

# Laki ja asiakkaan oikeudet

Sosiaali- ja terveydenhuollon  
ulkopuoliset tekijät -työryhmä  
Loppuraportti IV

RAPORTTI



RAPORTTI 48 /2011

## Laki ja asiakkaan oikeudet

Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä

Loppuraportti IV



TERVEYDEN JA  
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittajat ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-245-516-1 (painettu)

ISSN 1798-0070 (painettu)

ISBN 978-952-245-517-8 (verkko)

ISSN 1798-0089 (pdf)

Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy  
Tampere 2011

## Saatteeksi

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat pohjoismaisen hyvinvointimallin peruseriaatteita. Suomen tietä köyhästä, maatalousvaltaisesta maasta kehittyneeksi hyvinvointivaltioksi on usein kuvattu menestystarinaksi. Monet kansainväliset vertailut osoittavat Suomen olevan yksi maailman korkeimman hyvinvoinnin maista. Valtaosa suomalaisista elää hyvää elämää sosiaalisesti laadukkaassa yhteiskunnassa, joka takaa kansalaisilleen toimeentulon turvan, osallisuuden, hyvän koulutuksen ja turvallisen elämän. Suomen julkiset palvelut osoittautuvat kansainvälisissä vertailuissa kustannustehokkaiksi, väestön koulutustaso on korkea ja suomalaislapset sijoittuvat PISA -tutkimuksen kärkeen vuodesta toiseen. Maan talous on kilpailukykyinen ja työvoima osaavaa. Tähän huipputulokseen köyhä maa on päässyt yhden ihmiselämän pituisena ajanjaksona, jona se määrätietoisesti rakensi ja vahvisti pohjoismaiseen hyvinvointimalliin perustuvaa yhteiskuntajärjestelmäänsä.

Kehityskulku katkesi 1990-luvun lamaan ja sen taittamiseksi tehtiin poliittisiin päätöksiin, jotka iskivät kipeästi juuri niihin kansalaisiin, joilla oli erityistä tuen tarvetta toimeentulossa tai itsenäisessä selviytymisessä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tehtävänä on tukea silloin kun ihmistä kohtaa terveyden tai hyvinvoinnin tilapäinen tai pysyvämpi ongelma. Tämän raportin tekijöiden mukaan palvelujärjestelmä on kuitenkin muuttunut niin monimutkaiseksi, että vaikka se ”...on tehty heikoille, sairaille ja avuttomille,...siinä pärjäävät vahvat, terveet ja itsenäiset”. Sosiaalipolitiikan emeritusprofessori Olavi Riihinen nimeää ajanjakson 1993–2010 hyvinvointivaltion alisuoriutumisen kaudeksi. Kasvava eriarvo onkin suomalaisen yhteiskunnan suuri haaste, ja kysymys kuuluu, miten sen vähentäminen käytännössä voisi onnistua.

Kansalaisten tasa-arvon turvaamiseksi on säädetty monenlaista lainsäädäntöä ohjaamaan julkisen sektorin toimintaa niin, ettei yhdenvertaisuus vaarannu kielteisellä tavalla. Erityisesti sosiaalioikeus on lainsäädännön sitä osa-aluetta, joka pyrkii turvaamaan tosiasiallisen tasa-arvon myös silloin kun ihminen tarvitsee siihen erityistä tukea. Vuonna 2007 silloinen valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes näki tärkeäksi selvittää onko vallitsevassa lainsäädännössä sellaisia aukkoja, joiden väliin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas voi tipahtaa ja miten noita aukkoja tulisi paikata. Se asetti sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan järjestämiseen ja asiakkaiden oikeuksiin arvioivan työryhmän (STUVA). Vuoden 2009 alusta toiminta on ollut osa THL:n toimintaa.

Työryhmä otti sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjän kämmenelleen, ja keskittyi heidän oikeuksiensa toteutumiseen yleensä ja erityisesti niiden asiakkaiden kohdalla, jotka ovat kykenemättömiä puolustamaan oikeuksiaan. Työryhmän kolmessa aiemmassa julkaisussa tätä kysymystä on käsitelty monelta kannalta, ja on muun muassa todettu, miten heikko laintuntemus palvelujärjestelmässä johtaa asiakkaan

laillisten oikeuksien epäämiseen ja eriarvoiseen kohteluun. Työryhmän yllätykseksi talous nousi ikään kuin toimeksiannon ulkopuolelta keskeisimmäksi sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliseksi tekijäksi, joka vaikuttaa sekä palvelujärjestelmään että asiakkaaseen. Toistaiseksi sosiaaliturva on talouden ja asiakkaan välissä oleva puskuri, mutta talouden laskukaudet ovat testanneet ja testaavat sitä jatkuvasti. Työryhmä onkin tehnyt näkyväksi heikkouksia, joita tämä puskuri sisältää ja joihin puuttumalla asiakkaiden asemaa voidaan vahvistaa. Tässä julkaisussa työryhmän asiantuntijat kokoavat työnsä tulokset yhteen 25 suosituksen muodossa. Ne kattavat monipuolisesti kysymykset henkilökohtaisesta koskemattomuudesta ja itsemääräämisoikeudesta, ihmisarvoisen elämän edellyttämästä turvasta, perusturvan riittävydestä ja taloudellisesta avuttomuudesta hyvään hallintoon ja oikeusturvaan.

Hyvinvointi ei siis synny yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpitein eikä sen sisällä, vaan olennaista on myös se mitä tapahtuu sen ulkopuolella. Ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksista ei vain yleensä ole tietoa, eikä niitä myöskään tutkita etenkin monitieteisesti. Asian korjaamiseksi työryhmä ehdottaa sosiaalioikeutta koskevan tutkimusohjelman käynnistämistä Suomen Akatemian, yliopistojen ja tutkimuslaitosten yhteishankkeena. Ohjelma tulisi toteuttaa yhteiskuntatieteen ja oikeustieteiden välisenä yhteistyönä empiiristen tutkimusaineistojen pohjalta käyttäen sekä oikeustieteen että yhteiskuntatieteen tutkimusmenetelmiä ja metodeja. Sen avulla saataisiin tietoa lainsäädännön mahdollisuuksista edistää hyvinvointipoliittisten tavoitteiden konkreettista saavuttamista, ja hanke myös lisäisi sosiaalioikeuden kiinnostavuutta oikeus- ja yhteiskuntatieteellisissä opinnoissa. Tähän haasteeseen Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on osaltaan jo tarttunut käynnistäessään politiikkatoimien vaikuttavuutta koskevan tutkimusohjelman vuonna 2009. Tavoitteena on vahvistaa laitoksen sosiaalioikeuden osaamista edelleen ja kehittää siinä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa.

Nyt käsillä oleva loppuraportti antaa tiiviin ja monipuolisen kuvan ongelmista, joita sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseen liittyy, sekä käytännön ehdotuksia siitä, miten asiaintilaa voisi korjata. Lukukokemus on sekä avartava että hätkähdyttävä. Toivottavasti raportti löytää tiensä mahdollisimman monen lukijan käsiin ja edesauttaa niin käytäntöjen kuin lainsäädännönkin parantamista.

Helsingissä lokakuussa 2011

*Marja Vaarama*

Professori, ylijohtaja  
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

## Esipuhe

Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes asetti sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolisten tekijöiden vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan järjestämiseen ja asiakkaan oikeuksiin arvioivan työryhmän (STUVA) huhtikuussa 2007. Stakesin ja Kansanterveyslaitoksen yhdistymisen jälkeen vuoden 2009 alusta työ on jatkunut Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksessa (THL).

Asiantuntijaryhmän tehtäväksi asetettiin

- tehdä näkyväksi sosiaali- ja terveydenhuollon ulkoisten tekijöiden vaikutuksia sekä palvelujen järjestämiseen että asiakkaisiin,
- arvioida millä tavoin muiden hallinnonalojen sääntely ja sen toimeenpano vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan järjestämiseen ja asiakkaan oikeuksien toteutumiseen, ja
- tuottaa konkreettisia ehdotuksia esille nousevien sääntelyn puutteiden ja hallinnollisten käytäntöjen korjaamiseksi.

Toimeksiannon perusteella työryhmä joutui ensimmäiseksi pohtimaan sitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuus voi ylipäätään näkyä muiden sektoreiden toiminnassa. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saamisen edellytyksenä on useimmiten jokin (toimintakyvyn) vaje tai erityinen tarve, jonka vuoksi palveluja haetaan, keskeiseksi todettiin palvelun käyttäjän avuttomuus. Avuttomuudella tarkoitetaan tällöin toimintakykyyn liittyviä puutteita, jotka estävät henkilöä toimimasta tilanteen ja olosuhteiden vaatimalla tavalla. Siinä voi olla kyse mistä tahansa tilapäisestä tai jatkuvasta, ulospäin näkyvästä tai näkymättömäksi jäävästä toiminnan esteestä. Avuttomuus syntyy suorituskyvyn ja ympäristön asettamien odotusten ja vaatimusten välisestä ristiriidasta. Kukaan ei ole kuitenkaan aina ja kaikissa tilanteissa täysin avuton ja jokainen on jossakin tilanteessa ja olosuhteessa avuton.

Suomalaiselle yhteiskunnalle tyypillistä on, että etenkin sosiaalihuollon oletetaan korjaavan niitä yleisiä tai yhteiskunnan eri toimintoihin sisältyviä puutteita, joiden vuoksi avuttoman henkilön on vaikea selviytyä eri tilanteissa. Ottamalla huomioon palvelun käyttäjien toimintakykyyn liittyvät erot myös muiden sektoreiden toiminoissa, voitaisiin vähentää sekä sosiaalihuollon palvelujen tarvetta että niistä syntyviä kustannuksia. Saattajaa ei tarvita, jos ympäristö on esteetön; sosiaalihuollon tulkkipalveluja ei tarvita, jos kukin viranomaisen huolehtii tulkkauksesta omissa palveluissaan; toimeentulotukea ei tarvita, jos taloudellisissa riskitilanteissa pystytään tukemaan asiakasta siten, että omaehtoinen selviytyminen säilyy.

Selvitysten keskiössä on ollut palvelun käyttäjä ja hänen roolinsa: asiakkuus sekä yleisesti että sosiaali- ja terveydenhuollossa, kuluttaja-asemaan perustuva asiakkuus ja asiakkuus ylivelkatilanteessa. Perustavanlaatuisen kysymys työskentelyssä on ollut käyttäjän oikeuksien toteutuminen yleensä sekä erityisesti silloin, kun henkilö on tavalla tai toisella, tilapäisesti tai pysyvästi kykenemätön tai osaamaton omien oi-

keuksiensa puolustamiseen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi tarkasteltavina ovat olleet edunvalvonnan ja oikeusavun sekä velkaantuneen auttamiseksi luotujen järjestelmien lakiin perustuvat mahdollisuudet antaa asiakkaan tarvitsemaa apua.

Työryhmä on julkaissut kolme raporttia: Avuttomuus lainsäädännössä, raportti I (Stakes Raportteja 14/2008), Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö, raportti II (THL:n raportteja 14/2009) ja Pääseekö asiakas oikeuksiinsa, raportti III (toim. Marja Pajukoski, THL:n raportteja 19/2010). Ensimmäisessä raportissa tarkasteltiin palvelun käyttäjän avuttomuutta sen kautta, miten ja minkälainen yksilön avuttomuus otetaan huomioon palveluja ja asiointia koskevassa lainsäädännössä. Tarkasteltavana olivat fyysinen vammaisuus, kehitysvamma, mielen sairaudet, muut itsemääräämisoikeutta rajoittavat tekijät, kieli- ja kulttuurierot ja hallitsematon taloudellinen tilanne. Työskentelyn kuluessa nousivat ryhminä esille myös lapset, vanhukset ja muistisairaat. Lapset ja vanhukset ja heidän avuttomuutensa silloin, kun siihen ei liity muita em. tekijöitä, ovat selkeästi erikseen huomioitavia ryhmiä. Muistisairaiden kuten yleensä sairaiden, ongelma on usein tilanne, jossa diagnoosia ei ole tehty, jolloin palvelutarvetta ei huomioida.

Toinen raportti käsitteli rakenteiden ja avuttomuuden välisiä yhteyksiä. Siinä tarkasteltiin perustuslailla ja tavallisena lakina annettuja säännöksiä sekä ihmisoikeussopimusten määräyksiä, jotka vaikuttavat avuttoman henkilön tilanteeseen ja olosuhteisiin Euroopan unionin sääntelyn, hallintokulttuurien ja palvelun järjestämistapojen muuttumisen, teknologian kehittymisen, väestön ikääntymisen ja niiden seurausten kautta. Asiakkuusryhmien pysyessä samana kuin ensimmäisessä raportissa rakenteellisina kysymyksinä tarkasteltiin palvelujärjestelmän kautta saatavan avun oikea-aikaisuutta ja laatua sekä harkintaa palvelujen tarpeen arvioinnissa, määrärahojen mitoituksessa ja palvelun järjestämistavoissa. Niiden ohella tarkastelun kohteena olivat ajanmukaisuus, tarkastellun lainsäädännön aukot ja puutteet sekä yksityisen ja julkisen järjestelmän erot.

Työryhmän kolmannen raportin teema oli asiakkaan oikeusturvan toteutuminen. Mikä tukee tai estää asiakasta tai palvelun käyttäjää pääsemästä lailla määriteltyihin oikeuksiinsa? Kirja toimitettiin työryhmän jäsenten kirjoittamien artikkelien pohjalta. Aihetta lähestyttiin ennakkollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan ulottuvuuksien kautta sellaisena kuin ne näyttäytyvät työryhmässä mukana olleiden työssä. Painopiste artikkeleissa on lähinnä asiakasta tai palvelun käyttäjää olevassa hallinnon päätöksenteossa ja sen toimeenpanossa.

Käsillä oleva selvitys on työryhmän neljäs ja samalla loppuraportti. Siinä kootaan yhteen työskentelyn kuluessa käyty keskustelu ja sen pohjalta nousevat ehdotukset. Työryhmän työskentelyn kuluessa on käynyt selväksi, että keskeisin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaaseen ja palvelujärjestelmään vaikuttava ulkopuolinen tekijä on talous. Näin siitä huolimatta, että lainsäädäntö, joka ryhmässä on ollut tarkastelun kohteena, ei sisältänyt talouteen liittyvää sääntelyä enempää edustetuilla erityisaloilla kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa eikä työryhmässä ole varsinaisia talousasiantuntijoita. Työryhmän ei siis pitänyt lainkaan tutkia talouden vaikutuksia. Talouden esille nousun syytä eivät myöskään olleet kuntatalouden vaikeudet, koska



kuntataloudella tai kunnilla ei ollut ryhmässä edustajaa. Taloudesta kuitenkin muodostui eräänlainen piiloagenda työryhmän työssä. Tätä lisäksi ryhmässä oleva asiantuntemus koskien ylivelkaantumistilanteessa olevia asiakkaita (ulosotto) tai heidän auttamisekseen luotuja järjestelyjä (velkajärjestely, velkaneuvonta). Yhteisiä käytännön työssä näkyviä teemoja olivat myös hallintokulttuurien muutos ja vähäistenkin toimintakyvyn rajoitusten suuri vaikutus asiakkaan mahdollisuuksiin toimia palvelujärjestelmässä. Kärjistäen voisi sanoa, että palvelujärjestelmä on tehty heikoille, sairaille, avuttomille, mutta siinä pärjäävät vahvat, terveet, itsenäiset.

Työryhmän puheenjohtajana on koko sen työskentelyn ajan toiminut professori Pentti **Arajärvi**. Ryhmän koordinaattorina ja sihteerinä on toiminut erityisasiantuntija Marja **Pajukoski** aluksi Stakesista, myöhemmin THL:sta.

Ryhmässä edustetut tahot ja niitä edustavat asiantuntijajäsenet ovat seuraavat:

Helsingin kaupunki: johtava lakimies Tapio **Räty**, 30.6.2010 saakka,

Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto: johtava kihlakunnanvouti Timo A. **Heikkinen**,

Helsingin yliopisto: 1.9.2010 alkaen tutkija Anna **Mäki-Petäjä-Leinonen**, joka edunvalvonta-asiamiehenä 1.10.2007–31.5.2008 ja 1.11.2009–31.8.2010 edusti 14.11.2008 Muistiliitoksi muuttunutta Alzheimer-keskusliitto ry:ä. Liittoa edusti 30.9.2007 saakka kehittämisspäällikkö Sari **Högström** ja 2.6.2008–1.10.2009 edunvalvonta-asiamies Sari **Elomaa-Sirén**,

Kehitysvammaisten tukiliitto: johtava lakimies Sirkka **Sivula**,

Keski-Uudenmaan asiamies- ja neuvontapalveluyksikkö, Tuusulan kunta: asiamies, yksikön esimies Ville **Jämsä**,

Kuluttajavirasto: apulaisjohtaja Päivi **Seppälä**,

Kynnys ry.: lakimies Terhi **Toikkanen**,

Lahden maistraatti: henkikirjoittaja Tuija **Kanerva**,

Lahden oikeusaputoimisto: oikeusaputoimiston johtaja Liisa **Törnwall** 21.8.2008 alkaen, johon saakka oikeusaputoiminta edusti Helsingin oikeusaputoimiston johtaja Liisa **Vehmas**,

Mielenterveyden keskusliitto: lakimies Merja **Karinen** 1.8.2007 alkaen, jota ennen keskusliittoa edusti koulutusjohtaja Mika **Vuorela**,

Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, Optula: tutkimusjohtaja Marjukka **Lasola** 21.8.2008–21.8.2010 jota ennen Optulaa edusti erikoistutkija Vesa **Mutttilainen**,

Suomen Kuluttajaliitto ry.: johtava lakimies Tuula **Sario** 1.9.2010 alkaen,

Takuusäätiö: takausjohtaja Näbil **Radi** 31.1.2008 saakka ja 1.9.2009–31.10.2010, ajalla 1.2.–31.8.2008 Takuusäätiötä edusti perintäpäällikkö Minna **Markkanen**,

Terveiden- ja hyvinvoinnin laitos THL/Stakes: tutkimusprofessori Sakari **Hänninen**,

Vantaan kaupunki: sosiaali- ja potilasasiamies Miikkael **Liukkonen**.



Loppuraporttia varten on käyty lävitse eduskunnan oikeusasiamiehen vuosina 2000–2010 antamat ratkaisut sekä eräiden teemojen osalta valtioneuvoston oikeuskanslerin, korkeimman hallinto-oikeuden ja myös korkeimman oikeuden ratkaisuja. Pääpaino on kuitenkin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisia siltä osin kuin niissä käsitellään työryhmän toimeksiannon alaan kuuluvia asioita. Aineisto on koottu ryhmässä edustettujen erityisalueiden, kahden ensimmäisen raportin asiakkuutta koskevien kehikkojen sekä perustuslain sosiaaliturvaa ja hyvää hallintoa määrittävien kriteerien pohjalta. Aineiston kokoamisessa on avustanut tutkimusavustaja Sanna **Parrukoski**, mistä hänelle kiitokset.

Sosiaalihuollon lainsäädäntö on parhaillaan uudistettavana sekä rakenteiden (sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelylaki) että sisällön osalta. Muutoksiin sisältyy erityinen iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamista koskeva lakiesitys, minkä lisäksi sosiaalihuoltolaki (710/1982) ja sen perusteella annettu erityislainsäädäntö on tarkoitus uudistaa. Myös oikeusministeriössä valmistui edellisellä hallituskaudella useita työryhmän työtä tai sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä sivuavia työryhmämuistioita (velkajärjestelyn uudistaminen, asiakkaansuojan kehittämisen julkisissa hyvinvointipalveluissa, julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu). Työryhmä ei ole katsonut tehtäväkseen arvioida uudistushankkeissa tuotettuja ja työryhmäraportteja tai lakiesityksiä.

Aineiston ja tekstin painotukset samoin kuin tehtävät ehdotukset nousevat voimassa olevasta sääntelystä ja työryhmän jäsenten käytännön työssä syntyneestä asiantuntemuksesta. Pyrkimys on yleistettäviin ehdotuksiin, jotka voidaan ottaa huomioon riippumatta siitä, mihin lakiin, uuteen vai vanhaan, ne tosiasiallisesti kirjataan. Tehdyt ehdotukset ovat keskustelun avauksia, niistä aiheista, joista ryhmä oli yksimielinen. Ehdotukset eivät ole oikeudellisesti loppuun asti hiottuja. Tarkoitus on ongelman esille nostaminen ja muutostarvetta koskevan keskustelun käynnistäminen. Läpikäyvä punainen lanka on osoittaa yhteiskuntatieteellisen ja oikeustieteellisen tiedon rinnakkaisuus ja lomittaisuus – yhtäältä se, että lainsäädäntö on poliittisen päätöksenteon tulos, toisaalta se, etteivät oikeudet synny pelkästään lakeja säätämällä. Vähintään yhtä tärkeää on, että lailla säädettyihin toimintoihin on riittävät resurssit ja että toimintakulttuurit tukevat sääntelyn toteutumista. Sellaisena raportin ja sen edeltäjien toivotaan kuluvaan sekä lainsäätäjän, hallinnon päätöksentekijän että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisen käsissä. Esityksiä ei ole kirjoitettu hallituksen esityksen muotoon. Perusteluissa kuvataan asian tai ilmiön nykytila ja esityksen keskeinen tavoite. Pykäläehdotuksia on tehty niissä tapauksissa, joissa asia näyttää suhteellisen valmiilta.

# Sisällys

Saatteeksi  
Esipuhe  
Sisällys

I JOHDANTO .....	11
1 Arvioinnin kehikosta .....	11
2 Säädosympäristön muutokset .....	15
2.1 Globaalistuva maailma ja normit .....	15
2.2 Kansallinen sääntely muuttuu .....	17
II TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET .....	21
3 Henkilökohtainen koskemattomuus, turvallisuus ja itsemääräämisoikeus.....	21
3.1 Perus- ja ihmisoikeudet ja tahdosta riippumaton hoito .....	21
Tahdosta riippumattomaan hoitoon ottamista koskevat menettelyt mielenterveyshuollossa .....	24
3.2 Palvelun käyttäjään kohdistuvat pakot ja rajoitukset .....	27
Pakkoa ja rajoitteita määrittelevän sääntelyn puutteet .....	28
3.3 Itsemääräämisoikeus ja sen erityinen tukeminen.....	32
Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen erityislainsäädännössä.....	32
Edunvalvontaa koskevan sääntelyn tarkistaminen .....	38
Tuettu päätöksenteko.....	38
4 Ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva (PL 19.1 §) .....	47
4.1 Ihmisarvoisen elämän perus- ja ihmisoikeudellinen sääntely .....	47
4.2 Asuminen .....	50
Asuminen välttämättömänä huolenpitona.....	50
Maksukyky ja hädät .....	57
4.3 Ihmisarvoinen elämä ja sen edellytykset.....	62
Hoivan ja huolenpidon järjestämistapa ja asumisen turva.....	62
Ihmisarvon kunnioittamisen inhimilliset ulottuvuudet .....	70
Hoiva ja huolenpito kotona .....	75
Ilmoitus tai selvityspyyntö palvelutarpeesta .....	77
Apuvälineitä koskevan sääntelyn yhtenäistäminen .....	81
5 Perusturvan riittävyys ja taloudellinen avuttomuus .....	84
5.1 Perusturva perus- ja ihmisoikeutena.....	84
5.2 Perusturvan taso ja velkaantuminen .....	88

5.3 Varattoman ja vähävaraisen asiakkaan velkaantuminen ja sen ratkaisukeinot .....	94
Toimeentulotuki velkatilanteessa .....	94
Pikaluottoja koskevan sääntelyn ongelmat .....	101
Kulutusluottojen perintäkulut.....	107
Sosiaali- ja terveydenhuollon maksut ja niiden perintä.....	110
Sosiaalinen luototus kattamaan koko maa .....	116
6 Oikeusturva .....	126
6.1 Hyvä hallinto .....	126
Tiedon puute hyvän hallinnon esteenä .....	128
Riittävä ja maksuton neuvonta.....	133
Päätöksiä koskevat jonot purettava .....	140
Kuntakohtaiset sosiaali- ja potilasasiamiehet .....	145
Hallinto-oikeuksien päätökset Finlexiin nykyistä laajemmin.....	154
6.2 Jälkikäteinen oikeusturva.....	156
Muutos sosiaalihuoltolain mukaiseen muutoksenhakuun .....	156
7 Tutkimus- ja selvittämistarpeet.....	158
Sosiaalioikeutta koskevan tutkimusohjelman käynnistäminen.....	158
Oikeudellisen neuvonnan saatavuuden ja tarpeen kohtaaminen.....	161
III TURVAAKO LAKI ASIAKKAAN OIKEUDET?.....	163
Kirjallisuutta.....	169
Kantelut ja oikeustapaukset.....	171
Lyhenteet .....	173

# I JOHDANTO

## 1 Arvioinnin kehikosta

Johtopäätöksiä ja tehtäviä ehdotuksia tarkastellaan tässä raportissa perusoikeuksien kehikossa. Avuttomuuden perusoikeudelliset näkökohdat kiteytyvät perustuslain 19 §:n (sosiaaliturva) ohella 6 (yhdenvertaisuus), 7 (oikeus elämään, henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus), 9 (liikkumisvapaus), 10 (yksityisyyden suoja), 14 (osallistumisoikeudet), 18 (oikeus työhön ja elinkeinovapaus) ja 21 (oikeusturva) §:ään. Luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Useilla muillakin perustuslain säännöksillä on merkitystä arvioitaessa avuttomuuteen liittyviä tekijöitä.

Tässä suhteessa merkittävä on muun muassa perustuslain 80 §, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on aina säädettävä lailla. Perustuslaki sisältää myös säännökset siitä, millä edellytyksillä asioista ylipäänsä voidaan säätää asetuksella tai asetusta alemmalla oikeussäännöllä. Valtion ja kuntien välinen vastuu palvelujen järjestämisessä on osa kunnallista itsehallintoa koskevaa keskustelua. Sitä vauhdittaa kiristynyt talous. Kunnallista itsehallintoa koskeva PL:n 121 § edellyttää, että kunnille annetaan tehtäviä vain lailla ja sen mukaan kunnan asukkailla on itsehallinto. Kunnallisen itsehallinnon keskeinen ominaispiirre on muun muassa se, että kunta päättää itse niistä tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoitaakseen samoin kuin tehtäviensä toimeenpanon organisaatiosta ja rakenteesta.

Periaatteessa julkista valtaa käyttävät aina viranomaiset. Viranomaisia ovat valtion ja kuntien toimielimet, jotka perustavat toimivaltansa kansanvaltaan ja kuntien asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 124 § säätää mahdollisuudesta antaa hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle. Lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä ja ovat sitä myös silloin, kun yksityinen palveluntuottaja tuottaa palvelut kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuun perusteella.

Perustuslain kautta syntyvä kehikko muodostuu kokonaisuudesta, joka rakentuu yksilön oikeuksista, velvollisuuksista ja kyvyistä sekä yhteiskunnan ja julkisen vallan tehtävistä, vastuista ja organisointitavoista. Tarkasteltavana on perusoikeuksien sidos avuttoman henkilön aineelliseen hyvinvointiin silloinkin, kun oikeudellisena kysymyksenä on menettelytapojen oikeellisuus. Näin ymmärrettynä avuttomuus voi liittyä olemisen, elämisen tai asumisen, taloudellisten asioiden hoitamisen, kansalaisuuden tai tietämisen avuttomuuteen.

Avuttomuudessa on erilaisia tasoja. Joku voi tarvita apua lähes kaikissa asioissa, toiselle riittää oikealla hetkellä annettu neuvo. Se voi olla tilapäistä tai pysyvää ja koskea vain tiettyä elämänaluetta tai toimintaa taikka monia niistä. Olennainen on jako perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan määriteltävän välttämättömän huolenpidon ja muun huolenpidon välillä. Ensin mainituissa tapauksissa henkilö ei kykene huolehtimaan itsestään tai toimeentulostaan siten, että ihmisarvoisen elämän edellytykset täyttyvät. Kaikki muut avuttomuuden kategoriat ovat lievempiä. Tämä jako on perusjako myös käsillä olevassa raportissa.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiset tilanteet ovat usein sidoksissa olemisen avuttomuuteen. Tällä tarkoitetaan niitä rajoituksia, joita henkilön toimintakyky asettaa hänen mahdollisuuksilleen toimia tai puolustaa oikeuksiaan. Kyse voi olla vajaavaltaisuudesta tai vajaakykyisyydestä, mikä voi merkitä, että henkilön toimintamahdollisuuksia on myös lakiin perustuvilla toimenpiteillä rajoitettu. Henkilön toimintakyky voi olla rajoittunut monista syistä (ikä, vakava sairaus, vammaisuus tms.). Olemisen avuttomuuden kompensoimiseksi annettavissa palveluissa korostuu julkisen vallan vastuu ihmisarvoisen elämän edellytyksistä ja sen puutteiden korjaamisesta. Olemisen avuttomuus konkretisoituu elämisen tai asumisen avuttomuutena silloin, kun henkilöllä ei ole mahdollisuuksia järjestää asumistaan tai ylipäätään selviytyä arjesta omin avuin. Se voi näkyä asunnottomuutena, laitos- tai palveluasumistarpeena tai kotona asumiseen liittyvänä avun ja tuen tarpeena. Elämisen ja asumisen avuttomuus voi olla täysin riippumatonta henkilön taloudellisesta tilanteesta tai kognitiivisista taidoista.

Pakko liittyy sosiaali- ja terveydenhuollossa usein tilanteisiin, joissa on kyse edellä esitetyistä, olemisen ja elämisen avuttomuuden muodoista. Vaikka asiakkaan ja viranomaisen suhde on jo lähtökohdiltaan epätasapainossa, viranomaisen toiminnan rajat määräytyvät sääntelyn perusteella. Jos sääntelyä ei ole tai se on puutteellista vaarana on, että asiakkaan oikeuksien loukkaukset eivät ehkä tule ilmi viranomaisen toimivallan suojaamina. Asiakas jää yksin tilanteeseen, jossa hänellä ei ole mahdollisuuksia puolustaa oikeuksiaan.

Olemisen avuttomuudesta voi seurata myös taloudellisten asioiden hoitamisen avuttomuus. Perustuslain 19 § 1 momentin säännös asettaa julkiselle vallalle vastuun ihmisarvoisen elämän edellytysten turvaamisesta riippumatta siitä, mistä syystä henkilöllä ei ole toimeentuloa tai huolenpitoa. Näitä tilanteita varten on luotu erityinen taloudellisten asioiden hoitoa koskeva edunvalvontajärjestelmä. Taloudellinen avuttomuus voi johtua myös köyhyydestä, jonka seurauksena henkilö on taloudellisesti riippuvainen yhteiskunnan tuesta tai palveluista. Taloudellinen avuttomuus voi näkyä myös velkaantumisenä. Velkaantumisen ongelmat tulevat esiin esimerkiksi kasaantuvissa pikaluotoissa tai ulosotossa. Velkaongelmien ratkaisemisen keinoja ovat velkajärjestely ja sosiaalinen luototus. PL 19 § 2 momentissa säädetyn perustoimeentulon turvan riittävyuden arviointi ei kuulu työryhmän toimeksiannon alaan kuten eivät myöskään toimeentuloon riittämättömät palkat tai eläkkeet. Niiden tasolla on kuitenkin selkeä yhteys velkaantumiseen. Velkaantumisen tai sen negatiivisten seurausten estämiseksi luodut järjestelmät, samoin kuin ulosotto ovat

osa hallintoa, jota koskeva sääntely ja sen toimeenpano voivat toimia asiakkaan oikeuksia tukevana tai niitä vastaan. Niitä käsitellään raportissa siinä määrin kuin ne ovat nousseet esille työryhmän työskentelyssä tai käsillä olevan johtopäätösraportin aineistona olleissa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisissa.

Yksityissektorin palvelujen käyttö ja niiden lisääntyminen asettaa palvelun käyttäjälle uusia vaatimuksia, joita avuttoman henkilön voi olla vaikea täyttää. Käyttäjän tulee kyetä tasavertaiseen sopimussuhteeseen palvelun tuottajan kanssa. Yleisimpiä sopimuksia ovat rahalaitosten ja asiakkaiden väliset sopimukset tai erilaiset osamaksusopimukset. Kaikilla henkilöillä ei ole kuitenkaan mahdollisuuksia päästä sopimukseen pankkitilistä tai lainasta. Kun pankkitiliä tai lainansaantimahdollisuuksia ei ole, oman elämän hallintamahdollisuudet ovat huonommat kuin suurella enemistöllä, jolla nämä mahdollisuudet on.

Sopimussuhteet voivat muuttua hallitsemattomiksi myös kesken sopimuskauden esimerkiksi maksuvaikeuksien vuoksi tai siksi, että henkilön sinänsä hyväksymät sopimusehdot osoittautuvat ylivoimaisiksi noudattaa. Syy voi olla, että asiakas ei ole alun perin ymmärtänyt, mitä sopimusehdot käytännössä merkitsevät. Vaikka kuluttajansuojalain heikomman osapuolen suoja tulee sovellettavaksi myös luotto-sopimuksiin, se ei voi tulla avuksi esimerkiksi ylivelkaantumistilanteessa, jossa asiakas on jo menettänyt taloudellisen tilanteen hallinnan. Taloudelliseen avuttomuuteen liittyvät kysymykset palveluasumisen hinnasta asiakkaalle. Asiakkaan talous voi romuttua myös julkisten palvelujen maksujen perinnästä.

Kansalaisuuden avuttomuus tarkoittaa yleisiä asiainn ongelmiä, jotka estävät lainsäädännössä määriteltyjen oikeuksien toteutumisen. Kysymys voi liittyä asiakkaan käyttämään kieleen tai koskea viranomaisen toimintakulttuureihin ”maan tapana” juurtuneita käytäntöjä. Hyvä hallinto on vain osavastaus oikeusturvan ongelmiin siksi, että hyväkään lainsäädäntö ei huonosti toimeenpantuna toimi. Jälkikäteen oikeusturva ei voi paikata päätöksen tai toimeenpanon puutteita, jos palvelun käyttäjä ei osaa tai kykene muutoksenhakuun.

Tietämisen avuttomuus syntyy palvelun käyttäjän ja viranomaisen välillä olevasta epäsuhdasta, jossa apua tai tukea tarvitseva asiakas on riippuvainen sekä viranomais- että asiantuntija-aseman omaavan viranomaisen lainsäädännön tulkinnoista ja toimintakulttuureista. Epäsuhta näkyy oikeusturvan puutteissa. Pitkät käsittelyajat ja menettelytapojen monimutkaisuus eivät tue asiakkaan omatoimisuutta. Itsemääräämisoikeutta koskevat säännökset eivät voi toteutua, jos julkinen valta ei täytä sille asetettuja, asiakkaan selviytymisen ehtona olevia velvoitteita.

Viranomaisella on asiakasta koskeva tiedottamis-, ohjaus- ja neuvontavelvollisuus. Sen sijaan ei ole säännöksiä siitä, miten ne tulee toteuttaa. Sekä sosiaalihuollon asiakaslaissa (812/2000) että terveydenhuollon potilaslaissa (785/1992) on säännökset asiakkaan riittävästä informoimisesta siten, että asiakas myös ymmärtää hänelle annetun tiedon ja pystyy sen perusteella päättämään vaihtoehtoisista hoitomuodoista tai palveluista. Esipalveluista, joita tämä edellyttää, ei vaikeavammaisia lukuun ottamatta ole säännöksiä. Esteeksi voivat muodostua niin fyysinen etäisyys kuin näkö-, kuulo-, puhe- tai ymmärtämisongelmat, jotka voivat koskea myös vi-

ranomaista. Asiakas muuttuu avuttomaksi toisin sanoen myös siksi, että viranomaisen ei saa selkoa asiakkaan tarpeista tai tarkoituksista.

Asioimisen onnistumiseen vaikuttaa asiakkaan käytös, jossa raja häiriökäyttäytymisen ja diagnosoitavissa olevan sairauden välillä voi esimerkiksi mielenterveysongelmien ollessa kyseessä olla hämärä. Julkisen vallan vastuu avun tarpeessa olevan auttamisesta edellyttää, että toimintamallit ja menettelytavat tunnistavat tarpeen myös näissä tilanteissa eikä asiakasta jätetä niiden vuoksi palvelujen ulkopuolelle. Tiedon ulkopuolelle voi jäädä myös siksi, ettei osaa kysyä tai että viranomaisen tiedottaminen eivät tavoita asiakasta. Sähköisen tiedon lisääntyminen tuottaa ongelmia esimerkiksi silloin, kun henkilöllä ei ole mahdollisuuksia sen edellyttämiin tekniisiin laitteisiin tai hän ei osaa niitä käyttää. Vertaistietoon, omais- tai läheisapuun liittyy kysymys tiedon oikeellisuudesta ja luotettavuudesta. Samalla siihen voi liittyä tiedon saajan ja antajan välinen intressiristiriita. Kaikessa tiedossa kyse on myös sen riittävydestä ja laadusta, joka vaihtelee asia- ja yksilökohtaisesti.

Tehtävien ehdotusten tavoite on korjata lainsäädännön aukkoja tai puutteita niin, että laki on asiakkaan turva. Tällöin laki käsitetään positiiviseksi (moderniksi) oikeudeksi, joka on tulos tietoisesta inhimillisestä toiminnasta ja päätöksistä. Uusilla säännöksillä voidaan luoda uutta oikeutta, kumota ja muuttaa aikaisempia päätöksiä, jos vanhat ovat osoittautuneet huonoiksi tai riittämättömiksi. (Tuori 2007) Erityisen mielenkiinnon kohteena eivät ole ne potentiaaliset palvelun käyttäjät, jotka eivät palveluja ja etuuksia tarvitse tai jotka selviytyvät niiden hakemiseen liittyvistä prosesseista itsenäisesti. Sen sijaan raportti keskittyy tilanteisiin, joissa itsenäinen selviytyminen ei onnistu tai joissa se on vaikeaa.



## 2 Säädosympäristön muutokset

### 2.1 Globaalistuva maailma ja normit

Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n määritelmässä ”Globaalistuminen merkitsee eri maiden lisääntyvää taloudellista keskinäisriippuvuutta maailmanlaajuisella tasolla. Se näkyy ihmisten, tavaroiden ja palvelujen sekä pääoman lisääntyvänä liikkuvuutena yli rajojen ja teknologian entistä nopeampana ja laajempaan siirtymisenä maasta toiseen ja alueelta toiselle.” Sillä on ainakin kommunikaatiotekninen, ekologinen, taloudellinen, työnorganisatorinen, kulttuurinen ja kansalaisyhteiskuntaan liittyvä ulottuvuus, jossa normeilla on oma merkityksensä.

Globalisaatiota luonnehtii kilpailun kiristyminen. Kiristyvässä kilpailussa myös valtiot ja niiden yhteenliittymät, kuten EU, kilpailevat sillä, miten suotuisia kilpailuympäristöjä ne pystyvät luomaan – myös normeilla – esimerkiksi yritysten houkuttelemiseksi. Kilpailun näkökulmasta voidaan puhua ”normimarkkinoista” tai ”lakimarkkinoista” (law market, esim. Larry Ribstein & Erin O’Hara, 2008). Valtiot tai yhteisöt kilpailuympäristönä tarjoavat yrityksille (myös yksilölle) kannustavaa lainsäädäntöä, joka minimoi voitontavoittelun esteet. Tavaroiden, palveluiden, pääoman ja työvoiman vapaa liikkuvuus EU:ssa ja niitä koskeva sääntely voidaan nähdä esimerkkinä normimarkkinoista, vaikka osa yrityksistä koskevasta sääntelystä onkin edelleen kansallisvaltioiden päätettävissä ja sääntelyllä on EU:n jäsenvaltioiden suhteen myös kilpailun vähentämisen tavoite. Kilpailu voi toteutua niin kilpailusosiaali-, työmarkkina kuin verotus- tai muulla lainsäädännöllä. Esimerkiksi yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseen tähtäävät kansalliset toimet perustuvat EU:n sääntelyyn ja pyrkivät luomaan yrityksille mahdollisimman edulliset toimintamahdollisuudet EU:n alueella. Normimarkkinat toisaalta myös rajoittavat valtioiden mahdollisuuksia kansalliseen sääntelyyn ja kansalaistensa suojeluun.

Vastakkainen kehitys on ihmisoikeuksien merkityksen vahvistuminen. Ihmisoikeussopimukset suuntaavat valtioiden toimintaa myös kaikkein vähäosaisimpien olojen parantamiseen. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta norminantoa globalisaation oloissa luonnehtii eräänlainen kaksoisliike. Toisaalta (monikansallisten) yritysten kilpailuolosuhteiden estoton ”parantaminen” on voinut johtaa eräänlaiseen ”race to the bottomiin”, jossa maat kilpailevat keskenään yritysten kannalta parhaan mahdollisen säädosympäristön luomisella esimerkkinä mahdollisim-

man matala verotus. Toisaalta esimerkiksi ihmisoikeuksien vahvistuminen on samalla vahvistanut heikoimpien asemaa. Selvimmin tämä näkyy maailman väestön valtaosan, eri tavoin köyhien ja avuttomien elinoloissa. Vaikka globalisaation ansioksi on luettava satojen miljoonien ihmisten nostaminen ylös köyhyydestä (Kiina, Intia, Brasilia), maailmanlaajuiset köyhyyden ja nälän torjuntaohjelmissä ovat toisaalta epäonnistuneet, tosin osittain sotien ja luonnonmullistusten vuoksi. Nälkäisten määrä on jopa lisääntynyt samalla, kun ruoan hinnan nousu ja sillä keinottelu on tullut aikaisempaa näkyvämmäksi. Tämä kertoo voimattomuudesta, jossa politiikka näyttää jäävän moraliin ja talouden väliin. Se myös korostaa, että avuttomien ja vähäosaisten aseman parantaminen on politiikan ja sitä kautta lainsäädännön alaan kuuluva asia niin globaalisti, kansainvälisesti, kansallisesti kuin paikallisestikin. Suuri ongelma on, että niin globaalilla, kansainvälisellä, kansallisella kuin paikallisellakin tasolla puuttuvat riittävän vahvat poliittiset instituutiot ja yhteistyöjärjestöt, jotka voisivat (tai haluaisivat) edistää avuttomien asiaa.

Suomi liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 ja Euroopan unionin jäseneksi 1995. Vuoden 1995 elokuussa tuli myös voimaan hallitusmuodon (HM) uusi perusoikeussäännöstö (969/95), joka siirrettiin lähes sellaisenaan vuonna 2000 voimaan tulleeseen perustuslakiin (731/1999). Perusoikeussäännöstö on saanut ratkaisevia vaikutteita kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, eritoten Euroopan ihmisoikeussopimuksesta sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta. Tämä näkyy yhtä hyvin perusoikeuksien alassa, ulottuvuudessa, kohteessa, sitovuudessa kuin muotoilussa. (Veli-Pekka Viljanen, 1996) Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutuksen voi erottaa myös samana ajanjaksona tapahtuneesta menettelyllisten oikeuksien merkityksen kasvussa, jolla pyrittiin sosiaalisten oikeuksien lisäksi vahvistamaan asiakkaiden itsemääräämisoikeutta ja oikeusturvaa. Ihmisoikeussopimusten, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen, myönteisestä vaikutuksesta huolimatta Suomen liittyminen Euroopan unioniin ei merkinnyt, että perusoikeussäännöstön TSS-oikeuksia olisi helpompi soveltaa käytännössä. Tämä ei tarkoita, etteikö EU-oikeudella olisi myös myönteisiä vaikutuksia avuttomien asiakkaiden tai palvelun käyttäjien tilanteeseen Suomessa. Tästä on esimerkkinä erityisryhmien tarpeiden ja oikeuksien huomioinnottaminen EU-lainsäädännössä esimerkiksi kuluttajaoikeudessa.

Sosiaaliturvan kannalta merkittävä 1.12.2009 voimaan tulleeseen Lissabonin sopimukseen liittyvä uudistus on unionin perusoikeuskirjan muuttuminen julistuksesta oikeudellisesti sitovaksi asiakirjaksi, joka rinnastetaan perustamissopimukseen. Perusoikeuskirja ei laajenna unionin toimivaltaa eikä luo itsenäistä oikeusperustaa lainsäädäntötoimille. Perusoikeuskirjan merkitys on ennen kaikkea siinä, että se sitoo unionin omaa toimintaa ja toimielinten toimivallan käyttöä. Niinpä perusoikeuksilla tulee olemaan merkitystä komission aloitteissa ja päätöksenteossa, neuvoston päätöksenteossa sekä tuomioistuinkäytännössä. Pääosa sosiaaliturvaan kuuluvista asioista kuuluu unionin ja jäsenmaiden välisen jaetun toimivallan tai unionin jäsenmaita tukevan toimivallan alaan. Kansallisen sääntelyn muutosten tarpeellisuus on osittain sidoksissa sopimusehtojen tehokkuuteen, joka koetellaan

EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuisissa syntyvien tulkintojen kautta.

## 2.2 Kansallinen sääntely muuttuu

EU-oikeuden kautta myös sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen on vaikuttanut velvoite palvelujen kilpailuttamiseen silloin, kun niitä ostetaan yksityissektorilta. Vuonna 2009 yksityiset palvelun tuottajat tuottivat lähes kolmasosan sosiaalipalveluista ja vajaan neljäsosan terveystalouden palveluista (THL sosiaali- ja terveystalouden tilastollinen vuosikirja 2010).

Lisääntyvän palvelujen ulkoistamisen kanssa yksityistäminen muuttaa julkisen sektorin toimintakulttuureja. Niiden erot eivät välttämättä näy välittömästi, vaan vasta vähitellen. Julkisen toiminnan perustana on yksilön ja yhteiskunnan hyvinvoinnin edistäminen, yleinen etu. Tavoitteenasettelussa painottuu usein koko yhteisön edun huomioon ottaminen, joskus jopa yksilön kustannuksella. Yksityisen toiminnan tavoite on voiton tuottaminen, joka painottaa myös toiminnan tuottavuutta. Yksityisten palvelujen lisääminen korostaa asiakasta yksilönä. Sen katsotaan lisäävän yksilön itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuuksia valintojen tekemiseen. Myös julkisen vallan edellytetään rakentavan valinnaisia menettelymuotoja, joiden oletetaan lisäävän palvelujen avoimuutta ja kilpailua ja tätä kautta myös alentavan kustannustasoa. Samaan aikaan heikentyy julkisella sektorilla keskeinen asiakkaan suojelun periaate, joka on aina koskenut ensisijaisesti heikoimpia ja haavoittavissa olosuhteissa eläviä henkilöitä.

Julkisen ja yksityisen toiminnan erilainen vaikutus yksilöön on todennäköisesti vahvimmissaan menettelytavoissa. Julkisen toiminnan lainalaisuusperiaate yhtäältä vahvistaa yksilön asemaa ja toisaalta asettaa hänet erilaisten muotovaatimusten kahleisiin tiukemmin kuin yksityinen toiminta. Byrokratia hyvässä (ennakollinen oikeusturva) ja pahassa (virkaehtaisuus) vaikuttaa yksilön asemaan. Yksityisen toiminnan vapaammat järjestämistavat saattavat merkitä asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta heikennyksiä ja myös julkista toimintaa helpompaa väärinkäytösten mahdollisuutta. Avuttoman yksilön hyväksikäyttämisen mahdollisuudet ovat suuremmat vapaammassa menettelyssä. Toisaalta julkisen sektorin muotovaatimusten yksityiskohtaisuus saattaa sekin johtaa oikeuden menetyksiin esimerkkinä tiukat määräajat. Vain julkisessa toiminnassa on huolehtimisvelvollisuus hallintolain (434/2003) 31 §:n 1 momentin mukaisena selvitysvastuuna yksilöön nähden. Erot näkyvät myös rikosoikeudellisessa vastuussa. Virkarikokset perustuvat osittain vain siihen, että henkilö lyö laimin virkavelvollisuutensa. Yksityisessä toiminnassa lainvastaisen menettelyn rajat tulevat vastaan varsin myöhään, joissakin tapauksissa vasta heitteillepanossa tai lahjonnassa. Näiden menettelyllisten tekijöiden merkitys nousee esille erityisesti väärinkäytösten yhteydessä. Julkisen toiminnan menettelyllinen, taloudellinen ja oikeudellinen valvonta on selkeästi laajempaa, avoimempaa ja tehokkaammin järjestettyä kuin yksityissektorilla. Julkiseen toimintaan liittyy myös

muita velvoitteita, kuten kielilainsäädäntö, joita yksityisellä toiminnalla ei välttämättä ole.

Kansallisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa on meneillään koko lainsäädännön uudistaminen. Sekä rakenteita että sisältöä ollaan kirjoittamassa uudelleen. Päätös on kuitenkin kansallinen eikä perustu esimerkiksi EU:n sääntelystä tuleviin vaatimuksiin. Rakenteellisista uudistuksista ensimmäinen oli sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuuslainsäädäntöä koskenut uudistus, jolla aikaisemmin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoimat sosiaali- ja terveydenhuollon valtiosuudet siirtyivät valtiovarainministeriön vastuulle vuoden 2010 alussa voimaan tulleella kuntien peruspalvelujen valtiosuuksista annetulla lailla (1704/2009). Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle jäivät ainoastaan perustamishankkeisiin liitetyt valtionavustukset. Samalla lain nimi muuttui laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (1706/2009). Muutos merkitsee rahoituksen erottamista palvelujen ja etuuksien sisällöstä. Taloutta korostavassa päätöksenteossa tämä voi nostaa taloudelliset tekijät sisältökysymysten edelle ilman, että niiden vaikutukset käyttäjälle ovat julkisesti keskusteltavina.

Aikaisemman valtiosuuslain ”tyhjentymisestä” johtuen tarve palvelujen järjestämisen sääntelyyn on ilmeinen. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi asetetun, peruslinjauksia valmistelevan STM:n työryhmän väliraportti (2010:34) valmistui vuoden 2010 lopussa. Järjestämistä arvioinnin lisäksi siinä tehdään ehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon vaihtoehtoisista järjestämismalleista, kehittämisrakenteista, rahoituksesta ja valvonnasta. Tavoitteeksi esitetään muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen nykyistä laajemmalle pohjalle.

Myös sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa on uudistettu. 1.1.2010 tuli voimaan laki aluehallintovirastoista (896/2009), jolla organisoitiin muun muassa lääninhallitusten sekä työ- ja elinkeinokeskusten tehtävät uudelleen.<sup>1</sup> Uudistuksella sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa suorittaneiden läänien tehtävät siirtyivät pääosin aluehallintovirastoille (AVI). Vuoden 2009 alussa organisoitiin uudelleen myös sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa, tutkimusta ja kehittämistä suorittaneiden keskusvirastojen tehtävät. Keskeinen muutos on, että aluehallintovirastot valvovat yhdessä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Valviran kanssa myös julkisen sektorin sosiaalihuollon toimintaa kunnissa. Muutos tuli tältä osin voimaan 1.1.2010 ja se koskee myös yksityistä sosiaalihuoltoa.

Sosiaali- ja terveydenhuolto on kuntien laajin toimiala, joten kuntaorganisaatioon ja sen rakenteisiin kohdistuvat muutokset vaikuttavat siihen välittömästi. Myös edellä kuvatussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeneessa työryhmäraportissa pohditaan kuntarakenteen kehityksen vaikutuksia vaihtoehtoisin järjestämismalleihin. Myös kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS-hanke), joka käynnistyi vuonna 2005, liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Tavoitteena

<sup>1</sup> Uudistukseen sisältyi myös työsuojelupiirien, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen ja tiepiirien tehtävien uudelleenorganisointi.

on ollut kuntien yhdistyminen siten, että palveluja voidaan järjestää keskitetysti. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, tulee olla vähintään noin 20 000 asukasta. Hanke ei ole edennyt toivotulla tavalla.

Puitelakia (169/2007) täsmennettiin 4.5.2011 voimaan tulleella lailla (384/2011). Valtioneuvosto voi sen perusteella päättää viimeistään kesäkuun loppuun 2012 mennessä tehtävällä päätöksellä 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen täyttävän sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen perustamisesta ja siihen kuuluvista kunnista. Jos kunta ei ole elokuun 2011 loppuun mennessä tehnyt sitovaa päätöstä siitä, miten se hoitaa palveluiden järjestämisestä säädetty velvoitteet, valtioneuvosto voi päättää kunnan liittämistä yhteistoiminta-alueeseen. Yhteistoiminta-alueelle tulee siirtää perusterveydenhuollon lisäksi kaikki sosiaalihuollon tehtävät lukuun ottamatta päivähoitoa ja lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea. Siirto yhteistoiminta-alueille tulee tehdä viimeistään vuoden 2015 alusta.

Myös kunnallisen toiminnan perussäädöstä, kuntalakia (365/1995) ollaan uudistamassa. Toistaiseksi parlamentaarista valmistelukomiteaa ei ole asetettu, vaan työtä on tehty lähinnä virkavalmisteluna. Esimerkiksi Suomen Kuntaliiton taholta on esitetty, että lakimuutokset tulisi tehdä siten, että ne tulevat voimaan seuraavan kunnallisvaalikauden alusta eli vuonna 2013. Pohdinnoissa on ollut muun muassa vahvan peruskunnan malliin kuuluva lähikunta- ja lähiyhteisömalli, joka olisi nykyistä kuntaa kevyemmin organisoitu.

Varsinaisia sisältöuudistuksia on lainsäädäntöön toistaiseksi tehty vain terveydenhuollossa. Uusi terveydenhuoltolaki (1326/2010, HE 90/2010) tuli voimaan toukokuun 2011 alussa. Terveydenhuoltolakiin on siirretty kansanterveyslaista (66/1972) ja erikoissairaanhoidolaista (1062/1989) toiminnan ja palvelujen sisältöä koskevat säännökset. Lakiin sisältyy myös uusia asioita ja painotuksia. Yksi painotuksista on asiakaskeskeisyyden lisääminen, joka ilmenee muun muassa potilaan valintaoikeuden lisääntymisenä. Potilaalla on ensivaiheessa mahdollisuus valita kunnallinen terveysasema samoin kuin erikoissairaanhoidon yksikkö sillä erityisvastuualueella, jolla kunta sijaitsee. Vuonna 2014<sup>2</sup> valinnan mahdollisuus laajenee sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa valtakunnalliseksi. Muita terveydenhuoltolain painotuksia ovat ainakin perusterveydenhuollon vahvistaminen, eri toimijoiden välisen yhteistyön lisääminen, terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, laatu- ja potilasturvallisuus sekä kustannusten kasvun hillitseminen.

Vireillä on myös sosiaalihuoltolain kokonaisuudistus (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän väliraportti STM 19:2010). Tämän jälkeen tarkasteltavaksi on tulossa koko sosiaalihuollon erityislainsäädäntö edellyttäen, että uusi hallitus ei muuta aikaisempia linjauksia. Erityislaeista on ollut jo lausunnolla luonnos laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta.

Perusoikeusuudistuksen jälkeen voisi sanoa, että lainsäädäntö on parempi kuin koskaan. Perusoikeuksien kautta sääntelytavan vaikutus oikeuden vahvuuteen on

2 Erityisvastuualueita on yhteensä viisi: Helsingin, Turun, Tampereen, Kuopion ja Oulun yliopistollisen sairaalan erityisvastuualueet. Niihin kuuluvia sairaanhoitopiirejä on Ahvenanmaan lisäksi 20.

tullut aikaisempaa läpinäkyvämmäksi. Määrärahasidonnaisina säädettyt palvelut toteutuvat sosiaalihuollossa subjektiivisia oikeuksia heikommin. Erityisesti 2000-luvulla annetussa sääntelyssä on ollut aikaisempaa enemmän pyrkimys subjektiivisiin oikeuksiin (vammaisten tulkkauspalvelut, henkilökohtainen apu). Myös määräajoista säätäminen on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi sosiaalisten oikeuksien vahvistamisessa. Niinpä myös tarpeen arviointia ja palvelujen tai etuuksien järjestämisestä annettuja määräyksiä koskeva sääntely on ollut kasvamassa. Uudistuksille on ollut tyypillistä, että niiden vaikutuksia asiakkaan asemaan ja oikeuksien toteutumiseen ei pohdita. Keskustelun kohde ovat uudistusten vaikutukset palvelujärjestelmään tai kuntatalouteen.

## II TYÖRYHMÄN EHDOTUKSET

### 3 Henkilökohtainen koskemattomuus, turvallisuus ja itsemääräämisoikeus

#### 3.1 Perus- ja ihmisoikeudet ja tahdosta riippumaton hoito

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukainen oikeus henkilökohtaisen vapautteen ja koskemattomuuteen kattaa fyysisen vapauden ohella tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden. Erillisiä säännöksiä itsemääräämisoikeudesta perustuslaki ei sisällä. Lähelle näitä oikeuksia tulee PL 10 §:n 1 momentin säännös yksityiselämän suojasta, joka koskee kotirauhan ohella myös itsemääräämisoikeutta, lähinnä kuitenkin henkilön mahdollisuutta päättää omista suhteistaan muihin ihmisiin. PL 7 §:n mukainen henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus ovat edellisiä enemmän kysymyksiä ihmiseen itseensä puuttumisesta ja itsemääräämisoikeudesta tässä suhteessa.

PL 7 § 1 momentti sisältää perusoikeuksien kannalta olennaisen oikeuden elämään, joka on kaikkien muiden oikeuksien toteutumisen edellytys. Myös henkilökohtaisella vapaudella ja koskemattomuudella on osin vastaava luonne. Niihin puuttuminen on eräissä suhteissa välttämätöntä niin yhteiskunnan, muiden ihmisten kuin henkilön itsensä suojelemiseksi. Puuttumisesta säädetään PL 7 §:n 3 momentissa sen ohella, että näiden oikeuksien rajoittamista koskevat yleiset perusoikeuksien rajoittamisedellytykset. Sen sijaan kiellot, jotka koskevat oikeus elämään -nimisen oikeuden loukkaamista ja siihen läheisesti liittyvää kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua ovat PL 7 §:n 2 momentissa ehdottomassa muodossa.

Kansalisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 9 artikla sisältää jokaisen oikeuden vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Sopimus on alun perin tarkoitettu ensisijaisesti laittoman vangitsemisen kielloksi. Ihmisoikeuskomitea on kuitenkin General Comment numero 8:ssa todennut, että määräystä on käytettävä esimerkiksi mielisairauden, päihteiden väärinkäytön, maahanmuuton ja kasvatuksellisten pakkojen yhteydessä tapahtuvissa vapaudenriistoissa. KP-sopimuksen 17 artikla kieltää mielivaltaisen ja laittoman puuttumisen yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon. Tätä artiklaa ihmisoikeuskomitea on selventänyt General Comment 16:ssa. Valtion edellytetään hyväksyvän lainsäädäntöä mahdollisen puuttumisen perustaksi ja toisaalta suojelevan näitä oikeuksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla turvaa vastaavasti oikeutta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Artiklaan on nimenomaisesti kirjoitettu vapaudenriiston hyväksytyt perusteet, joita ovat myös eräät kasva-



tukseen, terveydenhuoltoon, maahantuloon ja päihteiden käyttöön liittyvät tilanteet.

Henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta (sekä niihin liittyvää itsemääräämisoikeutta) koskevat keskeiset säännökset sosiaali- ja terveydenhuollossa liittyvät tahdosta riippumattomaan hoitoon ja yleisestikin henkilön toimenpiteisiin suostumuksen tarpeellisuuteen. Sääntelyyn perustuva itsemääräämisoikeus antaa myös mahdollisuuden kieltäytyä sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteistä. Sääntelystä seuraa vaatimuksia vapaudenriistoille yleisten perusoikeuksien rajoittamisedellytysten ja laissa mainittujen edellytysten lisäksi. Niinpä tahdosta riippumattomien toimenpiteiden on täytettävä optimaalista, positiivista ja negatiivista vaikutusta koskevat edellytykset. Optimaalisuudella ymmärretään sitä, että kyse on parhaasta mahdollisesta tai kokemukseen perustuvasta toimenpiteestä sen henkilön näkökulmasta, johon toimenpide kohdistetaan. Toimenpiteen tulee olla perusteltu esimerkiksi siltä kannalta, että lievemmät tai vähemmän yksilön itsemääräämisoikeuteen kohdistuvat toimenpiteet joko ovat jo koeltuja ja osoittautuneet tehottomiksi tai ne eivät objektiivisesti ajatellen ole käytettävissä. Positiivinen vaikutus tarkoittaa sitä, että toimenpide parantaa henkilön asemaa, terveyttä, hyvinvointia tai olosuhteita. Kyseessä tulee siis olla henkilön itsensä kannalta myönteinen toimenpide. Negatiivinen toimenpiteen vaikutus puolestaan perustuu ajatukseen siitä, että tahdosta riippumaton toimenpide on henkilön asemaan ja olosuhteisiin vaikuttamista sellaisessa tilanteessa, jossa kysymys on henkilön itsensä tai muiden henkilöiden kannalta kielteisestä olosuhteesta. Toimenpiteisiin ryhdytään esimerkiksi henkilön itsensä tai muiden henkilöiden turvaamiseksi tai siksi että se on heidän tarkastelukulmastaan muutoin perusteltua. Vapaudenmenetys ei koskaan saa olla mielivaltaisen ja sitä on käytettävä suhteellisuusperiaate huomioon ottaen.

Viranomaisen puuttumisessa henkilön koskemattomuuteen on kyse julkisen vallan käytöstä. Julkisen vallan käytön tulee perustuslain (PL) 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin. Julkisen vallan tehtävä on myös turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Julkisen vallan käyttö on viranomaistoimintaa. Muulle kuin viranomaiselle julkinen hallintotehtävä voidaan antaa vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. (PL 124 §)

Sosiaali- ja erityisesti terveydenhuollon toimenpiteiden luonteeseen kuuluu puuttuminen henkilön fyysiseen koskemattomuuteen. Henkilön tahdosta riippumaton hoito ja huolto tulevat kyseeseen mielenterveyslain (1116/1990), kehitysvammalain (519/1977) tai päihdehuoltolain (41/1986) nojalla. Tahdosta riippumaton hoito voi olla henkilön tahdon vastaista tai tahdon mukaista. Tahdosta riippumattomat toimet ovat mahdollisia muun muassa silloin, kun henkilö on vaaraksi itselleen tai muille.<sup>3</sup> Pakkoa voidaan käyttää myös tartuntatautilain (583/1986) nojalla, mikä edellyttää, että tauti on luokiteltu ns. yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi. Samoin pak-

<sup>3</sup> Jatkossa tekstissä käytetään tahdosta riippumattoman hoidon käsitettä.

koa voidaan käyttää lasten tai nuorten huostaanotossa, jolloin päätös voidaan tehdä vanhempien, huostaan otettavan lapsen tai nuoren tai heidän kaikkien tahdosta riippumatta. Eduskunnan oikeusasiamies on todennut, että lapsen huostaanotto omasta kodistaan ja erottaminen vanhemmistaan on aina poikkeuksellinen, perhe-elämään syvästi puuttuva toimenpide, joka edellyttää laissa säädettyjen edellytysten täyttymistä sekä menettelyä koskevien säännösten tarkkaa noudattamista. Koska kiireellinen huostaanotto on tätäkin jyrkempi toimenpide siksi, että se voidaan toteuttaa perhettä kuulematta, sen ehdoton edellytys on lapsen välitön vaara- tai muu tilanne, jota ei voida korjata muilla toimenpiteillä. Kiireellisen huostaanoton kirjaaminen huolellisesti on siksi oikeusturvan kannalta erittäin tärkeää. (dnro 2316/4/04 29.12.2006)<sup>4</sup>

Lainsäädännössä asetettujen rajoitteiden ohella kaikissa tahdosta riippumattomissa toimissa tulevat sovellettavaksi esimerkiksi hallintolain hyvän hallinnon periaatteet, kuten suhteellisuusperiaate. Eduskunnan oikeusasiamies on useissa kanteluratkaisuissaan viitannut suhteellisuusperiaatteen noudattamisvelvoitteeseen esimerkiksi mielenterveyspotilaiden hoitoprosesseissa (dnrot 114/4/07 18.12.2008, 3500/4/04 27.6.2006, 1135/4/02 14.6.2004). Pakkoa voidaan käyttää vain siinä määrin kuin se toimenpiteen tavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen, mikä on määritelty myös *lievimmän riittävän puuttumisen periaatteeksi* (Tuori–Kotkas 2008). Pääperiaate on, että myös tahdosta riippumattomaan hoitoon otettua henkilöä on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Potilaan ja asiakkaan oma mielipide on selvitettävä niin pitkään kuin se on mahdollista ottaen huomioon henkilön ja hänen ympäristönsä turvallisuus.

Tahdosta riippumatonta hoitoa koskevan päätöksenteon ongelmat ovat nousseet aikaisemmissa raporteissa esille vain mielenterveyshuollon osalta. Sen vuoksi työryhmä ei tee sitä koskevia ehdotuksia kehitysvammahuoltoon, lastensuojeluun tai päihdehuoltoon liittyen. Keskustelut ovat osoittaneet ongelmia kuitenkin olevan kaikilla alueilla.

---

4 Lastensuojelulain mukaan lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta tulee tehdä merkintä lasta koskeviin asiakirjoihin ja merkitä niihin myös sen jälkeen kaikki lapsen tarvitsemien lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseen vaikuttavat sekä toimenpiteiden suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan kannalta tarpeelliset tiedot.

## EHDOTUS 1

### Tahdosta riippumattomaan hoitoon ottamista koskevat menettelyt mielenterveyshuollossa

#### Nykytila

Tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisestä päättää mielenterveyslain mukaan sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaava ylilääkäri. Muutosta voi hakea hallinto-oikeudelta lain 24 §:n 1 momentin nojalla lääkärin päätökseen, joka koskee

- henkilön määräämistä hoitoon
- hoidon jatkamista henkilön tahdosta riippumatta,
- potilaan omaisuuden haltuunottoa tai
- yhteydenpidon rajoittamista 22 j §:n 2 momentin nojalla.

Hallinto-oikeuden vahvistettavaksi alistettavia ovat

- alaikäisen tahdosta riippumatonta hoitoa koskeva päätös (11.3 §),
- omasta tahdostaan hoitoon otetun alaikäisen tahdosta riippumatonta hoitoa koskeva päätös (13.3 §),
- yli kolme kuukautta jatkuvaa hoitoa koskeva päätös (12.1 §),
- mielentilatutkimuksen perusteella tehdyn THL:n päätöksen jälkeen yli kuusi kuukautta jatkuvaa hoitoa koskeva ylilääkärin päätös (17.2 §)

Myös vieraan valtion kansalaisen tai henkilön, jolla on kotipaikka vieraassa valtiossa, hoitoon määräämisestä tai hoidon jatkamisesta THL:n ja oikeusministeriön selvityksen perusteella tehtävä päätös on on alistettava Helsingin hallinto-oikeuden vahvistettavaksi (22 p.2 §).

Tahdosta riippumatta annettavaa hoitoa koskevat alistus- ja muutoksenhakuasiat on mielenterveyslain 26 § mukaan käsiteltävä kiireellisinä. Käytännössä keskimääräinen valituksen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa on yli kaksi kuukautta, joissakin hallinto-oikeuksissa pitempikin. Alistusten käsittelyajat ovat tätä jonkin verran lyhyemmät. Lain mukainen käsittelyn kiireellisyysvaatimus ei siis täyty. Käytännössä voi käydä niin, että yli kaksi kuukautta kestävä tahdonvastaista hoitoa koskevan valituksen käsittely saattaa kestää pitempään kuin potilaan tahdonvastaista hoitoa koskeva jakso. Oikeuden päätös voi pahimmassa tapauksessa tulla vasta sen jälkeen, kun potilas on jo poistunut ja kotiutunut sairaalasta, jolloin päätös jää täysin merkityksettömäksi. Potilaan oikeusturva jää lähinnä näennäiseksi.

Varsinaisen hoitoonmääräämispäätöksen tekevä ylilääkäri ei ole velvollinen henkilökohtaisesti kuulemaan potilasta. Päätös tehdään tarkkailulähetteen, tarkkailulausunnon ja potilaskertomuksen perusteella kirjallisessa menettelyssä. Päätöksen tulee sisältää perusteltu kannanotto siitä, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta olemassa. Päätös on annettava potilaalle tiedoksi viipymättä.

