

VANHUSPOLITIIKKA INTRESSIKAMPPAILUJEN AREENANA
Argumentaatioanalyysi kuntien, työntekijäjärjestöjen ja vanhusjärjestöjen intresseis-
tä vanhuspalvelulain taustalla

Suvi Haapakoski
Pro gradu -tutkielma
Sosiaalityö
Yhteiskuntatieteiden
ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2013

TIIVISTELMÄ

VANHUSPOLITIikka INTRESSIKAMPPAILUJEN AREENANA

Argumentaatioanalyysi kuntien, työntekijäjärjestöjen ja vanhusjärjestöjen intresseistä vanhuspalvelulain taustalla

Suvi Haapakoski

Sosiaalityön pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, Jyväskylän yliopisto

Ohjaajat: Elina Virokannas ja Mirja Satka

Kevät 2013

112 sivua + 1 liite

Suomen vanhuspoliittisen kehityksen historiaa voidaan jäljittää aina 1800-luvun lopulle saakka, mistä lähtien on vanhojen ihmisten asemaa pyritty lainsäädännön avulla helpottamaan. Vanhusväestön kannalta merkittäviä lakeja ovat olleet muun muassa laki kansaneläkejärjestelmästä 1937, laki kunnallisesta kodinhoitoavusta 1966 ja sosiaalihuoltolaki 1982. Ensimmäistä varsinaista vanhustenhuoltoa koskevaa lainsäädäntöä viriteltiin 1970-luvulla. Tuolloin laki jäi säätämättä, mutta 2000-luvulla eläkeikäisten ja vanhusten määrän jatkuvasti kasvaessa vanhusten palvelut turvaava lainsäädäntö tuli jälleen ajankohtaiseksi. Tutkimukseni perustuu tähän niin sanottuun uuteen vanhuspalvelulakiin.

Mikään lainsäädäntö ei olisi ollut mahdollinen ilman aktiivisia toimijoita – poliittisista puolueista etujärjestöihin ja yksittäisiin kansalaisiin – jotka ajoivat uudistuksia läpi kukin omista intresseistään käsin. Intressit ovat voineet olla yhdenmukaisia tai vastaavasti ristiriidassa keskenään, jolloin toimintaa ovat leimanneet erimielisyydet. Intessin käsitteellä viitataan etuun, hyötyyn tai tarpeeseen, jotka kaikki toimivat muutosta tai kehitystä liikkeellepanevina voimina. Tässä tutkimuksessa tarkastelen kuntien, työntekijäjärjestöjen ja vanhusjärjestöjen intressejä vanhuspalvelulain taustalla. Analyysiin valitut toimijat ovat Suomen Kuntaliitto, Kainuun maakunta -kuntayhtymä, Helsingin kaupunki, Tehy ry, SuPer ry, Talentia ry, Aktiiviset Seniorit ry, EETU ry sekä Suomen Senioriliike ry. Aineistona käytän kyseisten toimijoiden vanhuspalvelulain ensimmäiseen luonnokseen keväällä 2011 antamia lausuntoja. Argumentaatioanalyysin keinoin olen poiminut kustakin lausunnosta pääväitteen – lausunnon tärkeimmän sanoman – perusteluineen. Pääväitteiden ja perustelujen pohjalta olen tulkinnut toimijoiden ajamat intressit.

Vanhuspalvelulain tavoitetta ikääntyneiden henkilöiden hyvinvoinnin ja laadukkaiden palvelujen ja hoidon turvaamisesta kannatettiin toimijoiden keskuudessa, mutta eroavaisuudet syntyivät siitä, kuinka tavoitteeseen tulisi päästä. Kuntaliitto vastustaa erillislakia, ja samoin Kainuun maakunta -kuntayhtymän intressinä on vanhuspalvelulain uudelleenharkinta. Helsinki, Talentia ja Aktiiviset Seniorit ry ajavat puolestaan ikääntyneiden hyvinvoinnin ja laadukkaat palvelut turvaavaa lainsäädäntöä. Tehyn intressinä on lainsäädäntö, joka korostaa moniammatillisuutta, ja SuPer vaatii lakiin kirjattuja henkilöstömitoituksia. EETU ry:n intressinä on lain loppuunsaattaminen mahdollisimman nopeasti. Senioriliike taas vaatii lakia, joka puuttuu vanhuspalveluissa vallitseviin epäkohtiin.

Avainsanat: vanhuspolitiikka, vanhuspalvelulaki, toimija, intressi, argumentaatioanalyysi

SISÄLLYS

1. JOHDANTO.....	1
2. VANHUSPOLITIIKAN TOIMIJAT INRESSEINEEN – TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA	5
2.1. Vanhuspolitiikka meillä ja muualla.....	5
2.1.1. Vanhuspolitiikka Euroopassa	7
2.1.2. Euroopan unionin vaikutus	9
2.2. Toimijat vanhuspolitiikan kentällä	10
2.3. Intressit muutoksen suuntaajina.....	12
3. VANHUSPOLITIIKAN KEHITYS SUOMESSA	14
3.1. Vanhuspolitiikan köyhäinhoitovaihe	14
3.1.1. Vaivaishoidosta köyhäinhoitoon	17
3.1.2. Vanhusväestö eriytyy eläkejärjestelmän myötä	18
3.2. Vanhuspolitiikan perustan luominen	19
3.2.1. Vanhustenhuoltokomitea vanhusten etuja ajamaan.....	20
3.2.2. Kunnallinen kodinhoitajatoiminta syntyy	22
3.2.3. Ehdotus vanhustenhuoltolaiksi 1970-luvulla.....	24
3.3. Vanhuspolitiikan täydellistyminen ja täsmentyminen.....	26
3.3.1. Sosiaalihuolto uudistuu.....	27
3.3.2. 1990-luku muuttaa ajattelutapoja	28
3.4. Vanhuspolitiikan 2000-luku	29
3.4.1. 2000-luvun vanhuspalvelujen lainsäädännöllinen perusta	30
3.4.2. Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksiset	32
3.4.3. Laatusuosituksista laiksi	33
3.4.4. Vanhuspalvelulakiluonnoksen sisältö	35
4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	38
4.1. Aineistona lakiluonnokseen annetut lausunnot	38

4.2. Analyysimetodina argumentaatioanalyysi.....	42
4.2.1. Argumentit puolesta ja vastaan.....	44
4.2.2. Argumentaatio ja yleisö.....	46
4.2.3. Argumentaatioanalyysin eteneminen	47
4.3. Eettinen pohdinta.....	50
5. TOIMIJOIDEN INTRESSIT VANHUSPALVELULAIN TAUSTALLA.....	52
5.1. Luonnos ja lausunnot – mille yleisölle?	52
5.2. Kuntien ajamat intressit.....	53
5.2.1. Kuntaliitto vanhuspalvelulain vastustajana	53
5.2.2. Kainuun maakunta -kuntayhtymä ajaa lain uudelleenarviointia	59
5.2.3. Helsinki ikääntyneiden palvelut turvaavan lainsäädännön puolella.....	64
5.3. Työntekijäjärjestöjen ajamat intressit.....	69
5.3.1. Tehyn intressinä moniammatillisuus	69
5.3.2. Talentia vaatii tarpeenmukaista lainsäädäntöä	73
5.3.3. SuPerin intressinä lakiin kirjatut henkilöstömitoitukset.....	76
5.4. Vanhusjärjestöjen ajamat intressit.....	82
5.4.1. Aktiiviset Seniorit ry vanhusten hoidon ja palvelujen turvaamisen asialla.....	82
5.4.2. EETU ry kiirehtii vanhuspalvelulakia	86
5.4.3. Suomen Senioriliike ry:n intressinä epäkohtiin puuttuva laki.....	88
5.5. Intressien kirjo	92
6. YHTEENVETO JA POHDINTA.....	96
LÄHTEET	102
LIITE 1 LAUSUNNONANTAJAT	110

1. JOHDANTO

”Eurokriteeri määrää, että lehmien on päästävä ulos kuudeksikymmeneksi päiväksi vuodessa. Vankiloissakaan ei ole liiemmästi henkilökuntaa, mutta silti vangit pääsevät lakisääteisesti joka päivä ainakin puoleksi tunniksi ulos. Siis laki takaa vangeille ja lehmille oikeuden raittiiseen ilmaan. Vanhuksia varten ei lakia ole. Suomessa on tuhansia vanhuksia, jotka eivät ole päässeet vuosikausiin ulos.” (Tallqvist 2007, 145.)

Yllä oleva Tarja Tallqvistin sitaatti voi kuulostaa kärjistetyltä, mutta kuvaa hyvin vanhuk-
sia koskevan lainsäädännön, tai pikemminkin sen puutteen, tämänhetkistä tilaa Suomessa.
Viimeaikoina julkista keskustelua ovat sävyttäneet epäkohdat vanhustenhuollossa tai rik-
komukset vanhusten oikeuksia kohtaan. Rärkeimmät uutisotsikot kertovat karua tarinaa
kotiin unohdetuista tai laitoksissa kaltoin kohdelluista vanhuksista, joita ylilääkitään, nään-
nytetään nälkään ja sidotaan sänkyihinsä. Kärjistystä tai ei, eri laeissa hajallaan olevien
vanhuksiin sovellettavien pykälien tai laatusuosituksen ei ole katsottu riittävän turvaamaan
yhä kasvavan vanhusväestön oikeuksia.

