

LAKIALOITE 68/2012 vp

Laki omaishoidon tuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa ehdotetaan muutettavaksi omaishoidon tuesta annetun lain 9 §:ää. Omaishoitolaain 9 § on hyvin väljä ja antaa kunnalle mahdollisuuden irtisanoa sopimukset perustelematta irtisanomista lainkaan ja vaikka omaishoitotilanteessa ei ole tapahtunut muutoksia. Tämä on aiheuttanut paljon epävarmuutta omaishoitajien keskuudessa ja vaikeuttanut pitkäaikaisen omaishoitotyön suunnittelua. Lakialoitteessa ehdotetaan, että toistaiseksi voimassa olevan omaishoitosopimuksen sopimus voidaan kunnan puolelta irtisanoa vain asiallisesta ja painavasta syystä. Asiallisena ja painavana syynä ei voitaisi koskaan pitää kunnan tavoitetta säästää so-

siaali- ja terveydenhuollon menoissa, omaishoittoon varatun määrärahan loppumista kesken vuoden tai kunnan päättämiä uusia, aiempaa tiukempia omaishoidon tuen myöntämisperusteita. Lakialoitteen toteuttaminen edistäisi omaishoitoa ja lisäisi halukkuutta ryhtyä omaishoitajaksi, mikä toisi huomattavia säästöjä hoitokuluihin. Lisäksi lakialoitteen toteuttaminen edistäisi perustuslain toteutumista omaishoitajien ja heidän hoidettaviensa parissa. Nykyinen tilanne on vaarantanut perustuslain toteutumisen, ja muutosta on mahdollisuutta saada vain lain muutoksella.

PERUSTELUT

1 Yleisperustelut

1.1 Perustuslain asettamat velvoitteet

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lakiesityksen perusteluissa on todettu (HE 309/1993 vp, s. 79), että säännöksellä turvataan jokaiselle suoraan perustuslakiin perustuva oi-

keus sellaiseen tulotasoon ja palveluihin, joilla taataan ihmisarvoisen elämän edellytykset.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 309/1993 vp, s. 71) on todettu, että palveluiden riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokai-

selle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallituksen esityksen perusteluisa todetaan (HE 309/1993 vp, s. 75), että perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.

1.2 Omaishoidosta

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkimuksen mukaan Suomessa on noin 300 000 omaishoitajaa, joista omaishoitolain mukaisen kunnallisen omaishoidon tuen piirissä on vain hieman alle 40 000. Omaishoitajat saavat pientä korvausta tekemästään hoitotyöstä, mutta he eivät ole työsuhteessa kuntaan. Pääasiallinen motiivi hoitotyöhön on useimmilla lähimmäisen rakkaus, ei hoidosta kunnalta saatava, määrältään useimmiten vähäinen palkkio. Lähes 60 prosenttia omaishoidon tukea saavista hoitajista on eläkkeellä, noin 25 prosenttia työssä ja loput joko työttöminä tai virkavapaalla.

Hoidettavista enemmistö on yli 65-vuotiaita. Lähes puolet hoidettavista tarvitsee apua vanhuuden vuoksi. Omaishoidossa olevista hoidettavista hyvin monet tarvitsevat runsaasti apua ympäri vuorokauden. Omaishoidon piirissä kaikkiaan olevista henkilöistä noin 60 000:n on arvioitu olevan pysyvästi tai ajoittain laitoshoitokuntoisia.

Omaishoitotilanne kestää usein vuosia. Vanhukset ovat asiakkaina lyhyemmän aikaa, tavallisesti vuodesta viiteen vuoteen, mutta vammaisasiakkailta omaishoito saattaa kestää jopa vuosikymmeniä.

1.3. Omaishoidon määrärahoista kunnissa

Omaishoitjärjestelmä on lainsäädännössä ollut voimassa vuodesta 1993 lähtien. Kuluneena lähes 20 vuotena keskeiseksi ongelmaksi omais-

hoidon toteuttamisessa on tullut se, että kunnat eivät osoita talousarviossaan omaishoidon tukeen riittäviä määrärahoja, vaikka perustuslaissa on asetettu velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kansalaisille ja tämä olisi otettava huomioon kunnissa talousarviopäätöksiä tehtäessä. Perustuslain säännöstä on konkretisoitu kuntalain 65 §:n 2 momentissa, jonka mukaan kunnan talousarvio on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Talousarvioon tulee ottaa toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrarahat ja tuloarviot ja siinä on osoitettava, miten rahoitustarve katetaan. Kuntalain 65 §:n 3 momentin mukaan talousarvioon on otettava kunnan tai kuntayhtymän rahankäyttö ja rahalähteet kokonaisuudessaan eikä tiedossa olevia menoja tai tuloja voida jättää talousarviosta pois.