Psykiatrisista ongelmista kärsivän henkilön oikeusturvaan liittyy myös muita kuin muutoksenhakuun ja alistukseen liittyviä ongelmia. Niiden ratkaiseminen edellyttää kuitenkin lisäselvitystä. Henkilö voidaan ottaa sairaalaan tarkkailuun sen

selvittämiseksi, ovatko edellytykset mielenterveyslain mukaiseen hoitoon määräämiseen henkilön tahdosta riippumatta olemassa. Ennen tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä on selvitettävä tarkkailuun otetun oma mielipide. Tarkkailun aikana sairaala selvittää, toteutuvatko tahdonvastaiseen hoitoon määräämisen edellytykset. Tarkkailulausunto on kirjoitettava viimeistään neljäntenä päivänä tarkkailuun ottamisesta. Ongelma on, että potilaalla ei ole oikeutta valittaa tarkkailuun ottamisesta eikä hänellä ole laissa säädettyjä oikeusturvakeinoja saattaa asia puolueettoman tahon tutkittavaksi. Sairastavuudessa psykiatriin sairauksiin on alueellisia eroja. Sairastavuuserot eivät selitä tahdosta riippumattomien hoitojen määrissä olevia alueellisia eroja eivätkä sitä, että tahdosta riippumatonta hoitoa käytetään Suomessa kansainvälisesti vertailtuna paljon.

Hallinto-oikeuksissa hoitoon määräämistä koskevat valitukset käsitellään pääsääntöisesti kirjallisesti, suullisia käsittelyjä pidetään vuosittain vain muutamia. Suullinen käsittely kuitenkin mahdollistaisi nykyistä paremmin potilaan kuulemisen omassa asiassaan. Suulliselle käsittelylle ei ole lainsäädännöllisiä esteitä. Sen mahdollisuudesta ei kuitenkaan tiedoteta, eivätkä potilaat ja heidän läheisensä yleensä ole tietoisia suullisen käsittelyn mahdollisuudesta.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että

- 1) muutetaan mielenterveyslakia siten, että
  - tahdosta riippumattoman hoidon päätöksiä koskevat
  - alustus- ja valitusasiat on käsiteltävä hallinto-oikeudessa viipymättä, viimeistään kuitenkin seitsemän päivän kuluessa hakemuksen saapumisesta,
  - potilaan kuulemisveloitetta laajennetaan siten, että hoitoon määräämispäätöksen tekevä psykiatrian ylilääkäri tai muu tehtävään määrätty lääkäri on velvollinen kuulemaan potilasta ennen päätöksentekoa, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta ja että
  - potilaalle on varattava tilaisuus käyttää kuulemisessa avustajaa
- 2) selvitetään muutostarpeet koskien
  - tahdosta riippumattomaan psykiatriseen hoitoon määräämispäätöksen siirtämistä hallinto-oikeudelle
  - potilaan henkilökohtaista kuulemisveloitetta ja mahdollisuutta avustajan käyttöön
  - tarkkailuunottamispäätöstä koskevan valitusoikeuden tarpeellisuutta sekä
  - mahdollisuutta saada korvausta tarkkailuun liittyvästä perusteettomasta vapaudenriistosta.

## Ehdotuksen perustelut

Esityksen tavoitteena on parantaa mielenterveysongelmista kärsivien potilaiden oikeusturvaa. Tahdosta riippumatonta hoitoa koskevien päätösten alistus- ja muutoksenhakuasioiden käsittelylle ja ratkaisun antamiselle hakemuksen saapumisesta ehdotetaan asetettavaksi määräaika. Alistus ja valitus tulisi käsitellä viipymättä. Päätös tulisi kuitenkin tehdä viimeistään seitsemäntenä päivänä alistuksen tai valituksen saapumisesta tuomioistuimelle.

Potilaan kuulemisvelvoitetta laajennettaisiin esityksen mukaan siten, että päätöksen tarkkailuun otetun määräämisestä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta tekevällä sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaavalla ylilääkärillä tai muulla tehtävään määrättyllä lääkäriä olisi velvoite kuulla potilasta henkilökohtaisesti alistuksen tai valituksenalaisessa asiassa, mikäli se on mahdollista. Potilaalle olisi varattava tilaisuus käyttää avustajaa asiaa käsiteltäessä. Hallinto-oikeuden päätöksestä olisi edelleen oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen nykykäytäntöä vastaavasti.

Pidemmän aikavälin ehdotus on, että selvitetään mahdollisuus siirtää tahdosta riippumatonta hoitoa koskeva päätöksenteko psykiatrisesta hoidosta vastaavalta ylilääkäriltä hallinto-oikeudelle. Tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisestä päätetään pelkästään lääketieteellisin perustein Suomen lisäksi ainoastaan Ruotsissa, Tanskassa, Irlannissa ja Luxemburgissa. Siirto vastaisi lähes kaikissa Länsi-Euroopan maissa olevaa käytäntöä, joissa päätöksen tekee joko tuomioistuin tai muu toimielin lääkärin esityksestä. Menettely olisi myös analoginen lastensuojelulain mukaista huostaanottoa tai siihen liittyvää sijaishuoltoa koskevien tilanteiden kanssa silloin, kun lapsen huoltajat tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa sitä ja jolloin päätöksentekijä on hallinto-oikeus. Järjestelmän käyttöönotto lisäisi psykiatrisen potilaan oikeusturvaa. Samalla tulisi selvittää potilaan henkilökohtainen kuulemisen ja avustajan käytön laajentamisen mahdollistaminen oikeudessa. Jos tuomioistuin katsoisi soveliaaksi, kuuleminen voisi tapahtua potilaan olematta läsnä istuntonsalissa käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsitteilyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Selvityksessä tulisi ottaa kantaa siihen, tulisiko myös tarkkailuunottamispäätöksestä voida valittaa silloin, kun tarkkailun perusteella on todettu, etteivät tahdosta riippumattoman hoidon edellytykset täyty sekä siihen tulisiko näissä tilanteissa säätää perusteettoman vapaudenriiston korvaamisesta.

Potilaslain säännösten mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Mikäli potilas ei halua tiettyä hoitoa, häntä on hoidettava muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. PL 6 §:n mukaan muun muassa sairauteen perustuva syrjintä on kielletty. Esitys toteuttaisi yhdenvertaisuussäännöksessä turvattua tosiasiallisen tasa-arvon vaatimusta ja parantaisi mielenterveyspotilaiden yhdenvertaista asemaa suhteessa terveydenhuollon muihin potilaisiin.

## Ehdotetut säännökset

---

### Laki mielenterveyslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* mielenterveyslain (1116/1990) 11 §:n 2 momentti ja 26 §, seuraavasti:

#### 11 § Kuuleminen ja hoitoon määrääminen

.....

Päätöksen tarkkailuun otetun määräämisestä hoitoon hänen tahdostaan riippumatta tekee sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaava ylilääkäri tai, jos hän on esteellinen tai estynyt, muu tehtävään määrätty ensisijaisesti psykiatrian erikoislääkäri. *Ennen hoitoon määräämistä päätöksen tekevän lääkärin on kuultava potilasta 1 momentissa säädetyllä tavalla.* Päätös on tehtävä tarkkailulähteen, tarkkailulausunnon ja potilaskertomuksen *sekä kuulemisen* perusteella kirjallisesti viimeistään neljäntenä päivänä tarkkailuun ottamispäivän jälkeen. Päätöksen tulee sisältää perusteltu kannanotto siitä, ovatko edellytykset hoitoon määräämiseen tahdosta riippumatta olemassa. Päätös on annettava potilaalle tiedoksi viipymättä.

.....

#### 26 *Käsittelyajat*

Tahdosta riippumatta annettavaa hoitoa koskevat alistus- ja muutoksenhakuasiat sekä mielentilatutkimusta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisinä. *Alistusta ja muutoksenhakua koskeva päätös on tehtävä viimeistään seitsemän päivän kuluessa alistuksen tai hakemuksen saapumisesta tuomioistuimelle.*

---

### 3.2 Palvelun käyttäjään kohdistuvat pakot ja rajoitukset

Kun tahdosta riippumaton hoito ja hoiva liittyvät yksilön olemisen avuttomuuteen, itsemääräämiseen puututaan ja voidaan joutua puuttumaan elämiseen ja asumiseen liittyvän avuttomuuden yhteydessä myös silloin, kun kyse ei ole tahdosta riippumattomasta hoidosta tai hoivasta.

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993) mukaan laitoksissa olevien perusoikeuksiin puuttuessa on noudatettava ehtoja, joita perusoikeuksien rajoittaminen yleensä edellyttää. Laitoksissa olevien kohtelua koskevat perustavat normit sisältyvät Euroopan ihmisoikeussopimukseen 3 artiklaan ja KP-sopimukseen 10 artiklaan, jotka sisältävät halventavan kohtelun kiellon. KP-sopimuksen artikla velvoittaa kohtelevaan kaikkia, joilta on riistetty vapaus, inhimillisesti ja ihmisen synnynnäistä arvoa kunnioittaen. PL 7 §:n 2 momentti sisältää vastaavan kiellon kohdella ketään ihmisarvoa loukkaavalla tavalla. Kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua.

## EHDOTUS 2

### Pakkoa ja rajoitteita määrittelevän sääntelyn puutteet

#### Nykytila

Yleistä itsemääräämisoikeuden rajoittamista laitos- ja palveluasumisessa koskevaa lainsäädäntöä ei ole. Erityislaeissa itsemääräämisoikeuden rajoituksista on säädetty kehitysvammaisissa, mielenterveyslaissa, päihdehuoltolaissa ja lastensuojelulaisissa (417/2007). Mielenterveyslain muutosta koskeneen hallituksen esityksen mukaan potilaaseen voidaan kohdistaa perusoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä ainoastaan pakottavan vaaratilanteen torjumiseksi (HE 113/2001). Mielenterveyslain mukaisia mahdollisia rajoituksia ovat muun muassa liikkumisvapauden rajoittaminen, eristys, sitominen, injektio- ja lääketieteelliset toimenpiteet ja omaisuuden haltuunotto. Henkilö voidaan myös tarkastaa ja hänen yhteydenpitoaan hoitolaitoksen ulkopuolelle rajoittaa. Näitä rajoitustoimenpiteitä voidaan kohdistaa ainoastaan henkilöön, joka on otettu tahdosta riippumattomaan hoitoon. Tahdosta riippumattomassa hoidossa käytettävissä rajoitustoimenpiteiden määrässä on suuria alueellisia eroja, jotka eivät selity niinkään sairastavuuden kuin hoitokulttuurien, hoitotapojen ja -menetelmien eroilla. Mielenterveyslakiin vuonna 2001 tehdyillä uudistuksilla, jotka koskivat tahdosta riippumattomassa hoidossa tapahtuvia rajoitustoimenpiteitä, ei ole pystytty vähentämään pakon käyttöä psykiatrisessa hoidossa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mielenterveyspotilaiden tekemiin kanteluihin antamista ratkaisuksista voidaan päätellä, että tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan mahdollisuudet itsemääräämiseen myös muissa hänen tarvitsemisinaan palveluissa saattavat olla muita kansalaisia heikommat taikka niihin liittyy erityisiä piirteitä. Potilaan kuuleminen on potilaan tahdon selvittämisen olennainen edellytys. Kuulemisen laiminlyönti rajoittaa potilaan itsemääräämisoikeutta siksi, ettei hänen mielipiteensä tule tuolloin huomioiduksi. (esim. dnro 2360/2/00 29.10.2002). Räikein on tapaus dnro 2447/2/04 16.9.2004, jossa EOA määräsi syytteen nostettavaksi tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta erikoishammaslääkärille, joka poisti kaikki potilaan hampaat. Erikoishammaslääkäri ei ennen hampaiden poistoa kuullut potilaan holhoojaa tai lähiomaista sen selvittämiseksi, millainen hoito parhaiten vastaisi potilaan tahtoa eikä pyytänyt heidän suostumustaan.



EOA on myös 18.12.2008 dnro 4157/2/08 esittänyt useiden kantelujen (esim. dnro 114/4/07 18.12.2008 ja dnro 1135/4/02 14.6.2004) perusteella STM:lle mielenterveyslain 31 §:n täsmenmistä siten, että säännös täyttäisi henkilökohtaiseen vapauteen puuttumiselle asetettavat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Säännös koskee poliisin virka-apua muun muassa silloin, kun potilas noudetaan terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumatta. Aineistoon sisältyi useita tapauksia (esim. dnro 2822/4/08 29.4.2010 ja 1379/4/06 8.11.2006), joissa EOA ei valvovana viranomaisena voinut ottaa kantaa asiaan puutteellisten potilasmerkintöjen vuoksi. Vastaava puute näyttää olevan yleinen myös ei-tahdonvastaisessa hoidossa olevan väestön tekemien kantelujen osalta. Johtopäätöksiä asian liittymisestä tahdonvastaiseen hoitoon ei siten voida tehdä. Varsinaisista rajoitustoimenpiteistä nousivat esille yhteydenpitoa koskevat rajoitukset (dnrot 2284/4/04 6.4.2006, 529/4/03 21.12.2004, 3104/4/02 26.8.2004), eristäminen ja sen kesto (dnrot 1445/4/00 19.3.2002, 915/2/00 10.6.2002).

Lastensuojelussa EOA:n päätökset liittyvät muun muassa yhteydenpidon rajoittamiseen (dnro 1201/4/06 17.1.2007), suhteellisuusperiaatteen huomioimiseen (dnro 2461/4/04 6.5.2007), asianosaisen kuulemiseen (2316/4/04 29.12.2006) ja eristämisen enimmäisajan ylitykseen (dnro 868/4/02 2.4.2004). EOA tarkasti omasta aloitteestaan valtion koulukodit 11.10.2000–17.10.2001 välisenä aikana. Tarkastuksesta tekemässään päätöksessä dnro 3170/2/01 31.12.2002 hän toteaa pakon olevan oikeutettua yksinomaan silloin, kun sen käyttö perustuu lakiin, kun se on oikeassa suhteessa suojeltavan etuun, kun se toteutetaan kunnioittaen pakon kohteenä olevan ihmisarvoa ja kun se lopetetaan välittömästi, kun tarvetta sen käyttöön ei enää ole. EOA toteaa, että huostaanottoa koskevalla päätöksellä ei rajoiteta lapsen vapautta, mistä johtuen laitoshuollossa olevan lapsen eristämistä voidaan joutua arvioimaan eri tavoin kuin mielenterveyslain mukaisia rajoitustoimenpiteitä.

Lastensuojelulain säännöksiä rajoitustoimivaltuuksista tarkennettiin vuonna 2006 muun muassa siksi, että lasten sijoituksista suuri osa toteutuu yksityisissä lastensuojelulaitoksissa (HE 225/2004). Säännökset siirrettiin v. 2007 annettuun lastensuojelulakiin sellaisenaan. Kaikkiin lastensuojelulaitoksissa rajoitustoimivaltaa käyttäviin sovelletaan rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä riippumatta siitä kuuluuko henkilö virkasuhteissa olevaan tai muuhun henkilökuntaan. Säännöksiä sovelletaan virkasuhteisten ohella myös kunnan työsuhteisiin henkilöihin ja yksityisten laitosten henkilöstöön. Lainsäädäntö ei yksin riitä takaamaan perusoikeuksien tai hyvien käytäntöjen toteutumista.

Lastensuojelulainsäädännön tarkennuksista huolimatta eduskunnan oikeusasiamies on niiden voimaan tulon jälkeen käsitellyt kanteluita, joissa lastensuojelun rajoitustoimenpiteitä tai pakkoja koskevat menettelyt eivät ole olleet asianmukaisia. Ratkaisussa dnro 1528/2/09 31.12.2009 EOA on koulukotiin tekemänsä tarkastuksen perusteella arvioinut voiko lapsen tai huoltojan suostumus muodostaa riittävän perusteen lapsen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumiselle. Oikeusasiamiehen mukaan pistokokein suoritettavista huumetesteistä tulee luopua, koska suostumuksesta oikeuttamisperusteena ei ole säädetty.

Apulaisoikeusasiamies on myös ratkaisussaan 31.12.2010 (dnro 4138/2/09) antanut yksityisen lastensuojelulaitoksen johtajalle vakavan huomaautuksen erityisessä hoidossa olevien lasten eristämisestä, yhteydenpidon rajoittamisesta ja liikkumisen rajoittamisesta laissa säädettyä pidempään. Erityinen hoito oli pisimmillään saattanut kestää yli 30 vuorokautta, eikä päätöksiä rajoituksista ollut aina tehty. Apulaisoikeusasiamies toteaa päätöksen tekemättä jättämisestä seuraavan muutoksenhakumahdollisuuden puuttumisen uhkaavan asianomaisen lapsen oikeusturvaa, jonka avulla häntä suojataan mielivaltaiselta kohtelulta. AOA:n mukaan kokoaikainen kameravalvonta eristyksessä ollessa ei turvannut lapsen oikeutta yksityisyyteen PL 10 §:n edellyttämällä tavalla, eikä ollut sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen 16 artiklan kanssa. Erityisellä hoidolla on puututtu lasten henkilökohtaiseen vapauteen ilman, että hoidolle olisi ollut laista ilmenevää perustetta. Henkilökohtaista vapautta on rajoitettu huomattavasti enemmän kuin liikkumisvapauden rajoittamisessa ja hoito on voinut kestää eristämislle säädettyä määräaikaa pidempään ilman että laissa eristämislle säädetty edellytykset ovat täyttyneet. AOA on pyytänyt lastensuojelun sijaishuoltoa valvovaa aluehallintovirastoa selvittämään 15.6.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on katsonut päätöksen antavan aihetta. AOA on samana päivänä esittänyt laitoksen ja sijoittajakunnan harkittavaksi, pitäisikö ao. lapselle suorittaa hyvitystä henkilökohtaisen vapaudenmenetyksen vuoksi.

Kehitysvammahuollossa myös lainsäädäntö on puutteellinen. Eduskunnan oikeusasiamies on esittänyt valtioneuvostolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle vuonna 1996, että *kehitysvammaisten henkilöiden itsemääräämisen rajoitusten sääntely lainsäädännössä on puutteellista* ja että sitä tulisi täsmentää. EOA on kiirehtinyt lainsäädäntötoimia STM:lle 5.10.2009 (dnro 3381/2/09) tekemässään esityksessä ja todennut, että säännökset eivät täytä PL:ssa asetettuja edellytyksiä.

EOA on myös 14.4.2009 tehnyt STM:lle esityksen (dnro 1073/2/07) lainsäädännön täsmentämiseksi terveydenhuollon tilanteissa, joissa rauhattomaan, sekavaan tai väkivaltaiseen potilaaseen, joka aiheuttaa häiriötä somaattisen terveydenhuollon toimintayksikössä, joudutaan kohdistamaan hänen itsemääräämisoikeutensa puuttuvia rajoitustoimenpiteitä. Myöskään potilaslain säännökset eivät tältä osin täytä perustuslain määräyksiä.

Ongelmallisin tilanne on vanhustenhuollossa, jossa rajoitussäännöksistä ei ole lainkaan lainsäädäntöä, mutta niiden käyttäminen on kuitenkin yleistä. Eduskunnan oikeusasiamies pyysi 25.3.2009 lääninhallituksilta selvitystä ympärivuorokautisessa hoidossa palveluasumisessa, vanhainkodeissa ja terveyskeskusten vuodeosastoilla olevien vanhusten hoidosta ja kohtelusta. Selvitystä pyydettiin muun muassa käytössä olevista pakotteista ja rajoitteista. Selvityksen mukaan käytössä olivat: *liikkumisrajoitteet, vuoteeseen tai tuoliin sitominen vyöllä tai muilla siteillä, osaston tai huoneen ovien lukitseminen, lukittu ulko-ovi, kulunvalvonta, hälytysjärjestelmät, turvaliivit ja -vyöt, aidatut piha-alueet, sängynlaidat, omaisuuden tai esineen haltuunotto, kiinnipitäminen sekä yhteydenoton rajoittaminen omaisiin rangaistuksena esim. päihteiden käytöstä*. Etelä-Suomen läänin vuonna 2008 omasta aloitteestaan tekemään kyselyyn vastanneista 132 toimintayksiköstä ainoastaan viidessä ilmoitettiin,

ettei tarvetta pakotteiden tai rajoitteiden käyttöön ollut lainkaan. Läänien oikeusasiamiehelle antaman selvitysten mukaan pakotteita ja rajoitteita oli käytetty vanhusten turvallisuuden takaamiseksi ja suureksi osaksi lääkärin tekemän arvion perusteella, tosin myös epäilyjä niiden tarpeettomasta käytöstä esiintyi. Yksittäisiä vanhustenhuoltoon liittyviä ratkaisuja EOA on antanut mm. magneettivyön käyttöä (dnro 363/4/09 28.5.2010). Koska vanhus ei ollut itse kykenevä ottamaan kantaa vyön käyttöön, hoitavien lääkäreiden olisi tullut keskustella asiasta vanhuksen lähio- maisen kanssa ennen sen käyttöä. Vyön käytön perusteet olisi tullut kirjata joka kerralta potilasasiakirjoihin.

Läänien selvitysten perusteella tekemässään ratkaisussa dnro 213/2/09 18.2.2010 EOA ei katsonut voivansa selvitysten perusteella ottaa kantaa siihen, missä määrin pakotteita ja rajoitteita oli käytetty tarpeettomasti tai muuten asiattomin perustein esimerkiksi osana liian rutiininomaista hoitokulttuuria tai korvaamaan henkilöstön vähäisyyttä. Oikeusasiamies korosti, että rajoitteiden tulee perustua hoitovastuussa olevan lääkärin tekemään ratkaisuun, jolloin on arvioitava, onko rajoitus välttämätön potilaan hoidon ja turvallisuuden takaamiseksi. Lainsäädännön puuttuessa korostuu velvoite rajoitusten huolelliseen kirjaamiseen potilasasiakirjoihin. EOA saattoi STM:n tietoon käsityksensä siitä, että itsemääräämisoikeuden vahvistamista koskevan lainsäädännön valmistelu on tärkeää ja kiireellistä vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on asetettu työryhmä, jonka tehtävänä on koota sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta rajoittavat säädökset mahdollisuuksien mukaan samaan lakiin. Työn ulkopuolelle on rajattu lastensuojelun asiakkaita, tartuntatautien vastustamista ja oikeuspsykiatristen potilaiden hoitoa ja tutkimusta koskeva sääntely. Seuraavassa tehtävät ehdotukset on tarkoitettu huomioitavaksi ja hyödynnettäväksi ministeriön työryhmän työssä.

### Työryhmän ehdotus

Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnan oikeusasiamiehen esittämät useat ja eräiden lakien osalta toistuvat lainsäädännön muutokset koskien palvelun käyttäjään kohdistuvan pakon ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä eivät ole tuottaneet tulosta. Kun sääntelyn puutteet kohdistuvat pääosin henkilöihin, joilla ei ole mahdollisuuksia puolustaa omia oikeuksiaan, julkisella vallalla on korostunut toimintavelvollisuus asiassa.

Työryhmä kiirehtii sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- että erityislainsäädännön saattamista vastaamaan perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiä pakon ja rajoitteiden käytössä.

Työryhmä esittää, että

- 1) muutokset toteutetaan kiireellisinä koskien niitä alueita, joilla sääntelyä rajoitustoimenpiteistä ei ole lainkaan tai sääntely on erittäin puutteellista,

mutta joilla rajoituksia kuitenkin yleisesti käytetään. Sääntelytarve kohdentuu tällöin ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon yleislakien soveltamisalaan ja kohderyhmistä erityisesti vanhustenhuoltoon ja kehitysvammahuoltoon.

- 2) muut tarvittavat muutokset toteutetaan mahdollisimman pian
- 3) pakon ja rajoitteiden käyttöä koskevat ohjeet saatetaan ajan tasalle
- 4) lisätään palveluja tuottavan ammattihenkilöstön koulutusta koskien asiakkaaseen kohdistuvien pakkojen ja rajoitteiden käyttöä.

Työryhmä korostaa, ettei sääntely saa merkitä pakon ja rajoitteiden käytön lisäämistä. Niillä ei voida korvata hoivan tai huolenpidon tarvetta tai inhimillistä apua. Uusia säännöksiä ja niiden toimeenpano-ohjeita annettaessa tulee varmistua siitä, että säännösten tuntemiseksi tarvittavaan koulutukseen panostetaan ja siihen varataan riittävästi määrärahoja.

### 3.3 Itsemääräämisoikeus ja sen erityinen tukeminen

Työryhmän kaikissa kolmessa aikaisemmassa raportissa on todettu asiakkaan oikeuksien kiinnittämisen hänen omaan toimintaansa olevan asiakkaiden oikeusturvan kannalta ongelmallista, jopa oikeusjärjestelmän perusteiden vastaista silloin, kun henkilö ei ole kykenevä oikeuksiaan puolustamaan tai asioitaan hoitamaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen luonteesta johtuen niiden saamisen edellytyksenä on kuitenkin miltei poikkeuksetta jokin toimintakyvyn vaje, kuten sairaus, arjen sujumiseen liittyvä avun tarve, mielenterveysongelma, vammaisuus, jokin riippuvuus jne. Riippumatta palvelutarpeeseen tai tilanteeseen liittyvästä toimintakyvyn vajeesta asiakkaalta ja potilaalta edellytetään, että hän osaa ja jaksaa toimia prosessin edellyttämällä tavalla palvelun tai etuuden saadakseen. Asiakkaan oletetaan myös olevan kykenevä käyttämään jälkikäteisen oikeusturvan keinoja, jos viranomainen ei katso palvelujen tai etuuden saamisen edellytysten täyttyvän.

## EHDOTUS 3

### Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen erityislainsäädännössä

#### Nykytila

Itsemääräämisoikeuteen liittyvät integriteetti, asiakkaan omatoimisuus ja osallisuus, joista on säädetty sekä sosiaalihuollon asiakaslaissa että terveydenhuollon potilaslaissa. Palvelujen ja etuuksien yhteydessä itsemääräämisoikeus tarkoittaa asiakkaan toivomusten ja mielipiteiden kunnioittamista. Sosiaalihuollon asiakaslain mukaan hänelle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Myös alaikäisen mielipide on huomioitava hänen ikäänsä ja kehi-

tystasoaan vastaavalla tavalla. Vaikka sosiaalihuollon asiakkaalle on selvitettävä palveluvaihtoehdot, hän joutuu viime kädessä hyväksymään viranomaisen esittämän vaihtoehdon.

Terveydenhuollossa asiakkaan itsemääräämisoikeus on säädöstatasolla sosiaalihuoltoa vahvempi. Potilaslain mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Jos potilas kieltäytyy, häntä on hoidettava mahdollisuuksien mukaan muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. Kiireellinen hoito annettava, vaikka tahdosta ei saataisi selvitystä. Myös alaikäisen itsemääräämisoikeus on sosiaalihuoltoa vahvempi. Jos alaikäinen on kykenevä päättämään hoidostaan, hän voi kieltää itseään koskevien tietojen antamisen huoltajalleen. Muutoin asiakkaan itsemääräämisoikeudet sosiaali- ja terveydenhuollossa vastaavat pitkälle toisiaan. Asiakas- ja potilaslakien säännöksiä sovelletaan julkisten palvelujen ohella myös yksityiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Sekä terveydenhuollossa että sosiaalihuollossa on tilanteita, joissa joudutaan toimimaan ilman potilaan tai palvelun käyttäjän suostumusta silloin, kun ei ole kysymys varsinaisesta tahdonvastaisesta hoivasta tai huollosta. Tällaisia ovat kiireelliset tilanteet esimerkiksi silloin, kun potilas on tajuton. Potilas- ja asiakaslaeissa on säännökset, jotka tulevat sovellettavaksi, jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty päättämään hoidostaan tai osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Potilaslain kuulemisvelvoite koskee tärkeitä hoitopäätöksiä. Pääsääntö on, että potilaan tahtoa on tällöin selvitettävä hänen laillisen edustajansa, lähiomaisen tai muun läheisen kanssa sen selvittämiseksi millainen hoito parhaiten vastaisi potilaan tahtoa. Kaikilla ei ole kuitenkaan omaisia tai läheisiä taikka laillista edustajaa. Esimerkiksi edunvalvojamääräyksen hakeminen ei liian hitaana sovellu näihin tilanteisiin eikä aina ole muista syistä mahdollista. Edunvalvonta on myös lähtökohtaisesti tarkoitettu taloudellisten asioiden ts. omistamisen avuttomuuden ongelmien ratkaisemiseen, ei henkilöön liittyvien asioiden hoitoon.

Päätöksenteko-oikeus ja velvollisuus jäävät viranomaiselle tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole lähiomaisia tai laillista edustajaa. Missä määrin niissä joudutaan tekemään asiakkaan tahdosta riippumattomia toimenpiteitä, ei ole tiedossa. Toisaalta viranomaisen tulee voida puuttua avun tarpeessa olevan henkilön elämään silloinkin, kun henkilö itse vastustaa sitä siksi, että hän ei koe olevansa sairas tai avun tarpeessa. Tyypillisiä nämä tilanteet ovat mielenterveyspotilaiden ja muistisairauksia potevien henkilöiden hoidossa. Jos yhteisymmärrykseen ei päästä, viimesijaiseksi keinoksi jää tahdosta riippumatonta hoitoa koskevan päätöksen tekeminen ja siihen perustuva hoito.

Potilaan omaisen ja läheisen tahto voi olla ristiriidassa potilaan aikaisemmin tai hoitotilanteessa ilmaiseman tahdon kanssa. Potilaslaki on tältä osin tulkinnanvarainen. Laki lähtee yhtäältä siitä, että vajaakykyisen potilaan aiemmin ilmaisemaa hoitotahtoa on noudatettava eikä hänelle saa antaa sellaista hoitoa, joka on vastoin hänen tahtoaan (8 §). Toisaalta viimekätisen suostumuksen vajaakykyisen potilaan

hoitoon antavat hänen sijaispäättäjensä (6 §). Lain mukaan sijaispäättäjien tulee ottaa hoitotahto huomioon, mutta yhtä hyvin he voivat jättää sen huomiotta. Säännökset eivät käytännössä aina turvaa potilaan tahdon tai hänen ennalta ilmaiseman sa hoitotahdon huomioimista hoidosta päätettäessä.

Palvelut toteutuvat konkreettisesti ns. tosiasiallisessa hallinnossa, jossa asiakas on riippuvainen palvelun tuottajan ja sen palveluksessa olevien henkilöiden ammatillisesta osaamisesta ja toimintakulttuureista sekä yksittäisten työntekijöiden eettisistä arvoista. Mitä heikompi on asiakkaan tai potilaan kyky puolustaa oikeuksiaan sitä tärkeämpää on, että asiakkaalla ja potilaalla on mahdollisuus saada ulkopuolista tukea omassa asemassaan. Tämä korostuu terveydenhuollossa, jossa hoitoa koskevat päätökset tehdään tosiasiallisen toiminnan osana, eikä kirjallisina päätöksinä, kuten sosiaalihuollossa. Päätösten puuttuessa puuttuu myös muutoksenhakumahdollisuus. Potilaan jälkikäteisen oikeusturvan keinot ovat siten rajatummalla kuin sosiaalihuollon asiakkaalla.

*Itsemääräämisoikeuden toteutumisen edellytys on, että silloin, kun henkilö ei itse kykene tekemään jotakin asiaa, hän saa siinä tarvitsemansa avun.* Voimassa olevan vammaispalvelulain (785/1982) mukaan henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista kotona ja kodin ulkopuolella: päivittäisissä toimissa, työssä ja opiskelussa, harrastuksissa, yhteiskunnallisessa osallistumisessa tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä. Avun tarkoitus on auttaa vaikeavammaista henkilöä toteuttamaan omia valintojaan. Henkilökohtaista apua järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen edellä tarkoitetuista toiminnoista ja jonka avun tarve ei johdu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista.

Päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua varten henkilökohtaista apua on järjestettävä siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee. Muutoin henkilökohtaista apua on järjestettävä vähintään 30 tuntia kuukaudessa, jollei tätä pienempi tuntimäärä ole riittävä.

Vammaispalvelulakia sovelletaan nykyisin myös kehitysvammaisiin henkilöihin. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa tarkoitettulle henkilölle järjestetään hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palveluntarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia. Meneillään olevien sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön muutosten suunnitelmiin kuuluu, että kehitysvammalaki tulee ennen pitkää kumottavaksi. Erityishuollon tarkoituksena on muun muassa edistää kehitysvammaisen suoriutumista päivittäisistä toiminnoista ja sopeutumistaan yhteiskuntaan. Siihen kuuluu myös tarpeellinen ohjaus, kuntoutus sekä toiminnallinen valmennus. Sen perusteella on käytännössä jonkin verran järjestetty kehitysvammaisille avustajia.

Vammaispalvelulain säännöksen mukaan henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vaikeavammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteuttamistapa. Korkein hallinto-oikeus on muun muassa ratkaisuisaan

T 2120 12.8.2011 ja T 2121 12.8.2011 käsitellyt voimavarakysymystä kehitysvammaiselle henkilölle haetun henkilökohtaisen avun yhteydessä. KHO on jossakin määrin laajentanut lain soveltamisalaa. Ensin mainitussa tapauksessa KHO palautti asian lautakunnan uudelleen käsiteltäväksi, koska henkilö pystyi ymmärryskykyisä rajoissa muodostamaan mielipiteensä ja ilmaisemaan eri tavoin kantansa arjen tilanteisiin, harrastuksiin ja asiointiin liittyvissä tehtävissä, jotka koskettivat hänelle tuttuja asioita. KHO:n mukaan hakemusta ei voitu hylätä siksi, että henkilöllä ei ollut voimavaroja määritellä avun sisältöä ja toteuttamistapaa. Jälkimmäisessä tapauksessa KHO hylkäsi valituksen, koska henkilö ei itse kyennyt ottamaan kantaa avun tarpeisiinsa ja niihin vastaamisen tapoihin. Vammaispalvelulain mukaiset palvelut eivät kata kaikkea kehitysvammalain nojalla myönnettyä apua tai ohjausta, mikä tulee huomioida kehitysvammahuollon sääntelyä kehitettäessä.

### Työryhmän ehdotus

Työryhmä esittää, että itsemääräämisoikeuden tukea erityislainsäädännössä laajennetaan muuttamalla

1) potilaslakia siten, että

- potilaan aiemmin ilmaisema hoitotahto olisi hoidossa aina määräävä ja
- potilaan tahtoa ennen tärkeän hoitopäätöksen tekemistä olisi ensisijaisesti selvitettävä hänen nimeämänsä henkilön ja laillisen edustajansa (huoltaja tai henkilöä koskeviin päätöksiin määrätty edunvalvoja) kanssa ja vasta toissijaisesti lähiomaisen tai muun läheisen kanssa;

2) vammaispalvelulakia siten, että

- henkilökohtaista apua koskeva säännös laajennetaan kattamaan myös päätöksenteossa tarvittavan avun ja tuen
- säädetään hoiva-avustajasta (tai vastaavasta henkilöstä), joka olisi tarkoitettu kaikkein vaikeimmin vammaisille henkilöille, joilla ei ole henkilökohtaisen avun saamisen edellytyksenä olevia voimavaroja määrittellä tarvitsemansa avun sisältöä ja toteuttamistapaa.

### Ehdotuksen perustelut

Vajaakykyisen potilaan itsemääräämisoikeuden kannalta on tärkeätä, että hänen aiemmin ilmaisemaansa tahtoa kunnioitetaan myös hoitotilanteissa ja silloin, kun se on ristiriidassa esimerkiksi omaisten tai läheisten tahdon kanssa. Esityksessä ehdotetaan *potilaslain* säännösten täsmentämistä siten, että potilaan itsemääräämisoikeutta korostetaan silloinkin, kun hän ei enää kykene tahtoaan ilmaisemaan. Potilaan tahdon selvittämiseksi olisi ensisijaisesti kuultava henkilöä, jonka hän on valtuuttanut tai sellaista edunvalvojaa, jolla on oikeus tehdä myös hoitoa koskevia päätöksiä. Vasta toissijaisesti olisi kuultava omaisia tai läheisiä. Mahdollista tuetun päätöksen-

teon sääntelyä (ks. ehdotus 5) luotaessa tulisi tarkastella sitä, mikä on päätöksentekoa tukevan henkilön asema potilaan tahdon selvittämisessä ja suhteessa omaisiin tai läheisiin.

Vammaispalvelulaki on sen soveltamisalasta ja kohderyhmästä johtuen yksi niistä erityislaeista, johon henkilön itsemääräämisoikeutta tukeva tuettu päätöksenteko voidaan luontevasti sisällyttää. Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää voimassa olevan lain mukaan, että vaikeavammaisella henkilöllä on voimavaroja määrittellä avun sisältö ja toteutustapa. Henkilö voi ymmärtää tarvitsevansa apua esimerkiksi yleensä asioimisessa tai jonkin asian kirjallisessa hoitamisessa, mutta ilman apua hän ei kuitenkaan kyseisistä toimenpiteistä suoriudu.

Esityksessä ehdotetaan henkilökohtaisen avun sisällön laajentamista koskemaan myös henkilön tukemista ja ohjaamista omien valintojen tekemisessä ja itsenäisessä päätöksenteossa. Hoivaa ja muuta avustamista voi olla vaikea erottaa silloin, jos henkilön toimintakyky on monin tavoin rajoittunut. Esityksen ehdotus erityisesti hoiva-avustajasta tai vastaavasta henkilöstä olisi tarkoitettu kaikkein vaikeimmin vammaisille henkilöille tai esimerkiksi pitkälle edennyttä muistisairautta sairastaville, joilla ei olisi lain edellyttämiä voimavaroja määrittellä tarvitsemansa avun määrää ja sisältöä. Esitys tukisi erityisesti vaikeasti kehitysvammaisten elämänhallintaa ja mahdollisuuksia päättää asioistaan. Lievemmin kehitysvammaiset kuuluisivat edelleen henkilökohtaisen avun piiriin, joka olisi ensisijainen palvelu.

Potilaslakia koskeva esitys lisäisi vajaakykyisen potilaan mahdollisuutta määrätä omasta hoidostaan. Vammaispalvelulakia koskeva esitys lisäisi vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen osallisuuden mahdollisuuksia ja etenkin täysi-ikäisten kotona asuvien lasten itsenäisyyttä suhteessa heidän perheisiinsä. Samalla se tukisi vammaisen henkilön elämänhallintaa, arjessa selviytymisessä tarvittavien taitojen oppimista ja vapauttaisi pitkällä aikavälillä hoito- ja hoivahenkilöstöä muihin tehtäviin. Esityksillä ei ole kustannusvaikutuksia hoiva-avustajaa lukuun ottamatta. Hoiva-avustajista aiheutuvat kustannukset ovat sidoksissa siihen, missä määrin avustajajärjestelmä organisoidaan vapaaehtoistyön kautta ja missä määrin se toteutetaan julkisena palvelutuotantona.

## Ehdotetut säännökset

---

### **Laki potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 6 §:n  
2 momentti, seuraavasti:



## 6 §

## Potilaan itsemääräämisoikeus

-----

Jos täysi-ikäinen potilas ei mielenterveydenhäiriön, kehitysvammaisuuden tai muun syyn vuoksi pysty päättämään hoidostaan, *ennen tärkeän hoitopäätöksen tekemistä on ensisijaisesti kuultava hänen nimeämäänsä henkilöä ja potilaan laillista edustajaa* sen selvittämiseksi, millainen hoito parhaiten vastaa potilaan tahtoa. *Jos henkilöllä ei ole laillista edustajaa, on kuultava hänen lähio- maistaan tai muuta läheistään.* Jos potilaan tahdosta ei saada selvitystä, potilasta on hoidettava tavalla, jota voidaan pitää hänen henkilökohtaisen etunsa mukaisena. *Jos potilas on aikaisemmin vakaasti ja pätevästi ilmaissut hoitoa koskevan tahtonsa, häntä on hoidettava siten kuin 8 §:ssä säädetään.*

-----

**Laki****vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* vammaisuuden perusteella annettavista palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 8 §:n 2 momentti ja 8 c §:n 1 momentti, sellaisena kuin 8 §:n 2 momentti on muutettuna lailla 134/2010 ja 8 c §:n 1 momentti sellaisena kuin se on muutettuna lailla (981/2008) ja

*lisätään* lakiin uusi 8 e §, seuraavasti:

## 8 §

## Vammaisille tarkoitetut palvelut

-----

Kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, päivätoimintaa, henkilökohtaista apua, *hoiva-avustaja* sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Kunnalla ei kuitenkaan ole erityistä velvollisuutta palveluasumisen eikä henkilökohtaisen avun *tai hoiva-avustajan* järjestämiseen, jos vaikeavammaisen henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein.

## 8 c §

## Henkilökohtainen apu

Henkilökohtaisella avulla tarkoitetaan tässä laissa vaikeavammaisen henkilön välttämätöntä avustamista, *tukemista ja ohjaamista* kotona ja kodin ulkopuolella:

- 1) päivittäisissä toimissa;
- 2) työssä ja opiskelussa;
- 3) harrastuksissa;
- 4) yhteiskunnallisessa osallistumisessa;
- 5) sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämisessä; sekä
- 6) *omien valintojen tekemisessä ja itsenäisessä päätöksenteossa tärkeäksi kokemissaan asioissa.*

---

## 8 e §

### Hoiva-avustaja

*Mikäli henkilö ei kykene määrittelemään 8 c §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla tarvitsemansa avun sisältöä ja toteutustapaa, hänelle on määrättävä hoiva-avustaja. Hoiva-avustajaan sovelletaan tämän lain henkilökohtaista apua koskevia säännöksiä sen mukaan kuin asetuksella erikseen säädetään.*

---

## EHDOTUS 4

### Edunvalvontaa koskevan sääntelyn tarkistaminen

#### Nykytila

Edunvalvonta on nimenomaisesti avuttomien henkilöiden oikeuksien toteutumiseksi luotu järjestelmä. Se koskee ennen muuta henkilön kykyä hoitaa taloudellisia asioitaan. Edunvalvonnan tarve voi kuitenkin ilmetä myös henkilöä koskevassa asiassa. Edunvalvontoja oli vuonna 2009 62 800, josta yleisillä edunvalvojilla noin 32 000 (niistä uusia 8 203). Asiakkaista alaikäisiä on noin neljännes. (HE 203/2010 vp) Valvottavaksi haettavan henkilön vastustus nostaa kynnystä edunvalvojan määrittämiseen. Tapauksessa KKO:2009:7 korkein oikeus katsoi, ettei henkilön toimintakelpoisuutta ollut syytä rajoittaa, koska asiat olivat jo muutoin hoidossa. Asiassa oli toteen näytetty, että edunvalvottavaksi haettu henkilö, joka vastusti edunvalvontaa, oli lääketieteellisin perustein edunvalvonnan tarpeessa. Omaisuuden hoito oli kuitenkin pääasiallisesti järjestetty hänen itse aikanaan päättämillään tavoilla siten, ettei omaisuuden hoidon tällä tavoin osoitettu millään tavoin vaarantavan hänen etuaan. Tapauksessa KKO:2005:2 korkein oikeus katsoi, ettei henkilöä, jolle oli määrätty edunvalvoja, ollut syytä julistaa vajaavaltaiseksi pelkästään sillä perusteella, että hän oli haluton toimimaan yhteistyössä edunvalvojan kanssa. Sen, että häntä oli vaikea tavoittaa, ei katsottu vaarantavan hänen varallisuusasemaansa tai tärkeitä etujaan.

Edunvalvonta ei automaattisesti ratkaise kaikkia ongelmia. Eräänlainen pysyvä kysymyksenasettelu koskee päämiehen itsemääräämisoikeuden rajoja. Missä kulkee

raja päämiehen oman tahdon selvittämisen, hänen kuulemisensa ja päätöksentekooikeutensa ja edunvalvojan päätöksenteko-oikeuden välillä. Jos päämiehelle määrätään ns. rinnakkainen edunvalvoja, määrääminen ei estä päämiestä itse vallitsemaasta omaisuuttaan tai tekemästä oikeustoimia, jollei laissa toisin säädetä. Edunvalvojalla on tällöin sama kelpoisuus kuin päämiehellä. Lähtökohta myös muutoin on, että jos päämies kykenee ymmärtämään asian, edunvalvojan on noudatettava päämiehen mielipidettä. Päämies joutuu kuitenkin hyväksymään edunvalvojan kelpoisuutensa rajoissa tekemät oikeustoimet ja omaisuuden vallintaratkaisut. Ongelmallisia ovat tilanteet, joissa päämiehen ymmärryskyky vaihtelee. Edunvalvojan tulee tällöin ratkaista asiat päämiehen kokonaisedun mukaan. Päämiehen tahto tai mielipide ei kuitenkaan välttämättä sido edunvalvojaa, joka vastaa aiheuttamastaan vahingosta.

Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, että edunvalvojan tulee toiminnassaan sovittaa yhteen ja punnita useita eri periaatteita. Arvioidessaan eri ratkaisuja edunvalvojan tulee tarkastella asiaa itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen, päämiehen suojaamisen, lievimmän riittävän suojakeinon, päämiehen edun toteuttamisen ja sitä koskevien taloudellisten riskien näkökulmasta. Arvioitavaksi tulivat kysymykset muun muassa siitä, oliko edunvalvoja mahdollisesti käyttänyt harkintavaltaansa väärin ja olisiko maistraatin edunvalvonnan valvojana tullut puuttua asiaan (ks. esim. dnro 1736/4/02 17.6.2004)

Holhoustoimilain 8 §:n mukaan edunvalvoja voidaan määrätä muun muassa siksi, että henkilö ei ole kykenevä huolehtimaan itseään koskevista asioista. Ellei erityisistä rajoitustoimista ole määrätty, edunvalvojan ja päämiehen päätösvalta on rinnakkaista. Hallituksen esityksessä (HE 146/1998) katsotaan, että kyse on tällöin lakimääräisen edustuksen järjestämisestä päämiehelle. Mikäli päämies tarvitsee apua puhtaasti käytännöllisissä tehtävissä, esimerkiksi jokapäiväisissä arjen toimissa, siitä huolehtiminen on esityksen mukaan sosiaalihuollon tehtävä. Holhoustoimilain 42 §:n mukaan täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia myös siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioiden ottaen pidettävä asianmukaisena. Edunvalvoja ei ole itse vastuussa päämiehen hoidosta ja huolenpidosta tai kuntoutuksesta. Holhoustoimilain 42 §:n säännös toimii siten, että PL 19 §:n 1 momentin mukaisia tilanteita tai heitteillepanotilanteita ei yleensä pääse syntymään silloin, kun edunvalvoja on määrätty. Voimassa oleva sääntely ei kuitenkaan tue sitä, että hoitoa tai huolenpitoa tarvitseva henkilö saisi tukea omaa huolenpitoaan koskevassa päätöksenteossa. Näin on erityisesti silloin, kun henkilölle on määrätty edunvalvoja yksinomaan yksittäisten oikeustoimien tai pelkästään taloudellisten asioiden hoitoa varten. Käytäntöjen muuttaminen itsemääräämisoikeuden lisäämisen ja tuetun päätöksenteon suuntaan edellyttää, että säännöksiä tältä osin tarkennetaan. (Tuetusta päätöksenteosta ks. ehdotus 5)

YK:n vuonna 2008 voimaan tullut vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus edellyttää, että sellaisista holhousjärjestelmistä luovutaan, joissa henkilön oma päätösvalta siirretään kokonaan toiselle ja siirrytään järjestelmiin, joissa tuetaan henkilön omaa päätöksentekoprosessia. Sopimuksen tiukimman tulkinnan

mukaan, ihmisen itsemääräämisoikeutta ei voi missään tilanteessa kokonaan poistaa. Vaikka sopimus ei toistaiseksi velvoita Suomea, se tullaan jatkossa ratifioimaan. Tämä edellyttää, että kansallinen lainsäädäntö saatetaan vastaamaan sopimuksen sisältöä. Myös korkeimman oikeuden oikeuskäytännön perusteella on nähtävissä, että itsemääräämisoikeuden rajoittaminen on poikkeus, joka edellyttää erityisiä perusteluja.

Voimassa olevan lain mukaan täysi-ikäinen henkilö voidaan julistaa vajaavaltaiseksi, jos hän on kykenemätön huolehtimaan taloudellisista asioistaan ja hänen varallisuusasemansa, toimeentulonsa tai muut tärkeät etunsa ovat tämän vuoksi vaarassa, eivätkä edunvalvojan määrääminen tai henkilön oikeustoimikelpoisuuden rajoittaminen ole riittäviä turvaamaan hänen etuaan. Lähtökohta on, että toimintakelpoisuutta ei saa rajoittaa enempää kuin asianomaisen edun suojaamiseksi on tarpeen. Henkilön julistamisesta vajaavaltaiseksi seuraavat toimintakelpoisuuden rajoitukset. Oman edun vastainen toiminta liittyy useimmiten kuitenkin vajaavaltaisuutta lievempiin toimintakelpoisuuden rajoittamistilanteisiin. Käytännössä ei ole osoitettavissa tilanteita, joissa edunvalvojan määrääminen ja mahdollinen rajoitustoimenpiteistä päättäminen eivät olisi riittäviä toimenpiteitä henkilön etujen turvaamiseksi.

Holhoustoimilain päämiehen kuulemista koskevan 43 §:n mukaan edunvalvojan on tiedusteltava päämiehensä mielipidettä, jos asiaa on tämän kannalta pidettävä tärkeänä ja kuuleminen voi tapahtua ilman huomattavaa hankaluutta. Kuuleminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos päämies ei kykene ymmärtämään asian merkitystä. Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt päämiehen itsemääräämisoikeutta, siihen liittyvää tiedonsaantioikeutta ja kuulemisvelvoitetta useissa ratkaisuisaan (esim. dnrot 4208/4/08 23.3.2010 ja 1691/4/06 5.10.2007). Oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut osoittavat, että useimmin huomautettavaa edunvalvojan suhteen oli juuri päämiehen kuulemiseen liittyvissä kysymyksissä. Säännösten tarkistamistarve on tältä osin ilmeinen. Pelkkä kuuleminen ei sellaisenaan ole riittävää, vaan ratkaisut tulisi myös tehdä yhteisymmärryksessä päämiehen kanssa. Säännöksiä tulisi selkiyttää erityisesti siltä osin kuin edunvalvojan ja päämiehen toimivaltuudet ovat rinnakkaisia.

Holhoustoimilaissa ei ole määräyksiä viranomaisten yhteydenpidosta edunvalvottavan omaisiin aviopuolison kuulemista koskevaa säännöstä lukuun ottamatta. Edunvalvonnan käytäntöjä muokkaavaksi osoittautuneessa EOA:n ratkaisussa 1429/2/00 4.11.2002 oli kyse hyvän hallinnon noudattamisesta ja perhe-elämän kunnioittamisesta edunvalvojaa määrättäessä. Oikeusasiamies oli ottanut omasta aloitteesta tutkittavaksi kunnan viranomaisten sekä maistraatin toiminnan lain- ja asianmukaisuuden. EOA otti kantaa päämiehen kuulemisvelvoitteen lisäksi muun muassa siihen kuinka laajasti päämiehen omaisia tulee kuulla määräämisvaiheessa. Asiamiehen mukaan PL 21 §:n mukaiseen hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisten toiminta on mahdollisimman avointa ja läpinäkyvää. Toimenpiteisiin ei tule ryhtyä asianosaisten tietämättä, jollei siihen ole erityisiä syitä. Menettelyjä arvioitaessa on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksien määräykset. Edunvalvonnan tarpeesta ilmoituksen tehneen sosiaalityöntekijän, yleisen edunvalvojan tai

maistraatin menettelyt eivät täyttäneet hyvän hallinnon ja perhe-elämän kunnioittamiselle asetettavia kriteereitä.

EOAn ratkaisun dnro 2171/4/08 26.4.2010 mukaan Euroopan neuvoston ihmis-oikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu perhe-elämän kunnioittaminen merkitsee muun muassa, että viranomaisten tulee valita sellaiset menettelytavat, jotka parhaalla mahdollisella tavalla ottavat huomioon sen erityissuhteen, joka vallitsee perheyhteisöön kuuluvien henkilöiden välillä. Perhe-elämän kunnioittaminen saattaa edellyttää viranomaisilta, että toimintakyvyttömän henkilön omaisille ilmoitetaan häntä koskevista merkittävistä toimenpiteistä. Edunvalvojan määräämistä voidaan pitää tällaisena toimenpiteenä. Osaa edunvalvojan toimista voidaan myös pitää tällaisina, esimerkkinä valvottavan terveydentila ja sairaudenhoito. Myös tältä osin kuulemisvelvoitetta koskevien säännösten tarkistamistarve on ilmeinen.

Seuraavassa ovat alustavat luonnokset keskeisistä holhoustomilakiin ehdotetuista säännösmuutoksista. Niissä ei ole huomioitu vajaavaltaiseksi julistamisen poistamisesta muihin säännöksiin tulevaa muutostarvetta, joka koskee vajaavaltaisen asemaa määrittävän 4 luvun säännösten lisäksi ainakin lain 1, 2, 3, 6, 17, 98 ja 100 §:ää.

### Työryhmän ehdotus

Työryhmä esittää, että holhoustoimilain edunvalvontaa koskevia säännöksiä muutetaan päämiehen itsemääräämisoikeutta vahvistavaan suuntaan.

Tämä tarkoittaa, että

- 1) lainsäädännössä korostetaan päämiehen päätöksenteon ensisijaisuutta silloin, kun päämies kykenee päättämään asioistaan, ellei erityisistä rajoituksista ole säädetty
- 2) luovutaan mahdollisuudesta julistaa henkilö vajaavaltaiseksi
- 3) tarkennetaan säännöksiä koskien päämiehen kuulemista ja hänen näkemystensä huomioon ottamista sekä velvoitetta yhteistyöhön päämiehen kanssa
- 4) lisätään henkilöä koskevien asioiden hoitamiseksi määrätyn edunvalvojan velvollisuutta tukea päämiestä hänen hoitoaan, huolenpitoaan ja kuntoutustaan koskevassa päätöksenteossa.

Viranomaisten yhteydenpidosta päämiehen omaisiin annetaan säännökset.

### Ehdotuksen perustelut

Esityksen tavoitteena on lisätä niiden henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja itseä koskevaan päätöksentekoprosessiin osallistumismahdollisuuksia, jotka ovat kykenevämpiä huolehtimaan itsestään tai taloudestaan.

Esityksessä ehdotetaan kokonaan luovuttavaksi henkilön julistamisesta vajaavaltaiseksi kumoamalla vajaavaltaisuutta koskevat säännökset. Ehdotus sisältää luonnoksen 18 §:n muuttamiseksi. Vajaavaltaisuuden poistamisen heijastusvaikutukset holhoustoimilakiin olisivat kuitenkin esitettyä laajemmat. Edellisestä johtuen muutosta ei voida tehdä ilman siitä aiheutuvien muutostarpeiden selvittämistä.

Voimassa olevan lain 39 §:n 3 momentin mukaan edunvalvojan on pyynnöstä selvitettävä päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Ottaen huomioon edunvalvojan määräämisen edellytykset samoin kuin se, että edunvalvoja ja päämies harvoin asuvat yhdessä, päämies tuskin aina tietää, mitä edunvalvojan hoidettavana olevat asiat ovat. Päämiehen aloitteentekovelvoite tiedon saamiseksi ei tue hänen itsemääräämisoikeutensa toteutumista. Päämiehen itsemääräämisoikeutta ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että säännökseen kirjataan ensisijainen periaate, jonka mukaan edunvalvojan on hoidettava omaisuutta yhteistyössä päämiehen kanssa.

Silloin, kun edunvalvoja 42 §:n mukaan on määrätty päämiehen henkilöä koskevien asioiden hoitoa varten, edunvalvojan olisi tuettava päämiestä hänen hoitoaan, huolenpitoaan ja kuntoutustaan koskevien palvelujen suunnitteluun osallistumisessa ja sitä koskevassa päätöksenteossa sekä varmistettava että päämiehen tarpeet ja toiveet ovat päätöksiä tekevien viranomaisten tiedossa.

Myös 43 §:n säännöksiä päämiehen kuulemisesta esitetään tarkennettavaksi. Edunvalvojan olisi kuultava päämiestä ennen päätöksen tekemistä päämiehen kannalta tärkeissä asioissa. Mikäli päämiehen mielipiteistä tai toiveista ei olisi mahdollista saada selkoa, edunvalvojan tulisi kuulla po. tärkeissä asioissa hänen omaisiaan tai läheisiään sen selvittämiseksi, mikä parhaiten vastaisi päämiehen tahtoa. Kuuleminen ei olisi tarpeen vähäisessä asiassa.

Esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi edunvalvojan määräämiseen liittyvän 73 §:n kuulemisvelvoitteen laajentamisesta aviopuolison lisäksi avopuolison tai muihin valvottavaksi ehdotetun kanssa samassa taloudessa eläviin henkilöihin. Mikäli henkilö asuu yksin, kuulemisvelvoite koskisi valvottavan lähimaiseksi nimeämää henkilöä.

## Ehdotetut säännökset

---

### Laki

#### holhoustoimesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*kumotaan* holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 18 §:n 1 momentin 3 kohta ja 2 momentti,  
*muutetaan* 18 §:n 3 momentti, 39 §:n 3 momentti, ja 43 §:n 1 ja 2 momentti sekä 73 §:n 2 momentti, ja  
*lisätään* 42 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

## 18 §

-----

Toimintakelpoisuutta ei saa rajoittaa enempää kuin asianomaisen edun suojaamiseksi on tarpeen. Rajoitusta ei saa ulottaa koskemaan sellaista oikeustointia, jonka tekemiseen *henkilöllä* on lain mukaan kelpoisuus. Tuomioistuin voi kuitenkin painavista syistä rajoittaa asianomaisen oikeutta määrätä siitä, minkä hän päätöksen antamisen jälkeen omalla työllään ansaitsee.

-----

## 39 §

-----

*Edunvalvojan on hoidettava omaisuutta yhteistyössä päämiehen kanssa.*

-----

## 42 §

-----

*Edunvalvojan, joka on määrätty päämiehen henkilöä koskevien asioiden hoitoa varten, on tuettava päämiestä hänen hoitoaan, huolenpitoaan ja kuntoutustaan koskevien palvelujen suunnitteluun osallistumisessa ja sitä koskevassa päätöksenteossa sekä varmistettava, että päämiehen tarpeet ja toiveet ovat päätöksiä tekevien viranomaisten tiedossa.*

-----

## 43 §

Edunvalvojana on kuultava päämiestä tämän kannalta tärkeissä asioissa. Mikäli päämiehen mielipiteestä tai toiveista ei saada selkoa, edunvalvojan on pyrittävä selvittämään päämiehen aikaisempaa tahtoa. Kuuleminen tai selvittäminen ei ole tarpeen, jos asia on vähäinen.

-----

## 73 §

-----

Asiassa, joka koskee edunvalvojan määräämistä täysi-ikäiselle, on sille, jonka etua on valvottava, varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Jollei se olosuhteet huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta, tilaisuus tulla kuulluksi on varattava myös hänen avio- tai avopuolisolleen tai muulle valvottavaksi ehdotetun kanssa samassa taloudessa elävälle henkilölle. Mikäli valvottavalla ei ole aviopuolisoa tai muuta edellä tarkoitettua henkilöä, tilaisuus tulla kuulluksi on varattava valvottavaksi ehdotettavan henkilön lähiomaiseksi nimeämälle henkilölle.

-----

Tämä laki tulee voimaan   päivänä   kuuta 201 .

-----

## EHDOTUS 5

### Tuettu päätöksenteko

#### Nykytila

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen luonteeseen kuuluu, että niiden saamisen peruste on tavalla tai toisella ilmenevä toimintakyvyn vaje, joka voi olla fyysinen, psyykkinen, kognitiivinen tai sosiaalinen. Siitä huolimatta lainsäädäntö ei huomioi tätä niissä prosesseissa, jotka ovat palvelun tai etuuden saamisen edellytys. Rärkeimmin tämä tulee esille silloin, kun asiakkaalta edellytetään kykyä yksityisoikeudellisen sopimuksen solmimiseen ja sen toteutumisen valvontaan. Hallintolain mukaan hallintosopimuksissa, joita muun muassa kunnan ja palvelun tuottajan väliset sopimukset ovat, on riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita sovittava asia koskee samoin kuin mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön. Käytännössä tämän toteuttaminen on vaikeaa. Asiakas harvoin mieltää tällaisen sopimuksen olemassaolon tai sen, että sopimus samalla määrittelee myös hänen palvelujensa laatua. Asiakkaan asemaa eivät myöskään paranna yksityisten palvelujen tuottajien lisääntymisen kautta yleistyneet viranomaiskäytännöt, joissa sopimuskumppanin liikesalaisuuteen vedoten voidaan salata myös asiakkaiden kannalta merkityksellisiä tietoja. Kun kaikilla henkilöillä ei ole omaista tai läheistä ja henkilöön liittyvien asioiden hoidossa mahdollisuus laillisen edustajan käyttämiseen on enemmän poikkeus kuin sääntö (poikkeuksena alaikäiset), asiakkaan kuuleminen ja mielipiteiden huomioiminen jää usein toteutumatta. Jos asiakas tarvitsisi tukea oman mielipiteen muodostamisessa, sitä on harvoin saatavilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarvitsevat ihmiset asioivat myös kaikissa yhteiskunnan muissa julkisissa ja yksityisissä palveluissa. Riippumatta siitä, ovatko he sosiaali- vai terveydenhuollon asiakkaita, kaikki muodollisesti oikeustoimikelpoiset henkilöt eivät kykene käyttämään oikeuksiaan ilman apua ja tukea. Asiointi muilla sektoreilla ei ole yhtään vähemmän monimutkaista kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Jos valmiuksia tehdä päätöksiä tai mahdollisuutta päätöksenteon opetteluun ei ole, asiat päätetään henkilön puolesta. Puolesta päättämistä tapahtuu niin isommissa ratkaisuissa kuin pienissä jokapäiväisissä asioissa. Olemassa olevat neuvonta- tai asiamiesjärjestelmät eivät ole riittäviä siksi, että tuettua päätöksentekoa tarvitaan jo ennen kuin henkilö kykenee tekemään päätöksen neuvonnan hakeemisesta tai edustajan käyttämisestä palvelun saamiseksi. Vasta seuraavaksi hän voi pohtia, mitä hän haluaa asiamiehensä tekevän. Hänen pitää myös ymmärtää, mikä viranomainen mitäkin asiaa hoitaa.

Tuetun päätöksenteon järjestelmää on kehitetty viime vuosina useissa maissa ja sitä myös toteutetaan eri tavoin. Suurin osa ulkomailla kehitetyistä järjestelmistä perustuu käytännön malleihin ja toimintatapoihin. Yokonin territoriossa Kanadassa on käytössä lakiin perustuva tuetun päätöksenteon malli (supported decision-ma-



king). Täysi-ikäinen henkilö voi halutessaan allekirjoittaa tukea antavan henkilön (associate/assistant) kanssa sopimuksen, jossa määritellään asiat, joissa kumppani antaa apua, ja myös ne asiat, jotka henkilö haluaa päättää ilman apua. Esimerkkejä asioista, joihin voi tarvita apua, ovat raha-asiat, asumiseen ja terveyteen liittyvät kysymykset, palveluiden tai etuuksien hakeminen tai työhön liittyvät asiat. Tuki rajoituu vain niihin asioihin, joissa henkilö itse katsoo tuen tarpeelliseksi.

Järjestelmän tavoite on varmistaa riittävä tuki oman päätöksenteon pohjaksi ja samalla suojella henkilöä omien päätösten mahdollisilta negatiivisilta vaikutuksilta tai toisten henkilöiden hyväksikäytöltä. Tukea päättämiseen voidaan antaa monella tavalla. Tukihenkilö voi auttaa tiedon ja vaihtoehtojen etsimisessä, ratkaisun etujen ja haittojen punnitsemisessä tai selvittää vaikeita asioita selkokielellä. Kun henkilö ymmärtää eri päätösvaihtoehdot ja niiden seuraukset, hänen on helpompi päättää omasta elämästään. Tukea tulee saada tarvittaessa myös henkilön tekemien päätösten toimeenpanossa. Järjestelmän avulla henkilö, jolla on vaikeuksia tehdä valintoja, muotoilla päätöstä taikka kommunikoida, voi tehdä itse elämänsä koskevia päätöksiä. Tukea tarvitsevan ympärille voidaan myös koota joukko ihmisiä, jotka auttavat häntä. Ryhmä voi saada virallisen aseman ja oikeuden puhua tuettavan henkilön puolesta. Ryhmässä voi olla henkilöitä erilaisia asioita ja tilanteita varten, mikä estää yksittäisen tukihenkilön mahdollisuuden vaikuttaa liikaa omilla mielipiteillään.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmä katsoo, että edunvalvontajärjestelmän ja oikeustoimikelpoisuuden rajoittamisen rinnalle tarvitaan myös Suomessa kevyempi itsemääräämiskeutta ja asiakkaan omaa päätöksentekoa tukeva järjestelmä silloin, kun henkilön kyky itsenäiseen päätöksentekoon on alentunut.

Työryhmä ehdottaa, että selvitetään mahdollisuudet lakisääteisen tuettujen päätöksenteon järjestelmän kehittämiseen. Selvityksessä tulisi tarkastella ainakin kysymyksiä

- toimintojen sijainnista, ohjauksesta ja valvonnasta
- järjestelmän ”markkinoinnista” tukea tarvitseville ja mahdollisille vapaaehtoisille tukihenkilöille
- tuen sisällöstä henkilökohtaisten asioiden suhteen
- tukihenkilöille asetettavista vaatimuksista ja rekisteröinnistä
- tuen ja hoivan välisestä suhteesta
- tuen ja edunvalvonnan välisestä suhteesta
- tuen ja henkilökohtaisen avun välisestä suhteesta
- tukihenkilöiden vastuusta ja mahdollisesta vakuutusvelvollisuudesta
- mahdollisuudesta tuettavan varojen käytön ohjailuun
- tukihenkilöiden ja tuettavan välisten riitaisuuksien ratkaisemisesta
- tukihenkilöiden valvonnasta.

Esityksen tavoite on parantaa erityisesti kognitiivisilta taidoiltaan avuttomien henkilöiden mahdollisuutta päättää omista asioistaan. Tuetun päätöksenteon järjestelmän luominen vaatii kuitenkin lisäselvitystä. Työryhmän tiedossa olevat ulkomaiset mallit eivät näyttäisi sellaisenaan soveltuvan kansalliseen järjestelmään. Ilman riittävää huolellisuutta järjestelmää perustettaessa se voi jäädä käytännössä toteutumatta tai muodostua jälleen yhdeksi malliksi puolesta päättämisestä, ei itsenäisen päätöksenteon tueksi. Jos luodaan julkiseen palvelujärjestelmään integroitu tukihenkilöverkosto, keskeinen haaste on mistä rekrytoidaan henkilöt, jotka haluavat tukihenkilöiksi. Vaihtoehtoisesti henkilön tukihenkilöinä voisivat toimia lähipiiriin kuuluvat henkilöt ja/tai vapaaehtoiset.

## 4 Ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva (PL 19.1 §)

### 4.1 Ihmisarvoisen elämän perus- ja ihmisoikeudellinen sääntely

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EUP) 34 artiklan 3 kohdassa määrätään jokaisen oikeudesta toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen tarkoituksena turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja. Näiden säädösten kanssa samansuuntaisesti Suomi on sitoutunut ihmisoikeuksina viimesijaisen avun antamiseen. Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ESP) 13 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan riittävän avun ja sairastapauksissa sen vaatiman hoidon antamisen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (TSS-sopimus) 11 artiklassa sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso. Tyydyttävä elintaso käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen.

Perustuslain 19.1 §:n mukaista oikeutta pidetään vakiintuneesti subjektiivisena oikeutena. Samoin Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklaa toteuttavan kotimaisen lainsäädännön edellytetään vakiintuneesti olevan voimassa subjektiivisena oikeutena. Unionin perusoikeuskirjan selityksissä, jotka sen 52 artiklan 7 kohdan mukaan otetaan asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjan tulkitsemisessa, todetaan EUP 34 artiklan 3 kohdan yhteys ESP 13, 30 ja 31 artiklaan. ESP 30 artikla käsittelee oikeutta suojeluun köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä vastaan ja 31 artikla oikeutta asuntoon. ESP 30 artiklassa sopimuspuolet sitoutuvat toimenpiteisiin sosiaalisesti syrjäytyvien ja köyhien asemaan puuttumiseen. Tarkoitus on edistää heidän oikeuttaan erityisesti työhön, asuntoon, koulutukseen, kulttuuriin sekä sosiaaliavustukseen ja lääkinnälliseen apuun. ESP 31 artiklan mukainen oikeus asuntoon edellyttää sopimusosapuolten sitoutumista toimiin. Tarkoitus on edistää kohtuutasoisen asunnon saantia, ehkäistä ja vähentää asunnottomuutta sekä asumisen kustannusten kohtuullistamista siten, että niilläkin, joilla ei ole riittäviä varoja, on mahdolli-

suus asumiseen. Suomi on näin ollen sitoutunut niin kansallisesti, Euroopan tasolla kuin maailmanlaajuisesti edistämään sellaisten olosuhteiden luomista, jota voidaan pitää vähintään ihmisarvoisen elämän edellytyksenä.

