

**EDUSKUNNAN
APULAIKKEUSASIAMIES**

Helsinki

27.5.2011

Dnro 4768/4/09

Turun kaupungin sosiaali- ja terveystoimi
PL 355

20101 Turku

turku  **åbo**

Saap. 01-06-2011 09
Ani. 12254 - 2011
Dno

LÄHETE

Lähetän ohessa tiedoksenne Luolavuoren vanhainkodin käyttämistä väistötilana kanteluihin antamani ratkaisun päätöksestä ilmenevässä tarkoituksessa.

Apulaisoikeusasiamies



Maija Saksli

Oikeusasiamiehensihteeri



Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Helsinki 27.5.2011

Dnro 4768/4/09

Aila Karhu
Vähä Hämeenkatu 2 A 21

20500 TURKU

PÄÄTÖS KANTELUUN

1
KANTELU

Useat turkulaisten vanhainkotien asukkaiden omaiset ja yksittäiset kansalaiset arvostelivat Turun kaupungin johtavien viranhaltijoiden menettelyä ja perusturvalautakunnan päätöstä 16.12.2009, jolla päätettiin kahden vanhainkodin – Runosmäki ja Liinahaka – perusparannuksista ja Luolavuoren vanhainkodin tulevasta lakkauttamisesta. Runosmäen asukkaat oli siirretty TYKS:n uuteen T-sairaalaan. Liinahaan vanhuksille oli sen sijaan etsitty remontin ajaksi "väistötilaa", jonka seurauksena sellaiseksi oli päätetty varata Luolavuoren noin 150 –paikkainen vanhainkoti. Tämä tarkoitti siis käytännössä sitä, että myös toiminnassa olleen Luolavuoren vanhainkodin kaikki asukkaat sijoitettiin hajapaikoille ympäri Turkua ilman heille tuttuja hoitajia ja asukkaita.

Kantelijat eivät ymmärtäneet, miksi myös Luolavuoren vanhainkodin vanhukset oli pakko ottaa mukaan tähän remonttien aiheuttamaan satojen vanhusten siirtelyyn. Miksi Liinahaan vanhainkodin asukkaita ei tilapäisesti siirretty niille paikoille, joille Luolavuoren asukkaat oli tarkoitus siirtää vuoden 2010 aikana. Näin Luolavuoren asukkaat olisivat alkuperäisen suunnitelman mukaan voineet asua vuoteen 2013 asti omassa vanhainkodissaan eli siihen saakka, kun Luolavuoren vanhainkoti lakkautettaisiin.

Koska Luolavuoren vanhainkodin asukkaista monet olivat muistisairaita ja erityistä huolenpitoa vaativia vanhuksia, heidän kohteluun on pidetty kohtuuttomana vanhuksille. Asian valmistelua salassa, päätöksenteon jälkeistä puutteellista tiedottamista vanhuksille, heidän omaisilleen ja henkilökunnalle paheksuttiin. Asiassa meneteltiin kantelijoiden mielestä monin tavoin Luolavuoren vanhainkodin vanhusten perusoikeuksien vastaisesti ja tällä menettelyllä aiheutettiin tosiasiallista huolta sadoille vanhuksille ja heidän omaisilleen, joihin suoritettavien vanhainkotiremonttien ei olisi tullut vaikuttaa millään tavoin. Myöskään Turun kaupungin ikäpoliittinen strategia vuosille 2009–2012 ei vanhusten yllättävissä ja tarpeettomissa siirroissa kantelijoiden mielestä toteutunut.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Lounais-Suomen aluehallintovirasto antoi pyynnöstäni asiassa 29.11.2010 ja 13.12.2010 päivätyt lausunnot, joiden liitteenä oli Turun perusturvalautakunnan 5.10.2010 antama selvitys. Lisäksi nähtävänäni on ollut Turun kaupungin ikäpoliittinen strategia vuosille 2009–2012 ja em. vanhainkotien siirtoihin liittyvät valtuuston ja perusturvalautakunnan päätökset. Sen sijaan minulle ei ole pyynnöstäni huolimatta toimitettu esim. selvitystä siitä, kuinka Luolavuoren vanhainkodin asukkaiden ja heidän omaistensa kanssa on tosiasiallisesti menetelty, kun uutta ympärivuorokautista hoitopaikkaa on vanhukselle tarjottu.