Suomi on Japanin ohella yksi maailman nopeimmin ikääntyvistä maista. Tulevina vuosina
eläkeikäisten ja vanhusten määrä sekä osuus väestöstä kasvaa kaikissa teollistuneissa mais-
sa. Muihin maihin verrattuna Suomen väestön ikääntyminen on poikkeuksellisen nopeaa,
koska nykyisen väestön suurimmat ikäluokat ovat huomattavasti vanhempia kuin muissa
maissa. (Luoma ym. 2003, 9-10.) Suomessa eläkeikäisten eli 65 vuotta täyttäneiden ja tätä
vanhempien osuuden väestöstä arvellaan nousevan nykyisestä noin 17 prosentista 29 pro-
sentiin vuoteen 2060 mennessä. Yli 65-vuotiaiden määrän arvellaan siis kaksinkertaistu-
van tulevina vuosikymmeninä. (Tilastokeskus 2009, 1.)

Suomessa, kuten useimmissa OECD-maissa, väestön ikääntyminen on yksi merkittävim-
mistä pitkän aikavälin yhteiskuntapolitiikan haasteista. Vallitseva demografinen kehitys
aiheuttaa julkisten kustannusten nousupainetta, koska vanhimpien ikäryhmien kohdalla
sosiaali- ja terveystalvelujen keskimääräiset menot alkavat kohota nopeasti. (Luoma ym.
2003, 5, 34.) Vanhuus ja vanhustyö ovat tällä hetkellä hyvin ajankohtaisia teemoja yhteis-
kunnassamme, ja vanhusväestön määrän lisääntyminen tulevaisuudessa on saanut yhteis-

kunnan eri tahot ja toimijat pohtimaan kehityksen seurauksia, ja kuinka näihin seurauksiin tulisi vastata. Kyseinen kehitys on toiminut pontimena monille yhteiskunnallisille uudistus- ja muutosehdotuksille. Tutkimukseni pohjautuu yhteen näistä: luonnokseen laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamisesta (jäljempänä *vanhuspalvelulakiluonnos*). Laki tulee keräämään yhteen eri laeissa hajallaan olevat iäkkäiden ihmisten palveluja koskevat säännökset (STM 2011b).

Tutkimukseni tarkoituksena on tarkastella vanhuspoliittista keskustelua ja eri toimijoiden intressejä vanhuspalvelulain taustalla. Tulkitsen vanhuspalvelulain käännteeksi vanhuspoliittisen historian jatkumolla. Käänteen käynnistäjänä on toiminut eri toimijat yhdistävä vanhus- ja sosiaalipoliittinen keskustelu. Ajatuksena on, että eri toimijoiden – kuten poliittisten puolueiden ja etujärjestöjen – ajamat intressit ovat vaikuttaneet lain muotoutumiseen. Nämä intressit kertovat puolestaan tämänhetkisestä vanhuspoliittisesta tilanteesta yhteiskunnassa: mitä arvostetaan tai mitä toimenpiteitä ajetaan.

Uusi vanhuspalvelulaki on mielenkiintoinen ja haasteellinen tutkimuskohde sen ajankoh-taisuuden vuoksi. Luonnos kannanottoineen nousee julkiseen keskusteluun ja uutisotsikoi-hin vähän väliä, ja laki on pro gradu -tutkielmani tekemisen ajan ollut muutostilassa. Tutkimukseni perustuu lain ensimmäiseen luonnokseen, joka luovutettiin peruspalveluministe-ri Paula Risikolle 9.3.2011, ja josta käytiin lausuntokierros kevään ja kesän 2011 aikana (STM 2011b). Lausuntojen pohjalta valmistui keväällä 2012 toinen lakiluonnos: Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista (STM 2012). Myös toinen lakiluonnos kävi läpi lausuntokierroksen, ja hallituksen esitys annettiin eduskunnalle syksyllä 2012. Tasavallan presidentti vahvisti vanhuspalvelulain 28.12.2012, ja laki astuu voimaan 1.7.2013 (STM 2013a). Tietääkseni vanhuspalvelulaista tai sen luonnoksista ei ole tehty aiempaa tutkimusta, ja yleisesti ottaen vanhuuden ja vanhustyön teemat ovat suhteellisen vähän tutkittuja aihealueita etenkin sosiaalityön kentällä.

Lähtökohtani gradun aiheeseen on ollut kiinnostus vanhuksia, vanhustyötä ja gerontologis-ta sosiaalityötä kohtaan. Näen kyseisen kentän yhtenä mieltuisana työllistymisvaihtoehtona. Tutkielma tarjoaa mahdollisuuden uuden tiedon omaksumiseen mielenkiintoa herättävästä aiheesta, ja parhaimmillaan kompetenssia tulevaa uraa ajatellen. Vastaavanlaista tutkimus-ta on aiemmin tehnyt muiden muassa Pirkko-Liisa Rauhala (1996), joka väitöskirjassaan

tutki kehitystä, jonka myötä sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaisen sosiaaliturvapolitiikan kokonaisuutta. Rauhalan (1996, 9-10) mukaan kussakin yhteiskunnallisessa ja historiallisessa tilanteessa sosiaaliturva on paitsi funktionaalista myös poliittisten ja ideologisten intressikamppailujen kautta kehittyvää yhteiskuntapolitiikkaa. Rauhalan esimerkiksi mukaillen tarkoitukseni on tutkimuksessani tarkastella millaisia intressikamppailuja valmisteilla olevan vanhuspalvelulain taustalta mahdollisesti löytyy.

Tutkimusraporttini toisessa luvussa kuvaan lyhyesti tutkimukseni lähtökohtia: vanhuspolitiikan käsitettä ja vanhuspolitiikan tilaa Euroopassa, vanhuspolitiikkaa toimijoiden kenttänä sekä intressin käsitettä. Vanhuspolitiikka voi hyvin laaja-alaisesti ymmärrettynä kuvata kaikkea vanhusten hyvinvointiin vaikuttavaa politiikkaa. Raja vanhuspolitiikan käsitteilyn pääosin vanhusten sosiaalipalveluihin, joihin kuuluvat muun muassa koti- ja laitoshoidon sekä asumispalvelut. Vielä toistaiseksi vanhuspolitiikat ovat vahvasti kansallisten toimivaltujen piirissä, mutta tulevaisuudessa Euroopan unionin vaikutus tulee vahvistumaan eri politiikanalojen yhdenmukaistamispyrkimysten kautta.

Kolmannessa luvussa perehdytään Suomen vanhuspolitiikan kehitykseen, siihen historialliseen kontekstiin, jonka pohjalta vanhuspalvelulaki on syntynyt. Olen jäljittänyt Suomen vanhuspolitiikan kehitystä 1800-luvun lopun vaivashoidon ajalta aina 2000-luvulle ja uuden vanhuspalvelulain valmisteluun saakka. Pyrin tuomaan historiakatsaukseen uutta näkökulmaa kiinnittämällä huomiota erityisesti menneiden vanhuspoliittisten – lähinnä lainsäädännöllisten – uudistusten yhteyksissä vallinneisiin intresseihin ja intressiristiriitoihin sekä merkittäviin toimijoihin, joista esimerkkinä ensimmäinen vanhustenhuoltokomitea. Kaikkien uudistusten esittelyn sijaan esittelen joitain uudistuksia laajemmin, esimerkiksi lakia kunnallisesta kodinhoitoavusta.

Katsaus Suomen vanhuspolitiikan aiempaan kehitykseen tarjoaa kontekstin nykyiselle tilanteelle, ja kertoo siitä, mistä ja miten vallitsevat vanhuspoliittiset intressit ovat saaneet alkunsa, sillä nykyhetki ja menneisyys kietoutuvat vahvasti toisiinsa. Bryant (1994, 11) esittää, että nykyisyys ja tämän hetken instituutiot, roolit ja kulttuurin muodot ovat menneisyydessä tapahtuneen toiminnan tulosta. Sosiaaliset toiminnot eivät ole vain tapahtumia toisensa perään, vaan monitahoisia prosesseja, joissa yhdistyvät menneet, nykyinen ja tuleva (mts, 18). Menneisyyttä tulee kuitenkin kunnioittaa ottamalla huomioon esimerkiksi

Rauhalan (2000, 58) varoitus historian oveluudesta, mikä tarkoittaa sitä, että menneisyys näyttäytyy jälkikäteen tarkasteltuna tulkitsijalleen helposti nykyisen valmisteluna.

Neljännessä luvussa esittelen tutkimuksen toteutuksen: aineistoni ja sen rajaamisen sekä analyysimenetelmäni. Aineiston analyysissä olen soveltanut argumentaatioanalyysia, jossa tarkastellaan tekstiin tai puheeseen rakentuvaa argumentaatiota eli mitä väitteitä ja peruste-luja esitetään. Tutkimusaineistoni muodostuu vanhuspalvelulain ensimmäiseen luonnokseen annetuista lausunnoista. Lausuntoja annettiin suuri määrä, yhteensä 127 kappaletta (STM 2011c). Lausunnoista olen valinnut mahdollisimman edustavan osan kuvaamaan kolmen toimijaryhmän – kuntien sekä työntekijä- ja vanhusjärjestöjen – näkemyksiä ja kantaa lakiluonnokseen. Jotta argumentaatioanalyysin soveltaminen olisi mielekäästä, rajasin aineistoa lausuntojen rakenteen perusteella karsien pois muun muassa hyvin luettelomaisesti rakentuvia lausuntoja. Aineiston rajaamisen lähtökohtana olen pitänyt lisäksi ajatusta siitä, että tarkempaan analyysin otettavat lausunnot tarjoaisivat mahdollisimman monipuolisen näkemyksen vanhuspalvelulakiin liittyvästä argumentoinnista. Lopulta analyysiin valikoitui yhdeksän toimijatahoa lausuntoineen: Suomen Kuntaliitto, Kainuun maakunta -kuntayhtymä, Helsingin kaupunki, Tehy ry, Talentia ry, SuPer ry, Aktiiviset Seniorit ry, EETU ry sekä Suomen Senioriliike ry.

