vahingonkorvausta käräjäoikeudesta? Lakimies 2/2005, s. 193–194. (2005a)

*Suviranta, Outi:* Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvälit. Defensor Legis 2/2005, s. 231–247. (2005b)

*Suviranta, Outi:* Hoitotakuu ja viivästys terveyspalvelujen järjestämisestä. Lakimies 7-8/2006, s. 1252–1264.

*Syvänen, Sirpa:* Työkykyä yhteistoiminnallisella kehittämisellä: Kokemuksia kuntien yhteistoiminnallisista tuloksellisuuden ja työelämän laadun kehittämisprojekteista 1990-luvulla. Teoksessa Matikainen, Esko ja Männistö, Pertti: Kuntatyö kunnossa. Kuntatyö KEVA. 2000. Kunnallinen eläkevakuutuslaitos, Kuntien eläkevakuutuksen julkaisuja 3/2000, s. 20–32.

*Särkelä, Riitta ja Eronen, Anne (toim.):* Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry, Hakapaino Oy, Helsinki 2007, s. 94–101.

*Söderström, L., Andersson, F., Edebalk, P. G. ja Kruse, A.:* Privatiseringens gränser. Perspektiv på välfärdspolitik. SNS Forlag, Stockholm 2001.

*Taimio, Heikki ja Sinervo, Timo (toim.):* Ikäihmisten asumispalvelujen järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta. Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n raportti 9/2011, Palkansaajien tutkimuslaitoksen PT:n raportti 21/2011. Unigrafia Oy – Yliopistopaino, Helsinki 2011.

*Taipale, Vappu ja Hämäläinen, Hannu:* Kertomuksia sosiaalisista innovaatioista. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES. Paintek Pihlajamäki Oy, Helsinki 2007.

*Talas, Onni:* Kotipaikkaoikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1905.

*Talousvaliokunnan mietintö:*

TaVM 2/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta (HE 190/2009 vp).

*Tanninen, Timo, A.:* Suomen suurlähetystön raportti 26.3.2008, EU-komission ennakkotulkinta vapaavalintalaista (LOV-lagen om valfrietssystem, SOU 2008:15).

*Tarasti, Aarne:* Kirja-arvostelu Olavi Rytkölen kirjasta Julkisoikeudellinen sopimus. Eripainos Lakimies 2/1950, s. 227–231.

*Tarjouspyynnöt:*

- Alajärven kaupungin ja Järvi-Pohjanmaan perusturvan tarjouspyyntö vanhusten asumis- palvelujen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 11.5.2010.
- Hyvinkään, Järvenpään ja Keravan kaupunkien sekä Mäntsälän, Nurmijärven, Sipoon ja Tuusulan kuntien tarjouspyyntö vanhusten ja pitkäaikaissairaiden asumispalvelujen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 17.6.2010.
- Ilomantsin kunnan tarjouspyyntö vanhusten palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 4.6.2010.
- Järvenpään kaupungin tarjouspyyntö vanhusten tehostetun palveluasumisen sekä tehostetun kotihoito- ja tukipalveluiden hankinnasta Jampankiven palveluyksikköön. Kansallinen hankintailmoitus 22.1.2010.
- Kainuun maakunta-kuntayhtymän tarjouspyyntö vanhusten asumis- ja hoivapalvelujen sekä dementia-ryhmäasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 12.7.2010.
- Kemin kaupungin tarjouspyyntö vaativan dementiahoidon hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 27.8.2010.
- Kirkkonummen kunnan tarjouspyyntö tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 17.6.2010.
- Kuopion kaupungin tarjouspyyntö vanhusten tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 16.2.2010.
- Lahden kaupungin tarjouspyyntö vanhusten palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 29.3.2010.
- Nokian kaupungin kehyskuntien (Nokia, Pirkkala ja Ylöjärvi) tarjouspyyntö ikäihmisten ympärivuorokautisten asumispalvelujen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 18.6.2010.
- Pälkäneen kunnan tarjouspyyntö ikäihmisten tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 17.12.2009.
- Rauman kaupungin tarjouspyyntö vanhusten tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 15.6.2010.
- Saarikka-perusturvaliikelaitoksen tarjouspyyntö tehostetun palveluasumisen palveluiden hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 25.1.2010.
- Tampereen kaupungin tarjouspyyntö ikäihmisten tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 3.6.2010.

*Tarukannel, Veijo:* Hallintoriita hallintolainkäytön oikeuskeinona. Suomen Kuntaliitto 2010. Saatavilla: [www.kuntaportaali.org/k\\_perussivu.asp?path=1;29;349;466;30168;159784;29583](http://www.kuntaportaali.org/k_perussivu.asp?path=1;29;349;466;30168;159784;29583).

*Tedre, Silva:* Hoivan sanattomat sopimukset: tutkimus vanhusten kotipalvelun työntekijöiden työstä. Joensuun yliopisto, Joensuu 1999.

*Tedre, Silva:* Asunnon vangit – ulos pääseminen sosiaalisena ongelmana. Teoksessa Helne, Tuula ja Laatu, Markku (toim.): Vääryyskirja. Kelan tutkimusosasto, Vammalan Kirjapaino Oy, Helsinki 2006. (2006a)

*Tedre, Silva:* Kotoa ulospääsy vanhustenhuollon tavoitteeksi. Sosiaaliturva 16/2006, s. 15. (2006b).



*Tekes:*

Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä 2008–2015. Saatavilla: [http://akseli.tekes.fi/opencms/opencms/OhjelmaPortaali/ohjelmat/Sosiaali\\_ ja\\_terveyspalvelut/fi/etusivu.html](http://akseli.tekes.fi/opencms/opencms/OhjelmaPortaali/ohjelmat/Sosiaali_ ja_terveyspalvelut/fi/etusivu.html).

*Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL:*

– Tiedote 1.4.2009. Yksityiset tuottavat jo lähes kolmasosan sosiaalipalveluista. Saatavilla: [www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/tiedote?id=11764](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tiedote?id=11764).

– Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti II. Raportteja 14/2009. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009.

– Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Raportteja 19/2010. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä 2010.

– Palveluvaaka.fi. Saatavilla: [www.palveluvaaka.fi/fi/web/guest/tietoa-sivustosta](http://www.palveluvaaka.fi/fi/web/guest/tietoa-sivustosta).

*Tiihonen Seppo ja Tiihonen, Paula:* Suomen hallintohistoria. Valtion koulutuskeskus, Helsinki 1984.

*Timonen, Olavi:* Ehdotus Oulunkaaren sosiaali- ja terveystieteiksi.

Saatavilla: <http://213.255.165.171/pudasjarvi/kokous/KOKOUS-643-5.HTM>.

*Timonen, Pekka:* Määräysvalta, hinta ja markkinavoima: julkisesti noteeratun yrityksen määräysvallan siirtymisen oikeudellinen sääntely. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1997.

*Tirkkonen, Tauno:* Suomen siviiliprosessioikeus. WSOY, Porvoo 1973.

*Tolonen, Kari:* Hankintalain käyttö sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2010. Suomen kilpailuoikeudellinen yhdistys. Multiprint Oy, Vantaa 2011, s. 275–291.

*Tornberg, Johanna:* Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu.

Acta Universitatis Lapponensis 221, Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi 2012.

*Tuori, Kaarlo:* Oikeus, valta ja demokratia. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1990.

*Tuori Kaarlo:* Suomalainen sosiaaliturva ja EY-oikeus. Teoksessa Työvoiman liikkuvuus, sosiaaliturva ja EU: tutkimushankkeen taustaa ja arviointia. Kansaneläkelaitos, Tutkimus- ja kehitysyksikkö. Helsinki 1995.

*Tuori, Kaarlo:* Sosiaalioikeus – itsenäinen oikeudenala? Lakimies 2/1997, s. 171–181.

*Tuori, Kaarlo:* Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXI 1998, s. 295–353.

*Tuori, Kaarlo:* Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Ojanen, Tuomas, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo ja Viljanen Veli-Pekka: Oikeuden perusteokset. Perusoikeudet. WSOY, Helsinki 1999, s. 593–630.

*Tuori, Kaarlo:* Sosiaalioikeus. Toinen laitos. WSLT, Helsinki 2000. (2000a)

*Tuori, Kaarlo:* Julkisoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2000. (2000b)

*Tuori, Kaarlo:* Foucault`n oikeus. Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. Vantaa 2002.

*Tuori, Kaarlo:* Sosiaalioikeus. Kolmas uudistettu laitos. WSOY, Helsinki 2004.

*Tuori, Kaarlo:* Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro, Helsinki 2007.

*Tuori, Kaarlo ja Kotkas, Toomas:* Sosiaalioikeus. Neljäs uudistettu painos. WSOY, Helsinki 2008.

*Tuori, Kaarlo:* Hyvän hallinnon diskurssit. Oikeus 3/2011, s. 393–398. (2011a)

*Tuori, Kaarlo:* Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka, Karapuu, Heikki, Ojanen, Tuomas, Scheinin, Martin, Tuori, Kaarlo ja Viljanen Veli-Pekka: Oikeuden perusteokset. Perusoikeudet. WSOYpro, toinen uudistettu painos, Helsinki 2011, s. 711–752. (2011b)

*Tuorila, Helena:* Potilaskuluttaja terveystarkkinoilla. Yksityisten terveydenhuoltopalvelusten käyttäjien oikeuksien toteutuminen lääkäriasemien asiakaspalvelussa. Tampereen yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos 2000.

*Työ- ja elinkeinoministeriö TEM:*

– HILMA-tilastoja. Julkisten hankintojen ilmoitusjärjestelmä. HILMA:ssa julkaistut hankintailmoitukset 1.6.2007–31.5.2008. Päivitetty 17.7.2008.

[www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot\\_1.6.2007-31.5.2008](http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot_1.6.2007-31.5.2008).

– Hyvinvointialan kehittäminen. TEM:n julkaisu 32/2009.

Saatavilla: [www.tem.fi/hyvinvointihanke](http://www.tem.fi/hyvinvointihanke).

*Tähti, Aarre:* Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:ro 205, Helsinki 1995.

*Ulkoasiainministeriö:*

Sopimus Euroopan talousalueesta sekä siihen liittyvät muut sopimukset osa I, II ja III.

Ulkoasiainministeriön julkaisuja 6-8/1992, Helsinki 1992.

*Ulkomaiset oikeustapaukset:*

– Oikeustapaus Lebach, annettu vuonna 1999 Saksassa, Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuimessa käsitelty tapaus Lebach BVerfGE 35, 202.

– Oikeustapaus Salgo, annettu vuonna 1957 Yhdysvalloissa, Salgo v Leland Stanford Junior University Board of Trustees 317 P 2nd 170, Cal, 1957.

*UN United Nations:*

The 18th Annual Celebration of the International Day of Older Persons, Thursday 2, October, 2008. UN Convention on the Rights of Older Persons.  
Saatavilla: [www.un.org/ageing/documents/Intlday/pgme08.pdf](http://www.un.org/ageing/documents/Intlday/pgme08.pdf).

*Ukkola, Markus:* Hankintalainsäädännön soveltamisalasta ja hankintasopimuksesta. Defensor Legis 3/2011, s. 290–308.

*Uoti, Asko:* Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa: Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Tampereen yliopisto. Tampere 2003.

*Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja.* Valtiosopimukset SopS 78–80/2002. Suomen hallituksen toinen raportti uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan toteuttamisesta 2/2006. Saatavilla: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=66806>.

*Vaarama, Marja:* Kotihoidon laatu ja tuloksellisuus Espoossa. Espoon vanhuspalveluiden tuloksellisuus-projekti. Loppuraportti ja suositukset. Sosiaali- ja terveystoimen julkaisuja 7/2006, Espoon kaupunki.

*Valkama, Pekka:* Kokoavat päätelmät. Teoksessa Valkama, Pekka, Kallio, Olavi ja Kankaanpää, Jari: Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa: Empiiriset tulokset. Kunnallisan alan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu – sarjan julkaisu nro 12. Vammalan Kirjapaino, Vammala 2008, s. 162–177.

*Valtakunnallisen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta (ETENE):*

Vanhuus ja hoidon etiikka. ETENE -julkaisuja 20, 2008. Valtakunnallisen terveydenhuollon eettisen neuvottelukunnan (ETENE) raportti. Kirjapaino Keli Oy, Vantaa 2008. Saatavilla: [www.etene.org/dokumentit/Etene\\_vanhuusraportti\\_LOWRES\\_1004.pdf](http://www.etene.org/dokumentit/Etene_vanhuusraportti_LOWRES_1004.pdf).

*Valtioneuvoston kanslia:*

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman seuranta. Hallituksen 18.11.2006 eduskunnalle antama tulevaisuusselonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2007. Edita Oyj.

*Valtioneuvoston oikeuskansleri:*

- AOK 14.6.1991 Dnro 562/1/89. Huoltosuunnitelman yksilöllinen laadinta.
- Oka 5.3.2001 Dnro 762/1/99. Sosiaaliviranomaisen neuvonnan selkeysvaatimus ja sosiaaliviranomaisten tietojensaantioikeus.
- Oka 14.8.2001 78/1/00. Kaupungin järjestämä vanhustenhuolto.

*Valtioneuvoston periaatepäätös:*

Valtioneuvoston periaatepäätös 2.10.2003 sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi 2003–2007.

*Valtioneuvoston vastaukset kirjallisiin kysymyksiin:*

KK 841/2004 vp. Vanhusten subjektiivinen oikeus hoitoon

(Peruspalveluministeri Liisa Hyssälä)

VK 3/2009 vp. Vanhusten hoidon ja oikeuksien turvaaminen

(Peruspalveluministeri Paula Risikko)

*Valtiopäiväasiakirjat:*

Edustajien jättämät kirjalliset kysymykset:

KK 841/2004 vp. Kirjallinen kysymys vanhusten subjektiivisesta oikeudesta hoitoon

(kansanedustaja Raimo Vistbacka).

KK 435/2008 vp. Kirjallinen kysymys tehostetun palveluasumisen kriteeristön laatimisesta

(kansanedustaja Krista Kiuru).

VK 3/2009 vp. Välikysymys vanhusten hoidon ja oikeuksien turvaamisesta

(Tarja Filatov ym.).

*Valtiosopimukset:*

– SopS 43–44/1991. Asetus Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) voimaansaattamisesta sekä peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja.

– SopS 84/1992. Asetus Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) lisäpöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan lisäpöytäkirja.

– SopS 85-86/1998. Euroopan ihmisoikeussopimus.

– SopS 78/2002. Laki uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

– SopS 80/2002. Asetus Tasavallan presidentin asetus uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) voimaansaattamisesta ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta annetun lain voimaantulosta.

*Valtiontalouden tarkastusvirasto:*

– Tarkastuskertomus 2005/101/.

– Jälkiseurantaraportti 4.6.2008 74/54/04.

*Valtiontilintarkastajat:*

Valtiontilintarkastajien kertomus 2006 K 16/2006 vp.

*Valtiovarainministeriö:*

– Peruspalvelut 2000 -työryhmämuistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 25/2001, Helsinki 2001.

– Peruspalveluohjelma 2009–2012/Kunnat. Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2008, Editä Prima Oy, Helsinki 2008. Saatavilla: [www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20080313Perusp/nettimoniste\\_PPO.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20080313Perusp/nettimoniste_PPO.pdf).

- Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset. Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010- luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010, Valtiovarainministeriö 2010. Saatavilla: [www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/02\\_taloudelliset\\_katsaukset/20100129Julkin/Julkinen\\_talous\\_tienhaarassa\\_NETTI.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20100129Julkin/Julkinen_talous_tienhaarassa_NETTI.pdf).
- Peruspalveluohjelma 2013–2015. Valtiovarainministeriön julkaisuja 37a/2011/ Kunnat, Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy 2011.
- Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palvelu- ja tavarahankinnoissa JYSE PALVELUT 2009 ja JYSE TAVARAT 2009. Valtionvarainministeriö budjettiosasto. Saatavilla: [www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/08\\_muut\\_julkaisut/20100217Julkis/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20100217Julkis/name.jsp).

*Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry Valli:*

Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry:n kannanotto 10.10.2010 ikääntyvien oikeuksista. Saatavilla: [valli.webfellows.fi/ajankohtaista\\_vanhat.htm](http://valli.webfellows.fi/ajankohtaista_vanhat.htm).

*Vanhustyön keskusliitto – Centralförbundet för de gamlas väl ry (VTKL):*

Vanhustyön keskusliiton valtuuston kannanotto 21.4.2009 lain säätämisestä vanhusten asemasta ja oikeudesta saada palveluja. Saatavilla: [www.vanhustyonkeskusliitto.fi/fin/ajankohtaista/index.php?nid=98](http://www.vanhustyonkeskusliitto.fi/fin/ajankohtaista/index.php?nid=98).

*Vedenkannas, Matti:* Kumppanuus ja julkiset hankinnat. Lakimies 2/2008, s. 212–229.

*Verohallitus:*

Verotusohje yleishyödyllisille yhdistyksille ja säätiöille. Verohallituksen ohje Dnro 384/349/2007, 30.4.2007. Saatavilla: [www.vero.fi/fi-FI/Syventavat\\_veroohjeet/Elinkeino-verotus/Kokonaan\\_ja\\_osittain\\_verovapaat\\_yhteisot/Verotusohje\\_yleishyodyllisille\\_yhdistyks%2810062%29](http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Elinkeino-verotus/Kokonaan_ja_osittain_verovapaat_yhteisot/Verotusohje_yleishyodyllisille_yhdistyks%2810062%29).

*Vesterinen, Kerttu:* Verkkokonsultaatio asiantuntijatukena. Teoksessa Vesterinen Kerttu (toim.): Kiitos kysymyksestä. Verkkokonsultaatio. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen julkaisusarja 27. s 67–79. Rovaniemi 2007, s. 19–38.

*Virkkala, Riitta, Hehku, Kristiina ja Lindqvist, Tuija:* Kohteesta subjektiko? Seurantaraportti sosiaalitoimistojen asiakas- ja perhekeskeisestä työstä seurantakunnissa. Sosiaalihallituksen raporttisarja N:ro 3/1985. Sosiaalihallitus, Lasten ja perheasiain jaosto, Helsinki 1985.

*Vilkkonen, Eero:* Hallintotoimen mitättömyydestä. Suomalainen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:ro 89, Helsinki 1970.

*Volk, Raija ja Laukkanen, Tuula:* Palvelusetelin käyttö kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:38, Helsinki 2007.

*Voutilainen, Paavo:* Kuntien ja järjestöjen yhteistyön uudet suunnat. Teoksessa Hakala, Heikki: Järjestöt hyvinvointia rakentamassa. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen vuosikirja 2009, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry, Helsinki 2009.

*Voutilainen, Päivi, Vaarama, Marja, Eloniemi-Sulkava, Ulla ja Finne-Sovei, U. Harriet:* Kokonaistilanteen selvittämällä hoito- ja palvelusuunnitelmaan. Teoksessa Vuotilainen, Päivi, Vaarama, Marja, Backman, Kaisa, Paasivaara, Leena, Eloniemi-Sulkava, Ulla ja Finne-Soveri, U. Harriet (toim.): Ikäihmisten hyvä hoito ja palvelu. Opas laatuun. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes, Oppaita 49. Helsinki 2002, s. 91–95.

*Voutilainen, Päivi:* Hoitotyön laatu ikääntyneiden pitkäaikaisessa laitoshoidossa. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes, Helsinki 2004.

*Voutilainen, Päivi ja Vaarama, Marja:* Toimintakykymittareiden käyttö ikääntyneiden palvelutarpeen arvioinnissa. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES. Raportteja 7/2005. Helsinki 2005. Saatavilla: [www.stakes.fi/verkkojulkaisut/raportit/Ra7-2005.pdf](http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/raportit/Ra7-2005.pdf).

*Vuori, Jari:* Kenen terveydenhuolto? Julkinen ja yksityinen vertailussa. Tutkimus henkilöstön merkityssuhteista julkisen ja yksityisen sairaalaorganisaation osastokulttuurissa. Vaasan yliopisto, Vaasa 1995.

*Välikangas, Katariina:* Yhteisöllisyyttä, laatua ja vaihtoehtoja: ikääntyneiden välimuotoisen asumisen ratkaisuja Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Hollannissa. Suomen ympäristö 13/2009. Ympäristöministeriö, Helsinki 2009. Saatavilla: [www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=100677&lan=fi](http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=100677&lan=fi).

*Välke, Riitta:* HoivaRekry -projektin loppuraportti – lähtökohta, idean testaus, toteutus ja arviointi. Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia, Helsinki 2010. Saatavilla: <http://hoivarekry.wordpress.com/>.

*Vänttinen, Marika ja Haho, Päivi:* Jaettua oppimista prosessisimulointimenetelmän avulla. Teoksessa Haho, Päivi ja Vänttinen, Marika (toim.): KIMPPAssa kohti parasta palvelua, KIMPPA-esitutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology, SimLab Publications Report Series 11, Espoo 2005, s. 3–7. (2005a)

*Vänttinen, Marika ja Haho, Päivi:* KIMPPA -hankekokonaisuus ja jatkotutkimustarpeet. Teoksessa Haho, Päivi ja Vänttinen, Marika (toim.): KIMPPAssa kohti parasta palvelua, KIMPPA-esitutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology, SimLab Publications Report Series 11, Espoo 2005, s. 31–36. (2005b)

*Vänttinen, Marika, Saurén, Leena ja Haho, Päivi:* Espoon vanhustenpalvelujen osahanke – Kuntouttavia palvelutuotteita espoolaisille ikäihmisille. Teoksessa: Haho, Päivi, Vänttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology, SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 33–42.

*Vänttinen, Marika:* Espoon strategiat -osahanke. Palvelujen järjestäminen ja strategioiden toteutuminen vanhuspalvelujen tuloksikössä. Teoksessa Haho, Päivi, Vänttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.). Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology, SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 28–32. (2007a)

*Vänttinen, Marika, Haho. Päivi ja Alin, Pauli:* Kunnan strategiaprosessiarkkitehtuuri -case Espoo. Teoksessa Haho, Päivi, Vänttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.). Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology, SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 73–80.

*Vänttinen, Marika ja Pyhältö, Kirsi Maria:* Strategian jalkauttamisen avaintekijät – Tapaustutkimus Espoo-strategian toteuttamisessa kotihoidossa. Teoksessa Haho, Päivi, Vänttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.). Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology, SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 81–88.

*Vänttinen, Marika:* Yhteinen ymmärrys toimintaympäristöstä – strategiaprosessin kivijalka. Teoksessa Haho, Päivi, Vänttinen, Marika ja Kilpiö, Anna (toim.): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology, SimLab Publications Report Series 18, Espoo 2007, s. 89–93. (2007b)

*Väätänen, Ulla:* Oikein ja joutuisasti: joutuisuus hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeena hallintotoiminnassa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2011.

*Waris, Heikki:* Muuttuva suomalainen yhteiskunta. Universtas 6, 2. uusittu painos, Werner Södersröm osakeyhtiön laakapaino, Porvoo 1974.

*Waris, Heikki:* Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikkaan. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 5, seitsemäs painos. WSOY:n graafiset laitokset, Porvoo 1980.

*Westerhäll, Lotta:* Den svenska socialrätten. Institut för Rättsvetenskaplig Forskning. Göteborg 1990.

*Westerhäll, Lotta Vahlne:* Statlig och kommunal styrning av social trygghet -försörjningsbehov som en rättssäkerhetsfråga. Teoksessa Lotta Vahlne Westerhäll (red.): Rättssäkerhetsfrågor inom socialrätten. Norstedts Juridik AB, Stockholm 2002.

*Wilhelmsson, Thomas:* Yksityisoikeuden uudet mahdollisuudet. Teoksessa Wilhelmsson, Thomas, Häyhä, Juha, Nybergh, Frey, Bärlund, Johan, Junkkari Tuuli, Viitanen, Klaus, Hakalehto-Wainio, Suviana, Petrell, Katarina, Kalliomaa-Puha, Laura, Mononen, Marko ja Paasilehto, Satu: Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion siviilioikeudesta. WSLT, Helsinki 2000, s. 19–44.

*Willberg, Mirja:* Millä perusteella kilpailuttamaan? Tutkimus sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamisen ja sen toimijoiden tietoperustasta ja preferensseistä. Kuopion yliopisto, Kuopio 2006.

*Wongsith, Malinee:* Family Care of the Elderly in Thailand. Teoksessa Kosberg, Jordan I.(edit.): Family Care of the Elderly. Social and Cultural Changes. Sage Publications Inc., Newbury Park, California 1992, s. 47–63.

*Woodland Retirement Home An Assisted Living Residence in Loudoun County.*

Saatavilla: [www.woodlandhomesmn.com](http://www.woodlandhomesmn.com).

*Yhdistyneet kansakunnat YK:*

– Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 26.10.1948.

Saatavilla: [www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=fin](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=fin) ja [www.ykliitto.fi/ihmisoikeusjulistus/etusivu](http://www.ykliitto.fi/ihmisoikeusjulistus/etusivu).

– Lapsen oikeuksien komitean Suomea käsittelevät päätelmät ja suositukset 16/10/2000, CRC/C/15/Add.132.

*YLE:* YLE:n Uudenmaan alueelliset uutiset 09.07.2009.

*Yliherva, Jukka:* Organisaation innovaatiokyvyn johtamismalli. Innovaatiokyvyn kehittäminen osana johtamisjärjestelmää. Acta Universitatis Ouluensis Technica C 204, Teknillinen tiedekunta, Tuotantotalouden osasto, Oulun yliopisto, Oulu 2004.

*Yliherva, Jukka:* Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat. Sitran raportteja 64, Edita Prima, Helsinki 2006.

*Ylikylä-Leiva, Helena:* Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeudellisesta asemasta. Selvitys asiakkaiden kohtaamista oikeudellisista ongelmista ensiasteen päätöksenteossa. Edita, Helsinki 2003.

*Ympäristöministeriö:*

Palveluasumisen julkisen rahoituksen linjauksia. Työryhmäraportti 14.12.2010,

YMra 1/2011.



# I

## Tutkimuksen lähtökohdat, tutkimusongelma ja tutkimusmenetelmät

# I Tutkimuksen lähtökohdat, tutkimusongelma ja tutkimusmenetelmät

## 1 Aluksi: Kaksi esimerkkiä vaikuttamismahdollisuuksien puuttumisesta

Entäpä jos ei ole varmuutta, missä kahden viikon kuluttua asuu – tai mistä kunnasta palvelukotipaikan saanut äiti tai isä kahden viikon kuluttua löytyy. Onko vanhuksella palvelujen käyttäjänä mahdollisuutta vaikuttaa saamiinsa palveluihin tai edes omaan asuinpaikkaansa? Kuuluuko vanhuksen ääni päätäjien korviin ja onko sillä vaikutusta tehtäviin julkisiin hankintoihin ja niiden sisältöön? Nämä perustavanlaatuiset kysymykset ovat tulleet ajankohtaisiksi, kun kunnat<sup>1</sup> kilpailuttavat palvelujaan entistä useammin.

Maakuntalehti uutisoi sairaalapaikoilla olevien vanhusten siirtoa kaikessa hiljaisuudessa toisessa kunnassa olevaan yksityiseen palvelukotiin. Vanhusten kotikunnassa oli pohjustettu heidän siirtoaan kuuntelematta asiassa vanhuksia ja heidän omaisiaan. Lehtitiedon mukaan omaisillekin tiedotettiin vasta siinä vaiheessa, kun päätökset oli jo tehty. Hoidettavina oleville vanhuksillekaan ei ollut kerrottu aikaisemmin hoitopaikan siirrosta, joka mahdollisesti voisi sattua omalle kohdalle kahden viikon kuluttua. Perusteluina päätökselle esitettiin myöhemmin, että vanhukset olivat niin sanotuilla väärillä paikoilla sairaalassa eikä vapaita palvelukotipaikkoja kunnassa ollut. Vanhukset jonottivat palvelukotipaikkaa ja nyt sellainen oli tarjolla läheisessä kunnassa 70 kilometrin päässä.<sup>2</sup>

Kilpailuttaessaan ympärivuorokautisen tehostetun asumispalvelun paikat kunta oli todennut tarjouspyynnössään, että palvelut tulee tuottaa kunnan alueella tai sen lähialueella. Palvelukotipaikkojen kilpailutukseen pääsivät mukaan ne palveluntuottajat, jotka toimivat enintään noin 70 kilometrin etäisyydellä kilpailuttamispaikkakunnalta. Vanhalle ihmiselle se on pitkä matka ja uusi

1 Tässä tutkimuksessa kunnalla tarkoitetaan myös kuntayhtymää ja kuntalain (365/1995) 76 ja 77 §:n perusteella sopimuksenvaraisesti isäntäkuntamallin mukaan toimivien kuntien isäntäkuntaa sekä kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007) 5 §:n mukaista yhteistoiminta-aluetta.

2 Kreivi-Palosaari 2006, s. 5.

paikkakuntakin voi olla tuntematon. Kunnan vanhustyönjohtajan mukaan ketään ei kuitenkaan viety uuteen paikkaan vastoin asiakkaan omaa tai hänen omaistensa tahtoa.

Maakuntalehden uutisointi ei kunnan edustajan mukaan kaikilta osin pitänyt paikkaansa. Asiasta käyty keskustelu kuitenkin osoitti, että vanhusten saamat palvelut ja heidän vaikuttamismahdollisuutensa omiin sosiaalipalveluihinsa ovat ajankohtaisia kysymyksiä ja ratkaisut saattavat olla vaikeita. Asumispaik-velupaikkoja ei löydy kaikille oman kodin läheltä. Lähtö outoon ja uuteen palvelukotipaikkaan tai mahdollisesti vieraalle paikkakunnalle voi tuntua epäoikeudenmukaiselta varsinkin silloin, kun muita vaihtoehtoja ei ole tarjolla. Usein kaukana asuvat lapset ottavat voimakkaasti kantaa palvelukotipaikan sijaintiin, vaikka heillä ei olisikaan mahdollisuutta vierailla vanhempansa luona aikaisempaa useammin, eivätkä he olisi ottaneet osaa vanhuksen arkeen muullakaan tavoin pitkiin aikoihin. Jos lapsia on useita, he voivat lisäksi olla eri mieltä omaisensa hoitopaikasta.

Käytännössä päätös, joka pakotti edellä kuvatulla tavalla vanhuksen lähtemään pois omasta kodistaan, tuntui epäoikeudenmukaiselta ratkaisulta – etenkin kun vielä jouduttiin muuttamaan toisen kunnan alueelle, jonne oli huonot kulkuyhteydet. Omaisilla ei sen vuoksi ollut useinkaan mahdollisuutta tulla katsomaan läheistään, ellei heillä ollut omaa autoa. Vanhuksille saatiin tässä tapauksessa kuitenkin ostettua useita kymmeniä uusia palvelukotipaikkoja ja sairaalan palvelut pystyttiin osoittamaan niitä eniten tarvitseville sairaanhoidon potilaille. Kunnan edustaja totesi kilpailutuksen yhteydessä, että kaikkia alueen palveluntuottajia oli tuolloin voimassa olleen hankintalain (1505/1992) säännösten mukaan kohdeltu tasapuolisesti. Muutoinkin hankinta oli toteutettu tarkoin hankintalain säännösten mukaan eikä hankintamenettelyssä ollut osoitettu tapahtuneen muutakaan virhettä. Asiantuntijana tarjousasiakirjojen valmistelussa oli käytetty kunnan lakimiestä ja asiakirjoihin oli pyydetty kunnan logistiikan lausunto.

Edellä kuvatussa ratkaisussa korostuu hallinnon yksipuolisuus ja valtalunne. Vanhuksilla ja heidän omaisillaan tai edunvalvojillaan ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa kunnan tekemään ratkaisuun: ei siihen, millainen tarjouspyyntö laadittiin eikä siihen, keitä valittiin palveluntuottajiksi. Kunnan edustaja perusteli päätöstä siirtää vanhukset uuteen paikkaan ja toiseen kuntaan muun muassa sillä, että vanhukset olisivat muutoin joutuneet odottamaan sairaalapaikalla

uusien hoivakotien rakentamista. Kunnan rajojen sisäpuolella ei ollut riittävästi vapaita palvelukotipaikkoja. Kunnan tekemästä ratkaisusta virisi vilkas keskustelu. Kunnan vanhustyön eettinen työryhmä otti osaa keskusteluun ja antoi seuraavanlaisen lausunnon palvelu- ja hoivakotipaikkojen osoittamisesta asukkailleen.

”Pitkäaikaispotilaiden siirtoja, varsinkin laajamittaisia, valmisteltaessa tulee varata riittävästi aikaa asianmukaiseen tiedottamiseen ja neuvotteluun potilaiden ja heidän läheistensä kanssa yksilöllisesti ja inhimillisesti hyväksyttävien ratkaisujen aikaansaamiseksi. Siirtojen käytännön toteuttamisessa on varmistettava riittävä siirtymäaika potilaiden rasituksen minimoimiseksi sekä lähettävän että vastaanottavan organisaation mukautumiseksi uuteen tilanteeseen. Tiedottamisen avoimuuteen tulee tällaisissa tilanteissa kiinnittää erityistä huomiota.

Liiketaloudellisen ajattelun tullessa sosiaali- ja terveyspalvelujen kenttään niiden tulisi kunnan vanhustyössä olla alisteisia toimintakentän sovituille eettisille periaatteille. Tilanteita arvioitaessa lähtökohtana tulee olla kokonaisvaltaisuus, asiakaslähtöisyys sekä ammatillisuuteen kuuluva kyky erottaa olennaiset asiat vähemmän olennaisista. Palvelu- ja hoivakotipaikkojen jaossa pitää ottaa huomioon asiakkaan oma tahto sekä hänen sosiaalisen verkostonsa säilyminen.”<sup>3</sup>

Tästä lausunnosta ilmeni selkeästi pitkäaikaispotilaiden oman tahdon kunnioittaminen. Vaikka yhteisesti sovittuja eettisiä periaatteita halutaankin yleisellä tasolla noudattaa, ratkaisu saatetaan kuitenkin tehdä liiketaloudellisilla tai muilla kunnan tarkoituksenmukaisiksi katsomilla tavoilla asiakaslähtöisyyden ja itsemääräämisoikeuden jäädessä taka-alalle. Voimassa olevan julkisista hankinnoista annetun lain (jäljempänä hankintalaki, 348/2007) säännösten mukaan ratkaisut voivat olla virheettömiä, vaikka itsemääräämisoikeuden toteuttamisessa olisikin vakavia puutteita.

Toisessa tapauksessa sama maakuntalehti uutisoi, miten pari vuosikymmentä toiminut palvelukoti joutui sulkemaan ovensa ja asukkaat siirrettiin ilman ennakkovaroitusta kunnan muihin yksiköihin tai jopa lähikuntiin yhteistoi-

3 Oulun kaupungin vanhustyön eettisen työryhmän kokouksen pöytäkirja 2/2007. Saatavilla: [www.ouka.fi/sote/ikaantyminen/etiikka/pdf/2\\_2007.pdf](http://www.ouka.fi/sote/ikaantyminen/etiikka/pdf/2_2007.pdf).

minta-alueella.<sup>4</sup> Tämä järjestely liittyi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (jäljempänä suunnittelulaki, 169/2007) mukaisiin järjestelyihin toteuttaa sosiaalipalvelut laajemmalle väestöpohjalle.<sup>5</sup>

Erityisesti väestön ikääntyessä palvelujen kysyntä kasvaa ja palvelujen tuottamisen uskotaan onnistuvan paremmin, jos palvelujen järjestämisvastuun väestöpohjat ovat suurempia. Tällöin palvelujen tuottamistapojenkin ajatellaan uudistuvan ja monipuolistuvan. Edellä mainittu suunnittelulaki edellyttää, että palvelujen tilaajakunnat, jotka eivät täytä suunnittelulain laajaa väestöpohjavaatimusta (noin 20 000 asukasta), muodostavat yhteistoiminta-alueen (isäntäkunta tai kuntayhtymä), jolle siirretään kaikki perusterveydenhuollon tehtävät ja niihin kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät. Yhteistoiminta-alue hoitaa palvelujen tilaamisen laajan väestöpohjan kuntayhtymältä. Jos järjestämisvastuu siirretään laajan väestöpohjan kuntayhtymälle, se hoitaa tehtävät joko omalla organisaatiollaan tai hankkii (tilaa) ne muilta palveluntuottajilta. Päätökset myös sosiaalihuollon palveluista tehdään yhteistoiminta-alueen hallintoelimissä eikä asioita enää tuoda paikalliseen kunnanhallitukseen. Sosiaalihuollon palveluista mukaan otetaan kaikki sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaiset toiminnot, myös vanhustenhuollon palvelut.<sup>6</sup>

Suunnittelulain tavoitteena on elinvoimainen ja toimintakykyinen sekä eheä kuntarakenne, joka varmistaa kaikille asukkailla laadukkaat ja asukkaiden saatavilla olevat palvelut. Etenkin pienissä, alle 20 000 asukkaan väestöpohjan kunnissa, tästä suunnittelulaista johtuvat muutokset palvelujen järjestämisessä saattavat olla vaikeita toteuttaa.<sup>7</sup> Suunnittelulain säännökset eivät muuta kuntien velvollisuutta palvelujen järjestämisestä.

Tässä jäljempänä esitetyssä tapauksessa palvelukodin asukkailla ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa asiaan, vaikka palvelukoti oli ollut kotina monelle jo

4 Hakkarainen 2008, s. 7.

5 Suunnittelulaki liittyy PARAS-hankkeeseen, jolla tarkoitetaan valtioneuvoston vuonna 2005 käynnistämää kunta- ja palvelurakennehanketta. Sen tarkoituksena on turvata asukkailla hyvinvointipalvelut myös tulevaisuudessa. Eduskunta hyväksyi tammikuussa 2007 hallituksen esityksen laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä kuntajakolain ja varainsiirtoveron muuttamisesta. Edellä mainittu suunnittelulaki tuli voimaan 23.2.2007 ja sen voimassaolo kestää vuoden 2012 loppuun. Ks. tarkemmin HE 155/2006 vp.

6 Timonen 2007, s. 6 ja 11.

7 Matikainen 2007, s. 415–432.

pitkään. Moni pelkäsi, että joutuisi yhteistoiminta-alueen vahvistamisen myötä muuttamaan pois vastoin tahtoaan paitsi omasta kodistaan, myös omasta kotikunnastaan. Tällöin koko elämänikäiset yhteydet kotikuntaan saattaisivat katketa, sillä harvoin vanhoilla ihmisillä, tai tässä tapauksessa mielenterveyskuntoutujilla, olisi mahdollisuutta vierailla omien omaistensa ja läheistensä luona toisella paikkakunnalla jo huonojen kulkuyhteyksienkään vuoksi.

Edellä esitetyistä kahdesta tapauskuvauksesta on ilmennyt, että iäkkään henkilön tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevan henkilön mahdollisuudet vaikuttaa omaan hoitoonsa tai palvelukotipaikkaansa ovat olleet vähäiset. Vaikka ikäihmisten asumispalveluiden kilpailutukset ovat kehittyneet viime vuosina, asiakkaan asema ja vaikuttamismahdollisuudet eivät ole kehittyneet eikä asiakkaan kuntoisuutta ole otettu kilpailutuksissa huomioon.<sup>8</sup> Palvelunkäyttäjinä olevat asiakkaat eivät ole voineet vaikuttaa saamiinsa palveluihin, pahimmassa tapauksessa edes kotikuntaansa. Molemmissa tapauksissa ratkaisulla on ollut ensiarvoisen tärkeä vaikutus vanhuksen tai mielenterveyskuntoutujan jokapäiväiseen elämään, mutta näissä tapauksissa heillä ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa niihin muutoksiin, joita palveluihin oltiin tekemässä.<sup>9</sup> Edellä esitetyissä tapauksissa oli kysymys julkisen sosiaalipalvelunkäyttäjän puuttuvasta vaikuttamismahdollisuudesta saamiinsa lakisääteisiin sosiaalipalveluihin. Tässä tutkimuksessa selvitetään, millä keinoin ja missä hankintamenettelyn vaiheessa lakisääteisiä julkisia sosiaalipalveluja käyttävällä vanhuksella on mahdollisuus vaikuttaa niihin palveluihin, joita kunta järjestämisvelvollisuutensa perusteella hankkii hänelle yksityiseltä palveluntuottajalta.

8 Asiakkaan vaikuttamismahdollisuuden puute ilmeni myös Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen PT:n yhteistyönä tekemästä tutkimuksesta, jossa haastateltiin 32 tilaajan ja tuottajan edustajaa. Ks. tarkemmin Taimio ja Sinervo 2011.

9 Vastaavanlaisesta tapauksesta sosiaalihuollon asiakkaiden vaikuttamismahdollisuuksien puuttumisesta kertoi YLE:n Uudenmaan alueelliset uutiset 9.7.2009, kun asukkaita oli siirretty yksityisistä palvelukodeista kaupungin omiin yksiköihin. Kuntien sosiaalitoimet olivat hakeneet hoidon keskitämisestä kustannustehokkuutta ja helpotusta krooniseen rahapulaan. Todelliset palvelujen käyttäjät olivat jääneet hankintalain soveltamiskysymysten vuoksi vähälle huomiolle. Kun kaupunki oli ollut ostajana, varsinaisen asiakkaan mielipiteellä, jonka elämästä ja asumisesta oli kysymys, ei ollut merkitystä.

## 2 Tutkimuksen lähtökohdat

### 2.1 Tutkimusaiheen ajankohtaisuus

Vanhusten määrän lisääntyessä ja kuntien taloudellisten voimavarojen vähenemässä vanhuksen vaikuttamismahdollisuus saamiinsa lakisääteisiin julkisiin sosiaalipalveluihin on entistä ajankohtaisempi. Ikääntyneiden suuri määrä heittää kuntalaisissa huolen vanhuksille annettavien palveluiden riittävydestä. Arviot hoivan tarpeesta vaihtelevat suuresti ja sisältävät epävarmuustekijöitä.<sup>10</sup>

Kuntien taloudellinen niukkuus vaikuttaa siihen, että kaikkiin palveluihin ei voida panostaa yhtä paljon, vaan annettavien palvelujen osalta on tehtävä valintoja.<sup>11</sup> Jostakin on säästettävä, ja kun vanhuksille annettavat palvelut jo määrältään lisääntyvät, niiden supistamiselta ei aina voida välttyä. Palveluiden niukkuus on heikentänyt vanhusten saamien palvelujen saatavuutta ja toisaalta lisännyt yksityisen ja epävirallisen sektorin hoitovastuuta. Toisaalta vanhukset eivät tulevaisuudessa kaipaakaan niin paljon ammattihenkilöiden apua ja hoivaa kuin perheen, suvun tai läheisten antamaa huolenpitoa.<sup>12</sup>

Vielä 1960-luvulla Suomen väestöstä kolmannes oli lapsia, mutta vuoteen 2040 mennessä lasten osuus putoaa 15,5 prosenttiin väestöstä. Samalla väestöllinen huoltosuhde eli lasten (0–14-vuotiaat) ja vanhuseläkeikäisten (yli 65-vuotiaat) suhde 100 työikäistä kohti muuttuu yhä epäedullisemmaksi. Vanhusten määrä lisääntyy siten, että vuonna 2040 noin joka neljännen arvioidaan olevan yli 65-vuotias. Eliniän piteneminen lisää vanhusten määrää, kun taas lasten ja työikäisten määrä vähenee. Vuonna 2008 85 vuotta täyttäneiden määrä oli 108 000

10 Mäkitalo, Hautala, Narikka ja Tuukkanen 2010, s. 31–32.

11 Kallio ja Kivijakola 2009, s. 614–617. Lisäksi ylijohtaja Kimmo Leppo totesi jo vuonna 1991, että jatkuvan kasvun varaan ei voi rakentaa. Kun palvelutarpeet tosiasiallisesti samaan aikaan voimakkaasti lisääntyvät, olisi katsottava tarkkaan ja kriittisesti, mitä tehdään. Tehdäänkö oikeita asioita, tehdäänkö niitä oikein ja käytetäänkö olemassa olevia voimavaroja parhaalla mahdollisella tavalla? Ks. tarkemmin Leppo 1991.

12 Tämä ilmenee EU-puheenjohtajamaa Unkarin huhtikuussa 2011 julkaisemasta raportista Hungarian Presidency of the Council of the European Union: The Impact of European demographic trends on regional and urban development (Kaupungit ja demografia). Synthesis raport. Budapest, April 2011, s. 58–60. Saatavilla: [www.eukn.org/Dossiers/Demographic\\_Change/Analysis/New\\_Hungarian\\_report\\_on\\_The\\_Impact\\_of\\_European\\_Demographic\\_Trends\\_on\\_Regional\\_and\\_Urban\\_Development](http://www.eukn.org/Dossiers/Demographic_Change/Analysis/New_Hungarian_report_on_The_Impact_of_European_Demographic_Trends_on_Regional_and_Urban_Development).

henkilöä, kun vuonna 2040 heitä arvioidaan olevan jo 463 000 henkilöä.<sup>13</sup> Vanhusväestö kasvaa nopeimmin yli 80-vuotiaiden ikäryhmässä, johon kuuluvista monet tarvitsevat lisääntyvästi palveluja selviytyäkseen tavanomaiseen ja totunaiseen elämään kuuluvista toiminnoista.<sup>14</sup> Keskimääräinen odotettavissa oleva elinikä on noussut niin, että naisilla se on 83,2 vuotta ja miehillä 76,7 vuotta.<sup>15</sup>

Väestöllinen huoltosuhde muuttaa palvelurakennetta ja tarvittavien vanhuksille annettavien palvelujen määrä kasvaa samalla kun palvelunkäyttäjien vaatimustaso ja tietoisuus oikeuksistaan lisääntyy. Lisäksi huoltosuhde heikkenee vuosi vuodelta.<sup>16</sup> Vuoden 2008 lopussa väestötilastot osoittivat, että 50,3 prosenttia väestöstä on vanhuksia ja lapsia, kun loput noin 49 prosenttia väestöstä elättää kansan. Ennusteiden mukaan vuonna 2016 huoltosuhde on 60,4 prosenttia ja vuonna 2026 huoltosuhteen ennustetaan olevan jo 70,5 prosenttia.<sup>17</sup> Vaikka paljon apua tarvitsevien määrä lisääntyy voimakkaasti, toisaalta itsenäisten ja vähän apua tarvitsevien määräkin lisääntyy.<sup>18</sup>

13 Nieminen 2007, s. 29–31.

14 Leena Forma tutki terveystaloustieteen alaan kuuluvassa väitöskirjassaan vanhojen ihmisten sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä kahtena viimeisenä elinvuotena. Tutkimuksen mukaan vanhat ihmiset tarvitsevat sairaanhoitoa ja pitkäaikaishoitoa paljon viimeisinä elinvuosinaan ja erityisesti kuoleman läheisyys lisää hoidon käyttöä. Ks. lisää Forma 2011.

15 Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuolleet 2010. Saatavilla: [www.tilastokeskus.fi/meta/svt/](http://www.tilastokeskus.fi/meta/svt/).

16 Vanhusten huoltosuhteen muutoksen vuosille 2008–2030 on Suomessa ennustettu olevan 19,1, kun se Ruotsissa on 10,8 ja Iso-Britanniassa vain 9,0. Ks. lisää Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010, s. 45–50. Huoltosuhteen voimakas heikkeneminen ja palvelun määrän nopea kasvu on tiedostettu muissakin Euroopan maissa. Iso-Britanniassa vielä vuonna 1901 oli yli 60-vuotiaita 2,4 miljoonaa väestöstä, kun vuonna 1981 heitä oli jo 10 miljoonaa. Arvioidaan, että vuonna 2025 60 vuotta täyttäneitä olisi jo 14,8 miljoonaa. Yli 85-vuotiaiden määrällinen kasvu vuosien 1981 ja 2004 välisenä aikana on ollut 84 prosenttia. Syntyvyyden raju aleneminen sekä toisaalta elinolojen paraneminen ja hoidon lisääminen ovat mahdollistaneet nämä muutokset vanhusten määrän rajussa kasvussa. Ks. tarkemmin Herring 2007, s. 664. Verrattaessa 65 vuotta täyttäneiden ikäryhmää Iso-Britanniassa väestömäärän muutos tässä ikäryhmässä oli 15,3 prosentista 14,5 prosenttiin vuodesta 1986 vuoteen 2000 ja 75 vuotta täyttäneiden muutos samana ajanjaksona 6,5 prosentista 6,3 prosenttiin. Muutokset näissä väestöryhmissä olivat vähäisiä, koska ikä ei vielä tässä väestöryhmässä ole merkittävä indikaattori arvioitaessa julkisten palvelujen tarvetta. Ks. tarkemmin Leaper 1991, s. 179.

17 Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste vuosille 2009–2060. Saatavilla: [www.tilastokeskus.fi/til/vaenn/index.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/vaenn/index.html).

18 Sirpa Kärnä tutki yhteiskuntatieteen alaan kuuluvassa väitöskirjassaan varkauteilaisia eläkkeelle siirtyviä henkilöitä todeten, että he eivät enää asetu perinteisesti ymmärretyn vanhuksen rooliin, vaan haluavat elää uudenlaista aktiivista elämänvaihetta. Tulevaisuuden ikääntyvät tuottavat itse uudenlaiset ikääntymisen käytännöt. Aktiivisesti toimivat eläkeläiset huolehtivat itsestään, mikä merkitsee uudenlaisia voimavaroja perhe- ja asuinympäristöissä. Ks. lisää Kärnä 2008.



Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä tulevaisuuden vanhuksille tarvitaan uudenlaisia palvelujen tuottamistapoja, kun ikääntyvät itse luovat omia asuinympäristöjään.<sup>19</sup> Ranskassa alettiin jo 1950-luvulla puhua kolmannesta iästä (60–79-vuotiaat), joka alkaa eläkkeelle jäämisen yhteydessä. Silloin ollaan keskimäärin vielä hyvässä kunnossa ja aktiivisia, eikä vielä tunneta vanhuuden raihnaisuutta. Varsinaista vanhuutta nimitetään sitten neljänneksi iäksi (80+-vuotiaat), jota leimaa jo riippuvaisuus ja avuntarve.<sup>20</sup> Nämä ajanjaksot näkyvät selkeästi vanhustenhuollon järjestämisessä eri maissa ja ne tulisi ottaa selkeämmin huomioon vanhusten palvelujen suunnittelussa myös meillä. Uudenlaiset asumisratkaisut ja yhteisöllisyys kuuluvat voimakkaasti kolmannen iän aikaan niin, että vasta neljännessä iässä hoivan saamisen merkitys korostuu.

Ikääntyminen on monelta osin ollut kuitenkin myös myönteinen ilmiö. Tämän päivän 65 vuotta täyttäneet ovat keskimäärin monin tavoin terveempiä ja toimintakykyisempiä kuin samanikäiset 30 vuotta sitten. Todennäköisesti tämä kehitys jatkuu, mikäli ikääntyvät noudattavat tulevaisuudessa terveellisiä elämäntapoja. Toisaalta hoivapalvelujen tarjoaminen kaikille palveluja tarvitseville ei ole itsestään selvää, koska palvelujen saatavuudessa on paikallisesti suuria eroja. Tulevaisuudessa palveluiden satavuuteen saattaa vaikuttaa kuntien heikkenevä rahoitustilanne ja toisaalta myös työvoiman saatavuuden vaikeutuminen.<sup>21</sup>

19 Sitran innovaatiotutkimuksen johtaja Antti Hautamäki lähestyi Haaveesta sosiaalisiksi innovaatioksi -seminaarissa 6.11.2008 innovaatiota monesta näkökulmasta. Hautamäen mukaan innovaatioiden muodot ovat rakenteellisia innovaatioita, arjen sosiaalisia innovaatioita tai demokratiainnovaatioita. Rakenteelliset innovaatiot tarkoittavat rakenteellisia uudistuksia sekä julkisen ja yksityisen suhteita. Arjen sosiaaliset innovaatiot ovat uusia sosiaalisia käytäntöjä, jotka muuttavat ihmisten arkea, luovat uusia elämäntapoja ja antavat merkityksiä elämälle. Demokratiainnovaatiot lisäävät ihmisten vaikuttamismahdollisuuksia ja osallisuutta yhteiskunnassa. Hautamäki korosti vielä kestävää innovointia. Se perustuu eettisesti, sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestäville periaatteille. Näitä periaatteita taas ovat kestävä kehitys, innovatiivinen johtaminen sekä innovoinnin osallistuvuus, jatkuvuus ja globaalisuus. Ks. tarkemmin Hautamäki 2008 ja Uittomäki 2008, s. 20–21. Myös Tekesillä on Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä -ohjelma, jonka tavoitteena on uudistaa julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevaa sosiaali- ja terveyspalvelutuotantoa, edistää palvelujen saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta sekä edistää yritysten liiketoimintamahdollisuuksia alalla. Ks. tarkemmin Tekesin Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä -ohjelma. Saatavilla: [www.tekes.fi/ohjelmat/sosiaalijaterveyspalvelut](http://www.tekes.fi/ohjelmat/sosiaalijaterveyspalvelut).

20 Laslett 1996, s. 192–194. Ks. tarkemmin vielä Laslett 1996, s. 177–202, jossa käsitelty kolmannen iän yleistä teoriaa.

21 Laine, Sinko ja Vihriälä 2009, s. 14–49.

Vanhusten oikeudelliset ongelmat ovat usein myös yhteiskunnallisia ongelmia. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan 65 vuotta täyttäneen henkilön elinajanodote pitenee lähes kuusi vuotta vuoteen 2040 mennessä. Jos 65 vuotta täyttäneiden kunto ja toimintakyky paranee eliniän pidetessä, he saattavat tulevaisuudessa tarvita vähemmän hoiva- ja hoitopalveluja kuin samanikäiset henkilöt nyt tarvitsevat. Epäterveelliset elintavat voivat aiheuttaa myös sen, että vuonna 2040 65 vuotta täyttänyt käyttää hoiva- ja hoitopalveluja saman verran kuin viisi vuotta nuorempi käytti niitä vuonna 2006. Toisaalta jo vuonna 2010 65 vuotta täyttäneiden henkilöiden määrä on ollut 24 prosenttia väkiluvusta eikä vähäisessäkään määrin riittäviä palveluja ole pystytty tarjoamaan kaikille palveluja tarvitseville. Näin lienee myös vuonna 2040, jos sairastavuus pysyy vakiona eikä alalle hakeudu vähintään 17 prosenttia koulutukseen hakeutuvasta ikäluokasta.<sup>22</sup> Vuodesta 2004 vuoteen 2040 mennessä 85 vuotta täyttäneiden vanhusten lukumäärän on ennustettu kolminkertaistuvan. Palvelujen järjestäminen juuri 85 vuotta täyttäneille on kallista, koska samalla myös palvelujen tarve lisääntyy voimakkaasti.<sup>23</sup> Erityisen haasteellista on ollut hoiva-alalle saatavan henkilökunnan rekrytoiminen.<sup>24</sup>

Kunnat palvelujen järjestäjinä harkitsevat yhä useammin sosiaali- ja terveyspalvelujen hankkimista yksityisiltä palveluntuottajilta, koska ne joutuvat arvioimaan aikaisempaa useammin kriittisesti palvelujen tuottamisvaihtoehtoja taloudellisten säästöjen toivossa. Markkinoiden avaamisesta yksityiselle kilpailulle ajateltiin saatavan apua kuntien rahapulaan, minkä vuoksi kilpailuol-

<sup>22</sup> Parkkinen 2007a, s. 20–21.

<sup>23</sup> Jo vuonna 2007 kuntien sosiaali- ja terveystoimen menot olivat 16,1 miljardia euroa, mikä oli 53,4 prosenttia kuntien kokonaismenoista ja vuonna 2009 ne olivat jo 56 prosenttia. Ks. tarkemmin Terveystoimen menot ja rahoitus. Suomen virallinen tilasto (SVT). Tilastoraportti 14/2011, 5.4.2011 Terveystoimen- ja hyvinvoinnin laitos THL. Saatavilla: [www.stm.fi/stm/toiminta\\_ja\\_talous/palvelujen\\_menot](http://www.stm.fi/stm/toiminta_ja_talous/palvelujen_menot). Sosiaalimenot kokonaisuudessaan kasvoivat vuonna 2008 2,3 prosenttia ja myös palvelujen osuudessa oli hienoa kasvua. Ks. Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja (SVT): Sosiaaliturva 2010, s. 45. Saatavilla: [www.thl.fi/thl-client/pdfs/98e9ab75-0e2c-4151-81e0-4dd072dbfe3a](http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/98e9ab75-0e2c-4151-81e0-4dd072dbfe3a). Palvelurakenteen muutoksen johdosta vanhusten laitoshoidon kokonaismenot kuitenkin vähenivät vuonna 2010 edellisestä vuodesta 5,3 prosenttia. Ks. tarkemmin Terveystoimen menot ja rahoitus 2010. Terveystoimen 2012. Tilastoraportti 5/2012, Terveystoimen- ja hyvinvoinnin laitos THL, s. 4.

<sup>24</sup> Parkkinen 2007b, s. 28–29. Ks. lisäksi Välke 2010, Helsingin yliopiston hanke HoivaRekry 2008–2010 hoiva-alan resurssoinnin tehostamisesta. HoivaRekryn päätösseminaari 19.10.2010 ja loppuraportti. Saatavilla: [www.palmenia.helsinki.fi/hankkeet](http://www.palmenia.helsinki.fi/hankkeet) ja <http://hoivarekry.wordpress.com/loppuraportti>.

suhteita ja markkinoiden toimivuutta haluttiin kehittää.<sup>25</sup> Tutkimusaiheen ajankohtaisuudesta huolimatta kilpailuolosuhteita, markkinoiden toimivuutta tai kansalaisten tarvitsemia palveluja on sosiaali- ja terveysalalla tutkittu lisäantuvasti vasta viime aikoina.<sup>26</sup> Julkisia hankintojakin on tutkittu vain vähäisessä määrin ja tutkimukset ovat sijoittuneet pääosin kilpailuoikeuden alaan kuuluviin tutkimuksiin hallinto-oikeudellisen tai sosiaalipalvelun käyttäjän näkökulman jäädessä vähäiseksi.<sup>27</sup>

Vanhusten kotipalveluja ja palveluasumista tuottavat yhä useammin yksityiset palveluntuottajat. Erityisen ajankohtainen tutkimusteemani on vanhusten asumispalveluissa, sillä iäkkäille ihmisille tarkoitetusta tehostetusta asumispalvelusta kunnat ja kuntayhtymät tuottavat 41,8 prosenttia ja yksityiset palveluntuottajat jo 54,8 prosenttia (josta järjestöjen osuus 31,8 ja yritysten osuus 23 prosenttia).<sup>28</sup>

25 Kunnallissalan kehittämissäätiön hankkeessa Kunnat ja kilpailu julkaistiin 15 tutkimusraporttia, joissa selvitettiin monipuolisesti kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden kilpailuttamista. Ks. tästä tarkemmin Forma, Niemelä ja Saarinen 2008. Lisäksi Työ- ja elinkeinoministeriö (jäljempänä TEM) asetti 2.2.2009 helmikuun 2011 loppuun asti ulottuvan strategisen hankkeen hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittiseksi kehittämiseksi. Hankkeen lähtökohtana oli pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman tavoite tilaaja-tuottaja -mallien käyttöönoton laajentamisesta hyvinvointipalveluissa. Hanke keskittyi sosiaali- ja terveyspalvelualaan. Osaavan työvoiman saantia, yritystoiminnan edellytyksiä ja tuottavuuden kehittämistä koskevat kartoitukset koottiin yhdeksi raportiksi. Ks. tarkemmin TEM:n julkaisu 32/2009. Hyvinvointialan kehittäminen. Saatavilla: [www.tem.fi/hyvinvointihanke](http://www.tem.fi/hyvinvointihanke). Hyvinvointialan kehittämistä jatketaan maaliskuun 2015 loppuun asti kestäväällä HYVÄ-ohjelmalla, joka toteuttaa pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman tavoitteita hyvinvointipalvelujen tuloksellisuuden parantamiseksi ja palvelusektorin kehittämiseksi. Ohjelmaa toteutetaan tiiviissä yhteistyössä valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, kuntasektorin, alan toimiala- ja yrittäjäjärjestöjen sekä henkilöstö- ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Ks. lisäksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma 22.6.2011.

26 Komulainen 2010 ja Lundström 2011 sekä aikaisemmin Jääskeläinen 2000, s. 24–25 ja s. 88.

27 Kalima käsitteli tutkimuksessaan suhteellisen laajasti julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussääntöjä ja -käytäntöjä. Ks. tarkemmin Kalima 2001. Pääosin 1990-luvulla julkaistut hankintaa käsittelevät tutkimukset olivat lähinnä kommentaareja silloin voimassa olleista hankintalaista ja hankintadirektiiveistä. Ks. tarkemmin Kalima 1996 Julkiset hankinnat ja Eurooppa-oikeus. Esko Romppaisen väitöskirja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestelmässä vuodelta 2007 sisälsi jo toisenlaisen näkökulman hankintasäännöksiin. Tutkimuksessa selvitettiin julkista avustusta saavan yhdistyksen asemaa hankintalain säännösten näkökulmasta. Ks. tarkemmin Romppainen 2007.

28 Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2010 (SVT): Sosiaaliturva 2010, s. 157. Saatavilla: [www.thl.fi/thl-client/pdfs/98e9ab75-0e2c-4151-81e0-4dd072dbfe3a](http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/98e9ab75-0e2c-4151-81e0-4dd072dbfe3a). Tehostettu palveluasuminen on lissäntynyt niin, että vuonna 2010 palveluasumisen asukkaista jo neljä viidesosaa oli tehostetun palveluasumisen asiakkaita. Ks. lisää Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2011 (SVT): Sosiaaliturva 2011, s. 31. Saatavilla: [www.thl.fi/thl-client/pdfs/aab19516-a923-42e9-9430-fa2564c504d0](http://www.thl.fi/thl-client/pdfs/aab19516-a923-42e9-9430-fa2564c504d0).

Useimmilla kunnilla juuri kuntatalouden säästöt ovat olleet keskeisimpänä tavoitteena kilpailuttamiselle. Puolessa kilpailutuksista sekä palveluasumisessa että tukipalveluissa sopimushinnat kilpailuttamisen johdosta ovat laskeneet, mutta muutoin tulokset ovat olleet vaihtelevia eikä säästöjä aina ole syntynyt toivotulla tavalla. Viitteitä on kuitenkin ollut siitä, että pitkillä yhteistyösuhteilla ja kilpailutuksella voi olla kustannustason nousua hillitsevä vaikutus.<sup>29</sup> Toisaalta on arvosteltu sitäkin, sopivatko vanhuksille annettavat palvelut yleensä kilpailutettaviksi tai kuntatalouden säästökohteiksi.<sup>30</sup>

Sosiaalipalveluissa kilpailuttamista markkinaehtoisena toimintatapana on vierastettu, kun kilpailuttamisen seurauksena hyväksi ja toimiviksi todetut palveluketjut ovat saattaneet rikkoutua kilpailutuksessa voittaneen uuden palveluntuottajan ryhtyessä tuottamaan palveluja.<sup>31</sup> Kilpailuttamisen yhteydessä keskusteluja käydään talouden ja hallinnon ehdoilla. Näyttäisi siltä, että vaikka toimintaa ohjaavia arvoja pidetään tärkeinä, lopullisessa päätöksenteossa asiakkaana olevan vanhuksen toiveet ja tarpeet ovat jääneet vähälle huomiolle.<sup>32</sup>

29 Kähkönen 2008, s. 83–84. Lisäksi Valkama 2008, s. 164–166 ja Pasanen 2010, s. 39–47.

30 Timo Karjalainen kysyy, voisiko vanhustenhuolto saada samanlaisen aseman Euroopan unionissa kuin maatalous, jota tuetaan verovaroin. Voisiko käydä niinkin, että vanhustenhuoltoa ei alistettaisi kovalle kilpailulle, vaan sitä kehitettäisiin kuntien ja hoivayritysten kumppanuuden pohjalta? Hän vertaa tätä mahdollisuutta lakisääteiseen työeläkejärjestelmään, joka on saanut erivapauden toimia Euroopan unionin vapaan kilpailun periaatteiden vastaisesti suotuisissa oloissa jo 10 vuoden ajan. Ks. lisää Karjalainen 2007, s. 255–256. Saman asian otti myöhemmin esille Raha-automaattiyhdistyksen toimitusjohtaja Sinikka Mönkäre esittäessään, että sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelut tulisi vapauttaa kilpailutusvelvollisuudesta. Tiukka hankintalain tulkinta uhkaisi erityisesti järjestöjen tuottamia erityispalveluja, jolloin apua tarvitsevat saattaisivat jäädä ilman asiantuntevaa tukea ja palvelua. Ks. lisää Mönkäre 2009, s. 4.

31 Kari Tolonen on osuvasti verrannut sosiaalihuollon asumispalvelujen kilpailutuksessa voittaneen mahdollisuutta rakentaa uudet asumispalvelutilat rautatiekuljetusten kilpailuttamiseen niin, että hävinnyt vanha palveluntuottaja veisi myös rataiskot mennessään ja uuden voittaneen pitäisi rakentaa rataverkko uuteen paikkaan. Erityisesti asumispalvelujen hankkimisessa hän pitää merkityksellisinä olemassa olevia toimivia palveluketjuja ja palveluntuottajien tiloja, joissa palvelun käyttäjät asuvat. Asiakaslähtöisyyden huomioiminen ja asiakkaiden vaikuttamismahdollisuuden vahvistaminen jo tarjouspyyntöä tehtäessä tarkoittaa myös sitä, että he voivat asua tutussa heille jo kodiksi tullessa palvelukotipaikassa myös kilpailuttamisen jälkeen ja voittanut palveluntuottaja jatkaa palvelujen tuottamista tarjouskilpailussa hävinneen omistamissa tiloissa. Ks. tarkemmin Tolonen 2011, s. 281. Ongelmalliseksi sen sijaan saattaisi muodostua sellainen tilanne, jossa palveluntuottaja kokonaan lopettaa liiketoiminnan, vaikka tarjouspyynnössäkkin olisi turvattu palveluasuminen asukkaan kuolemaan asti samassa palvelukotipaikassa. Juridisesti ongelmallinen on myös sellainen tilanne, jossa tarjouskilpailussa hävinnyt palveluntuottaja omistaa tilat, mutta ei suostu sopimaan tilojen käytöstä ja palvelujen antamisesta omistamissaan tiloissa uuden, tarjouskilpailun voittaneen palveluntuottajan kanssa.

32 Willberg 2006, s. 126.

Mikäli vanhuksen yksilöllisiä toiveita ja mielipiteitä halutaan ottaa huomioon palveluja järjestettäessä ja toteuttaessa, asiakkaan itsemääräämisoikeudelle tulisi antaa vahvempi asema päätöksenteossa.

## 2.2 Tyytymättömyys vanhustenhuollon nykytilaan

Vanhusten hoidon järjestäminen on ollut ankaran arvostelun kohteena, kun vanhusten hoito ja riittämättömät palvelut ovat nousseet toistuvasti esille julkisissa tiedotusvälineissä ja poliittisessa keskustelussa. Laajojen hallinto-uudistusten yhteydessä vanhusten tai muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien valvominen kiinnostaa harvoja tahoja eivätkä niukkenevat taloudelliset voimavarat ole aina riittäneet vanhusten palvelujen turvaamiseen. Arvostelu on erityisesti kohdistunut vanhustenhuollossa toimivan henkilökunnan vähäiseen määrään ja siitä aiheutuvaan puutteelliseen vanhusten hoitoon tai huonoon kohteluun käytännön tilanteissa.<sup>33</sup> Palvelujen saatavuuteen tai sosiaaliturvan toteutumattomuuteen on kuitenkin oltu viime vuosina tyytymättömämpiä kuin aikaisemmin, minkä osoittaa se, että eduskunnan oikeusasiamiehelle sosiaaliturvan toteutumattomuudesta tehtyt kantelut ovat lisääntyneet.<sup>34</sup>

33 Sirkka-Liisa Kivelä ja Sari Vaapio ovat tuoneet esille vanhustenhuollon puutteita kerätessään arkipäivän kokemuksia vanhusten hoidosta 112 henkilöltä. Huonoja kokemuksia oli 80 prosentilla ja hyviä kokemuksia 20 prosentilla. Ks. tarkemmin Kivelä ja Vaapio 2011.

34 Ks. tarkemmin Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2008, s. 258–261. Sen mukaisesti eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtiin aikaisempaan verrattuna ennätysmäärä kanteluja vuonna 2008. Kantelujen määrä oli lähes 3700, missä oli 7 prosentin lisäys edelliseen vuoteen. Eniten kanteluja tehtiin sosiaaliviranomaisten toiminnasta ja seuraavaksi eniten poliisin toiminnasta. Poliisin toimintaa koskevat kantelut lisääntyivät 14 prosenttia edellisen vuoden kanteluista. Myös ratkaisuja tehtiin vuonna 2008 enemmän kuin edellisenä vuonna, yhteensä yli 3700 ratkaisua, mikä oli 5 prosenttia enemmän kuin vuonna 2007. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies teki omia aloitteita noin 50. Oikeusasiamiehen toimenpiteeseen johti noin 18 prosenttia kaikista kanteluista ja omista aloitteista. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat virkasyite, huomautus, käsitys, esitys ja korjaus. Viimeksi virkasyite on nostettu vuonna 2007 ja yhteensä vuodesta 1990 vuoteen 2009 nostettiin 26 virkasyytettä. Kantelujen määrä on lisääntynyt niin, että vuonna 2009 kanteluja tehtiin yhteensä 4346, vuonna 2010 kantelujen määrä sen sijan väheni hieman niin, että kanteluja tehtiin 4034. Vuonna 2011 kantelujen määrä puolestaan hieman nousi edellisestä vuodesta niin, että kanteluja tehtiin 4147. Ks. tarkemmin Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset toiminnastaan vuosilta 2009, 2010 ja 2011.

Kuntien itsehallinnon voimakas lisääminen ja toisaalta valtion valvontavaltan vähentäminen oli johtanut siihen, että hoitokäytännöt eri puolilla maata vaihtelivat. Tämän johdosta Etelä-Suomen lääninhallitus laati jo vuonna 2001 yhtenäiset mitoitusperusteet lääninhallitusten ohjaus-, lupa- ja valvontatoiminnan tueksi vanhainkodeissa annettavaan hoitoon ja tehostettuun palveluasumiseen.<sup>35</sup> Mitoitusperusteiden tärkeimpänä tavoitteena pidettiin vanhusten ihmisarvoisen elämän ja hyvinvoinnin turvaamista riippumatta asumis- tai hoitomuodosta. Monista puutteista huolimatta esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallitukselle tehdyt kantelut vähenivät vuosina 2005–2008.<sup>36</sup> Lisäksi vakavia puutteita, kuten liikaa lääkitystä, riittämätöntä ravintoa ja ulkoilun puutetta vanhustenhuollossa oli havaittu jo 2000-luvun alussa. Näitä puutteita selvittämään sosiaali- ja terveystieteiden professori Sirkka-Liisa Kivelän selvityshenkilöksi laatimaan ehdotukset, miten geriatrasta hoitoa ja vanhustyötä voitaisiin kehittää niin, että vanhusten hoitotyö vastaisi uusinta tutkimustietoa. Kivelä laati ehdotukset, miten vanhustenhuollossa työskentelevien osaaminen voitaisiin turvata sekä lääkehaittoja ja vanhusten masennustiloja ehkäistä.<sup>37</sup>

Kun vanhusten erilainen kohtelu maan eri osissa huolestutti valvontaviranomaisia, Etelä-Suomen lääninhallitus käynnisti vielä samana vuonna 2001 selvitys- ja kehittämistyön, jossa etsittiin vastausta kysymykseen, miten vanhuspalveluja voitaisiin ohjata tulevaisuudessa niin, että hoivaa, hoitoa ja huolenpitoa tarvitseva ikäihminen saisi riittävät palvelut riippumatta siitä, missä päin Suomea hän asuu. Lääninhallitukset olivat havainneet lisääntyvässä määrin ongelmia tuotettujen palvelujen riittävydessä ja toimintatavoissa. Tässä Etelä-Suomen

35 Vuonna 2001 Etelä-Suomen lääninhallituksen toimeksiannosta selvitettiin vanhainkotien ja asuinpalveluyksiköiden mitoitusperusteita. Selvitys oli tuolloin ajankohtainen kansalaisten peruspalvelujen toteutumisen kannalta, koska valtion ohjaus- ja valvontavaltaa oli olennaisesti vähennetty. Ks. tarkemmin Haataja, Ahti, Kaasalainen, Kirmanen, Nissinen, Nurmi, Rantakokko ja Taiveaho 2001.

36 Etelä-Suomen lääninhallituksessa vanhustenhuollossa saapuneita kanteluita vuonna 2005 oli 28, 2006 23, 2007 19 ja 2008 16 kantelua. Pääasiallisimmat syyt kanteluun olivat olleet henkilökunnan riittämättömyys tai kelpoisuus, tyytymättömyys saatuun palveluun ja hoitoon, henkilökunnan epäasiallinen kohtelu, hallintopäätöksen viipyminen tai puuttuminen kokonaan sekä vanhuspalvelujen riittämättömyys yleensä kunnassa. Ks. tarkemmin Etelä-Suomen lääninhallituksen selvitys ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon valvonnasta Etelä-Suomen läänissä 4.9.2009, ESLH-2009-03102/So-17. Saatavilla: [www.poliisi.fi/lh/etela/sto/home.nsf/files/89C9FE48478611CAC225762E003E339B/\\$file/Vastaus\\_vanhus\\_selvitys.pdf](http://www.poliisi.fi/lh/etela/sto/home.nsf/files/89C9FE48478611CAC225762E003E339B/$file/Vastaus_vanhus_selvitys.pdf).

37 Kivelä 2006, s. 61–81 erityisesti lääkehaittojen osalta. Kivelä esitti raportissaan myös valtakunnallisen vanhusten lääkehaittoja koskevan ehkäisyhankkeen käynnistämistä, jonka pohjalta voitaisiin kehittää kiireettömiä hoitoja ja asianmukaisia lääkehoitoja.

lääninhallituksen selvitystyössä pyrittiinkin kehittämään ohjausta ja valvontaa sekä löytämään nykyaikaisia ohjauskeinoja entistä haastavampiin ja monimutkaisempiin vanhustenhuollon ongelmiin. Tämän selvitystyön tuloksena julkaistussa raportissa ohjeistettiin lääninhallituksia niiden valvontatehtävissä ja pyrittiin selvittämään, miten vanhuspalveluja tulisi ohjata tulevaisuudessa.<sup>38</sup>

Tyytymättömyys vanhustenhuollon tilaan 2009 vuoden alkuun tultaessa oli noussut siinä määrin vakavaksi ongelmaksi, että eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio teki oma-aloitteisen selvityspyynnön keväällä 2009 lääninhallituksille ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon valvonnasta.<sup>39</sup> Esittämässään selvityspyynnössä eduskunnan oikeusasiamies pyysi kaikilta lääninhallituksilta tarkempaa selvitystä valvottavien toimintayksiköiden määrästä, lääninhallituksen tarkastustoiminnasta, henkilöstömitoituksesta hoitopaikoissa sekä vanhusten hoidosta ja kohtelusta ympärivuorokautisessa hoidossa. Erityisesti eduskunnan oikeusasiamies tiedusteli havaintoja liikku- misrajoitusten, kuten remmien, magneettivöiden, korotettujen sängynlaitojen, geriatrien tuolien, psykoosi-, rauhoittavien ja unilääkkeiden käytöstä, terveydenhuollon toteutumisesta, palvelu-, hoito- ja vastaavien suunnitelmien laatimisesta sekä oman kielen ja kulttuurin vaalimisesta. Lisäksi pyydettiin selvitystä lääninhallituksen toimenpiteistä, mikäli puutteita oli havaittu sekä vielä lääninhallituksen omaa arviota valvontaedellytyksistään.<sup>40</sup>

Eduskunnan oikeusasiamiehen oma-aloitteinen tarkastustoiminta on ollut käytettävissä olevien voimavarojen vähäisyyden vuoksi satunnaista eikä lääninhallituksellakaan (1.1.2010 alkaen aluehallintovirasto) ole ollut mahdollisuuksia laajamittaiseen tarkastustoimintaan alueensa vanhustenhuollon yksiköissä. Lääninhallitusten ja sosiaali- ja terveysministeriön välisissä tulossopimuksissa 1990-luvun jälkeen tarkastuskäyntien määräksi oli sovittu 6 prosenttia, mikä käytännössä olisi tarkoittanut sitä, että tarkastuksia olisi tehty yksiköihin noin

38 Kirmanen pyrki selvittämään jo vuonna 2001 julkaistussa Etelä-Suomen lääninhallituksen julkaisussa, miten vanhuspalveluja tulisi ohjata tulevaisuudessa. Ks. tarkemmin Kirmanen 2001.

39 Ks. tarkemmin eduskunnan oikeusasiamiehen tekemä oma-aloitteinen selvityspyyntö 25.3.2009 Dnro 213/2/09 ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon valvonnasta.

40 Ks. tarkemmin lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastojen antamat selvitykset ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten valvonnasta: Etelä-Suomen lääninhallitus 2009-03102/So-17, Länsi-Suomen lääninhallitus 2009-02266/So-0, Itä-Suomen lääninhallitus 2009-01074/So-0, Oulun lääninhallitus 2009-01120/So-1 ja Lapin lääninhallitus 2009-00568/So-0.

yhden kerran viiden vuoden aikana.<sup>41</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto oli tarkastuskertomuksessaan sekä jälkiseurantaraportissaan todennut havaintonaan myös valvonnan puutteellisuuden.<sup>42</sup>

Selvityspyynnön johdosta antamassaan päätöksessä ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidosta ja sen valvonnasta eduskunnan oikeusasiamies nosti esille ensimmäiseksi vanhustenhuollon henkilöstömitoituksen lainsäädäntötarpeen. Toiseksi päätöksessä pidettiin tärkeänä ja kiireellisenä vireillä olevan itsemääräämisoikeuden vahvistamista sekä toisaalta itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevan lainsäädännön valmistelemista vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan tulisi kiinnittää huomiota palvelujen valvonnan tarpeeseen ja toteuttamiseen sekä aluehallintovirastojen voimavarojen arvioimiseen valvonnan kehittämisessä.<sup>43</sup>

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira (jäljempänä Valvira) ja aluehallintovirastot tekivät marraskuun 2010 ja helmikuun 2011 välisenä aikana kyselyn iäkkäiden potilaiden hoidon laadusta. Vastauksissa nousi esille useita hoidon puutteita. Erityisesti esille nousivat seuraavat seikat: henkilökuntaa on liian vähän, henkilökunnassa on myös epäpäteviä työntekijöitä, lääkehoito-tietojen päivittämisessä on puutteita, illan viimeisen ja aamun ensimmäisen aterian väli on liian pitkä, pitkäaikaispotilaiden terveydentilaa koskevia tietoja ei kirjata potilasasiakirjoihin riittävän usein ja ikäihmisten hoidon laatusuosituksessa olevat huonetilamitotukset eivät sovellu terveyskeskusten vuodeosastoille. Havaittujen puutteiden johdosta Valvira ja aluehallintovirastot pyysivät valvontatoimenpiteinä selvityksiä puutteista ja antoivat informaatio-ohjausta ruokailun rytmittämisestä sekä pitkäaikaispotilaiden tietojen merkitsemisestä potilasasiakirjoihin.<sup>44</sup>

41 Ks. tarkastustoiminnasta Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusraportti 2005/101/.

42 Ks. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusraportti 2005/101/ ja jälkiseurantaraportti 4.6. 2008 74/54/04.

43 Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen (EAOA) päätös 18.2.2010 Dnro 213/2/09 ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidosta ja sen valvonnasta.

44 Ks. tarkemmin Valviran tiedote 31.5.2011 terveyskeskusten vuodeosastoilla olevien iäkkäiden potilaiden hoidon puutteista. Saatavilla: [www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/iakkaiden\\_potilaiden\\_hoidossa\\_terveyskeskusten\\_vuodeosastoilla\\_puutteita](http://www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/iakkaiden_potilaiden_hoidossa_terveyskeskusten_vuodeosastoilla_puutteita).



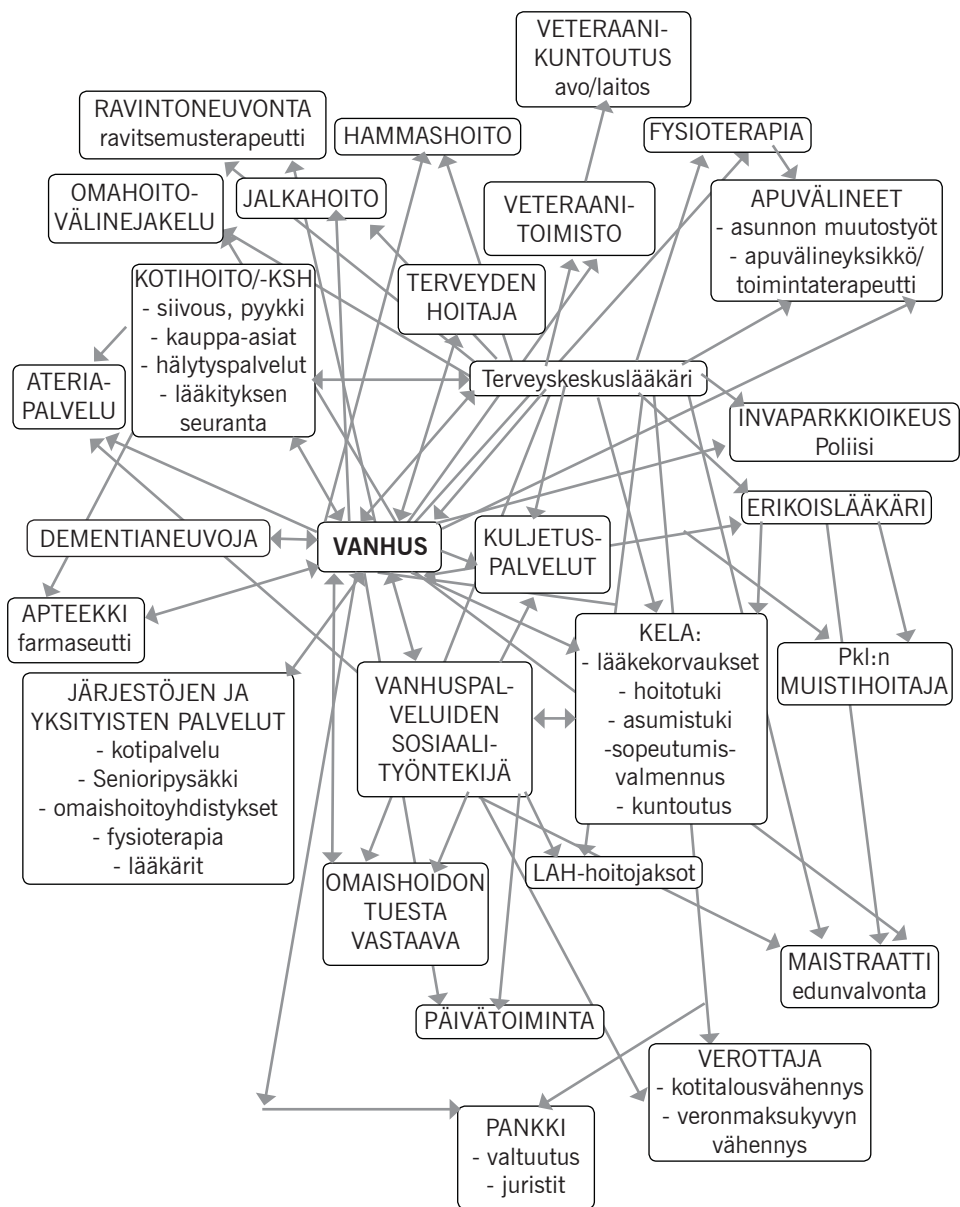
Palvelunkäyttäjät itse ovat olleet tyytymättömiä julkisten palveluiden järjestämistapaan, koska 76 prosenttia asiakkaista on ollut sitä mieltä, että nykymuutoinen tapa tuottaa palveluja ei vastaa käyttäjien tarpeita eikä vaatimuksia. Palvelunkäyttäjät haluaisivat enemmän valinnanmahdollisuuksia ja muutoinkin haluaisivat enemmän vaikuttaa saamiinsa palveluihin. Vaikka kokemukset kilpailuttamisesta olisivat olleet myönteisiä, hoidon laadun valvonta on ollut ongelmallista eikä asiakkaan valinnanvapaus ole vielä lisääntynyt.<sup>45</sup> Uudenlaisten palvelujen tuotantotapojen tulisi pystyä paremmin reagoimaan asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin ja niissä tapahtuviin muutoksiin. Julkisia hankintojakaan ei pitäisi määritellä nykyisten palvelujen tuotantotavan mukaan, vaan hankinnoissakin pitäisi kyetä kehittämään uudenlaisia innovatiivisia ratkaisuja, jotka vahvistaisivat asiakkaan toiveita ja mielipiteitä.<sup>46</sup>

Palveluiden käyttäjien näkökulmasta palveluiden ja niihin liittyvien tukipalveluiden tulisi muodostaa asiakkaan kokonaistilannetta palveleva toimiva palvelukokonaisuus. Nämä tuotteistetut palvelukokonaisuudet voivat kuitenkin käyttäjän kannalta olla irrallisia, jos kukaan ei koordinoi kokonaisuutta. Vanhoilla ja sairailta ihmisillä itsellään on harvoin kykyä tai resursseja omien palvelujensa koordinointiin, eikä pirstaleinen palvelujärjestelmä takaa aina lainmukaisia palveluja vanhoille ihmisille.<sup>47</sup> Tätä pirstaleisuutta havainnollistaa kuvio 1. Toisaalta tarkasti tuotteistettujen palvelujen hankkiminen saattaa merkitä myös sitä, että palvelutuote ei jouda palvelutarpeen muuttuessa. Hoivapalveluihin voi kuulua myös sellaista, mitä on vaikeata tuotteistaa, kuten ajan antaminen ja asiakkaan muuttuvan tarpeen huomioiminen, millä voi toisaalta olla merkitystä palvelukokonaisuuden näkökulmasta. Vanhusten elämäntilanteet ovat vaikeammin ennakoitavissa kuin lasten tai vammaisten elämäntilanteet. Palvelun tarve voi muuttua lyhyelläkin aikavälillä nopeasti kunnon huonontuessa ja palvelujen tarpeen lisääntyessä. Palvelujärjestelmän pirstaleisuus ei saisi milloinkaan jäädä vanhuksen tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevan henkilön itsensä vastuulle.

45 Ks. lisää Finne-Soveri, Noro, Pirttilä, Sinervo, Syrjä ja Taimio 2011, s. 104–111.

46 Fredriksson ja Martikainen 2008 s. 74–84 ja 100–102.

47 Saarenheimo ja Pietilä 2007, s. 68–80.



Kuvio 1. Palvelujärjestelmän pirstaleisuus.

Lähde: Saarenheimo ja Pietilä 2007

## 2.3 Vanhuksen asemaa turvaava lainsäädäntö pirstaleista

Sosiaali- ja terveydenhuollossa ei ole tällä hetkellä erikseen vanhuksia koskevaa lainsäädäntöä, vaan vanhusten sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään osana yleisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.<sup>48</sup> Vanhusten saaman hoidon puutteiden johdosta erillisen vanhuksia koskevan lain tarve nousi esille ja sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin keväällä 2011 luonnos laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta.<sup>49</sup> Luonnokseen on kirjattu kuntia velvoittavat vanhustenhuollon vaatimukset ja sen tavoitteena on turvata ikääntyvien henkilöiden palvelutarpeen arviointiin pääsemisestä sekä määrältään ja laadultaan riittävien palvelujen saannin turvaamisesta. Tämän lakiluonnoksen ja siitä lausuntokierroksella saadun palautteen pohjalta sosiaali- ja terveysministeriön asettama ohjausryhmä antoi uuden lakiluonnoksen laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (jäljempänä vanhuspalvelulaki).<sup>50</sup>

48 Vanhenemisen käsite on tässä ymmärretty lähinnä sosiokulttuurisesti. Gerontologian vanhuskäsitys liittyy enemmänkin lääketieteeseen ja tässä esitettyjen tutkimuskysymysten kannalta gerontologinen näkökulma ei ole ensisijainen. Nykyinen vanhenemisen tutkimus on myös osoittanut, että vanhana ihminen on yksilöllisempi kuin nuorena, koska hän kantaa mukanaan omaa historiaansa. Vanhustenhuollossa tulee huomioida yhä enemmän yksilöllisyyttä ja elämän monimuotoisuutta. Vanheneminen on kokemuksellista eli se tulee ymmärtää juuri sellaisena kuin vanha ihminen sen itse kokee ja arvioi omat kykynsä ja mahdollisuutensa esimerkiksi toimintakykynsä, terveytensä ja tyytyväisyytensä suhteen. Tutkimusten mukaan vanhuuden kokemuksia alkaa olla vasta 80 ja 85 ikävuoden välillä. Muuttuvista vanhuskäsitksistä lisää katso Koskinen 1998, s. 19–21.

49 Vanhustenhuoltolakia ehdotettiin jo vuonna 1974, mutta ehdotus jäi vahvistamatta vuoden 1974 lakiesityksen pohjalta. Paine vanhusten palvelujen parantamiseksi lainsäädännön avulla on ollut niin kova, että luonnos laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta (jäljempänä vanhuspalvelulaki) luovutettiin 9.3.2011 peruspalveluministeri Paula Risikolle. Ks. tarkemmin luonnos laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=2664824&name=DLFE-15130.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2664824&name=DLFE-15130.pdf).

50 Ohjausryhmä luovutti ehdotuksensa peruspalveluministeri Maria Guzenina-Rickhardsonille 19.4.2012. Laki muokataan lopulliseen muotoonsa uuden lausuntopalautteen perusteella. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2012. Ks. tarkemmin vanhuspalvelulain valmistelusta Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:12. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=5065240&name=DLFE-19627.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-19627.pdf).

Vanhuksella tässä tutkimuksessa tarkoitetaan vähintään 75 vuotta täyttäneitä iästä henkilöä tai joissakin tapauksissa 75 vuotta nuorempaa, palvelujen tarpeessa olevaa toimintakyvyltään heikentynyttä henkilöä.<sup>51</sup> Vanhat ihmiset huolehtivat ensisijaisesti itse hyvinvoinnistaan ja käyttivät samoja palveluja kuin muutkin kuntalaiset. Kun se ei enää ole mahdollista, turvaututaan vanhoille ihmisille tarkoitettuihin palveluihin, kuten sosiaalihuoltolain mukaisiin vanhusten ja vammaisten sosiaalipalveluihin sekä sosiaalihuoltoasetuksen (607/1983) mukaisiin tukipalveluihin tai erilaisiin asumispalveluihin. Ensisijaisia palveluja ovat avopalvelut ja kotona asumisen tuki. Ne mitoitetaan aina tarvetta vastaaviksi, kuten palveluasuminenkin.<sup>52</sup>

Vanhuksia koskevat kysymykset sijoittuvat oikeusjärjestyksessä usealle oikeudenalalle. Julkisen vallan käyttöön ja perusoikeuksiin liittyvät kysymykset sijoittuvat valtiosääntöoikeuteen, monet vanhuksen oikeuksia koskevat kysymykset taas, kuten edunvalvonta, puolestaan siviilioikeuden puolelle. Sosiaalioikeus laajemmin hallinto-oikeuteen kuuluvana sisältää sosiaaliturvaa koskevat lait ja oikeusperiaatteet sekä kansalaisten oikeussuojakysymykset. Tässä käsiteltävät yleiset sosiaalipalvelut ja palvelujen tuottamista koskevat oikeudelliset kysymykset monelta osin sijoittuvat sosiaalioikeuden ja laajemmin tarkasteltuna hallinto-oikeuden alueelle.

Kun sosiaalioikeudessa vastataan kysymyksiin sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta riittäviin palveluihin, samalla vastataan kysymyksiin vanhuksen oikeudesta saada perustuslain mukaisia sosiaalipalveluja, joihin hänen itsensä palvelujen käyttäjänä hallintolain ja sosiaalihuoltolain periaatteiden mukaisesti tulee voida vaikuttaa. Sosiaalihuoltolain 39 §:ssä säädetään sosiaalihuollon toteuttamisesta niin, että sosiaalihuoltoa on ensisijaisesti toteutettava sellaisin toimintamuodoin, jotka mahdollistavat itsenäisen asumisen sekä luovat taloudelliset ja muut edellytykset selviytyä omatoimisesti päivittäisistä toiminnoista. Vanhusten osalta tämä tarkoittaa muun muassa riittäviä kotiin annettavia tukipalveluja. Sosiaalihuoltoasetuksen 5 ja 6 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle

51 Iäkäs henkilö määriteltiin vähintään 75-vuotiaaksi myös peruspalveluministeri Paula Risikolle 9.3.2011 luovutetussa luonnoksessa laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta. Ks. tarkemmin vanhuspalvelulain luonnoksen yksityiskohtaisista perusteluista 3 §:n kohdalla. Sittenministeri Maria Guzenina-Richardsonille 19.4.2012 luovutetussa vanhuspalvelulain luonnoksessa 75 vuoden ikäraja on luovuttu.

52 Karvonen-Kälkäjä 2005, s. 114.

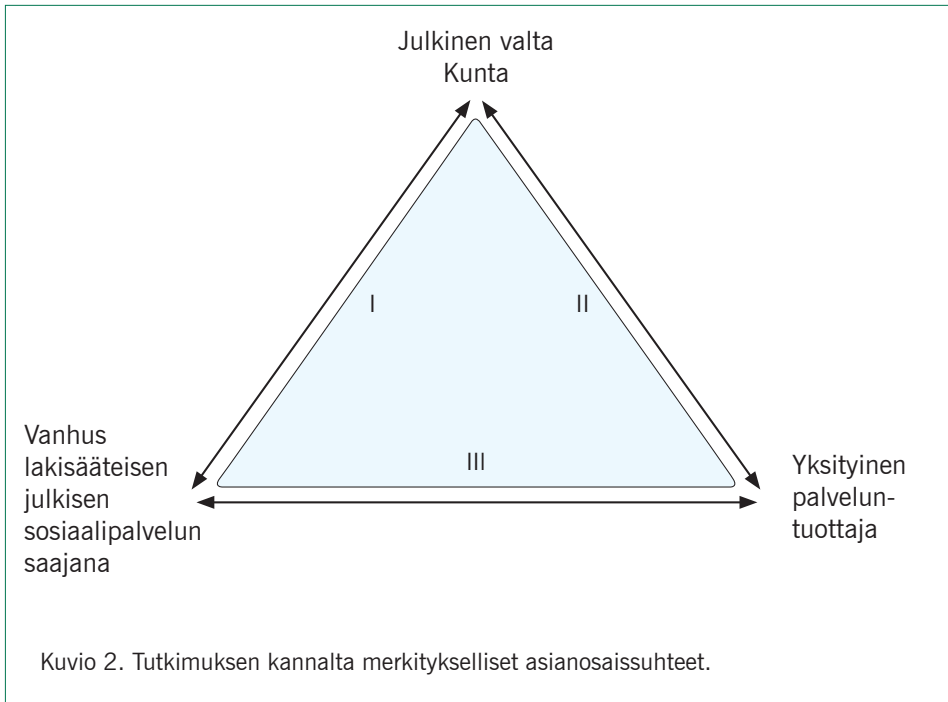
on järjestettävä mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa saamansa sosiaalihuollon suunniteluun ja toteuttamiseen sekä huomioitava asiakkaan yksilölliset olosuhteet ja läheiset ihmissuhteet.

Tämän tutkimuksen lähtökohta on ongelmallinen, koska tutkittaessa lakisääteisiä julkisia sosiaalipalveluja käyttävän vanhuksen vaikuttamismahdollisuutta kunnan hankkiessa palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta, tulee samanlaisesti käsitellä niitä jännitteitä, joita tutkimusteeman näkökulmasta liittyy hallinto-oikeuden, valtiosääntöoikeuden ja sosiaalioikeuden alaan. Lisäksi ostopalvelusopimusta laadittaessa tulee huomioida julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö. Karkeasti jaotellen hallinto-oikeudelliset kysymykset liittyvät tässä tutkimuksessa hallintopäätöksiin ja hallintosopimuksiin, perusoikeuksiin liittyvät kysymykset kuuluvat valtiosääntöoikeuteen ja sosiaalipalvelut pääosin sosiaalioikeuden alueelle. Sosiaalioikeus tässä ymmärretään erityishallinto-oikeudeksi sosiaalivakuutus-oikeuden jäädessä tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Erityistä jännitettä aiheutuu siitä, että julkinen hankinta sijoittuu yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välimaastoon. Tässä tutkimuksessa julkisoikeuden ja erityisesti hallinto-oikeuden oikeudellinen sääntely kohtaa sopimusoikeudellisen sääntelyn.

Osa vanhuksia koskevista säännöksistä on suosituksen tasoisina sosiaali- ja terveysministeriön antamina ohjeina, jotka voimavarojen puuttuessa helposti jäävät tavoitteellisiksi suosituksiksi ja joita ei aina voida resurssien puuttumisen vuoksi käytännössä noudattaa. Tärkein näistä suosituksista on Ikäihmisten palvelujen laatusuositus.<sup>53</sup> Tämän laatusuosituksen tavoitteena on lisätä ikäihmisten terveyttä ja hyvinvointia sekä parantaa palvelujen laatua ja vaikuttavuutta. Laatusuosituksessa palvelurakenteen kehittämiseen liittyvät linjaukset liittyvät palvelujen tuottamiseen ja saatavuuteen, sisällölliset linjaukset henkilöstöön sekä asumis- ja hoitoympäristöihin.

Vanhuksia koskevia säännöksiä on pirstaleisesti sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon lainsäädännössä. Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisintä lainsäädäntöä on esitetty liitteessä 1.

53 Ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3. Muita vanhuksia koskevia laatusuosituksia ovat Päihdepalvelujen laatusuositus, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2002:3; Vammaisten asumispalvelujen laatusuositus, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2003:4; Ikääntyneiden ihmisten ohjatun terveysliikunnan laatusuositus, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:6 ja Terveiden edistämisen laatusuositus, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:19.



### 3 Tutkimusongelman jäsentäminen ja tutkimuksen asemointi

#### 3.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tässä väitöskirjassa tutkitaan vanhusta lakisääteisen julkisen sosiaalipalvelun käyttäjänä sekä selvitetään hänen vaikuttamismahdollisuuttaan saamansa sosiaalipalvelun sisältöön ja toteuttamiseen silloin, kun kunta hankkii palvelun hankintalain (348/2007) mukaisesti yksityiseltä palveluntuottajalta.<sup>54</sup> Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millä keinoin ja missä hankintamenettelyn vaiheessa vanhus voi vaikuttaa yksityiseltä palveluntuottajalta saamaansa sosiaalipalveluun. Tässä sosiaalipalvelulla tarkoitetaan lähinnä sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja kotipalveluja ja 4 kohdan asumispalveluja sekä laitosasumista.

<sup>54</sup> Tässä ulkoistamista käsitellään vain niissä tapauksissa, joissa palvelun tuottaa yksityinen yritys tai järjestö. Ulkoistetun palvelun voi tuottaa myös kuntien yhteinen liikelaitos tai yhtiö, kuntayhtymä tai niin sanottu isäntäkunta. Ns. in house-hankintoja ei tässä tutkimuksessa käsitellä.

Kuviosta 2 ilmenee tutkimuksen kannalta merkitykselliset asianosaissuhteet. Julkisen vallan, jolla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan pääasiallisesti kuntaa, on sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin mukaan huolehdittava lakisääteisten sosiaalipalvelujen järjestämisestä palvelun tarpeessa olevalle vanhukselle (I). Kunnan hankkiessa palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta, palvelut on kilpailutettava hankintalain 1 §:n mukaan. Kunta ja yksityinen palveluntuottaja laativat hankintalain 76 §:n mukaisen hankintasopimuksen eli ostopalvelusopimuksen, missä sovitaan tarkemmin palvelun tuottamisen ehdoista (II). Ostopalvelusopimuksen perusteella yksityinen palveluntuottaja tuottaa lakisääteisen julkisen sosiaalipalvelun asiakkaana olevalle vanhukselle (III). Tämän tutkimuksen I pääjakson kohdassa 3.4. kuviossa 3 esitetään merkityksellisten asianosaissuhteiden lisäksi käytettävät instrumentit.

Tässä tutkimuksessa vastataan seuraaviin kysymyksiin:

- (1) millä keinoin lakisääteisiä julkisia sosiaalipalveluja käyttävällä vanhuksella on mahdollisuus vaikuttaa niihin palveluihin, joita kunta järjestämisvastuunsa perusteella hankkii hänelle yksityiseltä palveluntuottajalta ja
- (2) missä hankintamenettelyn vaiheessa vanhus voi käyttää vaikuttamismahdollisuuttaan saamaansa lakisääteiseen julkiseen sosiaalipalveluun?

Tämän tutkimuksen teema liittyy laajasti tarkasteltuna hallintopäätökseen, hallintosopimukseen sekä asiakkaan asemaan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää niiden oikeudellisten ongelmien hahmottamista, jotka vaikeuttavat vanhuksen toiveiden ja mielipiteiden toteutumista ostopalvelusopimuksen perusteella toteutettavissa palveluissa. Asiakkaan vaikuttamismahdollisuus omiin palveluihinsa voidaan huomioida tarjouspyyntöä valmisteltaessa ja tarjouspyyntöä tehtäessä; tarjouksia arvioitaessa ja hankintapäätöstä tehtäessä; ostopalvelusopimusta valmisteltaessa ja tehtäessä sekä palveluja toteutettaessa ja niiden toteutumista valvottaessa.

Kun kunnan ja yksityisen palveluntuottajan tekemän ostopalvelusopimuksen perusteella toteutetaan kunnan julkista hallintotehtävää, ostopalvelusopimusta voidaan pitää hallintosopimuksena. Hallintolain 3 §:n mukaan hallintosopimuksella tarkoitetaan viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen

hallintotehtävän hoitamisesta.<sup>55</sup> Toisaalta hallintosopimuksella voidaan tarkoitaa sellaista sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön, vaikka vanhuspalvelujen osalta kysymys on yleensä julkisen hallintotehtävän hoitamisesta eikä siihen liity merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Olli Mäenpää on käyttänyt kaikista julkisyhteisön solmimista sopimuksista hallintosopimuksen yleisnimitystä ja ryhmitellyt ne kolmeen kategoriaan (1) julkisia palveluja koskevat sopimukset, (2) hallinnollista sääntelyä koskevat sopimukset ja (3) viranomaisten väliset hallintosopimukset.<sup>56</sup> Yleisimpiä hallintosopimuksia ovat ostopalvelusopimukset, joiden perusteella viranomaiset ostavat palvelua yksityiseltä palveluntuottajalta. Tavallisesti sopimukset koskevat lakisääteisiä julkisia palveluja kuten sosiaalipalveluja tai koulutuspalveluja.<sup>57</sup> Usein hallintosopimukseen sisältyy myös yksityisoikeudellisia sopimusehtoja eikä ero yksityisoikeudellisiin sopimuksiin ole selkeä, vaan yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen sopimuksen raja on hämärtynyt.<sup>58</sup> Vaikka hallintolaissa hallintosopimus on mahdollisimman selkeästi pyritty määrittelemään, julkisoikeudellisen hallintosopimuksen ja yksityisoikeudellisen sopimuksen välinen rajanveto saattaa tuottaa tulkinnallisia ongelmia, ainakin niissä tapauksissa joissa sopimukset sisältävät sekä yksityisoikeudellisia että julkisoikeudellisia aineksia.<sup>59</sup>

55 Hallintolain soveltamisalan ulottamista myös hallintosopimukseen pidettiin lain valmisteluvaiheessa jossakin määrin ongelmallisena. Tämä ilmeni erityisesti Suomen Kuntaliiton lausunnosta lakiehdotukseen, jossa se ehdotti lakiehdotuksen 2 § 2 momenttia hallintoasiana valmisteltavasta sopimuksesta poistettavaksi säännöksen tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Lausuntopalautteen johdosta hallintosopimuksista päätettiin kuitenkin säätää lain 3 §:ssä, jossa määriteltäisiin hallintosopimus ja hallintolain soveltamisesta hallintosopimuksiin. Ks. tarkemmin Suomen Kuntaliiton lausunto oikeusministeriölle hallintolakiluonnoksesta 22.11.2001 dnro 932/90/2001 sekä asiasta annetut lausuntopalautteet ja oikeusministeriön lausunto. Ks. lisää Oikeusministeriön julkaisuja 2002:2, Lausuntoja ja selvityksiä, s. 41–45.

56 Mäenpää 1997, s. 159–160. Aikaisemmin Mäenpää ryhmitteli hallintosopimukset neljään kategoriaan (1) yksityisoikeudelliset hallintosopimukset, (2) modifioidusti yksityisoikeudelliset hallintosopimukset, (3) viranomaiselle kuuluvan julkisen tehtävän hoitamista koskevat sopimukset ja (4) varsinaiset hallintosopimukset. Ks. tarkemmin Mäenpää 1989, s. 91–97.

57 Vrt. Korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2008:36 ammattikorkeakouluopetuksen järjestämisestä ja siihen liittyvästä yleisen tuomioistuimen toimialaan kuuluvasta vahingonkorvausvaatimuksesta. Espoo-Vantaan teknillisen oppilaitoksen kuntayhtymän ja Kauppiaitten kauppaoppilaitos Oy:n välinen sopimus ammattikorkeakouluopetuksen järjestämisestä yhtiön omistamissa tiloissa tulkittiin hallintosopimukseksi. Asiaan liittyvän vahingonkorvauskanteen tutkiminen kuului yleisen tuomioistuimen toimivaltaan.

58 HE 72/2002 vp, s. 49.

59 Ks. tarkemmin HaVM 29/2002 vp, s. 6.



Tässä tutkimuksessa hallintosopimuksella tarkoitetaan julkisia palveluja koskevaa, julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi tehtyä ostopalvelusopimusta ja se tulkitaan julkisoikeudelliseksi sopimukseksi. Ostopalvelusopimuksessa on myös yksityisoikeudellisia piirteitä niin, että ostopalvelusopimuksen osapuolet voivat sopia yksityisoikeuden periaatteiden mukaisesti muun muassa sopimuksen voimassaolosta, irtisanomisesta ja muusta sen kaltaisesta., mutta viranomaistehtävien hoitamiseen sopimusvapautta ei voida soveltaa.<sup>60</sup> Viranomaisen tehtäviä koskevia sopimuksia pitää tarkastella viranomaisen toimivallan ja tehtävien näkökulmasta. Yksityisoikeudelliseksi ostopalvelusopimukseen perustuva sopimussuhde hankintayksikön ja voittaneen tarjouksen antaneen palveluntuottajan välillä voidaan tulkita yksityisoikeudelliseksi vain niissä tapauksissa, joissa kysymyksessä ei ole julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi solmittu ostopalvelusopimus.<sup>61</sup>

Hallintosopimus on laajempi käsite kuin ostopalvelusopimus. Ostopalvelusopimus on eräs tyyppitapaus julkisoikeudellisesta sopimuksesta, mutta julkisoikeudellinen se on vain siinä tapauksessa, että ostopalvelusopimuksella toteutetaan julkisia hallintotehtäviä. Julkisoikeudellinen sopimus on käsitteenä vanhempi kuin hallintosopimus ja aikaisemmin ajateltiin, että julkisoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset sopimukset voitaisiin erotella selväpiirteisesti toisistaan. Julkisoikeudellisessa sopimuksessa oli olennaista, että se tarkoitti julkisoikeudellisten seuraamusten aikaansaamista ja oli korvattavissa hallintopäätöksellä. Aikaisemmassa oikeuskirjallisuudessa Olavi Rytkölä on erottanut julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen sopimuksen eron sopimusten erilaisessa oikeudellisessa vaikutuksessa. Julkisoikeudellisia olivat ne sopimukset, jotka tähtäsivät julkisoikeudellisten seuraamusten aikaansaamiseen ja yksityisoikeudellisia ne, jotka aikaansaavat yksityisoikeudellisia vaikutuksia.<sup>62</sup>

60 Mäkinen 2000, s. 102–103.

61 Vrt. Aarto, Aho, Regelin, Uotila ja Vatanen 2009, s. 31. Julkisoikeudellisen sopimuksen määrittelystä ks. myös Mäkinen 2001, s. 78–82.

62 Rytkölä 1950, s. 15–31. Ks. myös Tarasti 1950, s. 227–231.

### 3.2 Tutkimuksen normatiiviset kiinnekohdat lähtökohtana vanhuksen itsemääräämisoikeus

Normatiivisesti tämä tutkimus kiinnittyy perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sekä 21 ja 22 §:ään, sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 2 momenttiin ja hallintolain 3 §:n 2 momenttiin selvittämällä, miten lainsäätäjän tarkoittama vaikuttamismahdollisuus ja itsemääräämisoikeus voitaisiin toteuttaa ostopalvelusopimuksen valmistelussa ja sosiaalipalvelujen toteuttamisessa. Perustuslain edellä mainittujen säädösten mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti sekä oikeus tulla kuulluksi. Kun sosiaalipalvelun saaminen perustuu aina yksilölliseen muutoksenhakukelpoiseen hallintopäätökseen, hallintotoiminnassa noudatetaan myös hallintolain säännöksiä ja hyvän hallinnon periaatteita. Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuollon asiakkaan oikeudet ja mahdollisuus vaikuttaa ostopalvelusopimuksen sisältöön olisi riittävällä tavalla turvattava jo sopimuksen valmistelussa. Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet, mikä tarkoittaa hänen itsemääräämisoikeutensa kunnioittamista.<sup>63</sup> Asiakkaan itsemääräämisoikeus liittyy kiinteästi vaikuttamiseen ja osallisuuteen.<sup>64</sup>

Vaikuttamismahdollisuus perustuu itsemääräämisoikeuteen. Sekä sosiaalihuollon asiakaslaissa että potilaslaissa itsemääräämisoikeuden periaate pitäisi olla kaiken toiminnan perustana. Itsemääräämisoikeus laajasti tulkiten ymmärretään yksilöllisyyden ja autonomian periaatteeksi, joka on asetettu palvelujen järjestämisen perustaksi sekä sosiaali- että terveydenhuollon ratkaisuihin.<sup>65</sup> Autonomiaan liittyviä kysymyksiä on tutkittu enemmän lääketieteen puolella, jossa autonomialla on tarkoitettu potilaan vapaaseen tahtoon ja valinnan mah-

63 HE 137/1999 vp, s. 22–23. Samansuuntaisesti on säädetty sosiaalihuoltolain 39 §:ssä, jonka mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa omien palvelujensa suunnitteluun.

64 Tätä vaikuttamismahdollisuutta ja osallisuutta on korostettu myös pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa, ks. tarkemmin s. 51–53 ja Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämissuunnitelmassa vuosille 2008–2011 (KASTE), ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:6, s. 32.

65 Ks. tarkempi määritelmä HE 137/1999 vp, s. 22.

dollisuuksiin perustuvaa toimintaa.<sup>66</sup> Itsemääräämisoikeuden ja autonomian käsitteitä on vaikea erottaa toisistaan. Molemmat periaatteet ovat keskeisiä hoitoalan etiikassa. Itsemääräämisen ja osallistumisen kokemukset vanhuksilla voivat liittyä valinnanmahdollisuuksiin, omatoimisuuden toteutumiseen, henkilökohtaiseen autonomian tunteeseen ja virkistävään sosiaalisuuteen.<sup>67</sup>

Terveystenhuollon puolella asiantuntijälähtöisestä hoitomyyntyvyysajattelusta on vähitellen siirrytty korostamaan hoidosta sopimista. Tämän mukaan potilas ei enää ole hoidon passiivinen kohde, vaan aktiivinen omaan hoitoonsa ja päätöksentekoon osallistuva yhteistyökumppani.<sup>68</sup> Samoja periaatteita voitaisiin soveltuvien osin toteuttaa myös vanhustenhuollon palveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa. Yhteiskuntatieteen alaan kuuluvassa väitöskirjassa Päivi Löfman on kehittänyt osallistavan toimintamallin itsemääräämisen edistämiseksi reumapotilaiden hoitotyöhön. Itsemääräämisen toteutuminen on tutkimuksessa kuvattu neljän vaiheen avulla seuraavasti: (1) lähtötilanne eli itsemääräämisen esteiden poistaminen, (2) suunnittelu eli itsemääräämisen edellytysten luominen, (3) toiminta eli itsemääräämisen tukeminen ja (4) reflektointi eli itsemääräämisen seurausten huomiointi.<sup>69</sup>

Itsemääräämisoikeudella yleensä ymmärretään omasta elämästä määräämistä ja omaa elämää koskevien päätösten toteuttamista. Itsemääräämisoikeus edellyttää kuitenkin edellytyksiä ja kykyä hallita itseään sekä kykyä harkittuihin itsenäisiin päätöksiin ja tekoihin.<sup>70</sup> Kuitenkaan itsemääräämisoikeus ei tarkoita samaa kuin oikeustoimikelpoisuus. Vaikka henkilö ei kykenisi tekemään oikeustoimia, hän saattaa vielä kyetä päättämään omasta hoidostaan ja huollostaan. Ratkaisevaa on se, että hänellä on riittävä päättämiskyky ymmärtää hoidon ja huollon merkitykselliset seikat.<sup>71</sup>

66 Ks. tarkemmin potilaan omahoidon tukemisesta Routasalo, Airaksinen, Mäntyranta ja Pitkälä 2009, s. 2356–2357.

67 Lehtosalo on tutkinut gerontologian ja kansanterveystieteen pro gradu -tutkielmassaan vanhusasukkaiden kokemuksia osallistumisesta omaan arkeensa ja itsemääräämisoikeuden toteutumista palveluasumisessa. Ks. tarkemmin Lehtosalo 2011, s. 27.

68 Routasalo, Airaksinen, Mäntyranta ja Pitkälä 2009, s. 2351–2359.

69 Löfman 2006, s. 69.

70 HE 137/1999 vp, s. 22–23.

71 Pahlman pohti syvällisesti väitöskirjassaan itsemääräämisoikeuden ulottuvuutta. Ks. tarkemmin Pahlman 2003, s. 214–216. Lisäksi kelpoisuudesta yhteiskunnassa toimimiseen ja oikeustoimikelpoisuudesta Saarenpää 2010, s. 91–94.

Itsemääräämisoikeuden toteuttaminen edellyttää lisäksi yhteistyötä ja vuorovaikutussuhdetta asiakkaan kanssa. Jos asiakas itse ei ole kykenevä vuorovaikutussuhteeseen tai hän ei ymmärrä asioiden syy- ja seuraussuhteita, yhteistyö ja vuorovaikutus voi olla vaikeaa hänen kanssaan. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi siinä tapauksessa, että vanhus haluaisi ehdottomasti asua kotonaan tutussa ympäristössä, vaikka hän ei olisi enää siihen millään tavoin kykenevä.<sup>72</sup>

Toisaalta itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan kykyä toimia ilman, että mikään ulkopuolinen taho estää tahdonmuodostusta.<sup>73</sup> Mikäli on pelättävissä, että vanhus ei itsemääräävänä voisi välttää vahingoilta ja riskeiltä, itsemääräämisen toteuttamista tulisi arvioida vanhuksen suojaamisen näkökulmasta.<sup>74</sup> Henkilöön kohdistuva oikeusturva liittyy olennaisesti perusoikeuksiin, jotka on huomioitava erityisesti vanhuksille annettavia palveluja toteutettaessa. Oikeusturvakysymykset konkretisoituvat erityisesti silloin kun on ratkaistava, miten vanhan ihmisen itsemääräämisoikeus ja toisaalta suojan tarve voitaisiin toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla.<sup>75</sup>

Vaikka itsemääräämisen periaate toteutuisikin kohtuullisen hyvin, silti voi olla useita ulkoisia tekijöitä, jotka rajoittavat vanhuksen itsemääräämisoikeuden toteutumista. Palveluasumisessa eräs tällainen tekijä voi olla palvelukotipaikkojen vapautuminen. Aina vanhus ei pysty odottamaan vapautuvaa paikkaa eikä vaihtuvuus hoitopaikoissa ole nopeaa. Toinen ongelmakohta voi olla omaisten asema vanhusten asioiden hoitajana ja omaisten toivomukset suhteessa vanhuksen toiveisiin.<sup>76</sup> Aina ei voi olla varmuutta siitä, vastaako omaisten tahto muistamattoman vanhuksen tahtoa.

72 Jaatinen 2004, s. 8. Virpi Jaatinen on tutkinut vanhuksen itsemääräämisoikeutta hoitopaikkapäätöksenteossa gerontologian ja kansanterveyden pro gradu -tutkielmassaan Koska on tarpeeksi vanha, että saa itse päättää missä asuu? Tämän tutkimusaineiston perusteella ennako-oletus siitä, että vanhusten ääni ei tulisi kuuluviin, ei pitänyt paikkaansa. Kuitenkin monet tekijät rajoittivat vanhusten itsemääräämisoikeuden toteutumista, kuten esimerkiksi palvelukotipaikkojen vapautuminen. Vaikka vanhuksia kuultaisiinkin, sillä ei silti välttämättä ole merkitystä päätöksenteossa. Ks. lisäksi Pietarinen 1994, s. 15–46 sekä Koskinen 1997, s. 36–51, missä vanhusasiakkaiden erityisyys on nostettu esille. Koskisen mukaan vasta vanhan ihmisen kokemuksellisuuden ja ihmisten välisen vuorovaikutuksellisuuden huomioiminen voi luoda edellytyksiä hyvälle vanhustyölle.

73 HE 137/1999 vp, s. 23.

74 Mäki-Petäjä-Leinonen on tutkinut väitöskirjassaan vanhuksen asemaa itsemääräämisen ja suojaamisen periaatteen näkökulmasta ja näiden periaatteiden mahdollisissa ristiriitatilanteissa. Ks. tarkemmin Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 17–18 sekä Karvonen-Kälkälä 2007a, s. 67–79.

75 Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 6.

76 Jaatinen 2004, s. 51.

### 3.3 Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

#### 3.3.1 Julkisen hallintotehtävän käsite

Julkisen hallintotehtävän käsite rajautuu perustuslain 124 §:n perusteella. Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan lakiin perustuvaa tehtävää, johon liittyy yleistä etua, yksityisten tai yhteisöjen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa päätöksentekoa taikka muita julkisten palvelujen järjestämiselle tyypillisiä piirteitä. Jos valtionhallinnossa jollekin toimielimelle kuuluu tämänkaltaisia tehtäviä, toimielimen yleisistä perusteista tulee perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan säätää lailla.<sup>77</sup> Perustuslakivaliokunta ei ottanut tarkempaa kantaa julkisen hallintotehtävän merkityssisältöön perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä antamassaan mietinnössä.<sup>78</sup> Kuitenkin se korostaa mietinnössään, että jos hallintotehtävä uskotaan lain mukaan muulle kuin viranomaiselle, tulee taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen.<sup>79</sup>

Hallintopäätösten tekemisen lisäksi julkisten palvelujen toteuttamista voidaan pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisen hallintotehtävän hoitamisena ainakin siltä osin, kun kysymys on lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamisesta. Hallintolain valmisteluasiakirjojen mukaan julkinen hallintotehtävä voi olla myös julkinen palvelutehtävä.<sup>80</sup> Yksityisen palveluntuottajan antamat sosiaali- ja terveydenhuolto sekä perusopetus ovat tällaista julkisen hallintotehtävän hoitamista, kun niillä on lakisääteinen, viranomaisen tehtäviin liittyvä peruste. Usein sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä koulutoimessa julkisen hallintotehtävän toteuttaminen on myös tosiasiallista ja suorittavaa hallinto-toimintaa kuten vanhustenhuoltoa, sairaanhoitoa tai opetusta peruskoulussa.

77 PeVM 10/1998 vp, s. 34.

78 Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan julkisen hallintotehtävän käsite on vuosien mittaan kuitenkin saanut laajan merkityssisällön kattaen esimerkiksi meripelastustoimen, vartioimisliiketoiminnan, opiskelijaedustajien vaalin järjestämisen ammattikorkeakoulun hallitukseen ja monijäseniseen toimielimeen, radioamatööritutkinnon vastaanottamisen ja avioliiton esteiden tutkimisen. Ks. tarkemmin PeVL 21/2001vp, PeVL 28/2001vp, PeVL 39/2001vp ja PeVL 44/2001vp.

79 Ks. tarkemmin PeVM 10/1998 vp huomioden kuitenkin, että perustuslakivaliokunnan kanta on ilmaistu ennen rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdissa käsiteltyä virkasäännösten viimeisintä muuttamista (604/2002), joissa on määritelty virkamies ja julkista valtaa käyttävä henkilö.

80 HE 1/1998 vp, s. 179.

Keravuori-Rusanen pitää täsmällisempänä ilmaisu palveluluontoinen julkinen hallintotehtävä, mutta myös julkinen hallintotehtävä on hänen mukaansa oikea ilmaisu.<sup>81</sup>

Kun julkinen hallintotehtävä on annettu julkisen vallan järjestettäväksi, toimintaa sitovat hallinto-oikeudelliset normit, kuten hallintolain säännökset. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi vain lain nojalla ja lailla pitää antaa valtuudet kyseisen tehtävän hoitamiseen, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.<sup>82</sup> Edellytyksenä on vielä, että tehtävien hoitoa ja siinä noudatettavaa menettelyä koskevat säädökset ovat riittävän yksityiskohtaiset oikeusturvanäkökohtien huomioimiseksi.<sup>83</sup> Tavoitteena on tällä tavalla varmistaa oikeusvaltiollisen periaatteiden noudattaminen myös välillisessä hallinnossa.<sup>84</sup>

Laillisuusvalvonnassa keskeinen merkitys on julkisen tehtävän käsitteellä. Viranomaisen oma hallinto on välitöntä, ja jos joku muu kuin viranomainen hoitaa julkista tehtävää, on kysymys välillisestä hallinnosta. Viranomaisten hoitamamat tehtävät samoin kuin välillisen julkishallinnon tehtävätkin ovat julkisia tehtäviä ja niiden toiminta kuuluu laillisuusvalvonnan piiriin.<sup>85</sup> Toisaalta lainsäädännössä ilmenee kahdenlaisia käsitteitä, kun puhutaan julkisista tehtävistä ja julkisista hallintotehtävistä. Tämä vaikeuttaa laillisuusvalvonnan ulottuvuu-

81 Keravuori-Rusanen 2008, s. 230. Lisäksi Heuru, joka erottaa käsitteellisesti julkisen hallintotehtävän ja julkisen palvelutehtävän, ks. tarkemmin Heuru 2003, s. 89. Vrt. Laakso, Suviranta ja Tarukannel 2006, s. 61.

82 Keravuori-Rusanen 2008, s. 297–300. Veli Merikoski käsitteli samaa asiaa aikaisemmin ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta. Ks. tarkemmin Merikoski 1956, s. 246.

83 HE 72/2002 vp, s. 48.

84 HE 1/1998 vp.

85 Sarja 2001, s. 5–6.

den tulkintaa. Käsitteitä on kuitenkin käytetty myös toistensa synonyymeinä, ja jos käsitteillä ei ole olemassa selkeää ja vakiintunutta eroa, niitä voidaan pitää edelleen synonyymeinä ainakin laillisuusvalvonnassa.<sup>86</sup>

Kunnan ja yksityisten palveluntuottajien väliset ostopalvelusopimukset ovat sosiaali- ja terveydenhuollossa tuoneet uuden näkökulman laillisuusvalvonnalle. Muuttuva toimintaympäristö vaatii uudelleen arviointeja myös laillisuusvalvonnan osalta. Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta perustuu perustuslain 109 §:ään, jonka mukaan hänen tulee valvoa, että virkamiehet ja muut julkista tehtävää hoitavat henkilöt noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.<sup>87</sup> Tulkinnanvaraista on, tarkoitetaanko laillisuusvalvonnalla sitä, että ylimmät laillisuusvalvojat valvovat kuntien toteuttavan julkiset palvelut lainmukaisesti, vai myös sitä, että yksityisten palveluntuottajien tuottamat julkiset palvelut toteutetaan lainmukaisesti. Mikko Sarja näkee erityisesti perusoikeuksien valvontavelvollisuuden laajana niissäkin tapauksissa, joissa julkisia tehtäviä on annettu yksityisten hoidettavaksi. Kun yksityinen palveluntuottaja toteuttaa palvelua ostopalvelusopimuksen mukaisesti ja samalla hoitaa julkista hallintotehtävää, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valvontavalta voi kohdistua myös suoraan yksityiseen toimintaan.<sup>88</sup>

Julkinen hallintotehtävä on oikeudellisesti epäselvä ja se on jäänyt perustuslakivaliokunnan määrittelyn varaan, vaikka sekään ei ole ottanut tarkempaa kantaa julkisen hallintotehtävän merkitysisältöön.<sup>89</sup> Perustuslain 124 §:n mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu muun muassa lakien toimeenpanoon liittyviä yksityisten henkilöiden oikeuksien ja etujen toteuttamiseen liittyviä tehtäviä.<sup>90</sup>

86 Sarja 2008, s. 13. Mikko Sarja on tutkinut julkisen ja yksityisen hallintotehtävän välistä rajanvetoa edunvalvonnassa perusoikeuksien ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Yksityiset edunvalvojat, kuten vanhusten omaisedunvalvojat ja alaikäisten lasten vanhemmat lakimääräisinä edunvalvojina jäävät yksityishenkilöinä eduskunnan oikeusasiamiehen välittömän laillisuusvalvonnan ulkopuolelle, vaikka valvontaa harjoitetaan holhoustoimilain 48 §:n mukaan vuositilintarkastuksen tai maistraatille tehtävien kantelujen yhteydessä. Edunvalvonnassa Mikko Sarjan mukaan on kyseessä lähinnä palvelutehtävän luonteisen tosiasiallisen toiminnan piiriin kuuluvan julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Ks. tarkemmin Sarja 2007, s. 375–376.

87 Sarja 2010, s. 18.

88 Sarja 2010, s. 20 ja 43.

89 PeVM 10/1998 vp.

90 HE 1/1998 vp, s. 179.

Yleensä julkinen hallintotehtävä on sellainen, joka on lailla osoitettu jollekin tietylle taholle jonkin lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi. Julkinen tehtävä on puolestaan laaja-alaisempi ja julkisen hallintotehtävän yläkäsite.

Marietta Keravuori-Rusanen on valtiosääntöoikeudellisessa väitöskirjassaan luokitellut julkiset hallintotehtävät (1) julkistaloudellisiin toimeenpanotehtäviin, (2) lupa- ja rekisterihallintotehtäviin, (3) hallinnollista sääntelyvaltaa sisältäviin tehtäviin, (4) valvonta- ja tarkastustehtäviin, (5) suojeluluonteisiin ja turvallisuutta edistäviin tehtäviin ja (6) palveluluontoisiin hallintotehtäviin.<sup>91</sup> Kunnan lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuuluvat tämän jaottelun mukaan palveluluontoisiin julkisiin hallintotehtäviin.<sup>92</sup> Yksityisten palveluntuottajien tuottamat vanhusten sosiaalipalvelut ostopalvelusopimuksen perusteella ovat julkisen hallintotehtävän hoitamista, koska niillä on lakisääteinen, viranomaisen tehtäviin liittyvä peruste. Sen sijaan julkisen hallintotehtävän hoitamisenä ei voida pitää yksityisellä lääkäriasemalla tapahtuvaa terveydenhoitoa, ellei kysymys ole ostopalveluna suoritettavasta kunnan lakisääteisestä tehtävästä.<sup>93</sup>

### 3.3.2 Vaikuttamismahdollisuuden turvaaminen julkisen hallintotehtävän toteuttamisessa

Hallintolain lähtökohtana on, että hyvän hallinnon periaatteita sovelletaan yleisesti viranomaistoiminnassa. Säännöksiä tulee soveltaa kaikessa hallinnollisessa päätöksenteossa, mutta myös sellaisessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Pelkästään lainmukainen hallintotoiminta tai lakisääteisten palvelujen saaminen ei enää riitä kuntalaisille, vaan palvelujen laadulliset ja sisällölliset vaatimukset ovat lisääntyneet niin, että kuntalaiset vaativat parempia ja joustavampia palveluja. Luottamuksen lisäämiseksi julkinen valta on pyrkinyt hallinnossa lisäämään avoimuutta, tehokkuutta, joustavuutta sekä jossain määrin myös kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia ja osallisuutta. Vaikka hallintoasioiden

91 Keravuori-Rusanen 2008, s. 182–230.

92 Sarja 2010, s. 24.

93 Mäenpää 2008, s. 49 ja Keravuori-Rusanen 2008, s. 233.



käsitleminen on perinteisesti ymmärretty viranomaiskeskeiseksi ja yksipuoliseksi hallinnon intressejä toteuttavaksi toiminnaksi, nykyään osallisuuden ja vuorovaikutuksen vaatimus on hallintotehtävissä voimakkaasti lisääntymässä.<sup>94</sup>

Julkisen hallintotehtävän hoitamista, jolla ei kuitenkaan tavoitella oikeusvaikutuksia, on tosiasiallinen hallintotoiminta, kuten sosiaalihuollon asiakkaan hoivaaminen, potilaan hoitaminen tai oppilaan opettaminen. Hallintolakia sovelletaan osittain tosiasialliseen hallintotoimintaan. Tosiasialliseen hallintotoimintaan soveltuvat erityisesti hallintolain hyvää hallintoa koskevat perussäännökset, mutta kyseeseen voi tulla soveltuvin osin muutkin säännökset, kuten säännökset mielipiteiden esittämismahdollisuuden varaamisesta, asian selvittämisestä ja palveluratkaisujen perustelemisesta.<sup>95</sup> Tosiasialliseen hallintotoimintaan voi sisältyä julkisen vallan käyttöä, kuten asiakkaaseen liittyvää käskyjen antamista ilman edeltäviä käsittelytoimia tai päätöksiä. Yleensä julkisen palvelun toteuttamismuotoja ja tapaa sekä asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia käsitellään tarkemmin asianomaisissa erityislaeissa. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttäminen voi tapahtua niin, että virkamies suorittaa tietyn toimen ilman hallintopäätöstä. Tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön liittyy aina oikeudellinen vastuu sekä lisäksi vahingonkorvausvastuu.<sup>96</sup>

Perustuslaissa on useita säännöksiä, jotka liittyvät julkisen vallan käyttämiseen ja hallinnolliseen menettelyyn yleensä. Perustuslain 21 §:ssä turvataan yksilölle oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetään, että jokaisella on oikeus tulla kuulluksi ja, että muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Näissä tapauksissa kysymys on nimenomaan asianosaisen oikeuksista. Tähän liittyy vielä perustuslain 6 §:n tarkoittama tasapuolisen kohtelun vaatimus sekä 17 §:n kielellisten oikeuksien turva henkilöä itseään koskevassa päätöksenteossa. Yleisempää vaikuttamismahdollisuutta turvataan perustuslaissa vaali- ja osallistumisoikeuksien sääntelyllä 14 §:n 4 momentissa (1112/2011) ja ympäristöoikeuksien sääntelyllä 20 §:n 2 momentissa. Viimeksi mainitussa säädöksessä on asetettu julkiselle vallalle velvollisuus turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

94 Mäenpää puhuu tässä yhteydessä legitimititeettivajeesta. Ks. lisää Mäenpää 2008, s. 55 ja 59.

95 Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, s. 101.