3 RATKAISU

3.1 Vanhusten hoitoa ja hoivaa koskevat säännökset

3.1.1 Oikeus hoitoon ja hoivaan

Perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa jokaiselle, joka ei sitä itse pysty hankkimaan, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Julkisen vallalle on perustuslain 22 §:ssä säädetty velvollisuus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseen.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (6 §) edellä mainitussa 7 §:ssä säädetty oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettiin sitä, että julkisen vallan velvollisuutena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuussäännös toteuttaa siten myös perustuslain 1 §:n yleistä arvolahtökohtaa oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kielto edellyttävät, että sosiaali- ja terveyspalveluja on annettava siten, ettei ihmisiä ilman perusteltua syytä aseteta eri asemaan muun muassa heidän ikänsä, terveydentilansa tai vammaisuutensa perusteella.

Kunnallinen itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Sosiaali- terveyspalvelujen järjestäminen kuuluu lainsäädännössämme kunnille ja kunta voi itsehallintonsa rajoissa päättää palvelurakenteestaan. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös rajoittaa kuitenkin kunnan harkintavaltaa ja kieltää erilaisen kohtelun kuntien palveluvalikoimissa ja palvelujen järjestä-

mistavoissa. Se edellyttää, että toiminnasta vastaava taho järjestää toiminnan siten, että kaikilla henkilöillä, jotka kuuluvat toimijan vastuupiiriin, tulee olla mahdollisuus saada palveluja yhtäläisin perustein.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa ei ole vielä erityistä vanhusten hoitoon sovellettavaa lainsäädäntöä, vaan vanhusten sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään osana yleisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Ne sosiaalipalvelut, jotka ovat vanhusväestön kannalta erityisen tärkeitä, kuten omaishoidon tuki, kotona annettavat palvelut ja laitos- ja asumispalvelut, kunta on velvollinen järjestämään tarkoitukseen varaamiensa määrärahojen puitteissa. Erityinen vanhuksia koskeva säännös on sosiaalihuoltolain 40 a §, jonka nojalla säädetään oikeudesta palvelujen tarpeen arviointiin kiireellisissä tilanteissa viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tilanteissa 75 vuotta täyttäneille sekä vammaisuuksista annetun lain mukaan korkeinta hoitotukea saaville viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun kuntaan on otettu yhteyttä sosiaalipalvelujen saamiseksi.

Myöskään terveyspalveluja koskevassa lainsäädännössä ei potilaiden oikeutta hoitoon ole eroteltu iän perusteella. Ikä ei toisaalta ole myöskään peruste jättää henkilöä hoidon ulkopuolelle.

3.1.2

Ihmisarvo ja itsemääräämisoikeus

Perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Vanhusten ihmisarvoa ja yksityiselämää kunnioittava kohtelu on turvattu useassa perus- ja ihmisoikeussäännöksessä. Perustuslain 1 §:n 2 momentti turvaa ihmisarvon ja sen loukkaamattomuuden.

Perustuslain 19 §:n 1 momentti turvaa oikeuden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Tällä säännöksellä saattaa olla itsenäinen ja välitön merkitys tilanteissa, joissa tavallinen laki ei määrittele jotain ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi välttämätöntä palvelua subjektiiviseksi oikeudeksi.

Perustuslain 7 §:ssä jokaiselle on turvattu oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ketään ei saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus liikkua ja valita asuinpaikkansa (9 §). Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu perustuslain 10 §:ssä.

Myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttävät ihmisarvon loukkaamattomuutta. Esimerkkinä mainittakoon Euroopan ihmisoikeussopimus, jossa on turvattu oikeus elämään (2 artikla), koulutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kielto (3 artikla), oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (5 artikla) sekä oikeus

nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta (8 artikla). Valtion menettely vanhuksen hoidossa ja kohtelussa voi tulla myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tutkittavaksi näiden artiklojen valossa.

Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan 23 artikla koskee ikääntyneiden henkilöiden oikeutta sosiaaliseen suojeluun. Artiklan mukaan sopimusvaltion tulee toimia siten, että ikääntyvillä henkilöillä on mahdollisuus pysyä yhteiskunnan täysipainoisina jäseninä mahdollisimman pitkään, huolehtia heidän tarpeitaan ja terveydentilaansa vastaavien asuntojen ja riittävien asumisen tukipalvelujen saatavuudesta, tarjota heidän tilansa vaatimia terveydenhuolto- ja muita julkisia palveluja ja taata laitoksissa asuville ikääntyneille henkilöille asianmukainen tuki, kunnioittaen heidän mahdollisuuksiaan osallistua elinolosuhteitaan laitoksessa koskevaan päätöksentekoon.

Myös EU:n perusoikeuskirja, joka on voimassa samantasoisesti kuin EU:n perussopimus, sisältää säännöksen ikääntyneiden henkilöiden oikeudesta ihmisarvoiseen elämään. Sopimuksen 25 artiklassa Unioni tunnustaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään, ja kunnioittaa näitä oikeuksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö

Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata ja että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa.

Lain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Lain 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen tai yksityistä sosiaalihuoltoa järjestettäessä sosiaalihuollon toteuttajan ja asiakkaan väliseen kirjalliseen sopimukseen.

Lain 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta.

Suunnitelma on laadittava, ellei siihen ole ilmeistä estettä, yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa sekä 9 ja 10 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa taikka asiakkaan ja hänen omaisensa tai muun läheisensä kanssa. Suunnitelman sisällöstä ja asiaan osallisista on lisäksi voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Potilaslain 3 §:n mukaan potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Potilasta on lain 6 §:n mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, jolloin potilaan mielipide tulee selvittää ennen hoidon toteuttamista. Jos potilas kieltäytyy hoidosta tai hoitotoimenpiteestä, häntä on mahdollisuuksien mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on tilanteita, jolloin asiakas/potilas ei itse kykene päättämään ja ilmaisemaan omaa tahtoaan hoidon järjestelyistä. Sosiaalihuollon asiakaslain 9 §:n 1 momentin mukaan jos täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

Jos täysi-ikäinen potilas ei mielenterveydenhäiriön, kehitysvammaisuuden tai muun syyn vuoksi pysty päättämään hoidostaan, potilaan laillista edustajaa, lähiomaista tai muuta läheistä on potilaslain 6 §:n 2 momentin mukaan ennen tärkeän hoitopäätöksen tekemistä kuultava sen selvittämiseksi, millainen hoito parhaiten vastaisi potilaan tahtoa. Jos tästä ei saada selvitystä, potilasta on hoidettava hänen henkilökohtaisen etunsa mukaisesti. Edellä tarkoitetuissa tapauksissa tulee lainkohdan 3 momentin mukaan hoitoon saada potilaan laillisen edustajan, lähiomaisen tai muun läheisen suostumus, joiden tulee ottaa huomioon potilaan aiemmin ilmaisema tahto, tai jos hoitotahtoa ei ole ilmaistu, hänen henkilökohtainen etunsa. Jos laillinen edustaja, lähiomainen tai muu läheinen henkilö kieltää hoidon antamisen tai hoitotoimenpiteen tekemisen potilaalle, potilasta on mahdollisuuksien mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä suostumisesta kieltäytyvän henkilön kanssa muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. Jos laillisen edustajan, lähiomaisen tai muun läheisen näkemykset hoidosta eroavat toisistaan, potilasta on hoidettava tavalla, jota voidaan pitää hänen henkilökohtaisen etunsa mukaisena.