Argumentaatiolla pyritään vakuuttamaan kuulija tai lukija esimerkiksi jonkin mielipiteen puolesta tai sitä vastaan. Tutkimuksen kohteena ovat ne tavat, joilla väitteitä perustellaan, ja ne perustelutyypit, joita väitteiden tueksi tai toisten väitteiden kumoamiseksi esitetään. (ks. esim. Haaparanta & Niiniluoto 1991, 45; Kakkuri-Knuutila & Heinlahti 2006.) Analysoidessani lausuntoja olen poiminut lausunnoista lähtötietoja, esisopimuksia sekä puhujan positioita. Jokaisesta lausunnosta olen nostanut esiin lausunnon pääväitteen – tärkein väite, jonka perustelemiseen ja puolustamiseen tai vastustamiseen lausunto tähtää – perusteluineen. Pääväitteen ja perustelujen pohjalta olen tulkinnut lausunnonantajan intressejä vanhuspalvelulakiin liittyen. Toimijoiden lausunnoista löytyvät pääväitteet, niiden perustelut ja väitteen sekä perustelujen pohjalta päätellyt intressit on avattu tutkimusraportin viidennessä luvussa. Tutkimusraportin päättävään lukuun on koottu tutkimuksen yhteenveto ja pohdinta.

2. VANHUSPOLITIIKAN TOIMIJAT INRESSEINEEN – TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA

Laaja-alaisesti määriteltynä vanhuspolitiikkaan katsotaan kuuluvaksi kaikki toiminta, joka vaikuttaa vanhojen ihmisten elämään (Koskinen 1994, 21–22). Mitä vanhuspolitiikkaan sisältyy ja kuinka sitä käytännössä järjestetään, on vielä toistaiseksi vahvasti kansallisten toimivaltojen päätettävissä, vaikka esimerkiksi Euroopan unionin vaikutus kasvaa jatkossa. Niin kansallisilla kuin kansainvälisilläkin vanhuspolitiikan areenoilla eri toimijat pyrkivät omista intresseistään käsin vaikuttamaan julkiseen politiikkaan. Monia – vastakkaisiakin – intressejä ajettaessa ei ristiriidoilta aina vällytä. Intressit ja niiden väliset jännitteet voivat toimia yhteiskunnallisen muutoksen ja kehityksen virittäjinä.

2.1. Vanhuspolitiikka meillä ja muualla

Vanhuspolitiikalla tarkoitetaan Koskisen (1994, 21–22) mukaan hyvinvointivaltion tai valtiollisen sosiaalipolitiikan tarkastelua vanhenemisen ja vanhusten kannalta, mutta sitä ei voida rajata vain julkiseksi toiminnaksi, koska esimerkiksi omaishoito on yksi vanhuspolitiikan keskeinen kysymys. Myös Guillemard (1986, 264) käyttää vanhuspolitiikasta laajaa määritelmää. Hänen mukaansa vanhuspolitiikka viittaa kaikkiin julkisiin interventioihin, jotka muotoilevat ikääntyneiden ja yhteiskunnan välisiä suhteita. Guillemardin määrittelyssä vanhuspolitiikkaan sisältyy näin ollen muun muassa oikeus eläkkeeseen, ikääntyneiden elämänlaadusta huolehtiminen terveystalveuin, vanhainkodein ja kotipalveluin, sekä kysymys ikääntyneiden työntekijöiden osallistumisesta työmarkkinoille. Vanhuspolitiikan kannalta yhteiskunnallinen arvokeskustelu on tärkeää (Koskinen 1994, 21–22).

Vanhuspolitiikan käsitteestä alettiin Koskisen (1990, 103–104) mukaan puhua Suomessa vasta 1970-luvulla, vaikka vanhuspolitiikan muotoutumista voidaan nähdä jo 1800-luvun lopulta alkaen. Silloin alkoi syntyä tehtäviä, kuten eläkejärjestelmien kehittämistä, jotka nykyisin sisällytetään vanhuspolitiikkaan. Palkkatyön yleistyessä syntyi tarve yhteiskunnallisesti lievittää perheille vanhuksista aiheutuvaa hoitorasitusta. Tämän seurauksena alkoivat kehittyä vanhuksille suunnatut asumis-, palvelu- ja hoitojärjestelmät. Eläkeläisyyden myötä vanhojen ihmisten arjessa tapahtui puolestaan yhteiskunnan aktiiveista toimin-

noista syrjäyttävä muutos, jonka tueksi alettiin kehittää toimintoja vanhusväestön integroimiseksi yhteiskuntaan. Näiden yhteiskunnallisten muutosten myötä vakiintuivat vanhuspolitiikan kolme keskeistä toimintalinjaa: eläkepolitiikka, asumis- ja palvelujärjestelmät sekä elämäntavan säätely. Vähitellen kehittyivät palveluorganisaatiot ja ammatit vanhuskysymyksen ympärille sekä vanhusten etuja ajavat liikkeet ja järjestöt. (Mts, 103–104.)

Wienissä pidettiin vuonna 1982 suuri YK:n vanhenemista käsitellyt maailmankonferenssi, jossa hyväksyttiin vanhenemista koskeva kansainvälinen toimintaohjelma. Osittain kyseisen konferenssin vaikutuksesta vanhuspolitiikan ja vanhustyön käsitteet täsmentyivät, ja niiden sisällöt vakiintuivat Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi vuonna 1986 vanhuspoliittisen katsauksen, jossa tarkasteltiin vanhuspolitiikan sisältöä sekä vanhuspolitiikan ja vanhustyön välisiä suhteita. Vanhuspolitiikan osa-alueiksi täsmennettiin seuraavat: perhe- ja lähimmäissuhteiden tukeminen, asuminen ja ympäristö, toimeentuloturva, sosiaalihuolto, terveydenhuolto, työvoima-asiat sekä koulutus, kulttuuri ja tutkimus. (Koskinen 1990, 142–146.)

Koskisen, Aallon, Hakosen ja Päivärinnan (1998, 265–267) mukaan vanhuspolitiikka voidaan nähdä koko yhteiskuntapolitiikan läpäisevänä periaatteena, jonka keinot muodostuvat yleisestä hyvinvointipolitiikasta, eläkepolitiikasta sekä sosiaali- ja terveystalouksista. Hyvinvointipolitiikka viittaa yhteiskuntapolitiikan eri osa-alueisiin, kuten talous-, työ- ja perhepolitiikkaan, jotka ihmisten elämää eri ikävaiheissa tukiessaan edistävät ehkäisevässä mielessä vanhuspolitiikan päämääriä. Eläkejärjestelmät puolestaan turvaavat taloudellisen toimeentulon jatkuvuuden työelämästä pois siirryttäessä. (Mts, 265–267.)

Tässä tutkimuksessa tarkastelen vanhuspolitiikkaa yllä mainittuja määritelmiä suppeammin. Olen rajannut pois esimerkiksi eläkepolitiikan – lukuun ottamatta lyhyttä esittelyä eläkejärjestelmän syntyhetkistä 1900-luvun alussa – ja terveystalouksista. Kiinnostukseni on uuden vanhuspalvelulain kannalta relevanteissa vanhuspolitiikan aloissa, ja tutkimukseni painopiste on siten vanhusten sosiaalipalveluissa. ”*Vanhuspalvelujen tarkoituksena on helpottaa vanhojen ihmisten arkielämän sujumista, luoda edellytyksiä heidän itsenäiselle selviytymiselleen ja sosiaaliselle integroitumiselleen sekä mahdollistaa heidän tarvitsemansa hoito ja hoiva*” (Koskinen ym. 1998, 265–267).

2.1.1. Vanhuspolitiikka Euroopassa

Euroopassa vanhuspolitiikan tavoitteet ja toteutus vaihtelevat maittain. Anttosen ja Soinnun (2006, 120) mukaan esimerkiksi Euroopan unionin taholta annettua yhdenmukaista ohjeistusta ei juuri ole, mikä näkyy muun muassa vanhushoivapolitiikan järjestämisen vaihtelevina variaatioina. *”Vanhushoivapolitiikkaa ei säätele mikään EU-direktiivi eikä kaikissa maissa ole edes kansallista pitkäaikaishoivaa koskevaa lainsäädäntöä. Useimpien vanhojen ihmisten hoivasta ovat käytännön toimeenpanon osalta vastuussa kunnat ja paikallishallinto ja siksi yhden maankin sisällä voi olla varsin suuria eroja sen suhteen, miten palvelut ja tuki järjestetään. Vanhustenhoivaan on kehitetty paljon myös puhtaasti paikallisia ratkaisuja.”* (Mts, 120.) Euroopan unionin vaikutuksiin kansallisen vanhuspolitiikan tasolla palaan tarkemmin luvussa 2.1.2.