Perustuslain ja kuntalain selvistä säännöksistä huolimatta talousarviosta päättävät luottamusmiehet ja asiaa valmistelevat virkamiehet mitoittavat talousarviota laatiessaan omaishoitoon tarkoitettua määrärahaa tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi. Tietoista alibudjetointia tapahtuu etenkin silloin, kun omaishoidon määrärahaa ei koroteta seuraavassa talousarviossa, vaikka määräraha on edellisenä vuonna loppunut kesken vuoden ja moni omaishoitaja on sen vuoksi suuresta tarpeestaan huolimatta jäänyt vaille sopimusta. Perustuslaki ja kuntalaki velvoittavat kuntaa arvioimaan kunnan asukkaiden tarvetta omaishoidon tukeen ja mitoittamaan omaishoidon määräraha realistisella tavalla talousarvion perustaksi. Näin ei useinkaan tapahdu, ja siksi omaishoitajat ja heidän hoidettavansa joutuvat kärsimään. Kunnalla on viime kädessä hoitovastuu asukkaistaan. Omaishoitajat ovat tavallaan kunnan työntekijöinä toteuttamassa tätä hoitovastuuta, tosin eivät työsuhteisina vaan toimeksiantosopimuksella. Kunnan tulisi suhtautua omaishoitajiin yhtä suurella vakavuudella kuin omiin työntekijöihinsä etenkin, kun kaikki laskelmat osoittavat omaishoidon olevan edullisin hoitomuoto kunnalle ja sen on jopa osoitettu tuovan huomattavia säästöjä. Lisäksi omaishoito edistää perheiden yhteenkuuluvuutta ja antaa mahdollisuuden inhimilliseen

hoitoon kotona hoidettavalle tutussa ympäristössä.

1.4 Omaishoitotosopimusten päättymisestä

Jos omaishoidon määräraha on joko tietoisesti tai tiedostamatta määritelty liian pieneksi ja se loppuu kesken, ei uusia omaishoitotosopimuksia enää kunnassa tehdä. Uudet hakemukset jätetään yleensä lainvastaisesti jonoon odottamaan seuraavaa vuotta ja uutta määrärahaa. Siihen asti omaishoitajat joutuvat yleensä hoitamaan yksin ilman kunnan tukea epävirallisina omaishoitajina. Liian pienen määrärahan seurauksena hoitovastuu siirretään kunnalta omaishoitajalle ja kunnalle ilmaiseksi. Tämän lisäksi määrärahan loppuessa tai kunnan päättäessä muuten säästää sosiaali- ja terveystoimissa omaishoidon saantiperusteet määritellään kunnissa uudelleen ja myös voimassa olevat sopimukset irtisanoaan. Laki (omaishoitolain 9 §) on tältä osin hyvin väljä ja antaa kunnalle mahdollisuuden irtisanoa sopimukset perustelematta irtisanomista lainkaan ja vaikka omaishoitotilanteessa ei ole tapahtunut muutoksia. Uusia sopimuksia tehtäessä osa omaishoitajista ei täytä kiristyneitä saantiedellytyksiä ja he jatkavat hoitoaan epävirallisina hoitajina vailla kunnan tukea. Uusia hoitosopimuksia on solmittu vain niiden kanssa, jotka ovat täyttäneet kiristetyt saantiehtot. Näin virallinen omaishoitajuus on muuttunut epäviralliseksi, vaikka hoidon tarve ei ole vähentynyt ja on voinut jopa lisääntyä. Rikkomalla perustuslain ja kuntalain velvoitteita ja ottamalla omaishoittoon liian pienen määrärahan kunnat ovat voineet siirtää hoitovastuutaan omaisille ja saaneet säästöjä hoitokuluissa, kun omaishoitajat ovat pakon edessä joutuneet jatkamaan hoitoa ilmaiseksi ilman kunnan tukea.

1.5 Ehdotus omaishoitajien sopimusturvan vahvistamiseksi

Lakialoitteessa ehdotetaan rajoitettavaksi kunnan oikeutta irtisanoa voimassaolevia omaishoidon sopimuksia. Omaishoitajien asema ja sopimusturva on hyvin heikko nykyisin, kun kunnalla on vapaa oikeus irtisanoa sopimus. Vaarana

on jopa perustuslain toteutumattomuus omaishoitajien ja heidän hoidettaviensa kohdalla, ja siksi valtion on puututtava asiaan lainsäädäntötoimin, jotta perustuslain mukaiset oikeudet toteutuvat myös kuntatasolla. Ainoastaan lainsäädäntötoimin voidaan nykyiseen tilanteeseen saada korjausta. Ministeriön toteuttama informaatio-ohjaus ei ole riittävän tehokas keino muutoksen saamiseksi. Eräs tapa edistää perustuslain toteutumista kunnissa on rajoittaa kunnan oikeutta irtisanoa omaishoitotosopimuksia. Omaishoitajien on voitava luottaa siihen, että sopimus on pitävä, ellei ole erityisiä syitä sen muuttamiseen. "Sopimukset on pidettävä" on peruseriaatteita sopimustoiminnassa. Kansalaisten on voitava luottaa viranomaisen kanssa tekemänsä sopimuksen pitävyyteen, vaikka taloudellinen tilanne kunnissa voikin vaihdella.