Potilaslain 12 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön tulee merkitä potilasasiakirjoihin potilaan hoidon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan turvaamiseksi tarpeelliset tiedot. Potilasasiakirjojen laatimisesta säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveysministeriön potilasasiakirjoista antamassa asetuksessa (298/2009). Asetuksen mu-

kaan potilasasiakirjoihin tulee merkitä potilaan hyvän hoidon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan turvaamiseksi tarpeelliset sekä laajuudeltaan riittävät tiedot.

Terveydenhuollon ammattihenkilön sosiaalihuollon toimintayksikössä antama terveyden- ja sairaanhoito kuuluu edellä mainitun asetuksen soveltamisalaan. Sen sijaan sosiaalihuollon asiakirjojen laatimisesta ei ole säädetty lukuun ottamatta lastensuojelulain säännöksiä lastensuojelun asiakirjoista.

Tiedottamista koskeva lainsäädäntö

Viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain (jatkossa julkisuuslain) 1luvun 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Lain 2 luvun 6 §:n 6 kohdan mukaan viranomaisen laatima asiakirja tulee julkiseksi, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä, seuraavasti:

6) pöytäkirja, kun se tarkastuksen jälkeen on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu, jollei sitä ole laadittu asian valmisteleiseksi tai viranomaisen sisäistä työskentelyä varten;

Kuntalain 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen myös kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä. Lisäksi säännöksen mukaan asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Kuntalain mukaan riittävää tiedottamista ei siis ole vain ratkaisuisista ja niiden vaikutuksista tiedottaminen.

Hallintolain 41 §:n mukaan jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee varata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta. Asian vireilläolosta ja vaikuttamismahdollisuuksien käyttämisestä on ilmoitettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla.

Asian vireilläolosta ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa, jos se vaarantaa ratkaisun tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaa muuta merkittävää haittaa taikka jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Hoitopaikan muutosta koskeva lainsäädäntö

Perustuslain 21 §:n nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saa-

da oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti.

Hallintolain 46 §:n mukaan, jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa.

Hallintolain 54 §:n mukaan, jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädettyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (jatkossa asiakaslain) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen.

3.2

Päätöksenteko Luolavuoren vanhainkodin vanhusten siirrosta

Lounais-Suomen aluehallintovirasto on Turun perusturvalautakunnan selvityksen saatuaan todennut aluksi, että Turun peruspalvelulautakunnan antama selvitys on huomattavan yleisluonteinen. Pääosin on todettu kutakin asiakokonaisuutta koskeva lainsäädäntö ja asiassa tehdyt päätökset. Johtavien viranhaltijoiden selvityksiä tiedottamisen tai Luolavuoren vanhainkodin asukkaiden ja omaisten kuulemisesta tai siirtojen ja siirtojärjestelyjen käytännön toteuttamisesta asiassa ei ole toimitettu.

Lausunnosta ja selvityksestä ilmenee, että peruspalvelulautakunta hyväksyi 31.3.2009 Turun kaupungin ikääntymispoliittisen strategian vuosille 2009–2012. Strategia toteuttaa ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen (STM, julkaisuja 2008:3) linjauksia vanhusten laitoshoitopaikkojen vähentämisestä. Osana tätä rakennemuutosta oli esitetty Luolavuoren vanhainkodin 158 paikan alasajoa. Vanhainkodin tiloja ei selvitysten mukaan kohtuuhintaisella peruskorjauksellakaan saada nykyvaatimusten mukaiseksi vanhusten ympärivuorokautisen hoidon toimitilaksi.