96 HE 72/2002 vp, s. 45.

Vaikka perustuslaissa on asetettu julkiselle vallalle velvollisuus turvata jokaiselle vaikuttamismahdollisuus itseään koskevaan päätöksentekoon, hallintolainkaan lainvalmisteluaineistosta ei saa tukea julkisen sosiaalihuollon asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksiin.<sup>97</sup> Monilta osin hallintolainkin valmisteluvaiheessa vaikuttamismahdollisuudet on liitetty maankäyttöön liittyviin kysymyksiin. Asian vaikutuspiiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksien riittävä turvaaminen on myös hallintolain 3 § 2 momenttia koskevissa hallintolain valmisteluasiakirjoissa rajattu lähinnä keskeisten menettelyllisten oikeussuojavaatimusten huomioimiseksi.<sup>98</sup> Tämä saattaa osittain johtua siitä, että kumotun hallintomenettelylain (598/1982) valmisteluaineistossakin viitattiin pääosin maakäytön ja kaavoituksen kysymyksiin ja asianosaisten esittämien mielipiteiden arvioitiin tuolloin jäävän vähälle huomiolle.<sup>99</sup> Kumotun hallintomenettelylain 13 §:ssä säädettiin asian vireilläolosta julkisesti niissä tapauksissa, joissa asialla arveltiin olevan huomattava vaikutus laajalla alueella tai lukuisten henkilöiden oloihin. Sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamaa itsemääräämisoikeutta ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevan 8 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissakin todetaan ainoastaan, että asiakkaan mahdollisuutta itseään koskevaan päätöksentekoon tulee edistää.<sup>100</sup>

Perusoikeus uudistuksen tavoitteena oli luoda edellytykset sille, että ihmiset voisivat aikaisempaa paremmin vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Peruslaissa ei tarkemmin täsmennetty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulisi henkilöiden vaikuttamismahdollisuudet turvata, vaan säännökset jätettiin väljiksi. Perustuslaillisen vaikuttamismahdollisuuksien edistämismääräyksen katsottiin korostavan myös muiden kuin asianosaisten vaikuttamismahdollisuuksia niissä asioissa, joilla olisi vaikutuksia näiden henkilöiden etuun, oikeuteen tai elinympäristöön.<sup>101</sup> Jos julkiset sosiaalipalvelut hankitaan ostopalvelusopimuksen perusteella, vaikuttamisen ja osallisuuden muotoja tulisi kehittää jo tarjouspyyntöä tehtäessä. Konkreettisesti tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asumispalvelujen kilpailutuksen johdosta palveluntuottajan vaihtuessa palve-

97 Ks. tarkemmin HE 72/2002vp ja HaVM 29/2002 vp.

98 HE 72/2002 vp, s. 51. Ks. lisää menettelyllisistä oikeuksista Kotkas 2009, s. 2012–2016.

99 HE 88/1981 vp sekä Rihto, Kandolin ja Vuorinen 1979, s. 120–122.

100 HE 137/1999 vp.

101 HE 72/2002 vp, s. 95–97.

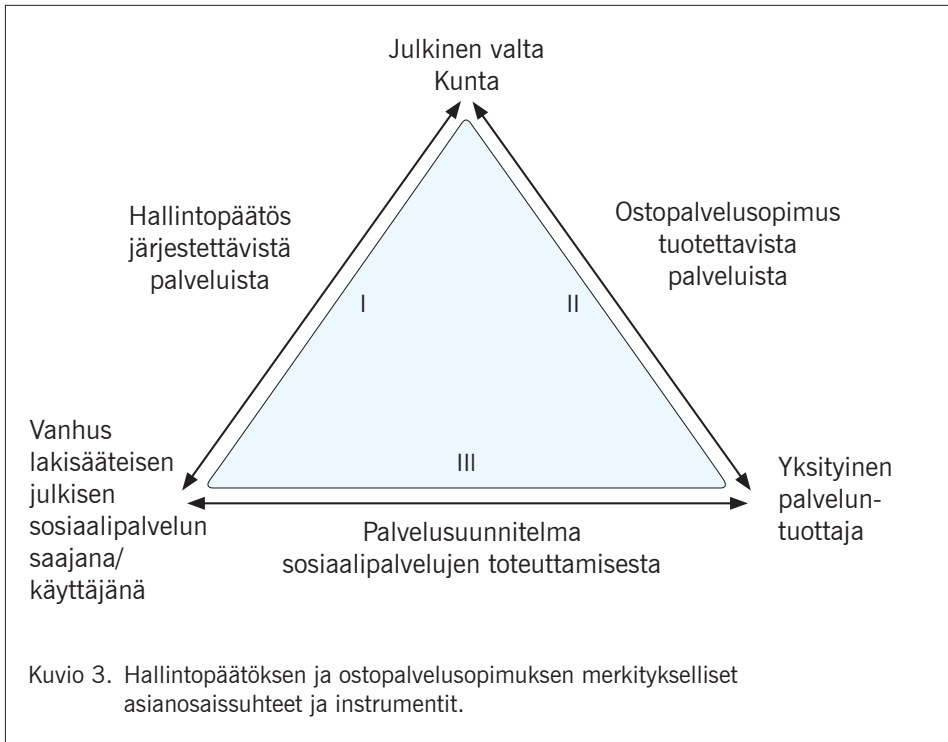
lunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuus omiin palveluihinsa turvattaisiin jo uuden sopimuksen valmisteluvaiheessa niin, että palvelun käyttäjän mahdollisuus jäädä asumaan entiseen palvelukotipaikkaan turvattaisiin.<sup>102</sup> Tämän tutkimuksen IV pääjaksossa kohdassa 4.6. on tällaisesta tapauksesta esitetty esimerkkejä.

### 3.4 Julkisen vallan ja yksityisen palveluntuottajan välinen ostopalvelusopimus tutkimuksen ytimessä

Tutkimustehtävänä tässä tutkimuksessa on selvittää julkisen vallan (kunnan) ja yksityisen palveluntuottajan välistä hallintosopimusta (ostopalvelusopimusta) hallinto-oikeuden näkökulmasta sekä tutkia kunnan, yksityisen palveluntuottajan ja lakisääteisen julkisen sosiaalipalvelun saajana olevan vanhuksen välisiä oikeudellisia suhteita. Tutkin sitä, miten ostopalvelusopimuksen perusteella hankituissa palveluissa palvelun käyttäjänä oleva vanhus voi vaikuttaa omiin lakisääteisiin julkisiin sosiaalipalveluihinsa. Tämän tutkimuksen I pääjaksos kohdassa 3.1. on esitetty tutkimuksen kannalta merkitykselliset asianosaissuhteet, tässä näiden lisäksi esitetään asianosaissuhteisiin liittyvät instrumentit. Selvitän tutkimusasetelman muotoutumisen kuviossa 3 esitettävien hallintopäätöksen ja ostopalvelusopimuksen merkityksellisten asianosaissuhteiden ja instrumenttien (I, II ja III) avulla.

Hallinto-oikeudellisesti kuviossa on kolme toimijaa: kunta palvelunjärjestäjänä, yksityinen palveluntuottaja palvelun toteuttajana ja vanhus lakisääteisen julkisen sosiaalipalvelun saajana ja palvelun käyttäjänä, sekä toisaalta kaksi instrumenttia: palvelun ostajan ja myyjän välinen ostopalvelusopimus tuotettavista sosiaalipalveluista ja palveluja saavan vanhuksen palvelusuunnitelma sosiaalipalvelujen toteuttamisesta. Perinteisesti hallinto-oikeudessa kuvio olisi kuvattu siten, että siinä olisi kunta palvelun järjestäjänä ja kaksi hallintoalamaista, yksityinen palveluntuottaja ja vanhus lakisääteisen julkisen sosiaalipalvelun saajana.

102 Kotkas 2009, s. 770. Artikkelissaan Kotkas selvitti kohtuusharkintaa sosiaalisten näkökohtien perusteella. Sen mukaan olisi kohtuutonta, jos laitoshuollossa olevan henkilön siirto kotikuntaan johtaisi läheisten ihmissuhteiden katkeamiseen. Ks. lisäksi Sauvala 2012, s. 9 pohdinnasta, miten rankkaa vanhuksille on, kun tuttu yhteisö hajoaa.



Kuviossa 3 on esitetty tutkimuksen kannalta merkitykselliset asianosaissuhteet ja instrumentit, ostopalvelusopimus ja palvelusuunnitelma, joiden mukaisesti yksittäisen vanhuksen palvelut tuotetaan ja toteutetaan. Ensimmäisenä kuvataan kunnan ja julkisen sosiaalipalvelun saajan välinen suhde (I). Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut, mutta se voi suhteellisen vapaasti valita palvelujen järjestämistavan. Lakisääteisten sosiaalipalvelujen tuottaminen ymmärretään julkiseksi tehtäväksi, joka on annettu julkisen vallan järjestettäväksi, mutta palvelun tuottamisen voi hoitaa myös yksityinen palveluntuottaja Kun palveluja hankitaan yksityiseltä palveluntuottajalta, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan kunnan on varmistauduttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Toisena kuvataan kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välistä sopimussuhdetta (II). Kuviosta 3 ilmenee ostopalvelusopimuksen asianosaissuhde kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välillä, palvelunsaajana olevan vanhuksen jäädessä

sä sopimussuhteessa ulkopuoliseksi. Kun sopimussuhteessa on kysymys kahden osapuolen välisestä sopimussuhteesta, käytännössä saattaa olla ongelmallista, miten sopimussuhteen ulkopuolisella kolmannella osapuolella, palveluja saavalla ja käyttävällä vanhuksella, on mahdollisuus vaikuttaa ostopalvelusopimuksen perusteella toteutettavien lakisääteisten julkisten sosiaalipalvelujen sisältöön.

Hoidettavan vanhuksen heikosta asemasta ostopalvelusopimusta tehtäessä saat-  
taa toisaalta johtua, että sosiaalihuollon asiakaslain korostama itsemääräämisoikeus ja vaikuttamismahdollisuus eivät aina toteudu palvelujen tuottamisessa.<sup>103</sup> Suunniteltaessa hankittavia palveluja ja laadittaessa tarjouspyyntöä ostettavista palveluista, palvelunkäyttäjän tulisi voida käyttää vaikuttamismahdollisuuttaan jo tässä hankinnan vaiheessa. Kun hallintoasiana valmisteltu sopimus koskee muita kuin sopijapuolena olevia asianosaisia, kuten vanhuksia palvelunkäyttäjinä, olisi huolehdyttävä siitä, että myös näillä sopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvilla henkilöillä olisi riittävät mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa valmistelun kohteena olevan sopimuksen sisältöön hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaisesti. Jos palvelunkäyttäjä voi käyttää vaikuttamismahdollisuuttaan vasta saatuaan muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen palveluistaan, vaikuttamismahdollisuus saattaa jäädä vähäiseksi. Vanhusten vaikuttamismahdollisuuden painopistettä pitäisi siirtää jo palvelujen suunnittelun vaiheeseen ja etsiä sopivia instrumentteja ja keinoja, miten tämä voitaisiin toteuttaa.

Kolmantena kuvataan palvelunkäyttäjän ja palveluntuottajan välistä sopimussuhdetta (III). Tämä suhde on kahtalainen. Lakisääteisten sosiaalipalvelujen tuottamisessa on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Ostopalvelusopimus, joka on tehty kunnan julkisten hallintotehtävien toteuttamiseksi, on julkisoikeudellinen sopimus, jonka toisena osapuolena on julkinen valta. Kun yksityinen palveluntuottaja huolehtii kunnan vastuusta tuottaa julkisia sosiaalipalveluja niihin oikeutetuille, voidaan väittää, että palveluntuottaja hoitaa kunnalle kuuluvaa tehtävää. Toisaalta sopimuksessa on myös yksityisoikeudellisia piirteitä, koska sopimusosapuolet voivat sopia tietyiltä osin sopimuksen

103 Vaikuttamismahdollisuuden puutteesta ks. tarkemmin Järnström 2011. Julkisessa terveydenhuollossa potilaan oikeudellisesti heikko asema oli aikaisemmin vallitseva tila. Perinteisesti lääkäri on päättänyt hoidosta, jolloin potilaan mahdollisuudet vaikuttaa hoitoonsa ovat olleet vähäiset. Tämä asenne ja menettely on siirtynyt polkuriippuvaisena 1800-luvulta, jolloin terveyspalvelujen saaminen oli pelkästään kunnan päätösten varassa. Yrjö Mattila tutki laajasti tätä polkuriippuvuutta valtiotieteen alaan kuuluvassa väitöskirjassaan. Ks. tarkemmin Mattila 2011.

ehdoista.<sup>104</sup> Sopimuksen ehdot eivät voi kuitenkaan olennaisilta osiltaan poiketa siitä, mitä hankittavia palveluja koskevassa tarjouspyynnössä on mainittu. Ostopalvelusopimusta voidaan pitää hallintosopimuksena siitäkin syystä, että se on viranomaisen tekemä sopimus ja sopimuksen toisena osapuolena on julkisyhteisö.<sup>105</sup>

Perusoikeuksiin kirjatut julkisen vallan toimintavelvoitteet edellyttävät aina julkiselta vallalta aktiivisia toimia eikä palvelun tuottamisvastuun siirtäminen oman organisaation ulkopuolelle muuta asiaa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan valtio ei voi vapautua perustuslakiin kirjattujen palveluiden toteuttamisvastuusta siirtämällä tehtäviä kunnille.<sup>106</sup> Toisaalta taas jos kunnat eivät voi suoriutua näistä tehtävistä, vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta palautuu viime kädessä valtiolle. Jos taas valtio antaa näitä tehtäviä yksityisille palveluntuottajille, viimesijainen vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta jää kuitenkin aina julkiselle vallalle, valtiolle ja kunnalle.<sup>107</sup>

### 3.5 Tutkimuksen asemointi oikeustieteessä

#### 3.5.1 Hallinto-oikeuden ala ja merkitys vanhuksen näkökulmasta

Hallinto-oikeudella tarkoitetaan niiden oikeussäntöjen ja periaatteiden kokonaisuutta, joka sääntelee julkisen hallinnon tehtäviä, toimintaa, rakennetta ja asemaa. Oikeudenalana hallinto-oikeus sisältää oikeusjärjestyksen julkista hallintoa koskevan osan ja tieteenalana se tutkii julkista hallintoa koskevia normeja. Nykyisessä hallinto-oikeudellisessa ajattelussa henkilö ei ole julkisen vallan käytön kohde, koska viranomaistoiminnassakin ihmis- ja perusoikeudet ovat päätöksenteon lähtökohtana.<sup>108</sup>

104 Keravuori-Rusanen 2008, s. 292.

105 Mäenpää 1989, s. 89.

106 PeVM 25/1994 vp, s. 3.

107 Keravuori-Rusanen 2008, s. 103–104.

108 Laakso, Suviranta ja Tarukannel 2006, s. 17–18 sekä Kuusikko 2010, s. 117–120.

Julkisen vallan käyttäminen ja toisaalta sosiaalihuollon asiakkaan, tässä tutkimuksessa vanhuksen, itsemääräämisoikeus ja vaikuttamismahdollisuus omiin palveluihinsa ovat vastinpareja tämän tutkimuksen tutkimuskysymysten analysoinnissa. Julkisen vallan tulee toteuttaessaan yksilöllisiä sosiaalihuollon palveluja huomioida yksilön henkilökohtaiset tarpeet ja toivomukset. Kun hallinto-oikeuden päätehtävänä on suojata yksityisiä henkilöitä julkisen vallan käytöltä, tästä näkökulmasta tarkasteltuna hallinto-oikeuden säännöksillä on suuri merkitys vanhusten sosiaalipalveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Hallinto-oikeudella on kuitenkin monia merkityksiä. Yksinkertaisimmillaan sen avulla hyvinvointivaltiolle asetetut päämäärät saavutetaan ja ylläpidetään.<sup>109</sup> Se sisältää ne lait, käytännöt ja instituutiot, joiden avulla lain säätämät tavoitteet saavutetaan.<sup>110</sup> Tavallisesti lakeja käytetään tavoitteiden saavuttamisen välineinä. Vanhuksen saamat riittävät sosiaalipalvelut toteutetaan viranomaisen tekemän hallintopäätöksen perusteella. Tyytymättömällä palvelunkäyttäjällä on muutoksenhakuoikeus hallintopäätökseen. Valtiosääntö, kansainväliset sopimukset, lainsäädäntö ja säännökset sekä hallinnolliset ohjeet on laadittu yhteisesti hyväksyttyjen tarkoituksien toteuttamiseksi. Lainlaatiijat asettavat päämäärät, joilla edistetään yhteiskunnan hyviä tarkoituksia ja lainkäyttäjät toteuttavat sosiaalisten päämäärien saavuttamiseksi laadittuja lakeja.

109 Hyvinvointivaltion muodostumiseen liittyy oikeudellistumisen ilmiö. Monet normit suojaavat ihmisoikeuksia, lisäävät tasa-arvoa ja vähentävät taloudellista eriarvoisuutta. Julkisten organisaatioiden laajentuminen, normien kasvanut määrä, toimintojen sääntelyt ja ohjeistukset ovat osa yhteiskunnan oikeudellistumista. Lainsäätäjille on annettu yhä enemmän vastuuta yhteiskunnan kehittämisestä ja yhteiskuntaelämää ohjataan yhä enemmän normeilla. Koska oikeus ja lainsäädäntö ovat kuitenkin tulleet yhä monimutkaisemmiksi ja vaikeammiksi ymmärtää, ne ovat toisaalta samalla heikentäneet kansalaisten oikeusturvaa. Toisaalta lainsäädäntö on muuttunut finalisoidummaksi, jolloin oikeusnormeissa määritellään vain lainsäädännön päämääriä ja hallinnollisen toimeenpanon puitteita. Myös se voi osaltaan olla heikentämässä hyvinvointivaltion kansalaisten oikeusturvaa. Oikeudellistumisesta ks. tarkemmin Van Aerschoot 1996b, s. 1036–1043.

110 Vuonna 1916 julkaistiin K.J. Ståhlbergin teos Suomen hallinto-oikeus pääpiirteissään. Siinä todetaan muun muassa, että korkeimpana yhteiskuntamuotona valtio harjoittaa monipuolista toimintaa oikeusjärjestyksen voimassa pitämiseksi ja muutenkin yleisen hyvän edistämiseksi. Tämä toiminta on luonteeltaan pääasiallisesti kolmenlaista: lainsäädäntöä, lainkäyttöä ja hallintoa. Julkinen oikeus käsittää muun muassa ne oikeussäännöt, jotka järjestävät suhteita yksityisiin henkilöihin. Julkisen oikeuden luonteenomaisena ominaisuutena on käsky- ja pakkovalta. Tuolloin keisarikunnan asetuksessa terveydenhoidosta vuodelta 1879 säädettiin, että julkisen käsky- ja pakkovalan käyttäminen yleistä terveydentilaa uhkaavien vaarojen torjumiseksi liittyi terveyden suojelemiseen ja tautien ehkäisyyn, menetetyn terveyden palauttamiseen ja tautien parantamiseen. Silloiset vanhat säädökset muistuttivat monessa mielessä poliisiasetuksia. Ks. tarkemmin Ståhlberg 1916, s. 177.

Julkisen hallinnon merkitys on ollut suuri sosiaalisten kysymysten ratkaisemisessa ja ohjailussa. Nykyisen hallinto-oikeuden piirteitä ovat olleet hallinnon keventämispyrkimykset. Hallintoa on haluttu 1980-luvulta alkaen kehittää joustavammaksi ja palveluhenkiseksi. Julkisen hallinnon ei enää katsota tarvitsevan itse tuottaa kaikkia julkiselle vallalle annettuja julkisia tehtäviä, vaan se voi antaa palvelut myös yksityisten palveluntuottajien tuotettaviksi, vaikka järjestämisvastuu ja valvonta säilyvätkin edelleen julkisella vallalla.<sup>111</sup>

Hallinnon lähempi tarkastelu näyttää kuitenkin laajemmalta ja monimutkaisemmalta. Hallinnon määrällinen painopiste on siirtynyt toimintaan, joka jäi aikaisemmin perinteisen hallintotoiminnan ulkopuolelle. Julkishallinnon ja yksityisten välistä suhdetta määrittää entistä useammin palveluiden ja rahan jakaminen. Nykyään valtaosa hallinnosta on niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa, jolla usein toteutetaan julkisten palvelujen järjestämistä ja tuottamista.<sup>112</sup> Ongelmallista saattaa olla se, että lakisääteisiäkin palveluja toteutetaan tosiasiallisena hallintotoimintana, joista ei ole tehty hallintopäätöstä. Näissä tosiasiallisen hallinnon tapauksissa palvelunkäyttäjältä puuttuu muutoshakukelpoiseen hallintopäätökseen liittyvä oikeusturva valittaa saamastaan päätöksestä. Jännitettä voi tuoda se, että palvelua ei toteuteta sillä tavoin kuin hallintopäätöksessä tai palvelusuunnitelmassa edellytetään. Näissä tapauksissa palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuus ei toteudu. Tosiasiallinen toiminta korostuu erityisesti terveydenhuollon palveluissa.

Voidaanko enää edes säätää yhdenmukaisia hallinto-oikeuden säännöksiä, kun yhteiskunta on niin monimuotoinen ja moniulotteinen? Monenlaiset arvot ja periaatteet ohjaavat yhteiskunnan toimia ja yleistyksiä on vaikeata tehdä mil-lään alalla. Kaikissa tapauksissa tulisi huomioida yksityiskohdat ja eroavuudet, kahta samanlaista tapausta tuskin löytyy. Akateemisella tasolla pyritään kuitenkin löytämään tietyt lainalaisuudet, vaikka käytännön tapaukset olisivatkin moniulotteisia. Akateemiset tutkijat ovat nykyään jo sitä mieltä, että perinteisten teorioiden lisäksi voidaan soveltaa myös muita rinnakkaisia teorioita, joiden avulla ymmärretään laajemmin eri asioiden syy- ja seuraussuhteita. Erityisesti hyvinvointioikeuden alalla myös valtio-oikeudelliset ja poliittiset teoriat pitäisi ottaa huomioon.<sup>113</sup>

111 Mäenpää 2004, s. 27–38.

112 Mäenpää 2004, s. 41.

113 Galligan 1992, johdanto-osasta Introduction.



Lain säätäminen tekee varmemmaksi tavoitteiden ja päämäärien toteutumisen esimerkiksi ihmisoikeuksien toteuttamisessa tai ympäristönsuojelussa. Lain arvostus tulee liittää aina lain tehtäviin ja päämääriin. Tällä tavoin ymmärrettynä lain arvostus ja sen toteuttaminen vahvistaisi laille asetettuja tavoitteita ja päämääriä.<sup>114</sup>

### 3.5.2 Sosiaalioikeuden ala

Tämä tutkimus kuuluu sosiaalioikeuden alaan. Sosiaalioikeuden kehittyminen omaksi oikeudenalaksi on tiiviisti liittynyt hyvinvointivaltion muotoutumiseen, vaikka sosiaalioikeuden alaan kuuluvan lainsäädännön laajuus ja hajanaisuus on saattanut osaltaan vaikuttaa tutkimuksen vähäisyyteen. Sosiaalioikeuden tavoitteena on toteuttaa oikeusturvaa ja edistää hyvää hallintoa. Vanhuksia koskevat säädökset hajaantuvat pirstaleisesti eri oikeudenaloille ja osa niistä sijoittuu luontevasti sosiaalioikeuden alueelle. Vanhuuteen liittyvien oikeuskysymysten tarkasteleminen perusoikeusmyönteisestä näkökulmasta saattaisi systematisoida ikäihmisiä koskevia säädöksiä sekä edistää ikääntyviä ja toimintakyvyltään haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevan oikeudenalan muotoutumista. Pitäisikö kuitenkin puhua erillisestä oikeudenalasta vai olisiko kysymyksessä vain asioiden tarkastelukulma, jossa vanhuksiin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä arvioidaan yhtenäisten oikeudellisten periaatteiden näkökulmasta?<sup>115</sup> Ovatko ne normit, jotka käsittelevät vanhuksia vanhuusoi-  
keutta vai sisältäisivätkö ne jo sosiaalioikeuteen?<sup>116</sup>

Kaarlo Tuorin mukaan eri oikeudenalat eroavat toisistaan yleisissä opeissa, oikeudellisissa käsitteissä ja oikeusperiaatteissa.<sup>117</sup> Voitaisiin ajatella niin, että vanhuusoikeudessa olisi tälle oikeudenalalle omia tyypillisiä sääntelykohteita ja oikeudellisia ilmiöitä, joiden ymmärtäminen edellyttäisi omia oikeudellisia käsitteitä. Kun vanhuksia koskevassa lainsäädännössä perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on merkityksellinen, voidaan ajatella, että juuri perus- ja ihmisoikeu-

114 Galligan 2007, s. 193–210.

115 Kalliomaa-Puha ja Mäki-Petäjä-Leinonen 2002, s. 297–324.

116 Ahti Saarenpää on nostonut vanhuusoikeuden esille osana persoonallisuusoi-  
keutta. Ks. tarkemmin Saarenpää 2011, s. 403–406. Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa vanhuusoi-  
keuden opintokokonaisuuteen sisältyvät (1) sosiaaliset perusoikeudet, (2) sosiaalinen turvallisuus, (3) edunvalvonta, (4) sosiaalityön sääntely ja etiikka ja (5) vanhuuden ennakointi.

117 Tuori 2000a, s. 1–3.

det määrittelevät ne arvot, joille vanhuusoikeus voisi perustua. Kun vanhuksia koskevia normeja tarkastellaan perusoikeuksien näkökulmasta, tämä perusoikeusmyönteinen lähestymistapa saattaisi systematisoida vanhuksia koskevat normit omaksi oikeudenalakseen.<sup>118</sup> Oikeudenala vai näkökulma -pohdinnoissa ei kuitenkaan ole tärkeintä uuden oikeudenalan luominen, vaan se seikka, että toimintakyvyltään heikentyneiden vanhusten perusoikeudet toteutuvat kaikissa olosuhteissa.<sup>119</sup>

Sosiaalioikeuden päätöksenteossa yksilön asemaan ja oikeuksiin liittyvät seikat asetetaan julkisen edun edelle. Tämä periaate on todettu jo sosiaalihuoltolain 1 §:ssä, jossa säädetään sosiaalihuollon yleisestä tavoitteesta. Sen mukaisesti sosiaalihuollon tulee edistää ja ylläpitää yksityistä henkilön, perheen ja yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.<sup>120</sup> Sosiaalioikeuden alaan kuuluvassa päätöksenteossa tulee huomioida myös hallinto-oikeuden periaatteet. Sosiaalihuollon palveluja saava asiakas on toisaalta myös julkisen vallan käytön kohde. Tämä kaksijakoisuus, toisaalta julkinen valta ja toisaalta yksilön asema ja oikeudet, saattaa aiheuttaa jännitettä, kun julkinen valta päättää sosiaalipalveluista ja toteuttaa niitä.

Sosiaalioikeutta voidaan pitää hyvinvointivaltion synnyttämänä oikeudenalana eikä se ole kehityksessään noudattanut oikeusjärjestyksen jäsentämisessä perinteisiä oikeudenaloja. Kuitenkin sosiaalioikeuden kehityksen voidaan katsoa alkaneen jo vuonna 1897, kun vaivaishoitoasetus säädettiin. Sosiaalioikeuden tutkimuksen juuret johtavat puolestaan vielä aikaisempaan ajankohtaan, sillä Kaarlo Juho Ståhlbergin väitöskirjaa vuodelta 1893 Irtolaisuus Suomen lain mukaan voidaan pitää ensimmäisenä sekä sosiaalioikeudellisena että myös hallinto-oikeudellisena väitöskirjana.<sup>121</sup> Vielä 1990-luvulla sosiaalioikeudellinen normisto oikeustieteen opetuksessa sisältyi osittain hallinto-oikeuden, osittain työoikeuden alaan.

118 Juha Pöyhösen kirja Uusi varallisuus oikeus on esimerkki perusoikeusmyönteisestä lähestymistavasta, jossa hän tarkasteli varallisuus oikeuden normistoa perusoikeusjärjestelmän kautta ja systematisoi sitä perusoikeusmyönteisesti. Ks. Pöyhönen 2000.

119 Lapsioikeus-termiä alettiin käyttää 1970-luvulla. Lasten kasvaessa heidän toimintakykynsä kasvaa, kun taas vanhusten toimintakyky iän lisääntyessä tavallisesti heikkenee. Kuitenkin lapsilla ja vanhuksilla monet ongelmat ja suojan tarve muistuttavat toisiaan. Lapsioikeutta voikin soveltaa analogisesti pohdittaessa vanhuksia koskevia säännöksiä ja niiden systematisointia. Ks. lisää Kalliomaa-Puha ja Mäki-Petäjä-Leinonen 2002, s. 302.

120 Tuori ja Kotkas 2008, s. 160–161.

121 Ståhlberg 1893.

Terveysthuollon sisällyttäminen sosiaalioikeuteen oli vielä 1990-luvulla epäselvää, sillä lääkintäoikeus omana oikeudenalanaan oli vasta muotoutumassa.<sup>122</sup> Terveysthuollon lainsäädännön kuuluminen osaksi sosiaalioikeutta on ollut perusteltua sosiaali- ja terveysthuollon läheisen yhteyden johdosta. Aina 1970-luvulle asti sosiaalihuollon lainsäädännön uudistukset olivat lähinnä sosiaalihuollon organisaatioon liittyviä. Sellaisinkin ne kuitenkin ennakoivat sosiaalihuoltoon tulevia ideologisia muutoksia.

Kaarlo Tuori on pyrkinyt selvittämään, voidaanko sosiaalioikeutta jäsentää sille ominaisilla käsitteillä ja onko sosiaalioikeudessa erotettavissa sille tyypillisiä oikeusperiaatteita ja oikeudellisia instituutioita. Tätä kautta voidaan myös arvioida, voidaanko sosiaalioikeudesta puhua itsenäisenä oikeudenalana, omana normikokonaisuutenaan, joka sisältää omat oikeudelliset peruskäsitteet, yleiset oikeusperiaatteet sekä yleiset opit, joita voidaan käyttää alan ratkaisutoiminnassa. Sosiaalioikeuden asemaa oikeusjärjestyksessä on vaikea määrittellä, koska se ei erottaudu selvärajaisena kokonaisuutena, vaan levittäytyy koko oikeusjärjestyksen alueelle.<sup>123</sup> Yleisemmin sosiaalioikeus on rajattu sen sääntelykohteen perusteella. Tällöin sosiaalioikeuteen on katsottu kuuluvan ne oikeudelliset normit, jotka sääntelevät sosiaaliturvaa ja terveysthuoltoa. Sosiaaliturvan piiriin luetaan puolestaan sosiaalivakuutus, sosiaaliavustus ja sosiaalihuolto.<sup>124</sup> Sosiaalioikeuden ja hallinto-oikeuden yhteydet ovat kiinteät, koska julkishallinnon keskeisiin tehtäviin kuuluu sosiaalioikeuden normien toteuttaminen.<sup>125</sup>

Tuori on ryhmitellyt sosiaalioikeuden keinot (1) sosiaalisiin etuuksiin, joihin kuuluvat toimeentuloturvan etuudet ja palveluetuudet sekä (2) tahdosta riippumattomiin toimenpiteisiin.<sup>126</sup> Yksilön ja perheiden kannalta keskeisiä ovat sosiaaliset etuudet, kuten toimeentuloturvan etuudet, jotka voivat olla toistuvaissuorituksia tai kertakorvauksia. Palveluetuudet perustuvat henkilökohtaiseen vuorovaikutukseen palvelun antajan ja palvelun saajan välillä ja ne ovat joko ilmaisia tai perittävä maksu alittaa palvelujen tuotantokustannuksen. Palveluetuuksia ovat sosiaalipalvelut ja terveysthuoltopalvelut. Tässä työssä tutkitaan palveluetuuksia ja erityisesti sosiaalipalveluja.

122 Tuori 2000a, s. 76–99.

123 Tuori 1997, s. 171–172.

124 Tuori ja Kortas 2008, s. 2–3 sekä Tuori 2004, s. 3.

125 Mäenpää 2004, s. 57.

126 Tuori 1997, s. 173–174.

Sosiaalioikeuteen liittyy läheisesti myös persoonallisuus oikeus, joka jakaantuu muodolliseen ja materiaaliseen persoonallisuus oikeuteen. Muodollinen persoonallisuus oikeus keskittyy oikeussubjektien oikeus- ja oikeustoimikelpoisuutta koskeviin kysymyksiin. Materiaalisen persoonallisuus oikeuden perustana on käsitys ihmisen itsemääräämisoikeudesta ja sen suojaamisesta.<sup>127</sup> Yksi keskeisimmistä persoonallisuus oikeuden tutkimusaloista on holhousoikeus.<sup>128</sup> Myös vanhuusoikeuden muotoutumisesta on alettu puhua osana sosiaalioikeutta ja persoonallisuus oikeutta. Kun oikeudenalajaotukset perustuvat yhteiskunnalliseen ja tieteelliseen tarpeeseen järjestää pysyvämmiin tärkeitä asiakokonaisuuksia, vanhuuteen liittyvien oikeuskysymysten selvittämisen ja tutkimisen merkitys on selkeästi vahvistumassa vanhusten määrään voimakkaasti lisääntyessä.<sup>129</sup>

### 3.5.3 Julkis- ja yksityisoikeuden välinen rajanveto

Viimeaikainen oikeuskehitys on johtanut siihen, että julkis- ja yksityisoikeuden välinen vastakkainasettelu on vähentynyt ja oikeudenalojen välinen raja lieventynyt.<sup>130</sup> Yhtenä syynä tähän voidaan pitää sitäkin, että julkiselle sektorille aikaisemmin kuuluneita tehtäviä on siirtynyt yksityiselle sektorille.<sup>131</sup> Lisäksi hallintosopimusten lisääntynyt käyttö ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä on rikkonut rajaa yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten kysymysten, oikeusongelmien ja oikeusilmiöiden välillä. Toisaalta jo aikaisemmin oli havaittu, että yksityisoikeuden ja julkisoikeuden väliin mahtuu monta erilaista välimuotoa, eikä rajaa enää voida pitää niin jyrkkänä kuin aikaisemmin.<sup>132</sup>

127 Saarenpää 2011, s. 263–266.

128 Johanna Tornberg keskittyi väitöstutkimuksessaan Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu materiaalisen persoonallisuus oikeuden alueelle, joka kattaa itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön. Ks. tarkemmin Tornberg 2012.

129 Ahti Saarenpää on nostanut vanhuusoikeuden merkityksen vahvasti esille osana persoonallisuus oikeutta. Ks. tarkemmin Saarenpää 2010, s. 117–118 ja Saarenpää 2011, s. 403–406 sekä tämän teoksen V pääjakson 3 luvun pohdinnat vanhuusoikeudesta.

130 Tuori 2000b, s. 11.

131 Keravuori-Rusanen 2008, s. 32–33.

132 Wilhelmsson 2000, s. 33.

Oikeudenalat limittyvät toisiinsa eri tavoin eri oikeussuhteissa ja niiden välinen erottelu on muutoinkin joustavampaa kuin aikaisemmin.<sup>133</sup> On myös oikeudenaloja, kuten ympäristö- ja työoikeus, joihin yksityisoikeuden ja julkisoikeuden perinteinen erottelu soveltuu huonosti. Ympäristö- ja työoikeudessa yksityisoikeudellinen sopimusvapaus ja julkinen intressi kietoutuvat toisiinsa. Myös sosiaalioikeudessa yksityisoikeuden ja julkisoikeuden erottelu on vaikeaa, koska sosiaalioikeuteen liittyy piirteitä sekä yksityisoikeudesta että julkisoikeudesta.<sup>134</sup> Näin on erityisesti vanhuksia koskevissa kysymyksissä, joissa toisaalta viranomainen julkista valtaa käyttäessään tekee hallintopäätöksen annettavasta sosiaalipalvelusta ja toisaalta monet vanhusten kokonaishyvinvoinnin kannalta merkitykselliset kysymykset kuuluvat yksityisoikeuden alaan.

Yksityis- ja julkisoikeuden eroa voidaan tarkastella parhaiten intressiteorian pohjalta. Intressiteorian mukaan merkityksellisintä on se, missä ominaisuudessa suhteen osapuolet ovat toisiinsa eikä se, mikä on suhteen osapuolien oikeudellinen luonne.<sup>135</sup> Kun kunnan viranomainen julkisen vallan edustajana tekee julkisen vallan käyttöä vaativan hallintopäätöksen vanhukselle annettavasta sosiaalipalvelusta, oikeussuhde on julkisoikeudellinen. Jos taas kunnan viranomainen tekee vanhuksen kanssa vuokrasuhteeseen liittyvän sopimuksen kunnan omistamassa palvelutalossa, oikeussuhde on yksityisoikeudellinen, koska intressi, jonka perusteella kunta on oikeussuhteen osapuolena, on yksityisoikeudellinen.

133 Valtion sisäinen julkisoikeus jakaantuu valtio-oikeuteen, rikos-oikeuteen ja prosessioikeuteen. Valtio-oikeus puolestaan jakaantuu valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeudessa erottuvat omiksi aloikseen yleishallinto-oikeus ja erityishallinto-oikeus. Erityishallinto-oikeudesta taas voidaan omana alanaan erottaa sosiaalioikeus, johon tämä tutkimus tarkemmin sijoittuu. Ks. tarkemmin Husa ja Pohjalainen 2008, s. 32–33. Mikäli vanhuksia koskevat oikeuskysymykset koottaisiin yhden oikeudenalan yhteyteen, ne sijoittuisivat sosiaalioikeuden piiriin. Toisaalta vanhuus-oikeus omana oikeudenalanakin on noussut keskusteluun vanhuspalvelulain valmistelun yhteydessä. Vanhuus-oikeus oikeudenalana sijoittuisi yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välimaastoon. Vanhuus-oikeudesta lisää luvussa V.

134 Perinteisesti julkis- ja yksityisoikeuden erottelu on pohjautunut romaanis-germaaniseen oikeusjärjestykseen. Se perustuu siihen, että eri oikeudenaloilla ajateltiin olevan erilaiset yleiset opit. Aikaisemmin oikeudenaloilla nähtiin selkeästi toisistaan poikkeavia perusperiaatteita. Yksityisoikeudessa tämä on tarkoittanut sopimusvapauden periaatetta ja sitä, että oikeusjärjestys suojaa sopimusvaputta antamalla sopimuksen osapuolille oikeussuojaa. Myöhemmin tämä oikeussystematiikka on voinut vaikuttaa niin, että hallintosopimuksia koskevat riidat on käsitelty hallinto-oikeudessa riita-asioina eikä riita-asioina yleisen lainkäytön piirissä käräjäoikeudessa. Common law -oikeudessa julkis- ja yksityisoikeuden erottelua ei tunneta. Eurooppaoikeudessaakaan ei noudateta erottelua julkis- ja yksityisoikeuteen. Ks. tarkemmin Tuori 2007, s. 103–105 ja Kuusikko 2011b, s. 50.

135 Mäenpää 2003, s. 54–56 sekä Husa ja Pohjalainen 2008, s. 32–33.

Julkisoikeudessa perinteisesti julkisen vallan yksipuolinen käyttäminen on ollut johtavana periaatteena kuitenkin niin, että viranomaistoiminnassa on aina huomioitu yleinen etu. Julkista valtaa käyttävän viranomaisen toiminnan tulee aina perustua toimivaltasäännöksiin ja viranomaisten tulee toimia toimivaltasäännösten ja normatiivisen oikeuden rajoissa. Toisaalta oikeusjärjestys on julkisoikeudellistunut siten, että perusoikeusulottuvuus ja yleinen intressi on nykyään huomioitava selkeämmin kuin aikaisemmin.<sup>136</sup>

### 3.6 Tutkimuksen rakenne, rajaukset ja suhde aikaisempaan tutkimukseen

#### 3.6.1 Tutkimuksen rakenne ja rajaukset

Tutkimus koostuu viidestä pääjaksosta. Ensimmäisessä pääjaksossa esitetään tutkimuksen lähtökohdat, tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset. Tutkimuksen tavoitteena on löytää asiakaslähtöinen näkökulma vanhusasiakkaan vaikuttamismahdollisuuden toteuttamiseen omissa palveluissaan, kun palvelut tuottaa yksityinen palveluntuottaja. Tutkimuksen asemointi oikeustieteessä ja rajaukset sisältyvät myös tähän lukuun. Lopuksi esitellään tutkimusmenetelmät: oikeusdogmatiikka ja SimLab<sup>TM</sup> -prosessisimulointimenetelmä sekä perustellaan empirian käyttöä tässä tutkimuksessa.

Toisessa pääjaksossa esitetään yksittäisen vanhuksen oikeudellisen ja tosiasiallisen aseman kehitys vaivashoidon ajasta palveluiden aikaan 2000-luvulle. Iäkkäiden ihmisten palvelujen ohjausmuodot sisältyvät myös tähän jaksoon. Kohtuullisen laaja historiallinen katsaus on perusteltua vanhuksen aseman hahmottamiseksi eri aikoina. Myös vuoden 1974 ehdotus vanhustenhuoltolaiksi sekä sosiaalihuoltolain kokonaisuudistus 1970-luvulla hahmottavat paremmin vuoden 2012 vanhuspalvelulain luonnosta ja nykyistä sosiaalihuollon lainsää-

<sup>136</sup> Ks. tarkemmin Paunio 2009. Eduskunnan oikeusasiamies (jäljempänä EOA) käsitteli puheenvuorossaan oikeusjärjestyksen julkisoikeudellistamista esittäen, että laillisuusvalvojan tehtävänä on valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista julkisten tehtävien hoidossa. Myös EU:ssa perus- ja ihmisoikeudet ovat saaneet viime vuosina enenevässä määrin merkitystä yhteisön tuomioistuimen ratkaisuissa. Kansainvälisen suojan rinnalla on vahvistettava kansallista perus- ja ihmisoikeussuojaa. EOA:n mukaan perus- ja ihmisoikeuksien merkitys on ennen kaikkea siinä, että ne ovat sovellettavaa oikeutta lainkäytössä ja hallinnossa myös kansallisella tasolla. Perustuslakimme velvoittaa lakia sovellettaessa perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen lain tulkintaan.

dännön laajapohjaista uudistamistyötä. Jakson lopussa on lyhyt katsaus vanhuksen vaikuttamismahdollisuuteen omiin palveluihinsa Ruotsissa, Tanskassa ja Yhdysvaltojen yhdessä osavaltiossa, Minnesotassa.

Kolmannessa pääjaksossa selvitetään vanhusten perustuslain mukaiset lakisääteiset julkiset sosiaalipalvelut ja niiden toteuttaminen sekä palveluiden piiriin tuleminen ja asiakkuusaika. Tässä jaksossa tarkastellaan sosiaalipalveluja perustuslain mukaisina palveluina, jotka vanhuksella on oikeus saada aina kun palvelujen tarve on todettu palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Lisäksi sosiaalisia perusoikeuksia arvioidaan ihmisoikeusnäkökulmasta sekä pohditaan subjektiivisen oikeuden merkitystä vanhuksille annettavissa palveluissa. Itsemääräämisoikeuden toteutumista vanhuspalveluissa käytännön tasolla selvitetään kahden tapausesimerkin avulla. Jakson lopussa selvitetään vanhusten saama yleiset sosiaalipalvelut ja palvelunkäyttäjän jälkikäteisen oikeusturvan muodot.

Neljäs pääjakso keskittyy tutkimuksen kannalta merkityksellisimpään kysymykseen eli palvelunkäyttäjänä olevan vanhuksen vaikuttamismahdollisuuksien muotoutumiseen niissä tapauksissa, kun kunta hankkii palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta ostopalvelusopimuksen mukaisesti. Kilpailutusvaiheessa tarjouksen laatiminen muodostuu merkittävimmäksi vaiheeksi palvelunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuuden ja itsemääräämisoikeuden näkökulmasta. Hankintamenettelyjä kuvataan tutkimuksen teeman kannalta merkityksellisiltä osin arvioiden menettelymuotoja vanhusasiakkaan vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta. Keskeisenä tutkimuksen kohteena on julkisten hankintojen kilpailuttamisprosessi SimLab<sup>TM</sup> -prosessisimulointimenetelmää apuna käyttäen ja sen selvittäminen, miten ja missä prosessin vaiheessa palvelunkäyttäjänä oleva vanhus voi vaikuttaa hankittavaan palveluun.

Viidennessä pääjaksossa esitetään tutkimuksen tulokset ja pohdinta. Viimeisessä luvussa pohditaan miten vanhuksen oikeuksia ja vaikuttamismahdollisuuksia voitaisiin vahvistaa. Lisäksi pohditaan sitäkin, voisiko erillinen vanhuspalvelulaki edistää vanhuksen oikeusturvaa vai voitaisiinko jo nykyisin voimassa olevan lainsäädännön perusteella, hyvän hallinnon toteuttamisella ja vanhuksen huomioimisella hallinnon asiakkaana riittävästi parantaa vanhuksen asemaa. Lopuksi esitetään ehdotuksia, miten vanhusten vaikuttamismahdollisuuksia ostopalvelusopimuksen perusteella tuotetuissa palveluissa voitaisiin lisätä ja jo käytännössä olevia hyviä käytäntöjä levittää.

Koska tutkimus keskittyy sosiaalihuollon palveluihin, terveydenhuollon palveluja käsitellään vain viitteellisesti, jos se tutkimusteeman kannalta on tarpeellista. Yksityisoikeuteen liittyviä kysymyksiä ei käsitellä muutoin, kuin tutkimusteeman kannalta tarpeellisilta osin. Tutkimus on rajattu sosiaalihuollon vanhusasiakkaaseen ja kuntien oman organisaation ulkopuolelta tehtyihin palveluhankintoihin. Tutkimuksessa ei käsitellä palveluseteliä eikä palvelusetelillä ostettavia palveluja. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009, jäljempänä palvelusetelilaki) tarkoituksena on lisätä asiakkaan ja potilaan valinnanmahdollisuuksia, palvelusetelillä annettavan palvelun sopimussuhde ja vaikuttamismahdollisuus eivät ole täysin yksiselitteisiä.<sup>137</sup>

Vaikuttamismahdollisuus omiin palveluihin on tutkimuksen keskiössä. Se voidaan ymmärtää myös laajempana, yleisenä osallistumisena paitsi henkilöä itseään, myös laajempaa joukkoa koskevaan päätöksentekoon.<sup>138</sup> Kun yleinen vaikuttaminen ja asianosaisten kuulemiskysymykset puolestaan liittyvät pääosin laajempiin kunnan tekemiin ratkaisuihin hankittavasta sosiaalihuollon palvelusta, yleistä vaikuttamista tai asianosaisten kuulemiskysymyksiä menettelyllisen oikeusturvan kysymyksinä käsitellään tutkimusteeman kannalta tarpeellisilta osin hankinnan valmistelun ja hankintamenettelyn valinnan yhteydessä IV pääjakson kohdassa 5.1.<sup>139</sup>

137 Palvelusetelin käyttöä kunnissa vuosina 2006–2007 käsittelevän selvityksen mukaan setelien käyttöönotto eteni hitaahkosti eikä sillä vielä ollut merkittävää vaikutusta palveluiden käytössä. Ks. lisää Volk ja Laukkanen 2007. Palvelusetelilain tultua voimaan 1.8.2009 setelien käyttö lisääntyi ripeästi. Sosiaalihuollossa niitä käytettiin erityisesti kotipalveluissa ja niiden tukipalveluissa sekä omaishoitajien vapaan aikaisissa palveluissa hoidettaville. Ks. lisää Nemlander ja Sjöholm 2012, s. 5.

138 Ks. KHO 19.12.2005 T 3448, jossa koulun lakkauttamispäätöksessä kuntalaisilla tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa asian käsittelyyn niin halutessaan. Toisaalta KHO 30.9.1993 T 3636 oli koulupiirin yhdistämistä käsittelevä tapaus, jossa katsottiin, että asia oli kuntalaisille yleisesti tunnettu laajan julkisen keskustelun johdosta eikä päätöstä ollut tarpeen kumota edes virheellisen menettelyn johdosta. Samoin ks. KHO 16.12.1993 T 5117 ja KHO 29.2.2000 T 399. Ks. vielä lisäksi Miettinen ja Kuosmanen 2006, s. 68–69 sekä HE 72/2002 vp, s. 102–105. Laajemmin ymmärretty osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus ilmenee muun muassa ympäristöoikeudessa. Ismo Pölönen on oikeustieteellisessä väitöskirjassaan Ympäristövaikutusten arviointimenettely tutkinut alueen asukkaiden oikeudellista asemaa ja kehittämistarpeita ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (468/1994) tavoitteena on edistää muun muassa alueen asukkaiden osallistumismahdollisuuksia ja kuulemisen järjestämistä. Ks. tarkemmin Pölönen 2007 sekä lisäksi osallistumisen uusista haasteista Kumpula 2007 ja Kumpula 2010.

139 Toisaalta muodollinen kuuleminen saattaisi vahvistaa ja aikaistaakin palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuuden ajankohtaa, jos hän saisi tietoa kunnan järjestämistä palveluista jo palveluhankintojen valmisteluvaiheessa. Kuitenkin tämän ongelmakokonaisuuden tutkiminen laajemmin jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle hallintosopimuksen kietoutuessa tässä enemmän hallintopäätöksen ympärille.



Hankintalainsäädäntöön ja kilpailuttamiseen liittyviä kysymyksiä käsitellään hallinto-oikeuden ja erityisesti palvelunkäyttäjän näkökulmasta, mutta kilpailuoikeudelliset kysymykset jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Kun tässä keskitytään ostopalvelusopimuksen ja palvelusuunnitelman perusteella annettavien palveluiden analysointiin, kunnallisen hallintopäätöksen analysointi jää viitteellisiksi ja sitä sivutaan vain siltä osin kuin se on tutkimuksen kannalta välttämätöntä. Muutoinkaan kunnalliseen päätöksentekoon liittyvät kysymykset eivät ole tämän tutkimuksen kohteina. Kokonaisuudessaan tutkimus kiinnostuu ostopalvelusopimuksen perusteella annettavien palveluiden ympärille, kun vanhuksen vaikuttamismahdollisuutta omiin palveluihinsa tutkitaan suhteessa tarjouspyyntöön, sen pohjalta tehtyyn ostopalvelusopimukseen ja yksityisen palveluntuottajan ja palvelunkäyttäjän väliseen palvelusuunnitelmaan.

### 3.6.2 Aikaisempi hallinto-oikeuden tutkimus sosiaalioikeuden näkökulmasta

Varhaisimmat sosiaalioikeudelliset, vaikkakin palvelunsaajia hallintoalamaisina käsittelevät tutkimukset ennen hyvinvointivaltion muotoutumista olivat Kaarlo Juho Ståhlbergin väitöskirja Irtolaisuus Suomen lain mukaan<sup>140</sup> ja Einar Böökin teos Huolto-oikeus.<sup>141</sup> Hallinnon palveluja käyttävä kansalainen ajateltiin tuolloin ainoastaan hallintoalamaiseksi, eikä häntä pidetty mitenkään kiinnostavana hallinto-oikeuden tutkimuksen kohteena. Pääosin tutkimus keskittyi tuolloin valtio-oikeudellisiin asioihin ja oli lähellä valtiosääntöoikeutta.<sup>142</sup> Alussa hallinto-oikeus keskittyi täysin valtiollisen toiminnan perusorganisointiin.<sup>143</sup>

140 Ståhlberg 1893.

141 Bөөk 1948.

142 Vuonna 1909 Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden prosessorin virkaan nimitetty Kaarlo Juho Ståhlbergin nosti virkaanasettajaisluennossaan esille hallinto-oikeuden aseman ja merkityksen lainkäyttöorganisaation kehittämisessä.

143 Kaarlo Juho Ståhlberg kirjoitti vuonna 1913 teoksen Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Vuonna 1915 Ståhlberg julkaisi vielä toisen teoksen Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiainhallinto. Nämä molemmat teokset edustivat käsitelainoppia. Ks. tarkemmin Ståhlberg 1913 ja Ståhlberg 1915. Hallinto-oikeuden alaan kuuluva Onni Talaksen väitöskirja vuodelta 1905 kotipaikkaoikeudesta koostui puolestaan historiaosuudesta ja oikeustapauseittelystä.

Hallinto-oikeudessa alkoi kokonaan uusi aikakausi, kun Veli Merikoski vuonna 1935 aloitti hallinto-oikeuden tutkijan uran.<sup>144</sup> Oikeusturvanäkökulma oli merikoskelaisessa tutkimuksessa merkittävä ja tämä ajattelutapa ilmeni selkeästi myös hänen teoksissaan. Oikeusturvan painopiste oli jälkikäteisessä, valittajan omien oikeuksien turvaamisessa.<sup>145</sup> Merikoskelaisen hallinto-oikeuden kiintopisteitä olivat muun muassa hallinnon lainalaisuus, oikeusturva ja kansalaisen suojattu oikeusasema. Tosiasiallisen hallintoiminnan Merikoski jätti varsinaisen hallintotoiminnan ulkopuolelle, koska ei katsonut niillä olevan oikeudellista merkitystä.<sup>146</sup> Merikoskelaisessa hallinto-oikeudessa hallinto-oikeuden oikeusturvan periaatteita sovellettiin lähinnä pakkohuoltoon, koska siinä puututtiin selkeästi kansalaisen oikeusasemaan.<sup>147</sup>

Sosiaalioikeus alkoi hahmottua kun Merikoski laati systemaattisen yleiskatsauksen huolto-oikeuden keskeisistä osista vuonna 1948. Uudesta lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä johtuen huolto-oikeuden esitys uudistettiin vuonna 1968. Teoksessaan Merikoski antoi systemaattisen katsauksen huolto-oikeuden alasta erittelemällä keskeisiä käsitteitä ja esittämällä huoltotoimen johtavia periaatteita.<sup>148</sup> Yhteiskunnallinen eli sosiaalinen huolto määriteltiin yksityisoikeudellisen huollon vastakohdaksi. Sosiaalista huoltoa eli sosiaalihuoltoa voitiin nimittää myös julkisoikeudelliseksi huolloksi, koska tutkittavat oikeussuhteet olivat julkisoikeudellisia. Huoltotoimi katsottiin hallinto-oikeuden erityisosaan kuuluvaksi ja sitä voitiin tutkia myös osana sosiaalipolitiikkaa.

144 Veli Merikoski yhdistymisvapautta käsittelevässä väitöskirjassaan vuodelta 1935 käsitteli tutkimusaihettaan käsitelainopin ja oikeuspositivismin näkökulmasta. Ks. tarkemmin Merikoski 1935.

145 Merikoski 1958, 1959 ja 1968a.

146 Merikoski 1964, s. 49 ja Merikoski 1974, s. 170.

147 Mäenpää esitti laajan katsauksen merikoskelaiseen hallinto-oikeuteen artikkelissaan Kaksi hallinto-oikeutta: merikoskelainen hallinto-oikeus ja hyvinvointivaltio. Ks. tarkemmin Mäenpää 1983, s. 1–20.

148 Merikoski 1948 ja 1968a.

Siirryttäessä 1960-luvulle alettiin hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa vierastaa perinteistä käsitelainoppia ja siirryttiin analyyttisempaan tutkimukseen.<sup>149</sup> Vaikka analyyttinen suuntaus hallinto-oikeuden tutkimuksessa jäi lyhyeksi, sillä oli merkittävä hallinto-oikeustieteen itseymmärrystä ja tieteenalan kiinnostusta lisäävä vaikutus. Kuitenkaan vuosien 1965 ja 1975 välisenä aikana hallinto-oikeuden tutkimukseen ei jäänyt merkittäviä jälkiä. Vasta 1970-luvun loppupuolella hallinto-oikeus nousi suureen suosioon, joka näkyi useissa mielenkiintoisissa väitöskirjatutkimuksissa.<sup>150</sup>

Olli Mäenpää on tutkinut hyvän hallinnon toteutumista, hallintoprosessioikeutta sekä julkisuusperiaatetta.<sup>151</sup> Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu asianosaisen vaikuttamismahdollisuus omassa asiassaan, mutta myös laajemmin asianosaispiirin ulkopuolelle, mikäli hallintoasia vaikuttaa hänen elinympäristöönsä tai muihin oloihin. Vuorovaikutuksen laajentaminen ja vahvistaminen hallintoasian käsittelyssä kuuluvat hyvän hallinnon periaatteisiin.<sup>152</sup>

149 Kaarle Makkosen kunnallista säädösvaltaa käsittelevä tutkimus vuodelta 1968 oli puhtaasti analyyttinen ja se analysoi kunnan viranomaisten säädöskompetenssia. Ks. tarkemmin Makkonen 1968. Myös vuonna 1969 Toivo Holopaisen julkaisema väitöskirja, joka käsitteli kunnan asemaa valtiossa, oli analyyttinen. Ks. tarkemmin Holopainen 1969. Samoin Eero Vilkkosen hallintotoimen mitättömyyttä koskeva tutkimus vuodelta 1970 oli luonteeltaan analyyttinen ja pääosin voimassa olevan oikeuden läpikäyntiä ja analysointia. Ks. tarkemmin Vilkkonen 1970. Vaikka hallinto-oikeudelliset tutkimukset vielä 1960-luvulla olivat analyyttisiä, yksi yhteinen piirre niissä kaikissa oli. Kaikissa niissä nimittäin käsiteltiin vallan käyttöä hallinnollisesta näkökulmasta.

150 Matti Niemivuon väitöskirja Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille vuodelta 1976 perustui laajaan empiiriseen aineistoon ja tämän vuoksi poikkesi perinteisestä lainopista. Timo Konstarin vuonna 1977 julkaisema väitöskirja Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa vuodelta 1977 poikkesi perinteisestä oikeustieteen tutkimuksesta puolestaan ideologiakritiikillään. Konstari jatkoi tutkimustaan vuonna 1979 teoksessa Harkintavallan väärinkäytöstä kehittämällä tässä tutkimuksessaan oikeustapauserittelyn pohjalta hallinto-oikeudellisia harkintavallan rajoitusperiaatteita. Ks. lisää Konstari 1977 ja 1979. Perinteisestä oikeusdogmaattisesta tutkimusmenetelmästä poikkesi myös Pekka Hallbergin tutkimus Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta vuodelta 1978, jossa oli käytetty laajaa oikeustapauserittelyä ja tilastoaineistoa. Hallbergin edellä mainittua tutkimusta täydensi vielä hänen vuonna 1986 julkaisemansa teos Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa. Ks. tarkemmin Hallberg 1978b ja 1986. Heikki Kullen oikeushistoriallinen väitöskirja Lainkäyttö ja hallinto vuodelta 1980 sijoittui hallintolainkäytön alueelle ja siinä tutkittiin korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määräytymistä. Myöhemmin Kulla kirjoitti myös positiivisoikeudellisia tutkimuksia erityisesti virkamiesoikeudesta. Ks. tarkemmin Kulla 1980, 1983a ja 1983b. Vielä hallinto-oikeuden alaan kuuluvista väitöskirjoista voidaan mainita pankkivalvontaorganisaatiota käsittelevä Kai Kaliman tutkimus Pankkien valvonnasta vuodelta 1980. Ks. tarkemmin Kalima 1980.

151 Mäenpään väitöskirja vuodelta 1979 Keskusviraston asema valtionhallinnossa, ks. tarkemmin Mäenpää 1979 sekä lisäksi Mäenpää 1996, 2001 ja 2004.

152 Ks. tarkemmin Mäenpää 2008, s. 215–220.

Kaarlo Tuorin lähinnä oikeusteoreettiset tutkimukset ovat hallinto-oikeuden ohessa sivunneet myös valtiosääntöoikeutta. Tuori on tutkinut lisäksi vähemmälle tutkimukselle jäänyttä sosiaalioikeutta.<sup>153</sup> Hänen käsityksiään sosiaalioikeuden alasta on käsitelty tarkemmin kohdassa 3.5.2 tässä teoksessa. Sosiaalioikeuden tutkimuksen alaan ja siinä tarkemmin sosiaaliturvaoikeuteen, voidaan lukea varhaisemmista tutkimuksista Raija Huhtasen väitöskirja Toimeentulotuen myöntäminen.<sup>154</sup> Tarkemmin tutkimus oli julkisoikeudellinen ja käsitteli hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten soveltamiskäytäntöjä. Kun toimeentulotuen myöntämisen edellytykset on säädetty kohtuullisen väljästi, tutkimuksessa pyrittiin selvittämään tarkemmin niitä edellytyksiä, millä toimeentulotukea käytännön tilanteissa myönnetään. Tutkimuksessa arvioitiin laajasti oikeusturvan toteutumista toimeentuloturvaan myönnettäessä.

Paul van Aerschotin väitöskirja Köyhät ja laki käsitteli toimeentulotukilainsäädännön kehitystä oikeudellistumisprosessin valossa.<sup>155</sup> Hallinto-oikeudessa säännellään yhteiskunnan ja yksilön välisiä monimuotoisia suhteita. Yhteiskunnan, oikeuden ja yksilön muodostamassa kolmiossa vallitsevat jännitteet puolestaan hallitsevat sosiaalioikeutta ja monin tavoin muovaavat sen rakennetta ja sisältöä. Suomessa viimesijaisesta toimeentuloturvasta on aina huolehtinut yhteiskunta tai yhteisö. Toimeentuloturva on aina järjestetty suunnitelmallisesti yhteisön voimavaroja käyttämällä. Toimeentulotukijärjestelmän kehittyessä ja hallinnollisten järjestelyjen lisääntyessä alettiin käyttää yhä enemmän oikeudellistumisen tarjoamia malleja toimeentulon turvaamisessa. Sääty-yhteiskunnassa avustettavan alistettu ja heikko asema oli itsestään selvää. Myöhemmin hyvinvointivaltion ja poliittisen järjestelmän kehittyessä voitiin toimeentulotukijärjestelmän kehitymisessä erottaa kaksi eri kehitysvaihetta. Toinen liittyi kunnallishallinnon uudistamiseen 1800-luvun lopulla, toinen huoltoapulain uudistamiseen 1970-luvulla ja siihen liittyvään sosiaalihuoltolain säätämiseen vuonna 1982. Vasta sosiaalihuoltolain säätämisen jälkeen onnistuttiin määrätietoisesti vähentämään avustettavien ja muiden kuntalaisten välistä eriarvoisuutta ja alisteista asemaa sekä samalla painottamaan avunsaajan subjektiivista oikeutta toimeentuloturvaan. Sosiaalietuuksia koskevan lainsäädännön säätämisen jälkeen tulisikin tehostaa lainmukaisen päätöksenteon valvontaa eikä jättää lainvastaisten päätösten korjaamista hallintolainkäytön varaan.

153 Tuori 1995 ja 2004.

154 Huhtanen 1994.

155 Van Aerschot 1996a.

Pentti Arajärven väitöskirja Toimeentuloturvan oikeellisuus käsitteli toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhdetta perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen.<sup>156</sup> Tutkimuksessa on johdettu perusoikeuksista ne edellytykset, joita toimeentuloturvaa koskevalle lainsäädännölle tulee asettaa. Kuitenkaan pelkästään perustuslain määräykset eivät aina riitä perusoikeuksien toteuttamiseen ja sosiaalietuuksien maksamista koskevien päätösten tekemiseen, vaan siihen tarvitaan myös eettistä pohdintaa siitä, mitä voidaan pitää yhteisesti hyvänä ja oikeana tulkintana. Pohjoismaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä toimeentuloturvan kattavuus on laaja ja merkitsee universaaleja vähimmäisetuuksia kaikille niille maassa asuville, jotka tarvitsevat yhteiskunnan toimenpiteitä toimeentulonsa turvaamisessa.

Perusoikeuden määrittämän etuuden saamisperuste liittyy tavallisimmin vanhuuteen, sairauteen, huoltajan menetykseen tai muuhun sen kaltaiseen olosuhteeseen. Ongelmalliseksi saattaa muodostua etuuden kattavuus, turvan rahamääräinen riittävyys tai ajallinen kesto. Perusoikeuksiin liittyviä ongelmia saattaa liittyä myös etuuden saajan elämäntilanteen muutokseen. Toimeentuloturvan saajalla on velvollisuus ilmoittaa muutoksista, jotka vaikuttavat oikeuteen saada etuutta. Etuuden saajaa on lisäksi kuultava, jos etuutta muutetaan tai alennetaan.

Hyvän hallinnon periaatteet kuuluvat olennaisesti sosiaalioikeuteen. Ida Koiviston väitöskirjassa Hyvän hallinnon muunnelmat tutkittiin hyvän hallinnon muunnelmia erilaisissa diskursseissa.<sup>157</sup> Hyvä hallinto hahmotetaan yhä useammin yksilölle kuuluvana oikeutena. Koiviston tutkimuksessa hyvää hallintoa tutkittiin lainmukaisena, oikeudenmukaisena, tehokkaana ja kehittyneenä hallintona. Tutkimuksessa keskiössä oli kielen ja vallan sidos. Oikeuden ja vallan suhteet muodostavat tutkimuksen metodisen perustan. Hyvän hallinnon käsite on epämääräinen, eikä ole aina selvyyttä siitä, mihin sillä viitataan. Myös hallinto-oikeudellinen kysymyksenasettelu on tutkimuksessa merkittävä, kun arvioidaan yhteiskunnallisen vallankäytön erilaisia oikeutuksia. Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä sen perusteella, millaisella käsitteistöllä tai missä diskurssissa siitä puhutaan. Vaikka Koiviston tutkimusta on vaikea sijoittaa suomalaisen hallinto-oikeuden tutkimuksen perinteeseen, se saattaisi ajantasaistaa hallinto-oikeudellista keskustelua ja lähentää sitä ihmistieteiden teemoille.<sup>158</sup>

156 Arajärvi 2002.

157 Koivisto 2011.

158 Tuori Helsingin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle 9.8.2011 antamassaan vastaväittäjän lausunnossa. Ks. tarkemmin Tuori 2011, s. 393–398.

### 3.6.3 Aikaisempi oikeustieteellinen vanhuksia käsittelevä tutkimus

Aikaisempi vanhuksia käsittelevä oikeudellinen tutkimus on ollut vähäistä. Pääosin vanhustutkimus on ollut siviilioikeuden alaan kuulunutta yksityisoikeudellista tutkimusta ja rajoittunut vanhuksen ja potilaan oikeusaseman tutkimiseen. Vanhusten oikeuksia olisi hyvä tutkia enemmän juuri hallinto-oikeuden näkökulmasta, koska sosiaalipalvelujen saaminen perustuu viranomaisen tekemään yksilölliseen muutoksenhakukelpoiseen hallintopäätökseen. Merkittävä osa vanhustenhuoltoa on kuitenkin tosiasiallista hallintotoimintaa, johon ei voida soveltaa tavanomaisia hallinto-oikeudellisia oikeusturvakeinoja, koska yksilölliset muutoksenhakukelpoiset hallintopäätökset puuttuvat. Vanhusten huollon problematiikkaa tutkittaessa tarvittaisiin uudenlaista syvällisenpää ja laaja-alaisempaa näkökulmaa, joka huomioisi myös tosiasiallisen hallinnon ja sen ratkaisut.

Kun vanhuksen asemaa ja oikeuksia on oikeustieteiden alalla tutkittu suhteellisen vähän, tarkastelen seuraavassa tutkimusteemani kannalta kolmea merkityksellistä väitöskirjatutkimusta, vaikka kaksi ensimmäistä niistä onkin selkeästi siviilioikeuden alalta. Ensimmäisenä tarkastelen Anna Mäki-Petäjä-Leinosen tutkimusta Dementoituvan henkilön oikeudellinen asema siltä osin kuin siinä käsitellään vanhuksen itsemääräämisoikeuden ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista lakisäätteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja annettaessa.<sup>159</sup>

Tutkimuksen tavoitteena oli kokonais kuvan saaminen dementoituvan henkilön oikeudellisesta asemasta. Siinä on selvitetty, mikä merkitys itsemääräämisoikeudella ja toisaalta suojan tarpeella on, kun päätöksiä tehdään dementoituvan henkilön elämästä. Perusoikeudet turvaavat myös dementoituvia ja muita haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä. Dementiapotilaittenkin palvelut tulee järjestää perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen riippumatta siitä, kuka palvelut tuottaa. Tutkimuskysymyksenä oli, miten henkilön itsemäärääminen ja toisaalta suojaaminen näiden periaatteiden ristiriitatilanteissa voidaan toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla. Mitä suppeampi itsemääräämisoikeus on, sitä alistetummassa asemassa henkilö on, mutta toisaalta itsemääräämisoikeuden vähentyessä puolestaan suojan antaminen lisääntyy.<sup>160</sup>

159 Mäki-Petäjä-Leinonen 2003.

160 Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 17–19.

Mäki-Petäjä-Leinosen tutkimustulosten mukaan dementoituvan henkilön oikeusturva toteutuu suurelta osin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Vain tietyissä dementoituvan oikeusturvaan liittyvissä seikoissa on hänen tutkimuksensa perusteella puutteellisuuksia. Puutteellisuudet liittyvät dementoituvan hoitoon, hoivaan ja edunvalvontaan sekä itsemääräämisoikeuden toteutumiseen liittyviin kysymyksiin. Joskus puutteellisuudet liittyvät dementoituvan kelpoisuuteen tehdä erilaisia oikeustoimia<sup>161</sup> Tutkimuksen tuloksena ehdotettiin lainsäädäntöä perustelluista vapauden rajoituksista sosiaali- ja terveydenhuollossa. Itsemääräämisen ja suojaamisen periaatteet joutuvat joskus vastakkain niin, ettei aina ole selvyyttä siitä, miten käytännön tilanteissa tulisi toimia. Jos halutaan suojata asiakasta tai potilasta, voidaan toisaalta samalla loukata hänen itsemääräämisoikeuttaan. Vapauden rajoittamisen tulisi kuitenkin aina perustua perustuslain mukaan voimassa olevaan lakiin.<sup>162</sup>

Merkittävä Mäki-Petäjä-Leinosen tutkimuksen johtopäätöksenä tekemä ehdotus oli myös sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöstön ilmoitusvelvollisuus havaitsemastaan kaltoinkohtelusta. Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöstön tulisi ilmoittaa havaitsemastaan fyysisestä tai psyykkisestä kaltoinkohtelusta vanhuksen hoidossa. Tällainen ilmoitusvelvollisuus on toteutettu Ruotsissa niissä tapauksissa, joissa hoitohenkilöstö on havainnut vanhuksen kaltoinkohtelua.<sup>163</sup> Vastaavanlaista ilmoitusvelvollisuutta meillä noudatetaan niissä lastensuojelutapauksissa, joissa on havaittu huostaanoton tarve.<sup>164</sup>

161 Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 361–364.

162 Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 362. Ks. lisäksi Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus -työryhmä STM 067:00/2010.  
Saatavilla: [www.stm.fi/vireilla/tyoryhmat/itsemaaramisoikeus](http://www.stm.fi/vireilla/tyoryhmat/itsemaaramisoikeus) .

163 Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 362. Ks. lisää Lex Sarah 2009.  
Saatavilla: [www.socialstyrelsen.se/lexsarah](http://www.socialstyrelsen.se/lexsarah).

164 Vastaavaa henkilökunnan ilmoitusvelvollisuutta havaitsemastaan tai uhkaavasta epäkohdasta iäkkäiden henkilöiden palvelussa ehdotettiin säädettäväksi luonnoksessa iäkkään henkilön palvelujen saannin turvaamisesta säädettävän lain 23 §:ssä (vanhuspalvelulain ensimmäisessä luonnoksessa). Luonnoksessa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveystalouksista säädettävän lain 24 §:ssä (vanhuspalvelulain toisessa luonnoksessa) ilmoitusvelvollisuutta muutettiin niin, että valvontaviranomaisille annettiin tehokkaat välineet puuttua palveluissa havaitsemiinsa epäkohtiin.

Toinen tutkimukseni näkökulmasta keskeinen tutkimus on Irma Pahlmanin väitöskirja Potilaan itsemääräämisoikeus.<sup>165</sup> Vaikka Pahlmanin tutkimus käsittelee terveydenhuollon piiriin kuuluvia kysymyksiä, monet tulkinnot ja suositukset soveltuvat myös sosiaalihuollon palveluihin. Pahlman selvittää tutkimuksessaan potilaan itsemääräämisoikeutta ja sen rajoja sekä toisaalta potilaan ja lääkärin sekä muiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeudellista asemaa. Tutkimus on lääkintäoikeuden alaan kuuluva ja sen tavoitteena oli kehittää lääkintäoikeudellista suostumusoppia. Tutkimuksessa kehitettiin sekä oikeudellisesti että eettisesti kestäviä tulkintasuosituksia itsemääräämisoikeuden toteuttamiseen ihmis- ja perusoikeusmyönteisen laintulkinnan avulla. Teoreettisista lähtökohdista käsin kehitettiin punnintamalli, joka määrittelee mitä argumentteja käyttäen ja millä tavoin punniten ratkaisut voidaan tehdä potilasta kuunnellen sekä millaisia painoarvoja eri argumentit saavat eri ratkaisuissa.<sup>166</sup>

Aikaisempaa potilaan oikeuksia koskevaa oikeustieteellistä tutkimustakin on ollut vähän, vaikka aihetta on tutkittu lääketieteen puolella. Potilaan vapausoikeudet nousivat esille 1960-luvulla, vaikka potilasta ei vielä tuolloin ajateltu omien oikeuksiensa subjektina. Perusoikeuksien loukkaamattomuus oli kuitenkin ehdoton ja niissä näkyivät Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuksien julistuksen periaatteet.<sup>167</sup> Sen mukaan pakkokeinojen tulee olla jyrkästi rajoitettuja ja lyhytaikaisia. Potilaan tietojen suojaamista ulkopuolisilta haluttiin suojata ja potilaalta oli aina hankittava suostumus hänen tietojensa käyttöön muuhun tarkoitukseen kuin hänelle itselleen. Potilaan tiedonsaantioikeus muodostaa laaja-alaisen ja monitahoisen ongelmakokonaisuuden, jota Ilpo Paason on tutkinut teoksessaan Potilaan tiedonsaantioikeus terveydenhuollossa.<sup>168</sup>

Lasse Lehtonen tutki lääkintäoikeuden alaan kuuluvassa väitöskirjassaan Potilaan yksityisyyden suoja potilaan asemaan ja oikeuksiin kohdistuvia ongelmia, terveydenhuoltohenkilöstön vahingonkorvausvastuuta sekä biolääketeelli-

165 Pahlman 2003.

166 Pahlman 2003, s. 1–3.

167 Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 26.10.1948, jonka YK:n 3. yleiskokous 10.12.1948 hyväksyi ja julkisti. Saatavilla: [www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=fin](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=fin) ja lisäksi [www.ykliitto.fi/ihmisoikeusjulistus/etusivu](http://www.ykliitto.fi/ihmisoikeusjulistus/etusivu).

168 Paaso 2001.



seen tutkimukseen liittyviä juridis-eettisiä kysymyksiä.<sup>169</sup> Ajatukset potilaan suostumuksesta perustuivat alkuaan osittain amerikkalaiseen hoitoteoriaan, jonka mukaan potilaan oli annettava suostumus kaikkiin lääkinnällisiin hoitotoimenpiteisiin.<sup>170</sup>

Yksilön vapaus ja itsemääräämisoikeus yleisinä moraalisinä ja oikeudellisinä periaatteina olivat yleisesti hyväksyttyjä. Potilaan itsemääräämisoikeuden periaatteen oli voinut johtaa jo vuoden 1919 hallitusmuodon 6 §:n tarkoittamasta ruumiillisen koskemattomuuden periaatteesta. Jokaisessa potilas-lääkärisuhteessa on viime kädessä kysymys potilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumisesta. Tämä oikeus toteutuu potilaan antamassa suostumuksessa hoitoon. Potilaslain ja sen suostumuksen antamiseen liittyvien kysymysten juuria on saksalaisessa rikosopissa.<sup>171</sup>

Kolmas tutkimusteemani näkökulmasta merkittävä tutkimus on Laura Kalliomaa-Puhan väitöskirja Vanhoille ja sairaille sopivaa? Kalliomaa-Puha tutkii omaishoitosopimusta hoivan instrumenttina.<sup>172</sup> Hoivaa järjestetään entistä useammin sopimuksen perusteella. Tutkimuksessa tarkastellaan omaishoitoa oikeudellisesta näkökulmasta ja selvitetään, mitä sopimuksellisuus vanhustenhoidossa voi tarkoittaa. Omaishoidossa on aina kolme osapuolta: hoidettava hoidon saajana, hoitaja hoidon antajana ja kunta palvelun järjestäjänä. Kun sopimus tehdään kunnan ja hoitajan välillä, hoidettava saattaa jäädä ulkopuoliseksi häntä itseään koskevassa sopimuksessa. Sama ongelmakokonaisuus esiin-

169 Lehtonen 2001.

170 Alun perin suostumusoppia vastasi angloamerikkalaisessa oikeustieteessä informed consent-doktriini, jolla tarkoitettiin tietoon perustuvaa suotumusta. Se liittyi Yhdysvalloissa vuonna 1957 annettuun oikeustapaukseen *Salgo* (*Salgo v Leland Stanford Junior University Board of Trustees* 317 P 2nd 170, Cal, 1957). Ratkaisun mukaan lääkrillä on velvollisuus tuoda esiin potilaalle kaikki asiaan vaikuttavat merkitykselliset seikat, jotta tämä voi muodostaa oman mielipiteensä asiassa. Ks. tarkemmin Mason 1994, s. 237. Iso-Britanniassa vastaava periaate tuli esille vasta 1980-luvulla. Ks. lisäksi Lång 1988, s. 162–178.

171 Inkeri Anttilan rikosoikeustieteen oikeudenvastaisuutta koskevat tutkimukset jo 1940-luvulla olivat merkittäviä suostumusopin kannalta. Sekä hänen ensimmäinen artikkelinsa vuodelta 1944 *Tarvitseeko lääkäri tehtävänsä suorittamiseen potilaan suostumuksen?* että hänen väitöskirjansa vuodelta 1946 *Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena johdosta johtopäätöksinä* esitettiin, että ilman potilaan suostumusta toimenpide, kuten leikkaus tai verensiirto, olisi rikos. Ks. tarkemmin Anttila 1944, s. 1–30 ja Anttila 1946.

172 Kalliomaa-Puha 2007.

tyy omassa tutkimuksessaanikin, kun hoivaa tai palveluja annetaan kolmannelle, joka ei ole sopimuksen osapuoli ja jonka vaikuttamismahdollisuudet omiin palveluihinsa saattavat jäädä vähäisiksi.

Kalliomaa-Puha esittää tutkimuksessaan, että omaishoitosopimusta hoivan välineenä tulisi kehittää käyttämällä hyväksi ennakoivan oikeusajattelun ideoita. Tällä hän tarkoittaa, että hoidettavan henkilön kunnossa ja hänen perheensä tilanteissa tapahtuneet muutokset tulisi pystyä huomioimaan joustavasti ennakkollisesti niin, että hoidettavan vaikuttamismahdollisuuksia omaan hoitoonsa voitaisiin paremmin vahvistaa. Ennakoivassa oikeusajattelussa halutaan puuttua jo ongelmien syihin eikä vain seurauksiin.<sup>173</sup> Muutoinkin omaishoitosopimuksia tulisi kehittää yksilöllisemmiksi ja joustavammiksi omaishoidon onnistumiseksi paremmin myös omaishoidettavan näkökulmasta.

## 4 Tutkimusmenetelmät

### 4.1 Oikeusdogmatiikka

#### 4.1.1 Ongelmakeskeinen lainoppi

Tämä tutkimus on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Metodisesti tutkimus edustaa ongelmakeskeistä lainoppia. Ongelmakeskeinen lainoppi systematisoi oikeusjärjestystä kokonaisuutena. Ongelmakeskeisen lainopin perusajatuksena on oikeusjärjestyksen ykseys, jossa kaiken ytimenä on kokonaisuuden systematisointi jonkun peruskysymyksen suhteen.<sup>174</sup>

Väitöskirjassaan Lesken oikeudellinen asema Urpo Kangas on tutkinut lesken oikeudellista asemaa ongelmakeskeisen lainopin keinoin. Hän lähtee tutkimuksessaan liikkeelle oikeudellisen ongelman käsitteellisestä avaamisesta hahmottamalla lesken aseman erilaisia ulottuvuuksia. Ongelmasta nousevat kysymykset ovat oikeudellisia, mutta ongelma voi olla myös tulkinnallinen, systemaattinen tai yhteiskunnallinen. Ongelmaan liittyvät kysymykset ovat suhteessa tosielämän tilanteisiin ja ongelmiin, joihin lakeja on tarkoitettu sovellettavaksi. Ongelmakeskeisessä lainopissa kysytään, mitä keinoja lainsäätäjäällä on näiden

<sup>173</sup> Kalliomaa-Puha 2007, s. 367–371 ks. tarkemmin ennakoivasta oikeusajattelusta.

<sup>174</sup> Kangas 1982, s. 382–387.

ongelmien ratkaisemiseksi. Kun perinteinen oikeusdogmatiikka tyytyy korostamaan vain tiettyä oikeusjärjestyksen näkökulmaa, ongelmakeskeisen lainopin avulla voidaan saavuttaa kokonaisvaltaisempi kuva kuin pelkällä normien vertailulla ja systematisoinnilla.<sup>175</sup>

Oikeustieteen tehtävänä on osoittaa, että oikeus on enemmän kuin lain säännökset, lainvalmisteluaineisto ja oikeuskäytäntö. Oikeustieteen tehtävänä on muodostaa oikeudellisesta lähdeaineistosta mielekäs kokonaisuus ja tehdä kyseinen aineisto paremmin ymmärrettäväksi. Oikeustieteessä säädösten sisältöön, tavoitteenasetteluun ja soveltamiskäytäntöön muotoillaan sellainen suhde, joka ei avaudu pelkästään aineiston itsensä avulla.<sup>176</sup> Raimo Siltalan väitöskirjan teemana olivat ennakkopäätökset ja niiden teoreettinen merkitys. Väitöskirjassaan Siltala perusteli niitä ennakko-oletuksia, joiden avulla tuomari kykenee tunnistamaan ennakkopäätöksen oikeudellisesti velvoittavan osan ratkaisun perusteluista. Aulis Aarnio ei kaikilta osin yhtynyt Siltalan käsityksiin ennakkopäätösten merkityksestä todeten, että suomalainen järjestelmä kuuluu kirjoitetun lain systeemeihin.<sup>177</sup>

Suomalaiseen oikeusajatteluun ovat olennaisesti kuuluneet legalismi ja toisaalta konstruktivismi, jotka korostavat lainsäädännön ja käsitteiden merkitystä oikeudellisessa ajattelussa.<sup>178</sup> Konstruktivismilla tarkoitetaan käsitelainoppia, jonka mukaan yksittäiset oikeudelliset päätelmät voidaan loogisesti johtaa hyvin määritellyistä oikeudellisista käsitteistä. Legalismi on puolestaan luottamusta sanatarkasti lain kirjaimeen niin, että lakia tulkitaan sen sanamuodon mukaisesti. Käytännöllisellä lainopilla tarkoitetaan oikeusjärjestyksen sisällön selvittämistä. Teoreettinen lainoppi puolestaan erittelee käsitteistöä ja jäsentää käsitteitä ja oikeussäännöksiä uudelleen. Peruskäsitteet kuuluvat olennaisena osana jokaisen juridisen ongelman ratkaisuun. Kun Suomi alkoi toisen maailmansodan jälkeen muuttua moderniksi jälkiteolliseksi yhteiskunnaksi, oikeustieteiden oli irrottauduttava käsitelainopista ja muotoiltava uusi ajattelu-tapa, joka pystyisi vastaamaan dynaamisen ja monimutkaistuvan yhteiskunnan vaatimuksiin.<sup>179</sup> Modernissa oikeudessa on tärkeää kysymysten uudelleen muo-

175 Kangas 1982, s. 1–4, lisäksi ks. Salomaa 2007.

176 Häyhä 1997, s. 19.

177 Siltala 1998 ja 1999, s. 674–691 sekä Aarnio 1999, s. 75–77.

178 Aarnio 1997, s. 36–37.

179 Aarnio 1997, s. 38.

toilu. Tämä sopii erityisesti sosiaalihuollon ja vanhustenhoidon kysymyksiin, joissa ongelmat ja haasteet ovat entistä monimutkaisempia ja ulottuvat useille eri oikeuden aloille.

Kotimaisessa yleisessä oikeustieteessä teoreettisilla kysymyksillä on aina ollut käytännöllinen painotus. Kun oikeus alkaa elää yhteiskunnan ehdoilla, oikeudellinen käsitteistö vastaa aina myös yhteiskunnan kulloistakin tilaa. Kun osataan kysyä ajan vaatimilla ehdoilla, silloin oikeustiedekin kykenee vastaamaan yhteiskunnasta kulloinkin nouseviin haasteisiin.<sup>180</sup> Oikeusdogmaattiseen tutkimukseen on olennaisena osana tullut myös oikeuden sosiaalinen ulottuvuus. Tämä sopii hyvin vanhustenhoidon kysymyksiin, kun ikäihmisten joukko kasvaa nopeasti ja eletään terveempinä yhä vanhemmiksi. Toisaalta tulevaisuuden vanhukset tarvitsevat uudenlaisia ratkaisuja palveluntarpeeseensa eivätkä tyydy enää standardipalveluihin. Oikeusdogmatia ja ongelmakeskeinen lainoppi yhdistettynä tässä esitettyihin muihin metodeihin, empiriaan ja SimLab™ -prosessisimulointimenetelmään voi avata uudenlaisia ratkaisuvaihtoehtoja tässä tutkimuksessa esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

#### 4.1.2 Yhden ainoan ratkaisun malli vai periaatteiden punninta

Oikeustieteessä keskeiseksi oikeusteoreettiseksi kysymykseksi 1980-luvun lopussa nousi, voiko jokaiseen oikeustapaukseen olla vain yksi ainoa ratkaisu. Oxfordilainen oikeusfilosofi Ronald Dworkin edusti yhden ainoan oikean vastauksen hyväksyvää teoriaa.<sup>181</sup> Dworkinin mukaan oikeaa oikeussääntöä tulee soveltaa tapaukseen, mikäli tapauksen oikeudellinen tunnusmerkistö täyttyy. Toisaalta Dworkin asetti tämän sääntömallin vastakohdaksi periaatemallin eikä siten aukottomasti voinut osoittaa menetelmää yhden ainoan ratkaisun löytymisestä. Oppi yhdestä oikeasta ratkaisusta vahvassa muodossa väittää, että yksi ainoa oikea ratkaisu on olemassa ja että se käytännössäkin voidaan myös löytää.<sup>182</sup> Dworkinin mukaan oikeusjärjestelmä muodostuu sääntöjen lisäksi myös oikeusperiaatteista. Jos säännöt eivät takaisi yhtä ainoaa oikeaa vastausta, periaatteet voisivat silloin tarjota ratkaisun.<sup>183</sup> Sellainen ratkaisu, jonka tueksi

180 Aarnio 1997, s. 41–42.

181 Dworkin 1980, s. 17–20, 24.

182 Aarnio 1989, s. 603–604.

183 Tähti 1995, s. 27–43 periaatteiden yleisestä asemasta perinteisessä suomalaisessa oikeusteoriassa.

voidaan konstruoida paras mahdollinen sisällöllinen teoria, olisi ainoa oikea ratkaisu. Teoria kattaisi tällöin kaikki ne periaatteet ja niiden painotukset, jotka parhaiten vastaisivat perustuslakia, sen nojalla annettuja oikeussääntöjä ja ennakkotapauksia.<sup>184</sup> Dworkinin esittämä yhden ainoan ratkaisun teoria on ongelmallinen hallinto-oikeudessa ja erityisesti sosiaalioikeuden alalla. Ratkaisutavat tapaukset ovat moniulotteisia ja niillä on monia syy- ja seuraussuhteita. Hallinto-oikeuden pirstaleisuuskaan ei sosiaalihuollon alalla tue yhden ainoan oikean ratkaisun mallia.

Suomalaisessa hallinto-oikeudessa Veli Merikoski on puolustanut voimakkaimmin yhden ainoan ratkaisun oppia lainkäytössä ja sidotussa hallintotoiminnassa. Vaikka lainkäyttäjän kannanotot eivät aina perustuisikaan tiukkaan loogiseen oikeudelliseen ajatteluun, Merikoski ei hyväksynyt useiden vaihtoehtoisten ratkaisujen olemassaolon mahdollisuutta. Yhden ainoan ratkaisun lähtökohdan Merikoski kytki teoreettisena lähtökohtana oikeusturvan ja oikeusvarmuuden vaatimukseen.<sup>185</sup> Vaikka merikoskelaista yhden ainoan oikean ratkaisun periaatetta arvosteltiin kriittisesti, se ei saanut Merikoskea luopumaan käsityksestään, että jokaisessa lainkäyttöasiassa on teoreettisesti katsottuna olemassa vain yksi ainoa oikea ratkaisu, joka tuomioistuimen on pyrittävä löytämään.<sup>186</sup>

Mikäli yhden ainoan ratkaisun mahdollisuudesta joudutaan luopumaan, siitä seuraa väistämättä eri periaatteiden punninta. Tällaisia periaatteiden yhteentörmäyksiä voidaan kuvata samalla perusarvojen yhteentörmäyksenä. Arvojen kollision onkin viime kädessä kysymys siitä, mikä on hyvää tai parempaa. Ratkaisu tulee tehdä suuremman painoarvon periaatteen mukaisesti. Periaatteiden tärkeysjärjestys noudattaa aina myös arvojen tärkeysjärjestystä.<sup>187</sup> Laintulkinnan regulatiivinen periaate tarkoitti myös Aulis Aarnion mukaan yhden ainoan

184 Alexy 1989, s. 618–619.

185 Merikoski 1958, s. 46–47.

186 Tuori 2007, s. 188–189.

187 Alexy esitti kannanoton, että lehdistön vapautta tulisi rajoittaa kansakunnan ulkoisten elinehtojen vuoksi tai yksilön persoonallisuutta tulisi suojata vapaata uutisvälitystä rajoittamalla. Ks. tarkemmin Alexy 1989, s. 625 sekä s. 626–627. Lisäksi Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuimessa käsitelty tapaus Lebach BVerfGE 35, jonka mukaan yksilön persoonallisuuden suojaamisen periaate syrjäytti vapaan uutisvälityksen periaatteen. Tapauksessa oli kysymys useita kertoja toistetusta televisioreportaasista, jossa vähän ennen tekijän vankilasta vapautumista käsiteltiin erästä hänen tekemäänsä raskasta rikosta. Oikeudellinen argumentointi oli kolmiportainen. Tapauksessa todettiin, että usein toistettu ja jo sen vuoksikin tarpeettomaksi käynyt uutisvälitys raskaasta rikoksesta vaarantaa tekijän paluun yhteiskuntaan.

oikean ratkaisun mahdollisuutta.<sup>188</sup> Kuitenkin yhden ainoan oikean ratkaisun mahdollisuudesta on sittemmin pitkälti luovuttu hallinto-oikeudessa. Yksittäisen vanhuksen ongelmat saattavat olla niin moniulotteisia ja hallinnollisestikin ongelmallisia, että ne vaativat uudenlaista ja moniulotteista tutkimusotetta. Toisaalta useiden oikeiden ratkaisujen mahdollisuus saattaa johtua siitä, että ammattihenkilökin ratkaistessaan oikeudellisia asioita päättävät niistä kullekin henkilölle ominaisella tavalla. Ratkaisijoiden arvojen moninaisuus ja poliittiset voimasuhteetkin saattavat vaikuttaa asian lopputulokseen.<sup>189</sup>

#### 4.1.3 Juridinen argumentaatio

Oikeustieteiden tutkimukseen liittyy kiinteästi juridinen argumentaatio, oikeudellisten ratkaisujen perusteleminen, joka se on alkanut kiinnostaa modernissa oikeustieteessä entistä enemmän. Aarnion mukaan argumentaatio on sitä, että annetaan perusteluiden puhua.<sup>190</sup> Oikeudellisten ratkaisujen, myös hallintopäätösten, asianmukainen perusteleminen on yksi tärkeimmistä keinoista tyydyttää oikeusturvaodotus. Oikeudellisten ratkaisujen kanssa tekemisiin joutuessaan kansalaisilla on oikeus odottaa hallintokoneiston tuottavan mahdollisimman korkea-asteista oikeusturvaa.<sup>191</sup>

Oikeudellisten päätösten perusteluvaatimus liittyy laajasti ottaen lainkäytön legitimiisyysvaatimukseen ja myös luottamuksensuojaan.<sup>192</sup> Kun yksittäisiä vanhuksia koskevat hallintopäätökset argumentoidaan ymmärrettävästi entistä perusteellisemmin, tarve jälkikäteiseen oikeusturvaan vähenee. Samalla juridinen argumentaatio voisi edistää vanhusten oikeusturvaa, kun raskaat muutoksenhakuprosessit vähenisivät.

Oikeusfilosofi Robert Alexy kehitti tunnetun teorian juridisesta argumentaatiosta, jonka mukaan argumentaation luonnetta kuvataan prosessina.<sup>193</sup> Oikeudellinen argumentaatio on tiettyjä perusteita ja oikeuslähteitä hyväkseen käyttä-

188 Aarnio 1989a, s. 594–617.

189 Aarnio 1989a, s. 611–617.

190 Aarnio 1997, s. 50 ja 214.

191 Hurskainen 2003, s. 20–22.

192 Aarnio 1989a, 594–617.

193 Alexy 1983, s. 259.

vä prosessi, jolla tähdätään vastapuolen vakuuttamiseen ratkaisun tai tulkinnan oikeellisuudesta. Käytännössä Alexy kehotti perustelemaan kannanotot niin, että mahdollisimman moni rationaalisesti asiaa harkitseva oikeusyhteisön jäsen voisi kaikki asianhaarat huomioon ottaen hyväksyä kannanoton.<sup>194</sup> Argumentaation tavoitteena on rationaalinen hyväksyttävyys ja argumentaatioteorian tehtävänä on täsmentää perusteluprosessia siten, että regulatiivisen periaatteen noudattaminen käy mahdolliseksi.

## 4.2 Empirian käyttö oikeustieteessä ja tässä tutkimuksessa

Oikeustieteessä empiria ei tarkoita tiiviitä numeroiksi muutettuja havaintosarjoja, vaan sanallisia vakioituja kuvauksia yksittäisistä oikeustapauksista. Empiriassa painopistettä siirretään käsitteiden maailmasta tosiasiallisten ilmiöiden maailmaan. Empirian käyttöä oikeustieteessä on yleensä vierastettu. Aikaisemmin empirian katsottiin liittyvän enemmän humanistisiin tieteisiin ja yhteiskuntatieteisiin kuin oikeustieteeseen. Jukka Kultalahti otti myönteisen kannan empirian käyttämiseen oikeustieteen tutkimuksessa selvittäessään omaisuudensuojaa ympäristönsuojelussa jo vuonna 1990. Hän on vielä vahvistanut tätä kannanottoa vuonna 2001 artikkelissaan empiirisestä metodista oikeustutkimuksessa.<sup>195</sup> Empirian käyttämisen hyväksyvä kanta on ollut myös erityisesti rikosoikeutta tutkineella Eero Backmanilla, jonka mukaan oikeustiede on oikein ymmärrettynä moniaineksinen ja metodisesti avoin tieteenala.<sup>196</sup> Raija Huhtasen väitöskirjatutkimus Toimeentulotuen myöntäminen oli samoin empiirinen, koska tutkimuskysymyksen selvittämiseksi käytiin läpi noin tuhat toimeentulotuen myöntämistä koskevaa viranomaisratkaisua.<sup>197</sup> Aikaisemmalta ajalta on vielä Matti Niemivuon oikeusdogmatiikassa empirian puolesta puhuva kannanotto sekä Teuvo Pohjalaisen tutkimus perusoikeuksien tavoitteista ja merkityksestä eri väestöryhmille.<sup>198</sup>

194 Aarnio 1989b, s. 285.

195 Kultalahti 1990, s. 377–378 ja 2001 s. 135–172.

196 Backman 1992, s. 9–20.

197 Huhtanen 1994.

198 Niemivuo 1979, s. 278 ja Pohjalainen 1980, s. 39.

Aimo Hurskaisen tutkimus hallintopäätöksen perustelusta voidaan puolestaan lukea praktisen oikeusdogmatiikan alaan kuuluvaksi, vaikka siinä on empiirisesti käyty läpi tuhansia hallintopäätöksiä ja arvioitu niiden perustelemista.<sup>199</sup> Päätöksen perustelujakin selvitetessä tapakulttuurilla, sanattomalla viestinnällä ja niin sanotulla hiljaisella tiedolla on suuri merkitys. Myös arkitiedon merkitys on tapauksissa aina suuri. Sanaton sisältö voi olla henkilökohtaista, hallintokuntakohtaista, kuntakohtaista tai pelkästään tapauskohtaista. Tästä syystä päätösten ennakkopäätösarvoon on lainopissa suhtauduttu vähintäänkin varovasti, koska kaikki tapaukset ovat kuitenkin erilaisia.

Kaijus Ervasti on käsitellyt laajasti empirian hyväksikäyttämistä juuri oikeustieteessä.<sup>200</sup> Hänen mukaansa perinteinen lainopillinen käsitys empirian sopimatuudesta oikeustieteisiin on johtunut vaillinaisesta käsityksestä empiriasta ja empiirisestä tutkimuksesta. Lainopissakin käytetään hyväksi ympäröivää yhteiskuntaa ja oikeusjärjestystä koskevaa havaintotietoa. Tämä havaintotieto ei usein ole kovin systemaattisessa eikä järjestäytyneessä muodossa, mikä saattaa olla syynä siihen, että empirian käyttö lainopissa on ollut niin vähäistä.

Lainoppi ei ole kuitenkaan vapaa empiriasta. Heikki Kulla on pohtinut hallinto-oikeutta oikeusturvan tutkimuksena.<sup>201</sup> Hän on todennut, että empirian yhdistämisessä oikeustieteen tutkimukseen on monia teoreettisia ja menetelmällisiä vaikeuksia, mutta hallintokäytäntöihin kohdistuva oikeudellinen tutkimus on kuitenkin oikeusturvatu tutkimuksen keskeinen osa. Oikeusdogmaattisena kysymyksenä on tällöin ainoastaan se, onko päätös oikeudellisesti perusteltu vai eikö ole. Pelkästään oikeudellinen määrittely saattaa olla kapea, eikä oikeudellisilla määrittelyillä ja käsitteillä kyetä selittämään yhteiskunnan oikeudellisiakaan ilmiöitä kuin rajallisesti. Empiirinen tutkimusote sopii edellä esitetyistä syistä hyvin hallinto-oikeuden, tosiasiallisen hallinnon ja sosiaalihuollon hallinnon tutkimukseen sekä erityisesti vanhuksia koskevien ratkaisujen tutkimiseen. Viime aikoina empiriaa on alettukin arvostaa myös oikeustieteiden tutkimuksessa enemmän kuin aikaisemmin.

199 Hurskainen 2003.

200 Ervasti 1998, s. 346–388.

201 Kulla 1995, s. 397.



## 4.3 KIMPPA-hanke ja SimLab™-prosessisimulointimenetelmä

### 4.3.1 KIMPPA-hankkeen vaikutukset tähän tutkimukseen

Kasvavat vaatimukset tuottaa sosiaalipalveluja entistä taloudellisemmin ja tehokkaammin ovat lisänneet kuntien paineita kehittää uudenlaisia tapoja tuottaa palveluja yksityisten palveluntarjoajien kanssa. Hankintalainsäädännön ja kilpailuttamisprosessin tuntemus, palvelujen tuotteistus, laadunhallinta ja sopimusaikainen yhteistyö vaativat hankintayksiköiltä entistä ammattimaisempaa osaamista.

Teknillisen korkeakoulun<sup>202</sup> SimLab-yksikkö vastasi näihin tarpeisiin toteuttamalla laajan tutkimushankkeen vuosina 2005–2008 kuntien innovatiivisista malleista palvelujen parantamiseksi (KIMPPA-hanke) tutkimalla ja kehittämällä hankkeessa mukana olevien kuntien<sup>203</sup> hyvinvointipalveluja SimLab™ -prosessisimulointimenetelmää käyttäen.<sup>204</sup> Menetelmää sovellettiin ensimmäistä kertaa sosiaali- ja terveyspalvelujen tutkimisessa ja kehittämisessä. Siihenastiset tutkimustulokset muilla aloilla olivat osoittaneet, että tämä tutkimusmenetelmä tukee nopeaa ja innovatiivista kehitystyötä, jossa etsitään ongelmiin uudenlaisia ratkaisumahdollisuuksia.

KIMPPA-hankkeella on ollut monitasoinen vaikutus omaan tutkimukseeni. Se on osaltaan luonut esiymmärrystä tutkimukseni tutkimusongelmasta senkin vuoksi, että hankkeen menetelmät ovat olleet toimintatutkimuksellisia, jolloin

202 Aalto yliopisto aloitti toimintansa 1.1.2010. Aalto yliopiston muodostavat Aalto yliopiston kaup-pakorkeakoulu, Aalto yliopiston taideteollinen korkeakoulu ja Aalto yliopiston teknillinen korkeakoulu. Tässä esiteltäessä KIMPPA-hanketta käytetään vielä Teknillinen korkeakoulu -nimeä.

203 KIMPPA-hankkeessa olivat mukana Espoon, Hämeenlinnan, Kauniaisten, Turun ja Vantaan kaupungit.

204 KIMPPA-hanke (Kuntien innovatiiviset mallit palvelujen parantamiseksi) toteutettiin vuosina 2005–2008 monitieteellisenä kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja kehittämistä tutkivana hankkeena. Punaisena lankana koko hankkeen läpi kulki loppuasiakkaan eli kuntalaisen näkökulma. Hanke toteutettiin Teknillisen korkeakoulun SimLab-yksikössä kehittävänä toimintatutkimuksena Tekesin Serve-ohjelmassa Tekesin ja kuntien rahoittamana. Ks. tarkemmin Haho ja Vääntinen 2007, s. 11–19. Tutkimusta tehtiin poikkitieteellisesti oikeustieteiden, taloustieteiden, yhteiskuntatieteiden ja kasvatustieteiden menetelmin. Tässä tutkimuksessa yhdistettiin KIMPPA-hankkeessa SimLab™-prosessisimulointimenetelmän avulla kertynyttä aineistoa oikeustieteen omaan aineistoon ja työstiin sitä oikeustieteen menetelmin. Oikeustieteen näkökulmasta tämän tyyppinen tutkimus on ollut vaativaa, koska tällaista metodologista lähestymistapaa aineiston keräämisessä ei ole aikaisemmin yhdistetty oikeustieteelliseen tutkimukseen.

oikeustieteilijänä olen päässyt kokonaisvaltaisemmin ja käytännön näkökulmasta paremmin pureutumaan siihen oikeusdogmaattiseen ongelmaan, jota tutkimuksessani olen selvittänyt. Toisaalta hanke on vaikuttanut jossain määrin tutkimusongelmani ja tutkimuskysymysten asetteleeseen sekä tuonut tutkimukseeni uudenlaista ja monipuolista tutkimusaineistoa.

#### 4.3.2 Menetelmän kuvaus

SimLab™ -prosessisimulointimenetelmä on Teknillisen korkeakoulun SimLab-yksikössä kehitetty tutkimus- ja kehittämismenetelmä.<sup>205</sup> Se on osallistava organisaatioiden prosesseja kehittävä menetelmä ja perustuu toimintatutkimukselliseen yhteistyöhön tutkimuskohteiden kanssa pyrkimällä uudenlaiseen toimintaan ja päämääriin.<sup>206</sup> Toiminnan kehittäminen ymmärretään jatkuvaksi prosessiksi, joka tähtää entistä parempaan toimintatapaan selvittämällä, miten asioiden pitäisi olla eikä niinkään miten ne todellisuudessa ovat.<sup>207</sup> Tässä tutkimuksessa vanhusten sosiaalipalvelujen hankintaa kuvataan prosessina, minkä tarkoituksena on auttaa ymmärtämään selkeämmin kilpailuttamisprosessia sekä kehittämään vanhusten vaikuttamismahdollisuutta ja itsemääräämisoikeutta sosiaalipalveluja hankittaessa.

Prosessisimulointi perustuu ajatukseen hiljaisen tiedon hyödyntämisestä organisaation innovaatio- ja muutosprosesseissa.<sup>208</sup> Tutkimusmenetelmän taustalla on japanilaisten tutkijoiden Nonakan ja Takeuchin jaottelu eksplisiittiseen ja hiljaiseen tietoon.<sup>209</sup> Eksplisiittisellä tiedolla tarkoitetaan sanoin tai kuvin ilmaistavissa olevaa tietoa, jota on helppo viestiä ja jakaa toisille. Hiljainen tieto on aina henkilökohtaista tietoa. Sitä on vaikea ilmaista sanoilla tai jakaa muiden kanssa. Simulointipäivän ryhmäkeskustelu auttaa mukana olevia jakamaan ko-

205 Alun perin menetelmä kehitettiin Softmatch-hankkeessa ja sitä edeltäneessä tutkimushankkeessa vuosina 1993–1997. SimLabin tutkijat kehittivät menetelmää edelleen vuosina 1998–2001 tehdessään liiketoimintaprosessien toimintatutkimusta SimLab-hankkeessa, josta yksikkö sai nimensä, ja menetelmä nimitettiin SimLab™ -prosessisimulointimenetelmäksi. Ks. lisää Vänttinen ja Haho 2005a, s. 3–7 sekä Kilpiö, Haho ja Vänttinen 2007, s. 20–27.

206 Kuula 1999, s. 218–219.

207 Aaltola ja Syrjälä 1999, s. 18.

208 Haho ja Smeds 1997, s. 61.

209 Vänttinen ja Haho 2005a, s. 4 sekä Kilpiö, Haho ja Vänttinen 2007, s. 20. Ks. tarkemmin Nonaka, I. ja Takeuchi, H. 1995.

kemuksiaan ja ajatuksiaan sekä ilmaisemaan prosessiin liittyviä kysymyksiä tai ongelmia.<sup>210</sup> Yhdessä käyty keskustelu tukee yksittäisten osallistujien hiljaisen ja kokemuksellisen tiedon muuntumista koko osallistujajoukon jakamaksi eksplisiittiseksi tiedoksi. Tavoitteena on aikaansaada yhteisöllinen tiedon luomisen ja jakamisen tila, joka tukee uudenlaisen yhteisen ymmärryksen syntymistä ja sitä kautta eri osallistujien välistä jatkuvaa vuoropuhelua.<sup>211</sup> Aktiivisen osallistumisen lisäksi simuloinnissa korostuu visuaalisuuden merkitys. Ryhmäkeskustelun perusteena on visuaalisesti havaittava prosessimalli, joka helpottaa osallistujien välisen ymmärryksen muodostumista ja kokemusten jakamista käytännön haasteisiin liittyen.<sup>212</sup>

Tiedon uudenlainen jäsentäminen, sen yhdisteleminen ja sisäistäminen lisäävät prosessiin liittyvää yhteistä ymmärrystä.<sup>213</sup> Ryhmäkeskusteluun osallistuvat luovat simuloinnissa uudenlaisia ajatuksia rooleista ja vastuista sekä toimintojen, tehtävien ja ihmisten välisistä vuorovaikutussuhteista. Käytyjen keskustelujen avulla organisaation kulttuuri voi vähitellen muuttua siten, että se tukee paremmin uudenlaista luovuutta ja innovatiivisuutta.<sup>214</sup> Lisäksi prosesseissa ja toiminnoissa käytettävä kieli yhtenäistyy, yhteydenpito helpottuu ja osapuolet ymmärtävät entistä paremmin toisiaan.<sup>215</sup> Simulointimenetelmä hyödyttää yhteistyökumppaneita niin, että tutkimustuloksia voidaan käyttää työn ja organisaation kehittämisen tukena. Toisaalta se on tutkijoille tutkimusaineiston keruumenetelmä, jonka avulla saadaan monipuolista tutkimusaineistoa haastatteluista, simuloinneista ja palautekeskusteluista tutkittavan toiminnan kehittämiseen.<sup>216</sup>

210 Kilpiö, Haho ja Vänttinen 2007, s. 20.

211 Haho ja Smeds 1997, s. 48–63 sekä Smeds, Haho ja Forssen 2001, s. 173 ja Smeds, Haho ja Alvesalo 2003, s. 891 sekä Smeds ja Alvesalo 2003, s. 364.

212 Haho ja Smeds 1997, s. 55 sekä Smeds, Haho ja Alvesalo 2003, s. 890–891.

213 Smeds, Haho ja Forssen 2001, s. 173–174 sekä Haho ja Smeds 1997, s. 61.

214 Smeds ja Haho 1995, s. 247 sekä Smeds, Haho ja Forssen 2001, s. 178 ja Haho 2002, s. 91–93 ja 97 sekä Haho 2004, s. 244–249.

215 Haho 1998, s. 31 sekä Forssén ja Haho 2001, s. 245 ja Haho 2002, s. 70–91.

216 Kilpiö, Haho ja Vänttinen 2007, s. 21 ja Haho 2004, s. 241 sekä Markkula ja Kilpiö 2005, s. 12.

#### 4.3.3 KIMPPA-hankkeen kehittämisteemat ja merkittävät tulokset

Hankkeen tavoitteena oli kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tehokkuuden ja laadun parantaminen kumppanuuksien ja uusien toimintamallien avulla unohtamatta palvelujen käyttäjää. Julkisen ja yksityisen sektorin toimijoista koostuva laaja palveluverkosto monipuolistaa palvelurakennetta, mutta verkostomainen toimintaympäristö asettaa uusia haasteita palvelujen ja organisaatioiden kehittämislle ja johtamiselle. Kuntien on palvelujen ostajana tärkeää tietää palvelujen kohteena olevien loppukäyttäjien tarpeet ja toiveet jo hankintojen tarjouspyyntövaiheessa, jotta tarjottavat palvelut vastaavat käyttäjien tarpeita ja toiveita. Hankkeen tavoitteena oli kehittää palveluverkostot dynaamisiksi kokonaisuuksiksi siten, että ne palvelevat asiakasta parhaalla mahdollisella tavalla.<sup>217</sup> Seuraavassa kuviossa 4 on esitetty KIMPPA-hankkeen tutkimus- ja kehittämisteemat.

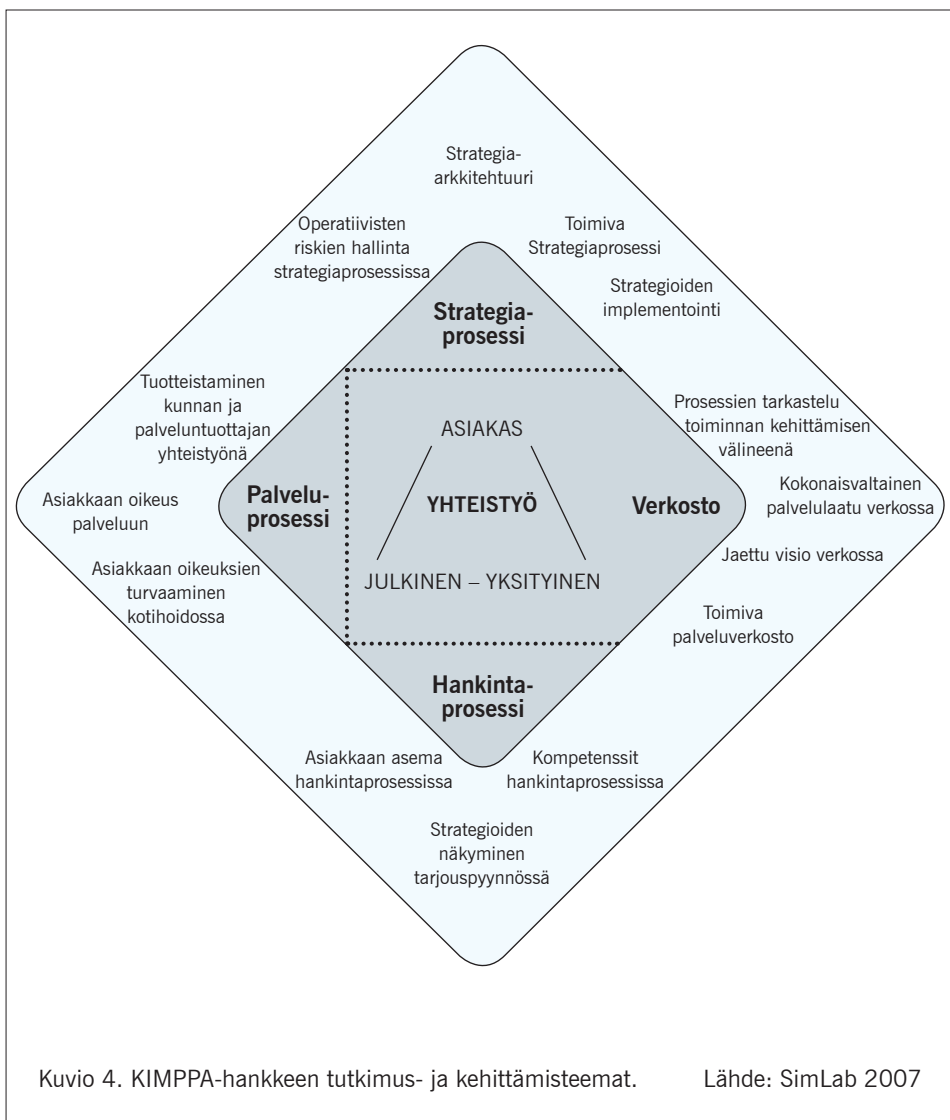
Tutkimusteemoina oli kolme erilaista prosessia julkisten ja yksityisten toimijoiden sekä loppuasiakkaan muodostamassa sosiaali- ja terveystalvelujen palveluverkostossa. KIMPPA-tutkimushankkeen tuloksena syntyi sekä innovatiivista kehitystä tutkimuksessa mukana olleissa kunnissa että tieteellisiä tuloksia. Samalla luotiin toimivat strategia-, palvelu- ja hankintaprosessi -mallit sekä työkaluja julkisten hankintayksiköiden ja niiden yhteistyökumppaneiden välisen yhteistyön kehittämiseen ja johtamiseen. Yksi hankkeen tärkeimpiä tuloksia oli kuntien sosiaali- ja terveystalveluverkoston johtamisen ja kehittämisen kannalta merkittävimpien tutkimusalueiden hahmottaminen. Yksityisistä ja julkisista toimijoista muodostuvassa palveluverkostossa loppuasiakas nähtiin aktiivisena toimijana.<sup>218</sup> Tuloksina saatiin myös asiakkaille yksilöllisesti räätälöityjä palvelutuotteita, joita voidaan käyttää tarjouspyynnön tekemisessä.<sup>219</sup>

Kaikissa tutkituissa prosesseissa ja verkoston yhteistoiminnassa korostui jatkuvan vuoropuhelun ja kokonaisuuksien hahmottamisen merkitys. Niin verkoston johtaminen, laadukkaat palveluprosessit kuin tehokas strategiatyökin perustuvat jatkuvalla yhteiselle keskustelulle ja vuoropuhelulle, jossa eri osapuolet yhdessä hahmottavat ympäröivää maailmaa, yksilöllisiä ja yhteisiä päämääriään sekä keinoja päämäärien saavuttamiseksi. Eri prosessien visuaali-

217 Haho ja Vanttinen 2007, s. 12.

218 Ks. tuloksista tarkemmin Haho, Vanttinen ja Kilpiö 2007 osa II: tutkimustulokset s. 69–203.

219 Sarakorpi 2007, s. 203–210 ja 2008, s. 85–88.



nen mallintaminen, tiedon kerääminen ja yhteinen keskustelu antavat hyvän pohjan prosesseissa työskentelylle. Vuorovaikutteiset ja visuaaliset työskentelymenetelmät auttavat kehittämään ymmärrystä kokonaisuuksien toiminnasta. Palveluprosessimallin avulla saavutetaan laadukas palvelu, kun laatu syntyy hyvin suunnitellussa ja toteutetussa prosessissa.<sup>220</sup>

220 Haho ja Vääntinen 2007, s. 14.

#### 4.3.4 Oikeustieteen näkökulma ja tulosten hyödyntäminen tässä tutkimuksessa

Oikeustieteen näkökulma KIMPPA-hankkeessa sijoittuu pääosin hankintaprosessin neljään vaiheeseen: (1) hankinnan valmisteluun ja hankintamenettelyn valintaan, (2) tarjouspyynnön tekemiseen ja tarjouksen antamiseen (kilpailutusvaiheeseen), (3) päätöksentekovaiheeseen hankinta-asiassa ja (4) hankintasopimuksen aikaiseen yhteistyöhön. Asiakkaan asema ja vaikuttamismahdollisuus kuntien sosiaalihuollon palveluhankinnoissa perustuvat pohjimmiltaan perustuslain mukaisiin perusoikeussäännöksiin julkisen vallan velvollisuudesta lakisääteisten palvelujen järjestämiseen. Kun kunnilla on mahdollisuus järjestää palvelut myös ostamalla ne yksityiseltä palveluntuottajalta, julkisten hankintayksiköiden pitää noudattaa hankintaprosessia toteuttaessaan myös hallinto-oikeuden yleisiä periaatteita kuten laillisuusperiaatetta ja hyvän hallinnon periaatetta. Hankintaprosessin visualisoinnin avulla on selkeämpää paikantaa ne hankintaprosessin kohdat, joissa loppukäyttäjänä olevalla asiakkaalla on mahdollisuus käyttää vaikuttamismahdollisuuttaan siten, että hankinta tapahtuu lain ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Turun osahankkeessa muotoutunut visuaalinen hankintaprosessimalli antoi selkeän esiymmärryksen siitä, miten vanhusasiakas palvelunkäyttäjänä jää kilpailuttamisprosessin ulkopuolelle.<sup>221</sup>

KIMPPA-hankkeessa tutkimuskysymyksenä liittyivät hankintayksikön tekemään ostopalvelusopimukseen yksityisen palveluntuottajan kanssa. Ostopalvelusopimuksen valmistelussa käytettävien vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisesta nousivat myös hankkeen omien artikkelieni tutkimuskysymykset.<sup>222</sup> Tärkeimpänä tutkimuskysymyksenä nousi esiin kysymys vanhuksen vaikuttamismahdollisuudesta kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välisessä ostopalvelusopimuksessa. Yhdessä tutkimusartikkeleistani totesin johtopäätöksenä, että vanhusten oikeudet pitäisi turvata jo ostopalvelusopimuksen valmistelussa, tarjouspyyntöä tehtäessä.<sup>223</sup> KIMPPA-hankkeessa muotoutunut tutkimusmateriaali ja SimLab<sup>TM</sup> -prosessisimulointimenetelmän käyttö ovat

221 Ks. tarkemmin Haho, Vääntinen ja Kilpiö 2007 LIITTEET: liite 6–8, s. 229–240.

222 Ks. tarkemmin Karvonen-Kälkäjä 2007b-d, s. 117–125 (200b), 177–185 (2007c) ja 186–202 (2007d).

223 Karvonen-Kälkäjä 2007b, s. 124.

tukeneet tämän tutkimuksen pääasiallisen tutkimuskysymyksen eli palvelujen käyttäjänä olevan vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden analysointia hankinnan eri vaiheissa.

Tämän tutkimuksen KIMPPA-hankkeen tutkimusmateriaali muodostui kolmesta tapaustutkimuksesta ja niiden tuloksista. Ensimmäisessä tutkittiin Espoo-strategiaa vuosilta 2006–2008 ja Espoon vuoden 2007 ympärivuorokautisen asumispalvelun tarjouspyyntöä tavoitteena selvittää Espoon kaupungin strategisten linjausten toteutumista vanhusten palveluasumista koskevassa tarjouspyynnössä.<sup>224</sup> Kuntien tulisi hankkia vanhusten sosiaalipalvelut suunnitelmallisesti niin, että kuntien strategiset linjaukset näkyisivät jo hankintayksiköiden tekemissä tarjouspyynnöissä ja lopuksi myös vanhusten arjessa kunnan asettamien strategioiden mukaisesti. Espoon strategiat -osahankkeessa tarkasteltiin Espoo-strategiaa palvelujen järjestämisen näkökulmasta. Tutkimustapausta selvitetään tarkemmin pääjaksossa IV kohdassa 4.4.

Toisessa tapaustutkimuksessa kehitettiin hankintaprosessia turkulaisten vanhusten palveluasumisen ja pitkäaikaissairaanhoidon hankintoihin. Tätä hankintaprosessin kuvausta on selvitetty tämän tutkimuksen pääjaksossa IV kohdassa 5.1. ja sitä on käytetty tutkimusmateriaalina arvioitaessa vanhusasiakkaan vaikuttamismahdollisuutta tai sen puutetta hankintayksikön ja palveluntuottajan välisessä julkisessa hankintaprosessissa. Yhteinen ymmärrys hankintaprosessin tavoitteista, vaiheista, toimijoista ja termistöstä on edistänyt tämän tutkimuksen hankintaprosessin eri vaiheiden analysointia.<sup>225</sup> Turun osahankkeen keskeisimpänä tavoitteena oli luoda kumppanuuteen perustuva, uudentyypinen kilpailuttamisprosessimalli pitkäaikaissairaanhoidon hankintoihin. Toimintamallia kehitettiin erityisten kumppanuusfoorumien avulla.<sup>226</sup>

Kolmannessa tapaustutkimuksessa kehitettiin asiakaslähtöisiä palvelutuotteita espoolaisille vanhuksille.<sup>227</sup> Hankkeessa laaditut palvelukuvaukset antoivat esiymmärrystä tarjouspyyntöjen laatimiseen asiakaslähtöisemmiksi omassa tutkimuksessani. Palvelukuvauksien kehittämistä on selvitetty tarkemmin IV

224 Karvonen–Kälkäjä ja Alin 2007, s. 126–131.

225 Ks. tarkemmin Rantanen, Kilpiö, Haho ja Väntinen 2007, s. 105–116 sekä Karvonen–Kälkäjä 2007, s. 117–125 ja 177–185 sekä 229–240.

226 Soback 2007, s. 55–57.

227 Sarakorpi 2007, s. 203–212.

pääjakson kohdassa 5.2. Espoon kaupungin kotihoidon palveluverkoston tutkiminen antoi tähän tutkimukseen esiyymmärrystä pirstaleisesta palveluntuottajien kentästä.<sup>228</sup>

Espoon vanhuspalvelujen-osahankkeessa kotihoidon ja yksityisten palveluntuottajien edustajat kehittivät ja tuotteistivat yhteistyössä palvelutuoteideoita, joita voitiin käyttää Espoon kotihoidon palvelujen tarjouspyynnöissä.<sup>229</sup> Kaikki edellä mainitut osahankkeet tapahtuivat yksityisten ja julkisten toimijoiden sekä palvelun käyttäjän muodostamassa palveluverkostossa.<sup>230</sup>

Vanhustenhuollon kysymykset vaativat uudenlaista, monialaista ja innovatiivista tutkimusotetta eikä oikeusdogmaattinen tutkimusmenetelmä yksinään pysty muodostamaan riittävällä tavalla kokonaiskuvaa vanhustenhuollon nykyisistä monisäikeisistä ongelmista ja niiden ratkaisuyrityksistä. Kun lisääntynyt ulkoistaminen kiinnittyy pääosin palvelujen tuottamiseen ja halpaan hintaan, hankintaprosessien tutkimisessa asiakas palvelujen käyttäjänä on jäänyt usein tutkimuksen ulkopuolelle. KIMPPA-hankkeessa syntynyt tässä esitetty tutkimusmateriaali antoi uudenlaisen esiyymmärryksen vanhusasiakkaan asemaan ja toimintatutkimus avasi uudenlaisen asiakasnäkökulman tähän oikeusdogmaattiseen tutkimukseen.

228 Kokkola, Kilpiö, Haho ja Vänttinen 2007, s. 145–156.

229 Vänttinen, Sauren ja Haho 2007, s. 33–42 sekä Sarakorpi 2007, s. 203–210 ja Sarakorpi 2008, s. 85–88. Tarkemmin tässä palvelujen tuotteistamista koskevassa hankkeessa kehitettiin kuntouttavia palveluja espoolaisille ikäihmisille.

230 Haho ja Vänttinen 2007, s. 12.



# II

## Vanhuksen oikeudellisen ja tosiasiallisen aseman kehitys

## II Vanhuksen oikeudellisen ja tosiasiallisen aseman kehitys

### 1 Johdanto

Tässä jaksossa käsittelen yksittäisen vanhuksen oikeudellisen ja tosiasiallisen aseman sekä itsemääräämisoikeuden kehitystä siinä laajuudessa kuin sillä on tutkimuskysymysteni kannalta merkitystä. Vaikka vanhuksen oikeudellisen aseman ja itsemääräämisoikeuden ajatellaan merkittävästi muuttuneen viimeisen sadan vuoden aikana, vanhuksella itsellään on edelleenkin vain vähän vaikutusmahdollisuuksia saamiinsa julkisiin sosiaalipalveluihin. Tämän pääjakson lähtökohtana ovat kysymykset, millä tavoin vanhuksen asema on kehittynyt kerjuulta ja vaivahoidosta yksityisen palvelukodin asukkaaksi, ja miten vanhus itse on voinut vaikuttaa asemaansa tai saamiinsa palveluihin eri aikoina. Perheen rakenteen ja tehtävien muuttuminen monen sukupolven perheistä yhden sukupolven ydinperheiksi on johtanut vanhusten asumis- ja hoitojärjestelyjen uudentuloihin ratkaisuihin ja ratkaisuyrityksiin. Eläkkeelle siirtyvien henkilöiden määrän kasvaessa on ollut paneuduttava entistä tarkemmin vanhusten tarpeisiin ja toiveisiin sekä heidän ongelmiansa ratkaisemiseen uudentuloisella asiakaslähtöisemmällä tavalla.

Aikaisemmin vanhuus ja vanhan ihmisen palvelujen tarpeet liitettiin vaivaisuuteen ja vanhuudenheikkouteen, myöhemmin sairauksiin, jolloin vanhuus medikalisoitiin eli lääketieteellistettiin. Nytemmin vanhuus on puolestaan privatisoitu eli yksilöllistetty, minkä vuoksi vanhusten yksinäisyys ja masentuneisuus ovat tulleet merkittäviksi ongelmiksi.<sup>231</sup> Yksinäisyyden kokemus saat-  
taa johtaa ikääntyneillä heikentyneeseen elämänlaatuun, dementoitumiseen, lisääntyneeseen terveyspalveluiden ja laitoshoidon tarpeeseen, jopa kuoleman-  
vaaraan. Nykyään yksinäisyys on yksi gerontologian suurimmista haasteista.<sup>232</sup> Vanhustenhoitoon erikoistuva lääketieteen ala, geriatria, määrittelee vanhuu-  
den raihnaisuudeksi, sairaudeksi ja toimintakyvyttömyydeksi. Kun sosiaa-

231 Yksinäisyyden lisäksi vanhusten masentuneisuus on lisääntynyt. Vanhustyön keskusliiton Miel-  
lenMuutos-hankkeen tavoitteena oli vuosina 2007–2010 nostaa esiin ikäihmisten psyykkiseen hy-  
vinvointiin liittyviä kysymyksiä sekä edistää nykyistä myönteisempää suhtautumista ikäihmisten  
psykososiaaliseen tukemiseen, hoitoon ja kuntoutukseen. Ks. tarkemmin Pietilä ja Saarenheimo 2010,  
s. 12.