Regiimijaottelut ovat yksi yleisimmistä tavoista tarkastella maiden välisiä eroja hyvinvoinnin tuottamisessa. Anttosen ja Soinnun (2006, 99) mukaan Pohjoismaat muodostavat julkisen vallan vastuuta, laajaa kattavuutta, palvelujen korkeaa tasoa ja matalaa hintaa korostavan regiimin, jossa ikääntyneiden palvelujen rahoittamisesta ja tuottamisesta ovat pääsääntöisesti vastuussa kunnat ja valtio. Suomessakin omaksuttu julkisen sektorin vastuu vanhusten huolenpidosta ei kuitenkaan ole pääsääntö Euroopassa, vaan kehittyneissä eurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa pienten lasten ja vanhusten hoidon vastuun jakaminen perheen, sukulaisten, markkinoiden ja valtion kesken on tärkeä kysymys (Mts, 3).

Alankomaat ja Saksa muodostavat Anttosen ja Soinnun (2006, 104–107) mukaan regiimin, jossa sosiaalivakuutuksella on pitkät perinteet. Saksa otti ensimmäisenä maana maailmassa käyttöön valtiollisen pitkäaikaishoivavakuutuksen vuonna 1996. Vakuutus antaa lääketieteellisen arvion jälkeen oikeuden etuuteen rahana, palveluna tai näiden yhdistelmänä. Espanja ja Italia edustavat puolestaan perhehoivaregiimiä, jossa vastuu niin pienten lasten kuin vanhojen ihmisten hoivasta kuuluu tiukasti perheille. Tavallista on, että kotipalveluja ja pitkäaikaista laitoshoidoa on vain vähän tarjolla, alueelliset erot ovat suuria ja tarveharkinta on yleistä. (Mts, 108–111.)

Kuten edellä mainituista regiimijaotteluista huomaa julkisen vallan, markkinoiden ja perheen vastuu vanhusten hoivasta ja huolenpidosta vaihtelee. Vanhustenhuolto voi jäädä

myös muiden, tuottavampien ikäryhmien palvelujen varjoon. Anttosen ja Soinnun (2006, 80–82) mukaan tarkasteltaessa julkisen vallan vastuuta ja palvelujen tarjoamista useimmissa maissa pienten lasten hoivalla on paljon vahvempi asema kuin vanhushoivalla. Lastenhoivaan verrattuna ikääntyneiden hoiva onkin huomattavasti hajanaisempi ja vaikeammin rajattava sosiaalipolitiikan osa-alue (Mts, 80–82).

Monissa maissa vanhusten laitoshoidolla on pitkät perinteet, joiden seurauksena vanhukset hoidetaan nykyäänkin valtaosin laitoksissa. Anttonen ja Sointu (2006, 82–83) muistuttavat, että vanhustenhuollon juuret ovat köyhäinhoidossa ja vaivaistaloperinteessä. Seurakuntien ja paikallishallinnon vastuulla oli aikanaan niiden vanhojen ihmisten hoiva ja elatus, joilla ei ollut ketään kenen puoleen apua tarvitessa kääntyä, tai joiden sukulaiset eivät pystyneet auttamaan (Mts, 82–83). Vanhusten laitoshoidossa ja sen toteuttamisessa on toisaalta ongelmia, joiden seurauksena kotona hoitamisen tukeminen on saanut kannatusta. Anttosen ja Soinnun (2006, 82–83) mukaan laitosmuotoinen pitkäaikaishoiva ja sen kalleus ovat pakottaneet eri maiden hallitukset kehittämään uudenlaisia ratkaisuja vanhushoivaan. Viime vuosina on alettu puhua hoivatakuusta ja ikääntyneiden oikeudesta saada hoivaa niin laitoksessa kuin kotona. Useille maille onkin yhteistä pyrkimys vähentää laitosmuotoista pitkäaikaishoivaa, ja tukea vanhan ihmisen selviytymistä omassa kodissaan tarjoamalla palveluita tai rahaa niiden ostoon sekä rahallista tai henkistä tukea informaaleille hoivaajille. (Mts, 82–83, 120.)

Suurimmassa osassa maailman maita, mukaan lukien eteläisen Euroopan maat, aikuisilla lapsilla on juridinen velvoite huolehtia omista vanhemmistaan ja muista suvun vanhoista jäsenistä. Esimerkiksi Pohjoismaissa ja Isossa-Britanniassa tällaista lakisääteistä velvollisuutta ei ole. (Anttonen & Sointu 2006, 80–83.) Suomessa vastuu ikääntyneistä on julkisella vallalla niin perustuslain kuin sosiaalilainsäädännön tasolla. Valtiolla katsotaan olevan lakisääteinen vastuu tarjota palveluja hoivantarpeessa olevalla vanhukselle. Käytännössä vastuu on kunnilla, mutta myös omaisilla. (Mts, 102.) Omaisia sitovan lakisääteisen velvollisuuden puute ei tarkoita, että perhe ja suku eivät osallistuisi iäkkäiden omaistensa hoivaan ja huolenpitoon. Qureshi ja Walker (1986, 109) pitävät paradoksaalisena sitä, että vaikka iäkkäät ihmiset ovat suurin julkisten palvelujen kuluttajaryhmä, valtaosa heidän saamastaan hoidosta ei tule julkiselta sektorilta, vaan heidän omilta perheiltään.

2.1.2. Euroopan unionin vaikutus

Karin, Katteluksen ja Saaren (2008, 12, 16–17, 124–126) mukaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät ja sosiaalipolitiikka ovat pääosin kansallisen päätösvalan alaisuudessa, mutta ajan kuluessa EU on saavuttanut yhä enemmän toimivaltaa alueella. Sosiaalipolitiikassa EU:lle on annettu tehtäviä, jotka liittyvät syvenevän integraation vaatimuksiin. EU:n lainsäädännön ohella kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin ja sosiaalipolitiikkaan vaikuttavat Euroopan unionin sisämarkkinoiden laajeneminen yhä enemmän sosiaalipolitiikan alueelle, sekä Lissabonin strategiaan liittyvän niin sanotun avoimen koordinaation soveltaminen sosiaalipolitiikan alueelle. Avoimella koordinaatiolla viitataan sosiaalisen suojelun järjestelmien seurantaan. Avoimen koordinaation menetelmää on hyödynnetty muun muassa eläkepolitiikassa yhteisen eurooppalaisen toimintamallin ja tavoitteiden luomiseksi. (Mts, 12, 16–17, 124–126.)

Rintalan (2005, 397) mukaan myös vanhuspolitiikkaa pidetään kansallisen toimivallan piiriin kuuluvana. EU vaikuttaa kansalliseen vanhuspolitiikkaan kuitenkin yhteissopimuksiin perustuvan toimivallan sekä talouspoliittisen toimivallan ja eri politiikanlohkoilla tapahtuvan koordinaation kautta. EU:n päämääränä on yhdistää eri politiikat ja asettaa niille yhteiset tavoitteet. Väestön ikääntymisen myötä tapahtuva terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja eläkemenojen kasvu uhkaavat jäsenmaiden julkisten talouksien tasapainoa ja siten myös EU:n kilpailukykyä. Tämä tekee vanhuspolitiikasta keskeisen eri politiikkojen yhteensovittamisen alueen. (Mts, 397.)

Kari, Kattelus ja Saari (2008, 139) toteavat, että sosiaalipolitiikan alueella EU:lla ei ole perussopimusten mukaista toimivaltaa antaa suosituksia. Keväällä 2005 hyväksytyssä sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden yhteisraportissa tarkasteltiin kuitenkin eri jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmien tulevaisuuden haasteita. Vanhuspolitiikkaan liittyen Suomella on raportin mukaan edessä väestön ikääntymisen tuomiin haasteisiin vastaaminen tilanteessa, jossa on paineita lisätä sosiaaliturvamenoja veropohjan samaan aikaan ka-ventuessa. Samalla ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nousu olisi turvattava muun muassa tiukentamalla yksilöllisen varhaiseläkkeen ehtoja. (Mts, 139.)

2.2. Toimijat vanhuspolitiikan kentällä

Vanhuspolitiikka on alusta alkaen ollut eri toimijoiden, kuten poliittisten puolueiden ja etujärjestöjen, ja heidän edustamiensa intressien kamppailukenttä. Rauhala (1998, 130) puhuu artikkelissaan yhteiskuntapoliittisista intresseistä, ja siitä ”*miten yhteiskuntapoliittiset intressit syntyvät ja kiteytyvät, ketkä niitä ajavat ja miten ne konkretisoituvat instituutioissa ja toimintajärjestelmissä havaittaviksi periaatteiden ja käytäntöjen muutoksiksi*”.

Rauhala (1998, 129–152) tarkastelee artikkelissaan yhteiskunnallisen muutoksen tutkimista ja on kiinnostunut erityisesti murroksen laadusta ja käänteestä, jonka sosiaalipoliittinen keskustelu voi saada aikaan sosiaaliturvassa. Rauhalan tarkastelun kohteena on Suomessa 1960-luvun lopulla sosiaaliradikalismista alkanut murros huollon kauden ja palvelun kauden välillä, minkä seurauksena sosiaalihuolto uudistui, sosiaalivakuutus laajeni ja sosiaalipalvelut ilmestyivät sosiaaliturvan kenttään. Rauhala (1998, 144) tulkitsee 1960- ja 1970-lukujen vaihteen sosiaaliturvapoliittisen murroksen aktiivisten toimijoiden, kuten yhteiskunnallisten liikkeiden ja poliittisten puolueiden, aikaansaamaksi. Kyseiset toimijat nousivat hänen mukaansa keskeiseen asemaan jännitteiden virittäjinä vanhan ja uuden välille. ”*Toimijat kriisiyttävät yhteiskunnallisia järjestelmiä ja sosiaalisia suhteita, esimerkiksi valtasuhteita, ja tuovat tilalle uusia intressipyrkimyksiä*” (Mts, 136).