Turun kaupunginvaltuusto hyväksyi 30.11.2009 Liinahaan vanhainkodin peruskorjauksen hankesuunnitelman. Remontin ajaksi vanhainkoti tarvitsi alustavan suunnitelman mukaan väistötiloja elokuusta 2010 alkaen. Turun kaupungin perusturvalautakunnalle on 16.12.2009 esitetty, että mikäli Luolavuoren vanhainkodin alasajo käynnistetään välittömästi, paikkamäärän vähentäminen Liinahaan tarpeisiin määräajassa on mahdollinen. Koko vanhainkodin alasajo ehdotettiin toteutettavaksi maaliskuuhun 2011 mennessä. Lautakunta kuitenkin päätti, vuoden 2010 budjettitilanteesta johtuen, nopeuttaa Luolavuoren vanhainkodin alasajoa kolmella kuukaudella. Lautakunnan päätöksen mukaan Luola-

vuoren asukkaiden siirrot tuli toteuttaa vuoden 2010 loppuun mennessä. Luolavuoren vanhainkodin tyhjiä tiloja suunniteltiin käytettävän myöhemmin myös Runosmäen vanhainkodin peruskorjauksen väistötiloina.

Turun kaupungin peruspalvelulautakunnan aluehallintovirastolle loka-kuussa 2010 antaman selvityksen mukaan suurin osa Luolavuoren vanhainkodin asukassiirroista oli syyskuun 2010 loppuun mennessä tehty, mutta paikkoja tyhjennettiin edelleen. Paikkojen vähentäminen oli tapahtunut siirtämällä asukkaita heidän kuntonsa mukaan joko kaupungin tai ostopalveluina hankittaviin pitkäaikaissairaanhoidon ja tehostetun palveluasumisen paikkoihin sekä osin luonnollisen poistuman kautta.

Aluehallintovirasto totesi, että Luolavuoren vanhainkodin alasajo perustui Turun kaupungin ikääntymispoliittisen strategian tavoitteeseen vähentää vanhusten laitospaikkoja valtakunnallisen kattavuustavoitteen mukaisesti. Alasajon aikataulua vauhditti Liinahaan vanhainkodin peruskorjauksen hankesuunnitelman valtuustotason toteuttamispäätös sekä Turun sosiaali- ja terveystoimen vuoden 2010 budjettitilanne, kuten lautakunnan päätöstekstissä 16.12.2009 selkeästi todetaan.

Siihen esittämäni kysymykseen, miksi Liinahaan vanhainkodin asukkaita ei voitu tilapäisesti siirtää muualle ja rauhassa toteuttaa Luolavuoren vanhainkodin alasajo, ei aluehallintovirasto Turun perusturvallautakunnan antaman selvityksen perusteella voinut ottaa kantaa – ei myöskään siihen, mihin kansalaiskirjoituksissa esitetty Luolavuoren alun perin suunniteltu päättymisvuosi 2013 perustuu.

Aluehallintovirasto saattoi tietooni 13.12.2010 Turun peruspalvelulautakunnan päätöksen 8.12.2010, jonka mukaan Luolavuoren vanhainkodin alasajoa jatketaan kolmella kuukaudella eli maaliskuun 2011 loppuun saakka. Perusteluna päätökselle esitetään Turun yliopistollisen keskussairaalan ja kaupunginsairaalan välisen jonotilanteen kiristyminen ja ympärivuorokautiseen hoitoon jonottavien suuri määrä.

Lautakunta on kokouksessaan 8.12.2010 myös arvioinut Turun kaupungin ikääntymispoliittisen strategian 2009 – 2012 toteutumista. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan lyhyellä aikavälillä on toteutettu mittavia vanhustalvelujen rakennemuutoksia, jotka Turun kaupungin heikossa taloustilanteessa ovat johtaneet ikääntyvien henkilöiden palvelujen ja ympärivuorokautisen hoidon saatavuuden heikkenemiseen.