232 Routasalo, Pitkälä, Savikko ja Tilvis 2005, s. 7–11.

lipolitiikassa alettiin korostaa tehokkuutta ja 65 vuotta täyttäneet siirrettiin eläkkeelle, vanhuuden katsottiin sen mukaisesti alkavan jo eläkeläisyydestä.<sup>233</sup>

Vanhuudella on vahvat psykologiset, biologiset ja geneettiset taustat, ja on täysin kulttuurisidonnaista, ketä pidetään vanhuksena. Vanhuuden käsite on kuitenkin aina jollakin tapaa liittynyt ihmisen ikävuosiin. Jos vanhuus liitetään ikään, nykyisin alle 75-vuotiaita tuskin pidetään vanhuksina.<sup>234</sup> Sosiaalinen vanheneminen on taas ilmennyt muutoksissa ihmisten elämäntavassa, yhteiskunnallisessa asemassa, sosiaalisissa rooleissa, käyttäytymisessä ja toiminnassa, vuorovaikutuksessa, osallistumisessa ja ihmissuhteissa sekä asenteissa ja tietoisuudessa monella eri tasolla.<sup>235</sup> Aikaisemmilla vuosisadoilla vanhuus ei ollut mikään erillinen ajanjakso työelämän jälkeen, vaan vanhukseksi tultiin vähitellen, kun voimat vähenivät ja sairaudet yllättivät. Työtä tehtiin voimien mukaan vanhuudessakin ja kaikki osallistuivat työhön iästä riippumatta mahdollisuuksiensa mukaan.<sup>236</sup>

Vasta viime aikoina vanhuksia on alettu pitää voimavarana. Kun arvioidaan 60–80-vuotiaiden edellytyksiä vaikuttaa yhteiskunnassa tapahtuvaan vallankäyttöön ja taloudelliseen kasvuun, heidän vaikuttamismahdollisuutensa ovat selkeästi kasvaneet.<sup>237</sup> Elintasoa ja elämisen laatua koskevat mittarit osoittavat ylöspäin, sillä vanhusväestön terveydentila ja kunto ovat kohentuneet, tulot ja omaisuus lisääntyneet ja henkinen vireys vahvistunut.<sup>238</sup> Vanhusten palvelujen tarvekaan ei riipu iästä, vaan toimintakyvystä ja terveydentilasta. Viime vuosina suomalaisten eläkeläisten lisäelinvuodet ovat pääsääntöisesti olleet toimintakykyisiä vuosia. Jo 1980-luvun tutkimuksissa todettiin, että ikävilillä 75–84 ei fyysisessä tai sosiaalisessa toimintakyvyssä näytä tapahtuvan merkittäviä muutoksia.<sup>239</sup>

233 Koskinen 1997, s. 37 sekä Koskinen 1987, s. 2–15.

234 Ks. HE 128/2008 sosiaalihuoltolain 40 a §:n muuttamisesta, jonka mukaan 75 vuoden ikä olisi se rajapyykki, jonka jälkeen palvelujen tarve kasvaisi merkittävästi toimintakyvyn alenemisen johdosta. Aikaisemmin saman lain samassa pykälässä ollutta 80 vuoden ikää pidettiin liian korkeana ongelmien ehkäisyn ja varhaisen puuttumisen näkökulmasta.

235 Koskinen 1987, s. 5.

236 Pitkänen 1999, s. 11–12.

237 Ikäihmisten vallankäyttö ja yhteiskunnallista vaikuttamista käsittelevästä sosiaalitutkimuksesta ks. tarkemmin Helander 2001.

238 Helander 2006, s. 102.

239 Suutama, Salminen ja Ruoppila 1988, s. 126–127.

## 2 Vaivaishoidon aikakausi 1852–1923<sup>240</sup>

### 2.1 Kerjäläisestä vaivaishoidon saajaksi

Vielä 1700-luvulle tultaessa kerjääminen oli yleinen tapa hankkia elanto. Kerjäämistä oli yritetty rajoittaa vuosien 1642 ja 1698 kerjuujärjestyksissä ja luvaton kerjuu oli yritetty kieltää. Kerjuujärjestyksissä kerjäläiset luokiteltiin kahteen ryhmään, työkyvyttömiin köyhiin sekä joutolaisiin ja maankiertäjiin. Jälkimmäiseen ryhmään voitiin kohdistaa kurinpitotoimenpiteitäkin.<sup>241</sup> Kerjäläisten kiertäminen paikkakunnalta toiselle haluttiin estää kirkon viranomaisten antamalla kerjuupasseilla. Vaivaishoito kuului kirkon tehtäviin eikä kunnallisia köyhäinhoitoviranomaisia vielä ollut.<sup>242</sup> Kirkkoherrat olivat vaivaishoidon johdossa ja kirkon hallinto oli merkittävässä roolissa köyhäinhoidossa. Seurakunnat oli velvoitettu perustamaan pysyviä köyhäintupia, mutta ruotu- ja elätehoito olivat vallitsevat köyhäinhoitomuodot eikä köyhäintupia nähty tarpeellisiksi perustaa.<sup>243</sup> Vuoden 1766 hospitaaliasetuksessa todettiin, että vaivaisten huolto voidaan toteuttaa ilman köyhäintupiakin tarkoituksenmukaisella tavalla. Köyhäinhoitomääräykset sisältyivät vuoden 1686 kirkkola-

240 Tarkasteluajanjaksot luvuissa 2–6 perustuvat Taina Rintalan vuonna 2003 julkaistussa väitöskirjassaan tekemään jaotteluun. Säädösten aikajärjestyksen ja avunantomuotojen määrän muutosten perusteella hän on jakanut vanhustenhuollon muotoutumisen kronologisesti viiteen ajanjaksoon. Käytän samaa aikajaottelua tässä pääjaksossa. Ks. tarkemmin Rintala 2003.

241 van Aerschot 1996a, s. 40.

242 Vuonna 1985 julkaistussa väitöskirjassaan Panu Pulma on käsitellyt köyhäinhoitoa vapauden aikana 1700-luvulla ja tarkastellut aihetta keskusvallan ja paikallisyhteisön näkökulmasta. Vanhukset eivät tässäkin tutkimuksessa ole saaneet erityistä huomiota, koska vanhuutta ei pidetty erityisenä syynä suojeluun tai köyhäinhoidon saamiseen verrattuna esimerkiksi lapsiin, joiden katsottiin avuttomina olevan helpommin suojelun tarpeessa. Vanhukset asuivat useimmiten suurperheissä tai ruoduissa. Köyhien tilastoitu osuus väestöstä oli tuolloin vain 1,4–2,1 prosenttia. Ks. tarkemmin Pulma 1985 ja lisäksi Fougstedt ja Raivio 1953, s. 48–57. Tilasto on laadittu ammattien (torppari, käsityöläinen, sotilas) mukaan eivätkä ikäjakaumat ole olleet tilastollisesti vielä merkittäviä, koska keski-ikäkin oli tuolloin vielä alhainen.

243 Vaivaisuotujärjestelmä muistutti sotilaallista ruotujakolaitosta. Maksukykyiset väestöryhmät huolehtivat köyhien avustamisesta. Pitäjän- tai kirkonkokous jakoi talot ruotuihin, joiden tuli elättää tietty määrä ruotilaisia. Ruodon osakkaat saivat itse päättää, miten he huolehtivat ruotilaisistaan. Tavallisesti osakkaat pitivät vuorollaan ruotuvaivaista tietyn ajan täysihoidossa ja sitten veivät hänet ruodon seuraavaan taloon. Ruotilainen teki työtä voimiansa mukaan. Elätehoito puolestaan oli seurakunnan kustantamaa elatusta yksityisissä kodissa. Kulut maksettiin vaivaikkassasta ja avustus annettiin tavallisesti viljana. Ks. tarkemmin van Aerschot 1996a, s. 41–43.

kiin ja vuoden 1642 kerjäläisasetukseen. Seurakunnat huolehtivat köyhistä ja olivat velvollisia elättämään omat vaivaisensa.<sup>244</sup> Seurakunnat saivat suhteellisen vapaasti järjestää köyhäinhoitonsa paikallisten olosuhteiden mukaan.

Valistuksen aikana 1700-luvulla valtion tehtäväpiiriä laajennettiin. Kansalaisten menestyksestä ja hyvinvoinnista huolehtiminen tuli uutena valtion tehtäväksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen rinnalle. Maaherra oli papiston ohella köyhäinhoidon valvoja ja häntä pidettiin kuninkaan edustajana lääninsä alueella.<sup>245</sup> Keskeisenä tehtävänä oli köyhäinhoidon tarvitsemien varojen hankinta. Lain mainitsemat varojenhankinnan lähteet olivat niukat. Köyhäinhoitomenot kasvoivat, vaivaishoito tuli entistä virallisemmaksi ja seurakunnallisemmaksi. Köyhäinhoitotaloja ei rakennettu, mutta ruotujärjestelmä oli yleisenä käytäntönä. Ruotuvaivaiset olivat tavallisesti yhden viikon yhdessä paikassa. Osa vaivaisista sai apua kirkon köyhäinrahastosta.

Vanhuus ja raihnaisuus saattoi olla syynä köyhyyteen ja tarpeeseen saada vaivaishoitoa. Yhteiskunta, aiemmin nimenomaan paikallisyhteisö, piti kunniasanaan huolehtia omista vaivaisistaan.<sup>246</sup> Vanhuksen vaikuttamismahdollisuus tai itsemääräämisoikeus käsitteenäkin olivat tuntemattomia köyhäinhoitoa järjestettäessä, mutta voimakas paternalistinen ajatus, heikomman henkilön suojelun tarve, saattoi parhaimmassa tapauksessa ohjata vanhusten saamaa huoltoa ja hoivaa. Paternalismi oli sosiaalipolitiikan varhaisvaihe ja sillä tarkoitettiin holhoamista, jonka tarkoituksena oli suojella holhoamisen kohdetta. Sille oli ominaista jyrkät ja pysyvät hyvä- ja huono-osaisten erot yhteiskunnassa. Sen ilmenemisen välttämättömiä ehtoja olivat, että ensiksi oli köyhiä, jotka elivät puutteessa. Toiseksi oli rikkaita, joilla oli liikaa omaisuutta ja kolmanneksi syntyi suhde, joka loi hyväntekeväisyyttä ja siitä johtuvaa kiitollisuutta. Toisaalta paternalismiin liittyi vahvasti köyhien ja vaivaisten hoito ja suojaaminen ulkopuoliselta vaaralta. Antajan ja saajan välille saattoi syntyä vahva tunneside, vaikka alistussuhde oli yksipuolinen.<sup>247</sup>

244 Halila 1954, s. 686.

245 Tiuhonen ja Tiuhonen 1984, s. 36–38, 55 ja 73.

246 Pitkänen 1999, s. 13 ja 15.

247 Sipilä 1973, s. 36–38.

Apua tarvitsevat koettivat yleensä mahdollisimman kauan tulla toimeen sukulaisien, naapurien ja kyläläisten lahja-apujen turvin. Kyläkunta kunnosti tällaiselle köyhälle mäkityn, joka oli kylän yhteismaalla sekä hankki mäkitypalaisille polttopuita, leipäviljaa, vaatteita ja muuta sen kaltaista tarpeellista.<sup>248</sup> Köyhäinhoitomenetelmien kohentaminen tuli ajankohtaiseksi lähinnä suurina pula-aikoina. Jokainen pitäjä veloitettiin huolehtimaan omista köyhistään. Köyhäinapua tarvitsevan tuli hankkia papilta yleisessä pitäjänkokouksessa todistus varattomuudestaan.<sup>249</sup>

## 2.2 Vaivaishoitoa vanhuksille, irtolaisille, köyhille ja vaivaisille

Vanhuksille annettavat palvelut alkoivat muotoutua vuonna 1852, kun vaivaishoitoasetus tuli voimaan. Tällä asetuksella määriteltiin vanhustenhuollon palveluille perusteet ja ensimmäisen kerran iältään vanhat ihmiset määriteltiin kuuluviksi eri ryhmään kuin työikäiset. Säännöksiä täsmennettiin vielä vuoden 1879 yleisessä vaivaishoitoasetuksessa, jonka mukaan vaivaishoidon käytettävissä olevat avustusmuodot määriteltiin tuolloin kohdistettaviksi myös vanhuksiin.<sup>250</sup> Irtolaisten elämää haluttiin rajoittaa vielä vuonna 1865 annetussa asetuksessa, kun yleinen irtolaisuudesta välittömästi johtuva seuraamus oli, että liikkuminen oman kunnan ulkopuolelle oli kielletty irtolaisilta.<sup>251</sup> Heidän tuli hankkia matkalle lähtiessään viranomaisille näytettäväksi matka- tai lupakirja, jonka saattoi saada esittäessään hyväksyttävän syyn matkustamiseen. Jos irtolainen rikkoi tätä passivelvollisuutta, hänet tuli palauttaa kotikuntaansa. Vangitseminen tästä syystä oli luvallista ainoastaan, jos hän ei lähtenyt vapaaehtoisesti kahden päivän kuluessa käskyn saatuaan, tai jos hän kulkurina muutoin vietti säännötöntä elämää.<sup>252</sup> Irtolaisten joukossa saattoi joskus olla maattomia vanhuksiakin.

248 Halila 1954, s. 637.

249 Halila 1954, s. 638.

250 Rintala 2003, s. 42–44.

251 Ks. tarkemmin 23.1.1865 annettu Armollinen asetus joutolaisista ja niiden kanssa menettelemisestä 2, 9–14 §.

252 Ståhlberg 1893, s. 36–39.

Vaivaishoitoasetuksen mukaan köyhäinhoidon menetelmät olivat entiset: ruotuhoito, elätehoito ja vaivaistalot sekä uutena menettelynä tilapäinen apu.<sup>253</sup> Jokaiseen seurakuntaan oli asetettava erityinen vaivaishoitohallitus, jonka puheenjohtajana toimi kirkkoherra. Köyhäinhoidon järjestämisestä syntyi paljon lisätyötä kirkkoherroille, eivätkä kaikki jaksaneet asioihin paneutua. Vaivaishoitoasetuksessa avunsaajien piiriä oli huomattavasti laajennettu, ja se herätti ennen pitkää paljon tyytymättömyyttä. Yhä lisääntyvän köyhyyden syyt nähtiin uudessa asetuksessa, jota yleisesti pidettiin liian lempeänä. Yhä useammat arvostelivat asetusta ankarasti siitä, että se hävitti ahkeruuden, alensi työhalua ja lisäsi laiskuutta.<sup>254</sup> Vuoden 1872 komiteamietinnössä ehdotetun asetuksen mukaan kunnalla olisi ollut velvollisuus antaa köyhäinhoitoa vain alaikäisille, vanhuksille ja sairaille.<sup>255</sup> Tässä mietinnössä ei tarkemmin määritelty, kuka oli vanhus. Vanhusta ei kuitenkaan enää pidetty työkykyisenä, sillä elinkeinovapauden tultua voimaan kunkin työkykyisen velvollisuutena oli elättää itsensä ja perheensä. Köyhäinhoito ei ollut missään muodossa haluttua, sillä siihen liittyi myös holhouksenalaisuus.<sup>256</sup>

Vuonna 1879 voimaan tulleessa uudessa vaivaishoitoasetuksessa ei ollut juuri lainkaan kuntia velvoittavia säädöksiä. Apua kunnasta tuli antaa vain äärimmäisessä hädässä. Liberalistinen yhteiskuntanäkemyks ja osittain myös tiukentunut kuntatalous johti siihen, että köyhien oli turvauduttava aina ensin sukulaisten apuun.<sup>257</sup> Viralliseen köyhäinhoitoon ei haluttu muutenkaan turvautua, eikä kunnallinen sairaanhoitokaan houkutellut. Jos oli välttämätöntä lähettää vaivainen ”hospitaaliin” saamaan sairaanhoitoa, tehtiin asiasta esitys kirkonkokoukselle tai käräjille ja varat määrättiin otettavaksi köyhäinkassasta. Huoltolaitoksiin joutuminen koettiin lähes rangaistuksena, koska nämä yleensä

253 Suomen ensimmäinen vaivaishoidon tarkastaja Gust. AD. Helsingius kuvaa vaivaistalojärjestelmää suurena edistysaskeleena, johon johdonmukaisesti oli päädyttävä, jotta suuriin epäkohtiin johtaneista ruotu- ja elätehoidoista voitiin päästä eroon. Ks. tarkemmin Oittinen ja Pitkänen 1991 s. 7–8 sekä Helsingius, Gust. AD. 1917, s. 67–76. Viimeksi mainitussa teoksessa vaivaistalon sijasta puhuttiin jo köyhäintalosta.

254 Sanomalehti Suometar uutisoi vielä 1800-luvun lopulla: ”Saattoiko siitä hyvä seurata, kun kaikille pahantapaisille, laiskoille, hankkimattomille ja huolettomille hurpaleille apua annetaan.”

255 Ehdotuksessa vaivaishoitoasetukseksi kunta velvoitettiin auttamaan 16 vuotta nuorempia lapsia, heikkomielisiä, raajarikkoisia, pitkällisempää tautia sairastelevia sekä vanhuuden heikkoja miehiä tahi naisia, jotka ovat toisen holhousta vailla. Ks. tarkemmin KM 1872:3, s. 3

256 Pulma 2004, s. 169.

257 Pulma 1995, s. 101.

olivat vielä 1800-luvulle tultaessa pelottavia laitoksia. Näissä laitoksissa elävillä vanhuksilla ei ollut käytännössä ihmisoikeuksia. Ruoka oli keuhkoa ja työtä oli tehtävä, jos vain oli vähääkään voimia työn tekemiseen. Mieluummin köyhät yrittivätkin hankkia elatuksensa kerjäämällä tai seurakunnan köyhäinrahastosta saadulla avulla, jos auttavia sukulaisia ei ollut.

## 2.3 Ihmishuutokaupoista luovutaan

Kunnat eivät olleet halukkaita luopumaan elätehoidosta yksityisessä kodissa sen edullisuuden vuoksi, vaikka vaivaishoidon tarkastaja Gust. Ad. Helsingius innosti kuntia perustamaan vaivaistaloja. Kunnat näkivät laitoshankkeet kaluliina, eivätkä halunneet luopua elätehoidosta sen edullisuudenkaan vuoksi.<sup>258</sup> Suomen Senaatti vakinaisti vaivaishoidon tarkastelijan viran viideksi vuodeksi vuonna 1888. Tarkastelijan päätehtävänä oli valvoa, että kunnat hoitavat vaivaishoitovelvollisuutensa, mutta toisaalta myös valvoa, että vaivaiset saivat riittävän hoidon.<sup>259</sup>

Toisaalta vaivaishoidon kustannuksia haluttiin alentaa, mutta toisaalta ”hoidokkien” etuja alettiin valvoa, mikä tarkoitti laajemminkin vaivaishoidon uudistamista. Valtio oli samanaikaisesti ryhtynyt sekä valvomaan vaivaishoidon toteuttamista että ajamaan köyhien ja vaivaisten etua. Valtion taholta valvottiin, että kunnat laativat ohjesäännöt vaivaishoidon toteuttamiseksi, noudattavat annettuja ohjeita ja täyttivät muutoinkin velvollisuutensa vaivaisten hoidossa. Tämä tarkoitti samalla, että ensimmäistä kertaa haluttiin virallisesti kiinnittää huomiota vaivaisten oikeudelliseenkin asemaan. Elätehuutokauppoja, joissa halvimman tarjouksen tehnyt sai vaivaisen tai vanhuksen elätettäväkseen, alet-

258 Neuvontatoimessaan Helsingius perusteli laitoshoidon edullisuutta kunnille vuonna 1887 antamassaan selostuksessa seuraavasti: ”Erittäin on peljätty, että waiwaistalot houkuttelisivat luokseen suuren joukon laiskaa väkeä ja siten waan lisääsiwät awunsaajien lukua ja waiwaishoidon kustannuksia. Niin ei kuitenkaan ole laita. Päinwastoin. Niissä wallitsewa säännöllinen järjestys ja alinomainen työ waikuttawat paljon pelottawimmin kuin huono ruoka ja kurjimmat asunnot. Wiime mainittuihin owat köyhät nimittäin tottuneet lapsuudesta alkain, kun sitä wastoin siisteys, järjestys ja työ owat heille wastenmielisiä. Siihen lisäksi tulee se, että waiwaishuoneet riistäwät heiltä wapauden. Huomattu on, että kaikkialla missä waiwaistalot owat tulleet käytäntöön, köyhäin luku on suuresti alentunut.” Ks. tarkemmin Pulma 1995, s. 104.

259 Tarkastuskertomuksessaan 15.5.1886 Gust. Ad. Helsingius on yksityiskohtaisesti raportoinut vaivaishoidon huonosta tilasta eri osissa maata. Ks. tarkemmin Helsingius 1886, s. 1–18.



tiin pitää ihmisarvoa alentavina. Senaattikin paheksui ihmishuutokauppoja ihmisarvoa loukkaavina ja antoi ohjeet kuvernööreille, ettei huutokauppamennettelyn sallivia ohjesääntöjä enää saanut antaa. Jatkossa kirjalliset hoitosopimukset korvasivat ihmishuutokaupat.<sup>260</sup>

### 3 Köyhäinhoidon aikakausi 1923–1957

#### 3.1 Vaivaishoidon saajasta köyhäinhoidon saajaksi

Käsitys köyhäinhoidon luonteesta, merkityksestä ja tehtävistä 1920-luvulle tultaessa oli muuttunut, mikä seikka asetti köyhäinhoidolle entistä suurempia vaatimuksia.<sup>261</sup> Kehittyneempi köyhäinhoito ei tyytynyt ainoastaan antamaan jo hätään joutuneelle hoitoa ja tarpeenmukaista elatusta, vaan tarkoitti myös toimintaa puutteen ja hädän aiheiden ja syiden ehkäisemiseksi. Köyhäinhoidotolakiehdotuksen perusteluissa käsitelläänkin laajasti avunantoa ja erilaisia avustusmuotoja.<sup>262</sup> Köyhäinhoitoa ehdotettiin annettavaksi kotiavustuksena, hoitona yksityiskodissa ja viimesijaisena laitoshoidona. Köyhien ruodussa elättämistä ehdotettiin kiellettäväksi. Köyhäinhoidon järjestäminen koskisi muun muassa sokeita, kuuromykkiä, raajarikkoja, kaatuvatautisia, tylsämielisiä, mutta vanhuuden vuoksi köyhäinhoitoa tarvitsevia köyhäinhoidon järjestämisen yhteydessä mainittiin harvoin. Kotipaikka olisi velvollinen antamaan köyhäinhoitoa, ja kotipaikkaoikeus olisi siinä kunnassa, jossa henkilö viimeksi kahden vuoden aikana oli ollut henkikirjoitettuna.<sup>263</sup>

Senaatin 15.5.1917 asettama komitea luovutti 29.11.1918 valtioneuvostolle mietintönsä, johon sisältyi ehdotus köyhäinhoitolaiksi perusteluineen.<sup>264</sup> Vuonna 1918 annettiin ensimmäinen mietintö valtioneuvostolle ehdotukseksi

260 Pulma 1995, s. 105–111.

261 Köyhäinhoitolain perusteluissa todettiin, että elämän tarkka valvominen köyhäinhoitolaitoksissa on tärkeää myös hoidokkaiden kannalta. Komitean mielestä oli tärkeää, että laitokseen nimettiin johtokunta ja sen jäsenet asuisivat niin lähellä laitosta kuin mahdollista. Tämän katsottiin varmistavan laitoksen tehokkuuden ja vaikuttavan myös hoidokkaiden parempaan kohteluun. Ks. tarkemmin KM 1918:7, s. 82.

262 KM 1918:7, s. 93.

263 Van Aerschot 1996, s. 148–150 ja 165–166

264 Ks. tarkemmat perustelut KM 1918:7, s. 65–153.

uudeksi köyhäinhoitolaiksi. Korkein hallinto-oikeus antoi siitä seikkaperäisen lausunnon, joka otettiin huomioon esitystä valmistettaessa.<sup>265</sup> Mietinnössä korostettiin avunannon antamista kotiin sekä perhesiteiden vahvistamista. Lakiehdotus oli ajan vaatimuksia vastaava, mutta komitea suoritti tehtävänsä niin perusteellisesti, että uusi lakiehdotus annettiin eduskunnalle vasta 1.6.1922.<sup>266</sup> Lakiehdotuksessa korostettiin yksityisten henkilöiden elättämisvelvollisuutta siten, että köyhäinhoitolakiehdotuksen 3 §:n mukaan lapset ovat velvollisia varojensa mukaan tarpeen vaatiessa elättämään vanhempiaan. Jos taas vanhemmat eivät olleet itse huolehtineet lapsiensa elättämisestä, ei lapsillakaan puolestaan ollut velvollisuutta elättää heitä.<sup>267</sup> Köyhäinhoitoa koskevassa lakiehdotuksessa ehdotettiin köyhäinhoitoa ulotettavaksi kaikkiin, jotka tosiasiallisesti eivät saaneet toimeentuloaan ilman köyhäinhoidon apua.

Lakiehdotuksen mukaan köyhäinhoidon tarkoituksena ei ollut ainoastaan antaa jo puutteeseen ja hätään joutuneelle tarpeenmukaista elatusta ja hoitoa, vaan siinä pyrittiin myös vastustamaan hädän syntymistä. Tästä syystä myös nimitys oli muutettu vaivaihoidosta köyhäinhoidoksi.

### 3.2 Lapsilla huoltovelvollisuus vanhemmistaan

Vanhukset olivat köyhyyteen joutumisen riskiryhmä ja vanhuus ymmärrettiin helposti sosiaalseksi ongelmaksi. Köyhäinhoito oli viimeinen keino, jolla puutteeseen joutunutta autettiin julkisen vallan taholta. Köyhäinhoitolain mukaan jokainen työhön kykenevä oli velvollinen kykynsä mukaan elättämään itseään,

<sup>265</sup> KM 1918:7.

<sup>266</sup> Hallituksen esityksessä köyhäinhoitolaiksi lain säännökset oli ryhmitelty yhteentoista lukuun seuraavasti (1) Köyhäinhoidon tehtävästä sekä yksityisen elättämisvelvollisuudesta, (2) Köyhäinhoitoyhdyskunnasta, (3) Köyhäinhoitohallituksesta, (4) Köyhäinhoidon eri lajeista, (5) Kotipaikkaoikeudesta ja köyhäinhoidon rasituksen jakaantumisesta kuntain kesken ynnä kuntain ja valtion välillä, (6) Köyhäinhoidon oikeudesta elatusvelvollisuuden laiminlyöneitä sekä niitä kohtaan, jotka saavat köyhäinhoitoa, (7) Varojen hankkimisesta köyhäinhoitoa varten, (8) Valituksesta, (9) Kunnallisen köyhäinhoidon tarkastuksesta, (10) Kerjäämisestä ja (11) Erityisiä säännöksiä, jotka liittyvät lähinnä lain voimaansaattamiseen ja siirtymäsäännöksiin. Lukujen otsikoinnista ilmeni silloinen köyhäinhoidon sisältö. Ks. lisää HE 40/1921 vp.

<sup>267</sup> Ks. tarkemmin KM 1918:7, s. 68. Komiteamietinnössä todetaan, että sukulaisten välisen elatusvelvollisuuden tulee perustua siihen yhteenkuuluvaisuuden tunteeseen, jonka veriheimolaisuus ja siitä johtunut perhe-elämä synnyttää. Komitea oli sitä mieltä, ettei suhde lastenlasten ja isovanhempien välillä enää ole niin läheinen, että elatusvelvollisuus kohtuudella voitaisiin ulottaa heidän välisekseen.



*Nivalan köyhäinhoitolautakunta 1910-luvulla. Vanhustenhuolto oli tuolloin vasta muotoutumassa, mutta köyhäinhoitolautakunta käsitteli ja ratkaisi myös vanhus-ten asiat. Kuva: Museovirasto.*

alaikäisiä lapsiaan ja aviopuolisoaan. Lapset olivat lain mukaan velvollisia varojensa mukaan tarpeen vaatiessa elättämään vanhempansa.<sup>268</sup> Vielä vuonna 1956 huoltoapulain tullessa voimaan tunnettiin ns. ehdollinen elatusvelvollisuus, millä tarkoitettiin sitä, että jokainen oli velvollinen tarvittaessa kykynsä mukaan pitämään huolta myös vanhemmistaan.<sup>269</sup>

268 Blom 2004, s. 205–225. Euroopan ulkopuolella lasten huoltovelvollisuus vanhemmistaan on lain mukaan voimassa vielä muun muassa Intiassa ja Singaporessa. Ks. tarkemmin The Maintenance and Welfare of Parents and Senior Citizens Bill 2007 Saatavilla: <http://india.gov.in/cityzen/senior> ja <http://statutes.agc.gov.sg>. Wongsith on tutkinut perheen merkitystä ja vanhusten asemaa Thaimaassa, ks. tarkemmin Wongsith 1992, s. 47–63.

269 Merikoski 1970, s. 205. Tämä ehdollinen elatusvelvollisuus oli riippuvainen elatusvelvollisen kyvystä antaa elatusta eikä elatusvelvollista voitu panna työlaitokseen velvollisuutensa täyttämiseksi. Tämä ehdollinen elatusvelvollisuus koski myös aviopuolisoa avioliiton aikana sekä toisen puolison alaikäisiä lapsia, jos he olivat syntyneet ennen puolisoiden avioliittoa ja heidät oli otettu puolisoiden yhteisessä kodissa tai muutoin yhteisesti elätettäväksi.

Maata omistavien vanhustenhuolto toimi kohtuullisen hyvin ja se tapahtui tavallisimmin perheissä syytinkien eli kiinteistöeläkkeiden turvin.<sup>270</sup> Syytinki tarkoitti käytännössä, että myyjä sukupolvenvaihdon yhteydessä pidatti asumisoikeuden ja sai jäädä asumaan tilalle. Syytingin arvo määräytyi myyjän arvioitun eliniän mukaan ja se oli osa kauppahintaa. Jottei riitoja syntyisi, painotettiin tarkan syytinkisopimuksen tekoa, erityisesti syytingin määrä tulisi riidan välttämiseksi tarkasti määritellä sopimuksissa. Lapset huolehtivat työhön kykenemättömistä huollon tarpeessa olevista vanhemmistaan tai heistä huolehdittiin muutoin yhteisvastuullisesti, elleivät lapset pystyneet heistä huolehtimaan. Maata omistamattomilla mahdollisuudet turvata vanhuutensa olivat selvästi talollisia heikommat. Heitä saatettiin antaa vieläkin elänteelle, vaikka se köyhäinhoitolain mukaan oli jo kiellettyä. Vanhempien ja lasten lisäksi suurperheisiin kuului muitakin kuin suoraan alenevaa polvea olevat sukulaiset.<sup>271</sup>

Perheen käsite oli aina 1930-luvulle asti laaja ja isovanhemmat kuuluivat ainakin maaseudulla poikkeuksetta perheeseen samoin kuin naimattomat sisarukset.<sup>272</sup> Perhettä pitivät yhdessä perheenjäsenten tunnesiteet ja luottamuksellisuus perheenjäsenten kesken. Vanhat ihmiset kuuluivat tiiviisti perheyhteyteen ja sairaat hoidettiin mahdollisuuksien mukaan.<sup>273</sup> Suurperheeseen kuuluivat usein vielä molempien puolisoiden vanhemmat.

270 Etelä-Euroopassa palvelusväki oli sulautunut hyvin perheyhteisöön ja heidän asemansa oli vakaa. Kaupungeissa tunnesiteitä ei ollut samalla tavalla ja vanhojen ihmisten asema oli usein huonompi kuin maaseudulla. Erityisen sääliittäviä olivat vanhukset, joilla ei ollut omaisia eikä toimeentuloa. Ks. lisää Mitterauer ja Sieder 2004, s. 150–155. Uskonto vaikutti myönteisesti vanhustenhuoltoon niin, että katolisella alueella vanhukset hoidettiin perheissä eikä palvelusväkeä tarvittu siinä määrin kuin muualla. ks. lisää Van Dijk 2004 s. 254–269.

271 Räisänen-Toumi 1991, s. 69–71.

272 Sosiaaliturvajärjestelmän luominen 1960-luvulta alkaen vahvisti yhteiskunnan merkitystä vanhusten hoivan turvaajana, kun vastuu vanhusten hoivasta siirtyi yhteiskunnalle. Ks. tarkemmin Paasivaara 2002, s. 37–38. Toisaalta taloudellinen lama ja kuntien talousvaikeudet ovat lisänneet perheen vastuuta ja omaishoidon määrää viime vuosikymmeninä. Perheen merkitys vanhusten hoivan antajana nousi erityisesti esille vuoden 2010 alussa kahden ulkomaalaisen isoäidin käännytyspäätöksen yhteydessä. Ks. tarkemmin Maahanmuuttoviraston päätös 16.4.2009 asiakasnumero 1000259 ja Helsingin HAO 2.9.2009 n:o 09/0741/1 sekä KHO 8.3.2010 T 444.

273 Perheyhteyden hajoaminen teollistumisen ja muuttoliikkeen myötä alkoi voimakkaasti näkyä 1800-luvun lopulla. Katolisissa maissa perheyhteys pysyi kuitenkin tiiviimpänä pitempään. Ks. tarkemmin Kocha 2004, s. 15–35. Maastamuuton seurauksena jopa kaksi prosenttia vanhemmista ei nähnyt lapsiaan enää koskaan. Ks. Phillipson 1992, s. 256–262.

### 3.3 Vanhusten asemasta ja oikeuksista köyhäinhoitolain mukaan

Köyhäinhoitolain yksityiskohtaisissa perusteluissa on kirjattu ne periaatteet, joiden mukaan vanhuudenheikkouden vuoksi köyhäinhoidon piiriin joutuneita tuli kohdella. Köyhäinhoitoa annettaessa tuli ottaa huomioon avun saajan terveydentila, ikä, siveellinen kehityskanta ja muut seikat, jotka ovat tarpeellisia hoidon antamiseksi.<sup>274</sup> Köyhäinhoitolain 59 §:n mukaan avunsaaja joutui kunnan huoltolautakunnan hallinnolliseen holhoukseen, jonka otaksuttiin kestävän hänen loppuikänsä. Tästä lopun elämää kestävästä holhouksen alaisuudesta johtuen vanhat ihmiset turvautuivat tarpeen vaatiessa mieluummin sukulaisiinsa, koska kunnan köyhäinhoidon saajana ei vanhoilla ihmisillä olisi ollut enää minkäänlaisia oikeuksia vaikuttaa omaan elämäänsä.

Kodin ja perheen perustavaa merkitystä yhteiskunnallisessa ja siveellisessä merkityksessä korostettiin ja haluttiin tukea. Kaiken köyhäinhoidon tuli toiminnassaan tukea avustettavan kotia ja perhettä. Perhesiteiden ja verisukulaisuuden merkitystä haluttiin köyhäinhoitolain perusteluissakin korostaa samoin kuin vanhempien elatusvelvollisuutta lapsistaan ja vastaavasti lasten elatusvelvollisuutta vanhemmistaan. Isovanhempien asuessa lastensa perheissä vanhustenhuollon toimenpiteisiin oli tarvetta vain niissä tapauksissa, joissa lapset eivät jostakin syystä pystyneet vanhemmistaan huolehtimaan.<sup>275</sup>

### 3.4 Köyhäinhoidon saajan vallanalaisuussuhteet laitoshoidossa

Köyhäinhoito vanhustenhoitona oli 1930-luvulla vielä kehittymätöntä, mutta siinä voitiin erottaa yleishoito ja erityishoito. Köyhäinhoitolain 22 §:ssä lueteltiin kolme huoltomuotoa: (1) kotiaavustus, (2) hoito yksityiskodissa ja (3) laitoshoido, joka saattoi olla hoitoa erityishoitolaitoksessa tai kunnalliskodissa. Kotiaavustusta ja sijoitushoitoa kutsuttiin avohuolloksi ja laitoshoidoa kunnalliskodissa annettavaksi suljetuksi huolloksi. Köyhäinhoitoa oli myös sairaanhoito siviilisairaalassa.<sup>276</sup>

<sup>274</sup> KM 1918:7, s. 65–153.

<sup>275</sup> KM 1918:7, s. 93.

<sup>276</sup> Böök 1948, s. 62.

Suljettua huoltoa eli laitoshoidtoa annettiin yleishoitona kunnalliskodeissa ja erityishoitona kunnalliskotien mielisairasosastoilla. Kunnalliskotiin otetut olivat ankan kurin alla.<sup>277</sup> Lisäksi laitoshoidtoa annettiin kunnallisissa ja yksityisissä sairaaloissa, parantoloissa, sokeain ja raajarikkoisten hoitolaitoksissa sekä kunnallisissa ja kuntainvälisissä työlaitoksissa, joissa pidettiin elatusvelvollisuuden laiminlyönejä tai irtolaislain nojalla työlaitokseen määrättyjä henkilöitä. Laitoshoidto lisääntyi 1930-luvun loppupuolella niin paljon, että yli puolet kaikista avunsaajista oli laitoshoidossa.

Köyhäinhoidon saaja oli velvollinen alistumaan huoltolautakunnan valvontaan, mutta laitoshoidokkaiden kohdalla oli vielä erityisiä velvollisuuksia. Heidän tuli suorittaa heille sopivia töitä ja he olivat velvollisia noudattamaan laitosten ohjesäännöissä säädettyä järjestystä. Lisäksi huoltolautakunta oli oikeutettu ottamaan haltuunsa hoidettavan omaisuuden ja käyttämään sitä hoitokustannusten kattamiseen. Vain hartauskirjansa, kihla- ja vihkisormuksensa ja muut pienemmät kapineet hoidettava sai pitää itse.

Laitoshoidto oli vielä 1930-luvulla viimesijainen ja pelottava vaihtoehto, johon kukaan ei halunnut siirtyä. Kuitenkin köyhäinhoidotlain 28 §:n periaatteista ilmeni jo henkilöiden yksilöllisyyden huomioiminen. Sen mukaisesti laitosten olosuhteet tulisi pyrkiä järjestämään mahdollisuuksien mukaan niin, että niissä pystyttäisiin huomioimaan hoidettavien ikä, terveys, tottumukset, siveellinen katsantokanta ja aikaisempi elämäntapa. Vakavasti sairasta ei saanut hoitaa samassa huoneessa terveempien kanssa. Kunnalliskodin sairausosastot oli tarkoitettu kunnan täyteen huolenpitoon joutuneille, sairaille hoidokeille, jotka eivät tarvinneet erityishoidtoa. Osaston ylin valvonta ja vastuu kuuluivat kunnalliskodin johtajattarelle. Kunnan huoltolautakunnan oman harkinnan varassa oli, minkä laatuista hoitoa avun tarpeessa oleville henkilöille annettiin.<sup>278</sup>

Kunnalliskotien tärkein tehtävä oli antaa tarpeellista hoitoa ja suojaa kunnan vanhoille ja muutoin itsestään huolehtimaan kykenemättömille kuntalaisille, joita ei voitu hoitaa muualla. Laitoksissa teetettiin työhön kykenevillä työtä,

277 Jos hoidokkien keskuudessa ilmeni uppiskaisuutta, järjestyshäiriöitä tai ynseää ja loukkaavaa käytöstä muita kohtaan, johtaja saattoi käyttää kurinpitotoimenpiteitä, kieltää poistumasta kodin alueelta tai vähentää etuuksia, kuten kahvin, teen tai tupakan nauttimista, jos niitä oli saatavissa. Varsinaisen ravinnon vähentäminen ei kuitenkaan ollut sallittua. Ks. lisää Böök 1948, s. 70–81 ja 91.

278 Böök 1948, s. 71.

mutta työhön kykenemättömät olivat työvelvollisuudesta vapaita. Koska laitoksen tehtävänä oli toisaalta olla varoituksena laiskuuteen taipuville tai syyttä yhteiskunnan apuun turvautuville, vanhojen kohtelu ei aina ollut ihmisystävällistä tai kunniallista.<sup>279</sup> Kunnalliskodin tehtävänä oli tarjota suojaa ja hoitoa sellaisille puutteenalaisille, joita ei voitu auttaa kotiin eikä sijoittaa yksityisperheisiin. Sellaisia olivat vanhuudenheikot ja sairaalloiset henkilöt. Heillekin haluttiin turvata kohtuuden mukainen tilaisuus viettää yksinkertaista, ihmisarvoista, rauhallista ja hiljaista elämää.<sup>280</sup> Kunnalliskodeissa tulisi entistä enemmän huomioida hoidettavien erilaisuus ja yksilöllisyys. Nämä olivat uusia periaatteita, jotka vasta vähitellen toteutuivat etenkin maaseudulla.

Suotavana pidettiin sitä, että kullakin kunnalla olisi oma kunnalliskoti, jolloin voitaisiin välttää suurten kasarmimaisten laitosten syntymistä. Myös asukkaiden, joita tuolloin nimitettiin hoidokkaiksi tai hoidokeiksi, kannalta uskottiin olevan parempi, että heitä hoidettaisiin omassa kunnassa eikä siirrettäisi vieraisiin oloihin. Kunnalliskodin asukkaat tulisi sijoittaa asumaan yhteen heidän entisyytensä ja tottumuksensa huomioiden, koska sitä pidettiin edullisena hoidokkaiden rauhalle ja yleiselle kodikkuudelle.<sup>281</sup> Nämä olivat selviä merkkejä siitä, että vanhusten elämään ja olosuhteisiin haluttiin vaikuttaa myönteisesti. Köyhäinhuitolakiin ei haluttu ottaa yksityiskohtaisia säännöksiä kunnalliskotien sisäisestä järjestyksestä, vaan näistä tuli antaa tarkemmat ohjeet kunnalliskotien omissa ohjesäännöissä. Sosiaaliministeriön huoltoasiain osasto antoi yksityiskohtaisiakin ohjeita siitä, mitä ohjesääntöihin tuli kirjata ja miten hoidokkaita tuli hoitaa.<sup>282</sup> Ohjesäännölle tuli hankkia viranomaisen vahvistus. Vahvistamisen tarkoituksena oli taata, että laitoksia kehitettiin suunnitelmallisesti ja laitoshoidon yhtäläisyys koko maassa voitaisiin saavuttaa. Näitä tavoitteita tuona aikana voitiin pitää edistyksellisinä ja hallinnollisestikin suunnitelmallisina.

279 KM 1918:7, s. 100.

280 KM 1918:7, s. 101.

281 KM 1918:7, s. 109.

282 Ks. tarkemmin Sosiaaliministeriön huoltoasiain osaston kiertokirje n:o 33/1943. Kiertokirjeessä oli muun muassa annettu edistyksellinen kehoitus kunnalliskodin mielisairasosastolle ja sairaasosastolle järjestää kaikille hoidokeille tilaisuus runsaaseen ulkona oleskeluun, samalla kuin hoidokasten työhön opastamista ja työssä pitämistä heidän voimiensa mukaisesti pidettiin tärkeänä hoitokeinona.

Kunnalliskotiin otettujen oli noudatettava laitoksen vahvistettuja ohjesääntöjä. Mikäli ohjesääntöjä rikottiin, kunnalliskodin johtokunta tai köyhäinhoitohallitus antoi varoituksen. Myös kurinpitorangaistuksia oli lupa tarvittaessa käyttää. Sillä, joka oli tyytymätön köyhäinhoitohallituksen päätökseen, oli oikeus kolmenkymmenen päivän kuluessa valittaa kirjallisesti läänin maaherralle. Maaherran päätökseen sai hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Yleensä päätökset ja valitukset koskivat köyhäinhoidon antamista eikä niinkään annetun köyhäinhoidon sisältöä tai mahdollista huonoa kohtelua.

### 3.5 Vanhusten hoito laitosvaltaista

Köyhäinhoitolain uusimisen ohella vanhusten laitoshoidon kehittäminen oli asetettu ensisijaiseksi tavoitteeksi.<sup>283</sup> Kun esille nousivat entistä enemmän yksinäiset ja vähävaraiset vanhukset, laitoshoidon kehittäminen nähtiin parhaimmaksi vaihtoehdoksi eikä kotiavulla uskottu pystyttävän tarjoamaan sitä turvaa, mitä yksinäiset vanhukset noissa tilanteissa tarvitsivat. Laitoshoito nähtiin tästä syystä tarkoituksenmukaisimmaksi vaihtoehdoksi vähävaraisten vanhusten hoitomuodoksi eikä kansaneläkelain sovelletusten uskottu muuttavan asiaa. Laitoshoidon lisäämistä perusteltiin vanhusten määrän voimakkaalla kasvulla sekä kotien sosiaalisen vastuunkannon vähentymisellä vanhuksistaan. Asutuskeskuksissa vallitseva asuntopula sekä yleinen elintason aleneminen vaikuttivat niin, että perheillä ei enää ollut taloudellisia mahdollisuuksia huolehtia vanhuksistaan.

Köyhäinhoitolain aikana tuotiin esille runsaasti erilaisia vanhuuteen ja vanhenemiseen liittyviä avuntarpeita. Osa niistä oli sosiaalisia kysymyksiä, kuten asumiseen liittyviä ongelmia. Laitoshoitokin oli vasta kehittymässä, mutta se ei liittynyt vielä hoidon tai palvelun tarpeeseen, vaan köyhyys- ja asunnottomuuteen.<sup>284</sup> Köyhäinhoitolain voimassaoloaikana vanhusten avuntarpeet haluttiin nähdä toimeentuloon ja köyhyys- liittyvinä ongelmina. Tullessa 1950-luvulle avuntarve haluttiin taas nähdä laajemmin myös yhteiskunnallisena kysymyksenä, joka liittyi kiinteästi vanhusten huolenpidon turvaamiseen eikä enää pelkästään asunnon puutteeseen tai köyhyys- liittyviin. Avuttomuudessa

283 KM 1949:7, s. 60–62 ja 123.

284 Ks. tarkemmin HE 122/1954 vp, s. 2/II, jossa nostettiin esille vanhojen ihmisten palvelujen tarve. Laajemmin avuntarpeen nähtiin liittyvän muun muassa sosiaalisiin ongelmiin.



yhdistyivät toisiinsa sosiaaliset, taloudelliset ja psykologiset tekijät. Tämä tuli selkeästi esille vuoden 1952 vanhustenhuoltokomitean mietinnön ehdotuksista, joista ilmeni, että sodan menetyksistä johtuen monet vanhukset olivat jääneet vaille omaa asuntoa ja toimeentuloa.<sup>285</sup> Kun avuntarvetta tarkasteltiin jo menetettyjen resurssien näkökulmasta eikä avohuollon palveluita juurikaan ollut tarjolla, paineet laitoshoidon lisääntymiseen kasvoivat.

Palvelurakenteen kehittymättömyys ja avohuollon palvelujen puute olivat köyhäinhoitolain aikana suurimpia ongelmia. Vanhoja ihmisiä siirrettiin liian helposti sairaaloiden vuodeosastoille, jonne he eivät olisi kuuluneet. Liian usein vanhuksia siirrettiin myös sairaalahoitoon, vaikka he eivät olisi olleetkaan sairaanhoidon tarpeessa eikä siirto muutoinkaan olisi ollut tarkoituksenmukaista. Vanhusten hoito oli lähinnä pysyvästi sairaiden hoitoa eikä paranemista tapahtunut usein.<sup>286</sup>

Tällöin suurta osaa akuuttisairaanhoitoon tarkoitetuista paikoista käytettiin väärään tarkoitukseen eivätkä akuutisti sairaat potilaat voineet päästä tarvitsemaansa hoitoon, kun sairaalapaikkoja ei ollut kaikille.<sup>287</sup> Toisaalta sosiaalihuollon puolella kunnalliskodeista oli muodostunut sellainen laitoshoidon muoto, että niihin sijoitettiin sellaisia vanhuksia, joita ei kyetty sijoittamaan muualle.<sup>288</sup> Tästä syystä kunnalliskodeista oli muodostunut paikkoja, jonne sijoitettiin myös mielisairaita, kehitysvammaisia ja asunnottomia parempikuntoisia vanhuksia. Kun asukkaat kunnalliskodeissa olivat vaikeahoitaisia ja moniongelmaisia, niistä ei ollut kehittynyt vanhuksille tarkoitettuja viihtyisiä paikkoja, jollaisiksi ne alun perin suunniteltiin.

285 KM 1952:11, s. 9–11.

286 KM 1952:11, s. 73.

287 KM 1952:11, s. 73–75.

288 KM 1952:11, s. 16.

## 4 Yhteiskunnallisen huollon aikakausi 1957–1972

### 4.1 Vanhusten omatoimisuuden tukeminen tavoitteeksi

Köyhäinhoitolain voimassa ollessa vanhuus, köyhyys ja avuttomuus liittyivät olennaisesti toisiinsa. Vanhuuden katsottiin alkavan pääasiallisesti 65 ikävuo-  
den jälkeen. Asuntojen puutteellisuus ja palvelujen täydellinen puuttuminen  
herättivät keskustelua asuntojen korjaamisesta ja kotiin annettavista palveluista.  
Kunnalliskodit olivat muuttuneet paikoiksi, joissa ei ollut riittävästi tilaa eikä  
vanhusten yksityisyyttä voitu mitenkään turvata. Lisäksi hoitopaikat jakaan-  
tuivat tarvetta vastaamattomasti, kun mielisairaat ja muut sairaat sekä myös  
työhön kykenevät oli sijoitettu samalle osastolle. Palvelurakenneongelman  
ratkaiseminen kohdistui lähinnä siihen, ettei kotona annettavaa hoitoa vielä  
ollut saatu järjestymään.<sup>289</sup>

Yksin puutteellisissa asunnoissa asuvat sairaat ja apua tarvitsevat vanhukset  
nostivat esiin kotihoidon ja kotisairaanhoidon tarpeellisuuden.<sup>290</sup> Sairaanhoi-  
don lisäksi vanhusten katsottiin tarvitsevan myös kodinhoitoa ja monenlaista  
avustamista kodin puhtaanapidossa. Kunnallisella kodinhoitotoiminnalla kat-  
sottiin voitavan auttaa ja ennaltaehkäistä kalliin laitoshoidon lisääntymistä.  
Kodinhoitotoiminnassa yhdistyivät tuolloin kaikki sosiaalihuollolle asetetut  
vanhustenhuollon silloiset tavoitteet.<sup>291</sup>

Kodinhoitotoimintaa voitiin jo järjestää sairaille vanhuksille sosiaaliministeriön  
kunnille vuonna 1956 antaman ohjeen mukaisesti.<sup>292</sup> Kunnalliset kodinhoitajat  
voisivat työskennellä myös vanhustalouksissa, kun he aikaisemmin olivat työskennelleet ainoastaan monilapsisissa perheissä.<sup>293</sup> Toisaalta kodinhoitajien työ vanhustalouksissa lisäsi monella tapaa vanhusten omatoimisuutta ja mahdol-

289 Rintala 2003, s. 93–97.

290 KM 1952:11, s. 11, 74–75.

291 Rauhala 1996, s. 119 sekä Anttonen ja Sipilä 2000, s. 115–121.

292 Mannerheimin Lastensuojelusäätiö oli aloittanut kotihoitotoiminnan lapsiperheille, mutta vähitellen apua tarvitsivat myös vanhukset. Ks. tarkemmin Korppi-Tommola 1990, s. 164 ja lisäksi KM 1952:11, s. 75.

293 Potila 1972, s. 484 ja Sillantaka 1972, s. 96.

lisuutta asua pitempään omissa kodeissaan.<sup>294</sup> Uudenlaiset linjaukset ja yhteiskunnan huollon yleiset periaatteet alkoivat jo näkyä huoltoavun antamisessa ja avustusmuotoja koskevissa määrittelyissä.<sup>295</sup> Kotiavulla tarkoitettiin nyt pysyvää palvelujen tarpeeseen perustuvaa, vanhusten yksilölliset tarpeet huomioon ottavaa apua. Myös yksipuolisesta vanhustenhuollon auttamista koskevasta tavoitteesta siirryttiin uudenlaiseen ajatteluun, joka korosti omatoimisuuden ylläpitämistä sekä palvelun antajan ja saajan vuorovaikutuksen edistämistä.<sup>296</sup>

## 4.2 Vanhusten yksilölliset tarpeet huoltoapulain mukaan

Vuonna 1956 voimaan tulleeseen huoltoapulakiin (116/1956) oli kirjattu kaikki silloin voimassa olleet sosiaalihuollon toimintatavat. Köyhäinhuoltolakiin verrattuna uuteen huoltoapulakiin haluttiin tehdä uudenlaisia sosiaalipoliittisia linjauksia määrittelemällä sosiaalihuollon avustusmuotoja uudella tavalla. Ensimmäistä kertaa avun määrittelykriteeriksi nostettiin yksilölliset olosuhteet.<sup>297</sup> Avuntarve tutkittiin jokaisessa tapauksessa erikseen ja jokainen sai apua yksilöllisten tarpeiden mukaan.<sup>298</sup> Ensimmäistä kertaa lainsäädännössä vanhat ihmiset nähtiin yksilöinä ja heidän tarpeensa yksilöllisinä tarpeina.

Taloudellisten seikkojen lisäksi pidettiin tarpeellisena kiinnittää huomiota myös huoltoapua tarvitsevien yksilölliseen työ- ja toimintakykyä edistävään tai säilyttävään kuntouttamiseen.<sup>299</sup> Huoltoavun tarpeessa olevia varten tulisi kunnalla olla päiväkoteja, työkoteja tai muita näihin verrattavia päivälaitoksia.

294 Ensimmäinen opas kodinhoitajille, kodinhoitajaoppilaitosten opettajille ja oppilaille sekä kodinhoitotoimintaa johtaville kunnallisille viranomaisille ilmestyi vuonna 1961 Kodinhoitajat ry:n julkaisemana. Oppaassa käsiteltiin yleistä perhepolitiikkaa, kodinhoitotoiminnan periaatteita ja hallintoa sekä kodinhoitajan velvollisuuksia ja oikeuksia. Oppaassa oli myös kodinhoitotoiminnan malliohjesääntö ja ohjeita. Ks. Maunula 1961. Suomen Kunnallisliitto uudisti kodinhoitotoiminnan ohjesäännön vuonna 1977. Ks. Kodinhoitotoiminnan ohjesääntö, Suomen Kunnallisliitto 1977.

295 Rintala 2003, s. 97.

296 Rintala 2003, s. 101.

297 Uudenlainen linjaus ilmeni huoltoapulain 9 §:stä, jossa todettiin, että ennen huoltoavun antamista on asianomaisen viranomaisen tarkoin perehdyttävä apua tarvitsevan olosuhteisiin, huoltoavun tarpeeseen ja sen syihin sekä tutkittava, millä tavoin tämä tarve sopivimmin voidaan tyydyttää ja sen syyt poistaa. Ks. lisää Rintala 2003, s. 97.

298 Waris 1980, s. 155 ja 261.

299 KM 1964:B 32, s. 2.

Kunnallis- ja vanhainkodeissa tulisi huollettavat sijoittaa eri osastoihin heidän terveydentilansa, kuntouttatarpeensa tai muun tarkoituksenmukaisen sijoittelun perusteella.<sup>300</sup> Vaikka vanhustenhuollon tavoitteeksi oli asetettu yksilöllisten palvelujen turvaaminen, keskustelua hallitsi kuitenkin vasta kehitysvaiheessa oleva laitoshoidon järjestäminen kunnissa. Vanhustenhuoltoa ei ollut järjestetty erityislaeilla, vaan se toteutettiin kokonaan huoltoavun puitteissa. Sosiaalihuoltona annettavien palveluiden tuli auttaa hyvin erilaisissa olosuhteissa olevia vanhuksia. Palvelujärjestelmää vaivasi vaihtoehtojen puute, mistä syystä laitoshoido oli paisunut kohtuuttomasti, koska muita vaihtoehtoja ei ollut.<sup>301</sup> Nopeita muutoksia vanhusten huollossa ei käytännön tasolla tapahtunut, koska huoltoavun tärkeimmät piirteet periytyivät vanhoista vaivaishoido- ja köyhäinhoitojärjestelmistä lähes muuttumattomina.

Huoltoapulaista ja sen uudentaisista linjauksista huolimatta sosiaalihuoltoa koskevat säännökset olivat vielä hajanaisia, jäsentymättömiä ja epäjohtomukaisesti hajaantuneita eri lakeihin niin, että osa niistä oli sijoitettu työläisäädäntöön ja osa siviilioikeuteen. Järjestelmän pirstaleisuutta kuvasi se, että vammaishuollon lainsäädännössä työhuoltoon liittyvä kuntoutus sisältyi invalidihuoltolakiin, kun vammaishuolto puolestaan tapahtui huoltoavun puitteissa. Vammaisten kuntoutusta taas toteutettiin sosiaalivakuutuslakien perusteella. Poikkeavasti käyttäytyvien aikuisten huolto jakautui vielä useamman lain piiriin, nimittäin irtolaislakiin, päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollosta annettuun lakiin ja huoltoapulakiin.

Huoltoapulain rakenne ja sisältö oli lähes suoraan kopioitu köyhäinhoitolaisista. Toisaalta myös sosiaaliturvan yleislakina huoltoapulaki sisälsi taloudellista tukea, laitoshuoltoa ja muita huollollisia palveluja, mutta myös kurinpitoa ja vapaudenriistoa koskevia säädöksiä. Varsin pian huoltoapulain voimaan tulon jälkeen lain soveltamisessa ilmeni epäkohtia ja valtioneuvosto asetti jo toukokuun 25. päivänä 1960 huoltoapulain tarkistuskomitean tekemään kiiireellisiä ehdotuksia huoltoapulakiin. Muutoksia tehtiin huoltoavun antamis- ja korvausvelvollisuuteen, viranomaisohjaukseen ja työlaitosmenettelyyn. Tässä yhteydessä nostettiin ensimmäisen kerran esille ehkäisevän huollon ja kuntoutuksen käsitteet, vaikka ne oli jo käytännössä omaksuttu.

300 KM 1964:B 32, s. 5.

301 KM 1968:B 86, s. 27.

Julkinen valta siirtyi yhä selvemmin vanhuuden turvaajaksi.<sup>302</sup> Sosiaalihuollon hallinnosta annettu laki vuodelta 1950 merkitsi sosiaalihuollon ammattimaistumista, kun yli 4000 asukkaan kunnat velvoitettiin perustamaan sosiaalisih-teerin tai sosiaalijohtajan virkoja. Myös sosiaalihuollon työntekijöiden amma-tillinen koulutus aloitettiin.<sup>303</sup>

## 5 Lääketieteen ja vanhustenhuollon laajenemisen aikakausi 1972–1984

### 5.1 Sosiaalisen turvallisuuden toteuttaminen yksilöllisesti

Sosiaalihuoltoon kuuluvat toimenpiteet perustuvat yksilökohtaiseen tarvehar-kintaan ja kohdistuvat ensisijaisesti suoraan yksilöön tai perheeseen. Näissä toimenpiteissä oli kysymys yksilöiden ja perheiden tukemisesta heitä uhkaavien sosiaalisten riskien torjumiseksi tai niiden toteutumisesta seuraavien haittojen estämiseksi tai lieventämiseksi. Sosiaalityrvan toteuttamiseen katsotaan kuu-luvan sosiaalivakuutus, sosiaaliavustukset ja sosiaalihuolto. Yksilöitä tukevan toiminnan luonteeseen kuuluu tuen vastaanottamisen vapaaehtoisuus ja se, että suoritettavat toimenpiteet hyväksytään ja niihin osallistutaan aktiivisesti.<sup>304</sup> Tämä sama osallisuuden periaate ilmeni jo huoltoapulaissa.

Kohtuulliseksi katsotun elintason, sosiaalisen turvallisuuden ja viihtyvyyden takaaminen perheille ja yksilöille on sosiaalihuollon tavoitteena. Viihtyvyy-dellä tarkoitetaan sitä, että palvelut koetaan sosiaalisesti turvallisiksi. Tuolloin 1970- ja 1980-luvuilla vielä kuitenkin arveltiin, että suurimmat riskit olisivat taloudellisia. Toisaalta kyllä jo ajateltiin, että sosiaaliseen turvallisuuteen liittyy myös aineettomia tekijöitä, joista tärkeimpiä olisivat läheiset ihmissuhteet. So-siaalista turvallisuutta uhkaava riski saattoi olla esimerkiksi vanhuudesta johtu-va vajaakykyisyys ja yksinäisyys. Sosiaalisen turvallisuuden tuli sisältää varmuus siitä, ettei vanhuus tai sairaus estäisi tärkeiden ihmissuhteiden ylläpitämistä.<sup>305</sup> Sosiaalihuollon palvelujen tavoitteena oli riittävässä määrin ylläpitää avunsaa-

302 Heinonen 1990, s. 197.

303 KM 1968:B 86, s. 21.

304 KM 1968:B 86, s.4.

305 KM 1968:B 86, s. 7–9.

jien omanarvontuntoa ja sosiaalista turvallisuutta sekä mahdollistaa heidän osallistumistaan yhteisöön ja sen jäsenten toimintaan.<sup>306</sup> Kun vanhukset kokevat sosiaalista turvallisuutta, heidän palvelujen tarpeensakin saattaa vähentyä.

Jokaisella on oikeus sosiaaliseen turvallisuuteen, johon liittyy oikeus saada nauttia niistä taloudellisista, yhteiskunnallisista ja sivistyksellisistä eduista, jotka yhteiskunta on saavuttanut. Jokaisella on oikeus myös elintasoon, joka on riittävä turvaamaan yksilön ja perheen terveyden ja hyvinvoinnin, johon kuuluu ravinto, vaatetus, asunto, lääkintähuolto ja välttämätön yhteiskunnallinen huolto. Lisäksi jokaisella on oikeus turvaan esimerkiksi sairauden aikana tai muissa toimeentulon menetyksen tapauksissa.

## 5.2 Yksilöllistä palvelua ja valinnanvapautta vanhuksille

Sosiaalihuollon asiakkaiden aseman korostaminen nähtiin 1970-luvulle tullessa uusien lakien keskeisenä sisältönä, vaikka vanhat työkäytännöt, työntekijöiden arvovalta ja asiakkaan tyytyminen saatuun palveluun saattoivat vielä olla esteenä asiakkaiden osallisuuteen ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseen.<sup>307</sup> Sosiaalihuollon perinteiden mukaisesti sosiaalihuollossa on kysymys eriarvoisesta suhteesta. Kun sosiaalihuoltoa saavat henkilöt kuitenkin yleensä ovat täysivaltaisia henkilöitä, heidän vaatimukset tulisi ottaa huomioon lisäämällä osallisuutta ja asiakkaiden vaikuttamismahdollisuutta omiin palveluihinsa.<sup>308</sup> Eliniän noustessa ihmiset elävät yhä pitempään, mutta työstä ja elämänpoljennosta irtautuminen saattoi erityisesti kaupunkioloissa lisätä monenlaisia ongelmia ja yksinäisyyttä. Tähän liittyi lisäksi perherakenteen muuttuminen usean sukupolven perheistä yhden sukupolven perheeksi, joka entisestään lisäsi yksinäisyyttä.<sup>309</sup>

306 KM 1968:B 86, s. 9.

307 Erityisesti lastensuojeluasiakkaiden kanssa tehtävässä työssä asiakkaat itse olivat aktivoituneet ja odottivat jo selviä neuvoja ja ohjeita. Ks. tarkemmin Virkkala, Hehku ja Lindkvist 1985, s. 19–20.

308 Tampereen sosiaaliviraston asiakkaille tehdyn tutkimuksen mukaan asiakkaan vaikuttamismahdollisuus rajoittuu sosiaalitarikkaajan ja asiakkaan päätöksentekoprosessin alkuvaiheeseen. Asiakkaille tehdyn kyselytutkimuksen mukaan vaikuttamismahdollisuudet omiin palveluihin jakautuivat niin, että 25 prosenttia asiakkaista piti niitä olemattomina, 29 prosenttia melko pieninä, 33 prosenttia kohtalaisina, 12 prosenttia melko suurina ja vain yksi prosentti erittäin suurina. Ks. tarkemmin Karvala 1994, s. 55–57. Ks. lisäksi Sipilä 1973, s. 107.

309 Waris 1974, s. 94–111.

Palveluperiaatteen mukaisesti järjestelmän tulee palvella asiakkaitaan eikä muodostua itsetarkoitukseksi. Yksilön henkilökohtainen palvelun tarve on ensisijainen, mutta sen tulee olla sopusoinnussa lisäksi yhteiskunnan edun kanssa. Normaalisuuden periaatteella tarkoitetaan sitä, että sosiaaliturvatoimenpiteitten vastaanottaminen ei saa olla leimaavaa. Myös aiheettomasta holhoamisesta tuen käytössä tulee luopua.<sup>310</sup> Palvelun, normaalisuuden, valinnanvapauden, kuntoutuksen ja luottamuksellisuuden periaate olivat uudenlaisia näkökulmia sosiaaliturvan toteuttamisessa, joita sosiaalihuoltolain mukaisesti haluttiin käytännössäkin toteuttaa.<sup>311</sup>

Erityisesti valinnanvapauden periaate korosti yksilön henkilökohtaisen mielipiteen merkitystä sosiaalihuoltoon toteutettaessa. Valinnanvapaudella tarkoitettiin lisäksi, että eriluontoisia tukitoimia tulisi olla vaihtoehtoisesti saatavilla. Lisäksi korostettiin, että tukitoimia tarvitsevan tulee saada riittävästi neuvontaa ja tietoa vaihtoehtoisista palveluista, jotta hän voisi tehdä oman päätöksensä valinnanvapautta toteuttaessaan. Valinnanvapauden periaatetta korostettaessa katsottiin, että ihmiset yleensä pyrkivät valitsemaan heille eniten toimintavapautta ja itsenäisyyttä antavan vaihtoehdon, joka usein on avohuollon palvelu ja maksaa yhteiskunnalle vähemmän kuin kallis laitoshoido.<sup>312</sup>

Kuntoutusperiaate katsottiin koko sosiaaliturvapolitiikkaa koskevaksi uudeksi yleiseksi toimintaperiaatteeksi, joka korvasi aikaisemmin käytetyn ehkäisevän huoltoavun käsitteen ja muun ennalta ehkäisevän toiminnan uudella laajemmalla käsitteellä. Kuntoutus tulisi omaksua koko sosiaaliturvapolitiikkaan eikä vain sairaiden tai vammaisten palveluissa sovellettavaksi. Kuntoutuksessa ensisijaisiksi toimintamuodoiksi tuli määritellä ennaltaehkäisevät toimenpiteet. Luottamuksellisuuden rakentamiseen asiakassuhteessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota.<sup>313</sup> Toteutuessaan näillä uusilla periaatteilla olisi merkittävä vaikutus yksittäisen vanhuksen hyvinvointiin.

310 Arvovaltaisena lähtökohtana sosiaaliturvan kehittämiseksi pidettiin myös Yhdistyneiden kansakuntien antamaa ihmisoikeuksien julistusta vuodelta 1948. Se sisälsi laajan luettelon arvoista, jotka olisi toteutettava eri maiden yhteiskuntapoliittisissa ratkaisuissa. Julistus luetteli ne sosiaalisen turvallisuuden ja oikeusturvan perusedellytykset, joiden puitteissa ihmiset voivat elää vapaana pelosta ja puutteesta. Ihmisarvo on loukkaamaton ja kaikki ovat tasa-arvoisia. Näitä samoja arvoja voitiin pitää myös sosiaaliturvan tavoitteina. Sosiaalihuollon periaatekomitea otti julistuksen periaatteet työnsä taustatarvikkeiksi ja lähtökohdiksi. Ks. tarkemmin Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 26.10.1948. YK:n 3. yleiskokous hyväksyi ja julkisti julistuksen 10.12.1948.

311 KM 1968:B 86, s. 32–37.

312 Ks. tarkemmin KM 1968:B 86, s. 34–35.

313 KM 1968:B 86, s. 32–36.

Sosiaalihuoltolain komiteatyö osoittautui odotettua perusteellisemmaksi ja laajemmaksi. Komitean työt julkaistiin useina osamietintöinä ja mietintöluonnoksina niin, että laaja työ saatiin päätökseen vasta vuonna 1973, kun lopulliset kannanotot esitettiin kokonaismietinnössä.<sup>314</sup> Komitean käsityksen mukaan lainsäädännön jäsentely ja sisällön uudistaminen olisi välttämätöntä sosiaaliturvan näkökulmasta, vaikka yhteiskunnan sosiaalihuoltoon käyttämiä voimavaroja ei lisättäisikään. Komitea ei työssään ottanut kantaa uudistusedotuksen kustannuksiin.

### 5.3 Ryhmäkohtaisia palveluja normaalisuuden periaatteen mukaisesti

Sosiaaliturvaa oli aina 1960-luvulle asti jäsennetty sosiaalivakuutuksen, sosiaalivastuun ja sosiaalihuollon näkökulmista, mutta nyt tämä jako oli jäämässä historiaan. Sosiaalihuollon periaatekomitea ehdottikin, että lainsäädäntöä kehitettäessä sosiaaliturvapolitiikka jaettaisiin kolmeen ryhmään: (1) toimeentulon turvaaminen, (2) sosiaalipalvelut ja (3) tahdonvastaiset toimenpiteet.<sup>315</sup>

Sosiaalipalvelut käsittäisivät erilaisia kuhunkin tilanteeseen sopivia neuvonnan ja ohjauksen muotoja, tuen antamista sekä huollon järjestämisen muotoja. Enimmillään se tarkoittaisi laitoshuoltoa suojatuissa olosuhteissa. Palvelujen järjestämisessä tulisi pyrkiä ryhmäkohtaisiin palvelujärjestelmiin. Yksilöt, joille palveluja tarjottaisiin, jaettaisiin kuuteen pääryhmään: (1) lapset ja nuoret, (2) kehitysvammaiset, (3) muut vammaiset ja vajaakuntoiset, (4) vanhukset, (5) päihdyttävien ja huumausaineiden väärinkäyttäjät sekä (6) poikkeavasti käyttäytyvät ja vaikeasti sopeutuvat.<sup>316</sup> Jotta normaalisuuden periaate tulisi toteutetuksi ja kaikkia samassa tilanteessa olevia kohdeltaisiin samalla tavalla, kullekin ryhmälle tulisikin säätää omaa lainsäädäntöä. Nämä periaatteet vaikuttivat tuolloin myös oman erillisen vanhuspalvelulain valmisteluun.

314 Sosiaalihuoltokomitean mietintö I sisälsi sosiaalihuollon hallinnon järjestämistä koskevan hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon hallinnosta sekä asetuksen sosiaalihuollon hallinnosta perusteluineen. Tiivis yhteenvedo sisälsi sosiaalihuollon hallinnon organisaation, sosiaalihuollon suunnittelun valtiosuutta ja -avustusta sekä menettelysäännöksiä koskevan yhteenvedon. Ks. tarkemmin KM 1973:64, s. 66–73.

315 KM 1968:B 86, s. 38–46.

316 KM 1968:B 86, s. 48.



Vanhusten ja pitkäaikaisesti sairaiden tarvitsema sairaanhoito järjestettäisiin nykyistä keskitetympin terveydenhuoltopolitiikan piirissä. Asuntoja vanhuk-  
sille ja vammaisille tuotettaisiin samassa järjestyksessä kuin asuntoja yleensä. Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä olisi otettava käyttöön myös uusia  
käsitteitä. Sosiaalipalvelujen osalta ehdotettiin käyttöön huolenpito-käsitettä. Huolenpito jaettaisiin avohuoltoon ja laitoshuoltoon. Hoito-käsite oli varattu  
tarkoittamaan yksinomaan sairaanhoitoa ja muita hoidollisia toimenpiteitä, joten sitä kehoitettiin välttämään sosiaalihuollon yhteydessä väärinkäsitysten  
välttämiseksi.<sup>317</sup>

#### 5.4 Vuoden 1974 vanhustenhuoltolakiehdotuksen tavoitteet

Vanhusten sosiaalipalveluja koskevia säännöksiä pidettiin yleisesti vanhen-  
tuneina ja niiden katsottiin käyneen epätäydellisiksi yhteiskuntarakenteen  
muuttuessa. Vanhustenhuollon kehittämisen painopisteen tulisi olla vanhusten  
avohuollon kehittämisessä, mutta myös laitoshoidon kehittämiseen tulee kiin-  
nittää tarpeenmukaista huomiota. Vanhustenhuoltotoimikunnan mietinnössä  
ehdotettiin vanhustenhuoltolain säätämistä ja valmis lakiehdotuskin oli kirjattu  
komiteamietintöön.<sup>318</sup>

Vanhukset saivat palveluja 1980-luvulle asti kansanterveyslain, huoltoapulain  
ja kunnallisista kodinhoitajista annetun lain perusteella. Uusi sosiaalihuoltolaki  
vuodelta 1982 ei käytännössä tuonut muutosta vanhusten asemaan. Sosiaali-  
huoltolain merkitys näkyi lähinnä siinä, että se edisti sosiaalista ja alueellista  
tasa-arvoa ja samalla se yhdisti huoltoapulain ja kodinhoitajalain saman lain  
alaisuuteen. Uutta oli se, että sosiaalihuoltolaissa määriteltiin sosiaalipalvelujen  
tehtäväksi huolenpidon ja hoidon ohella myös asumiseen, osallistumiseen sekä  
sosiaaliseen kanssakäymiseen liittyvät asiat.<sup>319</sup>

Kun huolenpitoa koskeva lainsäädäntö pyrittiin ryhmittelemään palvelun saa-  
jan kohderyhmän mukaan, vanhuksille ja heihin verrattaville ikääntyneille  
haluttiin tästä syystä säätää erillinen laki, vanhustenhuoltolaki. Tällä uudella  
lailla olisi korvattu huoltoapulaki siltä osin kuin sen perusteella toteutettiin

317 KM 1968:B 86, s. 47.

318 KM 1974:1, s. 91–100.

319 Rintala 2003, s. 121.

vanhustenhuoltoa.<sup>320</sup> Vanhuuden määrittäminen yksiselitteisesti oli ongelmallista, kun vanhuus nähtiin yksilöllisenä biologisten ja sosiaalisten tekijöiden tuloksena. Joissakin tapauksissa vanhuus katsottiin alkavaksi jo eläkeläisyyden myötä, koska joitakin vanhuuden ilmenemismuotoja arveltiin tulevan jokaiselle 60–65 ikävuoden jälkeen. Vaikka vanhuksina pidettiin pääsääntöisesti 65 vuotta täyttäneitä henkilöitä, nuoremmillakin katsottiin voivan olla sellaisia iästä johtuvia rajoitteita, että heillä saattoi olla tarvetta ulkopuoliseen apuun ja sosiaalipalveluun. Gerontologisten tutkimusten mukaan vanhuus oli selvästi todettavissa vasta 75 vuotta täyttäneillä, jolloin palvelujen tarve lisääntyy selkeästi.<sup>321</sup>

Vanhustenhuollon kehittämisessä pidettiin tärkeänä, että kaikkien vanhusten käytettävissä olisi sellainen sosiaalipalvelujärjestelmä, jonka avulla voitaisiin taata tarpeelliset avohuollon ja laitoshuollon palvelut. Tämän vuoksi katsottiin tarpeelliseksi säätää niistä erillisellä vanhustenhuoltolailla.<sup>322</sup> Uudenlaista näkökulmaa lakiehdotuksessa edusti palveluhenkisyys, valinnanvapauden toteuttaminen, omatoimisuuden edistäminen ja ennaltaehkäisevä palvelutoiminta, vaikka näitä samoja periaatteita oli tuotu esille jo sosiaalihuollon lainsäädäntöuudistuksessa 1960-luvun lopulla. Vanhustenhuoltotoimikunta piti tärkeänä, että edellä mainitut periaatteet kirjattaisiin lainsäädäntöön vanhusten sosiaalihuollon suunnittelua ja järjestämistä ohjaavina periaatteina.<sup>323</sup>

Vanhustenhuoltolain lakiehdotuksen 5 §:ään nämä periaatteet kirjattiin siten, että vanhustenhuollon suunnittelussa ja toimeenpanossa on pyrittävä (1) edistämään henkilön omatoimisuutta ja mahdollisuuksia asua kodissaan, (2) avuntarpeen ennalta ehkäisevyyttä, (3) palvelujen tarjoamista siten, etteivät ne ole saajaa leimaavia, (4) luottamuksellista suhdetta palvelujen antajan ja saajan välillä sekä (5) antamaan palvelujen tarpeessa olevalle mahdollisuuksien mukaan oikeus valita käyttämänsä palvelumuoto.<sup>324</sup> Tavoitteena vanhustenhuoltolakiehdotuksessa oli, että vanhus asuisi omassa kodissaan niin kauan kuin kotiin tarjottavien palvelujen määrä on tarkoituksenmukaista. Vanhusten-

320 KM 1968:B 86, s. 51.

321 KM 1974:1, s. 1.

322 KM 1974:1, s. 80–81.

323 KM 1974:1, s. 33–35.

324 KM 1974:1, s. 92.

huollon tarkoituksena oli lakiehdotuksen mukaan ylläpitää ja edistää vanhusten ja heihin verrattavien ikääntyneiden henkilöiden suoriutumista päivittäisistä toiminnoista sekä turvata heidän tarvitsemansa huolenpito.<sup>325</sup>

Vanhusten sosiaalipalvelujen tavoitteet toteutettaisiin tuottamalla ja välittämällä vanhuksille erilaisia sosiaalihuollon palveluita ja järjestämällä sellaista toimintaa, jolla avun tarpeessa olevat voidaan saada palvelujen piiriin.<sup>326</sup> Vanhustenholtoon kuuluvia palveluja lakiehdotuksen mukaan olisi (1) yksilöllinen hoito ja muu huolenpito, (2) asumisen järjestäminen, (3) kuljetusten järjestäminen, (4) virkistys- ja vapaa-ajan toiminta, (5) vanhusten tarvitsemien muiden palvelujen välittäminen sekä (6) muu vastaava vanhustenhoidon toteuttamiseksi tarpeellinen toiminta, sikäli kuin palveluja ei voida järjestää kunnallisesta kodinhoitoavusta annetun lain (270/66) mukaisesti.

Vanhustenhoidon palvelujen sisältöä tulee ohjata tarkoituksenmukaisella suunnittelulla. Vanhusten itsenäistä selviytymistä kotona tulee edistää niin pitkään kuin se on mahdollista. Itsenäinen elämä omassa kodissa tulee turvata riittävän korkeatasoisella asunnolla ja kotiin annettavilla palveluilla. Sekä avohuollossa että laitoshoidossa tulee turvata tehtävään soveltuva ja riittävä henkilökunta toteuttamaan suunnitelmallista vanhustenhoidtoa. Jos vanhustenhoidossa ei noudatettu voimassa olevia säännöksiä ja määräyksiä tai toimeenpanossa ilmeni epäkohtia, valtionosuuden suorittaminen voitiin keskeyttää tai lopettaa jopa kokonaan. Tämä oli tehokas sanktio, koska valtionosuusjärjestelmä oli tuolloin menoperusteinen ja valtionosuuden maksaminen perustui vanhustenhoidon menoihin.

Vuoden 1974 lakiehdotus vanhustenhoidtolaista jäi vahvistamatta.<sup>327</sup> Toisaalta vanhustenhoidtolain säätämistä pidettiin ristiriidassa normaalisuuden periaatteen kanssa, koska ajateltiin, että se leimaisi vanhukset. Toisaalta kuitenkin ajateltiin, että vanhuksia varten nimenomaisesti luotu järjestelmä olisi tullut korjaamaan vanhustenhoidossa ilmeneviä puutteita.<sup>328</sup>

325 KM 1974:1, s. 31–32.

326 KM 1974:1, s. 31–32.

327 Ehdotus oli edistysellinen ja siinä oli samoja periaatteita, mitä on nostettu esille lähes 30 vuoden kuluttua 9.3.2011 peruspalveluministeri Paula Risikolle luovutetulla luonnoksella laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta sekä 19.4.2012 peruspalveluministeri Maria Guzenina-Rickhardsonille luovutetulla luonnoksella laiksi ikääntyneen väestötoimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista.

328 KM 1971:A 25, s. 88.

## 5.5 Vanhukset palveluiden käyttäjinä

Sosiaalihuollon tukipalveluita alettiin kehittää vanhuksille 1970-luvulta alkaen. Tärkein avohuoltoa tukevista tukitoimista oli kotipalvelu, jonka määrä vuodesta 1960 vuoteen 1976 lisääntyi 0,6 prosentista 6,7 prosenttiin 65 vuotta täyttäneillä palvelunsaajilla. Tukipalveluja saavien vanhusten määrän samoin kuin tukipalvelujen eri muotojenkin uskottiin laajenevan ja lisääntyvän voimakkaasti tulevaisuudessa.<sup>329</sup>

Palveluasuminen oli uusi sosiaalipalvelun muoto vielä 1980-luvulla. Palveluasuntojen määrää oltiin kuitenkin voimakkaasti lisäämässä ja vanhainkotien laitospaikkoja vähentämässä. Avohuollon palvelut palveluasunnossa tukevat asukkaiden omatoimisuutta ja valinnanvapautta. Vanhainkotien sairauspaikkoja siirrettiin terveyskeskusten vuodeosastojen paikoiksi. Kansanterveystyön palveluista vanhukset käyttivät erityisesti vuodeosastohoitoa huomattavasti muuta väestöä enemmän. Valvotun kotisairaanhoidon potilaista vanhuksia oli 1980-luvulla lähes 90 prosenttia.<sup>330</sup>

Vanhusväestön määrän lisääntymisen ja hoitoisuuden suhdetta kuvasi kehitys vuodesta 1960 vuoteen 1980 siten, että vuonna 1960 vanhuksia oli 7,4 prosenttia väestöstä ja he käyttivät 20,8 prosenttia terveyskeskusten vuodeosastojen ja yleissairaaloiden hoitopäivistä. Vuonna 1980 vastaavat osuudet olivat 12 prosenttia väestöstä ja 54,4 prosenttia hoitopäivistä. Tämä tarkoitti sitä, että 20 vuoden aikana vanhusten määrä lisääntyi 1,6-kertaiseksi ja heidän hoitopäiviensä 2,6-kertaiseksi. Samana aikana 75 vuotta täyttäneiden vanhusten määrä kaksinkertaistui samalla kun kansanterveystoiminnan voimaantulo paransi vanhusten hoitomahdollisuuksia.<sup>331</sup>

Vanhukset käyttivät samanaikaisesti useinkin sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon palveluja. Vanhustenhuollon palvelujärjestelmä oli rakennettu porrasteiseksi niin, että vanhukselle tarjottiin aina ensin tarjolla olevaa kevyempää palvelua. Yksittäinen vanhus käytti tietynlaista palveluyhdistelmää eli palvelukokonaisuutta. Siihen saattoi sisältyä sosiaalihuollon tukipalveluja, kodinhoidon apua, kodinhoidon tukea, kuntouttavaa laitoshoidon ja vanhainkotihoitoa

329 Sosiaali- ja terveysministeriön vanhuspoliittinen katsaus 1986, s. 54.

330 Sosiaali- ja terveysministeriön vanhuspoliittinen katsaus 1986, s. 55.

331 Sosiaali- ja terveysministeriön vanhuspoliittinen katsaus 1986, s. 16–21.

sekä terveydenhuollon puolella kotisairaanhoidoa, terveyskeskuksen avohoidtoa, päiväsairalatoimintaa, lyhytaikaista laitoshoidtoa ja pysyvää laitoshoidtoa terveyskeskuksessa tai muussa sairaalassa.<sup>332</sup> Tarjonnan suhteen kuntien väliset erot olivat suuria, samoin kustannukset poikkesivat kuntien välillä niin, ettei yhdenvertaisuus tältä osin aina toteutunut vanhusten kesken.<sup>333</sup>

## 6 Palveluiden aikakausi 1984–1997

### 6.1 Kohti avopainotteista ja asiakaslähtöistä vanhustenhuoltoa

Palvelujen tuottaminen oli pitkään tapahtunut julkisen vallan, valtion ja kuntien ehdoilla. Kuitenkin vähitellen alettiin mieltää asiakas palvelujen käyttäjänä, itsenäisenä subjektina, jonka mielipiteillä, toiveilla ja tarpeilla olisi merkitystä palveluja järjestettäessä ja tuotettaessa.<sup>334</sup> Perinteiselle sosiaalihuollolle on kuitenkin ollut tyypillistä palvelunkäyttäjän vähäinen vaikuttamismahdollisuus, valinnanvapaus ja viranomaisen laaja harkintavalta. Yleensä vanhuksen on palvelunkäyttäjänä ollut sopeuduttava palvelun järjestäjän ja tuottajan ehtoihin ja valintoihin.<sup>335</sup>

Vaikka vanhustenhuollon kehittämisyhtymyksissä on esitetty edistyksellisiä ja rakentavia ehdotuksia, toisaalta on ollut nähtävissä, että kuntalaisten oikeus sosiaalipalveluihin olisi 1990-luvun laman myötä 2000-luvulle tultaessa heiken-

332 Sosiaali- ja terveysministeriön vanhuspoliittinen katsaus 1986, s. 60.

333 Karjalainen 1984, s. 81–87. Karjalainen vertaili selvityksessään vanhusten erilaisten asumis- ja palveluvaihtoehtojen kustannuksia ja rahoitusta. Selvityksen mukaan kunnallisen vanhainkodin kokonaiskustannuksiksi hoidettavaa vanhusta kohti oli laskettu vuonna 1982 noin 4500 markkaa kuukaudessa ja terveyskeskuksen vuodeosastohoidon noin 8700 markkaa kuukaudessa. Tämän tuloksen johdosta alettiin arvioida uuden hoitopaikan tai asunnon perustamiskustannuksia. Jos hoidon käyttökustannukset avohuollon puolella ovat huomattavasti pienemmät kuin laitoshoidossa, on aiheellista arvioida asunnon hankkimisen kustannuksia verrattuna laitospaikan rakentamiseen niin, ettei laitokseen joutumisen syynä voisi koskaan olla esimerkiksi puutteellinen asunto.

334 Vuoden 1996 vanhuspoliittisen tavoite- ja toimintastrategian mietinnössä vanhuspoliittisena tavoitteena esitettiin, että asiakkaan asemaa on parannettava ja että asiakas on nähtävä palvelujen järjestämisen lähtökohtana. Mietinnössä korostettiin, että palvelujen sisältöä, määrää ja tuotantotapoja tulee kehittää niin, että ne vastaavat asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin ja voimavaroihin. Mikäli tarjolla on useita palveluvaihtoehtoja, vanhuksella pitää olla itse mahdollisuus valita tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Ks. tarkemmin KM 1996:1, s. 80–81.

335 Castren 2000, s. 12.

tynyt.<sup>336</sup> Vaikka puhuttiin avohuollon toimenpiteistä ja asiakaslähtöisyydestä, toimenpiteet saattoivat olla laitostavia ja asiakaslähtöisyydeltä saattoi puuttua selkeästi määritellyt kriteerit ja tavoitteet.<sup>337</sup>

Vanhusten palveluja kehitettiin voimakkaasti 1980- ja 1990-luvuilla. Kehitystä ohjattiin komiteamietintöjen kautta ja lisäksi ohjeistaen valtakunnallisten 5-vuotissuunnitelmien perusteluosissa, sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemassa terveystieteellisessä selonteossa sekä keskusvirastojen ohjekirjeissä. Näiden ohjeistusten tavoitteena oli toiminnan yleisten puitteiden ja sisällön yleispiirteinen kehittäminen suuntaa antavilla ja toimintaa ohjaavilla kannanotoilla.<sup>338</sup> Palvelujen kehittämisen tavoitteet olivat avohuoltopainotteisia ja asiakaslähtöisiä. Harvemmin puututtiin palveluiden määrällisiin edellytyksiin, kuten henkilökunnan määrään tai palvelujen kustannuksiin.

Vanhustenhautauslaitosten vanhusten palveluiden kehittämistä koskevassa mietinnössä todettiin, että laitosrakentamisen valtakunnalliset tavoitteet oli saavutettu. Toimikunnan käsityksen mukaan määrällisiä laitospaikkalisäyksiä ei enää pitäisi suunnitella tai rakentaa. Vanhentuneesta laitostuksesta johtuvat puutteet ja vajavuudet tulisi korjata valtakunnallisten suunnitelmien mukaisesti.<sup>339</sup> Valtakunnallisissa suunnitelmissa esitettiin kuitenkin yksi määrällinen tavoite. Siinä todettiin, että vanhainkotien osalta asetettiin tavoitteeksi järjestää vuoden 1989 loppuun mennessä vähintään yksi kuntoutustyöntekijä jokaista 50 hoitopaikkaa kohden. Lisäksi vanhustenhoidon toimikunta esitti, että kuntouttava ote tulisi sisällyttää kaikkeen sairaalatoimintaan ja samoja kuntouttavia periaatteita tulisi noudattaa myös vanhainkotihoitossa. Tällä tavoitteella haluttiin tukea vanhusten avohuollossa selviämistä ja ennaltaehkäistä vanhusten laitostumista.<sup>340</sup>

336 Castren 2000, s. 163–164. Maritta Castren tutki lisensiaattitutkimuksessaan Oikeudesta vanhustenhoidon palveluihin vanhuspalveluja KHO:n, Uudenmaan lääninoikeuden sekä EOA:n ratkaisujen pohjalta vuodesta 1988 alkaen vuoteen 2000.

337 Kostamo-Pääkkö 2001, s. 175–181.

338 Ks. lisää KM 1983:5, jossa käsiteltiin vanhenemista käsittelevän YK:n maailmankonferenssiin osallistumista varten Suomen vanhuspolitiikan toimintasuunnitelmien periaatteita, yleisiä toimenpidesuosituksia ja kehityskysymyksiä eri vanhuspolitiikan lohkojen osalta sekä KM 1984:60, jossa esitettiin yleisiä periaatteita ja jaottelua vanhusten palveluiden kehittämisestä.

339 KM 1984:60, s. 135–137.

340 KM 1984:60, s. 141.

## 6.2 Laman vaikutukset vanhusten palveluihin 1990-luvulla

Taloudellinen lama 1990-luvulla aiheutti säästöjä ja leikkauksia sosiaaliturvajärjestelmäämme. Sosiaalihuollon palveluja supistettiin ja niiden tasoa saatettiin laskea.<sup>341</sup> Tämä saattoi merkitä sitä, että sosiaaliset oikeudet lainsäädännön kehityksen johdosta muuttuivat diskursiivisemmiksi niin, että niitä pohdittiin ja niistä keskusteltiin enemmän. Sosiaalisia oikeuksia ei enää ymmärrettykään niin ehdottomina perustuslakiin pohjautuvina oikeuksina, vaan ne piti ikään kuin saavuttaa neuvottelujen tuloksena syntyvinä vaateina. Sosiaalisia oikeuksia arvioitiin yleisen edun ja taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta eikä ehdottomina jokaiselle kansalaisille kuuluvina perusoikeuksina.<sup>342</sup> Taloudellisten vaikeuksien lisääntyessä kunnan ja valtion taloudessa sosiaalisia etuuksia ja oikeuksia ei ole enää pidetty niin ehdottomina kuin aikaisemmin taloudellisen nousukauden aikana oli pidetty.<sup>343</sup>

Julkisen vallan selkeänä tavoitteena on ollut rakentaa Suomeen sosiaalihuoltjärjestelmä, jolla taattaisiin palvelujen saatavuus ja jossa ei esiintyisi päällekkäisyyksiä eikä väliinputoamisia. Vuonna 1982 säädetty sosiaalihuoltolaki on ollut merkittävä edistysaskel tässä kehittämistyössä. Taloudellisesti tärkeä ohjaus- ja valvontaväline on ollut valtionapujärjestelmä. Menoperusteinen valtionapujärjestelmä ohjasi ennen pitkää kuitenkin kasvaviin julkisen talouden menoihin ja vääristymiin julkistalouden varainkäytössä, kun kunnilla oli mahdollisuus saada menoihinsa jopa 70–80 prosenttia valtionapua.<sup>344</sup>

Kasvavien julkisten menojen johdosta valtionapujärjestelmää nähtiin tarpeelliseksi muuttaa ja vuonna 1993 toteutetussa valtionosuusuudistuksessa kuntien omaa päätösvaltaa lisättiin huomattavasti, kun menoperusteisesta valtionosuusjärjestelmästä luovuttiin ja siirryttiin laskennalliseen valtionosuuteen. Kuntien toimialoittainen ja toimialojen sisäinen resurssijako perustui kuntien omiin ratkaisuihin, joissa vähitellen siirryttiin tuloksellisuusajatteluun.<sup>345</sup> Kuitenkin

341 Tästä lisää ks. Tuori ja Kotkas 2008, s. 88–109 sekä Julkunen 2008, s. 49.

342 Kotkas on pohtinut terveyden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointia 2000-luvun Suomessa menettelyllisten oikeuksien ja aktiivisen kansalaisuuden näkökulmasta. Ks. tarkemmin Kotkas 2009, s. 212.

343 Julkunen 2008, s. 192–196.

344 Oulasvirta 1992, s. 35–36.

345 Myllymäki ja Uoti 1995, s. 15–16.

kunnallistalous ajautui pahaan ahdinkoon 1990-luvun alussa, mikä johti veroäyrin nostamiseen ja ulkomaiseen lainanottoon. Myös yksityisen sektorin epäterveet markkinat sekä rahoitusjärjestelmän kehittymättömyys ja kontrolloimattomuus aiheuttivat koko 1990-luvun ajan suuria ongelmia julkiselle sektorille ja vaikeuttivat sen selviämistä peruspalvelutehtävistään. Menoja pyrittiin vähentämään juustohöyläperiaatteella ja se näkyi voimakkaimmin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ryhmässä, joiden palveluista oli helpointa vähentää.<sup>346</sup> Vaikutukset vanhustenhuollon palveluihin heijastuivat palvelujen saatavuuden heikentymisenä, henkilökunnan vähentämisenä ja palvelukotipaikkajonojen pidentymisenä.

## 7 Vanhustenhuollon ohjausmuodot 2000-luvulla

### 7.1 Informaatio-ohjaus

#### 7.1.1 Informaatio-ohjauksen luonne

Sosiaalipalvelujen kehittämiseksi on 2000-luvulla etsitty uudenlaisia ohjausmuotoja pääasiassa kansallisten ohjelmien, tutkimusten, suositusten, raporttien ja periaatekannanottojen avulla.<sup>347</sup> Informaatio-ohjaus on tiedolla ohjaamista. Tarkemmin sillä tarkoitetaan sellaista tiedon jakamista ja välittämistä, jolla halutaan saavuttaa yhteisesti sovittuja poliittisia päämääriä ja ennakolta vaikuttaa palvelujen laatuun ja saatavuuteen.<sup>348</sup> Vaikka informaatio-ohjaus, kuten

<sup>346</sup> Myllymäki ja Uoti 1995, s. 13–16.

<sup>347</sup> Stenvall ja Syväjärvi 2006 s. 14–15.

<sup>348</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistiossa 2002:2 informaatio-ohjaus määriteltiin seuraavasti: ”Informaatio-ohjausta on esimerkiksi tiedon välittäminen ja kouluttaminen sekä projekteihin tai muuhun kehittämistoimintaan osallistuminen tai sen tukeminen. Informaatio-ohjaukseksi voidaan myös lukea monenlainen vuorovaikutus, kuten työryhmissä, verkostoissa tai erilaisissa neuvottelujärjestelmissä harjoitettava tietojen vaihto ja yhteistyö. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan tuloksista kertovat raportit, julkaisut, artikkelit, asiantuntijapuheenvuorot ja -esitelmät, seminaariraportit ja -koosteet ovat esimerkkejä informaatio-ohjauksesta. Ohjelmat ja strategiset asiakirjat, opaskirjat, suositukset ja esimerkiksi laatua mittaavat indikaattorit tai standardit ovat informaatio-ohjausta, koska niillä ei ole normin sitovuutta eikä niiden noudattamatta jättämiseen liity oikeudellisia tai taloudellisia seuraamuksia. Kunnallisen palvelujärjestelmän näkökulmasta merkittävin yleinen informaatio-ohjauksen väline oli aikaisemmin valtioneuvostossa neljäksi vuodeksi kerrallaan hyväksyttävä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma (TATO).” Ks. lisää Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:20. Informaatio-ohjauksena on pidettävä myös valtakunnallisia laatusuosituksia. Tavoite- ja toimintaohjelmaa (TATO) ei enää laadita, vaan sen korvaa KASTE-ohjelma.



ikäihmisten palvelujen laatusuositus, on tukenut laatutyötä, palveluiden kehittämisen ja tuottavuuden näkökulmasta sen vaikutus on ollut vähäistä.

Informaatio-ohjauksella ei ole käytännön toiminnassa vakiintunutta sisältöä, mutta ohjausmuotona se tarkoittaa sellaista tiedon jakamista ja välittämistä, jolla pyritään vaikuttamaan ohjauksen kohteena olevan toimijan käyttäytymiseen ja toimintaan. Informaatio-ohjaukseen ei liity määräyksiä tai pakottavia velvoitteita eikä sanktioita, jos ohjeita ei noudateta, vaan käytettävät keinot ovat suostuttelevia.<sup>349</sup> Tästä syystä vaikutukset ovat saattaneet jäädä heikoiksi eikä suhde resurssi- ja normiohjaukseen ole aina ollut selkeä ja johdonmukainen. Ohjauksen keinovalikoimaa tulisikin pohtia jo silloin kun asetetaan toiminnalle tavoitteita. Vaikka informaatio-ohjaus sosiaalihuollossa ei ole kaikilta osin osoittautunut tehokkaaksi, sillä on ollut merkitystä palvelujen kehittämisessä ja suuntaamisessa asiakaslähtöisemmiksi.

Lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Se on antanut tiedotteita, julkaisuja ja suosituksia, joita voidaan pitää informaatio-ohjauksen välineinä kuntien järjestäessä lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.<sup>350</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö määrittelee kehittämisen suunnan ja valvoo viime kädessä, että palvelut toteutetaan suunnitelmien ja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö toteuttaa hallitusohjelmaa ja valmistelee osana valtioneuvostoa keskeisiä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöhankkeita ja uudistuksia.

### 7.1.2 Kansalliset ohjelmat edistämässä asiakaslähtöisiä sosiaalipalveluja

Kansallisessa sosiaalialan kehittämishankkeessa jo vuonna 2003 vanhustenhuollon haasteena nähtiin palvelutarpeiden yksilöllistyminen.<sup>351</sup> Vanhusten elämäntyyli erilaistuivat ja yksilöllistyivät, mikä merkitsi sitä, että tulevaisuudessa perinteiselle vanhuskuvalle rakennetut massapalvelut eivät enää vastaisi vanhusten yksilöllistyiin palvelutarpeisiin. Palvelujen tarjonta oli perinteisesti

349 Stenvall ja Syväjärvi 2006, s. 14.

350 Ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2004:13 ja 2005:7 sekä Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:4 ja Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2005:8.

351 Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi 2003–2007 ja Sosiaalialan kehittämishanke 2003–2007 loppuraportti.

määritelty lähinnä kunnan oman palvelujen tarjonnan pohjalta eikä vanhus itse ollut voinut vaikuttaa palvelutarjontaan. Vanhusten erilainen taloudellinen ja sosiaalinen asema, etninen alkuperä, elintavat ja koulutus voivat tuottaa suuren määrän erilaisia palvelutarpeita, joita perinteisillä palveluilla ei pystytä tyydyttämään. Vanhusten yksilöllisyyden huomioiminen edellyttää muutoksia sekä palvelurakenteissa että hoitokäytännöissä.<sup>352</sup> Sosiaalipalvelujen järjestämisessä tarvittaisiin entistä monimuotoisempia ja innovatiivisempia ratkaisuja ja toimintatapoja.<sup>353</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee kehittämisen ja ohjauksen välineiksi ohjelmia ja hankkeita, jotka valtioneuvosto hyväksyy. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (jäljempänä KASTE-ohjelma) vuosille 2008–2011 on jatkoa sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmille ja aikaisemmille valtakunnallisille suunnitelmille. Niiden merkitys eri vuosikymmeninä on suuresti vaihdellut. Joskus niitä on noudatettu tarkemmin, joskus ne ovat jääneet pelkiksi ohjelmajulistuksiksi. Kuitenkin aina niiden olennaisena tavoitteena on ollut saada kaikki toimijat sitoutumaan yhteisiin päämääriin ja tavoitteisiin. KASTE-ohjelmalle nimetyt 19 osatavoitetta koskettavat keskeisiä yhteiskunnallisia kysymyksiä.<sup>354</sup> Ohjelmalla halutaan edistää kansalaisten hyvinvointia ja terveyttä toimintatapoja uudistamalla. Tavoitteiden saavuttamiseksi ohjelma on jaettu 39:ään eri toimenpiteeseen, jotka jakautuvat kolmeen ryhmään: (1) ennaltaehkäisevää työtä ja varhaista puuttumista painottaviin, (2) henkilöstöön liittyviin asioihin sekä (3) palvelu- ja rakenneuudistusta tukeviin toimenpiteisiin. Kaikkien näiden toimenpiteiden uskotaan osaltaan myös vahvistavan kansalaisten oikeutta palvelujen saannin turvaamiseen.<sup>355</sup> KASTE-ohjelma edustaa uudenlaista valtiovallan informaatio-ohjausta, jolla halutaan sitouttaa kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat yhteisiin päämääriin.

352 Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuisto 2003:11, s. 35.

353 Vappu Taipale ja Hannu Hämäläinen ovat käsitelleet laajasti sosiaalisia innovaatioita aikalaiskertomuksissa alkaen lasten neuvolatoiminnasta 2000-luvun innovaatioympäristöihin. Ks. tarkemmin Taipale ja Hämäläinen 2007, s. 168–169.

354 Ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:6. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=28707&name=DLFE-3683.pdf&title=Sosiaali\\_ ja\\_ terveydenhuollon\\_kansallinen\\_kehittamisohjelma\\_KASTE\\_2008\\_2011\\_fi.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3683.pdf&title=Sosiaali_ ja_ terveydenhuollon_kansallinen_kehittamisohjelma_KASTE_2008_2011_fi.pdf).

355 Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2007:3, s. 2–3.

Aikaisempiin ohjelmiin verrattuna KASTE-ohjelmassa on haluttu korostaa asiakkaan osuutta ohjelman laatimisen aikana ja sisällön toteuttamisessa. Ohjelmalla halutaan parantaa kuntalaisten osallisuutta, uudistaa kuntien toimintatapoja ja vahvistaa asiakkaan asemaa kuntien järjestäessä hyvinvointipalveluja. Tarvitaan ratkaisuja, joilla asiakkaan ääni kuuluu paremmin palveluja valittaessa samoin kuin palvelun sisältöä koskevissa asioissa, koska asiakkaiden vaikuttamismahdollisuudet omaan elämäänsä ja elinympäristöönsä ovat heille tärkeitä. Palvelurakenteiden muuttaminen tuo uusia haasteita kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamisväylille.<sup>356</sup>

Kehittämisohjelman ensimmäisen väliraportin mukaan ohjelman tavoitteenasettelu on ollut oikeansuuntainen.<sup>357</sup> KASTE-ohjelmassa on huomioitu aikaisemmissa ohjelmissa havaitut ongelmat ja se edustaakin uudenlaista johdonmukaista ja koherenttia lähestymistapaa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistarpeisiin.<sup>358</sup> Väliraportin mukaan eri toimijoiden roolia ohjelman toteutuksessa tulisi kuitenkin täsmentää ja tehtäviä selkiyttää sekä sovittaa yhteen toimenpiteitä paremmin ohjelman tavoitteiden kanssa.

Erityisesti asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyviin kysymyksiin on viime aikoina kiinnitetty paljon huomiota. Laadultaan hyvän kohtelun ja hoidon saaminen edellyttää hyvää ammattitaitoa, ammatillisuutta ja eettisyyttä asiakkaan ja potilaan kohtaamisessa.<sup>359</sup> Taloudelliset tekijät eivät saisi missään olosuhteissa olla vaikuttamassa tarvittavien palveluiden saamiseen.

356 Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:6, s. 25, 39–40.

357 Ks. lisää Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:8.

358 Kansallisen sosiaalialan kehittämisprojektin johdosta julkaistiin kaksi raporttia: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2003:3: Selvityshenkilöiden väliraportti ja Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2003:11: Selvityshenkilöiden raportti. Loppuraportti sisälsi 26 erillistä toimenpideehdotusta sosiaalialan kehittämiseksi ja keinoja toimenpideehdotusten toteuttamiseksi.

359 Annu Haho on väitöstutkimuksessaan tutkinut hoitamisen olemusta. Sen mukaan hoitotyö sisältää legitimitetin, professionaalisuuden ja julkisuuden, jotka luovat toiminnalliset kehykset hoitamiselle. Hoitaminen on hänen mukaansa aina moraalista. Hoitamisen olemusta Haho kuvaa tutkimuksessaan neljällä teesillä: ” (1) Hoitamista kuvaavat moraalilauseumat ovat normatiivisia eli ne sisältävät toimintaa ohjaavaa moraaliperiaatteita. Niissä ilmaistu hoitamisen funktio on toisen hyvä. (2) Joitakin arvoja voidaan nimerä intuitiivisesti hoitamisen hyvän määritelmiksi. Näitä ovat inhimillisuus, arvokkuus, terveys ja hyvinvointi. (3) Hoitaminen on asettautumista toisen ihmisen hoitamiseen. Asettautumisen perustana on vapaus ja autenttinen läsnäolo sekä kyky toisen preferenssien omaksumiseen. Nämä ominaisuudet yhdessä kuvaavat altruismia hoitamisessa. (4) Ihmisen inhimillinen olemus ja kanssakäyminen toisten ihmisten kanssa sisältävät hoitamisen eettisyyden merkityksiä. Hoitaminen on elämää suojelevaa, ylläpitävää ja rikastavaa sekä toivoa sisältävää.” Haho 2006, s. 153–158.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa todettiin, että kansalaisten perusturvaa on kaiken kaikkiaan vahvistettava. Eniten huolenpitoa tarvitseville tulee tarjota yhteiskunnan tukia ja palveluita. Väestön ikääntyminen asettaa uusia haasteita suomalaiselle hyvinvointiyhteiskunnalle. Väestöä kannustaen ja välittäen vahvistetaan ihmisten perusturvaa ja arjen turvallisuutta, parannetaan palveluiden vaikuttavuutta ja monipuolisuutta sekä lisätään inhimillistä hyvinvointia. Kaikille tulee taata riittävä ja aukoton sosiaaliturva työelämää ja sosiaaliturvaa uudistaen. Sosiaalihuollon, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon tavoitteeksi asetettiin asiakaskeskeisten palveluiden ja hyvien toimintakäytäntöjen toteuttaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollossa tulisi parantaa palvelujärjestelmän laatua, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta.<sup>360</sup>

Lisäksi tavoitteena on, että vanhusväestön oikeus hyvään hoitoon turvataan. Ikääntyneiden toimintakyvyn, omatoimisuuden ja itsenäisen suoriutumisen vahvistaminen on keskeistä vanhustenhuollossa ja vanhuksille tarjottavien palveluiden kehittämisessä. Vanhustenhuollon palveluja uudistetaan siten, että tavoitteena on erityisesti kotihoidon vahvistaminen ja sitä tukevien palveluiden kehittäminen. Ympäri vuorokautisen hoidon uudistamista pohtinut Ikähoiva-työryhmä on puolestaan ehdottanut, että kolmiportaisesta järjestelmästä (tehostettu palveluasuminen, vanhainkoti, terveyskeskussairaalan vuodeosasto) siirrytään yksiportaiseen järjestelmään.<sup>361</sup> Tällöin asiakkaan ei toimintakyvyn heiketessä tarvitsisi vaihtaa asuin- ja hoitoympäristöä, vaan hän voisi asua samassa paikassa ja saada tarpeenmukaiset palvelut pysyvään asuinympäristöönsä.

Uuden KASTE-ohjelma vuosille 2012–2015 tavoitteena on hyvinvointi- ja terveyserojen kaventuminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden ja palvelujen järjestäminen asiakaslähtöisesti. Painopistettä on siirretty ongelmien hoidosta fyysisen, henkisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin aktiiviseen edistämiseen ja ongelmien ehkäisemiseen. Ohjelma muodostuu kuudesta osaohjelmasta, niihin liittyvistä säädösuudistuksista ja suosituksista. Osaohjelmat ovat seuraavat: (1) riskiryhmien mahdollisuutta osallisuuteen, hyvinvointiin ja terveyteen parannetaan, (2) lasten, nuorten ja lapsiperhei-

360 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 16.4.2007, s. 39–41.

361 Ks. lisää Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:28: Ikähoiva -työryhmän muistio. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=2872962&name=DLFE-14929.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2872962&name=DLFE-14929.pdf).

den palveluja uudistetaan, (3) ikäihmisten palveluiden rakennetta ja sisältöä uudistetaan, (4) palvelurakennetta ja peruspalveluja uudistetaan, (5) tieto ja tietojärjestelmät saatetaan asiakkaiden ja ammattilaisten tueksi ja (6) johtamisella tuetaan palvelurakenteen uudistamista ja työhyvinvointia.<sup>362</sup>

## 7.2 Resurssiohjaus

Resurssiohjauksella tarkoitetaan päätöksentekoa siitä, mihin taloudellisia voimavaroja käytetään. Valtio ohjaa resursseja tiettyihin tehtäviin. Valtionosuuksien tarkoituksena on taata kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen tuotanto koko maassa. Kun vuoden 1993 jälkeen siirryttiin laskennallisiin valtionosuuksiin, ne eivät enää ole suoraan sidoksissa kustannuksiin.. Valtionosuusjärjestelmä muodostuu kustannus- ja tarve-erojen kompensatiosta ja tulopohjan tasauksesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuuden perusteet määräytyvät työttömyys-, sairastavuus-, päivähoito-, lastensuojelu- ja syrjäisyyskertoimen mukaisesti. Merkittävin osa valtionosuusjärjestelmää on kunnan peruspalvelujen valtionosuus, joka kokoaa yhteen kunnallisten peruspalvelujen rahoituksen. Se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja palvelutoiminnan kustannuksia kasvattaviin olosuhdetekijöihin.

Valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi hallituksen valtion taloutta koskevien päätösten kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman (KASTE), jossa määritellään ohjelmakauden keskeiset tavoitteet, valvonnan painopisteet sekä niiden toteuttamista koskevat keskeiset uudistus- ja lainsäädäntöhankkeet sekä ohjeet ja suositukset. Resurssiohjausta toteutetaan pääosin kehittämishankkeiden kautta. Kehittämisohjelman perusteella myönnettävä rahoitus ohjelmassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi on merkittävä osa resurssiohjausta. Ohjelman tavoitteet pyritään saavuttamaan ennaltaehkäisyn ja varhaisen puuttumisen kautta, henkilöstön riittävyttä varmistamalla ja osaamista vahvistamalla sekä muilla sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuutta vahvistavilla ja eheyttävillä toimenpiteillä. Kunnille suoritetaan valtionavustusta kehittämistoimintaan, jotka edistävät KASTE-ohjelman tavoitteiden saavuttamista ja toteuttamista.

362 Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:1. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=5197397&name=DLFE-18303.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5197397&name=DLFE-18303.pdf).

Monilähteinen rahoitusmalli sisältää valtionosuudet, erilaiset toiminta-avustukset sekä hankerahoituksen. KASTE-ohjelman yhtenä päätavoitteena on ollut ohjata hankerahoituskanavien yhteensovittamista kokonaisvaltaisesti, mutta rahoitusmalli on toiminut korkeintaan tyydyttävästi.<sup>363</sup> Talouden jyrkkä heikkeneminen on vaarantanut lakisääteisten palvelujen saamista, minkä vuoksi palvelujen turvaamiseksi tarvitaan valtion ja kuntien tehokkaita toimenpiteitä. Kuntien on tehostettava toimintansa rakenteellisin uudistuksin ja palvelutuotantoa uudistamalla, jotta ne kykenevät turvaamaan peruspalvelujen saatavuuden myös taloudellisen laman aikana. Valtion tulee lisätä kuntien rahoitusta selkeästi.<sup>364</sup>

## 7.3 Lainsäädäntö ohjauskeinona

### 7.3.1 Uusia sosiaalihuollon lainsäädäntöhankkeita

Joskus lainsäädäntö ja oikeusopit edeltävät sosiaalisia muutoksia, mutta useimmiten lainsäädäntö turvallisesti seuraa muutoksia ja tulee voimaan vasta, kun muutokset ovat tapahtuneet. Suuret sosiaaliset ja taloudelliset muutokset 2000-luvulla ovat heijastuneet myös kasvavassa hallinnon ja sen säännösten määrässä. Laajat yhteiskunnalliset lakiin perustuvat hyvinvointiohjelmat kuten KASTE-ohjelma ovat lisääntyneet ja tulleet osaksi hyvinvointivaltion kehittämistä.

Voimassa olevat sosiaalihuollon lait ovat peräisin 1970- ja 1980-luvuilta. Vuoden 1984 alusta voimaan tulleella sosiaalihuoltolalla ja sitä täydentävällä erityislainsäädännöllä säädetään niistä edellytyksistä, toimenpiteistä ja menettelyistä, joilla järjestetään sosiaalihuollon palveluja ja niihin liittyviä toimintoja. Lähes 25 vuotta vanhaa sosiaalihuoltolakia on uudistettu ja muutettu useaan kertaan, mutta lain peruslähtökohdat ja lain tarkoitus ovat säilyneet lähes alkuperäisinä. Vaikka sosiaalihuoltolaki on toiminut kohtuullisen hyvin, toimintaympäristön muutokset edellyttävät uudelleenarviointia. Sosiaaliturvaa uudistettaessa tavoitteeksi on asetettu muun muassa riittävän perusturvan tur-

363 Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:27, s. 3.

364 Valtion on osallistuttava kuntapalveluiden rahoituspuolelta turvaamiseen osoittamalla kunnille 500 miljoonan tulonlisäykset viimeistään vuodesta 2011 alkaen, jotta kunnat selviävät velvoitteistaan. Ks. tarkemmin Suomen Kuntaliitto 10.2.2010, Kuntapalvelujen pelastusohjelma 2011–2013, [www.kunnat.net/pelastusohjelma](http://www.kunnat.net/pelastusohjelma).

vaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Väestön vanheneminen heijastuu kaikkiin yhteiskunnan toimintoihin ja toisaalta kaikenikäisten asiakkaiden vaatimukset ovat muuttuneet.<sup>365</sup>

Kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin ja varhaisen puuttumisen näkökulma puuttui vanhemmasta lainsäädännöstä. Sen vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö asetti laajapohjaisen sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän valmistelemaan sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta.<sup>366</sup> Työryhmän tehtävänä on selvittää sosiaalihuoltoa koskevien lakien kokonaisrakenteen, soveltamisalan ja sisällön uudistamistarve. Selvityksessä tulee huomioida laaja-alaisesti toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Selkeä ja helposti ymmärrettävä kokonaisuus auttaa kansalaista hahmottamaan oman asemansa, oikeutensa sekä velvollisuutensa. Työryhmän tehtävänä on arvioida myös ikäihmisten palvelujen kehittämiseksi tarvittavat lainsäädännön peruslinjaukset ja tehdä esitykset lain sisällöstä ja muodosta siltä osin. Työryhmä esittää, että ikäihmisiä koskevan sääntelyn vahvistamisen lisäksi sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisen valmistelussa arvioidaan myös toimintakyvyltään rajoittuneiden ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutuminen eri tilanteissa. Uudella lainsäädännöllä vahvistettaisiin asiakkaan asemaa ja itsemääräämisoikeutta.

Uusia lainsäädännön ja menettelytapojen selkeyttämistä koskevia esityksiä ovat muun muassa yhden asioinnin periaate, käsittelytakuu, päätöksen oikaisumenettelyn laajentaminen, sähköisen hakemusmenettelyn selkeyttäminen luomalla yhden palvelupisteen malli sekä sähköinen potilaskirja-arkisto. Työryhmän tulee huomioida myös uuden terveydenhuoltolain, säädettävän kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, kehittämisestä ja valvonnasta annettavan lain sekä vielä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmässä sekä kunta- ja palvelurakenneuudistus -hankkeessa toteutettavat muutokset. Rajapintoja selvitettäessä tulisi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta huomioida myös julkisista hankinnoista annettu lainsäädäntö ja sen vaikutukset asiakkaaseen. Näin ei syntyisi tilanteita, joissa

365 Valtioneuvosto asetti 14.6.2007 komitean valmistelemaan sosiaaliturvan uudistamista. Komitea jätti 27.1.2009 sosiaali- ja terveystieteille ministerityöryhmälle ehdotuksensa sosiaaliturvan keskeisistä linjauksista. Ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62, Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi.

366 Ks. lisää STM 037:00/2009: Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän asettamispäätös 20.4.2009.

dementoituneet huonokuntoiset vanhukset tai muut haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt joutuisivat siirretyiksi muutaman vuoden väliajoin uusiin hoitopaikkoihin, useiden kymmenien kilometrien päähän kotiseudustaan ja läheisistä ihmisistään ilman, että he mitenkään pystyisivät siihen itse vaikuttamaan.

Sosiaaliturvan lainsäädännön uudistamista koskevan työryhmän tulee tehdä esitys keskeisiksi linjauksiksi sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisesta ja laatia linjausten pohjalta esitys sosiaalihuollon lainsäädännön sisällön kokonais uudistamiseksi. Väliraportti sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyön linjauksista annettiin 3.6.2010 ja loppuraportti ja lakiehdotus uudeksi sosiaalihuoltolaiksi 16.8.2012.<sup>367</sup> Uudistetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lainsäädännön on suunniteltu tulevan voimaan vuonna 2013.

### 7.3.2 Vanhuslakiehdotus uudestaan esille

Kun tyytymättömyys vanhusten huollon tilaan nousi voimakkaasti esille 2000-luvun alussa, sosiaali- ja terveysministeriö asetti 7.2.2006 selvityshenkilön selvittämään vanhustenhuollon tilaa ja laatimaan ehdotukset toimenpiteiksi, joilla voitaisiin parantaa vanhustenhuollon laatua ja kehittää vanhustyö vastaamaan uusinta tutkimustietoa.<sup>368</sup> Tyytymättömyys johti vielä myöhemmin siihen, että oppositio esitti eduskunnalle välikysymyksen 18.9.2009 vanhusten hoidon ja oikeuksien turvaamisesta.<sup>369</sup> Vanhustenhuollon ongelmallinen tilanne oli tiedostettu jo pitkään ja ikäihmisten palvelujen parantaminen oli ollut keskeisimpiä kehittämiskohteita. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassakin oli luvattu turvata vanhusväestön oikeus hyvään hoitoon, mutta ongelmiin ei ollut kuitenkaan riittävässä määrin puututtu.<sup>370</sup>

367 Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:19 ja Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21.

368 Selvityshenkilö Sirkka-Liisa Kivelän laatimat toimenpide-ehdotukset ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:30.

369 Ks. tarkemmin VK 3/2009 vp kansanedustaja Tarja Filatovin esittämä ja 66 muun edustajan allekirjoittama välikysymys valtioneuvostolle vastattavaksi vanhustenhuollon huonosta tilasta sekä peruspalveluministeri Paula Risikon antama vastaus. Oppositio kysyi, mihin kiireellisiin toimenpiteisiin hallitus aikoo ryhtyä vanhusten laadukkaat palvelut ja heidän perusoikeutensa turvaavan lain säätämiseksi ja lain toteutumisen takaavien riittävien resurssien turvaamiseksi? Vastauksessaan 29.9.2009 välikysymykseen VK 3/2009 vanhusten hoidon ja oikeuksien turvaamiseksi peruspalveluministeri Paula Risikko toi esiin vanhuspalvelulain säätämisen tarpeen ja totesi hallituksen aloittavan lain valmistelun. Saatavilla: [www.vn.fi/toiminta/valikysymykset/valikysymysvastaukset](http://www.vn.fi/toiminta/valikysymykset/valikysymysvastaukset).

370 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma 16.4.2007, s 52–54.



Opposition käsityksen mukaan vain erillinen vanhuspalvelulaki, sen noudattaminen ja lain toimeenpanoa varten kunnille turvatut riittävät lisävaltionosuudet takaisivat riittävät ja tasa-arvoiset kunnalliset palvelut vanhuksille. Välikysymyksessä kysyttiin, mihin kiireellisiin toimenpiteisiin hallitus aikoo ryhtyä vanhusten laadukkaat palvelut ja heidän perusoikeutensa turvaavan lain säätämiseksi ja lain toteutumisen takaavien riittävien resurssien turvaamiseksi. Välikysymyksen johdosta käytiin 29.9.2009 perusteellinen keskustelu vanhus-tenhuollon tilasta. Peruspalveluministeri Paula Risikko vastatessaan välikysymykseen toi esiin vanhuspalvelulain säätämisen tarpeen ja totesi hallituksen aloittavan lain valmistelun.<sup>371</sup>

Koska vanhuksille annettavien palvelujen arvostelu on osittain ollut myös aiheellista, hallitus käynnisti vanhuspalvelulain valmistelun. Lisäksi ministeri Risikko totesi, ettei vanhustenhuollon tila kuitenkaan ole niin kelvoton ja huono kuin oppositio väittää, vaan myös paljon parannuksia on saatu aikaan viime vuosina. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n laaja ja perusteellinen selvitys ikäihmisten laitoshoidosta Suomessa osoitti yksiselitteisesti, että ikäihmisten laitoshoidon taso oli parantunut ja toimintatavat olivat asteittain muuttuneet iäkkäiden toimintakyvyn säilyttämistä suosivaan suuntaan.<sup>372</sup> Kuitenkin yleisesti katsottiin, että vanhuksille annettavien palvelujen laadukas toteuttaminen ei onnistu pelkillä laatusuosituksilla, vaan tarvitaan laki vanhuspalveluista.<sup>373</sup>

Ensimmäinen lakiluonnos iäkkään henkilön sosiaali- ja terveysten palvelujen saamisen turvaamisesta julkaistiin 9.3.2011. Iäkkäällä henkilöllä tässä luonnoksessa tarkoitetaan 75 vuotta täyttänyttä henkilöä sekä nuorempaakin henkilöä, jonka

371 Peruspalveluministeri Paula Risikon vastaus välikysymykseen VK 3/2009 PTK 84/2009.

372 Puska 2009. Saatavilla: [www.thl.fi/fi\\_FI/web/fi/tiedote?id=20624](http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tiedote?id=20624).

373 Vanhustyön keskusliiton valtuusto ilmaisi 21.4.2009 kannanoton, jonka mukaan tulisi säätää laki vanhusten asemasta ja oikeudesta saada palvelua. Vanhuksen oikeuksien vahvistaminen on välttämätöntä ja vanhustenhoitoa koskevat säädökset ovat hajallaan lainsäädännössä. Laissa tulee määritellä vanhusten hoiva- ja hoitovastuu. Palvelutarpeen arvioinnin perusteella tulee tehdä päätös palvelujen antamisesta sekä niiden toteuttajista. ks. tarkemmin Vanhustyön keskusliiton valtuuston kannanotto 21.4.2009. Saatavilla: [www.vanhustyonkeskusliitto.fi/fin/ajankohtaista/index.php?nid=98](http://www.vanhustyonkeskusliitto.fi/fin/ajankohtaista/index.php?nid=98). Ks. myös Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry:n kannanotto 10.10.2010, jonka mukaan vanhusten oikeudet turvalliseen ikääntymiseen, toimintaan ja palveluihin tulee turvata lailla ja yhteiskuntasopimuksella. Ks. Saatavilla: [http://valli.webfellow.fi/ajankohtaista\\_vanhat.htm](http://valli.webfellow.fi/ajankohtaista_vanhat.htm).

toimintakyky on olennaisesti heikentynyt. Luonnoksessa iäkkään henkilön oikeus sosiaalipalveluihin on sidottu sosiaalipalvelujen tarpeen selvittämiseen ja sen perusteella laadittavaan palvelusuunnitelmaan. Iäkkäällä henkilöllä on oikeus palvelusuunnitelmassa määriteltyihin sosiaalipalveluihin ja päätös palvelujen saamisesta pitäisi tehdä kolmen kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Palveluja saavalle henkilölle tulisi nimetä vastuutyöntekijä, jonka vastuulla olisi se, että henkilö myös saa palvelusuunnitelmaan kirjatut palvelut. Sosiaalihuollon ammattihenkilö vastaa palvelun laadusta ja huomattessaan epäkohtia hänen tulee ilmoittaa niistä välittömästi toimintayksikön vastuuhenkilölle ja kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle. Jokaiseen kuntaan tulee perustaa vanhusneuvosto ja huolehtia sen toimintaedellytyksistä. Vanhusneuvoston tehtävänä on seurata ja edistää vanhusten kannalta merkityksellistä toimintaa kunnassa. Se voi tehdä aloitteita ja esityksiä, mutta päätösvaltaa sillä ei olisi. Toinen tarkennettu lakiluonnos laiksi ikääntyneen väestötoimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista. julkaistiin 19.4.2012.

Vanhuspalvelulain säätäminen ei kuitenkaan yksin ratkaise kaikkia ongelmia. Yleisen asenneilmapiirin on muututtava vanhusmyönteisemmäksi, ennaltaehkäisyyn ja toimintakyvyn edistämiseen on panostettava, palvelujen resurssit on turvattava, johtamista parannettava, valvontaa tehostettava sekä julkisen sektorin, järjestöjen ja yksityisen sektorin yhteistyötä lisättävä. Lisäksi vanhus-työn koulutuksen osuutta on lisättävä sosiaali- ja terveysalan koulutuksessa ja palvelurakenteita uudistettava.<sup>374</sup>

## 7.4 Valvonta vahvistamassa hyvää vanhustenhuoltoa

Palvelujen valvonnan tarkoituksena on suojata hallinnon asiakkaita ja ehkäistä ennakolta palvelutoiminnassa ilmeneviä puutteita. Ennalta vaikuttava oikeusturva toteutuu asian käsittelyn ja viranomaisen toiminnan lainmukaisella menettelyllä ja hyvällä hallinnolla. Ennalta vaikuttavan eli preventiivisen oikeusturvan toteutuminen vähentää jälkikäteisen, repressiivisen oikeusturvan tarvetta.<sup>375</sup> Tämän vuoksi on tärkeätä, että asiakkaan asemaa turvataan muilla-

374 Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:3.

375 Ks. Merikoski 1968b, s. 89–117 preventiivisen ja repressiivisen oikeusturvan erosta.

kin kuin asiakkaan aktiivisuudesta riippuvilla toimenpiteillä.<sup>376</sup> Haavoittuvassa asemassa olevat eivät välttämättä edes osaa kysyä neuvoa tai käyttää jälkikäteisiä oikeusturvakeinoja.

Ostopalvelusopimuksen perusteella tuotetun palvelun valvonta on ollut jossakin määrin epäselvä. Ensisijassa valvonta kuuluu julkiselle vallalle palvelujen ostajana ja toisaalta yksityisiä palveluntuottajia valvovalle lupaviranomaiselle aluehallintovirastolle AVI:lle.<sup>377</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen valvontatoiminnan näkökulmasta on jossain määrin ollut ongelmallista, pitääkö valvonta suunnata vain kuntaan tai aluehallintovirastoon vai tulkitaanko eduskunnan oikeusasiamiehen valvontaa siten, että kysymys on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta välillisen julkisen hallinnon tapaan myös ostopalvelusopimuksen perusteella tuotetussa julkista hallintotehtävää toteuttavassa palvelussa, jolloin valvonta kohdistuisi suoraan yksityiseen palveluntuottajaan.<sup>378</sup> Julkiselle valtalalle kuuluvaa laillisuusvalvontaa on käsitelty tarkemmin tämän tutkimuksen I pääjaksossa kohdassa 3.3.1 julkisen hallintotehtävän käsitteen selvittämisen yhteydessä.

Julkisen vallan tulee valvoa, että perusoikeudet toteutuvat ja kuntalaiset saavat lainmukaiset sosiaalihuollon palvelut myös niissä tapauksissa, kun palvelun tuottaja on yksityinen. Jos palvelunkäyttäjä ei katso saavansa ostopalvelusopimuksen mukaista palvelua hänellä on jälkikäteisvalvonnan mukaisesti kante-lumahdollisuus aluevalvontavirastolle, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tie-tyin edellytyksin oikeuskanslerille.<sup>379</sup> Valvonta on kuitenkin liiaksi keskittynyt

376 Hoffren 2009, s. 79.

377 Yksityisesti tuotettujen palvelujen valvontaa on jossain määrin selvennetty hallituksen esityksessä Eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Ks. tarkemmin HE 302/2010 vp, s. 11–13.

378 Vrt. Oka Dnro 762/1/99, annettu 5.3.2001, jossa pakkohuostaanoton päättymisen jälkeen nuori on jälkihuollossa. Sosiaaliviranomaisten vuokrasopimusta koskevan kantelun johdosta oi-keuskansleri on todennut, että vaikka sopimuksen tulkinta ja sitovuus kolmanteen eli nuoreen nähden, ovat sopimusoikeudellisia kysymyksiä, ei tässä tapauksessa sopimuksen tulkintaan liittyviä kysymyksiä voitu täysin sivuuttaa pelkästään siviilioikeudellisin perustein ja yksityisoikeudellisetkin kysymykset tulivat tässä tapauksessa oikeuskanslerin tulkittaviksi. Ks. lisäksi HE 302/2010 vp, s. 11 ja 19 yksityisen palveluntuottajan omasta vastuusta palvelujen laadusta ja asianmukaisuudesta sekä omavalvontasuunnitelmasta.

379 Sarja 2001, s. 15–16. Lisäksi Oka 14.8.2001 78/1/00, jossa oikeuskansleri oli ottanut kantaa siihen oliko kaupungin järjestämä vanhustenhuollon tila sillä tasolla kuin perustuslain perusoikeussäännökset ja asiaa koskevat alemmanasteiset säännökset edellyttivät. Pääosin vastaavat selvityspyynnöt on osoitettu eduskunnan oikeusasiamiehelle, harvemmin oikeuskanslerille.

yksityiskohtiin, kuten henkilökunnan määrään ja tiloihin, vaikka valvonnan tulisi keskittyä enemmän toiminnan lopputuloksen valvontaan. Myös valvontaviranomaisten valvontavelvollisuudesta tulisi säätää tarkemmin sekä turvata niiden resurssit suorittaa asianmukaista valvontaa.<sup>380</sup>

Sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen valvonta kuuluu aluehallintovirastolle. Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto Valvira (jäljempänä Valvira) ohjaa ja valvoo aluehallintovirastoja ja kuntia toimialansa lainsäädännön toimeenpanossa ja toteuttamisessa. Erityisesti tehostetun valvonnan ja ohjauksen kohteena ovat olleet ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa antavat yksiköt, koska niissä on havaittu puutteita. Valviran tekemän terveystalouden vuodeosastoja koskevan selvityksen mukaan henkilökuntaa oli liian vähän ja osa henkilökunnasta oli epäpäteviä sekä lisäksi lääkehoitotiedoissa ja vanhusten ravitsemuksessa todettiin puutteita.<sup>381</sup> Valvira ja aluehallintovirastot sopivat, että paikalliset aluehallintovirastot pyytävät valvontatoimenpiteenä selvitykset vuodeosastoilta puutteiden johdosta.

Myös kunnat ja hankintayksiköt arvioivat ja valvovat käytännössä monin tavoin yksityisesti tuotettuja palveluja ja ostopalvelusopimusten toteutumista. Aluehallintoviraston ennakkolliseen valvontaan kuuluu lupa- ja ilmoitusmenettely sekä toimitilojen ja henkilöstörakenteen tarkastaminen. Tavallisimmin tämä toteutuu, kun palveluntuottajat antavat toimintakertomuksen ja tilinpäätöstiedot. Jälkikäteen valvonta tarkoittaa asiakkaiden tekemiä kanteluja.