Kehityksen ja uudistusten vauhdittajina voivat toimia Niemisen (1955/1985, 26–27) mukaan erilaiset yhteiskuntaelämän kriisikaudet, kuten sodat, yhteiskunnalliset kumoukset ja väestökriisit. Vanhenemisen poliittiseksi taloustieteeksi kutsutun tutkimussuunnan mukaan taas vanhusten kulloistakin asemaa ja vanhuspolitiikan suuntaa ei määrittele väestöllinen kehitys sinänsä, vaan yhteiskunnan taloudellinen ja poliittinen rakenne (Koskinen 1990, 100–101). Näitä ajatuksia mukailen myös vanhuspalvelulain taustalta löytynee sekä taloudellisia että poliittisia intressejä. Suomen vanhusväestön kasvua voitaneen puolestaan pitää eräänlaisena väestökriisinä, joka on toiminut pontimena lain valmistelulle.

Etujärjestöt pyrkivät intressisektoreistaan käsin vaikuttamaan poliittisten päätösten sisältöön harjoittamalla painostusta valtion ja kuntien viranomaisia sekä poliittisia puolueita kohtaan (Nousiainen 1998, 90, 106). Vanhuspolitiikan kentällä tällaisia vaikuttamaan ja painostamaan pyrkiviä etujärjestöjä ovat monien muiden ohella esimerkiksi Eläkeläisliitto-

jen etujärjestö EETU ry tai Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry. Nousiaisen (1998, 90, 106) mukaan painostuspolitiikalla on useita menetelmiä. Etujärjestöt pyrkivät vaikuttamaan julkiseen politiikkaan suuren yleisön välityksellä muokkaamalla yleistä mielipidettä. Erityisesti suuret ja taloudellisesti hyvässä asemassa olevat järjestöt panostavat yleisen mielipiteen muokkaukseen esimerkiksi median, joukkokokousten tai mielenosoitusten avulla. Ulkoisen painostuksen keinoin etujärjestöt voivat yrittää vaikuttaa julkisten viranomaisten yksittäisiin päätöksiin ja toimenpiteisiin, kun taas poliittisten puolueiden tavoitteenasettelua yritetään muokata myös sisältä käsin. Sisältä päin toteutuva vaikuttaminen tapahtuu etujärjestöihin kuuluvien puolueaktiivien toimesta, jotka osallistuvat puolueensa tavoitteenasetteluun oman intressisuuntautumansa mukaisesti. (Mts, 90, 106–107.)

Lainsäädäntöprosessissa yksilö- ja ryhmätoimijoilla on tehtäviä ja vaikutusvaltaa muun muassa vireillepanijoina, valmistelijoina, asiantuntijoina ja painostajina. Toimijoina poliittiset puolueet ovat ensisijaisia, mutta myös etujärjestöt osallistuvat painostamalla ja ohjaillemalla niitä kiinnostavan lainsäädännön muotoutumiseen. Uudenaikaisen päätöksenteokoilmapiirin mukaisen konsensusajattelun mukaan etujärjestöjen intressipiiriin kuuluvia reformeja ei toteuteta, mikäli etujärjestöjä ei ole kuultu, tai ne jyrkästi vastustavat reformia. (Nousiainen 1998, 341.)

Toimijoiden ajamat intressit eivät aina vastaa toisiaan, ja syntyy intressiristiriitoja, joista taistelu eläkejärjestelmästä on hyvä esimerkki. Koskisen (1990, 109) mukaan järjestelyt vanhusväestön toimeentulon turvaamiseksi alkoivat jo 1800-luvun lopulla, mutta taistelu lainsäädännöstä jatkui 40 vuotta. Esitykset lainsäädännön aikaansaamiseksi kaatuivat maatalousväen ja palkkatyöläisten erimielisyyksiin. Rauhala (1996, 153–160) on puolestaan tutkinut eduskuntakeskustelua kunnallisen kodinhoitajatoiminnan uudistamisesta 1960-luvun alussa. Keskustelua eivät tällä kertaa leimanneet ristiriidat, vaan yhdenmukaisuus ja uudistamisen kumpuaminen hyvistä kokemuksista. Lakialoitteiden teemat vaihtelivat, mutta suuria poliittisia kiistoja ei syntynyt, koska kunnallinen kodinhoitajatoiminta koettiin merkittäväksi ja tarpeelliseksi laajentaa lapsiperheistä vanhusväestöön. (Mts, 153–160.)

Tutkimukseni empiirinen osa paikallistuu vanhuspoliittisen historian jatkumolla erityisesti viimeaikaiseen vanhuspoliittiseen tilanteeseen ja eri toimijoiden intressikamppailuihin vanhuspalvelulakiluonnoksesta. Olen kiinnostunut kolmesta toimijatahosta – vanhustyön

toimeenpanijoista, tekijöistä ja kohteesta – jotka eivät vaikuta ainoastaan ylhäällä politiikan tasolla, vaan myös konkreettisella vanhustyön toteuttamisen ja tekemisen tasolla.

2.3. Intressit muutoksen suuntaajina

Eri toimijat suuntaavat toimintaansa omista lähtökohdistaan ja intresseistään käsin. Intressejä tutkittaessa keskeisiä tutkimuskysymyksiä ovat Rauhalan (1998, 136) mukaan esimerkiksi seuraavat: *”millaista tietoa muutosjännitteitä virittävät toimijat käyttävät, millaisilla ja mistä omaksutuilla vaikutteilla he operoivat, kenen intressejä he avoimesti tai kätkeytyneesti edustavat, mihin he muutoksellaan pyrkivät.”* Itse intressin käsite on jo pari vuosisataa vanha, ja aikojen saatossa sen sisältöä on määritelty monin eri tavoin.

Siisiäisen (1986, 2) mukaan intressin käsite vakiintui yhteiskuntateoriaan 1700- ja 1800-lukujen vaihteessa. Sananmukaisesti se kuvaa ”välissä olemista” sekä subjektin ja tämän rakenteellisten edellytysten ja käytäntöjen välitystä ja toiminnan suuntautuneisuutta. *”Valistuksen kaudella intressin käsite sai voimakkaan antropologisen sävytyksen (tarpeet), mutta samanaikaisesti sen ala alkoi kaventua: esimerkiksi 1500-luvulla käsite Hirschmannin mukaan tarkoitti välineellistä suhtautumista, pyrkimystä eri elämänalueiden kokonaisuuden hyväksikäyttämiseen; valistuksen kaudella sillä alettiin ymmärtää ’vaarallisten’ intohimojen tasapainottamista järjestelmälle ’vaarattomien’ avulla.”* (Mts, 2.)

Sosiologiassa intressi kuvataan vaikeaksi käsitteeksi, koska intressi on yksilön ja yhteiskunnan välistä suhdetta välittävänä kategoriana aina kytkeytynyt käyttäytymisen ja toiminnan yleisiin selitystapoihin. Intressin laajan, markkinamekanismien ja talouden ulkopuolella olevan, määrittelyn mukaan intressin käsite on toimijaorientoitunut, koska se asettaa tarkastelun painopisteen toimijan ja toiminnan suuntautuneisuuden sekä strategioiden väliin. Intressit välittävät toimijan ja tämän käytäntöjen välillä, ja intressin ala ulottuu talouden alueelta myös kansalaisyhteiskunnan eri osa-alueille. (Siisiäinen 1986, 67, 74–75.)

Intressi voi olla yksilön tai ryhmän. Tutkimuksessani olen kiinnostunut erityisesti ryhmien, kuten etujärjestöjen, ajamista intresseistä. Symbolisen interaktionismin näkökulmasta katsottuna *”ryhmän intressi voidaan nähdä eräänlaisena keskinäisestä kommunikaatiosta,*

vuorovaikutus- ym. kokemuksista kohoavana jaettuna/yhteisenä perspektiivinä” (Siisiäinen 1986, 90).

Saaren ja Kanasen (2009, 13–14) mukaan eturyhmien ja puolueiden valtaresursseihin perustuvat intressit määrittävät sosiaalipolitiikan perusrakenteet. Heidän mukaansa hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan muutoksen tarkastelussa intressit ovat rakenteiden ja instituutioiden sekä 2000-luvulta lähtien myös mentaalisten mallien eli maailmankuvien ja niihin perustuvien ideoiden ohella muutokseen vaikuttavia tekijöitä. Voipio (2009, 333) kuvailee ideoita uskomuksiksi, toiveiksi, ajatuksiksi ja tavoitteiksi. Ne vaikuttavat siihen, millaista tietoa toimija kerää, ja miten toimija hahmottaa omat ja toisten intressit. Voipio kuvaa ideoiden ja intressien yhteen kietoutumista monimutkaiseksi asetelmaksi, jossa objektiivinen puhe toimijoiden intresseistä on hankalaa tuntematta ensin toimijaa ohjaavia ideoita ja instituutioita, joiden yhteydessä toimija toimii. (Mts, 333.)