Aluehallintovirasto toteaa, että vanhustenhuollon suuri palvelurakennemuutos ja toimintayksiköissä välttämättömät peruskorjaukset tuovat väistämättä ongelmia toimintansa lopettavien ja korjauksen kohteena olevien yksiköiden vanhusten arkeen. Turun vanhustalveluja koskeva päätöksenteko ja siitä seuraavat omaisten ja vanhusten huolet heijastavat aluehallintoviranomaisen näkemyksen mukaan laajempaa ikääntymispoliittista henkeä, jossa vanhuksia kierrätetään yksiköstä toiseen joko kuntien yhdistymisen, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-

alueiden syntymisen tai ympärivuorokautisen hoidon kilpailutuksen vuoksi. Tuotannolliset syyt määrittävät palvelurakenteen, johon vanhukset tarpeineen on sovittava. Osallisuuden periaate jää toteutumatta liian usein.

Apulaisoikeusasiamiehenä minulla ei ole mahdollista muuttaa kaupunginvaltuuston ja perusturvalautakunnan asiassa tekemiä ja toteuttamia päätöksiä. Jälkikäteen saamani selvityksen ja lausunnon perusteella katson kuitenkin, että Luolavuoren vanhainkodin mahdollisimman nopea lopettaminen saneerattaviksi tulevien kahden muun vanhainkodin väistötilaksi ei ole ollut välttämättä Luolavuoren vanhusten edun mukainen päätös. Tiloja ei pystytty tyhjentämään suunnitellussa aikataulussa, joka oli omiaan ruuhkauttamaan pitkäaikaishoivaa tarvitsevien vanhusten palveluita koko kaupungissa. Kaikkien saamieni selvitysten jälkeen minulle on edelleen jäänyt epäselväksi, miksi Luolavuoren vanhainkodin asukkaat piti siirtää. Nähdäkseni asiassa olisi voitu toimia toisinkin vanhusten ihmisarvoa paremmin kunnioittavalla tavalla ja vanhusten ja heidän omaistensa toivomuksia kuunnellen. Katson, että minulle ja aluehallintovirastolle annetut selvitykset ja kaupungin päätösten perusteet ovat olleet puutteellisia. Pidän aluehallintoviraston asiassa esittämää huolta vanhusten siirtämisestä palveluyksiköstä toiseen ilman, että vanhukset ja heidän omaisensa voivat mitenkään osallistua päätöksentekoon aiheellisena ja menettelyä vanhusten ihmisarvoa loukkaavana.

3.3

Luolavuoren vanhainkodin lakkauttamisesta tiedottaminen

Turun perusturvalautakunnan selvityksessä todetaan, että sekä Luolavuoren vanhainkodin tyhjentäminen että sen tilojen käyttäminen väistötilana on perustunut Turun kaupungin toimielinten päätöksiin. Päätösten toimeenpano on ollut Turun kaupungin viranhaltijoiden asiana. Tiedottamisen osalta selvityksessä on tuotu esiin lautakunnan kanta, että toimielimen esityslista tulee julkiseksi vasta kun toimielin on käsitellyt asian. Edelleen on todettu, että tiedottaminen on aloitettu välittömästi lautakunnan päätöksen jälkeen ja se on ollut tehokasta. Selvityksestä ei käy ilmi miten tiedotus on toteutettu ja kenelle se on kohdistettu

Aluehallintovirasto on lausunnossaan todennut, että toimielimen esityslista tulee virallisesti julkiseksi, kun toimielin on käsitellyt asian eli pöytäkirja on allekirjoitettu ja julkistettu (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 2 luku 6 § 6 kohta, jälj. julkisuuslaki). Julkisuuslaki lähtee kuitenkin siitä, että on noudatettava julkisuusmyönteistä tulkintaa, eli viranomaisten on toteutettava toiminnassaan avoimuutta, jonka nojalla "ei vielä julkisia" asiakirjoja voidaan myös julkistaa. Myös kuntalaki lähtee siitä, että kunnan on tiedotettava asukkailleen vireillä olevista asioista. Julkisuusmyönteisestä tulkinnasta johtuen kunnat voivat julkaista toimielinten esityslistoja esim. www.sivuillaan jo ennen varsinaista kokousta, ottaen kuitenkin huomioon henkilötietojen käsittelylle laissa asetetut vaatimukset.