Kunnan valvontavelvollisuus korostuu erityisesti, kun huonokuntoisten vanhusten hoidossa joudutaan käyttämään rajoitustoimenpiteitä vanhusten turvallisuuden takaamiseksi. Oikeusturvan parantamiseksi erityisesti ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoitohenkilökunnan rajoitustoimivaltaa tulisi täsmentää ja selkiyttää, miten turvallisuuden takaamiseksi tarvittavia rajoitustoimenpiteitä voitaisiin käyttää. Kaikki rajoitustoimenpiteet koskettavat

380 Ks. tarkemmin Valviran lausunto 13.8.2010 Dnro 5877/03.00/2010. Lausunnossaan 13.8.2010 valtionvarainministeriölle Valvira on vaatinut, että aluevalvontavirastoille on taattava riittävät resurssit valvontaan. Saatavilla: [www.valvira.fi](http://www.valvira.fi).

381 Ks. tarkemmin Valviran selvityksiä 3:2010 Dnro 1882/05.01.05.07/2010 vanhusten ravitsemuksesta ja ruokailurytmistä ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa antaville yksiköille. Saatavilla: [www.valvira.fi/files/Valvira\\_ohje\\_3\\_2011.pdf](http://www.valvira.fi/files/Valvira_ohje_3_2011.pdf).

ihmis- ja perusoikeuksia ja niistä tulee säätää lailla.<sup>382</sup> Sääntelyn täsmentämistä edellyttää myös perustuslain 124 §. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla.

Valtiovallan käyttämät ohjausmuodot vanhustenhuollon palveluissa on esitetty kootusti liitteessä 2.

## 8 Katsaus vanhuksen oikeudelliseen ja tosiasialliseen asemaan Ruotsissa, Tanskassa ja Yhdysvalloissa (Minnesota) 2000-luvulla

### 8.1 Vapaata valintaa koskeva laki raskaan kilpailutusmenettelyn tilalle Ruotsissa

Ruotsissa kunnan velvollisuutena on järjestää vanhusten sosiaalipalvelut sosiaalipalvelulain (SoL 2001:453) mukaisesti.<sup>383</sup> Sosiaalipalvelulaki on luonteeltaan puitelaki, jota asiakastyön näkökulmasta on pidetty kuitenkin liian yleisluonteisena ja asiakkaiden tarpeet huonosti huomioon ottavana lakina. Terveys- ja sairaanhoitopalvelujen järjestäminen kuuluu puolestaan maakäräjille. Jokainen on oikeutettu saamaan laissa säädetty oikeudet samanarvoisesti ilman syrjintää.<sup>384</sup> Hyvinvointivaltiota on nykyään vaikea ajatella kuitenkaan ilman yksityisesti tuotettuja palveluja. Yksityinen palvelutuotanto on lisääntynyt voimakkaasti, koska yksityisten palvelujen ajatellaan tuovan tehokkuutta ja säästöjä. Lisäksi ajatellaan, että yksityisten palveluntuottajien toimintamallit

382 Rajoittamistoimenpiteet tulivat erityisen vahvasti esille niin sanotussa Kuttulan lastensuojeluyksikön tapauksessa, joka johti osaltaan lastensuojelulain (1010/1983) säännösten tarkistamiseen. Ks. tarkemmin HE 225/2004 vp, jonka tavoitteena oli lastensuojelun asiakkaiden, erityisesti lapsen, sekä lastensuojelun työntekijöiden oikeusturvan parantaminen saattamalla lastensuojelulaki rajoitustoimivallan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta paremmin vastaamaan voimassa olevaa perus- ja ihmisoikeussääntelyä. Ks. lisäksi EAOA 13.10.2000, dnrot 779/2/98 ja 1857/4/98. Myöhemmin EOA esitti, että kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden rajoituksista tulisi säätää lailla. Ks. tästä EOA 5.10.2009 Dnro 3381/2/09. Lisäksi samansuuntainen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen EIT:n 3.7.2012 antama tuomio tahdosta riippumatonta hoitoa ja pakkolääkitystä koskevassa asiassa ja KHO 2012:75, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, että hallinto-oikeus on voinut vahvistaa sille alistetun päätöksen Y:n tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaalahoidon jatkamisesta ja jätti hallinto-oikeuden päätöksen pysyväksi.

383 Ks. tarkemmin [www.regeringen.se/socialtjanstlagen](http://www.regeringen.se/socialtjanstlagen) SFS-nr:2001:453.

384 Sterzel 2009, s. 113–114.

omalta osaltaan tehostaisivat myös julkista palvelutuotantoa. Pohdintaa on aiheuttanut se, vahvistaako yksityisten palvelujen lisääntyminen asiakkaiden vaikuttamismahdollisuuksia omiin palveluihinsa ja oikeusturvaa saada tarvitsemansa palvelut. Samalla pitää pohtia sitäkin, miten palvelujen kustannukset voidaan kattaa ja valvonta toteuttaa niin, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturva toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla.<sup>385</sup>

Kunnallisten palvelujen yksityistämisen etulinjaan ovat myös Ruotsissa nousseet hoivapalvelut. Yksilön valinnanvapauden mahdollisuus nähtiin helpompana toteuttaa yksityisesti tuotetuissa palveluissa kuin kunnan tuottamissa julkisissa palveluissa. Yksityistämiskeskusteluissa nousi kuitenkin esille monia ongelmallisia kysymyksiä liittyen asiakkaan valinnanvapauteen. Aikaisemmin julkisessa palvelutuotannossa ja yksistään verovaroilla tuotetuissa palveluissa ei tunnettu minkäänlaista valinnanvapauden mahdollisuutta ja kilpailutettaesakin yksityisten palveluntuottajien palveluja valinnanmahdollisuus on ollut rajoitettua. Täydellistä valinnanvapaus on ollut vain niissä tapauksissa, joissa palveluntuottajana on ollut yksityinen palveluntuottaja ja asiakas on maksanut palvelunsa täysimääräisesti itse.<sup>386</sup>

Ruotsissakin tavoitteena on, että vanhukset asuisivat omassa kodissa niin pitkään kun se kotipalveluiden ja muun avun turvin on mahdollista. Vanhusten kotona asumista on helpotettu kodin muutostöillä ja kodin teknologialla, vaikka sitä onkin otettu koteihin varovasti.<sup>387</sup> Lisäksi Ruotsissa on voimakkaasti kehitetty erilaisia ikääntyneiden välimuotoisia asumisratkaisuja sekä koti- ja hoivapalveluja tukeman itsenäistä kotona asumista. Myös näissä uudenaikaisissa asumisratkaisuissa on pyritty lisäämään asukkaiden omia valinnanmahdollisuuksia. Asumiseen liittyvistä asioista Ruotsissa vastaavat ympäristöministeriö (Miljödepartementet) ja talousministeriö (Finansdepartementet). Ympäristöministeriön alaisuudessa asumisesta vastaa Asuntovirasto (Boverket), jonka tehtäviin kuuluu ohjata vanhuksille rakennettavien asuntojen rakennustoimintaa. Yleisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa valvoo ja ohjaa Sosiaalihallitus

385 Westerhäll on pohtinut artikkelissaan sosiaalihuollon tarvetta oikeuskysymyksenä. Ks. tarkemmin Westerhäll 2002, s. 22–44.

386 Söderström, Andersson, Edebalk ja Kruse 2001, s. 14–22.

387 Ks. lisää terveydenhuollon tulevaisuuden haasteista Ruotsissa Ministry of Health and Social Affairs, Summary of the National Action Plan for the Development of Health Care, Sweden 2001 sekä Essen 2006.

(Socialstyrelse). Paikallisella tasolla kuntien sosiaalilautakunnat (socialnämnden) ovat lakisääteisesti velvoitettuja huolehtimaan ikääntyneiden asumisesta ja hoivantarpeista.

Kun yksityisiä sosiaalipalveluja hankitaan kilpailuttamalla tarjolla olevia palveluja, kunnan on sovellettava julkisia hankintoja koskevaa lakia (LOU-lagen om offentlig upphandling 2007:1091). Toisaalta kilpailuttaminen on koettu kankeana menettelynä ja sen ajatellaan soveltuvan huonosti hoivapalveluihin.<sup>388</sup> Kun kilpailuun osallistuneiden määrä on vähentynyt kuntien tiukentaessa palveluntuottajille asetettavia vaatimuksia, alettiin luomaan markkinamekanismia myös hoivapalvelujen tuotantoon. Suurena ongelmana on pidetty tilaajien vaihtelevaa ja puutteellista osto-osaamista. Nämä vaikeudet johtivat siihen, että kilpailuttamisen sijasta onkin alettu puhua toimijoiden välisestä yhteistyöstä. Nämä toimenpiteet osaltaan johtivat vapaata valintaa koskevan lain (LOV-lagen om valfrihetssystem, SOU 2008:15, jäljempänä vapaavalintalaki) voimaan saattamiseen 1.1.2009. Nyt kunnilla on Ruotsissa kolme mahdollisuutta järjestää palveluja, nimittäin (1) tuottaa itse, (2) solmia sopimus kilpailutuksessa valittujen tuottajien kesken tai (3) solmia sopimus vapaavalintalain edellyttämällä tavalla. Tavoitteeksi otettiin asiakkaan itsenäisen päätösvallan korostaminen ja palvelumarkkinoiden laatukilpailu.<sup>389</sup>

Seuraavassa tarkastellaan erityisesti vapaata valintaa koskevan lain tuomia mahdollisuuksia vanhusten hoivapalvelujen järjestämisessä. Vapaavalintalain tavoitteena on lisätä laatukilpailua hintakilpailun sijaan sekä yksinkertaistaa yksityisten palvelujen käyttämistä ja asiakkaan valinnanvapautta. Julkisia hankintoja koskenut laki (LOU-lagen) koettiin hankalana ja siitä oli saatu huonoja kokemuksia. Uudessa vapaavalintalaissa on piirteitä Suomessa voimassa olevassa laista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009), vaikka asiakkaan valinnanvapaus (kundval) on ollut joissakin Ruotsin kunnissa (esimerkiksi Tukholmassa) käytössä jo pitkään ennen vapaavalintalakiakin. Asiakkaan valinnanvapaus tarkoittaa, että asiakkaat voivat suhteellisen vapaasti valita haluamansa palveluntuottajan ja siirtyä hakemuksen tehtyään myös toiseen kuntaan saamaan hoitoa ja palveluja. Palvelun käyttäjät voivat valita kunnan

388 Landelius 2002, s. 49–50.

389 Välikangas 2009, s. 18–19.

sopimuspalveluntuottajista haluamansa, mikäli heillä on vapaita paikkoja.<sup>390</sup> Asenne kuntalaisia ja heidän valinnanvapauttansa kohtaan on Ruotsissa arvostavampi kuin Suomessa.

Uusi vapaavalintalaki on tarjonnut hyvän vaihtoehdon kilpailutuslainsäädännölle. Tämä laki nosti esiin hoivan laadun korostaen samalla uuden yritystoiminnan syntymistä. Vapaavalintajärjestelmän ajateltiin soveltuvan erityisen hyvin omakielisten palvelujen järjestämiseen vähemmistöryhmille. Ennakkotulkinnan mukaan lakiesitys ei ollut EU-kilpailudirektiivin vastainen.<sup>391</sup>

Lain mukaisesti kunnilla on oikeus valita, soveltavatko ne alueellaan tätä lakia. Vapaavalintalain tavoitteena on lisätä asukkaiden itsenäistä päätösvaltaa omista palveluistaan ja lisätä valinnanvapautta. Toisaalta tavoitteena on myös saada palvelumarkkinoille uusia palveluntuottajia lisäämään palveluiden tehokuutta, tuottavuutta ja laatua. Erityisesti lakia sovelletaan koti- ja asumispalveluissa, vanhainkotihoitossa sekä vammaispalveluissa. Sopimus palveluiden tuottamisesta tehdään palveluntuottajan ja kunnan välillä. Sopimuksessa palvelut on tuotteistettu ja hinnoiteltu. Jokainen palveluntuottaja on itse vastuussa asiakkaiden hankkimisesta ja palveluiden tuottamisesta asiakkaille.

Ekonomistyrningsverket (ESV) ylläpitää kansallista rekisteriä palveluntuottajista, joiden tehtävänä on itse listautua rekisteriin. Tämä rekisteri auttaa asiakkaita löytämään sopivia palveluja, mutta myös palveluntuottajia löytämään sellaisia kuntia tai maakäräjiä alueita, joissa sovelletaan vapaavalintajärjestelmää. Kunnan tulee antaa kuntalaisille avointa ja kaikkia kohtaan tasapuolista tietoa helposti ymmärrettävässä muodossa. Jotta sosiaalihuollon asiakas saisi palveluunsa kunnan korvauksen, palvelu edellyttää kunnan sosiaalitoimen viranhaltijan tekemää palvelutarpeen arviointia ja hallintopäätöstä saatavasta palvelusta. Tämän jälkeen asiakas voi itse valita palveluntuottajan kunnan hyväksymistä ja rekisterissä olevista palveluntuottajista.<sup>392</sup>

390 Myös kunnat voivat ilmoittaa portaaliin, mikäli haluavat kuntaan uusia yksityisiä palveluntuottajia. Laatuportaalista voi nähdä myös toteutuneiden palveluiden laatuarviointeja. Saatavilla: [www.valfrihetswebben.se/startsidan.aspx](http://www.valfrihetswebben.se/startsidan.aspx).

391 Selvitysmies on hakenut vapaavalintalaista EU-komission ennakkotulkinnan, jonka mukaan lakiesitys ei ollut EU:n kilpailudirektiivin vastainen. Ks. tarkemmin Tänninen 2008.

392 Vrt. Suomessa kehitetty Palveluvaaka.fi, joka esittää olemassa olevaan tilastotietoon perustuvaa vertailutietoa palveluiden saatavuudesta, laadusta, vaikuttavuudesta ja asiakastytytyväisyydestä. Vuoden 2011 alussa avattua palvelua kehittää Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL. Saatavilla: [www.palveluvaaka.fi/fi/web/guest/tietoa-sivustosta](http://www.palveluvaaka.fi/fi/web/guest/tietoa-sivustosta).



Vaikka vapaavalintalaki ei vähennä kunnan ensisijaista velvollisuutta järjestää palveluja niitä tarvitseville kansalaisille, se on lisännyt monin tavoin kansalaisten valinnanmahdollisuuksia omiin palveluihinsa. Laki on lisäksi parantanut palveluiden laatua ja vahvistanut asiakkaiden asemaa. Samalla hyvinvointipalveluiden kenttä on avattu laajemmin kilpailulle. Erityisesti Ruotsissa asuvien siirtolaisvanhusten valinnanmahdollisuudet hoito- ja hoivapalveluissa ovat lain myötä lisääntyneet, kun heidän ei enää tarvitse käyttää kunnan osoittamaa palveluntarjoajaa, vaan he voivat itse valita palveluntuottajista parhaiten itselleen sopivan ja saada palvelua omalla äidinkielellään.

## 8.2 Kansalaisella valinnanvapaus Tanskassa

Tanskan vanhustenhuollon tavoitteena on kansalaisten toimintakyvyn säilyttäminen ja kotona asumisen mahdollistaminen niin pitkään kuin se on mahdollista. Vanhus-nimitystä ei yleensä edes käytetä, vaan puhutaan kansalaisesta. Omassa kodissa voi asua kuolemaansa asti ja siellä voidaan toteuttaa myös saat-tohoidovaiheen aikainen hoito. Jos henkilö joutuu sairauden vuoksi hoitokotiin tai sairaalahoitoon, hoito kestää vain sairauden tai hoidon kannalta välttämättömän ajan, minkä jälkeen palataan kotiin. Kuntoutus alkaa jo sairaalassa ja jatkuu kotona avoterveydenhuollon henkilöstön auttamana.<sup>393</sup>

393 Tämä Tanskan vanhustenhuollon katsaus perustuu pääosin tutustumiskäynteihin kolmeen tanskalaiseen vanhustenhuollon yksikköön, siellä tehtyihin havaintoihin sekä kirjallisuuskatsaukseen. Tutustumiskohteet olivat Kööpenhaminan kaupungin ylläpitämä 400 asukkaan Hoitokoti Plejecentret Solundissa, ks. lisää [www.soelund-kbh.dk/](http://www.soelund-kbh.dk/), Fredrikbergin kunnassa sijaitseva Betania-yhdistyksen ylläpitämä ja Tanskan Metodistikirkon organisoima 60 asukkaan Betaniahjemmet, ks. lisää [www.betaniahjemmet.dk/](http://www.betaniahjemmet.dk/) sekä säätiöpohjaisen Diakonissalaitoksen yksikkö Fredriksbergissä, ks. lisää [www.diakoniestiftelsen.dk/](http://www.diakoniestiftelsen.dk/). Ensimmäisessä tutustumiskohteessa lähes kaikki olivat vaikeasti dementoituneita, keski-ikä oli lähes 95 vuotta ja vuosittain asukkaista kuoli 25 prosenttia. Henkilökuntaa oli yhtä paljon kuin asukkaita eli 400 ja he edustivat 26 eri kansallisuutta. Kaikki työntekijät oli koulutettu vähintään lyhyillä kursseilla työhönsä. Toisessakin tutustumiskohteessa työntekijöitä oli saman verran kuin asukkaita. Betaniahjemmetissä oli paljon päivätoimintaa ja harrastusmahdollisuuksia, vaikka asukkaat olivat dementoituneita ja huonokuntoisia. Lääkkeitä käytettiin vähän. Diakonissalaitoksen säätiössä koulutettiin vanhustyön ammattilaisia 8 000 vuosittain. Koulutus on lyhyempi kuin Suomessa, esimerkiksi avustajan koulutus on 1,8 vuotta, josta suurin osa on käytännön työtä. Vanhustenhuollosta Tanskassa lisäksi ks. myös Häkkinen, Kukkola ja Tuomi 2000 sekä Koivisto 2003 ja vielä Valkonen 2007 sekä Seppänen 2010.

Tanskassa ei ole vanhainkoteja eikä terveyskeskuksen vuodeosastoja. Koti on joko alkuperäinen koti tai oma huoneisto hoitokodin yhteydessä. Olennaista on, että hoitokodista ei tarvitse muuttaa pois toiseen hoitokotiin, vaikka avuntarve lisääntyisi vuosien myötä, vaan palveluja lisätään tarpeen mukaan sinne, missä palveluja tarvitsevat henkilöt asuvat. Itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan henkilöiden kaikissa valinnoissa. Asiakas voi itse valita, missä haluaa tulla hoidetuksi, mutta hän voi myös valita, keneltä kunnan hyväksymistä palveluntuottajista hän haluaa palvelut.<sup>394</sup> Hoitokoti voi olla toisenkin kunnan alueella, jos siihen on perusteltu syy, kuten muutto lasten tai läheisten ystävien läheisyyteen. Kotisairaanhoidon tai hoitokodin henkilökunta on käytettävissä ympäri vuorokauden ja asukas saa kaiken tarvitsemansa hoidon ja tuen omaan kotiinsa. Perhelääkäri, hammaslääkäri ja hammashoitaja käyvät kotona tarvittaessa. Sama lääkäri säilyy asukkaan muutosta huolimatta jopa toiselle paikkakunnalle. Kaikki hoito on maksutonta vanhukselle. Jos henkilöllä on sairaanhoidon tarvetta, hän voi valita myös sairaalansa.

Kotisairaanhoidon on kunnan järjestämisvastuulla ja kunnan tuottamaa. Sairaala järjestää kuntalaisille tarvittavat apuvälineet, kotihoidon ja tarvittavat asunnon muutostyöt. Jos henkilö on vuoteeseen hoidettavana, järjestää kunta sairaalasängyn kotiin. Säännöllinen kotisairaanhoidon ja kotipalvelu ovat asiakkaalle myös maksuttomia. Palvelua tarvitseva henkilö voi valita seuraavista kolmesta vaihtoehdosta haluamansa palvelun: (1) kunnan työntekijä tarjoaa palvelut, (2) kansalainen haluaa palvelut tietyltä henkilöltä ja kunta maksaa henkilön palkan tai (3) kansalainen saa palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta, jolla on sopimus kunnan kanssa. Kansalainen maksaa hinnanerotuksen, jos palvelu on kunnan tarjoamaa kalliimpi. Vastuu palveluista säilyy aina kunnalla.

Kuntouttavaa työtä sovelletaan kaikessa toiminnassa. Kansalaisia aktivoidaan liikkumaan ja muuttamaan liikkumistaan enemmän terveyttä edistävään suuntaan. Kansalaisia ei hoideta tahdonvastaisesti, vaan pyritään löytämään heitä tyydyttävät ratkaisut. Itsenäistä selviytymistä kotona tuetaan lakisääteisten ja säännöllisten ennalta ehkäisevien kotikäyntien avulla. Niiden tarkoituksena on ennakoida avun tarvetta, arvioida asunnon muutostöitä ja luoda turvallisuutta. Erityisen tärkeänä pidetään omien voimavarojen aktivointia, joilla tuetaan vanhuksia säilyttämään toimintakykynsä mahdollisimman pitkään. Kotikäyntejä tekevät toimintaan koulutetut sairaanhoitajat, sosiaalityöntekijät, toimintaterapeutit ja fysioterapeutit.

394 Nielsen ja Andersen 2006, s. 29–31.

Ikäihmisten kiinnostus heitä koskevien asioiden päätöksentekoon on lisääntynyt erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa ja ympäristöpolitiikassa. Vanhusneuvostojen asema on merkittävä, ne ovat lakisääteisiä ja osa poliittista päätöksentekoa. Sosiaalilautakunnan päätökset eivät ole lainmukaisia ennen kuin vanhusneuvosto on antanut niistä oman lausuntonsa. Varsinaista päätösvaltaa vanhusneuvostoilla ei kuitenkaan ole, vaan ne ovat neuvoa-antavia elimiä, jotka aktiivisesti tiedottavat toiminnastaan. Vanhusneuvostojen jäsenet valitaan suorilla henkilövaaleilla. Tämä kaikki vaatii erityistä aktiivisuutta ja osallistumista vanhusväestöltä. Vanhusneuvostoihin valittavien alaikäraja on 60 vuotta. Vanhusneuvostoilla on kiinteä yhteys kunnalliseen päätöksentekoon. Neuvosto saa aina sosiaalilautakunnan esityslistan ja kokoontuu ennen sosiaalilautakunnan kokousta voidakseen ottaa kantaa päätettäviin asioihin. Vanhusneuvostoa tulee kuulla kaikissa vanhuksille tärkeissä asioissa. Neuvoston tehtävänä on muun muassa lausuntojen ja esitysten tekeminen, palvelutarveselvitykset, tiedonvälitys ja vaikuttaminen päätöksentekoon erityisesti voimavarojen käytössä sekä niiden varaamisesta erityisesti vanhustenhuoltoon. Vanhusneuvostoilla on merkittävä rooli myös esitysten, aloitteiden ja lausuntojen antamisessa rakentamis-, ympäristö- ja kulttuuriasioissa. Vanhusten kokemusta ja tietoja käytetään monin tavoin hyväksi vanhustenhoidon suunnittelussa. Vanhusneuvosto ottaa kantaa myös vanhustyössä työskentelevien henkilöiden henkilöstömitoitukseen.

Tanskalaisilla on vahva itsemääräämisoikeus ja heillä on myös vastuu omista teoistaan ja päätöksistään. Tätä kuvastaa muun muassa se seikka, että laki kieltää kulunvalvontalaitteet ulko-ovissa. Tanskalaisessa vanhustenhuollossa voidaan erottaa neljä kriittistä menestystekijää. Tärkein ja ensimmäinen on aina asiakasnäkökulma. Asiakasnäkökulmassa korostuu henkilön itsemääräämisoikeus ja valinnanvapaus. Myös elämän laatuun liittyvät tekijät ovat tärkeitä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että lääkkeitä käytetään vähän. Turvajärjestelmiäkään ei tarvita, mutta silti aggressiiviset tilanteet ovat harvinaisia.

Toiseksi tärkein näkökulma on osaamisen kehittäminen, jolla tarkoitetaan sosiaalipedagogista orientaatiota. Käytännön tasolla se on henkilöiden avustamisesta, kun meillä puhutaan vanhustenhoitotyöstä. Sosiaalipedagogisesta näkökulmasta katsottuna vanha ihminen on subjekti, meillä hoitotyössä hän on liian usein objekti, hoitotyön kohde. Vanhustyö on meillä usein myös lääketieteellistetty niin, että monta asiaa hoidetaan lääkkeillä, vaikka ilman lääkkeitä voitaisiin ammattitaidolla päästä parempiin tuloksiin. Tanskassa yhteisöllisyyttä

on vahvistettu ja moniammatillinen tiimityö pystyy usein ratkaisemaan vaikeiden käytännön tilanteita ilman lääkkeitä. Myös johtamisen ammatillisuuteen on kiinnitetty huomiota ja sitä on vahvistettu.

Kolmas näkökulma on taloudellinen näkökulma. Sillä tarkoitetaan sitä, että resurssien kohdentaminen on keskitetty ennakoivaan toimintaan ja kuntouttavaan työotteeseen. Neljäntenä näkökulmana on prosessinäkökulma. Prosessit keskittyvät sujuvien hoito- ja palveluketjujen kehittämiseen. Myös laatu- ja tietohallinnon järjestelmiä on kehitetty.

Vuoden 2007 alusta Tanskassa toteutettiin laaja kunta- ja aluerakenneuudistus niin, että kuntien määrää vähennettiin 270:stä 98:aan. Uudistuksen myötä vastuu iäkkäille kansalaisille annettavien palvelujen järjestämisestä siirtyi voimakkaammin kunnille. Uskottiin, että vahvojen kuntien avulla voitaisiin parhaiten turvata kansalaisten hyvinvointi. Tärkeimmät vanhustenhuoltoa ohjaavat lait ovat sosiaalipalvelulaki, kotisairaanhoidolaki, sosiaalitoimen oikeusturva- ja hallintolaki, laki vanhusten asunnosta ja vanhusten asumistuesta, laki vanhusneuvostoista (1995) ja laki ennaltaehkäisevistä kotikäynneistä (1996).

### 8.3 Vanhusten itsenäinen hyvä elämä lähtökohtana Yhdysvalloissa (Minnesotassa)

Yhdysvalloissa tai sen osavaltioissa ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisjärjestelmää, vaan järjestelmä on hyvin pirstaleinen. Kunta (municipality) ei ole ensisijaisesti järjestämisvastuussa vanhusten hoidosta. Ensin todetaan vanhuksen palvelujen tarve hänen voimiansa tai toimintakykynsä vähentyessä, sitten tehdään palvelutarvekartoitus ja sen jälkeen hankitaan sopiva palvelu. Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon raja vaikuttaa selkeältä siten, että sairauskodit hoitavat vuoteessa olevia sairaita vanhuksia, mutta kenenkään koti ei ole sairaala. Vuodeosastoja vanhuuden heikoille ei ole, elleivät he sairasta jotain diagnosoitua sairautta. Kun palvelun tarve on ilmennyt ja sopiva palvelu löytynyt, etsitään sille sopiva rahoittaja. Palvelujen valinnassa ei hinta ole yleensä määräävin tekijä, koska käytettävissä on valinnaisia rahoitusmuotoja. Omaiset, läheiset ja vanhukset itse etsivät palveluja, sosiaaliasiamies (Ombudsman) auttaa palvelujen suunnittelussa ja tekee karkean tilanekartoituksen. Toimintatapa vastaa meidän palveluohjausta, mutta on kehittyneempi kuin meillä

Suomessa. Tietoa palveluista saa oppaista, palvelunumeroista, internetistä, kunnalta, sosiaaliamiehiltä, vakuutusyhtiöiltä ja tuttavilta. Vanhuksilla ja heidän omaisillaan on suurempi vastuu tarvitsemiensa palvelujen etsimisessä ja suunnittelussa. Viime kädessä julkinen valta (Government) kuitenkin vastaa myös vanhusten palveluista (Elderly Care).<sup>395</sup>

Lähdemateriaalista ilmeni, että terveydenhuollon menot halutaan turvata julkisista varoista selkeämmin kuin sosiaalihuollon menot. Terveydenhuollon järjestäminen onkin noussut poliittisesti herkäksi aiheeksi, koska Yhdysvaltojen terveydenhuollon suurimpana puutteena on ollut täyden kattavuuden puute.<sup>396</sup> Kuitenkaan tuskin kukaan, joka on rekisteröity väestötietojärjestelmään, jää sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolelle. Vapaaehtoisen työn osuus on suuri, ja lahjoitusvaroin huolehditaan monista yhteiskunnallisista tehtävistä. Vanhukset pyrkivät tulemaan omillaan toimeen, mutta vastuu läheisistä on suurempi kuin meillä tai muualla Pohjoismaissa. Julkisten palvelujen piiriin tullaan vasta viime hädässä. Sosiaali- ja terveystieteiden piiriin yleensäkin tullaan vasta 80–90-vuotiaana ja mahdollisuuksien mukaan käytetään samoja palveluja kuin nuoremmatkin henkilöt. Omaiset, ystävät ja kirkko tekevät enemmän vapaaehtoista työtä kuin Suomessa tai muissa Pohjoismaissa. Pääsääntöisesti käytetään ensin kaikki omat rahat palvelujen ostoon. Tarpeen vaatiessa varallisuutta myös realisoidaan esimerkiksi myymällä asunto, jos se on tarpeen hoitomaksujen maksamiseksi. Sen jälkeen rahoittajina voivat olla erilaiset säätiöt ja muut lahjoitusvaroilla ylläpidettävät rahastot, myös kunnat ja osavaltio, viime kädessä liittovaltiokin. Yleensä vanhuuden turvaan ryhdytään varautumaan jo varsin varhaisessa vaiheessa, jopa nuoruudessa.

Minnesotassa sosiaaliturva perustuu ensisijaisesti työssäkäyntiin ja vakuutukseen. Kukin henkilö, tai usein hänen työnantajansa, maksaa veroja sairausvakuutusjärjestelmään työvuosien ajalta sekä omaa että perheensä sosiaaliturvaa varten. Näitä työvuosien aikana kerättyjä varoja voidaan sitten vanhuuden

395 Tämä Pohjois-Amerikan Yhdysvaltojen Minnesotan osavaltion vanhustenhuollon katsaus perustuu pääosin tutustumiskäynteihin ja havainnointiin Minnesotan osavaltiossa 13.–27.10.2006 kahdessa palvelukodissa, Manor Housissa Grand Rapidsissa sekä Rose Arborissa Minneapolisissa sekä kirjallisuuskatsaukseen. Ks. lisää aiheesta The Handbook of Elder Care Resources for the Federal Workplace. Saatavilla: [www.opm.gov/employment\\_and\\_benefits/worklife/officialdocuments/handbooksguides/eldercareresources/index.asp](http://www.opm.gov/employment_and_benefits/worklife/officialdocuments/handbooksguides/eldercareresources/index.asp) ja Home Care Assistance Guide, <http://homecare-assistance.com/> sekä lisäksi [www.woodlandhomesmn.com](http://www.woodlandhomesmn.com).

396 Fabrizio 1995, s. 2856–2858 ja Fabrizio 1996, s. 3905–3908 sekä Räsänen 1996, s. 3289–3291.

tai työkyvyttömyyden aikana käyttää hoivapalveluiden hankkimiseen. Niillä voidaan täydentää eläkkeiden, vakuutuksien, säästöjen ja muiden investointien kautta kertyneitä rahastoja, joiden varoilla tarvittavat palvelut rahoitetaan. Palvelunkäyttäjä voi myös itse yksityisesti maksaa palvelunsa. Palvelu voidaan kustantaa lisäksi yksityisistä tai julkisista rahoituslähteistä. Kaksi julkista pääasiallista rahoituslähdetä ovat Medicare- ja Medicaid-ohjelmat.<sup>397</sup> Ne ovat julkisia rahastoja ja vastaavat osittain meidän sairausvakuutusjärjestelmäämme.

Koska palveluntarjoajia on paljon ja monenlaisia, valinnanvaikeus ja palveluntuottajan luotettavuuden tarkistaminen voi joskus osoittautua vaikeaksi. Siitä syystä hallitus on laatinut erilaisia oppaita siitä, miten luotettavuus voidaan tarkistaa valittaessa palveluntuottajaa. Erityisesti referenssit pyydetään tarkistamaan huolellisesti. Palveluja tuotettaessa korostetaan palvelunkäyttäjän oikeuksia ja velvollisuuksia. Palvelunkäyttäjällä on oikeus valita hoitajansa ja oikeus saada kunnioittavaa palvelua.

Minnesotan osavaltion vanhustenhoidon lähtökohtana on vanhuksen hyvinvointi ja itsenäinen, osallistava hyvä elämä kuolemaan saakka. Erityisen korostetusti esiin nousevat yksilölliset tarpeet ja sosiaalinen hyvinvointi. Asiakkaan yksilölliset tarpeet ovat aina ensisijaisia. Elämäkerta- ja historiatiedot ovat hoitosuunnitelman perustana. Kaikille halutaan tarjota arvokkaat ja yksilölliset elämän viimeiset vuodet. Näin usein tapahtuukin, ainakin silloin, kun omaiset jaksavat olla hoidossa tai hoidon suunnittelussa mukana. Omaisten ja läheisten läsnäoloa ja yhteistyötä tuetaan ja arvostetaan.

Palvelutarve arvioidaan yhdessä vanhuksen itsensä ja hänen läheistensä kanssa. Palvelun tarpeesta ilmoittavat tavallisesti perheenjäsenet tai läheiset ystävät. Palvelutarpeen arvioinnissa kiinnitetään runsaasti huomiota sosiaalisten tarpeiden tyydyttämiseen, sosiaalisiin ongelmiin ja yksinäisyyteen, joka voi aiheuttaa myös muita ongelmia. Tämä sosiaalisten tarpeitten huomioiminen on selkeästi korostetummin esillä kuin meillä. Kotihoitoa ei pidetä hyvänä vaihtoehtona, jos kotona joutuu olemaan yksin tai elämä on muutenkin yksinäistä. Jos yksinäisyys ahdistaa ja masentaa tai kotona tuntee pelkäävänsä, kotia ei pidetä enää sopivana paikkana asua. Kotihoitoa ei pidetä hyväksyttävänäkään, jos henkilö tarvitsee huolenpitoa 24 tuntia vuorokaudessa tai kotihoito on kalliimpaa kuin pitkäaikaishoito hoitokodissa. Omaisten ja ystävien mukanaolo hoidossa ja hoidon suunnittelussa on aina toivottavaa.

<sup>397</sup> Ks. tarkemmin Medicare- ja Medicaid-ohjelmasta [www.medicare.gov](http://www.medicare.gov). ja [www.medicaid.gov/index.html](http://www.medicaid.gov/index.html).

Kotihoidossa arvioidaan kotona selviämistä ja sinne tarvittavia palveluja. Itsenäistä selviämistä kotona tuetaan ja pidetään parhaimpana vaihtoehtona sairauksista ja muista rajoitteista huolimatta, jos kotona on seuraa tai läheiset ystävät ovat lähellä. Kotihoitoon on kehitetty myös niin sanottua kumppanuuspalvelua, jos henkilön yksinäisyys on todettu. Kumppanuuspalvelu on osa palvelujärjestelmää ja sillä tarkoitetaan sitä, että sosiaalityön ammattilaiset huolehtivat asiakkaan kotona yhdessä asiakkaan kanssa ruuanlaitosta, siivouksesta, pesusta ja kuljetuksista. Samalla yksinäinen vanhus saa seuraa ja sosiaalista kanssakäymistä. Apua voi saada myös ulkoiluun, pihan hoitoon, raskaiden huonekalujen siirtelyyn ja muuttopuun.<sup>398</sup>

Kotiin annettavat palvelut ovat yksilöllisiä. Palvelukokonaisuus muodostuu perheen, ystävien sekä julkisten ja yksityisten palvelujen kokonaisuudesta. Kotihoito voi olla myös kotisairaanhoidoa, jota antavat rekisteröidyt sairaanhoitajat ja terapeutit. Kukin hoitokäynti voi kestää 45–60 minuuttia, siihen tarvitaan lääkärin lähete ja kustannuksista vastaa useimmiten sairausvakuutus tai muu vakuutus. Palveluja voidaan ostaa myös yksityisesti ja yksityisiltä palveluntuottajilta. Henkilökohtainen kotiapu sisältää kylvetystä, pukemista, ruuanlaittoa tai syöttämistä 2–8 tuntia päivässä 2–7 päivänä viikossa. Palvelun antaa rekisteröity hoitoavustaja ja kustannuksista vastaa vakuutusyhtiö. Myös näitä palveluja voidaan ostaa yksityisesti ja omalla rahalla.

Vanhusten palvelun voi valita tarpeen mukaan neljästä vaihtoehdosta, joita ovat: (1) itsenäinen asuminen ja eläminen (Independent Living) (2) autettu asuminen (Assisted Living), (3) muistisairaiden hoito ja huolto (Memory Care) ja viimesijaisena (4) sairaskoti (Nursing Home), joissa hoito perustuu sairaanhoitoon, ja joissa vanhuksilla on diagnosoitu sairaus. Palvelun valinta kahdessa viimeisessä tapauksessa perustuu hoitavan lääkärin arvioon palvelun ja hoidon tarpeesta.

Grand Rapidsin kaupungissa sijaitsevan tutustumiskohteen Manor Housin taustayhteisönä on Amerikan evankelis-luterilainen kirkko (Evangelical Lutheran Church in America, ELGA).<sup>399</sup> Se on yksi suurimpia voittoa tavoittele-

398 Ks. lisää kumppanuuspalvelusta vanhusten periaateohjelmasta Prince William Area Agency on Aging (The PWAAA) saatavilla: [www.pwcgov.org](http://www.pwcgov.org).

399 Ks. tarkemmin Manor Housista ja sen toiminnasta [www.assistedlivingfacilities.org/directory/mn/grand-rapids/manor-house/27753/](http://www.assistedlivingfacilities.org/directory/mn/grand-rapids/manor-house/27753/) sekä [www.ecumen.org/](http://www.ecumen.org/).

mattomia vanhusten palvelutalojen (Senior Housing) ylläpitäjiä Amerikassa. Manor House tarjoaa tuettua asumista omissa huoneissa, mutta yhteisöllisyys ja sosiaalinen hyvinvointi ovat tärkeimpiä toimintaa ohjaavia periaatteita. Koko toiminnan yhteisenä tavoitteena on hyvä vanhuus. Toimintatapana hyvän vanhuuden savuttamiseksi arjessa ovat lämpimät halaukset, rohkaisun sanat ja naurun äänet (Warm Hugs, Words of Encouragement and Souds of Laughter). Tätä tavoitetta toteutetaan kaikessa toiminnassa ja se ilmenee selkeästi arjen toiminnoissa. Vanhukset olivat iloisia ja pirkeitä, vaikka olisivat täysin muis-tamattomia. Heitä ei rauhoitettu vuoteisiin tai omiin huoneisiinsa lääkkeillä.

Kukin sai valita haluamansa palvelut laajasta ja monipuolisesta palvelupake-tista. Kaikissa palveluissa korostui voimakkaasti sosiaalisuus. Palveluvalikoima oli monipuolinen: kolme ravitsevaa ateriaa päivässä, välipalat ja juomat tar-vittaessa juoma-automaateista, virkistävät sosiaaliset ja hengelliset ohjelmat, yhteiset retket, toisten vanhusten vierailut, viikkosiivous ja järjestely, päivit-täinen pyyhkeitten vaihto, viikoittainen lakanoitten vaihto ja petivaatteiden tuuletus, pesulapalvelut, turvakäynnit kolme kertaa päivässä, ensiapupalvelu 24 tuntia vuorokaudessa, henkilökunnan palvelut 24 tuntia vuorokaudessa, per-helääkärin ja sairaanhoitajan palvelut, kuljetus- ja saattajapalvelut, terveys- ja hyvinvointiklinikan palvelut, talous- ja sijoitusneuvonta ja tärkeänä kirjattuna palveluna myös lohdutusta, rohkaisua ja ongelmien ratkaisua.

Kaikilla vanhuksilla oli oma kylpyhuone, puhelin, televisio ja ilmastointi sekä oma henkilökohtainen postilaatikko oman ovensa ulkopuolella. Tälläkin ha-luttiin osaltaan korostaa yksilöllisyyttä ja kodinomaisuutta elämän loppuun asti. Ruokailu tapahtui ravintolatyypissä ruokasalissa. Askarteluhuone oli asukkaiden käytössä, samoin terapeutin poreallas. Palvelutalossa oli asukkai-den käytössä myös kampaamo, jalkahoitola, hissit, tilava oleskeluhuone, oma kappeli, kirjasto, vierailuhuone, kauppa, internet-yhteydet ja ulkopuutarha.

Kuukausimaksu yhden hengen huoneessa oli noin 2000 dollaria.<sup>400</sup> Siihen kuului asuminen, ruokailu, aktiviteetit sekä lääkärin ja sairaanhoitajan pe-ruspalvelut. Omaisten ja ystävien yhteydenpitoa tuettiin monin tavoin. He voivat yöpyä vierashuoneessa 20 dollarin yöpymishintaan ja ruokalailla oma-kustannushintaan. Kahvit ja muut virvokkeet olivat maksuttomia kaikille omaisille ja läheisille. Tällä tavoin haluttiin osoittaa vieraanvaraisuutta omaisille

400 Dollarin kurssin mukaan 1 Yhdysvaltain dollari on noin 0,90 senttiä (käyntihetkellä syksyllä 2006).



ja vapaaehtoisille avustajille. Usein omaiset ja ystävät viettävätkin paljon aikaa palvelutaloissa ja tukivat vierailuillaan asukkaiden hyvinvointia.

Toinen tutustumiskohde Minnesotassa oli Rose Arborin hoitokoti Minneapolisissa. Sen omistaa yksityinen metodistitaustainen yhteisö. Toimintaa rahoitetaan pääosin yksityisillä lahjoitusvaroilla. Asumispalvelu on ensisijainen palvelu ja asukkaaksi haluava voi ensin tulla tutustumaan tarjolla oleviin asuntoihin. Hakemukseen kirjataan henkilötiedot ja se asunto, mistä ollaan eniten kiinnostuneita. Tarjolla on yhden tai kahden makuuhuoneen asuntoja sekä itsenäisessä (Independent Living) että avustetussa asumisessa (Assisted Living). Myös muistisairaille (Memory care) on omat asunnot, joihin saa tarvitsemansa palvelut.

Itsenäisen asumisen kustannukset vaihtelevat niin, että yksi makuuhuone ja kylpyhuone maksaa 1 360 dollaria ja kaksi makuuhuonetta ja kylpyhuone 1 725 dollaria. Mikäli haluaa kaksi kylpyhuonetta, kuukausivuokra nousee 1 885 dollariin. Kuukausivuokraan sisältyy tarvittava ensiapu, päiväohjelmat ja virikkeet sekä ammattitaitoinen henkilökunta ympäri vuorokauden. Sähkö ja puhelinkustannukset maksetaan erikseen käytön mukaan. Lisämaksusta voi tilata siivousta, pyykipalvelua, ruokapalveluja, terveyspalveluja tai varata vierashuoneen.

Avustetussa asumisessa hinnat ovat lähes kaksinkertaiset: yhden makuuhuoneen ja kylpyhuoneen huoneistossa asuminen maksaa 3 075 dollaria ja kahden makuuhuoneen ja yhden kylpyhuoneen asunnossa 3 685 dollaria. Avustetussa asumisessa hintaan sisältyvät myös ympärivuorikautinen hoito ja muut palvelut. Kukin asukas saa oman hoitajan, joka on rekisteröity sairaanhoitaja, ja jokaiselle tehdään oma hoito- ja palvelusuunnitelma. Tällä tavoin on kiinnitetty huomiota asukkaiden sosiaaliseen ja henkiseen hyvinvointiin. Sosiaalisuuden merkitys on suuri, yhteisiä tapahtumia on paljon ja usein vietetään aikaa yhdessä. Myös tilojen suunnittelussa oli kiinnitetty tähän huomiota, sillä talossa oli biljardisali, kokoontumishuone, askarteluhuone, kirjasto, kuntosali, vierashuone, televisiohuone ja kappeli.

## 9 Yhteenveto

Ennen vuonna 1922 voimaan tullutta köyhäinhoitolakia vanhuus oli pääosin köyhyyttä ja raihnaisuutta. Perhe ymmärrettiin ydinperhettä laajemmaksi yhteisöksi ja sukulaiset huolehtivat vanhuksista, vaivaisista ja muista työhön kykenemättömistä. Lapsilla oli huoltovelvollisuus vanhemmistaan vielä 1930-luvulla. Parhaimmassa tilanteessa vanhukset olivat arvostettuja suvun jäseniä, joilla oli määräysvaltaa omissa asioissaan kuolemaansa asti. Pahimmassa tilanteessa maaton tai työhön kykenemätön vanhus joutui viettämään vanhuutensa kunnalliskodissa holhouksenalaisena oman päätösvaltansa menettäneenä.

Köyhäinhoitolain aikana vanhustenhuollon toimenpiteet olivat vielä kehittymättömiä, mutta kotiavustus ja sijoitushoito yksityiskodissa käsitettiin avohoidoksi ja hoito kunnalliskodissa laitoshoidoksi. Laitoshoidossakin haluttiin huomioida vanhuksen yksilölliset toivomukset ja aikaisempi elämäntapa, vaikka hoidettavien erilaisuudesta johtuen siinä ei aina onnistuttu. Usein vanhustenhoito jäi liiaksi sairaanhoitopainotteiseksi, vaikka moni vanhustenhuollon ongelma olisi voitu hoitaa ilman sairaanhoidon toimenpiteitä tai laitoshoidoa.

Huoltoapulain tullessa voimaan vuonna 1956 vanhat ihmiset alettiin nähdä jo yksilöinä, joilla oli omat toiveet ja mielipiteet hoidosta ja huollosta. Huoltoapulaista oli selkeästi muotoutumassa vanhusten hoitoa ja huolenpitoa turvaava vanhustenhuolto koskeva laki. Vanhusten omatoimisuuden tukeminen asetettiin jo tavoitteeksi, kun pyrittiin turvaamaan vanhojen ihmisten asuminen, huolenpito ja sairaalahoidon tarpeet. Toisaalta yhteiskunnan huollon vahvistuessa perheen merkitys huollon ja hoidon turvaajana väheni. Julkinen valta, erityisesti kunta, alettiin yhä voimakkaammin ymmärtää vanhojen ja sairaiden ihmisten turvaksi.

Suomalaisen sosiaaliturvan kehittyminen 1960–1970-luvuilla johti vanhustenhuollon uuteen palveluiden aikakauteen. Vanhusten sosiaalipalveluja koskevia säännöksiä pidettiin vanhentuneina, minkä vuoksi pidettiin tarpeellisena erillisen vanhustenhuoltolain säätämistä, vaikka lakiehdotus jäi vahvistamatta. Vuonna 1982 säädetty sosiaalihuoltolaki oli merkittävä vaihe palveluiden kehitystyössä, ja siitä kehittyi vanhustenhuollon palveluja ohjaava tärkeä ja lähes ainoa laki pitkäksi aikaa.

Vanhusten määrän voimakas lisääntyminen ja vanhusten hoidon ja huollon puutteet nousivat 2000-luvun alussa suureksi haasteeksi. Ongelmat ovat johduneet erityisesti henkilökunnan riittämättömyydestä tai puutteista henkilökunnan kelpoisuudessa, mistä syystä vanhustenhuoltoon alettiin kehittää uusia ohjausmuotoja. Informaatio-ohjausta, resurssiohjausta, lainsäädännön toimenpiteitä sekä valvontaa kehitettiin monipuolisesti. Vanhuksen omien mielipiteiden ja voimavarojen huomioimista vahvistettiin. Nämä toimenpiteet olivat oikeansuuntaisia, vaikka informaatio-ohjauksen vaikutus jäi puutteelliseksi eivätkä resurssiohjauksen keinotkaan ole olleet riittäviä vanhusten määrän nopeasti lisääntyessä. Vanhuspalvelulain säännöksillä ja sosiaalihuoltolain muutoksilla haluttaisiin vaikuttaa vanhusten asemaan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen niin, että vanhusten vaikuttamismahdollisuuksia omiin palveluihinsa voitaisiin vahvistaa. Ennakoivalla valvonnalla, kuten omavaltasuunnitelmalla, haluttaisiin parantaa yksityisesti tuotettujen palvelujen laatua, koska jälkikäteinen oikeusturva harvoin pystyy vahvistamaan vanhusten itsemääräämisoikeutta.

Vanhusten vaikuttamismahdollisuuksia omiin palveluihinsa on vahvistettu Ruotsissa vuoden 2009 alusta voimaan tulleella vapaavalintalailla. Sen mukaisesti sosiaalihuollon asiakkaina olevat vanhukset voivat valita kunnan hyväksymistä sopimuspalveluntuottajista haluamansa palveluntuottajan. Tanskassa ei ole vanhainkoteja eikä terveyskeskusten vuodeosastoja, vaan kansalaiset voivat asua omassa kodissaan kuolemaansa asti. Tutut perhelääkärit huolehtivat hoidosta. Työote on kuntouttava ja kansalaisia kannustetaan liikkumaan huonokuntoisinakin. Tanskalaisilla on vahva itsemääräämisoikeus, mutta heillä on myös vastuu teoistaan ja päätöksistään. Yhdysvalloissa, Minnesotassa, korostuu vanhuksen oman tahdon ja erityisesti sosiaalisten suhteiden merkitys elämän laatua lisäävänä ja parantavana tekijänä. Kukin saa valita haluamansa palvelun laajasta ja monipuolisesta palveluvalikoimasta. Arvokas vanhuus on omien ja tuttujen periaatteiden kunnioittamista ja toteutumista joka päivä turvallisessa ympäristössä.



# III

## Perustuslain mukaiset lakisääteiset julkiset vanhusten sosiaalipalvelut ja niiden toteuttaminen

# III Perustuslain mukaiset lakisääteiset julkiset vanhusten sosiaalipalvelut ja niiden toteuttaminen

## 1 Johdanto

Tämän luvun tavoitteena on selvittää vanhusten lakisääteisten sosiaalipalvelujen perustuslainmukaisuus sekä riittävien sosiaalipalvelujen toteuttaminen. Teeman kannalta tarpeellisilta osin käsitellään myös vanhuksen vaikuttamismahdollisuutta ja itsemääräämisoikeutta omiin palveluihinsa. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on jokaiselle kansalaiselle turvattu perusoikeus. Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen perustuslain 22 §:n mukaan. Välttämättömällä toimeentulolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset.<sup>401</sup> Ihmisarvoisen elämän ydinsäältä on määritelty puolestaan siten, että siihen kuuluu terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen, kiireellinen sairaanhoito sekä erityistä huolenpitoa vaativille ryhmille lisäksi tarvittavia tukitoimia. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisia erityistä huolenpitoa vaativia ryhmiä olisivat esimerkiksi osa lapsista, vanhuksista, vammaisista ja kehitysvammaisista.<sup>402</sup> Huolenpidolla tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Terveys- ja huollon palvelut kiireellisissä tilanteissa tulee turvata terveydenhuoltolain ja erikoissairaanhoitolain mukaan. Kiireelliseen sairaanhoitoon kansalaisilla on subjektiivinen oikeus.

Oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään perustuslain 19 §:n 3 momentissa. Sen perusteella julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Tämä perustuslain tarkoittama palvelujen turvaamissäännös on tarkoitettu aktiiviseksi toimintavelvoitteeksi. Valtion on täytettävä toimintavelvoitteensa säätämällä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevaa lainsäädäntöä. Kuntien vastaava velvollisuus on toteuttaa lainsäädäntöä ja huolehtia riittävien palveluiden järjestämisestä asukkailleen. Se merkitsee myös velvollisuutta taloudellisten voimavarojen kohdentamiseen siten, että riittävät sosiaalipalvelut

401 HE 309/1993 vp, s. 19 ja 71 sekä Pahlman 2003, s. 81.

402 HE 309/1993 vp, s. 69 ja PeVM 25/1994 vp, liite 4, s. 44.

voidaan toteuttaa. Perustuslain säännökset määrittelevät ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka yksilön oikeusturvan ja toimintamahdollisuuksien kannalta ovat tärkeitä. Lisäksi oikeusturvaan kuuluvana perusoikeutena perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin kuuluu käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta.<sup>403</sup> Näitä perustavanlaatuisia vaatimuksia on vakiintuneesti noudatettu jo ennen perusoikeusuudistustakin.<sup>404</sup>

## 2 Perustuslailla turvatut yksilön oikeudet

### 2.1 Perustuslain toteuttamisen velvoittavuus

Perustuslakien perusoikeussäännökset uudistettiin kokonaisuudessaan elokuun alusta vuonna 1995. Vuoden 2000 perustuslain 2 lukuun sisällytettiin vuoden 1995 perusoikeusnormisto lähes sellaisenaan.<sup>405</sup> Uudessa perustuslaissa vahvistetut oikeudet ovat pohjana koko oikeusjärjestykselle ja sen toteuttamiselle. Siinä turvattuja yksilön oikeuksia kutsutaan perusoikeuksiksi. Perusoikeuksien laajentamisella sosiaalisiin oikeuksiin pyrittiin parantamaan henkilön mahdollisuutta vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskeviin asioihin. Aikaisemmin perusoikeuksilla oli käytännön merkitystä lähinnä lainsäädäntömenettelyssä, mutta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen, perusoikeussäännökset ovat muuttuneet luonteeltaan yksilön oikeuksien luonteisiksi. Perusoikeuksia koskevia säädöksiä sovelletaan suoraan tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä ylimpien lainvalvojien, eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) ja oikeuskanslerin (Oka) lainvalvonnassa.<sup>406</sup> Näiden oikeuksien selkeä määrittäminen auttaa yksityisiä ihmisiä hahmottamaan paremmin perusoikeutensa ja suhteensa julkiseen valtaan sekä ymmärtämään oman itsemääräämisoikeutensa rajat. Erityisesti vanhusten tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta on tärkeää, että he voivat vedota suoraan perusoikeuksiinsa.

403 Hurskainen 2003, s. 141.

404 Hallberg 1999, s. 55.

405 Hallberg 1999, s. 53.

406 Hallberg 1999, s. 30.

Kun perustuslain mukaan julkisen vallan tulee turvata riittävät sosiaalipalvelut, liittyy tähän julkiseen valtaan kohdistuva toimeksiantovaikutus sekä toisaalta yleinen palvelujen turvaamis- ja edistämismääräys. Julkinen valta, valtio ja kunta, ovat velvoitettavina tahoina. Julkiseen valtaan kohdistuvalla perusoikeuksien edistämismääräyksellä tarkoitetaan sitä, että julkisen vallan tulee edistää kansalaisten perusoikeuksien toteutumista. Kuntien on huolehdittava siitä, että palvelut vastaavat perustuslain edellyttämää tasoa ja että ne myös käytännössä ovat yhdenvertaisesti kuntalaisten saavilla.<sup>407</sup>

Liian vähäisten varojen varaaminen sosiaali- ja terveydenhuoltoon ei oikeuta kuntaa kieltäytymään palveluiden järjestämisestä, vaan palvelut tulee järjestää kunnassa vallitsevan tarpeen mukaan. Kunnan on aina järjestettävä kiireellinen hoito ja välttämättömät peruspalvelut. Näiden laiminlyönti olisi perustuslainkin vastaista menettelyä.<sup>408</sup> Perustuslaki velvoittaa julkisen vallan turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut niiden tuottamistavasta riippumatta.<sup>409</sup> Kaarlo Tuori määrittelee sosiaali- ja terveyspalvelut julkiseen valtaan kohdistuviksi oikeuksiksi, jotka koskevat sosiaalisia etuuksia.<sup>410</sup>

Perustuslaissa palvelujen järjestämistapa jätettiin avoimeksi. Julkisella vallalla, kunnilla ja valtiolla, on kuitenkin velvollisuus seurata ja valvoa, että perustuslain tarkoittamat oikeudet toteutuvat myös käytännössä. Perusoikeussäännökset velvoittavat kuntia niin, että perustuslain 19 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat turvaamis- ja edistämismääräykset koskevat suoraan kuntia niiden järjestämisvastuun perusteella. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja muiden päättäjien vastuulla on se, että palvelujen määrä vastaa kunnan

407 HE 309/ 1993, s. 26 ja Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 107–108.

408 Helsingin kaupungin sosiaaliasiamies Lilli Autti nosti esille kuntien alibudjetoinnin ja lainvastaiset säästöt kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon budjetoinnissa. Hän vaati perusturvarikos-nimikkeeseen lisäämistä rikoslain virkarikossäännöksiin. Ks. lisää Autti 2006, s. 17 ja Auti 2008, s. 38–41.

409 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ohjeisti kunnan järjestämisvastuuta hoidon toteutumisesta ja laadusta todeten, että se säilyy myös ostopalveluita käytettäessä ja palveluseteleillä hankituissa palveluissa. Kunta ei voi siirtää missään olosuhteissa järjestämisvastuutaan muille. Ks. tarkemmin Valviran kannanotto kunnan järjestämisvastuusta 3.5.2010.

410 Tuori 1999, s. 593.



asukkaiden tarpeita.<sup>411</sup> Kun yksittäisen henkilön lakisääteinen oikeus palveluun ja palvelun tarve on selvitetty, kunnan tulee huolehtia tarpeellisen palvelun järjestämisestä. Peruspalvelujen toteutumattomuuden syy ei ole säädöspohjassa, vaan enemmänkin niiden noudattamatta jättämisessä. Tulkinnanvaraista on, tarvittaisiinko kuitenkin täsmällisempi määrittely siitä, minkä laatuiset palvelut kunnan tulisi asukkaalleen järjestää.

Jos kunta järjestämisvastuunsa perusteella laiminlyö kuntalaisen tarvitseman lakisääteisen peruspalvelun toteuttamisen, palvelun tarvitsija saattaa joutua hankkimaan tarvitsemansa palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta. Tällaisissa tapauksissa kunta on ollut ainakin terveyspalvelujen osalta veloitettu korvaamaan yksityisestä hoidosta aiheutuneet kustannukset suoraan palvelua hankkineelle kuntalaiselle. Tämä ilmenee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 2002:21, jonka mukaan kaupunki veloitettiin korvaamaan henkilölle yksityisestä leikkaushoidosta aiheutuneet kustannukset, kun hän ei ollut saanut tarvitsemaansa erikoissairaanhoitoa. Korkein hallinto-oikeus velvoitti kunnan korvaamaan sepelvaltimotaudin vaatimasta ohitusleikkauksesta aiheutuneet kustannukset, kun henkilö oli hakeutunut itse yksityiseen erikoissairaanhoitoon, mistä järjestämisvastuu olisi ollut henkilön kotikunnalla. Tämä ratkaisu vahvistaa ja täsmentää korkeimman hallinto-oikeuden aikaisempaa oikeuskäytäntöä, joka koskee terveyspalveluihin liittyvää kunnan yleistä järjestämisvelvollisuutta.<sup>412</sup>

Vaikka järjestämisvelvollisuuden sisältö jätettiin osittain kunnan itsensä päättäväksi, asetettiin kunnan päätösvalalle tietyt puitteet eikä kunta voi laiminlyödä jonkin erikoisalan ei-kiireellisen sairanhoidon järjestämistä. Koko-

411 Aikaisemmin kunnilla oli velvollisuus järjestää toteuttamissuunnitelman mukaisia palveluja. Suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992, jäljempänä SVOL) mukaan kunnan tuli vuosittain hyväksyä viittä seuraavaa kalenterivuotta varten sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamissuunnitelma, jonka lääninhallitus vahvisti ensimmäisen vuoden osalta. Suunnitelmassa kunnan oli arvioitava sosiaalihuollon eri tehtävistä aiheutuvat kustannukset. SVOL:n mukaan valtio maksoi kunnalle valtionosuutta niihin menoihin, joiden perusteet oli vahvistettu toteuttamissuunnitelmassa. Toteuttamissuunnitelman tuli perustua sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeisiin kunnan toimialalla ja sopeutua valtioneuvoston vuosittain hyväksymään valtakunnalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmaan. Epäselväksi jäi, mikä merkitys suunnittelujärjestelmällä oli asianomaisia palveluja järjestettäessä. Rajoituiko kunnalle asetettu tehtävä vahvistetun toteuttamissuunnitelman puitteisiin eli voiko kunta kieltäytyä myöntämästä sellaisia palveluja, joista aiheutuviin kustannuksiin valtio ei osallistu, jäi epäselväksi.

412 Ks. lisäksi KHO 2000:63, jossa kaupunki veloitettiin järjestämään hakijalle lääkinnällisin perustein todetun toimintavajavuuden korjaamiseksi tarvittavat lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineet.

naan saamatta jääneestä terveydenhuollon palvelusta ja julkisoikeudellisesta maksuvelvollisuudesta on otettu kantaa myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2002:43, minkä mukaan kunta ei ollut voinut evätä fysioterapiapalvelun saamista pelkästään tiettyyn ikäryhmään kuulumisen vuoksi, kun henkilöllä oli sairautensa johdosta kunnan toimivaltaisen terveyskeskuslääkärin toteama fysioterapiapalvelun tarve.

Edellä mainittuja ratkaisuja voi pohtia useista eri näkökulmista. Vaikka terveyspalvelut eivät olekaan normatiivisesti subjektiivisia oikeuksia, jotka tulee toteuttaa määrärahoista riippumatta, sellainen ajattelutapa on yleistymässä, että tiettyjen perusoikeuksien toteuttaminen sijoittuisi alueelle, jossa budjettioikeudelliset käsitteet menettäisivät merkityksensä. Erityisesti kiireellisen erikoissairaanhoidon tarpeen voidaan ajatella synnyttävän subjektiivista oikeutta muistuttavan tilan.<sup>413</sup> Tällaista tapausta on tarkasteltu myös hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen sisältöä koskevana kysymyksenä suoritushäiriönäkökulmasta.<sup>414</sup> Ratkaisut ovat merkittäviä myös siinä mielessä, että niissä on otettu kantaa yksilöllisiin hoitopäätöksiin ja julkisten voimavarojen kohdentamiseen, joiden on ajateltu pääosin kuuluvan terveydenhuollon ammattilaisille ja kunnan poliittisille päättäjille.<sup>415</sup>

Potilaan oikeutta hoitoon on linjattu useissa muissakin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2001:50 kansanterveystyön kuntayhtymä veloitettiin korvaamaan lapselle yksityisesti hankitusta hampaiden oikomishoidosta aiheutuneet kustannukset. Tämänkin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteella voidaan ajatella, että potilaan kannalta tapauksessa olisi muodostunut subjektiivista oikeutta muistuttava asiantila.<sup>416</sup> Toisaalta korkein hallinto-oikeus on antanut vastakkaisiakin ratkaisuja hammashuollon toteuttamisen osalta KHO 27.5.1999/1295 ja 17.10.2001/2530, joissa molemmissa hylättiin hakemukset hammashuollon oikomishoidon kustannusten korvaamisesta.

413 Heuru 2003, 191–194.

414 Suviranta 2006, s. 1257. Ks. lisäksi myös Lohiniva-Kerkelä 2007, s. 93–101.

415 Yksilöllisten hoitopäätösten ja julkisten voimavarojen kohdentamisen näkökulmasta ratkaisua on kommentoinut Raija Huhtanen. Ks. tarkemmin Huhtanen 2002, s. 647–664.

416 Heuru 2003, s. 138, lisäksi Huhtanen 2002, s. 655, 658, 659, 660 ja 661, Pahlman 2003, s. 186 ja Pajukoski 2006, s. 174 ja 276. Terveystenhuoltolakia valmisteltaessa on käsitelty maksajan tarveharkintaa. Ks. HE 90/2010, s. 146–148.

Valtiolla on velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi ja kunnalla velvollisuus toteuttaa oikeus. Kun julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaan säädetty yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien toteuttaminen, tällä turvaamisvelvollisuudella ei tarkoiteta pelkästään menettelyllistä oikeusturvaa, vaan myös aineellista oikeusturvaa. Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan tulee toteuttaa turvaamisvelvollisuutensa säätämällä perusoikeuksien turvaamista koskevaa lainsäädäntöä sekä varaamalla taloudellisia voimavaroja perusoikeuksien toteuttamiseen. Perustuslain 19 §:n säännöksillä halutaan korostaa perusoikeuksien aineellista turvaamista muodollisen ja menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan ohessa.<sup>417</sup> Menettelyllisiä oikeuksia on vahvistettu myös sosiaaioikeuden alalla. Menettelylliset oikeudet liittyvät tarkemmin toisaalta sosiaalisten etuuksien hakemiseen ja toisaalta sosiaali- ja terveyspalveluiden toteuttamiseen liittyviin kysymyksiin. Menettelyllisiä perusoikeuksia perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan ovat muun muassa oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa.<sup>418</sup> Lisäksi asianosaisella on oikeus tulla kuulluksi ja hänellä on oikeus perusteltuun päätökseen.

Perusoikeuksista säädettäessä korostettiin sitä seikkaa, että valtion tulee huolehtia siitä, että kunnilla on taloudelliset mahdollisuudet selviytyä tehtävistään. Valtio ei voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuusta siirtämällä lailla tehtäviä kunnalle, ellei se myös huolehdi taloudellisista resursseista tehtävien suorittamiseen.<sup>419</sup> Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (SVOL) 3 §:n mukaan kuntien on osoitettava voimavaroja valtionosuuden perusteena olevaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Kunnilla tulee olla tosiasialliset mahdollisuudet sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseen myös taloudellisten olosuhteiden heikentyessä. Tähän liittyy perustuslain 19 §:n 1 momenttiin liittyvä heikennyskielto, siitä missä määrin kuntatalouden rahoitusvaikeudet oikeuttavat heikentämään peruspalveluja.<sup>420</sup> Perustuslakivaliokuntakin on pitänyt johdonmukaisena, että julkisen talouden rahoitusvaikeudet voidaan huomioida toteutettaessa sosiaalipalveluja, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa.<sup>421</sup>

417 HE 309/1993 vp, s. 75 sekä ks. lisää asiakkaan menettelyllisten ja aineellisten perusoikeuksien toteutumisesta Ylikylä-Leiva 2003, s. 129.

418 Ulla Väättänen väitöskirjassaan *Oikein ja joutuisasti tutki hallintopäätösten oikeellisuutta ja käsittelyaikoja*. Ks. tarkemmin Väättänen 2011.

419 HE 309/1993 vp, s. 26 ja PeVL 17/1994 vp, s. 3.

420 HE 309/1993 vp, s. 19.

421 PeVM 25/1994 vp, s. 3.

Kokonaisuutena perustuslaki on osoittautunut toimivaksi ja perustuslain perusoikeussäännösten merkitys on lisääntynyt sekä lainsäädäntötyössä että viranomaisten toiminnassa.<sup>422</sup> Esille on kuitenkin noussut huoli sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisesta, jos kunnat eivät pystykään osoittamaan riittävästi taloudellisia voimavaroja näiden tehtävien hoitamiseen. Näyttää kuitenkin siltä että, vaikka kunnilla onkin ollut suuria vaikeuksia osoittaa riittäviä taloudellisia voimavaroja perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseen, perustuslain perusoikeussäännökset ovat parantaneet yksityisten ihmisten mahdollisuuksia vedota oikeuksiensa saamiseksi näihin säännöksiin.

## 2.2 Määräaikasäännökset edistämässä vanhusten saamia julkisia sosiaalipalveluja

Sosiaalipalveluissa määräaikasäännös muissa kuin kiireellisissä tapauksissa säädettiin vuonna 2006 muuttamalla sosiaalihuoltolakia lisäämällä siihen uusi 40 a § (125/2007).<sup>423</sup> Myöhemmin 40 a §:ää (751/2008) vielä muutettiin alentamalla palveluntarpeen saajan ikärajaa 80 vuodesta 75 vuoteen ongelmien varhaisen puuttumisen edistämiseksi.<sup>424</sup> Säädöksen mukaan 75 vuotta täyttäneen tulee päästä sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä kun kunnan sosiaalipalvelujen vastaavaan viranomaiseen on otettu yhteyttä. Kiireellisissä tapauksissa sosiaalipalvelujen tarve on arvioitava viipymättä. Varhaisella palvelutarpeen arvioinnilla voidaan edistää vanhusten toimintakyvyn ja terveyden säilyttämistä ja vahvistamista sekä tukea heidän kotona selviytymistään. Tutkimukset antavat myös viitteitä siitä, että paras vaikuttavuus saadaan kohdentamalla ehkäisevän toiminnan interventioita suhteellisen hyväkuntoisiin ja keskimääräistä toimintakykyisempiin henkilöihin, jolloin näillä toimintakykyä edistävillä toimenpiteillä saattaa olla myös kansallisia itseäänkin aktivoiva vaikutus.<sup>425</sup> Vanhusten toimintakyky on parantunut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana, mutta jonkinasteisia toimintakyvyn vaikeuksia on joka toisella 75 vuotta täyttäneellä.

422 Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7, s. 92–94.

423 HE 95/2005 vp.

424 HE 128/2008 vp, s. 1–2.

425 StVM 15/2008 vp, s. 1.

Palvelutarpeen arvioinnin viivästyessä vanhuksella on mahdollisuus vaatia palvelutarpeen arviointia vaikka viivästyneenä tai tehdä asiasta muistutus sosiaaliamiehelle tai kantelu aluehallintovirastolle. Jos vanhus hankkii itse viranomaisen passiivisuuden vuoksi saamatta jääneen tarvitsemansa sosiaalipalvelun yksityiseltä palveluntuottajalta, epäselväksi jää, voiko hän vaatia kunnalta korvauksia muualta hankkimastaan sosiaalipalvelusta. Sosiaalipalvelun osalta oikeuskäytäntöä ei ole ja velvoittavaa lainsäädäntö julkisoikeudellisesta mak-suvelvoitteesta puuttuu.<sup>426</sup>

Jos palvelutarpeen arviointia ei määräajassa tehdä, vaatimus voidaan saattaa myös hallintoriita-asiana hallintokäyttölain 69 §:n mukaisesti hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Vaikka määräaika säännösten perusteella ei luotukaan uusia subjektiivisia oikeuksia, niillä voidaan ajatella olevan samanlainen perusoikeuksia vahvistava vaikutus kuin sosiaalihuollon asiakaslain tai potilaslain säännöksillä. Käsitteet hoivatakuu, hoitotakuu ja sosiaalitakuu toivat uuden käytännön kiireettömästä hoitoon ja palvelutarpeen arviointiin pääsemisestä.<sup>427</sup> Pääseminen palvelutarpeen arviointiin ei kuitenkaan vielä vahvistanut sitä, kuinka nopeasti kunta voi palvelut järjestää. Sosiaalihuoltolain 40 a §:n tavoitteena on parantaa kansalaisten yhdenvertaisuutta, nopeuttaa palvelutarpeen arviointia ja muutoinkin edistää hyvää hallintoa.

Kunnan järjestämisvastuuta terveyspalveluista tarkennettiin määräaika säännöksillä jo vuonna 2004.<sup>428</sup> Kiireelliseen ja kiireettömään hoitoon pääsyä koskevia määräaika säännöksiä uudistettiin terveydenhoitolaisissa sairaanhoidossa, erikoissairaanhoidossa sekä lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa.<sup>429</sup> Kiireellisissä tapauksissa, kuten onnettomuuden sattuessa tai äkillisissä sairastumisissa kaikkien apua tarvitsevien tulee terveydenhuoltolain 50 §:n mukaisesti

426 Ks. Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan Suviranta 2002, s. 914–937 ja lisäksi viivästyssurmaamuksista terveyspalvelujen järjestämisessä Suviranta 2006, s. 1252–1264.

427 HE 77/2004 vp, s. 6 ja 28 sekä HE 95/2005 vp, s. 6 ja 17 sekä HE 119/2007 vp, s. 3.

428 Vuonna 2004 annettujen määräaika säännösten mukaan kansainterveyslain mukaisia kiireettömän hoidon palveluja tuli antaa kolmen kuukauden kuluessa ja erikoissairaanhoitolain mukaisia palveluja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun terveydenhuollon ammattihenkilö on tehnyt hoidon tarpeen arvioinnin. Välitön yhteydensoitto terveyskeskukseen olisi turvattava arkipäivisin virka-aikana samoin kuin terveydenhuollon ammattihenkilön tekemä hoidon tarpeen arviointi viimeistään kolmantena arkipäivänä siitä, kun potilas on ottanut yhteyttä terveyskeskukseen. Ks. tarkemmin HE 77/2004 ja StVM 13/2004, ks. lisäksi Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:31.

429 HE 90/2010, s. 140–148.

päästä hoitoon välittömästi. Kiireettömät tapaukset hoidetaan kunnallisissa terveyskeskuksissa ja kiireettömään sairaanhoitoon pääsevät terveyskeskuksen alueella asuvat kuntalaiset, ellei muuta ole sovittu. Kiireettömään sairaanhoitoon on päästävä tietyssä määräajassa. Terveystenhuoltolain 51 §:n mukaisesti arkisin terveyskeskuksen aukioloaikana apua tarvitsevan on saatava välittömästi puhelinyhteys terveyskeskukseen tai sinne on voitava mennä käymään. Jos hoidon tarpeen arviointi vaatii terveyskeskuksessa käyntiä, sinne on saatava aika kolmen arkipäivän kuluessa yhteydenotosta. Hoitoon terveyskeskukseen on päästävä viimeistään kolmessa kuukaudessa. Jos terveyskeskuksessa annetaan erikoissairaanhoitoa, terveydenhuoltolain 52 §:n mukaisesti siihen on päästävä viimeistään kuudessa kuukaudessa.

Näillä säännöksillä haluttiin varmistaa perustuslain 19 §:n 1 momentin takaama oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentin takaama oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.<sup>430</sup> Nämä terveyspalveluja koskevat määräaika säännökset ovat omalta osaltaan parantaneet myös vanhusten hoitoon pääsyä erityisesti niissä tapauksissa, joissa määräajan ylittyessä palvelun suoritushäiriö on todettu selvästi.<sup>431</sup>

Määräaika säännösten voimaan tultua myös ylimmät lainvalvojat alkoivat kiinnittää erityistä huomiota sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumiseen kohtuullisessa ajassa. Eduskunnan oikeusasiamies ratkaisuihinsa EOA dnrot 557/4/08, 1061/4/08 ja 1071/4/08 kiinnitti huomiota tapauksiin, joissa pääsy hammashoitoon oli kestänyt liian kauan. Näissä tapauksissa kantelijat olivat olleet hoitojonossa yli vuoden. Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että kaupunki oli toiminut lainvastaisesti ja jättänyt lakisääteiset velvollisuutensa täyttämättä, kun se ei ollut järjestänyt potilaille kiireetöntä hoitoa kolmessa kuukaudessa siitä kun hoidon tarve oli todettu. Kantelijan muistutukseen hoitotakuun mukaisen ajan ylittymisestä kaupunki oli vastannut vasta yli kuuden kuukauden kuluttua. Tätäkään viivytystä ei voitu pitää kohtuullisena eikä hyvän hallinnon mukaisena menettelynä.

430 Ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2004:13: Terveystenhuollon palvelu parane – kiireettömään hoitoon määräajassa. Ks. lisäksi Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:5: Yhtenäiset kiireettömän hoidon perusteet.

431 Ks. tarkemmin suoritushäiriöstä Suviranta 2006, s. 1257–1264.

## 2.3 Vanhuksella oikeus saada peruspalvelut

Kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuja peruspalveluja.<sup>432</sup> Niiden tulee perustuslain mukaan olla kaikkien kansalaisten saatavilla yhdenvertaisesti.<sup>433</sup> Perusoikeussäännökset sitovat julkista valtaa ja velvoittavat turvaamaan sekä perusoikeudet että ihmisoikeudet aktiivisilla toimilla.<sup>434</sup>

Perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja huolenpito tarkoittavat suppeasti tulkittuna elämän vähimmäisedellytyksiä. Oikeuden sisältöä on kuvattu myös ilmauksella eksistenssiminimi, joka tarkoittaa elämän jatkuvuuden vähimmäisehtoja kuten ruokaa, vaatteita ja asuntoa.<sup>435</sup> Tämän tulkinnan mukaisesti säännös liittyy läheisesti perustuslain 7 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään jokaisen henkilön oikeudesta elämään.

Laajemmin tulkittuna oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei yhdistetä vain elämiseen, vaan laajemmin ymmärretyn yksilöllisen ihmisarvoisen elämän turvaan.<sup>436</sup> Perustuslakivaliokunta hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa lausunnossaan näyttää olevan suppean tulkinnan kannalla lausuessaan hallituksen esityksestä toimeentulotuesta, että sen tarkoituksena on turvata ainoastaan elämän vähimmäistaso.<sup>437</sup> Vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitaan vain toimeentuloturvasta, sillä on tarkoitettu joissakin tapauksissa myös välttämätöntä asumista.<sup>438</sup> Tulkinnanvaraista on se, voitaisiinko vanhusten palveluasumista missään tilanteessa pitää perustuslain 19 § 1 momentin tarkoittamana välttämättömänä huolenpitona, joka antaisi

432 Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2008 s. 15.

433 Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 25/2001, s. 9.

434 Suviranta 2002, s. 929–932.

435 STAKES tutki vähimmäisetuuksien riittävyyttä kulutuksen näkökulmasta, ks. tarkemmin Kosunen 1999.

436 HE 309/1993 vp, s. 19 ja 69 sekä Tuori-Kotkas 2008, s. 219.

437 PeVL 31/1997 vp, s. 2–5.

438 Ks. tarkemmin EOA 31.12.2001 dnro 2442/2/00. Tästä päätöksestä ilmeni eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto, jonka mukaan perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaa välttämätöntä huolenpitoa koskevalla säännöksellä perusteltiin asunnottomien alkoholistien oikeutta terveydelliset vaatimukset täyttävään asuntoon.

ihmisarvoisen elämän turvan. Tällöin perustuslain mukaisista riittävästä sosiaalipalveluista päätettäessä voitaisiin huomioida ne totunnaisten elämän tarpeet, mihin vanhus on omassa elämässään tottunut. Samalla voitaisiin huomioida hänen oma tahtonsa ja henkilökohtaiset mielipiteensä. Näin henkilö voisi vanhana ja heikosti toimintakykyisenäkin olla osallisena yhteiskunnassa ja säilyttää sosiaaliset verkostonsa.

Perustuslain 19 §:n 3 momentti on tarkoitettu oikeudellisesti velvoittavaksi eikä pelkästään ohjelmajulistuksen luonteiseksi. Kuitenkaan tämän perustuslain säädöksen ei ole katsottu perustavan yksilölle subjektiivista oikeutta sosiaali- ja terveyspalveluihin, vaan säädös on tulkittu julkista valtaa objektiivisesti velvoittavaksi.<sup>439</sup> Tämä säädös velvoittaa turvaamaan joka tapauksessa riittävät palvelut. Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa lähtökohtana pidetään sellaista tasoa, joka luo jokaiselle henkilölle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Palvelujen riittävyyteen kuuluu myös palvelujen saatavuus.<sup>440</sup> Jos tarvittavia palveluja ei ole saatavilla, niiden puute uhkaa perustuslain toteutumista.

Palvelujen saatavuutta tulee tarkastella perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Tämä tarkoittaa sitä, että palvelut tulee järjestää kaikille yhdenvertaisina ja syrjimättä ketään.<sup>441</sup> Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös edellyttää yhdenvertaisia palveluja samassa asemassa oleville. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa muihin nähden eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.<sup>442</sup> Palvelun saamisen esteenä ei milloinkaan voi olla korkea ikä. Yhdenvertaisuus merkitsee mielivallan kieltä ja samanlaista kohtelua kaikissa samanlaisissa tapauksissa. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukainen muodollinen yhdenvertaisuus ja saman lain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu syrjintäkielto eivät kuitenkaan kiellä kaikkea henkilöiden välistä erottelua, vaikka muodollisen yhdenvertaisuuden lähtökohta on se, että lakia sovelletaan johdonmukaisesti samalla tavalla kaikkiin samanlaisessa tilanteessa oleviin.<sup>443</sup>

439 Tuori-Kortkas 2008, s. 204.

440 PeVM 25/1994 vp, s. 45.

441 Sutela 2003, s. 45 sekä ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71.

442 HE 309/1993 vp, s. 17.

443 HE 309/1993 vp, s. 43–44.



Positiivisesta erityiskohtelusta on puhuttu erityisesti miesten ja naisten välisissä tasa-arvokysymyksissä työelämässä, mutta se sopii hyvin myös muunlaisiin kysymyksiin, kuten ikäsyrijintään.<sup>444</sup> Positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan ihmisten välisen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistämisen keinoja. Näillä keinoilla on tarkoitus parantaa syrjinnälle alttiin ryhmän henkilöiden asemaa ja olosuhteita, mutta ne eivät saa muodostua toisia syrjiviksi.<sup>445</sup> Vanhusten tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden positiivinen erityiskohtelu viranomaisten toiminnassa edistäisi heidän yhdenvertaisuuttaan ja itsemääräämisoikeuttaan, ja se tulisi hyväksyä avoimesti käytettäväksi päätettäessä heidän asioistaan.

Sosiaalihuollon asiakasryhmistä vanhukset saattavat kärsiä monenlaisista toimintakyvyn rajoitteista. Sosiaalihuollon asiakkaina olevien vanhusten monenlainen avuttomuus asioiden hoidossa ja asioinnissa saattaa vaikeuttaa heidän tarvitsemiensa palvelujen saamista. Sosiaalihuollon lainsäädäntö keskittyy pääosin tarvittavien sosiaalipalvelujen järjestämiseen, mutta niiden toteuttamisen ongelmat erityisesti toimintarajoitteisten osalta saattavat jäädä monelta osin avoimiksi.<sup>446</sup> Vaikka yhdenvertaisuussäännöstä täydentää syrjintäkielto, kuntien harkintavallan vuoksi avuton hallinnon asiakas voi usein kokea eriarvoisuutta. Erilaiset toimintatavat eri kunnissa saattavat lisäksi johtaa erilaisiin palveluihin ja palvelunsaajien eriarvoisuuden kokemiseen.<sup>447</sup> Erityisesti laitoshoidossa tai vastaavanlaisissa olosuhteissa olevien vanhusten avuttomuus vaatisi selvempiä säännöksiä siitä, miten heidän oikeutensa peruspalveluihin voidaan turvata kaikissa olosuhteissa.

444 Lundström, Miettinen, Keinänen, Airaksinen ja Korhonen 2008, s. 12–13 sekä Sisäasiainministeriön julkaisu 10/2010, s. 16.

445 Scheinin 1999, s. 244.

446 Ks. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen THL:n raportteja 14/2009, s. 60–67. Raportissa käsitellään Euroopan unionin rakenteellisia muutoksia sekä perustuslailla ja tavallisena lakina annettuja säännöksiä, jotka vaikuttavat avuttoman henkilön tilanteeseen ja olosuhteisiin. Teknologinen kehitys, lisääntyvä sääntely sekä viranomaisten ja palvelun käyttäjän uudet roolit luovat uusia vaatimuksia, joissa avuton palvelunkäyttäjä ei osaa toimia ja hänen oikeusturvansa vaarantuu.

447 Ks. lisää THL:n raportteja 14/2009, s. 112–113.

## 2.4 Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet sekä niiden toteutuminen

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (jäljempänä TSS-oikeudet) lisäämisellä vuonna 1995 perustuslakiin Suomi saattoi perusoikeussäännöstönsä vastaamaan ihmisoikeusvelvoitteita. Uudistetut perusoikeussäännökset ovat merkittäviä sekä lainsäädäntötyön näkökulmasta että viranomais-toiminnassa ja niiden katsotaan antavan jopa ihmisoikeussopimuksia kattavamman suojan. Perusoikeus- ja ihmisoikeusajattelu korostaa perusoikeuksien jakamattomuutta ja yhtenäisyyttä. Ihmisoikeuksien jakamattomuusperiaate (indivisibility, interdependence and interrelation of all human rights) on oikeudessamme yksi tärkeimmistä ja keskeisimmistä periaatteista.<sup>448</sup> Jakamattomuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että perinteisiä vapausoikeuksia eli kansalais- ja poliittisia oikeuksia (jäljempänä KP-oikeuksia) ja uudempia TSS-oikeuksia ei voida täysin erottaa toisistaan.<sup>449</sup> TSS-oikeuksien toteutuminen nähdään edellytyksenä muiden oikeuksien toteutumiselle.<sup>450</sup>

KP-oikeuksien ja TSS-oikeuksien oikeusvaikutusten arviointiin tarvitaan hienovivahteista analyysia. Molempien oikeuksien vaikutustapaa voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta, nimittäin (1) velvollisuudesta kunnioittaa (obligation to respect), (2) velvollisuudesta suojata (protect) ja (3) velvollisuudesta toteuttaa (fulfil) perustuslain mukaisia oikeuksia. Tällä jaottelulla kuvataan ja analysoidaan ihmisoikeuksien erilaisia vaikutustapoja. KP-oikeuksien kohdalla tärkein vaikutustapa on velvollisuus kunnioittaa ja TSS-oikeuksien kohdalla tärkein vaikutustapa puolestaan on velvollisuus toteuttaa.<sup>451</sup> Vapausoikeudet ovat voimassa ilman erityisiä toimia, kun sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseen puolestaan tarvitaan taloudellista lainsäädäntöä ja taloudellisia resursseja sekä lisäksi aktiivista toimintaa niiden toteuttamiseksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että sosiaaliset oikeudet asettuisivat hierarkiassa itsestään selvästi

448 Nieminen 2005, s. 44–58.

449 Paavo Kastari ryhmitteli perusoikeudet 1970-luvulla kahteen päätyyppiin, joita olivat klassiset vapausoikeudet ja sosiaaliset perusoikeudet. Klassisia vapausoikeuksia olivat henkilökohtaisen vapauden, kotirauhan, uskonnon, sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden turva. Sosiaalisiksi perusoikeuksiksi hän määritteli oikeuden työhön, lepoon, koulutukseen sekä sairauden, työttömyyden ja vanhuuden turvan. Ks. Kastari 1972, s. 2.

450 HE 309/1993 vp, s. 19.

451 Nieminen 2005, s. 47.

muuta ihmisoikeuksia alemmalle tasolle tai että niiden toteuttaminen voitaisiin lykätä myöhempään ajankohtaan taloudellisiin seikkoihin vedoten. Osa Yhdistyneiden kansakuntien TSS-sopimuksen sosiaalisia oikeuksia koskevista artikloista on muotoiltu siten, että sopimusvaltioille asetetaan niissä velvollisuus toteuttaa oikeudet vähitellen. Niitä ei ole turvattu suoraan yksilöille kuuluvina oikeuksina.

Seuraavassa kuviossa 5 on esitetty julkisen vallan velvollisuus järjestää ja turvata perusoikeuslähtöisten ja lakisääteisten riittävien julkisten palvelujen toteuttaminen ja toisaalta kansalaisten oikeudet näiden palveluiden saamiseen. Palvelujen järjestämistapaa perustuslaissa ei ole tarkemmin säädetty eikä edellytetä, että julkinen valta itse tuottaisi kaikki palvelut. Perustuslain 19 §:n 3 momentista ja 22 §:stä kuitenkin seuraa, että riittävien palvelujen turvaamisesta tulee huolehtia ja palvelujen tulee olla perustuslain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön mukaisia. Hallitusohjelmassa, sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämissuunnitelmassa (KASTE) sekä kuntien vanhuspoliittisissa ohjelmissa ja palvelustrategioissa on asetettu valtakunnalliset ja alueelliset tavoitteet ja toimenpide-ehdotukset lakisääteisten, perustuslaissa turvattujen palvelujen toteuttamiselle.

Julkisen vallan tulee toteuttaa edellä mainituissa asiakirjoissa asetettuja tavoitteita järjestäessään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja riippumatta siitä, kuka palvelun tuottaa. Mikäli palvelut hankitaan yksityiseltä palveluntuottajalta, hankinta tulee toteuttaa hankintalain mukaan. Vanhuspalvelun tuottamisessa hoivaa tulee toteuttaa sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti siten, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa otetaan huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitetaan hänen itsemääräämisoikeuttaan. Palvelut toteutetaan palvelusuunnitelman mukaisesti, joka on tehty yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa.



Kuvio 5. Perustuslain mukaiset lakisääteiset vanhusten julkiset sosiaalipalvelut ja niiden toteuttaminen.

## 2.5 Sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa ongelmia

Joissakin tapauksissa sosiaalisten oikeuksien on Suomessa tulkittu olevan luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan turvata vasta sen jälkeen kun on selvillä, mitä varoja kunnassa jää jäljelle muiden lakisääteisten palvelujen tuottamisen jälkeen. Juuri tätä asennetta on arvosteltu YK:n TSS-sopimusta valvovassa komiteassa. Komitean käsityksen mukaan Suomi ei pahimmasta lamasta selvittyään ryhtynyt kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin palauttaakseen monet laman

aikana leikatut sosiaalietuudet lamaa edeltävälle tasolle.<sup>452</sup> Lisäksi toimeentuloturvaa ja perusturvaa koskeva järjestelmä on muuttunut vaikeaselkoiseksi ja hajanaiseksi. Vaikka etuuksia on paljon, tapahtuu silti vielä väliinpuotoamisia eikä palveluihin ole varattu riittävästi resursseja. Toisaalta eduskunnan oikeusasiamies on korostanut, että muun muassa sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen vaatisi juuri rahaa.<sup>453</sup> Päättävät viranomaiset priorisoivat asioita eri tavoin sekä tarpeiden arviointi ja avun myöntämisyjärjestelmät saattavat olla erilaisia samanlaisissakin tilanteissa.<sup>454</sup> Kun kunnilla on käytettävissään erilaiset voimavarat, sosiaalipalvelut saattavat olla eritasoisia ja erilaatuisia eri puolilla maata.<sup>455</sup>

Toisaalta perusoikeudet saattavat jäädä toteutumatta ja perustuslain toteuttaminen vaarantua myös muista syistä, kuten hallinnon monipolvisuuden, henkilöstön vaihtumisen tai puutteellisen tiedonkulun seurauksena. Tämä ongelma ilmeni selkeästi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta EOA 10.12.2007 T 141/4/06, jossa näkövammaisen ja rollaattorilla liikkuvan yksin asuvan vanhuksen hoitopaikan järjestäminen oli kestänyt liian kauan kahden viraston välisen yhteyden monipolvisuuden ja tapahtuneen tietokatkoksen, kotihoidon lääkärin vaihtumisen sekä palveluasumisen tarpeen arviointiperusteissa ilmenneiden tulkintojen vuoksi. Kannanotossaan eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että vanhuksen oikeus perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattuihin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ei ollut toteutunut, koska vanhuksen hoidon tarpeen arviointi oli kestänyt kohtuuttoman kauan ja siitä syystä muistihäiriön syyn selvittäminen, diagnoosin tekeminen ja hoidon aloittaminen olivat viivästyneet kohtuuttomasti. Eduskunnan oikeusasiamies ei pitänyt hyväksyttävänä syynä viivästymiselle sosiaaliviraston ja terveyskeskuksen välisen sijoitusprosessin monipolvisuutta, tapahtunutta tiedonkatkosta, lääkärin vaihtumista tai erilaisia tulkintoja palvelutarpeen arvioimisesta. Lisäksi potilaan yksilölliset hoidon tarpeet pitää huomioida hoitoa toteutettaessa.

452 Ks. tarkemmin Council of Europe, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Finland, 01/12/2000.E/C.as/1/Add.52., Ks. lisäksi Särkelä ja Eronen 2007, s. 94–101

453 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan 2003, s. 16 ja Eduskunnan oikeusasiamiehen esitys valtioneuvostolle 30.11.2004, dnro 2752/2/04 sekä Nieminen 2005, s. 14.

454 Nieminen 2005, s. 47.

455 Ks. YK:n lapsen oikeuksien komitean viimeisimmät Suomea käsittelevät päätelmät ja suositukset 16/10/2000, CRC/C/15/Add.132, joista ilmeni vammaisten lasten perheiden saamat erilaiset etuudet eri puolilla maata.

Moniongelmaisten, dementoituneiden vanhusten ongelmat saattavat olla niin monipolvisia ja vaikeasti ratkaistavia, että on vaikea välttyä kohtuuttomilta viivästyksiltä.

Perustuslaissa turvatut sosiaaliset oikeudet saattavat jäädä toteutumatta myös siitä syystä, että vanhus ei viranomaisen passiivisuuden johdosta saakaan hänelle lain turvaamaa palvelua tai palvelun saaminen saattaa jostakin muusta syystä tarpeettomasti viivästyä.<sup>456</sup> Tuolloin hänellä ei ole käytettävissään valitustietä hallintopäätöksen puutteesta johtuen. Tällöin hallintolainkäyttölain 69 §:n mukaan palvelua vaille jäänyt henkilö voi panna vireille hallintoriita-asian ja esittää hallinto-oikeudelle hakemuksen, joka sisältää oikeussuojapyyntöä.<sup>457</sup> Hallintotoiminnan hallintopäätöskeskeisestä jäsentämisestä johtuen hallintoriitamennettely ei ole ollut laajasti käytössä. Sitä voidaan kuitenkin käyttää itsenäisenä oikeuskeinona, kun vedotaan oikeuteen saada palveluja. Erityisesti vanhuksia koskevissa kysymyksissä hallintopäätöksen puuttuessa hallintoriitamennettely saattaisi lisätä ja vahvistaa palvelua tarvitsevan vanhuksen oikeusturvaa.

### 3 Perusoikeuslähtöiset sosiaalipalvelut

#### 3.1 Sosiaaliset perusoikeudet ihmisoikeusnäkökulmasta

Perus- ja ihmisoikeuksien asema on vahvistunut suomalaisessa oikeuskulttuurissa viime vuosina. Oikeudellista ratkaisua tekevä virkamies tai tuomari tulkitsee aina voimassa olevaa lakia ja edustaa siten oman aikakautensa oikeuskulttuuria. Kunakin aikakautena perusoikeuksien sisällön ja sen ulottuvuuden määrittelemisellä on keskeinen merkitys sosiaalihuollon päätöksenteossa.

456 Ks. lisää Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:5. Passiivisuustyöryhmän ehdotus. Ks. lisäksi Oikeusministeriön päätös työryhmän asettamisesta selvittämään eri hallintotuomioistuintasojen tehtäviä 12/41/2007. Työryhmän tehtävänä oli selvittää käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojakeinoista käsittelyn viivästyessä.

457 Ks. tarkemmin korkeimman hallinto-oikeuden päätös KHO 2002:43, missä hallintoriitamennettelyssä käsiteltiin kysymystä kunnan velvollisuudesta järjestää ja asukkaan oikeudesta saada fysioterapiapalveluja.

Lainsäädäntöä tulisi soveltaa perusoikeusmyönteisesti.<sup>458</sup> Perusoikeusmyönteinen tulkinta tarkoittaa sitä, että hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten on valittava sovellettavana olevista vaihtoehdoista aina se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 1 §:n 2 momentti korostaa perusoikeuksia ja viittaa samalla uudenlaiseen ja vahvempaan, vanhasta valtiosäännöstä poikkeavaan merkitykseen.<sup>459</sup> Tässä säädöksessä on kysymys valtion ja kansalaisten välisestä suhteesta sekä selkeästä arvosidonnaisuudesta, jolla on myös poliittisia vaikutuksia. Kaiken kaikkiaan perustuslaki turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.<sup>460</sup>

Euroopan sosiaalisen peruskirjan (jäljempänä ESP) tavoitteena on turvata ja edistää sosiaalisia oikeuksia Euroopan neuvoston jäsenmaissa.<sup>461</sup> Sosiaaliset oikeudet tulee taata kaikille ilman syrjintää. Vuonna 1961 allekirjoitettu peruskirja ja siihen liittyvä vuonna 1988 tehty lisäpöytäkirja ja muutospöytäkirja korvattiin vuonna 1996 uudistetulla Euroopan sosiaalisella peruskirjalla (jäljempänä uudistettu ESP).<sup>462</sup> Uudistetun ESP:n lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatettiin Suomessa voimaan 14.6.2002 vahvistetulla lailla (486/2002) ja ne ovat voimassa sellaisena kuin niihin on 26.7.2002 annetulla asetuksella sitouduttu.<sup>463</sup>

Uudistuksen tavoitteena oli saattaa uudistettu ESP vastaamaan alkuperäisen peruskirjan hyväksymisen jälkeen tapahtuneita sosiaalisia muutoksia Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa. Peruskirjan valvonta perustuu jäsenmaiden määräajoin antamiin raportteihin peruskirjan oikeuksien toteuttamisesta. Raportit tutkitaan riippumattomassa asiantuntijakomiteassa, hallitusten välisessä komiteassa ja lopuksi ministerikomiteassa, joka voi tarvittaessa antaa julkisia suosituksia EU:n jäsenmaan lainsäädännön muuttamiseksi. Kielteisen julkisuuden riskiä pidetään vahvana keinona sopimuksen valvonnassa.<sup>464</sup>

458 Tuori 2000, s. 202–203.

459 HE 309/1993 vp, s. 42.

460 Niemi 2000, s. 208–209.

461 SopS 43–44/1991.

462 SopS 84/1992.

463 Ks. SopS 78/2002 ja SopS 80/2002 sekä Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja ESP 23 artikla.

464 Ks. lisää [www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=39164&contentlan=1&culture=fi-FI](http://www.finlandcoe.fr/public/default.aspx?nodeid=39164&contentlan=1&culture=fi-FI).

Uudistetun ESP:n II osan 23 artiklassa säädetään ikääntyneen henkilön oikeudesta sosiaaliseen suojeluun. Kyseisen artiklan mukaan sosiaalista suojelua pitää toteuttaa tehokkaalla tavalla ja sopimuspuolten tulee sitoutua toteuttamaan ja edistämään joko suoraan tai yhteistyössä julkisten tai yksityisten järjestöjen kanssa asianmukaisia toimia, joiden tarkoituksena on tehdä erityisesti ikääntyville henkilöille mahdolliseksi pysyä yhteiskunnan täysipainoisina jäseninä mahdollisimman pitkään.<sup>465</sup> Tätä tarkoitusta varten julkisen vallan tulee varata riittävästi voimavaroja, jotka mahdollistavat sen, että ikääntyvät henkilöt voivat viettää tyydyttävää elämää ja osallistua aktiivisesti yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen elämään.<sup>466</sup>

Lain tasoisena Suomessakin voimassa olevan uudistetun ESP:n II osan 23 artiklan säännökset velvoittavat kuntia huolehtimaan vanhusten sosiaalisesta suojelusta. Kyseisen artiklan perusteella vanhusten itsemääräämisoikeutta ja vaikuttamismahdollisuuksia tulisi edistää niin, että vanhukset pystyvät vaikuttamaan omaan elämäänsä. Ikääntyville henkilöille tulee antaa tietoa heidän käytettävissä olevista palveluista ja heidän mahdollisuuksista käyttää niitä. Kun vanhuksella on mahdollisuus valita vapaasti elämäntapansa ja viettää itsenäistä elämää tutussa ympäristössä niin kauan kuin hän itse haluaa ja on siihen vielä kykenevä, sosiaalista suojelua on toteutettu tehokkaasti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vanhusten tarpeita ja terveydentilaa vastaavien asuntojen tai riittävien asumisen tukipalvelujen saatavuudesta huolehditaan sekä tarjotaan heidän tilansa vaatimia terveydenhuollon ja muita julkisia palveluja. Kun lai-

465 Ks. lisää esim. AGE uutiskirje CoverAGE 104/2010. AGE on eurooppalainen kansalaisjärjestöjen perustama foorumi, joka pyrkii tuomaan esiin ikääntyvien ääntä ja tarpeita EU-päätöksenteossa. Järjestö on perustettu vuonna 2001 ja siihen on liittynyt noin 150 vanhustyössä toimivaa järjestöä eri puolilta Eurooppaa. AGE Platform Europe toimii visionsa mukaan syrjintää vastaan ja pyrkii edistämään kaikkien kansalaisten tasa-arvoista osallistumista yhteiskuntaan. AGE toimii äänitorvena noin 150 miljoonalle yli 50-vuotiaalle EU-kansalaiselle. AGE pyrkii vaikuttamaan Euroopan Unionissa toimiviin poliittikkoihin tuoden heidän tietoisuuteensa asioita, jotka ovat tärkeitä ikääntyvien kannalta. Lisäksi järjestö pyrkii vahvistamaan jäsenjärjestöjensä välistä yhteistyötä ja lisäämään tietoisuutta siitä, mitä eurooppalaiset instituutiot tekevät ikääntyvien hyväksi. Järjestön toiminta rahoitetaan jäsenmaksuin ja lisäksi järjestö saa tukea Euroopan komission Progress-ohjelmasta.

466 Lissabonin sopimus 2007/C306/01 vahvistaa Euroopan unionin sosiaalisia tavoitteita ja sen myötä unionin on yhä enemmän otettava toiminnassaan huomioon sosiaaliseen suojeluun ja ihmisoikeuksiin liittyviä arvoja ja tavoitteita. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on ottanut kantaa ikääntyneiden ihmisten oikeuksiin täysipainoiseen elämään todeten, että ikääntyvillä ei aina ole täysiä ihmisoikeuksia. Ks. tarkemmin Council of Europe, Commissioner for Human Rights CM/Notes/1025/1.5 of 28.4.2008 ja Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1796/2007 suositus vanhusväestön asemasta sekä Mikkola 2009 ja Garabagiu 2009.



toshoidossakin asuville ikääntyneille henkilöille tarjotaan asianmukaista tukea, kunnioittaen heidän yksityisyyttään sekä mahdollisuuttaan osallistua elinolosuhteitaan laitoksessa koskevaan päätöksentekoon, mahdollistetaan heidän pysyminen yhteiskunnan täysipainoisina jäseninä mahdollisimman pitkään. Näihin toimenpiteisiin pitäisi jo voimassa olevan lainsäädännönkin mukaan kiinnittää enemmän huomiota.

Uudistetun ESP:n toteuttamisesta laadituissa maakohtaisessa määrääaikaisraportissa ei ole otettu tarkemmin kantaa ikääntyvien henkilöiden palvelujen toteutumiseen tai osallisuuteen heitä koskevissa ratkaisuisa.<sup>467</sup> Vaikka uudistetun ESP:n II osan 23 artiklan mukaan ikääntyneiden henkilöiden pitäisi saada asua tutussa ympäristössä niin kauan kuin itse haluavat ja ovat siihen kykeneviä, heillä on ollut vain vähäiset vaikuttamismahdollisuudet itseään koskevissa ratkaisuisa, mikäli he ovat olleet julkisten palvelujen piirissä.

Myös Euroopan unioni tunnustaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä heille kuuluvan oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään. Unioni on sitoutunut kunnioittamaan näitä oikeuksia Euroopan unionin perusoikeuskirjan III osan 25 artiklassa tunnustamalla ikääntyneiden henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään.<sup>468</sup> Oikeuteen osallistua yhteiskunnalliseen elämään sisältyy oikeus osallistua myös poliittiseen elämään.<sup>469</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirjan III osan 25 artikla pohjautuu edellä esitettyyn tarkistetun ja uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan II osan 23 artiklan kohtaan. Myös YK on ottanut kantaa vanhusten oikeuksien vahvistamiseen viittaamalla yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusjulistuksen 22 artiklaan jokaisen henkilön sosiaalisesta turvallisuudesta.<sup>470</sup>

467 Suomen hallituksen toinen raportti uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan toteuttamisesta 2/2006. Saatavilla: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=14683&GUID={BCC32633-AC35-4B15-9FB7-D5319C28177E}>.

468 Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01).

469 Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (2007/C 303/02). Saatavilla: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=66806>.

470 Ks. lisää UN Convention on the Rights of Older Persons.

### 3.2 Tärkeimmät perusoikeudet ja peruspalvelut tässä tutkimuksessa

Oikeus sosiaaliturvaan on tärkein perusoikeus tämän tutkimuksen kannalta. Se on turvattu perustuslain 19 §:n perusteella, johon on kirjattu keskeiset sosiaaliturvaan liittyvät perusoikeussäännökset. Tässä pykälässä säädetään jokaisen henkilön oikeudesta ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimentuloon ja huolenpitoon, jolla tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Sosiaali- ja terveystalveluissa tulee turvata jokaiselle niiden riittävyys ja saatavuus.<sup>471</sup> Perusoikeuksien tulee heijastaa yksilön vapautta omakohtaisiin valintoihin ja oman elämän hallitsemiseen. Toisaalta niiden tulee samalla turvata yhteiskunnallista tasa-arvoa ja lisätä elämisen laatua. Vastuu lähimmäisistä tulisi ilmetä myös perheissä, yhteisöissä ja yhteiskunnassa joka tasolla.<sup>472</sup>

Palvelujen saatavuuteen ja tasa-arvon toteutumiseen vaikuttavat osaltaan yhdenvertaisuus, syrjinnän kieltö, oikeus elämään, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, yksityiselämän suoja sekä uskonnon ja omantunnon vapaus.<sup>473</sup> Perustuslakiuudistuksen jälkeen palveluiden saatavuus nousi vahvasti esille ja erityisesti perustuslaissa vuonna 1995 vahvistettujen sosiaalisten oikeuksien saatavuus haluttiin turvata. Tätä aiemmin perustuslaki oli lähinnä rakentunut yksilön vapauden ja vapausoikeuksien, kuten sanan- ja ilmaisunvapauden pohjalle.

Perustuslaissa julkiselle vallalle on asetettu velvoite turvata sellaiset sosiaalipalvelut, että kansalaiset voivat tuntea itsensä täysivaltaisiksi yhteiskunnan jäseniksi. Palvelut tulee toteuttaa siten kuin niistä tarkemmin laissa säädetään, jolloin lailla säätäminen koskee sitä, mitä palveluja kansalaisille tarjotaan, millä menetelmillä ne tarjotaan ja miten väestön tarpeet huomioidaan peruslain mukaisesti. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien perusta on perustuslain toisessa luvussa, tarkemmin sen perusoikeussäännöksissä. Sosiaalihuollon asiakaslain yhtenä tavoitteena on näiden perusoikeuksien konkretisointi. Lisäksi palveluja toteutettaessa tulee huomioida perustuslaista johdettavat periaatteet, kuten palvelunsaajien tasapuolinen kohtelu ja oikeus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon.

471 HE 1/1998 vp, s. 80.

472 PeVM 25/1994 vp, liite 4, s. 44.

473 HE 309/1993 vp, s. 71, lisäksi HE 137/1999 vp, s. 19–29, jossa on käsitelty tarkemmin sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia sekä asiakkaan osallistumiseen, kohteluun ja oikeusturvaan liittyviä keskeisiä periaatteita.

Kunnan tulee toteuttaa sosiaaliset perusoikeudet sekä kotihoidossa, avohoidossa että laitoshoidossa. Etelä-Suomen lääninhallitus otti ratkaisussaan ESLH-2000-07567/So-11 kantaa perusoikeuksien toteuttamiseen laitosoiloissa. Ratkaisussa oli otettu laajasti kantaa X:n kunnan vanhustenhoitoon, vanhusten turvallisuuteen, henkilökunnan riittävyyteen ja toimitilojen asianmukaisuuteen X:n kunnan vanhainkodissa. Lääninhallitus korosti, ettei laitoksen siirtyminen poista perusoikeuksiin kuuluvaa oikeutta yksityiselämään ja omaan rauhaan. Vanhoilla ihmisillä pitää olla laitosoiloissakin oikeus asua tarkoituksenmukaisissa tiloissa ja saada riittävää sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Lisäksi vanhoilla ihmisillä tulee laitososuhteissakin olla mahdollisuus hyvään hoitoon ja sosiaaliseen elämään. Vanhuksille pitää antaa myös laitoksissa tietoa käytettävissä olevista palveluista ja mahdollisuuksista käyttää palveluja.<sup>474</sup> Edellä kuvatussa ratkaisustakin päätellen näyttäisi siltä, että perusoikeudet eivät aina toteudu lain edellyttämällä tavalla vanhustenhoidossa ja -huollossa.

### 3.3 Subjektiiviset oikeudet ja niiden merkitys

#### 3.3.1 Subjektiivisen oikeuden käsite

Lainopissa yksityisen henkilön oikeuksia on ryhmitelty eri tavoin. Toisaalta puhutaan subjektiivisista oikeuksista, harkinnanvaraisista oikeuksista ja yhteisistä oikeuksista sekä toisaalta subjektiivisista ja määrärahasidonnaisista lakisääteisistä etuuksista.<sup>475</sup> Sosiaalilainsäädäntöön perustuvat palvelut ja tukimuodot voidaan selkeästi ryhmitellä kahteen erilliseen kategoriaan eli subjektiivisen oikeuden luonteisiin etuihin ja harkinnanvaraisiin etuihin. Subjektiiviset oikeudet ovat yleensä standardoituja etuuksia, kuten lapsilisä tai opintoraha, jolloin kaikilla etuuden saamisen edellytykset täyttävillä henkilöillä on oikeus etuuteen. Lisäksi etuudet voivat olla tulosidonnaisia, kuten asumistuki tai harkinnanvaraisia, kuten ehkäisevä toimeentuloturva.

Suomalaisessa hallinto-oikeudessa subjektiivisen oikeuden käsite ja merkitys eivät ole täysin vakiintuneita ja selkeitä. Aikaisemmin ajateltiin yksinomaan, että subjektiivisella oikeudella luodaan yksityiselle oikeuksia ja viranomaiselle vel-

474 Laitosasukkaan ihmisoikeuksista lisää Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja ESP II osa 23 artikla.

475 Mäenpää 2003, s. 196–203.

vollisuuksia toteuttaa yksilöiden oikeudet.<sup>476</sup> Nykyään vakiintumassa näyttäisi olevan käsitys, jossa subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan sellaista lakisääteistä oikeutta, etua tai palvelua, jonka viranomainen on velvollinen myöntämään tai järjestämään, mikäli laissa säädetty edellytykset täyttyvät. Subjektiiviset oikeudet tulisi olla toteutettavissa tehokkaita oikeuskeinoja käyttäen siten, että päätökset niistä tehdään laillisuusharkintaa käyttäen ja päätöksiin liittyy muutoksenhakuoikeus. Tällä tarkoitetaan sitä, että yksityisen tulee voida saada viime kädessä subjektiivista oikeutta koskeva asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla. Hallinto-oikeudessa subjektiivisen oikeuden käsite on kytkeyty muutoksenhakumahdollisuuteen.<sup>477</sup>

Subjektiivisten oikeuksien osalta viranomaiselta puuttuu harkintavalta päätettäessä palvelun toteuttamisesta, jos lainmukaiset edellytykset täyttyvät. Oikeus perusopetukseen perusopetuslain 4 §:n mukaan ja päivähoidon järjestämiseen lasten päivähoidosta annetun lain 11 §:n mukaan perustuvat julkisyhteisölle säädettyyn velvollisuuteen järjestää palvelu lain mukaan, ja toisaalta palvelun saajalle säädettyyn subjektiiviseen oikeuteen saada palvelut aina kun lainmukaiset edellytykset täyttyvät.<sup>478</sup> Näiden subjektiivisten oikeuksien järjestäminen on määrärahoista riippumatonta. Lasten päivähoidosta annetun lain 11 §:ssä säädetään, että kunnan on huolehdittava siitä, että vanhemmat voivat saada lapselle päivähoitopaikan. Vaikka tässä säännöksessä ei sanotakaan mitään erityisesti vanhempien subjektiivisesta oikeudesta, vaan asia on ilmaistu viranomaisen velvollisuutena, ymmärretään vakiintuneesti, että kysymys on myös yksilön subjektiivisesta oikeudesta saada lapselle päivähoitopaikka.<sup>479</sup> Vammaispalvelulain mukaisesti myös osaan vaikeavammaisten palveluista on vaikeavammaisella henkilöllä katsottu olevan subjektiivinen oikeus. Kohtuulliset kuljetuspalvelut tai tulkkauspalvelut on aina myönnettävä eikä kunnalla ole tarveharkintaa näissä palveluissa. Veli Merikoski on tarkastellut jo 1960-luvulla subjektiivisia oikeuksia käsiteläinopin keinoin siten, että hallintoalaiselle turvatut subjektiiviset oikeudet kuuluvat sidotun hallintotoiminnan piiriin. Subjektiivisen oikeuden käsitteen avulla voidaan osoittaa joukko asioita, jotka kuuluvat sidottuun hallintotoimintaan.<sup>480</sup>

476 Suviranta 2006, s. 76.

477 Tuori-Kotkas 2008, s. 244–246.

478 Mäenpää 2000, s. 228–229.

479 Ks. tästä vielä lisää Suviranta 2006, s. 76.

480 Merikoski 1968a, s. 37–38.

Subjektiivinen oikeus palveluun on lakisääteinen sekä perusteeltaan että määrältään ja kansalaisella on oikeus vaatia kyseistä palvelua. Sidotussa toiminnassa vain yhtä ainoata ratkaisua pidetään oikeana. Etuus myönnetään lainmukaisessa menettelyssä yksilöllisellä hallintopäätöksellä, josta on muutoksenhaku-oikeus. Vapaaharkintaisessa hallintotoiminnassa, tavallisesti palveluetuuksista päätettäessä, asiaa ratkaiseva viranomainen tekee valinnan yleensä useampien ratkaisuehdotusten välillä, joita kaikkia pidetään keskenään oikeudellisesti samanarvoisina.<sup>481</sup> Vapaaharkintaisilta hallintoratkaisuilta puuttuu sellainen ennalta-arvattavuus, joka liittyy kiinteästi sidottujen hallintopäätösten luonteeseen. Vapaaharkintaisten ratkaisujen osalta ennalta voidaan tietää vain kysymykseen tulevat vaihtoehtoiset ratkaisumahdollisuudet.

Viime vuosikymmeninä subjektiivisia oikeuksia on arvioitu toisenlaisesta näkökulmasta. Nykyisen käsityksen mukaisesti ensin tulisi analysoida asianomaisia toimivaltanormeja ja selvittää, onko kysymys laillisuus- vai tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Subjektiivisiksi oikeuksiksi nimettäisiin ne etuudet, joiden myöntäminen ratkaistaan yksinomaan laillisuusharkinnalla. Tosin laillisuusharkinta saattaa olla muidenkin kuin subjektiivisten oikeuksien osalta ajankohtainen, koska tarveharkinta ei aina ole sama kuin tarkoituksenmukaisuusharkinta. Lisäksi etuuden myöntämistä koskeva päätös olisi valituskelpoinen.

Toisaalta toimivaltanormit ohjaavat päätöksentekoa. Jos säännös on kirjoitettu sitovaksi siten, että etuus on myönnettävä, tämä tarkoittaa oikeusharkintaa ja subjektiivista oikeutta. Jos säännös taas on kirjoitettu muotoon voi saada, voidaan myöntää, viittaisi säännös siihen, että lainsäädäntöön ei ole perustettu kyseistä oikeutta subjektiivisena oikeutena.<sup>482</sup> Myös sanamuotoja annetaan, järjestetään, myönnetään, on myönnettävä, on huolehdittava, on saatettu käyttää epäyhtenäisesti, vaikka niillä olisi haluttu viitata jonkinasteiseen velvoittavuuteen. Tästä syystä subjektiivisten oikeuksien ja määrärahasidonnaisten etuuksien eroa saattaa olla kuitenkin vaikea päätellä pelkästään lain sanamuodon perusteella.<sup>483</sup> Aina ei ole selvää sekään onko lainvalmistelussa sanamuodon valinnalla ollut ratkaisevaa merkitystä tässä mielessä. Lainsäädännön epämääräisyyteen tältä osin ei oltu aikaisemmin kiinnitetty merkittävää huomiota.

481 Merikoski 1968b, s. 59–60.

482 Huhtanen 1989, s. 368.

483 Huhtanen on määritellyt tarkemmin millaisia oikeuksia ja mahdollisuuksia erilaisiin tukimuotoihin lainsäädäntö perustaa kansalaisille. K. tarkemmin Huhtanen 1989, s. 367–379 ja Mäenpää 1985, s.169.

Perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momenteissa sanamuodot on muotoiltu niin, että niillä on erilaisia oikeusvaikutuksia. Saman lain 19 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan ”lailla taataan jokaiselle oikeus” on katsottu nykyisen tulkinnan mukaan edellyttävän, että siinä tarkoitetut etuudet taataan subjektiivisina oikeuksina tavallisella lailla. Perustuslain 19: §:n 3 momentin sanamuoto ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” sisältää lainsäätäjälle osoitetun toimeksiannon, mutta poikkeaa 2 momentin säännöksestä siinä, että sosiaali- ja terveyspalveluja ei edellytetä taattavan tavallisella lailla nimenomaan subjektiivisina oikeuksina, vaan riittää, kun tavallisella lailla säädetään julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta näiden palvelujen toteuttamisessa.<sup>484</sup> Tämän mukaisesti vanhuksille annettavat sosiaalipalvelut taataan yleisten lakien mukaisesti, koska niiden antamiseen subjektiivisina oikeuksina velvoittava tavanomainen lainsäädäntö puuttuu.

### 3.3.2 Subjektiivisten oikeuksien merkitys vanhuksille annettavissa palveluissa

Kun sosiaalihuollon palvelut ovat tarveperusteisia, ongelmana voi olla, mitä palvelujen tarpeella tarkoitetaan. Ongelmana voi olla myös se, miten subjektiivisina oikeuksina turvatut oikeudet erotetaan määrärahasidonnaisista palveluista. Subjektiivisten oikeuksien ja määrärahasidonnaisien oikeuksien väliin jää vielä harmaa vyöhyke, jonka oikeudellinen luonne on epäselvä.<sup>485</sup>

Tuori on tarkastellut TSS-oikeuksien rajanvetoa toisaalta subjektiivisten oikeuksien ja toisaalta perustuslaillisten toimeksiantojen välillä. Hänen mukaansa perustuslaissa on taattu yksilöille kuluvinä subjektiivisina oikeuksina ainoastaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja toisaalta oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.<sup>486</sup> Henkilö voi välittömästi tuomioistuimessa vedota perustuslain 16 §:n 1 momentin ja 19 §:n 1 momentin suojaamiin oikeuksiin ja tuomioistuin voi antaa näille perusoikeussäännöksille välitöntä turvaa. Kun maksuton perusopetus ja välttämä-

484 Tuori-Kotkas 2008, s. 204–206. Vrt. laki lasten päivähoidosta (239/1973) ja laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987), joissa on tarkemmat säädökset subjektiivisesta oikeudesta saada palvelua.

485 Lohiniva-Kerkelä 2007, s. 94.

486 Tuori 2004, s. 203.

tön toimeentulo ja huolenpito, kuten kiireellinen sairaanhoito, ovat kuitenkin suhteellisen kattavasti säännelty myös tavallisilla laeilla, perustuslailla ei näiden oikeuksien osalta ole ollut suurta käytännön merkitystä.

Vanhusten sosiaalipalvelujen saaminen perustuu aina todettuun palvelun tarpeeseen ja toisaalta myös kunnan voimavaroihin järjestää palvelut. Määrärahasidonnaiset vanhusten sosiaalipalvelut kuuluvat kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin eikä kunnalla ole tulkittu olevan erityistä järjestämisvelvollisuutta vanhuksille annettavista sosiaalipalveluista. Yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat ne etuudet ja palvelut, joihin palvelun saajalla ei ole subjektiivista oikeutta ja erityisen järjestämisvastuun piiriin ne, joihin palvelunsaajalla on subjektiivinen oikeus.<sup>487</sup>

Yleinen järjestämisvelvollisuus velvoittaa kunnan varaamaan talousarvioonsa riittävät määrärahat lakisääteisten määrärahasidonnaisten tarpeellisten sosiaalipalvelujen tuottamiseen.<sup>488</sup> Jos kunta mitoittaa määrärahansa liian alhaisiksi eikä pysty järjestämään riittäviä lakisääteisiä sosiaalipalveluja vanhusten tarpeitten mukaisesti, se on laiminlyönyt laissa säädetyn yleisen järjestämisvelvollisuutensa.

Vanhusten palveluiden osalta perustuslain 19 §:n 1 momentin takaamalla välttämättömällä huolenpidolla on välitöntä merkitystä, koska tavallinen laki ei turvaa yleisiin sosiaalipalveluihin subjektiivista oikeutta, vaan kukin saa palvelua ainoastaan yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella. Kun perustuslain 19 §:n 1 momentti on luonteeltaan perustuslaillinen toimeksianto, päätösvalta siitä, tuleeko vanhusten sosiaalisia perusoikeuksia toteuttava sosiaalihuolto turvata subjektiivisena oikeutena, kuuluu yksin lainsäätäjälle.<sup>489</sup>

487 Vammaispalvelulain esitöissä otettiin käyttöön käsitteet yleinen ja erityinen järjestämisvelvollisuus. Ks. tarkemmin HE 219/1986 vp, s.5–6. Lisäksi Tuori-Kortas 2008, s. 245.

488 Vammaispalvelulain tulkinnasta määrärahasidonnaisten palvelujen osalta ks. KHO 2002:18 13.02.2002/297, jossa katsottiin, että kunta oli voinut korvata vaikeavammaiselle auton hankkimisesta aiheutuvia kustannuksia talousarvion mukaisesti eikä ollut tässä tapauksessa toiminut vastoin yleistä sosiaalipalvelujen järjestämisvelvollisuuttaan.

489 Lasse Lehtonen on arvioinut vanhuksen subjektiivista oikeutta hoivapalveluihin ja todennut, että sosiaalihuoltolain yleissäännökset eivät näyttäisi riittävästi turvaavan vanhuksen oikeutta asianmukaiseen hoivaan. Hän kehoittaa harkitsemaan erillisen vanhuspalveluja koskevan lain säätämistä sekä kuluttajansuojan ulottamista myös julkisyhteisön yksityiseltä sektorilta hankkimiin vanhusten hoivapalveluihin. Ks. tarkemmin Lehtonen 2007, s. 246 ja 255 sekä Kuluttajaviraston lausunto 21.6.2011 KUV 4178/48/2011 asiakkaansuojan kehittämisestä julkisissa hyvinvointipalveluissa. Lausunnossaan kuluttajavirasto kannattaa uuden asiakkaansuojalain säätämistä. Saatavilla: [www.kuluttajavirasto.fi/File/e743f5c2-0096-4f2c-aaef-271eea3e1d80/110621lausunto.pdf](http://www.kuluttajavirasto.fi/File/e743f5c2-0096-4f2c-aaef-271eea3e1d80/110621lausunto.pdf).

Seuraavassa esitetään niitä mahdollisia lainsäädännön aukkoja, joita saattaisi mainitun perustuslain säädöksen johdosta ilmetä erityisesti vanhusten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta.<sup>490</sup>

Joissakin tapauksissa saattaa olla ongelmallista, pitäisikö julkisen vallan turvata vanhukselle subjektiivisen oikeuden kaltaisena oikeutena oikeus välttämättömään huolenpitoon jo perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisesti, jos yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella hän on kiireellisen huolenpidon tarpeessa. Sosiaalihuoltolain 40 a §:n tarkoittama määräaika säännös sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin pääsemisestä kiireellisissä tapauksissa välittömästi ja kiireettömissä tapauksissa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta on tulkittu lainsäätäjän päättämäksi subjektiiviseksi oikeudeksi saada palvelutarpeen arviointi. Palvelutarpeen arvioinnista huolimatta tarpeen mukaiset sosiaalipalvelut voivat jäädä saamatta. Kun perustuslain 19 §:ssä julkiselle vallalle on asetettu velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen, voitaisiinko tämän perusteella osa peruspalveluista, kuten välttämätön asuminen, tulkita joissakin tapauksissa subjektiivisina oikeuksina suoraan perustuslain mukaan? Erityisesti sellaisessa tapauksissa, missä toimintakyvyltään heikon vanhuksen arvioitaisiin olevan välttämättömän huolenpidon tarpeessa, saattaisi tällainenkin tulkinta olla perusteltua.<sup>491</sup>

Perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittaman välttämättömän huolenpidon saamista subjektiivisena oikeutena suoraan perustuslain mukaan tulisi selvittää ainakin niissä tapauksissa, joissa välttämättömän huolenpidon tarpeessa oleva ei kykene saamaan palvelutarpeen arvioinnissa määritellyjä sosiaalipalveluja. Epäselvää on, voitaisiinko jo voimassaolevan perustuslain mukaan subjektiiv-

490 Tuori 2007, s. 268 ja Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2001, s. 182–184 sekä vielä EOA 31.12.2001 dnro 2442/2/00 asunnottomien alkoholistien oikeudesta terveydelliset vaatimukset täyttävään asuntoon.

491 Eduskunnan apulaisoikeusasiamies esitti mielenkiintoisen kannanoton vanhainkodin lakkauttamiseen liittyvän kantelun johdosta, kun lakkautuspäätöksen yhteydessä oli jäänyt selvittämättä, mihin entiset asukkaat oli sijoitettu eikä heille ollut annettu asiassa muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Ratkaisun yhteydessä eduskunnan oikeusasiamies esitti, että perustuslain 19 §:n 1 momentin säädöksellä välttämättömästä huolenpidosta saattaisi olla itsenäinen ja välitön merkitys tilanteissa, joissa tavallinen laki ei määrittele jotain välttämätöntä palvelua subjektiiviseksi oikeudeksi. Ks. lisää EAOA 27.5.2011 Dnro 658/4/10, s. 3. Samansuuntaiset ratkaisut EOA 26.1.2012 Dnro 1979/4/10 ja EOA 23.3.2012 Dnro 3577/4/10, joiden mukaan potilasta tai omaisia on kuultava potilaan siirtyessä uuteen hoitopaikkaan ja viranomaisen on tiedotettava hoitopaikan muutoksista.



viset oikeudet ulottaa myös hoivaan ja välttämättömiin sosiaalipalveluihin toimeentuloturvan lisäksi? Kun perustuslain 19 § 1 momentti edellyttää sel- laista palvelujen tasoa, joka turvaa jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä, voitaisiinko ajatella, että on tulkinnanvaraista, tar- koitetaanko perustuslain 19 § 1 momentin säädöksellä myös sosiaalihuollon palveluja eikä ainoastaan kiireellistä sairaanhoitoa?<sup>492</sup> Usein on keskusteltu siitäkin, pitäisikö vanhuksille lailla säätää subjektiivinen oikeus tarvitsemiinsa sosiaalipalveluihin. Tämä asia nostettiin esille jo vuoden 2004 valtiopäivillä, mutta asia ei johtanut toimenpiteisiin.<sup>493</sup>

### 3.4 Itsemääräämisoikeuden toteutuminen vanhustenhuollossa

#### 3.4.1 Vanhuksen itsemääräämisoikeus vai suojele?

Itsemääräämisoikeus on perusoikeuksiin liittyvä keskeinen käsite, joka sisältää oikeuden henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä kiinnittyy sitä kautta normatiivisesti sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n sään- nöksien lisäksi perustuslain 7 §:n 1 momenttiin.<sup>494</sup> Sosiaalihuollon asiakaslain esitöissä itsemääräämisellä tarkoitetaan omasta elämästä määräämistä ja omaa

492 HE 309/1993 vp, s. 71 ja Tuori-Kotkas 2008, s. 255

493 Ks. KK 841/2004 vp. Kansanedustaja Raimo Vistbacka esitti kirjallisen kysymyksen vuoden 2004 valtiopäivillä siitä, mihin toimiin hallitus aikoo ryhtyä silloisen lainsäädännön muuttamiseksi siten, että vanhusten subjektiivinen oikeus hoitoon ja huolenpitoon riippumatta kuntien tai valtiovan- taloustilanteesta turvataan tulevaisuudessa. Vistbacka vaati perustuslain ja muun lainsäädännön muuttamista siten, että kaikille vanhuksille taattaisiin subjektiivinen oikeus hoitoon. Vastauksessaan peruspalveluministeri Liisa Hyssälä piti yhtenä suurimmista tulevaisuuden haasteista sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden ja laadun sekä niiden rahoituksen turvaamista. Hallitus valmisteli eduskunnalle tulevaisuusselonteon, jossa täsmennettiin ikäihmisten palveluja koskevia valtakunnallisia linjauksia, jotka sisältyivät valtioneuvoston hyväksymään sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmaan (TATO) vuosille 2004–2007. Jo vuonna 2002 käynnistettiin kansallinen terveyshanke ja 2003 sosiaalialan kehittämishanke. Molempien hankkeiden tavoitteena oli saada aikaan palvelurakenteisiin ja toimintakäytäntöihin muutoksia, joilla voitaisiin paremmin vastata tulevaisuuden haasteisiin. Tällainen on ollut 1.3.2005 voimaan tullut lainmuutos, jolla turvattiin hoitoon pääsyyn liittyvät määrääjät. Lainmuutoksella ei kuitenkaan luotu potilaalle subjektiivista oikeutta hoitoon. Tuolloin oli esillä myös hallituksen esitys ikäihmisten oikeudesta päästä sosiaalipalvelujen tarpeen arviointiin. Silläkään ei kuitenkaan ollut tarkoitus säätää uutta subjektiivista oikeutta vanhusten palveluihin, vaan täsmentää palvelujen hakemiseen, palveluista päättämiseen ja niiden suunnitteluun liittyviä menettelytapoja.

494 HE 309/1993 vp, s. 46–49 ja PeVM 25/1994 vp, s. 6–8.

elämää koskevien päätösten toteuttamista niin pitkälle kuin se on mahdollista.<sup>495</sup> Ihmisen sisäinen itsemääräämisoikeus edellyttää henkilön edellytyksiä ja kykyä hallita itseään sekä kykyä harkittuihin, itsenäisiin päätöksiin ja tekoihin. Toisaalta itsemääräämisoikeus on kykyä toimia ilman, että ulkoiset tekijät estävät tahdonmuodostusta. Itsemääräämisoikeuden käsitettä ja ulottuvuutta on selvitetty tässä tutkimuksessa I pääjaksossa kohdassa 3.2.