Ihmisarvoisen elämän luonnehdinnan perusta on hallituksen esityksessä 309/1993 vp perustuslain perusoikeusäännösten uudistamiseksi. Ihmisarvoisen elämän edellytysten luonnehdinta on kuitenkin varsin niukkaa. ”Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palvelua, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.” Toimeentulotuella todetaan turvattavan pääosin välttämätöntä toimeentuloa. Eräillä lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvilla tukitoimilla sekä kiireellisellä sairaanhoidolla puolestaan turvataan välttämätöntä huolenpitoa. Hallituksen esityksessä viitataan myös ESP 13 artiklaan. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan myös välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevan säännöksen sääntelyn ero muihin taloudellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin nähden. Säännöstä ei ole kirjoitettu julkiseen valtaan tai lainsäätäjään kohdistuvaksi turvaamis- ja edistämiselvoitteeksi. Tässä yhteydessä hallituksen esityksen perusteluissa todetaan myös ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason yhteys niin sanottuun eksistenssinimiin ja säännöksen läheinen kytkentä oikeutta elämään koskevaan säännökseen.

Perustuslakivaliokunta ei tarkemmin luonnehdi perustuslain 19.1 §:n säännöksen sisältöä perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään 25/1994 vp. Se toteaa tarvittavan alemmantasoista lainsäädäntöä, joka sisältää säännökset tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä, tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta otti lausunnossaan 5/1994 vp kantaa perusoikeusuudistukseen. Ihmisarvoisen elämän edellyttämästä turvasta valiokunta toteaa, että ”sen ydinsisällöksi voidaan määritellä yksilökohtaisesti suoritettu harkinta terveyden ja elinkyvyn säilyttämiseksi välttämättömään ravintoon ja asumiseen, kiireelliseen sairaanhoitoon sekä eräisiin välttämättä huolenpitoa vaativiin ryhmiin kohdistuviin tukitoimiin. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi osa lapsista, vanhuksista, vammaisista ja kehitysvammaisista.” Eduskunnan valtiovarainvaliokunta totesi puolestaan lausunnossaan 2/1994 vp perusoikeusuudistuksesta välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevasta säännöksestä hyvin samansuuntaisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnan kanssa.

Perusoikeuskomitea (komiteanmietintö 1992: 3) sijoitti välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevan säännöksen oikeus elämään -nimisen oikeuden yhteyteen. Komitea luonnehti säännöstä eräänlaiseksi vähimmäistason sosiaalisiksi perusoikeudeksi, joka on voimassa subjektiivisena oikeutena. Se asetti säännökselle kuitenkin liittymäkohdan toimeentuloturvaan ja sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä oikeuteen asumiseen. Viimeksi mainitut oikeudet se totesi tavoitetasoltaan pidemmälle meneväksi.

Perustuslain välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa tai ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa koskeva lainvalmisteluaineisto siitä, mikä on säännöksen sisältö, on niukkaa. Lähinnä säännöstä on luonnehdittu eksistenssiminimiksi, välttämättömäksi ravinnoksi, vaatetuksiksi ja asumiseksi. Toimeentulotuesta annettua lakia (1412/1997) säädettäessä ei hallituksen esityksessä 217/1997 vp tarkennettu perustuslain säännöstä. Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan 31/1997 vp laajakosti toimeentulotuen ja välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevan säännöksen suhdetta. Valiokunta ei lausunnossaan luonnehdi ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Merkittävin seikka on valiokunnan toteamus, ettei toimeentulotuen perusosaa pidä ymmärtää perustuslain vaatimaksi vähimmäistasoksi. Toimeentulotuen perusosa (nykyisin perustoimeentulotuen perusosa) on tarkoitettu kattamaan menoja laajemmin kuin ihmisarvon edellyttämää turvaa vastaava välttämätön toimeentulo vaatii. Merkittävä näkökohta on, että toimeentulotuen alentamisesta säädettäessä valiokunta piti välttämättömänä kohtuuttomuuslauseketta, jonka mukaan alentaminen ei saa vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa.

Euroopan sosiaalikomitea toteaa Digest of Case Lawssa (1.9.2008), joka käsittelee uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytäntöä, eron sosiaaliturvan ja ESP 13 § 1 artiklan välillä. Mainitun artiklan etuudet ovat luonteeltaan universaaleja. Kun artiklassa vaaditaan riittäviä voimavaroja sen toimeenpanoon, tämä tarkoittaa säälliseen elämään tarvittavia voimavaroja ja perustarpeiden tyydyttämistä riittävässä määrin. ESP 13 artikla takaa vain sosiaalivastuksen ja sairastapauksissa lääkinnällisen avun. Määräys on jonkin verran suppeampi kuin Suomen perustuslain 19.1 §. Sosiaalivastuksen tason suhteen sosiaalikomitea viittaa 50 prosentin mediaanituloa koskevaan, köyhyyden määrittelyssä käytettyyn normiin.

ESP 30 artiklan kommentteissa Euroopan sosiaalikomitea toteaa, että köyhydessä ja sosiaalisen syrjäytymisen olosuhteissa eläminen loukkaa ihmisarvoa. Komitea edellyttää lähinnä relevantteja indikaattoreihin perustuvia seurantajärjestelmiä ja niiden yhdistämistä tehokkaisiin toimintapolitiikkoihin. Toimenpiteiden tulee muun muassa vahvistaa pääsyä sosiaalisiin oikeuksiin. Asumista koskevan 31 artiklan osalta Euroopan sosiaalikomitea edellyttää juridisia ja käytännöllisiä toimenpiteitä asumista koskevan oikeuden tehokkaaksi suojelemiseksi. Sopimusvaltioiden tulee pyrkiä peruskirjan päämäärien täyttämiseen. Valtioiden tulee myös pyrkiä ehkäisemään kodittomuutta erityisesti haavoittuvissa ryhmissä. Huomiota kiinnitetään myös irtisanomiseen ja sen tapahtumiseen ihmisarvoa kunnioittavasti.

YK:n taloudellisten sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on antanut useita tulkintaohjeita (General Comments) TSS-sopimuksesta. Näistä numero 4 koskee oikeutta asumiseen, numero 7 asumista erityisesti irtisanomisten kannalta, 12 riittävää ruokaa ja 15 oikeutta veteen, joiden lisäksi on annettu tulkintaohje muun muassa vammaisista henkilöistä, ikääntyneistä sekä valtion velvollisuuksien luonteesta ja yleissopimuksen kansallisesta toimeenpanosta. Komitean tulkintaohjeet kattavat niitä tyydyttävän elintason osia, jotka TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaan siihen kuuluvat. Komitea painottaa yleensä laajaa tulkintaa ja se toteaa oikeuksien

kuuluvan kaikille. Esimerkiksi sopivaan asuntoon komitea sisällyttää vuokrasuojan, pääsyn palveluihin ja muihin asumiseen liittyviin seikkoihin kuten juomaveteen, keittämisen mahdollisuuteen, lämmittämiseen, valaisemiseen, terveellisyteen ja peseytymiseen, ruuan varastointiin, ja muihin vastaaviin toimenpiteisiin. Edelleen edellytetään asumisen edullisuutta, asuttavuutta (suojaaa kylmää, pölyä, kuumuutta, sadetta, tuulta ja muita terveysvaaroja sekä tauteja vastaan). Asunnon tulee olla myös soveltuva vammaisille ja muille vastaavilla ryhmille, sen tulee antaa mahdollisuus käyttää julkisia palveluja, käydä työssä ja olla myös kulttuurisesti hyväksyttävä.

Kokonaiskuvan muodostaminen ihmisarvoisen elämän osatekijöistä muodostuu aikaan, paikkaan, kulttuuriin ja yhteiskunnan käytettävissä olevista voimavaroista muodostuvasta kokonaisuudesta, jota on arvioitava eettisesti korkealla tasolla. Suomen kaltaisessa vauraassa ja kehittyneessä yhteiskunnassa ihmisarvoisen elämän edellytykset nousevat kansainvälisesti tarkastellen varsin korkeiksi. Yleisenä vähimmäisrajana voidaan pitää köyhyyden ja syrjäytyneisyyden taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen rajan ylittämistä. Köyhyyttä arvioitaessa voidaan käyttää esimerkiksi OECD:n ja EU:n käyttämää suhteellisen köyhyyden rajaa, kun taas syrjäytymisen yhteydessä tulee tarkastella myös esimerkiksi terveyttä, koulutusta, työllisyyttä, asumisen ja asunnon tasoa sekä yleisesti fyysisiä olosuhteita. Syrjäytymiseen liittyvät myös sosiaaliset suhteet, jotka usein ovat yhteiskunnan toimenpiteiden ulottumattomissa. Yksiselitteistä oikeudellista rajaa ihmisarvoiselle elämälle ei ole, mutta ymmärrykseen, kohtuullisuuteen ja inhimillisyyteen perustuva raja on.

## 4.2 Asuminen

### EHDOTUS 6

#### Asuminen välttämättömänä huolenpitona

##### Nykytila

PL 19.1 §:n säännös oikeudesta toimeentuloon ja huolenpitoon sisältää sitä koskevan hallituksen esityksen (HE /1993 vp) mukaan myös mahdollisuuden sellaiseen asumiseen, joka on edellytyksenä henkilön terveyden ja elinkyvyn säilymiselle. Julkisen vallan tehtävä on myös PL 19.4 §:n nojalla edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Oikeutta ei ole turvattu yleisenä subjektiivisena oikeutena eikä myöskään määrärahasidonnaisena yksilöllisenä oikeutena tavallisella lailla. Työryhmän työssä PL:n säännösten on nähty tarkoittavan sekä ylipäätään asunnon järjestymistä että ihmisarvoisen elämän edellytykset täyttävää asumisen laatua.

Kaikki pysyvästi asunnottomat eivät kuulu asunnottomiin tai ole PL 19.1 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa. Asunnottomaksi määritellään Suomessa henkilöt, jotka elä-

vät ulkona tai ensisuojaissa, asuvat asunnon puuttumisen vuoksi asuntoloissa tai majoitusliikkeissä tai huoltokotityyppisissä asumispalveluyksiköissä, sairaaloissa, kuntoutus- tai muissa yksiköissä tai laitoksissa, ovat vapautumassa vankilasta ilman, että tiedossa on asuntoa tai asuvat tilapäisesti sukulaisten tai tuttavien luona. Asunnottomiksi katsotaan myös perheet, jotka asuvat asunnon puutteen vuoksi erillään tai tilapäisessä majoituksessa. Asunnottomia oli Suomessa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen Aran selvityksen (Asunnottomat 2009 5/2010) mukaan vuoden 2009 marraskuun puolivälissä noin 8 150 yhden hengen taloutta ja noin 320 perhettä. Yksinäisten asunnottomien määrä oli lisääntynyt edellisvuodesta 200:lla, perheiden määrä parillakymmenellä. Asunnottomista suurin osa on miehiä, noin viidesosa naisia. Myös nuoria on noin viidesosa. Sekä naisten, nuorten, että asunnottomien maahanmuuttajien osuudet ovat kasvaneet. Yli 80 prosenttia kaikista Suomen yksinäisistä asunnottomista asui 12 kaupungissa (Helsinki, Tampere, Vantaa, Espoo, Turku, Kuopio, Jyväskylä, Lahti, Oulu, Pori, Joensuu ja Kotka). Helsingin asunnottomien määrä on suurin, 3 465 henkilöä. Yksinäisistä asunnottomista yli 42 prosenttia (3 450) henkilöä oli pitkäaikaisasunnottomia.

Selvityksen mukaan asunnottomuuden suurin rakenteellinen syy on muuttoliike, joka lisää asunnottomuutta erityisesti Helsingissä. Myös asunnottomien maahanmuuttajien määrä kasvaa siksi, että muilta paikkakunnilta hakeudutaan Helsinkiin ilman tietoa asunnosta tai toimeentulosta. Yleisimpiä elämäntilanteisiin liittyviä syitä asunnottomuuteen ovat avo- tai avioero, joista seuraava asunnottomuus on useimmiten miesten ongelma, elämän hallinnan ongelmat kuten päihteet ja mielenterveysongelmat ja nuorten ajelehtiva elämäntapa. Asunnottomissa perheissä asuu aikuisia 300, lapsia 135. Asunnottomissa maahanmuuttajaperheissä aikuisia oli 185, lapsia 110.

Kuten luvut osoittavat asunnottomiin sisältyy myös lapsiperheitä. Sekä voimassa olevaan lastensuojelulakiin että sitä edeltäneeseen säädökseen sisältyy asumista koskeva subjektiivinen oikeus. Silloin, kun lastensuojelun tarve oleelliselta osin johdetaan puutteellisista asumisolosta tai asunnon puuttumisesta tai kun ne ovat oleellisenä esteenä lapsen ja perheen kuntoutumiselle, kunnan on viivytyksettä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto. Asunnottomuus ei välittömästi ole sidoksissa lastensuojelutarpeeseen. Perheen erilleen joutumisella ja tilapäisillä asumisratkaisuilla voi olla kuitenkin sen kaltaisia lasten perusturvallisuuteen, nukkumismahdollisuuksiin, läksyjen lukuun, kavereiden vaihtumiseen yms. vaikuttavia seurauksia, että lapsiperheen asunnottomaksi joutumisen ei tulisi olla mahdollista.

Apulaisoikeuskansleri katsoi ratkaisussaan dnro 143/1/07 30.9.2008, että kunnan oli huomioitava asunnottoman lapsiperheen osalta lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain säännökset asumisen järjestämisestä tietyissä tilanteissa. Päätöksen mukaan kantelijan ja hänen lastensa tilanne oli sellainen, että lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain säännösten perusteella perheen asuminen oli viivytyksettä järjestettävä. AOK totesi, että perusturvalautakunnan tuli huolehtia siitä, että näitä lastensuojelulaissa ja sosiaalihuoltolaissa säädettyjä sitovia velvoitteita noudatetaan. Päätöksen

mukaan maksukyvyttömyys, esimerkiksi vuokratästeillä tai varattomuudella ei voi tällaisissa tapauksissa perustella kieltäytymistä asunnon järjestämisestä. Kunnan tuli lisäksi arvioida olivatko järjestelyt kiireellisen asumisen turvaamiseen kunnassa riittäviä siten kuin säännökset asunto-olojen kehittämisestä edellyttivät.

Palveluasumista koskevat yleiset säännökset ovat sosiaalihuoltolaissa (27 §). Sen mukaan kunta voi perustaa, hankkia tai muuten varata paikallista tarvetta vastaavan määrän palvelu- ja tukiasuntoja sekä laitospaikkoja. Kunta voi lisäksi hankkia tai varata 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen käyttöön tarpeen mukaan myös muita asuntoja 23 §:ssä tarkoitettujen henkilöiden asumisen järjestämistä varten. Säännös muutettiin nykyiseen muotoonsa 1.1.1993 alkaen. Sitä ennen säännös oli kuntaa velvoittava. Kunnan käyttöön oli ”perustettava, hankittava tai muutoin varattava paikallista tarvetta vastaava määrä palvelu- ja tukiasuntoja sekä laitospaikkooa”.

Vaikeavammaiset ovat lastensuojeluperheiden lisäksi ainoa ryhmä, jonka asumisesta on säädetty subjektiivisena oikeutena. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 8.2 §:n perusteella kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle erikseen säädetty palvelut, muun ohella palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Erityistä velvollisuutta palveluasumisen järjestämiseen ei ole, jos henkilö on jatkuvan laitoshoidon tarpeessa. Palveluasumisen sisällöstä säädetään tarkemmin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun asetuksen (759/1987) 10–11 §:ssä. Lain 9 §:n 2 momentissa ja asetuksen 12–13 §:ssä säädetään erikseen vaikeavammaiselle henkilölle korvattavista välttämättömistä asunnon muutostöistä sekä asuntoon kuuluvista välineistä ja laitteista.

Pysyvästi asunnottomiin kuuluu väestöryhmiä, joiden asumiseen liittyy tavanomaista vaikeampia ongelmakysymyksiä. Näitä ryhmiä ovat erityisesti vakavasta päihdeongelmasta tai pitkäaikaisista mielenterveyden häiriöistä kärsivät asunnottomat henkilöt. Mainitut ongelmat esiintyvät usein myös samanaikaisesti. Näiden erityisryhmien oikeutta asumiseen ei ole kattavasti ja selkeästi säännelty. Mielenterveyslain 5.2 §:n nojalla mielisairautta tai muuta mielenterveyshäiriötä potevalle henkilölle on riittävän hoidon ja palvelujen ohella yhteistyössä asianomaisen kunnan sosiaalitoimen kanssa järjestettävä mahdollisuus hänen tarvitsemaansa lääkinnälliseen tai sosiaaliseen kuntoutukseen liittyvään tuki- ja palveluasumiseen siten kuin siitä on erikseen säädetty. Mielenterveyslaissa tai -asetuksessa ei ole kuitenkaan yksityiskohtaisempia säännöksiä tuki- ja palveluasumisesta. Mielenterveysongelmaisten asuminen määräytyy siksi käytännössä sosiaalihuoltolain yleisten säännösten tai vammaispalvelulain perusteella.

Vammaispalvelulakia sovelletaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella myös mielenterveysongelmaisiin henkilöihin, mikäli vaikeavammaisuuden kriteerit täyttyvät. Tapauksessa 2004:69 KHO katsoi, että kun otettiin huomioon lääkärinlausunnoista ja asiakirjoista saatava selvitys mielenterveyspotilaan sairaudesta ja hänen avuntarpeestaan, hänen oli katsottava olevan vammais-



palveluasetuksen 11 §:ssä tarkoitettu vaikeavammaisen henkilö, joka sairautensa vuoksi tarvitsee toisen henkilön apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumises- sa jatkuvaluonteisesti ja erityisen runsaasti. Hänen ei kuitenkaan katsottu olevan jatkuvan laitoshoidon tarpeessa. Kun otettiin huomioon myös mielenterveyslain 5 §:n 2 momentti, kunta oli vammaispalvelulain 8 §:n 2 momentin nojalla velvollinen järjestämään mielenterveyspotilaan tarvitsema palveluasuminen. Kuntien käytännöissä VPL:n säännös ei toteudu edellytetyllä tavalla osin siksi, että vaikeavammaisuuden määrittelyn ongelmallisuus mielenterveyskysymyksissä on käytännössä muodostunut mahdollisuudeksi kiertää lainsäädäntöä.

Asunto-olojen kehittäminen on kunnan yleinen tehtävä. Asunto-olojen kehittämisestä annetun lain (919/1985) mukaan kunnan on luotava alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiseksi. Kunnan on huolehdittava siitä, että toimenpiteet asunto-olojen kehittämiseksi suunnataan erityisesti asunnottomien ja puutteellisesti asuvien asumisolojen parantamiseen. Kunnan tulee kehittää asunto-oloja alueellaan siten, että sellaiselle asunnottomaksi joutuneelle kunnan jäsenelle, joka ei ilman kohtuuttomia vaikeuksia kykene asuntoa omatoimisesti hankkimaan, voidaan järjestää kohtuulliset asumisolot.

Kunnan yleistä velvollisuutta asunto-olojen kehittämiseen ja asunnottomuuden poistamiseen käsitellään apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa dnro 25/1/94 18.9.1995. Siinä AOK kiinnitti huomiota kaupunginhallituksen tehtäviin asunto-olojen kehittämisessä ja romaniväestön asunto-olojen parantamisessa kunnan alueella. Myös romaniväestön asunto-oloja tuli parantaa muun asunto-olojen kehittämisen yhteydessä. Tätä varten kunnan tulee hankkia ostamalla tai vuokraamalla riittävässä määrin asuntoja. Apulaisoikeuskansleri muistuttaa, että asuntojen hankkimista varten kunnalle voidaan myöntää muun muassa valtion varoista korkotukilainoja. AOK toteusi, ettei kaupunki ollut järjestänyt asukasvalintahallintoaan siten, että kaupungilla olisi ollut mahdollisuus vaikuttaa ja järjestää asuntoja niille, jotka asuvat puutteellisesti tai ovat asunnottomia. AOK:n mukaan tilanne poikkesi tuntuvasti siitä, mitä asunto-olojen kehittämisestä annetussa laissa kunnan toimenpiteistä edellytetään.

EOA:n antaman päätöksen mukaan kunnalle voi syntyä velvoite sosiaalihuoltolain 15 §:n perusteella järjestää kiireellisesti asumista tai asumisolosuhteita koskeva ratkaisu esimerkiksi viimesijaisen toimeentulotuen avulla tai järjestämällä sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaisia asumispalveluja. Ajateltavissa on, että 19 § 1 momentin takaama ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön huolenpito merkitsee sitä, että ainakin joissakin tilanteissa julkisella vallalla on velvollisuus aktiivisiin asumista turvaaviin toimenpiteisiin. EOA myös viittaa edellä käsitelyihin asunto-olojen kehittämisestä annetun lain säännöksiin kunnan yleisestä velvollisuudesta asunto-olojen kehittämiseen ja asunnottomuuden poistamiseen. (Dnro 296/4/99 20.4.2001)

Lainsäädännössä ei ole avattu sitä, *minkälaisista laitoksista, palveluasumis- tai muussa yksikössä asumisen tulee olla, jotta se täyttää ihmisarvoisen elämän edellytykset*. Sen sijaan sekä KHO että EOA ovat ottaneet kantaa siihen, mitä ihmisarvoisen elämän edellytykset sekä yleensä asumisessa että hoitoon ja hoivaan liittyvässä asumisessa ovat. EOA:n tapauksessa dnro 296/4/99 20.4.2001 oli kyse asunnotto-

maksi joutuneille henkilöille kaupungin sosiaalitoimen järjestämästä asunnosta, joka oli aikaisemmin toiminut teknisen viraston työmaakoppina ja johon kantelijat muuttivat keväällä 1998. Tila oli lämmitetty, mutta esimerkiksi juoksevaa vettä ei ollut. Puolisolle keväällä 1999 osoitetussa uudessa asunnossa ei ollut lämmitystä, muita mukavuuksia, eikä sinne tullut juoksevaa vettä. Henkilöt saivat tukiasunnon vuoden 2001 alusta. EOA:n mukaan järjestetty majoitus ei täyttänyt niitä laatuvaatimuksia, joita asumiselta tulee edellyttää lukuun ottamatta ehkä aivan tilapäistä sosiaalihuoltolain 15 §:ssä tarkoitettua kiireellistä majoitusta. Kunnan olisi tullut välittömästi ryhtyä järjestämään puolisolle sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluja tai korjata heidän tilapäismajoituksessaan olevat puutteet. Asiassa oli EOA:n mukaan laiminlyöty velvollisuus järjestää kantelijalle ja hänen puolisolleen asumiselle asetettavien vähimmäisvaatimusten mukainen asunto tai muu asumismuoto.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO:2002:75 mukaan yksityisiä sosiaalipalveluja antavan toimintayksikön hoitopaikkamäärää arvioitaessa otettiin huomioon yleiset asumisen vaatimukset ja asukkaiden perusoikeudet kuten yksityisyyden suoja. Kahden vieraan ihmisen sijoittamista samaan huoneeseen ei pääsääntöisesti voitu pitää perusteltuna. Suurempaa hoitopaikkamäärää ei voitu perustella myöskään taloudellisilla seikoilla. Ratkaisussa 3991/4/06 31.8.2008 EOA katsoi, että kantelijan äidin hoito vuodeosaston käytävällä ei toteuttanut äidin oikeutta yksityisyyteen, riittäviin terveystalouteihin ja hyvään hoitoon.

EOA otti Hufvudstadsbladetissa julkaistujen artikkelien (16. ja 17.8.2007) perusteella omasta aloitteestaan tutkittavaksi tietyn Helsingin kaupungin arviointi- ja vastaanottoyksikön sopivuuden työpaikaksi ja huostaanotettujen lasten sijoituspaikaksi. Oikeusasiamies totesi, että yksikköön sijoitettujen lasten asiakaslain (4 §) mukainen oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun ilman syrjintää ei toteutunut kaikilta osin yksikön tilojen huonon kunnon vuoksi. Tilat eivät myöskään täyttäneet työturvallisuuslain määräyksiä työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä työssä, mikä oli todettu jo aikaisemmin työsuojelutarkastuksen yhteydessä. Kun toiminta oli lopetettu, EOA pyysi määräaikaan mennessä tietoa siitä, mitkä olivat pysyvät tilat, joihin yksikön toiminta oli siirretty. (Dnro 2639/2/07 25.1.2008)

Vuonna 2001 AOA teki tarkastuksen Helsingissä sijaitsevaan alkoholisteille tarkoitettuun ensisuojaan. AOA katsoi, että kaikilla ensi suojaan majoittuneilla on PL 19 § 1 momentin nojalla subjektiivinen oikeus asumispalveluun tai vähintään terveydensuojelun vaatimukset täyttävään asumiseen. Tarkastuksen kohteena olevassa asuntolassa ne eivät tehtyjen korjausten jälkeenkään täyttyneet (dnro 2442/2/00 31.12.2001). AOA viittasi PL 19.1 ja 19.4 säännösten ohella myös PL 22 §:ään, jonka mukaan perusoikeuksien toteutuminen on julkisen vallan vastuulla. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota tilojen ahtauteen. Ihmisarvoisen elämän edellytykset koskevat myös tilapäistä asumista, johon kuuluu Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa AOA:n mukaan muutakin kuin pelkkä olemassaolon turva.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että asumisesta säädetään subjektiivisena oikeutena PL 19 § 1. momentin edellytykset täyttävissä tilanteissa, joissa henkilö ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa asunnon puutteen tai puutteellisten asumisolosuhteiden vuoksi. Perheen asunto tai asuminen tulee järjestää perheelle yhteisesti.

Työryhmä korostaa, että kun asukas ei näissä tilanteissa ole kykenevä huolehtimaan itsestään, hänellä ei myöskään ole mahdollisuuksia valvoa asumisen laatua. Tämä edellyttää, että sekä mahdollisessa asumisen järjestämiseen liittyvässä kilpailuttamisessa että palvelun tuottajan kanssa tehtävissä sopimuksissa ja asumisen tosiasiallisessa järjestämisessä huomioidaan korostunut viranomaisvastuu ja sitä tukeva viranomaisperiaate.

## Ehdotuksen perustelut

Mitä lähempänä ollaan tilannetta, jossa henkilö on kykenemätön itse huolehtimaan itsestään, sitä lähempänä on myös viranomaisen PL 19 §:n 1 momentin nojalla syntävä velvollisuus tilanteen hoitamiseen. Julkisen vallan vastuuta henkilön huolenpidosta ja toimeentulosta ei voida siirtää asiakkaalle itselleen, jos hän on objektiivisesti ottaen kykenemätön sen toteuttamiseen, syyllistymättä samalla rikoslain mukaiseen heitteillepanoon. Tämä koskee myös asumista.

Pitkäaikaisasunnottomaksi katsotaan ARA:n mukaan henkilö, jonka asunnottomuus on pitkittynyt tai uhkaa pitkittyä sosiaalisten tai terveydellisten syiden vuoksi yli vuoden mittaiseksi tai jonka elämässä asunnottomuutta on esiintynyt toistuvasti viimeisen kolmen vuoden aikana. Sosiaaliset ja terveydelliset syyt huomioon ottaen voidaan olettaa, että asunnottomuus heidän kohdallaan useimmiten täyttää PL 19.1 §:n mukaisen tilanteen edellytykset. Kuten aikaisemmin on todettu, asunnottomuuden ei tulisi kuulua lapsen elämään suomalaisessa hyvinvointiyhteiskunnassa. Kaikissa asunnottomien ryhmissä on tilanteita, joissa PL 19 § 1 momentin asettamat edellytykset täyttyvät.

Työryhmä ehdottaa, että asuminen säädetään subjektiiviseksi oikeudeksi tilanteissa, joissa henkilö ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa asunnon puutteen tai asumisolosuhteidensa vuoksi. Tavoite on täsmentää tavallisella lailla perustuslain 19 § 1 momentin perustamaa oikeutta ihmisarvoiseen elämään. Kunnan olisi kiireellisesti järjestettävä asunto tai asuminen silloin, kun perustuslaissa asetetut edellytykset täyttyvät. Perheen asunto tai asuminen on järjestettävä perheelle yhteisesti, jollei muusta lainsäädännöstä muuta johdu. Tällaisena tilanteena voidaan pitää lastensuojelulain mukaisia tilanteita, joissa lapsen tai nuoren asuminen perheen tai kaikkien perheen jäsenten kanssa ei ole lapsen edun mukaista.

Esitys parantaa kansalaisten mahdollisuuksia ihmisarvoiseen elämään niiden ryhmien kohdalla, jotka ovat kykenemättömiä itse järjestämään asumistaan. Sellaisena se toteuttaa Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten ja perustuslain määräyksiä julkisen vallan velvollisuudesta ihmisarvoisen elämän edellytyksenä olevan asumisen järjestämiseen.

Esityksestä seuraa, että erilaisia asunnottomuustilanteita varten joudutaan varautumaan. Tämä edellyttää sekä varautumista tilapäisiin tarpeisiin että pidempiaikaisia asunnottomuuden poistamiseen tähtäviä toimenpiteitä. Esitys ei aseta uusia velvoitteita kunnille. Koska PL:n ja esimerkiksi asunto-olojen kehittämisestä annetun lain säännökset eivät asumisen osalta kuitenkaan ole toteutuneet, esitys edellyttää lisäresurseja asumiseen.

## Ehdotetut säännökset

---

### Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*lisätään* sosiaalihuoltolain (710/1982) 17 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna laeilla 607/1991, 500/2003 ja 581/2008 uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, ja lakiin uusi 23 a §, seuraavasti:

#### 17 §

-----

Kunnan tehtävänä on myös 23 a §:ssä säädettyssä tilanteessa järjestää asunto tai asuminen.

-----

#### 23 a §

Kunnan on kiireellisesti järjestettävä asunto tai asuminen henkilölle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa asunnon puutteen tai asumisolosuhteidensa vuoksi. Perheen asunto tai asuminen on järjestettävä perheelle yhteisesti, jollei muusta lainsäädännöstä muuta johdu.

## EHDOTUS 7

### Maksukyky ja häädöt

#### Nykytila

Asunnottomuus voi olla seurausta häädöstä, jonka vuoksi uuden asunnon saaminen on vaikeaa tai jopa mahdotonta. Alla esitetyn selvityksen mukaan ulosottoon edenneistä häädöistä vain kuudella prosentilla ei ollut lainkaan vuokravelkaa. Myös maksuhäiriömerkintä, johtuipa se maksamattomista vuokrista tai muusta ylivelkaantumisesta muodostuu usein asunnon saamisen esteeksi.

Vuonna 2003 ulosottoon saapui oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemän selvityksen mukaan (Salovaara-Karstu–Mutttilainen 2004) yhteensä 7 800 häätöasi-aa. Määrä on 2,4-kertainen vuoteen 1985 verrattuna. Häätöuhkatilanne johtuu selkeästi harvemmin muista syistä kuin vuokratilanteista. Häätöuhkatilanteeseen joutu- neista vain kolmannes oli yksin asuvia miehiä. Kaikista häätöuhan kohteena olevista asukkaista noin neljännes oli naisia. Myös yksinhuoltajia oli noin neljännes ja muissa lapsiperheissä asuvia noin viidennes. Selvityksen mukaan lapsia oli mukana lähes joka toisessa häätöasiassa. Aikaisemmat häätötilanteet olivat yleisimpiä yksinhuolta- janaisilla ja lapsiperheillä. Noin joka kymmenes oli ollut aiemmin häätöuhkan koh- teena, joten häätökierteet olivat kuitenkin harvinaisia. Häätöuhkatilanteet jakautui- vat tasaisesti eri väestöryhmiin.

Ulosottoon edenneistä häätöasioista vain joka viides johtaa asukkaan häätöön. Täytäntöönpanoon edenneistä yleisimpiä häädöt olivat yksinäisillä miehillä, harvi- naisimpia lapsiperheillä. Jos lasketaan yhteen vapaaehtoisesti häätötuomion jälkeen muuttaneet ja häätöjen täytäntöönpanot yli kuusi hätöasi-aa kymmenestä päättyy asukkaan lähtemiseen asunnosta. Häädettävillä henkilöillä oli vuokravelkaa keski- määrin 1 660 euroa. Asukasta ryhdytään häätämään yleensä silloin, kun maksamat- ta ovat kahden tai kolmen kuukauden vuokrat. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitok- sen tutkimuksen mukaan äkilliset taloudellisen tilanteen muutokset voivat johtaa myös työssäkävien häätöuhkatilanteeseen. Asukkaan tulot ylittävät tällöin yleensä toimeentulotuen maksamisen edellytyksenä olevat tulorajat, jolloin toimeentulotu- kea vuokratilanteen maksamiseen ei myönnetä.

Tutkimuksen mukaan asunnottomuuden ja häätöuhkatilanteiden yhteys saattaa kuitenkin olla oletettua heikompi. Niitä erottaa muun muassa se, että häädön perus- teena ovat yleensä maksuvaikeudet, asunnottomuudessa on lähes aina kyse muista- kin ongelmista.

Kunnalliset asunto-osaakeyhtiöt samoin kuin yleishyödyllisten yhteisöjen vuok- ra-asunnot ovat yleensä ns. aravarajoituslain (1190/1993) mukaisia yhtiöitä. Ara- varajoituslaissa on säädetty asukasvalintaperusteista ja hakijoiden etusijajärjestyk- seen asettamisesta. Osassa kuntia maksuhäiriömerkintä vaikuttaa asukasvalintoihin siinä määrin, että maksuhäiriömerkinnästä voidaan sanoa tulleen asukasvalintape- ruste vastoin aravarajoituslain säännöksiä. Lain 4 §:n mukaan asukkaiden valinta

aravavuokra-asuntoihin perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukkaaksi valittaessa on otettava huomioon hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot (*asukasvalintaperusteet*). *Etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat*. Kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien aravavuokra-asuntojen asukasvalinnassa voidaan asunnontarpeen, tulojen ja varallisuuden kannalta kokonaisuutena arvioiden *samassa asemassa olevien kesken asettaa etusijalle asunnon sijaintikunnan jäsen*. Valtioneuvosto on antanut aravarajoituslakia täydentävän asetuksen asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008). Myös Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaopas (25.4.2008) tulee sovellettavaksi asukasvalinnoissa.

Asukasvalintaperusteet koskevat ARA:n ohjeen mukaan tällä hetkellä aravavuokra-asuntoja, pitkäaikaisella korkotukilainalla (myönnetty v:sta 1994) rahoitettuja vuokrataloja ja kaikkia uuden korkotukilain nojalla rahoitettuja vuokra-asuntoja. Aravarajoituslain mukaisissa yhtiöissä on osittain muodostunut käytännöksi, että maksuhäiriömerkintää pidetään asukasvalintaperusteena, jonka nojalla muuttoin valintaperusteet täyttävälle henkilölle ei myönnetä asuntoa. Asunnon saannin estävää merkintää luottotiedoissa ei ole rajattu pelkästään vuokratilastoista johtuviin merkintöihin. Käytäntö on osittain muodostunut ARA:n ohjeen perusteella, joka on tälläkin hetkellä voimassa ja vaikeuttaa muun muassa hädättyjen perheiden asunnon saamista. Ohje ei ole aravarajoituslain ja sitä täydentävän asetuksen mukainen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on useissa ratkaisuisaan (esim. dnro 1354/4/07 11.11.2008: Hoas, opiskelija-asunnot, 499/2/02 31.8.2004 sekä 1507/4/02 31.8.2004, aravavuokratatolot) ottanut kantaa siihen, voidaanko maksuhäiriömerkintää ottaa huomioon asukasvalinnoissa siten, että henkilö ei voi sen perusteella saada asuntoa. AOA pitää ongelmallisena ARAn tulkintaa, jonka mukaan maksuhäiriöt voisivat oikeuttaa poikkeamiseen asukasvalintaperusteista tai etusijajärjestyksestä. EOA toteaa aravarajoituslain 1.9.2006 voimaan tulleen muutoksen jälkeen antamassaan ratkaisuisa dnro 1429/4/05 26.4.2007 koskien aravavuokra-asuntoja, *ettei hakijan luottotiedossa oleva maksuhäiriömerkintä ole lain mukainen asukasvalintaperuste, joka voitaisiin ottaa huomioon asetettaessa hakijat laissa tarkoitettuun etusijajärjestykseen*. Myöskään ennen lakimuutosta maksuhäiriöitä ei mainittu laissa tai asetuksessa asukasvalinnan perusteena tai perusteena, jonka nojalla olisi voitu poiketa normaaleista valintaperusteista. Asukasvalinnan perusteina ovat asunnontarve, varallisuus ja tulot. Etusijalle on asetettava kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että aravarajoituslain esitöistä (HE 47/2006 vp, PeVL 14/2006 vp ja YmVM 4/2006 vp) tai lakia täydentävästä valtioneuvoston asetuksesta ei saa tukea sille, että maksuhäiriöt voisivat olla asukasvalintaperusteista tai etusijajärjestyksestä poikkeamisen perusteena. EOA:n mukaan maksuhäiriöiden taustalla olevien velkasuhteiden laatu, maksuhäiriöiden syyt, vakavuus, toistuvuus ja muut sellaiset seikat vaihtelevat niin suuresti, että pelkästään maksuhäiriömerkintö-

jen perusteella ei ainakaan yleisesti ole oikeutettua tehdä henkilöstä sellaisia sosiaalisia johtopäätöksiä, joilla voisi olla merkitystä asukasrakenteen kannalta. Asukasvalintanormiston lähtökohtana on, että hakijoiden asunnontarpeen, varallisuuden ja tulojen perusteella määräytyvästä etusijajärjestyksestä ei poiketa hakijan luottotiedoissa olevan maksuhäiriömerkinnän perusteella.

Asunto on annettava etusijajärjestyksen mukaiselle hakijalle, vaikka tällä olisi maksuhäiriömerkintä. Asunnon epääminen on EOA:n mukaan hyväksyttävää vain siinä tapauksessa, että muilla turvaamiseen tähtävillä toimenpiteillä ei voida taata vuokranmaksua ja riski maksamattomiin vuokriin on todellinen. Muita toimenpiteitä ovat EOA:n mukaan takuun vaatiminen vuokralaiselta ja vuokralaisen ohjaaminen hankkimaan sosiaalitoimen myöntämä maksusitoumus. Myös asumistuen ja toimeentulotuen avulla voidaan turvata vuokranmaksu ohjaamalla tuet suoraan vuokranantajan tilille. Ratkaisussa dnro 446/4/06 3.8.2007 apulaisoikeusasiamies toteaa, että vuokrausperusteissa asetettu *vaatimus säännöllisistä tuloista on lain vastainen*, jos sitä sovelletaan aravarajoituslain alaiseen kunnan vuokra-asuntokantaan. Myös apulaisoikeuskansleri on katsonut ratkaisussaan dnro 167/1/05 8.6.2006, että velkajärjestelyn piirissä olevia vuokrarästejä ei voida rinnastaa maksamattomiin ja hoitamattomiin vuokrarästeihin.

### Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että

- 1) toimeentulotuen myöntämistä koskevaa sääntelyä ja sen toimeenpano-ohjeita tarkistetaan siten, että maksuhäiriöistä johtuvat hädöt voidaan minimoida.

Tämä tarkoittaa, että

- toimeentulotukea tulee myöntää häätöuhkatilanteessa ehkäisevänä toimeentulotukena, jos hakijalla ei ole oikeutta täydentävään toimeentulotukeen. Häätötuomion täytäntöönpanon estämiseksi haettava toimeentulotukihakemus tulee käsitellä kiireellisenä
- 2) aravarajoituslain soveltamiskäytäntöjä tarkistetaan. Tämä edellyttää, että asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen (166/2008) hakijoiden etusijajärjestykseen asettamista koskevaa 5 §:ä muutetaan siten, etteivät maksuhäiriömerkintä tai vaatimus säännöllisistä tuloista ole asukasvalintaan vaikuttavia perusteita.
  - 3) ARA:n arava- ja korkotukivuokra-asuntojen kyseenalainen asukasvalintaopas (25.4.2008) saatetaan vastaamaan aravarajoituslain ja sitä täydentävän VNA:n määräyksiä.

## Ehdotuksen perustelut

Esityksen tavoitteena on, että maksamattomiin vuokriin perustuvat häädöt minimoidaan. Samalla edistetään sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien kasautumiseen liittyvien tilanteiden laajenemista. Erityisesti tavoitteena on yksinhuoltajien ja lapsiperheiden aseman parantaminen.

Vuokrarästejä ei pidetä asumistukilain 6 §:ssä tarkoitettuina juoksevina asumismenoina, vaan ne ovat velkoja. Jos niihin myönnetään toimeentulotukea, kyseen tulee joko täydentävä tai ehkäisevä toimeentulotuki. Toimeentulotuki voidaan myöntää erityisestä syystä takautuvasti. Tällaisia erityisiä syitä ovat muun muassa häädön uhka, asunnottomaksi joutuminen tai perheen hajoaminen. (STM, julkaisuja 2007:11, 68, 88, 92–93) Toimeentulotuen myöntämisen tukemiseksi häätötilanteessa ohjeistuksen sisältö ehdotetaan kirjattavaksi lakiin. Täydentävää toimeentulotukea koskevaan toimeentulotukilain 7 c §:n 2 momentin erityistä olosuhdetta koskeviin esimerkkeihin ehdotetaan lisättäväksi häätötuomion täytäntöönpanon estäminen sekä muut vastaavat tarpeet. Häätöjä koskevat asiat saattavat tulla viranomaisen tietoon erittäin myöhään. Esityksessä ehdotetaan, että toimeentulotukilain toimeentulotukiasian käsittelyä koskevaa 14 a §:n ensimmäistä momenttia tarkennetaan kiireellisenä tapauksena käsiteltävien asioiden osalta. Esityksen mukaan kiireelliseksi katsotaan tilanteet, joissa tukea haetaan häätötuomion täytäntöönpanon estämisen tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Kaikilla häätöuhkatilanteessa olevilla henkilöllä tai perheillä ei ole oikeutta täydentävään toimeentulotukeen. STM:n toimeentulotuesta annetun oppaan mukaan ehkäisevää tukea on myönnetty henkilöille ja perheille, joiden toimeentulo on vaarantunut sellaisten menojen, esimerkiksi lainan lyhennysten vuoksi, joita ei voida toimeentulotukea myönnettäessä ottaa huomioon. Velkakierteen katkaisemisella henkilön tai perheen talous on voitu saada tasapainoon ja jatkuvan tuen tarve estettyä. Ehkäisevä toimeentulotuki on riippumaton siitä, onko henkilö tai perhe oikeutettu toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentin tarkoittamaan toimeentulotukeen. Sitä voidaan myöntää tilanteissa, joissa henkilöllä tai perheellä ei toimeentulotukilaskelman perusteella ole oikeutta varsinaiseen toimeentulotukeen. (2007:11, 93)

Esityksessä ehdotetaan, että ehkäisevää toimeentulotukea tulisi myöntää varallisuudesta tai tuloista riippumatta silloin, kun häätöuhkan taustalla ovat maksamatta jääneet vuokrarästit. Asumisen turvaaminen erotettaisiin ehkäisevää toimeentulotukea koskevan 13 §:n 2 momentin yleisestä mahdollisen ehkäisevän tuen tarkoitusta koskevasta luettelosta. Uusi kolmas momentti tarkentaisi sekä asumisen turvaamisen sisältöä että säännöksen velvoittavuutta. Ehkäisevää toimeentulotukea olisi myönnettävä vuokrarästeistä johtuvan häätötuomion täytäntöönpanon estämiseksi tai muun vastaavan syyn vuoksi. Sovellettavaksi tulisivat myös tällöin toimeentulotuen kiireellistä maksamista koskevat säännökset.

Kuten eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut osoittavat, maksuhäiriömerkin- tää ei voida pitää aravarajoituslain, sen esitöiden tai sitä täydentävän valtioneuvoston asetuksen mukaisena asukasvalintaperusteena. Aravarajoituslain mukaiset asukasvalintaperusteet ovat asianmukaiset, eikä niissä ole tarkistamistarvetta. Myös sitä



täydentävä valtioneuvoston asetus on sellaisenaan asianmukainen edellyttäen, että toimeenpanokäytännöt vastaavat säännösten sisältä. Lainvastaisten käytäntöjen muuttamiseksi työryhmä kuitenkin ehdottaa, että asetusta tarkennetaan.

Työryhmä ehdottaa myös, että ARA:n arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaopas (25.4.2008) saatetaan vastaamaan aravarajoituslain ja sitä täydentävän VNA:n määräyksiä. Tällöin ohjeeseen voidaan liittää myös ohjaus siitä, että mikäli aravarajoituslain mukaiset asukasvalintaperusteet täyttävällä ja asunnon saaneella henkilöllä on maksamattomia vuokratästejä tai niitä koskeva maksuhäiriömerkintä, vuokranantajalla olisi ennen vuokrasopimuksen tekemistä oikeus varmistua siitä, että sosiaalitoimen samalle vuokranantajalle olevista maksurästeistä ja vuokranmaksusta antama maksusitoumus samoin kuin maksettava asumistuki maksettaisiin suoraan vuokranantajalle.

## Ehdotetut säännökset

---

### Laki

#### toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 7 c §:n 2 momentti, 13 §:n 2 momentti ja 14 a §:n 1 momentti, sellaisena kuin ne ovat, 7 c §:n 2 momentti on muutettuna lailla 1218/2005, 13 §:n 2 momentti on muutettuna lailla 923/2000 ja 14 a §:n 1 momentti muutettuna lailla 1202/2007, ja  
*lisätään* 13 §:ään uusi 3 momentti, seuraavasti:

#### 7 c §

##### Täydentävä toimeentulotuki

-----

Henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta, *häättöuomion täytäntöönpanon estämistä* sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita *tai muita vastaavia tarpeita*.

-----

#### 13 §

##### Ehkäisevä toimeentulotuki

-----

Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktiivointia tukeviin toimenpiteisiin, ylivelkaantumisen tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin.

*Jollei henkilöllä tai perheellä ole oikeutta tämän lain 7 c §:n nojalla myönnettävään täydentävään toimeentulotukeen, henkilön tai perheen asumisen turvaamiseksi voidaan myöntää ehkäisevää toimeentulotukea vuokratähteistä johtuvan häätötuomion täytäntöönpanon estämisen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Tukeä päätös on tehtävä kiireellisenä sen mukaan kuin tämän lain 14 a §:n 1 momentissa säädetään.*

---

#### 14 a §

#### Toimeentulotukiasian käsittely

Toimeentulotukiasia on käsiteltävä kunnassa siten, että asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Kiireellisessä tapauksessa, kuten *häätötuomion täytäntöönpanon estämisen tai muun vastaavan syyn vuoksi*, päätös on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.

---

### 4.3 Ihmisarvoinen elämä ja sen edellytykset

## EHDOTUS 8

### Hoivan ja huolenpidon järjestämistapa ja asumisen turva

#### Nykytila

*Hoivaan ja huolenpitoon liittyy myös asumisen turva.* Sekä 2011 vuoden alussa voimaan tullut kotikuntalain (1377/2010) ja sosiaalihuoltolain muutos että toukokuussa voimaan tullut terveydenhuoltolaki lisäävät asiakkaan ja potilaan valinnanmahdollisuuksia. Kotikuntalain muutoksen mukaan pääsääntö on, että kotikunta ei muutu, jos asuminen johtuu hoidosta perhehoidossa tai laitoshoidossa taikka asumisesta asumispalvelujen avulla. Jos henkilö on yli vuoden kestävässä hoitosuhteessa kotikuntansa ulkopuolella, hänellä on oikeus valita uudeksi kotikunnakseen se kunta, jonka alueella olevassa toimintayksikössä tai laitoksessa hän asuu. Henkilö voi myös hakea tarvitsemaansa pitkäaikaista hoitopaikkaa tai sosiaalipalveluja muusta kuin omasta kunnastaan. Asiasta on tehtävä päätös. Hakijan on kahden viikon kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan ilmoitettava palvelun vastaanottamisesta ja kol-

men kuukauden kuluessa muutettava po. hoitopaikkaan. Mahdollinen asuinpaikan muutos merkitsee yleensä myös muiden palvelun järjestäjien ja tuottajien vaihtumista. Toistaiseksi ei ole tiedossa, missä määrin säännösten perusteella asuinpaikkaa on haluttu muuttaa ja miten asia käytännössä toimii.

Perusoikeussäännökset tai tavallisena lakina annetut säännökset eivät vammais-palvelulakia lukuun ottamatta ota kantaa siihen, missä tilanteessa henkilön hoito tai huolenpito tulee järjestää laitoksessa, palveluasumisyksikössä tai kotona. Vammais-palvelulainkin säännöksiä voidaan pitää riittämättöminä tosiasiallisesti ohjaamaan tilanteita, joissa hoivan ja huolenpidon tarpeen edellyttämistä ratkaisuis-ta päätetään. Kotikuntalain muutos on yritys vaikuttaa tilanteeseen, jossa laitos- tai palveluasunnossa annettavaa hoivaa tai huolenpitoa tarvitsevat henkilöt eivät itse ole voineet vaikuttaa siihen, onko perusratkaisu ollut avohuolto, palveluasuminen tai laitoshuolto.

Valitusmahdollisuuden puuttumisen ohella siihen on vaikuttanut, ettei laitos-tai palveluasumisessa ole säädetty vuokralaisen irtisanomissuojaa vastaavasta asu-misen suojasta. Tämä ongelma on kärjistynyt hankintalain voimaan tultua. Kunta voi myös ostaa hoivaa ja huolenpitoa koskevat palvelut palvelun tuottajalta, jonka sijainti on toisessa kunnassa tai jopa eri puolella Suomea. Eduskunnan tarkastusva-liokunta on mietinnössään 5/2008 vp todennut yksityisten palvelujen kilpailutuksen olevan vanhustenhuollossa lyhytjännitteistä, mikä luo epävarmuutta sekä asiakkail-le että palvelun tuottajille. Valiokunta kiinnittää huomiota sopimusten kestoön. So-pimukset voivat olla kahden vuoden pituisia, jolloin asukkaiden fyysinen ympäristö tai ainakin asiakasta hoitava henkilökunta vaihtuu kahden vuoden välein. Ikävim-piä ovat tapaukset, joissa vuosia samassa palveluasumisyksikössä tai hoitolaitoksessa asuneelle asukkaalle tulee ilmoitus hyvin nopeasti tapahtuvasta siirrosta. Niin sosi-aaliset suhteet muihin asukkaisiin kuin hoitohenkilöstöön voivat samalla kokonaan katketa. Kehitysvammahuollossa on esimerkkejä, joissa hoivayksikössä tutustuneet ja kihlautuneet pariskunnat ovat joutuneet erilleen siksi, että palvelun järjestäjäkun-nat ovat päättäneet siirtää toisen tai molemmat osapuolet kokonaan toiselle paikka-kunnalle tai hoitoyksikköön.

EOA:n ratkaisu dnro 2928/4/04 31.10.2006 kuvaa hyvin sitä, ettei hoivaa ja huo-lenpitoa tarvitsevilla asiakkailta katsota olevan erityistä suojaa aikaisemmin tehty-jen päätösten pysyvyyden suhteen eikä heitä kuulla muutoksia suunniteltaessa. Jopa tiedottaminen tapahtuu myöhässä. Oikeusasiamiehen mukaan kaupungin menette-lyä voitiin arvostella vanhainkodin palvelutaloksi muuttamista koskevassa tiedotta-misessa. Kun kysymys on vanhuksista, on erityisen tärkeää, että asiasta ilmoitetaan tarpeeksi selvästi sekä vanhuksille että heidän omaisilleen. Lisäksi tulossa olevista muutoksista on ilmoitettava tarpeeksi ajoissa. Tapauksessa muutoksista ilmoitet-tiin syyskuussa 2004 ja muutosten ilmoitettiin tulevan voimaan takautuvasti tou-kokuusta alkaen. Ratkaisussa näkyy EOA:n kanta siitä, että myös laitos- ja palvelu-asumisesta tulee tehdä kirjallinen päätös. EOA:n mukaan kaupunki oli menetellyt vastoin sosiaalihuollon asiakaslain 6 §:n asettamia vaatimuksia, kun yksittäisten asi-akkaiden osalta ei ollut tehty valituskelpoista päätöstä sekä vastoin asiakasmaksu-asetuksen 31 §:ää päättäessään asiakasmaksuista takautuvasti.

Kun esimerkiksi dementoivia sairauksia sairastavien henkilöiden asuminen voi jatkua laitoksessa useita vuosia, laitos on käytännössä heidän kotinsa. Myös vammaisten, mielenterveysongelmaisten tai pitkäaikaissairaiden asuminen laitoksessa tai palveluasunnossa voi olla hyvin pitkäaikaista. Sekä laitoshoidon että palveluasuminen ovat tosiasiallisesti yksi asumismuodoista. Jos henkilöllä ei ole asuntoa, johon palata, laitos tai palveluasumisyksikkö on hänen kotinsa. Sovellettavaksi tulevat muun muassa perustuslain 10 §:n kotirauhaa ja yksityisyyden suojaa koskevat säännökset.

Luottamuksensuojan periaatetta käsitellään AOA:n ratkaisussa dnro 2684/4/08 31.5.2010, jossa AOA katsoo, ettei atk-järjestelmän muutos ole hyväksyttävä peruste muuttaa päätöksen sisältöä. Kunnan perusturvaosasto oli menetellyt tiedottamisen suhteen huolimattomasti. Vaikka kyse ei suoraan ole hoivan ja huolenpidon palveluista, sen perusteella voi tarkastella mitä luottamuksensuoja sosiaalipalveluissa merkitsee. AOA:n mukaan kun sosiaalipalveluissa tapahtuu muutoksia, joilla on vaikutusta asiakkaiden asemaan ja oikeuksiin, niistä tulee tiedottaa kuntalaisille ja asiakkaille selkeästi ja yhdenvertaisesti sosiaalihuoltolain 13 §:n kunnan tiedotustoimintaa määrittelevien säännösten mukaisesti. Asiakkaan luottamuksensuojaperiaatteeseen perustuva oikeutettu odotus kohdistuu sekä oikeussuhteen pysyvyyteen että siihen, että viranomainen noudattaa sillä olevia velvollisuuksia. Tällainen perusvelvollisuus on AOA:n mukaan muun muassa velvollisuus noudattaa tehtyjä päätöksiä ja annettuja lupauksia ja velvollisuus noudattaa omaksuttua tulkintalinjaa. Tarkastellun valossa on ilmeistä, että laitoksen ja palveluasumisesta asiakkaalla olevasta vuokralaisen irtisanomissuojaan verrattavissa olevasta siirtymäajan suojasta olisi säädettävä lailla.

*Muutoksenhakuoikeus hoivaa ja huolenpitoa koskevissa päätöksissä on epäselvä.* Huolenpitoa koskevia päätöksiä tehdään sekä hallintolain mukaisina hallinnollisina päätöksinä että tosiasiallisen toiminnan osana. Sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaan laitoshuoltoa annetaan henkilölle, joka tarvitsee apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluita hyväksi käyttäen. Kunnan järjestämistä vastuulla olevissa hoivan ja huolenpidon palveluissa tarkoituksenmukaisesta järjestämistä päättää kunta. Määräävä tekijä voi olla kunnan palvelurakenne siitä huolimatta että sekä sosiaalihuollon asiakaslain ja terveydenhuollon potilaslain perusteella palvelut on järjestettävä yhteistyössä asiakkaan kanssa. Näistä ratkaisuista ei yleensä tehdä hallintopäätöksiä, vaan ne tehdään ns. tosiasiallisen hallinnon osana.

Myös terveydenhuollon hoivaan liittyvät päätökset tehdään tosiasiallisessa hallinnossa. Hoivan ja huolenpidon järjestämistä vastuulla annetut korkeimman hallinto-oikeuden päätökset samoin kuin eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut ovat yksiselitteisiä sen suhteen, että jos henkilön hoivan tai huolenpidon tarpeen keskeinen syy on sairaanhoito, palvelun järjestämistä vastuulla päättää hoitava lääkäri. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO:2003:94 mukaan sairaanhoidon järjestämistä terveyskeskuksen vuodeosastolla koskeva päätös kuuluu terveyskeskuksen vastaavan lääkärin toimivaltaan. Perusturvalautakunta ei voinut siten päättää palveluasumisen järjestämisestä osittainkaan terveyskeskuksen vuodeosastolla.

EOA:n ratkaisussa dnro 2405/4/04 3.4.2006 kunnan sosiaalipalveluista päättävä ryhmä sijoitti toistuvasti potilaan palvelutaloon, vaikka hän terveyskeskuslääkärin mukaan olisi tarvinnut pysyvän laitoshoitopaikan vanhainkodissa. EOA yhtyi ratkaisussaan TEO:n käsitykseen siitä, että kotisairaanhoidon hoitajien ja terveyskeskuslääkärin kanta potilaan selviytymättömyydestä palvelutalossa olisi tullut ottaa tapahtunutta painokkaammin huomioon hänen hoidostaan ja sijoituksestaan päätettäessä. Potilaan muistamattomuudesta, psyykkisestä tilasta ja avuntarpeesta aiheutuva hoidon tarve oli suurempi kuin mihin palvelutalon palvelut antoivat mahdollisuuden vastata. Talouteen tai resursien vähäisyyteen vetoamalla ei voitu EOA:n mukaan loukata perustuslain 19.1 §:ssä turvattua huolenpitovelvoitetta, silloin kun henkilö ei itse kykene siitä huolehtimaan.

Sosiaalihuollossa oikeus omaishoittoon, kehitysvammalain mukaisiin palveluihin, vammaispalvelulain mukaisiin asumispalveluihin ja asumista tukeviin ratkaisuihin henkilön kotona perustuu kirjalliseen päätökseen. Vammaispalvelulain mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle palveluasuminen, jos hän välttämättä sitä tarvitsee suoriutuakseen tavanomaisen elämän toiminnoista (8 §). Eri-tyistä velvollisuutta ei ole silloin, kun henkilö on jatkuvan laitoshoidon tarpeessa. Palveluasuminen ja laitoshoido eivät toisin sanoen ole vaihtoehtoja, vaan se kumpaa järjestetään riippuu tarpeesta. Palveluasumisen järjestämisvelvoitetta ei ole, jos henkilön riittävää huolenpitoa ei voida turvata avohuollon toimenpitein. Kynnys ry:n arvion mukaan aktiivisimmilla ja työssäkäyvillä myös asuminen on yleensä kunnossa. Palvelut saatetaan kuitenkin järjestää laitosasumisena, vaikka henkilö asunnon muutostöiden jälkeen pystyisi asumaan myös kotona ja tällöin tietysti myös palveluasunnossa. Vammaisten asumista koskevissa KHO:n ratkaisuissa keskeiseksi kysymykseksi nostetaan kunnassa usein vaikeavammaisuuden tulkinta. Kun henkilön ei katsota olevan vaikeavammainen, palveluja ei tarvitse järjestää. Esimerkiksi ratkaisuilla KHO:2003:12, KHO dnro 2366/3/04 16.12.2005 ja KHO dnro 527/3/00 12.9.2001 päätöksillä kunnassa tehtyä päätöstä on muutettu.

Päätökseen perustuvissa hoivaa ja huolenpitoa koskevissa palveluissa asiakkaalla on toisin sanoen muutoksenhakuoikeus. Sosiaalihuoltolain nojalla ns. tosiasiallisessa hallinnossa tehtävissä hoivaa ja huolenpitoa koskevissa ratkaisuissa muutoksenhakuoikeutta ei ole. Sen katsotaan olevan asiakkaan yksilöllisten tarpeiden ja kunnan käytettävissä olevien hoitopaikkojen pohjalta tehtävä huollon toteuttamista ja sisältöä koskeva ratkaisu. Asiakkaan oikeusturvan toteutuminen on sattumanvaraista ja jää riippumaan siitä, minkä lain nojalla asianomaisen henkilön palvelut kunnassa harkitaan järjestettäväksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön perusteella valitusoikeus koskee myös sosiaalihuoltolain mukaisesta laitos- ja palveluasumisesta annettua päätöstä. Vuosikirjaratkaisussa KHO:2009:69 henkilö oli pyytänyt päästä hoidettavaksi vanhainkotiin tukehtumissairaudesta esittämänsä lääkärintodistuksen perusteella. Lautakunta oli arvioinut henkilön pystyvän asumaan vielä kotonaan avohoidon tukipalvelujen avulla, mutta hänelle oli kuitenkin hänen esittämillään perusteilla päätetty antaa palvelukotipaikka. Hallinto-oikeuden mukaan päätös oli henkilön yksi-

öllisten tarpeiden ja kunnan käytettävissä olevien hoitopaikkojen pohjalta tehtävä ratkaisu, josta ei ollut valitusoikeutta. Korkein hallinto-oikeus sen sijaan katsoi sosiaali- ja terveyslautakunnan kielteisen päätöksen vanhainkotipaikasta olevan valituskelpoinen. Koska oli kyse sosiaalipalveluista, hallinto-oikeuden olisi tullut tutkia valitus. Koska sosiaalihuoltolain mukaan valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä ei ole kuitenkaan KHO:een saakka, oikeus purki hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian hallinto-oikeuteen käsiteltäväksi.

Asiassa jätetyn eriävän mielipiteen mukaan kyse ei ollut sosiaalihuoltolain mukaisista sosiaalipalveluista. Se ei kuitenkaan esitetyn näkemyksen mukaan merkitse, ettei valitusoikeutta olisi. Koska muutoksenhakua tällaisesta hallinto-oikeuden päätöksestä ei ole sosiaalihuoltolaissa kielletty, henkilön valitus olisi tullut tutkia KHO:ssa. Kun kyse oli henkilön yksilöllisten tarpeiden ja kunnan hoitopaikkojen ja huollon sisältöä koskevasta ratkaisusta, johon ei saa hakea muutosta, hallinto-oikeuden päätöksen purkamiseen ei ollut syytä. Esitetyn kannan mukaiset näkemykset yhtäältä siitä, että hallinto-oikeuden päätöksestä oli edelleen jatkovalitusmahdollisuus KHO:een ja toisaalta siitä, ettei hallinto-oikeuden päätöstä olisi tullut purkaa, voisivat johtaa erilaiseen lopputulokseen. Asiakkaan mahdollisuudet tietää mitkä hänen oikeutensa saada tehty päätös muutetuksi ovat näissä tilanteissa vähäiset.

Asiakkaalle kysymys siitä, järjestetäänkö hänen tarvitsemansa apu hänen kotonaan avohuollon palvelujen avulla, palveluasumisyksikössä tai laitoshoidossa on yksittäistä palvelua merkittävästi suurempi elämänlaatuun liittyvä kysymys. Avun saaminen on näissä tilanteissa hyvin usein ihmisarvoisen elämän edellytys. Sosiaalihuollon järjestämisen tulee asiakaslain mukaan perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Laitos- ja palveluasumisen osalta tämä ei ole ollut noudatettu käytäntö. Kansalaisten tosiasiallisen tasa-arvon ja oikeusturvan kannalta nykyinen tilanne, jossa mahdollisuus valittaa kunnan tekemästä päätöksestä jää riippumaan siitä, minkä lain perusteella hänen palvelunsa järjestetään, ei ole asianmukainen ratkaisu. Myös oikeuskäytäntö osoittaa sääntelyn olevan puutteellista, mutta toisaalta tukee sitä, että laitoshuolto ja palveluasuminen ovat sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja ja sellaisena valituskelpoisia. Voimassa olevan sosiaalihuoltolain 17 § 1 momentin ja KHO:n linjauksen mukaisesti laitos- ja palveluasuminen ovat sosiaalipalveluita, joita koskeva muutoksenhaku määräytyy sosiaalihuollon yleisten muutoksenhakusäännösten mukaisesti.

Merkille pantavaa KHO:n päätöksessä on, ettei se ole asettanut painoa sosiaalihuoltolain määrittelylle, jonka mukaan laitoshuoltoa annetaan henkilölle, jollei hoitoa tai huolenpitoa ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluita hyväksi käyttäen, mikä lienee osin vakiintuneiden menettelyiden perusteena. Muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen on osittain myös kriisiytyneiden vanhustenhuollon palvelujen taustalla. Kun valitusoikeutta ei ole ollut, toimintakulttuurit ovat yhdessä taloudellisten perustelujen kanssa saattaneet muokkautua mielivaltaisiksi. Vastoin perustuslain 21 §:n säännöstä, jonka mukaan jokaisen tulee voida saattaa asiansa puolueettoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, asiakkailta ei ole nimenomaisen sääntelyn puuttuessa ollut siihen mahdollisuuksia.

Riippumatta kunnan oikeudesta tarkoituksenmukaisuusharkintaan, asiakkaalla tulisi olla oikeus kielteisen päätöksen saatuaan saattaa asia puolueettoman elimen arvioitavaksi. Erityisen tärkeää tämä on siksi, että hoiva ja huolenpito liittyvät kiinteästi ihmisarvoisen elämän edellytyksiin.

Käytäntöjen muuttaminen edellyttää, että säädetään sekä irtisanomissuojasta, kirjallisen päätöksen tekemisestä että muutoksenhakuoikeudesta laitos- ja palveluasumisessa. Tämä tarkoittaa myös, että sosiaalihuoltolain valitusviranomaisen tulee välittömästi valituksen saapumisen jälkeen ottaa kantaa päätöksen täytäntöönpanoon tai sen keskeyttämiseen.

### Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että sosiaalihuoltolaissa säädetään:

- 1) laitos- tai palveluasumisyksikössä asuvan asiakkaan pitkäaikaiseen hoivaan ja huolenpitoon liittyvän asumisen muutoksia koskevasta irtisanomissuojasta silloin, kun asiakkaan palvelujen järjestämistapa tai fyysinen sijaintipaikka muuttuu palvelun järjestäjästä tai tuottajasta tai esimerkiksi kilpailutuksesta johtuvista syistä.

Tämä edellyttää, että myös niitä koskevat päätökset tulee tehdä kirjallisena. Säännös tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa sosiaalihuollon laitoksessa tai asumispalveluyksikössä asuva asiakas siirretään laitoksesta tai yksiköstä toiseen, laitoksesta palveluasumisyksikköön tai päinvastoin.

- 2) hoivan tai huolenpidon turvaamiseksi tarvittavista palveluista ja niiden kirjaamisesta palvelusuunnitelmaan silloin, kun uusi palvelun järjestämistapa aiheuttaa niissä muutoksia.
- 3) sosiaalisten suhteiden huomioimisesta palvelun järjestämistapaa koskevilla muutoksilla. Avio- tai avopuolisoille tulee järjestää yhteinen asunto myös uudessa ratkaisussa.
- 4) muutoksenhausta koskien laitos- ja palveluasumista. Asiakkaalla olisi muutoksenhakuoikeus sosiaalihuoltolain nojalla järjestettävästä laitos- tai palveluasumista koskevasta päätöksestä. Kun valitus on tehty, valitusviranomaisen tulisi ottaa kantaa päätöksen täytäntöönpanoon tai määrätä se keskeytettäväksi.

## Ehdotuksen perustelut

Huoneenvuokralain perustelut ovat ns. heikomman osapuolen suojassa. Tämä suoja on katsottu tarpeelliseksi siitä huolimatta, että vuokralaisella ei yleensä ole hoivan ja huolenpidon tarpeessa oleviin henkilöihin rinnastettavalla tavalla syitä, joiden vuoksi he tarvitsevat erityistä suojaa. Suojan tarve perustuu asunnon merkityksellisyteen elämän perusedellytyksenä ja sen kautta syntyvään riippuvuuteen vuokranantajasta. Vastaavaa suojaa ei hoivaan ja huolenpitoon liittyvässä asumisessa ole. Huoneenvuokralain mukaan vuokranantajan irtisanoessa vuokrasopimuksen irtisanomisaika on kuusi kuukautta, jos huoneiston vuokrasuhde on välittömästi ennen irtisanomista kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden. Muussa tapauksessa irtisanomisaika on kolme kuukautta. Vuokralaisen irtisanoessa vuokrasopimuksen irtisanomisaika on yksi kuukausi. Ehto, jolla vuokranantajan irtisanomisaikaa lyhennetään tai vuokralaisen irtisanomisaikaa pidennetään, on mitätön. Laitos- ja palveluasumisessa suojaa ei ole, vaikka asukas olisi asunut toimintayksikössä hyvin pitkään eikä hänellä ole omistus- tai vuokra-asuntoa, johon palata. Kun avun tarve, joka hoivan ja huolenpidon taustalla on, aiheuttaa jo sinänsä turvattomuutta, sitä ei tulisi lisätä hallintokulttuureihin ja rakenteisiin liitetyillä ratkaisulla. Laitoshuolto tai asumispalveluja saavan asiakkaan muuta väestöä heikompi suoja asumisessa ei ole perusteltavissa.