2 Yksityiskohtaiset perustelut

Omaishoitolain 9 §:n 1 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä, joka rajoittaisi kunnan oikeutta irtisanoa toistaiseksi voimassa olevaa omaishoitotosopimusta. Uudistuksen jälkeen sopimuksen irtisanomiselle tulisi olla asiallinen ja painava syy. Asiallista ja painavaa syytä myös täsmennettäisiin niin, että sellaisena ei voitaisi ainakaan pitää kunnan tavoitetta säästää sosiaali- ja terveydenhuollon menoissa, omaishoitoon varatun määrärahan loppumista tai omaishoidon tuen myöntämisperusteiden tiukentamista. Lisäksi ehdotetaan 9 §:n 2 momenttia täsmennettäväksi niillä syillä, joilla omaishoito hoidettavasta johtuvasta syystä keskeytyy. Kaikissa tapauksissa hoitopalkkio keskeytyy kuukauden kuluttua syyn ilmenemisestä. Käytännössä on ilmennyt, että kunnat ovat keskeyttäneet hoitopalkkion maksamisen jo keskeytyksen alkamisesta lukien.

3 Lain muutoksen vaikutukset

Lain muutoksen myötä omaishoitajien oikeudellinen asema vahvistuu ja ihmiset voivat nykyistä pitkäjänteisemmin tehdä suunnitelmia hoidon järjestämiseksi. Myös halukkuus omaishoidon tekemiseen tulee lisääntymään, koska omaishoitajat voivat aiempaa paremmin luottaa tekemän-

sä sopimuksen pysyvyyteen. Omaishoitajien ja heidän hoidettaviensa ei lain muutoksen jälkeen enää tarvitse pelätä, että heidän sopimuksena irtisanotaan. Muutoksella nykyinen epävarmuus poistetaan ja omaishoitajat uskaltavat aiempaa rohkeammin ottaa yhteyttä omaishoidosta vastaaviin viranhaltijoihin ja pyytää hoito- ja palvelusuunnitelmien päivytystä muuttuneiden olosuhteiden mukaiseksi. Lainmuutos edistää omaishoitoa aitona vaihtoehtona ja hallitusohjelman mukaisesti lisää omaishoitosopimusten ja omaishoitojärjestelmän kattavuutta ja merkitystä.

4 Lain muutoksen arvioidut kustannukset

Omaishoidon on arvioitu tuottavan kustannussäästöä 1,8—2,8 miljardia euroa vuositasolla.

Omaishoidon kustannukset ovat vain kuudesosa laitoshoidon kustannuksista, ja järjestelmä tukee tehokkaasti viime vuosina omaksuttua toimintapolitiikkaa, jossa painopiste on siirtymässä vanhusten, vammaisten ja pitkäaikaissairaiden hoidossa laistohoidosta kotihoitoon. Koska lainmuutos lisää halukkuutta ryhtyä omaishoitajaksi, voidaan arvioida, että muutos tuottaa hoitokustannuksiin säästöä 200—300 miljoonaa euroa vuositasolla.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

omaishoidon tuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) 9 §:n 1 ja 2 momentti seuraavasti:

9 §

Omaishoitosopimuksen irtisanominen ja purkaminen

Kunta voi irtisanoa omaishoitosopimuksen päättymään aikaisintaan irtisanomista seuraavan kahden ja omaishoitaja irtisanomista seuraavan yhden kuukauden kuluttua. Jos sopimuksen jatkaminen vaarantaa hoidettavan tai omaishoitajan terveyden tai turvallisuuden, sopijapuolet voivat purkaa sopimuksen välittömästi. Kunta saa irtisanoa toistaiseksi voimassa olevan omaishoitosopimuksen vain asiallisesta ja painavasta syystä. Asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida pitää ainakaan:

1) kunnan tavoitetta säästää sosiaali- ja terveydenhuollon menoissa,

2) omaishoitoon varatun määrärahan loppumista tai

3) omaishoidon tuen myöntämisperusteiden tiukentumista.

Irtisanomisajasta riippumatta sopimus päättyy sen kuukauden lopussa, jonka aikana hoito hoidettavan terveydentilan muutoksista johtuen käy tarpeettomaksi. Jos omaishoito hoidettavan terveydentilasta johtuvasta syystä, kuten kuntoutuksesta, pitkästä lomasta tai muusta vastaavasta syystä keskeytyy tilapäisesti, hoitopalkki-
on maksaminen keskeytyy kuukauden kuluttua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2012

Anneli Kiljunen /sd
Tuula Peltonen /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vas
Anna Kontula /vas
Sirpa Paatero /sd
Tuula Väättäinen /sd
Jukka Kärnä /sd
Maarit Feldt-Ranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Rakel Hiltunen /sd
Saara Karhu /sd
Sari Palm /kd
Merja Kuusisto /sd
Silvia Modig /vas
Katja Taimela /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Päivi Lipponen /sd

Hanna Mäntylä /ps
Hanna Tainio /sd
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
Mika Kari /sd
Kristiina Salonen /sd
Raimo Piirainen /sd
Pauliina Viitamies /sd
Pia Viitanen /sd
Tarja Filatov /sd
Matti Saarinen /sd
Kari Rajamäki /sd
Johanna Karimäki /vihr
Kauko Tuupainen /ps
Lauri Heikkilä /ps
Suna Kymäläinen /sd