Itsemääräävänä henkilöä voidaan pitää, kun hän ymmärtää asian kannalta erilaiset vaihtoehdot ja osaa arvioida niiden seurauksia sekä pystyy päättämään asiassa tarvittavan ratkaisun.<sup>496</sup> Tavanomaisella tavalla ymmärrettynä itsemääräämisoikeudella tarkoitetaan täysivaltaisen henkilön moraalisesti perusteltua oikeutta saada toimia omassa asiassaan haluamallaan tavalla. Toisaalta henkilön oikeus toimia itsemääräävästi asettaa toisille henkilöille moraalisia velvollisuuksia kieltää muita tekemästä mitään, joka estäisi itsemääräämisoikeuden käyttämistä. Tämän vuoksi itsemääräämisoikeuden käyttämiseen kuuluu aina myös vallan käyttö.<sup>497</sup> Vanhustenhuollossa tulisi erikoisesti kiinnittää huomiota niihin tapauksiin, joissa valtaa käytetään itsemääräämisoikeutta kaventamalla ja ajatellaan toimenpiteiden suojelevan vanhusta uhkaavalta vaaralta tai oikeudenmenetykseltä. Itsemääräämisoikeus liittyy osaltaan ihmisarvoon ja suojele avuntarpeeseen. Ongelmallisia vanhusten itsemääräämisoikeuden rajoittamisen kannalta saattavat olla erityisesti ne tapaukset, joissa omaiset ovat hyväksyneet rajoitukset vanhuksen oman turvallisuuden vuoksi.<sup>498</sup> Näissäkin tapauksissa on kuitenkin kysymys henkilön perusoikeuden rajoittamisesta, joka ilman laintasoista sääntelyä ei ole sallittua.

Vaikka sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeudesta ja osallisuudesta säädetään sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:ssä, itsemääräämisoikeutta ei ole tässä laissa eikä muuallakaan lainsäädännössä erikseen määritelty. Itsemääräämisoikeus sekä yhteisymmärrys asiakkaan kanssa hänen palveluistaan tai hoidostaan ovat kuitenkin yleisesti hyväksyttyjä ja niitä kyseenalaistetaan tuskin missään palvelutoiminnan vaiheessa. Itsemääräämisoikeus sisältyy henkilökohtaiseen vapauteen, joka perusoikeutena suojaa ihmisen fyysistä vapautta, mutta myös hänen tahdonmuodostumistaan.<sup>499</sup>

495 HE 137/1999 vp, s. 22–23. Ks. myös Saarenpää 2011, s. 241–246.

496 HE 137/1999 vp, s. 22.

497 Pietarinen 1994, s. 25–26.

498 Nieminen 2008, s. 879.

499 HE 309/1993 vp, s. 46.

Jos vanhus asiakkaana ei enää ole kykenevä käyttämään itsemääräämisoikeuttaan tai ilmaisemaan mielipidettään, toimenpiteeseen tarvitaan omaisen, muun läheisen tai hänen laillisen edustajansa suostumus. Laillisella edustajallakaan ei ole oikeutta kieltää henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi annettavaa tarpeellista hoitoa.

Sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden turvaaminen on yksi sosiaalihuollon asiakaslain keskeisimmistä tavoitteista. Palveluja toteutettaessa asiakkaan persoonallisuuden, kulttuuritaustan sekä muiden senkaltaisten seikkojen ymmärtäminen ja huomioiminen ovat ensiarvoisen tärkeitä. Tämä integriteettiperiaate, jolla tarkoitetaan asiakkaan toivomusten, mielipiteiden ja yksilöllisten tarpeiden loukkaamattomuutta, on yhteydessä sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:ssä tarkoitettuun hyvään kohteluun. Nämä integriteetin ulottuvuudet ilmenevät tarkemmin ihmisarvon loukkaamattomuudessa, asiakkaiden yksityisyyden kunnioittamisessa ja vakaumuksen suojassa.<sup>500</sup> Ihmisarvon loukkaamattomuuden periaate on kirjattu perustuslain 1 §:n 2 momenttiin, yksityiselämän suojaa ja kunnioittamista koskeva periaate perustuslain 10 §:n 1 momenttiin ja vakaumuksen suoja perustuslain 11 §:n säännökseen uskonnon ja omantunnon vapaudesta.

Vanhalle ihmiselle on tärkeätä toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan niin, että hän voi asua omassa kodissaan tutussa ja turvallisessa ympäristössä. Kunnan kilpailuttaessa palveluasumista, palveluntuottaja saattaa muuttua oman kunnan sisällä tai jopa oman kunnan rajojen ulkopuolelle. Kouvolan hallinto-oikeus otti kantaa päätöksessään Kouvolan HAO 20.4.2010 nro 10/0261/2 dementoituneen vanhuksen asumispalvelujen järjestämiseen kilpailutuksen jälkeen toisessa palvelukodissa, jolloin huonokuntoinen vanhus olisi joutunut muuttamaan pois omasta kodistaan. Tästä ratkaisusta ilmeni, ettei kunta itsehallintoonsa tai taloudellisiin syihinkään vedoten voinut ohittaa vanhuksen oikeutta vaikuttaa omiin palveluihinsa.<sup>501</sup> Mikäli vanhus joutuu muuttamaan vastoin omaa tahtoaan, päätöksessä ja sen toteuttamisessa ei ole huomioitu vanhuksen toivomuksia tai mielipiteitä eikä muutoinkaan kunnioitettu hänen itsemääräämisoikeuttaan sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla.

500 HE 137/1999 vp, s. 22–24 ja Tuori-Kotkas 2008, s. 168–171.

501 Karvonen-Kälkäjä 2011, s. 7–8.

Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n 2 momentin mukaan asiakkaan tulee mahdollisuuksien mukaan itse voida vaikuttaa siihen, miten hänelle suunnatut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut käytännössä toteutetaan, mikä edellä esitetyssä hallinto-oikeuden ratkaisussa olisi tarkoittanut mahdollisuutta vaikuttaa omaan hoitopaikkaan. Myös sosiaalihuoltoasetuksen 6 §:n 1 momentin mukaan asiakkaan yksilölliset tavoitteet, olosuhteet, erityistarpeet, unelmat ja arvot on otettava huomioon sosiaalihuoltoa toteutettaessa.<sup>502</sup> Lisäksi asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen.<sup>503</sup> Vaikka asumispalvelua koskevat säännökset eivät takaa julkisen sosiaalihuollon asiakkaalle oikeutta saada asumispalvelua nimenomaan hänen itsensä toivomassa asumispalveluyksikössä, asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että siinä ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu. Asiakkaan edun ensisijaisuuden periaate on ratkaisun keskeisin peruste, mikäli asiakkaan omat ja asiasta vastaavien sosiaalihuollon edustajien käsitykset poikkeavat toisistaan. Sosiaalihuoltoasetuksen 11 §:n säännösten mukaan laitoshuoltoakin toteutettaessa ei voida milloinkaan tehdä päätöstä niin, että se heikentäisi asiakkaan kuntoutumista, omatoimisuutta tai toimintakykyä.

Itsemääräämisoikeuden vastinparina on henkilön suojelun periaate. Yksilön suojelulla tarkoitetaan heikomman suojaamista toisen taholta tulevia oikeudenloukkauksia vastaan. Jos henkilö ei kykene käyttämään itsemääräämisoikeuttaan ja ymmärtämään toimenpiteiden tai palveluiden merkitystä, suojaamisen periaate saattaa ohittaa itsemääräämisoikeuden periaatteen. Myös suojelun periaate nousee ihmis- ja perusoikeuksista, lähinnä perustuslain 7 §:stä, vaikka selkeämpää säännöstä siitä ei ole. Suojelun tavoitteena on palvelunsaajan oman turvallisuuden takaaminen. Joskus haavoittuvassa asemassa olevan henkilön arvoa saatetaan pitää niin tärkeänä, että häntä halutaan suojella jopa hänen omilta valinnoiltaan. Tällaisella hyväntahtoisella holhoamisella saatetaan suojella vanhuksia silloinkin, kun pitää päättää sosiaalihuollon antamisesta tai antamatta jättämisestä. Itsemääräämisoikeuden ja suojelun välinen jännite saatetaan ratkaista muistisairaana vanhuksen osalta suojelemalla häntä ja järjestämällä palvelua, vaikka hän ei sitä itse haluaisikaan tai välttämättä edes tarvitsisi.

502 Pohjola 2010, s. 31.

503 Saarenpää 2010, s. 83–86. Sosiaalihuollon asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteuttaminen rajautuu hänen omien voimavarojensa kautta. Ks. Ojaniemi ja Rantajärvi 2010, s. 222. Ks. lisäksi Jaatinen 1995, s. 99–126, jossa käsitelty alkoholiongelmista kärsivän henkilön mahdollisuutta ja kykyä itsemääräämisoikeuden käyttämiseen.

Oikeustoimikelpoisuutta vailla olevan henkilön itsemääräämisoikeus saattaa muodostua ongelmalliseksi, koska oikeustoimikelpoisuuden perusoikeus-yhteyttä ei huomioitu holhoustoimilakia säädettäessä eikä perustuslakivaliokuntaa kuultu tässä asiassa.<sup>504</sup> Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota asianomaisasemassa olevan oikeustoimikelpoisuutta vailla olevan henkilön itsemääräämisoikeuteen ratkaisuisaan EOA 24.10.2006 Dnro 674/4/05, jonka mukaan myös oikeustoimikelpoisuutta vailla olevaa henkilöä tulee suojella. Ongelmallista saattaa kuitenkin olla se, onko suojaamisen periaate aina oikea, jos sillä ohitetaan henkilön itsemääräämisoikeus. Tapauksessa kantelija oli arvostellut maistraatin menettelyä asiassa, jossa edunvalvoja oli määrätty kantelijan kehitysvammaiselle tyttärelle kuulematta vanhempia. Holhoustoimesta annettu laki ei velvoita maistraattia ilmoittamaan läheisillekään edunvalvontaa koskevan asian vireilletulosta, eikä edes kuulemaan heitä asian käsittelyn yhteydessä. Kuulemisvelvollisuudesta on säädetty vain käräjäoikeuden osalta ja tällöinkin vain siinä tapauksessa, että kyse on edunvalvonnassa olevan henkilön aviopuolisosta. Eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan hallintoläkikään ei suoranaisesti velvoita edunvalvonta-asiassa läheisten kuulemiseen. Päämiesehdokkaan läheisten kuuleminen on puolestaan Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksessa avun tarpeessa olevien täysi-ikäisten oikeus-suojan järjestämisen osalta jätetty kansallisen lainsäädännön säänneltäväksi.<sup>505</sup> Tämänkään perusteella maistraatilla ei ollut ehdotonta velvoitetta ilmoittaa saamastaan edunvalvontailmoituksesta vanhemmille tai muille läheisille.

Toisessa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa EOA 4.11.2002 Dnro 1429/2/00 sivuttiin myös heikossa asemassa olevan henkilön suojelua. Siinä katsottiin perhe-elämän kunnioittamisen saattavan edellyttää viranomaisilta sitä, että toimintakyvyttömän henkilön omaisille ilmoitetaan häntä koskevista merkittävistä toimenpiteistä. Hyvään hallintoon kuuluu, että asiasta ja siinä noudatettavista menettelytavoista sovitaan yhdessä omaisten ja läheisten kanssa. Olosuhteista riippuen myös aikuisella henkilöllä voi olla ihmisoikeussopimuk-

504 Saarenpää 2008, s. 145. Myös Johanna Tornberg käsitteli väitöskirjassaan aktiivisen oikeustoimikelpoisuuden vaatimusta edunvalvonnassa olevan henkilön itsemääräämisoikeutta arvioidessaan. Vaikka henkilö ei enää pystyisikään tekemään itse päätöksiä, se ei tarkoita sitä, ettei hänen ihmisarvoaan ja autonomiaansa tulisi kunnioittaa. Ks. tarkemmin Tornberg 2012, s. 222–224.

505 Ks. tarkemmin Euroopan Neuvoston Ministerikomitean suositus jäsenvaltioille oikeustoimikelvottomien aikuisten oikeusturvasta. Recommendation No R (99) 4, 10 art of the Committee of Ministers to member states on the legal protection of incapable adults. Lisäksi Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:18.

sen suojaama perheyhteys vanhempiinsa ja sisaruksiinsa.<sup>506</sup> Tähän puolisoiden elatussopimusta koskevaan ratkaisuun sovellettiin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettua perhe-elämän kunnioittamisen periaatetta.<sup>507</sup> Sillä on tässä tapauksessa tarkoitettu sitä, että viranomaisten tulisi valita sellaiset menettelytavat, jotka parhaalla mahdollisella tavalla huomioisivat sen erityissuhteen, joka vallitsee perheyhteisöön kuuluvien henkilöiden välillä.

### 3.4.2 Kaksi tapausesimerkkiä ja kaksi näkökulmaa

Sosiaalihuollon toteuttaminen näyttäytyy erilaisena riippuen siitä, tarkastelemmeko palvelun antamista palvelun käyttäjän itsemääräämisoikeuden ja elämänympäristön vai palvelun järjestäjän näkökulmasta. Asiakkaan näkökulma jää helposti huomioimatta, jos kunnan vastuu lakisääteisen palvelun järjestämisestä nousee ammattihenkilöiden ensisijaiseksi tavoitteeksi. Erityisesti kunnan vastuu palvelun järjestäjänä korostuu silloin, jos asiakas kieltäytyy tarjotusta palvelusta, josta hänen oman turvallisuutensa vuoksi ammattihenkilön käsityksen mukaan ei pitäisi kieltäytyä.

Seuraavassa esitän kaksi tapausesimerkkiä, joissa vanhuksen itsemääräämisoikeutta on arvioitu kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäisessä tapauksessa itsemääräämisoikeutta arvioidaan vanhuksen itsensä ja hänen elämänsä näkökulmasta sekä toisessa tapauksessa palvelun järjestäjän ja asiakkaan suojelun näkökulmasta. Ensimmäisessä tapausesimerkissä kunnan järjestämisvastuu riittävästä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja toisaalta huoli vanhuksen pärjäämisestä kotona palveluidenkaan turvin ovat askarruttaneet vanhuksen kotikunnan sosiaaliviranomaisia.<sup>508</sup>

506 Pellonpää 2000, s. 391.

507 Ks. tarkemmin Euroopan ihmisoikeussopimus, Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, kesäkuu 2010, s. 6. Saatavilla: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=31372&contentlan=1&culture=fi-FI>.

508 Karvonen-Kälkäjä 2007a, s. 74, ks. myös Karvonen-Kälkäjä 2007c, s. 181. Tätä tapausta on käsitelty Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen verkkokonsultaatiossa. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskuksen Lapin toimintayksikkö käyttöönotti vuonna 2003 verkkokonsultaatiopalvelun joka välittää sosiaalialan erityisosaamista kentän ammattilaisten tueksi. Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan sosiaalialan työntekijät ja heidän asiakkaansa voivat konsultoida asiantuntijaryhmiä muun muassa lakiasioihin liittyvissä kysymyksissä. Saatavilla: [www.sosiaalikollega.fi/verkkokonsultaatio](http://www.sosiaalikollega.fi/verkkokonsultaatio). Ks. lisää verkkokonsultaatiosta Vesterinen 2007, s. 19–38.

Ensimmäinen tapausesimerkki on seuraavanlainen:

Yksin asuva dementoituva vanhus asui omakotitalossa kaukana kuntakeskuksesta. Vaikka hänellä oli muistiongelmia, hän pärjasi vielä tutussa ympäristössä. Kunnan sosiaalitoimen työntekijät olivat huolestuneita hänen selviytymisestään ja kunnan vastuusta, jos jotain odottamatonta tapahtuisi. Asunnon lämpötila oli ajoittain hyvin alhainen. Asiakas ei suostunut huolehtimaan puhtaudestaan ja sotki ruokia keskenään. Kunnan järjestämä kotipalvelu kävi kaksi kertaa viikossa, muina arkipäivinä hän sai ateriapalvelua. Lähin omainen asui kaukana. Kodinhoitaja, terveydenhoitaja tai naapuri eivät saaneet asiakasta kotoa mihinkään. Vanhuksella ei ollut maistraatin määräämää holhoojaa ja hänen rahasioitansa hoiti omainen. Lähiomaisen pyynnöstä asiakkaalle oli haettu palvelutalosta asuntoa. Toisaalta oltiin epävarmoja sen suhteen, tulisiko asiakas sopeutumaan palvelutaloon muistamattomuuden vuoksi.

Kunnan sosiaaliviranomaiset olivat huolestuneita kunnan kotipalvelun vastuusta, jos syttyisi tulipalo tai vanhus paleltuisi ulos. Voitaisiinko kuntaa silloin syyttää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuuden laiminlyönnistä? Voivatko kunnan sosiaaliviranomaiset puuttua kasvaneisiin riskeihin vanhuksen asuinoloissa tai terveydentilassa, jos tämä ei itse niitä koe riskitekijöiksi? Jos vanhukselle määrättäisiin edunvalvoja, voisiko hän päättää vanhuksen muuttamisesta palvelutaloon?

Edellä esitetyt vastuukysymykset liittyvät olennaisesti asiakkaan itsemääräämisoikeuteen päättää, haluaako hän ottaa vastaan tarjotun sosiaalipalvelun, mutta myös toisaalta perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen oikeuteen saada riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut silloin, kun asiakas niitä tarvitsee. Nämä kysymykset ovat usein toistuvia ja konkreettisia sosiaalihuollon päätöksenteossa, eivätkä lainsäädännökset anna kysymykseen yksiselitteistä ratkaisua.

Tässä tapauksessa on kuitenkin todennäköisesti kysymys erityistilanteesta, jolloin asiakas muistihäiriöistä kärsivänä ei itse kykene päättämään ja ilmaisemaan omaa tahtoaan hoidon ja huollon asianmukaisesta järjestelystä ilman, että voitaisiin välttyä vahingonvaarasta ja riskeistä. Tällaisessa tapauksessa itsemääräämisoikeutta joudutaan arvioimaan sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentin mukaan siten, että asiakkaan lisäksi hänen laillista edustajaansa tai omaistaan kuullaan asiaa ratkaistaessa. Kaikissa tilanteissa tulee pyrkiä vuoro-

vaikutukseen ja yhteisymmärrykseen asiakkaan itsensä tai ainakin hänen lailisen edustajansa kanssa.<sup>509</sup> Asian erikoislaatuisuuden vuoksi lienee tarpeellista kuitenkin olla yhteydessä paikalliseen holhousviranomaiseen toimintakyvyn rajoittamista ja edunvalvojan määräämistä varten. Näin tulee menetellä holhoustoimesta annetun lain mukaan silloin, kun sosiaalityöntekijä toteaa, ettei asiakas kykene riittävästi huolehtimaan itseään ja varallisuuttaan koskevista asioistaan.

Kun asiakas tarvitsee samanaikaisesti usean eri tahon palveluja selvittääkseen tavanomaisista arkipäivän askareistaan, asiakkaalle laadittavaan palvelusuunnitelmaan tulee kiinnittää erityistä huomiota. Sosiaalihuollon toteuttajan tulisi omista arvoistaan riippumatta aina ja kaikissa olosuhteissa kunnioittaa ja edistää asiakkaan oikeutta tehdä omat valintansa. Myös muistihäiriöisen vanhuksen omia mielipiteitä tulee kuunnella hoitoa järjestettäessä. Vanhusten ja muutoin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta kysymys on useimmiten arvostuskysymyksistä. Kuntien säästötoimenpiteet ovat jossain määrin kaventaneet näiden henkilöiden oikeutta saada palveluja ja päättää omista palveluistaan.

Toisessa tapausesimerkissä vanhuksen itsemääräämisoikeutta tarkastellaan kunnan järjestämisvelvollisuuden ja vanhuksen suojaamisen näkökulmasta. Itsemääräämisoikeuden vastinpariksi voidaan tässä ajatella suojaamisen periaatetta niin, että mitä laajempi itsemääräämisoikeus on, sitä suppeampi on henkilön suojaaminen, ja päinvastoin suojaamisen laajetessa itsemääräämisoikeus kapeutuu.<sup>510</sup> Jos vanhus ei pysty päättämään asioistaan ja käyttämään itsemääräämisoikeuttaan, häntä pitää suojella toisten taholta tulevia oikeudenloukkauksia vastaan. Tällainen vanhuksen edun mukainen toiminta liitettiin aikaisemmin paternalistiseen ajatteluun<sup>511</sup>. Parhaimmillaan se suojasi vanhusta toisten taholta tulevilta oikeudenloukkauksilta ja antoi turvaa ulkoapäin tulevilta oikeudenloukkauksilta.<sup>512</sup>

509 HE 137/1999 vp, s. 22–23.

510 Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 17–18.

511 Paternalismista lisää tämän tutkimuksen II pääjaksossa kohdassa 2.1.

512 Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 11–12.



Toinen tapausesimerkki on seuraavanlainen:

Läkäs nainen asuu yksin kaukana kunnan keskuksesta. Naapuritalot ovat tyhjillään, asukkaat ovat kuolleet tai muuttaneet kunnan keskustaajamaan. Vanhuksen talo on huonossa kunnossa, siinä on kosteusvaurioita ja sisäilma voi laskea talvella 10 asteeseen. Talossa on sisävevsa, mutta ei suihkua eikä muutakaan peseytymistilaa. Vanhus on likainen ja hänen vaatteensa ovat likaiset. Huoneita ei ole siivottu vuosiin ja tavararöykkiöitä on lattialla. Vanhus kuitenkin itse kokee olevansa terve ja pärjäävänsä kotona. Hän ei kärsi muistiongelmista ja on ikäisekseen fyysisesti hyvässä kunnossa. Lääkäriin hän ei halua mennä, vaikka näkö on heikentynyt. Yksinäisyys ei häntä vaivaa, sillä hän on tottunut elämään yksin, eikä hän pelkää mitään. Hän on kuitenkin siirtynyt nukkuman yläkertaan, koska alakerrassa nukkuminen on alkanut epäilyttää. Vanhus torjuu kaiken kunnan sosiaalihuollon tarjoaman avun. Kotihoidon työntekijät ja kunnan teknisen työn korjausneuvojat hän ajaa pois ja kieltäytyy kaikesta tarjotusta avusta. Omaisten avun hän ottaa vastaan, mutta he asuvat kaukana ja pystyvät harvoin auttamaan. Omaiset ovat huolissaan vanhuksen pärjäämisestä, mutta vanhus ei suostu ottamaan apua vastaan vierailta ihmisiltä tai viranomaisilta eikä lähtemään mihinkään omasta tutusta kodistaan.<sup>513</sup>

Itsemääräämisen ja suojaamisen periaatteet ovat vahvasti esillä edellä selostetussa tapauksessa. Vanhuksen palvelujen tarvetta ja asumista voidaan lähestyä toisaalta itsemääräämisen näkökulmasta, mutta toisaalta suojaamisen näkökulmasta. Suojaamisen näkökulmasta lakiin perustuvia toimenpiteitä löytyy mielenterveyslaista ja terveydensuojelulaista (763/1994). Mielenterveyslain 8 §:ssä säädetty edellytykset tahdosta riippumattomasta hoidosta eivät täyty tässä tapauksessa, koska vanhusta ei ole todettu mielisairaaksi. Laki edellyttäisi mielisairautta ja tämän vuoksi hoidon tarvetta siten, että hoitoon toimittamatta jättäminen pahentaisi olennaisesti vanhuksen mielisairautta tai vakavasti vaarantaisi hänen terveyttään ja turvallisuuttaan.

513 Saarinen 2006, s. 8–11. Sosiaaliturva-lehden sarjassa Kärkiteema eri alojen asiantuntijat kommentoivat vaikeita asiakastapauksia. Ks. lisää Sosiaaliturva 11/06, s. 8–11, missä tämä tapaus on selostettu tarkemmin.

Jos vanhuksen asunnossa esiintyy hajua, mikrobeja, pölyä, kylmyyttä tai kosteutta, kunnan terveydensuojeluviranomainen voi terveydensuojelulain 27 §:n 1 momentin mukaan velvoittaa vanhuksen ryhtymään toimenpiteisiin terveyshaitan poistamiseksi. Jos tämä laiminlyödään eikä vanhus osaa ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, viranomainen voi terveydensuojelulain 27 §:n 2 momentin perusteella kieltää vanhusta käyttämästä asuntoa asumistarkoitukseen. Kieltoa ja määräystä asunnon korjaamisesta voidaan saman lain 53 §:n 2 momentin mukaan tehostaa uhkasakolla ja uhalla, että tekemättä jätetty työ teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Mikäli vanhus ei noudata edellä tarkoitettuja lain säännöksiä, hän ei voi jatkaa asumista omassa talossaan, vaan joutuu muuttamaan muualle.

Molempien tapausten ratkaisuvaihtoehdot voidaan ratkaista asiakaskeskeisesti. Ensimmäisessä tapauksessa korostuu vanhuksen itsemääräämisoikeus ja toisessa tapauksessa vanhuksen suojaamisen tarve, vaikka tapaukset muistuttavat merkittävästi toisiaan. Itsemääräämisoikeus sijoittuu oikeudellisesti yleisten oppien tasolle. Itsemääräämisoikeus on peruskäsite, johon sisältyy oikeus vapauteen ja yhdenvertaisuuteen. Keskeistä on yksilön oikeudellinen ja psyykkinen ymmärryskyky ratkaistavana olevassa asiassa. Yksilön vapaita valintoja voidaan loukata vain silloin, kun toimenpiteeseen on lakiin perustuva oikeutus. Suojaamisen näkökulmasta lakiin perustuva oikeutus itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen löytyy mielenterveyslaista ja terveydensuojelulaista. Suojaaminen voi ohittaa itsemääräämisoikeuden vain niissä tapauksissa, joissa niihin on lakiin perustava oikeutus.<sup>514</sup>

Toisaalta jos halutaan suojata asiakasta, voidaan samalla loukata hänen itsemääräämisoikeuttaan. Lainsäädännön tarkentamiselle on tältä osin selkeästi tarvetta niin, että itsemääräämisoikeuden rajoitteet tai pakotteiden käyttö perustuisi aina lakiin. Turvallisuuden vuoksi vanhusten itsemääräämisoikeutta rajoitetaan tavalla, mikä muissa tilanteissa ei olisi hyväksyttävää. Käytännössä tämä vapauden rajoittaminen on pakkoon rinnastettavaa ja perusoikeusajattelumme mukaan vaatisi tarkkarajaisia, täsmällisiä ja yksiselitteisiä lain säännöksiä.<sup>515</sup> Nykyisen tulkinnan perusteella pakotteiden käyttö olisi luvallista ainoastaan suostumuksen perusteella, mutta sen saaminen muistisairaalta vanhukselta

514 HE 137/1999 vp, s. 22–24, HE 309/1993 vp ja Anttila 2009, s. 7–10.

515 Reetta Saarnio käsitteli laajasti pakotteiden käyttöä hoitotieteen alaan kuuluvassa väitöskirjatutkimuksessaan. Ks. lisää Saarnio 2009.

saattaa olla ongelmallista. Tämän vuoksi pakotteita voitaisiin pitää hyväksyttävänä vaikeasti dementoituneen hoidossa hänen oman turvallisuutensa vuoksi vain siinä määrin kuin se on kulloinkin välttämätöntä. Silloin olisi kysymyksessä vastuussa olevan ammattihenkilön tekemä ratkaisu ja se tulisi merkitä yksityiskohtaisesti dementoituneen henkilön palvelusuunnitelmaan. Ensisijaisesti tulisi kuitenkin tunnistaa asiakkaan turvallisuuden puutteet ja pyrkiä niiden poistamiseen.<sup>516</sup>

### 3.4.3 Itsemääräämisoikeuden rajoitteet ja julkisen vallan käyttö vanhusten palveluissa

Julkisen vallan käyttö on hallintopäätösten tekemistä, mutta lisäksi se on julkisen lakiin perustuvan pakkovalan käyttämistä. Tätä pakkovaltaa käyttää järjestyksen turvaamiseksi poliisi, mutta myös sosiaalihuollon ja erityisesti terveydenhuollon puolella on säädetty rajoitustoimenpiteistä, jotka sallivat pakon käytön. Monet itsemääräämisoikeuden rajoitustoimenpiteet liittyvät tosiasiallisen hallinnon toimenpiteisiin, kuten mielisairaanhoidossa ja dementoituneiden laitoshoidossa, eikä niistä tehdä erillisiä hallintopäätöksiä.

Julkinen hallintotehtävä saattaa tarkoittaa merkittävää julkisen vallan käyttöä kuten puuttumista yksilön perusoikeuksiin. Julkisen vallan käyttämisestä on kysymys silloin, kun annetaan oikeussääntöjä tai päätetään yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista, käytetään voimakeinoja tai muutoin puututaan yksilön perusoikeuksiin. Myös tosiasialliseen hallintotoimintaan voi sisältyä julkisen vallan käyttöä, kuten asiakkaaseen liittyvää käskyjen antamista tai itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen liittyvien rajoitteiden käyttöä ilman toimintaa edeltäviä käsittelytoimia tai päätöksiä.<sup>517</sup> Tosiasiallinen julkisen vallan

516 Nieminen 2008, s. 878–893, Paunio 2005, s. 6–7 sekä lisäksi ks. [www.stm.fi/seminarit/itsemaaramisoikeus\\_ja\\_sen\\_rajat](http://www.stm.fi/seminarit/itsemaaramisoikeus_ja_sen_rajat).

517 Rajoitteiden käytöstä ks. tarkemmin Saarnio 2009. Vrt. EOA 5.3.2010 Dnro 711/2/09 keikkalääkäreiden oikeudellisesta asemasta ja julkisen vallan käytöstä. Kun keikkalääkärit käyttävät julkista valtaa suorittaessaan terveydenhuollon tehtäviä, tilanne on lainvastainen ja lainsäädäntöä tulisi täsmentää siltä osin, koska vain julkisessa virkasuhteessa kuntaan oleva voi käyttää julkista valtaa ilman laissa olevaa valtuutusta. Ks. myös EOA 15.12.2011 Dnro 3200/4/10, jonka mukaan virkalääkäripalvelut tulee turvata aina palveluja ulkoistettaessa. Samansuuntainen ratkaisu Kuopio HAO 13.6.2011, 11/0351/7 sekä Valviran kirje 15.3.2010 julkisen vallan käytöstä kunnallisessa terveydenhuollossa. Saatavilla: [www.valvira.fi](http://www.valvira.fi). Vrt. aikaisemmin Paaso 1993, s. 21–26, joka jo tuolloin nosti ongelman esille.

käyttäminen voi tapahtua niin, että virkamies suorittaa tietyn toimen ilman hallintopäätöstä. Tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön liittyy aina oikeudellinen vastuu samoin kuin vahingonkorvausvastuu.<sup>518</sup>

Merkittävää julkista valtaa käytetään, kun kyseessä on voimakeinojen käyttäminen tai muutoin puuttuminen yksilön perusoikeuksiin. Jos valtionhallinnossa jollekin toimielimelle kuuluu tämänkaltaisia oikeuksia, toimielimen yleisistä perusteista tulee perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan säätää lailla.<sup>519</sup> Julkisen vallan käytöksi puolestaan on oikeuskäytännössä katsottu varsin laaja joukko erilaisia tehtäviä. Kaikki julkinen toiminta ei kuitenkaan ole julkisen vallan käyttöä kokonaisuudessaan, vaan julkisissa tehtävissä voi olla joitakin osa-alueita, joissa ilmenee julkisen vallan käyttöä.<sup>520</sup> Jos hallintotehtävään kuuluu julkisen vallan käyttämistä, tulee vielä varmistua, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain tarkoittamassa mielessä.<sup>521</sup> Muutettaessa rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä 1.10.2002 voimaan tulleella lailla 604/2002 rikoslain 40 luvun 11 §:ään otettiin erikseen määritelmät muun muassa siitä, mitä rikoslaissa tarkoitetaan virkamiehellä (1 kohta) ja julkista valtaa käyttävällä henkilöllä (5 kohta).

Keravuori-Rusanen on pohtinut julkisen vallan ulottuvuutta ja julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Hän on käsitellyt julkisten hallintotehtävien yksityistämiseen liittyvää valtiosääntöoikeudellista ongelmakokonaisuutta ja etsinyt vastausta siihen kysymykseen, mitä tehtäviä ja millä edellytyksillä yksityisille voidaan antaa. Julkisen vallan käsite voidaan ymmärtää monimerkityksisenä. Laajasti ymmärrettynä julkinen valta turvaa yhteiskuntajärjestystä, mutta toisaalta se voidaan nähdä yksilön perusoikeuk-

518 HE 72/2002 vp, s. 45, lisäksi ks. Hakalehto-Vainio 2008.

519 PeVM 10/1998 vp s. 34, lisäksi ks. Halila 2010 itsemääräämisoikeuden rajoista sosiaali- ja terveydenhuollossa. Selvityksessä ehdotetaan uutta puitelakia itsemääräämisoikeuden rajoitustoimenpiteistä. Erityisesti kehitysvammaisten, dementiaa sairastavien ja psykiatrisessa hoidossa olevien osalta on pidetty tärkeänä täsmentää lainsäädäntöä pakotteiden osalta. Saatavilla: [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=1199380&name=DLFE-10933.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1199380&name=DLFE-10933.pdf).

520 Julkisen vallan käytöstä ks. lisää Kälkjä 2010, s. 26. Ks. lisäksi oikeuskäytännöstä KKO 1989:14, jossa virheellisen rekisteriotteen antaminen moottoriajoneuvosta katsottiin julkisen vallan käytöksi. Toisessa korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1989:50 valtion työvoimaneuvoja oli antanut paluumuuttoa suunnittelevalle virheellisiä tietoja sovellettavien säännösten ja määräysten sisällöstä. Nämä tapaukset liittyvät vahingonkorvauslain julkisen vallan käytön säännösten soveltamisalaan. Viranomaisen antamaa neuvontaa ei ratkaisussa katsottu julkisen vallan käytöksi eikä siihen liittynyt vahingonkorvausvastuuta.

521 PeVM 10/1998 vp, s. 35.

sien subjektiivisena toteuttajana ja niiden turvaamiseen velvoittavana tahona.<sup>522</sup> Tutkimuksen mukaan perustuslain 124 §:n mukainen julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle on saavuttanut vakiintuneimmat kiinnekohtansa perusoikeussuojan muodollisessa varmistamisessa perinteisillä hallintotoiminnan aloilla, millä on tarkoitettu hallintopäätöksiä ja yksilön oikeusasemaan puuttuvaa julkisen vallan käyttöä.<sup>523</sup> Julkisen hallintotehtävän toteuttamiseksi tehty ostopalvelusopimus kunnan järjestämisvastuun kannalta ei ole muodostunut ongelmalliseksi, koska kunnan järjestämisvastuun on katsottu ulottuvan myös ostopalvelusopimuksen mukaisiin yksityisten palveluntuottajien tuottamiin julkisiin palveluihin.

Viime aikoina oikeustieteellinen kiinnostus on liittynyt lähinnä julkisen vallan merkitykseen subjekti- ja toimintakäsitteinä, millä on tarkoitettu julkista valtaa käyttäviä tahoja ja julkisen vallan tarkempia ilmenemismuotoja. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Edellytyksenä on vielä, että tehtävien hoitoa ja siinä noudatettavaa menettelyä koskevat riittävän yksityiskohtaiset säännökset oikeusturvanäkökohtien huomioimiseksi.<sup>524</sup> Esimerkiksi psykiatriseen hoitoon määräämisen edellytykset ja menettely on säädetty yksityiskohtaisesti mielenterveyslain 8 §:ssä. Mainitun säädöksen mukaan aikuinen henkilö voidaan määrätä tahdostaan riippumatta psykiatriseen sairaalahoitoon vain (1) jos hänen todetaan olevan mielisairas, (2) jos hän mielisairautensa vuoksi on hoidon tarpeessa siten, että hoitoon toimittamatta jättäminen olennaisesti pahentaisi hänen mielisairauttaan tai vaarantaisi vakavasti hänen terveyttään tai turvallisuuttaan taikka muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta tai (3) jos mitkään muut mielenterveyspalvelut eivät sovellu käytettäväksi tai ovat riittämättömiä.<sup>525</sup>

Sosiaalihuollossa asiakkaan täydellinen autonomia tai sosiaalihuollosta sopiminen käytännössä muodostuvat ongelmallisiksi, koska asiakas saattaa olla moniongelmainen eikä pysty arvioimaan palvelujen tarvettaan, eikä hänellä ole aina ongelmaratkaisu- ja päätöksentekokykyä. Kaikilla ei myöskään ole omaisia

522 Keravuori-Rusanen 2008, s. 102–103.

523 Keravuori-Rusanen 2008, s. 485–493.

524 HE 72/2002 vp, s. 48.

525 Ks. EOA 17.8.2010 Dnro 134/2/09 laittomien hoitokeinojen käyttämisestä psykiatrisessa hoidossa ja EOA 25.10.2011 Dnro 1000/4/10 tahdosta riippumatonta psykiatrista sairaanhoitoa koskevan päätöksen perusteleminen.

tai läheisiä, jotka voisivat olla sijaispäättäjinä. Terveystenhuollossa itsemääräämisoikeus tarkoittaa potilaan sitoutumista hoitoon tai hoidosta kieltäytymistä eikä niitä voida millään argumenteilla ohittaa.<sup>526</sup>

Kun henkilö haluaa määrätä omasta elämästään ja itsestään, itsemääräämisoikeus suojaa häntä muiden perusteettomalta väliintulolta. Kuitenkin henkilökunnan vähäisyys, kiire ja kova työtahti saattavat vaikuttaa siihen, että esimerkiksi vanhusten pitkäaikaishoidossa nostetaan sängyn laidat niin ylös, että vanhus ei pääse pois sängystä. Tämä saatetaan tehdä myös vanhuksen oman turvallisuuden ja suojelun vuoksi, ettei hän putoaisi sängystä. Epäsuorana itsemääräämisoikeuden rajoitteena saattaa olla vanhuksen tarvitsemien apuvälineitten tai vaatteiden poisottaminen vanhuksen oman turvallisuuden vuoksi, vaikka näissäkin tapauksissa on kysymys vanhukseen kohdistuvista pakotteista. Rajoitteilla ja pakotteilla tarkoitetaan asiakkaan perusoikeuksia, henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta rajoittavia toimenpiteitä.

Kun perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, tämä tarkoittaa sitä, että oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen suojaa puuttumiselta henkilön fyysiseen olemukseen ilman hänen suostumustaan. Henkilökohtaista vapautta voidaan pitää yleisoikeutena ja säännös suojaa myös ihmisen tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta eikä ainoastaan fyysistä vapautta. Tämän perusteella ammattihenkilöilläkään ei olisi oikeutta rajoittaa vanhuksen itsemääräämisoikeutta tai käyttää rajoitteita hänen oman turvallisuutensa vuoksi.<sup>527</sup>

Sosiaalihuollon lainsäädännössä ei ole itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen tai pakotteiden käyttämiseen oikeuttavia säännöksiä, vaan vanhuksia hoitavat henkilöt turvautuvat toimenpiteisiin, joihin heillä ei ole lainsäädännön antamaa

526 Potilaan hoitamisesta on siirrytty kumppanuuteen ja hoidosta sopimiseen, mikä on asettanut terveydenhuollon ammattihenkilön ja potilaan suhteet uudenlaiseen järjestykseen. Aidossa kumppanuussuhteessa potilas tuo potilaan ja lääkärin väliseen suhteeseen oman arvomaailmansa, tietonsa ja taitonsa ja hoitava lääkäri omansa. Potilas on aina oman elämänsä asiantuntija ja aito potilaslähtöisyys vaikuttaa myönteisesti potilaan tyytyväisyyteen. Oma-hoito käsitteen mukaisesti potilas osallistuu aktiivisesti oman hoitonsa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Hoitomyöntyvyydellä ja hoidosta sopimisella tarkoitetaan ammattihenkilölähtöisestä auktoriteettisuhteesta siirtymistä potilaslähtöiseen valmentajasuhteeseen omahoidon tukemisessa. Hoidosta sopiminen edellyttää aina hoidettavalta ongelmanratkaisu- ja päätöksentekokykyä. Ks. lisää Routasalo, Airaksinen, Mäntyvaara ja Pirkälä 2009, s. 2351–2359.

527 HE 309/1993, s. 46

valtuutusta.<sup>528</sup> Fyysisten rajoitteiden käyttö on yleistä vanhusten laitoshoidossa, eivätkä hoitajat useinkaan vanhusten turvallisuuden vuoksi ylösnostettuja sängynlaitoja tai pöytälevyn avulla tapahtuvaa vanhuksen liikkumisen estämistä edes miellä rajoittamistoimenpiteeksi.<sup>529</sup> Tämä on ongelmallista, koska rajoitteiden ja pakotteiden käytössä puututaan vanhuksen perusoikeuksiin. Perusoikeuksien rajoittaminen on julkisen vallan käyttöä ja julkisen vallan käytön tulisi aina perustua lakiin. Henkilökohtaista koskemattomuutta loukkaavia turvaamistoimenpiteitä, kuten sitomista on perustuslakivaliokunnan lausunnossa pidetty laadultaan erittäin vakavana puuttumisena henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen.<sup>530</sup>

Pakotteiden ja rajoitteiden käytön tuominen sosiaalihuoltoa koskevaan lainsäädäntöön selkeyttäisi vanhusten hoidon tilanteita ja samalla voitaisiin määritellä, mitä toimenpiteitä pakotteilla ja rajoitteilla tarkoitetaan. Samassa yhteydessä olisi syytä määritellä julkista valtaa käyttävän henkilön oikeudellinen vastuu sekä pakotteiden ja rajoitteiden käytön kohteeksi joutuneiden oikeusturva. Ongelmalliseksi saattaa nousta se seikka, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä hoitavat yhä useammin yksityiset henkilöt, jotka eivät ole virkasuhteessa. Jos sellainen tehtävä, joka sisältää julkisen vallan käyttöä, kuten päättämistä asiakkaan itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta, annetaan muulle kuin virkasuhteessa olevalle henkilölle, hänellä tulisi olla laissa säädetty oikeutus tehtävän suorittamiseen.<sup>531</sup> Perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain eduskunnan säätämällä lailla, ei asetuksella tai muilla alemman asteisilla säännöksillä ja rajoitusten tulee ilmetä laista. Henkilön itsemääräämisoikeuden rajoituksia koskevien säännösten pitäisi olla täsmällisiä, tarkkarajaisia, selkeitä ja helposti tulkittavia. Erityisen tärkeitä tämä olisi vanhusten ja muutoin heikkojen henkilöiden osalta.

Vanhustenhuollossa on kuitenkin jossain määrin epäselvää, milloin oikeutus itsemääräämisoikeuden loukkaamiseen voisi olla olemassa, jollei viranomaisilla ole selkeästi oikeutta käyttää rajoitteita vanhuksen oman turvallisuuden vuoksi. Vaikka pakotteiden ja rajoitteiden käytön tarkoituksena on vanhuksen suojaaminen, itsemääräämisen ja suojaamisen periaatteet saattavat joutua vas-

528 Etelä-Suomen lääninhallituksen päätös ESLH-2000-07567/So-11, Sosiaali- ja terveysosaston julkaisuja 2/2009.

529 Saarnio 2009, s. 87.

530 PerVL 34/2001 vp ja PeVL 20/2005 vp sekä Keravuori-Rusanen 2008, s. 436.

531 Halila 2010, s. 6–14 ja lisäksi ks. tarkemmin vireillä oleva itsemääräämistä ja sen rajoitteita koskeva säädöshanke. Saatavilla: [www.stm.fi/seminaarit/itsemaaraamisoikeus\\_ja\\_sen\\_rajat](http://www.stm.fi/seminaarit/itsemaaraamisoikeus_ja_sen_rajat).

takkain niin, ettei ole selvyyttä siitä, miten käytännön tilanteissa tulisi toimia. Vanhusten perusoikeuksien rajoittamisesta tulisi olla tarkkarajaiset säännökset, koska käytännössä joudutaan usein tekemään nopeita päätöksiä vanhuksen turvallisuuden vuoksi. Monissa vaikeissa tilanteissa on jouduttu soveltamaan valtakunnallisen terveydenhuollon eettisen neuvottelukunnan (ETENE) esittämiä periaatteita, joissa on pyritty huomioidaan mahdollisuuksien mukaan sekä vanhuksen oma tahto että hänen turvallisuutensa.<sup>532</sup>

### 3.5 Varautuminen itsemääräämisoikeuden käyttämiseen tulevaisuudessa

Omaehtoinen varautuminen toimintakyvyn heikkenemiseen näyttäisi lisääntyvän tulevaisuudessa, mikä osaltaan vahvistaa henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumista siinäkin vaiheessa, kun henkilö ei enää ole kykenevä ilmaisemaan omaa tahtoaan. Sopivia välineitä tällaisiin tapauksiin, joissa asiakas ei kykene käyttämään itsemääräämisoikeuttaan ovat elämänlaatutestamentti, edunvalvontavaltuutus, hoitotahto ja hoitotestamentti. Erityisesti elämänlaatutestamentti ja edunvalvontavaltuutus ohjaavat sosiaalihuollossa tehtäviä ratkaisuja, kun hoitotestamentilla ja hoitotahdolla voidaan vaikuttaa lähinnä terveydenhuollon ratkaisuihin.

Elämänlaatutestamentissa henkilö voi huollostaan ja hoidostaan tulevaisuudessa huolehtiville ilmaista omia mieltymyksiään ja toiveitaan siitä, miten hän haluaisi itseään kohdeltavan ja hoidettavan. Asiakirja on vapaamuotoinen, yksipuolinen tahdonilmaisu, joka itsemääräämisoikeutta vahvistavana tulisi huomioida vanhuksen huollossa ja hoidossa. Siinä voidaan yksityiskohtaisesti esittää suhtautumista eri tapahtumiin, toivomuksia kohtelusta ja vuorovaiikutuksesta sekä kiinnostuksen ja vastenmielisyyksien kohteista. Vanhuksen itsemääräämisoikeutta voidaan tukea lisäksi kertomalla hänelle, miten hän voi suunnitella tulevaisuuttaan ja minkälaisia välineitä hänellä on käytettävissään toimintakyvyn vähetessä.<sup>533</sup> Edunvalvontavaltuutusta koskevassa laissa säädetty edunvalvontavaltuutus antaa hyvät mahdollisuudet varautua etukäteen mah-

532 Nieminen 2008, s. 878–893 ja lisäksi Valtakunnallisen terveydenhuollon eettisen neuvottelukunnan (ETENE) raportti 20/2008.

533 Valtakunnallisen terveydenhuollon eettisen neuvottelukunnan (ETENE) raportti 20/2008, s. 25–16.



dolliseen toimintakyvyn heikkenemiseen. Tekemällä edunvalvontavaltuutuksen henkilö voi varmistaa, että mahdollisen toimintakyvyttömyyden kohdatessa hänen asioitaan hoitaa hänen itsensä valitsemansa uskottu henkilö. Edunvalvontamääräystä pitäisikin hakea henkilön vielä ollessa itsemääräävänä eikä vasta sitten, kun oikeustoimikelpoisuus on vähentynyt tai se on jo kokonaan menetetty.<sup>534</sup> Terveen tahdon merkitys korostuisi, jos henkilö terveenä ollessaan voisi itse hakea ennakkoon itselleen edunvalvontamääräystä. Edunvalvontavaltuutuksella henkilö voi itse etukäteen järjestää asioidensa hoidon sen varalta, että hän myöhemmin tulee kykenemättömäksi hoitamaan asioitaan sairauden tai heikentyneen terveydentilan tai muun syyn vuoksi. Valtuuttaja määrittelee siinä ne asiat, joita valtuutus kattaa. Se voi liittyä taloudellisiin ja terveydellisiin seikkoihin. Kun valtuuttaja ei enää kykene huolehtimaan asioistaan, hän voi pyytää maistraattia vahvistamaan valtuutuksen. Maistraatti valvoo valtuutetun toimintaa. Edunvalvontavaltuutus ei missään tilanteissa kuitenkaan syrjäytä sosiaalihuollon asiakaslaissa tai potilaslaissa säädettyä itsemääräämisoikeutta, vaan valtuutettu on aina toissijaisessa suhteessa valtuuttajaan.<sup>535</sup>

Hoitotahto on tahdonilmaisu henkilön tulevasta hoidosta siltä varalta, ettei hän itse pysty osallistumaan hoitoratkaisuihin vanhuudenheikkouden, tajuttomuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi. Hoitotahto antaa henkilölle mahdollisuuden vaikuttaa siihen, miten hänen omat mielipiteensä ja toiveensa toteutuvat silloinkin, kun hän ei enää pysty omaa tahtoaan täysin ilmaisemaan. Hoitotahdossa voidaan ilmaista erityistoiveita hoidosta ja huollosta tai siinä voi kieltäytyä tietyistä hoitotoimenpiteistä.<sup>536</sup>

Hoitotestamentti varmistaa potilaalle, että hänen hoitoonsa liittyvä tahto huomioidaan kaikissa niissä tilanteissa, joissa hän ei enää kykene omaa tahtoaan ilmaisemaan. Siinä ei ole kysymys valtuutuksesta jollekin tietylle henkilölle, vaan se on täysi-ikäiselle henkilölle tarkoitettu väline kirjata järjestelmällisesti tahdonilmauksia omasta yksilöllisestä hoidostaan ja palveluistaan käytännön tilanteiden varalle tulevaisuudessa, jolloin hän ei enää ole kykenevä ilmaisemaan

534 Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 362–363.

535 Ks. oikeusministeriön edunvalvontavaltuutus, esite 2007.  
Saatavilla: [www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Esitteet/Edunvalvontavaltuutus](http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Esitteet/Edunvalvontavaltuutus).

536 Muistiliitto on ohjeistanut hoitotahdon ks. tarkemmin [www.muistiliitto.fi/fin/muisti\\_ja\\_muisti-sairaudet/edunvalvonta/](http://www.muistiliitto.fi/fin/muisti_ja_muisti-sairaudet/edunvalvonta/).

tahtonsa.<sup>537</sup> Kiireellisen hoidon antamisesta potilaslain 8 §:ssä säädetään, että mikäli potilas on aikaisemmin vakaasti ja pätevästi ilmaissut hoitoa koskevan tahtonsa, potilaalle ei saa antaa sellaista hoitoa, joka on vastoin hänen tahtonsa. Kirjallinen hoitotestamentti on oikeudellisesti sitova tapa ilmoittaa omasta tulevasta hoidostaan.<sup>538</sup>

Potilaslain mukaan potilaalla on oikeus kieltäytyä hoidosta sen jälkeen, kun hän on saanut hoitohenkilökunnalta tiedon kieltäytymisen merkityksestä terveyteensä. Potilaskertomuksen merkinnöistä tulee ilmetä, että potilaalle on annettu riittävä selvitys niistä vaikutuksista, joita potilaan tahdon noudattamisella on. Hoitotestamentissa potilas voi vielä itsemääräävänä määritellä ne tilanteet milloin hän haluaa, että keinotekoisista elintoimintoja ylläpitävistä hoitotoimista hänen hoidossaan voidaan luopua esimerkiksi äkillisessä onnettomuudessa tai tajuttomuuden aikana. Hoitotestamentissa saatetaan kieltää esimerkiksi tekoelvytys eikä hoitohenkilökunnalla ole lupaa tällöin ryhtyä elvytykseen, vaikka potilaan hoito sitä vaatisi. Hoitotestamentin tulkitsemisessa saattaa joskus ilmetä epäselvyyttä, jos henkilöstö ja omaiset tulkitsevat hoitotestamenttia risiiriitaisesti.<sup>539</sup> Hoitotestamenttia, samoin kuin hoitotahtoa, laadittaessa olisikin suositeltavaa, että omaiset ja läheiset olisivat tietoisia henkilön omasta tahdosta ja tahdonilmaisut kirjataan selkeästi ja yksiselitteisesti. Hoidettavan henkilön antama ja hoitotahtoon selkeästi kirjattu tahdonilmaus on aina ensisijainen suhteessa omaisten ja läheisten mielipiteisiin.

537 Irma Pahlman käsitteli tutkimuksesaan käytössä olevia hoitotahtolomakkeita ja niiden tulkintaa potilaan itsemääräämisoikeuden näkökulmasta. Ks. tarkemmin Pahlman 2003, s. 273–275 sekä malliasiakirja [www.terveyskirjasto/duodecim/mallit](http://www.terveyskirjasto/duodecim/mallit) ja [www.muistiliitto.fi/mallit](http://www.muistiliitto.fi/mallit).

538 Kokkonen, Holi ja Vesantola 2004, s. 77.

539 Mäki-Petäjä-Leinonen ehdotti tutkimuksessaan valtakunnallisen hoitotestamenttirekisterin perustamista tulkintavaikeuksien vähentämiseksi. Potilaan hoitotahto saisi suuremman merkityksen, jos hoitotestamentit kirjattaisiin yhteiseen valtakunnalliseen hoitotestamenttirekisteriin. Ks. tarkemmin Mäki-Petäjä-Leinonen 2003, s. 362.

## 4 Sosiaalipalveluiden piiriin tuleminen ja asiakkuusaika

### 4.1 Hallintopäätöksen ja palvelusuunnitelman mukainen sosiaalipalvelu

Vanhuksen oikeus sosiaalipalveluihin perustuu sosiaalihuoltolain 40 a §:n mukaiseen palvelutarpeen selvittämiseen ja arvioimiseen sekä sen perusteella annettuun myönteiseen, muutoksenhakukelpoiseen hallintopäätökseen. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n 1 momentin mukaan laadittava palvelusuunnitelma aina, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta tai ohjaus tai suunnitelman laatiminen ei muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. Sosiaalihuollon toteuttaminen tulee ymmärtää tässä yhteydessä laajasti niin, että siihen sisältyy myös palvelutarpeen arvioiminen ja selvittäminen.

Palvelusuunnitelmalla voidaan vahvistaa asiakkaana olevan vanhuksen vaikuttamismahdollisuutta ja itsemääräämisoikeutta omiin palveluihinsa, kun suunnitelma tehdään yhteisymmärryksessä hänen kanssa huomioimalla vanhuksen toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa. Palvelusuunnitelma ei kuitenkaan ole sellainen asiakirja, jonka perusteella syntyisi oikeus vaatia suunnitelmaan sisältyviä palveluja.<sup>540</sup> Palvelusuunnitelmaa ei pidetä hallintopäätöksenä, jonka perusteella olisi mahdollisuus hakea muutosta, vaan kysymys on hoidon suunnittelusta ja sen toteuttamisesta.<sup>541</sup> Yhteisymmärryksessä vanhuksen kanssa toteutettu palvelusuunnitelma, jossa on huomioitu hänen toiveensa ja mielipiteensä, turvaa parhaiten vanhukselle asiakaslähtöiset perustuslain 19 §:n tarkoittamat riittävät ja tarpeelliset sosiaalipalvelut.

540 Ks. tarkemmin HE 77/2004 vp. Ks. lisäksi luonnos (vanhuspalvelulain ensimmäinen luonnos 9.3.2011) laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta, jossa ehdotetaan vanhusten vahvempaa oikeutta sosiaalipalveluihin ja palvelusuunnitelman sitovampaa soveltamista. Luonnoksen mukaan jää epäselväksi mitä palvelusuunnitelman sitovuudella tarkoitetaan. Ks. tarkemmin luonnoksen yksityiskohtaiset perustelut s. 25. Toisessa luonnoksessa (19.4.2012) laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 14 §:ssä palvelusuunnitelma tulee tehdä viipymättä palvelutarpeen arvioinnin jälkeen. Vastuutyöntekijän tulee 15 §:n mukaan seurata, että palvelut toteutetaan palvelusuunnitelman mukaan. Edelleenkin palvelujen saaminen oikeudellisesti perustuisi myönteiseen hallintopäätökseen. Palvelusuunnitelmaa voidaan kuitenkin pitää uudenlaisena oikeudellisena instrumenttina, jonka oikeudellinen luonne on vasta muotoutumassa. Ks. lisää Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:12.

541 HE 77/2004 vp, s. 44–46 ja Pajukoski 2006, s. 165–167.

## 4.2 Asiakkaan neuvonta

Viranomaisella on toimivaltansa rajoissa hallintolain 8 §:n mukainen asiakkaan neuvontavelvollisuus. Viranomaisten neuvontavelvollisuus koskee kaikkea hallintoasioiden hoitamiseen liittyviä toimia ja käsittelyvaiheita. Palveluja järjestävän viranomaisen on neuvottava miten palvelua haetaan, miten sitä toteutetaan sekä minkälaiset oikeudet ja velvollisuudet sosiaalihuollon asiakkaalla on.<sup>542</sup> Kulluttajansuojalain 8 luvun 14 §:n mukaan yksityisellä elinkeinonharjoittajalla on neuvontavelvollisuus sen tuottaessa yksityisiä palveluja. Neuvontavelvollisuus kuuluu myös yksityiselle palveluntuottajalle sen hoitaessa julkista hallintotehtävää ja tuottaessa palveluja ostopalvelusopimuksen mukaisesti.

Neuvontavelvollisuus korostuu erityisesti niissä tapauksissa, missä asiakkaalta puuttuu voimavaroja oikeuksiensa saavuttamiseen.<sup>543</sup> Hallintolaissa asiakkaan puutteelliset valmiudet asiansa eteenpäin viemisessä ja oikeuksiensa turvaamisessa on huomioitu erityisesti alaikäisten ja edunvalvonnassa olevien osalta. Avuttomat asiakkaat ovat usein lisäksi moniongelmaisia ja pitkäaikaissairaita, minkä vuoksi he saattavat olla tehostetun neuvonnan tarpeessa. Positiivinen erityiskohtelu tarkoittaa yhdenvertaisuuslakiin lisätyn 7 §:n 2 momentin (690/2008) mukaan syrjinnälle alttiin ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia erityistoimenpiteitä, jotka tähtäävät tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseen eivätkä muodostu toisia syrjiviksi.<sup>544</sup> Tosiasiallinen yhdenvertaisuus neuvontapalveluiden osalta vanhuksille annettavissa palveluissa saattaa jäädä toteutumatta esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa kaikki asiointi tapahtuu sähköisesti eikä vanhuksilla ole valmiuksia eikä mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin.

Viranomaisen neuvonta- ja opastamisvelvollisuus tarkoittaa neuvontaa koko palvelutapahtuman aikana asian vireille tulosta lopulliseen päätökseen ja muutoksenhakuun asti. Hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset ovat

542 HE 72/2002 vp, s. 50 sekä Mäenpää 2008, s.154–155. Ks. lisäksi Kuusikko 2000, s. 14–15 hallintolakia aikaisemmalta ajalta hallintomenettelylain mukaan.

543 Tuori 1995, s. 245.

544 Yhdenvertaisuuslakiin lisättiin erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteet kun Euroopan unionin komissio katsoi, ettei Suomi täyttänyt työsyrijintädirektiivin vaatimuksia. Ks. tarkemmin HE 309/1993 vp ja HE 67/2008 vp, s. 2 sekä lisäksi Sisäministeriön julkaisu 10/2010, s. 10–12 ja Scheinin 1999, s. 244.

laajentaneet neuvontavelvollisuutta aikaisemmin voimassa olleen hallintomenettelylain aikaisesta neuvonnasta viranomaisen palveluperiaatetta yleisemmin korostavaksi periaatteeksi.<sup>545</sup>

Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan neuvonta tarkoittaa sitä, että sosiaalihuollon henkilöstön velvollisuutena on selvittää asiakkaalle hänen asiassaan tulevat ratkaisuvaihtoehdot, niiden vaikutukset ja muutkin seikat, joilla on vaikutusta hänen asiassaan.<sup>546</sup> Viranomaisten on hallintolain periaatteiden mukaan toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin oma-aloitteisesti eikä vain asiakkaan pyynnöstä.<sup>547</sup>

Sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:n ja potilaslain 11 §:n mukaan myös sosiaali- ja potilasasiamiesten tehtäviin kuuluu neuvoa asiakkaita. Joskus neuvonnan puute voi johtaa tilanteisiin, joissa haavoittuvassa asemassa oleva jatkuvassa avuntarpeessa oleva asiakas jää kokonaan ilman lainmukaista palvelua.<sup>548</sup>

Viranomaisten on sosiaalihuollon asiakaslain mukaan huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Keskeisenä edellytyksenä asiakkaan osallisuuden lisäämisessä on oikeus tietoon ja tiedon saamiseen. Jotta asiakas voisi olla osallisena ja käyttää itsemääräämisoikeuttaan, hänellä tulee olla tietoa ratkaisuvaihtoehdoista. Tieto tulee aina antaa siinä muodossa, että asiakas ymmärtää tiedon sisällön. Lisäksi neuvonnan tulee hyvään hallintoon kuuluvana olla aina maksutonta.

545 HE 72/2002 vp, s. 37.

546 HE 137/1999 vp, s. 20–21.

547 HE 137/1999 vp, s. 20.

548 Ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus STAKES, Raportteja 14/2008, s. 58–61 ja 99–106.

## 4.3 Palvelutarpeen arviointi

### 4.3.1 Palvelutarpeen arvioinnin toimintakäytännöt

Sosiaalipalvelun saamisen tulee perustua palvelun tarpeeseen. Sosiaalihuoltolain 40 a §:n (751/2008) mukaan 75 vuotta täyttäneillä on oikeus saada palvelutarpeen arviointi toimintakyvyn arvioimiseksi kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja kiireettömissä tapauksissa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun palvelujen tarpeessa oleva on ottanut yhteyttä sosiaalipalveluista vastaavaan kunnan viranomaiseen palvelujen saamiseksi.<sup>549</sup> Säännöksen tarkoituksena on turvata kaikille henkilöille pääsy palvelutarpeen arviointiin kiireellisissä ja kiireettömissä tilanteissa.<sup>550</sup> Palvelutarpeen arvioinnista säätäminen vahvisti samalla asiakkaan asemaa.<sup>551</sup>

Palvelutarpeen arvioinnin käytännöt vaihtelevat, eikä tiukkoja muotovaatimuksia palvelutarpeen arvioimiseksi ole asetettu. Yhteydenotto voi alkaa palvelujen järjestämistä vastaavassa kunnan viranomaisen henkilökohtaisella käynnillä asiakkaan luona, jossa yhteisymmärryksessä hänen kanssaan selvitetään ja arvioidaan asiakkaan tarvitsemaa palvelukokonaisuutta. Asiakkaan kanssa tulee neuvotella sopivien palvelujen löytämisestä sosiaalihuollon asiakaslain 5 ja 8 §:n mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakkaalla on jo tässä vaiheessa oikeus saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista. Tiedon saaminen palveluista jo tässä vaiheessa lisää asiakkaan osallistumismahdollisuuksia, itsemääräämisoikeutta ja luottamusta viranomaisen toimintaan palvelujen suunnittelussa ja toteuttamisessa.<sup>552</sup> Palvelutarpeen arvioinnissa yhdistyvät toisaalta palvelujen hakeminen ja toisaalta asiakkaan tarvitsema neuvonta.

549 HE 95/2005 vp, 12 ja HE 128/2008 vp, s. 2. Palvelutarpeen arviointia koskevat säännökset lisättiin sosiaalihuoltolakiin 1.3.2006, jolloin otettiin käyttöön myös hoivatakuun käsite. Sosiaalihuoltolakiin lisättiin uusi 40a §, mutta säännöstä muutettiin jo 1.1.2009, jolloin kiireettömän palvelutarpeen arvioinnin saamisen ikäraja alennettiin 80 vuodesta 75 vuoteen. Vaikka vain pieni osa alle 75-vuotiaista tarvitsee sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja, ikärajan alentamisen ajateltiin olevan perusteltua ongelmien ehkäisyn ja varhaisen puuttumisen näkökulmasta. Kuitenkin 75 vuoden ikää jo voidaan pitää rajana, jonka jälkeen toimintakyky alkaa heiketä ja palvelujen tarve merkittävästi lisääntyä.

550 Jokaisen 75 vuotta täyttäneen oikeus päästä palvelutarpeen arviointiin ei perustu vanhukselle uusia subjektiivisia oikeuksia saada palveluja palvelutarpeen arvioinninkaan perusteella, vaan subjektiivisista oikeuksista säädetään voimassa olevien lakien mukaisesti. Ks. lisää HE 95/2005 vp, s. 22.

551 HE 95/2005 vp, s. 5.

552 HE 95/2005 vp, s. 22 ja HE 137/1999 vp, 20–23.

Vanhusten palvelutarpeen arvioinnin käytännöt vaihtelevat, mutta yleensä palvelutarpeen selvittäminen tulee vireille yhteydenotolla sosiaalitoimeen. Asian vireillepano voi tapahtua pyytämällä yleisarviota siitä, voisiko vanhus saada kunnalta sosiaalihuollon palveluja. Käytännössä omaiset tai naapurit ovat saattaneet huolestua vanhuksen heikentyneestä toimintakyvystä ja pyytävät sosiaalitoimelta arviointikäyntiä vanhuksen kotiin. Tavallisesti arviointipyynnön tekevät omaiset tai läheiset, harvemmin vanhus itse. Aloitteen tekemistä palvelutarpeen arvioimiseen ei ole haluttu rajata tiukan muotomääräisesti, vaan riittää kun palvelutarpeen arviointia on vapaamuotoisesti pyydetty ottamalla yhteyttä sosiaalitoimeen. Arviointi perustuu henkilön omaan ja yhden tai kahden sosiaalihuollon viranomaisen tekemään arvioon palvelujen tarpeesta. Ennen päätöksentekoa on kuultava asiakasta tai tarvittaessa hänen laillista edustajaansa, omaistaan tai läheistään. Palvelunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuus omiin palveluihinsa ja itsemääräämisoikeus sekä henkilön persoonan loukkamattomuus ja koskemattomuus tulisi turvata jo arvioitaessa palvelun tarvetta.<sup>553</sup>

Lopullisen arvioinnin palvelujen tarpeesta, sisällöstä ja määrästä tekee palvelutarpeen arvioinnin pohjalta kunnan viranomainen, sosiaalihuollon ammattihenkilö, joskus arvioinnin tekee terveydenhuollon ammattihenkilö. Palveluasumisen ja laitoshoidon tarpeen selvittäminen vaihtelee, mutta usein sen tekee moniammatillinen SAS (selvitä, arvioi, sijoita)-ryhmä kuultuaan asiakasta tai selvitettyään muutoin hänen mielipiteitään ja toiveitaan. SAS-ryhmällä on asiallinen, mutta ei muodollista päätösvaltaa sijoitusta koskevassa päätöksenteossa.<sup>554</sup>

Oikeus palvelutarpeen arviointiin käsittää kaikki sosiaalihuoltolain ja erityislakien mukaiset palvelut, myös kotipalvelun. Pääsääntöisesti tämä oikeus koskee kaikkia iästä riippumatta. Sosiaalihuoltolain 40 a § tukee paitsi vanhustenhuollon keskeisimpiä tavoitteita eli toimintakyvyn parantamista ja säilyttämistä sekä kotona asumisen mahdollistamista, myös eri kunnissa asuvien ikääntyvien yhdenvertaista kohtelua. Arvioinnin tavoitteena on vahvistaa ja yhdenmukaistaa menettelyjä, joilla palvelujen piiriin tullaan ja palvelujen tarve arvioidaan. Samalla edistetään toimintakyvyn säilymistä tai paranemista.

553 Ks. lisää HE 95/2005 vp ja HE 128/2008 vp.

554 HE 95/2005 vp, s. 12.

Kun asiakkaan sosiaalihuollon palvelun tarve on todettu, viranomaisen on otettava asia käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi.<sup>555</sup> Pelkästään palvelutarpeen arviointi ei vielä oikeuta saamaan palveluja, vaan kysymyksessä on viranomaisen sisäiseen hallintoon kuuluva toimenpide, jonka perusteella tulee tehdä yksilöllinen muutoksenhakukelpoinen päätös palveluista. Jos asiakkaalla on todettu palvelujen tarve ja kunta järjestää palvelut asiakkaan haluamalla tavalla, palvelujen myöntämisestä on tehtävä myönteinen muutoksenhakukelpoinen päätös. Tämän jälkeen kunnalle syntyy velvollisuus sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaisen palvelusuunnitelman laatimiseen. Jos palvelu ostetaan yksityiseltä palveluntuottajalta, kunnan tulee valvoa, että palvelusuunnitelma tehdään ja palvelut tuotetaan sen mukaisesti. Palvelutarpeen arviointi ja palvelusuunnitelman laatiminen kietoutuvat kiinteästi toisiinsa Toisaalta jos kunta ei järjestä palveluja asiakkaan haluamalla tavalla, asiakkaalle on siinä tapauksessa annettava kielteinen päätös palvelujen epäämisestä.

#### 4.3.2 Toimintakyvyn mittaaminen

Tärkeä osa palvelutarpeen arviointia on toimintakyvyn arviointi, jossa apuna voidaan käyttää erilaisia toimintakykymittareita. Tässä näistä mittareista käsitellään ainoastaan RAVA- ja RAI-mittareita. Aikaisemmin mittarit arvioivat pääosin fyysistä selviytymistä, mutta eivät huomioineet aina riittävästi asuinympäristöön liittyviä tekijöitä, epävirallisen avun saatavuutta ja vanhuksen osallistumismahdollisuuksia. RAVA-mittareilla kerätään tietoa vanhuksen liikkumisesta, pukeutumisesta, syömisestä, hygienianhoidosta, mielialasta ja muistista.<sup>556</sup> Vanhukselle määritellään toimintakykymittarin avulla RAVA-indeksi. Kunta voi antaa indeksille ohjearvoja, joiden avulla vanhus ohjataan tarkoituksenmukaiseen hoitopaikkaan.

555 Ks. lisää KHO 2009:69, jossa asiakkaan toimintakykykartoitus oli tehty käyttäen apuna yleisesti hyväksyttyä toimintakykymittaria.

556 RAVA-mittari koostuu 12 kysymyksestä, joilla mitataan päivittäisen avun tarvetta. Parhaiten se mittaa fyysistä kuntoa. RAVA sopii sekä avohuollon että laitoshuollon tarpeiden mittaamiseen. Mittari on kehitetty alun perin Turun kaupungin terveydenhuollossa toimintakyvyn arvioimisen välineeksi ja se on saanut nimensä kehittäjääläkäreiden Rajalan ja Vaissin nimien alkutavuista. Nykyään RAVA-mittarin omistaa Suomen Kuntaliitto ja sen käyttö edellyttää lisenssiä. Mittarin avulla asiakkaalle lasketaan RAVA-indeksi, jota voidaan hyödyntää yksittäisen asiakkaan toimintakyvyn arvioinnissa ja toisaalta toimintayksikön kehittämisessä sekä kunnan että valtakunnan tasolla. RAVA-arvioinnin yhteydessä mitataan myös asiakkaan tarvitsemaa hoidon ja hoivan tarvetta. Mittauksen avulla saadaan tietoa siitä, kuinka paljon asiakas vaatii hoitotyöntekijöiden apua vuorokautta tai työvuoroa kohti. Hoitoisuuden arvioinnin tekee hoitaja asteikolla 0–10. Ks. tarkemmin Suomen Kuntaliitto 2002, s. 11.



Toinen kuntien käytössä oleva toimintakykymittari perustuu RAI-tietojärjestelmään (Resident Assessment Instrument), joka on vanhusasiakkaiden hoidon tarpeen ja laadun sekä kustannusten arviointi- ja seurantajärjestelmä.<sup>557</sup> RAI-järjestelmä perustuu yksilön tarpeiden monipuoliseen ja systemaattiseen arviointiin. Se käsittää satoja kysymyksiä, joista samalla rakentuu joukko kansainvälisesti testattuja päteviksi ja luotettaviksi todettuja mittareita. Mittarit muodostavat työvälineet palvelujen suunnitteluun ja tulosten seurantaan sekä henkilöstön johtamiseen mittaamalla hoidon laatua ja kustannuksia iäkkään ihmisen hoitoketjun kaikilla portailla. Se soveltuu vertailukehittämisen välineeksi kaikkiin vanhushpalveluihin. RAI-mittareita voidaan hyödyntää myös palvelujen kilpailuttamisessa tarjouspyyntöjä laadittaessa.<sup>558</sup>

Toimintakyvyn mittaamista palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä on tutkittu vanhusten hoidossa ja -huollossa laajasti sekä kehitetty luotettavia arviointivälineitä vanhusten toimintakyvyn arvioimiseen.<sup>559</sup> Palvelutarpeen arvioinnin tulisi sisältää aina toimintakyvyn neljä ulottuvuutta, joita ovat fyysinen, psyykinen, kognitiivinen ja sosiaalinen toimintakyky. Lisäksi toimintakyvyn heikkenemistä tulisi arvioida erilaisilla riskitekijöillä, kuten terveydentilan epävakaudella, turvattomuudella, vähäisillä sosiaalisilla kontakteilla, heikolla ravitsemuksella ja muilla senkaltaisilla seikoilla. Kokonaiskuva vanhuksen palvelun tarpeesta muodostetaan käyttämällä luotettavia arviointivälineitä, havainnoimalla ja keskustelemalla hänen itsensä ja hänen läheistensä kanssa. Kun toimintakykymittareiden avulla arvioidaan vanhuksen arjesta suoriutumista ja elämäntilannetta laajasti ja moniulotteisesti, samalla hänelle luodaan edellytykset toimia itsenäisesti ja turvallisesti sekä turvataan hänelle mahdollisuudet päättää omista asioistaan niin pitkälle kuin se on mahdollista.

557 RAI-järjestelmä huomioi myös henkilön psyykkiset rajoitteet. Se soveltuu hyvin asiakkaan hoito- ja palvelusuunnitelman laadintaan ja hoidon tulosten seurantaan. Oikeudet järjestelmään omistaa voittoa tavoittelematon tutkijajärjestö interRAI. Ks. lisää [www.interrai.org](http://www.interrai.org), [www.nordrai.fi](http://www.nordrai.fi) ja [www.finrai.org](http://www.finrai.org).

558 Arja Peiponen kehitti valtiotieteen lisensiaattityössään vanhusten ympärivuorokautisen hoidon ja palvelun arvioimiseen soveltuvan laadun arviointivälineen Helsingin kaupungille. Vanhuspalvelujen kilpailuttamistilanteissa tarjouspyynnöissä käytettävät valintaperusteet auttavat päätöksentekijöitä tarjousten valintatilanteissa valittaessa yksityistä palveluntuottajaa. Ks. tarkemmin Peiponen 2004, s. 102–128.

559 Ks. tarkemmin palvelutarpeen arvioinnista olevia valtakunnallisia suosituksia [www.toimia.fi](http://www.toimia.fi) ja lisäksi Voutilainen ja Vaarama 2005, saatavilla: [www.stakes.fi/FI/julkaisut/verkkojulkaisu/raportteja05/Ra7-2005.htm](http://www.stakes.fi/FI/julkaisut/verkkojulkaisu/raportteja05/Ra7-2005.htm) sekä Finne-Soveri ja Noro 2001 sekä Finne-Soveri, Noro, Heimonen ja Voutilainen 2008 sekä Jyrkämä 2008.

#### 4.3.3 Vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden toteutuminen arviointitilanteessa

Palvelutarpeen arvioinnin tavoitteena on asiakkaan aseman vahvistaminen, omatoimisuuden tukeminen ja toimintakyvyn turvaaminen.<sup>560</sup> Vanhuksen itsensä kanssa tulee neuvotella, miten hänen palvelutarpeensa voidaan parhaalla mahdollisella tavalla tyydyttää. Asiakkaalle on tärkeää, että kaikki palvelujen järjestämisestä huolehtivat tahot toimivat yhteistyössä hänen kanssaan. Sopivien ratkaisumallien löytämisessä palvelujen tarpeen tyydyttämisessä sovelletaan sosiaalihuollon asiakaslain 5 ja 8 §:ssä säädettyjä menettelytapoja. Tämä tarkoittaa asiakkaan itsemääräämisoikeuden kunnioittamista ja osallisuuden vahvistamista.

Kun sosiaalihuoltoa annetaan asiakkaan suostumuksen perusteella tahdonvastaista huoltoa lukuun ottamatta, sosiaalihuollon henkilöstön on sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Nämä tulee selvittää asiakkaalle niin, että hän ymmärtää selvityksen ja osaa sen perusteella antaa suostumuksensa toimenpiteisiin. Kun asiakkaalle pitää antaa mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen, on tärkeää, että hän voi osallistua jo palvelujen arviointitilanteessa omien palvelujensa suunnitteluun. Kun vanhuksen kotona tehdään arviointikäynti, samalla voidaan arvioida yhteisymmärryksessä vanhuksen kanssa hänen selviäminen kotioloissa sekä sinne mahdollisesti tarvittavat tukipalvelut. Vanhuksen palvelusuunnitelman laadinta alkaa usein jo ensimmäisen arviointikäynnin yhteydessä ja sosiaalihuollon ammattihenkilö päivittää sitä aina palvelutarpeen muuttuessa.<sup>561</sup>

560 HE 95/2005 vp, s. 5. Lisäksi ks. Voutilainen, Vaarama, Backman, Paasivaara, Eloniemi-Sulkava ja Finne-Soveri 2002.

561 HE 95/2005 vp, s. 13.

#### 4.4 Kirjallinen ja perusteltu yksilöllinen muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös palvelusta

Sosiaalihuollon järjestämisen tulee sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n mukaan perustua viranomaisen tekemään kirjalliseen päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan toteutumisen kannalta merkityksellisiä ovat asian käsittelyä ja menettelytapoja koskevat säännökset, joista on tarkemmin säädetty hallintolaissa ja sosiaalihuollon asiakaslaissa. Hallintoasia tulee vireille sinä päivänä, jolloin yhteydenotto on tapahtunut ja asian käsittelemiseksi tarpeelliset tiedot on kirjattu toimivaltaisessa viranomaisessa.<sup>562</sup>

Viranomaisella on velvollisuus käsitellä jokainen sille tehty esitys, joka kuuluu sen päätösvaltaan tai muuten koskee sen tehtäviä. Hallinnollisesti asian vireille tulo vaikuttaa oikeuteen saada voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuva sisällöllinen asiaratkaisu esitettyihin vaatimuksiin. Myönteisen hallintopäätöksen antamisen jälkeen viranomaisella on laaja harkintavalta sosiaalipalvelun toteuttamisessa. Kun sosiaalipalvelun tuottaa yksityinen palveluntuottaja ostopalvelusopimuksen perusteella, annettavan palvelun tulee perustua asiakkaan saamaan hallintopäätökseen, ostopalvelusopimukseen ja asiakkaan kanssa yhteisymmärryksessä tehtyyn yksilölliseen palvelusuunnitelmaan.

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeus saada perusteltu päätös on oikeusturvan ja hyvän hallinnon keskeinen edellytys. Hallintolain 34 § asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiassa.<sup>563</sup> Hallintolain 45 §:ssä säädetään päätöksen perusteluvelvollisuudesta. Sen mukaisesti perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava ratkaisun perusteena olevat oikeusohjeet. Perusteluvelvollisuus edellyttää aina riittävän tiedon antamista, jotta päätöksen kohteena

<sup>562</sup> HE 72/2002 vp, s. 71.

<sup>563</sup> Vrt. EOA 23.9.2009 Dnro 1132/4/08, jossa oppilaan luokanvaihdoissa olisi tullut soveltaa hallintolakia ja jokaiselle oppilaalle olisi ennen asian ratkaisemista tullut varata tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa selvityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa asian ratkaisuun. Samansuuntaisia ratkaisuja oli tehty jo ennen hallintolain säätämistä, ks. KHO 1997:91, jossa tien varrella asuvat ja vakituiset tien käyttäjät olivat asianosaisen asemassa tieosuuden sulkemista koskevassa asiassa ja KHO 1989 A 86, jossa vesialueen omistajaa ja vesialueella vuokraustoimintaa harjoittavaa liikkeenharjoittajaa oli pidettävä asianosaisena hakemusasiassa, jossa päätettiin kieltää vesiskootterilla ajaminen alueella.

oleva henkilö voi pyrkiä toteuttamaan oikeuttaan. Nämä periaatteet ilmenevät eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta EOA 31.3.2006 Dnro 1992/4/04, jonka mukaan päätöksen perusteluissa tulee aina mainita lain nimike sekä sovellettu lainkohta. Kun vanhustyönjohtaja oli päätöksessään perusteluksi ilmoittanut ”SO 712, 1 luku”, mainittua lakikirjatunnusta ei voitu pitää riittävänä. Vaikka tällä oli tarkoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, mainittu viittaus ei ollut hallintolain 45 §:n mukaan riittävä, vaan perusteluissa olisi tullut mainita sosiaalihuoltolain asianomaiset säännökset. Lisäksi päätökseen olisi tullut liittää ohje oikaisukeinon käyttämisestä.

Sosiaalihuollossa on asianosaisen oikeusturvan kannalta aina kiinnitettävä huomiota päätöksen riittäviin perusteluihin. Yleisenä vaatimuksena on, että ratkaisun perusteena olevat tosiseikat yksilöidään ja tosiseikkojen oikeellisuus varmistetaan riittävän tarkasti. Asianosaiselle tulee selvitä päätöksen perusteluista riittävän selkeästi, miksi kysymyksessä olevaan lopputulokseen on päädytty. Päätöksen perustelut vahvistavat palvelun hakijan oikeusturvaa erityisesti niissä tapauksissa, joissa hän ei ole saanut hakemaansa palvelua tai etuutta. Perusteluilla saattaa olla suuri merkitys myös haettaessa muutosta päätökseen, jolla palvelu tai etuus on hylätty.

Erityisesti niissä tapauksissa, joissa asiakas ei saa hakemaansa palvelua, hänen on tärkeää saada kirjallinen päätös ja perusteet hylkäämiselle. Tämä periaate ilmenee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 2009:69, jossa katsottiin, että sosiaali- ja terveyslautakunnalle tehtyyn hakemukseen sosiaalipalvelun antamisesta tulee palvelun hakijalle antaa muutoksenhakukelpoinen päätös. Hakemuksessaan sosiaali- ja terveyslautakunnalle vanhus oli pyytänyt, että hänet otettaisiin hoidettavaksi vanhainkotiin. Kun hakemuksessa oli kysymys sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin tarkoittamasta sosiaalipalvelun antamisesta, asiasta olisi tullut antaa hakijalle muutoksenhakukelpoinen päätös. Kunnan viranhaltija oli tekemällään päätöksellä hylännyt vanhainkotipaikan saamisen. Sosiaali- ja terveyslautakunta oli samoin hylännyt vanhuksen tekemän oikaisuvaatimuksen viranhaltijan tekemästä päätöksestä. Kun palvelujen hakijalla on oikeus hakea muutosta valituksenalaisen sosiaalipalvelujen antamista koskevaan lautakunnan päätökseen valittamalla päätöksestä hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan, hallinto-oikeuden olisi tullut tutkia valitus.

Jos palvelua muutetaan, myös siitä tulee antaa yksilöllinen muutoksenhakukelpoinen päätös. Sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n tulkinnan mukaan palvelupaikan muutos laitospaikasta palvelukotipaikaksi edellyttää muutoksenhakukelpoista hallinnollista päätöstä. Tämä ilmenee tarkemmin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta EOA 31.10.2006 Dnro 2928/4/04, jonka mukaan muutettaessa vanhainkoti palvelutaloksi kunnan olisi tullut antaa vanhainkodin asukkaille kullekin erikseen laitospaikan peruuttamista koskeva muutoksenhakuoikeuden sisältävä päätös. Samoin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen antamassa päätöksessä kanteluun EAOA 27.5.2011 Dnro 658/2010 esitettiin kannanottona, että viranomaisen on tiedotettava hoitopaikan muutoksista ja vanhainkodin lakkauttamisen yhteydessä jokaiselle asukkaalle tulee erikseen antaa asiasta muutoksenhakukelpoinen päätös.<sup>564</sup>

Kun sosiaalihuollossa tehdään muutoksenhakusäännösten alaisia yksilöpäätöksiä, joista oikaisuvaatimuksen jälkeen voidaan tehdä hallintovalitus, niin toisaalta samanaikaisesti lääkäri saattaa tehdä sairaalahoitoon pääsyä tai sairaanhoidon saamista koskevia ratkaisuja, jotka eivät ole valituskelpoisia. Tämä ilmeni korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 1997:92, jonka mukaan laillistetun lääkärin lääketieteellisin perustein tekemä päätös ei ollut valituskelpoinen. Ratkaisussa korostettiin sitä, että kysymyksessä oli henkilölle annettavan hoidon lääketieteellistä sisältöä koskeva erikoissairaanhoitolain 33 §:ssä tarkoitettu päätös, jonka johtajaylilääkäri oli tehnyt laillistettuna lääkärinä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 22 §:n tarkoittamalla päätösvallalla.<sup>565</sup>

Vanhustenhuollon päätösten monimuotoisuuden johdosta sosiaalihuollon ja sairaanhoidon päätökset saattavat kietoutua toisiinsa niin, että ne ovat muutoksenhaun osalta ongelmallisia. Toisaalta on ollut jossain määrin epäselvää, voidaanko ajatella yksiselitteisesti niin, että sosiaalihuollossa sosiaalipalvelun antamisesta tai epäämisestä on sosiaalihuoltolain mukaan annettava muutoksenhakukelpoinen ratkaisu yksilöpäätöksenä, kun taas sairaanhoidossa kysymys olisi tosiasiallisesta hallintotoimesta, josta muutoksenhakukelpoista päätöstä

564 Ks. lisäksi ratkaisut EOA 26.1.2012 Dnro 1979/4/10 potilaan tai omaisten kuulemisesta potilaan siirtyessä uuteen hoitopaikkaan sekä EOA 23.3.2012 Dnro 3677/4/10 viranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta hoitopaikan muutoksista.

565 Ks. lisää sairaanhoitoa koskevista ratkaisuista Liljeström 1998, s. 121–140 ja Liljeström 2003, s. 86–98. Lisäksi Paaso 1992, s. 135–136.

ei tarvitse antaa.<sup>566</sup> Sosiaalihuollon hallintopäätösten ja sairaanhoidon tosiasiallisen hallinnon täytäntöönpanoa ja niiden eroavaisuuksia olisikin tarpeen selvittää, koska toimenpiteiden ero saattaa käytännössä olla asiakkaan näkökulmasta vähäinen. Tässä tutkimuksessa ei käsitellä sairaanhoidon kysymyksiä eikä sairaanhoidon problematiikkaan mennä yksityiskohtaisemmin kuin viittaamalla seuraavaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun, josta kyseinen ongelma ilmenee.

Jos kysymys on sairaanhoidollisesta ratkaisusta eikä varsinaisesti hoitopaikan siirrosta, terveyden- ja sairaanhoidossa ei anneta muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Tämä ilmenee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 29.11.2005 T 3156 Dnro 3526/3/4, jossa henkilön sijoittuminen joko vanhainkotiin tai terveyskeskuksen vuodeosastolle oli hänen yksilöllisten tarpeidensa ja kunnan käytettävissä olevien hoitopaikkojen perusteella tehtävä huollon toteuttamista ja sisältöä koskeva ratkaisu. Asian ratkaisemisessa oli kysymys tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jossa tehty päätös ei ollut valituskelpoinen hallintopäätös.

## 4.5 Asiakkuusaika ja palvelusuunnitelma

### 4.5.1 Palvelusuunnitelma oikeudellisenä instrumenttina

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa tulee sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaan aina laatia palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta.<sup>567</sup> Suunnitelma on laadittava sekä viranomaisen että yksityisen järjestämässä sosiaalihuollossa yhdessä palvelun järjestäjän, palveluntuottajan ja asiakkaan kanssa.<sup>568</sup> Palvelun järjestäjänä kunta vastaa suunnitelman laatimisesta, mutta käytännössä suunnitelma laaditaan vasta palvelua toteutettaessa. Palvelusuunnitelman tekemisen käytännöt vaihtelevat

566 Mäenpää 2005, s. 131–133 ja Paaso 1986, s. 23–40.

567 Tässä tutkimuksessa käytetään yhdenmukaisesti palvelusuunnitelma-termiä, vaikka käytössä voi olla myös palvelu-, kuntoutus- ja hoitosuunnitelma tai muu vastaava.

568 HE 137/1999 vp, s. 22.

niin, että kun palvelusuunnitelman tekeminen on tosiasiallista hallintotoimintaa, palvelusuunnitelman perusteella toteutetaan jo tehtyä päätöstä asiakkaalle myönnettyistä palveluista. Toisaalta palvelusuunnitelman perusteellakin voitaisiin tehdä hallintopäätös asiakkaalle myönnettävistä palveluista.<sup>569</sup> Palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuutta omiin palveluihinsa saatettaisiin vahvistaa sillä, että palvelusuunnitelman tekemiseen voitaisiin valmistautua jo palveluja suunniteltaessa. Käytännössä tämä saattaisi tapahtua niin, että kunta palvelun järjestäjänä hankkisi tietoa jo palvelutarpeen selvittämisen yhteydessä sosiaali- palvelujen piiriin tulevilta heidän tarpeistaan ja toiveistaan palveluja toteutettaessa. Yksilöllisen palvelusuunnitelman laatimisessa huomioitavia seikkoja on esitetty kootusti liitteessä 3.

Sosiaalihuollon asiakkaalla ja toteuttajalla tulisi olla luottamuksellinen vuorovaikutussuhde niin, että asiakas ja työntekijä saadaan sitoutumaan yhteiseen prosessiin, palvelun toteuttamiseen. Yhteisymmärryksessä laaditulla palvelusuunnitelmalla edistettäisiin sitä, että palvelun käyttäjänä olevan vanhuksen toivomukset ja mielipide häntä itseään koskevassa asiassa voitaisiin huomioida mahdollisimman monipuolisesti. Palvelujen tarpeen ja olosuhteiden muuttuessa suunnitelmaa tulisi voida muuttaa joustavasti tarvetta vastaavaksi. Kun suunnitelman tekeminen edellyttää monialaista asiantuntemusta käytännössäkin, on tärkeätä, että suunnitelmaa on tekemässä monialainen asiantuntijoiden joukko, joka pystyy suunnittelemaan asiakkaalle parhaiten soveltuvat palvelut.<sup>570</sup>

Sosiaalihuollon asiakaslain esitoissa korostettiin erityisesti monenlaista asiantuntemusta tarvitsevan asiakkaan palvelusuunnitelman osalta useamman asiantuntijan yhteistyötä suunnitelmaa tehtäessä. Asiakkaan itsemääräämisoikeus, osallistuminen suunnitelman laatimisessa ja moniammatillinen yhteistyö yhdessä asiakkaan kanssa edistäisivät parhaiten sopivien palvelukokonaisuuksien muotoutumisessa.<sup>571</sup> Jo ennen sosiaalihuollon asiakaslain voimassaoloa oikeus-

569 Ks. HE 95/2005 vp, s. 9, minkä mukaan pääsääntöisesti ajateltiin niin, että palvelusuunnitelman perusteella tehdään hallintopäätös. Vrt. HE 302/2010 vp, s. 19 sekä yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 5 § 2 momentti, minkä mukaan yksityinen sosiaalipalveluntuottaja vastaa siitä, että asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus vastaa hänelle annettua hallintopäätöstä, ostopalvelussopimusta ja palvelusuunnitelmaa.

570 HE 95/2005 vp, s. 22.

571 HE 137/1999 vp, s. 22.

kanslerin valvontakäytännössä on korostettu sitä, että palvelusuunnitelmassa on otettava huomioon asiakkaan yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet ja myös suunnitelman toteutusosa tulee olla yksilöity.<sup>572</sup>

Sosiaalihuollon palveluja annettaessa itsemääräämisoikeuden toteuttamiseen sekä henkilön persoonan loukkaamattomuuden ja koskemattomuuden turvaamiseen tarvitaan sopivia välineitä. Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n tarkoittama palvelusuunnitelma voi olla tällainen väline, kun se laaditaan yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa huomioiden hänen toiveensa, mielipiteensä ja yksilölliset tarpeensa. Palvelusuunnitelmassa määritellään asiakkaalle annettavista palveluista ja sillä ohjataan asiakkaan saamaa palvelua asiakkuusaikana. Suunnitelmassa on kysymys asiakkaan ja palveluntuottajan välisestä toimitasuunnitelmasta ja se tulee laatia yhteisymmärryksessä asiakkaan tai hänen edustajansa kanssa. Suunnitelmasta tulee selvästi käydä ilmi, mihin asiakas ja palveluntuottaja ovat sitoutuneet, koska sitoutumalla yhteisiin tavoitteisiin edistetään asiakkaan toivomusten ja mielipiteiden huomioimista sosiaalihuollon toteuttamisessa. Säännöksiä palvelusuunnitelmasta sisältyy muun muassa lakiin omaishoidon tuesta annetun lain 7 §:ään. Sen mukaan suunnitelmaan tulee kirjata hoidettavan ja hoitajan oikeuksia koskevista säännöksistä ja niiden soveltamisesta ainakin hoitajan antama hoidon määrä ja sisältö, muiden hoidettavalle tarpeellisten sosiaalihuollon palvelujen määrä ja sisältö, omaishoitajan hoitotehtävää tukevien sosiaalihuollon palvelujen määrä ja sisältö sekä miten hoidettavan hoito järjestetään hoitajan vapaan aikana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon säännökset edellyttävät viranomaisilta aktiivista toimintaa myös palvelusuunnitelman laatimisessa. Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:stä ei yksiselitteisesti ilmene missä vaiheessa palvelusuunnitelma tulee ehdottomasti tehdä. Kunta vastaa palvelusuunnitelman laatimisesta tai sen varmistamisesta, että palvelusuunnitelma tulee tehdyksi.<sup>573</sup> Käytännössä palve-

572 Ks. tarkemmin huoltosuunnitelman yksilöllisestä laadinnasta valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisu Oka 14.6.1991 D 562/1/89.

573 Ks. KKO 2009:86 5.11.2009, missä edellytettiin sosiaalityöntekijän virkavelvollisuuden nojalla laativan sosiaalihuollon asiakkaalle palvelusuunnitelman tai sen varmistamista, että asiakkaalle laadittiin palvelusuunnitelma. Toisessa tapauksessa eduskunnan oikeusasiamies puolestaan paheksui kunnan menettelyä siitä, että palvelusuunnitelma oli liitetty omaishoidon tukea koskevaan sopimukseen vasta monta kuukautta sen jälkeen, kun sopimus omaishoidon tuesta oli tehty. Tämä ilmenee eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta EOA 31.8.2005 Dnro 196/4/04.



lusuunnitelman laatiminen saattaa tapahtua vasta yksityisen palveluntuottajan toteuttaessa palvelutarpeen arvioinnin mukaista sosiaalipalvelua, vaikka vähintäänkin alustava palvelusuunnitelma tulisi palvelujen järjestämisestä vastuussa olevan kunnan viranomaisen tehdä jo palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Kun tarvittava palvelu sitten hankitaan yksityiseltä palveluntuottajalta, tämän tulee arvioida ja päivittää palvelusuunnitelma asiakkaan tarpeiden, tarjouspyynnössä esitetyn, ostopalvelusopimuksessa sovitun ja oman toimintayksikkönsä edellytysten mukaisesti.

Vaikka vanhuksen saamat sosiaalipalvelut perustuvat asiasta tehtyyn hallintopäätökseen, vanhustenhuolto pääosin on tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa toteutetaan palvelusuunnitelmaan kirjatut palvelut. Tämän vuoksi saattaisi olla perusteltua, että palvelusuunnitelman merkitys hallintopäätöksen toteuttamisen välineenä voisi olla suurempi ja suunnitelman päivittäminen säännöllisempää aina asiakkaan toimintakyvyn muuttuessa. Ongelmallista on se, pitäisikö asiakkaan sosiaalipalveluista annettavaa hallintopäätöstä myös päivittää vastaamaan muutettua ja päivitettyä palvelusuunnitelmaa.

Kun asiakkaan toivomukset ja mielipiteet on huomioitu yhteisymmärryksessä tehdyssä palvelusuunnitelmassa, sillä toteutetaan samalla hallintopäätöksessä vahvistettujen asiakaslähtöisten palvelujen toteuttamista. Sosiaalipalveluja saavat vanhuksat ovat usein monella tavoin apua ja asiantuntemusta tarvitsevia palvelunkäyttäjiä, minkä vuoksi palvelusuunnitelman tekeminen saattaa vaatia useiden asiantuntijoiden osallistumista palvelusuunnitelman tekemiseen. Yhteisymmärrys vanhuksen kanssa on välttämätöntä asiakkaan toivomusten ja mielipiteiden toteuttamiseksi. Jos henkilö ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun syyn vuoksi pysty ymmärtämään eri ratkaisuvaihtoehtoja tai niiden vaikutusta, hänen tahtoaan voidaan selvittää yhdessä hänelle läheisen ihmisen, omaisen tai edunvalvojan kanssa. Tämän selvittämisen kannalta on tarpeellista perehtyä asiakkaan aikaisemmin toimintakykyisenä esittämiin mielipiteisiin ja toivomuksiin, jotta hänen itsemääräämisoikeus voisi mahdollisimman hyvin toteutua myös toimintakyvyn ja ymmärryksen heikentyessä.

#### 4.5.2 Palvelusuunnitelma edistämässä itsemääräämisoikeutta ja vaikuttamismahdollisuutta

Palvelusuunnitelmalla edistetään sosiaalihuollon asiakaslain tavoitteita niin, että asiakkaan mielipide ja toivomukset otetaan huomioon entistä paremmin häntä itseään koskevassa asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa. Asiakkaan elämään liittyvät historiatiedot kiinnostuksen kohteista, mieltymyksistä, vastenmielisyyksistä, vakaumuksesta sekä muusta sen kaltaisesta edistävät asiakaslähtöisyyden toteuttamista erityisesti silloin, kun vanhus ei enää itse pysty ilmaisemaan tahtoaan ja toiveitaan. Palvelusuunnitelman avulla asiakkaalle pyritään tarjoamaan mahdollisimman monipuolinen ja parhaiten hänelle itselleen sopiva yhdenmukainen palvelukokonaisuus useiden erillisten ja irrallisten palvelujen sijasta.

Asiakkaalla ja sosiaalihuollon toteuttajalla tulee olla luottamuksellinen vuorovaikutussuhde, missä asiakaskin voi palveluja suunniteltaessa määritellä omia tavoitteitaan.<sup>574</sup> Suunnitelman tulee olla riittävän yksityiskohtainen ja siinä on otettava huomioon asiakkaan yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet. Suunnitelmaa tulee muuttaa joustavasti asiakkaan palvelujen tarpeen mukaan sekä erityisesti aina asiakkaan toimintakyvyn muuttuessa.<sup>575</sup>

Yksilöllisen palvelusuunnitelman laatimisella edistetään sosiaalihuollon asiakaslain keskeisintä tavoitetta, asiakkaan toivomusten ja mielipiteiden huomiointia häntä itseään koskevassa asiassa. Kun vaikuttamismahdollisuus omiin palveluihin turvataan jo ostopalvelusopimuksen valmisteluvaiheessa, varmistetaan asiakaslähtöisyys myös palveluiden toteuttamisessa.<sup>576</sup>

Palvelusuunnitelman sisällöllinen kehittäminen asiakkaan vaikuttamismah-

574 Yhteiskuntatieteen alaan kuuluvassa väitöskirjassaan Marja Koukkari toteaa, että kuntoutujien äänen kuuluminen edistäisi kuntoutujien parempia mahdollisuuksia selviytyä yhteiskunnassa. Tutkimus osoittaa, että kuntoutujan omien tavoitteiden mukainen toiminta ja toisaalta mahdollisuus itse määritellä kuntoutumisen tavoitteita edistävät kokonaisvaltaista kuntoutumista. Ks. lisää Koukkari 2010, s. 170–173 ja 209.

575 Päivärinta ja Haverinen 2002, s. 93–94 sekä Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:11, s. 32. Ks. lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOA 31.8.2012 Dnro 1673/3/12 Helsingin kaupungin Kontulan vanhustenkeskukseen 2.5.2012 tehdyn tarkastuskäynnin johdosta, jossa kiinnitettiin huomiota vanhusten mahdollisuuteen päästä ulkoilemaan vähintään kerran viikossa, kuten vanhustenkeskuksen tulokortissa on todettu.

576 Ks. lisää Sosiaali- ja terveydenhuollon oppaita 2001:11, s. 31–33 ja HE 137/1999 vp. sekä Koukkari 2010.

dollisuuden näkökulmasta edistää asiakkaan saaman palvelun laatutekijöitä parantamalla hänen vaikuttamismahdollisuuttaan hoidon ja hoivan sisältöön jo palvelujen suunnitteluvaiheessa.<sup>577</sup> Jos palvelusuunnitelma toimii vain hallinnon välineenä, se saattaa päinvastoin standardoida palveluja yhdenmukaisiksi unohtaen asiakkaiden yksilöllisen palvelujen tarpeen.

Jo sosiaalipalvelujen hankkimista koskevassa tarjouspyynnössä voidaan tarkemmin määritellä palvelusuunnitelman sisältöä palvelunkäyttäjän näkökulmasta, eikä tyytyä ainoastaan luettelemaan palveluntuottajan asiakkaalle antamat palvelut. Hankintayksiköt voivat kilpailuttaessaan vanhusten asumispalveluja lisätä palvelusuunnitelman kuvauksen liitteeksi tarjouspyyntöasiakirjoihin. Palvelusuunnitelman laatiminen tai ehdotettu kuvaus voi olla ehdottomana edellytyksenä tarjouspyynnössä ja palvelusuunnitelman kuvauksessa voidaan esittää asiakkaan vaikuttamismahdollisuutta ja itsemääräämisoikeutta vahvistavia vaatimuksia.<sup>578</sup>

577 Ikäihmisen kokonaistilanteen selvittämisestä palvelu- ja hoitosuunnitelman laatimisen yhteydessä ks. lisää Voutilainen, Vaarama, Backman, Paasivaara, Eloniemi-Sulkava ja Finne-Soveri 2002, s. 91–95.

578 Seurattu sähköisessä HILMA-ilmoituskanavassa olevia tarjouspyyntöjä 17.12.2009–27.8.2010 väliseltä ajalta, erityisesti huomioitu ne tarjouspyynnöt, joissa asiakkaan itsemääräämisoikeus ja vaikuttamismahdollisuus omiin palveluihinsa on huomioitu. Tarjouspyynnöt ja hankintailmoitukset esitetään tässä aikajärjestyksessä. – Pälkäneen kunnan tarjouspyyntö ikäihmisten tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 17.12.2009. – Järvenpään kaupungin tarjouspyyntö vanhusten tehostetun palveluasumisen sekä tehostetun kotihoidon hoiva- ja tukipalveluiden hankinnasta Jampankiven palveluyksikköön. Kansallinen hankintailmoitus 22.1.2010. – Saarikka-perusturvaliikelaitoksen tarjouspyyntö tehostetun palveluasumisen palveluiden hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 25.1.2010. – Kuopion kaupungin tarjouspyyntö vanhusten tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 16.2.2010. – Alajärven kaupungin ja Järvi-Pohjanmaan perusturvan tarjouspyyntö vanhusten asumispalvelujen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 11.5.2010. – Rauman kaupungin tarjouspyyntö vanhusten tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 15.6.2010. – Tampereen kaupungin tarjouspyyntö ikäihmisten tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 3.6.2010. – Hyvinkään, Järvenpään ja Keravan kaupunkien sekä Mäntsälän, Nurmijärven, Sipoon ja Tuusulan kuntien tarjouspyyntö vanhusten ja pitkäaikaissairaiden asumispalvelujen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 17.6.2010. – Kirkkonummen kunnan tarjouspyyntö tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 17.6.2010. – Nokian kaupungin kehyskuntien (Nokia, Pirkkala ja Ylöjärvi) tarjouspyyntö ikäihmisten ympärivuorokautisten asumispalvelujen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 18.6.2010. – Kainuun maakunta-kuntayhtymän tarjouspyyntö vanhusten asumis- ja hoivapalvelujen sekä dementia-ryhmäasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 12.7.2010. – Kemin kaupungin tarjouspyyntö vaativan dementiahoidon hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 27.8.2010.

Seuraavassa esimerkkejä mainitunlaisista edellytyksistä:

- kaikille asiakkaille laaditaan yksilöllinen, kirjallinen palvelusuunnitelma
- suunnitelma laaditaan tai päivitetään yhden (1) kuukauden kuluessa palvelun aloittamisesta tai palveluysikköön saapumisesta ja ajantasaisuus tarkastetaan omahoitajan aloitteesta vähintään neljän (4) kuukauden välein ja aina asiakkaan toimintakyvyn muuttuessa
- asiakkaalla ja hänen edustajallaan on oikeus osallistua suunnitelman laadintaan ja suunnitelma tehdään yhteisymmärryksessä asiakkaan tai hänen edustajansa kanssa
- asiakkaan palvelusuunnitelman on hänen tarpeistaan lähtevä hoidon ja huollon pitkän ja lyhyen aikavälin tavoitteet huomioiva konkreettinen suunnitelma, jonka perustaksi kerätään tietoja hänen elämästään, kuten ihmissuhteista, arvoista, vakaumuksestaan, mieltymyksistä, vastenmielisyyksistä, elämän merkkitapahtumista, työstä ja harrastuksista
- palvelusuunnitelma on eritelty monipuolisesti ja toiminnallisesti
- suunnitelma perustuu järjestelmälliseen ja vertailtavaan asukkaan palvelutarpeen ja toimintakyvyn seurantaan luotettavilla toimintakykymittareilla (RAVA, RAI, GDS15: psyykkinen toimintakyky, MMSE:kognitiivinen toiminta ja MNA: ravitsemus)
- suunnitelmassa huomioidaan toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi sekä sovitaan vastuuhenkilöt tavoitteiden seuraamiseen
- päivittäinen asiakastietojen kirjaaminen on asiakkaan käyttäytymistä ja toimintakykyä kuvailevaa ja arvioivaa sekä perustuu palvelusuunnitelmassa esitettyihin tavoitteisiin ja keinoihin
- suunnitelmassa huomioidaan suun terveydenhoito ja kuntoutustarpeet asukkaan yksilölliset ulkoilutoiveet huomioidaan ja kirjataan suunnitelmaan
- asiakkaiden tarpeisiin ja toiveisiin perustuvasta virkistystoiminnasta laaditaan kirjallinen viikko- ja vuosiohjelma
- omahoitaja seuraa suunnitelman toteutumista sekä kirjaa päiväyksen ja toteutuman

Vanhustyössä toimiva työntekijä voi ammattitaitonsa, palvelujärjestelmän tuntemuksensa ja ammatillisen kokemuksensa perusteella rakentaa asiakkaan tarpeisiin toteutettavissa olevan palvelusuunnitelman. Jos asiakas ei halua, että hänestä kirjataan asiakastietoja, yksityisen palveluntuottajan tulee keskustella asiasta yhteisymmärryksessä asiakkaan ja kunnan viranomaisen kanssa, mi-

ten palvelut tulee toteuttaa niin, että asiakkaan etu tulee huomioiduksi. Sen pohjalta asiakas voi tehdä valintoja käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan.<sup>579</sup> Ajantasainen, ammattitaitoisesti laadittu ja asiakaslähtöinen, asiakasta arvostava sekä hänen voimavarojaan huomioiva palvelusuunnitelma ehkäisee asiakasta ajautumasta suunnittelemattomasti uusien palvelujen piiriin. Selkeä ja palvelutarpeen mukaan päivitetty suunnitelma varmistaa hoidon jatkuvuuden ja ehkäisee päällekkäistä työtä sekä vahvistaa asiakkaan osallisuutta saamissaan palveluissa.

#### 4.5.3 Palvelusuunnitelman luonne ja sitovuus

Palvelusuunnitelma on toisaalta vanhustyön työntekijän työväline ja toisaalta kunnan tavoitteellisen vanhustyön uudennainen instrumentti, jolla toteutetaan asiakaslähtöistä asiakkaan toiveet ja mielipiteet huomioivaa vanhustyötä. Palvelusuunnitelmien tulisi ohjata viranomaisten päätöksentekoa ja antaa tietoa kunnassa esiintyvistä palvelujen tarpeesta ohjaten sosiaalipalvelujen suunnittelua kunnassa. Palvelun saajan kanssa yhdessä laadittu suunnitelma on selkeästi asiakkaan ja sosiaalihuollon toteuttajan välinen toimintasuunnitelma, jonka mukaisesti palveluja tulisi toteuttaa. Kun se on laadittu yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa, samalla toteutetaan asiakkaan vaikuttamismahdollisuutta ja itsemääräämisoikeutta. Kun palvelusuunnitelma ei ole viranomaisen tekemä hallintopäätös, sitä ei allekirjoitettunakaan voida pitää hallintopäätöksen kaltaisesti sitovana eikä sosiaalihuollon asiakkaalle lähtökohtaisesti palvelusuunnitelman perusteella synny suoraan oikeutta vaatia suunnitelmaan sisältyviä palveluja tai tukitoimia.<sup>580</sup>

579 Päivärinta ja Haverinen 2002, s. 15–19 ja ks. lisäksi Helsingin käräjäoikeus tuomio 20.8.2009 09/7573 E 09/3058, jossa poika tuomittu vaaran aiheuttamisesta äidilleen antaessaan kokonaisen omenan, vaikka äiti ei hoitopaikan antamien ohjeiden mukaan kyennyt nielemään kuin soseruokaa. Helsingin hovioikeus hylkäsi kuitenkin syytteen 10.9.2010 Nro 2346 Dnro R 09/2628 ja vapautti pojan rangaistuksesta. Hoito-ohjeet oli annettu pojalle ja todennäköisesti tiedot oli kirjattuna myös hoito- ja palvelusuunnitelmaan, vaikka se ei tapausselostuksesta ilmene.

580 HE 137/1999 vp, s. 22 ja Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:11, s. 33. Ks. lisäksi Arajärvi 2012, s. 97–108.

Kun palvelusuunnitelmaan kirjatut palvelut ja tukitoimet tulisi pääsääntöisesti kuitenkin myöntää sosiaalihuollon asiakkaalle ja ne voidaan evätä vain erityisen perustellusta syystä, tässä lähennetään luottamuksensuojan periaatetta.<sup>581</sup> Luottamuksensuojan periaatteella tarkoitetaan vaatimusta, että kansalaisen on voitava luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja pysyvyyteen.<sup>582</sup> Tarkemmin vielä tämä tarkoittaa sitä, että kun viranomaisten tekemät päätökset ovat lainmukaisia ja lainvoimaisia, niihin ei tehdä jälkikäteen enää yllättäviä muutoksia.<sup>583</sup> Tämä periaate liittyy läheisesti oikeusvarmuuden periaatteeseen, mutta luottamuksensuojan periaate tarkastelee samojen arvojen toteutumista kansalaisen oikeusturvan näkökulmasta.

Luottamuksensuoja liittyy kiinteästi hallintopäätöksen sitovuuteen. Jos viranomainen on laatinut palvelusuunnitelman ennen hallintopäätöstä ja se on liitetty osaksi hallintopäätöstä, luottamuksensuojan periaatteen voidaan katsoa sitovan ja palvelusuunnitelmassa tarkoitetut palvelut tulee toteuttaa. Luottamuksensuojalla turvataan oikeusjärjestyksen perustella oikeutettuja odotuksia ja sen soveltamisessa on pitkälti kysymys tässä yhteydessä siitä, miten asiakas voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn palvelusuunnitelman sitovuuteen.<sup>584</sup> Kun viranomainen tai ammattihenkilö laatii sosiaalihuollon asiakkaalle palvelusuunnitelman, asiakkaalla on luottamuksen suojaan perustuen oikeus luottaa siihen, että palvelusuunnitelmaan kirjatut palvelut toteutetaan.

581 Seppo Laakso käsitteli luottamuksensuojaa ensimmäisen kerran suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa vuonna 1990 teoksessaan Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Kirsi Kuusikko selvitti väitöskirjassaan Neuvonta hallinnossa vuonna 2000 viranomaisen antaman virheellisen neuvon oikeusvaikutuksia luottamuksensuojan näkökulmasta. Luottamuksensuojaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty tarkemmin tässä tutkimuksessa pääjaksossa IV kohdassa 3.4. Ks. lisää Laakso 1990 ja Kuusikko 2000.

582 Luottamuksensuojan periaate ilmenee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 2006:90, minkä mukaisesti pelkästään internetsivuilta saatu ohjeistus sai aikaan luottamuksensuojan syntymisen hallintolain 6 §:n hyvän hallinnon mukaisesti.

583 Luottamuksensuojan periaatetta on sovellettu myös verotusratkaisujen yhteydessä. Ks. tarkemmin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2009:20, jonka mukaan perusteettomasti suoritettuja matkakustannusten korvauksia ei luottamuksensuojaan perustuen voitu myöhemmin jälkiverotuksin lukea veronalaiseksi tuloksi. Ks. lisäksi Myrsky 2009, s. 678.

584 Outi Suviranta on käsitellyt luottamuksensuojaa laajasti ja arvioinut luottamuksensuojan ulottuvuutta hallintopäätösten lisäksi myös hallinnon muussa toiminnassa. Ks. Suviranta 2004, s. 1424–1425.

Toisaalta vanhan ja sairaan henkilön palvelujen tarve saattaa muuttua nopeasti, eivätkä palvelusuunnitelmaan kirjatut palvelut olekaan enää riittäviä hyvän ja riittävän hoivan ja hoidon saamiseksi. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa asiakkaan avun tarpeen muuttuessa palvelusuunnitelma tulee aina päivittää palvelun tarvetta vastaavaksi. Vaikka luottamuksensuojaan olennaisesti liittyy viranomaisen toiminnan johdonmukaisuus, jatkuvuus ja muuttumattomuus, Outi Suviranta on lähtenyt luottamuksensuojan tulkinnassaan siitä, että käsitteellä tulisi voida joustavasti operoida hallinnon eri toimintamuotojen yhteydessä.<sup>585</sup> Vanhukselle tehdyn palvelusuunnitelman osalta tämä tarkoittaisi sitä, että kunnan huonontuessa palvelusuunnitelmaa päivitetään aina tarvetta vastaavaksi. Ongelmallista kuitenkin on se, voiko asiakas luottamukseensuojaan luottaen edellyttää saavansa myös päivitettyyn palvelusuunnitelmaan kirjatut palvelut, jotka eivät ole sisällyneet hänen hallintopäätökseensä.

Henkilön sosiaalihuoltoa koskevat hallintopäätökset tehdään erikseen asiakkaan hakemuksesta tai viranomaisen aloitteesta, ja vain niiden perustella voidaan hakea muutosta hallintolainkäyttölain, kuntalain tai erikoislainsäädännön, kuten sosiaalihuoltolain mukaisesti. Mikäli asiakas ei saa tarvitsemaansa palvelua, hänen on ensin haettava kyseistä palvelua, jolloin viranomaiselle syntyy velvollisuus tehdä kirjallinen hallintopäätös. Tämän jälkeen päätös voidaan saattaa muutoksenhakua koskevien säännösten mukaisesti muutoksenhakuelimen tutkittavaksi. Koska palvelusuunnitelman merkitys suhteessa hallintopäätökseen saattaa olla asiakkaalle epäselvä, tulee sosiaalitoimen viranhaltijan palvelusuunnitelman laatimisen yhteydessä kertoa asiakkaalle hänen oikeutensa ja ohjata hänet tekemään tarvittavat hakemukset palvelujen ja tukitoimien saamiseksi.

Laura Kalliomaa-Puha on käsitellyt väitöskirjassaan samaa problematiikkaa hoidettavan asemasta sopimussuhteesta tutkiessaan omaishoidon sopimuksia ja hoidettavan asemaa sopimussuhteesta.<sup>586</sup> Kun perinteisessä sopimusmallissa kolmannen osapuolen luottamusta ei suojata, omaishoitosopimuksissa luottamuksensuoja on voinut syntyä tietyissä tilanteissa. Tutkimuksen mukaan kolmannen suojattu asema on voinut syntyä kahdella tavalla, nimittäin jos (1) sopimuksen osapuolet ovat nimenomaan tarkoittaneet tätä tai (2) kolmannelle osapuolelle on hänelle annettujen tietojen perusteella syntynyt oikeutettu odotus sopimuksen mukaisten oikeuksien voimassaolosta. Palvelun saajan

585 Suviranta 2004, s. 1430.

586 Kalliomaa-Puha 2008, s. 178–180.

näkökulmasta tämä tarkoittaa toisaalta tietoa ostopalvelusopimuksen mukaan hankitusta palvelusta ja toisaalta tietoon perustuvaa odotusta saatavasta palvelusta. Vanhuksen ostopalvelusopimuksen perusteella saamassa sosiaalipalvelussa tämä tarkoittaisi sitä, että tarjouspyynnössä pyydytetyt sekä ostopalvelusopimuksessa ja palvelusuunnitelmassa sovitut palvelut toteutetaan sovitun mukaisesti.

Luonnoksessa laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamisesta (vanhuspalvelulain ensimmäinen luonnos 9.3.2012) annetussa esityksessä palvelusuunnitelmalle esitettiin sitovuutta. Lakiluonnoksen mukaan palvelusuunnitelmasta ei tehtäisi jatkossakaan hallintopäätöstä, vaan palvelut järjestettäisiin erikseen tehtävien valituskelpoisten päätösten mukaisesti. Ehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan palvelusuunnitelma tulisi sisällyttää osaksi päätöstä, jotta voitaisiin varmistaa iäkkään henkilön saavan ne palvelut, mitä palvelusuunnitelmassa on vahvistettu.<sup>587</sup> Toisaalta viranomaisen ja ammattihenkilön kanssa yhteisymmärryksessä tehdyn palvelusuunnitelman sitovuus voitaisiin johtaa luottamuksensuojan periaatteesta ainakin niissä tapauksissa, joissa suunnitelman luonnos ja perusperiaatteet on otettu jo osaksi yksilöllistä hallintopäätöstä ja ostopalvelusopimusta, joiden perusteella sosiaalipalveluja toteutetaan.<sup>588</sup> Toisaalta tulkinnanvaraiseksi jää, voiko palvelusuunnitelman sitovuudella olla vanhuksen oikeutta palveluihin vahvistavaa vaikutusta, jos samalla ei turvata voimavaroja riittävien ja saatavilla olevien palvelujen turvaamiseen. Luonnoksessa laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista (vanhuspalvelulain toinen luonnos 19.4.2012) ei otettu tarkemmin kantaa palvelusuunnitelman sitovuuteen luottamuksen suojan näkökulmasta.<sup>589</sup>

587 Ks. lisää luonnos laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamisesta s. 23 [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=2664824&name=DLFE-15131.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2664824&name=DLFE-15131.pdf).

588 Ks. luottamuksensuojasta lisää Tuori ja Kotkas 2008, s. 154, 158, 235–236, 367 ja 382.

589 Ks. lisää Sosiaali- ja terveystministeriön raportteja ja muistioita 2012:12, s. 27. Saatavilla [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=5065240&name=DLFE-19627.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-19627.pdf).



## 4.6 Vanhusten avopalvelut

### 4.6.1 Itsenäinen selviytyminen kotona

Vanhustenhuollon keskeisenä tavoitteena on vähentää laitoshoidtoa ja edistää vanhusten hyvinvointia niin, että mahdollisimman moni 75 vuotta täyttänyt voi asua itsenäisesti omassa kodissaan.<sup>590</sup> Jo vuosille 2004–2007 laaditussa sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa todettiin, että ikäihmisten palvelujen kehittämisen tärkeimpänä tavoitteena on mahdollistaa kotona asuminen mahdollisimman pitkään.<sup>591</sup> Sama tavoite on kirjattu myös kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelmaan (KASTE) vuosille 2008–2011 samoin kuin vuosille 2012–2015. Omatoimista kotona selviämistä voidaan tukea asunnon korjaus- ja muutostöillä, monilla apuvälineillä ja kotiin annettavilla palveluilla.<sup>592</sup> Myös omaishoidon tuen avulla voidaan edistää kotona selviämistä ja omasta elämästä päättämistä.

Vanhoiden ihmisten puolisohoivan odotetaan lisääntyvän, koska se samalla turvaa kotona asumisen mahdollisuuden.<sup>593</sup> Puolisohoivan uskotaan toisaalta vähentävän palveluntarvetta ja lisäävän elämänlaatua. Vanhusten palveluntarvetta arvioitaessa perhesuhteiden merkitystä ei ole otettu riittävästi huomioon arkea helpottava tekijänä. Kun kotona asumista seuraa usein muutto palvelutaloon, puolisoitten yhteistä toimijuutta tukevia asumispalveluja tulisi tukea myös niissä tapauksissa, joissa vain toinen puoliso tarvitsee apua.<sup>594</sup> Kun palveluntarve määritellään yksilöllisesti kunkin vanhuksen osalta erikseen, toisen puolison muuttaessa palvelutaloon, toinen jää tavallisesti asumaan yksin entiseen yhtei-

590 Ks. tarkemmin Ikäihmisten palvelujen laatusuositus, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3, s. 45–46.

591 Ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:20, Tavoite- ja toimintaohjelma 2004–2007, s. 20. Ohjelma on laadittu pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelman pohjalta. Kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelma (KASTE) vuosille 2008–2011 on puolestaan laadittu pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman pohjalta ja KASTE 2012–2015 pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti.

592 Vanhusten asuntojen muutostöihin on saatavissa yhteiskunnan tukea. Korjausavustusta haetaan asunnon sijaintipaikkakunnalta, joka saa määrärahat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuselta (ARA). Avustusta myönnetään sosiaalisin perustein.

Ks. tarkemmin [www.ara.fi/default.asp?contentid=16528&lan=FI](http://www.ara.fi/default.asp?contentid=16528&lan=FI) ja [www.vtkl.fi/korjausneuvonta](http://www.vtkl.fi/korjausneuvonta).

593 Tuula Mikkola on valtiotieteen alaan kuuluvassa väitöskirjassaan vuonna 2009 selvittänyt puolisohoivan arjen toimijuuksia. Ks. Mikkola 2009.

594 Mikkola 2009, s. 198.

seen kotiin.<sup>595</sup> Näissä tapauksissa tulisi luoda uusia joustavia asumisratkaisuja, jotka mahdollistaisivat puolisoiden yhdessä asumisen silloinkin, kun vain toinen puolisoista on palvelujen tarpeessa.

Kotona asumiseen saattaa liittyä myös ongelmia. Sosiaaliturvan kehittyminen, perherakenteiden muutokset ja yhteisöllisyyden väheneminen ovat selkeästi lisänneet vanhusten yksinäisyyttä ja turvattomuutta. Vanhusten yksinäisyys on viime aikoina noussut suureksi ongelmaksi ja ikääntyneistä siitä kärsii jo yli kolmannes.<sup>596</sup> Vanhustyön keskusliiton tutkimuksen mukaan 75 vuotta täyttäneistä suomalaisista 34 prosenttia kärsii yksinäisyydestä toisinaan ja 5 prosenttia jatkuvasti.<sup>597</sup> Yksin asuvat sosiaalisia verkostoja vailla olevat turvattomat vanhukset tarvitsisivat erilaisia interventioita, jotta he voisivat käyttää vaikutusmahdollisuuksiaan omassa elinympäristössään ja kokea siinä osallisuutta. Onnistuneena esimerkkinä erilaisten interventiomuotojen kehittämisessä vanhusten yksinäisyyden lievittämiseen voidaan pitää ystäväpiiritoimintaa.<sup>598</sup>

595 Laeilla kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta (1377/2010 ja 1378/2010) nostettiin esille laitoksessa hoidossa olevien vanhusten ja vammaisten mahdollisuus muuttaa lähelle omaisiaan, mutta vuosikymmeniä avioliitossa olevat vanhukset saattavat joutua asumaan jopa eri paikkakunnilla toisen joutuessa laitoshoidon. Ks. tarkemmin HE 101/2010 vp.

596 Eurooppalaisen ikätutkimuksen Suomen esitutkimuksessa on tutkittu elämänsä aikana tapahtuvia terveyden ja toimintakyvyn muutoksia sekä niiden taustalla olevia tekijöitä. Tutkimuksen mukaan hyvinvoinnilla ja onnellisuudella sekä koherenssin tunteella ei ollut korrelatiivista yhteyttä ikään. Elämän ulkoinen hallinta lisääntyi iän lisääntyessä merkittävästi sekä miehillä että naisilla eikä sukupuolella ollut tässä merkitystä. Elämän sisäinen hallinta, hyvinvointi ja onnellisuus puolestaan vähenivät enemmän naisilla kuin miehillä, mutta ikäryhmien välillä ei ollut merkittäviä eroja. Ks. tarkemmin Hietanen, Suutama, Heikkinen, Heikkinen, Raitasalo ja Ruoppila 2001, s. 33.

597 Routasalo, Pitkälä, Savikko ja Tilvis 2005, ks. tuloksista tarkemmin s. 15–27.

598 Ystäväpiiritoiminta on Vanhustyön keskusliitossa kehitetty ryhmätoiminnan malli, jonka tavoitteena on löytää keinoja vanhusten yksinäisyyden lievittämiseen. Ystäväpiiri on suljettu ryhmä, johon osallistuu korkeintaan kahdeksan yksinäisyyttä kokevaa henkilöä. Ryhmän tärkeänä tavoitteena on yksinäisyyden tunteen lievittyminen ja jakaminen sekä mahdollinen ystäväystyminen ryhmässä. Ryhmäläiset valitaan toimintaan mukaan henkilökohtaisten haastattelujen kautta. Haastattelun on todettu lisäävän ryhmään sitoutumista ja se on tärkeä tiedonkeruuväline ohjaajille ryhmän suunnittelua varten. Ryhmään yritetään etsiä samanhenkisiä ihmisiä ja heitä ohjaa koulutettu ryhmäohjaajapari. Toiminta suunnitellaan ryhmän asettamien tavoitteiden mukaisesti. Ryhmän sisällössä keskustelu on tärkeintä, koska se on väline sosiaaliselle kanssakäymiselle. Ryhmäläisten mielenkiinnon kohteiden ja toiveiden mukaisesti tapaamisissa voidaan harrastaa taidetta, liikuntaa, leivontaa tai käydä retkikohteessa. Toimintojen tavoitteena on luoda ryhmäläisten välille yhteisiä elämyksiä ja kokemuksia, joita voidaan jakaa. Ohjaustavan ja sisältöteemojen avulla tuetaan ryhmäläisten voimaantumista, vuorovaikutusta ja me-henkeä. Ohjatun 12 ryhmäkerran jälkeen Ystäväpiirin tavoitteena on jatkaa joko ryhmäläisten kokoontumisia tai yhteydenpitoa ilman ohjaajia. Jotta tavoite toteutuisi, ohjaajapari vetäytyy ryhmäprosessin edetessä ja antaa ryhmälle vastuuta yhä enemmän. Ohjaajat myös kannustavat ryhmäläisiä jatkokokoonnutuksiin ryhmäprosessin loppupuolella. Ks. lisää ystäväpiiritoiminnasta Jansson 2009.

Tämä malli on uudenlainen sosiaalinen innovaatio, jolla on voitu luoda uusia sosiaalisia käytäntöjä ja jotka ovat muuttaneet vanhusten arkea. Se on luonut uusia elämäntapoja ja antanut merkitystä elämälle sekä mahdollisuuden vaihtaa omaan elämään ja omiin palveluihin.<sup>599</sup> Moni vanhus päästyyään ystäväpiiritoimintaan mukaan on pystynyt asumaan omassa kodissa pitempään, kun yksinäisyys ja turvattomuus eivät ole niin helposti aiheuttaneet palvelukotiin joutumista. Yhteisöllisyyden lisääminen on ollut tavoitteena myös resurssikeskus-mallin luomisessa.<sup>600</sup> Ikääntymisen resurssikeskukset tukevat kotona asumista tarjoamalla vanhuksille mielekästä tekemistä, turvaamalla vanhuksille turvallisen sosiaalisen yhteisön ja tarpeelliset palvelut kotona selviämiseen niin pitkään kuin se on mahdollista.

#### 4.6.2 Kotiin annettavat palvelut

Vanhustenhuollon ensisijaisena tavoitteena on jo pitkään ollut ikääntyvien henkilöiden kotona asumisen tukeminen.<sup>601</sup> Kun itsenäinen kotona asuminen ilman ulkopuolista tukea vaikeutuu, vanhus voi saada kotiinsa tarvitsemaansa apua kunnan ja yksityisten palveluntarjoajien monimuotoisesta palveluverkostosta. Kotiin annettavia sosiaalihoitolain mukaisia palveluja täydentävät tarvittaessa erilaiset terveyspalvelut, minkä vuoksi monissa kunnissa on asetettu tavoitteeksi sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdistäminen. Tätä tavoitetta edistettiin vanhuksille annettavissa palveluissa kotipalvelun ja kotisairaanhoidon

599 Ks. tarkemmin ystäväpiiritoiminnan tuloksista Jansson 2009, s. 26–29. Saadut kokemukset ystäväpiiriryhmistä ovat osoittaneet suoritetun kyselyn perusteella, että 88 prosenttia vastaajista koki yksinäisyyden tunteen lievittyneen ryhmän aikana ja 73 prosenttia koki yksinäisyyden lievittyneen vielä ryhmän jälkeenkin. Ystäväpiirissä olevista ryhmäläisistä 69 prosenttia koki ystäväystyneensä ryhmässä ja 55 prosenttia ryhmäläisistä kokoontui vielä ohjatun toiminnan loputtua. Osa ryhmistä on jatkanut kokoontumisia itsenäisesti yli kaksi vuotta. Ryhmätoiminnassa osallistujille oli tärkeintä nähdä muita ihmisiä, kokeilla uusia asioita, saada uusia ystäviä ja torjua yksinäisyyden tunnetta. Ryhmäläisistä 95 prosenttia lähtisi uudestaan mukaan vastaavaan ryhmätoimintaan ja 98 prosenttia suosittelisi toimintaa ystävilleen.

600 Ikääntyvien Resurssikeskusmalli luotiin Vanhus- ja lähimmäispalveluliiton Ydin-projektissa 2005–2008 uudelleenlaiseksi tavaksi toteuttaa ikääntyvien toimintaa ja palveluja. Ks. tarkemmin Aalto ja Marjakangas 2008.

601 Ks. lisää Matti Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmasta 24.6.2003, s. 16.

hallinnollisella yhdistämisellä yhteiseksi kotihoidoksi.<sup>602</sup> Palvelujärjestelmää on uudistettu lisäksi edistämällä vanhusten toimintakykyä ja omatoimisuutta sekä kehittämällä heille soveltuvia kuntoutuksen ja terveyttä edistävän liikunnan uusia toimintamalleja. Kaikki kyseiset toimenpiteet ovat edistäneet vanhusten kotona asumista mahdollisimman pitkään siirtämällä laitoshoidon tarvetta tulevaisuuteen.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentti määrittelee sisällön lainmukaiselle kotipalvelulle, jonka järjestämisestä kunnan on huolehdittava. Sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaan kotipalveluja annetaan alentuneen toimintakyvyn, perhetilanteen, rasittuneisuuden, sairauden, vamman tai muun vastaavan syyn perusteella niille henkilöille, jotka tarvitsevat apua suoriutuakseen sosiaalihuoltolain 20 §:ssä tarkoitetuista tavanomaisista kodin tehtävistä ja toiminnoista. Kotipalveluilla tarkoitetaan asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon sekä muuhun tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Kotipalveluina järjestetään sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:n mukaan kodinhoitajan tai kotiavustajan antamaa kodissa tapahtuvaa yksilön ja perheen työapua, henkilökohtaista huolenpitoa ja tukemista sekä tukipalveluja, kuten ateria-, vaatehuolto-, kylvetys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluita.