Esityksen mukaan pitkäaikaisesti laitos- ja palveluasumisyksikössä asuvan asiakkaan suojaksi tulisi säätää vuokrasuhteen irtisanomiseen verrattavista vähimmäisajoista silloin, kun asiakas siirretään laitoksesta tai palveluasunnosta toiseen, laitoksesta palveluasuntoon tai päinvastoin. Säännös ei tulisi sovellettavaksi silloin, kun asiakkaan siirto tapahtuu kiireellisenä hoidollisista syistä tai asukkaan omasta pyynnöstä. Uusi palvelun järjestämistapa saattaa aiheuttaa muutoksia hoivan tai huolenpidon turvaamiseksi tarvittaviin palveluihin esimerkiksi siirryttäessä laitoshoidosta palveluasumiseen. Palvelut olisi esityksen mukaan määriteltävä päätökseen liitettävässä palvelusuunnitelmassa.

Esimerkiksi Tanskassa on säädetty siitä, että mikäli hoivan ja huolenpidon yksikössä asuvat henkilöt asuvat yhdessä, heille on myös asumismuodon muutoksissa turvattava yhteinen asunto, jos he sitä haluavat. Esitys pyrkii myös tältä osin saattamaan hoivaa tai huolenpitoa tarvitsevat henkilöt samaan asemaan muun väestön kanssa. Viranomaisen ratkaisulla ei voitaisi erottaa yhdessä asuvia avio- tai avopuolisoita toisistaan.

Esityksessä ehdotetun muutoksenhakuoikeuden toteutuminen edellyttää, että asiakkaiden tukemiseen muutoksenhaussa kiinnitetään erityistä huomiota esimerkiksi sosiaaliamiesten toiminnassa.

Esitys saattaisi hoivaa ja huolenpitoa tarvitsevat ihmiset nykyistä tasa-arvoisempaan asemaan asumisensa osalta suhteessa muuhun väestön. Laitosvaltaoppi oikeudellisena perusteluna sosiaalihuollon asiakkaisiin kohdistuvalle toiminnalle on hylätty jo 1960-luvulla (vrt. Tuori–Kotkas 2008). Sen sisällyttämisestä edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon käytäntöihin ovat esimerkkejä muun muassa tässä raportissa käsitellyt vanhustenhuollon pakkoa ja rajoitteita koskevat käytännöt (EOA dnro



213/2/09 18.2.2010), jotka eivät perustu lakiin ja myös muut laitoshuollon puutteet, jotka tulivat esille muun muassa edellä mainitussa oikeusasiamiehen selvityksessä. Esitys edistäisi laitosvaltaopin siirtymistä historiaan ja siirtäisi myös käytäntöön sosiaalihuollon asiakaslakiin kirjattuja periaatteita asiakkaiden itsemääräämiskeudesta. Esityksestä ei aiheudu kustannuksia. Laitos- ja palveluasumisyksiköiden rakentamiset tai korjaukset taikka muita pitkäaikaisen hoivan ja huolenpidon järjestämistavoissa tehtäviä muutoksia ei tehdä suunnittelematta tai hyvin nopeasti. Kysymys on siitä, että myös asiakkaalle ja asukkaalle annetaan mahdollisuus varautua muutokseen ja että hänen mielipiteensä niissä tulee kuulluksi.

## Ehdotetut säännökset

---

### Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* sosiaalihuoltolain (710/1982) 23 § ja 24 §:n 2 momentti ja lisätään 24 §:ään uusi 3 ja 4 momentti, seuraavasti:

#### 23 §

Asumispalveluja annetaan henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä. *Asumispalveluja koskeva päätös on tehtävä kirjallisesti. Valitusoikeus asumispalveluja koskevasta päätöksestä määräytyy siten kuin tämän lain 45–47 §:ssä säädetään.*

*Jos asumispalveluyksikössä asuva asiakas siirretään laitokseen tai asumispalveluyksiköstä toiseen, muutosta koskeva päätös on annettava asiakkaalle, tai mikäli hän ei kykene ymmärtämään asian merkitystä, hänen lailliselle edustajalleen, omaiselleen tai läheiselleen vähintään neljä kuukautta ennen sen toimeenpanoa. Palvelun järjestämistavan muutos samoin kuin hoivan tai huolenpidon turvaamiseksi tarvittavat palvelut sekä asiakkaan mahdollisesti muutossa tarvitsema apu ja tuki on määriteltävä päätökseen liitettävässä palvelusuunnitelmassa.*

*Avio- ja avopuolisille tai rekisteröidyssä parisuhteessa eläville tulee järjestää yhteinen asunto.*

Laitoshuoltoa annetaan henkilölle, joka tarvitsee apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluita hyväksi käyttäen. *Laitoshuoltoa koskeva päätös on tehtävä kirjallisesti. Valitusoikeus laitoshuoltoa koskevasta päätöksestä määräytyy siten kuin tämän lain 45–47 §:ssä säädetään.*

*Jos laitoksessa asuva asiakas siirretään asumispalveluyksikköön tai laitoksesta toiseen, muutosta koskeva päätös on annettava asiakkaalle, tai mikäli hän ei kykene ymmärtämään asian merkitystä, hänen lailliselle edustajalleen, omaiselleen tai läheiselleen vähintään neljä kuukautta ennen sen toimeenpanoa. Palvelun järjestämistavan muutos samoin kuin hoivan tai huolenpidon turvaamiseksi tarvittavat palvelut sekä asiakkaan mahdollisesti muutossa tarvitsema apu ja tuki on määriteltävä päätökseen liitettävässä palvelusuunnitelmassa.*

*Avio- ja avopuolisoiden tai rekisteröidyssä parisuhteessa elävien laitoshuolto tulee järjestää yhteisissä tiloissa.*

## EHDOTUS 9

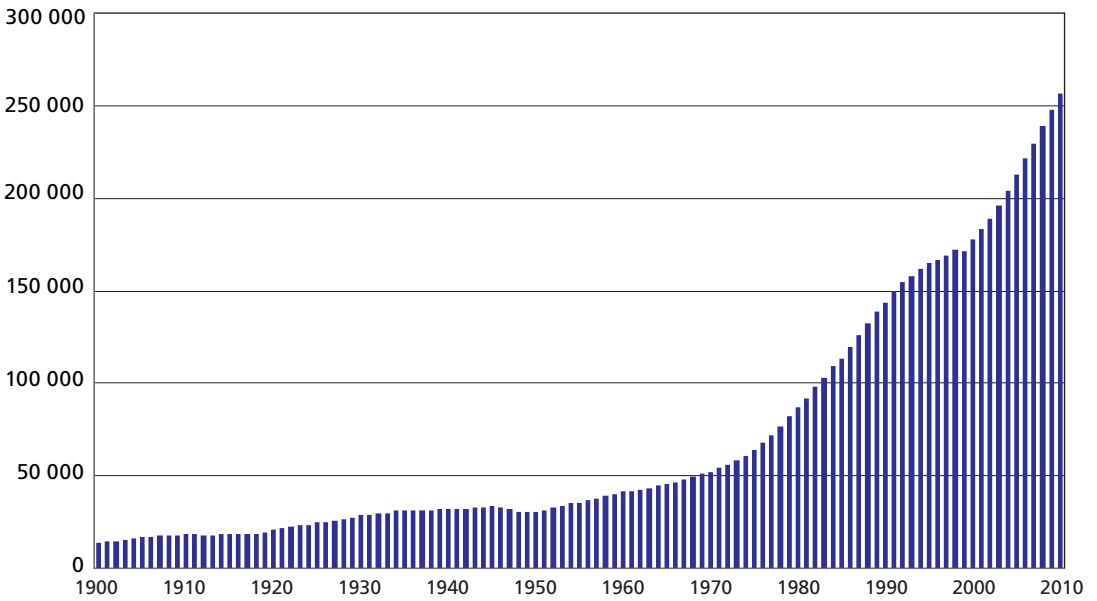
### Ihmisarvon kunnioittamisen inhimilliset olottuvuudet

#### Nykytila

Ihmisarvon kunnioittamisen inhimilliset olottuvuudet liittyvät jokaisen arkeen ja jokaiseen ihmisten väliseen kohtaamistilanteeseen. Se on olennaista kaikissa palveluissa, olivatpa ne yksityisiä tai julkisia. Erityisen merkityksellistä on, että henkilö apua tarvitessaan tulee kohdelluksi ihmisarvoa kunnioittaen. Mitä vähemmän hän kykenee itsestään huolehtimaan sitä suurempi on häntä auttavien vastuu siitä, että apua tarvitsevaa kohdellaan inhimillisesti. Kansallisesti suuri kysymys on vanhusväestön kasvava osuus väestöstä. Siksi otsikon teemaa tarkastellaan seuraavassa lähinnä ikääntyvien palvelujen kautta. Sekä pohdinnat että ehdotukset ovat kuitenkin yleistettävissä kaikkiin palveluihin.

Suomen virallinen väkiluku oli vuoden 2010 lopussa 5 375 276, josta miehiä oli 2 638 416 ja naisia 2 736 860. Väkiluku kasvoi vuoden 2010 aikana 23 849 henkilöllä. Neljäntenä vuotena peräkkäin muuttovoitto ulkomailta oli luonnollista väestönlisäystä suurempi väkilukua kasvattava tekijä. Yli 65 -vuotiaita oli vuoden 2010 lopussa 941 041. Suurimman ikäluokan muodostivat vuonna 1948 syntyneet (82 048 henkilöä).

Tilastokeskuksen väestörakennetilaston mukaan Suomessa oli vuoden 2010 lopussa 80 vuotta täyttäneitä ja tätä vanhempia henkilöitä 255 912. Määrä on viisinkertaistunut viimeisen 40 vuoden aikana. 80 vuotta täyttäneistä selvä enemmistö on naisia, joita oli 174 707, miehiä 81 205.



Lähde: Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-5379. 2010. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 17.10.2011].  
Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/vaerak/2010/vaerak\\_2010\\_2011-03-18\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaerak/2010/vaerak_2010_2011-03-18_tie_001_fi.html).

### KUVIO 1. 80 vuotta täyttäneiden henkilöiden määrä Suomessa vuosina 1900–2010

Yli 65-vuotiaiden osuuden väestöstä arvioidaan nousevan nykyisestä 17 prosentista 27 prosenttiin vuoteen 2040 ja 29 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Työikäisten (15–64-vuotiaiden) osuus väestöstä pienenee nykyisestä 66 prosentista 58 prosenttiin vuoteen 2040 ja 56 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Työikäisten määrä alkaa vähentyä vuonna 2010, jolloin sotien jälkeiset suuret ikäluokat siirtyvät eläkeikään.

Väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja eläkeikäisten määrä sataa työikäistä kohden nousee nopeasti lähitulevaisuudessa. Väestöllinen huoltosuhde oli vuoden 2008 lopussa 50,3. Ennusteen mukaan vuonna 2016 huoltosuhde olisi 60,4 ja nousisi 70,5:een vuoteen 2026 mennessä. Vuonna 2060 väestöllinen huoltosuhde olisi 79,1.

Ihmisarvoinen elämä, toteutui se missä tahansa, sisältää myös muita oluttuvuuksia kuin asunnon, sen fyysiset puitteet tai yksityisyyden suojan. Siihen liittyvät *kysymykset lääkityksestä, riittävän ravinnon saamisesta, hygieniasta ja ulkoilusta. Niihin samoin kuin lääkehoitoon ja lääkäripalveluihin sekä henkilöstön riittävyteen* EOA otti kantaa ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoitoa ja sen valvontaa koskevassa ratkaisussaan dnro 213/2/09 18.2.2010. EOA:n pyynnöstä päätöksen taustaksi lääninhallitusten tekemässä selvityksessä tuli esille, että ruoka-, vaate- ja siivoushuollon avustavasta henkilöstä oli pulaa, minkä vuoksi hoitohenkilöstö joutui huolehtimaan myös näistä tehtävistä. Vastuuta hoitotehtävistä oli jouduttu antamaan epäpäteville ja teettämään ylitöitä vakinaisilla henkilöillä. Yövuorossa saattoi

olla yksi henkilö monikerroksisessa rakennuksessa, myös varahenkilöstön vaihtuvuus ja lyhytaikaiset sijaisuudet heikensivät hoidon laatua. Läänien selvityksissä tuli esille myös puutteita muun muassa hygienian hoidossa. EOA katsoi, ettei kuitenkaan ollut arvioitavissa, johtuiko esimerkiksi se, etteivät wc-käynnit toteutuneet yksilöllisten tarpeiden mukaisesti silloin, kun se edellytti auttamista, hoitokulttuurista, työjärjestelyistä vai henkilöstön riittämättömyydestä. EOA:n ratkaisun mukaan määrältään ja ammatitaidoltaan riittävä henkilöstö on olennainen tekijä hoidon turvaamisessa. Ministeriön vähimmäismitoituksesta antaman suosituksen allittamista ei voida pitää hyväksyttävänä, mikä edellyttää, että poissaolevien työntekijöiden osuus korvataan sijaisilla. Muutokset vanhusten hoitoisuudessa tuli päätöksen mukaan ottaa mitoituksessa huomioon.

Kaikki lääninhallitukset olivat havainneet puutteita vanhusten ulkoilussa. EOA katsoo sekä ravinnon, wc-käyntien että ulkoilun suhteen, että aluehallintovirastojen tulisi valvonnassa kiinnittää niihin erityistä huomiota. WC:hen pääsyn EOA katsoo olevan olennainen osa vanhuksen hyvää hoitoa ja ihmisarvoista kohtelua. Valvira on ottanut myös lääkehoidon yhdeksi valvonnan painopisteeksi.

Myös laitoshoidossa olevat ja palveluasunnoissa asuvat henkilöt saattavat tarvita muita kuin laitoksen tai asumisyksikön rutiineihin tai normaalikäytäntöihin kuuluvia palveluja. Avohuollossakin voi esimerkiksi mielenterveyspotilaalle käydä niin, että fyysinen sairaus jää hoitamatta siksi, että potilasta ei kuulla tai kuulemisessa esille tulevia asioita ei oteta huomioon. Mielenterveyspotilaan ilmaisema tahto kuitataan psyykkisestä sairaudesta johtuvaksi, harhaluuloisuudeksi tai sivuutetaan kokonaan. Tiedossa on myös, että henkilöitä saatetaan kotiuttaa lyhyt- tai pitkäaikaisestakin laitoshoidosta tai siirtää palveluasumisesta kotihoidon avopalvelujen piiriin ilman, että varmistetaan henkilön saavan tarvitsemansa muut palvelut.

Valtion koulukoteihin tehdystä tarkastuksesta tekemässään päätöksessä dnro 3170/2/01 31.12.2002 EOA toteaa niihin sijoitetuilla lapsilla esiintyvän huomattavasti ikätovereitaan useammin mielenterveydellisiä ongelmia. Lasten perusoikeudet edellyttävät, että he saavat ongelmiinsa ja vaikeuksiinsa parasta mahdollista hoitoa. EOA pitää välttämättömänä, että lapsille voidaan heidän sijoitusaikanaan tarjota kaikki heidän tarvitsemansa mielenterveyden palvelut nopeasti lähimmästä sopivasta mielenterveyden palveluja tuottavasta yksiköstä. Edellytyksenä on, ettei niiden tuottaminen lapsen kotikunnassa ole yksittäistapauksessa parempi ratkaisu lapsen edun näkökulmasta. Oikeusasiamies pitää myös tärkeänä, että koulukotien omaa asiantuntemusta lapsi- ja nuorisopsykiatrian alueella lisätään ja yhteistyötä po. palveluja tuottavien yksiköiden kanssa lisätään. Valvonnassa ongelmia EOA totesi olevan lähinnä oikeudellisen ohjauksen näkökulmasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO:2008:63 mukaan vaikeavammaisen palveluasumiseen kuului myös palvelutalon henkilökunnan antama akuuttiksi sairaanhoidoksi kutsuttu palvelu, joka oli välttämätön vaikeavammaisen henkilön jokapäiväiselle suoriutumiseksi ja jota tarvittiin hänen terveytensä edistämiseksi. Aikaisemmin selostetussa vanhustenhuoltoon liittyvässä ratkaisussa EOA katsoo, että sairaanhoitopalveluja tulee järjestää vanhainkodeissa ja ympärivuorokautises-

sa palveluasumisessa paikan päällä hoitopaikoissa siksi, että niissä asuvat ovat monisairaita ja paljon lääkäripalveluja tarvitsevia henkilöitä. Oikeusasiamiehen käsiteltävänä on ollut myös kantelu koskien vaikeasti vammaisten lasten oikeutta hoitoon HYKS:n Lasten ja nuorten sairaalassa. (Dnro 3624/4/07 23.3.2009) Sitä koskevassa ratkaisussaan EOA toteaa, että hoidon antamista koskevat ohjeet ovat lähtökohtaisesti perusteltuja ja tarpeellisia, koska niillä voidaan yhtenäistää hoitokäytäntöjä ja ne lisäävät siten yhdenvertaisuutta. Ohjeet voivat kuitenkin olla vain lainsäädäntöä täydentäviä eikä niillä voida rajoittaa tai sulkea pois lainsäädännössä turvattuja oikeuksia. Ohjeet, joilla suljetaan palvelujen piiristä pois tiettyjä ryhmiä tai lääketieteellisesti määriteltyjä toimenpiteitä, ovat lainvastaisia. Annetuissa ohjeissa ollut toteamus, jonka mukaan kehitysvammaiset eivät yleensä kuulu tehohoidon piiriin, ovat oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan PL 6 §:n ja potilaslain 3 §:n vastaiset. EOA:n kannan perusteella mainittu kohta poistettiin ohjeesta.

EOA viittaa po. ratkaisussa aikaisemmin käsittelemiinsä kanteluihin, jotka koskivat elvyttämättä jättämispäätöstä tilanteissa, joissa täysi-ikäinen henkilö ei ollut kykenevä päättämään hoidostaan. Kiellon tulkintaa ja käytäntöjä terveydenhuollossa oli kanteluissa pidetty ristiriitaisina, epäselvinä ja vaikeasti hahmotettavina. EOA:n mukaan hän on aikaisemmissa päätöksissään korostanut potilaan tiedonsaantioikeuden merkitystä, itsemääräämisoikeutta ja asianmukaisten potilasasiakirjojen laatimisen velvollisuutta. EOA toteaa, että kantelun vastineeseen liitettyjen vanhempien kertomusten perusteella vanhemmat eivät ole kaikissa tapauksissa saaneet riittävää selvitystä niistä seikoista, joilla on merkitystä lapsen hoidon rajaamista koskevissa tapauksissa. Epäselviksi ovat jääneet rajaamisen sisältö, laajuus ja kesto. Päätöksiä on tehty myös vanhempien tietämättä, miltä osin EOA katsoo menetellyn lainvastaisesti. Potilaalla ei ole mahdollisuuksia päättää hoidostaan, ellei hän saa sitä koskevia tietoja. Ratkaisussaan dnro 2489/4/08 27.11.2009 EOA katsoi, ettei ole asianmukaista, että psykiatrisen sairaalan potilaalta evätään rutiininomaisesti sairaalan käytännön perusteella hänen hoitoaan koskevat tiedot akuutin hoitovaiheen aikana. Jokaiseen tietopyyntöön tulee ottaa yksilöllisesti kantaa. Kirjallinen päätös tietojen antamisesta kieltäytymisestä valitusosoituksineen olisi tullut antaa.

1.5.2011 voimaan tulleen terveydenhuoltolain mukaan henkilö voi valita, mistä kuntansa terveyskeskuksen terveysasemalta hän saa terveydenhuollon palvelut. Terveysaseman vaihtamisesta on tehtävä kirjallinen ilmoitus sekä sille terveysasemalle, jonka piiriin henkilö on kuulunut että sille, jonka hän valitsee. Hoitovastuu siirtyy valitulle viimeistään kolmen viikon kuluttua. 1.1.2014 lähtien henkilö voi valita perusterveydenhuollostaan vastaavan terveyskeskuksen tai sen terveysaseman. Valinnasta on tehtävä kirjallinen ilmoitus hoitovastuussa olevan kunnan ja valitun kunnan terveyskeskukselle. Sitä missä määrin muutokset käytännössä lisäävät potilaiden itsemääräämisoikeutta, on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Lainsäädännön tasolla lakimuutos vahvistaa potilaan mahdollisuuksia valintoihin myös silloin, kun ne liittyvät muuhun hoivaan ja huolenpitoon.

Fyysisten tarpeiden lisäksi esimerkiksi laitoshoidon tulisi vastata myös hoidettavien henkisistä tarpeista. Sosiaalihuoltolain esitöiden mukaan “laitshuollon päätehtävänä erityisesti vanhusten ja vammaisten kohdalla on taata hoidon tarpeessa olevalle (fyysisistä ja) henkisistä perustarpeista huolehtiminen silloin, kun tätä ei ole tarkoituksenmukaista järjestää avohuollon keinoin.” (HE 102/1981)

Kaikissa palveluissa on kyse myös asiakkaan kohtelusta, jonka taustalla on toiminnosta vastaavan organisaation ja siinä työskentelevien ammattihenkilöiden, asianomaisen yhteiskunnankin ihmiskäsityksestä. Myös tuettua asumista tarvitsevien ongelma on, että asunto voi muodostua pelkästään ”säilöksi” siksi, että riittävää tukea kodin ulkopuolella tapahtuviin toimintoihin ei ole saatavilla. Vaikka tukea olisi, myös palveluasumista saattavat leimata laitosmaiset käytännöt – samat toistuvat aikataulut ja rutiinit.

### Työryhmän ehdotus

Ihmisarvoinen elämä ei ole lainsäädännöllä määriteltävissä. Ihmisarvon kunnioittamisen inhimilliset ulottuvuudet eivät rajaudu myöskään vain sosiaali- ja terveydenhuoltoon, joka ei pysty paikkaamaan yleisiä toimintakulttuurien puutteita. Sosiaali- ja terveydenhuollossa ollaan kuitenkin muita hallinnonaloja lähempänä inhimillisyyden ydintä siksi, että hoivan ja huolenpidon tarpeessa oleva yksilö on usein avuton. Työryhmä pitää huolestuttavana, että vaivais- ja köyhäinhoitoon liittynyt laitosvaltaoppi näyttää osin sisältyvän vielä 2000-luvun palvelujen toimintakulttuureihin.

Työryhmä katsoo, että kaikissa lainsäädäntöuudistuksissa ja niiden toimeenpanossa tulisi kiinnittää huomiota niihin kulttuurisiin muutoksiin, joita suomalaisessa yhteiskunnassa on tapahtunut voimassa olevan sääntelyn antamisen jälkeen. Lainsäädännössä tulee huomioida perus- ja ihmisoikeuksien kehitys ja muutokset ihmisten yleisessä elintasossa, asumisen ja elämisen laadussa ja säätää toimintakulttuurien muuttamiseksi tarpeellisista toimista.

Julkisten ja yksityisten palvelujen käyttäjien tulee olla tasavertaisessa asemassa muun väestön kanssa niin palvelujen laadun kuin sen suhteen, miten heitä kohdellaan. Köyhyys tai moniongelmaisuus ei voi johtaa muuta väestöä heikompiin palveluihin tai oikeuttaa viranomaisista kohtelemaan asiakasta huonosti. Resursien puute ei ole riittävä perustelu ihmis- ja perusoikeuksien loukkauksille.

Ihmisarvoisen elämän mahdollistaminen hoivan ja huolenpidon palveluissa tarkoittaa vähintään seuraavia asioita:

- 1) yksityisyyden, kotirauhan ja tietojen salassapidon suojaa myös silloin, kun henkilö tarvitsee muiden apua kuitenkin siten, että avun saaminen ei esty niihin vetoamalla
- 2) riittävää ravintoa, hygieniaa, hoidollisiin syihin perustuvaa lääkitystä ja mahdollisuutta ulkoiluun. Riittävä ravinto ei tarkoita vain asiakasta kohden varattua ruoka-annosta, vaan sitä, että asiakas saa sen syömisessä tarvitsemansa avun. Hygienia tarkoittaa muun muassa sitä, että wc-käyntejä ei korvata vaipoilla, mikäli henkilö autettuna kykenee siellä käymään.
- 3) riittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon muita palveluita ja niitä koskevaa tiedon saantia. Tämä tarkoittaa esimerkiksi muita terveydenhuollon palveluita, apuvälinepalveluja, kuljetuspalveluja, henkilökohtaista apua
- 4) mahdollisuutta ja tukea myös muiden kuin syömiseen, nukkumiseen, puhtauteen liittyvien perustarpeiden tyydyttämiseen.

Tämä tarkoittaa perheen, ystävien, osallisuuden, vapaa-ajan, esteettisten elämysten, leikin, tiedon ja oppimisen, kulttuurin tarpeiden olemassaolon myöntämistä ja sitä tarvittavien rakenteiden ja tuen järjestämistä myös silloin, kun henkilön koti on laitos tai palveluasumisyksikkö.

## EHDOTUS 10

### Hoiva ja huolenpito kotona

#### Nykytila

Vanhustenhuollon periaatteena on vähentää laitos- ja palveluasumisyksiköissä tapahtuvaa hoitoa lisäämällä kotona annettavia palveluita. Kun myös vanhusten määrä on suurten ikäluokkien eläkkeelle jäädessä jatkuvasti kasvamassa, yhä useampi vanhus saa hoivan ja huollon palvelut kotiinsa. STM:n ns. Ikähoiva-työryhmän muistiossa (selvityksiä 2010:28) ehdotetaan säännöllisen kotihoidon ja omaishoidon tuen kattavuuden lisäämistä ja sitä tukevan lyhytaikaisen hoidon lisäämistä. Samalla hyvinvointiteknologiaa on tarkoitus hyödyntää kotona asumisen turvallisuuden ja kotihoidon asiakkaiden elämänlaadun lisäämiseksi nykyistä enemmän.

Siirrettäessä laitoshoidossa olleita henkilöitä avohuollon piiriin tulee huomioida, että se ei ole PL 19 § 1 momentin nojalla mahdollista, jollei riittäviä tukipalveluita pystytä järjestämään. Yksityisyyden suoja, riittävä ravinto, lääkitykset, hygienia, ulkoilu ja tarpeelliset muut palvelut ja niiden toteutuminen koskevat myös kotiin annettavaa hoitoa ja huolenpitoa. Helsingin Sanomat kirjoitti vuonna 2008 vuodepotilaana olevasta vanhuksesta, joka oli lukittuna omaan kotiinsa ja jonka luona kävi päivittäin kodinhoitaja useita kertoja. Noin kymmenen vuoden aikana hänellä oli kirjanpitosensa mukaan ollut yli 500 hoitajaa. Henkilö ei ollut päässyt ulos useisiin

vuosiin. Kotiin annettavissa palveluissa erityinen ongelma on henkilöstön vaihtuvuus. Toisaalta kilpailuttaminen pirstoo palvelut esimerkiksi siivous, ruoka-, kuljetus- ja hoivapalveluihin, jolloin samankin päivän tai viikon aikana henkilön kotona voi käydä useita erilaisten palvelun tuottajien edustajia. Päivät rytmittyvät jokapäiväisten arjen palvelujen ympärille palvelun tuottajien aikataulujen mukaan.

Hoitohenkilöstön tulee huolehtia hoidettavien turvallisuudesta esimerkiksi siten, että asiakkaita estetään putoamasta tai kaatumasta. Julkisuudessa on kuitenkin esimerkkejä, joiden perusteella käytännöt eivät aina ole lainmukaisia. Kotona asuvat henkilöt ovat laitos- ja palveluasumisyksiköissä hoidettavia asiakkaita heikommasa asemassa omien oikeuksiensa toteutumisen suhteen erityisesti silloin, jos heidän oma kognitiivinen tai psyykinen toimintakykynsä on heikentynyt. Todistajia esimerkiksi hyvän hallinnon vastaisille menettelyille ei ole etenäkään, jos henkilö asuu yksin. Asiakkaan kyky puolustaa omia oikeuksiaan voi kuitenkin olla yhtä heikko kuin laitoksessa tai palveluasumisyksikössä hoitoa tai huolenpitoa saavilla.

Kotona asuminen voi olla myös peruste sille, että asiakkaat sietävät menettelyjä, jotka eivät ole asianmukaisia, vain voidakseen jatkaa kotona asumista. Esimerkiksi henkilön suostumuksen merkitys ja sen ulottuvuudet kotona annettavan hoidon yhteydessä ovat ongelmallisia, ellei hoidettavalla tosiasiallisesti ole enää kykyä päätöksentekoon. Yksityisten palvelujen yleistyminen, ammattitaitoisen henkilöstön puute ja kasvava henkilöstövajaus saattavat nostaa riskiä aikaisempaa matalamman koulutuksen yleistymisestä erityisesti kotona annettavassa hoivassa ja huolenpidossa. Turvallisuus, fyysinen koskemattomuus, itsemääräämisoikeus ja yksityisyyden suoja ovat perustuslailla turvattuja oikeuksia, jotka kuuluvat myös kotona asuville, mutta apua tarvitseville henkilöille. Kotona annettavien palvelujen yhteydessä käytettävistä pakoista ja rajoitteista, niiden käytön tarpeesta ja erityisistä piirteistä ei ole saatavilla tietoa. Myös niitä koskeva lainsäädäntö puuttuu. Hoitomuodon valinnasta päätettäessä joudutaan pohtimaan, kuinka sairas tai missä määrin apua tarvitseva henkilö voidaan jättää päivittäin kotiinsa esimerkiksi rannekkeen turvin ilman, että kyse on julkiselle vallalle kuuluvasta perustuslain turvaaman huolenpitovelvoitteen laiminlyönnistä. Mitä heikompi kuntoisia ja enemmän apua tarvitsevia henkilöitä hoidetaan kotona, sitä tärkeämpää on, että yhtenäisistä menettelyistä on säädetty.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että kotona annettavan hoivan edellytyksistä tehdään selvitys, jonka perusteella tarkistetaan mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet ja tehdään sitä koskevat esitykset.

Selvityksessä tulee tarkastella minkälaisilla edellytyksillä henkilön hoito kotona on mahdollista, milloin hoito tulisi järjestää palveluasumisyksikössä tai laitoksessa, milloin se voidaan järjestää kotona ja mitä oheispalveluja tarvitaan sen mahdollistamiseksi.



Erityisesti tulee tarkastella kysymystä PL 19 § 1 momentin asettaman ihmisarvoisen elämän sisältämistä ulottuvuuksista kuten yksityisyyden suojusta, riittävästä ravinnosta, lääkityksistä, hygieniasta sekä henkilön suostumuksesta, turvallisuudesta, pakotteiden ja rajoitteiden käytöstä ja niihin liittyvistä erityisistä kysymyksistä silloin, kun palveluympäristö on henkilön koti.

## EHDOTUS 11

### Ilmoitus- tai selvityspyyntö palvelutarpeesta

#### Nykytila

Tiettyjen sairauksien (mielenterveysongelmat, muistisairaat, vanhuuden heikkous) luonteeseen kuuluu, ettei henkilö itse tunnista olevansa sairas tai avun tarpeessa. Esimerkiksi muistisairas kykenee sairautensa alkuvaiheessa yleensä huolehtimaan omista asioistaan. Sairauden edetessä kyky kuitenkin heikkenee. Vanhusten kohdalla pelkkä fyysisen kunnon heikkeneminen voi aiheuttaa vaikeuksia selviytyä arjesta. Käytännössä voi tapahtua, että yksin kotona asuva henkilö kieltäytyy avusta, vaikka hänen tiedetään olevan sen tarpeessa. Tiedossa on tapauksia, jolloin henkilö ei osaa enää peseytyä, vaihtaa vaatteita, laittaa ruokaa, siivota ottaa lääkkeitä tms. Hänellä voi olla tulehduksia, sokeriarvot sekaisin, anemia, ruokamyrkytys, pelkotiloja, matoja jääkaapissa, pissaisia vaatteita sohvan takana, laskut ulosotossa, riitaa naapureiden kanssa. (Ks. Raportti III, s. 82–83, 91).

Erityisesti yksin asuvien kohdalla on sattumanvaraista, milloin heidän tilanteensa havaitaan ja siihen puututaan. Tilanne ei välttämättä tule tietoon, ennen kuin henkilö tapaturman tms. seurauksena joutuu terveydenhuollon potilaaksi ja vasta akuutin somaattisen hoidon jälkeen ohjataan tarvitsemiinsa laitos- tai avohuollon palveluihin. Voimassaolevaan lainsäädäntöön sisältyvä holhousviranomaiselle tehtävä ilmoitus edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä ei ole riittävä kysymyksen ratkaisemiseksi. Kun esimerkiksi yleiset edunvalvojat tapaavat suhteellisen harvoin päämiehiään, heillä ei välttämättä ole ajan tasalla olevaa tietoa päämiehen huolenpitoon tai hoivaan liittyvistä tarpeista. Tieto palvelutarpeesta voi kuitenkin olla päämiehen omaisella tai läheisellä, naapurilla tms. henkilöllä.

Asia ei koske vain vanhuksia. Myös mielenterveysongelmista kärsivien tai täysi-ikäisten vammaisten kyky huolehtia itsestään ja asioistaan voi olla heikko. Täysi-ikäisten nuorten tilanne perheissä, joissa vanhemmilla on ongelmia ja jolloin lastensuojelu ei enää tule avuksi, voi edellyttää tukea nuoren elämänhallinnan vaikeuksissa. Opiskelun tai koulun keskeyttäneiden ja jo kotoa muuttaneiden nuorten ongelmat voivat samoin pysyä pitkään piilossa siksi että kenenkään velvollisuus ei ole puuttua tilanteeseen ennen kuin tilanne on jo pahoin kriisiytynyt.

Sosiaalihuollon viranomaisella on mahdollisuus sosiaalihuoltolain nojalla (41 §) päästä ilmeisessä sosiaalihuollon tarpeessa olevan henkilön asuntoon tai muuhun olinpaikkaan, jos henkilön etu terveyden, kehityksen tai turvallisuuden vakavan vaarantumisen vuoksi sitä välttämättä vaatii eikä tarve muutoin ole selvitettävissä. Tarpeen selvittämisen tulee tällöin tapahtua sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen määräämän johtavan sosiaalihuollon viranhaltijan määräyksestä. Jos asuntoon tai olinpaikkaan pääseminen estetään, sosiaalihuollon viranomaisen on pyydettävä virka-apua poliisilta.

### Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa säädettäväksi velvollisuudesta ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeessa olevasta henkilöstä, joka on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan.

Ilmoitusvelvollisuus koskisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavan julkisen ja yksityisektorin palveluksessa olevien ja luottamushenkilöiden lisäksi kunnan opetus- ja nuorisotoimen, hätäkeskustoiminnan ja palo- ja pelastustoimen palveluksessa olevia. Ilmoitusvelvollisuus olisi myös poliisin, ulosottoviranomaisen, edunvalvonnan ja työvoimahallinnon sekä Kansaneläkelaitoksen ja seurakuntien palveluksessa olevilla, jotka ovat tehtävässään saaneet tietää tällaisesta henkilöstä.

Muulla henkilöllä olisi mahdollisuus tehdä sosiaali- tai terveydenhuollon viranomaiselle selvityspyyntö palvelun tarpeessa olevasta henkilöstä, joka ei ilmeisesti kykene vastaamaan omasta huolenpidostaan.

Palvelutarve olisi selvitettävä välittömästi. Vastuu selvittämisestä olisi ilmoituksen tai selvityspyynnön vastaanottaneella toimintayksiköllä, ellei muusta ole kunnan johtosäännöllä päätetty. Muissa kuin kiireellisissä tapauksissa tulisi toimia siten kuin sosiaalihuoltolain 40 a ja terveydenhuoltolain 50–53 pykälissä palvelutarpeen selvittämisestä määrätään.

### Ehdotuksen perustelut

Julkisella vallalla on perustuslain 19 § 1 momentin nojalla velvollisuus ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan järjestämiseen silloin, kun henkilö ei ole kykenevä itse vastaamaan huolenpidostaan. Esityksen tavoite on välttää tilanteita, joissa henkilö ei saa tarvitsemaansa hoivaa ja huolenpitoa, vaikka on menettänyt kyvyn huolehtia siitä itse. Jotta välttyttäisiin ihmisten heitteille jäämisestä näissä tilanteissa esityksessä ehdotetaan, että säädetään viranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta salas-

sapitosäännösten estämättä silloin, kun he ovat tehtävässään saaneet tietää henkilöstä, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttävät sosiaalihuollon tarpeen selvittämistä.

Ilmoitusvelvollisten piiri olisi määritelty siten, että se kattaa kaikki ne palvelut, joiden yhteydessä sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeen voidaan olettaa tulevan esille sekä julkisissa että yksityisissä palveluissa. Velvollisuus koskisi vain sellaisia tilanteita, jolloin henkilö ei ilmeisesti ole kykenevä vastaamaan omasta huolenpidostaan, ei yleensä sosiaali- tai terveydenhuollon palvelutarvetta.

Muu henkilö, kuten omainen, läheinen tai naapuri voisi tehdä sosiaalihuollon tarvetta koskevan selvityspyynnön silloin, kun on syytä epäillä, ettei henkilö ilmoituksen tekijän mielestä ilmeisesti kykene vastaamaan omasta huolenpidostaan, vaan tarvitsee palveluja. Selvityspyynnön yhteydessä tulisi esittää pyynnön perusteena olevat syyt. Omaisen tekemää selvityspyyntöä voitaisiin käyttää erityisesti tilanteissa, joissa henkilön sairaus tms. tila on etenevä eikä henkilö itse katso tarvitsevänsä apua.

Sekä viranomaisen tekemä huollon tarvetta koskeva ilmoitus että sosiaalihuollon tarvetta koskeva selvityspyyntö tulisi kirjata erityiseen perustettavaan rekisteriin lastensuojelulain mukaisia lastensuojelun tarpeen ilmoituksia vastaavalla tavalla. Rekisteriin tulisi kirjata, mihin toimenpiteisiin ilmoituksen tai selvityspyynnön perusteella on ryhdytty.

Mahdollinen palvelutarpeen kiireellisyys olisi selvitettävä välittömästi. Vastuu kiireellisyyden selvittämisestä olisi ilmoituksen vastaanottaneella toimintayksiköllä, ellei muusta olisi kunnan sisäisellä johtosäännöllä määrätty. Muissa kuin kiireellisissä tapauksissa tulisivat sovellettavaksi sosiaalihuoltolain 40 a ja terveydenhuoltolain 50–53 §:n säännökset palvelutarpeen selvittämisestä. Ilmoituksen perusteella henkilön kotona tai muussa paikassa tehtävä katsastus tulisi suorittaa mahdollisimman pian kuitenkin siten, että tarpeen arviointi voidaan tehdä sosiaalihuoltolain 40 a §:ssä säädettyssä määräajassa eli 7 päivän kuluessa yhteydenotosta. Ilmoitus tai selvityspyyntö ei kuitenkaan automaattisesti johtaisi sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaiseen asuntoon tai muuhun tilaan pääsyyn, vaan sen tarpeellisuus tulisi selvittää tapauskohtaisesti.

Esitys parantaa kansalaisten mahdollisuuksia päästä heille perustuslailla turvattuihin oikeuksiinsa. Samalla se parantaa viranomaisten mahdollisuuksia vastata sille perustuslain 19 § 1 momentissa asetetuista velvoitteista. Koska perustuslain säännös on voimassa olevaa oikeutta ja luo jokaiselle subjektiivisen oikeuden hoivaan ja huolenpitoon, esityksellä ei aseteta viranomaiselle uusia tehtäviä. Ajoissa saatuna apu vähentää sekä palvelujärjestelmän että asiakkaan omia kustannuksia siksi, että viime hädässä tullut apu johtaa tilanteen pahenemiseen ja esimerkiksi hoidon pitkittymiseen ja aiheuttaa samalla enemmän kustannuksia kuin ajoissa saatu apu.

Alla alustava luonnos sosiaalihuoltolain muuttamiseksi. Vastaava säännös tulisi tehdä terveydenhuoltolakiin.

## Ehdotetut säännökset

---

**Laki**  
**sosiaalihuoltolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
lisätään sosiaalihuoltolakiin (710/1982) uusi 15 a §, seuraavasti:

15 a §

*Joka on tehtävässään saanut tiedon sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeessa olevasta henkilöstä, joka on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan, tulee salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa asiasta sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaiselle. Ilmoitus on tehtävä sille sosiaali- tai terveydenhuollon viranomaiselle, jonka toimialueeseen henkilö kuuluu tai jolla hän pääasiallisesti oleskelee. Ilmoituksen tulee sisältää ilmoituksen tekemiseen johtaneet syyt.*

*Ilmoitusvelvollisuus koskee kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon, opetustoimen, nuorisotoimen, palo- ja pelastustoimen tai hätäkeskuksen, poliisin, ulostottoviranomaisen, edunvalvonnan ja työvoimahallinnon sekä Kansaneläkelaitoksen ja seurakuntien palveluksessa olevia, niiden toimintojen järjestämisestä vastaavia sekä luottamushenkilöitä ja yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajan palveluksessa olevia.*

*Muu kuin 2 momentissa tarkoitettu henkilö voi tehdä selvityspyynnön palvelun tarpeessa olevasta henkilöstä, joka on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, selvityspyynnön tekijää mahdollisesti koskevien salassapitosäännösten estämättä. Pyyntöön tekijän tulee ilmoittaa selvityspyynnön johtaneet syyt.*

*Palvelutarpeen kiireellisyys on selvitettävä välittömästi. Vastuu kiireellisyyden selvittämisestä on ilmoituksen tai selvityspyynnön vastaanottaneella toimintayksiköllä tai sillä toimintayksiköllä, jolle käsittely on kunnallisella johtosäännöllä siirretty.*

*Ilmoitus ja selvityspyynnöt sekä toimenpiteet, joihin niiden johdosta on ryhdytty, on merkittävä sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ilmoituksista ja selvityspyynnöistä ylläpitämään rekisteriin.*

---

## EHDOTUS 12

### Apuvälineitä koskevan sääntelyn yhtenäistäminen

#### Nykytila

Vanhukset, vammaiset, pitkäaikaissairaat, kehitysvammaiset jne. voivat tarvita erilaisia apuvälineitä arjesta selviytyäkseen. Henkilön oikeus apuvälineisiin voi syntyä usean eri hallinnonalan sääntelyn kautta. Toukokuussa voimaan tulleessa terveydenhoitolaisissa apuvälinepalvelut on määritelty osaksi sairaanhoitoa. Aikaisemmin apuvälineitä myönnettiin lääkinnällisestä kuntoutuksesta annetun asetuksen perusteella (A 1015/1991), jolloin lääkinnällinen kuntoutus oli osa kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain mukaista sairaanhoitoa. Terveydenhoitolain säännökset apuvälineistä ovat niukat. STM:ssä on valmisteilla apuvälineasetus, mutta sen voimaan tulon saakka menettelyt määräytyvät aikaisemman asetuksen perusteella. Lääkinnällistä kuntoutusta koskevan asetuksen mukaan palveluun kuuluu apuvälineiden tarpeen määrittely, välineiden sovitus, luovutus omaksi tai käytettäväksi, käytön opetus ja seuranta sekä välineiden huolto. Näitä apuvälineitä ovat lääkinnällisin perustein todetun toimintavajavuuden korjaamiseen tarkoitettut välineet, laitteet tai vastaavat, joita vajaakuntoinen henkilö tarvitsee selviytyäkseen päivittäisissä toiminnoissaan. Apuvälineisiin luetaan myös kuntoutuksessa tarvittavat hoito- ja harjoitusvälineet.

Vammaispalvelulain nojalla apuvälineitä voivat saada vaikeavammaiset ja muut vammaiset. Lain mukaan päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen tarvittavien välineiden, koneiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuneista kustannuksista korvataan puolet. Vakiomalliseen välineeseen, koneeseen tai laitteeseen tehdyt vammien edellyttämät välttämättömät muutostyöt korvataan kuitenkin kokonaan. Vaikeavammaisen henkilön asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankkimisesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset on myös korvattava kokonaan, jos asunnon muutostyöt tai välineet, koneet ja laitteet ovat hänen vammansa tai sairautensa johdosta välttämättömiä, jotta hän voi suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.

Myös kehitysvammaisten erityishuoltoon sisältyy henkilökohtaisten apuneuvojen ja apuvälineiden järjestäminen. 1.9.2009 alkaen vammaispalvelulakia sovelletaan myös kehitysvammaisiin. Palveluja on ensisijaisesti järjestettävä vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat kehitysvammaisen palveluntarpeeseen nähden riittäviä ja sopivia sekä muutoinkin hänen etunsa mukaisia.

Peruskoulua tai lukiota käyväälle vammaiselle oppilaalle järjestetään lääkinnällisenä kuntoutuksena henkilökohtaiset, koulussa ja muissa elämän tilanteissa tarvittavat apuvälineet. Kuntien myöntämiskäytännöt vaihtelevat niiden osalta. Koulussa käytettävistä koulu- ja luokakohtaisista apuvälineistä säädetään perusopetuslaissa, jonka mukaan vammaisella ja muulla erityistä tukea tarvitsevalla oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät erityiset apuvälineet. Myös ammatillisessa koulutuksessa erityisopetusta saavalla opiskelijalla on oikeus muun muassa opiskelun edellyttämiin erityisiin apuvälineisiin.

Kansaneläkelaitoksen järjestämä vaikeavammaisten lääkinnällinen kuntoutus sisältää myös apuvälinepalvelut, jotka perustuvat lakiin Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista (566/2005). Kelan järjestämä kuntoutus ei kuitenkaan liity välittömästi sairaanhoitoon. Jos Kelan kuntoutusjaksoilla todetaan apuvälineetarve, niin apuvälinearviokin tulee Kelan ohjeen mukaan tehdä terveydenhuollossa, jonne hankintavastuu kuuluu. Kelan on järjestettävä ja korvattava työkyvyn ja ansiomahdollisuuksien parantamiseksi ja säilyttämiseksi tarpeelliset kalliit ja vaativat apuvälineet. Palvelun saaja on vakuutettu, joka sairauden, vian tai vamman aiheuttaman haitan vuoksi ei suoriudu opiskelusta tai työstä ilman niitä taikka jonka suoriutuminen ilman apuvälineitä olisi kohtuuttoman vaikeaa tai raskavaa. Kalliita ja vaativia apuvälineitä ovat yksilölliset, sairauden, vian tai vamman aiheuttaman haitan vuoksi hankittavat, erityistä teknistä tasoa edellyttävät apuvälineet. Apuvälineiden järjestämiseen ja korvaamiseen kuuluvat apuvälineiden tarpeen määrittäminen ja kokeileminen, niiden antaminen omaksi tai käytettäväksi ja apuvälineiden käytön opetuksen ja seurannan sekä välineiden huollon järjestäminen.

Kelan korvattavia ja järjestämiä ammatillisena kuntoutuksena annettavia apuvälineitä ovat myös ne lukiossa tai peruskoulun seitsemännellä tai sitä ylemmällä vuosiluokalla opiskelevan vaikeavammaisen henkilön kalliit ja vaativat, opintojen suorittamisen kannalta välttämättömät apuvälineet, joiden tarve perustuu vakuutetulle kuntoutussuunnitelman pohjalta hyväksytyyn ammatillisen koulutuksen toteuttamissuunnitelmaan. Käytännössä esimerkiksi Kelan kuntoutuspäätös ei aina sisällä apuvälineitä, vaan ne oletetaan järjestettäväksi terveydenhuollon palveluina.

Apuvälineitä korvataan myös eri vakuutuslaitosten vammaisuuden perusteella maksamista korvauksista, kuten tapaturmavakuutuslain (608/48), maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/81), valtion viran- ja toimenhaltijain tapaturmakorvauksesta annetun lain (154/35), ammattitautilain (638/67), sotilasvammalain (404/48), liikennevakuutuslain (279/59), potilasvahinkolain (585/86) tai näitä vastaavien aikaisempien lakien nojalla.

Kuten säännökset osoittavat apuvälineet voivat tulla myönnettäväksi hyvin monen eri lain perusteella. Käytännössä saattaa syntyä tilanteita, jolloin henkilö jää vaille tarvitsemiaan apuvälineitä sääntelyn sisältämien erilaisten tulkintamahdollisuuksien takia. Esimerkiksi vammaisen lapsen tai nuoren koulun tai opiskelun mahdollistamiseksi kotona tarvittavien välineiden myöntämistä koskevat vastuut ovat epäselvät. Apuvälineet tukevat henkilön itsenäistä suoriutumista. Niillä voidaan myös korvata osa ilman apuvälineitä tarvittavasta toisen henkilön antamasta avusta. Apuvälineillä voidaan turvata sekä asiakkaan osallisuutta että tulevaisuutta esimerkiksi mahdollistamalla opiskelu, jonka kautta mahdollisuus työllistyä myöhemmin aukeaa. Tämä säästää myös yhteiskunnan kustannuksia. Kuntien käytännöt kotiin annettavien tai hankittavien apuvälineiden osalta ovat kirjavia. Kelan korvattavat apuvälineet eivät ulotu peruskoulun käymiseksi kotona tarvittaviin apuvälineisiin esikoulussa ja peruskoulun 1–6 luokilla. Sen sijaan se korvaa apuvälineet seitsemännestä luokasta ylöspäin.

Sääntelyn ongelmat tulevat esille myös eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluja koskeissa ratkaisussa. Ratkaisussa dnro 358/4/04 31.8.2005 terveyskeskus ei myöntänyt henkilölle urheiluun sopivaa pyörätuolia. Sosiaalitoimistosta hänelle kuitenkin ilmoitettiin, että kyseinen pyörätuoli on lääkinnällisen kuntoutuksen apuväline, joka myönnetään terveydenhuollosta. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että potilaalla on potilaslain mukainen oikeus ilman syrjintää terveydentilansa edellyttämään terveyden- ja sairaanhoitoon ja viittaa muun muassa lääkinnällisestä kuntoutuksesta annetussa asetuksessa kirjattuun tarveperiaatteeeseen. Urheilupyörätuoli voidaan tilanteesta riippuen myöntää lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä tai vammaispalvelulain mukaisena apuvälineenä. Oikeusasiamies piti viranomaisen velvollisuuden laiminlyöntinä sitä, ettei kantelijalle ollut laadittu kuntoutussuunnitelmaa. Kunnan ohje, jonka mukaan avustusta ei myönnetä harrastusvälineisiin, ei ollut lainmukainen. Vammaispalvelulain ja -asetuksen mukaan apuvälineitä korvataan muun muassa henkilökohtaisen suoriutumisen tukemiseksi kotona tai vapaa-ajan toiminnoissa. Koska sosiaalitoimisto tiesi, että terveydenhuolto ei ollut myöntänyt apuvälinettä, menettely oli virheellinen. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon sisällä työnjaot näyttäisivät viimeaikaisen kehityksen valossa osin selkiytyneen, ongelmia on edelleen esimerkiksi vapaa-ajan välineiden korvaamisessa.

EOA:n ratkaisussa dnro 1803/4/00 5.6.2003 oli kyse Näkövammaisten keskusliiton tekemästä kantelusta koskien muun muassa vammaisten henkilöiden lääkinnällisenä kuntoutuksena myöntämiä apuvälineitä. Ratkaisu on annettu lääninhallitusten tekemien selvitysten ja STM:n lausunnon perusteella. Vastaajat arvioivat puheen, kuulon ja näön apuvälineiden saatavuuden heikentyneen tuolloin eniten verrattuna vuoteen 1994. EOA:n ratkaisun ja läänien sitä varten tekemien selvitysten perusteella on annettu muun muassa STM:n laatusuositukset (2003) apuvälineiden myöntämisestä.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmä katsoo, että apuvälineitä koskeva sääntely tulisi sovittaa yhteen siten, että apuvälineen järjestämistä koskevat vastuut ovat selkeät ja että eri lakien soveltamisalojen perusteella ei synny aukkoja, joiden nojalla asiakas jää vaille tarvitsemiaan apuvälineitä. Sääntelytarpeen selvittämiseksi tulisi asettaa erillinen työryhmä.

## 5 Perusturvan riittävyys ja taloudellinen avuttomuus

### 5.1 Perusturva perus- ja ihmisoikeutena

Perustuslain 18.1 §:ssä säädetty jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla osoittaa paitsi vapausoikeutena erilaisia mahdollisuuksia toimeentulon hankkimiseen myös perustan itsensä ja perheensä elättämiseen. Säännökseen sijoitettu rajoitus lailla säätämisestä koskee ensisijaisesti erilaisia turvaamistoimenpiteitä kuten terveydenhuollon laillistamisia, tuomarilta edellytettyä koulutusta tai joskus vain jonkin tiedon tai taidon osoittamista. Viimeksi mainitut voivat olla esimerkiksi vaatimuksia hitsaajan tutkinnon tai terveystestin suorittamisesta. Samoin työntekijältä voidaan esimerkiksi elintarviketeollisuudessa edellyttää tiettyä terveydentilaa. PL 18 §:n 1 momentin ensisijaisuus suhteessa sosiaaliturvalla taattuun toimeentuloon ilmenee esimerkiksi PL 19 §:n 1 momentin sanamuodosta. Viimeksi mainittu takaa välttämättömän turvan jokaiselle, joka ei kykene itse hankkimaan toimeentuloaan eikä muutenkaan sitä saa. Ensisijaisuus ilmenee käänteisesti myös toimeentulotukilain säännöksestä, joka edellyttää pyrkimystä työllistymiseen vaatimalla ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi. Säännös on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Myös PL 19 §:n 2 momentin mukaista perustoimeentulon turvaa voidaan rajoittaa asettamalla vaatimuksia vastikkeellisuudesta sellaisilla muodoilla, jotka osoittavat työllä hankittavan toimeentulon ensisijaisuutta.

PL 18 § on ensisijaisesti kuitenkin ymmärrettävä oikeutena työhön. Tällaisena sen luonnetta osoittaa myös pykälän 2 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta pyrkiä turvaamaan jokaisen oikeus työhön ja samoin julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä. Säännös liittyy tässä suhteessa pitkään ketjuun kansainvälisiä asiakirjoja alkaen ihmisoikeuksien julistuksesta, jonka 23 artiklassa on yleissäännös oikeudesta työhön, työn vapaaseen valintaan, tyydyttäviin työehtoihin ja suojaan työttömyyttä vastaan. Ihmisoikeussopimuksissa on myös jo laajat määräykset oikeuksista työssä. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976) 6–8 artiklassa on ihmisoikeuksien julistusta vastaavia sopimusmääräyksiä. TSS-sopimus edellyttää, että valtio ryhtyy täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan toimenpiteisiin ja käyttää kaikkia soveltuvia keinoja ja varsinkin lainsäädäntötoimenpiteitä sopimuksessa



tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Määräys on luonteeltaan hieman ristiriitainen siksi, että se edellyttää voimavarojen täysimääräistä käyttöä ja sallii oikeuksien toteuttamisen asteittain. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (Sops 80/2002) rakentuu historiallisesti keskeisesti oikeuteen tehdä työtä. Sopimuksen 1 artikla edellyttää oikeutta työhön ja julkisen vallan toimenpiteitä korkean ja vakaan työllisyysasteen saavuttamiseen ja ylläpitämiseen tavoitteena täystyöllisyys. Työntekijöitä on suojeltava tehokkaasti heidän ansaitessaan elantonsa vapaasti valitsemassaan ammatissa. Heille on järjestettävä työnvälityspalveluja ja ammatinvalinnan ohjausta, ammatillista koulutusta ja kuntoutusta. Lisäksi sopimuksen artikloissa määrätään oikeudesta oikeudenmukaisiin työehtoihin, turvallisiin ja terveellisiin työoloihin, kohtuulliseen palkkaan, joka antaa tyydyttävän elintason työntekijälle ja hänen perheelleen sekä muista oikeuksista työssä.

Jo toimialansa perusteella Kansainvälisellä työjärjestöllä ILOlla on runsaasti oikeutta työhön ja oikeuksia työssä koskevia sopimuksia. Euroopan sosiaalista peruskirjaa seuraten myös Euroopan unionin perusoikeuskirja sisältää laajan joukon oikeutta työhön ja oikeuksia työssä koskevia määräyksiä.

PL 18 §:n 1 momentin mukaista oikeutta tai vapautta hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla ei voitane pitää positiivisena vapautena eli yhteiskunnan takuuna siitä, että jokaisella on toimeentulon turvaava työpaikka. Kyse on enemmän negatiivisesta vapaudesta, siitä ettei lainsäädännöllä tai viranomaisten toimilla aseteta esteitä toimeentulon hankkimiselle. Tätä osoittaa sekin, että pykälän 2 momentissa julkiselle vallalle asetetaan velvoite edistää (yleisesti) työllisyyttä, ei velvollisuutta järjestää (yksilölle) työpaikka. Samalla on kuitenkin otettava huomioon PL 22 §:n asettama julkisen vallan yleinen velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista.

PL 18 §:n 2 momentin merkitys korostuu sosiaaliturvan suhteen erityisesti julkisen vallan työllisyyden edistämisen tehtävän kautta. Säännös luo edellytykset asettaa ennen kaikkea työttömyysturvassa vastikkeellisuusvaatimuksia ja vaatia työnhakijan toimivan työllistymistään edistävällä tavalla. Samalla se on peruste eräissä tapauksissa rajoittaa perustoimeentulon turvaa henkilön kieltäytyessä työllistymistä edistävästä toimenpiteistä. Samalla PL 18 §:n 1 momentilla on sosiaaliturvan kannalta sikäli merkitystä, että jos työstä saatava toimeentulo ei ole sosiaalisesti kohtuullisen elämän turvaavaa, astuu voimaan julkisen vallan velvoite perustoimeentulon turvasta, jolloin se täydentää oikeutta työhön. Säännösten keskinäinen etusijajärjestys on luonnehdittavissa sellaiseksi, että ensisijaista on PL 18 §:n 1 momentin mukainen oikeus työhön, jota tukee PL 18 §:n 2 momentin mukainen julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä. Työnteon tarjotessa riittämättömän toimeentulon tai työnteon mahdollisuuden puuttuessa sosiaaliturvajärjestelmä täydentää toimeentulon. Tällöinkin PL 18 §:n 2 momentin mukainen työllistymisen edistämisestä seuraava työnhakijan velvoite on voimassa ja saattaa leikata perustoimeentuloa, jos henkilö ei aktiivisesti pyri työllistymään. Tästä erillinen kysymys on PL 19 §:n 1 momentin mukainen välttämätön toimeentulo.

PL 19 §:n 2 momentissa mainittujen elämänolosuhteiden ja koulutukseen osallistumisen perusteella myönnettävä toimeentuloturva käsittää työttömyyden, sairauden, lapsen saamisen, työkyvyttömyyden, vanhuuden ja huoltajan menetyksen sekä opintoihin osallistumisen perusteella myönnettävät rahaetuudet, joiden tarkoituksena on taata toimeentulo kyseisessä elämänolosuhteessa.

Etuuksien periaatteellinen lähtökohta on, että toimeentulo on taattava kattavasti mainittujen elämänolosuhteiden aikana. Tätä ilmentää sana jokainen PL 19 § 2 ja 16 §:n 2 momentissa. Perusteita koskevat saamisedellytykset antavat jossain määrin mahdollisuuden muotoilla etuuksien myöntämisperusteita, kun lainsäädännöllisesti määritellään esimerkiksi työttömyys, työkyvyttömyys ja vanhuus. Saamisedellytysten on kuitenkin oltava siten järkeviä, että yleisen elämäkokemuksen ja yleisesti vallitsevan käsityksen nojalla työttömäksi, työkyvyttömäksi, sairaaksi ja opiskelijaksi tulevat määritellyiksi yleiskielisen ilmauksen täyttävät henkilöt. Työkyvyttömyyden ja sairauden osalta keskeinen määrittelyperuste muodostuu lääketieteellisestä tiedosta, johon yhtyy useimmissa tapauksissa vaatimus työkyvyttömyydestä nimenomaan omassa tai siihen läheisesti liittyvässä työssä tai ammatissa. Vanhuuden määrittely puolestaan perustuu poliittisesti päätettyyn fyysiseen ikään. Vaikeita rajankäyntejä sisältyy muun muassa työllisyyteen koskien esimerkiksi työmarkkinoilla oloa ja työhalun määrittelyä sekä rajanvetoa yrittäjyyteen ja päätoimiseen opiskeluun.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt paljon huomiota kattavuuteen. Vaatimuksena on, että jokainen saamisedellytykset täyttävä henkilö on todella etuuksien piirissä. Tämä on johtanut eräissä tapauksissa epätarkoituksenmukaisiltakin näyttäviin ratkaisuihin, kun työttömyysetuutta saattavat saada henkilöt, jotka tosiasiallisesti tulisi määritellä sairaaksi tai työkyvyttömäksi.

Perustoimeentulon turvan euromääräistä tasoa ei ole lainsäädännössä tai oikeuskäytännössä määritelty. Perustuslakivaliokunta on eräissä yhteyksissä tyytynyt toteamaan, että kun ehdotettu lainsäädäntö nostaa etuuksien tasoa, se on perusoikeudellisesti hyväksyttävä. Toisaalta perustuslakivaliokunta on myös hyväksynyt etuuksien tason alennuksia 1990-luvun taloudellisen laman aikana. Tällöin perusteluna on ollut esimerkiksi vähäinen puuttuminen, valtion ja kansantalouden tila tai muutoksen väliaikaisuus (joka on kuitenkin saattanut jäädä pysyväksi) tai se, ettei puututa etuuden ydinsisältöön. PL 19 §:n 2 momentin etuuksien tasoa on myös määritely epäsuorasti. Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei viimesijaisella PL 19 §:n 1 momentissa tarkoitettulla välttämättömällä toimeentulolla voida kattaa PL 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa. Kun PL 19 §:n 1 momentin mukaisen välttämättömän toimeentulon tasoa ei ole suorasanaisesti määritely, on mittapuu vain suhteellinen. Lisäksi toimeentulotuesta säädettyä perustuslakivaliokunta on todennut, että toimeentulotuella on katettu sosiaalisesti hyväksyttävää toimeentuloa. Näin ollen perustoimeentulon turvan taso jää auki ja lainsäädäntö sisältää eritasoisia perustoimeentulon turvan vähimmäismääriä.

Ihmisoikeussopimusten säännökset perustoimeentulon turvaa vastaavan sosiaaliturvan tasosta ovat useimmissa tapauksissa sängen yleisluontoisia. Niinpä TSS-so-

pimuksen 9 artikla toteaa vain, että sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan luettuna. YK:n TSS-komitea (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) on vuonna 2008 laatinut General Commentin numero 19 oikeudesta sosiaaliturvaan. General Commentissa mainitaan sosiaaliturvan alueina, jotka sosiaaliturvajärjestelmän pitäisi kattaa, terveydenhuolto, sairaus, vanhuus, työttömyys, työtapaturmat, perheiden ja lasten tuet, äitiys, vammaisuus sekä lesket ja orvot. General Commentissa on myös näkökohtia kattavuudesta, etuuksien riittävydestä, osallistumisesta ja suhteesta muihin oikeuksiin. Sosiaaliturvan on oltava yhdenvertainen.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla edellyttää sopimuspuolten sitoutuvan luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitämään sitä yllä, pitämään järjestelmänsä tyydyttävällä, vähintään Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämällä tasolla ja pyrkivän asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa. Määräys edellyttää siis paitsi tiettyä kattavuutta, myös pyrkimystä sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseen. Euroopan sosiaaliturvakoodi, vaikka se ei ole voimassa, sitoo 12 artiklan kautta sopimusvaltioita. Koodi on niin sanottu meny-sopimus, joka antaa mahdollisuuden valita ne osat koodista, jotka valtio haluaa hyväksyä. Lisäksi koodin sisälläkin voidaan hyväksyä etuusjärjestelmiä, jotka eivät kata kaikkia kyseisessä elämäntilanteessa olevia henkilöitä. Sallittua saattaa esimerkiksi olla, että etuudet kattavat vain työssä olijat tai aktiiviväestön.

Euroopan neuvoston sosiaalioikeuskomitea on julkaissut Digest of the Case Law -kokoelman, johon on koottu komitean päätösten pohjalta näkökohtia Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkinnasta. Komitea toteaa, että 12 artiklan perusteella on katettava perinteiset riskit eli terveydenhuolto, sairaus, työttömyys, vanhuus, työtapaturmat, perhe-etuudet ja äitiysetuudet. Järjestelmän on oltava kollektiivisesti rahoitettu työnantajien ja palkansaajien maksuilla tai valtion budjetista ja järjestelmän on katettava merkittävä osa väestöstä tai aktiiviväestöstä etuudesta riippuen. Toimeentuloetuksien tason on oltava sellainen, että se kattaa merkittävän suhteellisen osan aiemmista tuloista eikä se saa olla alle 50 prosenttia mediaanitulosta. Jos se kuitenkin putoaa enintään 40 prosenttiin, on oltava muita etuuksia, jotta 50 prosentin taso saavutetaan. Digest of Case Law tarkentaa myös sosiaalisen koodin hyväksymistä sekä sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisen vaatimusta.

Euroopan unionin perusoikeuskirja tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin suunnilleen samoissa elämäntilanteissa kuin PL 19 §:n 2 momentti. Perusoikeuskirjan 34 artikla perustuu perusoikeuskirjan selitysten mukaan erityisesti unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräyksiin. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 5 kohdan mukaan perusoikeuskirjaan on kirjattu oikeuksia ja periaatteita. Niitä ei kuitenkaan sopimuksessa eritellä, vaan artiklojen määräysten luonnehdinta oikeudeksi tai periaatteeksi muotoutunee lähinnä Euroopan unionin tuomioistuimen käytännössä. Artiklojen määräyksiä on subjektiivisina oikeuksina noudatettava, kun taas periaatteina niitä on kunnioitettava. Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan sen määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin,

kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjalla ei luoda unionille uutta toimivaltaa tai uusia tehtäviä.

Kansallisessa perustoimeentulon turvan tason määrittelyssä voidaan ja tulee ottaa huomioon, että henkilölle voidaan antaa useampaa eri sosiaalietuutta. Niinpä esimerkiksi työttömyysturvan ohella voidaan ottaa huomioon mahdollinen asumistuki. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustoimeentulon turva voi olla tarveharkintaista. Käytännössä tarveharkintaa sovelletaan nykyisin tuloihin suhteutettuna työmarkkinatukeen ja perhesuhteiden perusteella kansaneläkkeeseen.

Perustoimeentulon turvan saamiselle voidaan asettaa ehdoksi tuen saajan tietynlaatuinen toiminta. Osassa etuuksia tämä on luonnollista, kuntoutusetuuden saajan tulee osallistua kuntoutukseen ja työttömyysturvan saajan hakea työtä. Ennen kaikkea työttömyysturvaan on luotu laaja kirjo tuen saajalta mahdollisesti edellytettyä käyttäytymistä, esimerkiksi osallistumista koulutukseen, työmarkkinatoimenpiteisiin tai erilaisten suunnitelmien laatimiseen ja noudattamiseen. Perustuslakivaliokunta on todennut mahdolliseksi tällaiset vaatimukset. Niillä kuitenkin tulee olla rationaali yhteys siihen etuuteen, johon ne on kytketty.

PL 19 §:n 2 momentti edellyttää työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden osalta perustoimeentulon turvan antamista po. elämäntilanteen aikana. Lapsen saamisen ja huoltajan menetyksen osalta edellytys on tuen antaminen näiden elämänolosuhteiden perusteella. ”Aikana”-ilmaus tulee ymmärtää siten, että tuen on katettava aika elämänolosuhteen alkamisesta sen päättymiseen.

PL 16 §:n 2 momentti edellyttää, että opiskelun tulee olla mahdollista varattomuuden sitä estämättä. Periaatteessa järjestelmä on siis sidottu tarveharkintaan. Opintoja tuetaan pääasiassa kolmella järjestelmällä: opintotuella, aikuiskoulutustuella ja työttömyyden aikaisen koulutuksen toimeentulolla. Järjestelmät pyrkivät vastaamaan vaatimukseen ”varattomuuden sitä estämättä”. Lisäksi opiskelukustannuksia alennetaan opiskelun maksuttomuudella ja muilla sosiaalietuuksilla. Järjestelmät kattavat periaatteessa päätoimisen opiskelun. Etuusjärjestelmien tasosta ei ole edes vastaavaa mainintaa kuin perustoimeentulosta. ”Varattomuuden sitä estämättä” asettaa kuitenkin perusvaatimuksen opiskelun aikaisen tuen tasolle. Työttömyyden aikaisen opiskelun turva on ja sen tulee olla vähintään sama kuin työttömyyden aikainen turva. Opintotuen taso opintorahana on selvästi muita etuuksia alempi, mutta lainatakuun kautta se antaa mahdollisuuden suhteellisen korkeaan toimeentuloon. Aikuiskoulutustuki on osittain ansioihin sidottu järjestelmä. Sen kesto on kuitenkin suhteellisen lyhyt, mutta sitä voidaan jatkaa opintotuella. Kaikki järjestelmät edellyttävät osallistumista opiskeluun ja siinä menestymistä.