Julkisuuslain em. pykälän mukaan lautakunnan kokouksen esityslistat (pl. salassa pidettävät tiedot) tulevat käytännössä julkisiksi samaan aikaan kuin pöytäkirja. Tämä ei kuitenkaan estä tiedon antamista esityslistasta tätäkin ennen, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu.

Aluehallintovirasto toteaa lausunnossaan, että Luolavuoren vanhainkodin nopea alasajo on ollut näkyvästi esillä paikallisissa sanomalehdissä. Mielenpitoensa ovat esittäneet niin omaiset, huolestuneet kaupunkilaiset kuin vanhainkodin henkilöstö. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan Luolavuoren vanhainkodin toiminta on ollut onnistunutta eikä vanhainkodin hoitoa koskevia kanteluita tai ilmoituksia epäkohdista ole vuosien aikana esitetty. Yllättävä ja aikataulullisesti liian nopea lakkautuspäätös on aiheuttanut tosiasiallista turvattomuutta. Vanhainkodin lakkautusaikataulun saattaminen julkiseksi vasta päätöksen valmistuttua on aluehallintoviraston näkemyksen mukaan antanut peruspalvelulautakunnalle haluamansa työrauhan vaikeassa asiassa.

Perusturvalautakunnan päätös koski lähes 160 vanhuksen muuttoa vanhainkodista toisiin pitkäaikaislaitoksiin ympäri kaupunkia. Ennen tämän kaltaisten merkittävien päätösten tekoa tulee mielestäni taata vanhuksille, omaisille ja henkilökunnalle mahdollisimman laaja vaikutusmahdollisuus jo päätöksenteon valmisteluvaiheessa. Kuntalaisille tulee turvata oikeus saada tietoa ja mahdollisuus niin halutessaan pyrkiä vaikuttamaan perusturvalautakunnan jäseniin ennen päätöksentekoa. Perusturvalautakunnan päätös koski lähes 160 vanhuksen lisäksi heidän omaisiansa ja läheisiään. Hoitopaikan muuttaminen merkitsee myös suhteen katkeamista tuttuihin hoitajiin ja usein myös muihin asukkaisiin. Tällaiset iäkkäiden ihmisten asumiseen ja hoivaan liittyvät ratkaisut ovat nähdäkseni kuntalain 29 §:n soveltamisalaan kuuluvia asioita. Lisäksi hoivajärjestelmän rakenteellisilla muutoksilla ja päätöksillä, jotka vaikuttavat useiden yksittäisten henkilöiden hoitopaikkaan on nähdäkseni hallintolain 41 §:n tarkoittama huomattava vaikutus.

3.4

Vanhusten siirtojärjestelyjen toteutuminen

Turun kaupungin perusturvalautakunnan selvityksessä todetaan, että Luolavuoren vanhainkodin asukkaiden siirrot ovat sujuneet käytännössä hyvin. Kunnan lakimies on ilmoittanut, että siirroista on neuvoteltu so- vussa vanhusten ja omaisten kanssa, mutta kirjallisia muutoksenhaku- kelpoisia päätöksiä asiassa ei ole tehty.

Aluehallintovirasto toteaa tältä osin, että siirtojen lukumäärä on ollut mittava ja käytännössä yksilötason kokemuksissa on ollut varmasti ero- ja. Siirtoja toteuttaneiden lähityöntekijöiden vuorovaikutuksellinen osaaminen on ollut siirroissa olennaisen tärkeää.

Aluehallintovirasto toteaa, että se ei voi asiassa saadun yleisluonteisen ja niukan selvityksen pohjalta vastata yksityiskohtaisemmin esittämiini kysymyksiin. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan asukassiirtojen onnistuneisuus tulisi huolellisesti arvioida sen jälkeen, kun vanhukset ovat asettuneet uusiin koteihinsa ja raportoida tulokset osana Turun kaupungin asiakaslähtöisen ikääntymispoliittisen strategian toteutusta.