602 Kotihoidon toteuttamiseksi sosiaalihuoltolakiin (710/1982) ja kansanterveyslakiin (66/1972) lisättiin kumpaankin väliaikaisesti uusi 2a luku laeilla sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta (1428/2004) sekä kansanterveyslain väliaikaisesta muuttamisesta (1429/2004). Sosiaalihuoltolain ja kansanterveyslain muutokset olivat voimassa 1.1.2005–31.12.2008. Kokeilun tulokset olivat myönteisiä ja kokeilua jatkettiin vuoden 2010 loppuun. Väliaikaiset muutokset mahdollistivat sen, että sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymät kunnat saattoivat organisoida eräät sosiaalihuollon ja kansanterveystyön tehtävät pysyvästä lainsäädännöstä poiketen. Sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut kotipalvelut ja kansanterveyslain 14 §:n 1 momentin 2 kohtaan sisältyvät kotisairaanhoidon tehtävät voitiin järjestää kokeilussa osittain tai kokonaan yhdistettyinä kotihoidoksi. Kotihoidon toimeenpanosta huolehtiminen voitiin toteuttaa myös siten, että kunnan kotipalvelujen tehtäviä annettiin asianomaisten kansanterveystyöstä huolehtivan kuntayhtymän toimielimelle tai siten, että kansanterveystyön kuntayhtymälle kuuluvia kotisairaanhoidon tehtäviä siirrettiin asianomaisten kuntien sosiaalihuollosta vastaaville toimielimille.

Kotihoidon asiakas on tulevaisuudessa entistä pirstaleisemman palveluvalikoiman edessä.<sup>603</sup> Toimiva palveluverkosto tarvitsisi tehokkaita palveluohjauksen keinoja, jotta asiakkaan palvelut voitaisiin tuottaa niukkeilla resursseilla entistä tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin.<sup>604</sup> Kuviossa 6 kuvataan Espoon kaupungin kotipalveluverkostoa, joka on muotoutunut KIMPPA-hankkeen tutkimuksen tuloksena. Kuviossa esitetyn lisäksi kotihoidon palveluverkostossa voi olla lisäksi muitakin toimijoita. Palvelun käyttäjien kannalta palveluverkostot takaavat monipuolisen palveluvalikoiman, mutta asiakas ei aina edes tiedä, kuka palveluverkostosta on varsinainen palveluntuottaja. Kielteisenä asiana voi nousta esiin se, että palveluntuottajien kenttä muodostuu niin pirstaleiseksi, että jo sen hahmottaminen on vaikeata. Asiakkaat joutuvat itse ottamaan vastuun palveluidensa valinnasta ja yhteensovittamisesta, jollei toimivaa palveluohjausta ole järjestetty. Monissa tapauksissa vanhuksen tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevan henkilön voi olla mahdotonta hallita julkisen ja yksityisen palvelutoiminnan yhteistyösuhteita ja kumppanuuksia tai yhteistyön puutteita.<sup>605</sup>

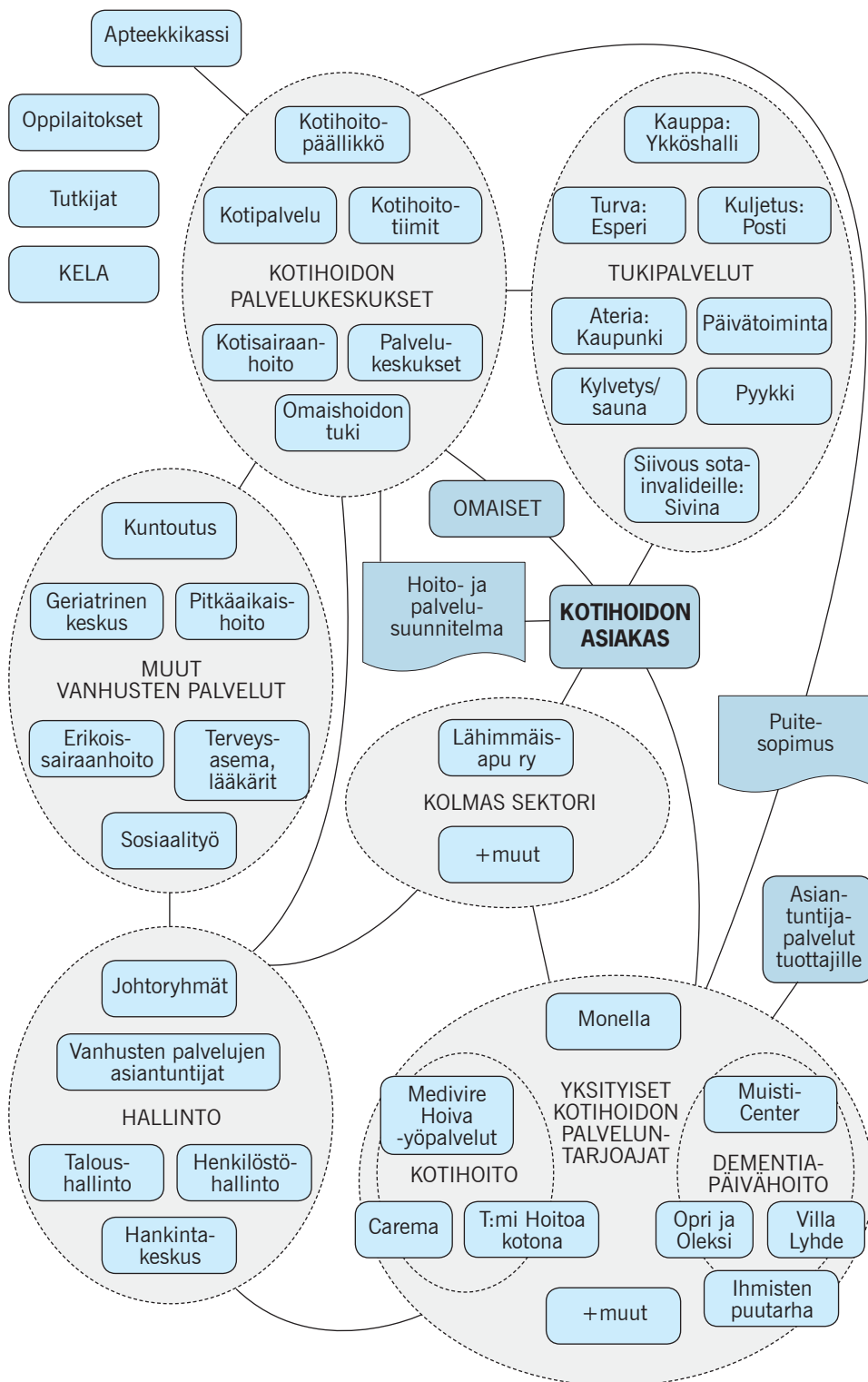
Kotihoitoon voidaan suhtautua myös kriittisemmin. Silva Tedre on yhteiskuntatieteellisessä väitöskirjassaan analysoinut kodinhoitajien ja kotiavustajien työn sisältöä ja muutoksia 1980-luvun lopulla.<sup>606</sup> Kotipalvelun asema yksityisessä kodissa sisältää paljon sanattomia sopimuksia, jotka ohjaavat asiakkaiden

603 Iivonen 2005, s. 35.

604 Pietiläinen ja Seppälä ovat laajasti käsitelleet teoksessaan palveluohjausta sekä asiakastyössä että organisaatioissa. Palveluohjaus on määritelty toiminnoiksi, joilla asiakkaan ja viranomaisia edustavan palveluohjaajan yhteistyönä suunnitellaan, organisoidaan, sovitetaan yhteen ja arvioidaan palveluja, joita asiakas tai hänen perheensä tarvitsevat nykyisessä elämänvaiheessaan elämänhallintansa tueksi. Ks. Pietiläinen ja Seppälä 2003, s. 10.

605 Iivonen 2005, s. 46–47.

606 Silva Tedren väitöskirja muodostui yhteenvedosta ja viidestä vuosina 1995–1999 kirjoitetusta ja julkaistusta artikkelista. Artikkeleissa analysoitiin kodin idean luomien mielikuvien seurauksia vanhusten kotipalvelun työntekijän ja asiakkaan näkökulmasta. Yhdessä artikkelissa käsiteltiin kodinhoitajan ja kotiavustajan työn sisältöä lähtökohtana fyysinen tila ja auttajan ja autettavan ruumiillinen, fyysinen olemassaolo sekä ruumiillisen avun tarpeen virittämää suhdetta. Tutkimuksessa on laajemmin analysoitu sitä, millaisen sisällön kotona annettava työ saa. Tutkija on kysynyt, millaiset auttamisen muodot ovat luonnollisia ja itsestään selviä, eivätkä vaatisi suurempaa ammattitaitoa, mitkä taas osaamista edellyttäviä, vaativia tehtäviä. Ks. tarkemmin Tedre 1999, s. 19.



Kuvio 6. Espoon kaupungin kotihoiton palveluverkosto.

Lähde: livonen 2005

ja työtekijöiden välisiä suhteita.<sup>607</sup> Nämä sanattomat sopimukset ohjaavat kotipalvelun työtä ja yleisemminkin vanhustenhuoltoa ja liittyvät käytännössä enemmän toimintakulttuuriin kuin lainsäädäntöön.<sup>608</sup> Niissä on kysymys vahvasti ammatillisuudesta ja siitä, miten kotipalvelutyöntekijä soveltaa käytännön tilanteissa niitä tietoja ja taitoja, joita hän on koulutuksensa perusteella saanut tai joita hänellä muutoin on.

Silva Tedre on ankarasti arvostellut kotihoidon toteuttamista ja kotinsa vankeina asuvia ihmisiä.<sup>609</sup> Vanhustenhuollon toteuttamisessa on Suomessa vuosikymmeniä toteutettu avohuollon periaatteita sekä taloudellisuuteen että kodin merkityksellisyteen vedoten. Vanhustenhuollon tavoitteeksi on vakiintunut käsitys, että ihmiset haluavat asua kotonaan elämänsä loppuun asti. Epäselvää kuitenkin on, millaisesta kodista on kysymys ja riittääkö kodiksi pelkkä tila. Ihminen voi vanhuudessaan olla vuosia eristettynä kodissaan pääsemättä kotoaan edes ulos. Tedre väittää, että turvaksi, suojaksi ja itsemääräämisalueeksi ymmärretty koti voi myös eristää ja syrjäyttää kotiin hylätyn ja unohdetun vanhuksen. Kotona asumisesta on tullut viime vuosina vanhusten avohuollon yliverlainen tavoite, mutta kotoa pois pääsystä ei puhuta, eikä sitä ole tutkittu. Vanhan ihmisen elämässä kodin merkitys muuttuu toimintakyvyn vajeiden myötä. Koti muuttuu asunnoksi, kapeaksi tilaksi, jossa on selvittävä usein yksin ja ilman apua. Vaikka yhteisöllisyyden ja sosiaalisten suhteiden merkitystä on korostettu vanhusten elämässä, se ei ole onnistunut syrjäyttämään kodin yksilöllisyyden merkitystä.<sup>610</sup>

607 Tedre on pyrkinyt määrittelemään sanattomat sopimukset. Sanaton sopimus-käsitteen käyttö -nimisessä väitöskirjassa hän on todennut, että terminologian käyttö on vielä kokeilevaa ja kehittelevää. Sanaton sopimus korostaa sitä, että toiminnan tavoista, toimijoiden identiteetistä, oikeuksista ja velvollisuuksista ei neuvotella, vaan ne perustuvat kulttuurisesti jaettuun merkitysjärjestelmiin. Ne ovat läsnä itsestäänselvyyksinä ja tiedostamattomina esioletuksina. Ne ovat sanomattakin selviä, luonnollisia asioita. Niitä on vaikea pukea sanoiksi, ja ne tulevat näkyviksi vasta, kun ne törmäävät toisenlaisiin sopimuksiin. Ks. Tedre 1999.

608 Tedre 1999, s. 17.

609 Tedre 2006a, s. 161–171.

610 Kotihoidon hyvän laadun on tiivistänyt Marja Vaarama Espoon kotihoidon Care Keys-hankkeen tuloksina seuraavasti: ”Asiakkaiden toiveet huomioon ottava ja ammattitaitoinen palvelu, asiakasta arvostava ja ystävällinen kohtelu, ymmärtäväisyys, kuuntelu, rehellisyys ja luotettavuus sekä asiakkaan ja kodin puhtaudesta huolehtiva kotihoito tuottaa parhaat hyvinvointivaikutukset asiakkaille.” Ks. tarkemmin Vaarama 2006, s. 14.

Haasteelliseksi kotona tehtävän hoivatyön tekee kodin kaksoisrakenne. Koti on toisaalta osa hoivan julkista järjestelmää asiakkaineen ja toisaalta kotiapua saavan ihmisen yksityistä ja intiimiä aluetta, josta hän voi aina viime kädessä itse määrätä. Kodin ongelmaksi voi muodostua se, että kun se mahdollistaa yksilöllisyyden, se samalla voi piilottaa todellisen avuntarpeen.<sup>611</sup> Toisaalta hoivatyö on ruumiillistunut niin, että vaikka koulutuksessa korostetaan rauhallisen yhdessäolon merkitystä ja sosiaalista kanssakäymistä, työntekijöillä menee aika asiakasta avustaviin konkreettisiin perushoidon tehtäviin eikä sosiaalisen hyvinvoinnin ja turvallisuuden tukemiseen jää aikaa.

#### 4.6.3 Palveluasuminen

Kun vanhus tarvitsee itsenäiseen asumiseensa ja päivittäiseen selviytymiseensä tukea, mutta ei ole vielä laitoshoidon tarpeessa, palveluasuminen on hänelle sopiva vaihtoehto.<sup>612</sup> Perinteisesti palveluasumista on järjestetty yksilöllisyyttä korostavissa palvelutaloissa, mutta joihin on rakennu myös yhteisiä tiloja asukkaiden yhteiseen käyttöön sosiaalisen vuorovaikutuksen tukemiseksi. Palveluasuminen jaetaan tavalliseen palveluasumiseen ja tehostettuun palveluasumiseen. Tavallisessa palveluasumisessa on henkilökunta paikalla vain päivällä, mutta tehostetussa palveluasumisessa henkilökunta on paikalla ympäri vuorokauden. Ympäri vuorokautista hoitoa toteutetaan tehostettuna palveluasumisena ryhmäkodissa. Palveluasuminen sisältää sekä asumisen että palvelut. Palveluasumisen tavoitteena on, että asiakkaat pystyvät asumaan kodinomaisissa oloissa mahdollisimman pitkään. Kaikessa avustamisessa sekä hoiva- ja hoitotyössä tulee noudattaa hyviä hoitokäytäntöjä, kunnioittaa asukkaan itsemääräämisoikeutta ja ottaa huomioon hänen yksilölliset tarpeensa. Asiakkaiden fyysisen ja psyykkisen kohtelun tulee olla kunnioittavaa ja asiakasta arvostavaa.<sup>613</sup>

611 Tedre 1999, s. 6–8.

612 Andersson 2007, s. 51–57.

613 Ks. tarkemmin Kuopion kaupungin tarjouspyyntö vanhusten tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 16.2.2010. Tarjouspyynnössä yksi esimerkki palveluasumisen määrittelystä.



Palveluasumista ei ole lainsäädännössä määritelty tarkemmin, joten se on ymmärretty useilla eri tavoilla riippuen määrittelijästä ja tämän tavoitteista.<sup>614</sup> Palveluasuntoon palveluja annetaan palvelutarpeen arvioinnissa todetun tarpeen mukaan. Palveluasuminen edellyttää sitä, että kullakin asukkaalla on oma huone ja wc, jollei hän itse halua asua toisen henkilön kanssa. Myös puolison kanssa yhdessä asumisen pitäisi olla mahdollista, vaikka vain toisella olisi palveluasumisen tarve. Tavallinen palveluasuminen katsotaan avohoidoksi, koska henkilö asuu omassa vuokra-asunnossaan, josta on tehty asuinhuoneistojen vuokrauksesta annetun lain (481/1995) mukainen vuokrasopimus. Avohoidossa asuvalla pitäisi olla laajat vaikuttamismahdollisuudet omien palvelujen järjestämisessä.

Palveluasumisen käsitteen selkiytymättömyyden johdosta käsitteen käyttö kunnissa vaihtelee. Palveluasuminen ei merkitse samaa kuin vanhustentaloissa asuminen, jollei samalla ole saatavilla palveluja. Palveluasumisen tulee tukea vanhojen ihmisten itsenäistä asumista ja itsemääräämisoikeutta laajemminkin. Kansaneläkelaitos on määritellyt palveluasumisen yksiköt avohoidon yksiköiksi. Palveluasumisessa käytettävän toimintatavan edellytetään olevan asukkaan itsemääräämistä ja itsenäisyyttä korostavaa. Kun Raha-automaattiyhdistys vuonna 1967 alkoi tukea palvelutalojen rakentamista, tuen myöntämisen perusteena oli, että asukkaat voivat järjestää niissä elämänsä itsenäisesti palvelujen turvin.<sup>615</sup>

614 Jo vuonna 1989 STAKES määritteli palveluasumisen siten, että se on tarkoitettu paljon apua tarvitseville vanhuksille ja vammaisille sekä muille, jotka puutteellisen toimintakyvyn vuoksi tarvitsevat jatkuva apua ja tukea omatoimisen asumisen mahdollistamiseksi. Kattava määritelmä palveluasumisesta on Sirpa Anderssonin laatimassa STAKES:in raportissa 14/2007, s. 9. Tässä palveluasuminen määriteltiin seuraavasti: ”Vanhusten palveluasuminen on tarkoitettu ikäihmisille, jotka tarvitsevat apua asumisensa järjestämisessä ja tukea itsenäisessä suoriutumisessa. Palvelutalo tai ryhmäkoti tarkoittaa kunnan tai muun tahon omistamaa kohdetta, joka mahdollistaa palveluasumisen tarjoamalla asunnon ja yhteisiä tiloja ja jossa asukkaalla on saatavilla palveluja. Tehostettu palveluasuminen tarkoittaa, että palvelutalossa on henkilökuntaa paikalla ympäri vuorokauden.” Lisäksi Andersson on koonnut kirjallisuuskatsauksen tutkimuksista, artikkeleista ja raporteista, joissa on määritelty palveluasumista. Ks. lisäksi tarkemmin Lukkariniemi 1989.

615 Raha-automaattiyhdistys julkaisi vuonna 1967 opaskirjasen suunnittelijoille, rakennuttajille ja päättäjille, koska vanhusten asuntotuotannon rahoittaminen oli yksi sen päätoimialoista. Ks. tarkemmin Raha-automaattiyhdistys RAY 1967.

Koska asukkaat saivat asumiskustannuksiin Kansaneläkelaitoksen myöntämää asumistukea, kunnilla oli suuri houkutus sijoittaa liiankin huonokuntoisia palveluasumisen piiriin. Perinteisiä vanhainkotejakin saatettiin muuttaa palveluasunnoiksi asumistukien saamiseksi.

Kun palvelujen tarve lisääntyy eikä vanhus enää pärjää palveluasunnossa ilman yöhoitoa, hän siirtyy ympärivuokautiseen hoitoon. Tehostetulla palveluasumisella tarkoitetaan asumismuotoa, joka sijoittuu hoidon porrastuksessa kodin ja laitoshoidon väliin. Tehostettu palveluasuminen on suunnattu vanhuksille, joilla on fyysistä, psyykkistä tai sosiaalista toimintakyvyn alentumista niin paljon, etteivät he selviydy enää kotona asumisesta itsenäisesti omaisten tai kotihoidonpalvelujenkaan turvin. Tehostetussa palveluasumisessa tuetaan asukkaiden omatoimisuutta ja luodaan turvallinen asumisympäristö. Tavoitteena on ehkäistä pitkäaikaisen laitoshoidon tarvetta. Tehostettu palveluasuminen korostaa vanhusten elämänlaadun merkitystä, vahvistaa elämän merkityksellisyyden kokemuksia ja kokonaisvaltaista hyvinvointia terveyden heikentyessä. Tehostettua palveluasumistakaan ei ole määritelty lainsäädännössä, minkä vuoksi kunnissa toteutetaan monenlaisia tehostetun palveluasumisen käytäntöjä.<sup>616</sup>

Avo- ja laitoshoidon väliin sijoittuu vielä erilaisia välimuotoisia ratkaisuja, jotka eivät ole löytäneet selkeää paikkaa kunnan palvelujärjestelmässä. Kohtuullisen hyväkuntoisen ja maksukykyisten vanhusten määrän lisääntyessä rakennusliikkeet ovat olleet halukkaita rakentamaan erilaisia senioritaloja. Senioriasumisen sisältöä ei ole määritelty tarkemmin, mutta sen sisältöön kuuluu tietynlainen palveluvalikoima, joka tukee arjen tarpeita ja unelmia. Rakennusliikkeet ovat olleet kiinnostuneita seniorirakentamisesta ja useita hankkeita on jo toteutettu.<sup>617</sup>

616 Ks. tarkemmin kansanedustaja Krista Kiurun eduskunnalle tekemä kirjallinen kysymys KK 435/2008 vp tehostetun palveluasumisen kriteeristön laatimisesta.

617 Helsingin Arabianrantaan huhtikuussa 2006 valmistunut As Oy Loppukiri on Suomessa ainutlaatuinen, yhteisöllinen ja omatoimisuuteen perustuva senioritalo. Sen toiminta perustuu asukkaiden yhteistyöhön ja omatoimisuuteen. Ruotsissa samanlaiseen toiminta-ajatuksen perustuvaa asumista on ollut jo vuodesta 1993, mutta Suomessa hanke oli ensimmäinen laatuaan. Aktiiviset Seniorit ry toi ensimmäisenä Suomeen seniori-ikäisille sopivan, omaan ja naapuriapuun perustuvan yhteisöllisen asumismuodon, joka tukee asukkaiden sosiaalista, henkistä ja fyysistä vireyttä. Tästä Arabianrantaan rakennetusta yhteisöllisestä Loppukiri-senioritalosta saadaan käytännön tietoa ja kokemusta yhteisöllisyyden rakentamisesta ja voimistumisesta kaikkien asiasta kiinnostuneiden hyväksi. Tarkemmin hankkeesta löytyy tietoa osoitteesta [www.aktiivisetseniorit.fi/](http://www.aktiivisetseniorit.fi/).

## 4.7 Laitosasuminen

### 4.7.1 Itsemääräämisoikeuden toteutuminen laitoshoidossa

Kun tuettu asuminenkaan ei enää onnistu, viimeisenä vaihtoehtona on laitosasuminen. Avo- ja laitoshoidon välinen raja on viimeaikoihin saakka ollut epäselvä ja jäsentymätön. Vuonna 2002 tähän ongelmaan saatiin ratkaisu, kun sosiaali- ja terveysministeriö antoi asetuksen avohoidon ja laitoshoidon perusteiden määrittelemisestä (1241/2002). Samassa yhteydessä määriteltiin laitos- ja avohoidon sekä yksityisen ja julkisen palvelun välinen rajanveto.

Arvioitaessa avo- ja laitoshoidon eroa sitä tulee arvioida toimintayksikön toiminnan ja siellä asuvien henkilöiden saaman hoidon ja huolenpidon määrän perusteella. Toisaalta samassakin yksikössä voi olla sekä avo- että laitoshoidoa. Niissä tapauksissa avohoito tulee selkeästi erottaa laitoshoidosta. Avohoidossa asukas maksaa itse vuokran, vastaa omista elinkustannuksistaan, lääkkeistään ja saamistaan palveluista. Laitoshoidossa taas edellä mainitut kustannukset kuuluvat hoidon kokonaishintaan.<sup>618</sup>

Avohoidossa itsenäiseen asumiseen liitetään asukkaan tarvitsemat palvelut, joita voi tuottaa joko kunnan kotihoidon työntekijät tai yksityinen palveluntuottaja. Avopalveluissa olennaista on myös se, että asukas voi paremmin itse vaikuttaa palvelujen saamiseen ja järjestämiseen.<sup>619</sup> Vaikka sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut avo- ja laitoshoidon rajaa ja eroja, on saattanut silti käydä niin, että palvelua järjestävä kunta ja Kansaneläkelaitos ovat antaneet keskenään ristiriitaisia ratkaisuja avo- ja laitoshoidon määrittelemisestä. Tästä johtuen jo Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaisesti avohoidon ja laitoshoidon rajanvetoa tuli poistaa asteittain.<sup>620</sup>

618 Oikeuskäytännössä on katsottu, että vaikka dementiaa sairastava vanhus asui yksityisessä hoitokodissa, hänen saamaa hoitoa on pidetty sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuna laitoshoidona ja hänen asiakasmaksunsa oli määrättävä pitkäaikaista laitoshoidoa koskevien säännösten mukaan. Ks. lisää Hämeenlinnan HAO 22.5.2012 12/0186/04.

619 Andersson 2007, s. 10.

620 Ks. tarkemmin pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelma 16.4.2007, s. 53.

Sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuoltoasetuksen yleisiä säännöksiä sovelletaan myös vanhuksen sijoittamisessa laitoshoitoon. Huonokuntoisen vanhuksen sijoittaminen laitoshoitoon saattaa asettaa erityisiä haasteita hoidon järjestämisessä ja tuottamisessa, koska laitoshoidossa oleva henkilö on usein moniongelmainen henkilö, jolla saattaa olla sairauksien ohella monia toiminnallisia vajavuuksia somaattisella, psyykkisellä, kognitiivisella tai sosiaalisella tasolla. Näissäkin tilanteissa tulisi toteuttaa asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja turvata hänen vaikuttamismahdollisuutensa omissa palveluissaan. Tämä periaate ilmenee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 1999:13, jossa katsottiin, että vanhainkodissa pysyvästi asuvalle dementoituneelle vaikeavammaiselle vanhukselle oli myönnettävä kohtuulliset kuljetuspalvelut vammaispalvelulain mukaan viikonloppuna tyttären luokse kesämökille, kun vanhainkodin järjestämä kuljetus ei kattanut hänen kuljetustarpeitaan.

Dementoitunut vanhainkodin asukas sairasti aivoinfarktin pohjalta vanhuuden tylsistymistä, kroonista keuhkoputken tulehdusta ja laajenemaa. Tämän lisäksi hänellä oli vielä lonkan murtuma ja oli epätodennäköistä, että kuljetuspalvelu tukisi hänen omatoimista suoriutumistaan totunnaiseen elämään kuuluvista tehtävistä. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että vanhuksen matkat viikonloppuisin tyttären kesämökille olivat tarpeellisia jokapäiväiseen elämään kuuluvia kuljetuksia, joita hän tarvitsi suoriutuakseen tavanomaisen elämän toiminnoista.

Kun vaikeavammaisen vanhus pääsi tyttärensä kotiin ja kesämökille, hän sai elää täysipainoista elämää. Tämä ratkaisu vahvisti sen periaatteen, että vaikeavammaisen ja muistamatonkin vanhus on oikeutettu saamaan hänelle lain mukaan kuuluvat palvelut, vaikka hän ei kykenisi ilmaisemaankaan tarpeitaan ja toivomuksiaan, jos palvelujen katsotaan kuuluvan hänen jokapäiväisen elämänsä toimintoihin. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan ESP:n 23 artiklan tarkoittama sosiaalinen suojele toteutui tässä, kun muistamaton vaikeavammaisen vanhus sai kuljetuspalvelun jokapäiväiseen elämään kuuluvana toimintona, vaikka ei ollut saatu varmuutta siitä, ymmärsikö hän kuljetusasiaa.

Onnistunut hoito edellyttää vanhuksen tarpeiden ja toiveiden perusteellista ja ammattitaitoista arviointia. Vanhusten pitkäaikaista laitoshoidoa varten on kehitetty useita erilaisia arviointimenetelmiä.<sup>621</sup> Useat näistä menetelmistä mitataavat vanhuksen terveyden toimintakykyä.

#### 4.7.2 Pitkäaikaisessa hoidossa olevan oikeus valita asuinpaikkansa

Laitoshoidossa tai muutoin yli vuoden kestäneessä hoidossa olevan vanhuksen tai vammaisen mahdollisuudet vapaasti valita asuinpaikkansa parani, kun kotikuntalakia (201/1994) muutettiin lisäämällä siihen uusi 3 a § (1377/2010).<sup>622</sup> Samalla muutettiin kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan (1377/2010) mukaista rajoitussäännöstä niin, että henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa pääasiassa johtuu hoidosta perhehoidossa tai laitoshoidossa tai asumispalvelujen avulla. Ennen lainmuutoksiakaan pitkäaikaisessa hoidossa olevien perustuslain mukaista muutto-oikeutta omaisten tai läheisten luokse ei rajoitettu eikä estetty, mutta vastaanottavalla kunnalla ei ollut velvollisuutta järjestää laitoshoidoa tai sitä vastaavaa hoitoa muuttavalle vanhukselle tai vammaiselle. Vaikka asuinpaikan vaihdosten ei uskotakaan lisääntyvän merkittävästi lain muutoksen myötä, se turvaa perustuslainmukaisen oikeuden asuinpaikan valintaan.<sup>623</sup>

Samassa yhteydessä lisättiin sosiaalihuoltolakiin uusi 42 a ja 42 b § (1378/2010). Lain 42 a §:n mukaan henkilön käyttäessä kotikuntalain 3 a §:n mukaista kotikunnan valintaoikeuttaan, palvelujen järjestämisvastuu siirtyy uudelle kotikunnalle ja 42 b §:n mukaan vastuu palveluiden kustannuksista säilyy aiemmalla kotikunnalla. Näillä muutoksilla parannettiin vanhuksen ja vaikeavammaisen henkilön perustuslain 9 §:n mukaista perustuslaillista vapautta vapaasti valita asuinpaikkansa. Ennen lainmuutostakaan kotikuntalaki ei estänyt henkilöä muuttamasta omaistensa tai läheistensä luokse, mutta henkilön kotikunnan ei tarvinnut järjestää palveluja tai järjestää palvelukotipaikkaa toisesta kunnasta.

621 Arviointimittareita ovat esimerkiksi RAVA ja RAI, ks. lisää <http://pre20090115.stm.fi/rt1150108323228/passthru.pdf> ja [www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;145;44264;38949;3758.1](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;145;44264;38949;3758.1) sekä Pekkarinen, Elovainio, Sinervo, Finne-Soveri ja Noro 2006, s. 1114–1120 sekä vielä Pekkarinen, Sinervo, Elovainio, Noro, Finne-Soveri ja Leskinen 2006, s. 465–476.

622 HE 101/2010 vp, s. 16.

623 Laine, Sinko ja Vihriälä 2009, s. 90–93.

## 5 Julkisen sosiaalipalvelun käyttäjän jälkikäteinen oikeusturva

### 5.1 Julkisen palvelun käyttäjän käytössä olevat oikeussuojakeinot

Kun lakisääteisen sosiaalipalvelun tuottaminen on tosiasiallista hallintoa, palvelua toteutettaessa saattaa tapahtua virheitä ja palvelu jäädä puutteelliseksi. Julkisen vallan tulee valvoa, että perusoikeudet toteutuvat ja sosiaalipalvelua tarvitsevat saavat lainmukaiset julkiset sosiaalipalvelut myös niissä tapauksissa, kun palvelun tuottaa ostopalvelusopimuksen perusteella yksityinen palveluntuottaja. Kunnan ostopalvelusopimuksen perusteella hankkimien palvelujen laatua arvioidaan lainsäädännössä, ostopalvelusopimuksessa ja palvelusuunnitelmassa palveluille asetettujen vaatimusten mukaisesti. Sosiaalihuollon asiakaslaissa on yksityiskohtaiset vaatimukset siitä menettelystä, miten palveluja tulee tuottaa. Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:ssä korostetaan asiakkaan omien mielipiteiden, toivomusten ja edun huomioimista palveluja toteutettaessa.

Saamaansa sosiaalipalveluun tyytymättömällä julkisen sosiaalipalvelun käyttäjällä on mahdollisuus tehdä muistutus, hallintokantelu, valitus tai käyttää hyväkseen hallintoriitamenettelyä. Muistutukseen ja hallintokanteluun turvaututaan yleensä silloin kun ollaan tyytymättömiä saatuun kohteluun, hallintoriitamenettelyyn useimmiten silloin, kun palvelu on jäänyt saamatta tai saadussa palvelussa on puutteita. Valitus hallinto-oikeuteen ensisijaisena jälkikäteisenä oikeussuojakeinona tulee kyseeseen sosiaalihuollossa vain niissä tapauksissa, missä vanhus on saanut sosiaalipalvelusta muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Vanhusten saama sosiaalipalvelu on kuitenkin usein tosiasiallisen toiminnan luonteista, jossa muutoksenhakukelpoisia päätöksiä ei tehdä.

## 5.2 Yksilöllisen muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen mukainen oikeusturva

Lakisääteinen julkinen sosiaalipalvelu perustuu palvelun tarpeessa olevan sosiaalihuollon asiakkaan saamaan kotikunnan viranhaltijan tekemään yksilölliseen muutoksenhakukelpoiseen päätökseen. Muutoksenhakukelpoinen päätös sosiaalihuollossa takaa sosiaalihuollon palveluiden käyttäjälle jälkikäteisen oikeusturvan. Vanhainkotipaikka-hakemukseen annettu ratkaisu on oikeuskäytännössä katsottu muutoksenhakukelpoiseksi päätökseksi korkeimman oikeuden ratkaisussa KHO 2009:69.<sup>624</sup> Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan viranhaltijan julkista sosiaalipalvelua koskevasta päätöksestä ei voi valittaa, vaan päätökseen tyytymätön voi saattaa saamansa päätöksen sosiaalilautakunnan tai vastaavan kunnallisen toimielimen käsiteltäväksi. Oikaisupyynnön johdosta annettuun päätökseen haetaan sosiaalihuoltolain 46 §:n perusteella muutosta valituksella, joka on toimitettava hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kunnan toimielimen on tässä vaiheessa päätettävä päätöksen täytäntöönpanosta. Sosiaalihuoltolain mukaisen hallintovalituksen voi tehdä asianosainen, mutta hän ei voi vaatia sosiaalipalvelun toteuttamista tietyn sisältöisenä tai tietyn palveluntuottajan tuottamana, koska kunta palvelun järjestäjänä kunnallisen itsehallintonsa perusteella voi käyttää harkintavaltaansa palvelun toteuttamisen muodoissa.

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaan liittyy mahdollisuus hallintopäätöksen lainmukaisuuden tarkastamiseen. Muutoksenhaun perusteena on asiakkaan oikeusturvan takaaminen. Hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee sosiaalipalvelun antamista, ei voi sosiaalihuoltolain 49 §:n (1134/2002) mukaan hakea muutosta valittamalla. Kun kielteinen hallintopäätös sosiaalipalvelun epäämisestä ei saa lainvoimaa, kyseistä sosiaalipalvelua voi hakea uudestaan. Sen sijaan hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee kuntien välistä erimielisyyttä

624 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2009:69 oli kysymys sosiaalipalvelua koskevan päätöksen valituskelpoisuudesta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hakemuksessa vanhainkotipaikan saamiseksi tiettyyn vanhainkotiin oli kysymys sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun sosiaalipalvelun antamisesta ja sosiaalihuoltolain 24 §:ssä tarkoitetun laitoshuoltopaikan järjestämisestä Henriikkakoti-nimisessä vanhainkodissa. Sanottuun hakemukseen annetulla viranhaltijan tekemällä kielteisellä päätöksellä asia oli ratkaistu hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Korkein hallinto-oikeus käsitteli asian ylimääräisenä muutoksenhakuna ja purki asian. Vaikka valitusoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden ratkaisusta ei ole, voidaan kuitenkin joissakin tilanteissa turvautua ylimääräisiin muutoksenhakuteihin.

laitoshoidon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta, saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myöntää ainoastaan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtäläisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Sosiaalipalveluja koskeviin päätöksiin liittyvää muutoksenhakua säännellään sosiaalihuoltolaissa sekä useissa sosiaali- ja terveydenhuollon erityislacissa.

### 5.3 Tosiasiallinen hallinnon toteuttamisen oikeussuojatiet sosiaalihuollossa

Sosiaalihuollon antaminen tosiasiallisena toimintana edellyttää oikeussuojalta sekä ennakkollista että jälkikäteistä oikeussuojaa. Erityisesti ennakkollinen oikeussuoja turvaisi haavoittuvassa asemassa olevan vanhuksen oikeuden saada tarvitsemaansa sosiaalipalvelua. Toisaalta sosiaaliasiamiesjärjestelmän kehittämällä voitaisiin vahvistaa vanhuksen jälkikäteistä oikeusturvaa. Vanhusten saamien palvelujen osalta on erityisesti huomioitava niiden liikkuminen sosiaali- ja terveydenhuollon välisellä rajapinnalla. Jos sosiaali- ja potilasiasiamiesjärjestelmää kehitettäisiin yhteisesti aluetasolla, järjestelmään voitaisiin liittää velkaneuvonta, kuluttajaneuvonta ja yleinen oikeusapuneuvonta. Tällöin voitaisiin luopua kokonaan kunnallisesta sosiaali- ja potilasiasiamiesjärjestelmästä.<sup>625</sup> Vanhuksetkin saisivat kaikki tarvitsemansa neuvontapalvelut yhdestä paikasta, josta olisi saatavana myös monialaista osaamista.

Sosiaalihuollon asiakkaan käytettävissä olevat jälkikäteisen oikeusturvan muodot ovat muistutus, hallintokantelu ja hallintoriitamenettely. Sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on mahdollisuus tehdä muistutus huonosta kohtelusta joko sosiaalihuollon toimintayksikön vastuushenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Kun sosiaalihuollon asiakas kokee tulleen sosiaalihuollon palveluissa väärin kohdelluksi, hän voi selvittää tilannettaan sosiaaliasiamiehen kanssa. Muistutus- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmällä on haluttu kiinnittää erityistä huomiota asiakkaan kohteluun sosiaalihuollossa. Muistutusmenettely on tarkoitettu lähinnä tilanteisiin, joissa asiakas kokee, ettei häntä ole kohdeltu sosiaalihuoltoa toteutettaessa tavalla, jota hän palvelulta odottaa.<sup>626</sup>

625 Kuusikko 2011c, s. 589–593.

626 Heiliö 2006, s. 549.



Sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että jokainen kansalainen asuinkunnastaan riippumatta voi saada asiantuntevan sosiaaliasiamiehen palvelua. Tämän vuoksi sosiaaliasiamiehen tavoitettavuus, osaaminen ja puolueettomuus ovat sosiaalihuollon asiakkaan kannalta tärkeitä. Sosiaalipalvelua saava vanhus voi olla osallisena häntä koskevassa päätöksenteossa vain, mikäli hänelle on selvitetty hänen oikeutensa ja velvollisuutensa. Jos palvelusuunnitelmaa ei ole tehty tai se on joltakin osin puutteellinen, asiakas voi saattaa asiansa sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n mukaan muistutusmenettelynä kunnan sosiaalihuollon johtavan viranhaltijan käsiteltäväksi.

Asiakkaiden aseman parantamiseksi neuvontajärjestelmää ollaan kehittämässä ja harkitaan neuvonnan siirtämistä valtion tehtäväksi sekä potilas- ja sosiaaliasianmiestyön siirtämistä suurempiin yksiköihin.<sup>627</sup> Kirsi Kuusikko kysyy laajassa teoksessaan Oikeusasiamiesinstituutio, tarvittaisiinko Suomessa neljäsataa vuotta toiminnassa ollutta ja vuonna 2010 lakkautettua lääninhallitusten kanteluorganisaatiota korvaamaan aluetason oikeusasiamiesjärjestelmä. Alueellisille oikeusasiamiehille voitaisiin antaa myös perusoikeuksiin liittyviä tehtäviä sekä lisäksi heidän toimintaansa voitaisiin yhdistää kuluttajaneuvontaa, velkaneuvontaa ja yleistä oikeusaputoimintaa. Nykyisellään alueellisina oikeusasiamiehinä voidaan pitää potilas- ja sosiaaliasiamiehiä, jotka toimivat sisäisen kantelujärjestelmän ja avustavan roolin yhdistelmässä. Kantelun sijasta tässä yhteydessä puhutaan muistutuksesta.<sup>628</sup> Osa sosiaaliasiamiehistä kokee riippumattoman ja puolueettoman asemansa olevan uhattuna joko muihin tehtäviin, työnantajaan tai palveluntuottamistapaan liittyvistä syistä. Monet sosiaaliasiamiehet kokevat myös osaamisessaan puutteita. Edellä mainituista puutteista johtuen sosiaaliasiamiestoimintaa on katsottu tarpeelliseksi kehittää.<sup>629</sup>

Jos palvelunkäyttäjä ei katso saavansa ostopalvelusopimuksen mukaista palvelua, hänellä on mahdollisuus tehdä hallintokantelu sopimuksenvastaisesta menettelystä tai laiminlyönnistä oman kotipaikkansa aluehallintovirastolle

627 Hoffrén 2009, s. 77.

628 Kuusikko 2011c, s. 589–593.

629 Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisehdotukset koskevat sosiaaliasiamiestoiminnan organisoimista, sosiaaliasiamiehen riippumattoman aseman vahvistamista, työn ja osaamisen kehittämistä sekä toiminnan seurannan ja valvonnan kehittämistä. Ks. tarkemmin sosiaaliasiamiestoiminnan kehittämisehdotuksia Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17.

AVI:lle, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle Valviralle sekä ylimmille laillisuusvalvojille, eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille.<sup>630</sup> Jos henkilö hakee palvelua toisesta kunnasta, kantelun voi tehdä siihen aluehallintovirastoon, jonka toimialueeseen kyseinen kunta kuuluu. Aluehallintovirasto AVI lupa- ja valvontaviranomaisena yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 14 §:n mukaisesti valvoo, että alemmat viranomaiset noudattavat lainsäädäntöä, annettuja ohjeita ja että luvan saaneet yksityiset palveluntuottajat toimivat lupaehtojen mukaisesti.<sup>631</sup> Mikäli yksityinen palveluntuottaja ei toimi lupaehtojen mukaisesti tai toteuta palvelua ostopalvelusopimuksen mukaisesti, palvelun käyttäjä voi kannella aluehallintovirastoon tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon Valviraan, jos kysymys on usean kunnan alueella toimivasta valtakunnallisesta palveluntuottajasta. Vaikka silloin ei ole kysymys varsinaisesti hallintokantelusta, vaan paremminkin eräänlaisesta ilmoituksesta valvovalle viranomaiselle, sitä saatetaan myös kutsua kanteluksi. Yksityisen palveluntuottajan harjoittama palvelutoiminta, silloin kun sitä harjoitetaan kunnan kanssa tehdyn ostopalvelusopimuksen perusteella, on katsottu julkisen tehtävän hoitamiseksi siten, että myös hallintokantelu ylimmille laillisuusvalvojille on mahdollinen. Julkista hallintotehtävää on käsitelty tässä tutkimuksessa I pääjaksossa kohdassa 3.3. ja yksityisesti tuotettujen sosiaalipalvelujen valvontaa II pääjaksossa kohdassa 7.4.

Hallinnon valvonta- ja sanktiojärjestelmä turvaa hallintopäätösten laillisuutta ja asiakkaan oikeutta.<sup>632</sup> Hallintokantelun voi tehdä itseään koskevasta asiasta, mutta myös toisen asiasta, mikäli pitää menettelyä lain tai sopimuksen vastaisena. Kantelun tutkiva viranomainen on velvollinen tutkimaan toiminnan

630 Sarja 2001, s. 15–16. Lisäksi oikeuskanslerin ratkaisu Oka 14.8.2001 78/1/00, jossa hän oli ottanut kantaa siihen, onko kaupungin järjestämä vanhustenhuollon tila sillä tasolla kuin perustuslain perusoikeussäännökset ja asiaa koskevat alemmanasteiset säännökset edellyttivät. Pääosin vastaavat selvityspyynnöt on osoitettu eduskunnan oikeusasiamiehelle, harvemmin oikeuskanslerille. Aikaisemmassa ratkaisussa oikeuskansleri oli kiinnittänyt huomiota kotona hoidettavan vanhuksen yksilöllisen huoltosuunnitelman laatimiseen. Ks. tarkemmin EAOA 14.6.1991 562/1/89.

631 Lisäksi aluehallintovirastot arvioivat alueellaan peruspalvelujen toteutumista. Arviointikohteena olevilla peruspalveluilla tarkoitetaan niitä palveluja, jotka koskevat suurta määrää ihmisiä ja vaikuttavat kansalaisten jokapäiväiseen elämään ja joiden puuttuminen aiheuttaa merkittäviä ongelmia. Valtiovarainministeriö määrittelee vuosittain arviointikohteet. Vuonna 2010 arvioinnin kohteena on ollut hallinnon toimivuuteen, turvallisuuteen, osaamiseen, hyvinvointiin, liikennepalveluihin ja kuluttajan asemaan liittyvät asiat. Lisäksi poikkihallinnollisena arviointikohteena on käsitelty paikallista turvallisuusyhteistyötä. Ks. tarkemmin [www.avi.fi/fi/uutiset/uutiset\\_etusivu/Sivut/Alueellisetperuspalvelujenarviointivuodelta2010valmistuneet.aspx](http://www.avi.fi/fi/uutiset/uutiset_etusivu/Sivut/Alueellisetperuspalvelujenarviointivuodelta2010valmistuneet.aspx).

632 Narikka 2006, s. 771.

lainmukaisuuden ja sopimuksen mukaisen menettelyn, ja se saattaa olla ainoa oikeusturvakeino viranomaisen tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Hallintokantelusta annetusta ratkaisusta ei voi valittaa eikä hallintokantelun kohteena olevaa päätöstä voi muuttaa tai kumota.<sup>633</sup>

Tosiasiallinenkin toiminta on hallinnon laillisuusvalvonnan kohteena riippumatta siitä, toteuttavatko tuota toimintaa viranomaiset julkisen vallan käyttäjinä vai yksityiset palveluntuottajat viranomaisten valvonnassa. Näissä molemmissa tapauksissa hallinnon asiakkaan jälkikäteisen oikeusturvan muotona on käytettävissä hallintokantelu. Hallintokantelulla ei ole välittömiä vaikutuksia tosiasialliseen hallintotoimintaan, eikä se estä virheellisen tai puutteellisen menettelyn toteuttamista. Kuitenkin sillä on välillisiä vaikutuksia siten, että hallintokantelu saattaa johtaa noudatetun käytännön muuttamiseen tai jopa virkasyytteen nostamiseen. Tavallisesti kuitenkin hallintokantelun johdosta annetaan huomautus tai muutoin paheksutaan lain tai hyvän hallinnon vastaista menettelyä.<sup>634</sup>

Hallintoriidalla tarkoitetaan sellaista julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältöä koskevaa oikeusriitaa, johon ei voida hakea muutosta valittamalla. Hallintolainkäyttölain 69 §:n perusteella tällaisia asioita voivat olla muun muassa julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvat oikeutta tai velvollisuutta koskevat riidat.<sup>635</sup> Sosiaalipalvelun käyttäjä voi saada asiansa hallintoriitana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, vaikka tosiasiallista hallintotoimintaa koskeva yksilöllinen muutoksenhakukelpoinen päätös puuttuisi.<sup>636</sup> Hallintoriidasta säädetään tarkemmin hallintolainkäyttölain 69–70 §:ssä, mutta säädökset eivät ole yksiselitteisiä.<sup>637</sup> Hallintoriitamenettelyä on käytetty vähän jälkikäteisen oikeusturvan keinona eikä hallintoriita-asiaa käsittelevä hallintokäyttölain 69 § ilmaise yksiselitteisesti, mitä hallintoriita-asialla täsmällisesti tarkoitetaan.

633 Mäenpää 2008, s. 86 ja Heuru 2003, s. 410.

634 Mäenpää 2004, s. 430–431. Perusoikeusloukkausten osalta eduskunnan oikeusasiamies on esittänyt uudemmassa ratkaisukäytännössään hyvityksen suorittamista, johon ratkaisuun myös viranomainen on mukautunut.

635 Mäenpää 2004, s. 497–498.

636 Eija Siitari-Vanne pitää hallintoriitamenettelyn käyttömahdollisuuksia valitukseen verrattuna jopa monipuolisempina erityisesti viranomaisen passiivisuutta koskevilla kysymyksissä. Ks tarkemmin Siitari-Vanne 2005, s. 71–72.

637 Mäenpää 2007, s. 585–596 ja Mäenpää 2009, s. 39–40.

Muutosta valtion viranomaisen sosiaalihuoltoasiassa tekemään päätökseen haetaan sosiaalihuoltolain 48 §:n mukaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa tarkemmin säädetään.

Toisaalta hallintoriitamenettely sopii tosiasiallisen hallinnon tapaukseen, jossa lakisääteinen kunnan järjestämisvastuun piirissä oleva palvelu on viranomaisen laiminlyönnin johdosta tai muusta syystä jäänyt kokonaan saamatta.<sup>638</sup> Jos asiakas ei ole saanut palvelutarpeen arvionnin perusteella hyväksyttyä ja palvelusuunnitelmassa määriteltyä palvelua tai palvelu on ollut puutteellista siten, että hän on joutunut itse hankkimaan täydentävää palvelua, asiakas voi tehdä asiasta hakemuksen hallinto-oikeuteen asian käsittelemiseksi kuntaa vastaan hallintoriitana. Hallintoriita kunnan ja asiakkaan välille on esimerkiksi voinut syntyä, jos palvelunkäyttäjä on joutunut ostamaan palvelun ensin yksityiseltä palveluntuottajalta ja vaatii tämän jälkeen kuntaa korvaamaan maksamansa kustannukset vedoten kunnan palvelujen järjestämisvelvollisuuteen.<sup>639</sup> Korkeimman hallinto-oikeudenratkaisussa KHO 2001:50 kansanterveystyön kuntayhtymä veloitettiin korvaamaan lapsen yksityisestä hampaiden oikomishoidosta aiheutuneet kustannukset.<sup>640</sup> Samoin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2002:21 kaupunki veloitettiin suorittamaan korvauksia henkilölle yksityisesti hankitusta leikkaushoidosta aiheutuneet kustannukset, kun hän ei ollut saanut tarvitsemaansa erikoissairaanhoidoa, josta kotikunnalla oli lain mukaan järjestämisvelvollisuus.<sup>641</sup> Sen sijaan ongelmallista on, voidaan-ko menettelyä käyttää yksityisen palveluntuottajan ja palvelun saajan väliseen riitaan, jos palvelu ei kuulu kunnan järjestämisvastuun piiriin.

638 Suviranta 2002, s. 914–937.

639 Suviranta 2002, s. 929–937.

640 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2001:50 lapsen hampaiden oikomishoidosta on viitattu myös kunnan peruspalvelujen järjestämisvelvollisuuden yhteydessä tämän tutkimuksen pääjaksossa III kohdassa 2.1.

641 Joissakin tapauksissa on vaikea ratkaista, milloin kysymyksessä on hallintolainkäytössä käsiteltävä hallintoriita tai milloin yleisessä alioikeudessa käsiteltävä vahingonkorvaus. Tämä ilmenee korkeimman oikeuden ratkaisemasta päivähoitotapauksesta KKO 2001:93, jossa kaupunki tuomittiin suorittamaan lapsen vanhemmalle vahingonkorvauksena ansionmenetyksestä, koska lapselle ei ollut järjestynyt päivähoitoa ja lapsen äiti oli joutunut olemaan töistä pois. Ks. lisää Kalliomaa-Puha, 2007, s. 192 ja Kuusikko 2011c, s. 357.

Kun kunta laiminlyö lakisääteisen julkisen palvelun antamisen, on jäänyt epäselväksi, miten laajalti lakisääteisiin palveluihin voisi liittyä jonkinlainen korvausvastuu ja tulisiko saamatta jääneestä palvelusta hakea kustannusten korvausta hallinto-oikeudesta vai vahingonkorvausta käräjäoikeudesta.<sup>642</sup> Epäselvää sääntelyä tulisi tämentää, ettei yksityisille henkilöille muodostuisi käsitystä vahvemmasta oikeudesta palveluihin kuin mihin käytännössä on mahdollisuus.

Erityisesti ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen turvaamisessa hallintoriitamenettelystä on tullut tärkeä oikeuskeino ja sen merkitys näyttää voimistuvan.<sup>643</sup> Vaikka hallintoriita-asiat muodostavat vielä nykyisellään sisällöllisesti hajanaisen kokonaisuuden, hallintoriitamenettelyssä ratkaistavien asioiden, kuten julkisoikeudellisten suhteiden ja hallintosopimusten, määrä on lisääntynyt. Kun vanhuksia koskevissa ratkaisuihin on usein kysymys tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, oikeusturvatarpeet edunsaavan hallintopäätöksen puuttuessa ovat erilaisia kuin tavanomaisessa ja perinteisessä hallintotoiminnassa. Osittain näihin uudenlaisiin oikeusturvan tarpeisiin voi vastata hallintoriitamenettely.<sup>644</sup> Koska julkisen vallan rakenteet ja hallinnon toimintamuodot ovat monilta osin uusiutuneet, hallintoriita-asiana käsiteltävien asioiden merkitys saattaa vielä lisääntyä tulevaisuudessa.

Hallintosopimusta koskevan riidan kohteena on yleensä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvä julkisoikeudellinen sopimus eli yleisimmin ostopalvelusopimus, jolla toteutetaan lakisääteisiä julkisia palveluja. Tulkinallisesti yksityisen ja julkisen vallan välinen sopimus julkisen tehtävän hoitamisesta on hallintosopimus ja hallintosopimusta koskevat riidat ovat hallintoriitana. Hallintosopimusta koskevat erimielisyydet käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa hallintolain 66 §:n mukaisesti. Hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeus käsittelee oikeusriidan hallintoriitana vain jos ratkaisua haetaan muuten kuin muutoksenhakuteitse. Käytännössä hallintoriidan ja valituksen välinen rajanveto on epäselvä ja tulkinnanvarainen. Epävarmuutta lieventää kuitenkin se, että hallinto-oikeus päättää tavallisesti viran puolesta, käsitelläänkö riidan vireillepano muutoksenhakuna vai hallintoriitana.<sup>645</sup>

642 Suviranta 2005a, s. 195–213.

643 Tarukannel on nostonut tämän asian esille Suomen Kuntaliiton verkkosivuilla vuonna 2010, ks. tarkemmin [www.kuntaportaali.org/k\\_perussivu.asp?path=1;29;349;466;30168;159784;29583](http://www.kuntaportaali.org/k_perussivu.asp?path=1;29;349;466;30168;159784;29583).

644 Suviranta 2005b, s. 241–242 ja Mäenpää 2005, s. 567–568.

645 Mäenpää 2007, s. 588–590.

Hallintoriitamenettelyssä kysymys on tavallisesti julkisoikeudellisesta maksuvelvollisuudesta johtuvasta suoritusvaatimuksesta, jolloin yksityinen palvelun käyttäjä hakee korvausta kunnalta sen palvelujen järjestämisvelvollisuuteen vedoten.<sup>646</sup> Lisäksi riidan kohteena voivat olla erilaiset sopimusriidat tai viranomaisten velvoittaminen sen vaikutuspiiriin kuuluvaan toimintaan. Tämänkaltaisissa tapauksissa on kysymys suoritusvaatimuksista, joissakin tapauksissa vahvistusvaatimuksista. Näissä riidoissa hakijana on yleensä yksityinen ja vastaajana on kunta, valtio tai muu julkisyhteisö, vaikka asetelma voi olla päinvastainenkin.<sup>647</sup> Jos vanhus ei katso saaneensa tarvitsemaansa yksilöllisen myönteisen hallintopäätöksen, palvelusuunnitelman ja ostopalvelusopimuksen mukaista sosiaalipalvelua, hallintoriitatie on mahdollinen keino vaatia kunnalta ostopalvelusopimuksen mukaisen hyvän sosiaalipalvelun toteuttamista.

#### 5.4 Julkisen palvelun asiakkaan oikeusturvan arviointia suhteessa kuluttajan oikeusturvaan

Julkisen palvelun asiakkaan asema on heikompi kuin palvelun yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta ostaneen kuluttajan asema niissä tapauksissa, joissa palvelu on osoittautunut puutteelliseksi tai virheelliseksi. Julkisen palvelun asiakkaan oikeuksista palvelun ollessa puutteellista tai virheellistä ei ole nimenomaisesti säädetty.<sup>648</sup> Kunnan itse tuottaman tai sen yksityiseltä palvelun tuottajalta ostopalveluna hankkiman julkisen palvelun saajan oikeus saada virhe korjatuksi ei ilmene lainsäädännöstä. Julkisen palvelun saajalla ei myöskään ole mahdollisuutta saada hinnan alennusta palvelusta perittävästä maksusta puutteen johdosta niissä tapauksissa, joissa virheen korjaaminen ei enää ole mahdollista. Myös vahinkoa kärsineen julkisen palvelun asiakkaan saama korvaussuoja on heikompi kuin kuluttajan suoja. Laatuun tyytymättömien asiakkaiden yhteydenottoja ohjautuu valvontaviranomaisille ja ylimmille lainvalvojille, mutta heillä ei ole mahdollisuutta esittää korvausvaatimuksia puutteellisesta laadusta.

646 Ks. yksityisesti hankitun hoidon korvaamisesta KHO 2002:21.

647 Suviranta 2002, s. 929–937.

648 Ks. tarkemmin asiakkaansuojan kehittämisestä julkisissa hyvinvointipalveluissa Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 13/2011, s. 20–21, 28–29 ja 46–47.

Oikeusministeriö asetti 6.10.2010 työryhmän selvittämään, miten kuluttajaoikeuden periaatteiden toteuttaminen voitaisiin turvata julkisissa hyvinvointipalveluissa, koska perinteisten julkisyhteisön itse tuottamien palvelujen ohella palveluja järjestetään yhä enemmän ostopalveluina. Työryhmä esitti lakia asiakkaan suojasta julkisissa ja eräissä muissa sosiaali-, terveys-, kuntoutus-, ja koulutuspalveluissa, minkä mukaan voitaisiin luoda selkeät säännökset siitä, kenen puoleen asiakas voisi kääntyä ja mitkä olisivat hänen oikeutensa palvelun ollessa puutteellinen. Työryhmän mukaan julkisen palvelun asiakkaan oikeus-suojan pitäisi vastata kuluttajan sopimusvastuun periaatteita. Julkisten hyvinvointipalvelujen asiakkaiden heikosta asemasta ja oikeusturvasta johtuen työryhmä ehdottaa raportissaan erillistä lakia asiakkaansuojasta. Lakiluonnokseen sisältyvät myös säännökset palvelun markkinoinnista, asiakkaan oikeuksista palvelun ollessa virheellinen ja virheeseen liittyvien vaatimusten käsittelystä.<sup>649</sup> Kuntaliitto on vastustanut erillisen asiakkaansuojaa koskevan lain säätämistä julkisiin palveluihin. Kuntaliiton antaman lausunnon mukaan asiakkaansuojan kehittäminen tulee toteuttaa kutakin julkista palvelua koskevassa erityislaissa.<sup>650</sup>

## 6 Yhteenveto

Riittävät sosiaalipalvelut on turvattu kaikille perusoikeuksina perustuslain mukaisesti. Tähän liittyy julkiseen valtaan kohdistuva toimeksiantovaltuutus, millä tarkoitetaan sitä, että sen tulee huolehtia perusoikeuksien toteutumisesta säätämällä lakeja ja ohjaamalla voimavaroja riittävien sosiaalipalvelujen toteuttamiseen. Määräaikaissäännöksillä vahvistettiin palvelujen piiriin pääsemistä vielä niin, että sosiaalihuoltolain 40 a §:n mukaan 75 vuotta täyttäneen on päästävä kiireettömässä tapauksessa palvelutarpeen arviointiin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenottamisesta. Perustuslaissa julkiselle vallalle on asetettu velvoite turvata sellaiset sosiaalipalvelut, että kansalaiset voivat tuntea itsensä täysivaltaisiksi yhteiskunnan jäseniksi. Vaikka taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet) on turvattu perustuslaissa, niiden toteuttamisessa ilmenee ongelmia.

649 Ks. tarkemmin Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 13/2011, s. 50–53.

650 Suomen Kuntaliiton lausunto oikeusministeriölle 9.6.2011 dnro 1371/90/2011 asiakkaan aseman kehittämisestä julkisissa hyvinvointipalveluissa julkaisussa Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 13/2011.

Pääsääntöisesti perustuslain 19 §:n säännökset eivät välittömästi perusta yksilölle subjektiivisia oikeuksia, vaan säännös on julkista valtaa objektiivisesti velvoittava. Se perustaa julkiselle vallalle toimintavaltuutuksen siten, että sen tulee säätää lakeja ja varata resursseja perusoikeuksien toteuttamiseen. Kahdessa tapauksessa turvataan subjektiivinen oikeus, nimittäin oikeus maksuttoman perusopetukseen perustuslain 16 § 1 momentin mukaan ja perustuslain 19 §:n mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sille, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttävää perusturvaa. Tarkemmin ei ole säädetty mitä välttämättömällä huolenpidolla tarkoitetaan, mutta sen on ainakin katsottu tarkoittavan asianmukaista asuntoa. Epäselväksi on jäänyt voisiko se tarkoittaa vanhukselle sellaista huolenpitoa, jota ilman hänen ei voida katsoa elävän ihmisarvoista elämää.

Itsemääräämisoikeus ja mahdollisuus vaikuttaa saamiinsa palveluihin pohjautuu perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta. Sosiaalihuollon asiakaslaissa korostetaan asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja omaa asemaa palvelujen ja hoidon määrittäjänä. Palveluja ja hoitoa toteutettaessa asiakkaan omia näkemyksiä ja toivomuksia tulee arvostaa ja toteuttaa niin pitkälle kuin se on mahdollista. Sosiaalihuollon asiakkaan tulee saada aina riittävät tiedot omasta tilanteestaan, jotta hän voi arvioida itselleen sopivia palvelu- ja hoitomahdollisuuksia. Vanhusten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta itsemääräämisoikeuden vastinparina on suojelu, ja henkilöä voidaan suojella jopa niin, että se loukkaa hänen itsemääräämisoikeuttaan.

Vanhusten kotona asumista tuetaan kotiin annettavilla palveluilla niin pitkään kun se on mahdollista. Omasta kodista siirrytään tavallisesti palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen piiriin niin, että laitoshoidon on aina viimesijainen vaihtoehto. Sosiaali- ja terveysministeriö on ehdottanut Ikähoiva-työryhmän muistiossa, että tulevaisuudessa toteutettava vanhainkotihoito ja tehostettu palveluasuminen muodostaisi yhden yhtenäisen palvelukokonaisuuden kun nykyisenkaltaisesta ympärivuorokautisen hoidon järjestelmästä siirryttäisiin yksiportaiseen järjestelmään.<sup>651</sup> Vanhus ei enää siirtyisi tarvitsemiensa palvelujen perässä, vaan palvelut tuotaisiin vanhuksen kotiin. Terveyskeskuksen vuodeosasto ei voi olla kenenkään kotina.

651 Ks. lisää Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2010:28. Saatavilla. [www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=2872962&name=DLFE-14929.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2872962&name=DLFE-14929.pdf).



Jälkikäteinen oikeusturva ja pitkäkestoiset muutoksenhakuprosessit eivät aina käytännössä takaa vanhojen ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeusturvaa heitä koskevissa hoivaratkaisuisissa. Neuvonnan lisäämisellä ja oikeusturvakeinojen parantamisella voitaisiin paremmin edistää näiden henkilöiden asemaa sosiaalihuollon palveluiden saajina. Menettelylliset oikeudet tukevat aktiivisia ja osaavia kansalaisia, joita muistamattomat vanhukset eivät ole. Eri-tyisen harvoin vanhoilla, sairailta ja haavoittuvassa asemassa olevilla henkilöillä on harvoin mahdollisuutta ja osaamista aloittaa pitkäkestoinen hallintovalitus- tai kanteluprosessi, jonka lopputuloksesta ei voi olla varmuutta. Jos kansalainen ei saa oikeudestaan tai etuudestaan hallinnollista muutoksenhakukelpoista päätöstä, häneltä puuttuvat myös jälkikäteisen oikeusturvan keinot



# IV

## Vanhuksen vaikuttamismahdollisuus ostopalvelusopimuksen perusteella toteutetussa lakisääteisessä julkisessa sosiaalipalvelussa

# IV Vanhuksen vaikuttamismahdollisuus ostopalvelusopimuksen perusteella toteutetussa lakisääteisessä julkisessa sosiaalipalvelussa

## 1 Johdanto

Yksi tärkeimmistä kunnan tehtävistä on yksilöllisten lakisääteisten julkisten sosiaalipalvelujen tuottaminen ja jakaminen kuntalaisille. Pääosin kunnat tuottavat sosiaalipalvelut kuntalaisilleen vielä itse, vaikka ostopalvelusopimusten määrä on lisääntynyt voimakkaasti. Koska ostopalvelusopimus tehdään vain palvelujen ostajana olevan kunnan ja yksityisen palveluntuottajan välillä, palvelun käyttäjä jää tämän sopimussuhteen ulkopuolelle. Varsinaiset sopimusosapuolet, ostaja ja myyjä, sopivat ostopalvelusopimuksessa palvelun sisällöstä ja palvelujen tuottamisen muista ehdoista. Tässä pääjaksossa tutkitaan palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuuden muotoutumista ostopalvelusopimuksen perusteella toteutetussa sosiaalipalvelussa. Lisäksi tutkitaan, missä hankintamettelyn vaiheessa palvelun käyttäjänä oleva vanhus voi vaikuttaa saamaansa lakisääteiseen sosiaalipalveluun.

Palvelun saajana olevan vanhuksen vaikuttamismahdollisuus pitäisi toteutua hänelle annettavassa sosiaalipalvelussa. Hallintolain 3 § 2 momentin mukaan palvelunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuudet tulee mahdollisuuksien mukaan huomioida jo ostopalvelusopimuksen valmistelussa. Tarjouskilpailun voittanut palveluntarjoaja toteuttaa vanhuksen tarvitseman sosiaalipalvelun sosiaalihuoltolain 40 a §:n mukaisen yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin ja sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:ssä säädetyn yksilöllisen, kattavan palvelusuunnitelman mukaisesti. Vanhuksella sosiaalipalvelujen käyttäjänä tulisi olla mahdollisuus sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n perusteella vaikuttaa omiin palveluihinsa niin, että sosiaalihuollon asiakkaana olevan henkilön toivomukset ja mielipide, etu, yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkiensä ja kulttuuritaustansa huomioidaan sekä palvelun suunnittelussa että sen toteuttamisessa.

Selkeämmän kokonaiskuvan saamiseksi palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuudesta ulkoistetuissa palveluissa tässä pääjaksossa selvitetään julkisen hankintamenettelyn vaihtoehdot siltä osin kuin ne ovat tutkimusteeman kannalta merkityksellisiä. Lisäksi palvelun käyttäjänä olevan vanhuksen vaikuttamismahdollisuutta on tutkittu toteutuneiden tarjouspyyntöjen perusteella. KIMPPA-hankkeessa tuotetut prosessikaaviot selventävät ja havainnollistavat käsiteltävää aihepiiriä sekä sosiaalipalvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuutta hallinto-oikeudellisissa oikeussuhteissa.<sup>652</sup> Tässä pääjaksossa IV esite-tyissä kuvioissa 9–12 on kuvattu vanhuksen yksilöllinen vaikuttamismahdollisuus omaan palveluunsa kilpailuttamisprosessin eri vaiheissa: hankinnan valmistelussa ja hankintamenettelyn valinnassa, tarjouspyynnön tekemisessä, hankintamenettelyn päätöksentekovaiheessa ja hankintasopimuksen aikaisessa yhteistyössä.

## 2 Lakisääteisen julkisen sosiaalipalvelun järjestämistavat

### 2.1 Kunnan oma palvelutuotanto

Vielä 1980- ja 1990-luvuille asti kunnat tuottivat itse omalla organisaatiollaan asukkailleen lähes kaikki lakisääteiset julkiset sosiaalihuollon palvelut, mutta erityisesti vanhuksille hankittavia tukipalveluja alkoivat 1990-luvulta alkaen tuottaa yhä useammin myös yksityiset palveluntuottajat. Tämä johtui osittain siitä, että kunnat arvioivat saavansa vanhuksille tarkoitetut palvelut halvemmalla yksityiseltä palveluntuottajalta. Kansantalouden tilinpidon ennakkotietojen mukaan kuntien osuus kaikkien sosiaalipalvelujen yli 7 miljardin euron kokonaistuotoksesta oli kuitenkin vielä vuonna 2007 70,7 prosenttia.<sup>653</sup> Vaihtoehtona omalla organisaatiolla tuotetulle palvelutuotannolle kunta voi järjestää palvelut sopimuksin yhdessä toisen kunnan tai kuntien kanssa, tai olemalla jäsenenä palveluja järjestävässä kuntayhtymässä.

652 KIMPPA-hanke (Kuntien innovatiiviset mallit palvelujen parantamiseksi) on esitelty I Pääjaksossa 4.3. Ks. tarkemmin KIMPPA-hanke ja SimLb™ -prosessisimulointimenetelmä.

653 Suomen virallinen tilasto (SVT): Sosiaalipalvelut 2007. Saatavilla: [www.stakes.fi/FI/tilastot/kalenteri/julkaisut2008.htm](http://www.stakes.fi/FI/tilastot/kalenteri/julkaisut2008.htm).

Hallinto-oikeuden näkökulmasta julkiset palvelut jaetaan yksilöllisiin palveluihin ja infrastruktuuripalveluihin.<sup>654</sup> Tässä tutkimuksessa käsitellään vain yksilöllisiä palveluja ja niistä tarkemmin sosiaalihuollon palveluja. Yksilöllisten lakisääteisten sosiaalipalvelujen jakaminen perustuu yksipuolisiin yksilöllisiin muutoksenhakukelpoisiin hallintopäätöksiin. Yksilöllinen palvelu määritellään normatiivisesti ja palvelu määräytyy palvelun saajan yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Palveluntuotannossa eli tosiasiallisessa hallinnossa julkisoikeudelliset piirteet saattavat olla heikkoja ja julkisen vallan käyttö taka-alalla.<sup>655</sup>

Jollei kysymys ole erityislailla määritellystä subjektiivisesta oikeudesta, palvelu on sidottu käytettävissä oleviin määrärahoihin, jotka on kerätty pääosin veroina. Kunnan lakisääteisten palvelujen tuottamiseen ei liity liiketaloudellisten voittojen saavuttamista ja palvelut rahoitetaan pääosin verovarilla. Sosiaalihuollon palveluista peritään ainoastaan asiakasmaksulain mukainen korvaus, joka harvoin kattaa edes palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.<sup>656</sup> Sosiaalihuoltolaissa tarkoitettujen asumispalvelujen maksuista ei ole erikseen säädetty asiakasmaksulaissa eikä -asetuksessa, joten kunta voi periä niistä päättämänsä maksun. Kun maksuista ei ole erikseen säädetty, kuntien käytännöt vaihtelevat.<sup>657</sup> Joissakin tapauksissa julkiset yksilölliset palvelut voivat olla ilmaisia, kuten peruskoulu ja kirjastopalvelut.

654 Yleiset infrastruktuuripalvelut, joilla pidetään yllä yhteiskunnan perusvarustusta, kuten liikenne- ja viestintäyhteydet, energiansiirto- ja ympäristöpalvelut sekä jätehuolto, jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Ks. lisää Mäenpää 2004, s. 130–132.

655 Mäenpää 2004, s.131.

656 Valtio ohjaa lainsäädännöllä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksupolitiikkaa, jonka tavoitteena on, että maksut ovat kohtuullisia eivätkä ole kenellekään esteenä palveluihin hakeutumiselle. Toisaalta tavoitteena on ehkäistä epätarkoituksenmukaista palvelujen käyttöä. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat joko maksuttomia, asiakasmaksu on kaikille sama tai asiakasmaksu määräytyy tulojen ja perhesuhteiden mukaan. Kunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluiden enimmäismaksut on määritelty tarkemmin laissa ja asetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista. Kunta voi päättää ottaa käyttöönsä niitä pienemmät maksut tai antaa palvelun maksutta, mutta se ei saa periä palveluista niiden tuotantokustannuksia suurempaa maksua. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja tarkistetaan lain mukaan joka toinen vuosi kansaneläkeindeksin muutoksen mukaisesti. Samalla tarkistetaan kotona annettavan hoidon tuloarvoja ja laitoshoidon vähimmäiskäyttövaroja työeläkeindeksin muutoksen mukaisesti. Ks. tarkemmin laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) ja asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (912/1992).

657 Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujärjestelmää on tarkoitettu kehittää vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa asiakasmaksuihin tehdään muun muassa asumispalvelujen maksujen yhtenäistämistä koskevat muutokset ja näiden lainmuutosten on suunniteltu tulevan voimaan vuoden 2013 aikana. Ks. tarkemmin Valtiovarainministeriön Peruspalveluohjelma 2013–2015. Kunnat Valtiovarainministeriön julkaisuja 37a/2011/Kunnat, s. 32–33.

## 2.2 Palvelujen ulkoistaminen

### 2.2.1 Ulkoistaminen ja yksityistäminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hankkimalla palveluja muun muassa yksityiseltä palveluntuottajalta. Kun kunta hankkii palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta, sen on edellä mainitun lain 4 §:n 3 momentin mukaan varmistauduttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Kunnalliselta toiminnalta edellytettävää palvelujen tasoa ei lainsäädännössä ole määritelty tarkemmin.

Sosiaalipalveluiden hankkiminen yksityisiltä palveluntuottajilta on muutoin rajoittamatonta, mutta viranomaistoimintaa edellyttävää päätöksentekoa sisältävät toimet eivät sovellu yksityisten tuotettaviksi.<sup>658</sup> Lakisääteisissä sosiaalipalveluissa on kysymys yksittäisen ihmisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, ja niiden järjestämisestä vastaa aina kokonaisuudessaan julkinen valta.<sup>659</sup> Muutoinkin palvelun järjestäminen on pidettävä erillään palvelun tuottamisesta, eikä palvelujen ulkoistaminen tarkoita palvelujen yksityistämistä. Vastuu palveluiden järjestämisestä jää aina kunnalle, vaikka palvelun tuottaisikin yksityinen palveluntuottaja.<sup>660</sup>

658 Ks. tarkemmin HE 335/2010, s. 16. Mielenterveyslain 29 §:n 2 momentin muutosehdotuksen mukaan terveyskeskuksen vastaava lääkäri olisi voinut määrätä myös muun kuin virkasuhteessa olevan laillistetun lääkärin laatimaan tarkkailulähetteitä ja pyytää poliisilta virka-apua potilaan toimittamiseksi terveyskeskukseen tai sairaalaan. Tämän tulkinnan mukaisesti, jos peruspalvelut olisi antanut kunnan kanssa tehdyn ostopalvelusopimuksen perusteella yksityinen terveydenhuollon palveluntuottaja, se olisi rinnastettu kunnalliseen toimijaan. Tämä hallituksen esitys kuitenkin raukesi. Samaa julkisten palveluiden kokonaisvaltaiseen tuottamiseen liittyvää problematiikkaa järjestämisvastuun ja ulkoistamiskehityksen näkökulmasta käsiteltiin myös terveydenhuoltolain valmistelun yhteydessä. Ks. tarkemmin HE 90/2010, s. 7–9 ja 71–72.

659 HE 309/1993 vp, s. 69–71 ja 74–75. Lisäksi ks. Syvänen 2000, s. 68.

660 Ks. Sosiaali- ja terveysalan lupa ja valvontavirasto Valviran raportti 1882/05.01.05.07/2010. Lisäksi Aluevalvontavirasto ja Valvira ohjeistivat vanhusten ympärivuorokautisten palvelujen antamista julkaisemalla valvontasuunnitelman toimeenpano-ohjelman vuodelle 2010. ks. tarkemmin Vanhusten ympärivuorokautisten palvelujen valvontasuunnitelman toimeenpano-ohjelma vuodelle 2010, Valvira.

Kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisen siirtämistä yksityiselle palveluntuottajalle ei ole kuitenkaan pidetty lainmukaisena, koska julkisen vallan käyttöön liittyvät vaatimukset tulee aina ottaa huomioon sosiaali- ja terveyspalveluja ulkoistettaessa. Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan väliseen ostopalvelusopimukseen ei voi sisältyä julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä.<sup>661</sup> Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan EOA 363/4/10 ottanut kantaa siihen, että asiakkaiden pitää kyetä ymmärtämään, mikä taho kunkin palvelun osalta on järjestämisvastuussa ja pystyä löytämään oikean tahon potilas- ja sosiaaliasiamiehet. Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastuussa olevilla yhteistyöalueilla on saattanut syntyä niin monimutkaisia organisaatiojärjestelyjä, joissa kokonaisvastuu palvelujen järjestämisestä ja toimivuudesta on hämärtynyt. Tällöin ostopalvelusopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvien palvelun käyttäjien oikeudet sopimuksen valmistelussa ovat saattaneet vaarantua.<sup>662</sup>

Jorma Rasinmäki on tutkinut tarkemmin yksityistämisen oikeudellisia taustoja, edellytyksiä, rajoituksia, muotoja ja vaikutuksia selvittämällä, mikä on ollut oikeudellisen sääntelyn merkitys, kun hyvinvointiyhteiskunta on kehittynyt

661 Vrt. Kuopion HAO 13.6.2011 11/0351/7, missä hallinto-oikeus totesi, että laissa ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi psykiatriseen hoitoon liittyvän julkisen vallan käyttämisen siirtämisen viranomaiselta yksityiselle palveluntuottajalle. Ks. lisäksi Valviran tiedote 29.4.2011, jossa se huomautti Rääkkylän kunnan ja Attendo MedOne Oy:n välisestä ostopalvelusopimuksesta julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien osalta. Saatavilla: [www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/julkisen\\_vallan\\_kayttoon\\_liittyvat\\_vaatimukset\\_otettava\\_huomioon\\_ulkoistettaessa\\_sosiaali\\_ja\\_terveyspalveluja](http://www.valvira.fi/valvira/lehdistotiedotteet/julkisen_vallan_kayttoon_liittyvat_vaatimukset_otettava_huomioon_ulkoistettaessa_sosiaali_ja_terveyspalveluja). Rääkkylän kunta oli neuvottellut Attendo MedOne Oy:n kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon laaja-alaisen yhteistyön käynnistämisestä. Sopimuksen mukaan Attendo MedOne Oy:lle siirtyisi vastuu kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta kuntalaisille palvelujen järjestämisvastuun jäädessä Rääkkylän kunnalle. Hankinta tehtiin hankintalain mukaan suorahankintana. Ks. tarkemmin Rääkkylän kunnanhallituksen päätös 24.1.2011. Saatavilla: <http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/Dynasty/Raakkyla/kokous/2011245-9.HTM> sekä markkinaoikeuden 27.6.2011 antama ratkaisu MAO 307–309/11, jolla Rääkkylän kunnanhallituksen päätös suorahankinnasta kumottiin sillä perusteella, että hankintayksikkö oli menetellyt hankinnassa julkisia hankintoja koskevien oikeusohjeiden vastaisesti, kun se ei ollut kilpailuttanut hankintaa hankintalaissa edellytetyllä tavalla. Suorahankintaan johtaneet olosuhteet eivät asiassa olleet sellaiset, että hankintayksiköllä olisi ollut hankintayksiköstä riippumaton, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutunut äärimmäinen kiire.

662 Ks. tarkemmin EOA 363/4/10 s. 17, jossa eduskunnan oikeusasiamies esitti, että Helli-liikelaitoksen ja Coronaria Hoitoketju Oy:n välistä ostopalvelusopimusta tulisi täsmentää siten, että se turvaisi kunnan asukkaiden oikeuden perustuslaissa säädettyihin riittäviin terveyspalveluihin.



kohti markkinaorientoitunutta hallintoa.<sup>663</sup> Yksityistämisellä tarkoitetaan Rasinmäen mukaan valtion omistamien yhtiöiden myymistä tai antamista pois, julkisen toiminnan korvaamista yksityisellä toiminnalla tai toiminnan delegoimista kokonaan tai osittain yksityiselle sektorille joko sopimusperusteisesti tai antamalla erityisoikeuden tiettyyn toimintaan vastuun jäädessä julkiselle valalle. Yksityistämiseen liittyvät oikeudelliset säännöt ovat aina olleet kiinteässä yhteydessä yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen kehitykseen sekä niitä ohjaaviin yhteiskuntapoliittisiin ohjelmiin.

Yksityistämisen termi on ollut oikeuskirjallisuudessakin epäselvä.<sup>664</sup> Varsinainen yksityistämisen ja ulkoistamisen käsite on hämärtnyt. Usein toimintatavoista valitaan se, joka on edullisin ja turvaa samalla kuntalaisten tarvitsemat palvelut. Järjestelemällä toimintoja uudella tavalla ei niinkään ajatella ulkoistamista eikä yksityistämistä, vaan palveluiden uudelleen järjestämistä.<sup>665</sup> Kunnallisessa päätöksenteossa myös kunnallispolitiikka ja poliittiset voimasuhteet vaikuttavat palveluiden ulkoistamiseen tai yksityistämiseen. Poliittisten voimasuhteiden siirtyessä vasemmalle yksityistämiseen on suhtauduttu kriittisemmin.

Rasinmäen käsitys yksityistämisen määritelmästä poikkeaa Lukkarisen esittämästä määritelmästä sikäli, että Rasinmäen mukaan myös ostopalvelut sisältyvät yksityistämisen käsitteeseen. Hänen mukaan yksityistämistä pidetään paremminkin käytännön asioiden järjestämisuotona kuin säästötoimena.<sup>666</sup> Rasinmäen väljä tulkinta yksityistämisestä perustui osittain niin sanottuun

663 Rasinmäki, 1997, s. 1–3. Laajamittainenkaan yksityistäminen ei voi todennäköisesti milloinkaan syrjäyttää valtion vastuuta perusinfrastruktuurista, kuten julkisista palveluista. Alun perin julkisten palvelujen yksityistäminen on lähtenyt Iso-Britanniasta, jossa Thatcherin hallitusohjelmaan vuonna 1979 sisältyi keskeisesti julkisten palvelujen vähentäminen yksityistämisen keinoin. Suomessa vuoden 1987 hallitusohjelmassa mainittiin ensimmäisen kerran periaatteista siten, että tarvittaessa kunnat voivat käyttää palvelujen tuottamisessa hyväkseen myös täydentäviä yksityisiä palveluja. Korvaavissa vaihtoehdoissa korostettiin sitä, että julkisen palvelun voi tuottaa myös yksityinen palveluntuottaja. Ks. tarkemmin Pääministeri Harri Holkerin hallituksen hallitusohjelma 30.4.1987, s. 5.

664 Mikko Sarja on tutkinut rajanvetokysymyksiä siitä, onko toiminta puhtaasti yksityistä vai hoidetaanko julkisia hallintotehtäviä niin, että palvelut tuottaa yksityinen palveluntuottaja ostopalvelusopimuksen perusteella. Ks. Lisää Sarja 2010, s. 18–44.

665 Petri Syvänen on kunnallistalouden pro gradu -tutkielmassaan käsitellyt laajasti niitä rajoituksia, jotka rajoittavat tai estävät kuntien toimintojen ja palveluiden yksityistämistä. Rajoituksia on tarkasteltu kolmesta näkökulmasta: teorian, lainsäädännön ja käytännön näkökulmasta. Ks. tarkemmin Syvänen 2000, s. 83–96.

666 Rasinmäki 1997, s. 7.

VALTAVA-lainsäädäntöön. Sillä tarkoitettiin lakia sosiaali- ja terveystalouden suunnittelusta ja valtionosuudesta (677/1982) ja siihen liittyviä säädöksiä, jotka olivat voimassa vuoteen 1992 asti.<sup>667</sup>

Tässä tutkimuksessa yksityistäminen on ymmärretty Lukkarisen tavoin suppeasti eikä ostopalvelujen katsota sisältyvän yksityistämisen määritelmään. Yksityistämisen määritelmää on voitu käyttää vain silloin, jos kunta tai valtio on siirtänyt tietyn toiminnon osakeyhtiölle, jonka määräysvalta on kokonaan ollut julkisyhteisöllä itsellään. Toisaalta yksityistämistä voi olla sekin, kun julkinen organisaatio on kokonaan luopunut palvelujen järjestämisvastuusta siirtämällä sen yksityiselle palveluntarjoajalle.<sup>668</sup>

## 2.2.2 Ulkoistetut palvelut lisääntyvät ja ostopalvelusopimukset yleistyvät

Jo Suomen ja Euroopan unionin välinen Sopimus Euroopan talousalueesta (jäljempänä ETA-sopimus) vuodelta 1994 merkitsi suurta muutosta aikaisemmin vallinneeseen palveluhankintojen ostotilanteeseen.<sup>669</sup> ETA-sopimus ja sen nojalla säädetty laki julkisista hankinnoista (1505/1992) sekä siihen liittyneet asetukset lisäsivät kilpailutettavien hankintojen määrää. Hankintalakiin liittyi myös velvollisuus noudattaa vuonna 1995 perustetun maailman kauppajärjestön The World Trade Organization (jäljempänä WTO) voimassa olevia sääntöjä, mikä sekin osaltaan vielä lisäsi kilpailutettavien hankintojen lukumäärää.<sup>670</sup> Kilpailun tehostuminen näkyi aluksi tavarahankinnoissa ja vain rajoitetusti palveluhankinnoissa.

Taloudellisen laman syvetessä 1990-luvulla ajateltiin yleisesti, että palvelujen ulkoistaminen olisi voinut olla keino selviytyä lamasta, tai että tehokkuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta olisi voitu parantaa palveluja ulkoistamal-

667 Ks. tarkemmin Rasinmäki 1997, s. 249 ja HE 101/1981 vp, s. 18.

668 Lukkarinen 2007, s. 40–42. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintoja ei ole viime vuosina juurikaan yksityistetty, muista toiminnoista esimerkkinä yksityistämisestä voidaan mainita ajoneuvojen katsastustoiminta.

669 Sopimus Euroopan talousalueesta sekä siihen liittyvät muut sopimukset osa I, II ja III. Ulkoasianministeriön julkaisuja 6–8/1992, Helsinki 1992.

670 Ks. lisää ulkoasianministeriön WTO-esittely.

la.<sup>671</sup> Ulkoistamisen lähes ainoana tavoitteena oli taloudellinen tuottavuus ja kustannussäästöt. Julkisten hankintojen painopiste alkoi siirtyä lisääntyvästi tavarahankinnoista myös palveluhankintoihin.<sup>672</sup> Erityisesti niiden palvelujen osuus julkisissa hankinnoissa oli lisääntynyt, jotka eivät välittömästi liittyneet hankintayksikön ydinpalveluihin tai jotka muutoin olisivat vaatineet erityistä ammattitaitoa. Tällaisia palveluja olivat erilaiset tukipalvelut, kuten tietokone- ja tietojenkäsittelypalvelut, kiinteistöpalvelut, koulutuspalvelut ja liikenteeseen liittyvät palvelut. Myös sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnat alkoivat lisääntyä 2000-luvulta alkaen.<sup>673</sup> Yksityissektori oli kasvattanut nopeasti osuuttaan eri tuottajasektoreiden vertailussa. Vuonna 2000 yrityssektorin osuus sosiaalipalvelujen tuotoksesta oli 6,1 prosenttia, kun se vuonna 2007 oli jo 12 prosenttia.

Yksityisesti tuotettujen palvelujen lisääntyminen saattoi osaltaan vaikuttaa myös siihen, että julkisten palvelujen tuottavuuskehitys ei ole ollut vuosittu-  
hannen vaihteessa merkittävää. Vuosien 1998–2001 välillä suurten kaupunkien (Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kotka, Kuopio, Lahti, Oulu, Pori, Tampere, Turku ja Vantaa) vanhustenhuollossa julkisten palvelujen tuottavuus jopa laski kotipalveluissa yhdeksän prosenttia, terveyskeskusten pitkäaikaishoidossa 18,5 prosenttia sekä vanhainkodeissa ja muussa ympärivuorokautisessa hoidossa 16 prosenttia. Tuottavuuskehitystä näissä palveluissa on tosin vaikeata mitata, kun tuottavuuden heikkenemiseen saattavat vaikuttaa myös asiakaskunnan lisääntynyt huonokuntoisuus ja suurempi hoidon tarve, mutta määrät ovat kuitenkin suuntaa antavina luotettavia.<sup>674</sup>

Kuntien taloudellisten vaikeuksien syvetessä laman myötä 1990-luvulla vanhat keinovalikoimat palvelujen tuottamisessa eivät enää riittäneet. Kunnallisen itsehallinnon periaate ja yksittäisen kuntalaisen oikeusturvakysymykset julkisten palvelujen sääntelyssä olivat joutuneet ristiriitaan keskenään. Kansalaisten oikeusturva oli taattava myös taloudellisen laman aikana. Valtionosuusuudistus 1.1.1993 mahdollisti kuntien merkittävät säästöhankeet. Tämä uudistus merkitsi kuntien rahoitusvastuun ja -vapauden kasvamista, mutta toisaalta myös hyvinvointipalveluiden järjestämisvastuun lisääntymistä. Taloudelliset,

671 Kilpailutuksen näkyviä ja näkymättömiä kustannuksia tutkittiin Kunnallisanalyytiikan kehittämissäätien Kunnat ja kilpailu-sarjan julkaisussa nro 11. Ks. tarkemmin Rajala, Tammi ja Meklin 2008.

672 Fredriksson, Hyvärinen, Mattila ja Wass 2009, s. 44–51.

673 HE 50/2006 vp, s. 14.

674 Lahtinen ja Mikkola 2003, s. 58–70.

sosiaaliset ja sivistykselliset (TSS) oikeudet säädettiin kuntien järjestettäväksi, vaikka kuntien valtionosuusrahoitusta vähennettiin.<sup>675</sup> Toisaalta valtionosuus-uudistus lisäsi osaltaan kuntien vapautta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla.<sup>676</sup> Tämä vapaus lisäsi kiinnostusta hankkia palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta kilpailuttamalla ja ulkoistamalla palveluja, jolloin ostopalvelusopimustenkin määrä kasvoi.<sup>677</sup>

## 2.2.3 Ostopalvelusopimukset ja palvelurakenteen monipuolistuminen

Palvelutarpeen kasvu ja toisaalta kuntasektorin henkilöstön kasvava eläköityminen sai kunnat harkitsemaan erilaisia muutosprosesseja, joita palvelurakenteen monipuolistaminen edellyttäisi. Kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon ostopalveluiden kilpailuttaminen oli vielä 2000-luvun alussa pääosin puutteellista ja hapuilevaa. Suurimmissa kaupungeissa oli halua kehittää osto-osaamista, mutta toisaalta puuttui poliittista tahtoa yksityisten palveluntarjoajien tuottamien palvelujen hyödyntämiseksi.<sup>678</sup> Tämän haluttomuuden johdosta palvelujärjestelmien kehittäminen jatkui viranomaiskeskeisesti ja -vetoisesti.

Yhteistyö yksityisten palveluntuottajien kanssa mainittiin hyvin harvoin kuntien suunnittelu- ja kehittämisasiakirjoissa vielä 1990-luvulla, ja silloinkin sillä tarkoitettiin yleensä yksinomaan kolmannen sektorin, lähinnä järjestöjen kanssa harjoitettavaa yhteistyötä. Kiinnostus kumppanuuteen järjestöjen kanssa oli pääosin johtunut Raha-automaattiyhdistyksen investointiavustuksista, jotka

675 Vuoden 1993 alusta voimaan tullut valtionosuus-uudistus merkitsi käytännössä tulohajauksen toteuttamista. Tämä tarkoitti puolestaan, että kustannusperustaiset valtionosuudet korvattiin laskennallisilla valtionosuuksilla ja kuntakohtaisilla määrätymisperusteilla, kuntien toimintavapautta lisättiin, valtion ja kuntien välinen kustannusjako säilytettiin ja kuntien kustannustietoisuutta sekä toiminnan tuloksellisuusajattelua korostettiin. Tuloksellisuusajattelussa keskeistä oli huomion siirtäminen toiminnan panosten sijasta toiminnan tulosten mittaamiseen. Ks. tarkemmin Myllymäki 1994, s. 162 ja Uoti 2003, s. 114–115.

676 Työmarkkinajärjestöt suhtautuivat kielteisesti kilpailuttamista ja yksityistämistä kohtaan, koska ne ajattelivat niiden heikentävän työntekijöiden asemaa. Ks. lisää Kalima 2001, s. 20.

677 Ks. lisää Ympäristöministeriön raportti YMr1/2011 Palveluasumisen julkisen rahoituksen linjauksista. Ympäristöministeriön työryhmä selvitti palveluasumisen julkisen rahoituksen rahoituslähteitä ja periaatteita. Erityisesti tehostetun palveluasumisen osalta julkisten rahoittajien välistä yhteistyötä tulisi lisätä ja julkisen rahoituksen edellytyksiä sekä laatu- ja kustannusohjausta sovittaa paremmin yhteen.

678 Neimala ja Tuomola 2003, s. 17 ja 53. Raportissaan Suomen Yrittäjät kartoitti, analysoi ja kommentoi Suomen 10 suurimman kaupungin otetta julkisten palvelujen järjestämiseksi tulevaisuudessa.

olivat aiheuttaneet paljon arvostelua yrittäjäjärjestöissä.<sup>679</sup> Vähäistä suurempien kilpailuhaittojen poistamiseksi Raha-automaattiyhdistys ja Suomen Yrittäjät ry allekirjoittivat keväällä 2000 suosituksen kilpailunäkökohtien huomioon ottamisesta Raha-automaattiyhdistyksen avustusvalmistelussa. Raha-automaattivastuksista annetun lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan avustus voidaan myöntää valtion talousarvion puitteissa vain siinä tapauksessa, että avustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia.<sup>680</sup>

Järjestöjen tuottama osuus vanhuspalveluista on ollut merkittävää.<sup>681</sup> Yleishyödylliset yhteisöt edistäessään vanhojen ihmisten hyvinvointia tuottavat erityisesti palveluasumista, tehostettua palveluasumista sekä kotihoidon palveluja palvelutaloissa asuville vanhuksille. Aina vuoden 2007 alkuun asti merkittävä osa yksityisen palvelutuotannon kasvusta liittyi pääosin järjestöjen tuottamaan asumispalveluun.<sup>682</sup> Niiden tuotos sosiaalipalveluissa oli kasva-

679 Romppainen 2007, s. 249–257. Raha-automaattiyhdistyksen yhteiskunnallinen merkitys pohjautuu jo yhdistyksen perustamisvuonna 1938 muodostuneeseen pelitoiminnalla hankittujen tuottojen käyttöön terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Raha-automaattiyhdistyksen avustusten turvin järjestöt ovat palveluillaan täydentäneet julkisyhteisöjen vastuulla olevaa palvelujärjestelmää ja tuottaneet erityisesti asumispalveluja ostopalvelusopimuksen perusteella. Ks. tarkemmin Kettunen 2008 s. 29, josta ilmenee markkinoiden kokonaiskuva ja se, että kolmas sektori on lisännyt markkinaosuuttaan 2000-luvulle tultaessa. Sama suunta ilmeni jo vuosien 2005–2006 Kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaraporteista niin, että vuodesta 2002 vuoteen 2004 järjestöjen osuus palvelutuotannosta oli noussut 17,1 prosentista 18,5 prosenttiin. Ks. Kettunen 2005, s. 8, Kettunen 2006, s. 8 ja Kettunen 2007, s. 8.

680 Nykyisin Raha-automaattiyhdistyksen avustuskäytännössä edellytetään, että kaikki vähänkin suuremmat tavara- ja palveluhankinnat kilpailutetaan. Laki julkisista hankinnoista velvoittaa valtion ja kuntien lisäksi myös järjestöjä ja säätiöitä silloin, kun hankinnan tekemistä varten on myönnetty julkista tukea yli 50 prosenttia hankinnan arvosta. Julkinen tuki käsittää Raha-automaattiyhdistyksen avustusten lisäksi myös valtion ja kuntien avustukset. Hankinta määritellään laissa laajana. Sillä tarkoitetaan tavaroiden ja palveluiden ostamista, vuokraamista ja siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä. Ks. tarkemmin Raha-automaattiyhdistyksen rakennuttamisohje 2002, s. 5.

681 Järjestöjen tuottamien sosiaalipalvelujen osuus kustannuksista oli vuonna 2008 16,3 prosenttia. Sosiaalipalveluissa järjestöjen suurimmat toimialat henkilöstöllä mitattuna olivat vuonna 2007 ikääntyneiden palveluasuminen ja hoitolaitokset. Yksityisten sosiaalipalvelutuottajien merkittävin asiakas oli kunnat, jotka ostavat valtaosan järjestöjen tuottamista sosiaalipalveluista. Ks. tarkemmin Kettunen 2007. Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lisäksi Voutilainen 2009, s. 28–33.

682 Yleishyödyllisten yhteisöjen sopeutumisesta kilpailuun ja yhteisöjen näkemyksiä omista pärjäämismahdollisuuksistaan kilpailuympäristössä tutkinut Saara Nyysölä valtiotieteen alaan kuuluvassa lisensiaattityössään arvioi, että yhteisöillä on lisäarvoa asiakkaille ideologisen arvopohjan, perinteiden ja hyvinvointipalveluiden tuottamistavan kautta. Ks. lisää Nyysölä 2009, s. 123–12.

nut merkittävästi niin, että vuodesta 2000 vuoteen 2004 tuotos kasvoi 17,2 prosentista 18,4 prosenttiin, mutta vuonna 2007 tuotos oli 17,3 prosenttia palvelujen kokonaistuotannosta.<sup>683</sup> Järjestöjen tuotoksen vähäiseen laskuun saattoi vaikuttaa toisaalta Raha-automaattiyhdistyksen investointiavustuksen loppuminen ja toisaalta myös yleishyödyllisten yhteisöjen harjoittaman palvelutoiminnan arvonlisäverovelvollisuuden epäselvyys. Joissakin tapauksissa toiminta oli katsottu arvonlisäverolliseksi elinkeinotoiminnaksi, kun taas joissakin tapauksissa palvelutoiminta yleishyödyllisenä oli katsottu verottomaksi toiminnaksi. Verohallitus ohjeisti yleishyödyllisten yhdistysten ja säätiöiden verotusta antamalla verotusohjeen vuonna 2007.<sup>684</sup> Ohjeen tarkoituksena oli selventää yleishyödyllisyyden ja elinkeinotoiminnan arviointia ja muutoinkin selventää yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevia muita ajankohtaisia kysymyksiä.

Palvelurakenteen monipuolistumista ja kilpailua heikentävinä tekijöinä voivat käytännössä olla myös tarjonnan ja avoimen kilpailun puute. Muutokset toimintaympäristössä ovat jo nähtävissä. Joissakin kunnissa ostopalveluja on vähennetty ja pienet yritykset ovat joutuneet lopettamaan palvelutoimintansa. Toisaalta lopettaneiden määrään saattaa osittain vaikuttaa myös yritysten yhtiömuodon muutokset ja yrityskaupat. Suuntauksena näyttäisi olevan se, että isot yritykset ostavat pienempiä ja yrityskanta kansainvälistyy. Keskimäärin kilpailutuksissa ovat myös menestyneet paremmin isot kasvuhakuiset yritykset.<sup>685</sup>

## 2.2.4 Palvelutuotannon tehostamispyrkimykset ulkoistamisen taustalla

Laman jälkeen 2000-luvun alussa yksityisen palvelutuotannon kasvaessa sosi-aali- ja terveyspalvelujenkin tuottamisessa huomio on kiinnittynyt lisääntyvästi ennen kaikkea tehokkuuteen ja kustannusten vähentämiseen. Lisäksi lähtökoh-taisena olettamuksena oli pidetty ajatusta, että palvelut yksityisellä sektorilla, etenkin terveyspalveluissa, olisivat jotenkin parempia. Nämä käsitykset olivat perustuneet paljolti myytteihin ja odotuksiin. Hallintotieteen alaan luuluvassa väitöskirjassaan Jari Vuori totesi tutkiessaan yksityisen ja julkisen terveydenhuollon merkityssisältöjä yksityisen terveydenhuollon hyvydestä ja julkisen terveydenhuollon huonommuudesta, että myös julkinen terveydenhuolto voi

683 Kettunen 2008, s. 29.

684 Verohallituksen ohje Dnro 384/349/2007, 30.4.2007.

685 Kettunen 2010, s. 27.

olla tuloksiltaan hyvää ja sitä voidaan toteuttaa tehokkaasti. Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä ei saisi liiaksi pitäytyä myytteihin tai odotuksiin, vaan kaikkien osapuolten tulisi etsiä uudenlaisia innovatiivisia ratkaisuja vertaamalla luotettavasti julkista ja yksityistä palvelua ja sen avulla pyrkiä toteuttamaan parempia ratkaisuja tulevaisuudessa.<sup>686</sup>

Ostopalveluiden toteuttaminen ja yksityisten palvelujen käyttäminen vaatii monipuolista taitoa, koulutusta, tiedonkeruuta ja niiden hallintaa sekä lisäksi palvelujen ammattitaitoista valvontaa. Mikäli tätä kaikkea ei tehdä ammattitaitoisesti, tuloksena voi olla hallinnollisten kustannusten nopea kasvu.<sup>687</sup>

Palvelujen kilpailuttamiseen on haluttu 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä tuoda myös uudenlainen näkökulma tehokkuuden ja kustannusten säästön lisäksi. Kun kilpailuttaminen nähdään tulevaisuudessa merkittävänä vaihtoehtona sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä, toimijoiden välillä on haluttu herättää arvokeskusteluja, vaikka niiden merkitys lopullisessa päätöksenteossa on jäänyt vielä vähäiseksi. Kilpailuttamisen käytännöissä on yhä painottunut talouden, hallinnon ja oikeuden tietotaito, vaikka myös yhteisesti hyväksytyjä arvoja, kuten vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden ja itsemääräämisoikeuden korostamista, on haluttu lisätä.<sup>688</sup> Erityisen tärkeitä olisikin, että entisten toimintatapojen uudelleenarviointi ja uusien toimintatapojen käyttöönotto arvopohjaisissa palvelukuvauksissa tai palvelusuunnitelmien sisällöissä lisääntyisi.

686 Vuori 1995, s. 264–265.

687 Koivusalo 2003, s. 24.

688 Mirja Willberg pohti yhteiskuntatieteen väitöskirjassaan, tarjoaako nykyinen kilpailuttamisjärjestelmä riittävän tarkoituksenmukaista ja laaja-alaista tietoa kunnallisille toimijoille. Ks. lisää eettisistä kysymyksistä ja kannanotoista Willberg 2006. Ks. lisäksi Reiluja hankintoja, Opas eettisiin julkisiin hankintoihin [www.reilukauppa.fi/kaupungit](http://www.reilukauppa.fi/kaupungit). Edistääkseen eettisesti hyväksyttäviä palveluja yksitoista sosiaali- ja terveysalan valtakunnallista järjestöä perusti 16.6.2010 Reilu Palvelu ry:n. Reilu Palvelu ry:n tarkoituksena on edistää ja kehittää sosiaali- ja terveysalan järjestöjen ja niiden omistamien yritysten vastuullisen palvelutoiminnan edellytyksiä ja toimintakulttuuria sekä parantaa palveluiden laatua. Liiketoiminnasta saadut tuotot palautuvat rahoittamaan järjestöjen yleishyödyllistä toimintaa. Ks. lisää [www.sosiaaliala.fi/sosiaalialan\\_tyonantajaliitto/fi/?we\\_objectID=11682](http://www.sosiaaliala.fi/sosiaalialan_tyonantajaliitto/fi/?we_objectID=11682).

### 3 Palvelunkäyttäjä suhteessa palvelun järjestäjään ja palvelun tuottajaan

#### 3.1 Asiakkuus julkisissa sosiaalipalveluissa

##### 3.1.1 Asiakkuuden ulottuvuudet

Sosiaalipalvelun käyttäjänä olevan vanhuksen asema ostopalvelusopimuksen perusteella toteutetuissa sosiaalipalveluissa on monitahoinen ja ilmenee kahdella tasolla: (1) vanhuksen asema suhteessa palvelun järjestäjänä olevaan kuntaan ja (2) vanhuksen asema suhteessa palvelua toteuttavaan yksityiseen palveluntuottajaan. Ensiksi mainittu suhde on luonteeltaan hallinto-oikeudellinen, jota määrittää sosiaalihuoltolaki, sosiaalihuollon asiakaslaki, hallintolaki ja muu julkisoikeudellinen lainsäädäntö sekä julkisoikeudelliset oikeusperiaatteet. Kun vanhuksen suhde kuntaan määräytyy hallinto-oikeudellisten normien ja viranomaispäätöksen mukaan, hän ei voi vapaasti sopia palvelun sisällöstä palveluntuottajan kanssa, vaan julkinen valta ja hallintoelimet päättävät siitä suhteellisen pitkälle.<sup>689</sup>

Julkisen hallinnon asiakkaan kannalta on kuitenkin tärkeää, että viranomaiset toteuttavat hänelle kuuluvat oikeudet, edut ja palvelut lainmukaisesti ja asiakaslähtöisesti. Sosiaalihuollon asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava lisäksi siten, että ensisijaisesti huomioidaan asiakkaan etu.<sup>690</sup> Kun ostopalvelusopimus liittyy julkisen palvelun toteuttamiseen ja tosiasiallisen sosiaalipalvelun järjestämiseen, palvelunkäyttäjän mahdollisuus vaikuttaa sopimuksen sisältöön tulisi turvata.<sup>691</sup> Perustuslain 14 §:n 4 momentin tarkoittama julkiselle vallalle kohdistettu toimeksianto edistää yksilön mahdollisuutta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon sekä perustuslain 20 §:n 2 momentin tarkoittama

689 Mäenpää 2004, s. 192.

690 Vrt. HE 137/1999, s. 50 ja StVM 18/2000 vp, s. 6–7. Edellä mainitussa hallituksen esityksessä asiakkaan edun huomioiminen oli sosiaalihuollon asiakaslain lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentissa, jolloin se olisi koskenut ainoastaan erityistilanteita. Hallintovaliokunnan lausunnossa 7/2000 vp, s. 44 valiokunta ehdotti, että asiakkaan etua koskeva säännös siirretään sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:ään, jolloin se koskisi kaikkea päätöksentekoa. Ks. tarkemmin HaVL 7/2000 vp, s. 44. Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota edellä mainittua lakia koskevan lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin ja 9 §:n 2 momentin päällekkäisyyteen ks. PeVL 7/2000 vp, s. 32.

691 Mäenpää 2003, s. 141–142, Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, s. 97 ja HE 72/2002 vp, s. 51/I



julkiselle vallalle kohdistettu velvollisuus turvata henkilöiden mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä on laissa jätetty avoimeksi eikä tarkempia mekanismeja, miten vaikuttaminen voisi tapahtua, ole esitetty.<sup>692</sup>

### 3.1.2 Asiakas suhteessa palvelunjärjestäjään

Vanhustenhuoltoon ja lakisääteisten sosiaalipalveluiden tuottamiseen kuuluvat kysymykset liittyvät julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Jokainen on jossain elämänsä vaiheessa julkisen hallinnon asiakas. Ensiksi synnyttään julkisessa sairaalassa, ollaan alle kouluikäisenä lapsena päivähoidossa, sitten oppilaitoksen oppilaana ja ehkä myöhemmässä vaiheessa potilaana tai vanhustenhuollon kotipalvelun saajana ja lopulta kuollaan julkisessa sairaalassa. Kun vanhus saa lakisääteisiä sosiaalihuollon palveluja yksilöllisen hallintopäätöksen perusteella, hän on julkisen hallinnon asiakas riippumatta siitä tuottaako palvelut oman kotikunnan sosiaalihuollon työntekijät vai kunnan tekemän ostopalvelusopimuksen perusteella yksityinen palveluntuottaja.<sup>693</sup>

Asiakkaan käsite on yhteydessä kulloinkin sovellettavana olevaan lakiin. Hallintolain ja julkisuuslain mukaan asiakas on joko asianosainen, neuvoa kysyvä, tiedonsaantipyynnön esittäjä, asiamies tai avustaja. Sosiaalihuollon asiakaslain 3 §:n määritelmän mukaan asiakkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltoa hakevaa, käyttävää tai sen kohteena olevaa henkilöä. Yksityiskohtaisemmin asiakkuus konkretisoituu tietyn toimenpiteen, hakemuksen, päätöksen, ilmoituksen tai palvelun kautta. Sosiaalihuollon asiakaslakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on voimakkaasti korostettu asiakkaiden tarpeiden, toivomusten ja mielipiteiden huomioimista sellaisina kuin asiakas ne itse ilmaisee.<sup>694</sup> Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan sosiaalihuollon asiakaslain tavoitteena on asiakkaan palveleminen eikä auttajan tai palvelevan organisaation tarpeiden huomioiminen.<sup>695</sup>

692 Ismo Pölönen on oikeustieteellisessä väitöskirjassaan Ympäristövaikutusten arviointimenettely tutkinut menettelyn oikeudellista asemaa ja kehittämistarpeita ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (468/1994) tavoitteena on edistää muun muassa alueen asukkaiden osallistumismahdollisuuksia ja kuulemisen järjestämistä. Ks. lisäksi Kumpula 2010. Ks. tarkemmin Pölönen 2007 sekä lisäksi osallistumisen uusista haasteista ympäristöoikeudessa tarkemmin Kumpula 2007 ja Kumpula 2010.

693 Ks. EOA 13.3.2012 Dnro 1608/4/11, jonka mukaan yksityiselle palveluntuottajalle ei voida luovuttaa kuin välttämättömiä sosiaalihuollon asiakassuhteeseen vaikuttavia tietoja.

694 HE 137/1999 vp, s. 5–7.

695 HE 137/199 vp, s. 18.

Asiakkuus sosiaalihuollossa on monitahoinen ja asiakkaan käsite sisällöltään laaja. Sosiaalihuollon asiakkuus kietoutuu usein valtaan ja heikko-osaisuuteen. Kun valta suhteessa asiakkaaseen puolestaan mielletään kielteisenä ja alistavana, sosiaalihuollon asiakkaan positiiviset ulottuvuudet saattavat jäädä vähäisiksi. Vaikka toisaalta asiakas on omien palveluidensa asiantuntija, toisaalta häntä voidaan pitää ongelmallisena sosiaalityön kohteena. Asiakkaan elämäntilanteitten vaikeus ja kuormittavuus voi vaikuttaa sen, että sairasta ja moniongelmaista vanhusta pidetään ongelmien keskipisteenä ja sosiaalityön taakkana. Kun asiakas irrotetaan sosiaalityön yhteyksistä, hänestä tulee objekti ja hänen ainutkertainen tilanteensa unohtuu. Samalla käsitys hänen oikeuksistaan jää taka-alalle ja asiakkuudessa korostuu annettava palvelu suhteessa järjestelmään. Kuitenkin asiakas pitäisi ymmärtää oikeuksiensa ja palvelujensa subjektina ja oman elämänsä parhaana asiantuntijana. Palvelun käyttäjänä olevan asiakkaan arjen asiantuntijuus tukee myös asiakaslähtöisyyden toteutumista.<sup>696</sup>

Palvelun käyttäjän, asiakkaan, käsitettä sosiaalihuoltolaissa ei ole tarkemmin määritelty.<sup>697</sup> Välillisesti asiakkuuden määritelmä on kuitenkin johdettavissa sosiaalihuoltolain 13 §:stä, jossa säädetään kunnan palveluiden järjestämisvelvollisuudesta asukkailleen ja toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskeleville. Myös sosiaalihuoltolain 1 §:n sosiaalihuollon soveltamisalaa koskevasta määritelmästä voidaan päätellä, ketä pidetään sosiaalihuollon asiakkaana. Sen mukaan sosiaalihuollon toimenpiteiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen ja yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.<sup>698</sup> Erityislaeissa asiakkuuden määritelmässä on määrävänä ollut, kenelle palveluja tai etuuksia annetaan.<sup>699</sup> Asiakkuus ei ole riippuvainen siitä, tuleeko asiakas palvelun piiriin omasta tahdostaan vai vastoin tahtoaan.<sup>700</sup> Tässä tutkimuksessa asiakkaalla tarkoitetaan sosiaalipalvelun käyttäjänä olevaa vanhusta.

696 Merja Laitinen ja Anneli Pohjola ovat selvittäneet laajasti asiakkuuden teoriaa ja tutkineet asiakkuuden punoksia. Ks. tarkemmin Laitinen ja Pohjola 2010, s. 7–15 ja 309–320 sekä Pohjola 2010, s. 19–28.

697 Asiakas on määritelty palvelujen käytännöissä usein vallitsevien ajattelumallien mukaisten luokitusten, ryhmittelyiden tai tietynlaisten piirteiden korostamisen perusteella, kuten vanhusten kohdalla asiakkaasta on voitu käyttää nimitystä muistihäiriöinen. Ks. tarkemmin Pohjola 1997a, s. 12–23 ja 2010, s. 33.

698 HE 137/1999 vp, s. 5.

699 Ks. tarkemmin laki lasten päivähoidosta (36/1973) 2 § ja 11a § ja kehitysvammaisten erityishuollosta annettu laki 1 §.

700 HE 137/1999 vp, s. 18–19.

### 3.1.3 Asiakas suhteessa yksityiseen palveluntuottajaan

Yksityisen palveluntuottajan ja palvelua saavan vanhuksen välinen suhde perustuu kunnan ja palveluntuottajan väliseen ostopalvelusopimukseen sekä vanhuksen tai hänen edustajansa ja palveluntuottajan väliseen kirjalliseen yksilölliseen palvelusuunnitelmaan. Kunnan tehtävänä palvelun järjestäjänä on huolehtia, että sosiaalihuollon asiakslain 7 §:n mukainen palvelusuunnitelma laaditaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Palvelusuunnitelman mukaisia sosiaalipalveluja toteutettaessa palveluntuottajan tulee noudattaa sosiaalihuollon asiakslain mukaisia menettelyjä koskevia säännöksiä. Vanhuksen toivomukset ja mielipide, sellaisina kuin hän ne itse ilmaisee, on sosiaalihuollon asiakslain 8 §:n mukaan otettava huomioon ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa (272/2005) määritellään sosiaalipalveluja tuottavan palveluntuottajan ammatilliset kelpoisuusvaatimukset. Palvelunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuus ja palveluntuottajan ammattitaito kietoutuvat toisiinsa palvelun toteuttamisen vuorovaikutustilanteessa.

Palvelun käyttäjän monipuolinen huomioiminen hänen omista eikä palvelun järjestäjän tai palveluntuottajan lähtökohdista, on asiakaslähtöisyyttä. Asiakaslähtöisyydellä lisätään asiakkaan aktiivisuutta ja parannetaan asiakkaan kohtelua.<sup>701</sup> Asiakaslähtöisyyden ja hyvän laadun vaatimukset perustuvat perustuslain sekä hallintolain ja sosiaalihuollon asiakslain säännöksiin. Monet asiakaslähtöisyyttä ja laatua koskevat lainsäädännökset liittyvät palveluiden riittävyyteen ja saatavuuteen.<sup>702</sup> Sosiaalihuollon asiakslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada selvitys toimenpidevaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista hänen asemaansa. Riittävä selvitys tulee antaa niin, että asiakas ymmärtää vaihtoehtojen merkityksen. Selvitystä annettaessa on otettava huomioon asiakkaan ikä, koulutus, äidinkieli, kulttuuritausta ja muut henkilökohtaiset ominaisuudet.<sup>703</sup>

701 HE 137/1999 vp, s. 18.

702 Anu Muurin valtiotieteellinen tutkimus Sosiaalipalveluja kaikille ja kaiken ikää? käsitteli suomalaisten mielipiteitä ja kokemuksia sosiaalipalveluista ja niiden suhteesta legitimitettiin. Kun aito asiakaslähtöisyys nousee arjesta, sosiaalipalveluiden tulisi auttaa ihmisiä selviämään arjen ongelmatilanteista eivätkä asiakasmaksut tai palveluiden huono saavutettavuus saisi estää palveluiden toimivuutta. Ks. lisää Muuri 2008, s. 63.

703 HE 137/1999 vp, s. 20.

Tällä tavoin voidaan lisätä asiakkaan osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta häntä itseään koskevassa asiassa. Palvelun käyttäjälle on asiakaslain mukaan säädetty tietynlaisia oikeuksia palvelun ja sen tuottamisen suhteen, kuten tietojen antaminen asiakkaalle tai hänen lailliselle edustajalleen, informointi tietojen käyttämisestä sekä asiakkaan suostumus tietojen antamiseen sivulliselle. Julkiset sosiaalipalvelut halutaan tuottaa mahdollisimman asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja kustannuksiltaan edullisesti.<sup>704</sup> Joissakin tapauksissa näiden periaatteiden toteuttaminen saattaa olla ongelmallista. Asiakaslähtöisyydelle luo haasteita koko sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän tehokkuusajattelu, järjestelmän joustamattomuus, rutiininomaisuus ja resurssien puute. Lisäksi osa vanhuksista on itse passiivisia tai kyvyttömiä esittämään omia toiveitaan ja mielipiteitään eikä kaikilla ole omaisia eikä läheisiä. Joissakin tapauksissa vanhustenhuollon strategiat tulevat vanhusten itsensä ulkopuolelta muiden määrittelemänä.<sup>705</sup>

### 3.2. Palvelun käyttäjä asianosaisena

Asianosaisaseman määrittelyllä ja rajoituksella on hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuden käsittelyssä keskeinen merkitys. Asianosaispiirin rajaaminen vaikuttaa paitsi hallintoasian menettelyllisten edellytysten täyttymiseen, myös ennakkolisten oikeusturvaperiaatteiden soveltamiseen, koska asianosaisella on oikeus tulla asiassa kuulluksi ja saada perusteltu päätös.<sup>706</sup> Asianosaisen käsitteellä on myös muita merkityksiä ja se on sisällöltään monimerkityksinen. Prosessioikeudessa asianosaisasema perustuu prosessissa mukana olemiseen ja muodolliseen käsitelmääritelmiin.

704 HE 72/2002 vp, s. 29 ja 38, jossa arvioidaan yksilöiden asemaa koskevia vaikutuksia todeten, että hallintolain vaikutusten arvellaan ilmenevän entistä asiakaslähtöisempänä ja laadukkaampana viranomaistoimintana. Asiakaslähtöisyyttä ja palvelun laatua edistetään asettamalla viranomaisille laadulliset vähimmäisvaatimukset. Ks. myös Pohjola 1997b, s. 45–56, jossa käsitelty asiakaslähtöisen palvelun ja kohtaamisen kysymyksiä sosiaalihuollossa.

705 Sosiaalityön alaan kuuluvassa väitöskirjassaan Sanna Järnström tutki asiakkuutta ja sen toteutumista. Tutkimuksen tuloksena oli, että ainakin geriatriosastoilla asiakkuus jäi ideaaliseksi ilmiöksi. Ks. lisää Järnström 2011.

706 HE 72/2002 vp, s. 62.

Asianosaisen käsitettä on pidetty yleisesti epämääräisenä ja moniulotteisena. Aikaisemmasta tulkinnasta poiketen käsitettä tarkennettiin ja laajennettiin hallintolain perusteluissa.<sup>707</sup> Sosiaalietuuksissa asianosaisasema on selkeämpi, koska se yleensä määräytyy muodollisesti. Asianosaisena hakemusasioissa pidetään edelleenkin sitä, jonka nimissä hakemus on tehty.<sup>708</sup> Hallintoasian käsittelyssä asianosaiskäsitteellä on ollut aina yhtymäkohtia myös hallinto-oikeudelliseen valitusoikeuteen. Toisaalta valituksen tekijällä voi olla asianosaisasema valitusviranomaisessa, vaikka hän ei olisi ollutkaan asianosaisena kyseisen hallintoasian käsittelyn ensi asteessa. Hallintolainkäyttölain 6 §:n perusteella päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistunut tai kenen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Hallintolain perustelujen mukaan asianosaisen käsite määräytyy asian oikeudellisen vaikutuksen mukaan. Pääsääntöisesti asianosaisena pidetään sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Tämä tarkoittaa sitä, että hallintosopimuksen osapuoli on hallintolaissa tarkoitettu asianosainen, mutta myös sitä, että hallintosopimuksen kohteena oleva ulkopuolinenkin voi olla hallintoasian asianosainen, jos sopimus koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan.<sup>709</sup>

Palvelua ostopalvelusopimuksen perusteella saavan vanhuksen oikeudellinen asema on ongelmallinen, koska hän ei ole hallintosopimuksen osapuolena eikä häntä sen mukaisesti voitane pitää hallintolain tarkoittamana asianosaisena. Tämän vuoksi hänelle ei tulisi asianosaisen menettelyoikeudellista asemaakaan kuten oikeutta tulla asiassa kuulluksi tai muutoksenhakuoikeutta hallintopäätökseen. Asia on kuitenkin osittain epäselvä, sillä vanhus kuuluu hankintasopimuksen vaikutuspiiriin, koska hankinta kohdistuu hänen oikeuteensa saada sosiaalihuollon palvelua. Tämän vuoksi ongelmaa voidaan tulkita niin, että vanhus sosiaalipalvelun käyttäjänä on jo lähellä asianosaisasemaa. Suorahankintana vanhukselle hankittavassa palvelussa ollaan jo niin lähellä palvelun käyttäjän asianosaisasemaa, että vanhukselle palvelun käyttäjänä saatetaan joutua hallintolain tulkinnan mukaankin varaamaan oikeus tulla asiassa kuulluksi. Sopimusvapauden periaatteen mukaan sopimuskumppanit voivat vapaasti päättää monista sopimuksen ehdoista. Koska vanhus palvelun käyttäjänä ei ole

707 Ks. tarkemmin HE 72/2002 vp, s. 62–64.

708 HE 72/2002 vp, s. 62.

709 HE 72/2002 vp, s. 63.

sopimuksen osapuoli, hallintolain 3 §:n 2 momentin mukainen mahdollisuus vaikuttaa sopimuksen sisältöön saattaa olla ongelmallinen. Sopimusvapautta tulisi tarkastella enemmänkin tarjouspyynnön kuin hankintasopimuksen näkökulmasta, koska kaikki sopimuksen elementit pitää olla käytettävissä jo tarjouspyynnössä. Tämä turvaisi myös vanhuksen mahdollisuudet vaikuttaa saamiinsa palveluihin jo sopimuksen valmisteluvaiheessa.<sup>710</sup>

Hallintolain 11 §:n asianosaisen käsite hallintoasiassa on kirjoitettu väljäksi ja joustavaksi ja mahdollistaa tapauskohtaisen harkinnan. Mäenpään mukaan hallintoasian käsittelyllä tarkoitetaan sekä hallintopäätökseen johtavaa päätöksentekoa että julkisen palvelun toteuttamista. Tämän perusteella asianosaisasema voi syntyä viranomaisen ja palvelunkäyttäjän välille hoito- ja huoltotoimenpiteiden yhteydessä. Myös jo ennen palvelun toteuttamista tehtävissä hallintopäätöksissä palvelun käyttäjä, jota hoito ja huolto koskevat, on asianosaisen asemassa.<sup>711</sup>

Sopimus hoivan välineenä on lisääntynyt ja tuonut uusia piirteitä vanhuksille tarjottavien palvelujen tuottamisessa.<sup>712</sup> Vanhuksille ostopalveluiden käyttäjinä pitäisi hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ennakollisesti tiedottaa ostopalveluiden sisällöstä ja varata heille vaikuttamismahdollisuuksia heitä itseään koskevien sopimusten valmistelussa riippumatta siitä, katsotaanko vanhusten olevan näissä tilanteissa asianosaisasemassa.<sup>713</sup> Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantotavoista päätettäessä ja ostopalvelusopimuksia tehtäessä palvelun loppukäyttäjänä olevan vanhuksen ei ajateltu aikaisemman tulkinnan perusteella ja ennen vuotta 2004 voimaan tullutta hallintolakia olevan asianosaisen asemassa-

710 Aarto, Aho, Regelin, Uotila ja Vatanen 2009, s. 32.

711 Mäenpää 2008, s. 11–12.

712 Kalliomaa-Puha 2007, s. 143.

713 Ks. enemmän ennakoivasta oikeudesta Kalliomaa-Puha 2005, s. 168–190 ja Kalliomaa-Puha 2005, s. 357.

kaan saadessaan julkisia sosiaalipalveluja. Asianosaisaseman prosessioikeudessa perinteisesti katsottiin aikaisemmin liittyvän kiinteästi vain niihin henkilöihin, joiden nimissä prosessia käytiin.<sup>714</sup>

### 3.3 Asianosaisasema ja sen vaikutuksia

Hallinto-oikeudessa asianosaisasema määräytyy ensisijaisesti aineellisin perustein.<sup>715</sup> Henkilön pitää olla käsiteltävään asiaan erityisessä suhteessa siten, että kysymys on hänen edustaan, oikeudestaan tai velvollisuudestaan. Mikäli hän itse käyttää puhevaltaansa ja suorittaa itsenäisiä toimia, hänellä tulee lisäksi olla hallintomenettelykelpoisuus. Vanhusten hallintomenettelykelpoisuus saattaa olla ongelmallista, mikäli vanhus ei ole oikeustoimikelpoinen eikä edunvalvojaa ole määrätty.<sup>716</sup> Muodollinen menettelytoimi, kuten aloite asian vireillepanossa, ei vielä tee henkilöä asianosaiseksi, ellei hänellä samalla ole hallintomenettelykelpoisuutta ja aineellista yhteyttä asiaan.

Sisällöllinen asianosaisen käsite on määritelty tarkemmin hallintolain 11 §:ssä, jonka mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Hallinnossa on jo vakiintuneesti katsottu, että asianosainen on se, jonka oikeuksiin, etuihin ja muihin laillisesti suojattuihin etuihin asiassa tehtävä päätös saattaa vaikuttaa.<sup>717</sup> Hallintoasioissa asianosaisasemaa tarkastellaan aineellisessa merkityksessä niin, että tulkinta on laaja ja asianosaispiiriä määriteltäessä otetaan huomioon asiassa tehtävän ratkaisun merkitys henkilöiden oikeusaseman kannalta. Hallintolain määritelmä on

714 Ks. Tirkkonen 1973, s. 3 ja 357. Asianosaisista käytettiin vielä 1970-luvulla nimitystä oikeudenkäyntisubjektit. Asianosaisuus ymmärrettiin suppeasti ja asianosaisten etu vaati, etteivät ulkopuoliset sekaantuneet asiaan. Kolmannen osapuolen puuttuminen oikeudenkäyntiin oikeutti asianosaisen vetoamaan siihen, ettei ulkopuolisella henkilöllä ollut intressiä jutussa. Tämä periaate ilmaistiin ”Exeptionem non est interest.” Tästä johtui myös, ettei tuomion oikeusvoima eli sitova vaikutus ulottunut asianosaispiiriin ulkopuolelle. Oikeusprosessin muodosti sarja tuomioistuimen ja asianosaisten toimia, jotka yhdisti tietyntylaiseksi kokonaisuudeksi prosessin tarkoitus eli oikeussuojan antaminen. Prosessin aikana suoritettut toimet taas kohdistuivat oikeudenkäynnin tarkoituksen toteuttamiseen eli oikeussuojan antamiseen oikeussubjektille.

715 Kulla 2008b, s. 128.

716 Täysi-ikäisen henkilön oikeustoimikelpoisuudesta ks. lisää Kalliomaa-Puha 2007, s. 86, lisäksi Saarenpää 2011, s. 263 ja Tornberg 2012, s. 128–129.

717 Niemivuo ja Keravuori 2003, s. 141–142.

yleinen ja jättää myös tulkinnalle mahdollisuuksia. Erityisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, kuten vanhusten hoitotoimenpiteissä, määritelmä on epätarkka. Tämä saattaa ilmetä vaikka siinä, että kunnallisilla viranomaisilla on yleinen velvollisuus ryhtyä oma-aloitteisesti toimenpiteisiin sosiaalihuoltolaissa tai sosiaalihuollon erityislaissa säädettyjen palvelujen antamiseksi saadessaan tiedon sosiaalihuollon tarpeessa olevasta henkilöstä. Tällaisen tarpeen selvittämiseksi sosiaalihuollon johtavalla viranhaltijalla on myös mahdollisuus mennä yksityiseen kotiin, ja saada tarkastuksen toteuttamiseksi tarvittaessa virka-apua poliisilta tai muilta viranomaisilta sosiaalihuoltolain 41 §:n ja sosiaalihuoltoasetuksen 22 §:n mukaan. Hakemusasioissa puolestaan on selkeämpää määritellä asianosaiseksi se, jonka nimissä hakemus on tehty.<sup>718</sup>

Menettelyllinen asianosaisen käsite ilmenee puolestaan hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentista. Sen mukaisesti asianosainen on henkilö, johon päätös on kohdistettu ja jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Tämän mukaisesti myös hallintoasian käsittelyn asianosaisen käsite on menettelyllinen, kun päätökseen liittyy muutoksenhakuoikeus. Hallintolainkäytössä asianosaiselta edellytetään, että asia koskee henkilöä välittömästi. Asianosaisaseman saamiseksi hallintolain mukaan henkilöltä ei edellytetä välitöntä vaikuttamista vaan riittää, että asia koskee kyseistä henkilöä. Usein asia tulee arvioida tapauskohtaisella kokonaisharkinnalla, koska hallintomenettelyssä erityissäännöksiä on paljon. Hallintolainkäytössä sen sijaan säännöksiä on vähemmän. Asianosaiskelpoisuudella puolestaan tarkoitetaan yleensä kelpoisuutta olla asianosaisena viranomaismenettelyssä. Hallintomenettelykelpoisuudella tarkoitetaan oikeudellista kykyä suorittaa itsenäisiä toimia hallintomenettelyssä.<sup>719</sup>

Asianosaisella on erityisasema hallintoasian käsittelyssä, koskevathan asian käsittely ja ratkaisu juuri hänen henkilökohtaisia oikeuksiaan tai etujaan. Pääsääntöisesti on kysymys menettelysäännöksistä, jotka varmistavat asian riittävän selvittämisen ja tasapuolisen kohtelun, mutta myös käsittelyn puolueettomuuden ja objektiivisuuden. Asianosaiskelpoisuudella tarkoitetaan kykyä olla asianosaisena asiassa, toisin sanoen etujen ja oikeuksien saajana. Lisäksi hallintolain 41 §:ssä tarkoitetun vaikuttamismahdollisuuden yhteydessä on vielä epämääräisempi osallisuuden muoto, jossa on korostettu erityisesti muiden kuin

718 HE 72/2002, s. 62–64, Mäenpää 2008, Narikka 2006, s. 751–752.

719 Kulla 2008b, s. 132 ja Mäenpää 2008, s. 120.



varsinaisten asianosaisten vaikuttamismahdollisuuksia niihin asioihin, jotka välittömästi vaikuttavat näiden henkilöiden etuun, oikeuteen, elinympäristöön, asumiseen tai muihin oloihin.<sup>720</sup> Hallintolaissa on haluttu taata myös muille kuin menettelyn varsinaisille asianosaisille sellainen prosessuaalinen asema, että heillä on mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Asianosaisasema on selkeä silloin, kun on kysymys hakemusasista, jonka asianosaisasemassa oleva on pannut vireille itseään koskevan oikeuden tai etuuden osalta. Myös silloin kun kysymys on asianosaisen ja viranomaisen välisestä oikeussuhteesta, jossa asianosainen on päätöksen kohteena, asianosaisasema on selkeä.