## 5.2 Perusturvan taso ja velkaantuminen

Vuonna 2009 noin 150 000 suomalaista eli kotitalouksissa, joiden bruttotuloista yli 90 prosenttia koostui perusturvaetuuksista. Lukumäärä on kaksinkertaistunut vuodesta 1990. Muuhun väestöön verrattuna perusturvan varassa elävien köyhyysris-

ki on moninkertainen. Henkilö, jonka kotitalouden tuloista 51–90 prosenttia koostui perusturvaetuuksista, alitti 60 prosentin köyhyysrajan vuonna 2009 kuusi kertaa keskimääräistä useammin. Tilanne oli vielä heikompi niillä henkilöillä, joiden tuloista yli 90 prosenttia koostui perusturvaetuuksista, jolloin riski oli seitsemänkertainen. Lähes kaikki perusturvasta eniten riippuvaiset kotitaloudet alittavat ts. köyhyysrajan. Molemmissa ryhmissä köyhyysriski on 2000-luvulla ollut myös suurempi kuin 1990-luvun alussa (taulukko 1), joskin myös keskimääräinen köyhyysriski on noussut. Perusturvan varassa elävien köyhyysriski alemmalla 50 prosentin rajalla mitattuna on vielä korostuneempaa: 6,6- ja 10,5-kertainen keskimääräiseen verrattuna (taulukko 1). 50 prosentin köyhyysrajan alapuolelle jäävien osuus kasvoi jyrkästi 1990-luvun laman jälkeen. (THL: Avauksia 4/2011)

Perusturvan taso on Suomessa matala verrattaessa väestön sopivaksi katsomaan vähimmäistasoon taikka minimikulutukseen. Suomalaisten näkemyksen mukaan riittäväksi katsottu vähimmäisturvan taso yksinasuvalla vuonna 2010 oli 670 euroa kuukaudessa, joka on selvästi korkeampi kuin esimerkiksi yksinasuvan toimeentulotuen perusosan taso, joka vuonna 2010 oli 417,45 euroa. Kaikissa tarkastelussa mukana olevilla perusturvaetuuksilla tulot jäävät alle väestön riittäväksi katsoman vähimmäisturvan tason. Esimerkiksi työttömän, sairauspäivärahaa saavan ja opiskelevan kotitalouden tulot olivat runsaan kolmanneksen alhaisemmat kuin mitä suomalaiset katsoivat riittäväksi vähimmäistasoksi vuonna 2010. Eläkeläistalouksi-

TAULUKKO 1. Perusturvaetuksia saaviin kotitalouksiin kuuluvien henkilöiden lukumäärä ja pienituloisuusasteet (raja-arvoina 60 ja 50 % mediaanituloista).

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Väestö, henkilöitä</b>	4 974 000	5 053 000	5 105 000	5 179 000	5 199 000	5 222 000	5 247 000	5 272 000
Perusturvaetuudet 51–90 % bruttotuloista	29 100	416 000	340 000	298 000	290 000	265 000	294 000	259 000
Perusturvaetuudet yli 90 % bruttotuloista	73 000	184 000	150 000	147 000	142 000	127 000	106 000	150 000
<b>Pienituloisuusaste, 60 % mediaanista</b>								
Koko väestö	7,9	7,2	11,3	12,8	12,5	13,5	13,3	13,1
Perusturvaetuudet 51–90 % bruttotuloista	41,5	27,2	52,9	63,3	63,2	73,5	72,1	73,7
Perusturvaetuudet yli 90 % bruttotuloista	75,3	54,5	80,5	91,0	91,7	90,6	93,0	89,4
<b>Pienituloisuusaste, 50 % mediaanista</b>								
Koko väestö	3,4	3,1	4,5	5,7	5,8	6,3	6,7	6,3
Perusturvaetuudet 51–90 % bruttotuloista	13,7	11,3	24,3	28,8	32,2	40,3	40,9	41,4
Perusturvaetuudet yli 90 % bruttotuloista	50,2	28,7	43,8	64,3	63,0	64,7	76,7	66,4

Tilastokeskus, tulonjakotilaston aikasarja

en tulot olivat vajaa 30 prosenttia alhaisemmat. Suurin osa perusturvan varassa elävistä kotitalouksista ei pysty kattamaan tuloillaan kohtuullisen minimin mukaisia kuluksista.

Runsaan kolmanneksen riittäväksi katsottua vähimmäisturvaa alhaisempaa vähimmäisturvaa saavista monet kuuluvat työryhmän tarkastelemaan avuttomiin ryhmiin. Jos henkilö on synnynnäisesti vammaisen tai sairastaa työkyvyttömyyttä aiheuttavaa sairautta, ansioihin perustuva eläkettä ei synny. Ansioihin perustuva eläke jää usein pieneksi myös mielenterveysongelmaisilla siksi, että he sairastuvat yleensä nuorena. Talouden niukkuus näkyy asumiseen liittyvinä vaikeuksina, toimeentulovaikeuksina, arjessa selviytymisen vaikeuksina ja suoranaisten syrjäytymisenä. Suuren osan ulosottovelallisista muodostaa kerta toisensa jälkeen ulosotossa varattomaksi todetut henkilöt, joiden tilannetta ei ulosoton keinoin voida ratkaista. Velkaantuminen on usein sidoksissa henkilön muihin ongelmiin.

Kun perusturvan taso on matala, joustovara odottamattomissa elämäntilanteissa on pieni tai sitä ei ole lainkaan. Vaihtoehtoisiksi jäävät joko lainan ottaminen tai pyrkimys toimeentulotuen asiakkaaksi. Heikoimmilla ovat ne, jotka joutuvat turvautumaan ns. pikaluottoihin siksi, että heillä ei ole esimerkiksi pysyvän työpaikan puuttuessa mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa tai että henkilöiden luottotiedot eivät ole kunnossa.

Kotitalouksien luottokanta, velallisten määrä ja velkojen hoitorasitus kasvoivat 1980- ja 1990-luvuilla. Myös velkaongelmat lisääntyivät ja niiden määrä on jäänyt 1990-luvun laman jälkeen korkeammalle tasolle kuin aikaisemman rahoitusmarkkinoiden sääntelyn aikaan. Noin 100 000 kotitaloudella tai 200 000–300 000 henkilöllä on nykyisin velkaongelmia. Laman jälkeen yhä suurempi osa velkaongelmista liittyy kulutusluottojen käyttöön. Luotonanto on myös laajentunut maksukyvyltään yhä heikompiin väestöosiin samalla, kun velkaongelmia esiintyy myös keskiluokalla ja hyväosaisilla. Ennen rahoitusmarkkinoiden vapautumista luottosäännöstely piti riskivelalliset tehokkaasti luottomarkkinoiden ulkopuolella. Säännöstelyn poistuminen on tehnyt mahdolliseksi myös hallitsemattoman velkaantumisen. Velattomuus voisi monissa tapauksissa tukea parhaiten vähävaraisen tai pienituloisen kotitalouden toimeentulon edellytyksiä. (Mutttilainen 2002)

Oletusta elämäntilanteiden muutosten vaikeasta hallittavuudesta heikossa taloudellisessa asemassa tukee Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen äskettäin talous- ja velkaneuvonnasta tekemä selvitys (Verkkokatsauksia 18/2011), jonka mukaan velkaneuvonnan asiakaskunnasta lähes puolet on työelämän ulkopuolella, viidennes on työttömiä ja saman verran eläkkeellä. Velkaongelmien syntyy on usein vaikuttanut elämäntilanteen muutos. Yli 75 prosenttia neuvonnan asiakkaista on kokenut parisuhteen päättymisen, sairastumisen tai työttömäksi joutumisen. Samaa osoittaa myös velkojen luonne. Asiakkaiden velat ovat pääosin kulutusluottoja ja maksamattomia laskuja. Myös ongelmien kasautuminen on yleistä. 80 prosenttia asiakkaista asuu vuokra-asunnossa. Asiakkaina on myös ilman vakinaista asuinpaikkaa olevia henkilöitä, joita on muutama prosentti. Selvityksen mukaan asiakkailla on aikaisempaa vähemmän velkaa, mutta enemmän velkasuhteita. Keskimääräinen velka

on 30 000 euroa, velkasuhteita on keskimäärin 15. Yli kolmasosalla asiakkaista velkasuhteita on vähintään 20.

Taloudellisia vaikeuksia voivat lisätä palveluista perittävät maksut. Esimerkiksi maistraattien edunvalvontaa koskevassa valvonnassa tulee esille tapauksia, joissa henkilön velat ovat lähinnä maksamattomia hoitomaksuja. Edunvalvonnassa oleva henkilöt ovat henkilöitä, joiden kohdalla täyttyvät PL:n 19 § 1 momentin kriteerit siitä, ettei henkilö ole kykenevä vastaamaan omasta toimeentulostaan tai ainakaan huolehtimaan tuloistaan ja omaisuudestaan. Useimmiten se tarkoittaa myös, ettei henkilö kykene itse huolehtimaan huolenpidostaan.

Yksi mahdollisuus selviytyä ylivelkaantumistilanteesta on *yksityishenkilön velkajärjestely*, jossa vahvistetaan velallisen maksukykyä vastaava maksuohjelma. Velallinen vapautuu ohjelmaan kuuluvista veloistaan täytettyään ohjelmassa määrätyn maksuvelvollisuuden. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen selvityksen mukaan velkajärjestelyyn hakeutuvista kolmasosalla maksukyvyyn heikentyminen johtuu sairaudesta, neljäsosalla työttömyydestä, joka on jatkunut keskimäärin kaksi vuotta.

Yleisin syy velkajärjestelyn hakemiselle on velkojen määrä suhteessa asiakkaan maksukykyyn. Velkajärjestelyyn hakeutuvilla velkaa on keskimäärin 39 000 euroa, velkasuhteita keskimäärin 18. Velkajärjestely soveltuu neuvojien mukaan velkaongelmien ratkaisuksi noin puolelle neuvontaan hakeutuvista. Takuu-Säätiön takaushakemus valmistellaan joka kahdeksannelle asiakkaalle. Sosiaalisen luototuksen hakemuksia kaikista jatkotoimenpiteistä on vain yksi prosentti. Noin 40 prosentilla velkajärjestelyä hakevista on laissa mainittu este, joka on tavallisesti ns. kevytmielinen velkaantuminen. Kevytmielisyyttä arvioidaan ottaen huomioon, minkälaista harkintaa po. asemassa olleelta henkilöltä kyseisissä olosuhteissa kohtuudella voidaan edellyttää. Järjestely voidaan esteistä huolimatta myöntää, jos siihen on erityisiä syitä. Velkajärjestelyä hakevilla neuvonnan asiakkailla bruttotulot ovat keskimäärin 1 400 euroa kuukaudessa, palkansaajilla 2 000 ja työelämän ulkopuolella olevalla 1 000 euroa. Kolmasosalla kaikista asiakkaista ei ole lainkaan maksuvaraa. Heihin kuuluvat työelämän ulkopuolella olevat. Niillä, joilla maksuvaraa on, se on hiukan yli 300 euroa. Keskimääräinen maksuvara on 140 euroa.

Optulan selvityksen mukaan alle 24-vuotiaat nuoret eivät juurikaan käytä velkaneuvontapalveluita. Nuorten aikuisten velkaongelmat näyttävät keskittyvän pikavippeihin, jotka esimerkiksi Vantaan sosiaalisessa luototuksessa ovat jokaviikkoisia ongelmia. Velkaongelman hoitoon tarvitaan usean vuoden maksuohjelma, josta selviämisen edellyttämää luottoa ei voida myöntää, koska luotonmaksukyvyttä ei ole näyttöä: nuoret ovat määräaikaisessa työsuhteessa tai tekevät työtä henkilövuokrausyritysten kautta. Esimerkiksi pikaluottojen aiheuttamissa velkakierteissä olevien auttamisessa on yleensä aina kiire siksi, että asiakkaat ottavat tavallisesti yhteyttä vasta, kun talous on kaatumassa, eivätkä enää selviä erääntyvistä maksuista. Velkasumma nousee nopeasti, jos vanhoja velkoja maksetaan uusilla pikavipeillä, kuten usein tapahtuu. Luottojen maksuajat ovat myös lyhyitä. Hyvin nopeasti ollaan tilanteessa, jossa pikavippi menee perintätoimistoon ja lopulta tuomioistuintimeen. Sosiaalisessa luototuksessa pyritään kiireellisissä tilanteissa joustamaan esi-



merkiksi käsittelyajoissa. Joustot eivät kaikilta osin ole kuitenkaan mahdollisia, eikä kaikkia yhteydenottajia pystytä auttamaan. Usein joudutaan jo puhelinkeskustelussa toteamaan, ettei sosiaalinen luotto ole mahdollinen joko työttömyyden tai määrällisen työsuhteen vuoksi.

Seuraavassa on velkaantumisen ongelmia käsittelevä esimerkki todellisuudesta. Se kuvaa sosiaalisen luototuksen, pikavippien, talous- ja velkaneuvonnan ja velkajärjestelyn sekä toimeentulotuen ongelmia ja niiden käyttömahdollisuuksia velkaantumistilanteen ratkaisemiseksi.

Tammikuun 2011 alussa soitti sosiaaliseen luototukseen nuori nainen, joka oli erittäin huolissaan pikavippitilanteestaan. Pikavippejä oli arvion mukaan noin 10 000 euroa. Koska puhelimessa vaikutti, että luotto voisi olla mahdollinen, hän sai ajan. Tällainen soitto on hyvin tavallinen sosiaalisessa luototuksessa. Onneksi aika pystyttiin antamaan jo kahden viikon päähän.

Asiakaskäynnillä kävi ilmi, että vikavippejä oli noin 11.400 euroa ja niiden lisäksi kaksi pientä kulutusluottoa yhteensä noin 1200 euroa. Sosiaalinen luotto ei riittänyt po. tilanteessa ratkaisuksi. Kyseessä oli nuori yksinhuoltaja, joka oli jo tehnyt kaiken mitä itse osasi selvittää tilanteesta. Lisäksi kävi ilmi muita erittäin painavia sosiaalisia syitä, jotka perustelivat hänen tukemistaan. Sosiaalinen luotto kääntyi sosiaaliaseman puoleen.

Asiakas tavattiin seuraavaksi yhdessä sosiaalityöntekijän kanssa. Samalla velkaantumisen syyt käytiin uudelleen läpi. Asiakas oli lähisukulaisensa yllytyksestä ottanut ensimmäiset pikavipit, koska sukulainen tarvitsi rahaa eikä sitä itse saanut. Velkakierre lähti nopeasti etenemään. Asiakas oli itsekin käyttänyt osan rahoista, mutta lainannut huomattavasti pikavippeinä nostettua rahaa lähisukulaiselleen, jolla luottotiedot eivät olleet enää kunnossa. Asiakkaalla ei ollut sukulaista tai tuttavaa, jolta olisi saanut taloudellista tukea häädässään. Asiakas oli epätoivossaan jo yrittänyt saada rahaa pelaamalla, jotta saisi asiansa kuntoon. Pelaamista esiintyi tiliotteilla vain vuoden 2010 loppupuolella. Asiakkaan puhelinlaskut olivat nousseet samaan aikaan jo yli 300 euroon hänen yrittäessään selvittää tilanteestaan.

Jos asiakkaan kaikki pikavipit olisivat menneet perintään, olisi kuluja tullut lisää 37 x 50 euroa (pikavippifirmoja oli 37 kpl) yhteensä 1 850 euroa. Kun velkojat olisivat hakeneet tuomioistuimesta tuomion saatavien ulosmittaamiseksi, olisi velkasumma noussut vielä 37 x 230 euroa, yhteensä 8 510 euroa. Lisäksi kulutusluotoista olisi tullut lisämenoja 2 x 50 euroa ja 2 x 230 euroa, yhteensä 560 euroa. Tilanteen arvioimiseksi tehty laskelma osoittaa velkojen suuruusluokkaa niiden jouduttua ulosmittaukseen. Sen mukaan kokonaissumma olisi noussut noin 23 520 euroon. Jos velkamäärä olisi noussut tällä tavoin, asiakas ei olisi tuloillaan kyennyt hoitamaan velkojaan esimerkiksi Takuu-Säätiön takauksella myönnettävällä järjestelylainalla, jonka laina-aika on kahdeksan vuotta. Lisäksi haku aika järjestelylainan takaukselle on noin neljä kuukautta. Myös talous- ja velkaneuvontaan on usean kuukauden jono. Asia-



kas ei olisi myöskään saanut yksityishenkilön velkajärjestelyä kevytmieliseksi katsottavan velkaantumisen vuoksi, koska oli tietoisesti nostanut rahaa luottotietonsa menettäneelle lähisukulaiselle. Tulevaisuus näytti siltä, että talous kaatuu kuukaudessa ja asiakas päätyy ulosmittaukseen pitkäksi aikaa ja yksinhuoltajana samalla myös toimeentulotuen asiakkaaksi.

Sosiaaliasema tapasi vielä asiakkaan yhdessä tämän lähisukulaisen kanssa ja selvitti tilannetta lisää. Erittäin painavien sosiaalisten syiden vuoksi sosiaaliasema lähti mukaan asiakkaan talouden pelastamiseen.

Velkojille lähetettiin tieto, että velat maksetaan korkoineen ja kuluineen 15.2.2011. Kukaan velkojista ei ollut vielä onneksi ehtinyt laittaa vireille velkomuskannetta käräjäoikeudessa, vaikka perintäkirjeiden eräpäiviä oli jo useita mennyt ohi. Jonkin verran korkoja ja kuluja tuli lisää, mutta nopean toiminnan vuoksi summat jäivät pieniksi. Joukossa oli pikavippiyrityksiä, joihin ei saatu yhteyttä ja joilta ei tullut vastauksia yhteydenottoihin, mikä vaikeutti asioiden nopeaa hoitamista. Velkasumma kasvoi jonkin verran, mutta lähisukulainen saatiin maksamaan yksi velka kokonaan pois seuraavasta palkastaan. Hänellä ei ollut varallisuutta, luottotiedot olivat menneet ja työsuhde oli määraaikainen. Lopun lainasaatavan maksaminen asiakkaalle takaisin jäi epätoimennäköiseksi. Onneksi useampi pikavippiyritys tyytyi laskuttamaansa summaan eikä lisännyt siihen viivästyskorkoja tai muita kuluja kuultuaan mistä oli kysymys.

Sosiaaliasema maksoi 10.000 euroa ylittävän velkaosuuden. Kulutusluottojen luottokortit oli otettu asiakkaalta sosiaalisen luotonuksen haltuun jo silloin, kun asioita alettiin järjestellä, jotta niiden velkamäärä ei enää kasva. Luottoyhtiöiden kanssa tehtiin sopimus, että asiakas maksaa kulutusluotot vähitellen vuoden 2011 aikana. Tilit lopetettiin ja kortit leikattiin.

Maksuohjelmaa suunniteltaessa asiakkaan hyväksi käytettiin koko viiden vuoden sosiaalisen luoton maksuaika, jotta hän selviää hyvin sekä kulutusluottojen että sosiaalisen luoton maksusta. Vaikka laskennallinen maksuvara olisi ollut suurempi, sitä ei kokonaan käytetty, jotta asiakas selviäisi itsenäisesti. Lisäksi asiakas velvoitettiin talousneuvontaan, johon hän myös sitoutui ja johon hänelle varattiin jo aika. Asiakkaalle haettiin vapaaehtoiset luottohäiriömerkinnät luottorekistereihin koko luotonmaksuajaksi. Talouden pelastaminen onnistui pitkälle siksi, että asiakkaalla oli vakituinen työpaikka ja riittävästi maksuvaraa.

Tapaus osoittaa, että useimmat velkaantumistilanteen ratkaisuksi tarkoitetut järjestelyt ovat liian hitaita ylivelkaantumistilanteiden ratkaisemiseen. Ne soveltuvat huonosti kiireellisiin tilanteisiin, mitä myös pikavippiasiakkaiden vähäisyys velkanuovonnassa ja -järjestelyssä osoittaa. Esimerkin mukaan pääsy keskusteluun vei kaksi viikkoa, vaikka tapauksessa joustettiin. Hakuaika Takuu-Säätiön takauksella myönnettävään järjestelylunaan on noin neljä kuukautta ja talous- ja velkanuovontaan on usean kuukauden jono. Tästä seuraa, että asiakkaan maksettavaksi tuleva

velka ehtii kasvaa niin suureksi, että talouden pelastaminen ei enää onnistu, jolloin asiakas joutuu pysyvästi toimeentulotuen asiakkaaksi. Esimerkin mukaan laina olisi yli kaksinkertaistunut, ellei ratkaisu olisi ollut nopea. Myös velan suuruus olisi tehnyt esimerkkitapauksessa Takuu-Säätiön kautta tapahtuvan järjestelyn mahdottomaksi. Asiakkaan maksuvara ei olisi riittänyt lainan hoitamiseen sen ehtona olevassa kahdeksan vuoden laina-ajassa.

Henkilön puhelinlaskut olivat esimerkissä nousseet yli 300 euroon. Pyrkimys hoitaa asioita voi toisin sanoen aiheuttaa myös muita kuluja siinä määrin, ettei velkaantuneella ole varaa asioiden hoitamiseen. Velkaantuminen voi johtaa epätoivoisiin tekoihin, jotka pelkästään pahentavat taloudellista ahdinkoa. Esimerkissä henkilö oli yrittänyt pelaamalla saada rahaa velkojensa maksuun. Sosiaalinen luotto ei myöskään nykymuodossaan riitä kaikissa tapauksissa ratkaisuksi siksi, että luotolle on kunnissa asetettu enimmäismäärä. Esimerkiksi Espoossa ja Vantaalla enimmäismäärä on 10 000 euroa, Lahdessa 5 000 euroa. Jos luotonantajia on useita, perintäkulut ja korot voivat lisätä velkaa siinä määrin, että sosiaalinen luotto ei kata syntyvää velkasummaa. Kun esimerkin henkilö oli työssä, hänen velkaantumiselleen oli erityinen syy ja hän aktiivisesti pyrki itse vaikuttamaan tilanteen selviämiseen ja kun eri toimijoiden toiminta näyttyty tavanomaista joustavampana, tapauksen hoidon voidaan olettaa olevan enemmän poikkeus kuin tavanomaiseksi katsottava tapaus.

### 5.3 Varattoman ja vähävaraisen asiakkaan velkaantuminen ja sen ratkaisukeinot

## EHDOTUS 13

### Toimeentulotuki velkatilanteessa

#### Nykytila

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen etuus, joka voi olla PL 19 § 1 momentin mukaisen ihmisarvoisen elämän edellytys, jos henkilö ei kykene itse huolehtimaan toimeentulostaan. Tämä näkyy myös ylimpien lainvalvojien kuten eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisissa. EOA pitää ratkaisussaan dnro 682/4/04 31.1.2006 sosiaalityöntekijän ja sosiaali- ja terveyslautakunnan tekemiä päätöksiä lainvastaisina siltä osin kuin niissä on hylätty kantelijan toimeentulotuki ilman, että hänen kohdallaan on arvioitu, turvataanko hänelle ihmisarvoisen edellyttämän turvan kannalta välttämätön toimeentulo hakemusajankohtana. Kantelijan oikeus toimeentulotukeen olisi tullut ratkaista hänen olemassa olleiden taloudellisten olosuhteidensa perusteella, eikä ainoastaan sillä perusteella, että hänellä oli ollut mahdollisuus hankkia elantonsa työskentelemällä monitoimikeskuksessa harjoittelijana

työmarkkinatuella tai osallistumalla kuntouttavaan työtoimintaan. EOA korostaa kuitenkin, ettei kannanotto koske sitä, miten hakemus tai oikaisuvaatimus olisi tullut ratkaista. Henkilö haki tapauksessa toimeentulotukea keskeytettyään työkokeilun kahden viikon kuluttua sen alkamisesta. EOA viittaa ratkaisussaan useisiin KHO:n päätöksiin vuodelta 2001 (20.6.2001, T 1481, 4.6.2001 T 1344 ja 20.6.2001 T 1472). Tapausten perusteella päätös tuli tehdä henkilön hakemisajankohtana vallinneiden taloudellisten olosuhteiden perusteella, eikä sillä perusteella oliko hän mahdollisesti laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia elatuksestaan. Myönnettävään tukeen voitiin kuitenkin soveltaa toimeentulotuen alentamista koskevia säännöksiä.

EOA on ottanut kantaa myös esimerkiksi toimeentulotukea koskeviin aineellisiin seikkoihin silloin, kun laissa on asiaa koskevia määräyksiä. Ratkaisussa dnro 18/4/02 15.12.2003 EOA katsoo kunnan menelleen voimassa olleen toimeentulotukilain säännösten vastaisesti ottaessaan kantelijalle työkokeilun ajalta maksettuja kustannusten korvauksia huomioon toimeentulotukilaskelmassa.

Kuten luvussa 5. oleva esimerkki osoittaa, myös toimeentulotukea voidaan eräin edellytyksin käyttää velkojen maksamiseen. Missä määrin toimeentulotuella sitten voidaan ostaa esimerkiksi isompia kodin hankintoja tai maksaa velkaa? Perustoimeentulotuki muodostuu perusosasta ja muista perusmenoista. Sen lisäksi voidaan myöntää täydentävää toimeentulotukea ja ehkäisevää toimeentulotukea. Perustoimeentulotuella voidaan korvata lähinnä jokapäiväiseen toimeentuloon liittyviä menoja sekä vähäisiä terveydenhuollon menoja. Kodin hankinnoista johtuvia erityisiä menoja se ei kata. Erityisistä tarpeista johtuvia menoja voidaan sen sijaan korvata täydentävästä toimeentulotuesta tai ehkäisevästä toimeentulotuesta.

Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä otetaan toimeentulotukilain mukaan huomioon tarpeellisen suuruiset erityismenot, jotka voivat johtua erityisistä tarpeista tai olosuhteista ja jotka ovat tarpeellisia toimeentulon turvaamiseksi tai itenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Erityisenä olosuhteena pidetään esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulotuen saamista ja pitkäaikaista vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita tai tapaturmaa. Hallituksen esityksen (HE 164/2005) mukaan po. menoja ovat esimerkiksi välttämättömät kodin irtaimiston hankkimisesta aiheutuvat menot. Harkittaessa menon huomioon ottamista täydentävänä toimeentulotukena tulisi STM:n toimeentulotukilain soveltajalle annetun oppaan (STM:n julkaisuja 2007:11) mukaan kiinnittää huomiota muun muassa siihen, auttaako tuki asiakasta työllistymään, saamaan ammatin, välttymään laitossijoitukselta tai edistääkö tuki omatoimisuutta taikka voidaanko täydentävän tuen myöntämisellä vähentää syrjäytymistä. Tuen määrälle ei ole asetettu ylärajaa.

Erityisistä tarpeista johtuva meno, joka on perusteltua ottaa huomioon täydentävässä toimeentulotuksessa, saattaa oppaan mukaan olla myös tavanomaiset puhelinkulut ylittävä osa. Esimerkiksi vammaisen tai pitkäaikaissairaana henkilön puhelinmenot voivat muodostua tavanomaista suuremmiksi, jos hän joutuu liikumisvaikeuksiensa vuoksi hoitamaan asioinnin viranomaisten ym. palveluntuottajien kanssa puhelimitse. Myös muilla henkilöillä voi syntyä normaalia suurempia puhelinkuluja akuutissa kriisitilanteessa, kuten aikaisemmin esitetty sosiaaliseen

luototukseen liittyvä esimerkki osoittaa. Oppaan mukaan toimeentulotukea saavan asiakkaan digisovittimen hankinta rinnastetaan television, tietokoneen tai matkapuhelimen hankintaan. ”Nämä kaikki kuuluvat täydentävän toimeentulotuen menoryhmään ja menot voidaan ottaa asiakkaan tilanteesta riippuen huomioon toimeentulotukilaskelmassa.”

Opas esittelee kuitenkin myös hallinto-oikeuksien linjauksia, jotka poikkeavat esitetystä. Hallinto-oikeudet ovat katsoneet, ettei kunnalla ole velvollisuutta myöntää erikseen toimeentulotukea television hankintaan. Televisiota ei ole pidetty toimeentulotukilaissa tarkoitettuna välttämättömänä menona, joka on henkilön toimeentulon ja itsenäisen elämän kannalta välttämätön (esim. Kouvolan hallinto-oikeus 22.4.2005 nro 05/0179/1). Oppaan välittämä tieto on toisin sanoen ristiriitaista, eikä tue alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Sen perusteella kunnissa voidaan päätyä vastakkaisiin näkemyksiin myös toisiaan vastaavissa tilanteissa. Opas ei myöskään ota huomioon, että hallinto-oikeuksien ratkaisuille ei ole oikeuslähteen asemaan, eikä KHO:en päätöstä asiassa ole. Näyttää ilmeiseltä, että käytännöt erityisinä menoina maksettavien tavanomaiseksi katsottavien kodinkoneiden hankkimiseksi täydentävällä toimeentulotuella ovat horjuvia.

*Jo otettujen velkojen maksamista* ei pääsääntöisesti pidetä toimeentulotuessa huomioon otettavana menona. Velat ja osamaksut voivat olla täydentävänä toimeentulotukena huomioitavia erityisiä menoja silloin, kun ne kohdistuvat hankintoihin, joihin voidaan erityisestä syystä myöntää toimeentulotukea. Lähtökohta kuitenkin on, että henkilö olisi ollut oikeutettu toimeentulotukeen velan tai osamaksusopimuksen tekohetkellä. Edellä mainitut kodinkoneiden hankkimiseksi otetut lainat ovat siten menoja, jotka voidaan korvata täydentävästä toimeentulotuesta. Käytännössä erilaiset tulkinnat myös tältä osin samankaltaisissa tilanteissa ovat mahdollisia. Erityisinä syinä, joiden perusteella tukea voidaan myöntää takautuvasti STM:n opas nostaa esille ainoastaan tilanteet, joissa asiakasta uhkaa häätö, asunnottomaksi joutuminen tai perheen hajoaminen. Tällöin tavallisimpia toimeentulotuessa huomioon otettavia takautuvia menoja voivat olla esimerkiksi vuokrat ja sähkölaskurästit. Varsinaiset kodinhankinnat eivät tässä yhteydessä ole lainkaan esillä.

Toimeentulotuen saamiseen ja sen määrään vaikuttaa, *mitä toimeentulotukilaskelmassa otetaan tulona huomioon*. Jos henkilöllä on ulosottovelkaa, ulosoton kohteena olevista tuloista otetaan toimeentulotukilaskelmassa kuitenkin tulona huomioon vain ulosoton jälkeen tosiasiaa käytettävissä oleva osuus. Menettely on KHO:n ratkaisukäytännön mukaisesti koskenut vain ulosmittausta, joka toimitetaan suoraan palkasta, eläkkeestä tai muusta tulosta. Jos toimeentulotuen tarve arvioidaan pitkäaikaiseksi, asiakas voidaan ohjata selvittämään ulosottoviranomaisen kanssa, voidaanko tulosta ulosmitattavaa osuutta alentaa tai voidaanko hänelle myöntää ns. vapaakuukausia. Jos ulosottovelalliselle on vahvistettu maksusuunnitelma, ulosottomiehen vahvistaman maksusuunnitelman mukaiset maksut tulee kuitenkin STM:n oppaan mukaan ottaa toimeentulotukea myönnettäessä huomioon samoin kuin, jos määrä olisi ulosmitattu palkasta tai siihen rinnastettavista tuloista. Perusteluna on ollut, että menettely tukee toimeentulotukilaissa tarkoitettua asiakkaan omatoimi-

suutta ja itsenäistä selviytymistä ja edistää oman elämän hallintaa. Ulosmittauksessa oleva velka tulee ts. tosiasiallisesti huomioiduksi toimeentulotuessa.

Kunta voi myöntää myös *ehkäisevää toimeentulotukea* päättämiensä perusteiden mukaan. Sitä voidaan myöntää riippumatta siitä, onko henkilö tai perhe oikeutettu perustoimeentulotukeen ja täydentävään toimeentulotukeen. Laissa ei määritellä yksityiskohtaisesti perus- ja täydentävää toimeentulotukea vastaavalla tavalla, mitä kuluja sillä voidaan kattaa. Laki määrittelee väljästi vain tilanteita, joiden ratkaisuna ehkäisevää toimeentulotukea voidaan käyttää. Tuki on tarkoitettu henkilön ja perheen sosiaalisen turvallisuuden ja toimintakyvyn edistämiseksi. Sitä voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin. Ehkäisevää toimeentulotukea on siis mahdollista myöntää sekä perheen erityisistä tarpeista johtuvista menoista kuten esimerkiksi kodinkoneiden hankkimisesta johtuviin kuluihin että ylivelkaantumistilanteesta selviämisen ratkaisemiseen.

Käytännössä kunnat myöntävät ehkäisevää toimeentulotukea vähän. THL:n toimeentulotukitilaston mukaan vuonna 2009 toimeentulotukea myönnettiin yhteensä 238 755 kotitaloudelle ja 377 688 henkilölle. Tukea saavien kotitalouksien ja henkilöiden määrä lisääntyi vuodesta 2008 noin 11 prosenttia. Ehkäisevää toimeentulotukea myönnettiin vuonna 2009 20 682 kotitaloudelle ja 42 948 henkilölle. Ehkäisevää toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä vastaa noin yhdeksää prosenttia ja henkilöiden määrä 11:tä prosenttia kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista. Toimeentulotuen kokonaismenot vuonna 2009 olivat 615 miljoonaa euroa, jossa lisäys edelliseltä vuodelta on 17 prosenttia. Ehkäisevän toimeentulotuen menot olivat vajaa 12 miljoonaa euroa, joten sen menot olivat vain noin kaksi prosenttia toimeentulotuen kokonaismenoista. Ehkäisevästä toimeentulotuesta myönnettiin kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa 86–87 prosenttia. Niiden kuntien määrä, joissa ehkäisevää toimeentulotukea ei myönnetty lainkaan, oli vuonna 2009 pudonnut vajaaseen neljään prosenttiin, kun se vuonna 1997 oli 26 ja 1998 30 prosenttia. Ehkäisevän toimeentulotuen suhde muuhun toimeentulotukeen osoittaa, että ehkäisevän toimeentulotuen mahdollisuuksia ei hyödynnetä täysimittaisesti.

Niissä kunnissa, joissa ehkäisevää toimeentulotukea on myönnetty, kokemukset ovat pitkälle myönteisiä. 1.4.2001 voimaan tulleen toimeentulotukilain muutoksen (923/2000) tarkoitus oli ehkäisevän toimeentulotuen käytön lisääminen tuen saajien omatoimisen suoriutumisen edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Muutosta koskeneen hallituksen esityksen (HE 134/2000 vp) mukaan ehkäisevä tuki on koettu erityisen käyttökelpoiseksi sosiaalityön välineeksi akuuteissa kriiseissä. Sillä oli tuettu perheitä, joita on kohdannut kriisi perheenjäsenen kuoleman, vakavan sairastumisen tai esimerkiksi rikoksen uhriksi joutumisen vuoksi. Tukea oli myönnetty henkilöille ja perheille, joiden toimeentulo oli vaarantunut esimerkiksi lainan lyhennysten vuoksi ja joita ei voida toimeentulotukea myönnettäessä ot-

taa huomioon. Velkakierteen katkaisemisella henkilön tai perheen talous oli esityksen mukaan voitu saada tasapainoon ja estää jatkuva toimeentulotuen tarve. Tuen myöntämisellä vuokratien maksuun oli voitu välttää häätö ja sen seurauksena ilmeiseksi arvioitu perheen hajoaminen ja perheen tilanteen muuttuminen entistä kaoottisemmaksi.

Ehkäisevä toimeentulotuki oli koettu myös hyvänä opiskelun ja työllistymisen turvaajana poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa ensisijaiset tukijärjestelmät eivät olleet käytettävissä. Tukea oli myös käytetty vanhusten kotona asumisen ja itsenäistyvien nuorien tukemiseen sekä nuorten ja pitkäaikaistyöttömien aktivoimiseen ja työhön pääsyn parantamiseen. Sitä oli myönnetty myös esimerkiksi vammaiselle henkilölle, joka ei ollut oikeutettu vammaispalvelulain mukaiseen tukeen. Samoin tukea oli myönnetty lastensuojelun asiakasnuorten itsenäistymiseen.

Kuten aikaisemmin esitetty osoittaa, täydentävää toimeentuloa ei käytetä täysimääräisesti hyväksi tilanteissa, joissa sekä inhimillisesti katsoen, että joskus hyvin pienellä taloudellisen tuen myöntämisellä voitaisiin välttää asiakkaan tilanteen kriisiytyminen siten, että toimeentulotuki muodostuu ainoaksi pysyväksi tulolähteeksi. Ristiriitaiset soveltamisohjeet ja kirjavat soveltamiskäytännöt johtavat alueellisiin ja kuntakohtaisiin eroihin toisiaan vastaavissakin tilanteissa ja vaarantavat kansalaisten yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Tilastot osoittavat ehkäisevän toimeentulotuen käytön olevan edelleen vähäistä. Kuntakohtaiset erot sosiaalisessa luototuksessa ovat samoin suuria jo siksi, että sitä myönnetään vain parissa kymmenessä kunnassa. Myös lainojen enimmäismäärät ja lainaehdot vaihtelevat kunnittain.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että

1) toimeentulotukilakia koskevaa ohjeistusta tarkennetaan siten, että se tukee täydentävän toimeentulotuen toimeenpanoa ja sen myöntämiskäytäntöjen yhtenäisyyttä koko maassa. Ohjeesta tulisi yksiselitteisesti käydä ilmi, että täydentävästä toimeentulotuesta voidaan korvata asiakkaan erityisistä tarpeista johtuvat erityiset menot esimerkkinä kodinkoneiden hankinnasta johtuvat menot.

2) toimeentulotukilain säännöksiä ehkäisevästä toimeentulotuesta tarkennetaan siten, että ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä henkilön tai perheen omatoimisen selviämisen tukemiseen lisätään.

Ehkäisevästä toimeentulotuesta tulee maksaa kertaluonteisia tai lyhytaikaisia toistuvia maksuja silloin, kun

- velkojen maksun viivästyisestä aiheutuvat korot, perintä- ja muut kulut aiheuttaisivat velan huomattavan kasvun suhteessa alkuperäiseen velkapääomaan tai kohtuuttoman rasitteen suhteessa velallisen maksumykkyyn
- heikon taloudellisen tilanteen jatkumisesta aiheutuu korvaamattomia menetyksiä, vaikeasti korjattavia tai pitkäaikaisia kielteisiä vaikutuksia perheen lasten, nuorten tai muiden perheenjäsenten taikka yksilön elämään
- tilanteen jatkumisesta seuraa yksilön tai perheen toimeentulon muuttuminen pysyvästi tai pitkäaikaisesti yhteiskunnan vastattavaksi

Ehkäisevää toimeentulotukea tulee näissä tilanteissa myöntää, vaikka henkilöllä olisi omaisuutta. Tuki on myönnettävä kiireellisenä.

## Ehdotuksen perustelut

Työryhmä katsoo, että täydentävä toimeentulotuki, ehkäisevä toimeentulotuki ja sosiaalinen luototus muodostavat kokonaisuuden, jonka perusteella olisi mahdollista parantaa kaikkein pienituloisimpien tasa-arvoisia mahdollisuuksia omatoimiseen selviytymiseen ja osallisuuteen suomalaisessa yhteiskunnassa. Selviytymisen ehto on, että henkilö voi saada taloudellista tukea yllättäviin menoihin taikka saada pienistä tuloistaan huolimatta lainaa. Tämä edellyttää, että tukimuotojen saamisedylytyksiä ja keskinäistä soveltamista koskevia säännöksiä ja niiden soveltamisohjeita selkiytetään. Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi laintasolle STM:n ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä antamiin ohjeisiin sisältyvät periaatteet, joita on käsitelty edellä häätöjen vähentämistä koskevan ehdotuksen 7 yhteydessä. Ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen olisi edelleen kunnan harkinnassa.

Perusjako tukimuotojen välillä olisi seuraava:

- Täydentävästä toimeentulotuesta maksetaan toimeentulotukeen oikeutettujen asiakkaiden erityisistä tarpeista johtuvat erityiset menot kuten kodinkoneiden hankinnasta johtuvat, tms. menot, velat ja korot sen mukaan kuin siitä erikseen säädetty.
- Ehkäisevänä toimeentulotukena maksetaan kertaluonteisia tai lyhytaikaisia maksuja, joilla voidaan tukea henkilön tai perheen omatoimista selviämistä tai kun velkojen maksun viivästyminen aiheuttaisi omaehtoisen selviämisen romahtamisen ja kun asiakkaalla ei ole tosiasiallista maksuvaraa. Sitä voidaan myöntää myös henkilölle tai perheelle, joka saa perus- tai täydentävää toimeentulotukea.
- Sosiaalista luottoa myönnetään asiakkaille, joilla on maksuvaraa, mutta joilla ei ole muutoin mahdollista saada kohtuuhintaista luottoa tai joka ei halua ottaa vastaan täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Tarkoitus on, että sosiaalisella luotolla voitaisiin mahdollisimman pitkälle korvata pikaluottoja.

Esityksen tarkoituksena on tukea varattoman henkilön ja perheen omatoimista selviämistä ennakoimattomissa ja yllättävissä tilanteissa taikka silloin, kun taloudellisen tilanteen hallinta on luisumassa yksilön tai perheen käsistä. Tarkoitus on lisätä ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä tilanteissa, joissa henkilön tai perheen itsenäisen suoriutuminen on uhattuna. Tuki on myönnettävä kiireellisenä, mikäli sitä koskevat edellytykset täyttyvät.

Täydentävän toimeentulotuen osalta esityksellä ei anneta uusia määräyksiä tai laajenneta tuen käyttöä. Käytäntöjen yhtenäistämisen tavoite on kansalaisten tosiasiallisen tasa-arvon tukeminen. Koska esitys lisää ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä ja siitä syntyviä kustannuksia, muutoksilla voi olla lyhyen aikavälin kustannuksia lisäävä vaikutus. Sen sijaan pidemmällä aikavälillä kaikki esitetyt muutokset tuottavat säästöä.

## Ehdotetut säännökset

---

### **Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 13 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on muutettuna lailla 923/2000 ja  
*lisätään* 13 §:ään uusi, 3 momentti, seuraavasti:

#### **13 § Ehkäisevä toimeentulotuki**

.....

Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin.

Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää ylivelkaantumisesta tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi silloin, kun asiakkaalla ei ole maksuvaraa ja kun

- 1) velkojan maksun viivästymisestä aiheutuvat korot, perintä- ja muut kulut aiheuttaisivat velan huomattavan kasvun suhteessa alkuperäiseen velkapääomaan tai kohtuuttoman rasitteen suhteessa velallisen maksukykyyn;
  - 2) heikon taloudellisen tilanteen jatkumisesta aiheutuu korvaamattomia menetyksiä, vaikeasti korjattavia tai pitkäaikaisia kielteisiä vaikutuksia perheen lasten, nuorten tai muiden perheenjäsenten taikka yksilön elämään; ja
  - 3) tilanteen jatkumisesta seuraa yksilön tai perheen toimeentulon muuttuminen pysyvästi tai pitkäaikaisesti yhteiskunnan vastattavaksi.
-



## EHDOTUS 14

### Pikaluottoja koskevan sääntelyn ongelmat

#### Nykytila

Kuten tämän luvun (5.2) yleisessä osassa oleva esimerkki osoittaa, pikaluotot (usein puhutaan myös pikavipeistä) voivat olla erityisesti nuorille viimeinen oljenkorsi, johon taloudellisissa vaikeuksissa oleva vähävarainen henkilö turvautuu yrittäessään selviytyä tilanteestaan. Pikaluoton ominaispiirteisiin kuuluu, että laina myönnetään hakijalle ilman vakuuksia tai takauksia. Luoton voi yleensä tilata tekstiviestillä tai internetin välityksellä ja lainasumman saa tilille luottotietojen vahvistuksen jälkeen, mikä kestää yleensä vain joitakin minutteja. Takaisinmaksuaika on yleensä lyhyt ja lainasumma pieni. Luotoille ominaista on, että korkojen sijaan asiakkaalta peritään korkeita luottokustannuksia, joiden perusteella laskettavat vuosikorot ovat huomattavan suuria. Koska pikaluotto on elinkeinonharjoittajan kuluttajalle myöntämä rahalaina, siihen sovelletaan kuluttajansuojalain (38/1978) kulutusluottoa koskevia säännöksiä. Sellaisena pikaluotto on kertaluotto, joka myönnetään kertasummana. Koska luotoista sovitaan etäviestinten kuten matkapuhelimen tai tietokoneen välityksellä, siihen sovelletaan myös kuluttajansuojalain etämyyntiä koskevia säännöksiä. Pikaluottojen osuus kotitalouksien kokonaisluototuksesta on vähäinen. Niiden merkitys on kuitenkin sen kokonaisluototuksen osuutta suurempi siksi, että luotot kohdistuvat erityisesti heikossa taloudellisessa asemassa oleviin. Kuten esimerkiksi Optulan myöhemmin esitettävä selvitys osoittaa, pikaluotoista syntyy ongelmia usein nuorille. Heidän mahdollisuutensa arvioida sekä lainaehdot ja luoton ottamisen seurauksia omalle taloudelleen voivat olla puutteelliset.

Vuoden 2010 neljännen neljänneksen aikana uusia pikaluottoja myönnettiin tilastokeskuksen mukaan kotitalouksille noin 65 miljoonalla eurolla, eli yhteensä yli 302 000 (v. 2008 1. nelj. 270 000) kappaletta. Mikäli lainanotto on suunnilleen samaa tasoa vuosineljänneksittäin, tämä merkitsee yli 1 200 000 lainaa vuodessa. Joka tapauksessa lainoja otetaan vuosittain yli miljoona kappaletta. Keskimääräinen pikavippi oli 214 euroa, takaisinmaksuaika keskimäärin 32 päivää. Pikavipin ottajat maksoivat loka–joulukuun 2010 aikana ottamistaan lainoista yhteensä 17 miljoonaa euroa erilaisia kuluja. Pikavippiin kohdistuvat kulut olivat siten keskimäärin 26 (v. 2008 1. nelj. 24 ) prosenttia myönnetystä lainapääomasta. Po. ajankohtana tilastoituja pienlainayrityksiä oli 63 kappaletta, joka on kaksi yritystä vähemmän kuin edellisellä neljänneksellä. Kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 2006 teettämän tutkimuksen mukaan pikaluottojen otto kasautui työmarkkinoilla epäsuotuisissa asemassa oleville, työttömille ja alempituloisille. Luottoja käytettiin myös peruselinkustannusten kattamiseen. (Kaartinen-Lähteenmaa 2006)

Optulan tekemän selvityksen (Valkama & Muttilainen 2008) mukaan Suomen Asiakastieto Oy:n luottotietorekisterin tili- ja kertaluottojen ryhmän velkomustuomiot lisääntyivät vuosina 2005–2007 runsaasta 20 000 tuomiosta lähes 58 000:een. Vuonna 2006 tuomiot lisääntyivät edellisvuodesta 73 prosenttia ja vuonna 2007

noin 65 prosenttia. Tänä aikana kaikkien muiden velkomustuomioiden yhteenlaskettu osuus oli hieman supistunut. Tarkasteltaessa lähemmin pieniä saatavia koskevia tuomioita ilmeni, että alle 1 000 euron saatavia koskevien velkomusasioiden määrä moninkertaistui vuosina 2005–2007 ja voimakkainta kasvu oli korkeintaan 300 euron saatavien ryhmässä. Näiden määrä kohosi vuonna 2007 yli 25 000:een. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen arvion mukaan näistä tuomioista 22 000–23 000 kappaletta johtui pikaluotoista ja ne kohdistuivat noin 8 000–9 000 henkilöön. Alle 25-vuotiaita oli 45 prosenttia velallisista, alle 35 -vuotiaita 73 prosenttia. Velkomustuomiot kasaantuvat miehille, 20–24-vuotiaille ja 100–200 euron saatavien ryhmään. Saatavat tuomioissa olivat keskimäärin 120 euroa. Sen sijaan ulosotossa velallisilla velkaa oli keskimäärin 2 700, minkä perusteella voidaan tehdä päätelmä, että pikaluottovelallisten ulosottovelat koostuvat enimmäkseen muista veloista kuin pikaluotoista. Todennäköisesti osassa tapauksia pikaluottoa on otettu aiemmin syntyneiden velkaongelmien korjaamiseen.

Pikaluottoihin sovellettavaa sääntelyä on tarkennettu sekä kuluttajansuojalain kulutusluottojen että muiden mahdollisesti sovellettavien säännösten osalta vuosina 2009 ja 2010. 1.2.2010 voimaan tulleilla lakimuutoksilla (HE 64/2009 vp) muutettiin muun muassa kulutusluottoja koskevaa kuluttajansuojalain 7 lukua (844/2009), luottokiskontaa koskevaa rikoslain säännöstä (845/2009) ja korkolain (846/2009) säännöstä viivästyskoron määrästä. (Myös termi kulutusluotto muutettiin kuluttajaluotoksi). Muutoksen mukaan myös pieniä ja lyhytaikaisia luottoja markkinoitessa on ilmoitettava luoton todellinen vuosikorko. Myös säännöksiä luotonantajan velvollisuudesta todentaa lainanhakijan henkilöllisyys tarkennettiin. Harkitsemattoman luotonoton vähentämiseksi kiellettiin kulutusluottosopimuksen nojalla myönnettävien varojen välitön maksaminen kuluttajalle silloin, kun luottoa haetaan ja se myönnetään myöhään illalla tai yöllä. Luottokiskontaa koskevia rikoslain säännöksiä muutettiin siten, että koron ja muiden perittävien kustannusten kohtuuttomuutta arvioidaan suhteessa luotonantajan suoritukseen ottaen huomioon koron suuruuteen tavanomaisesti vaikuttavat seikat. Korkolain säännöstä, jolla mahdollistettiin lakisääteistä viivästyskorkoa korkeamman koron periminen silloin, kun luottoajalta maksettava korko oli ollut suurempi kuin lakisääteinen viivästyskorko, tarkistettiin siten, että velkojan oikeus periä korkeampaa korkoa koskee vain rajattua aikaa.

Hallituksen esityksessä rikoslain 36 luvun 6 §:n luottokiskontaa koskevan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa pohditaan perittävän vuosikoron ja kiskonnin edellytysten täyttymisen välistä suhdetta. Esityksen mukaan: ”Ei ole mahdollista asettaa tiettyä todellisen vuosikoron määrää, jonka ylittyessä kyse olisi aina kiskonnasta, koska kyse on säännöksessä mainittujen seikkojen nojalla tehtävästä kokonaisarviointista. Edellä mainitun mukaisesti pienissä ja lyhytaikaisissa luotoissa luoton todellinen vuosikorko voi nousta korkeaksi ilman, että kyse on kiskonnasta, koska näissä luotoissa esimerkiksi huolelliseen luotonmyöntämismenettelyyn kuuluvista toimista aiheutuvat luoton suuruudesta riippumattomat kustannukset vaikuttavat luoton todelliseen vuosikorkoon enemmän kuin suuremmissa ja pidem-

piaikaisissa luotoissa. Toisaalta tämä merkitsee sitä, että määrältään suuremmissa ja pidempiaikaisissa luotoissa kiskonnasta voi olla kyse, vaikka luoton todellinen vuosikorko olisi pienempikin, koska näillä kustannuksilla on vähäisempi vaikutus todelliseen vuosikorkoon.”

Esimerkkinä hallituksen esityksessä otetaan tapaus, jossa lainataan 100 euroa 14 vuorokaudeksi siten, että takaisin maksettava määrä on kaikki lainanottajalle aiheutuvat kulut huomioon ottaen 120 euroa, ja toisaalta tapaus, jossa lainataan 500 euroa 30 vuorokaudeksi siten, että takaisin maksettava määrä on kaikki lainanottajalle aiheutuvat kulut huomioon ottaen 620 euroa. Kummassakin tapauksessa oletetaan, että lainan hakijalta ei edellytetä vakuutta eikä säännöllisiä tuloja. HE:n mukaan ”otetaan huomioon erityisesti huolelliseen luotonmyöntömenettelyyn kuuluvista toimituksista aiheutuvat kustannukset sekä tällaisiin luottoihin liittyvä tavallista suurempi luottoriski, koron tai muun taloudellisen edun ei voitane ensiksi mainitussa tapauksessa katsoa olevan ilmeisessä epäsuhteessa luotonantajan suoritukseen. Sen sijaan jälkimmäisessä tapauksessa saattaa jo olla kyse kiskonnasta, vaikka luoton todellinen vuosikorko on pienempi kuin ensiksi mainitussa tapauksessa, koska luotonantajan kulut eivät muodosta korosta yhtä suurta osaa.” Todellisen vuosikoron määrä on ollut ilmoitettava helmikuun 2010 alusta, jolloin myös koron laskutavasta annettiin EU:n sääntelyn mukaiset säännökset.

Ongelma on, että aikaisempi koronlaskutapa tuottaa alhaisemman koron kuin voimassa oleva kuluttajansuojalain mukainen ja EU:n direktiiviin perustuva laskentatapa. Pikaluottoyhtiöiden markkinoinnissa viitataan edelleen osittain TEM:ön ennen kuluttajansuojalain muutosta annettuun suositukseen. Sitä käyttämällä vuosikorko muodostuu alemmaksi kuin voimassa olevan sääntelyn mukainen vuosikorko. Edelleen verkkosivuilta löytyvänä se on omiaan johtamaan mahdollisia lainan tarvitsijoita harhaan. Kuluttajansuojalain mukainen laskukaava löytyy myös Finlex-tietokannasta melko vaikeasti. Sen käyttö on vaikeaa myös siksi, että kaavan konkretisoimisesta ei ole esimerkkejä esimerkiksi kuluttajaviraston verkkosivuilla, eikä TEM ole antanut siihen liittyvää suositusta. Sen sijaan pikaluottoyritysten sivuilta löytyy verkosta edelleen esimerkkejä aikaisemmasta alemman koron tuottavasta laskutavasta.

1.12.2010 voimaan tulleella esityksellä HE 24/2010 vp muutettiin edelleen kuluttajansuojalain 7 lukua (746/2010) siten, että kuluttajansuojalain soveltamisalaa laajennettiin myös alle 200 euron kuluttajaluottoihin. Samalla esityksellä annettiin laki eräiden luotonantajien rekisteröinnistä (747/2010). Sen mukaan kuluttajaluottoja saa tarjota vain luotonantajarekisteriin merkitty luotonantaja. Uutta lakia sovelletaan eräin poikkeuksin sellaisiin kuluttajaluottoja tarjoaviin luotonantajiin, kuten pikaluottoyrityksiin, jotka eivät kuulu Finanssivalvonnan valvonnan piiriin. Rekisteri- ja valvontaviranomaisena toimii Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Rekisteröinnin edellytyksenä on muun muassa, että ilmoituksen tekijä on luotettava ja että tällä on riittävä luottotoiminnan tuntemus. Muutoksella täsmennettiin myös luotonantajan tiedonantovelvollisuutta tilanteessa, jossa sopimus tehdään kuluttajan pyynnöstä puhelimitse tai muuta etäviestintä käyttäen.

Rahoitustarkastuksen tutkimuksen (2006) mukaan pikavippitoiminta vaatii kymmenessä EU-maassa toimiluvan ja sitä valvoo paikallinen pankkivalvontaviranomainen. Niissä maissa, joissa pikaluottoyrityksiä ei valvota (13) perusteluna on, että yritykset eivät ota vastaan varoja yleisöltä ja toiminta ei ole tällöin valvottavaa luottolaitostoimintaa. Myöskään Suomessa Finanssivalvonta ei valvo pikaluottoyritysten toimintaa. Luottojen markkinointi kuuluu kuluttajansuojalain nojalla Kuluttajavirastolle ja kuluttaja-asiamiehelle. Etukäteisvalvonta tapahtuu pikaluottoyritysten rekisteröinnin kautta. Sitä koskeva sääntely on uutta ja tuli voimaan vasta 1.12.2010. Rekisteröintiä ja siihen liittyvä valvontaa hoitaa Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Suurimpiin pikaluottoyrityksiin kuuluvat Ferratum ja Risicum ovat vuonna 2010 hakeneet Finanssivalvonnan lupaa pankkitoiminnan aloittamiseen. Tarkoitus on ryhtyä keräämään varoja yleisöltä. Asian etenemisvaihe ei ole tiedossa. Kehitystä voidaan sekä yleensä että erityisesti kohtuuhintaista luottoa tarvitsevien pienituloisten ja vähävaraisten henkilöiden kannalta pitää epäsuotavana.

Vastuulliseen luotonantoon on perinteisesti kuulunut, että luottoa myönnettäessä selvitetään velallisen maksukyky eikä luottoa myönnetä ilman vakuuksia. Luottojen markkinoinnin pitäisi olla maltillista ja kaikkinaiset ilmaiset, jotka kehottavat harkitsemattomaan luotonottoon, on katsottu sopimattomiksi. Pikaluotot vastaavat tarpeeseen, joka syntyy siitä, että pankit eivät ilman vakuuksia myönnä luottoa esimerkiksi henkilölle, jolla ei ole pysyvää työpaikkaa. Vakuudeksi kelpaavaa omaisuutta vähävaraisella henkilöllä ei useinkaan ole. Luoton nopeasta saannista johtuen pikaluottoja otetaan myös tilanteissa, joissa sen ottaminen ei olisi järkevää, eikä sille ole aitoa tarvetta. Tästä voitaisiin päästä, jos pikaluottojen myöntäminen olisi normaalia pankkitoimintaa. Suomessa tehtyjen valintojen seurauksena pikaluottoyritysten toimintaa ei ole katsottu pankkitoiminnaksi, joka olisi Finanssivalvonnan valvonnassa. Kun sääntelyä korkokaton osalta ei ole, velalliselta peritään kohtuuden rajat ylittäviä kulukorvauksia, jotka vuosikoroksi muutettuna ovat keskimäärinkin lähempänä tuhatta kuin viittä sataa prosenttia. Kuluttajaviraston tiedossa on yksittäisiä tapauksia, joissa vuosikoroksi muutetut kustannukset ovat olleet esimerkiksi yli 1 000 prosenttia, 17 000 prosenttia ja yli miljoona prosenttia. Korkokatto olisi tehokas tapa estää ylisuuria korkoja edellyttäen, että se, mitä koroksi katsotaan on riittävän selkeästi määritelty. Vaikka pikaluottoja koskevaa sääntelyä on Suomessa tarkistettu useita kertoja, ylisuurille lainakuluille ei ole haluttu säätää kattoa. Useissa Euroopan maissa korkokatosta on säädetty.

Kuluttajariitalautakunnan ratkaisussa 29.12.2010 lautakunta on suosittanut pikaluottoyrityksiä palauttamaan kuluttajille pikaluotoista perityt kulut. Kuluja ei voi periä tilanteessa, jossa asiakas on hakenut luottoa tekstiviestillä, eikä asiakkaalle ole toimitettu luoton ehtoja tai muita ennakotietoja henkilökohtaisesti kuluttajansuojalain rahoituspalveluja koskevien etämyyntisäännösten edellyttämällä tavalla. Mikäli luoton ehtoja ei toimiteta lain edellyttämällä tavalla, yrityksellä ei ole oikeutta pyytää luotosta todellista vuosikorkoa tai muita korvauksia, koska niistä ei ole informoitu asiakasta.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmä pitää ongelmallisena kehitystä, jossa pikaluotoista on muodostunut vähävaraisen henkilön ainoa mahdollisuus saada luottoa.

Työryhmä näkemyksen mukaan tarvitaan ylivelkaantumisen hallinnan politiikkaa siten, että

- 1) kohtuuhintaisen luoton mahdollisuus voidaan turvata jokaiselle, jolla on riittävä maksuvara
- 2) mikäli maksuvaraa on vähän ja lainan takaisinmaksuun liittyy sosiaaliselle luototukselle tyyppisiä riskitekijöitä, luotto tulee turvata sosiaalisen luoton avulla.

Työryhmä esittää, että

- 3) selvitetään lyhytaikaisten ja kohtuuhintaisten pienten luottojen myöntämisen mahdollisuus tavanomaisena pankkitoimintana ja myös sähköisten asiointipalvelujen avulla.

Samalla selvitetään tällä tavoin myönnettävän luoton ja siitä perittävän vuotuisen koron enimmäismäärä samoin kuin se, millä tavoin varmistetaan, ettei verkkopankkitunnusten, tarvittavien laitteiden tai tietokoneohjelman käytön hallinnan puute ole este lainan hakemiselle. Vastuu selvittämisestä olisi luontevaa säätää OM:lle ja VM:lle,

4) säädetään

- a) pikaluottoyrittysten toiminta luvanvaraiseksi. Tällöin Kuluttajavirastolla/kuluttaja-asiamiehellä olisi toimivalta valvoa markkinointia ja sopimusehtoja. Toimivalta olisi rinnakkainen Finanssivalvonnan kanssa pankkien valvontaa vastaavalla tavalla.
- b) pikaluottojen mielikuvamarkkinoinnin kiellosta.

## Ehdotuksen perustelut

Esityksen tavoite on tukea vähävaraisten henkilöiden yhdenvertaista kohtelua luoton saannissa. Silloin, kun maksuvara on vähäinen tai tilanteeseen sisältyy sosiaaliselle luototukselle tyypillisiä riskejä, luotto tulisi myöntää sosiaalisena luottona. Kohtuuhintaista luottoa tulisi voida saada siitä huolimatta, että tarvittavan lainan määrä on pieni ja tarve lyhytaikainen. Tällaista palvelua pankeilla ei yksittäisinä lainoina ole, mikä on osittain osasyy pikaluottojen tarpeen lisääntymiseen.

Silloin, kun henkilöllä on maksuvaraa, pienet luotot hoidetaan yleensä asiakkaan nimissä olevan luotollisen tilin siirtoina. Siirto luottotililtä omalle tilille ei kestä tavanomaista pankkiasiointia kauempaa. Esityksessä ehdotetaan selvitettäväksi miten kohtuuhintaisia pieniä luottoja voitaisiin myöntää tavanomaisena pankkitoimintana ja esimerkiksi sähköisten asiointipalvelujen avulla yksittäisissä lainatilanteissa silloin, kun asiakkaalla ei ole mahdollisuutta jatkuvasti käytössä olevan luotollisen tilin saamiseen. Pienten luottojen myöntäminen olisi luontevaa sähköisten asiointipalvelujen avulla. Vaikka tällä tavoin myönnettävien luottojen myöntämisestä ja hoitamisesta syntyvät kulut ovat pienempiä kuin suurissa ja pitkäaikaisissa lainoissa, lainan luonteeseen kuuluvasta nopeasta luoton myöntämisestä ja vakuuksiin liittyvästä tavanomaista suuremmasta riskistä johtuen kulut voivat kuitenkin muodostua suuremmiksi kuin tavanomaisissa pankkilainoissa. Esityksessä esitetään selvitettäväksi myös lainoista maksettavalle vuotuiselle korolle asetettava enimmäismäärä sekä näin myönnettävän lainan mahdollinen enimmäismäärä. Säännökset tulisivat sovellettavaksi kaikkiin vastaaviin lainoihin ja myös pikaluottoihin. Koska kaikilla asiakkailla ei ole verkkoyhteyksiä eikä tarvittavia laitteita, tulisi selvittää, voitaisiinko luoton mahdollisuus turvata esimerkiksi pankkien asiakkaille tarkoitetuissa verkko-palvelupisteissä.

Työryhmä katsoo myös, että Finanssivalvonnalla on aluehallintovirastoja paremmat mahdollisuudet selvittää pikaluottojen kannalta olennaiset toimintaedellytykset ja valvoa toimintaa.

Kuten Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimus perintään menneiden lainojen määristä ja niiden suuruusluokasta sekä velallisten iästä osoittaa, pikaluottoja ottavat tai ainakin luottojen hallinnan menettävät useimmin nuoret. Koska pelkätään nuorille suunnatun mielikuvamarkkinoinnin kieltäminen olisi vaikea valvoa sen suhteen, onko kyse lähinnä nuorille suunnatusta mainonnasta, esitetään, että sen sijaan tulisi säätää yleisesti mielikuvamarkkinoinnin kiellosta. Mainonta voisi sisältää vain ”tuotetiedot” eli käytännössä lain edellyttämän informaation lisäksi keskeiset tiedot tuotteen ominaisuuksista.

Esitys turvaa toteutuessaan asetettuja tavoitteita vähävaraisten yhdenvertaisesta kohtelusta sekä yleensä yhteiskunnassa että erityisesti yksilöä koskevilla tilanteilla. Kuten pikaluottoyritysten nopea kasvu on osoittanut, toiminta on kannattavaa. Perittävien vuosikorkojen enimmäismääristä tulisi säätää siten, että sekä pankkien kiinnostus että korkojen kohtuullisuus voidaan varmistaa. Jo pankkitoimintaa harjoittaville pankeille ja rahoituslaitoksille toiminnan aloittaminen ei aiheuta erityisiä lisäkustannuksia.

## EHDOTUS 15

### Kulutusluottojen perintäkulut

#### Nykytila

Perintälain (513/1999) 10 §:n mukaan velallisen, joka laiminlyö velan maksamisen sen erääntyessä, on korvattava velkojalle perinnästä aiheutuneet kohtuulliset kulut. Kuluttajalta saatavaa perittäessä on noudatettava perintälain 10 a §:ssä säädettyjä perintäkulujen ylärajoja. Perintä on suurelta osin ulkoistettu erityisille perintätoimistoille. Puhelinperintä oli Optulan asiamieskieltoa ja perintäkuluja koskeneen perintätoimistoille tehdyn kyselyn (Niemi, Väkiparta & Tarkkala 2009) mukaan käytössä 80 prosentilla toimistoista. Sähköpostia ja tekstiviestiä voidaan käyttää, jos siitä on velallisen kanssa erikseen sovittu. Sähköpostia käytti 64 prosenttia perintätoimistoista. Vajaa 60 prosenttia ei erikseen velottanut puhelinperinnästä, veloittaneilla puhelun hinta oli yleensä viisi euroa, joskus 10–15 euroa. Kaikki kyselyyn osallistuneet toimistot tekivät velallisen kanssa jäännösvelan kattavia maksusuunnitelmia, yhdelle maksusuunnitelma oli ensisijainen perintäkeino.

Kulut muodostuvat osittain sen perusteella, kuinka useita yhteydenottoja velalliseen tehdään. Maksumuistutuksia lähetettiin velalliselle yleensä 1–3, tavallisimmin kaksi. Maksuvaatimuksia, joiden tulee täyttää laissa säädetty edellytykset (tieto perinnässä käytettävissä olevista oikeuskeinoista, mahdollisuus hakea maksulykkäystä ja tieto siitä kenelle perintää koskevat huomautukset on tehtävä), lähetettiin 1–4 kappaletta, tavallisesti kaksi. Alle tai yli 250 euron saatavista lähetettyjen lukumäärissä ei ollut eroja. Hyvän perintätavan mukaista ei ole lähettää kahta useampaa maksuvaatimusta.

TAULUKKO 2. Perintälain mukaiset perintäkulujen enimmäismäärät

Saatavan suuruus	Muistutus	Maksuvaatimus	Kokonaiskulut
Alle 250 euroa	5	21	190
Yli 250 euroa	5	45	220
Suoraan ulosottokelpoiset	5	12	59

Yhdessä velallisen kanssa laadittavasta maksusuunnitelmasta saa periä enintään 30 euroa. Velalliselta saa vaatia todelliset perintäkulut, jos perinnästä on sen edellyttämän tavanomaista suuremman työmäärän vuoksi aiheutunut muita kuin 10 a §:n 1 momentissa mainittuja tai siinä säädetty enimmäismäärät ylittäviä kuluja. Optulan selvityksen mukaan ensimmäisestä maksumuistutuksesta veloitettiin lähes aina viisi euroa, samoin yleensä toisesta. Kaksi toimistoa ilmoitti perivänsä myös taulukkomaksua suurempia kuluja. Myös maksuvaatimuksista perittiin yleensä suurinta taulukon mukaista kuluja. Alle 250 euron saatavan kulut ensimmäisestä maksuvaatimuksesta olivat keskimäärin 23,40, korkein kulu 48,40 euroa, toisesta keskimääräinen kulu oli 17,60 ja ylin 48,80. Yli 250 euron saatavassa ensimmäisen maksuvaati-

muksen perintäkulut olivat keskimäärin 44,55 euroa, korkein kulu 60 euroa, toisesta vaatimuksesta keskimäärin 31 euroa, ylin 45 euroa. Alimmillaan toisesta maksuvaatimuksesta ei veloitettu lainkaan.