Olen täysin samaa mieltä Turun perusturvalautakunnan kanssa saamani selvityksen ylimalkaisuudesta koskien vanhusten hoitopaikkojen siirtojen onnistumista. Kyseessä on ollut lähes 160 vanhuksen kodin vaihto, jota moni heistä ei enää ole kyennyt ymmärtämään. Kyse on eroon joutumisesta tutusta ympäristöstä, hoitajista ja naapureista. Saamani tieto, että asiassa ei ole tehty muutoksenhakukelpoisia päätöksiä, on nähdäkseni edellä esitetyn lainsäädännön nojalla ollut lainvastaista, ellei siirto ole tapahtunut lääkärin määräyksestä sairaalahoitoon. Sosiaalihuollon sisäisistä siirroista on tehtävä kirjalliset muutoksenhakukelpoiset päätökset. Siirroilla on saattanut olla vaikutuksia myös vanhusten hoitomaksuihin, jos heidät on siirretty vanhainkodista palveluasuntoon. Tällöin heidän olisi tullut saada valituskelpoinen hoitomaksupäätös. Minulle ei ole myöskään selvitetty kuinka asiakkaita ja heidän omaisiaan on kuultu asiassa, ja mitkä ovat olleet vanhusten tosiasialliset vaihtoehdot ja kokemukset heistä itsestään riippumattomiin muuttojärjestelyihin. Toivon, että nämä asiat on kirjattu huolella vanhusten uusiin palvelusuunnitelmiin sekä ennen muuttoa että sen jälkeen.

Koska Lounais-Suomen aluehallintovirasto valvoo Turun kaupungin vanhusten huoltoa, pyydän sitä selvittämään Turun kaupungilta jokaisen entisen Luolavuoren asukkaan väistöilamuutosta syntyneen tilanteen edellä esitetyllä tarkkuudella ja lausumaan sen jälkeen onko vanhusten siirrot hoidettu ammattitaitoisesti ja vanhuksia ja heidän omaisiaan kuunnellen. Selvityksen laatimista varten aluehallintoviraston tulee mahdollisuuksien mukaan kuulla vanhuksia ja heidän omaisiaan sekä selvittää asiaa vanhusten palvelusuunnitelmista Luolavuoresta ja uudesta vanhainkodista /palvelutalosta. Tämän selvityksen pyydän toimittamaan minulle 1.9.2011.

4 KANNANOTTO

Käsitykseni mukaan Turun kaupungin sosiaalitoimi on laiminlyönyt riittävän aikaisessa vaiheessa tiedottamisen Luolavuoren vanhainkodin noin 160 vanhuksen siirtoa koskevassa asiassa. Kuntalaki, hallintolaki ja julkisuuslaki olisivat puoltaneet asiasta tiedottamista jo päätöksen valmisteluvaiheessa.

Turun kaupunki on menetellyt perustuslain 21 §, hallintolain ja asiakaslain vastaisesti jättäessään antamatta uutta sijoituspaikkaa koskevat muutoksenhakukelpoiset päätökset vanhuksille, jotka sijoitettiin perusturvalautakunnan päätöksen nojalla uudelleen. Edellytän, että Turun sosiaalikeskus antaa aluehallintovirastolle yksityiskohtaiset tiedot kunkin

vanhuksen tosiasiallisen siirron onnistumisesta siinä laajuudessa kuin tässä päätöksessäni olen katsonut tarpeelliseksi.

Katson Turun perusturvalautakunnan ja sosiaalikeskuksen menetelleen asiassa edellä esitetyllä tavoin moitittavasti.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Oikeusasiamiehensihteeri

Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Jäljennöksen oikeaksi todistaa:
Helsingissä, 27. 5. 2011



Arja Raahenmaa
Arja Raahenmaa
toimistos sihteeri