Hallintoasioita ovat kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Ensisijaisesti hallinnollisia ratkaisuja ovat hallintopäätökset, mutta myös esitykset, lausunnot ja jopa rekisterimerkinnätkin voivat olla hallintoasioita.<sup>721</sup> Hallinnollisten ratkaisujen tekemisessä tärkeimpiä ovat sellaiset ratkaisut, joissa päätetään jonkun henkilön edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.<sup>722</sup> Hallintoasiassa saattaa olla kysymys viranomaiselle esitetystä vaatimuksesta, mutta myös asiasta, jossa viranomainen antaa omasta aloitteestaan ratkaisun. Suppean tulkinnan mukaan hallintoasioita eivät sen sijaan olisi tosiasialliset hallintotoimet, jotka eivät tähtää hallintopäätöksen tekemiseen tai eivät ole päätöksen valmistelua. Tällaisena tosiasiallisena hallintona voidaan pitää esimerkiksi opetuksen antamista ja sosiaalihuollon asiakkaan saamaa palvelua, kuten kotipalvelun antamista vanhuksille. Näitä tosiasiallisia hallintotoimia edeltää kuitenkin lähes aina hallintopäätös tällaisen toiminnan suorittamisesta ja niissä toteutetaan yksilöllisten hallintopäätösten sisältöä.<sup>723</sup> Hallinnollisten ratkaisujen ja muiden toimien välinen rajanveto tosiasiallisessa toiminnassa on ollut oikeuskirjallisuudessakin tulkinnanvaraista.<sup>724</sup>

720 HE 72/2002vp, s. 95. Vrt. kumotun hallintomenettelylain 15 § asianosaisen kuulemisesta, jonka mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisemiseen. Tällä ei välttämättä turvattu asianosaisen vaikuttamismahdollisuutta, vaan kuulemisvelvollisuuden täyttämiseksi riitti, että viranomainen varasi asianosaiselle mahdollisuuden kuulemiseen. Ks. tarkemmin HE 88/1981 vp, s. 30. Lisäksi vielä ehdotus hallintomenettelylaiksi 14 §, jossa säädetty asian vireillä olon ilmoittamisesta henkilölle, joka ei ole asianosainen, mutta asian ratkaisu saattaa vaikuttaa huomattavasti henkilön asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin. Ks. Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/179, s. 120–132.

721 Kulla 2008b, s. 76.

722 Mäenpää 2008, s. 31.

723 HE 72/2002 vp, s. 45–46 sekä Mäenpää 2008, s. 27.

724 Mäenpää 2003, s. 35 sekä Laakso 2006, s. 102–103.

Hallintoasian käsitettä ei hallintolaissa ole rajattu suppeaksi, vaan tulkinnalle on jätetty tilaa käsitteen jäädessä laaja-alaiseksi ja monimerkityksiseksi. Outi Suviranta on jakanut hallintoasiat neljään ryhmään: (1) hallintopäätökset, (2) hallinnon sisäiset toimet ja muut ratkaisut, (3) hallintosopimukset ja (4) tosiasialliset toimet. Tässä tutkimuksessa merkityksellisiä ovat hallintopäätökset ja hallintosopimukset, joita tarkastellaan erityisesti asiakkaana olevan vanhuksen näkökulmasta. Hallintopäätöksiin sovelletaan hallintolakia kokonaisuudessaan, hallintosopimuksiin soveltuvien osien.<sup>725</sup> Kunnallisen hankintayksikön ja yksityisen sosiaalipalveluntuottajan välinen ostopalvelusopimus julkisen hallintotohtävän hoitamisesta on tässä tarkoitettu hallintosopimus.<sup>726</sup> Julkisen hallinnon asiakkaan näkökulmasta siinä on kysymys julkisen vallan hoitamisesta hallintotoiminnasta. Hallintoasian tarkka erottaminen palvelun tuottamisesta tai muusta hallintotoiminnasta ei hallinnon asiakkaan kannalta ole merkityksellistä. Tärkeämpää on varmistua siitä, että vanhus saa hänelle kuuluvat sosiaalipalvelut yksilöllisen muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen mukaisesti asianmukaisesti toteutettuna hallintolain ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.<sup>727</sup> Oikeudesta hyvään hallintoon kuuluu sekin, että palvelun käyttäjillä pitäisi olla mahdollisuudet vaikuttaa sopimukseen, jossa on sovittu heitä itseään koskevista palveluista.

Hallintolaissa hallintoasian käsittelyllä tarkoitetaan toisaalta hallintopäätökseen johtavaa päätöksentekoa, mutta myös julkisen palvelun toteuttamista eli tosiasiallista hallintoa. Tämä tarkoittaa, että hallintotoiminnassa myös asiakassuhteet viranomaisten ja palvelun käyttäjän välillä perustavat hallintolaissa tarkoitettua asianosaisaseman.<sup>728</sup> Mäenpään mukaan hoidossa ja huollossa on kysymys tällaisista asiakassuhteista ja jo ennen hoidon ja huollon toteuttamista tehdään hallintopäätöksiä. Asiakas on asianosainen tässä hallintoasian käsittelyssä.<sup>729</sup>

725 Suviranta 2006, s. 62–63 ja Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, s. 94–100.

726 Suviranta 2006, s. 91, 95–96.

727 Mäenpää 2008, s. 28–31.

728 Suppeampi tulkinta julkisuuslain soveltamisessa. Ks. Mäenpää 2000, s. 133–135.

729 Mäenpää 2008, s. 118–119.

### 3.4 Tärkeimmät asiakasta koskevat oikeusperiaatteet hallintoasiassa

Vaikka hallinto-oikeudessa yleisesti ajatellaan julkisen edun olevan ensisijainen, sosiaalioikeuden yksilökohtaisessa päätöksenteossa julkinen etu väistyy ja yksilön etu on ensisijainen. Erityisesti tämä periaate ilmenee edunsoovissa sosiaalietuuksissa, mutta sama periaate soveltuu myös sosiaalipalveluihin. Sosiaalihuoltolain 1 §:ssä sosiaalihuollon yleiseksi tavoitteeksi on asetettu edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen ja yhteisön sosiaalista turvallisuutta. Tämä perusperiaate heijastaa myös sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja itsemääräämisoikeuden turvaamista.

Sosiaalioikeuden alalla hallinnollisista ratkaisuista päätettäessä sovelletaan myös muita yleisiä hallinto-oikeuden periaatteita. Yhdenvertaisuusperiaatteella tarkoitetaan tasapuolista kohtelua ja johdonmukaisuutta sekä ratkaisujen yhdenmukaista linjaa samankaltaisissa tapauksissa.<sup>730</sup> Objektiiviperiaatteen mukaisesti kaikkia palvelunsaajia tulee käsitellä puolueettomasti eikä asian ratkaisija saa olla esteellinen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti käytettävien keinojen tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltaviin päämääriin, eikä pakkoa tai rajoitteita saa käyttää enempää kuin toimenpiteen tavoite vaatii.<sup>731</sup> Viranomaisen harkintavallan käyttö liittyy tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, jonka mukaan toimivaltaa saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, mihin se on perustettu. Kohutusperiaate hallinto-oikeuden yleisenä oikeusperiaatteena on vielä epäselvä ja täsmentymätön, mutta sillä voidaan tarkoittaa tapauskohtaisten erityisolosuhteiden huomioimista esimerkiksi sosiaalisten etuuksien takaisinperinnässä. Vaikka vain yhdenvertaisuusperiaate on kirjattu perustuslakiin, muidenkin hallinto-oikeudellisten periaatteiden tausta pohjautuu perustuslakiin.<sup>732</sup>

Palveluiden turvaamiseen liittyy olennaisesti erityisesti hallintolain 6 §:ssä tarkoitettu luottamuksensuojan periaate. Luottamuksensuojan periaatteen mukaan yksityisen henkilön tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oi-

730 HE 72/2002, s. 54.

731 HE 72/2002, s. 55.

732 Ks. tarkemmin hallinto-oikeuden periaatteista PeVM 10/1998 vp ja suhteellisuusperiaatteesta HaVM 29/1994 vp.

keellisuuteen, virheettömyyteen ja hallintopäätösten pysyvyyteen.<sup>733</sup> Luottamuksensuoja rajoittaa myös edunsuovien päätösten peruuttamista tai päätösten muuttamista yksityiselle haitallisiksi. Luottamuksensuoja edellyttää, että suojaamisen kohteena olevat odotukset voidaan perustaa oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen, joka muodostuu lainsäädännöstä, yleisistä oikeusperiaatteista ja kansainvälisistä sopimuksista.

Hallintolain 6 §:n mukaisesti viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuojan periaate merkitsee sitä, että viranomaisen on otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeutetut odotukset. Vanhuksella on oikeus luottaa siihen, että viranomaisella on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja antamiaan lupauksia.<sup>734</sup> Viranomaisen palvelujen järjestämisestä vastuussa olevana vastaa viime kädessä myös ulkoistetun palvelun toteutumisesta. Vanhusten hoivassa on kysymys tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jolla ei ole varsinaisia oikeusvaikutuksia. Ongelmallista saattaa olla missä määrin hoivan tarpeen muuttuessa siihen voidaan tehdä muutoksia, vai vaatiiko luottamuksensuojan periaate muuttumattomuutta ja toiminnan pysymistä ennallaan. Outi Suviranta on selvittänyt luottamuksensuojan oikeusvaikutuksia ja esittänyt, että tosiasiallisessa hallintotoiminnassa toiminnan muuttumattomuudelle tai muutettavuudelle voidaan esittää perusteluja ja operoida joustavasti eri toimintamuotojen yhteydessä.<sup>735</sup>

Hallinnon oikeusperiaatteita tulee noudattaa sekä hallintopäätöksen tekemisessä että tosiasiallisessa hallinnossa yksittäisen vanhuksen hoidossaja huollossa. Yhdenvertaisuuden vaatimus ja syrjinnän kieltä on kirjattu sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 1 momentissa siten, että asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ilman syrjintää. Toisaalta ihmisten samanarvoisuus ja syrjimättömyys ilmenee myös siinä, että samanlaisissa tilanteissa on mahdollisuus myös erilaiseen kohteluun olosuhteiden vaatiessa. Vanhat ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt voivat saada yhdenvertaisuuden nimissä positiivista erikoiskohtelua.<sup>736</sup>

733 HE 72/2002, s. 56 ja 60–61 sekä lisäksi KKO 1999:33 ja Kuusikko 1999, s. 1027–1044. Artikkelissa Kuusikko arvioi luottamuksensuojan periaatteen soveltamista ja luottamusta viranomaisten antamiin tietoihin korkeimman oikeuden Wärsilä Meriteollisuus -tapauksen johdosta.

734 Ks. lisää Mäenpää 2011, s. 88–92.

735 Artikkelissaan Suviranta vertaa oikeusvoiman ja luottamuksensuojan periaatteita sekä niiden oikeusvaikutuksia. Ks. lisää Suviranta 2004, s. 1429–1431.

736 HE 137/1999 vp, s. 19–20 ja Tuori ja Kotkas 2008, s. 156.

Tärkeitä oikeusperiaatteita sosiaalihuollon toteuttamisesta on säädetty sosiaalihuollon asiakaslainsäädännössä. Sosiaalihuollon asiakaslaki määrittelee asiakkaan oikeuksia, vahvistaa asiakkaan osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta häntä koskevassa asiassa ja turvaa asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään ja riittävään palveluun. Sosiaalihuollon asiakaslain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä, asiakkaan oikeutta hyvään sosiaalihoon sekä asiakkaan ja työntekijöiden sitoutumista yhteisesti sovittuihin asioihin. Laki täsmentää myös perusoikeuksien sisältöä sosiaalihuollossa. Sosiaalihuollon asiakasta on kohdeltava hänen ihmisarvoaan, vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioittaen sekä huomioiden hänen toivomuksensa, mielipiteensä, yksilölliset tarpeensa sekä äidinkielenä ja kulttuuritaustansa. Osallisuus ja vaikuttamismahdollisuudet omien palveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa tulee turvata. Erilaiset sosiaalihuollon vaihtoehdot ja niiden vaikutukset on selvitettävä niin, että asiakas ne ymmärtää. Itsemääräämisoikeuden käyttäminen perustuu erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen ymmärtämiseen. Tämä periaate ilmenee myös perustuslain 14 § 3 momentista, jossa on säädetty julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

## 4 Julkiset hankinnat ja monipuoliset hankintamenettelyt

### 4.1 Hankintayksikön kilpailuttamisvelvollisuus

Hankintadirektiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY<sup>737</sup> perusteella säädetyn hankintalain (348/2007) 1 §:ssä säädetään, että mikäli kunta järjestämisvastuunsa perusteella hankkii sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut oman organisaationsa ulkopuolelta, sen tulee suorittaa hankinta hankintalain säännösten perusteella. Yleensä tämän ajatellaan tarkoittavan pelkästään palvelujen ja tavaroiden kilpailuttamista niin, että kaikki julkiset hankinnat olisi kilpailutettava. Julkisia hankintoja kilpailutettaessa hankintalainsäädäntö velvoittaa valtion, kunnat ja

737 – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, annettu 31. päivänä maaliskuuta 2004.

– Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu 31. päivänä maaliskuuta 2004.

– Euroopan neuvoston direktiivi 2006/97/EY tiettyjen direktiivien mukauttamisesta tavaroiden vapaan liikkuvuuden alalla Bulgarian ja Romanian liittymisen johdosta, annettu 20. päivänä marraskuuta 2006.

muut laissa tarkoitetut hankintayksiköt kilpailuttamaan hankintansa avoimesti ja noudattamaan hankinnoissaan tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteita.

Tulkintaongelmia hankintalain säännösten noudattamisesta ja kilpailuttamisvelvollisuudesta saattaa syntyä erityisesti silloin, kun hankinta tehdään hankintayksikön omalta sidosyksiköltä. Hankintayksikön käsitteen sisällön tarkempi tunteminen on tarpeellista kilpailuttamisvelvollisuuden ymmärtämiseksi.<sup>738</sup> Samoin omilta sidosyksiköiltä tehtyjen hankintojen eli niin sanottujen in house -hankintojen sisällön ymmärtäminen on välttämätöntä, koska niiden määrän ajatellaan tulevaisuudessa lisääntyvän ja tulevan yhä keskeisemmäksi.<sup>739</sup>

Hankintalain 10 §:n mukaan hankintalakia ei sovelleta sellaisiin hankintoihin, jotka hankintayksikkö tekee siitä muodollisesti erilliseltä ja päätöksenteon kannalta itsenäiseltä yksiköltä, jos hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo yksikköä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan, ja jos yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Tulkintaongelmia ovat aiheuttaneet ne tilanteet, joissa yhteistyöksi tarkoitettu menettely on vaikuttanut tavalliselta hankintasopimukselta, eikä kyseistä hankintaa ole kilpailutettu.

Edellä kuvatuslaiseseen tapaukseen on korkein hallinto-oikeus ottanut kantaa ratkaisussaan KHO 2004:102, missä Hangon kaupunki ja Espoon kaupunki, joka ylläpiti Länsi-Uudenmaan pelastuslaitosta, olivat sopineet yhteistoiminnasta pelastustoimessa. Sopimuksessa oli sovittu korvauksesta, joka suoritetaan Länsi-Uudenmaan pelastuslaitokselle palvelujen tuottamisesta. Sopimus oli luonteeltaan tavanomainen kaupallinen hankintasopimus. Mitään toimielintä ei ollut kuitenkaan perustettu sairaankuljetustoiminnan hallintoa tai valvontaa varten eikä myöskään sopijaosapuolten yhteistyöelimeksi. Asiaan ei vaikuttanut Hangon kaupungin pelastustoimen henkilöstön siirtyminen Espoon kaupungin palvelukseen, eikä sairaankuljetusajoneuvojen siirtyminen sopimuksen voimassaolon ajaksi Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen omistukseen. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos on

738 Toni Kaarresalo on vuonna 2007 oikeustieteen lisensiaattitutkimuksessaan selvittänyt monipuolisesti ja syvällisesti hankintayksikön käsitettä ja sen sisältöä. Ks. tarkemmin Kaarresalo 2007.

739 In house -hankinnoista lisää [www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/hankinnan-suunnittelu/hankintayhteistyomuodot/Sivut/default.aspx](http://www.hankinnat.fi/fi/hankintaprosessi/hankinnan-suunnittelu/hankintayhteistyomuodot/Sivut/default.aspx).

sairaankuljetustoiminnan osalta Hangon kaupungista muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö, jolta Hangon kaupunki ostaa rahallista vastiketta vastaan sairaankuljetuspalveluja. Tämän johdosta Hangon kaupungin ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksen välisessä sopimuksessa oli kysymys julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitetusta hankinnoista, jotka olisi tullut kilpailuttaa hankintalain säännösten mukaisesti. Sekä markkinaoikeus että korkein hallinto-oikeus pitivät järjestelyä julkisena hankintana eivätkä pelkkänä yhteistyönä. Tämän vuoksi järjestelyssä olisi tullut noudattaa hankintalain säännöksiä.

## 4.2 Julkisten hankintojen sääntely erityisesti palveluhankinnoissa

Hankintalain mukaan on tärkeätä, että julkisten varojen käyttö tehostuu, palveluntarjoajille turvataan tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu julkisissa hankinnoissa ja hankintaviranomaisten ostoyhteistyön edellytyksiä selkiytetään. Hankintalain tavoitteena on lisäksi edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata palveluntuottajien tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailussa.<sup>740</sup> Kun hankintalaki turvaa pääosin vain palveluntuottajien oikeudet ja heidän tasapuolinen kohtelunsa, saattaa tapahtua, että hankinta on toteutettu täysin virheettömästi ja hankintalain mukaisesti, mutta palvelunkäyttäjä on jäänyt hankinnassa ulkopuoliseksi, eikä hänellä ole ollut mahdollisuuksia mitenkään vaikuttaa häntä itseään koskeviin ratkaisuihin.

Ennen vuoden 1992 hankintalakia julkisten hankintojen sääntely Suomessa oli vähäistä. Hajanaisia säännöksiä hankinnoista oli koottu valtion hankinnoista annettuun asetukseen (1070/1979). Kunnallishallinnon hankintoja ei säännelty lailla tai asetuksilla lainkaan, mikä usein johti siihen, että suosimalla kotimaisia ja paikallisia toimittajia saatettiin ylläpitää samalla epätarkoituksenmukaisia ja kustannuksiltaan kalliita markkinoita, vaikka toisaalta kunta sai verotuloja palveluntuottajalta. Kuntien hankintaohjeissa edellytettiin tuolloin lähtökohtaisesti paikallista hankintaa, koska siten tuettiin paikallista elinkeinotoimintaa eikä tätä katsottu syrjiväksi, vaan kunnan toimialaan kuuluvaksi.

740 HE 50/2006, s. 24–25 ja 46 sekä Lukkarinen 2007, s. 13.

Samanaikaisesti paikallisten tarjoajien kohtelu saattoi olla syrjivää. Käytännössä kuntien hankinnat toteutettiin kuntien keskusjärjestöjen suositusten pohjalta laadittujen omien hankintaohjeiden mukaisesti. Niissä keskeisinä periaatteina olivat tavallisesti taloudellisuus ja tarkoituksenmukaisuus.

Kilpailuttaminen oli pitkään puutteellista, sillä hankintayksiköt halusivat keskittää hankintojaan ja jopa tukea paikallisia tavarantoimittajia siitä huolimatta, että sen tiedettiin olevan syrjivää ja seurauksena saattaisi olla jopa hyvitysmaksu tai vahingonkorvaus.<sup>741</sup> Kuitenkin ymmärrettiin, että riittävän tehokkaan kilpailun ylläpitäminen saattoi omalta osaltaan ehkäistä määräävän markkina-aseman muotoutumista ja kilpailun vääristymistä.<sup>742</sup> Julkisia hankintoja tehtiin perinteisesti tavara- ja rakennushankinnoissa, mutta vähitellen palveluhankinnatkin lisääntyivät. Ongelmallista saattoi olla kuitenkin se, että samoja käytäntöjä sovellettiin sekä tavaroiden että palvelujen hankkimisessa.

Vuoden 1992 hankintalain säätämisen taustalla olivat ETA-sopimuksen velvoitteiden täyttäminen, kilpailun lisääminen julkisissa hankinnoissa ja mahdolliset kustannussäästöt. Lisäksi tarjoajien syrjivä kohtelu kaipasi tarkennusta. Vuoden 1992 hankintalakia muutettiin usean kerran tavoitteena kilpailun lisääminen, oikeusturvakeinojen tehostaminen ja lain selkiyttäminen.<sup>743</sup> Lisäksi tavara- ja palveluhankinnoissa noudatettiin kauppa- ja teollisuusministeriön antamia julkisten hankintojen yleisiä sopimusehtoja, ellei erikseen toisin sovittu.<sup>744</sup> Tuolloin hankintalainsäädännössä tärkeämpää saattoi olla se, että hankintamenettely olisi virheetön kuin se, että hankinnan lopputulos olisi välttämättä oikea. Toisaalta poistamalla hankintamenettelyn virheet ajateltiin myös, että lopputuloskin olisi oikea. Hankintalainsäädännön hajanaisuuden ja monimutkaisuudenkin johdosta hankintamenettelyn noudattaminen saattoi saada kohtuuttoman suurta huomiota hankinnan sisällön tarkastelun jäädessä taka-alalle. Esimerkiksi kotiin annettavien sosiaalipalveluiden hankkimisessa oli huomioitava muun muassa yksityisyyden suojaan ja kotirauhan piiriin liittyviä kysymyksiä, kun taas joidenkin tukipalveluiden, kuten siivous- ja ruokapalvelujen toteuttamisessa näitä seikkoja ei tarvinnut huomioida.

741 Kalima 2001, s. 19–21.

742 Timonen 1997, s. 43–74.

743 HE 69/1997 vp, s. 1–2.

744 Ks. Kauppa- ja teollisuusministeriön valtion hankinnoista annetun asetuksen (1416/93) perusteella 22.12.1993 vahvistamat julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot JYSE 1994.



Vuoden 1992 hankintalain uudistamisen tarve oli tullut ajankohtaiseksi vuoden 2004 hankintadirektiivien implementoinnin johdosta. EU:n hankintadirektiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY<sup>745</sup> sisällöllisen voimaansaattamisen osalta uutta hankintalakia valmistelevaan asetettu työryhmä esitti, että molemmat direktiivit saatettaisiin voimaan pääosin sellaisenaan ja direktiivin mahdollistamat uudet menettelytavat otettaisiin käyttöön.<sup>746</sup> Voimassa oleviin säännöksiin tulisi tehdä tarkennuksia kotimaisessa oikeuskäytännössä havaittujen tulkintaongelmien johdosta. Tällainen seikka olisi erityisesti tarjouspyynnön sisältö, minkä johdosta lakiin ehdotettiin pykälää, jossa kuvattaisiin tarjouspyynnön keskeinen sisältö. Aikaisemmin voimassa olleessa hankintalaissa tarjouspyynnön sisältöä ei ollut määritelty lainkaan. Lisäksi kynnysarvon ylittävässä tavara- ja palveluhankinnoissa sekä rakennusurakoissa tulisi noudattaa maailman kauppajärjestön WTO:n julkisten hankintojen GPA-sopimuksen (aikaisemmin GATT-sopimus) säästöksiä.<sup>747</sup>

Kesäkuun 1 päivänä 2007 voimaantulleen hankintalain säätämisen taustalla olivat hankintadirektiivien sekä EY-tuomioistuimen ja kansallisen oikeuskäytännön päätösten periaatteiden kirjaaminen lakiin. Hankintadirektiiveistä ja hankintalaista johdettuina päämäärinä voidaan pitää (1) yhteismarkkinoiden avaamista julkisissa hankinnoissa, (2) kilpailun edistämistä, (3) menettelyjen yhdenvertaisuuden turvaamista puuttamalla epätasapuolisiin ja syrjiviin menettelytapoihin, (4) hallinto-oikeudellista oikeusturvaa, (5) julkisten varojen käytön tehostumista ja (6) laadukkaiden hankintojen tekemistä.

Myös julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot uudistettiin uuden lain voimaantulon jälkeen vuonna 2009. Uudet palvelu- ja tavarahankinnoille laaditut erilliset sopimusehdot JYSE PALVELUT ja JYSE TAVARAT 2009 korvasivat

745 EU hankintadirektiivit 2004/17/EY ja 2004/18/EY viralliset suomenkieliset käännökset löytyvät EU:n virallisen lehden sähköisestä versiosta.

746 Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 11.9.2003 työryhmän valmistelevaan julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) kokonaisuudistusta. Esitys tuli laatia hallituksen esityksen muotoon ja siinä tuli huomioida Euroopan unionin julkisten hankintojen direktiiviudistuksen edellyttämät muutokset, Euroopan yhteisöjen ja Suomen julkisten hankintojen kilpailuttamista koskevan oikeuskäytännön edellyttämät muutokset sekä tarpeet yksinkertaistaa julkisten hankintojen direktiivien soveltamisalan ulkopuolella olevien hankintojen kilpailuttamista koskevia säästöksiä. Hankintalakityöryhmä antoi muistionsa 15.11.2004 ja direktiivien mukaisesti uusien lakien olisi pitänyt tulla voimaan viimeistään 31.1.2006. Laki astui kuitenkin voimaan vasta 1.6.2007. Ks. tarkemmin Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 36/2004.

747 WTO World Trade Organisation sekä GATT General Agreement on Trade and Trade.

vuoden 1994 sopimusehdot.<sup>748</sup> Hankintayksikköjen tulee tarjouspyyntöjä laatiessaan arvioida, onko hankinnassa kysymys tavara- vai palveluhankinnoista ja valita hankintaan parhaiten soveltuvat ehdot. JYSE PALVELUT 2009 päivitettiin palvelujen laadun ja palveluissa esiintyvien virheiden osalta ja JYSE TAVARAT 2009 tavarantoimintojen ominaisuuksien ja siinä esiintyvien virheiden osalta 21.10.2010.

#### 4.3 Hankintojen kolmiportainen malli ja kynnysarvot

Kilpailun toteutumisesta julkisissa hankinnoissa on tärkeää, että yritykset saavat riittävästi ja tasapuolisesti tietoa meneillään olevista tarjouskilpailuista. Tällä tavoin voidaan taata aito kilpailu ja samalla hankinnat voidaan tehdä taloudellisesti. Julkisten hankintojen ilmoitusvelvollisuudella on haluttu lisätä juuri hankintojen avoimuutta ja syrjimättömyyttä. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön vuoksi esitettiin avoimuusperiaatteen vahvistamista kaikilla hankinnan tasoilla ja ehdotettiin esitystä uudeksi kansalliseksi kynnysarvoksi, jonka yli menevät hankinnat olisi kilpailutettava hankintalain mukaisesti, ja joista olisi julkaistava hankintailmoitus sähköisessä ilmoitusjärjestelmässä HILMA:ssa.<sup>749</sup> Ilmoitusmenettelyn laajentaminen on lisännyt julkisuutta ja antanut palveluntuottajille paremmat mahdollisuudet saada tietoa oman alueensa vireillä olevista julkisista hankinnoista ja kilpailutuksista.<sup>750</sup>

EU:n hankintadirektiivit jakavat palveluhankinnat ensi- ja toissijaisiin palveluhankintoihin. Palveluhankinnat on eritelty sekä direktiivin 2004/17/EY että hankintalain liitteenä olevissa listoissa. Nämä listat ovat liitteissä A, B ja C ja usein hankintoja määriteltäessä puhutaankin lyhyesti liitteen A, B tai C mu-

748 Ks. tarkemmin Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palvelu- ja tavarahankinnoissa JYSE PALVELUT ja JYSE TAVARAT 2009, päivitetty 21.10.2010. Valtionvarainministeriö budjettiosasto. Saatavilla: [www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/08\\_muut\\_julkaisut/20100217\\_Julkis/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20100217_Julkis/name.jsp).

749 Hankintailmoituksista ks. lisää [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi).

750 Sähköisessä ilmoituskanavassa HILMA:ssa julkaistiin esimerkiksi 1.6.2007–31.5.2008 yhteensä 17 670 hankintailmoitusta. Ilmoitettujen hankintojen ennakoitu arvo nousi 11,73 miljardiin euroon. EU-hankintailmoituksia julkaistiin 2300 ja niiden ennakoitu arvo nousi 2,48 miljardiin. Kansallisia hankintoja koskevia ilmoituksia julkaistiin 12 670 kappaletta, mikä kertoo selkeästä noususta aiempaan ilmoitusmenettelyyn nähden ja niiden ennakoitu arvo ylitti 4,37 miljardia euroa. Ks. lisää HILMA-tilastoja [www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot](http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot).

kaisesta hankinnasta. Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut kuuluvat hankintalain B liitteen mukaisiin toissijaisiin palveluihin, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että terveyden- ja sairaanhoitopalveluja ei tarvitse kilpailuttaa EU:n laajuisesti ja että niihin sovelletaan hankintalain kansallisia menettelysääntöksiä.<sup>751</sup> Hankintadirektiivin säännökset koskevat pääsääntöisesti vain ensisijaisia direktiivin liitteen A mukaisia palveluhankintoja. Liitteessä B mainittuja palveluhankintoja direktiivien säädökset eivät pääsääntöisesti koske. Toissijaisten palveluhankintojen menettelytavoista säädetään samoin säädöksin kuin hankintalain EU-kynnysarvot alittavista hankinnoista säädetään.

Ensiksi EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja ovat hankintalain 16 §:n mukaan 193 000 euroa ylittävät tavara- ja palveluhankinnat, 125 000 euroa ylittävät valtion tavara- ja palveluhankinnat sekä 4 845 000 euroa ylittävät rakennusurakat.<sup>752</sup> Kynnysarvo määritellään hankintamenettelyn ensimmäisessä vaiheessa ennen hankintamenettelyn valintaa. EU-kynnysarvo on hankintalaissa säädetty tietty euromäärä, jonka ylittävissä hankinnoissa on noudatettava tarkempia ja yksityiskohtaisempia menettelytapoja kuin EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa. Niistä on julkaistava ilmoitus virallisessa lehdessä. Näitä hankintoja, jotka ovat pääosin liitteen A mukaisia palveluhankintoja eli muita kuin terveydenhoito- ja sosiaalipalvelujen hankintoja, koskevat hankintadirektiivien mukaiset kilpailuttamismenettelyt, EU-laajuinen ilmoittamisvelvollisuus sähköisiä hankintailmoituksia sisältävässä TED-tietokannassa ja näistä hankinnoista on valitusoikeus markkinaoikeuteen.

Toiseksi kansallisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 30 000 euroa ylittävät tavara- ja palveluhankinnat, 100 000 euroa ylittävät sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnat sekä eräät yhteishankintana tehtävät työvoimahallinnon koulutuspalvelut sekä 150 000 euroa ylittävät rakennusurakat.<sup>753</sup> Näissä hankinnoissa on voimassa kilpailutusvelvoite, mutta menettelyt ovat joustavampia. Kansalliset hankintailmoitukset julkaistaan sähköisessä ilmoitusjärjestelmässä HILMA:ssa. Kansalliset kynnysarvot ovat erityyppisille hankinnoille määritellyt hankintalain noudattamisen alarajat. Kynnysarvot on kaikilta osin määriteltä euromääräisesti ja niiden ylittyessä on

751 Ks. lisää [www.hankinnat.fi](http://www.hankinnat.fi) ja Pekkala ja Pohjonen 2010.

752 Lukkarinen 2007, s. 110–112.

753 Ks. tarkemmin HE 190/2009 vp.

Laki julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta (322/2010) tuli voimaan 1.6.2010.

noudatettava hankintalain säännöksiä. Kansallisen kynnysarvon ylittävistä hankinnoista voi valittaa markkinaoikeuteen. Kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa hankintapäätökseen tyytymätön ei voi tehdä kuntalain mukaista oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalituskaan ole käytettävissä.

Kolmanneksi kansallisen kynnysarvon alittavat eli niin sanotut pienhankinnat jäävät hankintalain soveltamisen ulkopuolelle. Hankintoihin sovelletaan hankintayksiköiden omia ohjeita. Näissä tapauksissa hankinnoista ei voida valittaa markkinaoikeuteen. Pienhankinnoissa kuntalain ja hallintolainkäyttölain mukaiset valitusmahdollisuudet ovat edelleen olemassa.<sup>754</sup> Lisäksi hankintaoikaisua voidaan käyttää pienhankinnoissa silloin, kun hankintayksikön ohjeistuksen mukaan hankinnasta järjestetään kevennetty kilpailu ja tehdään muodollinen hankintapäätös. Hankintayksikkö voi korjata virheellisen päätöksen tai menettelyvirheen omasta tai asianosaisen aloitteesta hankintaoikaisuna hankintalain muuttamisesta annetun lain (321/2010) 80–83 §:n säätämässä järjestyksessä.

Hankintalaki tarjoaa ostajille entistä joustavampia menettelytapoja kun neuvottelumenettelyn käyttöalaa on laajennettu niihin hankintoihin, jotka ylittävät kansalliset kynnysarvot tai jotka alittavat EU-kynnysarvot. Neuvottelumenettely sopisikin joustavuutensa vuoksi erityisen hyvin liitteen B -mukaisiin terveyden- ja sosiaalipalvelujen hankintoihin, mutta sen käyttöala on jäänyt suppeaksi. Myös kilpailullinen neuvottelumenettely tarjoaa uudenlaisia innovatiivisia tapoja suorittaa hankinta erittäin monimutkaisissa hankinnoissa, joissa hankinnan kohde ei välttämättä ole tiedossa silloin, kun hankinta aloitetaan.<sup>755</sup> Kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttö on soveltunut hyvin suuriin rakennushankkeisiin, kuten suurimpien kauppakeskusten rakennuttamisen kilpailutukseen.

754 TaVM 2/2010 vp, s. 5.

755 Tekes on tukenut innovatiivisten hankintatapojen kehittämistä muun muassa julkaisemalla työkirjan kilpailullisen neuvottelumenettelyn toteuttamisesta. Ks. tarkemmin Karvonen-Kälkälä, Kälkälä ja Soback 2009. Ks. myös Euroopan komission tulkitseva tiedonanto: kilpailullinen neuvottelumenettely [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue_en.pdf).

## 4.4 Suunnitelmallinen hankinta ja sen toteutuminen sosiaalipalveluissa

Kuntien palvelu- ja hankintastrategioiden laatiminen on osa suunnitelmallista palvelutoimintaa. Vanhusten vaikuttamismahdollisuuksien näkökulmasta on tärkeätä, että kuntien vanhuspoliittisissa ohjelmissa sekä hankinta- ja palvelustrategioissa esitetyt tavoitteet toteutetaan. Hyvien strategioiden ja linjausten laatiminen sekä erityisesti niiden toteuttaminen pitäisi näkyä kuntalaisen arjessa.<sup>756</sup> Kun edellä tarkoitetuissa ohjelma-asiakirjoissa esitetyt asiakaslähtöiset tavoitteet perustuvat palvelun käyttäjinä olevien ikääntyvien kuntalaisten toiveisiin ja mielipiteisiin, ne samalla tukevat ja vahvistavat heidän vaikuttamismahdollisuuttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Merkityksellistä on se, miten kunta suunnittelee ja toteuttaa strategiaansa. Käytännössä tämä tarkoittaa jo tarjouspyynnön valmistelua ja niiden tekemistä kunnan strategisten linjausten mukaisesti.

Kuntien sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisen ja yksityisten palvelujen hankinnan tulisi olla suunnitelmallista siten, että kunnat noudattaisivat systemaattisesti palvelu- ja hankintastrategioitaan. Kunnan olisi syytä olla tarkoin tietoinen tarjolla olevasta yksityisestä palvelutuotannosta, koska niillä on keskeinen asema myös julkisten palveluiden markkinoiden kehittämisessä. Kuntien taloussuunnitelmat tai vuosittaiset budjetit sisältävät vain harvoin selkeitä tietoja oman tuotannon ja ostopalveluiden suhteesta tai niiden kehittämisestä suunnittelukauden tai budjettivuoden aikana.<sup>757</sup> Kuntien tulisi kuitenkin kirjata selkeästi sitovat tulostavoitteensa hankintastrategiansa mukaisesti oman tuotannon ja ostopalveluiden välisestä suhteesta. Myös tavoitteiden toteutumista tulisi seurata aktiivisesti, selkeästi ja läpinäkyvästi.<sup>758</sup>

756 Varautuminen vanhusväestön lisääntyvään määrään on valtaosassa Suomen kunnista ollut pitkään hajanaista. Vaikka kunnat olisivat tehneet omat vanhuspoliittiset strategiansa, kuntien suunnittelujänne oli aikaisemmin strategioista huolimatta vain yhden vuoden talousarvion mittainen. Palvelujen laatutaso ei aikaisemmin vastannut niille asetettuja tavoitteita, eikä pitkäjänteistä toiminnan kehittämistä aina toteutettu. Ks. tarkemmin Markkanen, Merasto ja Pokki 1999, s. 26.

757 Jo vuonna 2002 Espoon kaupungin tilinpäätöksen yhteydessä esitettiin lasten päivähoiton tulostavoite siten, että vähintään puolet uusista hoitopaikoista olisi yksityisiä paikkoja. Ks. tarkemmin Espoon kaupungin tilinpäätös 2002.

758 KIMPPA-hankkeessa tutkittiin laajasti kuntien strategia-arkkitehtuuria sekä palvelujen järjestämisen ja strategioiden välistä yhteyttä. Ks. tarkemmin Vänttinen 2007a ja 2007b, Vänttinen, Haho ja Alin 2007 sekä Vänttinen ja Pyhältö 2007.

| Strategisen linjauksen tyyppi                                  | Esimerkki strategisesta linjauksesta                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Yleisluontoinen visio                                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Espoo on hyvä paikka asua ja elää</li> <li>2. Turvallinen kaupunkiympäristö</li> <li>3. Asukas- ja asiakaslähtöisyys</li> </ol>                                                                                                                        |
| Kaupungin palvelutoimintaa ja sen kehittämistä koskeva linjaus | <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Suunnittelemme, arvioimme ja valvomme palveluiden riittävyyttä ja laatua</li> <li>5. Huolehdimme ikääntyneen väestön terveyteen ja hyvinvointiin liittyvistä palvelutarpeista</li> <li>6. Kehitämme palvelujen arviointi- ja osto-osaamista</li> </ol> |
| Palvelujen tuotantorakennetta koskeva linjaus                  | <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Espoon malli pääkaupunkiseudun kehittämiseksi perustuu verkostomaiseen yhteistyöhön ja syventämiseen ja laajentamiseen</li> <li>8. Palveluiden tuotantotavat monipuolistuvat – monia erilaisia järjestämistapoja</li> </ol>                            |
| Suora lupaus kuntalaisille                                     | <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Kaupunkilaiset saavat palvelut luotettavasti tehokkaasta palvelukanavasta ja luontevassa yhteydessä arkielämään</li> <li>10. Huolehdimme ikääntyneen väestön terveyteen ja hyvinvointiin liittyvistä palvelutarpeista</li> </ol>                       |

Kuvio 7. Strategisten linjausten tyypit esimerkkeineen.

Lähde: SimLab 2007

KIMPPA-hankkeessa tutkittiin Espoo-strategiaa vuosilta 2006–2008 sekä Espoon ympärivuorokautisen asumispalvelun tarjouspyyntöä, joka oli laadittu 20.3.2007.<sup>759</sup> Espoon strategiaproessitutkimuksen keskeisenä kiinnostuksen kohteena oli se, miten organisaatiot todellisuudessa suunnittelevat ja toteuttavat strategioitaan. Tämä tarkoitti sen tutkimista, ketkä tekevät päätöksiä, millaisia päätöksiä tehdään, mitä päätösten jälkeen tapahtuu ja miten strategioiden toteutumista seurataan. Toisaalta kysymys oli siis myös muutosten ennakkoinnista ja muutoksiin varautumisesta.<sup>760</sup> Tarjouspyyntö koostui asumispalvelun kuvauksesta, palvelukonseptin kuvauksesta, kelpoisuusehtojen ja valintape-

759 Karvonen-Kälkäjä ja Alin 2007, s. 126–131. Tapaustutkimuksessa tutkittiin Espoon kaupungin vanhusien pitkäaikaisasumisen palveluhankintoja ja Espoo-strategian ja vanhuspoliittisten ohjelmien näkymistä hankinnoissa. Lisäksi Alin ja Karvonen-Kälkäjä syvensivät aiheen analysointia artikkelissaan 7.12.2007 ja Alin tuotantotalouden alaan kuuluvassa väitöskirjassaan 2010, jonka tutkimustulokset ovat hyödyllisiä julkisten ja yksityisten organisaatioiden välisten strategiaproessien suunnittelussa. Ks. Karvonen-Kälkäjä ja Alin 2007 ja Alin 2010.

760 Kamensky 2000, s. 20 sekä Pettigrew, joka on laajasti tutkinut artikkelissaan strategisen johtamisen prosesseja, ks. tarkemmin Pettigrew, A.M. 1992.

rusteiden ilmoittamisesta, lisäpalveluiden määrittämisestä sekä sopimuksesta. Espoo-strategia määrittää kaupungin kehittämisen suuntaviivat lähivuosiksi. Kaupungin toiminta-ajatuksen mukaan kaupunki luo edellytyksiä kuntalaisten hyvälle elämänlaadulle, joten strategisten linjausten tulisi näkyä Espoon vanhus-  
husten pitkäaikaisasumisen hankinnoissa ja lopuksi myös espoolaisten vanhus-  
ten arjessa. Espoo-strategiaan oli kirjattu neljä eri linjaustyyppiä, jotka olivat (1) yleisluontoinen linjaus, (2) kaupungin toimintaa koskeva linjaus, (3) palvelujen tuotantorakennetta koskeva linjaus ja (4) suora lupaus kuntalaisille. Strategisten linjausten tyytit on esitetty tarkemmin kuviossa 7.

Tutkimuksen toisessa vaiheessa tarkasteltiin linjausten toteutumista palvelujen hankinnoissa. Strategisten linjausten tyypejä verrattiin hankinta-asiakirjoihin. Hankinta-asiakirjoissa esiintyvät kunnan palveluntuottajalle esittämät vaatimukset jaettiin kolmeen luokkaan, jotka olivat (1) asiakkaan palveluun liittyvät vaatimukset, (2) palveluntuottajan toimintatapaan liittyvät edellytykset ja (3) kunnan ja palveluntuottajan yhteistyöhön liittyvät seikat.

| Kunnan esittämät vaatimukset hankinta-asiakirjassa | Esimerkki                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Asiakkaan palveluun liittyvä                       | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tukee omatoimisuutta, takaa riittävän huolenpidon</li> <li>2. Asiakkaan asumisen jatkuvuus pyritään varmistamaan eikä hänen pääsääntöisesti tarvitse muuttaa pois asumisyksiköstä</li> </ol>                                                                                                                                                                                                 |
| Palveluntuottajan toimintatapaan liittyvä          | <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Asiakkaan kulttuuritaustan tunteminen</li> <li>4. Henkilökunnan määrä, perehdytys- ja täydennyskoulutus</li> <li>5. Arvot ja toimintaperiaatteet, johtamisen vastuut</li> <li>6. Laadun hallinta kirjattu</li> <li>7. Työhyvinvointiohjelma</li> </ol>                                                                                                                                       |
| Kunnan ja palveluntuottajan yhteistyöhön liittyvä  | <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Kaupunki hankkii palveluita tarpeensa mukaan ja valitsee kulloiseenkin tilanteeseen soveltuvimmat</li> <li>9. Kaupunki ei sitoudu tiettyihin hankintamääriin</li> <li>10. Sopijapuolten vastuut: kaupunki valitsee asukkaat, palvelun tuottajalla riittävä henkilökunta</li> <li>11. Sopimuksen yhteyshenkilöt seuraavat ja valvovat sopimuksen toteutumista ja tiedottavat siitä</li> </ol> |

Kuvio 8. Hankinta-asiakirjoissa esiintyvät vaatimusten ja edellytysten tyytit esimerkkeineen.

Lähde: SimLab 2007

Tutkimustuloksena havaittiin, että yleisluontoisen vision tyyppiset linjaukset ilmenevät hankinta-asiakirjoissa hyvin. Sen sijaan kaupungin palvelutoimintaa ja sen kehittämistä koskevat linjaukset eivät ilmene selkeästi tarjouspyynnöissä. Palvelujen tuotantorakennetta koskevat linjaukset puolestaan on kirjattu hankinta-asiakirjoihin. Myös suorat lupaukset kuntalaisille ilmenevät asu-mispalvelujen hankinnassa useilla tavoilla. Hankinta-asiakirjoissa esiintyvät vaatimusten ja edellytysten tyypit ilmenevät kuviosta 8.

Vanhuksen näkökulmasta merkityksellinen maininta tarjouspyynnön asumis-palvelujen kuvauksessa oli tässä tapauksessa se, että mikäli nykyinen palveluntuottaja ei tule valituksi uuden tarjouskilpailun perusteella, vanhusten ei tarvitse muuttaa pois asumisyksiköstä, vaan he voivat asua samassa palvelukotipaikassa elämänsä loppuun asti. Asiakkaan itsemääräämisoikeuden huomiointi ja vaikuttamismahdollisuuden turvaaminen omaa elämää koskevissa ratkaisuisissa ilmeni selkeästi näissä linjauksissa. Strategisen suunnittelun ja palvelujen hankintojen tulisikin muodostaa johdonmukainen kokonaisuus ja strategisten linjausten tulisi olla keskenään johdonmukaisia. Kun kuntien palveluhankintojen suunnitelmallisuus ja lainmukaisuus ilmenee jo strategia-asiakirjoissa ja toteutuu niiden mukaisesti, samalla turvataan palvelunkäyttäjien asema sekä palveluiden laatu ja saatavuus.<sup>761</sup>

## 4.5 Hankinnan kohteen ja sisällön määrittely tarjouspyynnössä

### 4.5.1 Selkeä tarjouspyyntö hankinnan lähtökohtana

Julkisen hankinnan kohde tulee olla tarjouspyynnössä niin selkeästi yksilöity, että siihen voidaan antaa vertailukelpoinen tarjous.<sup>762</sup> Palveluhankintojen osalta tämä tarkoittaa, että hankittavan palvelun sisältö on kuvattu yksityiskohtaisesti ja yksiselitteisesti. Vanhuksille hankittavien palvelujen osalta tämä tarkoittaa muun muassa henkilöstön kelpoisuuden ja määrän vaatimuksia. Hankintalaki ei rajoita laatuvaatimusten kuvaamista laajemminkaan, joten palvelunkäyttäjän yksilöllisyys, mielipiteet ja toivomukset on mahdollista huomioida jo tar-

<sup>761</sup> Tämä periaate ilmeni selkeästi Sosiaali- ja terveysministeriön Strategia 2015-asiakirjan periaatteista, ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:14.

<sup>762</sup> Pekkala 2007, s. 340–342.



jouspyynnössä. Tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen kohteen määrittelyssä direktiivien mukaiset tekniset eritelmat ja niiden sääntely uudistettiin vuoden 2004 direktiiveissä.<sup>763</sup> Hankinnan sisältöä kuvaavissa teknisissä eritelmissä voidaan viitata eurooppalaisiin standardeihin, tai eritelmat voidaan laatia suorituskyyä koskeviksi tai toiminnallisten vaatimusten perusteella. Mainittujen vaatimusten tulee aina liittyä hankinnan kohteeseen.<sup>764</sup> Palveluhankintojen osalta soveltuvat pääosin samat vaatimukset, vaikka teknisten eritelmien ymmärtäminen palveluhankintojen osalta on vaikeampaa kuin tavarahankinnoissa. Teknisiä eritelmiä koskeva sääntely on aikaisempaa joustavampaa ja mahdollistaa laajemmin erilaisten innovatiivisten ja uudenlaisten ratkaisujen huomioimisen. Myös ympäristövaatimusten huomioiminen on nykyään joustavampaa kuin aikaisemmin.<sup>765</sup>

Tarkoin säädelty hankintaprosessi ohjaa hankintalaissa julkisten hankintojen menettelytapoja, mutta ei hankinnan sisältöä. Palvelujen ostaja voi kuitenkin suhteellisen vapaasti ja hankintalain säännösten rajoittamatta korostaa haluamiaan asioita tarjouspyyntöä laatiessaan ja hankittavan kohteen sisältöä määrittellessään.<sup>766</sup> Vaikka hankintalaissa säädetään erityisesti tilaajan ja tuottajan välisestä suhteesta, hankintalaissa ei ole rajoitettu huomioimasta palvelun käyttäjää. Palvelun käyttäjän aseman sääntelyä tarkastellaan tarkemmin muualla lainsäädännössä, kuten hallintolaissa, kuntalaissa ja erityislaeissa, kuten mielenterveyslaissa ja päihdehuoltolaissa.

Kunta vastaa myös ulkoistettujen palvelujen saatavuudesta ja laadusta. Tuottamisvastuun siirtäminen oman organisaation ulkopuolelle ei muuta asiaa eikä vähennä kunnan vastuuta lakisääteisten palvelujen järjestämisestä. Kuitenkin kunnan tulee palveluja järjestäessään ottaa huomioon kuntalaisten hyvin-

763 Ks. tarkemmin Euroopan unionin hankintadirektiivit: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta, annettu 31. päivänä maaliskuuta 2004 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, annettu 31. päivänä maaliskuuta 2004. Viralliset suomenkieliset käännökset löytyvät EU:n virallisen lehden sähköisestä versiosta.

764 Kontuniemi 2005, s. 106.

765 Ks. tarkemmin teknisestä eritelmästä Euroopan unionin hankintadirektiivi 2004/18/EY artikla 23.

766 Lukkarinen 2007, s. 65.

voinnin edistäminen ja kestävän kehityksen periaate, mikä ilmenee selkeästi myös hankintalain sisällöstä. Kestävään kehitykseen kuuluvat laajasti tulkiten ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Ne tarkoittavat hankintaa toteutettaessa kilpailumahdollisuuksien hyödyntämistä ja kuntalaisten tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua riippumatta siitä, tuottaako kunta itse järjestämisvelvollisuutensa piiriin kuuluvat tehtävät, antaako se ne toisen kunnan hoidettavaksi vai hankitaanko palvelut yksityiseltä palveluntuottajalta.<sup>767</sup> Kunnan luottamushenkilöt ja viranomaiset päättävät ostettavan palvelun sisällöstä, jonka perusteella kunnan hankintayksikkö laatii hankittavasta palvelusta yksiselitteisen tarjouspyynnön.

Pääperiaatteina julkisissa hankinnoissa ovat avoimuus, tasapuolisuus, ehdokaiden ja tarjoajien syrjimätön kohtelu sekä julkisuus. Kun hankintayksikkö tekee hankintoja, sen on käytettävä hyväksi kaikki olemassa olevat kilpailumahdollisuudet. Samalla hankintayksikön tulee edistää markkinoiden syntymistä ja toimintaa. Tarjoajien tasapuolisuuden ja syrjimättömän kohtelun ehdoton vaatimus ilmeni korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 21.1.2010 T 90, missä hankintayksikkö oli päättänyt siirtää asiakkaita mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja tarjonneen toimittajan tiloista muihin palveluyksiköihin. Ratkaisussa hankintayksikkö oli rajoittanut palvelutarjoajien määrää palvelujen hinnalle asettamillaan kriteereillä. Hankintayksikkö sulki aiemman palveluntarjoajan palvelut siirrettävien asiakkaiden valinnanvaran ulkopuolelle. Hankintayksikkö oli todellisuudessa käyttänyt ratkaisuvaltaa jo palveluntarjoajan valinnassa.

Toisessa tapauksessa taas markkinaoikeus katsoi, ettei tarjouspyynnön tietoja voi täydentää. Ratkaisussaan MAO 67/10 markkinaoikeus arvioi, että puuttuvien tietojen pyytäminen hakijalta olisi ollut kiellettyä tarjouksen parantamista ja se olisi vaarantanut tarjoajien tasapuolisuuden vaatimuksen. Hankintalain 46 §:n 1 momentin mukaan tarjoajien tulee tarjouksessaan osoittaa tarjoamansa palvelun olevan tarjouspyynnössä esitettyjen vaatimusten mukainen. Tarjouspyyntöä vastaamattomat tarjoukset tulee tarjoajien yhdenmukaisen ja syrjimättömän kohtelun johdosta sulkea pois tarjouskilpailusta.

<sup>767</sup> Löytty 2007, s. 68.

Tarjouksen hylkäämistä arvioidaan nimenomaan tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun näkökulmasta.<sup>768</sup> Selkeä tarjouspyyntö ja sen mukaiset keskenään helposti vertailtavat tarjoukset edistävät kaikkien osapuolten yhdenvertaista kohtelua. Tarjousten vertailukelpoisuuden vaatimus ilmeni markkinaoikeuden ratkaisusta MAO 656/09, jossa hankkiessaan tilintarkastuspalveluja kunnan olisi tullut laatia tarjouspyyntö yksiselitteiseksi. Tarjousten vertailulomakkeesta ilmeni, että hankintayksikkö oli ottanut tarjousten vertailussa huomioon sellaisia seikkoja, jotka eivät olleet tarjoajien tiedossa niiden valmistellessa tarjouksiaan. Markkinaoikeus katsoi, että tarjouspyyntö ei turvannut tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua.

Markkinaoikeuden ratkaisussa MAO 67/10 markkinaoikeus oli kiinnittänyt huomiota tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuteen. Tarjous on aina peilikuva tarjouspyynnöstä, ja kaikki pyydetty selvitykset tai todistukset tulee liittää tarjouspyyntöön. Hankintayksikkö oli tarjouspyynnössään ilmoittanut, että tarjouksen tuli noudattaa tarjouspyynnöstä ilmenevää numeroitua sisältörunkoa, jotta tarjoukset saataisiin vertailukelpoisiksi. Tarjouksessa oli vielä maininta, että mikäli tarjous on tehty muussa muodossa, se tullaan hylkäämään. Kun tarjouksesta oli puuttunut vaadittu laatulomake, tarjous hylättiin.

#### 4.5.2 Tarjouspyynnön sisältö

Hankintalain 7 luvussa on esitetty tarjouspyynnön ja hankinnan kohteen määrittely. Tarjouspyynnöstä tulee käydä ilmi tarjoajan kelpoisuutta koskevat tiedot sekä luettelo niistä asiakirjoista, joista tarjoajan kelpoisuus ilmenee. Lisäksi tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa myös muut sellaiset tiedot, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä tai tarjouksen tekemisessä.<sup>769</sup> Hankinnan kohteen sisällön määrittelyssä voidaan antaa yksityiskohtaisia tuotekuvauksia, jotka tarjoajan tulee täyttää tai joista voidaan saada lisäpisteitä tarjousvertailussa. Nämä ovat tarjouksen ehdottomia edellytyksiä. Ellei tarjouksen tekijä täytä näitä edellytyksiä, sitä ei voida ottaa mukaan tarjousvertailuun. Hankintalain säännökset eivät millään tavoin rajoita sitä, että vanhusasiakkaiden vaikuttamismahdollisuus ja itsemääräämisoikeus turvataan yksityisen palveluntuottajan tuottamissa palveluissa. Tarjouspyyntöön liitettävässä palvelukuvauksessa

<sup>768</sup> HE 50/2006 vp, s. 91.

<sup>769</sup> HE 50/2006 vp, s. 62–63.

voidaan määritellä, että hoiva edellyttää ympärivuorokautista henkilökunnan läsnäoloa ja hoito tulee toteuttaa ammattieettisesti. Tämän lisäksi tarjouspyynnössä voidaan määritellä, että asiakkaan toivomukset ja mielipide tulee ottaa huomioon palvelua toteutettaessa ja muutoinkin hänen itsemääräämisoikeuttaan on kunnioitettava sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti.<sup>770</sup> Tällä tavoin palvelun käyttäjän oikeus asiakaslähtöiseen sosiaalihuoltoon voidaan turvata, sekä varmistaa itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen ja samalla asiakkaan omien toivomusten ja mielipiteiden huomioiminen sosiaalihuoltoa toteutettaessa.

Palveluja käyttävän vanhuksen näkökulmasta seuraavassa esitetään hankintayksiköiden tekemistä tarjouspyynnöistä erityisesti niitä seikkoja, joissa on huomioitu vanhuksen vaikuttamismahdollisuus palvelujen käyttäjänä. Palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen tarjouspyynnöissä on ollut seuraavanlaisia määrittelyjä asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksista saamiinsa palveluihin ja omaan elämäänsä.<sup>771</sup>

– Asiakkaalla on mahdollisuus elää tottumallaan elämänrytmillä. Heräämisen ja nukkumaan menoajan asiakas saa itse päättää, samoin kuin ruokailuajan. Aamupala ja iltapala tarjoillaan porrastetusti, jotta ruokailuja ei jää väliin. Asukkaat voivat itse osallistua ruokalistojen suunnitteluun ja heidän toiveitaan toteutetaan.

770 Ks. tarkemmin Kemin kaupungin tarjouspyyntö vaativan dementiahoidon hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 27.8.2010.

771 Esitetyissä esimerkeissä on seurattu Hilman sähköisessä ilmoituskanavassa olevia tarjouspyyntöjä 1.1.2010–27.7.2010 välisen ajan [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi). Esimerkit koottu samoista tarjouspyynnöistä kuin alaviitteessä 578 esitetyt ja ne esitetään tässä aikajärjestyksessä: – Pälkäneen kunnan tarjouspyyntö ikäihmisten tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 17.12.2009. – Lahden kaupungin tarjouspyyntö vanhusten palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 29.3.2010. – Alajärven kaupungin ja Järvi-Pohjanmaan perusturvan tarjouspyyntö vanhusten asumispalvelujen hankinnasta. Hankintailmoitus 11.5.2010. – Ilomantsin kunnan tarjouspyyntö vanhusten palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 4.6.2010. – Rauman kaupungin tarjouspyyntö vanhusten tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 15.6.2010. – Hyvinkään, Järvenpään ja Keravan kaupunkien sekä Mäntsälän, Nurmijärven, Sipoon ja Tuusulan kuntien tarjouspyyntö vanhusten ja pitkäaikaissairaiden asumispalvelujen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 17.6.2010. – Nokian kaupungin kehyskuntien (Nokia, Pirkkala ja Ylöjärvi) tarjouspyyntö ikäihmisten ympärivuorokautisten asumispalvelujen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 18.6.2010. – Kainuun maakunta-kuntayhtymän tarjouspyyntö vanhusten asumis- ja hoivapalvelujen sekä dementia-ryhmäasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 12.7.2010.

–Kaiken palveluasumisen toiminnan ja sisällön ohjauksen tulee perustua asiakkaan elämäntilanteesta lähtevään toimintatapaan. Palvelun tulee olla asiakasta kunnioittavaa, tukea hänen osallisuuttaan asumisyhteisössä sekä ylläpitää ja edistää hänen toimintakykyään.

– Kaikkien asiakasta koskevien hoitopäätösten on ensisijaisesti oltava yksilöllisiä, asiakasta arvostavia ja asiakkaan toimintakykyä ylläpitäviä. Asiakkaan yksilölliset tarpeet on huomioitava niin, että lääkehoito ei saa olla ensisijainen ratkaisukeino unettomuuteen ja ahdistuneisuuteen.

– Asiakkaalle on annettava mahdollisuus vaikuttaa annettavan hoivan sekä toimintakykyä ylläpitävien palvelujen sisältöön ja omaan päiväohjelmaan liittyviin toimintoihin, toteuttamiseen ja aikatauluihin. Jokaisen yksilön edellytykset ja valmiudet palvelutyössä on huomioitava.

– Palvelukotiin muuttaminen valmistellaan yhteistyössä asiakkaan ja heidän omaistensa kanssa ja heidän toiveensa otetaan huomioon mahdollisuuksien mukaan asiakkaan palvelukotipaikasta päätettäessä.

– Asiakkaan päivittäisissä toiminnoissa otetaan huomioon asiakkaan toimintakyky ja kaikissa toimissa pyritään asiakkaan toimintakyvyn ylläpitämiseen ja edistämiseen. Asiakkaille sallitaan pienet nautinnot.

Asiakkaan asumisympäristöstä tarjouspyynnöissä on ehdottomana edellytyksenä ollut muun muassa seuraava vaatimus:

– Asiakkaille on yhden hengen huoneet, mutta puolisolle voidaan järjestää yhteisasumismahdollisuus silloin, kun molemmat puoliset tarvitsevat palveluasumista. Asiakkaille on mahdollisuus tuoda omia huonekalujaan ja muita tavaroita huoneeseensa. Asiakkaan huone on asiakkaan lukittavissa ja avattavissa.

Asiakkaalle järjestettävästä toiminnasta tarjouspyynnöissä on esitetty seuraavanlaisia vaatimuksia:

– Asiakkaille järjestetään yhteisiä tilaisuuksia ja heillä on mahdollisuus osallistua palvelukodin ulkopuolisiin tilaisuuksiin. Toimintayksikön toimintaa kuuluvat asukaskokoukset tai yhteisökokoukset pidetään vähintään kaksi kertaa vuodessa. Kokouksista tehdään muistio ja kokoukset raportoidaan toimintayksikön toimintakertomuksessa.

- Retket ja päivätoiminta suunnitellaan yhdessä asiakkaiden kanssa. Asiakkaan päivittäiset tottumukset huomioidaan päiväohjelmassa. Asiakkailta on heidän toiveisiinsa ja tarpeisiinsa perustuva toimintayksikön virkistystoiminnan kirjallinen viikko- ja vuosiohjelma, joka on asiakkaiden ja omaisten nähtävillä.
- Asiakkaalla on mahdollisuus päivittäiseen ulkoiluun niin halutessaan ja asiakkaan kunnon salliessa ympäri vuorokauden. Asiakkaille järjestetään juuri heidän tarpeilleen soveltuvia liikuntaryhmiä. Ulkoilussa varmistetaan asiakkaan turvallisuus. Asiakkaan yksilölliset toiveet ja tarpeet ulkoiluun on kirjattu asiakkaan palvelu- ja hoitosuunnitelmaan.
- Ammattitaitoisen henkilöstön tuki ja ohjaus jokapäiväisessä elämässä ja osallistumisen mahdollisuus asiakkaan toimintakyvyn mukaan arjen elämään ja askareisiin sekä harrastuksiin ja ulkoiluun turvataan.

Asiakkaan kohtelusta ja hoitotahdosta tarjouspyynnöissä on ollut seuraavalaisia edellytyksiä:

- Asiakkaan yksilölliset tarpeet ja toiveet on kartoitettu ja häntä kohdellaan yksilöllisesti ja hänen itsemääräämisoikeuttaan kunnioitetaan.
- Asiakkaiden fyysisen ja psyykkisen kohtelun tulee olla asiakasta kunnioittavaa.
- Asiakkaalle annetaan mahdollisuus ilmaista oma hoitotahto, joka käsittää asiakkaan toivomukset omasta hoidosta kuoleman lähestyessä. Hoitotahto kirjataan asiakkaan asiakirjoihin ja se ohjaa henkilökunnan toimintaa saattohoitovaiheessa.
- Asiakkaan kunnon huononemisesta ilmoitetaan omaisille ja läheisille. Heillä on mahdollisuus olla toimintayksikössä ympäri vuorokauden läheisensä saattohoitovaiheessa viimeisten päivien aikana.

Vanhusten tehostettua asumispalvelua koskevassa tarjouspyynnössä vanhusasiakkaan oikeudet hyvään asiakaslähtöiseen palveluun voidaan turvata myös seuraavalla tavalla:

Tarjouspyynnössä kuvataan yksiselitteisesti hankinnan kohde ja vähimmäisvaatimukset sekä tarjouspyynnön liitteenä vielä tarkemmin hankinnan sisältö ja vähimmäisvaatimukset. Tarjouspyynnössä hankinnan kohde ja vähimmäisvaatimukset voidaan jakaa kahdeksaan osaan seuraavasti: (1) palveluasumisen tavoitteet, (2) henkilöstön pätevyys ja mitoitus, (3)

asiakkaan sijoittaminen, tilat ja siisteys, (4) turvallisuus, (5) toiminnan raportointi, (6) valvonta ja seuranta sekä yhteistyö ostajan kanssa, (7) laadunhallinta ja (8) kustannusvastuu.

Asiakkaan muuttamista palvelukotiin tulee valmistella yhteistyössä asiakkaan ja omaisten kanssa, ja heidän toiveensa tulee ottaa huomioon mahdollisuuksien mukaan asiakkaan palvelukotipaikasta päätettäessä.

Hankinnan sisältö ja vähimmäisvaatimukset kuvataan yksityiskohtaisesti määrittelemällä sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu vanhusten ympärivuorokautinen palveluasuminen. Hoiva ja hoito määritellään sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n tarkoittamaan palvelusuunnitelmaan perustuvaksi yksilölliseksi hoidoksi. Palvelusuunnitelmassa määritellään seuraavat palvelukokonaisuudet: perushoito, terveyspalvelut, toimintakykyä ylläpitävät palvelut, perushygieniapalvelut ja turvapalvelut. Lisäksi kaikissa palveluissa edellytetään sujuvaa yhteistyötä lähiomaisten tai muiden asioiden hoitajien kanssa.

Tämän lisäksi hankinnan sisältöön kuuluvina voidaan kuvata tuotekuvaukset kahdessa eri hoitoluokassa (yhden ja kahden autettavat) käyttäen RAVA-toimintakykymittaria. Tavoitteena tulee olla, että asiakas voi asua hoitokodissa omassa huoneessaan elämänsä loppuun asti. Asiakkaalla on lisäksi oikeus saada laadultaan hyvää sosiaalihuollon palvelua ja hyvää kohtelua. Hyvän hoidon tulee perustua kattavaan ja säännölliseen asiakkaan palvelutarpeen arviointiin, kirjalliseen asiakkaan itsensä tai hänen lähiomaistensa kanssa laadittuun palvelusuunnitelmaan sekä asiakkaan toimintakykyä edistävään työotteeseen ja hyvään kohteluun sekä perustarpeista huolehtimiseen. Ateriasuunnittelussa tulee noudattaa erityisesti iäkkäille laadittuja ravitsemusohjeita. Tilojen tulee olla aluehallintoviranomaisen vähimmäisvaatimukset täyttäviä, kodinomaisia ja toimivia. Asiakkailla on mahdollisuus säännölliseen tai tarpeenmukaiseen ulkoiluun. Lisäksi hänen sosiaalisesta hyvinvoinnistaan ja virkistyksestä huolehditaan hänen haluamallaan tavalla.<sup>772</sup>

772 Ks. tarkemmin Kuopion kaupungin tarjouspyyntö vanhusten tehostetun asumispalvelun hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 16.2.2010. Ks. tarkemmin vastaavanlainen Kemian kaupungin tarjouspyyntö vaativan dementiahoidon hankinnasta 27.8.2010.

Hankintalaissa tarjouspyyntöä, hankinnan määrittelyä ja tarjousten valintaperusteiden käyttöä säännellään aikaisempaa tarkemmin. Tarjouspyynnössä hinnan ja laadun osuus tulee määritellä painoarvojen mukaisesti. Yksityisesti tuotetuissa palveluissa palvelujen tulee vastata vähintään sitä tasoa, mitä edellytetään kunnalliselta toiminnalta, mutta kunnallisen toiminnan tasoa ei ole lainsäädännössä määritelty yhdenmukaisesti. Laadun merkitystä tulisi arvioida tarkemmin ja määritellä nykyistä yhdenmukaisemmin se, mitä laadulla tarkoitetaan.

#### 4.5.3 Innovatiivisuus julkisissa sosiaalipalveluissa

Julkisia palveluja ei ole perinteisesti pidetty innovatiivisina. Perinteisesti kunta-alan kulttuuriin on kuulunut turvautuminen vanhoihin hyviin käytäntöihin ja kansalliseen lainsäädäntöön. Kunta-alalla on pitkäaikainen perinne tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yksin omana tuotantona omalla organisaatiolla. Kuitenkin innovaatioita on aikaisemminkin ollut, kuten suomalainen neuvolajärjestelmä.<sup>773</sup> Vaikka innovatiivisuus oli aikaisemmin vähäistä, viime aikoina tuottavuutta ja tuloksellisuutta korostettaessa sekä kilpailutuksen lisääntyessä myös innovatiivisuuden kehittäminen palveluissa on lisääntynyt.<sup>774</sup>

Aikaisemmat hankintatoimen yhteistyökäytännöt eivät edistäneet innovatiivisuuden toteutumista. Useat tekijät saattavat hidastaa uusien ratkaisujen syntyä ja tuottavuuskehitystä. Tällaisia seikkoja voivat olla hankintojen sisältö tai tarjouskilpailussa käytettävät valintakriteerit, jotka eivät kannusta osaamisen,

773 Taipale ja Hämäläinen 2007, s. 7. Myös monet poliittiset aloitteet ja ohjelmat, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE liittyvät sellaisiin sosiaalisiin innovaatioihin, joiden tavoitteena on yhteiskunnan toimintakyvyn ja tuottavuuden parantaminen sekä uusimman tutkimustiedon hyödyntäminen. Sosiaalisten innovaatioiden tavoitteena voi olla esimerkiksi syrjäytymisen vastaiset toimenpiteet, eriarvoisuuden hillitseminen ja oikeudenmukaisuuden vahvistaminen.

774 Vaikka julkisella sektorilla tehdään jatkuvasti palveluihin kohdistuvia uudistuksia, näitä kehittämistoimenpiteitä ei ole perinteisesti kutsuttu innovaatioiksi. Tuorein kotimainen kunta-alan innovaatiotutkimus on kohdistunut julkisen sektorin innovaatioihin lähinnä hallinnon, palvelujen, innovaatioprosessien, johtamisen tai julkisten hankintojen näkökulmasta. Tuoreimmissa innovaatiokeskusteluissa esille ovat tulleet innovaatioiden avoimuus, asiakkaiden roolin korostuminen ja verkostojen lisääntyvä merkitys. Kunnallistieteen väitöskirjassa Tuula Jäppinen on tarkastellut käyttäjälähtöistä innovaatiotoimintaa uudesta näkökulmasta niin, että kuntalainen voi osallistua itse palvelutuotannon suunnitteluun ja kehittämiseen, kun perinteisempi tapa osallistua palveluja koskevaan päätöksentekoon toteutui aikaisemmin lähes yksinomaan edustuksellisen ja suoran demokratian kautta. Ks. lisää Jäppinen 2011.



tuotteiden tai palvelujen ja toimintatapojen kehitykseen. Kun sopimukset vielä ovat lyhytkestoisia ja kysyntänäkymä on lyhyt, ne eivät kannusta yhteistointintaan, minkä lisäksi muutkin kumppanuuden elementit saattavat puuttua. Kun vielä tarjouspyynnöt sitovat palveluntuottajat toimimaan juuri tarjousten mukaisesti, innovatiiviseen toimintaan ei ole mahdollisuuksia. Yhteistyössä on harvoin tilaa tavoitteellisuudellekaan, koska palvelu tuotetaan tarkoin tarjouspyynnön ja tarjouksen mukaisesti.<sup>775</sup> Kilpailutusten ja palvelujen ostajien osto-osaamisen lisääntyessä palvelun tarjoajilta edellytetään tulevaisuudessa enemmän osaamista kehittää asiakkaan tavoitteita toteuttavia ratkaisuja ja kykyä saattaa nämä ratkaisut asiakkaan hyödynnettäviksi.<sup>776</sup>

Julkiseen hankintatoimeen kohdistuu tulevaisuudessa kasvavia vaatimuksia ja poliittista mielenkiintoa. Juuri sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnat saattavat olla erityisen vaativia, mikä johtuu muun muassa asiakaskeskeisyyden merkityksen korostumisesta. Innovatiivisilla julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan sellaisten tuotteiden tai palveluiden hankkimista, joita ei ole vielä kehitetty, tai ne voivat tarkoittaa kokonaan uusien toimintatapojen kehittämistä. Innovaatio sisältää selkeän parannuksen aikaisempiin ratkaisuihin verrattuna ja se on otettu onnistuneesti käyttöön. Innovatiivisuus on kykyä tuottaa tällaisia parannuksia.<sup>777</sup> Odotettavissa on, että juuri sosiaali- ja terveydenhuollossa on tulevaisuudessa entistä enemmän tällaisia palveluinnovaatioita.<sup>778</sup>

Asiakkaiden tarpeista lähtevä sosiaali- ja terveystalouden kehittäminen on ollut Suomessa hidasta. Palvelumuotoilu (Service Design) on uudenlainen tapa tuottaa palveluja, joka perustuu asiakaslähtöisyyteen ja erityisesti siihen, miten asiakkaat itse palveluiden käyttäjinä kokevat heille suunnitellut palvelut.<sup>779</sup> Palvelumuotoilu on palvelujen käyttäjälähtöistä suunnittelua siten, että palvelu vastaa sekä käyttäjien tarpeita että palvelun tarjoajan liiketoiminnallisia

775 Yliherva 2006, s. 14. Tuotantotalouden alaan kuuluvassa väitöskirjassaan Yliherva kehitti organisaation uudistamis- ja innovaatiokyvyn johtamismallin. Ks. Yliherva 2004.

776 Yliherva 2006, s. 11.

777 Innovaatiotoiminnan kehittämisen haasteista ks. tarkemmin Hämäläinen 2008, s. 106–110.

778 Aho 2009, s. 1 ja Soback 2009, s. 17–19. Innovatiivisista julkisista hankinnoista ks. lisäksi Halme ja Kotilainen 2008.

779 Tekesin Innovaatiot sosiaali- ja terveystalouden palvelujärjestelmässä -ohjelman tarkoituksena on edistää uusia tapoja tuottaa palveluja. Palvelumuotoilusta ks. lisää [www.tekes.fi](http://www.tekes.fi) ja [www.aalto.fi](http://www.aalto.fi) ja [www.hel.fi](http://www.hel.fi). Lisäksi palvelumuotoiluun on kehitetty erilaisia työkaluja, joista yksi on Service Design Toolkit SDT ks. tarkemmin [www.experiencebusiness.fi/Suomeksi/Teemat/Palvelumuotoilu.iw3](http://www.experiencebusiness.fi/Suomeksi/Teemat/Palvelumuotoilu.iw3).

tavoitteita. Palvelun tarjoaminen perustuu aina vuorovaikutukseen ja palvelunsaajan henkilökohtaiseen kokemukseen palvelusta. Palvelukokemusta ei sinänsä voi suunnitella ja määrittää etukäteen, sillä kokemuksiin sisältyy aina henkilökohtaisia merkityksiä, arvoja ja odotuksia. Palvelumuotoilun avulla voidaan kuitenkin varmistaa, että asiakkaan palvelukokemus on selkeä ja johdonmukainen sekä vastaa käyttäjän tarpeita. Asiakastarpeiden tunnistaminen on palvelumuotoilun ehdoton edellytys. Näin asiakkaan kokemusta, kaikkea sitä mitä hän aistii ja kokee, voidaan palvelumuotoilulla ohjata tavoiteltuun suuntaan. Palvelumuotoilun käsitteet ja työkalut ovat Suomessa osittain vielä vakiintumattomia ja ne ovat vasta muotoutumassa.

#### 4.5.4 Oikeudellinen laatu julkisissa sosiaalipalveluissa

Palveluiden laatu on yleisesti käytetty ilmaus palvelujen suunnittelussa ja tuottamisessa ja sitä käytetään eri merkityksissä eri yhteyksissä. Aluksi lähtökoh- ta laadun arviointiin oli tavaralähtöinen, koska laatua pyrittiin teollisuuden tuotantoprosesseissa parantamaan virheitä minimoimalla. Teollisessa tavar- an tuotannossa alettiin 1980-luvulla rakentaa erilaisia laatujärjestelmiä ja standar- deja, joita vähitellen kehitettiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin sopiviksi. Pian laatuajattelua laajemminkin alettiin soveltaa myös palveluihin.<sup>780</sup> Sosiaali- ja terveystalveluihin laatuksymykset tuntuivat soveltuvat aluksi huo- nosti, koska palvelun osatekijöitä ei oltu vielä määritelty. Laadun osatekijöiden tunnistamisen avulla kokonaisvaltainen palvelun laatu voidaan hahmottaa paremmin.

Palvelutuotannolla on ominaispiirteitä, jotka selkeästi erottavat sen tavara- tuotannosta. Palveluja kuvataan neljän erityispiirteen avulla, jotka ovat ai- neettomuus, heterogeenisyys, erottamattomuus ja katoavaisuus. Aineettomuus tarkoittaa, että palvelu ei ole käsin kosketeltavissa kuten tavara. Se on katoavaa eikä sitä voi varastoida. Olennaista on, että palvelujen tuotanto ja kulutus ta-

780 Sosiaali- ja terveystalveluiden laatuohjelma Social and Health Quality Service SHQS pohjautuu kansainväliseen International Society for Quality in Health Care ISQua:n järjestelmään ja sen periaatteisiin sekä sertifiointitoimintaa eli auditointia ja laaduntunnustusten myöntämistä koskeviin kansainvälisiin vaatimuksiin. Laatuohjelma on käytössä yli 200:ssa sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiossa. Toinen terveydenhuollon palveluihin painottunut laadunhallintajärjestelmä on Qualisan, joka sertifioi laadunhallintajärjestelmiä käyttäen kriteerinä ISO 9001:2000-standardia. Ks. lisää [www.labquality.fi/qualitor/palvelut/shqs-laatuohjelma/](http://www.labquality.fi/qualitor/palvelut/shqs-laatuohjelma/).

pahtuvat yleensä samanaikaisesti eikä palvelua voi tapahtua ilman vuorovaikutusta asiakkaan ja palveluntuottajan välillä. Heterogeenisuus tarkoittaa palvelutapahtuman vaihtelua tuottajasta, kuluttajasta ja jopa ajankohdasta riippuen. Erottamattomuus taas tarkoittaa, että asiakas vaikuttaa aina palveluprosessin onnistumiseen, koska palvelu tapahtuu vuorovaikutuksessa. Kokonaislaadun kannalta on tärkeitä, että molemmat osapuolet, sekä palveluntuottaja että palvelunkäyttäjä, kykenevät ilmaisemaan palveluun kohdistuvat odotukset sekä muodostamaan yhteisennäkemyksen toteutettavasta palvelusta.<sup>781</sup> Yhteisen vuorovaikutuksen vahvistaminen lisää osapuolten luottamusta ja edistää osapuolten sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin.<sup>782</sup>

Tässä tutkimuksessa laatua tarkastellaan oikeudellisesta viitekehyksestä. Laadun teoreettinen tutkimus ei ole kuulunut oikeustieteisiin eikä oikeudelliselle laadulle hallinnollisessa ratkaisukäytännössä tai palvelujen sisällössä ole yleispätevää määritelmää. Johanna Tornberg on väitöskirjassaan Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu tutkinut laajemmin oikeudellista laatua todeten, että laatu oikeudellisessa yhteydessä on moniulotteinen ja vaikea hahmottaa. Lainsäädäntö on oikeudellisen laadun perustana ja toisaalta laatuun voidaan aina liittää myös virheettömyysvaatimus. Julkisten palveluiden laadun määrittelemineen on vaikeaa, koska palveluja ei hahmoteta vain lopputuotteiksi vaan kysymys on palveluprosessista, jossa asiakkaan saama palvelu tyydyttää hänen erilaiset palveluntarpeensa prosessien eri vaiheissa.<sup>783</sup>

Jos laatua arvioidaan pelkästään asiakkaan kokemuksen näkökulmasta, saate-taan oikeudellinen näkökulma ohittaa. Tällä Tornberg tarkoittaa sitä, että kun yksityisellä sektorilla selvitetään asiakkaiden palveluja koskevia kokemuksia, julkisella sektorilla palvelut tulisi ennen kaikkea rakentaa oikeudellisesti kestävälle pohjalle. Tärkeintä on tietää palvelulle asetetut lainsäädännön vaatimukset, sekä menettelyllisestä että myös palvelua saavan henkilön oikeuksien näkökulmasta. Vaikka asiakkaan kokemukset palvelun laadusta ovat tärkeitä, niitä on arvioitava siitä näkökulmasta, onko hänen saamansa palvelu ollut lainmukaista ja onko häntä kohdeltu oikeudellisesti oikein.<sup>784</sup>

781 Grönroos 2004, s. 47–49.

782 Vaarama 2006, s. 89.

783 Tornberg 2012, s. 2.

784 Tornberg 2012, s.7.

Palvelun laatu koostuu monista eri osa-alueista. Yksi merkittävä osa-alue on ympäristö ja olosuhteet, missä palvelua annetaan. Laadun kannalta tärkeää on myös se seikka, miten palveluun pääsy on järjestetty. Palvelun laatuun vaikuttava tekijä on myös se varmuus, jolla tarkoitetaan palvelun johdonmukaisuutta ja luotettavuutta sekä sen vaikuttavuutta. Lisäksi palvelun tulee olla vastuullista, mikä tarkoittaa halua auttaa asiakasta saamaan tarvitsemansa lainmukainen palvelu. Myös asiakasta palvelevan henkilökunnan ammattitaito, osaaminen ja empaattisuus asiakasta kohtaan vaikuttavat palvelun laatuun. Tärkeää on myös saadun informaation lainmukaisuus ja virheettömyys, sillä puutteellinen tai virheellinen informaatio on hyvän laadun este.<sup>785</sup>

Oikeudellisesti laatu voi merkitä muun muassa sitä, että tarjouspyynnössä on turvattu vanhuksen vaikuttamismahdollisuus omiin palveluihinsa. Se, että vanhus voi elää tottumallaan tavalla, on mainittu jo tarjouspyynnön ehdottomissa edellytyksissä, turvaa hänen itsemääräämisoikeutensa ja samalla laadukkaan palvelun. Laatua sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on käsitelty vähän. Yksityisestä sosiaalihuollosta annetun lain 5 §:n mukaan yksityisen sosiaalipalvelujen tuottajalla on velvollisuus vastata siitä, että asiakkaalle järjestettävä palvelukokonaisuus täyttää sille asetetut vaatimukset. Lisäksi yksityisellä sosiaalipalvelun tuottajalla tulee olla oma valvontasuunnitelma toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi. Sen tulee kattaa kaikki palvelun tuottajan sosiaalipalvelut ja niiden muodostamat palvelukokonaisuudet. Tällä voidaan ehkäistä palvelutoiminnassa ilmeneviä puutteita ja vähentää valvontaviranomaisten tarvetta puuttua niihin jälkikäteisen valvonnan keinoin. Asiakkaan saaman palvelukokonaisuuden tulee ilmetä hallintopäätöksestä tai sopimuksesta. Toimintayksikön vastuuhenkilön tulee vastata siitä, että toimintayksikössä tuotettavat palvelut täyttävät niille asetetut vaatimukset, kuten riittävän henkilöstön palvelujen tarpeeseen ja asiakkaiden määrään nähden, henkilöstön koulutustason ja ammattitaidon laadukkaiden palvelujen antamisen.<sup>786</sup> Terveystoimintalain 8 §:ssä säädetään palvelun tuottajan omasta vastuusta antamansa palvelun laadusta ja asianmukaisuudesta. Terveystoiminnan on perustuttava näyttöön ja hyviin hoito- ja toimintakäytäntöihin. Terveystoiminnan on oltava laadukasta, turvallista ja asianmukaisesti toteutettua.<sup>787</sup>

785 Tornberg 2012, s. 414–415.

786 HE 302/2010 vp, s. 11–19.

787 HE 90/2010 vp, s. 96.

Ainoat laadun kehittämiseen liittyvät hankkeet oikeustieteen alueella ovat liittyneet lainvalmisteluun, tuomioistuintyöskentelyyn ja kunnalliseen oikeusapuun.<sup>788</sup> Tuomioistuinlaitoksenkin laadun määrittely on pitkälti liittynyt lainkäyttöhenkilökunnan toimintaan.<sup>789</sup> Kun juridisen ja hallinnollisen päätöksenteon tulee aina perustua lakiin, on perinteisesti ajateltu, että lainmukainen päätös on myös laadukas päätös. Oikeudellisen laadun tulisikin aina perustua oikeuslähdeopillisten periaatteiden mukaan voimassa olevaan lakiin, sen valmistelumateriaaliin sekä oikeuskäytäntöön. Lisäksi myös eduskunnan oikeusasiamiehen antamat ratkaisut sosiaali- ja terveydenhuollosta ovat merkittävässä asemassa laatua arvioitaessa.

Hoitotieteessä laatua on tutkittu monipuolisesti. Yleinen hoidon laadun analysointi jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Ikääntyneiden hoitotyön laatua pitkäaikaisessa laitoshoidossa tutkineen Päivi Voutilaisen väitöstutkimuksesta ilmeni, että henkilöstön määrä ja rakenne ovat merkittäviä hoitotulosten kannalta. Jatkotutkimuksissa hänen mukaansa tulisi selvittää, millaista laatua tuotetaan milläkin mitoituksilla ja luotettavien laatumittareiden kehittämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Laadun kehittämisessä on tärkeää, että asiakkaiden tarpeet määritellään tarkasti, hoidolle asetetaan selkeitä tavoitteita, ja niiden onnistumista arvioidaan systemaattisesti.<sup>790</sup>

788 Julkisen oikeusavun laadun arviointijärjestelmän pilotointi ks. tarkemmin [www.oikeus.fi/52134.htm](http://www.oikeus.fi/52134.htm).

789 Savela 2006a, 2006b ja 2007b, s. 35–37. Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten lainkäytön laatuhankeessa on todettu, että tuomioistuimen ratkaisu on se tuote, jonka perusteella tuomioistuimen toiminnan onnistuneisuutta arvioidaan. Loppuraportissa on tuomioistuimen ratkaisun laatuksiteereiksi valittu seitsemän seuraavaa laatuksiteeriä (1) ratkaisun oikeuden- ja lainmukaisuus, (2) ratkaisu on perusteltava niin, että ne saavat asianosaiset ja oikeudenkäynnin ammattilaiset sekä tiedeyhteisön jäsenet vakuuttuneiksi siitä, että ratkaisu ovat oikeuden- ja lainmukaisia, (3) perustelujen avoimuus, (4) perustelujen seikkaperäisyys ja johdonmukaisuus, (5) ratkaisu on perusteltu ymmärrettävästi, (6) ratkaisun tulisi olla rakenteeltaan selväpiirteinen ja kieli- ja ulkoasultaan huoliteltu ja (7) ratkaisu tulisi suullisesti kertoa eli julistaa asianosaisille ja yleisölle. Hankkeessa laadittiin lainkäytön laatumittaristotaulukko. Ks. tarkemmin Savela 2006a liite 2 julkaisussa Lainkäytön laadun arviointi tuomioistuimessa. Ks. lisäksi laatutyöryhmien loppuraportit vuosilta 2005, 2006 ja 2007: Savela 2005, Savela 2006c ja Savela 2007a.

790 Voutilainen 2004, s.75–77.

Ensimmäinen Sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteisesti antama ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus annettiin vuonna 2001, jolloin laatusuositukset olivat uusia informaatio-ohjauksen välineitä.<sup>791</sup> Vuonna 2008 laatusuositus uudistettiin ja niissä huomioidaan valtakunnalliset linjaukset ja uusin tutkimustieto sekä toimintaympäristön muutokset.<sup>792</sup> Kuntia ohjataan laatimaan ikääntymispoliittinen strategia, ja sen toimeenpano halutaan kytkeä kunnan talousarvioon ja suunnitelmaan. Laatusuosituksen tavoitteena on parantaa ikäihmisten hyvinvointia sekä parantaa palvelujen laatua ja vaikuttavuutta. Laatusuosituksessa määritellään myös ikääntyneiden palvelujen järjestämistä ohjaavat arvot ja eettiset periaatteet. Keskeisiä suosituksessa ovat palveluiden tuottamiselle asetetut tavoitteet henkilökunnan määrästä, osaamisesta ja johtamisesta. Myös asumis- ja hoitoympäristöjen laadun kehittämistä on korostettu aikaisempaa enemmän niin, että esteettömyyteen, turvallisuuteen ja viihtyisyyteen kiinnitettäisiin riittävästi huomiota.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton vuonna 2008 laatiman ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen avulla kunnat voivat kehittää palvelurakenteitaan paikallisista tarpeista ja voimavaroista lähtien sekä ohjata palvelun tasoa, vaikka se ei olekaan laintasoisena sitova. Suositusta on kuitenkin ryhdytty pitämään asianmukaisen palvelun vähimmäistasona, eikä asianomainen aluehallintovirasto AVI lupaviranomaisena ole keskimäärin myöntänyt lupaa, mikäli laatusuosituksen vähimmäisehdot henkilöstön ja tilojen osalta eivät ole täyttyneet. Suosituksessa asetettujen palvelujen määrällisten tavoitteiden toteutumisen seurantaan on laadittu selkeät indikaattorit, joiden avulla voidaan verrata oman kunnan tietoja toisten kuntien ja koko valtakunnan tilanteeseen. Suositus antaa kuntalaisille ja palvelun käyttäjille suuntaviivat, joiden perusteella ne voivat arvioida oman kuntansa palvelutasoa ja toimintatapoja sekä tehdä kehittämisehdotuksia. Kunnan asukkaalla on kuntalain 28 §:n mukaan oikeus tehdä kunnalle aloite kunnan toimintaa koskevista asioista kuten kuntalaisen saamista sosiaalipalveluista. Jos aloitteen tekijöitä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi viimeistään kuuden kuukauden kuluessa asian vireilletulosta. Kunnat voivat

791 Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:4.

792 Ikäihmisten palvelujen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisessa kehittämisohjelmassa KASTE 2012–2015 toimenpidekokonaisuudessa 6 esitetään ikäihmisen palvelujen rakennemuutosta, johon sisältyy palveluiden laatusuosituksen uudistaminen ja sen toimeenpano. Ks. lisää Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:2, s. 24.

kehittää palvelurakenteitaan paikallisista tarpeista ja voimavaroista lähtien ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevan laatusuosituksen avulla. Ikäihmisten palvelujen laatusuositus ei ole kuntia sitova normi, mutta suositusta toivotaan käytettävän uutena informaatio-ohjauksen välineenä.<sup>793</sup>

Suosituksen tavoitteena on edistää ikäihmisten hyvinvointia ja terveyttä sekä parantaa palvelujen laatua ja vaikuttavuutta. Samalla sen tulisi lisätä asiakkaiden, omaisten ja muiden kuntalaisten osallistumista tavoitteiden asettamiseen ja toiminnan arviointiin. Suosituksen käytännön toteuttamiseksi tarvitaan valtakunnallista, alueellista ja paikallista yhteistyötä. Laatusuosituksen toteutumista seurataan valtakunnallisesti. Laatusuosituksessa on määritelty muun muassa palvelujen toiminnalliset ja eettiset tavoitteet sekä riittävien voimavarojen turvaaminen. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa riittävän henkilöstömäärän sekä henkilöstön kelpoisuuden ja koulutustason määrittelemistä.

Laatusuositus on tarkoitettu kuntien päättäjille ja johdolle, jotka ovat vastuussa toiminnallisista linjauksista sekä voimavarojen osoittamisesta toimintaan. Suositus auttaa kuntien tarkastuslautakuntia arvioimaan kunnan toimien asianmukaisuutta, tavoitteiden toteutumista ja budjettivarojen käyttöä. Kuntalaisille suositus antaa suuntaviivat, joiden perusteella he voivat arvioida oman kuntansa palvelutasoa ja toimintatapoja sekä tehdä kehittämis ehdotuksia. Suosituksessa määritellään ikääntyneiden palvelujen järjestämistä ohjaavat arvot ja eettiset periaatteet. Suosituksen kohdassa 2.1. keskeisiksi ihmisarvoisen vanhuuden turvaaviksi eettisiksi periaatteiksi on kirjattu itsemääräämisoikeus, voimavaralähtöisyys, oikeudenmukaisuus, osallisuus, yksilöllisyys ja turvallisuus. Samassa kohdassa on todettu, että ihmisarvoinen vanhuus edellyttää tietoisia arvovalintoja, jotka konkretisoidaan toimintasuunnitelmissa ja talousarvioissa

793 Kunnissa tulisi aidosti tarttua laatusuosituksessa mainittuihin toimiin. Suosituksen toimeenpanoa on tuettava koulutuksella ja tuottamalla arviointitietoa tavoitteiden saavuttamisesta. Ks. Voutilainen 2008, s. 18. Lisäksi EAOA 18.2.2010 Dnro 213/2/09 Ympäri vuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoito ja sen valvonta.

palveluiden määrällisiksi<sup>794</sup> ja laadullisiksi<sup>795</sup> tavoitteiksi. Suositus sisältää myös strategiset linjaukset laadun ja vaikuttavuuden parantamiseksi kolmella eri osalla, jotka ovat (1) hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja palvelurakenteen kehittäminen, (2) henkilöstön määrä, osaaminen ja johtaminen sekä (3) asumis- ja hoitoympäristöt. Lähtökohtana laatusuosituksessa on, että kunnalla on valtuuston hyväksymä ikääntymispoliittinen strategia, jossa määritellään visio ja linjaukset ikäihmisen hyvinvoinnin ja palvelujen turvaamiseksi.

Sosiaalialan työssä laatu liittyy olennaisesti etiikkaan sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. Työn tavoitteena on ihmisten auttaminen sekä puutteen ja kärsimyksen vähentäminen. Keinoina ovat muun muassa itsenäisen elämänhallinnan ja sosiaalisen muutoksen edistäminen. Työhön liittyy olennaisesti valta ja mahdollisuus vaikuttaa asiakkaan elämään, mikä lisää puolestaan eettisyyden vaatimusta. Lainsäädäntö ja toiminnan laillisuus ovat erityisen tärkeitä sosiaalialalla ja julkisen sektorin toiminnassa. Perustuslain mukaan yhteiskunnalla on velvoite huolehtia kaikista jäsenistään. Sosiaaliala toteuttaa tätä velvoitetta. Lainsäädäntö antaa puitteet toiminnalle ja eettisten ohjeiden tarkoituksena on antaa ammattihenkilöille ohjeita siitä, kuinka toimia ja suojata palvelun käyttäjiä. Arvojen ja normien määrittelijöitä on paljon ja he kaikki tekevät määrittelynsä omista lähtökohdistaan käsin. Olennaista on, kuka saa määritellä hyvän ja kenen hyvästä on kysymys. Asiakkaan ihmisarvon ja yksilöllisyyden ehdoton kunnioittaminen on ainoa mahdollinen perusta eettisesti ja moraalisesti kestävälle toiminnalle.<sup>796</sup>

Ammattilaisen on omista arvoistaan ja elämänvalinnoistaan riippumatta kunnioitettava ja edistettävä asiakkaan oikeutta tehdä omat valintansa. Lisäksi ammattilaisten on edistettävä asiakkaan sen kaltaista osallisuutta, joka lisää hänen

794 Ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3, s. 30, jossa valtakunnallisina tavoitteina vuoteen 2012 mennessä esitetty, että 75 vuotta täyttäneistä henkilöistä enää kolme prosenttia olisi hoidossa vanhainkodeissa tai pitkäaikaisessa hoidossa terveyskeskusten vuodeosastoilla ja 91–92 prosenttia asuisi kotona itsenäisesti tai kattavan palvelutarpeen arvioinnin perusteella myönnettyjen tarkoituksenmukaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvin.

795 Ks. tarkemmin Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3, s. 31. Julkaisussa on tarkemmin esitetty laadukkaan palvelutoiminnan edellytykset. Siinä on korostettu erityisesti asiakaslähtöisyyttä ja asiakkaan omaa osallisuutta omien palvelujensa suunnittelussa, päätöksenteossa ja arvioinnissa. Vrt. hallintolain 3 §:n 2 momentti, jossa on korostettu hallinnon asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksia itseään koskeissa ratkaisuihin.

796 Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry, Eettiset ohjeet 2005.



mahdollisuuksiaan vaikuttaa elämäänsä koskeviin päätöksiin ja toimintaan. Asiakasta autetaan omien vahvuksiensa tunnistamisessa ja kehittämisessä.<sup>797</sup> Ammattieettiset kysymykset saattavat olla usein ristiriidassa kilpailuttamisen kanssa, erityisesti silloin kun tarjouksen valintaperusteena on halpa hinta. Laadun painoarvoa valintaperusteena tulisi lisätä, mikä vahvistaisi osaltaan myös asiakkaan itsemääräämisoikeutta, vaikuttamismahdollisuutta ja asiakas-tyytyväisyyttä.

Asiakkaalla on oikeus saada laadultaan hyvää sosiaalihuollon palvelua ja hyvää kohtelua.<sup>798</sup> Hyvän hoidon tulee perustua kattavaan ja säännölliseen asiakkaan palvelutarpeen arviointiin, kirjalliseen asiakkaan ja hänen omaisensa kanssa laadittuun palvelusuunnitelmaan, asiakkaan toimintakykyä edistävään työotteeseen sekä hyvään kohteluun. Asiakkaan perustarpeista tulee huolehtia kaikissa olosuhteissa, samoin kuin varmistaa huollon ja hoidon valvonta ja seuranta. Sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään tarkemmin menettelystä sosiaalipalveluja annettaessa. Palvelunkäyttäjän näkökulmasta hankintamenettelyssä pitäisi olla kysymys lainmukaisuuden toteuttamisesta eli siitä, miten perustuslaissa ja muualla lainsäädännössä säädetyt oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuvat. Lainmukaisuuden toteutuminen liittyy sosiaali- ja terveyspalveluissa kiinteästi palveluiden saatavuuteen, laatuun ja hintaan.<sup>799</sup>

KIMPPA-hankkeessa tutkittaessa Espoon vanhuspalveluja laatu ymmärrettiin kansainvälisen standardoimisliiton määritelmän mukaisesti.<sup>800</sup> Laadulla tarkoitettiin hyödykkeen, tässä palvelutuotteen ominaisuuksista muodostuvaa kokonaisuutta, johon liittyy palvelun kyky täyttää sille kohdistetut odotukset. Vaikka määritelmä on yleinen, siitä ilmenee, että palveluun kohdistuvat odotukset ovat ratkaisevia laadun määrittämisen kannalta. Laatuodotuksia voivat olla kustannustehokkuus, asiakkaan kokemaa palvelun arvo, palvelun virheettömyys ja palveluun sisältyvien toivottujen ominaisuuksien määrä.<sup>801</sup>

797 Ks. lisää Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry, Eettiset ohjeet 2005.

798 Ks. EOA 23.11.2010 Dnro 644/4/09 ja EOA 23.11.2010 Dnro 2392/4/10, joissa tapauksissa eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli katsonut, ettei asiakkaan saama kohtelu ollut vastannut hyvää sosiaalihuoltoa.

799 Lehto 2003, Mönkäre 2003 ja Leppo 2003.

800 Sauren ja Haho 2007, s. 160–164 ja ISO 8402 standardi. Quality Management and Quality Assurance-Vocabulary.

801 Ks. vielä tarkemmin Garvin, 1984, s. 25–43.

KIMPPA-hankkeessa Espoon vanhuspalveluja tutkittaessa havaittiin, että asiakkaan valinnanmahdollisuus on merkittävä laadun osatekijä. Laadun eri näkökulmia tulee lisäksi aina tarkastella kunnan eli palvelujen järjestäjän, palvelujen tuottajien ja asiakkaan muodostamassa palveluverkostossa.<sup>802</sup> Verkoston kaikkien osapuolten odotukset vaikuttavat kaikkiin palvelun laadun osatekijöihin ja siten asiakkaan kokemaan palvelun laatuun. Kokonaislaadun näkökulmasta on tärkeää, että yhteinen näkemys toteutettavasta palvelusta syntyy siten, että kaikki osapuolet neuvottelevat palveluun kohdistuvista odotuksista.<sup>803</sup>

Espoon kaupungin vanhuspalvelujen laatua tutkittaessa nousi kaksi laadun osatekijää erityisesti esiin, jotka olivat (1) vuorovaikutus ja toiminta sekä (2) vastuu. Hyvä laatu palveluissa muodostuu vuorovaikutuksen ja toiminnan avulla. Vastuu taas koskee vuorovaikutusta ja toimintaa. Vastuuseen sisältyy kuitenkin vielä se, että asiakkaalla ja omaisilla on henkilökohtainen vastuu asiakkaan hyvinvoinnista ja verkoston toimijalla on lakiin perustuva vastuu toiminnastaan. Nämä molemmat tahot yhteisesti vastaavat hoidon laadusta. Espoota koskevassa KIMPPA-hankkeeseen kuuluvassa tutkimuksessa tätä kutsuttiin jaetuksi hoitovastuullisuudeksi.

#### 4.6 Hankintamenettelyn valinta itsemääräämisoikeuden näkökulmasta

Hankintalain tavoitteena ensisijaisesti on tehostaa julkisten varojen käyttöä ja edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota palveluja julkisten hankintojen tarjouskilpailussa. Hankintalaki ei kuitenkaan estä käyttämästä sellaisiakaan hankinnan muotoja, jotka edistävät palvelunkäyttäjänä olevan vanhuksen itsemääräämisoikeutta. Hankintamenettelyistä on säädetty hankintalain 2 luvussa tarkemmin ja hankinnassa voidaan käyttää erilaisia hankinnan muotoja, kuten (1) avoin menettely, (2) rajoitettu menettely, (3) neuvottelumenettely, (4) kilpailullinen neuvottelumenettely, (5) puitejärjestely ja (7) suora hankinta. Sosiaalipalvelujen kilpailutuksissa tavallisimmin käytetty hankinnan muoto on avoin menettely, joissakin tapauksissa rajoitettu menettely sekä puitehankinta. Suorahankinta

802 Sauren ja Haho 2007, s. 159–172.

803 Sauren ja Haho 2007, s. 170.

ja neuvottelumenettely saattaisivat paremmin edistää palvelunkäyttäjänä olevan vanhuksen itsemääräämisoikeutta ja vaikuttamismahdollisuutta palvelua toteutettaessa.<sup>804</sup> Erityisesti vanhuksille hankittavissa palveluissa olisi hyvä suosia joustavia, asiakaslähtöisiä ja innovatiivisiaakin hankintamenettelyn muotoja, koska palvelun tarpeet voivat nopeasti muuttua.

Avoin menettely on käytettävissä kaikissa hankinnoissa. Sillä tarkoitetaan hankintalain 5 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan sellaista hankintamenettelyä, josta ilmoitetaan julkisesti, ja josta kaikki hankintayksikön asettamat kelpoisuusvaatimukset täyttävät toimittajat voivat tehdä tarjouksen. Kaikkien edellytysten täyttävien toimittajien tarjouspyynnön mukaiset tarjoukset on otettava mukaan tarjousvertailuun. Lisäksi hankintayksikkö avoimen menettelyn valituaan voi vielä lähettää tarjouspyynnön suoraan valitsemilleen toimittajille.<sup>805</sup> Hankinta ilmoitetaan julkisesti sähköisessä ilmoituskanavassa HILMA:ssa<sup>806</sup> ja sen tarkoituksena on saada mahdolliset tarjoajat kiinnostumaan hankinnasta. Tarjouspyyntöasiakirjat on lähetettävä kaikille halukkaille tarjoajille.<sup>807</sup>

Parhaiten avoin menettely sopii sellaisiin hankintoihin, joissa tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden arviointi ja vertailu voidaan tehdä kohtuullisen vaivattomasti. Se on kuitenkin suhteellisen yleinen sosiaalipalvelujenkin hankinnoissa, vaikka monissa tapauksissa muut hankintamenettelyt voisivat olla sopivampia hankinnan kohteen vaikean määrittelyn johdosta. Vaikka hankinnassa käytetty avoin menettely palvelee erityisesti palveluntuottajien tasapuolista kohtelua, hankintalain säännökset mahdollistavat palvelunkäyttäjän itsemääräämisoikeuden tai vaikuttamismahdollisuuksien huomioimisen tarjouksen valintaperusteissa.

Rajoitettu menettely on mahdollinen kaikissa sosiaalihuollon hankinnoissa. Menettely on kaksivaiheinen siten, että hankintayksikkö julkaisee ensin hankinnasta ilmoituksen, jonka perusteella toimittajat voivat lähettää hankintayksikölle osallistumispyynnön saada osallistua menettelyyn. Osallistumishakemuksen jättäneitä toimittajia voidaan kutsua myös ehdokkaiksi, mutta heitä ei ole vielä valittu tarjoajiksi. Hankintayksikkö valitsee osallistumishakemuksen

804 Pekkala ja Pohjonen 2010 sekä Lukkarinen 2007, s. 13.

805 HE 50/2006, s. 52.

806 Ks. lisää [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi).

807 Lukkarinen 2007, s. 135–136 ja Pekkala 2007, s. 170–171.

jättäneistä ne toimittajat, joille tarjouspyyntö lähetetään ja jotka voivat tehdä tarjouksen. Menettely tarkoittaa hankintalain 5 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaista hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö valitsee hankintailmoituksen perusteella osallistumishakemuksen jättäneistä ne toimittajat, joille se lähettää tarjousasiakirjat. Hankintayksikkö rajaa tarjousmenettelyyn kutsuttavien määrän valitsemalla ehdokkaiden joukosta sopivimmat tarjoajat ja lähettää tarjouspyynnön vain heille. Menettelyyn kutsuttavien vähimmäismäärä ja tarvittaessa enimmäismäärä on ilmoitettava hankintailmoituksessa.<sup>808</sup> Tarjouksia on pyydetävä hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävä määrä, jolloin on huomioitava olemassa olevien kilpailumahdollisuuksien hyödyntäminen. Oikeuskäytännössä on katsottu, että riittävän kilpailun aikaansaamiseksi myös EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa menettelyyn tulee hyväksyä vähintään viisi tarjoajaa, jollei pienempään määrään ole erityistä perustetta.<sup>809</sup>

Menettelyn kaksivaiheisuus hyödyttää tarjoajia karsimalla turhia tarjouksia, koska jo ennakoon karsiutuvat ne, joilla kelpoisuus sosiaalipalvelun tuottamiseen ei riitä. Rajoitetussa menettelyssä varsinainen tarjous pyydetään vasta kun kelpoisuus on todettu eikä hankintayksikkö hankintailmoitusta julkaisematta voi pyytää tarjouksia sopiviksi katsomiltaan toimittajilta. Tällainen menettely on mahdollista ainoastaan kansalliset kynnysarvot ylittäviltä pienhankinnoilta, joissa hankinnan kokonaisarvo jää alle 30 000 euron.<sup>810</sup> Rajoitetussakin menettelyssä voidaan tarjouspyyntöön sisällyttää palvelunkäyttäjän itsemääräämisoikeutta ja vaikuttamismahdollisuuksia vahvistavia edellytyksiä.

Neuvottelumenettely tarkoittaa hankintalain 5 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta ilmoituksen, ja johon kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö valitsee ne ehdokkaat, joiden kanssa se neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista. Neuvottelumenettely on kaikkein joustavin ja muodoltaan vähiten säännelty menettely. Siinä hankintayksikkö määrittelee hankinnan lopullisen sisällön ja muut valinnat tarjoajien kanssa käytävissä neuvotteluissa. Tarjoajien kannalta tämä hankinnan menettelymuoto on suljetuin, koska menettelyyn otetaan mukaan vain pieni määrä tarjoajia eikä hankinnan ehtoja ilmoiteta ennakolta.

808 HE 50/2006, s. 110.

809 MAO 234/06, 27.10.2006.

810 Lukkarinen 2007, s. 136, Pekkala 2007, s. 173–174.

Neuvottelumenettelyn käyttö on rajoitettu erityistilanteisiin ja vaativiin hankintoihin, joissa edellytetään moniammatillista erityisosaamista. Tästä syystä neuvottelumenettely sopii hyvin vanhuksille hankittavien palvelujen hankintaan, joissa palvelun tarpeet ovat monimuotoisia eivätkä ne aina ole yksityiskohtaisesti selvilläkään palvelujen hankintavaiheessa. Palvelujen tuottamisessa saatetaan lisäksi vaatia erityisen suurta ammattitaitoa ja kokemusta alalla. Samanlainen erityistilanne saattaa olla vaikeavammaisten asumispalvelujen hankinta, jonka tavoitteena on hankkia vaikeavammaiselle henkilölle tarkoituksenmukaista asumispalvelua, eivätkä kaikki tarpeet ole vielä tiedossa hankintahetkellä. Vanhuksen ja vaikeavammaisen palveluasumisella tarkoitetaan henkilölle hankittavaa hänen tarpeidensa mukaista asumispalvelua, johon kuuluu asunto sekä asumiseen liittyvät palvelut, jotka ovat välttämättömiä asukkaalle jokapäiväiselle suoriutumiselle hänen tavanomaisissa toiminnoissaan. Asumiseen liittyviä palveluja voivat olla avustaminen asumiseen liittyvissä toiminnoissa kuten liikkumisessa, pukeutumisessa, henkilökohtaisessa hygieniassa, ruokataloudessa ja asunnon siivouksessa sekä ne palvelut, joita tarvitaan asukkaalle terveyden, kuntoutuksen ja viihtyvyyden edistämiseksi.<sup>811</sup> Erityisen hyvin neuvottelumenettelyn ajatellaan soveltuvankin juuri sellaisissa hankinnoissa, joissa hankinnan luonteen vuoksi tarjouspyyntöä ei ole tarkoituksenmukaista laatia niin tarkasti, että paras tarjous voitaisiin valita avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen.

Kilpailullinen neuvottelumenettely hankinnan muotona sijoittuu neuvottelumenettelyn ja rajoitetun menettelyn väliin molempia joustavampana hankinnan menettelymuotona. Sen käyttäminen edellyttää aina jonkinasteista poikkeuksellisuutta, mutta sen käyttöedellytykset eivät ole yhtä tiukkoja kuin neuvottelumenettelyssä. Neuvottelujen kulkua ei ole säännelty yksityiskohtaisesti, koska kilpailullista neuvottelumenettelyä koskevat direktiivin säännökset jäivät Euroopan parlamentin ja neuvoston kompromissien tuloksena jonkin verran epäselviksi ja niihin jäi joitakin ristiriitaisuuksia.<sup>812</sup>

811 Ks. tarkemmin Vantaan kaupungin tekemä tarjouspyyntö vaikeavammaisten palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 18.3.2010. Ehdokkaiksi tässä valittiin tarjoajia, joilla oli riittävästi kokemusta vaikeavammaisen palveluasumisen tuottamisesta. Riittävänä kokemuksena pidettiin vähintään kolmen vuoden kokemusta tässä tarkoitettujen palvelujen tuottamisessa joko itsenäisenä palveluntuottajana tai toisen palveluksessa vastuullisena työntekijänä.

812 K. lisää Euroopan komission tulkintadokumentti Explanatory Note on the Competitive Dialogue CC/2005/04.

Kilpailullisella neuvottelumenettelyllä pyritään neuvottelemalla vaikuttamaan tarjouspyynnön sisältöön siten, että se parhaiten vastaisi ostajan tarpeita markkinoilla olevan tarjonnan puitteissa. Menettelyllä halutaan muuntaa tarjouspyyntö tarjoajien kanssa käytävillä neuvotteluilla sellaiseksi, että se vastaisi parhaiten ostajien tarpeita markkinoilla olevan tarjonnan puitteissa. Kilpailullisen neuvottelumenettelyn yhteydessä osapuolet voivat keskustella kaikista hankinnan ehdoista neuvotteluvaiheen aikana. Neuvotella voidaan myös hinnasta.<sup>813</sup> Usein kilpailullista neuvottelumenettelyä verrataan neuvottelumenettelyyn. Keskeinen ero näiden välillä on se, että kilpailullinen neuvottelumenettely on selkeästi kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa etsitään haluttu ratkaisumalli ja toisessa vaiheessa pyydetään siihen perustuvat tarjoukset.<sup>814</sup> Kilpailullisen neuvottelumenettelyn käyttö on jäänyt vähäiseksi sosiaalipalvelujen hankinnoissa eikä se liene sopiva menettelymuoto sen monivaiheisuuden ja hitauden vuoksi. Kilpailullista neuvottelumenettelyä on tuskin koskaan käytetty muuta kuin erittäin monimutkaisten rakennushankkeiden yhteydessä.

Puitejärjestelystä säädetään hankintalain 31 §:ssä. Sillä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, joista tärkeimpiä ovat palvelujen hinnat ja suunnitellut määrät. Vuoden 1992 hankintalaissa (1505/1992) ei ollut puitesopimusten tai puitejärjestelyjen kilpailuttamista koskevia säännöksiä. Puitejärjestely on yleinen sosiaalipalveluiden hankinnan muoto, vaikka palvelun tuottajan näkökulmasta se on epävarma, koska minkäänlaiseen palvelujen hankkimiseen ei puitesopimuksella sitouduta.

Puitejärjestelyssä toimittajat valitaan avoimen tai rajoitetun menettelyn perusteella. Toimittajien valinnassa käytetään tavanomaisia tarjoajan soveltuvuudelle ja kelpoisuudelle asetettavia vaatimuksia ja tarjoajien kriteerejä. Myös tarjousten valinnassa käytetään tavanomaisia tarjouksen valintaperusteita. Vaikka menettely ei olekaan varsinaisesti uusi hankinnan muoto, hankintalain 31 §:ssä on luotu uusi aikaisempaa selkeämpi mekanismi, jolla on mahdollista huomioida sopimukseen sisältyvien tuotteiden ja palvelujen uudistaminen ja nopeat hinnanmuutokset. Tällä perusteella puitejärjestely soveltuu hyvin vanhuksille hankittaviin palveluihin, koska se mahdollistaa joustavan menettelyn palvelun

813 Pekkala 2007, s. 190–191.

814 Karvonen-Kälkäjä, Kälkäjä ja Soback 2009, s. 3.

sisällön ja palvelutarpeen muuttuessa vanhuksen kunnon heiketessä. Puitejärjestelyllä voidaan tarkentaa niitä ehtoja, joiden mukaan puitesopimuksen mukaiset hankinnat on aikaisemmin tehty.<sup>815</sup> Vallitseva hankintamenettelyn muoto erityisesti vanhusten ympärivuorokautista palveluasumista koskevilla viimeaikaisilla tarjouspyynnöissä on ollut puitejärjestely.<sup>816</sup>

Suorahankinta on aina poikkeuksellinen hankinnan muoto. Hankintalain 27 §:n mukaan hankintayksikkö voi valita suorahankinnan muun muassa silloin, kun (1) avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu lainkaan ehdokkuushakemuksia tai tarjouksia, taikka sopivia tarjouksia ja alkuperäisiä tarjouspyynnön ehtoja ei olennaisesti muuteta, (2) teknisestä, taiteellisesta tai yksinoikeuden suojaamiseen liittyvästä syystä vain tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan tai (3) sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Lisäksi suorahankintaa voi hankintalain 67 §:n mukaan käyttää yksittäisissä tapauksissa sosiaali-, terveys- tai koulutuspalvelujen hankinnoissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- ja asiakassuhteen turvaamiseksi. Suorahankinta soveltuisikin hyvin useissa yksittäistapauksissa käytettäväksi juuri vanhus- ja vammaispalvelujen hankinnassa, koska palvelukäyttäjän toivomukset ja mielihyvä voidaan parhaiten turvata tässä hankintamuodossa.

Joissakin tapauksissa tehostetun palveluasumisen tarjouspyynnöissä onkin todettu, että asukkaan asumisen jatkuvuus pyritään varmistamaan eikä hänen pääsääntöisesti tarvitse muuttaa pois omasta asumisyksiköstään, vaikka nykyinen palveluntarjoaja ei menestyisi tarjouskilpailussa. Joissakin tapauksissa taas on todettu, että tarjouskilpailu koskee uusia asukkaita, eikä sen perusteella tulla muuttamaan nykyisiä tehostetun palveluasumisen sijoituksia.

815 Pekkala 2007, s. 201.

816 Seurattu sähköisessä ilmoituskanavassa olevia tarjouspyyntöjä 1.1.2010–27.7.2010 välisen ajan [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi).

Seuraavassa on esitetty esimerkkejä palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen tarjouspyynnöissä olleista maininnoista suorahankinnan mahdollisuudesta.<sup>817</sup>

- Ostaja voi soveltaa hankintalain 67 §:n mukaista suorahankintaa yksittäisissä asiakassuhteissa, kun asiakas asuu palveluyksikössä, joka ei tule valituksi palvelun tuottajaksi tulevalle sopimuskaudelle, mutta jonka kanssa kaupungilla on nyt voimassa oleva hankintasopimus.
- Asukkaan asumisen jatkuvuus pyritään varmistamaan eikä hänen pääsääntöisesti tarvitse muuttaa pois asumisyksiköstä. Tarjouspyyntö koskee uudelleen sijoitettavia ja uusia asiakkaita.
- Tarjouskilpailu koskee uusia asiakkaita, eikä sen perusteella tulla muutamaan nykyisiä tehostetun palveluasumisen sijoituksia. Kaupunki sijoittaa asukkaat harkintansa mukaan sopivaksi katsomalleen kilpailutuksessa hyväksytyksi tulleen palveluntuottajalle huomioiden kilpailutuksen tuloksen. Yksittäisen asukkaan sijoituspaikkaa valittaessa otetaan huomioon mahdollisuuksien mukaan asukkaan yksilölliset tarpeet.
- Kaupunki voi jatkossa poikkeustapauksissa ostaa lisäsijoituspaikkoja suorahankintana ja tehdä asiakaskohtaisen ostopalvelusopimuksen kilpailuun osallistumattomilta palveluntuottajilta, mikäli asukkaan erityistarpeet sitä vaativat tai kilpailutettu tarjonta ei riitä kattamaan kysyntää

Kun asiakassuhdetta ja sopimusta palveluntuottajien kanssa voidaan jatkaa nykyisten asiakkaiden kanssa, se saattaa tarkoittaa sitä, että vanhukset voivat asua samassa paikassa kuolemaansa asti, vaikka kyseinen palveluntuottaja ei kilpailutuksen johdosta tulisikaan valituksi palveluntuottajaksi enää uudelle sopimuskaudelle. Nämä tapaukset saattavat kuitenkin muodostua ongelmallisiksi, jos palveluntuottaja ei kykene enää tarjoamaan palvelua tai lopettaa

817 Esitetyt esimerkit perustuvat seuraaviin tarjouspyyntöihin: – Lahden kaupungin tarjouspyyntö vanhusten palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 29.3.2010. – Lohjan kaupungin tarjouspyyntö vanhusten tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 23.6.2010. – Mikkelin kaupungin tarjouspyyntö tehostetun palveluasumisen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 5.7.2010.



toimintansa. Toteutuneiden suorahankintojen seuraaminen on ongelmallista, koska suorahankinnoista ei pääsääntöisesti ilmoiteta työ- ja elinkeinoministeriön sähköisellä ilmoituskanavalla HILMA:ssa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa esitetään, että kuntien suorahankintamahdollisuuksia lisätään. Samalla tulisi arvioida Euroopan Unionissa valmisteltavana olevan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä SGEI-palveluja (Services of general economic Interest) koskevien säädösten vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.<sup>818</sup> Näillä palveluilla tarkoitetaan sellaisia palveluja, joista on yleistä taloudellista hyötyä ja joille jäsenvaltio on asettanut julkisen palvelun velvoitteen. Velvoitteen asettaminen edellyttää kansallisesti tehtävää päätöstä ja näiden palvelujen toteuttamiseen maksetaan valtion tukea. SGEI-palvelut on turvattava kaikissa olosuhteissa viranomaisen toimesta, vaikka markkinoilla ei olisikaan riittävästi palveluntarjoajia. Koska näihin palveluihin ei tavallisesti saada sopivia tarjouksia, suorahankinnan käyttö on perusteltua. SGEI-palveluja on käytetty lastensuojelun sijaishuollon palveluissa, asunnottomien tukipalveluissa ja pitkäaikaisasunnottomien tukipalveluissa.<sup>819</sup> Vaikka SGEI-palvelut ovat vielä vakiintumattomia ja etsivät muotoaan, SGEI-menettely soveltuu hyvin välttämättömyyspalveluna pidettäviin vanhuspalveluihin sekä vaikeavammaisten palveluihin.<sup>820</sup>

818 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma s. 76.  
Ks. tarkemmin [www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf332889/fi.pdf](http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf332889/fi.pdf).

819 Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan päätös 14.4.2011 ja Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnan päätös 30.8.2011.

820 Ks. tarkemmin SGEI-palveluista Euroopan Unionin Komission päätös 2005/842/EY <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:312:0067:0073:EN:PDF> . Lisäksi Ukkola 2011, s. 290–308.

## 5 Julkisten hankintojen hankintaprosessi KIMPPA-hankkeessa palvelunsaajan näkökulmasta

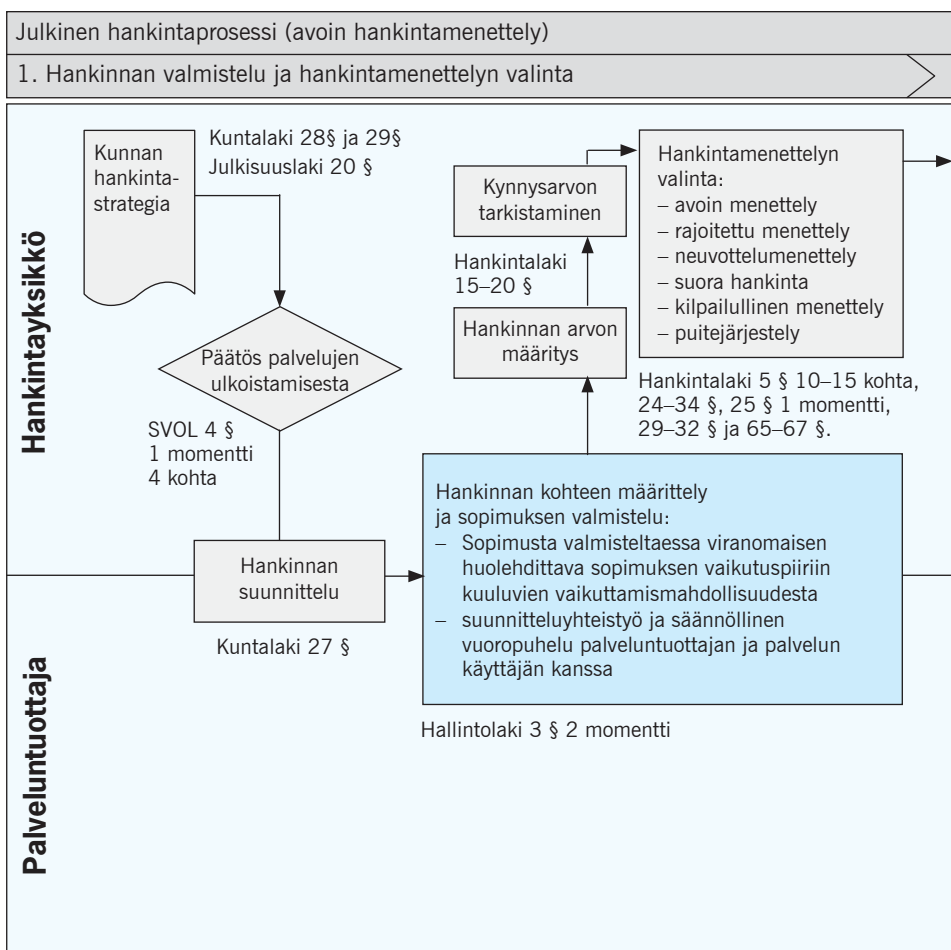
### 5.1 Hankinnan valmistelu ja hankintamenettelyn valinta

Kuntien hankintamenettelyn vaiheita kuvataan tässä KIMPPA-hankkeessa tuotetun hankintaprosessimallin avulla.<sup>821</sup> Hankintaprosessimalli on jaettu neljään osa-alueeseen, jotka ovat (1) hankinnan valmistelu ja hankintamenettelyn valinta, (2) tarjouspyynnön tekeminen ja tarjouksen antaminen, (3) hankintamenettelyn päätöksentekovaihe ja (4) ostopalvelusopimuksen aikainen yhteistyö.<sup>822</sup> Julkisen hankintaprosessin neljässä eri osa-alueessa tarkastellaan hankintayksikön ja palveluntuottajan välisiä suhteita. Esimerkkitapauksessa hankintaa arvioidaan avoimen hankintamenettelyn mukaisesti. Hankintasopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvan palvelunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuutta sopimuksen sisältöön arvioidaan oikeudellisin argumentein kunkin kuvion kohdalla erikseen. Oikeudellisella argumentaatiolla perustellaan hankintaprosessin eri osa-alueiden oikeellisuus.<sup>823</sup> SimLab<sup>TM</sup>-prosessisimulointimenetelmää hyväksi käyttäen on paikannettu ne hankintamenettelyn vaiheet, joissa palvelunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuus voisi olla mahdollinen. SimLab<sup>TM</sup>-prosessisimulointimenetelmä tukee Robert Alexyn argumentaatioteoriaa visu-

821 Teknillisen korkeakoulun tutkimus- ja opetusyksikön SimLab-yksikössä toteutettu KIMPPA-hanke (Kuntien innovatiiviset mallit palvelujen parantamiseksi) tutki ja kehitti vuosina 2005–2008 uusia innovatiivisia malleja kuntien ja palveluntarjoajien välille loppukäyttäjää unohtamatta. Hankkeessa kehitettiin prosessimalleja ja lisättiin yhteistyöhön perustuvaa palveluosaamista sekä kunnissa että yksityisellä sektorilla. Hanke toteutettiin SimLab-prosessisimulointeja hyödyntävänä toimintatutkimuksena. Siinä olivat mukana Espoon, Turun, Kauniaisten, Hämeenlinnan ja Vantaan kaupungit. Tarkemmin KIMPPA-hanketta on selvitetty tässä tutkimuksessa I pääjakson kohdassa 4.3.

822 Laura Remes on päättänyt vastaavan tyyppiseen hankintamenettelyn vaiheiden jaotteluun. Hän on muodostanut aineistopohjaisen tutkimuksensa perusteella kolme yleistä hankintaprosessivaihetta: (1) Tarpeen arviointi, hankinnan suunnittelu ja budjetointi, joiden tuloksena hankinta hyväksytään tai hylätään ja muodostetaan hankinnan ehdot tarjouspyyntöön. (2) Ostoprosessi, transaktion toteutus, joka suoritetaan lainsäädännön asettamien velvoitteiden mukaisesti. Toisen vaiheen tuloksena solmitaan hankintasopimus. (3) Hankinnan käytännön toteutus, jossa hankinta toimitetaan ja käytetään. Tämän vaiheen tuloksena kulutetaan hankinta. Hankintaprosessiin voidaan lisätä vielä neljäs vaihe, jossa voidaan seurata hankinnan tavoitteiden toteutumista ja arvioida, miten hankintaprosessi on toteutunut. (4) Hankinnan tavoitteiden ja hankintaprosessin seuranta ja arviointi. Tämän viimeisen vaiheen tuloksena tehdystä hankinnoista ja läpiviedyistä hankintaprosesseista tulisi oppia ja kehittää tulevia hankintoja ja koko hankintatoimea. Ks. tarkemmin Remes 2005, s. 92–93.

823 Alexy 1989, s. 629–633.



Kuvio 9. Hankinnan valmistelu ja hankintamenettelyn valinta.

Lähde: SimLab 2008

alisoimalla ja osoittamalla regulatiivisen argumentaation merkityksen julkisten hankintojen kilpailuttamisprosessin eri vaiheissa. Kuviossa 9 kuvataan hankinnan valmistelua ja hankintamenettelyn valintaa.