Keskimääräiset yksityisoikeudellisten saatavien perinnän kokonaiskulut olivat alle 250 euron suuruisien saatavien osalta 38 euroa ja yli 250 euron saatavien osalta 88 euroa. Kustannukset jäivät siten selkeästi perintälain ylärajojen alapuolelle. Perintälakia koskevan hallituksen esityksen (HE 21/2004 vp) mukaan perimiskulujen enimmäismäärä vastaa yhden maksumuistutuksen, kahden maksuvaatimuksen ja yhden maksusuunnitelman yhteenlaskettua enimmäismäärää. Sen lisäksi todetaan, että maksumuistutuksia voi lähettää useampiakin. Ratkaisevaksi muodostuu, kuinka monta maksumuistutusta tai -vaatimusta toimisto lähettää. Optulan tutkimuksen mukaan perintäkulut olivat niiden sääntelyn jälkeen tulleet selkeästi alaspäin vuoden 2001 vertailusta. Alle 250 euron saatavissa keskimääräisen kulutason ylittävät kulut olivat jääneet kokonaan pois. Yli 250 euron saatavissa korkeimmat palkkiot vaihtelivat vuonna 2001 230 eurosta yli tuhanteen euroon, kun ylin palkkio vuonna 2008 oli 60 euroa. Käräjäoikeuksien tuomioissa vapaamuotoisen perinnän kustannukset jäivät Optulan tutkimuksen mukaan lähes aina lakisääteisten rajojen alapuolelle.

Jos perintä menee oikeuteen asti, suurin osa velan perimisestä aiheutuvista kustannuksista koostuu oikeudenkäyntikuluista, jotka asian hävinnyt asianosainen veloitetaan korvaamaan voittaneelle osapuolelle. Kuluihin sisältyy asian valmistelusta, asianajamisesta ja asiamiehen palkkiosta aiheutuneet kohtuulliset kulut.

TAULUKKO 3. Korvattavat oikeudenkäyntikulut summaarisissa asioissa\*

Saatavan suuruus	alle 250 euroa	yli 250 euroa
Perustaksa	134 (210)	168 (243)
Korkea taksa	218 (292)	258 (330)

\* Kuluja on Optulan selvityksen jälkeen alennettu. Suluissa oleva merkintä kertoo selvityksen tekemisen aikaan voimassa olleen kulun määrän.

Optulan selvityksen mukaan velallisen maksettavaksi määrätyt oikeudenkäyntikulut määräytyivät erittäin usein taulukon mukaan. Konekielisesti vireille tulleissa asioissa 96 prosenttia perittiin perustaksan mukaisina, kirjallisissa hakemuksissa perustaksaa perittiin 76,5 prosentissa. Konekielisten aineistojen keskimääräinen kustannus oli 222 euroa, kirjallisten 226 euroa. Tutkimuksen mukaan taulukoiden mukaisista ylärajoista on tullut vallitseva kuluveloitus.

Yksipuolisissa tuomioissa kulut koostuivat vapaamuotoisen perinnän kuluista ja oikeudenkäyntikuluista. Niiden keskiarvo oli konekielisissä hakemuksissa 311 euroa ja kirjallisissa 306 euroa. Kulut olivat suuremmat kuin peritty pääoma 42 prosentissa aineiston yksipuolisista tuomioista. Perintäkulut ylittivät perityn saamisen suuruuden keskimääräistä huomattavasti pienemmissä saatavissa. Aineistoon kuuluneista saatavista kahdessa prosentissa peritty saatava oli alle 50 euroa, niistä pienimmän eli 12,18 euron saatavan perimiskulut olivat 218 euroa, josta 26 euroa muodostui



vapaamuotoisesta perinnästä ja 192 euroa oikeudenkäyntikuluista. Aineistossa oli myös tapauksia, joissa ei ollut lainkaan pääomaa, vaan perittävä saatava oli perimiskuluja. Käräjoikeuksissa veloitettiin velallinen korvaamaan lähes aina velkojan kulut ylärajan suuruisena.

Tuomion jälkeen saatava menee ulosottoon, josta velalliselle syntyy lisää kuluja. Ulosoton kuluista vastaavat sekä velallinen että velkoja.

TAULUKKO 4. Ulosottomaksut voimassa olevan ulosottoasetuksen mukaan

Saaminen tai sen osa	Taulukkomaksu
euroa	euroa
enintään 14	2,50
yli 14 mutta enintään 27	5,00
yli 27 mutta enintään 67	7,00
yli 67 mutta enintään 165	12,00
yli 165 mutta enintään 335	27,00
yli 335 mutta enintään 670	56,00
yli 670 mutta enintään 1 680	84,00
yli 1 680 mutta enintään 8 400	134,00
yli 8 400	210,00

Jos perintä ei onnistu, velkoja on velvollinen maksamaan käsittelymaksun, joka on 7,40 euroa saatavalta tai 3,70 euroa ns. suppeasta ulosotosta.

Optulan tutkimuksessa haastateltiin sekä velkojia että perintätoimistoja. Haastattelu toi esiin velallisen kannalta ongelmallisia kysymyksiä, joiden muuttaminen parantaisi velallisen asemaa. Helsingin velkaneuvonnan mukaan julkisoikeudellisia maksuja ja niihin liittyviä perimiskuluja oli eniten sosiaalisen luoton tuotuksen asukkailta. Osa haastatelluista koki, ettei sosiaalisen luoton hakeminen summalle, josta suurin osa menee perintätoimistolle, tunnu tarkoituksenmukaiselta. Velkaneuvojat nostivat esille, että perintätoimistojen kulut kasvavat monista erillisistä muistutuksista. Asiakkaan kuluja säästyisi, jos velka vietäisiin nopeasti ulosottoon. Sosiaalisella luotolla maksetaan myös julkisoikeudellisia maksuja. Myös kuukausittain erääntyviä maksuja peritään erikseen joka kuukaudelta, vaikka maksut voitaisiin yhdistää yhteen maksumuistutukseen tai -vaatimukseen.

Esimerkiksi Ruotsissa tuomioistuimen vahvistaman riidattoman velkomusasian oikeudenkäyntikulut ovat 50 euroa, Suomessa 250 euroa, vaikka niiden vaatima työ ja kustannustaso ovat pitkälle samat. Jotta kulujen määrään olisi mahdollista ottaa kantaa, tulisi selvittää, mistä ero johtuu ja kumpi tasoista olisi velkaantumisen hallintapolitiikan kannalta oikeampi. Myös muiden perinnän kulujen osalta olisi perusteltua tehdä vastaava vertailu.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmä pitää Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen perintäkuluja (ja asioimiskieltoa) koskevaa selvitystä tärkeänä avauksena perinnän kulujen selvittämisessä.

Työryhmä kuitenkin katsoo, että ehdotusten tekemiseksi tarvitaan lisää tietoa ja esittää perintäkuluja koskevan selvityksen käynnistämistä. Perintää tulisi tarkastella erikseen tavalliseen kuluttajaan ja yritystoimintaan sovellettavien perintämenettelyjen kannalta.

Kuluttajaperinnässä tulisi edelleen erottaa elinkeinonharjoittajan ja asiakkaan välinen perintäprosessi julkisen viranomaisen ja asiakkaan välisestä prosessista. (ks. seuraava ehdotus)

## EHDOTUS 16

### Sosiaali- ja terveydenhuollon maksut ja niiden perintä

#### Nykytila

Asiakkaan avuttomuuden kannalta sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen hallintaan vaikuttaa niiden tason lisäksi se, kuinka selkeä ja hallittavissa oleva maksujärjestelmä on. Selkeys ja hallittavuus voivat muuntua myös taloudellisiksi asioiksi, jos asiakkaalla ei ole tietoa siitä, miten hän voi erimielisyystilanteessa hakea maksuun muutosta tai jos maksu menee perintään. Perintäkulut voivat myös muodostua perittävää maksua suuremmiksi. Jos maksuvaraa ei alun perinkään ole, pienetkin lisäkulut voivat olla asiakkaan talouden ja sen hallinnan kannalta tuhoisia. Työryhmän tehtävänä ei ollut arvioida maksujen määrää tai maksupolitiikkaa sinänsä. Siksi tarkasteltavana ovat lähinnä maksujen laskutus- ja perintäkäytännöt. Käytäntöjä tarkastellaan siltä osin kuin ne voivat vaikuttaa negatiivisella tavalla PL 19 §:n 1 momentin mukaisesti itsestään tai toimeentulostaan huolehtimaan kykenemättömän henkilön elämään tai vaikuttavat siten, että toimeentulostaan huolehtimaan kykenevä henkilö niiden takia joutuu yhteiskunnan tuen varaan pysyvästi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulain sääntely on epäselvä sen suhteen tuleeko sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista tehdä kirjallinen päätös. Kirjallista päätöstä ei laissa edellytetä, eikä niitä yleensä käytännössä tehdä. Kuitenkin voimassa olevien muutoksenhakusäännösten perusteella on vaikea päätyä muuhun tulkitintaan, kuin että kirjallinen päätös on tehtävä. Lain 15 §:n mukaan maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta. Jos maksuvelvollinen on tyytymätön päätökseen, hänellä on oikeus saattaa sosiaalipalvelusta perittävää maksua koskeva päätös sosiaalihuollon toimielimen käsiteltäväksi. Vaatimus pää-

töksen oikaisemisesta on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun maksuvelvollinen on saanut päätöksestä tiedon. *Päätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamiseksi toimielimen käsiteltäväksi.* Oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä saa valittaa hallintovalituksena hallinto-oikeuteen (josta ei ole edelleen valitusoikeutta).

Myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun dnro 3418/4/05 20.12.2007 mukaan maksupäätöksen tulee olla kirjallinen, jotta päätökseen voidaan liittää muutoksenhakuohjaus. Maksulappu ei ole päätös, jota muutoksenhakuoikeus edellyttää. Ratkaisussa kantelijalle lähetettyyn laskuun ei ollut liitetty muutoksenhakuohjetta. Kantelua koskevassa asiassa maksusta oli päättänyt lautakunta, jonka päätöksestä oli ollut oikeus valittaa hallinto-oikeuteen 30 pv:n kuluessa tiedoksisaamisesta. Laista ei ilmene, milloin yksilöpäätös tulee tehdä. EOA:n mukaan päätös tulee tehdä ainakin, jos asiakas erikseen pyytää. Tämä koskee sekä maksukyvyyn mukaan määräytyvää maksua että myös tasamaksua. Kun asiakas ei ollut pyytänyt päätöstä, kunta ei ollut po. tapauksessa menetellyt virheellisesti. Myös oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 1118/4/02 30.12.2004 käsittelee maksua koskevan kirjallisen päätöksen tekemistä. Päätökseen tulee liittää osoitus oikaisuvaatimuksen tekemiseksi. EOA antoi asianomaiselle kunnalle huomautuksen kirjallisen päätöksentekovelvollisuuden laiminlyömisestä.

Asiakkaan oikeusturvan toteutuminen on ongelmallinen näissä tilanteissa. Voidaanko asiakkaan kohtuudella edellyttää pyytävän päätöstä, kun viranomaista velvoittavan muutoksenhakuohjauksen tulee maksulain mukaan olla kirjallinen. Olisiko PL:n 21 §:n näkökulmasta ollut oikeampi ratkaisu, jonka mukaan muutoksenhaku-aika ei olisi alkanut kulua, koska kirjallista päätöstä ei ollut annettu. EOA viittaa ratkaisussa perustevalituksentekomahdollisuuteen. Se voidaan tehdä viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta lukien, jona maksu on määrätty, jos asianomainen katsoo, että maksu on määrätty lakia virheellisesti soveltaen. Perustevalitusmahdollisuus ei tosiasiallisesti paranna asiakkaan asemaa. Asiakkaalla ei voi olla tietoa siitä, miten hänen tulisi menetellä, jos hän on tyytymätön hänelle asiakasmaksulain nojalla määrättyyn maksuun, ellei häntä ohjata hänen käytössään olevista muutoksenhakukeinoista. Kun otetaan huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaskunnan rakenne ja myös maksuista asiakkaille aiheutuvat taloudelliset seuraukset, perustevalitus ei ole tarkoituksenmukainen ratkaisu asiakkaan oikeuksien parantamiseksi. Asiakasmaksulakia on asiakkaan oikeusturvan kannalta pidettävä tältä osin puutteellisena.

*Julkisten maksujen perintä on järjestetty pitkälle yksityissektorin perintää vastaavalla tavalla myös sosiaali- ja terveydenhuollossa.* Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksen (Niemi, Väkiparta & Tarkkala, 2009) mukaan sosiaali- ja terveystoimen saatavat ovat vajaa 20 prosenttia ulosoton kautta perittävistä julkisoikeudellisista saatavista. Sosiaali- ja terveystoimen maksuja perittiin ulosoton kautta vuonna 2008 22,5 miljoonaa euroa. Lukumääräisesti eniten perittiin terveyskeskusmaksuja (100 000 kpl ja 6,3 milj. euroa). Euromääräisesti suurimman ryhmän muodostivat päivähoitomaksut (52 000 kpl ja 9,9 milj. euroa). Muita sosiaali- ja terveydenhuollon maksuista erottuvia ryhmiä olivat sairaalamaksut, hammashoitomaksut ja kotipalvelumaksut.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaan sen perusteella määrätty maksut sekä niistä perittävä viivästyskorko voidaan periä ilman tuomiota (17 §). Tästä seuraa, että asiamiehen käyttö maksujen perinnässä on mahdollinen vain vapaamuotoisessa perinnässä, ei ulosotossa. Sovellettavaksi tulevan verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain (706/2007) 5 §:n mukaan muun muassa perintätoiminnan harjoittaja tai muu toimitsija ei saa esiintyä velkojan toimeksiannosta hakijana tai asiamiehenä julkisen saatavan ulosotossa. Käytännössä kunta saatetaan nimetä ulosoton muodolliseksi hakijaksi, vaikka perintätoimisto hoitaa asian kunnan puolesta. Esimerkiksi valtion saatavia ei voida antaa perintälain mukaan toimeksisaajan perittäväksi silloin, kun ne voidaan periä ulosotossa ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoa annetussa laissa säädetään (9 §). Tältä osin käytännöt valtion ja kuntien välillä ovat erilaiset. Kuntien mukaan suuntaus on perimistoiminnan ulkoistaminen.

Kuntien perintätoiminnan ulkoistaminen on merkinnyt perimistoiminnan kustannusten siirtämistä suoraan velalliselle. Velallisen kulut nousevat sen mukaan, mitä enemmän maksumuistutuksia ja maksuvaatimuksia lähetetään velalliselle ennen ulosottoa. Hyvän perintätavan mukainen suositus on, että velalliselle annetaan 1–2 maksumuistutusta ja kaksi maksuvaatimusta. Optulan tutkimuksen mukaan kaikki perintätoimistot eivät kuitenkaan noudata hyvää perintätapaa. Jos julkisoikeudellinen saatava siirtyy ulosottoon, ulosotto tilittää saatavan suoraan kunnalle. Perintätoimisto sen sijaan voi ottaa päältä perimiskulut ja oikeudenkäyntikulut ennen saatavan pääoman tilittämistä kunnalle. Perintätoimisto saa lähettää julkisoikeudellisen saatavan perimiskulut ulosottoon myös erillisenä asiana, joka perintälain mukaan voidaan panna täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä. Kunnan ja perimistoimiston välisen sopimuksen perusteella ratkeavat siten myös velallisen perimiskulut. Perimistoimisto voi jatkaa kulujen perintää velalliselta senkin jälkeen, kun kunnan saatava on palautettu kunnalle tuloksettoman perimisyhtymän jälkeen. Saatavan perimiskuluja peritään ulosotossa kahtena toisistaan erillisinä saatavina.

Hankintalain voimaan tultua myös perintä kilpailutetaan. Kilpailuttaminen tuo mukanaan menettelytapoja, jotka voivat vaikuttaa velallisen asemaa heikentävästi. Kuluttajavirasto on ottanut kielteisen kannan käytäntöön, jossa edullisin tarjous perustuu erityiseen menettelyyn, jossa perintätoimisto palauttaa velalliselta perimästään muistutusmaksusta osan kunnalle esimerkiksi siten, että viiden euron peritystä maksusta palautetaan kunnalle kolme euroa. Ratkaisussa MAO:183/09 9.4.2009 markkinaoikeus kumosi kaupungin päätöksen, jossa velalliselta perittävä maksu oli suurempi kuin perintätoimiston saaman palkkion osuus ja jossa velalliselta perittävä palkkio olisi jaettu toimeksiantajana toimineen kaupungin ja perintätoimiston välillä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (11 §) mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin *maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä* tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista. Kunta tai kuntayhtymä voi myös päättää, että muitakin kuin edellä tarkoitettuja maksuja voidaan

jättää perimättä tai alentaa vastaavilla perusteilla tai että maksuja voidaan alentaa tai jättää perimättä, jos siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen. Esimerkiksi toimeentulotuen maksaminen on viimesijaista suhteessa näihin säännöksiin. Optulan tutkimusta varten tehtyyn kyselyyn vastanneista kunnista (n=33) 27,3 prosenttia hoiti perinnän kokonaan itse. Pääsääntöisesti nämä kunnat olivat pieniä alle 10 000 asukkaan kuntia, poikkeuksena Oulun ja Joensuun kaupungit. Joensuussa ratkaisua perusteltiin sekä kuntalaisten kohteluun että tehokkuuteen (tehokas tietokoneohjelma) liittyvillä syillä. Ainakin yhdessä tutkimukseen kuuluneista pienistä kaupungeista toimeentulotukiasiakkaiden laskuja ei lähetetty perintään. Kunta katsoi sillä säästyvän ”ihan mielettömästi aikaa ja vaivaa sieltä toisesta päästä”. Kunnista 97 prosenttia ilmoitti myöntävänsä pyynnöstä maksuaikaa. Useimmat (86 %) tekivät myös kirjallisia maksusuunnitelmia. Perinnän ulkoistamisen seurauksena kohtuullistamisen ja perimättä jättämisen edellytysten tarkistaminen voi kuitenkin jäädä entistä useammin toteutumatta.

### Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain säännöksiä tarkennetaan asiakkaiden oikeusturvaa tukevaan suuntaan. Tämä tarkoittaa, että

- 1) säädetään velvollisuudesta antaa kirjallinen päätös asiakkaan maksukyvyn mukaan määräytyvistä maksuista. Tasamaksusta on annettava kirjallinen päätös, jos asiakas sitä vaatii.
- 2) muutetaan 11 §:n säännöstä maksujen kohtuullistamisesta ja perimättä jättämisestä siten, että asiakkaan jättäessä maksun maksamatta kunnan olisi ennen perimistoimenpiteiden käynnistämistä selvitettävä täyttyvätkö 11 §:n 1 tai 2 momentissa asetetut edellytykset maksujen perimättä jättämisestä tai kohtuullistamisesta.

Jos perimisestä seuraa, että maksun viivästyminen aiheutuvat korot, perintä- ja muut kulut aiheuttaisivat velan suhteettoman kasvun suhteessa alkuperäiseen velkapääomaan tai kohtuuttoman rasitteen suhteessa velallisen maksukykyyn tai jos perimisestä seuraa yksilön tai perheen toimeentulon muuttuminen pysyvästi tai pitkäaikaisesti yhteiskunnan vastattavaksi, maksu on aina jätettävä perimättä.

- 3) selvitetään,
  - tulisiko sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen perinnässä siirtyä verojen ja maksujen perimistä vastaavaan käytäntöön, jonka mukaan perin-

tätoiminnan harjoittaja ei voi esiintyä velkojan toimeksiannosta hakijana tai asiamiehenä julkisen saatavan ulosotossa

- onko syytä rajoittaa maksumuistutusten ja -vaatimusten käyttöä siten, että niillä tarpeettomasti lisätään perittävän saatavan määrää
- mahdollisuutta rajoittaa lakiin perustumatonta käytäntöä jatkaa saatavan perintää velalliselta sen jälkeen, kun pääsaatava on tuloksettoman ulosottoyrityksen jälkeen palautettu kuntaan
- olisiko tarkoituksenmukaista säätää priorisoitavista saatavista siten, että suoritukset olisi ensisijaisesti käytettävä korkojen ja pääoman ja vasta niiden jälkeen perimiskulujen suorittamiseen.

## Ehdotuksen perustelut

Työryhmän esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain säännöksiä tulisi tarkentaa asiakkaan ja potilaan oikeusturvaa tukevaan suuntaan. Laissa tulee esityksen mukaan säätää siitä, että asiakkaan maksukyvyyn mukaan määräytyvistä maksuista on tehtävä aina kirjallinen päätös. Myös tasamaksusta tulee tehdä kirjallinen päätös asiakkaan sitä vaatiessa. Ottaen huomioon sähköisen päätöksenteon mahdollisuudet, muutos ei ole vaikeasti toteutettavissa.

Asiakasmaksujen perintä asiakkailta, joilla maksuvaraa ei ole, saattaa lisätä asiakkaiden ongelmia ja aiheuttaa turhia kustannuksia kunnalle. Kuten Optulan tutkimus osoittaa, osassa kuntia kohtuullistamis- ja perimättäjäntämässä on käytössä. Esitetty ennen perintää toteutettava kohtuullistamisen tai perimättäjäntämisen edellytysten tarkistaminen säästäisi turhaa työtä ja siitä syntyviä kustannuksia. Jos perimisestä seuraa, että maksun viivästymisestä aiheutuisi velan suhteeton kasvu suhteessa alkuperäiseen velkapääomaan tai kohtuutonta räsitususta suhteessa velallisen maksukykyyn, maksun perimisestä olisi aina luovuttava. Samoin tulisi menetellä tilanteessa, jossa perimisestä seuraa yksilön tai perheen toimeentulon muuttuminen pysyvästi tai pitkäaikaisesti yhteiskunnan vastattavaksi.

Saatavan suora ulosottokelpoisuus edellyttää, että saatava perustuu viranomaisen tai julkista tehtävää hoitavan tahon päätökseen tai maksumääräykseen. Perintätöimisto voi kuitenkin nykykäytännön mukaan jatkaa perintää maksuista senkin jälkeen, kun tuloksettoman ulosoton pääsaatava on palautettu kuntaan. Menettely on tässä suhteessa poikkeus, joka ei perustu lakiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen osalta tämän mahdollisuuden poistaminen tulisi esityksen mukaan selvittää. Kunnan ja perintätöimiston välisestä sopimuksesta johtuen saattavat ensisijaisia saatavia olla perintätöimiston kulut. Esityksen mukaan tulisi selvittää, olisiko tarkoituksenmukaista säätää priorisoitavista saatavista siten, että suoritukset olisi ensisijaisesti käytettävä pääoman, korkojen ja vasta niiden jälkeen perimiskulujen suorittamiseen. Järjestys vastaa voimassaolevaa kauppakaaren säännöstä pääoman ja korkojen etusijasta lainaa lyhennettäessä.

Esitys tukee hyvän hallinnon toteutumista viranmaisten toiminnassa ja vähentää turhia perimisyriytyksiä ja niistä syntyviä kuntien kustannuksia silloin, kun asiakkailla ei ole maksuvaraa.

## Ehdotetut säännökset

---

### Laki

#### sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 15 §:n 3 momentti ja

*lisätään* 11 §:ään sellaisena kuin se on muutettuna lailla 221/2003 uusi 3 momentti ja 17 §:ään sellaisena kuin se on muutettuna lailla 467/2005, uusi 2 momentti, seuraavasti:

#### 11 §

##### Maksun perimättä jättäminen ja alentaminen

.....

*Jos asiakas jättää maksun maksamatta, kunnan on ennen perimistoimenpiteiden käynnistämistä selvitettävä täytyvätkö 1 tai 2 momentissa asetetut edellytykset maksujen perimättä jättämisestä tai kohtuullistamisesta. Jos maksujen perimisestä seuraa että maksun viivästymisestä aiheutuvat korot, perintä- ja muut kulut aiheuttaisivat velan suhteettoman kasvun suhteessa alkuperäiseen velkapäätömaan tai aiheuttaisivat kohtuuttomia vaikeuksia suhteessa velallisen maksukykyyn tai jos yksilön tai perheen toimeentulo perimisen seurauksena muuttuu pysyvästi tai pitkäaikaisesti yhteiskunnan vastattavaksi, maksu on aina jätettävä perimättä.*

.....

#### 15 §

##### Muutoksenhaku

.....

*Asiakkaan maksukykyyn perustuvasta maksusta on aina annettava kirjallinen päätös. Tasamaksua koskevassa asiassa on annettava kirjallinen päätös, jos asiakas sitä vaatii. Vaatimus päätöksen oikaisemisesta on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun maksuvelvollinen on saanut päätöksestä tiedon. Päätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamiseksi toimielimen käsiteltäväksi.*

---

## EHDOTUS 17

### Sosiaalinen luototus kattamaan koko maa

#### Nykytila

Sosiaalista luottoa myönnettiin vuonna 2007 19:ssä Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskukseen kuntiin tekemään kyselyyn vastanneista 359 kunnista (Tilastotiedote 20/2008). Luototuksen käyttöönotto oli suunnitteilla vastausten mukaan 15 kunnassa. Ajantasaista tietoa sosiaalisen luoton myöntämisestä kunnissa ei sen sijaan ole. STM, Suomen Kuntaliitto ja THL valmistelevat joka kolmas vuosi kuntiin tehtävän tilastokyselyn, joista vuotta 2010 koskevat 11.3.2011 mennessä kerätyt tiedot eivät ole vielä saatavilla. Arvio on, että luotto on käytössä lähinnä suurimmissa kaupunkikunnissa ja että sitä myöntävien kuntien määrä on lähempänä kahta kuin kolmeakymmentä.

Vuoden 2007 kyselyn mukaan sosiaalisia luottoja oli kuntien taseissa yli kolme miljoonaa euroa, josta kyseisenä vuonna oli myönnetty 1,45 miljoonaa euroa. Helsingissä oli käytössä lisäksi ns. opintososiaalinen luototus, joka oli tarkoitettu opiskelijoille, jotka eivät saa valtion takausta opintolainalleen maksuhäiriömerkinnän tai hoitamattomien velkojen vuoksi. Luottoja myönnettiin kyselyyn vastanneissa kunnissa yhteensä 382 kpl ja niiden suuruus oli keskimäärin 3800 euroa. Luotonsaajista enemmistö oli naisia (234). Pääosa heistä oli myös palkansaajia (112), seuraavaksi eniten oli eläkeläisiä (67). Yleisin syy sosiaalisen luoton myöntämiseen oli henkilön tai kotitalouden talouden hallintaan saattaminen, seuraavaksi yleisin hädän estäminen tai asumisen turvaaminen. Korkotuotot olivat luottotappioita suuremmat.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen velkaongelmia koskeneen selvityksen mukaan Espoossa (muiden kuntien tietoja ei selvitykseen sisälly) myönnetystä sosiaalisesta luotosta käytettiin velkojen järjestelyyn 92 prosenttia, hankintoihin kahdeksan prosenttia. (Rantala – Tarkkala 2009) Sosiaalisella luototuksella järjesteltiin Espoossa asukkaiden ylivelkatilanteita lähes yhtä paljon kuin muilla velkajärjestelyn keinoilla, kuten sovinnolla, velkajärjestelyllä tai Takuu-Säätiön takauksella, yhteensä.

Sosiaalinen luototus alkoi kahdeksan kunnan kokeiluna. Luottojen takaisinmaksua kokeilukunnissa käsitelleen tutkimuksen (STM:n julkaisuja 2004:14) mukaan kokemukset luototuksesta kokeilukunnissa olivat hyviä. Luottotappiot muodostivat vain 2,5 prosenttia lainakannasta ja korkotuotot olivat kaikissa kunnissa luottotappioita suuremmat. Kokonaan lainan takaisinmaksun laiminlyönteitä oli noin kuusi prosenttia velallisista. Lainan takaisinmaksun riskit liittyivät selvästi lainan määrään ja laina-ajan pituuteen, jonka kasvaessa takaisinmaksu vaikeutuu. Samoin riskit kasvavat, jo lainaa on otettu vanhojen velkojen maksamiseen. Myös pidentyvä työttömyys ja työhistorian lyhyys vaikuttavat takaisinmaksusta selviytymiseen. Vaikka maksuhalukkuutta oli enemmän pienissä kuin suurissa kunnissa, eniten lainoja myöntäneellä Helsingillä korkotuottoja oli 179 000, luottotappioita 101 000.

Myös myöhemmät kokemukset luototuksesta ovat myönteisiä. Siitä huolimatta näyttää selvältä, että ilman lainsäädännön tukealuototus ei tule leviämään edes enemmistöön kunnista.



## Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että sosiaalisesta luototuksesta annetaan uusi laki, jolla järjestelmä ulotetaan koko maahan. Luototuksen toimeenpano ehdotetaan voimassa olevan sääntelyn mukaisesti toteutettavaksi kunnissa.

Sosiaalista luottoa voitaisiin myöntää henkilölle, jolla ei ole mahdollisuutta muulla tavoin saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta laissa säädettyin edellytyksin.

Laissa säädettäisiin luoton myöntämisen edellytyksistä. Sosiaalista luottoa myönnettäessä tulisivat arvioitavaksi

- tilanteen kiireellisyys
- hakijan mahdollisuus saada muuta kohtuuhintaista luottoa
- hakijan takaisinmaksukyky
- luoton epäämisestä hakijalle ja perheelle aiheutuvat sosiaaliset, taloudelliset ja muut seuraukset
- luoton epäämisen vaikutukset hakijan ja perheen myöhempään itsenäiseen selviytymiseen
- epäämisestä julkiselle vallalle aiheutuvat kustannukset.

Luoton määrä olisi 100–10 000 euroa. Mikäli luoton myöntämisen edellytykset täyttyisivät ja lainan epääminen saattaisi hakijan tilanteeseen, joiden estämiseksi sosiaalisen luoton järjestelmä on luotu, kunta voisi myöntää myös tätä pienempiä tai suurempia lainoja.

Laissa säädettäisiin myös lainan takaisinmaksusta ja sitä koskevista vapaakuukausista sekä erityisissä tilanteissa sovellettavaksi tulevista maksuvapautuksista.

Hakijan takaisinmaksukyvyyn arviointia, luotosta tehtävää sopimusta ja luoton eräännyttämistä koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan.

Lainan luonteen vuoksi laissa olisi erityiset säännökset luoton myöntämistarpeen arvioinnin ja luoton myöntämisen määräajoista.

## Ehdotuksen perustelut

Ehdotuksen keskeinen perustelu on yhdenmukaisen sosiaalisen luottomahdollisuuden turvaaminen kaikille asuinkunnasta riippumatta. Köyhälläkin tulisi olla mahdollisuus saada kohtuuhintaista luottoa, jolla selviytyä odottamattomista menoista omin avuin. Esityksellä halutaan tukea pienituloisten henkilöiden ja kotitalouksien mahdollisuuksia hoitaa asioitaan itsenäisesti ja ehkäistä taloudellisista ongelmista seuraavaa syrjäytymistä. Nykyisistä luottoja rahoittavilta laitoksilta vähävaraisella

henkilöllä on mahdollisuus saada vain pikaluottoa, jonka korot ovat kohtuuttomat ja joka useimmiten tosiasiallisesti vain pahentaa luottoa tarvitsevan henkilön tilannetta. Nykyinen sosiaalinen luototus kattaa vain pienen osan kunnista ja on omiaan lisäämään alueellista eriarvoisuutta. Lainsäädännön mahdollistama lainaehtojen kuntakohtainen määrittely johtaa myös epäyhtenäisiin käytäntöihin. Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalisesta luototuksesta annetaan uusi laki, jolla järjestelmä ulotetaan koko maahan. Luototuksen toimeenpano ehdotetaan edelleen toteutettavaksi kunnissa. Kunta voisi järjestää sosiaalista luototusta myös yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalista luottoa voitaisiin myöntää henkilölle, jolla ei ole mahdollisuutta muulla tavoin saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta laissa säädetyin edellytyksin, mikä vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Päätöksen sosiaalisesta luotosta tekisi hakijan kotikunnan sosiaalihuollon monijäseninen toimielin. Ennen luoton myöntämistä hakijalle olisi annettava tiedot luoton myöntämisen perusteista. Koska luoton hakijoina voi olla myös toimintakyvyltään rajoittuneita henkilöitä, luottihakemusta käsittelevällä viranhaltijalla olisi erityinen velvollisuus varmistua siitä, että hakija on ymmärtänyt sekä asetettavat ehdot että niistä ja lainan nostamisesta seuraavat velvoitteet.

Kunnat ovat aikaisemmin voineet päättää sekä luoton määrästä että sen myöntämiseksi asetettavista ehdoista. Esityksessä ehdotetaan luoton määräksi 100–10 000 euroa. Pienten luottojen perustelu on tavoite, jolla pyritään siihen, että sosiaalisella luotolla voitaisiin korvata mahdollisimman paljon pikaluottoja. Joissakin kunnissa asetettu 5000 yläraja voi koko järjestelmän kannalta olla pieni, joten yleiseksi ylärajaksi ehdotetaan 10 000 euroa. Mikäli luoton myöntämisen edellytykset täyttyisivät ja lainan epääminen jättäisi hakijan tilanteeseen, joiden estämiseksi sosiaalisen luoton järjestelmä on luotu, kunta voisi myöntää myös tätä pienempiä tai suurempia lainoja. Luvussa 5.2 olleessa esimerkissä 5 000 yläraja sosiaaliselle luotolle olisi johdantanut siihen, ettei asianomaisen henkilön taloudelliseen tilanteeseen olisi ollut löydettävissä ratkaisua.

Tehdyt selvitykset osoittavat, että myös luottojen ehdot sosiaalista luottoa myöntävissä kunnissa poikkeavat toisistaan. Järjestelmän laajentaminen koko maahan edellyttää, että lainan saamiselle asetettavista ehdoista säädetään laissa yhtenäisten käytäntöjen turvaamiseksi. Sosiaalista luottoa myönnettäessä tulisivat arvioitavaksi tilanteen kiireellisyys, muun kohtuuhintaisen luoton saannin mahdollisuudet ja takaisinmaksukyky aikaisempaa vastaavalla tavalla. Luoton käytölle asetettavien tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi ehdotetaan, että niiden lisäksi olisi arvioitava luoton epäämisestä hakijalle ja perheelle aiheutuvat sosiaaliset, taloudelliset ja muut seuraukset ja epäämisen vaikutukset hakijan ja perheen myöhempään itseenäiseen selviytymiseen sekä epäämisestä julkiselle vallalle joko välittömästi tai mahdollisesti myöhemmin aiheutuvat kustannukset. Päätös tulisi tehdä sosiaaliturvan oikeusperiaatteisiin kuuluvan kokonaisarvioinnin mukaisesti inhimilliset kohtuuskäytökohdat huomioon ottaen. Luoton myöntämisen ja erityisesti epäämisen perusteet tulee kirjata lainasta tehtävään päätökseen.

Sosiaalista luottoa tarvitaan usein nopeaa ratkaisua vaativissa tilanteissa. Lainan luonteen vuoksi laissa olisi erityiset säännökset luoton myöntämistarpeen arvioinnin ja luoton myöntämisen määräajoista. Luoton myöntämistarve olisi arvioitava mahdollisimman nopeasti kuitenkin viimeistään seitsemän päivän kuluessa hakemuksen saapumisesta. Lainapäätös olisi annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään kolmen viikon kuluessa siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut. Jos hakemus on puutteellinen, asiakkaalle olisi viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehutus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. Päätös sosiaalisen luoton myöntämisestä olisi pantava viivytyksettä täytäntöön.

Aikaisempaa vastaavasti laissa säädettäisiin lainan takaisinmaksukyvyyn arvioinnista ja luottoa koskevasta sopimuksesta, johon tulisi kirjata luoton käyttötarkoitus, määrä ja perittävän korko, velallisen oikeus ennaikaiseen suoritukseen, velan eräännyttäminen sekä muut mahdolliset lainaehdot. Luottojen takaisinmaksua koskevasta tutkimuksesta ilmenee, että kunnissa on käytössä lainojen takaisinmaksua helpottavina järjestelyinä myös vapaakuukausia ja maksuohjelman pidennyksiä. Käytäntöjen yhtenäisyyden varmistamiseksi laissa säädettäisiin mahdollisuudesta vapaakuukausiin, joiden tarkoituksena on ennen muuta velallisen maksukyvyyn ja itsenäisen selviytymisen säilyttäminen. Vapaakuukausi voitaisiin myöntää velallisen pyynnöstä, jos hänen asumis- tai muut elinkustannuksensa ovat sopimuksen tekemisen jälkeen suhteessa hänen maksukykyynsä merkittävästi kohonneet tai jos tulot ovat sopimuksen teon jälkeen merkittävästi pienentyneet taikka muun vastaavan syyn vuoksi. Vapaakuukausia voisi olla enintään kolme vuosittain. Luoton ja sille kertyneiden korkojen maksamisesta voitaisiin myöntää maksuvapaus, joka voisi myös olla osittainen. Sen perimisestä voitaisiin laissa säädetyin edellytyksin luopua myös kokonaan. Maksuvapaus, velallisen oikeus ennaikaiseen suoritukseen ja luoton eräännyttäminen noudattaisivat pääosin kuluttajansuojalain kulutusluottoja koskevaa sääntelyä ja vastaavat myös voimassa olevan sosiaalisesta luototuksesta annetun lain säännöksiä.

Kuntien toimintamenoihin maksettaisiin valtionosuutta kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain ja sosiaali- terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain nojalla. Voimassa olevaa sosiaalisesta luototuksesta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 142/2002 pohditaan luototuksen rahoitusvaihtoehtoja silloin, kun luototus järjestettäisiin kuntien välisenä yhteistyönä. Esityksen mukaan olisi ainakin kolme erilaista mahdollisuutta rahoittaa sosiaaliseen luottoon liittyvä palvelu: a) suoriteperusteinen luototuspalvelujen rahoitus, b) rahastoperusteinen, asukasluvun mukaan kustannettava palvelu, ja c) luototuspalvelun sekamalli, jossa rahastoperusteinen osuus yhdistyy suoritehintaan osuuteen. Periaatteessa palvelun rahoittamiseen käytettävät mahdollisuudet voisivat toimia luottopääoman hankinnan perusteina myös koko maan kattavassa järjestelmässä siitä riippumatta järjestääkö kunta luottoa yksin vai yhdessä muiden kuntien kanssa.

Aikaisempaa vastaavalla tavalla ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulisi selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotukea. Tukea ei olisi mahdollista alentaa siksi, että henkilöllä olisi mahdollisuus saada sosiaalista luottoa.

Sosiaalista luottoa tarvittaessa on usein kyse kiireellisistä tilanteista. Kunnissa, joissa luottoa on myönnetty, saattaa jo ensimmäisen ajan saaminen luottomahdollisuuden selvittämiseksi kestää useita viikkoja. Todennäköistä on, että myös uusissa kunnissa luoton hakemisessa syntyy jonoja. Pahimmillaan tämä voi merkitä luoton saamista niin myöhään, että luoton alkuperäinen tarkoitus vesittyy siksi, että apu tulee liian myöhään. Esitystä annettaessa tulisi pohtia, tulisiko näissä tilanteissa hakijalle myöntää ehkäisevää toimeentulotukea myöhemmin myönnettävää sosiaalista luottoa vastaan silloin, kun sosiaalisen luoton tarpeen arviointi osoittaa luoton myöntämiselle olevan edellytykset. Säännöksellä olisi mahdollista vaikuttaa jossakin määrin myös pikaluottojen tarpeen vähenemiseen.

Muutoksenhaku määräytyy voimassa olevaa sääntelyä vastaavalla tavalla. Sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen päätöksestä luoton myöntämisestä samoin kuin sosiaalista luottoa koskevasta sopimuksesta olisi valitusoikeus hallinto-oikeuteen.

Esitys lisää vähävaraisten henkilöiden ja elämäntilanteiden äkillisistä muutoksista johtuviin tilapäisiin talousvaikeuksiin tai ylivelkaantumiseen joutuneiden henkilöiden mahdollisuuksia selviytyä itsenäisesti. Sosiaalinen luototus vähentää pitkällä aikavälillä toimeentulotuen kustannuksia. Korkotulot kompensoivat ainakin osittain myös järjestelmästä aiheutuvia toimintakustannuksia.

Vanhoja ja uusia säännöksiä on esityksessä suunnilleen yhtä paljon. Uudistus voidaan toteuttaa joko muuttamalla voimassa olevaa lakia sosiaalisesta luototuksesta tai säätämällä kokonaan uusi laki. Pelkkien muutosten kirjaamisella ei ole mahdollista muodostaa kokonaiskuvaa sosiaalisesta luototuksesta. Kun kokonaiskuva on tärkeä esityksen arvioimiseksi, esitys lakiluonnokseksi on seuraavassa tehty uuden lain muotoon.

## Ehdotetut säännökset

---

### **Laki sosiaalisesta luototuksesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 § Sosiaalisen luototuksen tarkoitus

Sosiaalisen luototuksen tarkoitus on ehkäistä taloudellista syrjäytymistä ja ylivelkaantumista, tukea ylivelkaantuneen tai velkakierteeseen joutuneen henkilön taloudellisen tilanteen normalisoitumista, estää yksilökohtaisten velko-

jen siirtymistä toimeentulotuesta maksettaviksi, sekä edistää henkilön ja perheen itsenäistä suoriutumista.

## 2 §

### Sosiaalisen luoton järjestäminen ja toimeenpano

Kunnan tulee järjestää sosiaalista luototusta sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Kunta voi järjestää sosiaalista luototusta myös yhteistyössä muiden kuntien kanssa siten kuin kuntalain (365/1995) 76 §:n 3 momentissa säädetään.

Sosiaalisen luoton järjestämisestä ja toimeenpanosta vastaa sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu kunnan määräämä monijäseninen toimielin.

## 3 §

### Sosiaalisen luoton myöntäminen

Sosiaalinen luotto voidaan perustellusta syystä myöntää henkilölle, jolla ei ole pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuuehtoista luottoa ja jolla on kyky suoriutua luoton takaisinmaksusta.

Sosiaalisesta luotosta voidaan velalliselta periä luotosta kohtuullinen vuotuinen korko, joka kuitenkin voi olla enintään korkolain (633/1982) 12 §:ssä tarkoitettu viitekorko. Sopimuksen ehdoissa voidaan määrätä, että luotosta maksettava korko muuttuu korkolain 12 §:ssä tarkoitettua viitekorkon muutoksia vastaavasti. Sosiaalisesta luotosta ei voida periä muita luottokustannuksia.

Sosiaalisen luoton myöntämisestä päättää hakemuksesta sen kunnan toimielin, jossa henkilöllä on kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta.

Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä on luoton hakijalle annettava tiedot luoton myöntämisen perusteista sekä kirjallisena että suullisesti tai muulla tavalla, joka on henkilön tavanomainen kommunikointiväline. Luoton myöntäjää edustavan viranhaltijan on varmistuttava siitä, että luoton hakija on ymmärtänyt luoton saamiselle asetettavat ehdot ja sen myöntämisestä seuraavat velvoitteet.

## 4 §

### Luoton määrä ja lainan myöntämiselle asetettavat ehdot

Sosiaalista luottoa myönnetään vähintään 100 euroa ja enintään 10 000 euroa. Mikäli luoton myöntämisen edellytykset täyttyisivät ja lainan epääminen

saattaisi hakijan tilanteeseen, joiden estämiseksi sosiaalisen luoton järjestelmä on luotu, kunta voisi myöntää myös tätä pienempiä tai suurempia lainoja.

Sosiaalista luottoa myönnettäessä arvioidaan

- 1) hakijan mahdollisuus saada muuta kohtuuhintaista luottoa;
- 2) hakijan takaisinmaksukyky;
- 3) tilanteen kiireellisyys;
- 4) luoton epäämisestä hakijalle ja perheelle aiheutuvat sosiaaliset, taloudelliset ja muut seuraukset;
- 5) luoton epäämisen vaikutukset hakijan ja perheen myöhempään itsenäiseen selviytymiseen; sekä
- 6) epäämisestä julkiselle vallalle aiheutuvat kustannukset.

Lainan myöntämistä koskeva päätös tulee tehdä tilanteen kokonaisarvioinnin perusteella kohtuusnäkökohdat huomioon ottaen. Päätökseen tulee kirjata ne 1 momentin 1–6 -kohtiin sisältyvät perustelut ja kokonaisarviointi, jonka perusteella laina on myönnetty tai evätty.

## 5 §

Luoton tarpeen arviointia ja päätöksentekoa koskevat määräajat

Sosiaalisen luoton kiireellisyys on arvioitava mahdollisimman nopeasti kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Jos hakemus on puutteellinen, asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehoitus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. Päätös sosiaalisesta luotosta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään kolmen viikon kuluessa siitä, kun mahdollinen täydennetty hakemus on saapunut.

Päätös sosiaalisen luoton myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.

## 6 §

Hakijan takaisinmaksukyvyn arviointi

Sosiaalisen luoton hakijan takaisinmaksukykyä arvioitaessa otetaan huomioon:

- 1) hakijan käytettävissä olevat tulot ja varat sekä hänen ansaintamahdollisuutensa ottaen huomioon hänen ikänsä, työkykynsä, perhesuhteensa ja muut olosuhteet;
- 2) hakijan tosiasialliset menot;
- 3) hakijan velat; sekä
- 4) muut hakijan taloudelliseen asemaan vaikuttavat tekijät.

## 7 §

## Sosiaalista luottoa koskeva sopimus

Sosiaalisesta luotosta on tehtävä kirjallinen sopimus, josta luotonsaajalle on annettava kappale.

Sopimuksessa on mainittava:

- 1) luoton määrä;
- 2) luotosta perittävä korko;
- 3) maksuerien suuruus ja niiden eräpäivät;
- 4) muut sopimuksen ehdot, kuten mahdollisuus vapaakuukausien myöntämiseen sekä maksuvapautukseen;
- 5) oikeus maksaa luotto ennakkoisesti ja siitä mahdollisesti perittävän korvauksen määräytyminen.

Sopimukseen tulee kirjata ne 4 §:n 1 momentin 1–6 kohtiin sisältyvät perustelut ja kokonaisarviointi, jonka perusteella laina on myönnetty.

## 8 §

## Vapaakuukaudet

Velalliselle voidaan myöntää vapaakuukausi hänen hakemuksestaan, mikäli

- 1) se tukee velallisen maksukyvyyn säilymistä ja itsenäistä suoriutumista;
- 2) velallisen asumis- tai muut elinkustannukset ovat suhteessa velallisen maksukykyyn merkittävästi kohonneet;
- 3) velallisen tulot ovat merkittävästi pienentyneet sairauden, työttömyyden, avioeron tms. vastaavan syyn johdosta; tai
- 4) siihen on muu erityinen syy.

Vapaakuukausia voidaan myöntää enintään kolme vuosittain.

## 9 §

## Maksuvapautus

Sosiaalisen luoton sekä sille kertyneiden korkojen maksamisesta voidaan myöntää maksuvapautus, jos lainansaajan maksukyky on pysyvästi heikentynyt työkyvyyn pysyvän alentumisen vuoksi ja perintää olisi lainansaajan taloudellinen tilanne ja muut olosuhteet huomioon ottaen pidettävä kohtuuttomana.

Maksuvapautus voidaan myöntää osittaisena silloin, kun lainansaajan taloudellinen tilanne on heikentynyt pitkään kestäneen työttömyyden, sairauden tai muun syyn vuoksi siten, että lainan perimistä kokonaan olisi pidettävä kohtuuttomana.

Sosiaalisen luoton sekä sille kertyneiden korkojen perinnästä voidaan luopua kokonaan

- 1) kun perittävä määrä on vähäinen
- 2) kun perintää ei lainansaajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai
- 3) kun perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan määrään nähden kohtuuttomat kustannukset.

## 10 §

### Sosiaalisen luoton suhde toimeentulotukeen

Ennen sosiaalisen luoton myöntämistä tulee selvittää hakijan oikeus saada toimeentulotuesta annetun lain (1442/1997) mukaista toimeentulotukea.

Henkilön oikeutta saada toimeentulotukea ei voida rajata tai tuen määrää alentaa sen vuoksi, että hänellä olisi mahdollisuus saada sosiaalinen luotto.

## 11 §

### Velallisen oikeus ennenaikaiseen suoritukseen

Velallisella on oikeus maksaa luotto takaisin ennen sen erääntymistä ilman lisäkustannuksia.

## 12 §

### Sosiaalisen luoton eräännyttäminen

Kunnalla on oikeus luotonsaajan maksuviivästyksen tai muun sopimusrikkomuksen johdosta vaatia maksuerää, joka muuten ei ole erääntynyt, jos:

- 1) aiempi maksuerä tai aiemmat maksuerät ovat viivästyneet vähintään kuukauden ja ovat edelleen suorittamatta ja viivästynyt määrä on vähintään kymmenen prosenttia luotosta tai, jos siihen sisältyy useampi kuin yksi maksuerä, vähintään viisi prosenttia luoton alkuperäisestä määrästä taikka käsittää luotonantajan koko jäännössaatavan; tai
- 2) luotonsaajan muu sopimusrikkomus on olennainen.

Oikeutta luoton eräännyttämiseen ei ole 1 momentin 1 kohdan mukaisissa tapauksissa, jos maksun viivästyminen johtuu luotonsaajan sairaudesta, työttömyydestä tai muusta siihen verrattavasta hänestä riippumattomasta seikasta ja tilanne voidaan hoitaa tai sen ratkeamista voidaan helpottaa myöntämällä 7 §:n mukainen vapaakuukausi tai vapaakuukausia taikka niiden käytön jälkeen myöntämällä luoton saajalle täydentävää toimeentulotukea.

Eräännyttäminen saa tulla voimaan aikaisintaan neljän viikon tai, jos luotonsaajalle on aiemmin huomautettu viivästyksestä tai muusta sopimusrikkomuksesta, aikaisintaan kahden viikon kuluttua siitä, kun erääntymistä koskeva



ilmoitus on jätetty tai lähetetty luotonsaajalle. Jos luotonsaaja tämän ajan kuluessa maksaa viivästyneen määrän tai oikaisee muun sopimusrikkomuksen, erääntyminen raukeaa.

### 13 §

#### Taloudellinen neuvonta ja ohjaus

Luotonhakijalle ja luotonsaajalle tulee tarvittaessa järjestää taloudellista neuvontaa ja ohjausta sosiaalisen luoton myöntämisen yhteydessä ja takaisinmaksuajan kuluessa.

Neuvontaa ja ohjausta on aina järjestettävä tämän lain 8 ja 11 §:n mukaisissa tilanteissa.

### 14 §

#### Sosiaalisen luototuksen rahoitus

Kunnan tämän lain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annettua lakia (733/1992) sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (1704/2009), jollei lailla toisin säädetä. Toimintamenoina ei pidetä sosiaalisen luototuksen luottopääomasta tai luottotappioista aiheutuvia menoja.

### 15 §

#### Muutoksenhaku

Kunnan tämän lain mukaiseen sosiaalista luottoa koskevaan päätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta. Sosiaalista luottoa koskevasta sopimuksesta johtuvat riidat käsitellään hallinto-oikeudessa sen mukaan kuin sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään.

### 16 §

#### Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan .....päivänä .....kuuta 201..

### 17 §

#### Siirtymäsäännökset

## 6 Oikeusturva

### 6.1 Hyvä hallinto

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännös määrittelee hyvän hallinnon ja siinä sovellettavien menettelyjen perusteet. Sen nojalla julkisella vallalla on myös velvoite auttaa yksilöä pääsemään oikeuksiinsa.

Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on aina säädettävä lailla. Perustuslaki sisältää myös säännökset siitä, millä edellytyksillä asioista ylipäänsä voidaan säätää asetuksella tai asetusta alemmalla oikeussäännöllä. Perustana tulee aina olla laki. 80 §:n 1 momentti valtuuttaa antamaan asetuksia vain, jos sääntelyn asiallinen merkitys ei edellytä asiasta säädettäväksi lailla. Vastaavanlainen säännös on perustuslain 80 §:n 2 momentissa oikeussääntöjen suhteesta lakiin ja asetukseen. Annettaessa määräyksiä asetuksella tai alemman asteisella säädöksellä on erikseen arvioitava myös niiden asiallinen merkitys. Yleinen edellytys asetuksenantamisvallalle on, että laissa määritellään ne asiat, joista on tarkoitus antaa säännöksiä asetuksella, asiaa koskevien perussäännösten tulee sisältyä lakiin, asioiden asiallisen merkityksen tulee johtaa asetuksentasoiseen säätämiseen, asetuksenantovallan edellytysten tai rajoitusten tulee olla säädely sekä asetuksen soveltamisalan tulee olla täsmällinen ja selvä. Palvelun käyttäjän kannalta tällä on merkitystä viranomaisten sisäisiä ohjeita annettaessa. Soveltamisessa on myös otettava huomioon, ettei viranomaisen voi perustuslain 107 §:n mukaan soveltaa perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa asetusta ja sitä alemmaa oikeussääntöä.

Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja julkisen vallan on myös tarkoin noudatettava lakia. Periaatteessa julkista valtaa käyttävät aina viranomaiset. Viranomaisia ovat valtion ja kuntien toimielimet. Ne perustavat toimivaltansa kansanvaltaan sekä kunnat lisäksi asukkaiden itsehallintoon. Tähän oikeusvaltioperiaatteeseen on myös muu kuin viranomaisen sidottu silloin, kun hallintotehtävä on sille uskottu. Perustuslain 121 §:ssä säädetyllä kuntien itsehallinnolla on merkitystä palvelujen järjestämisen ja organisoinnin kannalta. 121 §

edellyttää, että myös kunnille annetaan tehtäviä vain lailla ja sen mukaan kunnan asukkailla on itsehallinto.

Hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään perustuslain 124 §:ssä. Lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat PL 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä myös silloin, kun yksityinen palveluntuottaja tuottaa ne kunnan tai kuntayhtymän järjestämisvastuuseen perustuvana. PL 124 § asettaa hallintotehtävien antamiselle kuusi edellytystä: 1) se tapahtuu lailla tai sen nojalla, 2) se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, 3) se ei vaaranna perusoikeuksia, 4) se ei vaaranna oikeusturvaa, 5) se ei vaaranna hyvän hallinnon vaatimuksia 6) se ei sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Julkinen hallintotehtävä, joka voidaan siirtää, on toimialaltaan laaja, mutta toiminnallisesti suhteellisen suppea käsite. Kuntalain 2 §:ssä säädetään puolestaan kunnan tehtävien järjestämisestä siten, että kunta voi käyttää myös yksityisiä palvelun tuottajia tehtäviensä hoitamiseksi. Päätöksentekoa sosiaali- ja terveyspalvelujen myöntämisestä yksilölle tai muusta yksilön asemaan, oikeuksiin tai velvollisuuksiin, vaikuttavasta seikasta ei voida uskoa yksityiselle palvelun tuottajalle, vaan se kuuluu aina viranomaiselle. Kunta päättää itse niistä tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoitaakseen samoin kuin tehtäviensä toimeenpanon organisaatiosta ja rakenteesta. Siltä osin kuin kunnan tehtävistä on säädetty lailla, kunnan tulee panna ne toimeen ja määrittellä organisaationsa sellaiseksi, että toimeenpano voidaan toteuttaa.

Kuntien asukkaiden itsehallinnosta seuraa, että palvelut saattavat eriytyä maan eri osissa. Hallinnon järjestämistä koskeva säännös ei voi kuitenkaan murtaa yksilön perusoikeuksia. Niin ollen kunnallisella itsehallinnolla ei voida perustella sellaisia eroavuuksia, jotka ovat PL 6 §:n ja yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta kiellettyjä. Kunnallisen itsehallinnon merkitys palvelun käyttäjän kannalta on siinä, että se antaa alueellisesti erilaisia mahdollisuuksia organisoida palvelutuotanto palvelujen kattavuus ja tietty taso säilyttäen. Sama näkökohta tuotantotavan erilaisumisesta sisältyy myös PL 124 §:n mukaiseen mahdollisuuteen yksityistää julkisia hallintotehtäviä. Sen seurauksena ei voi eikä saa olla valtakunnan tasoisesti yhdenvertaisuuden vastainen lopputulos. Julkisen vallan palvelujen ja muiden tehtävien järjestämisvelvollisuus ja siihen liittyvä riittävyys -näkökohta koskettavat myös yksityisiä palveluja. Yksityiset palvelun tuottajat ovat myös useimmissa tapauksissa PL 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon periaatteiden, asioiden käsittelyn asianmukaisuuden ja joutuisuuden sekä muutenkin yleisesti hyvän hallinnon sitomia.

Perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuus on yleinen, horisontaalinen perusoikeus, joka koskee kaikkia perusoikeuksia. Sen ydinsisältö on, että yksilöitä on samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla lailla. Yhdenvertaisuusperiaate ei kuitenkaan estä niin sanottua positiivista erityiskohtelua, jonka perusta ilmenee muun muassa PL 6.2 §:stä. Säännös kieltää erilaiseen asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää syytä. Hyväksyttävä syy antaa mahdollisuuden syrjintäperusteiden estämättä toteuttaa heikossa asemassa olevien suosimista, kunhan se tapahtuu perusoikeuksien rajoittamisperusteet käänteisesti huomioon ottaen. Tällä seikalla on erityistä merkitystä avuttomien asiakkaiden kannalta.

Oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät muutoksenhakumahdollisuutta, sen puuttuessa tai ollessa epätarkoituksenmukainen mahdollisuutta oikeaisuun, kanteluun tai muuhun oikeusturvakeinoon. Preventiivisen oikeusturvan näkökohdat, kuten päätösten ennakoitavuus, päätöksentekijän ammattitaito ja menettelytavat korostuvat. Perustuslain perusteella annettua hallinnon menettelyjä määrittävää sääntelyä on huomattava määrä. Sen toimeenpanossa on myös eroja, kuten tässä luvussa osoitetaan näkökulmana erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehelle tulleita kanteluja koskevat ratkaisut.

## EHDOTUS 18

### Tiedon puute hyvän hallinnon esteenä?

#### Nykytila

Julkisia palveluja järjestettäessä on kyse palvelujen riittävydestä ja saatavuudesta sekä hallinnossa asioivien valinnanvapaudesta. Saatavuutta ei voida rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan asiointimahdollisuuksien tulee vastata mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien kuten vanhukset, sairaat ja vammaiset, tarpeisiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen dnrot 3904/4/06 ja 347/4/07 16.10.2007 mukaan asiakaslain määräys, jonka mukaan asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet on otettava huomioon sosiaalihuoltoa toteutettaessa, tarkoittaa muun muassa sitä, että asiakkaan vammaisuus on otettava huomioon hänen kohtelussaan. Julkisen sektorin tulee huolehtia siitä, että hallinnossa asioivien kannalta tärkeät palvelut ovat saatavilla kaikkialla maassa ja välttämättömät tehtävät tulevat tehokkaasti hoidetuiksi. Erikseen on todettu, että esimerkiksi julkiseen terveydenhoitoon (tai turvallisuuden ylläpitoon) liittyvä toiminta tulee pyrkiä järjestämään siten, että muun muassa ihmisten alueellinen tasa-arvoisuus toteutuu. Jos hallintotehtävä siirretään viranomaiselta hallinnon ulkopuolelle, siirrolla ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Hyvä hallinto tarkoittaa käytännössä sekä päätösten tekemisen velvollisuutta että niiden perusteluvollisuutta. EOAn ratkaisussa dnro 2280/4/08 4.2.2010 edunvalvoja oli pyytänyt kirjallista ohjetta, miten päämiehen asiakasmaksujen suhteen oli meneteltävä. Viranhaltijapäätös asiassa oli annettu toista vuotta pyynnön jälkeen. Oikeusasiamiehen mukaan edunvalvojan oikeusturva olisi edellyttänyt, että asiassa olisi hänen pyyntöjensä ja tiedustelujensa perusteella annettu viranhaltijapäätös asiakasmaksuista. Vaihtoehtoisesti edunvalvojaa olisi tullut opastaa saattamaan asia hallinto-oikeuden käsiteltäväksi joko perustevalituksena tai hallintoriita-asiana. Tapauksessa dnro 3346/4/07 31.8.2009 huhtikuussa vireille pantua päivähoitoasiaa koskevat päätökset annettiin vasta seuraavan vuoden kesä- ja syyskuussa. EOA katsoi kantelijan oikeusturvan vaarantuneen. (Ks. myös EOA dnro 367/4/02 27.10.2003 ja 2037/4/02 4.12.2003)

Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Perustelut voidaan jättää esittämättä vain laissa erikseen määritellyistä poikkeuksellisista syistä. Eduskunnan oikeusasiamies on esimerkiksi ratkaisussaan dnro 2743/4/05 27.6.2006 katsonut vakuutusyhtiön lyöneen laimin perustella antamansa päätös hallintolain 45 §:ssä edellytetyllä tavalla. Ratkaisun mukaan perustelut ovat olleet niukat, eikä niistä ole ilmennyt säännös, jonka mukaisena asia on käsitelty. Oikeusasiamiehelle annettuun vastineeseen kirjattuja johtopäätöksiä ei ole kirjattu kantelijalle näkyviin. EOA toteaa myös, että samaa asiaa koskeva päätös, joka perustuu uuteen selvitykseen asiassa, tulee käsitellä myös perustelujen osalta samalla tavalla kuin uusi asia. Pelkkä viittaus aikaisempaan päätökseen ei ole riittävä. Omaishoidon tukea koskevassa ratkaisussaan dnro 346/4/05 29.12.2006 oikeusasiamies toteaa, että päätös voidaan jättää perustelematta, jos päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätökseen muutosta. EOA katsoo, ettei päätös, jolla omaishoidon tuen myöntämisen alkamisajankohta poikkeaa hakemuksessa vaaditusta, ole sellainen päätös, joka voidaan jättää perustelematta. Päätös on perusteltava siitä riippumatta, tyytyykö asianomainen päätökseen.

Hyvä hallinto saa sisältönsä hallinnon toimintakulttuureissa, joihin kuuluvat myös tiedottaminen ja neuvonta. EOA:n käsittelemän kantelun dnro 3704/4/05 20.11.2006 mukaan kunnan kouluterveydenhuollon olisi tullut tiedottaa koulun oppilaiden huoltajille, miten kouluterveydenhuollon palvelut oli järjestetty kouluterveydenhoitajan ollessa estyneenä hoitamasta tehtäväänsä 2–3 viikkoa. Menettely olisi turvannut PL 21 §:n mukaista perusoikeutta hyvään hallintoon, vaikka kunnan järjestämisvelvollisuus ei velvoita siihen, että jokaisella koululla olisi säännöllinen kouluterveydenhoitajan vastaanotto. PL:n ohella EOA perusteli päätöstä myös hallintolain neuvontavelvoitteella. Ratkaisussa dnro 97/4/08 1.4.2009 oikeusasiamies toteaa, että toimeentulotuen hakemisen ohjauksesta tulee ilmetä, mitkä pyydettävisistä selvityksistä ovat hakemuksen käsittelemiseksi välttämättöminä. Työmarkkinatukea saavan henkilön yksityiskohtaisia työnhakutietoja ei ollut pidettävä tällaisina välttämättöminä tietoina. (Toimeentulotuen hakijalta vaadittavista selvityksistä ks. myös dnro 2099/4/03 29.4.2005)

Asiakas voi selviytyä järjestelmässä, jos hän osaa toimia oikein ja tietää oikeat tahot, joiden puoleen kääntyä, vaikka itsellä ei olisikaan tietoa. Ongelmia liittyy kuitenkin usein suullisiin hakemuksiin, joiden yhteydessä esimerkiksi neuvontavelvollisuus ja yksilön oikeus saada tieto vaihtoehtoista voi jäädä toteutumatta. Suullinen hakemus ei myöskään kirjaudu viranomaisen saapuvien asiakirjojen rekisteriin, joten asian vireille tulo, samoin kuin sitä koskeneet menettelyt, neuvonta niiden mukana, on jälkikäteen vaikea todentaa. Myös palvelusuunnitelmien laatimisen yhteydessä on todettu neuvonnan saattavan supistua vain yhden vaihtoehdon esittelyksi.

Asioiden asianmukaiseen käsittelyyn ja hyvään hallintoon kuuluvat neuvonnan lisäksi palveluperiaate, yhteistyö viranomaisten kesken, samoin kuin asiakkaan kielellisten oikeuksien toteuttaminen. *Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus* merkitsevät sitä, että asioinnin tulee tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viran-

omaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästään. Palveluperiaate edellyttää muun muassa sitä, että lupaukset pidetään. Palveluperiaatteen vastaista on luvata yhteydenottoa, joka jätetään tekemättä (EOA: dnro 3464/4/05 16.10.2006). Asiakkaan tulisi voida helposti muodostaa kokonaiskäsitys asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista.

Hallintokulttuurien ja hyvän hallinnon rajoja määrittelevät hallintolakiin kirjatut hyvän hallinnon periaatteet, joita ovat *tarkoitussidonnaisuus-, yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojan periaate*. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituspäitä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. Toimien on oltava puolueettomia ja asiallisia, samanlaisissa tapauksissa on asiakkaita kohdeltava samalla tavoin. Hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voisivat olla esimerkiksi henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu.

Tasapuolinen kohtelu merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville tulee pyrkiä turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Ratkaisussa dnro 2059/2/03 30.12.2004 eduskunnan oikeusasiamies tarkastelee vanhempien välisten ristiriitojen sovittelua sekä vanhempien neuvontaa ja ohjausta lapsia koskevissa ristiriitatilanteissa. Vanhemmille tarkoitettuja sovittelu- tai kasvatus- ja perheneuvontapalveluja järjestetään sekä kuntien omana palveluna että yhteistyössä muiden, erityisesti evankelis-luterilaisen kirkon perheasiain neuvottelukeskusten kanssa. EOA katsoo, että sellaiset tehtävien jaot kuntien sosiaalitoimissa, joissa kaikki neuvonta, ohjaus ja selvitystehtävät tai sovittelu- ja selvitystehtävät on annettu samojen työntekijöiden tehtäväksi, saattavat olla ongelmallisia vanhempien puolueettoman ja tasapuolisen kohtelun kannalta. Työntekijän, joka laatii tuomioistuimelle selvitystä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa, tulisi olla vapaa ennakoasenteista, joita saattaa syntyä sovittelu- ja neuvontapalveluja annettaessa. Tämä tulisi ottaa huomioon muun muassa selvitystä laativaa työntekijää valittaessa. Hyvä hallinto perustuu siis myös tarkoituksenmukaiseen työnjakoon.

Tasapuolisen kohtelun vaatimus on avuttomien asiakkaiden kannalta ydinkysymys. Onko viranomaisten toiminta järjestetty siten, että asiakkaat eivät jää palvelujen ulkopuolelle jo sen vuoksi, että viranomaisen ja asiakas eivät eri syistä ymmärrä toisiaan tai että asiakas ei tiedä oikeuksistaan. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen olisi perustuttava tapauksen erityislaatuun.

*Suhteellisuusperiaatteen* keskeinen sisältö on, että viranomaisen toimet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja sen tavoitteen kannalta, johon toimella pyritään. Suhteellisuusperiaate on tärkeä sellaisissa tapauksissa, joissa joudutaan harkitsemaan asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia tai joissa viranomaisella on oikeus voimakeinojen käyttöön, kuten pakkotoimenpiteissä. Toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä

tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Periaatteella on lisäksi yleisempää merkitystä hallintotoiminnassa. Toimien on oltava tarpeellisia ja välttämättömiä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Asianosaiselta ei esimerkiksi voida vaatia enempää selvitystä kuin asian ratkaisemiseksi on tarpeen.

Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt toimenpiteiden suhteellisuutta muun muassa tapauksessa dnro 4171/4/06 26.6.2008, jossa oli kyse erityistä hoitoa tarvitsevan lapsen rauhoittamisesta kiinnipitämällä päiväkodissa. Tapauksessa oli käytetty ns. sylihoitoa ja siitä oli keskusteltu etukäteen lapsen äidin kanssa. Erityislastentarhaopettajan ja muun henkilön menettely ei oikeusasiamiehen mukaan ollut moitittavaa, vaan he olivat toimineet tilanteen edellyttämällä tavalla tilanteen rauhoittamiseksi. EOA kuitenkin toteaa, että sylväshoidon ja kiinnipitämisen käsitteet tulisi etukäteen olla määritelty. Lasta tulisi kuulla kiinnipidon jälkeen ja havainnot lapsen mielipiteestä ja voinnista samoin kuin lapsen huoltajan mielipiteestä tulee kirjata esimerkiksi lapsen kuntoutussuunnitelmaan.