Uusi suomen kielen sanakirja määrittelee intressin eduksi ja hyödyksi tai mielenkiinnon kohteeksi ja harrastukseksi (Nurmi 1998, 268). Intressiä lähellä on myös tarpeen käsite. Tarpeet liittävät intressit antropologia-problematiikkaan, jonka mukaan tarpeet ovat ilmaus olemassa olevasta tai potentiaalisesta puutteesta. (Siisiäinen 1986, 67, 74–75.) Yhteiskunnan ja kulttuurin kehityksen ja tarpeiden välille muodostuu yhteys, jossa tarpeet ovat kehityksen välttämätön tekijä (Massing 1979, 82–83; Siisiäisen 1986, 75 mukaan). Tarpeiden olemassaolo on intressien edellytys, mutta intresseissä on kysymys myös tarpeita toteuttavan toiminnan suunnasta ja yhteiskunnallisesta sisällöstä, sekä toiminnan tavoista ja preferenssivalinnoista (Siisiäinen 1986, 75).

Tutkimuksessani viitataan intressin käsitteellä ennen kaikkea etuun ja hyötyyn, mutta myös tarpeeseen. Toimijan etu, hyöty tai tarve toimii muutoksen tai kehityksen liikkeellepanevana voimana. Intressi voi tarkoittaa esimerkiksi henkilöstön riittävää määrää vanhainkodeissa. Työmäärään nähden tarpeenmukaisesti mitoitettu henkilöstö voidaan nähdä sekä työntekijöiden etuna, jolloin yksittäisen työntekijän työkuormitus ei kasva liikaa, että vanhusten etuna, jolloin heidän tarvitsemansa hoito ja huolenpito tulevat turvattua. Kun riittävä henkilöstö nähdään etuna tai tarpeena, sitä tavoitellaan. Näin intressistä tulee toimintaa suuntaava voima.

3. VANHUSPOLITIIKAN KEHITYS SUOMESSA

Suomen vanhuspolitiikan kehitystä tarkasteltaessa voidaan palata ajassa taaksepäin aina 1800-luvun lopulle saakka. Vanhuspolitiikan eri vaiheita tutkimalla on mahdollista hahmottaa sitä kehitystä, jonka kautta tämänhetkiseen vanhuspoliittiseen tilanteeseen ja vanhuspalvelulain valmisteluun on päädytty. Luvun lähtökohtana käytän Koskisen (1990, 104–105) hahmottelemia vanhuspolitiikan kehityksen vaiheita. Vaiheet ovat köyhäinhoitovaihe, vanhuspolitiikan perustan luomisen vaihe sekä vanhuspolitiikan täydellistymisen ja täsmentymisen vaihe. Koskisen ohella myös Rintala (2003) on tutkinut vanhuskuvia ja vanhustenhuollon muotoutumista 1850-luvulta 1990-luvulle. Hän käyttää aineistonaan tärkeimpiä sosiaali- ja terveydenhuollon vanhustenhuoltoa ohjanneita lakeja vuosilta 1852–1997. Säädösten aikajärjestyksen ja avunantomuotojen määrän muutosten perusteella Rintala (2003, 45) jakaa empiirisen aineistonsa viiteen ajanjaksoon, jotka hän on nimennyt kunnallisen vaivashoidon, köyhäinhoidon, yhteiskunnallisen huollon, lääketieteen laajenemisen ja palveluiden aikakausiksi.

Vanhuspolitiikan kehitystä esitellessäni pyrin kiinnittämään erityistä huomiota muun muassa Rintalan (2003) mainitsemiin vanhustenhuoltoa ohjanneisiin lakeihin, mutta mahdollisuuksien mukaan myös menneisiin vanhuspolitiikkaan vaikuttaneisiin toimijoihin ja intressistiriitoihin. Lainsäädäntö on kuitenkin pääosassa, mikä on perusteltua sikäli, että lainsäädäntö on yksi vanhuspolitiikkaa eniten ohjaavista työkaluista.

3.1. Vanhuspolitiikan köyhäinhoitovaihe

Vanhuspolitiikan ensimmäistä vaihetta 1800-luvun lopulta toiseen maailmansotaan voidaan Koskisen (1990, 105–106) mukaan kutsua köyhäinhoitovaiheeksi. Vanhuudesta kehittyi yhteiskunnallinen kysymys, jonka ratkaisemiseksi tarvittiin yhteiskunnallisia toimenpiteitä. Ajanjakson keskeisiä ongelmia olivat vanhusten toimeentulo-ongelmat, köyhyys, vanhuudenheikkouden hoito-ongelmat sekä asunto-ongelmat.

Perinteisesti vanhuksista huolehtiminen on ollut sukuyhteisöjen vastuulla, ja jo Ruotsi-Suomen maakuntalaeissa oli mainintoja nuorempien vastuusta huolehtia vanhoista ja sai-

raista. Kuitenkin suvun ja perheen huolenpidosta pääsivät osallisiksi lähinnä maataomistavan väestön vanhukset. (Koskinen ym. 1998, 44.) Vanhukset, joilla perhettä tai sukua ei ollut turvana, joutuivat kääntymään julkisen avun puoleen. 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa vanhuus olikin yksi yleisimmistä huollonsaannin syistä vaivaishoidon aikuisilla huollonsaajilla (Jaakkola 1994, 129).

Vuoden 1852 vaivaishoitoasetus oli ensimmäinen asetus, jossa vanhat ihmiset määriteltiin kuuluvaksi eri ryhmään kuin työkykyinen väestö (Rintala 2003, 69). Asetuksen valmistelun sai aikaan 1830-luvulla vallinnut koleraepidemia, jonka aikana kiertelevä kerjäläisyys yleistyi. 1840-luvulla kyseisen lainsäädännön valmistelu johti ennennäkemättömän laajaan sanomalehtikeskusteluun ja lausuntokierrokseen muun muassa pitäjänkokouksissa. (Pulma 1994, 55–56.) Ihmisystävälliseksi kuvattu vuoden 1852 vaivaishoitoasetus vahvisti köyhille oikeuden saada apua seurakunnilta. Apuun oikeutettuja olivat vanhusten lisäksi heikkomieliset ja mielenvikaiset sekä sairaat ja vammaiset. Samalla pyrittiin kuitenkin patriarkaalisten sidosten lujittamiseen, kun apua tarvitsevat olivat seurakunnalleen tai elatusvelvollisille puolisoilleen tai vanhemmilleen holhouksenalaisia. (Mts, 59–61.)

Suurten nälkävuosien myötä vaivaishoidon avuntarvitsijoiden määrä ja kustannukset lisääntyivät, mikä puolestaan johti 1860-luvulla vaivaishoitoon suuntautuvan kritiikin kasvuun, ja yhteiskunnallisen suhtautumisen tiukkenemiseen avuntarvitsijoita kohtaan (Jaakkola 1994, 110). Vaivaishoitoasetus tuli uudelleenarvioitavaksi, ja lopputuloksena säädettiin vuonna 1879 uusi vaivaishoitoasetus, joka oli perustana köyhäinhuollon rakentumiselle 1920-luvulle saakka (Pulma 1994, 55–56).

Vuoden 1879 liberalistinen vaivaishoitoasetus supisti pakot, velvollisuudet ja oikeudet minimiin pyrkiessään purkamaan köyhäinhuoltojärjestelmään kohdistuvaa kasvavaa painetta (Pulma 1994, 62). Asetuksen mukaan kunnat olivat velvollisia huolehtimaan ainoastaan alaikäisistä, mielisairaista, vammaisista, pitkäaikaissairaista ja vanhuudenheikoista, joista muilla ei ollut huoltovelvollisuutta (Jaakkola 1994, 112–113). Asetuksen myötä kärjistyi jako kunniantomiin ja kunniallisiin köyhiin, joista vanhukset kuuluivat jälkimmäisiin. Vanhusten ei katsottu olevan syypäitä avuntarpeeseensa, ja siksi he olivat oikeutettuja saamaan köyhäinhuoltoa, jos eivät muuten selvinneet. (Koskinen 1990, 107–109.)

Vanhusten ja muiden köyhien huoltomuotoja olivat laillistettu kerjuu ja pitäjänkierto, seurakuntien vaivauskassat, ruotu- ja elätehoito sekä vaivaistuvat ja köyhäintalot (Koskinen ym. 1998, 44). Vuoden 1879 vaivaishoitoasetuksella avohuolto pyrittiin minimoimaan vaivaistalojen avulla, mutta samaan aikaan annettiin myös avustuksia kotiin. Kotiavustusta myönnettiin muun muassa vanhusten kotihoitoon, jos heillä oli hoitaja kotona. (Jaakkola 1994, 139.) Kunnissa, joihin vaivaistalo perustettiin, kotiin annettavan avun määrä väheni, mutta kaikkia avunsaajia ei ollut inhimillistä sijoittaa vaivaistaloihin, eivätkä vaivaistalojen tilatkaan olisi riittäneet kaikille. Vaivaistaloon joutumisen pelossa köyhät saattoivat luopua kaikesta vaivaishoidosta. (Piirainen 1958, 398–399.)