Kunnan hankintastrategiassa tai palveluntuotantostrategiassa kunta määrittelee sen, miten se järjestää palvelut tulevaisuudessa ja kuinka kunnan palvelutuotanto aiotaan organisoida tämän strategian sisältämän tavoitteen saavuttamiseksi. Kunnan hankintastrategia sisältää suuntaviivat kunnan lakisääteisten palvelujen järjestämiselle ja niiden tuottamiselle. Hankintastrategiasta kuntalaiset saavat tiedon siitä mitä, kuinka paljon, missä ja miten palveluja tuotetaan tulevaisuu-

nessa.<sup>824</sup> Hankintastrategiasta selviää, tuotetaanko palvelut itse vai ostetaanko ne yksityiseltä palveluntuottajalta. Hankintastrategian sisällöstä kunnan tulee tiedottaa asukkaalleen kuntalain 29 §:n mukaisesti. Asukkailla on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijaille ja päättäjille. Kuntalain 28 §:n mukaan kunnan asukkailla on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevista asioista.<sup>825</sup> Julkisuuslain 20 §:n mukaan hankintayksikön on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä palvelunkäyttäjien oikeuksista toimialaansa kuuluvissa asioissa. Lisäksi viranomaisen on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ovat tarpeen mukaan saatavilla kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Kunta tekee sisäisesti päätöksen hankintastrategiansa pohjalta palveluiden hankkimisesta yksityiseltä palveluntuottajalta. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelut muodostavat kunnan palvelujen järjestämisestä niin suuren kokonaisuuden, että niiden kehittäminen ja tuottaminen edellyttävät suunnitelmallista ja pitkäjänteistä työtä sekä kunnan omassa toiminnassa että myös yksityisten palveluntuottajien toiminnassa.<sup>826</sup> Ennen päätöksentekoa kunnanvaltuuston olisi kuntalain 27 §:n mukaan pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää muun muassa järjestämällä kuulemistilaisuuksia selvittämällä asukkaiden mielipiteitä. KIMPPA-hankkeessa osallistumista kehitettiin etsimällä ratkaisuehdotuksia kunnan ja palveluntuottajien väliseen vuoropuheluun. Vuoropuhelun kehittämiseksi laadittiin yhteisiin kumppa-

824 Lukkarinen 2007, s. 66–67.

825 Kuntalaisten aloiteoikeus on merkittävä perinteinen kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen keino. Aloitteiden käyttö ei ole kuitenkaan ollut kunnissa merkittävää eikä aloiteoikeutta ole koettu kunnan lakisääteiden tehtävien osalta merkittäväksi vaikuttamisen keinoksi. Toisaalta aloitteiden vähäisyydestä johtuen tehdyillä aloitteilla on ollut suhteessa hyvät menestymisen mahdollisuudet.

Ks. tarkemmin Amnell-Holzhäuser 2011, s. 111–117.

826 Suomen kuntaliitto hyväksyi jo vuonna 2002 kilpailupoliittiset linjaukset ja suositti laadittavaksi kuntien palvelustrategiat, joissa palvelujen järjestämisen periaatteet määritellään pitemmällä aikavälillä. Kuntaliiton hallitus hyväksyi vuonna 2003 kunnille osoitetun suosituksen palvelustrategian hyväksymisestä noin 10 vuodeksi eteenpäin. Palvelustrategioiden ajatellaan yleensä liittyvän julkisiin hankintoihin, mutta myös kunnan omasta palvelujen järjestämisen näkökulmasta on tärkeää, että kunnan omat palvelut ovat suunnitelmallisesti ja taloudellisesti järjestettyjä. Kunnan on hankintayksikön ostajana tarpeen tehdä hankinnat suunnitelmallisesti hankintalain säännösten, oman hankintastrategiansa ja hankintaohjeidensa mukaan. Lisäksi sen on tarpeen tuntea markkinat ja suhteuttaa omat hankintansa markkinoiden kokoon. Ks. tarkemmin [www.kunnat.fi/uusihankintalaki](http://www.kunnat.fi/uusihankintalaki) 3.11.2009 ja Narikka 2006, s. 104–105.

nuusfoorumeihin perustuva toimintamalli. Näiden foorumeiden tavoitteena oli edistää tiedon ja näkemysten jakamista ja yhteisen ymmärryksen syntymistä toimijoiden välillä sekä auttaa yhteisen luottamuksen syntymistä ja kehittää uusia innovatiivisia toimintamalleja. Yksi tärkeimmistä aiheista, joka nousi kumppanuusfoorumeissa esiin, oli asiakas ja hänen tarpeensa ja toiveensa palvelun suhteen.<sup>827</sup>

Hankintoihin liittyvää strategista suunnittelua tulisi tehostaa ja hankintayksikön tarpeet olisi tarpeellista suunnitella pitemmällä aikavälillä. Hankintojen pirstaloitumista tulisi välttää ja hankinnat tulisi muutoinkin toteuttaa taloudellisesti ja suunnitelmallisesti tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Yleensä hankintayksikkö päättää yksipuolisesti ostettavasta palvelusta määrittelemällä hankinnan laadun ja sisällön omien tarpeittensa mukaisiksi, vaikka palvelunkäyttäjän asema ja tarpeet voitaisiin huomioida jo strategisessa suunnittelussa. Kaikki tämä hankintojen valmistelu tapahtuu ennen varsinaisen hankintaprosessin aloittamista. Kun hankintalaki ei sääntele vielä hankinnan suunnittelua ja hankintamenettelyn valinnan vaihetta, palvelunkäyttäjän toivomusten, mielipiteiden ja yksilöllisten tarpeiden huomioimiseen jo palvelujen suunnitteluvaiheessa ei ole esteitä.<sup>828</sup> Juuri tässä hankinnan valmisteluvaiheessa voitaisiin vaikuttaa ostopalvelusopimuksen perusteella annettavien palvelujen oikeudelliseen laatuun turvaamalla palvelunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuus saamaansa palveluun hallintolain 3 §:n 2 momentin ja sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 2 momentin mukaisesti. Kun jo sopimusta valmisteltaessa viranomaisen tulisi huolehtia sopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvien palvelunkäyttäjien vaikuttamismahdollisuudesta saamiinsa palveluihin, hankinnan kohteen määrittelyn tulisi olla niin väljää, että palvelua toteutettaessa asiakkaan toivomukset, mielipide ja yksilölliset tarpeet voitaisiin ottaa huomioon. Menettelyllisten oikeussuojavaatimusten huomioiminen ja vaikuttamismahdollisuuden turvaaminen on hallintolain 3 §:n 2 momentissa jätetty avoimeksi ja sen soveltaminen määräytyy tapauskohtaisesti.<sup>829</sup>

827 Ks. lisää Soback 2007, s. 55–57.

828 Ks. lisää palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuudesta Hankintalakityöryhmän muistio. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 36/2004, s. 17.

829 HE 72/2002 vp, s. 51 ja Niemivuo, Keravuori-Rusanen ja Kuusikko 2010, s. 94–100.

Sen jälkeen kun hankintayksikkö on tunnistanut ja arvioinut hankittavien palvelujen sisällön ja määrän, se arvioi kynnysarvon hankinnalle. Kynnysarvolla tarkoitetaan yksittäisen hankinnan suurinta mahdollista ennakoitua arvoa. Ennakoidun arvon laskentaperusteena on sopimuksen tai tarjouspyynnön arvonlisäveroton kokonaisarvo, joka on teknisesti ja taloudellisesti erikseen kilpailutettavissa sekä verollisena että verottomana.<sup>830</sup> Niin sanotun B-listan mukaisissa hankinnoissa riittää kansallinen ilmoitus.<sup>831</sup> Muutoin kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat ilmoitetaan sähköisessä ilmoituskanavassa HILMA:ssa.

Palvelun sisällön määrittelyä ja tuotteistamista hankintayksikön tulisi tehdä yhdessä yksityisten palvelun tarjoajien kanssa yhteisen markkinavuoropuhelun muodossa ja mahdollisesti vielä niin, että myös palvelunkäyttäjien toiveet voitaisiin selvittää asiakaskyselyillä ja erilaisissa kuulemistilaisuuksissa mahdollisimman tarkasti. Vanhusneuvostojen merkitystä näissä kuulemistilaisuuksissa voitaisiin lisätä. Suunnitteluyhteistyössä määritellään ostettavan palvelun ominaisuudet ja sisältö tuotteistamalla ostettavat palvelut, tekemällä kustannuslaskentaa ja suorittamalla markkinakartoitus eli selvittämällä, mitä palveluja markkinoilla on jo tarjolla. Tässä vaiheessa selvitetään vaihtoehdot, miten palvelut voitaisiin tuottaa entistä laatu- ja kustannustietoisemmin. Edellä esitetyllä tavalla yhteisessä vuoropuhelussa asiakkaat ja palveluntuottajat saadaan osallisiksi yhteisen palveluvalikoiman kehittämiseen.<sup>832</sup> Käytännössä suunnitteluyhteistyö on parhaimmillaan ennen tarjouskilpailua käytävissä yhteisissä keskusteluissa, tutustumiskäynneillä ja neuvotteluissa hankintayksikön, palveluntuottajien ja palvelunkäyttäjien välillä. Joustavat hankintamenettelyn muodot, kuten neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely, mahdollistaisivat parhaiten suunnitteluajaisen yhteistyön hankittavien palvelujen suunnittelussa. Tässä vaiheessa voidaan vielä yhdessä tarkentaa palvelun sisältöä ja tuotteistusta. Hankintadirektiivin 2004/18/EY artiklan 23 1. kohdassa todetaan, että tekniset eritelmät eli hankinnalta edellytettävät ominaisuudet tulee esittää tarjouspyyntöasiakirjoissa tai täydentävissä asiakirjoissa. Tekniset eritelmät tulisi aina määritellä niin, että esimerkiksi vammaisia henkilöitä, samoin kuin heikkokuntoisia vanhuksia, koskevat palveluiden saavutettavuus-näkökohdat

830 Pekkala 2007, s. 66–67.

831 Ks. tarkemmin B-listan mukaisista hankinnoista pääjaksosta IV kohdasta 4.3.

832 Vantaan kaupunki valitsi neuvottelumenettelyn kilpailuttaessaan vaikeavammaisten asumispalveluja. Ks. tarkemmin Vantaan kaupungin tarjouspyyntö vaikeavammaisen asumispalvelujen hankinnasta. Kansallinen hankintailmoitus 18.3.2010.

voitaisiin huomioida tai suunnittelua koskevat vaatimukset huomioitaisiin kaikkia käyttäjiä ajatellen. Saman direktiivin liitteessä VI on määritelty tekniset eritelmät niin, että niillä tarkoitetaan hankinnalta edellytettäviä ominaisuuksia, jotka sisältyvät tarjousasiakirjoihin. Tavarahankinnoissa tekniset eritelmät ovat selkeämpiä ja tavallisimmin niillä tarkoitetaan kansallisia ja eurooppalaisia standardeja esimerkiksi rakennusurakoiden toteuttamisessa.<sup>833</sup>

Palvelun sisältöä ei määritellä tarkemmin vielä hankinnan suunnittelu- tai hankintamenettelyn valintavaiheessa. Kuitenkin kyse on hankintamenettelyn kannalta tärkeästä valmistelutyöstä, jossa määritellään, mitä ja millaisia palveluja kuntalaisille tuotetaan sekä miten ja missä niitä tuotetaan, ja miten palvelut rahoitetaan. Kaikki innovatiivisuus ja asiakaslähtöisyys palvelun suunnittelussa voitaisiinkin tarkoituksenmukaisella tavalla ottaa huomioon jo hankinnan suunnitteluvaiheessa ja hankintamenettelyn valinnassa. Huono ja riittämätön suunnittelu saattaa johtaa helposti epätarkoituksenmukaiseen palvelutarjontaan.

Kun palvelun ominaisuudet ja laatu on määritelty, hankintayksikkö määrittelee hankinnan kokonaisarvon ja sen mukaisen hankinnan kynnysarvon hankintalain 15–20 §:n mukaan. Lopuksi hankintayksikkö suorittaa hankintamenettelyn valinnan hankintalain mukaisista hankintamenettelyn vaihtoehdoista valitsemalla avoimen menettelyn, rajoitetun menettelyn, neuvottelumenettelyn, suora hankinnan, kilpailullisen neuvottelumenettelyn tai puitejärjestelyn. Joissakin tapauksissa on mahdollisuus käyttää myös sähköisiä hankintamenettelyn muotoja, kuten dynaamista hankintajärjestelmää ja sähköistä huutokauppaa.

## 5.2 Tarjouspyynnön tekeminen ja tarjouksen antaminen

Tarjouspyynnön tekeminen on hankintamenettelyn ja palvelun käyttäjän näkökulmasta merkittävin vaihe, koska tarjouspyynnössä määritellään ostettavan palvelun keskeinen sisältö ja annettavassa tarjouksessa vastataan yksiselitteiseen tarjouspyyntöön. Hankintamenettelyn tärkein asiakirja on tarjouspyyntö. Palvelujen käyttäjän saamaan palveluun voidaan parhaiten vaikuttaa jo tarjous-

<sup>833</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31. päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, artikla 23.

pyynnön laatimisen vaiheessa. Tarjouspyynnössä hankinnan kohde, ostajan tarpeet ja vähimmäisvaatimukset tulee määritellä täsmällisesti. Tarjouspyynnön laatimisessa ja sen tarkentamisessa sekä ostopalvelusopimuksen valmistelussa tarvitaan monipuolista osaamista, eikä pelkästään juridinen hankintaosaaminen ole riittävä. Lisäksi tarvitaan taloudellista osaamista, mutta myös sosiaali- ja terveysalan sisällöllistä osaamista.<sup>834</sup>

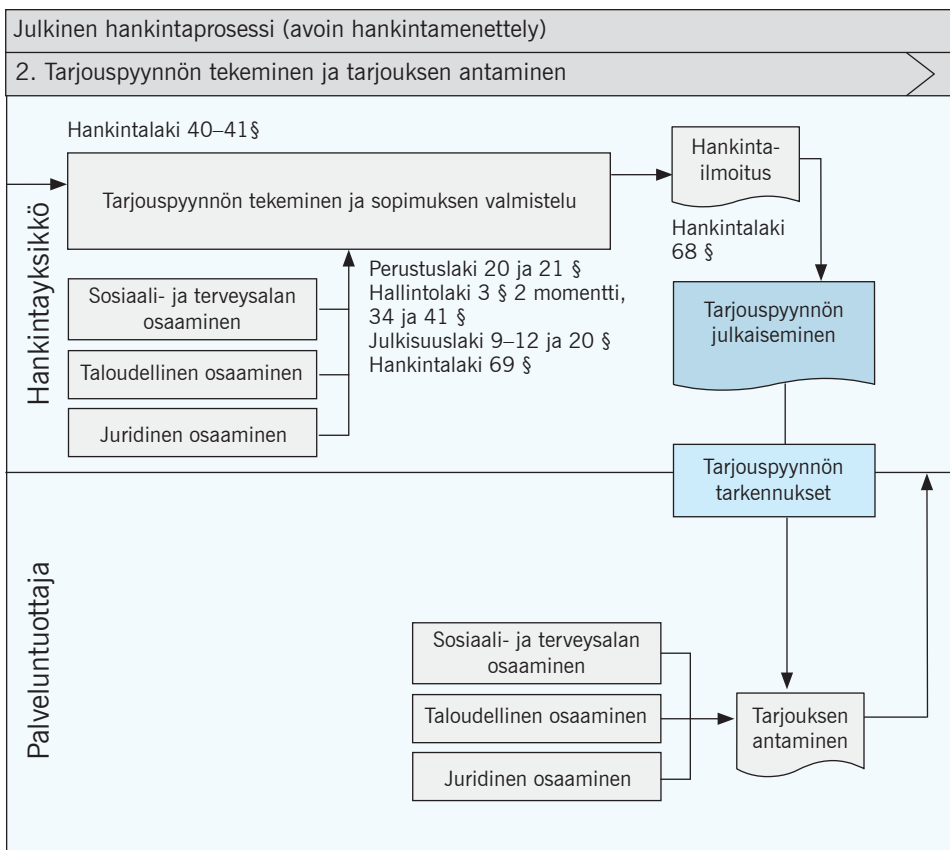
Perinteisesti hankintaosaamisella on tarkoitettu yksinomaan hankintalain säännösten tuntemusta. Uudessa toimintaympäristössä menestyminen edellyttää kuitenkin aikaisempaa laajempaa ja kokonaisvaltaisempaa näkemystä hankintaosaamisesta. Hankintaosaamisen ydin muodostuu hankintaprosessin ymmärtämisestä. Palveluntuottajien on hahmotettava hankintaprosessin kokonaisuus eri vaiheineen. Oleellista on tietämys eri hankintamenettelyjen vaihtoehtoista sekä erityisesti kyky tehdä hyviä tarjouksia. Hankintaosaamisen yhteydessä on oleellista tuntea ennen kaikkea omat palvelunsa. Ne on osattava tuotteistaa ja niiden tuotantokustannukset on tunnettava.<sup>835</sup> Toimintaympäristön tuntemus on keskeinen osa hankintaa. Kyky hahmottaa kuntien nykyinen ja tuleva ostoparve, loppuasiakkaiden tarpeet ja mieltymykset, lakien ja säännösten vaikutus hankinnalle sekä kilpailun luonne ovat välttämätön osa hankintaosaamista. Koska palvelut tuotetaan yhä etenevässä määrin palveluverkostoissa, verkostoosaaminen on myös entistä kriittisempi osa hankintaa. Palveluntuottajan on osattava kuulua oman toimintansa kannalta oikeisiin verkostoihin sekä osattava toimia oikein näissä verkostoissa. Palveluja käyttävän kuntalaisen kannalta tärkeätä on palvelujen laatu, toimivuus ja niiden vaikuttavuus.<sup>836</sup> Seuraavassa kuviossa 10 kuvataan tarjouspyynnön tekemisen vaihetta ja tarjouksen antamista.

834 Pinja Rantanen on diplomityössään jakanut vaadittavan hankintaosaamisen perusosaamiseen ja kriittiseen osaamiseen. Perusosaamisen avulla hankintayksikkö kykenee ostamaan palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta, ja siihen kuuluu muun muassa hankintalain ja hankintaohjeiden tuntemus. Kriittinen osaaminen sen sijaan vaikuttaa hankintaprosessin onnistumiseen, ja sen avulla varmistutaan, että hankittavat palvelut ovat sekä laadukkaita että kokonaistaloudellisesti edullisia. Perusosaaminen on välttämätöntä, mutta kriittinen osaaminen tuo kilpailuetua muihin tarjoajiin verrattuna. Ks. lisää Rantanen 2006, s. 74–76 ja 80.

835 Ks. tarkemmin Rantanen 2006, s. 52–53 ja 80.

836 Rantanen 2006 ja Vänttinen 2007, s. 89–93, joissa molemmissa tutkimuksissa toimintaympäristön tuntemus nousi merkittäväksi tekijäksi.





Kuvio 10. Tarjouspyynnön tekeminen ja tarjouksen antaminen.

Lähde: SimLab 2008

Hankintalain 41 §:ssä on määritelty tarjouspyynnön sisältöön liittyviä kysymyksiä. Koska aikaisemmin hankintatoimessa oli ilmennyt epätietoisuutta hankinnan sisällöstä, haluttiin hankintalaissa säätää aikaisempaa selkeämmin tarjouspyynnön sisällöstä ja sen vähimmäisvaatimuksista. Tarjouspyynnössä tulee kuvata hankinnan kohde, ilmoittaa ehdokkaiden tai tarjoajien kelpoisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset sekä niiden arviointia varten toimitettavat selvitykset. Lisäksi tarjouspyynnössä tulee ilmoittaa, käytetäänkö tarjousten vertailussa valintaperusteena halvinta hintaa vai kokonaistaloudellista edullisuutta.<sup>837</sup>

837 HE 50/2006, s. 81 sekä Hankintalakityöryhmän muistio. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 36/2004, s. 171.

Vaikka hankintamenettelyn julkisuuskysymykset koskevat pääosin hankintayksikön ja tarjoajan välisiä julkisuuskysymyksiä, kuntien hankintayksiköiden pitäisi sopia tiedotuksen periaatteista niin, että kuntalaiset saisivat riittävästi ja oikeaa tietoa hankinnan yksityiskohdista.<sup>838</sup> Julkisuuslain 9–12 §:ssä säädetään tarkemmin oikeudesta saada tieto asiakirjoista. Asianosaisella on yleinen tiedonsaantioikeus julkisista asiakirjoista ja oikeus aina saada tietoa itseään koskevista asiakirjoista. Sosiaalipalveluja ulkoistettaessa henkilötietolaki ohjaa henkilötietojen käsittelyä. Tiedon antaminen salassa pidettävästä asiakirjasta on mahdollista, jos asianomainen antaa siihen suostumuksen.

Hankintayksikön voi olla vaikea määritellä, sisältävätkö tarjoajien ja ehdokaiden toimittamat asiakirjat liikesalaisuuksia. Tämän vuoksi hankintayksikön tulee jo tarjouspyynnössä edellyttää tarjoajia merkitsemään tarjousasiakirjoihin, mitä tarjoaja itse katsoo julkisuuslain mukaisiksi liike- ja ammattisalaisuuksiksi. Tarjouksen kokonaishinta on julkinen tieto. Hankintayksikkö ei ole kuitenkaan hankinnassaan sidottu tarjoajan omaan ilmoitukseen liike- ja ammattisalaisuudesta. Päätöksen asiakirjan salassa pidettävyydestä tulee perustua hankintayksikön omaan harkintaan. Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan viranomainen voi antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta jos se, jonka suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa luovutukselle suostumuksen.

Tarjouspyynnön tarkoituksena on hankinnan kohteen ja hankinnan toteuttamiseen liittyvien seikkojen kuvaaminen niin selkeästi ja yksiselitteisesti, että saadaan yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia.<sup>839</sup> Tarjouspyynnössä ilmoitettavia tietoja ovat muun muassa hankinnan kohteen määrittelyyn liittyvät tiedot, kuten palvelun sisällön kuvaus. Hankittavan palvelun sisältö, laajuus ja vähimmäisvaatimukset tulee riittävällä tarkkuudella kuvata tarjouspyynnössä. Hankittaessa esimerkiksi ikäihmisten asumispalveluja tarjouspyynnössä tulee kertoa, millainen kunto asiakkailla voi pääsääntöisesti olla. Vanhustenhuoltoon on kehitetty kuntoisuutta kuvaavia luokituksia, toimintakykymittareita, joita käytetään esimerkiksi palveluasumispaikkoja hankittaessa.

838 Komulainen 2010, s. 464–473.

839 HE 50/2006, s. 62 sekä Pekkala 2007, s. 340.

Ikäihmisten kuntoisuutta voidaan kuvata muun muassa RAVA- ja RAI-toimintakykyluokituksilla.<sup>840</sup> Asiakkaiden kunnon ja hoidon tarpeen muuttuminen sopimusaikana on myös tarpeen ottaa huomioon tarjouspyynnöissä.

Hankintayksikön ja yksityisen palvelun tuottajan vaikuttamismahdollisuus ostettavaan ja tuotettavaan palveluun keskittyvät tarjouspyynnön tekemisen vaiheeseen. Tässä hankinnan vaiheessa hankinnan kohteen sisällön määrittelyä ja palvelun käyttäjän tarpeen huomioimista asiakaslähtöisesti ja innovatiivisesti hankintayksikkö ja palveluntuottaja voivat kehittää yhteisellä vuoropuhelulla ennen kilpailutusvaihetta. Oikeudellinen laatu toteutuu tarjouspyynnössä parhaiten, kun palvelun käyttäjänä olevan vanhuksen vaikuttamismahdollisuus ja itsemääräämisoikeus turvataan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Tämän tutkimuksen pääjakson IV kohdassa 4.5.2 on esitetty esimerkkejä hyvistä käytännöistä, miten vanhuksen vaikuttamismahdollisuus ja itsemääräämisoikeus on voitu turvata.

KIMPPA-hankkeessa asiakaslähtöisyyttä ja innovatiivisuutta kehitettiin Espoon vanhuspalvelujen osahankkeessa, kun Espoon kaupunki lähti kehittämään kuntouttavia palvelutuotteita.<sup>841</sup> Lähtökohtana kehittämistyössä oli Espoon vanhustenpalveluille tehty Care Keys-tutkimus.<sup>842</sup> Tutkimuksen mukaan kuntouttavalla palvelulla tarkoitetaan hoitoa, jossa asiakasta hoidetaan kokonaisuutena huomioiden hänen fyysiset, psyykkiset ja sosiaaliset tarpeensa sekä persoonallisuutensa ja mieltymyksensä. Kuntouttava palvelu huomioi paitsi asiakkaan myös hänen omaisensa ja läheisensä.

KIMPPA-hankkeen yhteisessä Espoon kaupungin vanhuspalvelujen kehittämispäivässä todettiin seuraavaa:

Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada hyvää kohtelua sosiaalihuollon toteuttajalta. Saman säädöksen mukaan asiakkaan ihmisarvoa ei saa loukata. Hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään on kunnioitettava. Saman lain 4 §:n 2 momentin mukaan asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet tulee aina huo-

840 Peiponen 2004.

841 Vänttinen, Sauren ja Haho 2007, s. 33–42.

842 Espoon kaupungin ja Stakesin yhteistyönä selvitettiin Espoon kaupungin vanhusten kotihoidon tuloksellisuutta vuosina 2005–2006. Hanke tunnettiin Care Keys-projektin nimellä. Siinä tutkittiin palvelujen ja elämänlaadun välisiä yhteyksiä ikääntyneillä kotihoidon asiakkailla ja kehitettiin välineitä hoidon ja palvelujen laadun arviointiin. Ks. lisää Vaarama 2006.

mioida. Asiakas mielletään tuotettavan palvelun subjektina ja aktiivisena toimijana. Hoidon suunnittelu ja toteutus tapahtuvat asiakkaan ja hänen omaistensa ja läheistensä sekä hoitohenkilökunnan välisessä vuorovaikutuksessa. Asiakkaan ja hänen läheistensä näkemykset ovat palvelujen keskiössä. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n asiakkaalle on selvitettävä sosiaalipalvelujen vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvittäminen pitää tapahtua niin, että asiakas itsekin ymmärtää mahdollisimman hyvin, mitä hänelle selvitetään.

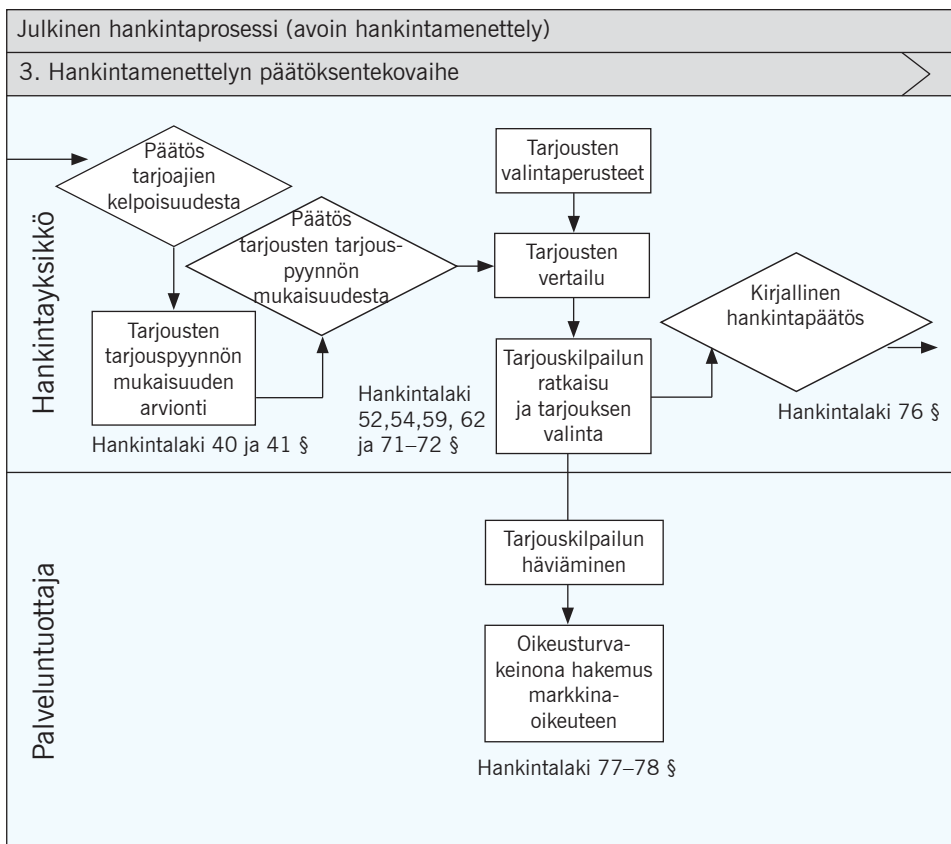
Yksilön aktiivisuutta tuetaan jo hoidon alkuvaiheesta lähtien. Turvallisuuden tunteen aikaansaaminen on hyvin tärkeää. Monet yksinasuvat pelkäävät jäävänsä heitteille, mikäli heille sattuu jotain odottamatonta. Omaishoitajat puolestaan pelkäävät vastaavassa tilanteessa läheisensä puolesta. Kiireettömyyden kokemus hoidossa on tärkeää ikäihmisen hyvinvoinnille. Kiireettömyyden tunteen aikaansaamiseksi ei tarvita rajattomasti aikaa. Se voidaan saavuttaa työntekijöiden rauhallisilla eleillä sekä huomioiden asiakas kokonaisvaltaisesti. Kuntouttavalla kotihoidolla tarkoitetaan niitä keinoja, joilla ikäihmisen mielekästä kotona asumista ja itsenäisyyttä voidaan tukea. Suurin haaste kotihoidon asiakkaan tukemisessa on yksinäisyyden ja syrjäytymisen ehkäisy. Kuntouttava kotihoito-ryhmien tehtävänä oli tunnistaa kotihoidon asiakkaiden tarpeita ja ideoida heille asiakkaiden omista tarpeista lähtöisin olevia palveluita.<sup>843</sup>

### 5.3 Hankintamenettelyn päätöksentekovaihe

Kuviossa 11 esitetään tarkemmin hankintamenettelyn päätöksentekovaihetta. Tässä hankinnan vaiheessa palvelun käyttäjällä ei ole tämän tutkimuksen tarkoittamia vaikuttamismahdollisuuksia palvelun hankintaan.

Yksityiset palveluntarjoajat vastaavat hankintayksikön tekemään tarjouspyyntöön, johon on kirjattu täsmällisesti ostettavan sosiaalipalvelun sisältö. Tarjouskilpailussa menestyy joko hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Kun hankintayksiköiden kilpailuttamisprosesseissa palveluiden hinnalla on valintaperusteena ollut määräävä painoarvo (enemmän kuin

<sup>843</sup> Ks. tarkemmin Vänttinen, Sauren ja Haho 2007, s. 33–42. KIMPPA-tutkimushankkeen Espoon vanhuspalvelujen osahankkeessa Espoon kaupunki ja yksityiset palveluntuottajat ideoivat yhteistyössä palvelutuotteita kotihoidon seuraavaa kilpailuttamiskierrosta varten.



Kuvio 11. Hankintamenettelyn päätöksentekovaihe.

Lähde: SimLab 2008

50 prosenttia), palveluiden laatu tai palvelunkäyttäjän yksilölliset toiveet ovat olleet painoarvoltaan vähäisempiä (vähemmän kuin 50 prosenttia).<sup>844</sup> Hankintadirektiiveissä on pyritty selkeyttämään päätöksentekomenettelyn kaksivaiheisuutta, ja sama korostuu myös kansallisessa hankintalaissa. Tarjoajien ominaisuuksien ja kelpoisuuden arvioinnin erottaminen hankinnan kohteeseen liittyvien tekijöiden eli tarjouksen sisällön arvioinnista lisää toisaalta hankinnan puolueettomuutta, läpinäkyvyyttä ja avoimuutta sekä toisaalta parantaa myös

844 Kotihoitoa ja palveluasumista koskeissa tarjouspyynnöissä 11.1–16.11.2011 väliseltä ajalta valintaperusteena oli halvin hinta kahdessa tapauksessa, kolmessa tarjouspyynnössä hinnan osuus oli 30 prosenttia, kahdessa 35 prosenttia, yhdessä 40 prosenttia, yhdessä 45 prosenttia ja yhdessä tarjouspyynnössä 50 prosenttia. Määrävänä tekijänä (yli 50 prosenttia) hinnan painoarvo oli edellä tarkoitetuissa tarjouspyynnöissä siten, että yhdessä tapauksessa hinnan painoarvo oli 60 prosenttia, kahdessa tapauksessa 70 prosenttia ja yhdessä tapauksessa 85 prosenttia. Nämä tiedot ilmenivät tehdyistä hankintailmoituksista [www.hankintailmoitukset.fi](http://www.hankintailmoitukset.fi).

tarjoajien oikeusturvaa. Hankintayksikön on ilmoitettava ennen hankintamenettelyä ehdokkailta tai tarjoajilta edellytettävät vähimmäisvaatimukset ja arvioitava niiden täyttymistä ja poissulkemisperusteiden käyttämistä hankintamenettelyn eri vaiheissa.

Ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuus ja kelpoisuus. Hankintalain 52 §:n mukaan ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuuden arviointi tulee tehdä ennen tarjousten vertailua. Hankintalain 52 § vastaa hankintadirektiivin 44 artiklan 1 kohtaa. Hankintayksikön tulee ennen tarjousten vertailua harkita, suljetaanko ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailusta pois hankintalain 53 ja 54 §:ssä säädettyjen poissulkemisperusteiden perusteella.<sup>845</sup> Hankintayksikön tulee myös arvioida, täyttävätkö ehdokkaat ja tarjoajat asetetut taloudelliseen ja rahoitukselliseen tilanteeseen sekä tekniseen ja ammatilliseen pätevyyyteen liittyvät, tarjouspyynnössä esitetyt vähimmäisvaatimukset.<sup>846</sup>

Hankinnan päätöksentekovaiheessa palvelun käyttäjän oikeusaseman merkitys korostuu. Vaikka hän ei olekaan ostopalvelusopimuksen sopijapuolena, hän on palvelun käyttäjänä sopimuksen vaikutuspiiriin kuuluva henkilö ja kysymys on hänelle annettavista sosiaalipalveluista. Julkisen hallintotehtävän toteuttamiseksi tehdyn ostopalvelusopimuksen asianosaissuhteet viranomaisen ja palvelunkäyttäjän välillä voivat perustaa hallintolaissa tarkoitetun asianosaissaseman.<sup>847</sup> Sopimussuhteen ulkopuolella oleva palvelun käyttäjä voi olla asianosainen, kun sovittava asia koskee häntä.<sup>848</sup>

Hankintapäätös on annettava hankintalain 73 §:n mukaan kirjallisena ja sen tulee sisältää sellaiset olennaiset tiedot tarjouskilpailun ratkaisemisesta sekä siihen vaikuttaneista keskeisistä seikoista, joiden perusteella menettelyyn osallistuneilla on mahdollisuus arvioida menettelyn tasapuolisuutta. Päätöksen

845 Ks. MAO 370/11, jossa markkinaoikeus kumosi hankintayksikön tekemän hankintapäätöksen ympärivuorokautisesta tehostetusta palveluasumisesta ja vaativasta tehostetusta palveluasumisesta, koska hankintayksikkö ei ollut sulkenut pois tarjouskilpailusta tarjoajaa, joka ei ollut ilmoittanut tarjouspyynnössä vaadittua palveluntuottajan asukkaalta perimäänsä vuokraa. Ks. lisäksi myös ratkaisut tarjousten tarjouspyynnön mukaisuudesta MAO 398/11 (vanhusten tehostettu palveluasuminen), MAO 395/11 (vanhusten tehostettu palveluasuminen ja dementia-ryhmäasumisen asumis- ja hoivapalvelut) sekä MAO 399/11 (kehitysvammalain ja vammaispalvelulain mukaan järjestettävät asumis- ja hoivapalvelut).

846 HE 50/2006 vp, s. 95.

847 Mäenpää 2008, s. 118.

848 Mäenpää 2011, s. 138–139.

perusteluista tulee käydä ilmi, miten tarjouspyynnössä ilmoitettuja valintaperusteita on käytetty ja miten tarjouksia on vertailtu keskenään.<sup>849</sup> Koska hankintalain mukaan hankinnasta on hankintapäätöksen tekemisen jälkeen tehtävä kirjallinen ostopalvelusopimus, on tästä hyvä mainita hankintapäätöksessä.

Julkista hankintaa koskevasta ratkaisusta on annettava tieto asianosaisille tarjoajille. Päätökseen tyytymätön, tavallisesti hävinnyt tarjoaja, voi valittaa markkinaoikeuteen.<sup>850</sup> Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvassa hankinta-asiaassa ei ole mahdollista käyttää markkinaoikeuden menettelyn kanssa päällekkäisiä yleishallinto-oikeudellisia oikeussuojakeinoja.<sup>851</sup> Tämä muutoksenhakukielto tarkoittaa sitä, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaa hankinta-asiaa ei voida saattaa enää erillisen oikeussuojamenettelyn kohteeksi kuntalain eikä hallintolainkäyttölain perusteella. Kuntalain osalta valituskielto merkitsee sekä kieltoa tehdä oikaisuvaatimus asiassa että kieltoa tehdä valitus. Muutoksenhakukielto ei rajoita kuntalakiin perustuvia muita mahdollisuuksia ottaa kunnallisen hankintayksikön päättämä asia uudestaan kunnassa käsiteltäväksi.<sup>852</sup> Asianosainen voi hakea vahingonkorvausta yleisestä alioikeudesta, jos hänelle on hankintalainsäädännön vastaisesta menettelystä aiheutunut vahinkoa. Valitusperusteena markkinaoikeudessa häviäjällä voi laillisuusperiaatteen mukaan olla mikä tahansa lainvastaisuus, kuten päättäjien esteellisyys tai jopa asiakkaiden riittämättömät vaikuttamismahdollisuudet.

849 Valtion tilintarkastajat ovat kannanotossaan vuonna 2006 todenneet seuraavasti: ”Vanhusten palveluja koskevat päätökset ovat perustuneet liikaa taloudellisiin perusteisiin. Ostopalvelujen vuosittaisessa kilpailuttamisessa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota palvelujen laatuun ja hoidon kokonaisuuteen. Myöskään vanhusten ääntä ei ole kuultu tarpeeksi palvelujen järjestämistä koskevassa päätöksenteossa. Seurauksena on ollut, ettei palvelujen laadussa ole saavutettu tavoitteiden mukaista tasoa. Valtiontilintarkastajien mielestä palvelujen tuottamisen tulee ensisijaisesti perustua ikääntyneiden ihmisten arvostukseen ja heidän palvelutarpeisiinsa. Palveluja tuotettaessa tulee nykyistä paremmin ottaa huomioon vanhuksen koko elämäntilanne.” Ks. tarkemmin Valtiontilintarkastajien kertomus 2006 K 16/2006 vp, s. 242–261.

850 Hankintalain oikeussuojajärjestelmää muutettiin 30.4.2010 lailla julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta (321/2010) sekä lain vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain muuttamisesta (322/2010). Ks. tarkemmin HE 190/2009 vp, s. 58, jossa lain 85 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ehdotettiin, että asian vireille tulotapa markkinaoikeuteen muutetaan hakemuksesta valitukseksi.

851 Tämä niin sanottu muutoksenhakukielto säädettiin hankintalain muutoksella 321/2010 ja se tuli voimaan 1.6.2010. Ks. lisäksi ennen mainittua lainmuutosta markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvista oikeussuojakeinoista Siitari-Vanne 2002, s. 153–163.

852 HE 190/2009 vp, s. 75.

Ostopalvelusopimus hallintosopimuksena on julkisen hallintotehtävän hoitamista varten solmittu sopimus toimivaltaisen viranomaisen ja tarjouskilpailun voittaneen yksityisen palveluntuottajan välillä. Ostopalvelusopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaisesti turvattava myös niiden oikeudet, joita sopimus koskee. Sopimussuhteen ulkopuolinenkin voi tämän perusteella olla asianosainen, kun sovittava asia koskee häntä, vaikka säännös jättää tämän tulkinnan jossain määrin epäselväksi. Lain esitöiden perusteella sopimussuhteen ulkopuolinenkin taho voi olla asianosainen, jos sovittava asia koskee häntä.<sup>853</sup> Koska säännös on kuitenkin kirjoitettu väljäksi, se antaa tulkinnalle joustavuutta ja mahdollisuuden tapauskohtaiseen harkintaan.

Aluehallintovirasto AVI:n tehtävänä on ohjata ja valvoa kunnallista ja yksityistä sosiaalihuoltoa. Yksityisen palveluntuottajan kotipaikan aluehallintovirasto myöntää toimiluvan ympärivuorokautisen toiminnan harjoittamiseen. Yhdessä Valviran kanssa aluehallintovirastot laativat valvontaohjelmia kuten vanhustenhuollon valvontasuunnitelma ja sen toimeenpanosuunnitelma sekä ohjaus- ja valvonta- sekä tarkastuskäynnin kertomus.<sup>854</sup> Perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista aluehallintovirastot edistävät kantelujen käsittelyn avulla. Epäselvää on, valvooko aluevalvontavirasto myös sitä, että kunta järjestää palvelut ostopalvelusopimuksen mukaisesti vai onko se pelkästään kunnan valvontaan kuuluva tehtävä. Aluehallintoviraston roolia valvontaviranomaisena olisi tarpeen selkiyttää. Mikäli palvelu ei ole sopimuksen mukaista, palvelunkäyttäjä voi vedota kunnan järjestämisvelvollisuuteen tai asianosaisasemansa perusteella vaatia hallintoriitana ratkaistavaksi oikeutensa saada tarvitsemansa riittävä sosiaalihuollon palvelu.

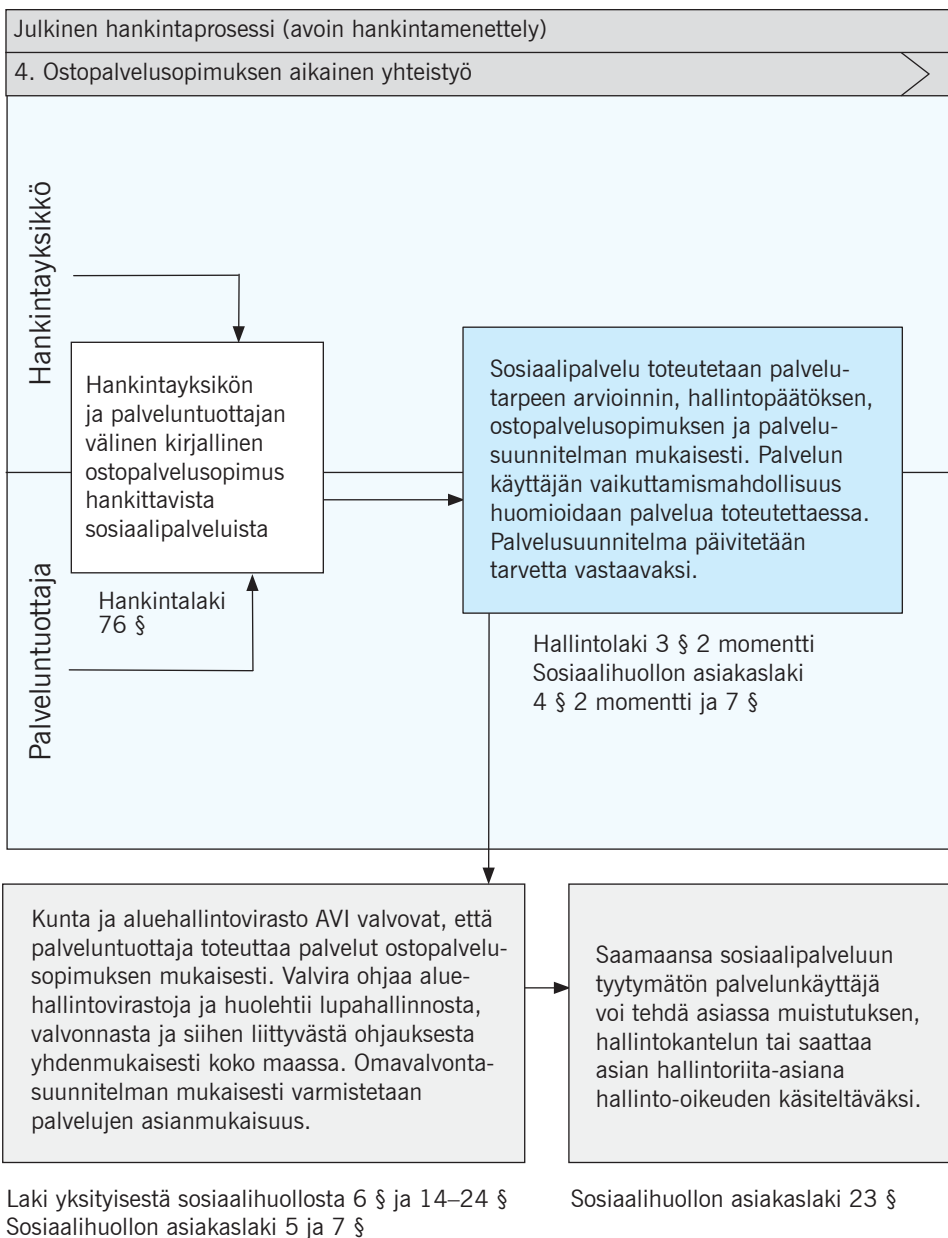
## 5.4 Ostopalvelusopimuksen aikainen yhteistyö

Seuraavassa kuviossa 12 esitetään ostopalvelusopimuksen aikaisen yhteistyön aika ja palvelun käyttäjänä olevan vanhuksen mahdollisuudet vaikuttaa tässä hankinnan vaiheessa.

853 Mäenpää 2008, s. 119, Mäenpää 2011, s. 138 ja HE 72/2002 vp, s. 50 ja 63.

854 Valviran valvontaohjelmat ovat saatavilla osoitteessa [www.valvira.fi/ohjaus\\_ja\\_valvonta/valvontaohjelmat/sosiaalihuolto](http://www.valvira.fi/ohjaus_ja_valvonta/valvontaohjelmat/sosiaalihuolto).





Kuvio 12. Ostopalvelusopimuksen aikainen yhteistyö

Lähde: SimLab 2008

Hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikön on tehtävä ostopalvelun hankinnasta kirjallinen sopimus hankintalain 76 §:n mukaan. Palveluntuottajan vastuu määräytyy sopimusvastuuna. Sopimuksen tulee sisältää kaikki hankintaan liittyvät ehdot hankintasopimuksen keston ajalta. Sopimuksen ehdot on esitettävä pääosin jo tarjouspyynnön yhteydessä, jotta ehdot ovat tarjoajien tiedossa jo tarjouksia laadittaessa. Ongelmallista saattaa kuitenkin olla, jos sopimuksen sisältö on määräytynyt jo kilpailutusvaiheessa ja jos vaikuttamismahdollisuus koskee vain sopimuksentekovaihetta. Vaikuttamismahdollisuus tulisi ulottaa kilpailutusvaiheesta sopimuksentekovaiheeseen. Hallintolain asianosaismääritelmää tulisi soveltaa palvelun kohteisiin sekä kilpailutus- että sopimuksentekovaiheessa, mikä saattaisi käytännössä vahvistaakin palvelujen saajana olevan vanhuksen asemaa. Ongelmalliseksi saattaa kuitenkin muodostua se seikka, että hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan ostopalvelusopimusta tehtäessä on riittävällä tavalla turvattava asiakkaina olevien vanhusten oikeudet sekä sopimuksen valmistelussa että myös sopimuksentekovaiheessa.

Hankintapäätöstä tehtäessä hankittavan palvelun todellisesta laadusta tai vaikuttavuudesta ei ole varmaa tietoa. Hankintapäätös joudutaan tekemään tarjouspyynnössä ilmoitettujen vertailuperusteiden mukaan arviona tulevasta palvelusta. Ostettavan palvelun laatua on seurattava, arvioitava ja osin myös valvottava hankinnan keston aikana. Tämän seikan tulee käydä ilmi sopimuksesta. Hankintasopimuksen osapuolet sopivat hankinnan toteuttamisesta tarkemmin, ja sopimuksen sisältö vaihtelee ostettavan palvelun mukaan.<sup>855</sup>

Hankintasopimusta tehtäessä noudatetaan muun muassa lakia varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (228/1929, oikeustoimilaki). Hankintasopimuksessa on hyvä sopia muun muassa laadun hallinnasta ja laadun seurannasta esimerkiksi asiakastytyväisyyssmittauksilla. Tämä on kuitenkin jälkikäteen tapa arvioida laatua eikä aina täytä hyvän hallinnon vaatimuksia, jossa palvelun käyttäjänä olevalla asiakkaalla pitäisi olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskeviin asioihin.

Asiakaslähtöisyyden varmistamiseksi vanhus tulee saada aktiiviseksi toimijaksi palvelun tuottamisessa jo tosiasiallisessa hallintotoiminnassa niin, että hän omalla toiminnallaan voi vaikuttaa keskeisesti hänelle tuotettavan palvelun lopputulokseen. Hyvä ja laadukas palvelu perustuu vuorovaikutukseen palvelun

855 Lukkarinen 2007, s. 65.

tuottajan ja palvelun saajan välillä. Myös tässä tosiasiallisen hallintotoiminnan vuorovaikutustilanteessa vanhuksen vaikuttamismahdollisuudella on merkitystä vanhuksen itsemääräämisen ja osallisuuden näkökulmasta. Asiakkaan odotukset ja kokemukset vaikuttavat palvelun tuottajan ja palvelun saajan vuorovaikutussuhteessa tarjottavan palvelun laatuun myönteisesti. Vuorovaikutuksella asiakkaan kanssa on myönteinen vaikutus palvelun tuottajan suoritteeseen.<sup>856</sup> Palvelutuotannon sisältöä ja laatua tulee voida tästä syystä arvioida ja määritellä koko sopimuskauden ajan. Ostopalvelusopimus ja siinä sovitut asiat rajaavat kuitenkin viime kädessä ostettavan palvelun määrän ja laadun.

Hankintapäätöksen perusteella tehdyssä kirjallisessa ostopalvelusopimuksessa määritellään kunnan ja yksityisen palvelun tuottajan oikeudet ja velvollisuudet. Vanhuksen saama sosiaalipalvelu perustuu kunnan tekemään muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen ja se tuotetaan ostopalvelusopimuksen mukaisesti. Ostopalvelusopimus on luonteeltaan hallintosopimus, jolla toteutetaan kunnan julkista hallintotehtävää, mutta kun palvelunkäyttäjänä oleva vanhus ei ole sopimuksen osapuolena, hänen mahdollisuutensa vaikuttaa sopimuksen sisältöön tulee turvata muulla tavoin. Oikeusjärjestys antaa suojaa vain sopimuksen osapuolille.

## 6 Yhteenveto

Yksilöllisten lakisääteisten sosiaalipalvelujen järjestäminen kuntalaisille on yksi kunnan tärkeimmistä tehtävistä. Kunta voi tuottaa palvelut itse, mutta se voi myös hankkia ne ostopalvelusopimuksen perusteella yksityiseltä palvelun tuottajalta. Kunnan lakisääteisillä sosiaalipalveluilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa palvelun luontoisia julkisia hallintotehtäviä. Ostopalvelusopimuksen perusteella tuotettavilla sosiaalipalveluilla tarkoitetaan julkisen hallintotehtävän hoitamista, koska niillä on lakisääteinen peruste ja ne kuuluvat kunnan järjestämisvastuun piiriin. Julkisen hallintotehtävän hoitamista on myös tosiasiallinen hallintotoiminta, kuten vanhuksen hoivaaminen tai potilaan hoitaminen.

856 Asiakaslähtöisyydestä ja palvelun laadusta sopimusohjauksessa ks. lisää Saarelainen ja Virtanen 2010, s. 139–141.

Vanhuksille annettavan sosiaalipalvelun tulee perustua yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin, minkä perusteella kunta tekee myönteisen muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen järjestettävistä palveluista. Vanhukselle laaditaan yksilöllinen palvelusuunnitelma, jonka perusteella lainmukaiset ja riittävät palvelut toteutetaan yhteisymmärryksessä asiakkaan ja hänen läheistensä kanssa.

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n 1 momentin mukaan ensisijaisesti on otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide, ja asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa omien palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Vaikka kunta palvelujen järjestämisvelvollisuutensa perusteella hankkisi palvelut oman organisaationsa ulkopuolelta yksityiseltä palvelun tuottajalta, palvelujen saajan vaikuttamismahdollisuudet ja osallisuus hänelle tarjotuissa palveluissa tulee turvata. Yksityisenkin palvelun tuottajan tuottamista ja ostopalvelusopimuksen perusteella annettavista palveluista vastaa viime kädessä vanhuksen kotikunta, jolla on aina kaikissa olosuhteissa lakisääteisten palvelujen järjestämisvelvollisuus.

Kun palvelut tuottaa yksityinen palveluntuottaja, ostopalvelusopimuksen osapuolia ovat kunta palvelun ostajana ja yksityinen palveluntuottaja palvelun myyjänä. Asiakas palvelujen käyttäjänä jää sopimussuhteen ulkopuolelle. Kun palvelut kuitenkin tuotetaan asiakkaille yksilöllisesti laaditun palvelusuunnitelman mukaisesti, hänellä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa suunnitelman sisältöön ja annettaviin palveluihin. Hänen tulee mahdollisuuksien mukaan itse voida vaikuttaa siihen, miten hänelle suunnatut sosiaalihuollon palvelut käytännössä toteutetaan. Palvelun käyttäjänä olevan vanhuksen mielipide ja toiveet voidaan huomioida jo tarjouspyynnössä. Vanhuksen itsemääräämisoikeus ja vaikuttamismahdollisuus omiin palveluihinsa voidaan turvata, kun ostopalvelusopimus tehdään asiakkaan toivomukset huomioon ottavan tarjouspyynnön mukaisesti ja palvelut toteutetaan yksilöllisen asiakaslähtöisen palvelusuunnitelman perusteella.



## Tulokset ja pohdinta



# V Tulokset ja pohdinta

## 1 Vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden oikeudellinen perusta tässä tutkimuksessa

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millä keinoin ja missä hankintamenettelyn vaiheessa sosiaalipalvelun käyttäjänä oleva vanhus voi vaikuttaa yksityiseltä palveluntuottajalta saamaansa julkiseen sosiaalipalveluun. Sosiaalipalvelulla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan vanhusväestön kannalta tärkeitä sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja kotipalveluja ja 4 kohdan asumispalveluja, palveluasumista ja tehostettua palveluasumista sekä laitosasumista.

Tutkimuskysymyksinä tässä tutkimuksessa esitettiin:

- (1) millä keinoin lakisääteisiä julkisia sosiaalipalveluja käyttävällä vanhuksella on mahdollisuus vaikuttaa niihin palveluihin, joita kunta järjestämisvastuunsa perusteella hankkii hänelle yksityiseltä palveluntuottajalta ja
- (2) missä hankintamenettelyn vaiheessa vanhus voi käyttää vaikuttamismahdollisuuttaan saamaansa lakisääteiseen julkiseen sosiaalipalveluun.

Tutkimuksen tulokset esitetään IV pääjaksossa esitetyn hankintaprosessimallin neljän osa-alueen (1) hankinnan valmistelun ja hankintamenettelyn valinnan, (2) tarjouspyynnön tekemisen ja tarjouksen antamisen, (3) hankintamenettelyn päätöksentekovaiheen ja (4) ostopalvelusopimuksen aikaisen yhteistyön mukaisesti. Kussakin vaiheessa arvioidaan palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuutta hankittavaan palveluun sekä laintasaisen sääntelyn että konkreettisten toimenpiteiden kautta.

Kun kunta päättää hankkia lakisääteiset julkiset palvelut sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 § 1 momentin 4 kohdan perusteella yksityiseltä palveluntuottajalta, palvelut on kilpailutettava hankintalain mukaisesti. Kunta tekee ostopalvelusopimuksen kilpailutuksen voittaneen palveluntuottajan kanssa. Kunta ja yksityinen palveluntuottaja so-

pimuosapuolina sopivat ostopalvelusopimuksessa tuotettavasta palvelusta, sen sisällöstä, palvelun tuottamiseen tarvittavan henkilöstön määrästä ja ammattitaidosta, tiloista, mahdollisista laitteista ja välineistä, laadunhallinnasta ja palvelusuunnitelman mukaisesta toiminnasta. Vaikuttamismahdollisuuden näkökulmasta saattaa olla ongelmallista se, että palvelun käyttäjänä oleva vanhus ei ole sopimuksen osapuolena, vaikka hän kuuluu sopimuksen vaikutuspiiriin ja kysymys on hänelle annettavista palveluista. Tämän tutkimuksen tuloksena esitetään vanhusasiakkaan vaikuttamismahdollisuutta koskevat säännökset ja vaikuttamismahdollisuuden konkretisointi hankinnan eri vaiheissa.

Tässä tutkimuksessa vanhuksen vaikuttamismahdollisuutta arvioidaan laajasti ja siihen sisältyy myös sopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvan palvelun käyttäjänä olevan vanhuksen tiedottaminen kuntalain 29 §:n ja julkisuuslain 20 §:n mukaan sekä kuuleminen hallintolain 34 §:n mukaan ja vaikuttamismahdollisuuden varaaminen hallintolain 41 §:n mukaan vanhusta koskevassa asiassa. Tiedottamisella ja kuulemisella voi olla ennakkollisesti merkitystä vaikuttamismahdollisuuden muotoutumiseen. Yleinen kuntalaisen itsensä käytettävissä oleva vaikuttamismahdollisuus on turvattu perustuslain 14 §:n 3 momentin (1112/2011) ja kuntalain 26 §:n 1 momentin mukaisella kuntalaisen vaali- ja osallistumisoikeuden sääntelyllä.

Yksilön vaikuttamismahdollisuus pohjautuu perustuslain 7 §:n 1 momentista lähtevään jokaisen henkilön oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Arvokkaan vanhuuden vaatimuksen voidaan ajatella perustuvan perustuslain 7 §:n 2 momentin säännöksestä, jonka mukaan ketään ei saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Tämä tarkoittaa, että jokaisella pitäisi olla mahdollisuus vaikuttaa omiin palveluihinsa, sekä saada hyvää hoitoa ja arvokasta kohtelua. Perusoikeudet heijastavat yksilön vapautta omakohtaisiin valintoihin ja oman elämän hallitsemiseen. Lisäksi perustuslain 20 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon, mikä voi ainakin tarkoittaa vanhusten osalta asumiseen liittyviä ratkaisuja. Perustuslain 21 §:n mukaan oikeus tulla kuulluksi on turvattava lailla. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan velvollisuutena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen.

Ostopalvelusopimuksen perusteella saatu julkinen sosiaalipalvelu perustuu kunnan viranomaisen tekemään asiakasta koskevaan yksilölliseen muutoksenhakukelpoiseen hallintopäätökseen, kunnan ja yksityisen palveluntuottajan

väliseen ostopalvelusopimukseen sekä yksityisen palveluntuottajan ja palvelun käyttäjänä olevan vanhuksen väliseen palvelusuunnitelmaan. Kunnan julkisen hallintotehtävän toteuttamiseksi tehty sosiaalipalvelujen ostopalvelusopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen hallintosopimus. Ostopalvelusopimuksen valmistelussa ja sopimussuhteissa noudatetaan hallintolain säännöksiä. Vähälle huomiolla jäänyt hallintolain 3 § 2 momentti edellyttää, että ostopalvelusopimuksen valmistelussa palvelunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuus tulee turvata. Säädöksessä tai hallintolain esitöissäkään ei ole tarkemmin säädetty, miten vaikuttamismahdollisuus tulee toteuttaa, vaan säädös on jätetty väljäksi ja joustavaksi.

Sosiaalihuollon asiakslain 4 § 2 momentin mukaan sosiaalipalvelua toteutettaessa tulee huomioida asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Sosiaalihuollon asiakkaana olevalle vanhukselle tulee antaa mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa omien palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sosiaalihuollon palvelut tulee lisäksi toteuttaa niin, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu. Perustuslain, hallintolain ja sosiaalihuollon asiakslain edellä mainittujen säädösten yhteensovittaminen palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuutta toteutettaessa on esitetty tämän tutkimuksen tuloksena kootusti liitteessä 4.

Vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden turvaaminen oikeudellisin velvoittein hallintolain 3 §:n 2 momentin ja sosiaalihuollon asiakslain 4 §:n 2 momentin mukaisesti tässä tarkoitetuissa tapauksissa edellyttäisi vaikuttamismahdollisuuksien ja itsemääräämisoikeuden huomioimista sekä jo hankinnan valmistelussa ja tarjouspyynnön tekemisessä että sosiaalipalvelun toteuttamisessa. Sopimusaikana sosiaalipalvelua tulee toteuttaa yksilöllisen muutoksenhakukelpoisen päätöksen perusteella ammattihenkilön ja asiakkaan tai hänen edustajansa kanssa yhdessä yhteisymmärryksessä laaditun palvelusuunnitelman mukaisesti. Luvanvaraisissa vanhusten sosiaalihuollon palveluissa ohjausmuotoja on vahvistettu niin, että aluehallintovirasto AVI:en ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Valviran merkitys valvontaviranomaisina on lisääntynyt. Ennakollisen valvonnan ja ohjauskeinojen vahvistamista osaksi julkisia vanhustenhuollon palveluja voitaisiin kehittää entistä sitovimmiksi.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 23 artiklassa on säädetty ikään-tyneen henkilön sosiaalisesta suojelusta. Julkisen vallan yhdessä yksityisten yritysten ja järjestöjen kanssa pitää tehokkaalla tavalla sitoutua edistämään



kaikkia toimia, jotka edistävät ikääntyvien henkilöiden mahdollisuutta pysyä yhteiskunnan täysipainoisina jäseninä niin, että ikääntyvät voivat vaikuttaa omaan elinympäristöönsä ja palveluihinsa. Maakohtaisissa seurantaraporteissa ei vaikuttamismahdollisuuksien vajeisiin ja puutteisiin ole kiinnitetty riittävää huomiota eikä vaikuttamismahdollisuuden toteuttaminen ole normatiivisen velvoittavuuden puitteissa. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirja, joka on samantasoisesti voimassa kuin Euroopan unionin perusoikeussopimus, sisältää säännöksen ikääntyneiden henkilöiden oikeudesta ihmisarvoiseen elämään. Mainitun sopimuksen artiklassa 25 tunnustetaan ikääntyneiden henkilöiden oikeus ihmisarvoisen ja itsenäiseen elämään sekä oikeus osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään. Tämä voidaan tulkita ikääntyvien oikeudeksi vaikuttaa itseään koskeviin ratkaisuihin ja päätöksentekoon.

## 2 Vaikuttamismahdollisuuden toteutuminen hankinnan eri vaiheissa

### 2.1 Hankinnan valmistelu ja hankintamenettelyn valinta

Jotta vanhus voisi vaikuttaa niihin julkisiin sosiaalipalveluihin, joita kunta järjestämisvelvollisuutensa perusteella hankkii yksityiseltä palveluntuottajalta, hänellä tulee olla tietoa millaisia palveluja ja millä tavoin kunta on niitä järjestämässä. Vanhusten sosiaalipalvelut tulee tuottaa kunnan poliittisten suunnitteluasiakirjojen, kuten vanhuspoliittisen ohjelman ja hankintastrategian mukaisesti. Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkaalleen kunnassa vireillä olevista asioista, kuntalaisia koskevista suunnitelmista ja heidän asioiden käsittelystä. Julkisuuslain 20 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Käytännössä kunnan suunnitteluasiakirjoista, kuten vanhuspoliittisesta ohjelmasta tai vastaavasta sekä hankintastrategiasta voidaan tiedottaa yleisesti kuntalaisille, vanhuksille yleisesti ja vanhusneuvostoille vanhusten edustajina. Julkisuuslaki lähtee julkisuusmyönteisestä tulkinnasta niin, että viranomaisen tulee toiminnassaan toteuttaa avoimuutta, jolloin myös valmisteltavina olevista asioista kunnan tulee tiedottaa kuntalaisille esimerkiksi internetissä kunnan kotisivuilla tai muilla tarkoituksenmukaiseksi katsomiltaan tavoilla. Asukkaalle tulee tiedottaa, millä tavoin he voivat esittää asioista kysymyksiä ja mielipiteitään asioiden valmistelijoille ja päättäjille. Kun kunta päättää hankkia vanhuksille annettavat sosiaalipalvelut yksityiseltä palvelun-

tuottajalta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 § 1 momentin 4 kohdan perusteella, hankinnat on kilpailutettava hankintalain mukaan. Kilpailuttamisesta kunnan tulee tiedottaa kuntalain 29 §:n ja julkisuuslain 20 §:n mukaan.

Kunnan asukkailla on kuntalain 28 §:n mukaan oikeus tehdä aloitteita kunnalle sen toimintaa koskevissa asioissa. Nämä aloitteet voivat koskea vanhustenhuollon järjestämistä, jos vanhukset havaitsevat niissä puutteita. Aloitteen tekijöinä voi olla yksittäinen kuntalainen, usein aloitteen tekijänä on vanhusneuvosto. Jos aloitteen tekijöitä on vähintään kaksi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista, asia on otettava valtuustossa käsiteltäväksi. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettut toimenpiteet.

Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Tämä voidaan toteuttaa muun muassa järjestämällä kunnan, palveluntuottajien ja palvelun käyttäjien välisiä vuoropuhelutilaisuuksia, keskustelufoorumeja ja kansalaisraateja. Säännöllisten vuoropuhelujen kehittämällä voidaan lisätä palvelunkäyttäjien vaikuttamismahdollisuutta. Vanhusten palveluja voitaisiin kehittää asiakaslähtöisemmiksi konkreettisesti niin, että ennen tarjouspyynnön tekemistä hankinnan suunnitteluvaiheessa selvitettäisiin asiakaskyselyin, haastattelemalla vanhuksia, heidän omaisiaan tai vanhusneuvostojen jäseniä kunnassa asuvien vanhusten tarvitsemista palveluista. Näin saataisiin paremmin selville asiakkaiden tarpeet ja toiveet sekä samalla saataisiin palvelunkäyttäjät osallisiksi sosiaalipalvelujen yhteiseen asiakaslähtöiseen kehittämiseen. Samalla myös palveluntuottajat saisivat tietoa asiakkaiden todellisista tarpeista ja pääsivät osallisiksi palvelujen kehittämiseen jo hankinnan valmisteluvaiheessa.

Hankinnan valmisteluvaiheessa arvioidaan ja suunnitellaan hankittavan palvelun sisältöä ja määrää kunnan tarpeiden ja poliittisen suunnitteluasiakirjojen mukaisesti. Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukainen vaikuttamismahdollisuus hankinnan valmisteluvaiheessa voidaan toteuttaa kehittämällä kansalaisraateja, suunnitteluyhteistyötä ja säännöllistä vuoropuhelua erilaisten keskustelufoorumeiden avulla kunnan ja palveluntuottajien välillä. Palvelunkäyttäjät voivat olla mukana raadeissa, suunnitteluyhteistyössä, foorumeissa ja muussa vuoropuhelussa selvittämässä toiveitaan. Yksityisten palveluntuottajien kanssa järjestettävissä markkinavuoropuheluissa vaihtoehtoisista tavoista järjestää

palveluja saadaan sekä palvelun käyttäjät että palveluntuottajat osallisiksi kehittämään tarjottavia palveluja.

Hankinnan arvon määrittäminen ja kynnysarvon tarkistaminen ovat teknisiä toimenpiteitä, eikä palvelun käyttäjällä ole niihin vaikuttamismahdollisuutta. Hankintamenettelyn valinnalla voidaan edistää palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuutta ja itsemääräämisoikeutta. Erityisesti neuvottelumenettelyn ja suorahankinnan käyttäminen julkisissa hankinnoissa edistäisi asiakkaan vaikuttamismahdollisuutta yksittäisissä tapauksissa. Neuvottelumenettelyssä on mahdollista neuvotella yksityiskohtaisemmin palvelun sisällöstä ja toteuttamisesta. Suorahankintaa voidaan käyttää hankintalain 67 §:n mukaan yksittäisissä tapauksissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

## 2.2 Tarjouspyynnön tekeminen ja tarjouksen antaminen

Vanhuksen vaikuttamismahdollisuus ja itsemääräämisoikeus omaan palveluunsa alkaa muotoutua hankinnan valmistelun ja tarjouspyynnön tekemisen vaiheessa. Kun hankintayksikkö laatii yksiselitteisen tarjouspyynnön hankintalain 40–41 §:n mukaisesti, sen tulee huomioida julkisuuslain 9–12 ja 20 §:n sekä hallintolain 41 §:n menettelylliset vaatimukset asiakkaan tiedottamisesta ja kuulemisesta.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi perustuslain 21 §:n mukaan jokaisen oikeus tulla asiassaan kuulluksi on turvattava lailla. Tämän mukaisesti hallintolain 34 §:n perusteella asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä häntä koskevasta asiasta. Perustuslain edellyttämiä vaikuttamismahdollisuuksia konkretisoidaan vielä hallintolain 41 §:ssä muidenkin kuin asianosaisten osalta. Tämän säädöksen mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoa asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.

Julkisuuslain 20 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus aktiivisesti tuottaa ja jakaa tietoa. Kun vanhuksille hankittavien palveluiden hankintailmoitukset ja tarjouspyyntöasiakirjat julkaistaan työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämässä maksuttomalla, sähköisellä ilmoituskanavalla HILMA:ssa, jokaisella on mahdollisuus tutustua niihin. Julkisuuslain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tietoa julkisesta asiakirjasta.

Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan ostopalvelussopimusta tehtäessä on riittäväällä tavalla huomioitava sopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvien oikeudesta sopimuksen valmistelussa ja turvattava heidän mahdollisuudet vaikuttaa ostopalvelusopimuksen sisältöön. Ostettavan palvelun määrittelyssä voidaan palvelun käyttäjä ja palveluntuottaja ottaa mukaan selvittämään tarvittavia palveluja. Tällöin asiakkaat ja yksityiset palveluntuottajat saadaan mukaan yhteiseen hankintaprosessiin. Lain esitoissäkään ei ole tarkemmin esitetty miten tämä vaikuttamismahdollisuus tarkemmin tarkoittaa ja miten se voidaan toteuttaa. Hallintolain menettelylliset vaatimukset, kuten 34 tai 41 §:n mukainen kuuleminen, turvataan tapauskohtaisesti. Tämä voi tapahtua samalla tavoin kuin kuntalain 27 §:n mukainen osallistuminen ja vaikuttaminen järjestämällä palveluntuottajille ja palvelun käyttäjille yhteisiä foorumeja tai raateja, joissa he voivat ilmaista mielipiteensä ja antaa asiasta haluamiaan selvityksiä. Tarjouspyynnön sisällöllisinä vaatimuksina asiakkaan vaikuttamismahdollisuus voidaan huomioida palvelusuunnitelmaa laadittaessa ja sosiaalipalvelua toteutettaessa yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Esimerkiksi tämä voidaan toteuttaa niin, että hankittavan sosiaalipalvelun määrittelyssä tarjouspyynnön ehdottomissa edellytyksissä mainitaan palvelunkäyttäjän mahdollisuudesta elää tottumallaan tavalla. Tällöin palvelua toteutettaessa vanhuksella on mahdollisuus jo palvelusuunnitelman mukaankin toteuttaa vaikuttamismahdollisuuttaan.

Tarjouspyynnön tekeminen on myös sopimuksen valmistelua. Tarjouspyyntöä tehtäessä ja sopimusta valmisteltaessa, kunta palvelun järjestäjänä voi laatia palvelusuunnitelman rungon tarjouspyynnön liitteeksi, jota täydennetään sosiaalipalvelua toteutettaessa. Jo tässä kilpailuttamisprosessin vaiheessa palvelun käyttäjä tai tulevaisuudessa palvelua saava vanhus saisi tietoa siitä, millä tavoin palvelua voi saada ja miten palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuus voidaan palvelua annettaessa toteuttaa. Palvelusuunnitelmassa huomioitavia vaikuttamismahdollisuuteen liittyviä seikkoja on esitetty liitteessä 3.

Tarjouksen valintaperusteena on joko halpa hinta tai kokonaistaloudellinen edullisuus. Hinnan ja laadun painoarvot on määriteltävä tarjouspyynnössä, jos tarjouksen valintaperusteena on kokonaistaloudellisuus. Kun tarjouspyynnössä korostetaan laadun painoarvoa enemmän kuin hintaa, palvelun käyttäjällä on parempi vaikuttamismahdollisuus omaan palveluunsa palvelua toteutettaessa.

## 2.3 Hankintamenettelyn päätöksentekovaihe

Hankintayksikkö tekee kirjallisen hankintapäätöksen tarjoajille hankintalain 73 §:n mukaan. Päätöksestä on käytävä ilmi ratkaisuun olennaisesti vaikuttavat seikat ja ne perusteet, joilla hyväksytyjen tarjousten vertailu on tehty. Hankintapäätös on tehtävä tarjouspyynnössä ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti.

Hankintapäätöksen jälkeen hankintayksiköllä on hankintalain 76 §:n mukaan velvollisuus tehdä erillinen hankintasopimus. Hankintasopimus syntyy tarjouskilpailun voittaneen ja hankkijan kirjallisen sopimuksen allekirjoittamisella. Hankintasopimuksella tässä tutkimuksessa tarkoitetaan ostopalvelusopimusta. Kaikki tarjoajat ovat asianosaisia ja voivat valittaa hankintalain 78 §:n perusteella markkinaoikeuteen. Hankintapäätöksestä palvelun käyttäjänä oleva vanhus ei voi valittaa markkinaoikeuteen. Muutoinkaan palvelun käyttäjällä ei ole vaikuttamismahdollisuuksia hankinnan päätöksentekovaiheessa.

## 2.4 Ostopalvelusopimuksen aikainen yhteistyö

Sosiaalipalvelua toteutetaan yksilöllisen vanhuksen kanssa yhdessä yhteisymmärryksessä tehdyn palvelutarpeen arvioinnin, sen perusteella tehdyn yhteisen muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen, tarjouspyynnön mukaisesti tehdyn ostopalvelusopimuksen ja yhteisymmärryksessä laaditun palvelusuunnitelman mukaisesti. Yksityisen palvelutoiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi palveluntuottajan on yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 §:n mukaan laadittava omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelukokonaisuudet. Vaikuttamismahdollisuus sopimusaikana keskittyy sosiaalipalvelun toteuttamisen vaiheeseen. Palveluntuottaja voi tuoda esille asiakkaan vaikuttamismahdollisuuteen liittyviä asioita myös omavalvontasuunnitelmassa.

Kun hankintayksikkö on jo tarjouspyynnössä kuvannut ostettavan palvelun selkeästi ja tarkasti sekä määritellyt palvelun käyttäjän mahdollisuuden käyttää vaikuttamismahdollisuuttaan palvelua toteutettaessa, palveluntuottaja voi palvelua toteuttaessaan ostopalvelusopimuksen mukaisesti huomioida vanhuksen esittämät toiveet ja mieltymykset.

Tarjouspyynnössä ja ostettavan palvelun määrittelyssä voidaan huomioida tulevan palvelunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuudet saamiinsa palveluihin esimerkiksi niin, että ehdottomana edellytyksenä tarjouspyynnössä on palvelunkäyttäjän mahdollisuus elää tottumallaan tavalla. Käytännössä tämä voi tarkoittaa totuttuja heräämisaikoja, nukkumaan menoaikoja ja ruokatottumuksia. Vaikka hallintolain 3 §:n 2 momentin tarkoittama palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuus koskee lähinnä ostopalvelusopimuksen valmistelua, sen vaikutus toteutuu lopullisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa palvelua annettaessa vanhuksen kanssa yhteisymmärryksessä tehdyn palvelusuunnitelman mukaisesti. Kun sosiaalipalvelua toteutettaessa huomioidaan sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 2 momentin mukaisesti vanhusasiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet, hän on voinut käyttää vaikuttamismahdollisuuttaan omiin palveluihinsa. Aineelliset vaikuttamismahdollisuudet konkretisoituvat sosiaalipalveluja toteutettaessa, kun hallintolain mukaiset menettelyllisetkin vaatimukset ja vaikuttamismahdollisuus on huomioitu jo tarjouspyyntöä tehtäessä.

Kunta ja aluehallintovirasto valvovat, että palveluntuottaja toteuttaa palveluja ostopalvelusopimuksen mukaisesti. Kunta ostopalvelusopimuksen sopimusosapuolena valvoo erityisesti sitä, että palveluntuottaja tuottaa sitä palvelua ja sen laatuista palvelua, mitä kunta on ostanut. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran tehtävänä on ohjata aluehallintovirastoja niin, että vanhustenhuollon yksityisiä toimipaikkoja koskeva lupahallinto, valvonta ja siihen liittyvä ohjaus koko maassa ovat yhdenmukaisia. Valvonnan tavoitteena on varmistaa, että vanhukset saavat sellaista hoitoa ja hoivaa, jota lait, asetukset ja vanhustenhuollosta annetut suositukset edellyttävät. Yksityisestä sosiaalihuollosta annetun lain 14–24 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee valvoa, että yksityisen palveluntuottajan toteuttama sosiaalipalvelu perustuu sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaiseen palvelusuunnitelmaan ja täyttää saman lain 5 §:n mukaan palvelulle asetettavat vaatimukset.

Jos julkisen sosiaalipalvelun käyttäjä on tyytymätön saamaansa palveluun tai palvelu on virheellinen, hänellä on mahdollisuus sosiaalihuollon asiakaslain 23 §:n mukaan tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Palvelun käyttäjä voi tehdä lisäksi hallintokantelun valvovalle viranomaiselle, aluehallintovirastolla tai Valviralle. Lisäksi kannella voi myös ylimmille laillisuusvalvojille eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille.

### 3 Vanhusten vaikuttamismahdollisuuden turvaaminen omissa palveluissaan de lege ferenda

Tämä tutkimus on keskittynyt pääosin ennakollisen oikeusturvan kehittämiseen eli siihen, miten vanhuksen vaikuttamismahdollisuudet ja itsemääräämisoikeus häntä itseään koskevassa asiassa voidaan toteuttaa ja turvata palvelua suunniteltaessa ja toteutettaessa. Palvelusuunnitelma hoidon ja huollon välineenä on tämän tutkimuksen ytimessä. Sen kehittäminen enemmän asiakkaasta itsestään ja hänen tarpeistaan lähteväksi saattaisi taata paremman oikeusturvan myös tosiasiallisessa hallinnossa eli silloin kun vanhuksen sosiaalipalvelua toteutetaan. Jälkikäteinen oikeusturva ei aina pitkien käsittelyprosessienkaan vuoksi ole riittävä huonokuntoisten vanhusten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien turvaajana. Palvelusuunnitelman sitovuuden lisääminen vahvistaisi oikeusturvaa ja sovittujen palvelujen saamista. Toisaalta jo luottamuksensuojan periaatteen perusteella vanhuksella on oikeus luottaa siihen, että hän saa yhteisymmärryksessä viranomaisen ja ammattihenkilön kanssa tehdyn palvelusuunnitelman mukaiset palvelut, erityisesti niissä tapauksissa, kun palvelusuunnitelma on liitetty osaksi hallintopäätöstä. Palvelusuunnitelman ja luottamuksensuojan välistä oikeudellista yhteyttä tulisi selvittää ja täsmentää vireillä olevissa sosiaalihuollon uudistamista ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluja koskevissa lainsäädäntöhankkeissa.

Tämä tutkimus on osoittanut, että vanhusten vaikuttamismahdollisuus omiin sosiaalipalveluihinsa voidaan toteuttaa monin tavoin, vaikka vanhus ei olekaan sopimusosapuolena hankintayksikön ja yksityisen palveluntuottajan välisessä ostopalvelusopimuksessa. Oikeudellisesti arvioituna sosiaalipalvelun laatuna voidaan pitää sitäkin, että palvelun käyttäjänä oleva vanhus voi itse vaikuttaa

saamiinsa palveluihin. Vaikuttamismahdollisuudet voidaan turvata sosiaalipalvelun hankinnan valmistelussa ja tarjouspyynnössä huomioimalla riittävän väljästi ja joustavasti vanhuksen mahdollisuus omien mielipiteiden esittämiseen palvelua toteutettaessa. Palvelusuunnitelman kehittäminen asiakaslähtöisemmäksi vahvistaisi palvelunkäyttäjänä olevan vanhuksen vaikuttamismahdollisuuksia, itsemääräämisoikeutta ja palvelun oikeudellista laatua. Jos palvelusuunnitelman periaatteet ja keskeisemmät sisällöt on esitetty jo tarjouspyynnössä ostopalvelusopimusta valmisteltaessa vanhuksen mahdollisuudet vaikuttaa palveluihinsa ja esittää omat mielipiteensä palveluja toteutettaessa vahvistuvat. Tarjouskilpailun valintaperusteista määräävänä tekijänä on pääsääntöisesti ollut kokonaistaloudellinen edullisuus, kun hinnan ja laadun painoarvoja on määritetty tarjouspyynnössä. Laatu tulisi määritellä täsmällisesti oikeudellisessa viitekehyksessä, koska valittaessa yksityistä palveluntuottajaa tarjouskilpailun perusteella, laatu on hinnan ohessa hankinnan valintaperusteena.

Tässä tutkimuksessa on selvitetty niitä keinoja, millä lakisääteisen julkisen sosiaalipalvelun käyttäjänä olevan vanhuksen vaikuttamismahdollisuus omiin palveluihinsa voidaan toteuttaa ja turvata niissä tapauksissa, joissa palvelut tuotetaan ostopalvelusopimuksen perusteella. Kun kunta ostaa palvelun vanhukselle ja tekee ostopalvelusopimuksen yksityisen palveluntuottajan kanssa vanhuksen saama sosiaalipalvelu perustuu ensiksikin kunnan viranomaisen tekemään vanhusta koskevaan hallintopäätökseen. Lisäksi palvelu perustuu ostopalvelusopimukseen ja palvelua toteutettaessa tehtävään palvelusuunnitelmaan. Jos palveluntuottaja tekee palvelusuunnitelman vasta palvelua toteutettaessa, palvelunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuus konkretisoituu vasta palveluntuottamisen yhteydessä. Kun kunta palvelunjärjestäjänä vastaa palvelusuunnitelman tekemisestä, vanhuksen vaikuttamismahdollisuutta palveluihinsa saattaisi vahvistaa se, että kunta laatisi jo ennen palvelujen toteuttamista yhdenmukaisen luonnoksen palvelusuunnitelmaksi. Tällöin palvelunkäyttäjä jo ennen palvelujen saamista olisi tietoinen saamansa palvelun reunaehdoista ja vaikuttamismahdollisuudesta saamaansa palveluun, jonka yksityiskohtia voitaisiin tarkentaa palvelusuunnitelman vahvistamisessa palvelua toteutettaessa. Tällä tavoin voitaisiin tehostaa palvelusuunnitelman käyttöä ennen palvelun toteuttamista. Lausunto palvelusuunnitelman luonnoksesta voitaisiin pyytää vanhusneuvostolta ja se voitaisiin liittää osaksi tarjousasiakirjoja.



Ostopalvelutilanteissa palvelunkäyttäjänä olevan vanhuksen asemaa ja oikeuksia tulisi selvittää niin, että hän voisi käyttää vaikuttamismahdollisuuttaan omissa palveluissaan. Asiakkaan vaikuttamismahdollisuutta voidaan lisätä ja itsemääräämisoikeutta vahvistaa, kun ostopalvelusopimus solmitaan palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuudet huomioon ottavan tarjouspyynnön mukaisesti, palvelutarpeen arviointi tehdään yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa, palvelut toteutetaan henkilökohtaisen muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen ja yksilöllisen yhdessä asiakkaan tai hänen edustajansa kanssa tehdyn palvelusuunnitelman mukaisesti.

Tarkastella sopii sitäkin, vastaavatko vallitsevat ajattelutavat ja käytännöt niitä periaatteita, joita perustuslaissa ja vanhuksia koskevissa säännöksissä on jo säädetty? Perustuslaki koskee kaikenikäisiä yhdenvertaisesti. Positiivinen erityiskohtelu koskee erityisesti vanhuksia ja muitakin henkilöitä, joiden toimintakyky on jostakin syystä alentunut. Toteutuvatko nykyisissä vanhuksia koskevissa ratkaisuissa riittävästi ne periaatteet, joita halutaan edistää? Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään EOA 18.2.2010 Dnro 213/2/09 ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidosta ja sen valvonnasta ottanut kantaa siihen, onko vanhusten hoivaa koskevissa kysymyksissä kyseessä arvokysymys, resurssikysymys vai oikeuskysymys. Ihmisoikeudet ja perusoikeudet kuuluvat myös vanhoille ihmisille. Eduskunnan oikeusasiamies lausuu käsityksensä, että itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoittamista koskevan lainsäädännön valmistelu on tärkeää ja kiireellistä vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

Sosiaalioikeudellinen sääntely on perustunut hallintovaltion ajatuksille, mutta henkilön itsemääräämisoikeutta, osallisuutta ja sosiaalista turvallisuutta korostava näkökulma vaatii vanhuksia koskevien säädösten uudelleenarviointia. Niissä lähtökohtina yhdistyvät yksityinen ja julkinen toiminta sekä yksilön oikeuksia puolustavien riippumattomien viranomaisten toiminnot.

Vanhustenhuollon puutteet ovat nostaneet esille jopa keskustelun vanhusten suojelusta. Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta toukokuussa 2009 todennut, että hoivan ja hoidon tarpeessa olevien vanhusten asemaa ja heidän oikeuksiaan yhdenvertaisesti riittäviin sosiaalipalveluihin parantaisi, jos vanhusten oikeuksista säädettäisiin tarkemmin. Kun sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton

laatusuositus vuodelta 2008 ei ole johtanut toivottuun tulokseen, suositusta täsmällisemmät säännökset tai vanhusten oikeuksia koskeva laki saattaisi paremmin turvata vanhusten oikeudet riittäviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Lasten oikeuksien laintasoinen sääntely alkoi 1970-luvun puolivälissä ja myöhemmin lapsioikeutta on vahvistettu kansainvälisillä säännöksillä sekä vuonna 2008 voimaan tulleella lastensuojelulalla. Myös oikeustieteessä lapsioikeus on muodostunut tärkeäksi tutkimusalueeksi, johon liittyy persoonallisuus- ja avioliitto- ja parisuhdeoikeuden sekä sosiaalioikeuden alueita. Vanhuuden ja vanhusten oikeuksien tutkimiseen on laajemmin ryhdytty vasta myöhemmin.

Kun lasten ja nuortenkin asemasta säädetään lailla yksityiskohtaisesti, pitäisikö lisääntyvän vanhusväestön asemasta ja oikeuksista säätää lailla? Vanhuksia koskevat säännökset ovat merkittävä osa sekä persoonallisuus- että sosiaalioikeutta, mutta myös vanhuusoikeuden kehittyminen omaksi oikeudenalaksi on muotoutumassa. Epävarmaa kuitenkin on, turvaisiko erillinen vanhuspalvelulaki nykyistä paremmin vanhusten oikeuksia, koska jo nykyiset voimassa olevat vanhuksia koskevat lait turvaa heille oikeuden hyvään hoitoon, sosiaalihuoltoon ja kohteluun. Vanhusten oikeuksien turvaamista koskevien säännösten toteutumattomuus saattaa johtaa jopa vanhusten riittämättömästä arvostuksesta. Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan lain valmistelussa pitäisi käsitellä tarkemmin, miten arvokas elämä voidaan oikeudellisinkin keinoin toteuttaa. Samalla tulisi selvittää vaikuttamismahdollisuuden normatiivisuutta ja sen puuttumiseen liittyviä sanktioita.

Julkisia hankintojakaan ei pitäisi määritellä nykyisten palvelujen tuotantotapojen mukaan, vaan hankinnoissa pitäisi kyetä kehittämään uudenlaisia innovatiivisia ratkaisuja, jotka vahvistaisivat vanhusasiakkaan toiveita ja mielipiteitä. Jos vanhus sosiaalipalvelujen käyttäjänä ei voi vaikuttaa saamiinsa palveluihin, hallinto-oikeuden näkökulmasta on kiinnostavaa, onko julkisen hallintotehtävän hoitaminen tapahtunut voimassa olevien säännösten mukaisesti.



Vanhuksia koskevia säännöksiä on pirstaleisesti sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon lainsäädännössä. Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisintä lainsäädäntöä on esitetty seuraavassa.

- Suomen perustuslaki (perustuslaki, 731/1999, erityisesti 19 § 3 momentti ja 22 §)
- kuntalaki (365/1995, erityisesti 27–29 §)
- hallintolaki (434/2003, erityisesti 3 § 2 momentti sekä 41 ja 43 §)
- laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki 621/1999)
- yhdenvertaisuuslaki (21/2004)
- sosiaalihuoltolaki (710/1982, erityisesti 17 § 1 momentti ja 40a§ )
- sosiaalihuoltoasetus (607/1983, erityisesti 5 ja 6 §)
- laki julkisista hankinnoista (hankintalaki, 348/2007)
- laki yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990)
- laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992, erityisesti 4 § 1 momentti 4 kohta)
- laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (sosiaalihuollon asiakaslaki, 812/2000, erityisesti 4 § 2 momentti)
- laki potilaan asemasta ja oikeuksista (potilaslaki, 785/1992)
- laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (asiakasmaksulaki, 734/1992)
- laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011)
- asetus yksityisistä sosiaalipalveluista (1053/2011)
- laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (vammaispalvelulaki, 380/1987)
- laki holhoustoimesta (holhouslaki, 889/1999)
- laki omaishoidon tuesta (omaishoitolaki 937/2005)
- laki edunvalvontavaltuutuksesta (648/2007)
- kansanterveyslaki (66/1972)
- erikoissairaanhoidtolaki (1062/1989)
- terveydenhoitolaki (1326/2010)
- päihdehuoltolaki (41/1986)
- mielenterveyslaki (1116/1990)
- tartuntatautilaki (593/1986)
- laki kehitysvammaisten erityishuollosta (kehitysvammalaki, 519/1977).

## OHJAUSMUODOT VANHUSTENHUOLLON PALVELUISSA

### Informaatio-ohjaus

- Ikäihmisten palvelujen laatusuositus 2008
- Ikäneuvo -työryhmän ehdotukset 2009
- Ikähoiva -työryhmän ehdotukset 2010
- Kansallinen muistiohjelma -työryhmän ehdotukset 2011



### Resurssiohjaus

- Valtionavustukset
- Kaste-ohjelman valtionavustukset
- Terveysten edistämisen määrärahat



### Lainsäädäntö

- Terveysdenhuoltolaki 1326/2010
- Uudistuva sosiaalihuollon lainsäädäntö > työryhmän väliraportti 2010
- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön kehittäminen > työryhmän raportti 31.3.2011
- Luonnos laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamiseksi (1. luonnos vanhuspalvelulaiksi)
- Lakiluonnos ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista (2. luonnos vanhuspalvelulaiksi)



### Valvonta

- Ennakoiva valvonta
- Jälkikäteisvalvonta (esim. kantelu)
- Suunnitelmiin perustuva valvonta (valvontasuunnitelmat)
  - Ympäri vuorokautinen hoito
  - Kotihoito

Lähde: STM 2010

## YKSILÖLLISEN PALVELUSUUNNITELMAN LAATIMISESSA HUOMIOITAVAA

Tässä liitteessä mainittujen seikkojen tarkoituksena on auttaa palvelunjärjestäjää, palveluntuottajaa ja palvelun käyttäjää tekemään mahdollisimman asiakaslähtöinen ja yksilöllinen palvelusuunnitelma. Sosiaalihuollon asiakslain 4 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Saman lain 4 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkiensä ja kulttuuritaustansa.

### I HENKILÖTIEDOT

Nimi

Syntymäaika

Osoite

Puhelinnumero, sähköpostiosoite

Perhesuhteet

Laillinen edustaja/edunvalvoja/edunvalvontavaltuutettu/omainen/muu läheinen sekä heidän yhteystietonsa (sosiaalihuollon asiakslaki 9 §)

Suunnitelmaa laadittaessa mukana olevat henkilöt ja näiden yhteystiedot

### II TERVEYDENTILA JA SOSIAALINEN TOIMINTAKYKY

#### A Terveydentilaa ja terveydenhoitoa koskevat tiedot

- fyysinen ja psyykinen hyvinvointi tarpeenmukaisessa laajuudessa
- selvitys mitä mittareita käytetty toimintakykyä arvioitaessa
- omatoimisuustaidot (kodinhoito, siisteys, hygienia)
- asiakkaan itsensä kokema terveydentila ja toimintakyky
- omaishoito ja omahoitaja
- asiakkaan saamat etuudet

#### B Sosiaalinen toimintakyky ja sosiaaliset suhteet

- sosiaalinen hyvinvointi tarpeenmukaisessa laajuudessa
- asuminen, asunnon lisälaitteet ja varustetaso sekä puutteet
- osallistuminen jokapäiväiseen toimintaan ja ympäröivään yhteiskuntaan
- asiakkaan itsensä kokema sosiaalinen toimintakyky
- suhteet sukulaisiin ja läheisiin

### III ELÄMÄNKULKU

- lapsuus, nuoruus, keski-ikä, vanhuus
- koulutus, työelämä, perhe ja sukulaiset, läheiset ihmissuhteet
- asiat, joista pitää, joiden tekemisestä pitää ja asiat, joista ei pidä ja joiden tekemisestä ei pidä
- mieltymykset ja vastenmielisyydet

- elämänkaari ja harrastukset
- elämän tärkeät asiat
- elämän merkkitahtumat

### III ASIAKKAAN TARPEET JA TOIVEET

- asiakaskohtaiset tavoitteet, yhdessä asiakkaan ja tämän läheisten kanssa laaditut selkeät lyhyen aikavälin tavoitteet
- tavoitteiden tarkistaminen, keinot, auttamismenetelmät
- terveydentilaan liittyvät tarpeet sekä sosiaaliseen elämään liittyvät tarpeet
- heräämisajat, nukkumaanmeno, ruokailuajat, osallistuminen tilaisuuksiin, retket, päivätoiminta, virkistystoiminta, ulkoilutoiveet, ”pienet nautinnot” sekä tavat ja tottumukset
- perushoito ja asuminen
- asukkaan omat toiveet ja esitykset
- avun tarve päivittäin, oma käsitys avun tarpeesta
- kokeeko itsensä turvattomaksi yksin ollessaan tai muuten, kokeeko yksinäiseksi
- selviääkö kotona ilman hoitajaa
- suhteet omaisiin ja ystäviin sekä talossa asuviin
- harrastukset ja kiinnostuksen kohteet
- vapaa-ajan vietto
- oma kokemus toimintakyvystä ja selviytymisestä
- henkilökunta vahvistaa ikääntyvän ihmisen omaa kokemusta pystyvyydestä ja oman elämän mielekkyydestä
- tuetaan käyttämään olemassa olevia voimavaroja.
- kaikessa otetaan huomioon asiakkaan tahto, jos näkemykset poikkeavat, selvitetään syyt, vuorovaikutus ja vastavuoroisuus
- raha-asoiden hoitaminen
- asiakkaan tekemä hoitotahto ja hoitotestamentti

### IV HUOLLON TAVOITTEET

- omien voimavarojen tukeminen
- arkeen osallistuminen
- yksilöllinen hoito ja muu yksilöllisiin tarpeisiin perustuva toiminta

### V TOTEUTUS JA SEURANTA

- seurannan aikataulu, sovitaan tarkistamisen aikatauluista
- vastuuhenkilön nimeäminen
- palvelusuunnitelman muutokset kunnon muuttuessa
- seuranta ja arviointi siitä, onko hoito ja huolto toteutunut suunnitelman ja asiakkaan toivomusten mukaan
- asiakkaan antama suostumus tietojenantamiseen
- asiakaspalautekeskustelu ja sen kulku

Anja Karvonen-Kälkäjä

## Vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden toteuttaminen ostopalvelusopimuksen mukaan hankitussa sosiaalipalvelussa

### 1. Hankinnan valmistelu ja hankintamenettelyn valinta

| Hankinnan valmistelu                                                                                                                                                                                                                    | Vaikuttamismahdollisuuden laintasoinen säätely                                                                                                                                                                                                                             | Konkreettiset toimenpiteet vaikuttamismahdollisuuden toteuttamiseksi                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Palvelut tuotetaan kunnan palvelustrategian, hankintastrategian, vanhuspoliittisen ohjelman ja muiden sen kaltaisten poliittisten asiakirjojen mukaisesti.                                                                              | Kuntalain 29 §:n mukainen tiedottaminen.<br>Julkisuuslain 20 §:n mukainen viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa.<br>Kuntalain 28 §:n mukainen kuntalaisten aloiteoikeus kunnan toimintaa koskeissa asioissa.                                                   | Palvelustrategiasta, hankintastrategiasta, vanhuspoliittisesta ohjelmasta ja muista sen kaltaisista poliittisista asiakirjoista tiedotetaan yleisesti kuntalaisille ja asianomaisille kohderyhmille, vanhusneuvostolle ja vanhuksille yleisesti.                                                                                                                               |
| Palvelut päätetään hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (SVOL) 4 § 1 momentin 4 kohdan perusteella kilpailuttamalla hankinnat hankintalain mukaan. | Kuntalain 29 §:n mukainen tiedottaminen.<br>Julkisuuslain 20 §:n mukainen viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa.<br>Kuntalain 28 §:n mukainen kuntalaisten aloiteoikeus.<br>Kuntalain 27 §:n mukaiset kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. | Kunnan, palveluntuottajien ja palvelun käyttäjien välisten avoimien vuoropuhelutilaisuuksien järjestäminen, keskustelufoorumit, kansalaisraadit.<br><br>Hankinnan vireilläolosta ilmoittaminen.                                                                                                                                                                                |
| Hankittavan palvelun sisällön ja määrän arvioiminen sekä tarjouspyynnön ja sopimuksen alustava valmistelu.                                                                                                                              | Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava sopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvien henkilöiden vaikuttamismahdollisuus sopimuksen valmistelussa.                                                              | Suunnitteluyhteistyö kunnan ja palveluntuottajien välillä.<br>Säännöllisen vuoropuhelun kehittäminen palveluntuottajien ja palvelunkäyttäjien kanssa; vaikuttamismahdollisuus voi realisoitua tätä tarkoitusta varten luotujen mekanismien kautta tai laajemmin tiedotusvälineiden avulla.<br><br>Vanhusten toiveiden selvittäminen asiakaskyselyjen ja haastattelujen avulla. |



| Hankinnan valmistelu                                        | Vaikuttamismahdollisuuden laintasoinen säätely | Konkreettiset toimenpiteet vaikuttamismahdollisuuden toteuttamiseksi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                             |                                                | <p>Yksityisten palveluntuottajien kanssa järjestetyt markkina- vuoropuhelut vaihtoehtoisista tavoista järjestää palveluja, jolloin asiakkaat ja palveluntuottajat saadaan osallisiksi palvelujen kehittämiseen.</p> <p>Ennakoilmoitukset ja tietopyynnot, joiden tarkoituksena on kartoittaa alustavasti markkinoilla toimivien ja mahdollisesti uusien palveluntuottajien kykyä ja innostusta toteuttaa hankinta. Tietopyyntöihin liittyvät keskustelutilaisuudet ovat yleensä kaikille avoimia niin, että palvelun käyttäjilläkin on mahdollisuus osallistua niihin.</p>                                                  |
| Hankinnan arvon määrittäminen ja kynnysarvon tarkistaminen. | Hankintalaki 15–20 §.                          | Teknisiä toimenpiteitä, joihin palvelunkäyttäjällä ei ole vaikuttamismahdollisuutta.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Hankintamenettelyn valinta.                                 | Hankintalaki 24–34, 66 ja 67 §                 | <p>Neuvottelumenettelyllä ja suoraan hankinnalla yksittäisissä tapauksissa voidaan edistää palvelun käyttäjän vaikuttamismahdollisuutta ja itsemääräämisoikeutta.</p> <p>Neuvottelumenettelyssä on mahdollista neuvotella yksityiskohtaisemmin palvelun sisällöstä ja toteuttamisesta. Suorahankintaa voidaan käyttää hankintalain 67 §:n mukaan yksittäisissä tapauksissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen, neuvottelumenettelyn käyttö tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.</p> |

Anja Karvonen-Kälkäjä

## 2. Tarjouspyynnön tekeminen

| Tarjouspyynnön tekeminen                                                                                                                                                                                                  | Vaikuttamismahdollisuuden laintasoinen säätely                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Konkreettiset toimenpiteet vaikuttamismahdollisuuden toteuttamiseksi                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hankintayksikkö laatii yksiselitteisen tarjouspyynnön hankintalain 40–41 §:n mukaan.                                                                                                                                      | Perustuslain 20 §:n perusteella julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevan päätöksentekoon.<br>Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisen oikeus tulla asiassaan kuulluksi on turvattava lailla.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Hallintolain menettelylliset vaatimukset, kuten kuuleminen turvataan tapauskohtaisesti, palveluntuottajille ja palvelun käyttäjille järjestetään tapauskohtaisesti foorumeja, joissa he voivat ilmaista mielipiteensä ja antaa selvityksiä asiassa.                                                                           |
|                                                                                                                                                                                                                           | Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan velvollisuutena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen.<br>Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on huomioitava sopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvien oikeudet sopimuksen valmistelussa.<br>Hallintolain 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä ja antaa selityksensä sekä 41 §:n mukaan viranomaisen varattava mahdollisuus saada tietoja ja lausua mielipiteensä asiasta, jos asian ratkaisulla huomattava vaikutus henkilön elinympäristöön tai muihin oloihin.<br>Julkisuuslain 9–12 §:n mukaan jokaisella oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja aina oikeus saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta.<br>Lisäksi julkisuuslain 20 §:n mukainen viranomaisen velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. | Tarjouspyynnön sisällöllisinä vaatimuksina huomioidaan asiakkaan vaikuttamismahdollisuus palvelusuunnitelmaa laadittaessa ja sosiaalipalvelua toteutettaessa yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa.<br>Palvelusuunnitelman runko tarjouspyynnön liitteeksi huomioiden palvelunkäyttäjän vaikuttamismahdollisuus palveluihinsa. |
| Tarjouksen valintaperusteena voi olla kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous, jolloin valinta- ja vertailuperusteet määritellään hinnan ja laadun painoarvojen mukaan tai halvin hinta hankintalain 62 §:n mukaisesti. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Kun tarjouksen valintaperusteena korostetaan laadun painoarvoa enemmän kuin halpaa hintaa, palvelun käyttäjällä on parempi vaikuttamismahdollisuus omaan palveluunsa palvelua toteutettaessa.                                                                                                                                 |

Anja Karvonen-Kälkjä

## 3. Hankintamenettelyn päätöksentekovaihe

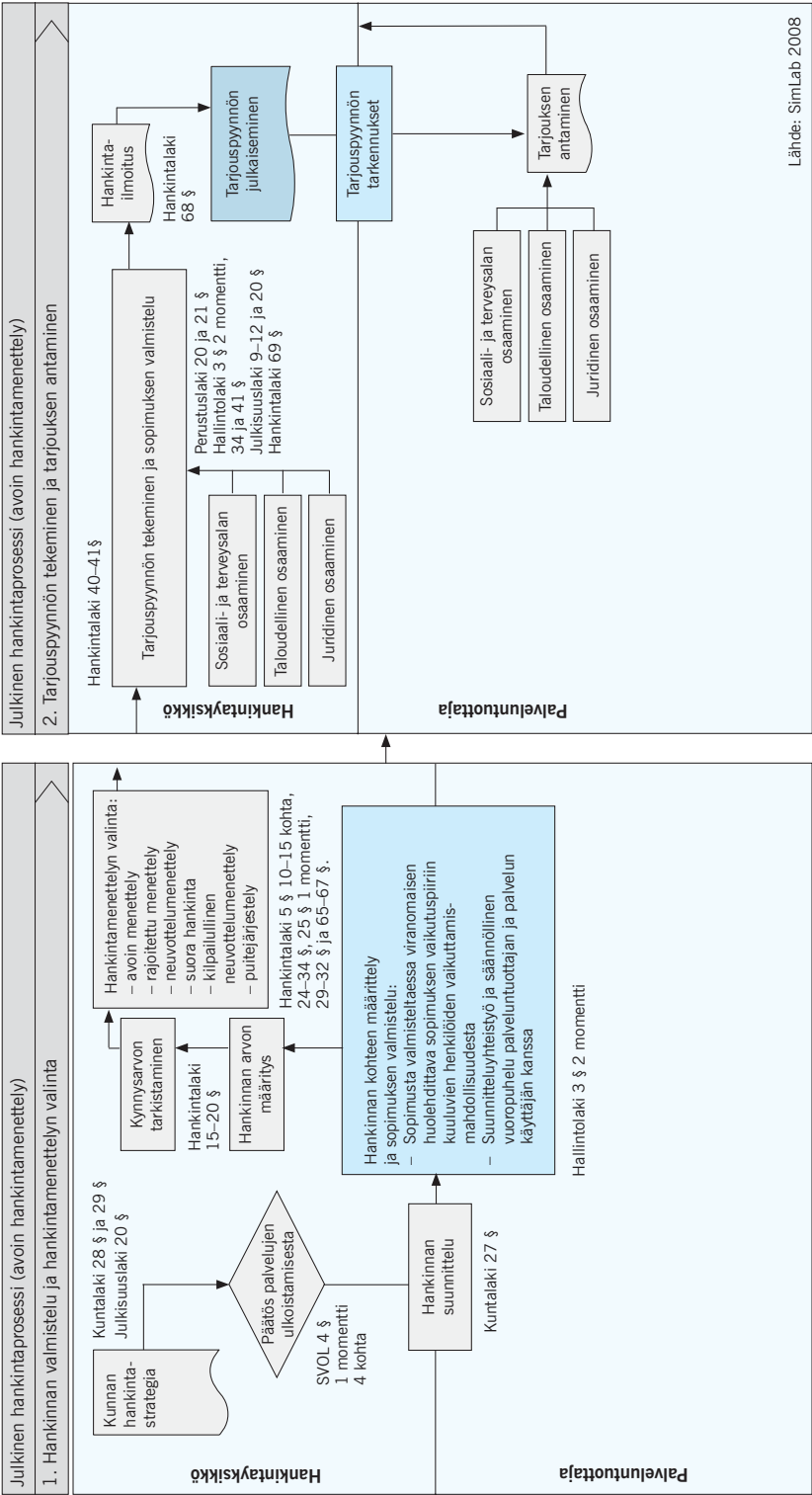
| Hankintamenettelyn päätöksentekovaihe                                                                                                                                                         | Vaikuttamismahdollisuuden lainsäätö | Konkreettiset toimenpiteet vaikuttamismahdollisuuden toteuttamiseksi                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hankintayksikkö tekee kirjallisen hankintapäätöksen tarjoajille, minkä jälkeen hankintayksikkö ja tarjouskilpailun voittaja tekevät kirjallisen hankintasopimuksen tarjouspyynnön mukaisesti. | Hankintalaki 73 § ja 76 §.          | Hankintapäätös tehdään tarjouspyynnössä esitettyjen valintaperusteiden mukaan, eikä palvelukäyttäjällä tässä hankinnan vaiheessa ole enää mahdollisuutta vaikuttaa valintaan. |
| Hankinnasta ilmoittaminen hankintalain 68 §:n mukaan.                                                                                                                                         |                                     |                                                                                                                                                                               |
| Hankintapäätöksestä tarjoajat voivat valittaa markkinaoikeuteen hankintalain 78 §:n mukaan.                                                                                                   |                                     | Vanhus palvelun käyttäjänä ei voi valittaa markkinaoikeuteen.                                                                                                                 |

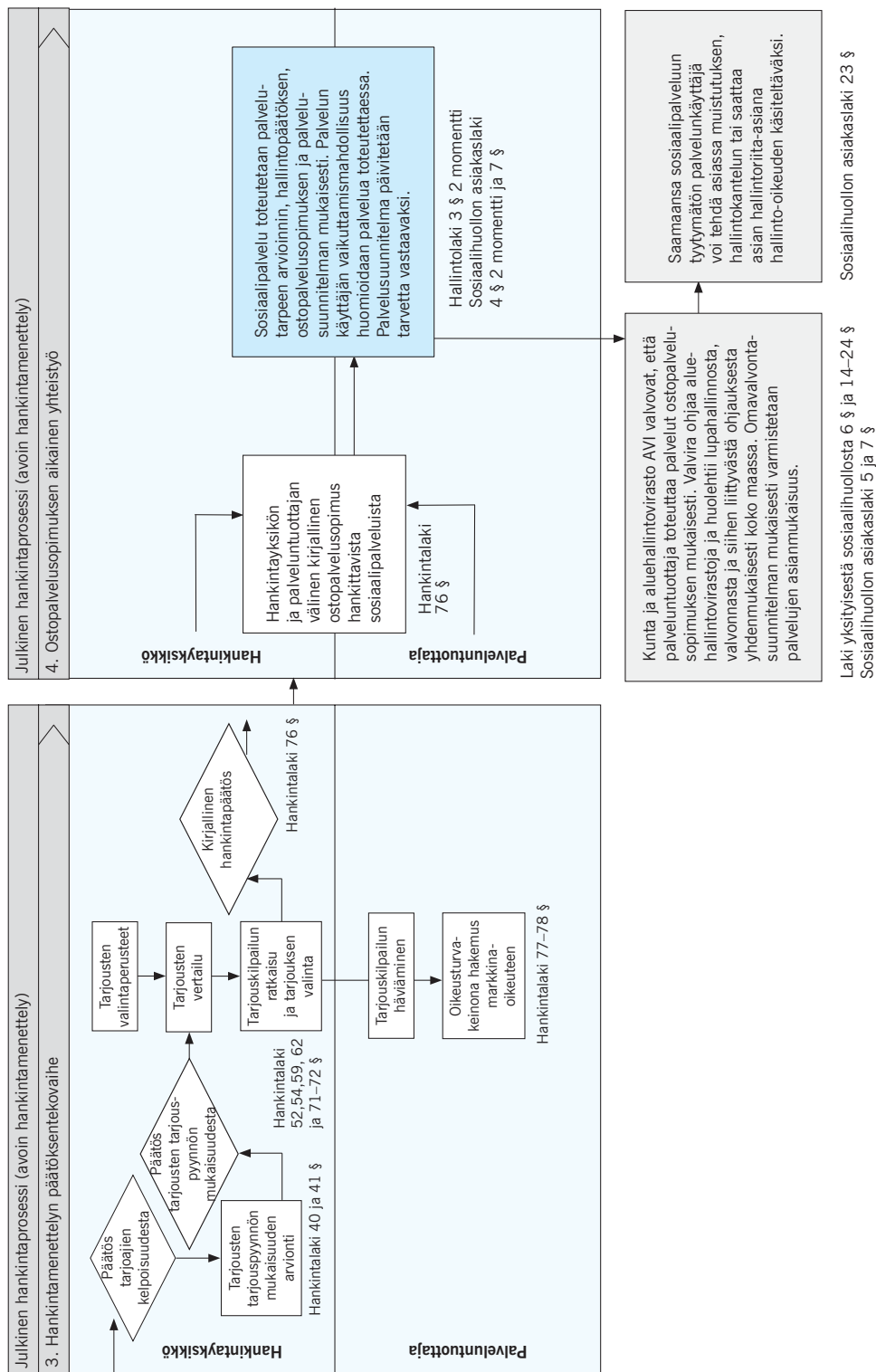
Anja Karvonen-Kälkäjä

## 4. Ostopalvelusopimuksen aikainen yhteistyö

| Ostopalvelusopimuksen aikainen yhteistyö                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Vaikuttamismahdollisuuden lainsäätely                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Konkreettiset toimenpiteet vaikuttamismahdollisuuden toteuttamiseksi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sosiaalipalvelua toteutetaan yksilöllisen, vanhuksen kanssa yhteisymmärryksessä tehdyn palvelutarpeen arvioinnin, sen perusteella tehdyn myönteisen, muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen, tarjouspyynnön mukaisen ostopalvelusopimuksen ja yhteisymmärryksessä tehdyn palvelusuunnitelman mukaisesti.                                                                                                                                                                              | Hallintolain 3 §:n 2 momentin mukaan huomioidaan sopimuksen vaikutuspiiriin kuuluvan palvelun käyttäjän mahdollisuus vaikuttaa saamiinsa palveluihin. Sosiaalipalvelua toteutettaessa huomioidaan sosiaalihuollon asiakslain 4 §:n 2 momentin mukaisesti asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet.                                                                                                                                                                                                                                    | Aineelliset vaikuttamismahdollisuudet konkretisoituvat sosiaalipalveluja toteutettaessa, kun hallintolain mukaiset menettelylliset vaatimukset ja vaikuttamismahdollisuus huomioidaan tarjouspyyntöä tehtäessä.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Kunta ja aluehallintovirasto valvovat, että palveluntuottaja toteuttaa palveluja ostopalvelusopimuksen mukaisesti. Valviran tehtävänä on ohjata aluehallintovirastoja niin, että vanhustenhuollon yksityisiä toimipaikkoja koskeva lupa-hallinto, valvonta ja siihen liittyvä ohjaus ovat yhdenmukaisia koko maassa. Valvonnan tavoitteena on varmistaa, että vanhukset saavat sellaista hoitoa ja hoivaa, jota lait, asetukset ja vanhustenhuollosta annetut suositukset edellyttävät. | Yksityisestä sosiaalihuollosta annetun lain 14–24 §:n mukaan valvontaviranomaisen tulee valvoa, että yksityisen palveluntuottajan toteuttama sosiaalipalvelu perustuu sosiaalihuollon asiakslain 7 §:n mukaiseen palvelusuunnitelmaan ja täyttää saman lain 5 §:n mukaan palvelulle asetettavat vaatimukset. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 §:n mukaan palveluntuottajan laadittava omavalvontasuunnitelma palvelujen asianmukaisuuden varmistamiseksi.                                                                                   | Yksityinen palveluntuottaja toteuttaa vanhuksen saaman sosiaalipalvelun yksilöllisen hallintopäätöksen, ostopalvelusopimuksen ja palvelusuunnitelman mukaisesti ottamalla huomioon vanhuksen vaikuttamismahdollisuuden palveluiden toteuttamisessa. Toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi palveluntuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelukokonaisuudet. Omavalvontasuunnitelmassa palveluntuottaja voi tuoda esille asiakkaan vaikuttamismahdollisuuteen liittyviä asioita. |
| Jos julkisen sosiaalipalvelun käyttäjä on tyytymätön saamaansa palveluun tai palvelu on virheellinen, hänellä on mahdollisuus tehdä muistutus, kantelu tai saattaa asia hallinto-riita-asiana käsiteltäväksi hallinto-oikeuteen.                                                                                                                                                                                                                                                        | Sosiaalihuollon asiakslain 23 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Palvelunkäyttäjä voi tehdä hallintokantelun valvovalle viranomaiselle, aluehallintovirastolle tai Valviralle. Lisäksi kannella voi myös ylimmille lainvalvojille eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille. Sosiaalipalvelun osalta kantelu perustuu sosiaalihuoltolain 5 §:n velvollisuuteen lainmukaisen julkisen sosiaalihuollon järjestämisestä. | Julkisen palvelun asiakkaalla on oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun ilman syrjintää. Hyvään sosiaalihuoltoon sisältyy myös oikeus saada vaikuttaa omiin palveluihinsa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

Anja Karvonen-Kälkäjä





# Asiahakemisto







# Asiahakemisto

## A

Aluehallintovirasto 85-86, 185-186, 211, 287-288, 348, 374-375, 382, 388-389, 402  
Apuväline 192, 244, 271  
Arviointijärjestelmä 347  
Arvonlisävero 364  
Asiakaslaki 310-311, 323, 375, 394, 396, 404  
Asiakaslähtöisyys 74, 313, 332, 365  
Asiakasmaksu 281, 300, 313, 394  
Asiakasmaksulaki 334  
Asiakasnäkökulma 142, 193  
Asiakkaan asema 76, 93, 139,140, 142, 171, 177, 181,184, 252, 256, 287, 292, 321, 394  
Asiakkaan neuvonta 250  
Asiakkuusaika 117, 249, 260, 262, 394  
Asian vireilletulo 235, 348  
Asianosainen 285, 311, 315, 317-320, 372-374  
Asumismuoto 280  
Asumispalvelut 82  
Asumistuki 88, 225  
Asumisympäristö 280, 339  
Asuntovirasto 188  
Ateriapalvelu 88, 237  
Avohoito 171, 281  
Avohuolto 167, 170, 172  
Avoin menettely 352-353, 361, 403  
Avopalvelu 90, 271, 281  
Avuntarve 79, 158-159, 161, 192

## B

Budjetti 208, 331, 349

## C

Common Law 115

## D

Dementiapotilas 124  
Direktiivi 190, 250, 323, 327-329, 335, 355, 364-365, 372

## **E**

Edunvalvoja 101, 235, 237-238, 263, 317, 396  
Edunvalvontamääräys 247  
Edunvalvontavaltuutus 246-247  
Eduskunnan oikeusasiamies 83, 85-86, 116, 212, 219, 230, 235, 262, 289, 302, 391  
Eettiset periaatteet 348-349  
Elatusvelvollisuus 152-153  
Elinajanodote 80  
Elinikä 78  
Elinympäristö 103-104, 121, 177, 205, 272, 311, 319, 376, 381, 383, 385, 400  
Eläke 77-78, 82, 145, 158, 168, 279-281, 300  
Elätehoito 146, 149  
Empiria 116, 130, 133-134  
Erityishallinto-oikeus 115  
Erityishoito 155-156  
Etiikka 74, 111, 350

## **G**

Geriatria 144  
Gerontologia 89, 97-98, 144

## **H**

Hallinnon asiakas 215, 311  
Hallintoasia 94, 107, 121, 251, 257, 314-321  
Hallinto-oikeus 108-109, 115, 119-121, 152, 187, 207-208, 233, 282, 285-286, 291, 302, 324-325  
Hallintopäätös 99, 103, 106, 110, 132, 190, 209, 218, 220, 227, 241-242, 257, 260-261, 263, 267-270, 285, 288, 319, 322, 389  
Hallintoriiti 211, 220, 284, 286, 289-292, 374-375, 402, 404  
Hallintosopimus 3, 94-95, 105, 114, 218, 291, 320, 377, 382  
Hallintotehtävä ks. julkinen hallintotehtävä 93-95, 99-103, 107, 185, 187, 241-243, 250, 288, 291, 311, 320, 372, 374, 377, 382, 392  
Hallintotoiminta 99, 102-103, 110, 124, 226, 241, 261, 263, 289, 377  
Hallitusohjelma 81, 96, 175, 178, 182, 217-218, 271, 273, 281, 303, 359  
Hankinnat ks. julkiset hankinnat 81, 305, 307, 323-324, 326, 328-330, 343, 357, 362-364, 384, 398  
Hankintadirektiivi 323, 327-329, 335, 364, 372  
Hankintalaki 93, 74, 304, 324-327, 330, 334, 352, 361-363, 367, 371, 375, 394, 399, 401, 403-404  
Hankintamenettely 73, 76, 92-93, 117-118, 140, 298-299, 323, 326, 329, 335, 337, 351-354, 357, 360-361, 363-368, 370-372, 375, 380, 383, 385, 387, 398-399, 401, 403-404  
Hankintaosaaminen 366  
Hankintaprosessi 138-142, 324, 335, 361, 363, 366-367, 371, 375, 380, 386, 403-404  
Hankintapäätös 93, 330, 371-372, 376, 387, 401, 404  
Hankintayksikkö 302, 324, 328, 336-337, 353-354, 357, 361, 363-369, 371-372, 375, 385, 387-388, 400-401, 403-404  
Hankintastrategia 331, 361-362, 383, 398, 403

Hiljainen tieto 136  
Hoito- ja palvelusuunnitelma ks. palvelusuunnitelma 199, 267, 276  
Hoitopalvelu 80, 187, 329  
Hoitotahto 246-248, 340, 397  
Hoitotakuu 211-212  
Hoitotestamentti 246-248, 397  
Hoivakoti 74  
Hoivapalvelu 79, 87, 188-189, 191, 196, 229, 338, 372  
Hoivatakuu 211, 252  
Holhous 101, 114, 149, 235 238, 394  
Holhousoikeus 114  
Holhoustoimi 101, 235  
Huolenpito 77, 84, 156, 167, 169, 178, 196, 200, 204, 212-213, 224, 228-231, 274, 294  
Huoltoapu 122, 153, 161-163, 167, 200  
Huoltosuhde 77-78  
Hyvinvointipalvelut 75  
Hyvinvointivaltio 109, 111-112, 119-120, 122, 180, 187  
Hyvä hallinto 123

## I

Ikäihmisten palvelujen laatusuositus 271, 348-349, 395  
Ikäntyminen 74, 79, 178  
Informaatio-ohjaus 86, 174-175, 201, 395  
Innovatiivisuus 342-343, 365  
Itsemääräämisoikeus 3, 96-98, 107, 109, 114, 124-127, 147, 193, 201, 231-232, 235, 238, 240-241, 244-245, 253, 261, 263, 265, 294, 337, 345, 349, 369, 378, 385, 389 191, 193-194, 264, 2711, 275, 295, 305, 312, 316

## J

Julkinen hallintotehtävä 99-102, 187, 241  
Julkiset hankinnat 18, 323  
Julkinen tehtävä 102  
Julkinen valta 92, 102, 106-107, 112, 163, 195, 200, 206, 209, 217-218, 242, 301, 310  
Julkisen vallan käyttö 90, 94, 101, 103, 115, 241-243, 245, 300, 302  
Julkiset palvelut 101, 300, 380  
Julkisoikeus 115  
Järjestämistavat 299  
Järjestämisvelvollisuus 229, 290, 378  
Järjestöt 306-307

## K

Kansainväliset sopimukset 109  
Kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelma KASTE 96, 174, 176-180, 217-218, 271, 342, 348, 395  
Kansanterveyslaki 274, 394  
Kestävän kehityksen periaate 336  
Kilpailullinen neuvottelumenettely 330, 352, 355-356, 364, 403  
Kilpailuttaminen 3, 189, 306, 309, 326  
Kokonaistaloudellisuus 387  
Korkein hallinto-oikeus 152, 187, 207-208, 282, 285-286, 324-325  
Kotikunta 76, 105, 148, 272, 283, 378  
Kunnallisvalitus 330  
Kunnan järjestämisvastuu 192, 206, 211, 236, 243, 290, 377  
Kuntarakenne 75  
Kynnysarvo 327-330, 354, 361, 364-365, 385, 399, 403  
Köyhäinhoito 146-149, 151-162, 200

## L

Laatusuositus 91, 175, 271, 348-349, 392, 395  
Laillisuusperiaate 140  
Laiminlyönti 206  
Lainalaisuus 120  
Lainkäyttäjä 109, 131  
Lainlaatija 109  
Lainoppi 54-55, 62-64, 68  
Lastensuojelu 119, 121, 128-130, 138  
Lex Sarah 125  
Luottamuksensuoja 132, 268-270, 321-322, 389  
Lääninhallitus 84-85, 207, 225, 287

## M

Maksu 113, 195, 198-199, 300  
Maksuton 192, 228, 251, 294, 386  
Maksuvelvollisuus 208, 211, 292  
Mitoitusperusteet 84  
Muistutus 211, 284, 286-287, 389, 402  
Muutoksenhaku 96, 107, 109-110, 121, 124, 132, 218, 226-227, 230, 249-250, 254, 257-260, 269, 284-286, 289, 291, 295, 300, 315, 318, 320, 373, 377-378, 381-382, 387, 391, 402  
Määrärahasidonnaisuus 225, 227-229

## N

Neuvonta 150, 165, 198, 242, 249-252, 260, 268, 271, 286-287  
Neuvontavelvollisuus 250  
Neuvottelumenettely 3, 330, 352-357, 361, 364-365, 385, 399, 403

## O

Oikaisu 181, 285, 330  
Oikaisuvaatimus 258-259, 330, 373  
Oikeudellinen asema 81, 124, 128, 315  
Oikeus palvelutarpeen arviointiin 253  
Oikeus palveluun 139, 207, 227  
Oikeus välttämättömään toimeentuloon 204, 212, 294  
Oikeusasema 120, 124, 243, 317, 372  
Oikeusdogmatiikka 116, 128-129  
Oikeuskansleri 101, 185, 205, 262, 288-289, 402  
Oikeussuoja 115, 235, 286, 293, 317  
Oikeussuojakeino 284, 373  
Oikeustoimikelpoisuus 97, 247  
Omainen 237, 396  
Omaishoitaja 262, 370  
Omaishoito 127, 396  
Omaishoitotosopimus 127-128, 269  
Omaisuudensuoja 133  
Ostopalvelusopimus 3, 91, 93, 95, 105-108, 186, 243, 270, 291, 298, 302, 306, 310, 320, 373-378, 382, 387, 390-391, 404

## P

Palveluasuminen 81-82, 90, 170, 178, 278-280, 294, 307, 341, 372  
Palvelujen järjestäminen 80, 178, 187, 218, 377  
Palvelujen tuottaminen 106, 171, 298  
Palvelujärjestelmä 79, 87-88, 162, 168, 170, 174, 178, 197, 266, 274, 280, 307, 314, 343  
Palvelukotipaikka 72-73, 76, 105, 174, 283  
Palvelun laatu 265, 314, 344, 346, 352, 376-377, 389  
Palvelunkäyttäjä 3, 76, 87, 107, 109-110, 117, 119, 140, 171, 185, 196, 215, 253, 261, 265, 287, 290, 298, 310, 313, 316, 325, 334-345, 351-354, 360, 363, 371-372, 374-375, 377, 382, 384, 386, 388, 390-391, 399-400, 402, 404  
Palveluntuottaja ks. yksityinen palveluntuottaja 3, 72, 76, 81-82, 91-95, 99, 101, 104-107, 117, 119, 139-141, 185--186, 188-190, 192, 196, 201, 207, 211, 217-218, 233, 250, 254-255, 257, 260-263, 265-266, 275, 281, 284-285, 288-290, 298-299, 301-303, 310-311, 313, 320, 325, 333-334, 336-337, 343, 345, 355, 358, 360-362, 364, 366-367, 369-372, 374-376, 378, 380-390, 396, 398-399, 402-404  
Palvelurakenneuudistus 181  
Palveluseteli 118, 189  
Palvelusuunnitelma 3, 105-106, 110, 119, 184, 199, 217-218, 238, 241, 249, 254-257, 260-270, 276, 284, 287, 290, 292, 298, 313, 341, 351, 375, 378, 381-382, 386-391, 396-397, 400-402, 404  
Palvelutarpeen arviointi 293, 341, 351, 378, 391  
Palvelutuotanto 293, 341, 351, 378, 391  
Passiivisuus 211, 220, 289  
Perusoikeudet 108, 111-112, 124, 185, 213, 216, 219-220, 224-225, 284, 381, 391  
Potilas 97, 125, 127, 181, 211, 230, 244, 248, 287  
Puitelaki 187, 242  
Päätöksenteko 97, 99, 103-104, 118-119, 179, 193, 223-224, 227, 253, 267, 301, 310, 316, 320, 323, 342, 362, 381, 383, 385, 400

## R

Raha-automaattiyhdistys 279, 307  
Riita-asia ks. hallintoriita 211, 220, 289, 291, 375, 402, 404  
Riittävät palvelut 84, 214, 378

## S

Sairaanhoito 78, 99, 149, 155, 159, 167, 171, 187, 192, 194, 197, 200, 204, 207, 211-212, 229, 231, 243, 259, 276, 290, 329  
Salassapito 368  
Simlab™ 116-117, 130, 135--136, 139-140, 360  
Sopimussuhde 95, 106-107, 118  
Sopimusvapaus 115  
Sopimusvastuu 293, 376  
Sosiaali- ja terveyspalvelut 79, 89, 204, 206, 230, 300, 362  
Sosiaaliamies 194, 206, 286-287  
Sosiaalivastuu 113  
Sosiaalihuollon valvonta ks. valvonta 6, 84-88, 101-102, 110, 122, 156, 173, 175, 184-186, 188, 193, 201, 221, 262, 288, 292, 30, 309, 324, 341, 346, 349, 351, 374, 382, 388, 395, 402  
Sosiaalioikeus 90-91, 113, 115, 120  
Sosiaaliset oikeudet 173, 216, 220-221  
Sosiaaliturva 80-81, 83, 90, 113, 122-123, 154, 162-163, 165-166, 173, 178, 180-182, 195, 200, 204, 224, 239, 272  
Strategia 138-139, 141, 171, 218, 314, 331-332, 348, 350, 361-362, 383, 398, 403  
Subjekttiivinen oikeus 204, 226-227, 229, 231, 294  
Suostumus 126-127, 233, 244, 314, 397

## T

Tarjous 334, 337, 343  
Tasa-arvo 109, 165, 167, 183, 215, 222, 224  
Tehostettu palveluasuminen 81, 178, 279-280, 294, 372  
Terveydenhuolto 99, 113, 118, 206, 209, 225, 308  
Tilaaja 75-76, 81, 335,  
Toimintakyky 79-80, 89, 112, 145, 161, 184, 192, 194, 210, 214, 234, 252, 254-255, 263, 266, 274, 283, 312, 339, 341, 351, 368-369, 391, 396  
Tukipalvelu 82, 87, 90, 118, 170, 222, 256, 265, 274, 276, 299, 305, 326, 359  
Tuottaja 3, 76, 81, 171, 185, 292, 305, 310, 333, 335, 345-346, 356, 358, 369, 377-378  
Tutkimuskysymys 89, 109, 136, 144  
Tutkimusmenetelmä 72, 116, 121, 128, 135-136, 142  
Tutkimustehtävä 105

## U

Ulkoistaminen 142, 301, 304

## V

Vahingonkorvausvastuu 103, 126, 242

Vaikuttamismahdollisuus 3, 77, 93, 96, 104-105, 107, 109-110, 118, 121, 140, 147, 171, 253, 264-265, 297-299, 313, 337-338, 346, 360, 363, 369, 375-376, 378, 381-382, 384-390, 398, 400, 402, 404

Vaivaishoito 112, 146-150, 162

Valitus 220, 227, 258-260, 270, 284-286, 295, 315, 329-330, 373

Valtuutus 88, 241, 245, 247, 293

Valvonta 6, 84-88, 101-102, 110, 122, 156, 173, 175, 184-186, 188, 193, 201, 221, 262, 288, 292, 30, 309, 324, 341, 346, 349, 351, 374, 382, 388, 395, 402

Vanhuspalvelu 84-85, 88, 94, 117, 142, 172, 183, 217, 229, 255, 307, 351-352, 359, 369-370, 395

Vanhustenhuolto 82, 99, 124, 153-154, 162, 168-169, 171, 184, 193-194, 200-201, 263, 277, 311, 368

Vanhuus 144-145, 147, 152, 160, 163, 168, 198, 200-201, 349, 392, 396

Vanhuusoikeus 12, 115

Vireillepano 253, 291, 317

Virheettömyys 245-246, 351

## Y

Yhdenvertaisuus 171, 214-215, 224, 250, 321

Yhteistoiminta-alue 72, 75-76

Yksilön oikeudet 205

Yksityinen palveluntuottaja 3, 92-93, 101, 105-107, 116, 188, 218, 257, 281, 284, 288, 301, 303, 311, 378, 380

Yksityiselämän suoja 155

Yksityistäminen 301, 303-304

Yleishallinto-oikeus 115