*Luottamuksensuojaperiaate* korostaa kansalaisten oikeutta luottaa siihen, että viranomaiset toimivat periaatteen mukaan ja että he käyttäessään julkista valtaa toteuttavat yleistä intressiä. Viranomaisen tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuoja tarkoittaa yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Kansalaisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa viranomaisen mahdollisuutta peruuttaa edunsoova päätös taannehtivasti tai muuttaa päätöstä asiakkaalle haitalliseen suuntaan. Lainsäädäntöön kirjattuihin oikeuksiin, etuuksiin ja palveluihin kohdistuvien odotusten voidaan olettaa olevan oikeutettuja ja kuuluvan luottamuksensuojan piiriin. Edellytyksenä on, ettei päätös perustu asianosaisen antamiin virheellisiin tai olennaisesti puutteellisiin tietoihin. Tapauskohtaisessa harkinnassa yksityisen luottamusta punnitaan suhteessa julkiseen etuun.

Kuitenkin esimerkiksi kuntoutusasiakas ei saa tarkistushakemusta tehtäessä luottamuksensuojaa sillä perusteella, että hänelle on aikaisemmin myönnetty kyseinen etuus. Tästä seuraa eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan erityinen neuvonta-, ohjaus-, ja perusteluvelvollisuus (dnro 2898/4/05 28.9.2007). Yksittäiselle etuudenhakijalle tulee päätöksessä antaa perusteltu vastaus siihen, miksi hakemus on hylätty tai etuutta heikennetty. Jo hakemuksen tarkistusvaiheessa tulee antaa riittävästi tietoa hakemuksen laadinnasta ja lisäselvitystarpeista sekä siitä miksi tarkistushakemus on ylipäätään tarpeellinen.

Hyvän hallinnon vaatimukset ulottuvat *tosiasialliseen hallintoon*, hoivaan ja huoltoon. Hyvään hallintoon kuuluu ihmisarvon kunnioittamisen vaatimus. EOA:n käsittelemässä kantelussa dnro 1552/4/05 18.1.2007 oli kyse tapauksesta, jossa kuolevan potilaan läsnäollessa oli käyty kovaäänistä keskustelua hapen tarpeellisuudesta ja potilaan terveydentilasta. Oikeusasiamiehen mukaan terveydentilan arviointi ja hoitoon liittyvät keskustelut tulee käydä hienovaraisesti ja ihmisarvoa kunnioittain. Hyvä hallinto tarkoittaa myös asiallista kohtelua. Ratkaisussa 253/4/02 26.1.2004 EOA katsoi sosiaaliviraston vahtimestarin kielenkäytön olleen epäasiallista ja toimeentulotukea hakeneen asiakkaan kohtelun asiakkaan ihmisarvoa loukkaavaa.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmässä on käyty laaja keskustelu siitä, millä keinoin lainsäädännön toimeenpanoa voitaisiin nykyisestä tehostaa ja talouden ylivoiman alla rapautuvia hallintokulttuureja parantaa. Opas hyvän hallinnon menettelyistä, arvokeskustelut tai eettiset ohjeet eivät yksittäisinä toimenpiteinä tuntuneet riittävilta.

Työryhmä päätyi ehdottamaan jatkuvaa toiminnan arviointia, jonka keskiössä ovat viranomaistoiminnan vaikutukset asiakkaaseen. Sen toteuttamiseksi työryhmä ehdottaa, että viranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa panostetaan hyvää hallintoa käsittelevään

- 1) koulutukseen
- 2) tiedottamiseen ja
- 3) sitä koskevien vastuiden määrittelyyn hallinnon eri tasoilla.

Koulutusta varten varataan vuosittain erillinen määräraha valtion talousarvioon niin pitkään kuin suurten ikäluokkien eläkkeelle jäämisen ja yksityistymisen aiheuttama uuden työvoiman tulo eri hallinnonalojen palvelutuotantoon jatkuu.

## Ehdotuksen perustelut

Hallinto ei ole olemassa itseään vaan kansalaisia, kuntalaisia, asiakkaita, palvelun käyttäjiä varten. Hallinnon toimintakulttuurit ovat rakentuneet siten, ettei laintuntemusta edellytetä. Kuitenkin viranomaisen on perustuslain mukaan tunnettava laki ja toimittava lain mukaan. Viranomaisten vastuiden ja veloitteiden tuntemusta heikentävät kaikilla hallinnonaloilla meneillään olevat ammattihenkilöstön sukupolvenvaihdos ja palvelujen yksityistäminen. Kun tietoa ei ole, hallintokulttuurit voivat vinoutua esimerkiksi siten, että asiakkaan oikeudet jäävät toissijaisiksi hallinnon omien, usein taloudellisilla syillä perusteltujen tavoitteiden kanssa, vaikka lainsäädännössä asetetut toiminnan kehykset ovat toiset. Rapautuneet hallintokulttuurit eivät korjaannu ilman erityisiä toimenpiteitä ja erityisen huomion kiinnittämistä asiaan. Esityksen tavoite on palauttaa viranomaisen toimintaan siihen kuuluva yleisen hyödyn tavoite ja vastuullisuus, jossa viranomaisperiaate korostuu silloin, kun palveluja, tukea tai apua hakevan kansalaisen, asiakkaan, palvelun käyttäjän omat kyvyt itsenäiseen toimintaan ovat heikentyneet.

Viranomaisen ja julkishallinnon tehtäviä suorittavien koulutukseen tulisi panostaa erityisesti niin kauan, kuin ikärakenteen muutoksesta ja yksityistymisestä johtuva ammattihenkilöstön vaihtuminen on suurta.

Tätä selvitystä varten tarkastellut ylimpien lainvalvojien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut osoittavat, että toimintakulttuurien puutteet ovat osin hal-



linnonalasta riippumattomia. Kun esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen tarkastelu niiden muodostaman kokonaisuuden kautta ei ole kenenkään tehtävänä, hallinnossa kulloinkin esiintyvät ongelmat eivät ole tiedossa asiakkaiden, toimeenpanijoiden eivätkä järjestelmänkään näkökulmasta. Osa ongelmista näyttää ”kesto-ongelmilta”, jotka toistuvat vuodesta toiseen, osa on sidoksissa lainsäädännön ja hallintokäytäntöjen muutokseen ja vaihtuu niiden mukana.

Esitys parantaa toteutuessaan hyvän hallinnon kulttuureja, palvelujen laatua ja asiakkaiden oikeusturvaa. Samalla se vähentää palvelun käyttäjien ja viranomaisten välisiä erimielisyyksiä ja niistä aiheutuvaa moninkertaista asioiden käsittelyä ja riita-prosesseja sekä niistä aiheutuvia kustannuksia.

## EHDOTUS 19

### Riittävä ja maksuton neuvonta

#### Nykytila

Viranomaisen on hallintolain 8 §:n mukaan annettava asiakkailleen hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. *Neuvonnan laajuus, riittävyys ja virheettömyys* ovat asiakkaan oikeusturvan kannalta keskeisiä. Viranomaisen neuvontavelvollisuus koskee muun muassa neuvontaa siitä, miten asia pannaan vireille ja minkälaisia palveluja viranomainen kulloinkin järjestää. Asiakasta on myös tarvittaessa kehotettava täydentämään hakemusta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, asiakasta on pyrittävä opastamaan toimivaltaiseen viranomaiseen. Asiakkaan jättäessä hakemuksensa väärään paikkaan on viranomaisen selvitettävä taho, jonka toimivaltaan hakemuksen ratkaiseminen kuuluu ja siirrettävä tälle hakemuksen käsittely viivytyksettä.

Yksi neuvontaan liittyvistä kysymyksistä on viranomaisen neuvontavelvollisuuden laajuus. Hallinnon käytännöissä hallintolain mukaisen neuvonnan katsotaan usein olevan yksinomaan menettelyllistä neuvontaa. Myös hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus on kuitenkin menettelykysymyksiä laajempi. Apulaisoikeusasiamiehen vuonna 2010 antaman ratkaisun mukaan viranomaisen hallintolain 8 §:ään perustuva neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan menettelyllistä, tosiasiallista ja oikeudellista neuvontaa sekä vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Viranomaisen menettelyjohdolliseen velvollisuuteen kuuluu tarpeen mukaan ohjata asianosaista sen ratkaisemiseksi tarvittavien tietojen esittämiseen. (Dnro 4424/4/09 25.3.2010)

Neuvontapalvelut voidaan karkeasti jakaa yleistä informaatiota antavaan tiedottamiseen ja tilannekohtaiseen neuvontaan. Raja niiden välillä on häilyvä. Samankin neuvontapalvelun sisällä voi olla kyse sekä yleisestä tiedotuksesta että tilanne- tai yksilökohtaisesta avusta. Yksittäistä tilannetta tai asiakasta koskevasta neuvonnasta ja ohjauksesta on säännöksiä yleislainsäädännön ohella useimmissa viranomaisen toimintaa säättävistä erityislaeista. Kuitenkin useimpien erityislakien neuvontavelvoi-

te käsittää sekä yleisen että asiakaskohtaisen neuvontavelvoitteen. Yleensä erityislain neuvontavelvoite on hallintolain neuvontavelvoitetta laajempi. Neuvontaa koskeva sääntely jättää kuitenkin viranomaiselle suuren määrän harkintaa, jonka merkitys korostuu erityisesti silloin, kun yksilön auttamiseksi ei riitä pelkkä menettelytapoja tai asian aineellista sisältöäkään koskeva tieto. Tällöin olennaista usein on, miten tieto annetaan: pystyykö asiakas sen perusteella ymmärtämään tilanteen ja hänellä olevat vaihtoehdot ja tekemään saamansa tiedon nojalla päätöksiä.

Kuntien neuvontavelvoite sosiaalihuollossa kattaa tiedottamisen, ohjauksen ja neuvonnan sekä sosiaalihuollosta että muun sosiaaliturvan etuuksista ja niiden hyväksikäyttämistä. Velvoite ulottuu toisin sanoen myös kunnan järjestämien sosiaalipalvelujen ulkopuolelle. Samoin sosiaalihuollon asiakaslain ja terveydenhuollon potilaslain säännökset synnyttävät viranomaiselle sisällöltään ja laajuudeltaan hallintolakia pidemmälle menevän ja kunnallisia palveluja laajemman asiakkaan informointi- ja selvittämismvelvollisuuden.

Sekä yleistä että tapauskohtaista neuvontaa sisältyy esimerkiksi kuluttajaneuvontaan, velkaneuvontaan ja oikeusapuun. *Kuluttajaneuvonnassa* annetaan yleisneuvontaa kaikissa kuluttajien oikeudellisissa kysymyksissä, sovitellaan riitoja kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan kesken ja avustetaan kuluttaja-asiamiestä markkinoinnin ja sopimusehtojen seurannassa. Taloudellisen tilanteen selvittämiseen saa ongelmatilanteissa apua kunnan talous- ja velkaneuvontapalveluista, jotka ovat lakisääteisiä. Neuvontapalveluiden saatavuus ja laatu vaihtelevat kunnittain. Jonotusajat neuvontaan voivat olla pitkiä, mikä sellaisenaan voi johtaa velallisen tilanteen ajautumiseen umpikujaan. Myös luotonantajilla on useiden eri lakien perusteella velvollisuus informoida velallista luottosuhteen merkityksestä ja sisällöstä. Yksittäisiin ongelmatilanteisiin kuluttaja voi saada apua myös Finanssialan sopimus pohjaiselta asiakasorganisaatiolta (FINE).<sup>5</sup>

Yleinen kokemus neuvonnasta on sen riittämättömyys. Esimerkiksi mielenterveyshuollossa asiakkaat eivät koe saavansa riittävästi neuvontaa tai ohjausta. Palvelujärjestelmät koetaan monimutkaisiksi ja muutoksenhakujärjestelmät usein ylivoimaisiksi. Muistiliiton asiakkaiden kokemuksen mukaan viranomaisten neuvonta rajautuu aivan liian usein vain ammattihenkilön oman organisaation tukimuotoihin. ”Käskevät aina vain eteenpäin, tai että soita sinne ja sinne ja sitten sinne, mä ainakin oon menny ihan sekaisin jo siitä”, ”...murusista se on koostunut, ihan pienistä murusista, tuntuu, että neuvovat vain siinä omassa asiassa”, ”Kyllä meille on sanottu, ettei kuulu mulle, kysy muualta” (Mäki-Petäjä-Leinonen & Nikumaa 2010).

Neuvonnan tulisi olla sekä riittävää, että oikeaa. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisuisissa näkyvät sekä asiakkailta puuttuvasta tai virheellisestä tiedosta syntyvät ongelmat että viranomaisen antamasta virheellisestä tiedosta syntyvät ongelmat. Esimerkiksi ulosottoon tai velan perintään liittyy väärinkäsityksiä muun muassa vankilaan joutumisesta. Tämä voi estää asiakkaan järkeväen toimin-

5 Organisaation ovat perustaneet Kuluttajavirasto, Finanssivalvonta ja Finanssialan Keskusliitto ry.

nan taloudellisen tilanteen helpottamiseksi. Neuvonnan ja ohjeistuksen riittävyttä on käsitelty esim. EOA:n tapauksissa dnro 315/4/05 7.6.2007 (hoitotarvikkeiden jakelu) ja dnro 126/4/00 31.1.2002 (opintotuen saamisen edellytykset).

Oikeusasiamiehen ratkaisussa dnro 1356/4/02 6.5.2004 oli kyse Valtiokonttorin virheellisestä neuvonnasta, jonka perusteella henkilö haki työkyvyttömyyseläkkeelle ennen kuin sen saamisen edellytykset täyttyivät. EOA katsoi, että neuvontavelvollisuuden ja palveluperiaatteen toteutuminen voi edellyttää myös hallintolain nojalla aineellista neuvontaa. Viranomaisen on kaikissa tapauksissa varmistuttava antamansa tiedon oikeellisuudesta. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu dnro 576/4/02 9.3.2004 koski hakijan informoimista palkkaturvasaatavan vanhentumisesta. AOA toteaa hyvän hallinnon ja siihen sisältyvän neuvontavelvoitteen olevan turvattu perusoikeutena. Neuvontavelvoitteeseen kuuluu, että asiakkaalle kerrotaan avoimesti millaiseen lopputulokseen asiassa esitetty aineisto voi johtaa. Tämä koskee tilannetta, jossa lopputuloksesta ei ole epävarmuutta eikä asiaan sisälly enemmälti harkinnanvaraisia seikkoja.

Virheellisen tai puuttuvan neuvonnan yhteyttä asiakkaan oikeuksien toteutumattomuuteen ja myös aineellisiin oikeuksiin koskevat myös useat EOA:n ratkaisut, joista seuraavassa joitakin esimerkkejä: Työnhakijan päivärahaoikeus viivästyi, kun kantelijaa ei ollut ohjattu hakeutumaan työnhakijaksi työvoimatoimistoon dnro 2999/4/03 7.4.2005. Tapauksessa dnro 40/4/04 3.6.2005 Kansaneläkelaitos oli virheellisin perustein hylännyt työmarkkinatukihakemuksen. Virhe oikaistiin myöhemmin. Tapauksessa dnro 2350/4/03 30.12.2004 Kela oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä etuusasioita (vanhempainraha) huolellisesti, minkä vuoksi myös takaisinperintä viivästyi. Hakija oli saanut myös ristiriitaista tietoa. Samoin virheellistä neuvontaa oli annettu asumistukiasiassa dnro 3128/4/01 28.5.2003. Tapauksessa dnro 877/4/07 18.8.2009 kantelijalta jäi työmarkkinatuki saamatta yli neljän vuoden ajalta puutteellisen neuvonnan vuoksi. AOA antoi huomautuksen erityisen moitittavasta menettelystä työ- ja elinkeinotoimiston yksikölle. Virheellistä tietoa oli annettu myös oikeusasiamiehen käsittelemässä tapauksessa dnro 3668/4/07 20.5.2009. Kantelijalle syntyi tiedon perusteella käsitys, että hänen kuollessaan isällään olisi saatavia, vaikka tilanne oli päinvastainen, minkä vuoksi muun muassa perunkirjoitusta jouduttiin oikaisemaan.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan *neuvonta on maksutonta*. Maksuttomuuden piiriin kuuluu myös samassa lainkohdassa viranomaiselle säädetty velvollisuus vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Eduskunnan hallintovaliokunta toteaa hallintolakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 72/2002 vp) antamassaan mietinnössä (HaVM 29/2002 vp) että: ”hyvään hallintoon kuuluu erottamattomasti oikeus saada neuvontaa ilman erityisiä kustannuksia”.

Neuvonnan maksuttomuus näyttää eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen valossa toteutuvan huonosti. Maksulliset yritys- ja erityispalvelunumerot ovat hallintolain säännöksistä huolimatta yleistyneet julkishallinnossa. Lähtökohta kuitenkin on, että puhelimitse viranomaiselta neuvoja tiedusteleva vastaa vain oman lanka- tai matkapuhelimensa kustannuksista soittaessa tavalliseen puhelinnumeroon.

Puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää, että neuvonnasta ei viranomaisesta johtuvasta syystä seuraa asiakkaan maksettavaksi em. normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia.

EOA on hallintolain voimaan tulon jälkeen käsitellyt puhelinneuvonnan tai -palvelun maksullisuutta ainakin 16 ratkaisussaan. Ratkaisulla dnro 1311/2008 28.5.2008 EOA saattoi kaikkien ministeriöiden tietoon näkemyksensä, jonka mukaan hänen aikaisemmin antamistaan ratkaisuista huolimatta joillakin viranomaisilla näytti edelleen olevan virheellinen käsitys hyvään hallintoon kuuluvan ja hallintolaissa nimenomaisesti säädetyn neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksesta ja sisällöstä viranomaisten puhelinpalvelussa. Aikaisempaan verrattuna uutena piirteenä oli, että viranomaiset olivat ehkä järjestäneet jonkun maksuttoman neuvontanumeron, mutta toisaalta jättäneet varsinaiset asiakaspalvelunumerot tai jopa viranomaisen puhelinvaihteen numerot maksullisiksi. Ks. oikeusasiamiehen ratkaisut dnro 2069/4/04 23.6.2005 verohallinto, dnro 382/4/04 3.11.2005 ajoneuvohallintakeskus, dnro 1776/4/05 22.6.2006 Kela ja 22.6.2006 tehdyt ratkaisut koskien työhallintoa dnro 3155/4/04, Maanmittauslaitosta 1918/4/05 ja Tampereen kaupunkia 1933/4/05 sekä 21.12.2007 koskien oikeusministeriötä dnrot 483/4/07 ja 510/4/07 ja dnro 1766/4/07 27.3.2007 ympäristöministeriötä ja dnro 2000/4/07 20.3.2008 sisäministeriötä.

Oikeusasiamies korosti, että viranomaisen maksuton neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan niin menettelyllistä, tosiasiallista ja oikeudellista neuvontaa kuin vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Neuvontaa ja asiointia viranomaisessa ei voida erotella, koska normaali asiointi sisältää usein myös neuvontapalvelua. Vaikka jostakin puhelinnumerosta voitaisiin antaa mahdollisesti hallintolain 8 §:n ulkopuolellekin jäävää palvelua, samasta puhelinnumerosta annetaan kuitenkin myös hallintolain soveltamisalaan kuuluvaa neuvontaa. EOA:n mukaan neuvonnan maksuttomuuden vaatimus nojautuu kaikkia viranomaisia velvoittavaan perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvään hallintoon. Maksuttomuuden ulkopuolelle ei voida jättää viranomaisten yhteysnumeroita, asiakaspalvelunumeroita eikä sellaisten virkamiesten puhelinnumeroita, joihin hallinnon asiakkaat saattavat asiassaan ottaa puhelimitse yhteyttä. Oikeusasiamies pyysi ministeriöitä saattamaan kirjeen edelleen hallinnonalansa kaikkien niiden valtion viranomaisten tietoon, jotka tekevät itse puhelinpalvelua koskevat sopimuksensa. EOA lähetti päätöksensä myös Suomen Kuntaliitolle tiedoksi.

Edellä kuvatun ministeriöille lähetetyn kirjeen jälkeenkin oikeusasiamies on käsitellyt viisi puhelinpalvelun maksullisuuteen liittyvää kantelua (dnro 3467/4/08 18.3.2010 katsastusyhtiö ja ajoneuvohallintakeskus, työ- ja elinkeinoministeriö dnro 415/4/09 24.3.2010, metsähallitus dnro 1520/4/09 30.12.2010 ja seurakuntayhtymä dnro 273/4/09 30.12.2010). Viimeisimmässä päätöksessään EOA antoi oikeusministeriölle huomautuksen (dnro 347/4/09 ja 763/4/09 30.12.2010) siitä, että hallinnonalan puhelinpalvelu ei käytännössä edelleenkaan täyttänyt maksuttomuuden vaatimusta. Oikeusministeriö on järjestänyt hallinnonalansa puhelinneuvonnan siten, että hallinnonalan puhelinratkaisu perustuu maksulliseen 010-yrittysnu-

merointiin. Maksuton yhteydenotto viranomaisiin tai virkamiehiin on mahdollista vain 0100-vaihteen kautta. Hallinnonalalla on käytössä vain 25 kappaletta 0100-palvelunumeroa, jotka on sijoitettu ruuhkaisten puhelinvaihteiden yhteyteen. Selvityksessä onkin todettu, että vaihteiden ruuhkaisuuden vuoksi suora yhteydenotto asiaa hoitavan virkamiehen yritysnimistöön on asiakkaille usein vaihdetta nopeampi vaihtoehto. Asiakkaat myös kokevat useille virastoille yhteiset vaihteet hämmäntäväksi. Lisäksi ministeriön hallinnonalalla on selvityksen perusteella yhteensä 120 virastoa, joissa ei ole lainkaan käytössä lisämaksuttomia 0100- tai 050-numeroita. Myös yhteistietojen ja puhelujen hintojen ilmoittamisessa on todettavissa puutteita.

EOA kiinnitti ministeriön huomiota siihen, että hallintolain palveluperiaate edellyttää, että asiakas voi saada asianmukaisesti hallinnon palveluita. Puhelinpalvelu ei ole asianmukaisesti järjestetty, jos asiakas puhelinvaihteiden ruuhkaisuuden vuoksi joutuu turvautumaan yhteydenottoon viraston tai virkamiehen lisämaksullisen yritysnimistöön kautta. Oikeusministeriön asiaa selvittämään asetetun työryhmän tavoitteenasettelua EOA pitää myönteisenä, mutta toteaa, että oikeusministeriön toimenpiteet asiassa ovat pahasti myöhässä. Hallintolaki ja sen edellyttämä puhelinneuvonnan maksuttomuus tuli voimaan jo 1.1.2004. Oikeusasiamies viittaa myös asiassa annettuun ensimmäiseen päätökseen jo vuonna 2005, oikeusministeriölle 21.12.2007 annettuun huomautuksen sen puhelinneuvonnan lainvastaisuudesta, sekä 23.5.2008 kaikille ministeriölle tekemäänsä esitykseen, jotta ne saattaisivat hallinnonalansa puhelinpalvelut maksuttomiksi.

Työryhmän työskentelyssä ovat selkeästi eniten nousseet esille neuvonnan laatu ja neuvontapalvelujen tarve sekä viranomaisen mahdollisimman nopea reagointi asiakkaan palvelutarpeeseen, so. käsittelyn viivytyksettömyys. Niiden(kin) taustalla ovat viranomaisten toimintakulttuurit. Hallintolakia koskevat muutosesitykset koskien ehdotuksia 18 ja 19 on koottu esitysten jälkeen samaan alustavaan luonnokseen.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmä korostaa neuvonnan merkitystä tarpeenmukaisten palvelujen saamisen edellytyksenä. Neuvonta on ensisijainen ja halpa keino estää palvelutarvetta, joka syntyy siitä, että asiakkaat kuormittavat ”väärää” viranomaisia tai jäävät kotiin ratkaisemattomien ongelmien kanssa. Kriisiytyneiden tilanteiden selvittäminen saattaa vaatia merkittävästi enemmän resursseja.

Työryhmä ei tee erillistä ehdotusta virheellisestä tai laiminlyödyistä neuvonnasta, mutta tukee oikeusministeriön selvityksessä (59/2010) tehtyä ehdotusta vahingonkorvauslakiin otettavasta erillisestä säännöksestä, jonka nojalla virheellisestä tai laiminlyödyistä viranomaisneuvonnasta aiheutuva vahinko tulisi korvata. Tämä kuitenkin edellyttää, että neuvonnan käsite määritellään nykyistä yksiselitteisemmin.

Työryhmä ehdottaa, että hallintolain yleisiä menettelytapoja tarkistetaan palvelun käyttäjän oikeusturvaa ja itsemääräämisoikeutta vahvistavaan suuntaan.

Sen toteuttamiseksi

- 1) lakiin kirjataan oikeus tarvittaviin teknisiin välineisiin ja henkilökohtaiseen apuun silloin, kun asiakas tarvitsee erityistä tukea tai apua asioiden hoidossa
- 2) korostetaan neuvontavelvollisuutta silloin, kun asiakkaalla on vaikeuksia ymmärtää asian merkitystä tai hänellä on puhe-, kuulo-, tai näkövamma
- 3) säädetään velvoitteesta ohjata asiakas hankkimaan avustaja, jos asiakkaalla on vaikeuksia hoitaa asiaansa
- 4) tarkennetaan neuvonnan maksuttomuutta koskevia säännöksiä.

## Ehdotuksen perustelut

Neuvonta on osa palvelua, johon asiakkaalla on oikeus. Kuten eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella voidaan todeta, niitä ei voida erottaa toisistaan. Neuvonnan tulee olla sekä laadultaan että syvyydeltään riittävää ja samalla virheetöntä. Neuvonnan onnistumisen ensimmäinen edellytys on, että sitä on saatavilla ja että asiakas ymmärtää saamansa neuvonnan. Se puolestaan edellyttää, että asiakasta palveleva viranhaltija ymmärtää asiakasta. Asiakkaan kannalta kyse on hänen oikeusturvastaan, itsemääräämisoikeudestaan ja aineellisista oikeuksistaan. Esityksessä ehdotetaan, että tarkistetaan hallintolain säännöksiä viranomaisen velvollisuuksista silloin, kun asiakas tarvitsee erityistä tukea tai apua asioidensa hoidossa. Viranomaisen olisi järjestettävä asiointitilanteessa asiakkaan puheen ymmärtämiseksi ja kuulo-ongelmien tai näkövammaisen kompensoimiseksi tarvittavat tekniset välineet ja laitteet tai henkilökohtainen apu silloin, kun asiakkaan yhdenvertaisia mahdollisuuksia saada palvelua ja hoitaa asioitaan ei voida tavanomaisen asioinnin keinoin turvata. Viranomaisella olisi erityinen velvollisuus varmistaa, että asiakas on ymmärtänyt oikeutensa ja saanut neuvot, jotka ovat tarpeen niiden toteuttamiseksi. Mikäli asiointitilanteessa ilmenee, ettei asiakas ole kykenevä hoitamaan asiaansa ilman avustajaa tai asiamiestä, viranomaisen on ohjattava asiakas näiden palvelujen piiriin. Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi neuvonnan maksuttomuutta koskevia säännöksiä myös puhelinneuvonnan osalta.

Oikeusministeriön selvityksessä ”Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu” (Selvityksiä ja ohjeita 59/2010) on esitetty vahingonkorvauslakiin erillistä säännöstä, jonka perusteella virheellisestä tai laiminlyödyistä viranomaisneuvonnasta aiheutuva vahinko tulisi korvata. Perustelussa on korostettu virheettömän neuvonnan olevan keskeinen hyvän hallinnon osatekijä. Yksityisen luottamusta viranomaiselta saatuun neuvoon on perusteltua suojata. Oletuksena on, että neuvontaan liitettävä selkeä

vastuu johtaa parempiin toimintatapoihin ja parantaa viranomaistoiminnan laatua. Esitys on periaatteessa kannatettava, mutta sen toteuttaminen edellyttää erityisesti neuvonnan käsitteen jatkoselvittämistä.

Esityksen tavoite on parantaa asiakkaan oikeusturvaa ja tukea hänen itsemääräämisoikeuttaan. Tarkoitus on varmistaa, ettei palveluprosessi muodostu esteeksi asiakkaan materiaalistien oikeuksien toteutumiseksi ja samalla estää syrjäytymiseen johtavien prosessien käynnistymistä.

Esitys edellyttää, että kaikki viranomaiset varautuvat asiakkaiden tarvitseman erilaisen avun muotoihin, kuten teknisiin apuvälineisiin. Tämä voidaan hoitaa esimerkiksi siten, että apua on saatavilla tietyissä toimipaikoissa tai -pisteissä. Varautuminen vähentää kustannuksia, joita syntyy asiakkaan turhista yrityksistä saada palvelua eri toimipisteissä tai viranhaltijoilta, joilla ei ole tarvittavia välineitä tai valmiuksia asiakkaan palvelemiseksi. Esitys vähentää myös sosiaalihuollon erilaiseen asiointiin myöntämän avun kustannuksia.

## Ehdotetut säännökset

---

### Laki hallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* hallintolain (434/2003) 8 §:n 1 momentti ja  
*lisätään* 6 §:ään uusi 2 momentti, 8 §:ään uusi 3 momentti, 12 §:ään uusi 4 momentti, sekä 43 §:ään sellaisena kuin se on osittain muutettuna lailla (581/2010), uusi 4 momentti seuraavasti:

#### 6 § Hallinnon oikeusperiaatteet

---

Viranomaisen on varmistettava hallinnossa asioivien asiakkaiden yhdenvertaiset mahdollisuudet saada palvelua ja hoitaa asioitaan. Viranomaisen on järjestettävä asiointitilanteessa tarvittavat tekniset välineet ja laitteet asiakkaan puheen ymmärtämiseksi tai kuulo-ongelmien ja näkövamman kompensoimiseksi samoin kuin tarvittava henkilökohtainen apu.

---

## 8 § Neuvonta

Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin asiakkaan tarpeen mukaan. Neuvonta on maksutonta neuvontata- vasta tai -välineestä riippumatta.

Viranomaisen on varmistuttava siitä, että asiakas on ymmärtänyt oikeuten- sa ja velvollisuutensa ja saanut neuvot, jotka ovat tarpeen hänen oikeuksiensa toteuttamiseksi.

## 12 § Asiamies ja avustaja

Mikäli asiointitilanteessa ilmenee, ettei asiakas ole kykenevä hoitamaan asi- aansa ilman avustajaa tai asiamiestä, viranomaisen on ohjattava asiakas näiden palvelujen piiriin.

## EHDOTUS 20

### Päätöksiä koskevat jonot purettava

#### Nykytila

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on käsittelyn asianmukaisuuden lisäksi oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Myös hallintolaissa (23 §) on säännökset asiakkaan asian käsittelystä kohtuullisessa ajassa. Käytännössä käsit- telyajat venyvät monissa asioissa asiakkaiden kannalta merkittävästikin kohtuullis- ta aikaa pidemmiksi.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella yksi selkeimpiä asiaryh- miä, joissa viranomaiselle lainsäädännössä asetetut velvoitteet eivät toteudu, ovat asioiden kohtuuttomat käsittelyajat. Kunnallisten viranomaisten päätösten viivästy- mistä koskevien kantelujen lisäksi oikeusasiamies on ratkaissut vuosina 2000–2010 viivästymiseen tai pitkiin käsittelyaikoihin liittyviä kanteluja koskien muun muas- sa kuntien eläkevakuutusta, potilasvakuutuskeskusta, sosiaaliturvan muutoksenha- kulautakuntaa, Liikennevakuutuskeskusta, tasa-arvovaltuutettua, maahanmuutto- virastoa, työsuojelupiirejä ja Kansaneläkelaitosta. Oikeusasiamies on myös omasta



aloitteestaan ottanut tutkittavakseen esimerkiksi Kelan Helsingin vakuutuspiirin etuushakemusten (v. 2003 ja 2004) ja ulkomaalaisviraston turvapaikka- ja kansalaisuushakemusten käsittelyaikaisten pituudet (v. 2002).

Yleinen viivytyksiin annettu selitys on ollut resursien puute ja/tai erilaisista organisaatiomuutoksista johtuva ruuhkautuminen. EOA on katsonut, että organisointiin tai henkilöstön riittävyteen liittyvillä seikoilla ei voida perustella poikkeamista perustuslain 21 §:n säännöksen edellyttämästä asian viivytyksettömästä käsittelystä (esim. dnro 432/4/10 20.4.2010 ja dnro 88/4/05 30.3.2007). Kohtuullisuutta arvioitaessa riittävänä selityksenä ei ole pidetty myöskään sähköisten tiedonhallintajärjestelmien muutosta tai niihin siirtymistä. Kuitenkin tilanteessa, jossa Kelaan tulleiden hakemusten määrä lainsäädännön muutoksista (hammashoito) johtuen kasvoi 58 prosenttia, oikeusasiamies katsoi, ettei Kela voida arvostella siitä, ettei se ole pystynyt arvioimaan hakemusmääriä oikein. Asiaan vaikuttava seikka oli myös, että toteutuneet käsittelyajat eivät yleisellä tasolla olleet niin pitkiä, että ne olisivat edellyttäneet EOA:n toimenpiteitä (dnro 2017/2/03 30.1.2004).

Oikeusasiamiehen mukaan erityisesti sosiaalivakuutusasioissa hakemusten käsittelyn tulisi olla joutuisaa siksi, että hakijoilla on usein joko terveydellisiä ongelmia tai taloudellisia vaikeuksia, pahimmassa tapauksessa molempia. Merkitystä viivästyksen arvioinnissa on asetettu sille, onko hakemus edellyttänyt lisäselvitystä (dnro 1770/4/04 21.12.2005), jolloin kohtuullinen käsittelyaika on voinut olla pidempi. Etenkin Kelan etuuksien kohdalla viivästyksen moitittavuuden arviointiin vaikuttava seikka on ollut asianomaisten etuuksien keskimääräinen käsittelyaika (dnro 2585/2/04 29.9.2005), joka silloinkin, kun asia on viivästynyt, on Kelan osalta ollut muiden edellä käsiteltyjen tahojen päätöksentekoaikaa lyhyempi. Kelan viivästysten ollessa enimmillään useita viikkoja, ne muiden valvonnan kohteena olleiden osalta sijoittuvat kahdeksan kuukauden ja kolmen vuoden välille.

Sosiaalivakuutusasioihin rinnastettavia EOA:n tarkoittamassa mielessä ovat toimeentulotuen viivästyminen koskevat päätökset, joissa on kyse taloudellisista, usein myös terveyteen liittyvistä ongelmista. Toimeentulotuen maksuaikojen viivästyminen koskevat kantelut muodostavat terveydenhuollon hoitotakuun toteutumiseen liittyvien määräaikaisten ylitysten ohella pääosan kunnallisten viranomaisten päätösten viivästyisestä tehdyistä kanteluista. Toimeentulotuen tarpeen arviointia ja päätöksentekoa koskevista määräajoista annetut säännökset tulivat voimaan 1.1.2008. EOA:n ennen määräaikaisten säätämistä tekemistä ratkaisuista ilmenee, että toimeentulotuen hakemusten käsittely saattoi kestää enemmän kuin kahdesta seitsemään viikkoa (dnrot 458/4/06 31.10.2007, 2071/4/05 19.10.2005), pisimmillään neljä ja puoli kuukautta (dnro 3358/4/04 15.3.2005). Näin siitä huolimatta, että jo tuolloin valtioneuvoston antama sosiaali- ja terveydenhuollon tavoiteohjelma TATO esimerkiksi vuosille 2000–2003 edellytti toimeentulotukihakemusten käsittelyä viikon kuluessa hakemuksen jättämisestä. Myös eduskunnan oikeusasiamies edellytti ratkaisukäytännössään tuolloin viikon määräaikaisten toteutumista.

Vuonna 2008 voimaan tulleen muutoksen jälkeen kiireellinen toimeentulotukipäätös on tehtävä samana päivänä, viimeistään seuraavana päivänä hakemuksen saapumisesta. Muu kuin kiireellinen päätös on tehtävä viivytyksettä kuitenkin viimeistään seitsemäntenä päivänä hakemuksesta. EOA:lle tehtyjen kantelujen perusteella määräajat eivät edelleenkään toteudu kaikissa kunnissa. Vuoden 2010 syyskuun loppuun mennessä oikeusasiamies oli määräaikoja koskevan sääntelyn voimaan tulon jälkeen ratkaissut parikymmentä määräaikojen ylittymistä koskevaa kantelua. Myös esimerkiksi Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on asettanut uhkasakon Oulun kaupungille, jotta se saattaisi toimeentulotukihakemusten käsittelyajat lainsäädännössä määritellylle tasoin. Edelleen po. aluehallintoviraston alueen kunnille tekemä kysely osoitti, että nämä ajat eivät toteutuneet myöskään kuudessa alueen kunnista vuonna 2010. Määräaikojen säätämisen jälkeen tekemissään ratkaisuissa oikeusasiamies on katsonut, että jo yhden arkipäivän määräajan ylitys tarkoittaa, että käsittely (kahdeksan arkipäivää) on viipynyt lainvastaisesti. Kun toimeentulotuki on viimesijainen toimeentulo turvaava etuus, sen käsittelyajalla on olennainen merkitys hakijan toimeentulon turvaamisessa. (Esim. ratkaisu dnro 1772/4/08 22.1.2009) Määräaikojen toteutumisen puutteista huolimatta, niistä säätäminen on kuitenkin merkittävästi lyhentänyt käsittelyaikoja.

Työryhmän asiantuntijoiden mukaan erityisen pitkiä ja kohtuuttomia ovat kuntoutustukipäätösten jopa kolme vuotta kestävät valitusten käsittelyajat mielenterveyshuollon kuntoutuksessa. Sairauspäivärahaikauden täytyttyä edelleen sairauden takia työkyvyttömänä oleva kuntoutuja odottaa valituksensa käsittelyä työttömänä työnhakijana usein minimipäivärahalta. Niin kuntoutus kuin kuntoutumista tukevat muut toimenpiteet lykätään usein odottamaan vireillä olevan kuntoutustukea koskevan lopullisen päätöksen saamista. Kuntoutuja saattaa jäädä kirjaimellisesti tyhjän päälle vailla minkäänlaista taloudellista tukea odottamaan valituksensa käsittelyä. Kohtuuttoman pitkistä käsittelyajoista muodostuu suoranainen kuntoutumisen este.

Terveydenhuollon palvelujen saamatta jääminen tai viivästyminen saattaa olla taloudellisten etuuksien viivästyminen kohtalokkaampaa. Terveydenhuollossa ns. hoitotakuu tuli voimaan maaliskuussa 2005, jolloin kansanterveyslain, erikoissairaanhoidon ja eräiden muiden lakien muuttamisella vahvistettiin hoidon tarpeen arviointia ja hoitoon pääsyä koskevat ajat. Hoidon tarvetta koskevaan ensiarvioon pääsy turvataan kolmen päivän kuluessa yhteydenotosta, erikoissairaanhoidossa kolmen viikon kuluessa lähetteen kirjoittamisesta. Pääsy hoitoon tulee järjestää kohtuullisessa ajassa, perusterveydenhuollossa kuitenkin kolmessa ja erikoissairaanhoidossa viimeistään kuudessa kuukaudessa tarpeen arvioinnista. Eduskunnan oikeusasiamies on käsitellyt sekä ennen lakimuutosta että sen jälkeen kymmenittäin kanteluita koskien terveydenhuollon palveluihin pääsyajoja. Erityisen paljon ratkaisuja on vuodelta 2003 (14).

Vuonna 2002 oikeusasiamies on ratkaissut kantelun koskien erikoissairaanhoidon järjestämistä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä (dnro 488/4/00 15.11.2002). Kantelu koski 32 kunnan erikoissairaanhoidon. EOA:n totesi muun mu-

assa, että ihmisten perusoikeus riittäviin terveyspalveluihin ei voi toteutua jonotusaikojen ollessa kohtuuttoman pitkiä, jopa yli vuoden mittaisia. Oikeusasiamies katsoi, että myös alueelliset ja muut erot hoitoon pääsyssä olivat suuria. Palvelut eivät olleet riittävän yhdenvertaisesti asukkaiden saatavissa. EOA epäili kantelua koskevan selvityksen perusteella, että kunnat eivät olleet varanneet asukkaidensa erikoissairaanhoitoon sellaisia määrärahoja, joilla olisi voitu kiireellisen hoidon ohella turvata myös muu tarpeellinen erikoissairaanhoito kohtuullisessa ajassa. Ilmeistä on, että oikeusasiamiehen ratkaisut johtivat vuonna 2005 annettuihin lakimuutoksiin hänen saatettuaan käsityksensä valtioneuvoston tietoon.

Kantelujen perusteella erityinen ongelma ovat edelleen hammashoitoon pääsyä koskevat jonot sekä erät, mm. kaihileikkauksia koskevat hoitotakuun ylittävät jonotusajat. Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevia määräaikoja ei voida irrottaa kunnalle perustuslain 19 § 3 momentin nojalla kuuluvasta riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvelvollisuudesta. Hammashuoltoa koskevassa ratkaisussa 2193/4/03 30.5.2005 EOA:n mukaan ”Talousarviosta päättävät luottamusmiehet ja virkamiehet rikkovat perustuslain 19 ja 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetyt veloitteet turvata riittävät lakisääteiset terveyspalvelut, jos kunta talousarviosta päättäessään mitoittaa määrärahasa tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi”.

Terveyden- ja sosiaalihuollossa 2000-luvulla yleistynyt sääntely, jossa on asetettu sekä palvelun tarpeen arvioimista että palvelun myöntämistä koskevia määräaikoja, osoittaa, että sääntelyllä pystytään selkeästi vaikuttamaan palvelun tarpeen arviointiin ja hoitoon pääsyaikojen pituuteen. Ainakin ne merkittävästi lyhentävät jonotusaikoja, vaikka toinen kysymys on, ovatko nyt säädetyt määräajat oikean mittaisia asiakkaiden tarpeiden kannalta. Määräykset vaikuttavat myös päätöksenteon nopeuteen. Esimerkiksi terveydenhuollon hoitopäätökset ovat kuitenkin harvoin kirjallisia päätöksiä ja tapahtuvat siksi tosiasiallisessa hallinnossa. Jos kirjallista päätöstä ei anneta, asiakkaalla ei ole mahdollisuutta saattaa asiaa puolueettoman tahon tutkittavaksi. Tämä selittää osaltaan terveydenhuollon kantelujen ja potilasvahinkoilmoitusten määrää.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmä on keskustellut yleisten määräaikojen säätämisen tarpeellisuudesta asioiden käsittelyssä. Eri hallinnonaloilla ratkaistavien tilanteiden spesifisyys, edellyttää erityisiä määräaikoja, eikä tue yleisten määräaikojen säätämistä. Sitä koskevaa esitystä ei tehdä.

Sen sijaan työryhmä ehdottaa, että

- 1) määräaikojen säätämistarve selvitetään hallinnonalakohtaisesti siten, että perustuslain 21 §:n turvaama jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä voidaan toteuttaa.

Hallintopäätöksiä koskevien jonojen purkamiseen eri hallinnonaloilla osoitetaan valtion talousarviossa erillinen määräraha. Etusijalle jonoja purettaessa asetetaan päätökset, joissa on kyse asiakkaan oikeudesta tai velvollisuudesta.

2) selvitetään ensiasteen hallintopäätösten määräaikojen noudattamisen tehostamismahdollisuudet lisäämällä aluehallintoviranomaisten teettämishukan ja uhkasakon käyttömahdollisuuksia.

Tällöin tulisi selvittää minkä ajan kuluessa ja minkälaisin menettelyin aluehallintoviranomainen voisi asettaa uhkasakon tai teettämishukan taikka määrätä ne toteutettaviksi sen jälkeen, kun se on saanut tiedon ylimpien lainvalvojien ratkaisusta tai hallinto-oikeuksien lainvoimaisesta päätöksestä, jossa aiheeton tai kohtuuton viivästys on todettu. Ylimpien lainvalvojien ja hallinto-oikeuksien velvollisuudesta ilmoittaa viivästyksestä aluehallintoviranomaiselle säädettäisiin laissa.

3) selvitetään mahdollisuudet myös oikeusistuimissa olevien jonojen purkamiseksi.

## Ehdotuksen perustelut

Koska vuosittain tehtävien päätösten ja sisään tulevien hakemusten määrät riippumatta päätöksenteko-organisaatiosta ovat useimmiten hyvin lähellä toisiaan, päätöksenteon saattaminen ”ajan tasalle” olisi toteutettavissa panostamalla jonojen purkuun, kuten on tehty esimerkiksi kunnallisessa terveydenhuollossa. Työryhmä ehdottaa, että valtion talousarvioon otetaan määräraha hallintopäätöksiä koskevien jonojen purkamiseksi ja siihen tarvittavien resursien palkkaamiseksi eri hallinnonaloilla. Tavoite on päästä hallinnolliseen päätöksentekoon muotoutuneista pysyvistä menettelyistä, jossa päätökset tehdään jatkuvasti kohtuullista määräaika myöhemmin. Erityisen ongelmallista tämä on silloin, kun kyse on kansalaisten oikeuksista, joilla on myös aineellinen taloudellista etuutta tai palvelua koskeva sisältö. Jonoja purettaessa tulisi antaa etusija näille päätöksille. Jos hakemuksia, valituksia tai kanteluita tulee selkeästi enemmän kuin mitä vuodessa pystytään käsittelemään, organisaatio on aliresursoitu. Tätä aliresursointia ei tulisi kuitata tuottavuusvaatimuksilla, vaan varata käsittelyyn tarvittavat voimavarat.

Sosiaalihuoltolain mukaan aluehallintovirastoille kuuluu sosiaalihuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Kansanterveyslain mukaan aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo kansanterveystyötä alueellaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa STM:n alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi sosiaalihuollon ohjauksessa ja valvonnassa. Valvira ohjaa ja valvoo sosiaalihuoltoa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat 1) periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat; 2) usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat; 3)

asiat, jotka liittyvät Valvirassa käsiteltävään terveydenhuoltoon tai terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaan valvonta-asiaan sekä 4) asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. Aluehallintovirastoista annetun lain mukaan virasto voi sakon uhalla, ”teettämishallalla” tai keskeyttämishallalla velvoittaa asianomaisen noudattamaan käskyä tai kieltoa, jonka aluehallintovirasto tai siltä pakkokeinoasiassa virka-apua pyytävä muu viranomaisena on toimivaltansa mukaisesti antanut.

Esityksen mukaan kuntien ensiasteen päätöksentekoa koskevien määräaikojen valvonta tulisi säätää aluehallintoviranomaisten tehtäväksi. Aluehallintoviranomaisella jo nykyisin olevaa mahdollisuutta teettämishallan ja/tai uhkasakon määräämiseen tulisi muuttaa nykyistä rutiininomaisemmaksi. Eduskunnan oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla samoin kuin hallinto-oikeuksilla, olisi velvollisuus lähettää aluehallintoviranomaiselle tiedoksi aiheutonta tai kohtuutonta viivästystä koskevat päätökset. Hallinto-oikeuden velvollisuus koskisi lainvoimaisia päätöksiä. Aluehallintoviranomaisen tulisi saamansa päätöksen perusteella päättää työn teettämisestä tai sakon määräämisestä.

Esitys parantaa toteutuessaan merkittävästi kansalaisten oikeusturvaa. Jonojen purkuun tarvittava määräraha palautuu myöhempinä säästöinä, jotka syntyvät muun muassa viranomaiselle tulevien tiedustelujen ja niihin vastaamisen väheneemisestä. Esitys korostaa ylimpien lainvalvojien asemaa lain noudattamisen valvojana sekä hallinto-oikeuksien asemaa erityisesti silloin, kun muutoksenhakuoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei ole mahdollinen.

## EHDOTUS 21

### Kuntakohtaiset sosiaali- ja potilasasiamiehet

#### Nykytila

Säännökset sosiaaliasiamiehistä on annettu laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (24 §). Potilasasiamiehistä säädetään laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (11 §). Kun sosiaalihuollon asiamies on kuntakohtainen, potilasasiamiehet ovat toimintayksikkökohtaisia. Sosiaaliasiamiehen tehtävä on neuvoa asiakkaita lain soveltamiseen liittyvissä asioissa, avustaa asiakasta muistutuksen tekemisessä, tiedottaa asiakkaan oikeuksista ja toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Sosiaalihuollon asiamiehellä on velvoite seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle. Vastaavaa velvoitetta ei potilasasiamiehillä ole. Vaikka asiamiesten toiminnassa on kunta- ja toimintayksikkökohtaisia eroja, perusero on, että sosiaaliasiamiesten toiminta painottuu enemmän periaatteellisten kysymysten ratkaisemiseen. Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa potilasasiamiehen tehtäväksi on säädetty potilaiden neuvonta, avustaminen muistutusten ja potilasvahinkoilmoitusten tekemisessä, potilaan oikeuksista tiedottaminen sekä toiminta muutenkin potilaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Kuten esitetty osoittaa, sosiaali- ja potilasasiamiesten yksit-

täistä asiakasta ja potilasta koskevat tehtävät ovat pitkälle samat. Potilasasiamiesten toiminnan kautta esille tulevat palvelujärjestelmän puutteet eivät kuitenkaan välity kunnallisten päättäjien tietoon sosiaalihuoltoa vastaavalla tavalla.

Sosiaaliasiamiehiä oli vuoden 2005 lopulla yhteensä 134. Heistä päätoimisia oli 22 henkeä, mikä tarkoittaa, että he käyttivät työajastaan 100 prosenttia asiamiehen tehtäviin. Päätoimisiin luettiin myös seitsemän viranhaltijaa, joiden nimike oli sosiaali- ja potilasasiamies. Tammikuussa 2007 sosiaaliasiamiehiä oli yhteensä 120 henkilöä. Sosiaaliasiamiehitä ei edellytetä asiakasyhteydenottojen tilastointia. (STM:n selvityksiä 2008:17) Tällä hetkellä tilanne on toinen. Sosiaaliasiamies on nimetty 337 kuntaan. Luku antaa paremman vaikutelman kuin todellisuus. Yli 100 kunnan sosiaaliasiamiehen tehtävät hoidetaan siten, että yhdellä asiamiehellä on yhdeksän kuntaa tai sitä enemmän. Mukana on muun muassa 16 ja 18 kunnan sosiaaliasiamiehen tehtävät hoitavia asiamiehiä ja yritys, joka hoitaa 51 kunnan sosiaaliasiamiehen tehtävät. Tehtävät on jaettu yrityksessä kahdelle henkilölle. Heistä toisella on vastuullaan seitsemän kuntaa ja toisella 44 kuntaa. Kunnat ovat eri puolilla maata. Yrityksen sivuilta löytyy muun muassa päivystyslista, joka osoittaa, että asianomainen sosiaaliasiamies päivystää kerran kuussa tiettyinä päivinä yleensä 1–2 tuntia. Päivystyspaikka on useimmiten muussa kunnassa kuin siinä, jonka sosiaaliasiamiehen tehtävistä on kyse.

Potilasasiamiehiä ei valtakunnallisesti tilastoida. Potilaslain mukaan terveydenhuollon toimintayksikölle on nimettävä potilasasiamies. Kahdella tai useammalla toimintayksiköllä voi myös olla yhteinen potilasasiamies. Johanna Ahon selvityksessä (Lapin lääninhallitus 2004:8) potilasasiamiehille lähetetyn kyselyn aineisto koottiin otannalla Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskuksen Stake-sin HILMO -tilastosta ja yksityisten terveydenhuollon yksiköiden tilastosta. Niiden mukaan terveydenhuollon yksiköitä oli toukokuussa 2004 yhteensä 3 789 kappaletta. Kyselyjä lähetettiin saman verran sekä julkisiin että yksityisiin toimintayksiköihin (250+250). Potilasasiamiehistä suurin osa (80 %) toimi 1–2 yksikön potilasasiamiehenä (n=254). Yhteensä 10 prosenttia vastanneista toimi useamman kuin kolmen yksikön potilasasiamiehenä ja viidellä potilasasiamiehellä oli hoidettavanaan 10–20 yksikköä. Yhdellä vastanneista oli 230 yksikköä.

Asiamiehistä noin 80 prosenttia toimi potilasasiamiehenä samassa yksikössä, jossa muutoinkin työskenteli. Eri yksikössä kuin tavallisesti toimi 16 prosenttia vastanneista. Päätoimisena potilasasiamiehenä toimi kuusi vastaajaa. Potilasasiamiehet, jotka tekivät työtä täysi- tai osapäiväisesti, käyttivät työhön aikaa säännöllisen työajan mukaisesti. Yli 21 tuntia potilasasiamiestyöhön viikossa käyttäviä potilasasiamiehiä oli kolme prosenttia vastanneista. Yleisintä oli 0–2 tuntia viikossa (57 %). Potilasasiamiehistä 38 prosenttia oli saanut terveystieteiden koulutuksen ja 14 prosenttia sosiaalialan koulutuksen, sekä terveys- että sosiaalialan koulutus oli seitsemällä prosentilla vastanneista. Ylemmän korkeakoulututkinnon ilmoitti noin 19 prosenttia vastanneista. Terveys- tai sosiaalialan korkeakoulututkinnon lisäksi korkeakoulututkinto oli noin 13 prosentilla vastanneista potilasasiamiehistä. Muu koulutus (yleensä kaupallinen ala) oli kuudella prosentilla vastanneista.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että sosiaalihuollon asiakkaiden ja terveydenhuollon potilaiden oikeuksien toteutumiseksi tarvittavaa tukea lisätään säätämällä kuntakohtaisista potilasasiamiehistä sosiaaliasiamiehiä vastaavalla tavalla. Kuntakohtainen asiamies ei korvaisi terveydenhuollon toimintayksikkökohtaisia asiamiehiä.

Kunnan olisi nimettävä asiamies, jonka tulisi olla luonnollinen henkilö. Asiamies voisi olla kahden tai useamman kunnan yhteinen. Yhdellä asiamiehellä voisi olla hoidettavanaan enintään viiden eri kunnan asiamiehen tehtävät kuitenkin siten, että kutakin alkavaa 150 000 asukasta kohden on nimetty asiamies. Sosiaalihuollon tehtävät voitaisiin yhdistää terveydenhuollon asiamiehen tehtäviin edellyttäen, että em. edellytykset täyttyisivät.

Asiamiesten toimivaltuuksista ja kelpoisuusehdoista ehdotetaan säädettäväksi toisiaan vastaavalla tavalla.

Sosiaali- ja potilasasiamiesten tehtävänä olisi

- 1) toimia asiakkaiden ja potilaiden oikeuksien edistämiseksi muun muassa seuraamalla oikeuksien kehitystä kunnassa ja antamalla vuosittain sitä koskeva selvitys kunnanhallitukselle
- 2) tiedottaa asiakkaan oikeuksista sekä
- 3) neuvoa ja avustaa asiakkaita ja potilaita sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja etuuksien myöntämiseen ja niiden toteutukseen liittyvissä asioissa.

Asiamiehen tehtävänä olisi myös

- 4) toimia kunnan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvelvollisuuteen liittyvien periaatteellisten kysymysten ja asiakkaan oikeuksien yhteensovittajana lainsäädännön asettamissa rajoissa
- 5) toimia asiakasta ja potilasta koskevien kysymysten yhteyshenkilönä kunnan ja kuluttajaviranomaisten välillä yksityisesti tuotettujen sosiaali- ja terveystalouden osalta sekä
- 6) toimia muutoinkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.

Asiamiesten asemaa tulisi selkiyttää suhteessa kuntaan siten, että tehtävän luonne asiakkaan ja potilaan oikeuksien turvaajana tulee nykyistä selkeämmin esille.

Asiamiesten ja kunnan asiamiestoiminnan valvonta olisi säädetty aluehallintoviraston tehtäväksi. Kunnanhallituksen olisi lähetettävä edellä kohdassa 1 tarkoitettu selvitys sekä sitä koskeva lausuntonsa aluehallintovirastolle ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle Valviralle.

## Ehdotuksen perustelut

Useimmat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistushankkeet kuten Paras-hanke, sähköinen potilasasiakirja-arkisto, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelylakiuudistus, Kainuun maakuntahallintokokeilu jne., ovat johtamassa siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen tulee toteutumaan yhä enemmän jopa saman ammattihenkilöstön toteuttamina palveluina. Sosiaalihuollon asiakkaan ja terveydenhuollon potilaan aseman ja oikeuksien tarkastelemiselle erillisenä ja eri tavoin määräytyvänä on yhä vähemmän perusteluita. Myös terveydenhuollon asiamiehen tehtävien laajentaminen koskemaan koko kuntaa on perusteltua sosiaalihuollon asiakkaiden ja terveydenhuollon potilaiden yhdenvertaisuuden ja tosiasiallisen tasa-arvon toteutumiseksi.

Yksityisten palvelujen lisääntyminen julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevissa palveluissa on hämärtänyt julkisen ja yksityisen välistä rajaa. Asiakkaan tai potilaan oikeudet ovat edelleen erilaiset riippuen siitä onko kyse yksityisistä vai julkisista palveluista. Kunnan ja palvelun tuottajan välinen sopimus on hallintosopimus, jota laadittaessa kunnan on pidettävä huolta siitä, että sopimuksessa huomioidaan sopimuksen kohteena olevien edut. Kun yksittäisten asiakkaiden henkilöllisyys ei yleensä ole selvillä näitä sopimuksia laadittaessa, asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita ei ole mahdollista ottaa huomioon. Käytännössä suuri osa yksityisten palveluntuottajien tuottamista palveluista kohdentuu esimerkiksi palveluasumiseen, jossa sekä olemisen, asumisen ja elämisen avuttomuus on varsin suurta. Tämä merkitsee, että asiakkaiden oikeuksien toteutuminen edellyttää keskimääräistä suurempaa tukea. Sosiaali- ja potilasasiamiehellä on luonteva rooli asiakkaiden ja potilaiden oikeuksien ja aseman tukijana kunnallisia yleisiä käytäntöjä luotaessa. Julkisen vallan vastuu ei ole siirrettävissä PL 19 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa, jolloin asiakkaalla tai potilaalla on harvoin kykyä oikeuksiensa puolustamiseen. Sosiaali- ja potilasasiamiehillä olisi yksittäisistä palveluista tai sektorista vastaavia kunnallisia viranomaisia paremmat edellytykset nähdä myös näihin tilanteisiin liittyviä kehittämistarpeita ja tehdä sitä koskevia ehdotuksia.

Tyypillisiä julkisten ja yksityisten palvelujen välimaastoon sijoittuvia palveluja ovat kunnan kustantamalla palvelusetelillä kokonaan tai osittain ostettavat palvelut. Palvelusetelillä ostettavissa palveluissa lainsäädäntö määrittelee palvelun tuottajan ja asiakkaan välillä tehtävän sopimuksen kuuluvaksi kuluttajansuojalain alaan. Toisaalta kunta on hyväksynyt palvelun tuottajat, joista asiakas tai potilas voi valita sen, jolta haluaa palvelut ostaa. Kunta on vastuussa siitä, että palvelut vastaavat kunnan omana tuotantona toteutettavia palveluja ja myös julkinen valvonta ulottuu yksityisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Setelien käytön yleistyminen edellyttää, että niiden vaikutusta myös asiakkaiden ja potilaiden aseman kehittämiseen seurataan. Sosiaali- ja potilasasiamiehille kertyvän tiedon ja heidän asemaansa kuuluvan kertomusveloitteen kautta seuranta on mahdollista toteuttaa. Heille kertyy myös ensi käden tietoa asiakkaiden ja potilaiden kannalta merkityksellisistä muutostarpeista luotaessa julkisen ja yksityisen välisiä toimintoja ja niitä koskevaa viranomaisyhteistyötä kuluttajaviranomaisten kanssa.



Sosiaaliasiamiestoiminta vastaa nyky muodossaan huonosti lainsäätäjän tarkoitusta, joka on edistää sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksia ja asemaa. Muun muassa muistutuksen tekemiseen liittyvä neuvonta oli lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 137/1999 vp) mukaan tyypillisesti sosiaaliasiamiehen tehtävä. Lakia annettaessa pohdittavana oli vaihtoehto, jossa sosiaaliasiamies olisi ollut läänikohtainen. Laisa päädyttiin kuitenkin kuntakohtaiseen sosiaaliasiamieheen siksi, että ”haluttiin sosiaaliasiamiehen toimivan lähellä asiakasta. Sosiaaliasiamies voisi toimia asiakkaan apuna ja tukena, jolloin asiakas ei joutuisi hoitamaan asiaansa yksin.” Kuten alussa esitetyt tiedot osoittavat, sama taho voi käytännössä hoitaa sosiaaliasiamiestoimintaa pohjoisimmasta Lapista aina Etelä-Suomeen. Toiminta-alue on tosiasiallisesti pinta-alaltaan lakia annettaessa suurimman eli Lapin läänin (nykyisen aluehallintoviraston) aluettakin suurempi. Käytännössä ainakin yhden toimijan toiminta-alue kattaa koko Suomen.

Hallituksen esityksen mukaan tarkoitus oli, että esimerkiksi palveluunsa tai kohteluunsa tyytymätön asiakas voisi pyytää sosiaaliasiamiestä toimimaan henkilöstön ja asiakkaan sovittelijana. Jo pelkästään fyysiset matkat muodostuvat tällöin toiminnan esteeksi etenkin, kun sosiaaliasiamies ei edes käy kaikissa kunnissa yhtäkään kertaa kuukaudessa (asianomaisen yrityksen päivystyslistan mukaan käyntejä ei välttämättä ole edes vuosittain). Sosiaaliasiamiehen tavoitettavuus on asiakkaan kannalta keskeistä. Osassa kuntia asiamiestoiminta on edellä kuvatuista syistä lähinnä nimellistä. Asiakkailla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta saada tukea oikeuksien toteutumiseksi. Myöskään asiamiehille ei tosiasiallisesti voi välittyä kuvaa kunnan palvelujärjestelmän toimivuudesta tai asiakkaiden oikeuksien toteutumisesta. Niin muodoin myöskään kunnilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia olla perillä asiakkaiden aseman ja oikeuksien kehittymisestä palveluja järjestettäessä.

Sosiaali- ja potilasasiamiehen tehtävät olisi esityksen mukaan mahdollista yhdistää. Sosiaali- ja potilasasiamies voisi hoitaa myös kahden tai useamman kunnan tehtäviä voimassa olevaa sosiaaliasiamiehiä koskevaa sääntelyä vastaavalla tavalla. Tämä kuitenkin tarkoittaa, ettei tehtävistä muodostuva kokonaisuus ole niin suuri, että asiakkailla tai potilailla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta saada tarvitsemaansa apua tai tavoittaa asiamiestä. Jotta asiamiehen tehtävät voisivat muodostua hallittavaksi kokonaisuudeksi ehdotetaan, että asiamies voisi hoitaa enintään viiden eri kunnan tehtäviä ja että kutakin alkavaa 150 000 asukasta kohden olisi nimettävä asiamies. Määräyksellä voitaisiin korjata vääristynyttä nykytilannetta, jossa yksi ainoa henkilö hoitaa hyvin monien kuntien ja jopa useiden kymmenien kuntien sosiaaliasiamiehen tehtäviä. Nykykäytännön mukaan asiamiehet voivat pienissä kunnissa toimia osa-aikaisena. Osa-aikainen tehtävän hoito olisi edelleen mahdollista. Asiamiehen puolueettomuudelle asetettaviin vaatimuksiin liittyä, ettei asiamies voisi samanaikaisesti toimia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavana tahona.

Asiamiehen tehtävien määrään vaikuttaa viranhaltijaorganisaation ja luottamushenkilöorganisaation koon lisäksi niiden määrä. Yhteistyötahojen määrä kasvaa kuntien määrän mukaan niiden koosta riippumatta. Isossakaan kunnassa ei ole kuin yksi kunnanhallitus ja yksi tai kaksi asiamiehen tehtäviin liittyvää sosiaali- ja terveydenhuollon lautakuntaa. Esimerkiksi hyvin monien luottamuselinten kokouksiin osallistuminen ei käytännössä ole mahdollista. Kuntien määrän kohotessa asiamiehen mahdollisuudet tiedottaa asiakkaille heidän oikeuksistaan, omasta toiminnastaan tai edes olemassaolostaan kapenevat ratkaisevasti. Myös asiakkaiden mahdollisuudet fyysisesti asioida asiamiehen luona ovat sitä vähäisemmät, mitä pidempi matka asiamiehen luo on. Jos koko kunnan sosiaali- tai terveydenhuollosta vastaa yksi kuntayhtymä, kuntayhtymälle tulisi nimetä sosiaali- ja potilasasiamiehet tai kuntayhtymän ollessa pieni, yhteinen sosiaali- ja potilasasiamies. Riippumatta kuntayhtymään kuuluvien kuntien määrästä kuntayhtymällä on vain yhdet luottamuselinorganisaatiot ja myös yksi viranhaltijaorganisaatio, mistä johtuen kuntayhtymässä voisi olla useampia kuntia kuin viisi. Kuntayhtymän tehtäviä hoitava asiamies ei voisi toimia muiden kuntien tai kuntayhtymien asiamiehenä.

Esityksellä ei ehdoteta muutettavaksi säännöksiä potilaslain 10 §:n nojalla terveydenhuollon toimintayksikköön nimettävästä potilasasiamiehestä, jonka tehtävät ovat pitkälle muotoutuneet toimintayksikkökohtaisten muistutusten ja potilasvahinkoilmoitusten tekemisen avustamiseen. Nimettävien sosiaali- ja potilasasiamiesten tulisi toimia yhteistyössä. Kuntakohtaisen potilasasiamiehen tulisi toimia myös yhteistyössä toimintayksiköiden potilasasiamiesten kanssa.

Voimassa olevassa sääntelyssä sosiaalihuollon asiamiehen kelpoisuusvaatimuksena on joko sosiaalityöntekijän kelpoisuus tai ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus. Koska myös sosiaalityöntekijän tutkinto on ylempi korkeakoulututkinto ja koska sosiaalihuollon tutkinto ei välttämättä ole sovelias tutkinto terveydenhuollon potilasasiamiehen tehtävien hoitamiseksi, ei sosiaalityöntekijän kelpoisuutta nosteta erikseen esille. Sen sijaan esitetään että yli 150 000 asukkaan toiminta-alueella joko sosiaali- tai potilasasiamiehellä tulisi olla oikeustieteen maisterin tai sitä vastaava aikaisempi pätevyys. Muun muassa pääkaupunkiseudulla on hyviä kokemuksia myös asiamiehistä, joilla ei ole juristin koulutusta. Annettavissa säännöksissä tulisi säätää erivapaudesta, jolla lakimuutoksia annettaessa sosiaaliasiamiehenä kunnallisessa palvelussuhteessa olevat henkilöt, jotka eivät täytä asetettuja kelpoisuusvaatimuksia, voitaisiin siirtää sosiaali- tai potilasasiamiehen tehtäviin.

Hallintolain 28 §:ssä on säädetty virkamiehen esteellisyysperusteista. Asiakaslain esitöiden (HE 137/1999 vp) mukaan sosiaaliasiamiehen puolueettomuuden ja riippumattomuuden turvaamiseksi hän ei voisi olla asiakastyössä tai päätöksiä tekemässä. Täsmä viittaa asiamiehen tehtävien valvonnalliseen ulottuvuuteen. Hallituksen esityksen mukaan sosiaaliasiamiesjärjestelmän toimivuutta tulee arvioida muutama vuoden toiminnan jälkeen osana sosiaali- ja terveysministeriön yleistä sosiaalihuollon ohjausta ja *valvontaa*. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on asiakaslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan myös tiedottaa asiakkaan oikeuksista asiakkaille, sosiaalihuoltohenkilöstölle ja mahdollisille muille tahoille. Siihen liittyy yhteyden-

pito esimerkiksi sosiaalihuollon ja muihin viranomaisiin, sosiaalihuoltohenkilöstön järjestöihin ja asiakkaita edustaviin tahoihin. Valvonnallinen elementti liittyy myös siihen, että asiamies antaa vuosittain kertomuksen kunnanhallitukselle ja hänen tulee saattaa kunnan tietoon mahdollisia epäkohtia, jotka liittyvät asiakkaan oikeuksien toteutumiseen. Ohjaus- ja valvontaelementin ohella toimintaan saattaa yhdistyä tällöin julkisen vallan käyttöä, mikäli asiamies toimii asian esittelijänä ja esittelijän vastuulla. Yhteys valvontaan syntyy myös siitä, että sosiaaliasiamies voi esityksen mukaan epäkohtia ja puutteita havaitessaan saattaa asian nykyisten aluehallintovirastojen tehtäviä hoitaneiden lääninhallitusten tai kunnan asianomaisen lautakunnan tietoisuuteen mahdollisia toimenpiteitä varten. Sekä valvontaan ja ohjaukseen että julkisen vallan käyttöön liittyvät piirteet puoltavat ratkaisua, jossa asiamiehen tehtävien siirtäminen yksityiselle yritykselle, yhteisölle tai säätiölle on kielletty.