Piiraisen (1958, 126, 400–403) mukaan kotiin annettavat eläkeavustukset olivat joustava vaivaishoitomenetelmä maatalousvaltaisissa ja omavaraisissa oloissa, joissa Suomi 1800-luvun lopulla eli. Maaseudulla kotiin annettavat avustukset olivat pääosin jyväävustuksia, koska rahaa oli vähän. Huonoina viljavuosina vilja- ja rahamaksut rasittivat tiloja enemmän kuin ruotilaisen tai huutolaiseksi otetun elättäminen oman pöydän tähteillä. Vuosijakojen vaihteessa eläkeavustusten sisältö muuttui, kun raha- ja jauhoavustukset korvasivat jyväävustuksen. Vaivaishoitohallitusten käsiteltäviksi tuli entistä useammin myös vaatetusta ja lääkeapuja koskeneita hakemuksia, ja kustantamaan jouduttiin lisäksi vaivaishoitolaisten hautauksia. (Mts, 126, 400–403.) Avustusmuodoista päättäminen jätettiin pääosin kunnille, joiden tehtäväksi köyhäinhoito seurakunnilta siirtyi vuosina 1865 ja 1873 annettujen kunnallisasetusten myötä (Pulma 1994, 62; Jaakkola 1994, 121).

1800-luvulla vaivaishoidon täydentäjänä toimi epävirallinen auttamistyö. Hyväntekeväisyysjärjestöt, kuten rouvasväenyhdistykset ja muut naisjärjestöt, perustivat paitsi lastenkoteja ja erilaisia harrastuskouluja myös vanhainkoteja. (Jaakkola 1994, 143–144.) Seurakuntien seurakuntasisaret, Kaupunkilähetys sekä muut yksityiset järjestöt tukivat köyhiä vanhuksia paitsi taloudellisesti myös järjestämällä kesäsiirtolatoimintaa ja erilaisia juhlatilaisuuksia (Koskinen 1990, 110). Lisäksi varhaisimpien eläkekassojen toiminta oli valtioon ja kunnalliseen vaivaishoitoon nähden itsenäistä. Työväen järjestäytymisen myötä yleistyivät keskinäiseen apuun perustuvat kassat, joilla kustannettiin sairauskuluja, eläkkeitä ja hautauksia. Tehdaskassoista vanhin ja kenties tunnetuin oli Finlaysonin puuvillatehtaan työväen sairaus- ja eläkekassa, joka perustettiin vuonna 1846. (Jaakkola 1994, 149–153.)

3.1.1. Vaivaishoidosta köyhäinhoitoon

Yleisen vaivaishoitoasetuksen mukaista vaivaishoidon aikaa elettiin Suomessa aina 1920-luvulle saakka, jolloin säädettiin uusi laki köyhäinmaidosta. Köyhäinmaidotolaki oli sotien välisen ajan sosiaaliturvan peruslaki, koska kehittyneempi sosiaaliturvan muoto, sosiaalivakuutus, saatiin vasta 1930-luvun loppupuolella. (Haatanen 1992, 89, 102.)

1800- ja 1900-lukujen taitteessa köyhyyden syyt alettiin nähdä yhteiskunnan epäkohdista ja köyhistä itsestään riippumattomista tekijöistä johtuviksi yksilöllisen huonouden sijaan. Ajattelun muutos johti pikkuhiljaa vaivaiskäsitteistä luopumiseen. Julkisen arvostelun kohteeksi joutui vuoroin eläte- ja ruotuhoidon epäinhimillisuus ja vaivaistalot. (Jaakkola 1994, 117.) Vaivaishoito oli tuotannon ulkopuolisten marginaaliryhmien viimesijainen auttaja ja jo syntyneiden ongelmien lievittäjä. Vaivaishoitoa ei siten mielletty sopivaksi keinoksi edistämään sosiaaliseen kysymykseen sisältyviä uusia yhteiskuntapoliittisia tavoitteita ja pyrkimyksiä, kuten kokonaisten väestöosien elinmahdollisuuksien turvaamista tai ongelmien ennaltaehkäisyä. (Mts, 110.)

Ajattelutapojen muutoksen myötä lainsäädäntö tuli uudistustarpeeseen. Urponen (1994, 178) mukaan sosiaaliturvan rakentumisen uusi aikakausi käynnistyi vuonna 1922 eduskunnassa hyväksytystä köyhäinmaidotolaista. Laki velvoitti kuntia huolehtimaan jokaisesta vaikeuksiin joutuneesta korostaen inhimillisyyttä avun tarvitsijoita kohtaan (mts, 179). Työntantajat veloitettiin huolehtimaan pitkäaikaisista, työkyvyttömiksi tulleista työntekijöistä (Koskinen 1990, 107–109). Laki kielsi ruotuhoidon ja vaivaishuutokaupat, ja ensisijaiseksi auttamismuodoksi nimettiin kotiaavustus. Köyhäinmaidotviranomaisille laki antoi kuitenkin laajat valtuudet puuttua avuntarvitsijan elämään: avunsaajan oli alistuttava viranomaisen valvontaan. Sotien välisenä aikana köyhäinmaidon antamisen perusteita olivat pääasiassa vanhuus, sairaus sekä työttömyys. (Urponen 1994, 179–180.)

1800-luvulla alkanut kansalaisyhteiskuntatoiminta tehostui Suomen itsenäisyyden alkupuolella. Vaikka lapset ja lapsiperheet olivat monien järjestöjen pääasiallisia avun kohteita, rakennettiin myös vähävaraisille vanhuksille yksityisiä vanhainkoteja. Monet tehtaantantajat huolehtivat pitkään palvelleista työntekijöistä antamalla näiden kunnan heiketessä jäädä asumaan tehtaant asuntoon tai muuttaa tehtaant vanhainkotiin. Ikääntyvä työntekijä

saattoi saada harkinnanvaraista avustusta huoltorahastosta, joita muutamat tehtaot ylläpitivät. (Urponen 1994, 184–185.)

3.1.2. Vanhusväestö eriytyy eläkejärjestelmän myötä

Verrattuna muuhun maailmaan Suomi oli Jaakkolan (1994, 105–106) mukaan sairaus- ja vanhuusvakuutusten perustamisessa viimeisten joukossa. Erityisesti länsinaapureissa sosiaalilainsäädännön kehittyminen oli varhaista ja tasaista, kun taas Suomessa kehitystä viivyttivät myöhempi teollistuminen, vähäisemmät taloudelliset resurssit sekä yhteys Venäjään. Myös Suomen sisäpoliittinen tilanne erosi muista Skandinavian maista. (Mts, 105–106.) Kansalaissodan jälkeen yhteiskunta ja talous olivat tilanteessa, jossa ryhmäkohtaisiin sosiaaliturvajärjestelyihin, kuten vanhuusvakuutukseen, suhtauduttiin nihkeästi (Urponen 1994, 197).

1800-luvun lopulla alkanut ja yli 40 vuotta jatkunut taistelu eläkejärjestelmästä päättyi vihdoin kansaneläkelain säätämiseen vuonna 1937. Varhain havaittiin, että köyhäinhoidolliset ja vapaaehtoiset järjestelyt eivät riittä turvaamaan vanhusväestön toimeentuloa. (Koskinen 1990, 109.) Lainsäädännön aikaansaamiseksi oli annettu runsaasti esityksiä, mutta ne olivat kaatuneet maatalousväen ja palkkatyöläisten erimielisyyksiin. Syviä kiistoja aiheuttivat keskustelut siitä, miten ja mihin suuntaan sosiaalivakuutusta tulisi kehittää. Lopullista kansaneläkejärjestelmän aikaansaamista vauhditti 1930-luvun alun pulakaudesta selviytyminen. Vanhuuseläkettä alettiin maksaa asteittain kuitenkin vasta sodan jälkeen 1940-luvulla. (Koskinen 1990, 109; Urponen 1994, 198–199.) Säädetyin kansaneläkelain mukainen eläkejärjestelmä ei turvannut kaikkien vanhuusvuosien toimeentuloa, sillä järjestelmän ulkopuolelle jäi suuri joukko ikääntyneitä: kaikki lain voimaantullessa 55 vuotta täyttäneet. Tilanne korjaantui vasta vuoden 1952 vanhuusavustuslailla, ja kokonaan uusi kansaneläkelaki saatiin vuonna 1956. (Urponen 1994, 233.)

Rintalan (2003, 85, 87) mukaan viimeistään kansaneläkelaki erotti vanhusväestön omaksi erityiseksi väestöryhmäkseen. Käsitteet vanhuudesta, vanhojen ihmisten avuntarpeista ja avuntarpeiden syistä alkoivat muuttua merkittävästi. Vuonna 1939 voimaan tulleen kansaneläkelain myötä 65 ikävuodesta tuli pysyvä vanhusväestöä ryhmänä määrittävä ominai-

suus, ja vanhuuden määrittelyssä kronologinen ikä korvasi biologisen iän. Vanhusväestöä ryhdyttiin myös tutkimaan. (Mts, 85, 87.)

3.2. Vanhuspolitiikan perustan luominen

Sodan jälkeiset vuosikymmenet aina 1970-luvun puoliväliin saakka muodostavat Koskisen (1990, 111–112) mukaan vanhuspolitiikan kehittymisen toisen vaiheen, jolloin luotiin vanhuspolitiikan perusta. Kaksi sodanjälkeistä vuosikymmentä olivat heräämisen aikaa, jolloin havahduttiin huomaamaan vanhusväestön lisääntyvän eliniän pidentymisen seurauksena. 1960-luvulta eteenpäin elettiin puolestaan toiminnan aikaa, jolloin vanhuspolitiikka laajeni osaksi hyvinvointivaltiota. (Mts, 111–112.) Parastaikaa vanhuusikää lähestyvät suuret ikäluokat syntyivät sotien jälkimainingeissa vuosina 1946–1949. Suurten ikäluokkien syntymän jälkeen syntyvyys jälleen pieneni, ja erityisesti vanhimpien ikäluokkien suhteellinen osuus väestöstä kääntyi kasvuun. (Urponen 1994, 213.)