Asiamiehen asema kaipaa selkiyttämistä nykyisestä asiamiehen toimeksiantoon sisältyvien kuntien määrän ja potentiaalisen asiakaskunnan lisäksi sekä kelpoisuusvaatimusten että asiamiesten palvelussuhdeturvan suhteen. Esityksessä ehdotetaan, että asiamiehen tulee olla luonnollinen henkilö. Perustelut syntyvät asiamiehen erityisestä tehtävästä, joka olisi eräänlainen sovittelijan tehtävä lainsäädännössä määriteltujen asiakkaan ja potilaan intressien ja kunnan intressien välillä. Luottamuksen syntyminen kumpaankin suuntaan edellyttää jatkuvuutta. Luottamusta ei voi syntyä, jos henkilöt jatkuvasti vaihtuvat. Asiamiehen tehtävässä korostuu sen neuvotteluluonne, joka tulisi ottaa huomioon tehtävää täytettäessä. Ottaen kuitenkin huomioon asiamiehen erityinen asema asiakkaan oikeuksien puolustajana tulisi asiamiehen asemaan liittyviä säännöksiä tarkentaa. Lailla tulisi säätää sosiaali- ja potilasasiamiehiin kohdistettavien vastatoimien kiellosta yhdenvertaisuuslain (21/2004) 8 §:ään verrattavissa olevalla tavalla. Asiamiestä ei saisi asettaa epäedulliseen asemaan, eikä kohdella siten, että häneen kohdistuu kielteisiä seurauksia siksi, että hän on ryhtynyt toimenpiteisiin asiakkaiden ja potilaiden oikeuksien turvaamiseksi.

Sekä asiamiesten toiminnan valvontaa että kuntien asiamiestoimintaa koskevas- ta valvonnasta annettu sääntely on puutteellista. Esityksessä ehdotetaan, että kuntien asiamiestoiminnan ja asiamiesten toiminnan valvonta säädetään aluehallintoviraston tehtäväksi.

Esitys parantaa tosiasiallista tasa-arvoa sosiaalihuollon asiakkaiden ja terveydenhuollon potilaiden välillä. Samalla se tuottaa kunnalle muun muassa terveydenhuoltolaissa asetetun terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi edellytetyn suunnitelman tekemiseksi tarpeellista tietoa palvelujärjestelmän toimivuudesta kunnassa. Vastaa- vasti sosiaaliasiamies tuottaa tietoa sosiaalihuollon monijäseniselle toimielimelle sen tehtäviin kuuluvan kunnan asukkaiden elinolojen ja palvelujärjestelmän kehittymisestä ja siihen liittyvistä ongelmista. Esitys korjaa nykykäytännössä ilmeneviä puutteita, joista johtuen sosiaalihuollon asiamiestoiminta on osassa kuntia ollut lähinnä nimellistä.

## Ehdotetut säännökset

Alla on esimerkki ehdotettavista säännöksistä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamiseksi. Vastaavasti lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista tulisi lisätä uudet säännökset kuntakohtaisista potilasasiamiehistä ja niiden tehtävistä.

---

### Laki

#### sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 812/2000 24 § ja  
*lisätään* lakiin uusi 24 a, ja 24 b pykälät seuraavasti:

#### 24 §

Kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies, jonka tulee olla luonnollinen henkilö.

*Asiamies voi olla kahden tai useamman kunnan yhteinen. Yhdellä sosiaaliasiamiehellä voi olla hoidettavana enintään viiden eri kunnan asiamiehen tehtävät kuitenkin siten, että kutakin alkavaa 150 000 asukasta kohden on nimetty asiamies. Jos kunnan sosiaalihuollosta vastaa yksi kuntayhtymä, kuntayhtymälle on nimettävä sosiaaliasiamies. Sosiaaliasiamiehen tehtävät voidaan yhdistää terveydenhuollon asiamiehen tehtäviin edellyttäen, että edellä säädettyjä viiden kunnan ja 150 000 rajoja ei ylitetä.*

*Sosiaaliasiamies toimii yhteistyössä potilaslain (785/1992) 11 §:ssä säädetyn terveydenhuollon potilasasiamiehen kanssa ja toimintayksikkökohtaisten potilasasiamiesten kanssa.*

#### 24 a §

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on:

- 1) seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa, tehdä sitä koskevia ehdotuksia ja antaa kunnanhallitukselle vuosittain asiakkaiden oikeuksia koskeva selvitys.
- 2) toimia asiakkaan oikeuksien ja kunnan sosiaalipalvelujen järjestämisvelvollisuuteen liittyvien periaatteellisten kysymysten yhteensovittajana lainsäädännön asettamissa rajoissa

- 3) toimia asiakasta koskevien kysymysten yhteyshenkilönä kunnan ja kuluttajaviranomaisten välillä yksityisesti tuotettujen sosiaalipalvelujen osalta
- 4) tiedottaa asiakkaan oikeuksista sekä neuvoa asiakkaita sosiaalihuollon palvelujen ja etuuksien myöntämiseen ja niiden toteutukseen liittyvissä asioissa sekä
- 5) toimia muutoinkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.

*Asiamies ei voi toimia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajana, eikä tehtävää voida siirtää yksityiselle yritykselle, yhteisölle tai säätiölle.*

*Kunnanhallituksen on lähetettävä edellä 1 momentin 1 kohdan nojalla saamansa selvitys sekä sitä koskeva lausunto aluehallintovirastolle ja sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle kahden kuukauden kuluessa selvityksen tiedoksisaannista.*

#### 24 b §

*Sosiaaliasiamiestä ei saa asettaa epäedulliseen asemaan tai kohdella siten, että häneen kohdistuu kielteisiä seurauksia yhdenvertaisuuslain (21/2004) 8 §:ään verrattavissa olevalla tavalla siksi, että hän on ryhtynyt toimenpiteisiin asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi.*

*Kuntien sosiaaliasiamiestoimintaa ja sosiaaliasiamiesten toimintaa valvovat aluehallintovirasto ja sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto.*

---

#### Laki

#### **sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 4 §, seuraavasti:

---

#### 4 §

Kelpoisuusvaatimuksena sosiaaliasiamiehen tehtäviin on tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja tehtävän edellyttämä kokemus.

*Yli 100 000 asukkaan kunnassa sosiaaliasiamiehellä tulee olla oikeustieteen maisterin tai sitä vastaava aikaisempi tutkinto.*

---

## EHDOTUS 22

### Hallinto-oikeuksien päätökset Finlexiin nykyistä laajemmin

#### Nykytila

Yleinen oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen pohjautuu perustuslakiin. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valtaosa hallintolainkäytön ratkaisuista on hallinto-oikeuksien ratkaisuja. Esimerkiksi sosiaalihuollossa hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee sosiaalipalvelun antamista tai siitä määrätyn maksun suuruutta taikka sosiaalisen luoton myöntämistä tai määrää, ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuen antamista tai määrää taikka kuntien välistä erimielisyyttä laitoshoidon antamisvelvollisuudesta tai laitoshuollon kustannusten korvaamisesta, saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Erityislakien nojalla syntyvä muutoksenhakuoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskee lähinnä subjektiivisen oikeuden luonteisia palveluja ja etuuksia, kuten tiettyjä vaikeavammaisten palveluita ja tahdonvastaisista toimista tehtäviä päätöksiä.

Sosiaalihuollon lainsäädäntö on pääosin puitelainsäädäntöä, jonka soveltaminen riippuu usein asiakkaana olevan henkilön tai perheen yksilöllisistä olosuhteista. Päätöksenteossa sosiaalityöntekijän tai muun viranhaltijan yksilöllisellä arvioinnilla on keskeinen merkitys. Hyvinkin samankaltaisissa tilanteissa voidaan päätyä viranomaiselle kuuluvan harkintavallan puitteissa erilaisiin lopputuloksiin esimerkiksi eri kunnissa. Viranhaltijapäätöksistä haetaan oikaisua lautakunnalta vuosittain tehtävien päätösten määrään nähden harvoin. Lautakuntapäätöksistä hallinto-oikeuksiin tehdään valituksia vieläkin harvemmin. Ottaen huomioon, että sosiaalihuoltoa koskevista hallinto-oikeuksien päätöksistä ei pääsääntöisesti ole edelleenvalitusoikeutta, vuosikirjaratkaisuja ei ole kaikista palveluista tai etuuksista. Yhtenäistä soveltamiskäytäntöä, jonka perusteella esimerkiksi kunnallinen viranomainen voisi omaa ratkaisuaan harkita, ei ole aina löydettävissä. Kun kunta saa tietoja hallinto-oikeuden ratkaisulinjasta lähinnä siltä osin, kun päätökset koskevat ”omaa kuntaa”, yhtenäistä käsitystä asiassa voi olla vaikea muodostaa. Pienemmissä kunnissa ohjaavia ratkaisuja ei ole, koska oikeusprosessiin ei yleensä lähdetä. Tiedon puutteesta johtuvat oikeusprosessit eivät ole harvinaisia. Näistäkään tapauksista vuosikirjaratkaisuja ei synny.

Vakiintunut oikeuskäytäntö kuuluu hallinnon oikeuslähteisiin. Varsinaisesti ainoastaan korkeimman oikeuden ennakkopäätökset ovat ns. oikeutta luovia oikeuslähteitä. Käytännössä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuille on korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä vastaava asema. Sekä KKO:en ennakkopäätökset ja KHO:en vuosikirjaratkaisut julkaistaan Finlexissä. Myös muita ylimpien oikeusistuinten ratkaisuja julkaistaan Finlexissä. Kuten aikaisemmin on todettu, niitä ei kaikista palveluista tai etuuksista kuitenkaan ole.

Finlexissä olevaan hallinto-oikeuksien tietokantaan tulee vain pieni osa hallinto-oikeuksien ratkaisuihin, oikeusministeriön mukaan viime vuosina noin 100 päätösluonnosta vuosittain. Hallinto-oikeuksien aineistot ovat olleet saatavilla Finlexissä helmikuusta 2002 lähtien. Päätösluonnoksissa on oikeuskysymys lyhyesti selostettuna, tosiasiat, alempien asteiden ratkaisut ja hallinto-oikeuden ratkaisu sekä viittauksia KHO:n ratkaisuihin ja kirjallisuuteen. Hallinto-oikeudet valitsevat julkaistavat ratkaisut itsenäisesti. Päätösluonnokset siirtyvät Finlexiin hallinto-oikeuksien kotisivuilta

### Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että Finlexissä ryhdyttäisiin julkaisemaan nykyistä laajemmin kunnallista sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia hallinto-oikeuksien ratkaisuja, joista ei ole valitusoikeutta tai joihin ei voida hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valittaville ratkaisuille tulisi asettaa yhteiset kriteerit.

### Ehdotuksen perustelut

Esityksessä ehdotetaan, että lainvoimaisia sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia hallinto-oikeuksien päätöksiä julkaistaisiin Finlexissä nykyistä laajemmin. Valikointi tehtäisiin hallinto-oikeuksien päätöksistä, joista jatkovalitusoikeutta ei ole ja joihin ei myöskään voi hakea valituslupaa KHO:sta. Oikeusistuimet eivät ole erehtymättömiä. Myös virheelliset päätökset tulevat lainvoimaisiksi, jos niistä ei valiteta. Osa ratkaisuihin on myös muutoin vähämerkityksisiä tai rutiininomaisia. Kaikkia päätöksiä ei em. syistä tulisi julkaista. Esityksellä voitaisiin parantaa hallinnon ensiasteen päätöksentekijöiden mahdollisuuksia tehdä lainsäädännön vaatimukset täyttäviä ratkaisuja. Esimerkiksi päätökset, joissa vahvistetaan sinänsä selkeä lainsäädännön määräys, voisivat vahvistaa hallinnon toiminnan lainmukaisuutta ja hyvän hallinnon toteutumista viranomaistoiminnassa. Päätökset voisivat toimia myös esimerkkinä siitä, miten oikeudelliset muutoseikat täyttävä päätös tulee tehdä, miten asialliset ja oikeudelliset perustelut tulee kirjoittaa ja missä kulloinkin käsiteltävän lain oikeudelliset ongelmat ovat.

Yksittäisen kuntalaisen alistaminen valitusprosessiin, jonka lopputulos on enakoitavissa hänen valituksensa mukaisesti, rikkoo hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Oikeaan tietoon perustuva päätöksenteko estää sekä turhia oikeusprosesseja että niistä syntyviä kustannuksia ja on myös asiakkaan oikeuksien kannalta paras vaihtoehto. Julkaisemisella olisi todennäköisesti myös oikeuskäytäntöä yhtenäistävä vaikutus. Julkaiseminen lisäisi hallinnollisen päätöksenteon yhtenäisyyttä ja edistäisi kansalaisten yhdenvertaisuuden ja tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista.

## 6.2 Jälkikäteinen oikeusturva

### EHDOTUS 23

#### Muutos sosiaalihuoltolain mukaiseen muutoksenhakuun

##### Nykytila

Erityisesti työryhmän kolmannessa, oikeusturvaa koskevassa raportissa nousivat esille kunnallisia sosiaalihuollon palveluja koskevaan oikaisuun liittyvät ongelmat. Päätöksiä sosiaalihuollon palveluista ja etuuksista tekevät sekä sosiaalihuollon monijäseninen toimielin että viranhaltijat, joille päätöksenteko-oikeus on voitu siirtää johtosäännöllä. Sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalihuollon toimielimen alaisen viranhaltijan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Päätökseen tyytymättömyydellä on oikeus vaatia toimielimeltä oikaisua päätökseen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Muutosta toimielimen päätöksiin haetaan valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta. Valitus voidaan antaa sanottuna aikana myös toimielimelle, jonka tulee oman lausuntonsa ohella toimittaa se hallinto-oikeudelle.

Oikeusturvan kannalta ongelmallisena on pidetty sitä, että päätöksen tekevä viranhaltija on saman toimielimen alainen, jolle oikaisuvaatimus tehdään. Kun viranhaltija joutuu noudattamaan toimielimen palvelujen ja etuuksien myöntämisestä antamia ohjeita, päätökset tosiasiallisesti muuttuvat harvoin. Esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallituksen vuotta 2006 koskevan selvityksen mukaan toimielimelle tai sen jaostolle eräissä Etelä-Suomen kunnissa tehdyistä vajaasta 600 oikaisuvaatimuksesta oli muutettu tai palautettu viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi vain vajaa kaksi prosenttia tapauksista. Käytännössä päätöksen tehnyt viranhaltija tai organisaatio usein myös valmistelee lautakunnan päätöksen. Päätöstä voidaan pitää viranomaisen itseoikaisumenettelyinä, joka PL 21 §:n asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen kautta tarkasteltaessa on kritiikille altis.

##### Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että sosiaalihuollossa viranhaltijan päätöksestä tehtävä oikaisu muutetaan vastaamaan Kansaneläkelaitoksen maksamia etuuksia koskevaa oikaisumenettelyä muutoksenhaun osana.

Sosiaalihuollon toimielimen ja sen alaisen viranhaltijan päätöksestä tehtävä valitus tulisi toimittaa sosiaalilautakunnalle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta.

Jos kunnallinen toimielin hyväksyisi kaikki valituksessa esitetyt vaatimukset, sen olisi tehtävä asiassa itseoikaisupäätös.



Jollei lautakunta hyväksy vaatimuksia, sen olisi 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä toimitettava valitus ja sitä koskeva lausunto hallinto-oikeudelle päätöksentekoa varten.

Lautakunta voisi väliaikaisella päätöksellä myös oikaista viranhaltijapäätöstä vain osittain.

## Ehdotuksen perustelut

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen ja sen alaisen kunnallisen viranhaltijan päätöksestä tehtävää oikaisu- ja valitusmenettelyä koskeva sääntely muutettaisiin vastaamaan Kansaneläkelaitoksen maksamia etuuksia koskevaa muutoksenhakua. Asiassa tehtävä valitus tulisi toimittaa kunnalliselle toimielimelle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta. Toimielin voisi tällöin oikaista päätöksensä joko kokonaan tai osittain. Kaikkien vaatimusten hyväksymisestä tulisi tehdä itseoikaisupäätös. Siltä osin kuin toimielin hyväksyy valituksessa esitetyt vaatimukset vain osittain, sen tulisi tehdä väliaikaispäätös. Toimielimen tulisi toimittaa valitus ja asiaa koskeva lausunto edelleen hallinto-oikeudelle 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Myös osittain hyväksytyt vaatimuksia koskeva väliaikainen päätös ja hyväksymättömiä vaatimuksia koskeva lausunto olisi toimitettava hallinto-oikeudelle vastaavassa ajassa. 30 päivän määräajasta voitaisiin poiketa, jos valituksen johdosta tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen sitä edellyttää.

Muutoksenhausta huolimatta tapahtuvaa viranhaltijapäätöksen täytäntöönpanoa koskevat säännökset vastaisivat voimassa olevia sosiaalihuoltolain säännöksiä päätöksen täytäntöönpanosta. Sosiaalihuoltolaissa ei ole ollut säännöksiä säädetyn määräajan jälkeen saapuneen valituksen tutkimisesta. Esityksessä ehdotetaan, että myös myöhästynyt valitus voitaisiin ottaa tutkittavaksi, jos myöhästymiseen on painava syy. Tällaisena syynä voitaisiin pitää asiakkaan vaikeuksia ymmärtää oikeudellisten määräaikojen merkitystä. Vastaava säännös on kansaneläkelaiissa.

Esitys parantaa asiakkaan oikeusturvaa samalla, kun se yhtenäistää sosiaalihuollon valitusmenettelyä muun sosiaaliturvan muutoksenhaun kanssa. Esitys vahvistaisi asiakkaan perustuslailla turvattua oikeutta saada asiansa riippumattoman elimen käsiteltäväksi. Esitys parantaisi myös muutoksenhakuprosessin tehokkuutta.

## 7 Tutkimus- ja selvittämistarpeet

### EHDOTUS 24

#### Sosiaalioikeutta koskevan tutkimusohjelman käynnistäminen

##### Nykytila

Oikeustieteellistä tutkimusta ei ole siitä, toteutuvatko perustuslakiin kirjatut perusoikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon tai perustoimeentulon turvan myöntämiskäytännöissä. Ylimpien lainvalvojien eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisujen ja kertomusten samoin kuin korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perusteella siitä voidaan tehdä yksittäisten tilanteiden ohella lähinnä joidenkin kysymysten tulkintaan liittyviä yleisempiä johtopäätöksiä. Pelkästään näiden aineistojen analyysi auttaisi muodostamaan kuvaa epäkohdista, joita lainsäädännön toimeenpano käytännössä sisältää perus- ja ihmisoikeuksien ja kulloinkin kyseessä olevien säännösten näkökulmasta. Kun perustuslain 19 §:n määrittelyt ovat varsin väljiä (ihmisarvoinen elämä, riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut), palvelujen määrällistä ja laadullista perustuslainmukaisuutta ei tapausten perusteella voida selvittää.

Ylimpien lainvalvojien ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat vain jäävuoren huippu. Niiden perusteella ei voida saada luotettavaa käsitystä siitä, miten perus- ja ihmisoikeudet tai sosiaalisia oikeuksia koskeva lainsäädäntö toteutuvat. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että muutoksenhakua on rajoitettu. Esimerkiksi terveydenhuollossa pääosa päätöksistä tehdään tosiasiallisessa hallinnossa, jossa tehdyistä päätöksistä valitusoikeutta ei ole. Myös jatkovalittamista hallinto-oikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on rajattu. Toisaalta kyse on aina myös siitä, missä määrin palvelun käyttäjät kantelevat, hakevat oikaisua tai valittavat. Käytännön kokemus osoittaa, että mitä avuttomampia palvelun käyttäjät ovat, sitä useammin he tyytyvät tehtyihin päätöksiin. Tätä kuvaa esimerkiksi kunnallisten sosiaali- ja terveyslautakuntien päätöksistä hallinto-oikeuksille tehtävien valitusten ja kunnallisten päätösten määrän välinen suhde. On arvioitu, että lautakuntien viranhaltijapäätöksen oikaisua koskevista päätöksistä vain joka kymmenes päätyy hallinto-oikeuteen. Luotettavan tiedon saaminen perus- ja ihmisoikeuksien tai sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta edellyttää myös ensiasteen hallintopäätösten tarkastelua empiiristen aineistojen pohjalta.

Tutkimustarpeita lisää myös EU:n jäsenyys, sitä kautta lainsäädäntöön tulevat muutokset sekä EU:n tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöt. Erittäin tärkeää olisi saada tietoa siitä, miten ne ovat vaikuttanut yksilön ja perheiden sosiaalisten oikeuksien kehittymiseen ja miten tämä muutos vertautuu muihin Pohjoismaihin taikka muihin germaanisen oikeusjärjestyksen tai common-law-järjestelmän maihin EU:ssa.

Hyvinvointipolitiikan ja syrjäytymisen torjunnan reunaehdoja muuttavat hyvinvointivaltion uudelleen järjestelyt. Julkisen vastuun itserajoitukset voimistavat yksityistämisen paineita ja kilpailuttamisen pakkoja. Nämä järjestelyt muuttavat sekä tavoitteita että lopputulosta, mikä näkyy esimerkiksi palvelujen laadussa. Muutokset ovat (sosiaali)oikeudellisesti tärkeitä ja edellyttävät tutkimusta. Samalla ne liittyvät sopimusmenettelyjen yleistymiseen. Yksityiset sopimukset ja niitä koskevat prosessit ohjaavat entistä useammin tilaajien ja tuottajien, tarjoajien ja asiakkaiden, viranomaisten ja kansalaisten välistä kanssakäymistä. Kysymyksellä on erityisen suuri merkitys huono-osaisuuden kannalta. Heikossa sosiaalisessa asemassa olevien ihmisten mahdollisuudet toimia sopimusten osapuolina ovat huonot. Eriarvoistumiskehityksen seuranta, analysointi ja sen vähentämiseen tarkoitettujen keinojen käyttö on myös kysymys lainsäädännön vaikuttavuudesta, perus- ja ihmisoikeuksilla sovittujen sääntöjen toteutumisesta.

Vastuu perusoikeuksien toteutumisesta on viime kädessä valtiolla. Sen tulee huolehtia sekä lainsäädännöllisin että taloudellisin ja muin toimenpitein, että yksilöiden perusoikeudet toteutuvat. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnilla on riittävät edellytykset selviytyä tehtävistään. Perusjännite syntyy siitä, että yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon periaatteelliset linjanvedot tehdään lailla, mutta niiden käytännön toteuttaminen on kuitenkin kuntien vastuulla. Toisaalta kunnalla on itsehallintonsa kuuluva oikeus itse määrittelemiinsä tehtäviin (yleiseen toimialaan) ja omiin hallintoelimiin. Kunnallishallinnon toiminta on sidoksissa talouteen. Jos riittäviä resursseja lakisääteisiin tehtäviin ei myönnetä, se voi vaarantaa kunnan itselleen ottamat tehtävät ja uhkaa samalla kunnallista itsehallintoa. Valtio/kuntasuhteen kompleksisuus näkyy sosiaali-oikeuden normien, sääntöjen ja periaatteiden toteutumisessa.

Tilanteen monimutkaisuutta lisää, että sosiaali- ja terveydenhuollossa yksityiset toimijat ja myös kolmas sektori ovat entistä ratkaisevammassa roolissa julkisen sektorin ohella. Tietoa ei ole siitä, missä määrin ja miten lainsäädännön toimeenpanoon vaikuttaa se, edustavatko toimeenpanijat julkista sektoria ja sen sisällä kuntaa vai valtiota tai yksityissektorin toimijoita tai ns. voittoa tuottamattomia yleishyödyllisiä yhteisöjä. Miten vaikuttavat viran- tai toimenhaltijoiden taikka luottamushenkilöiden myötä- tai vastareaktiot? Toimeenpano, sen ohjaus ja resursit ja niitä koskeva tai puuttuva sääntely ja sen muutokset, kilpailutuksen tosiasialliset ja oletetut kustannussäästöt tai muut hyödyt ovat olennaisia tekijöitä, joihin myös perusoikeuksien toteutuminen perustuu. Miten tehokasta niistä annettu lainsäädäntö on? Mikä merkitys on sääntelytavalla, sen sitovuudella, määrällä, voimassaoloajalla jne.? Myös näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttää yhteiskunnallisen ja oikeustieteellisen tutkimuksen voimavarojen yhdistämistä ja lainsäädännön tai oikeustapausten ohella empiirisiä aineistoja.

Tietoa puuttuu myös alueellisista tai paikallisista eroista palvelujen saatavuudessa tai perusturvan tasossa, joka yksilöiden kannalta kääntyy kysymykseksi tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta. Miten palvelut toteutuvat pitkien etäisyyksien kunnissa tai maan eri osissa? Sosiaalioikeuteen liittyvän oikeusturvan toteutumises- sa ei voida erottaa prosessuaalista ja materiaalista oikeutta. Pelkästään lainsäädäntöä tai oikeuskäytäntöä tutkimalla ei voida selvittää, miten ihmiset tosiasiallisesti pääsevät lainsäädännössä määriteltyihin sosiaalisiin oikeuksiinsa. Tämä(kään) tutkimus ei ole mahdollista ilman empiiristä aineistoa. Henkilön oikeuksien sitominen hänen omaan toimintaansa silloin, kun hän ei ole kykenevä oikeuksiaan käyttämään, ei ole perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perusteltavissa. Lainsäädäntö ja hallintokäytännöt näyttävät pääosin lähtevän siitä, että eroja ihmisten toimintakyvyssä ei ole. Meillä ei ole kovinkaan paljon tietoa siitä, kuinka paljon tämä lähtökohta vaikuttaa oikeuksien tai oikeusturvan toteutumiseen vai kompensoituvatko nämä puutteet esimerkiksi viran- omaisperiaatteen tai hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisella.

## Työryhmän ehdotus

Työryhmä katsoo, että sekä kansalliseen että vertailevaan sosiaaliseen oikeu- teen suunnattuja tutkimusresurseja tulisi yleisesti lisätä.

Työryhmä ehdottaa, että Suomessa tulisi käynnistää Suomen Akatemian, yli- opistojen ja tutkimuslaitosten yhteistyönä sosiaalioikeuden toteutumista kos- keva tutkimusohjelma.

Mahdollisia tutkimusteemoja olisivat

- 1) perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen suomalaisessa sosiaali- ja tervey- denhuollon palvelujärjestelmässä ja sosiaaliturvassa
- 2) palvelutuotantoa, rahoitusta ja tuottamistapoja koskevat vastuunjakokysymykset
- 3) lainsäädännön vaikuttavuus yhteiskuntapolitiikan toteuttamisen keinona
- 4) muutoksenhaun hajautuminen
- 5) kysymys siitä, missä määrin henkilön oikeudet voivat olla sidottuja hä- nen omaan toimintaansa, jos tiedossa on, ettei hänellä ole tosiasiallista kykyä käyttää oikeuksiaan
- 6) alueellinen ja paikallinen yhdenvertaisuus ja tasa-arvo.

Ohjelma tulisi toteuttaa yhteiskuntatieteiden ja oikeustieteiden välisenä yh- teistyönä empiiristen tutkimusaineistojen pohjalta käyttäen sekä oikeustie- teen että yhteiskuntatieteen tutkimusmenetelmiä ja metodeja.

Hanke käynnistäisi sosiaalioikeudellista tutkimusta, joka lisäisi sosiaalioikeu- den kiinnostavuutta oikeus- ja yhteiskuntatieteellisissä opinnoissa. Sen avulla saataisiin tietoa lainsäädännön mahdollisuuksista edistää hyvinvointipoliit- tisten tavoitteiden konkreettista saavuttamista.

## EHDOTUS 25

### Oikeudellisen neuvonnan saatavuuden ja sen tarpeen kohtaaminen

#### Nykytila

Hyvinvointipolitiikan toteuttamisessa ja huono-osaisuuden torjunnassa on tärkeää millaisen tiedon varaan politiikka ja toiminta rakentuvat. Onko tieto luotettavaa ja pätevää? Mitä ovat ihmisten oikeudet tai mahdollisuudet vaikuttaa vallankäytön kannalta relevantin tiedon määrittelyyn ja mikä on vallankäyttäjien vastuu? Miten tieto siirtyy sinne, missä vallankäyttöä harjoitetaan? Tämän välityksen määrittelyssä oikeudella on oma tärkeä roolinsa. Oikeuden roolia suhteessa syrjäytymiseen ei Suomessa yleensä pohdita. Sosiaalisia ongelmia ei helposti tunnisteta oikeudellisiksi ongelmiksi, vaikka ihmiset ne sellaisiksi saattavat kokea. Toinen ehdotettavista tutkimuksista koski ihmisten kokemien oikeudellisten ongelmien ja huono-osaisuuden välisiä yhteyksiä.

Neuvontapalvelut ovat palvelun käyttäjän palveluprosessien onnistumisen keskeinen tekijä. Osa neuvonnan sisältöä ovat myös ne juridisesti merkitykselliset tiedot, joiden perusteella asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät. Niiden merkityksestä asiakkaan palvelutarpeen toteutumisessa ei ole kansallista tutkimusta sen paremmin yleisesti kuin palvelujärjestelmäkohtaisesti. Englannissa ja Walesissa kvantitatiivisin menetelmin tehty kyselytutkimus (Buck, Balmer & Pleasence 2005) osoittaa neuvonnan merkityksellisyyttä etenkin avuttomien asiakkaiden kannalta. Samalla se kuvaa myös vaikeisiin tilanteisiin liittyvää toimintakyvyn heikentymistä. Apua ei aina jakseta hakea tai edes itse yritetä ratkaista ongelmia.

Mainittu brittiläinen tutkimus on tärkeä siksi, että siinä on selvitetty nimenomaan oikeudellisia ongelmia ja niiden merkitystä asiakkaalle. Tutkimuksessa selvitettiin, kärsivätkö haavoittuneet ryhmät muuta väestöä enemmän ongelmista, joihin on potentiaalinen lainmukainen ratkaisu ja miten ryhmät poikkeavat valtaväestöstä tavoissaan ratkaista ja hakea neuvoa tai apua ongelmiinsa. Tutkimus perustui oletukseen, jonka mukaan luotettavan oikeudellisen neuvonnan puute voi olla sosiaalisesti syrjäytymiseen johtava tekijä; monet joutuvat kärsimään siksi, että he ovat kykenemättömiä vaatimaan laillisia oikeuksiaan tai eivät ole tietoisia oikeuksistaan tai vastuistaan. Tutkimuksen tarkoitus oli hahmottaa sosiaalisen syrjäytymisen ja koettujen oikeudellisten ongelmien välisiä yhteyksiä.

Tutkimustulosten mukaan 37 prosenttia vastaajista (n=5 611) raportoi yhdestä tai useammasta oikeudellisesta ongelmasta. 19 prosenttia vastaajista ei tehnyt mitään ongelmien ratkaisemiseksi. Ratkaisemaan pyrkineistä 37 prosenttia yritti sitä itse, 53 prosenttia haki apua, kolme prosenttia yritti ja epäonnistui avunsaamisessa ja sen jälkeen ratkaisi ongelman yksin. Osuudet vaihtelivat merkittävästi eri ongelmien kohdalla. Tämän raportin kannalta tärkeä tieto on, että mielenterveysongelmista kärsivistä noin 90 prosenttia ei joko tehnyt mitään ongelmien korjaamiseksi taikka yritti ongelman ratkaisua yksin. Myös sairaalahoitoon liittyvissä ongelmissa

tämä luku on melkein 80 prosenttia. Heistä yli 50 prosenttia ei tehnyt mitään ongelmien ratkaisemiseksi. Yksin ratkaisuja tehtiin selkeästi eniten kuluttajakysymyksissä (yli 50 %). Eniten neuvoja ongelmiinsa yrittivät saada asunnottomat siinä kuitenkaan onnistumatta (yli 40 %). Epäonnistumisia neuvojen saannissa oli syrjintää kokeneilla, työtä, naapuruutta ja omistusasumista koskevissa ongelmissa (enimmäkseen 10 %). Syrjintää kokeneet olivat ainoa ryhmä, joka ei tuloksettoman avunpyynnön jälkeen yrittänyt ratkaista ongelmaa itse. Pitkäaikaissairaat ja vammaiset henkilöt raportoivat ongelmista koko väestöön verrattuna muita useammin. Poikkeuksen muodostivat kuluttajakysymykset, joissa luku koko väestön kanssa on melkein sama.

Vastanneista työttömiä oli eniten nuorissa (alle 25 v.), joilla oli myös tyypillisesti matala tulotaso. Nuorten keskeisimmiksi kokemia ongelmia olivat kuitenkin asumiseen ja elämisen järjestämiseen liittyvät ongelmat, eivät esimerkiksi työttömyyttä koskevat ongelmat. Nuorten kokemat ongelmat poikkesivat selkeästi muiden ryhmien raportoimista ja olivat luonteeltaan vakavia. Nuorimmat (ja vanhimmat) hakivat myös merkittävästi muita vähemmän neuvoja ongelmiinsa. Esimerkiksi tilapäisistä asumisongelmista kärsivät, joista useimmat nuoria, olivat muihin ryhmiin verrattuna muita passiivisempia, eivätkä pyrkineet ratkaisemaan ongelmaa mitenkään tavanomaisesta poiketen.

Tutkimus avaa tärkeän näkökulman, jonka mukaan ihmisten koetuista ongelmista iso osa voi olla oikeudellisia ongelmia, vaikka niihin ei hallinnossa sellaisina suhtauduta. Kysymykseksi nousee, saavatko ihmiset tarvitsemansa avun, jos ongelmaa ei tunnisteta ja vastaajat sekä ymmärtävät ongelman muuna kuin oikeudellisena ongelmana että ovat myös jonkun muun alan asiantuntijoita. Neuvonta voi riittää asiakkaan tilanteen selvittämiseksi siten, että enempiä palveluja ei tarvita. Esimerkiksi oikeusapulain mukaan vähäistä oikeudellista neuvontaa voidaan antaa puhelimitse tai muuta sähköistä etäviestintä käyttäen. Tällöin kysyjän tuloja ei tarkisteta eikä häneltä peritä palkkiota. Varsinaista oikeusapupäätöstä ei myöskään tehdä. Osaavatko oikeudellista apua tarvitsevat kuitenkin kysyä neuvoa oikeusaputoimistoista? Kuuluvatko eri hallinnonaloilla syntyvät oikeudelliset ongelmat oikeusaputoimiston ratkaistaviksi tai riittävätkö niiden resurssit? Miten pitäisi lähestyä niitä asiakkaita, jotka jäävät ongelmineen yrittämään ratkaisuja yksin?

### Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että sosiaali- ja terveysministeriö käynnistäisi tutkimuksen ihmisten kokemien oikeudellisten ongelmien ja huono-osaisuuden välisistä yhteyksistä. Samalla tulisi selvittää, mitä ratkaisukeinoja ihmisillä on käytössään ja miten yhteiskunta vastaa sosiaalisia oikeuksia koskevan oikeudellisen neuvonnan tarpeeseen.

### III TURVAAKO LAKI ASIAKKAAN OIKEUDET?

Sosiaalioikeus on aina eriarvoisten oikeutta, joka pyrkii tasaamaan ihmisten elinolosuhteiden eroja. Sen tavoite on tosiasiallinen tasa-arvo ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Kaikille suunnattujen toimien ohella sen saavuttaminen saattaa edellyttää positiivisessa mielessä erityisiä toimenpiteitä. Positiivinen erityiskohtelu ei ole suosintaa, joka asettaisi yksittäisen ihmisen tai ryhmän muita parempaan asemaan. Päinvastoin. Oikeudellisesti asiaa tarkasteltaessa, se on lopetettava heti, kun tähän yhdenvertaisuuteen on päästy. Erityiskohtelu, diskriminaatio positiivisessa merkityksessä on koko työryhmätyöskentelyn ja myös tämän viimeisen raportin kannalta avainkysymys. Jos sitä ei hyväksytä, avutonta ei ole lupa auttaa. Positiivinen erityiskohtelu silloin, kun sille on hyväksyttävä peruste, on tietyissä tilanteissa lainsäädäntöön kirjattu julkisen vallan velvollisuus. Kansallisen lainsäädännön ohella se perustuu kansainvälisiin sopimuksiin, joihin Suomi on sitoutunut.

Yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon pyrkimisellä on Pohjoismaissa pitkä historia. ”Pohjoismainen hyvinvointimalli” ei ole syntynyt sattumalta. Yhdenvertaisuuden tavoite perustuu ihmisten väliseen solidaarisuuteen. Solidaarisuus on ”vakuutus”, jonka turvin yhteisössä elävät jakavat heitä kohtaavat riskit (vrt. Ewald 1995). Tähän solidaarisuuteen pohjautuvat maksuton koulutus, toimivat yhteiskunnalliset rakenteet ja palvelut, jotka ovat mahdollistaneet yleisen hyvinvoinnin kasvun myös Suomessa ja jonka turvin pääosa suomalaisista elää hyvää elämää. Työryhmätyöskentelyn perusteella näyttää kuitenkin siltä, että yhteiskunta- ja talouspolitiikan suunta on muuttumassa.

Olavi Riihisen (2011) mukaan poliittisessa ja ideologisessa ilmapiirissä tapahtui Suomessa huomattava suunnanmuutos 1990-luvun alkupuolella. Poliitiikan koveneminen näkyi muun muassa sosiaalipoliitiikan olennaisiin lohkoihin suuntautuneissa leikkauksissa. Riihinen nimeää ajanjakson 1993–2010 hyvinvointivaltion alisuoriutumisen kaudeksi. Samaan aikaan, kun olisi tarvittu lisäponnisteluja, hyvinvointivaltion ote on alkanut lipsua. Mielipidemittauksissa kansalaisten enemmistö on kuitenkin edelleen hyvinvointipalvelujen takana ja myös valmis maksamaan niistä veroja. Lainsäädäntö on poliittisen päätöksenteon tulos. Sen kautta erot poliitiikan ja kansalaisten, lakeja toimeenpanevan hallinnon ja palvelun käyttäjien näkemyksissä ja tarpeissa näkyvät selkeinä myös työryhmän työssä.

Yhteiskuntapolitiikan kahtiajakautuneisuus näkyy muun muassa käsityksenä siitä, että ”vapaaseen markkinatalouteen” voidaan puuttua mahdollisimman vähän. Perusteluna on muun muassa finanssikriisin virheelliseksi osoittama käsitys siitä, että vapaa kilpailu tasapainottaa markkinat. Toisaalta hyväksytään, että kilpailua

(esim. hankintalait), pankkitoimintaa (pankkilait) tai vaikkapa taksiliikenteen harjoittamista säännellään. Jos vastakkain ovat yritysten ja yksilöiden ja erityisesti vähävaraisten kansalaisten intressit, jälkimmäiset häviävät. Solidaarisuuden sijaan yksilön tulee pärjätä omillaan ottamalla riskejä ja samalla kuitenkin varautua niiden realisoitumiseen. Tyypillinen esimerkki on pikaluottoyritysten toiminta, jota puolustetaan vapaalla markkinataloudella, minkä vuoksi esimerkiksi pikaluotoista asiakkaalta perittäviä ylisuuria maksuja ei ole haluttu rajoittaa. Periaatteessa vastaava tilanne koskee osamaksusopimuksia.

Nykytilanteessa suomalaiset pikaluottomarkkinat vertautuvat ns. ”vaihtoehtoiisiin rahoitusmarkkinoihin”, joista on kansainvälisiä esimerkkejä. Näillä markkinoilla pankkien ja luottokorttiyhtiöiden tavanomaisen rahoituksen rinnalla on laajat vaihtoehtoisen rahoituksen markkinat. Rahoituslähteiden pääasiallinen kohderyhmä ovat pienituloiset ja luottokelpoisuutensa menettäneet henkilöt. Asunnon ostaminenkin onnistuu vain tavallista kalliimmalla luotolla. Kulutusta varten on vastaavasti hinnoiteltuja luottokortteja. Vaihtoehtoisen rahoituksen tärkeimpiä lohkoja ovat erilaiset lyhytaikaisen luotonuksen muodot, joissa näihin luottoihin erikoistuneet yritykset myöntävät vähävaraisille pieniä luottoja suurin kustannuksin. Useimmiten velallinen joko maksaa tai uusii muutaman viikon mittaisen lainansa seuraavana palkkapäivänä. Maksua vastaan voi saada myös rahoitusta esimerkiksi vuosittain maksettaviin veroihin. (Karger 2005)

Talouteen liittyvien ajattelutapojen muutosta kuvaa esimerkiksi kysymys siitä mikä on kohtuullinen korko. Vuoden 1734 kauppakaaren mukaan lainasta voitiin periä korkoa 5–6 prosenttia. Vaikka laissa ei nimenomaisesti kerrottu näiden korkoprosenttien olevan velanantajan, nykytermein sijoittajan ”kestäviä ja oikeutettuja tuotto-odotuksia”, niitä voidaan sellaisina pitää. Säännökset kumottiin korkolainalla (633/1982), jolloin siirryttiin viitekorkoihin. Vielä 1980-luvulla vanhojen saatavien osalta kuitenkin noudatettiin kauppakaaren 5–6 prosentin säännöksiä. Korkolain 16 prosentin viivästyskorko osoittautui 1990-luvun laman oloissa monen talouden tuhoksi. Vaikka markkinat perustuvat nykyisin täysin erilaisiin korkoprosentteihin, esimerkiksi pakkoperinnässä voitaisiin edelleen lähteä viidestä tai kuudesta prosentista. Jos viitekorko on 1–2 prosenttia, miksi pikaluotoista olisi oikeus periä yli 1 000 prosentin vuosikorkoja, kuten nykykäytännössä. Poliitikkojen sijaan rahanlainajaat ja perimistöimistot määrittelevät lainan saannin ehdot ja korkojen tason.

Pikaluottojen ottajat määritellään melko helposti ns. kevytmieliseksi velalliseksi. Määrittelyssä unohtuu, että kaikki eivät sitä ole ja että henkilöllä, joka ottaa pikaluottoa ei aina ole vaihtoehtoja. Taustalla on elämäntilanteiden odottamattomia muutoksia, sairastumista, työttömyyttä, eroja. Nuori, jolla ei ole vakinaista työtä, ei saa pankkilainaa eikä myöskään sosiaalista luottoa. Vanhempien, ystävien, sukulaisen mahdollisuudet antaa lainaa voivat olla vähäiset tai ne on käytetty loppuun, jolloin ainoaksi vaihtoehdoksi jää pikaluotto. Lienee selvää, että ihmiset ottaisivat kottuhintaista luottoa, jos heillä olisi sitä mahdollista saada.

Tavallisen ihmisen kannalta perusproblematiikka syntyy siitä, että perustoimeentulon turva on liian matala eikä se riitä elämiseen. Kun epätyypilliset työ-



suhteet nuorilla tai muutoin heikossa työmarkkina-asemassa olevilla ovat yleisiä, myöskään työssäkäynti ei aina turvaa sitä, että esimerkiksi odottamattomissa elämäntilanteen muutoksissa olisi mahdollista selviytyä taloudellisesti. Matala perusturva, elämiseen riittämättömät palkat ja eläkkeet ovat osasy velkaantumiseen, joka sisältää sitä suuremman riskin, mitä vähävaraisempi velan ottaja on. Ensimmäinen keino, jonka avulla odottamattomista menoista yritetään selvitä, on ainakin yritys ottaa velkaa. Jos maksuvara on pieni tai lähes olematon, velan otosta seuraa usein ylivelkaantuminen. Vähäosaisimmat jäävät joko kokonaan ulkopuolelle tai maksavat kalliisti mukanaolostaan. Tätä kehitystä lisää henkilövakuuksien painoarvon laskeminen. Kun omaisuutta ei ole, on käytettävä korkeakorkoista osamaksua tai pika- luottoa, maksettava vakuuksista. Luottotietojen menettämistä koskevan merkinnän vaikutus esimerkiksi asunnon saantiin, pankkipalveluihin, vakuutusten myöntämiseen ja teleliittymäsopimukseen on ratkaiseva ja voi jäädyttää kaikki yritykset selvitä tilanteesta omin avuin.

Hyvinvointia ei voida luoda pelkästään positiivisen diskriminaation avulla. Pohjoismainen hyvinvointimalli perustuu universalismiin, jossa kaikki saavat tarvitseensa etuuksia, kaikki osallistuvat niiden rahoitukseen ja jossa kaikki voivat vaikuttaa järjestelmään, jonka jäseniä he myös ovat. (Sipilä 2009) Tyypillisiä universaaleja palveluja tai etuuksia ovat päivähoito, perusopetus, äitiysavustus, sairausvakuutus tai kotihoidon tuki. Sosiaalipalvelut mielletään usein positiiviseksi diskriminaatioksi, jotka on tarkoitettu erityisille ryhmille tai erityisiin tilanteisiin. Näitä palveluja ovatkin muun muassa vammaispalvelut. Kun riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut on perustuslain perusoikeuksissa (19.3 §) muotoiltu jokaisen oikeudeksi ja kun niitä on järjestettävä tarpeen mukaisena, niitäkin voidaan lähtökohtaisesti pitää universaaleina. Tarkastelutapa kuitenkin edellyttää sitä, että niiden tavoitteeksi katsotaan ihmisten ja tilanteiden erojen yleinen tasaaminen. Eroista johtuu, että palvelujen tarve ei samanaikaisesti koske kaikkia. Kuitenkaan tuskin kukaan elää läpi elämänsä tarvitsematta koskaan tietyn ikäisille tai sairauden taikka muun erityisen syyn vuoksi järjestettäviä palveluja. Universalismista luopuminen merkitsee, että palveluja saavat vain eniten avun tarpeessa olevat. Samalla niiden universaalinen luonne katoaa ja ne muuttuvat residuaalisiksi sosiaalihuollon välineiksi. Tähän suuntaan palvelut näyttävät olevan menossa.

Universalismista luopumisen osoituksena voidaan pitää esimerkiksi leipäjonojen hyväksymistä. Samalla, kun Suomi hyväksyi EU:n tuen leipäjonoihin, hyväksyttiin, että perustuslailla turvatus toimeentulon turvan ulkopuolelle jää ihmisiä. Mihin leipäjononja tarvitaan, jos julkinen valta huolehtii sille lailla säädetystä tehtävästä ihmisarvoisen elämän turvaamisesta jokaiselle? Onko niin, että tarkoitukseen ei ole, että kaikkien tai perustuslain termein jokaisen välttämätön toimeentulo ja hyvinvointi olisivat julkisten palvelujen turvaamaa? Huolenpidon sijaan ovat läpilyömissä uloslyömisestä ja poiskäännyttämisestä toimintakulttuurit, joissa julkisista palveluista ohjataan muualle (yksityisiin palveluihin, leipäjonoon, kirkon diakoniatyöhön) taikka hallinnonalalta toiselle (sosiaalisektorilta terveydenhuoltoon tai koulutoimeen ja päivävastoin). Uloslyöminen näkyy eri suuntiin tavoittelevassa kansalaistoiminnas-

sa. Yhtäältä leipäjonot, asuntolat ja niitä tarvitsevat ja käyttävät ihmiset halutaan näkymättömiin (Not In My BackYard), toisaalta vähäosaisille löytyy myös puolustajia. Jos valtakunnantason politiikka ei korjaa ongelmia, niiden hoito siirtyy paikallistasolle ja yksittäisille työntekijöille – EU:n läheisyysperiaate toteutuu, vaikka negatiivisessa mielessä. Valtion roolin heikennys (tarkoitettu tai tarkoittamaton) vähimmäistoimeentulon ja hyvinvointipalvelujen turvaajana on perusoikeuksien näkökulmasta viety jo liian pitkälle.

Eräänlaista ääripäätä edustavat ne henkilöt, joille pankit eivät avaa pankkitiliä tai mahdollista verkkoasiointia. Oikeudesta pankkitiliin on säädetty luottolaitostoinnista annetun lain (121/2007) 134 §:ssä. Säännöksen mukaan talletuspankki ei saa kieltäytyä tavanomaisen talletustilin avaamisesta ja tilinkäyttöön tarkoitettua välineen myöntämisestä taikka maksupalvelua koskevan toimeksiannon hoitamisesta Euroopan talousalueen valtiossa laillisesti oleskelevalle luonnolliselle henkilölle. Kieltäytyminen on mahdollista vain painavalla perusteella. Perusteen tulee liittyä asiakkaaseen tai hänen aiempaan käyttäytymiseensä. Jos asiakkaan henkilöllisyyttä ei voida tunnistaa tai kyse on rahanpesun estämisestä, on pankkitilin avaamisesta kieltäytymiselle hyväksyttävä peruste. Myös se, ettei asiakassuhteelle ilmeisesti ole todellista tarvetta, voi olla kieltäytymisen peruste. Peruste on ilmoitettava asiakkaalle.

Pankit eivät myönnä pankkitiliä tai verkkopankkitunnuksia kaikille tavallisen pankkiasiakkaan asemassa oleville. Kuluttajaoikeudessa välttämättömyyspalveluiksi määritellään sellaiset palvelut, joita ilman ei nyky-yhteiskunnassa voi tulla toimeen. Niihin luettiin aluksi sähkö, vesi ja puhelinpalvelut, sittemmin myös peruspankkipalvelut, eräät tietoyhteiskunnan palvelut ja kotivakuutus. Ilman pankkitiliä olevat ovat taloudellisten asioiden hoitamisen ja samalla monien muidenkin tavalliseen elämään kuuluvien asioiden suhteen selkeästi heikoimmassa asemassa oleva ryhmä. Jos pankkitiliä tai verkkopankkitunnuksia ei ole, asiointi on erittäin vaikeaa ja myös kallista siksi, että pankit suosivat verkkopankkiasiointia. Käteismaksut yksittäisistä laskuista ovat suuria. Sellaisena ne kohdentuvat myös kaikkiin vähimmäisturvan varassa eläviin tai niihin, joilla maksuvaraa on vähän (esim. kansaneläkkeen saajat) siitä riippumatta, onko verkkopalvelun käyttämättömyys heidän oma valintansa ja vaikka heillä varsinainen pankkitili olisikin.

Myös kohtuuhintaisen luoton on katsottu olevan ”välttämättömyys”, jota ilman ei nyky-yhteiskunnassa voi tulla toimeen. Luottoyhteiskunta on kansalaisen kannalta parempi vaihtoehto kuin aikaisempi säännöstelytalous, jossa pankinjohtajan luomettiin ”hattu kourassa”. Luotonannon ja -saannin arkipäiväistytyä velkakin on ”pääomaa”, joka määrittelee elämisen tasoa. Helppoon lainansaantiin liittyvät ongelmat edellyttäisivät kuitenkin velkaantumisen hallinnan tai ainakin ”maksuhäiriö”-politiikkaa, jota luotonannon taustalta ei ole löydettävissä. Työryhmän näkemyksen mukaan voidaan valita myös toisin. Ihmisten elämäntilanteet ovat monimutkaisia. Kaikkiin tilanteisiin ei ole mahdollista varautua. Luotossa on kysymys suunnitelluajan antamisesta asioiden järjestämiseksi pidemmällä aikavälillä, siitä, että ihminen itse voi järjestellä asioitaan. Jos pankit ja rahalaitokset eivät tällaista luottoa halua kaikille antaa, seuraava kysymys on, mikä olisi taho, joka luototuksesta vastaa.

Velanottomahdollisuuksien lisääminen ei ratkaise köyhyysongelmaa rakenteellisenä kysymyksenä. Yksilötasolla ongelma on ylivelkaantumisen mahdollisuuden antaminen. Ylivelkaantumisen estämiseksi tai siitä selviämiseksi luotujen järjestelmien (velkaneuvonnan, velkajärjestelyn) ongelma ovat käsittelyajat, joiden pituus usein vie onnistumisen mahdollisuudet jo etukäteen. Lainsäädännön tulisi olla vain toimeenpanoa ohjaava elementti myös näissä kysymyksissä. Jos toimeenpanon välineet eivät toimi, sääntely muodostuu itsetarkoitukseksi.

Työryhmän työskentelyn kuluessa on käynyt selväksi, että keskeisin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaaseen ja palvelujärjestelmään vaikuttava ulkopuolinen tekijä on talous. Talous tulee esiin myös muiden sektoreiden toiminnan vaikutusten kautta. Kuten raportti osoittaa, sosiaalioikeus ei ole kaikilta osin onnistunut tehtävässään estää ulkopuolisten tekijöiden negatiivisia vaikutuksia hyvinvointiin. Pelkästään lainsäädännöllä yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa ei kuitenkaan voida turvata. Olennaista on myös sääntelyn toimeenpano. Tarvitaan sekä riittävät resurssit että oikeuksien toteutumisen mahdollistavat rakenteet. Rakenteiden ja sääntelyn yhteyttä kuvaa esimerkiksi kunnallisten palvelujen tietoinen alibudjetointi. Toistuessaan vuodesta toiseen se tuottaa harhan, että kuntalaisten palvelujen tarve on todellisuutta vähäisempi. Riippumatta sääntelystä perusoikeuksien turvaamat kuntalaisten tarpeen mukaiset palvelut eivät toteudu.

Läpikäytyjen eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisemien kantelujen ja työryhmän työskentelyn perusteella voimassaolevan lainsäädännön ja viranomaisten toimintakulttuurien välinen ristiriita on silmiinpistävä. Vaikka lainsäädännössä on puutteita tai aukkoja, laki on harvoin, jos koskaan, este hyvälle hallinnolle tai hyvälle toimintakulttuureille. Lainsäätäjää ei voi syyttää siitä, että tulkinnat käytännössä ovat usein vastoin lainsäätäjän tarkoitusta tai kirjoitettua lakia tai että talous näyttää olevan riittävä peruste missä tahansa tilanteessa tehtäville asiakkaan kannalta kielteisille päätöksille.

Viranomaisen toimintaa määrittelevän sääntelyn mukaan viranomaisen on sekä tunnettava laki että noudatettava sitä. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ovat pääasiassa lakiin perustuvia tehtäviä. Viranomainen ei saa soveltaa perustuslain tai lain kanssa ristiriidassa olevaa alemman tasoista säännöstä (esim. asetus) tai määräystä (esim. kunnalliset ohjeet). Vastuu siitä, että toimitaan lain mukaan, on viime kädessä sekä rikosoikeudellista että vahingonkorvausoikeudellista. Asiakas voi käyttää jälkikäteisen oikeusturvan keinoja, kuten valituksia tai kanteluita, oikeutta saadakseen. Ne ovat kuitenkin hitaita ja edellyttävät osaamista ja jaksamista, jota asiakkaalla ei usein silloin ole, kun hän on palvelujen tarpeessa. Asiakkaalla on oikeus vaatia viranhaltijan tuomitsemista rangaistukseen laissa säädetyin edellytyksin ja oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai viranhaltijalta taikka muulta julkista tehtävää hoitavalta. Tämä unohtuu helposti, sillä Suomessa ei ole tapana käydä oikeutta julkista viranomaista tai yksittäisiä viranhaltijoita vastaan. Hallinnon kulttuurien muuttumista kuvaa oikeusministeriön selvitys, jossa vahingonkorvausvastuu ehdotetaan laajennettavaksi myös viranomaisen toimintaan nykyistä laajemmin ja asiakasmyönteisemmin menettelytavoin.

Lainsäädäntö ei ole ratkaisu jokaiseen ilmenevään ongelmaan, vaikka se sellaiseksi voidaan julkisuudessa esittää. Uusi laki ei välttämättä muuta mitään etenkään, jos sen täytäntöönpanon toimivuutta tai vaikutuksia ei tiedetä tai seurata. Suomalaiseen (oikeus)kulttuuriin kuuluva ilmiö on, että annetun lainsäädännön toteutumisista tai vaikutuksista ei seurata. Ennen uuden sääntelyn antamista tulisi kuitenkin myös tietää, miten aikaisempi toimii. Jos ajanvarauksessa tai neuvontapalveluissa vain puolet asiakkaista pääsee läpi, ei perustuslaillakin turvattujen riittävien palvelujen todellisesta tarpeesta tai siitä, miten palvelut siihen vastaavat, voi tosiasiasa olla kenelläkään tietoa. Ei, vaikka lainsäädäntö olisi ja on kuinka hyvää tahansa.

## Kirjallisuutta

- Aho, Johanna*: ”Puun ja kuoren välissä” – valtakunnallinen potilasasiameselvitys. Lapin lääninhallitus 2004:8, Rovaniemi 2004.
- Arava- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalintaopas. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. Helsinki, 25.4.2008.
- Asunnottomat 2009. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. Selvitys 5/2010. Helsinki 3.5.2010.
- Buck, Alexy, Balmer, Nigel* – *Pleasence, Pascoe*: Social Exclusion and Civil Law: Experience of Civil Justice Problems among Vulnerable Groups. In *Social Policy & Administration*. Vol. 39, No.3 (2005), pp. 302–322.
- Avuttomuus lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti I. Stakes, Raportteja 14/2008. Helsinki 2008.
- Ewald, Francois*: Vakuutusyhteiskunta. Teoksessa Eräsäari, Risto – Rahkonen, Keijo (toim.): Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiota. *Gaudeamus*. Tampere 1995, 73–86.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna*: Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu. Oikeusministeriön Selvityksiä ja ohjeita 59/2010. Helsinki 2010.
- O’Hara, Erin* – *Ribstein, Larry*: *The Law Market*. Oxford University Press, 2009.
- Iivari, Juhani*: Sosiaalisten luottojen takaisinmaksu. Sosiaalisten luottojen vaikuttavuus- ja kokonaisarvioinnin seuranta-tutkimus. Sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisuja 2004:14. Helsinki 2004.
- Ikääntyneiden, vammaisten, sosiaalisen luotuksen ja lasten päivähoidon tilastokysely kuntiin vuonna 2007. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Tilastotiedote 20/2008.
- Kaartinen, Risto* – *Lähteenmaa, Jaana*: Miten ja mihin nuoret käyttävät pikavippejä ja muita kulutusluottoja? Kauppa- ja teollisuusministeriö, rahoitetut tutkimukset 10/2006. Helsinki 2006.
- Mutttilainen, Vesa*: Luottoyhteiskunta. Kotitalouksien velkaongelmat ja niiden hallinnan muodonmuutos luottojen säännöstelystä velkojen järjestelyyn 1980–1990-luvun Suomessa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 189/2002. Helsinki 2002.
- Karger, Howard*: *Shortchanged. Life and debt in the fringe economy*. Berrett-Koehler Publishers, Inc. San Francisco, 2005.
- Kenrick, James*: Rights to access. Meeting young people’s needs for advice. *Youth Access*. London 2002.
- Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna* – *Nikumaa, Henna* : Ajoissa apua? – Näkökulmia muistisairaahan ihmisen oikeuksien toteutumiseen. Teoksessa *Pajukoski, Marja* (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. THL:n raportteja 19/2010, Helsinki 2010, 79–101.
- Niemi, Johanna, Väkiparta, Hanna* – *Tarkkala, Heta*: Asiamieskielto ja perintäkulut. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 98/2009. Helsinki 2009.
- Pajukoski, Marja* (toim.): Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. THL:n raportteja 19/2010, Helsinki 2010.
- Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Avauksia 4/2011. Helsinki 2011. Pikavippitoiminta Suomessa yleisempää kuin muissa EU-maissa. *Finanssivalvonnan lehdistötiedote* 16.8.2006. *VieL/8/2006*.
- Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti II. THL:n raportteja 14/2009. Helsinki 2009.
- Rantala, Kati* – *Tarkkala, Heta*: Kotitalouksien velkaongelmien nykytila ja kehitys. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 90/2009. Helsinki 2009.
- Riihinen, Olavi*: Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi – hyvinvointivaltio koetuksella. Teoksessa *Palola, Elina* – *Karjalainen, Vappu* (toim.): Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2011, 103–145.
- Salovaara-Karstu, Christa* – *Mutttilainen, Vesa*: Asuntohädät 2000-luvun Suomessa. Ulosoton rekisteritietoja ja vuokrasuhteen osapuolten kokemuksia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 213. Helsinki 2004.
- Sipilä, Jorma*: Universalismi ahtaalla: Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan uudet kasvot. Esitelmä seminaarissa: Sosiaalipoliittinen yhdistys 100 vuotta 12.5.2009
- Sosiaaliasiamiestoiminnan kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:17. Helsinki 2008.
- Sosiaali- ja terveysalan tilastollinen vuosikirja 2010. Sosiaaliturva 2010. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki 2010.
- Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11. Helsinki 2007.

- Tuori, Kaarlo:* Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro. Helsinki 2007.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas:* Sosiaalioikeus. 4. uudistettu painos. WSOYpro, 2008.
- Valkama, Elisa:* Talous- ja velkaneuvonnan asiakkaat 2010 – velkajärjestely tuomioistuimessa vai muu apu? Verkkokatsauksia 18/2011. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki.
- Valkama, Elisa – Muttilainen, Vesa:* Maksuvaikeudet pikaluottomarkkinoilla. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 86. Helsinki 2008.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996, 788–815.

## Kantelut ja oikeustapaukset

## Eduskunnan oikeusasiamies EOA

20.04.2001 dnro 296/4/99  
 31.01.2002 dnro 126/4/00  
 19.03.2002 dnro 1445/4/00  
 10.06.2002 dnro 915/2/00  
 29.10.2002 dnro 2360/2/00  
 04.11.2002 dnro 1429/2/00  
 15.11.2002 dnro 488/4/00  
 31.12.2002 dnro 3170/2/01  
 28.05.2003 dnro 3128/4/01  
 05.06.2003 dnro 1803/4/00  
 27.10.2003 dnro 367/4/02  
 04.12.2003 dnro 2037/4/02  
 15.12.2003 dnro 18/4/02  
 26.01.2004 dnro 253/4/02  
 30.01.2004 dnro 2017/2/03  
 02.04.2004 dnro 868/4/02  
 06.05.2004 dnro 1356/4/02  
 14.06.2004 dnro 1135/4/02  
 17.06.2004 dnro 1736/4/02  
 26.08.2004 dnro 3104/4/02  
 16.09.2004 dnro 2447/2/04  
 21.12.2004 dnro 529/4/03  
 30.12.2004 dnro 1118/4/02  
 30.12.2004 dnro 2059/2/03  
 30.12.2004 dnro 2350/4/03  
 15.03.2005 dnro 3358/4/04  
 07.04.2005 dnro 2999/4/03  
 29.04.2005 dnro 2099/4/03  
 30.05.2005 dnro 2193/4/03  
 03.06.2005 dnro 40/4/04  
 23.06.2005 dnro 2069/4/04  
 31.08.2005 dnro 358/4/04  
 29.09.2005 dnro 2585/2/04  
 19.10.2005 dnro 2071/4/05  
 03.11.2005 dnro 382/4/04  
 21.12.2005 dnro 1770/4/04  
 31.01.2006 dnro 682/4/04  
 03.04.2006 dnro 2405/4/04  
 06.04.2006 dnro 2284/4/04

22.06.2006 dnro 1776/4/05  
 22.06.2006 dnro 1918/4/05  
 22.06.2006 dnro 1933/4/05  
 22.06.2006 dnro 3155/4/04  
 27.06.2006 dnro 2743/4/05  
 27.06.2006 dnro 3500/4/04  
 16.10.2006 dnro 3464/4/05  
 31.10.2006 dnro 2928/4/04  
 08.11.2006 dnro 1379/4/06  
 20.11.2006 dnro 3704/4/05  
 29.12.2006 dnro 346/4/05  
 29.12.2006 dnro 2316/4/04  
 17.01.2007 dnro 1201/4/06  
 18.01.2007 dnro 1552/4/05  
 27.03.2007 dnro 1766/4/07  
 30.03.2007 dnro 88/4/05  
 26.04.2007 dnro 1429/4/05  
 06.05.2007 dnro 2461/4/04  
 07.06.2007 dnro 315/4/05  
 28.09.2007 dnro 2898/4/05  
 05.10.2007 dnro 1691/4/06  
 16.10.2007 dnro 3904/4/06  
 16.10.2007 dnro 347/4/07  
 31.10.2007 dnro 458/4/06  
 20.12.2007 dnro 3418/4/05  
 21.12.2007 dnro 483/4/07  
 21.12.2007 dnro 510/4/07  
 25.01.2008 dnro 2639/2/07  
 20.03.2008 dnro 2000/4/07  
 28.05.2008 dnro 1311/2008  
 26.06.2008 dnro 4171/4/06  
 31.08.2008 dnro 3991/4/06  
 18.12.2008 dnro 114/4/07  
 18.12.2008 dnro 4157/2/08  
 22.01.2009 dnro 1772/4/08  
 23.03.2009 dnro 3624/4/07  
 01.04.2009 dnro 97/4/08  
 14.04.2009 dnro 1073/2/07  
 20.05.2009 dnro 3668/4/07  
 18.08.2009 dnro 877/4/07

31.08.2009 dnro 3346/4/07  
05.10.2009 dnro 3381/2/09  
27.11.2009 dnro 2489/4/08  
31.12.2009 dnro 1528/2/09  
04.02.2010 dnro 2280/4/08  
18.02.2010 dnro 213/2/09  
18.03.2010 dnro 3467/4/08  
23.03.2010 dnro 4208/4/08  
24.03.2010 dnro 415/4/09  
20.04.2010 dnro 432/4/10  
26.04.2010 dnro 2171/4/08  
29.04.2010 dnro 2822/4/08  
28.05.2010 dnro 363/4/09  
30.12.2010 dnro 273/4/09  
30.12.2010 dnro 347/4/09  
30.12.2010 dnro 763/4/09  
30.12.2010 dnro 1520/4/09

KHO 20.06.2001 T 1472  
KHO 20.06.2001, T 1481  
KHO 12.09.2001 T 2163  
KHO 16.12.2005 T 3369  
KHO 12.08.2011 T 2120  
KHO 12.08.2011 T 2121

Korkein oikeus KKO  
KKO:2005:2  
KKO:2009:7

Markkinaoikeus MAO  
MAO:183/09 9.4.2009

#### Eduskunnan apulaisoikeusasiamies AOA

31.12.2001 dnro 2442/2/00  
09.03.2004 dnro 576/4/02  
31.08.2004 dnro 1507/4/02  
03.08.2007 dnro 446/4/06  
11.11.2008 dnro 1354/4/07  
18.08.2009 dnro 877/4/07  
25.03.2010 dnro 4424/4/09  
31.05.2010 dnro 2684/4/08  
31.12.2010 dnro 4138/2/09

#### Apulaisoikeuskansleri AOK

18.09.1995 dnro 25/1/94  
08.06.2006 dnro 167/1/05  
30.09.2008 dnro 143/1/07

#### Korkein hallinto-oikeus KHO

KHO:2002:75  
KHO:2003:12  
KHO:2003:94  
KHO:2004:69  
KHO:2008:63  
KHO:2009:69  
KHO 04.06.2001 T 1344



## Lyhenteet

AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies	Stakes	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
AOK	apulaisoikeuskansleri	STM	sosiaali- ja terveysministeriö
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus	STUVA	sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset vaikutukset –työryhmä
AVI	aluehallintovirasto	T	taltio
Dnro	diaarinumero	TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
EOA	eduskunnan oikeusasiamies	TEO	terveydenhuollon oikeusturvakeskus
ESP	Euroopan sosiaalinen peruskirja	Valvira	sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
EU	Euroopan unioni	VNA	valtioneuvoston asetus
EUP	Euroopan unionin perusoikeuskirja	vp	valtiopäivät
FINE	Finanssialan asiakasorganisaatio	YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö
Finlex	sähköinen säädöskokoelma	THL	terveyden- ja hyvinvoinnin laitos
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö	VPL	laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista
HE	hallituksen esitys	TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
HM	Suomen hallitusmuoto	TSS-sopimus	taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (6/1976)
Hoas	Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiö	YK	Yhdistyneet Kansakunnat
Kela	Kansaneläkelaitos		
KHO	korkein hallinto-oikeus		
KKO	korkein oikeus		
KP-sopimus	kansalaisyhteisö- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (8/1976)		
ks.	katso		
KTL	kansanterveyslaitos		
KTM	kauppa- ja teollisuusministeriö		
MAO	markkinaoikeus		
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (engl. Organisation for Economic Cooperation and Development)		
OK	valtioneuvoston oikeuskansleri		
OM	oikeusministeriö		
Optula	oikeuspoliittinen tutkimuslaitos		
PARAS-hanke	kunta- ja palvelurakennemuutoshanke		
PL	perustuslaki		
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto		
s.	sivu		