Urponen (1994, 226–227) mukaan 1950- ja 1960-luvuilla vanhusten osuus Suomen väestöstä oli muuhun Eurooppaan verrattuna vielä suhteellisen pieni, joten sosiaalipolitiikan päähuomio kiinnittyi nuoruusikään ehtineiden suurten ikäluokkien kouluttamiseen, työllistämiseen ja asuttamiseen. Vanhuskysymys jäi joksikin aikaa sivuun, mutta vanhusten määrän kasvaessa vanhustenhuollon tarve lisääntyi. Tarvetta oli etenkin pitkäaikaiselle sairaanhoidolle, ja kun sitä ei asianmukaisesti kyetty kaikille järjestämään, alkoi vanhusten hoidon järjestämiseen kohdistuva julkinen kritiikki. Erilaisin painotuksin tuo kritiikki on jatkunut aina näihin päiviin saakka. (Mts, 226–227.)

Vanhusten aseman kärjistyminen oli monen tekijän summa. Urponen (1994, 227, 244) toteaa, että vanhusten osuus väestöstä kasvoi, ja samalla perherakenteet muuttuivat. Entisten usean sukupolven suurperheiden tilalle syntyivät ydinperheet, joissa ikääntyville vanhemmille ei ollut enää tilaa. Kaupungistuminen ja työn hakeminen toisilta paikkakunnilta etäännyttivät aikuiset lapset hoitoa tarvitsevista vanhemmistaan, mikä näkyi avustamisen laitosvaltaisuudessa. Laitosten vastapainoksi tehostettiin kotipalveluja ja kotona asumisen tukitoimenpiteitä, ja rakennettiin uusia palveluasuntoja. Vanhainkodit säilyivät kuitenkin edelleen keskeisenä osana vanhustenhuoltoa. (Mts, 227, 244.)

Sotia edeltänyt lainsäädäntö ei Urposen (1994, 240–241) mukaan vastannut ajan muuttuneisiin tarpeisiin, joita ryhdyttiin tyydyttämään sosiaalivakuutusten tulonsiirtojen lisäksi julkisin sosiaalipalveluin. Sosiaalihuollon aiemmat toimenpiteet – joihin nöyryyttävät ja leimaavaksi koetut vapaudenriistot ja tahdonvastaiset toimenpiteetkin kuuluivat – saivat osakseen kasvavaa kritiikkiä. Arvostelijat vaativat kontrollin ja köyhäinhoidollisen luonteen poistamista, jotta kansa uskaltautuisi sosiaalipalvelujen käyttäjiksi. (Mts, 240–241.)

Huolenpito vanhuksista yhteiskunnallistui entisestään, kun köyhäinhuolto muuttui sosiaalihuolloksi, jonka yhdeksi erityisalueeksi kehittyi vanhustenhuolto. ”*Vanhustenhuolto oli tarkoitettu lähinnä huonokuntoisille ja sairaille vanhuksille, joiden hoito järjestettiin aluksi massiivisena laitoshoitona. Laitoshuollon lisäksi 1950-luvulta lähtien alettiin kiinnittää huomiota myös kotona asuvien vanhusten asuntokysymykseen, kuntoutukseen, työllistämiseen sekä virkistys- ja harrastustoimintaan. Avohuolto vanhustenhuollossa alkoi nousta esiin.*” (Koskinen ym. 1998, 44–45.)

3.2.1. Vanhustenhuoltokomitea vanhusten etuja ajamaan

Tulevan vanhuspolitiikan kannalta merkittävä askel oli ensimmäisen vanhustenhuoltokomitean asettaminen 1949. Komitean ja sen toiminnan ja saavutusten esitleminen on kuvaus siitä, kuinka tämä kyseinen vanhuspolitiikan kentällä merkittävä toimija edisti edustamiensa vanhusten intressejä. Vanhustenhuoltokomitea toteaa mietinnössään (1952, 4–9) aloittaneensa toimintansa tilanteessa, jossa vanhusten määrä yhteiskunnassa lisääntyi, tehden vanhusten asemasta ja elinolojen järjestämisestä entistä tärkeämmän sosiaalisen ongelman niin Suomessa kuin ulkomailla. Kansantalouden kannalta työikäisiä vähemmän tuottavat ikäluokat alkoivat muodostua ratkaisua vaativiksi tehtäviksi. Lisäksi yhteiskuntarakenteen muutosten myötä vanhusten asema muuttui turvattommaksi. (Mts, 4–9.)

Mietinnössä (1952, 17–38) todetaan, että vanhustenhuoltokomitean toimesta tehtiin monipuolista tutkimusta vanhusten oloista yhteiskunnassa. Ensimmäisessä yli 65-vuotiaiden elinoloja kartoittavassa yleistutkimuksessa tiedusteltiin muun muassa vanhusten toimeentuloa, asunto-oloja, terveydentilaa sekä kotiaskareita ja harrastuksia. Lisäksi vanhustenhuoltokomitea toteutti tutkimusta liittyen kunnalliskoteihin, yksityisiin vanhainkoteihin,

sairaaloihin sekä niiden hoidettaviin. Tutkimukset tarjosivat osaltaan tarvittavaa tietoa komitean mietinnössään antamien ehdotusten pohjaksi. (Mts, 17–38.)

Komitean vuonna 1952 antama mietintö selvitteli vanhuskysymystä monipuolisesti. Mietinnössään (1952, 11–16) komitea pohtii vanhusten asemaa yhteiskunnassa, sekä voimasaolevan lainsäädännön edellyttämää vanhustenhuoltoa. Pakollisen köyhäinhoidon muotoja olivat kotiavustukset, hoito yksityiskodeissa sekä laitoshoido. Komitea kuitenkin toteaa, että köyhäinhuoltolain mukaiset huoltotoimenpiteet eivät tavoittaneet kaikkia avuntarvitsijoita. Köyhäinhoidon leimaavan luonteen vuoksi siihen ei aina haluttu turvautua, mutta myös pelko avustusten takaisinmaksuvelvollisuudesta karkotti avuntarvitsijoita. Suurinta vastustusta herätti kunnalliskotihoito. (Mts, 11–16.)

Vanhustenhuoltokomitea puuttui tilanteeseen, jossa vanhusten aseman parantaminen ja elinehtojen helpottaminen oli jäänyt muiden sosiaalisten uudistusten varjoon (Vanhustenhuoltokomitean mietintö 1952, 17). Komitea teki useita ehdotuksia vanhusten olojen parantamiseksi. Ideologiana oli, että yhteiskunnan hyväksi koko elämänsä työtä tehneillä vanhuksilla oli oikeus vapauteen ja itsenäisyyteen ilman puutetta ja ahdinkoa. (Koskinen 1990, 114–116.) Ennen vuotta 1884 syntyneet vanhukset olivat kaikista heikoimmassa asemassa, koska kansaneläkevakuutus ei koskenut heitä. Komitean ehdotuksesta tätä ryhmää silmällä pitäen säädettiin vanhuusavustuslaki, joka astui voimaan vuonna 1952. (Vanhustenhuoltokomitean mietintö 1952, 17.)

Vanhusten asuntokysymyksen ratkaisemiseksi komitea esitti valtion tuella rakennettavia vuokra-asuntoja vanhuksille sekä laitospaikkojen lisäämistä uusia kunnallisia ja yksityisiä vanhainkoteja perustamalla. Komitea näki tarkoituksenmukaisena kiinnittää huomiota vanhainkotien tasoon ja niille asetettaviin vaatimuksiin, joihin lukeutui esimerkiksi sopiva paikkaluku sekä käytännöllinen ja kodikas rakennus. (Vanhustenhuoltokomitean mietintö 1952, 52–72; Koskinen 1990, 114–116.)

Komitea kiinnitti huomiota myös vanhusten sairaanhoidon järjestämiseen, ja totesi, että kotisairaanhoitoa olisi kehitettävä ja lisättävä, ja siten pyrittävä vähentämään vanhusten sairaalahoidon tarvetta (Vanhustenhuoltokomitean mietintö 1952, 72–77). Lisäksi vanhusten työllisyyskysymyksen, kuten työnvälityksen kehittämisen ja osa-aikatyön, hoitamiseen

sekä vanhusten, ja heitä huoltavien omaisten verotukseen tuli komitean mukaan kiinnittää huomiota aiempaa enemmän. (Koskinen 1990, 114–116.)

Vanhustenhuoltokomitean mietinnössä (1952 86–88) mielenkiintoisia ovat ehdotukset vanhusten mielialan hoitamisesta, mikä komitean mukaan oli muodostunut tärkeäksi osaksi vanhusten huolto-ongelmista. Mielialaa tuli hoitaa vaikkapa linja-auto- tai laivaretkillä, vanhusten klubeilla, askartelulla, lukemisella ja musiikin kuuntelulla. Mietinnössä (1952, 87) todetaan, että *”toimintakykyisten ja -haluisten vanhusten henkisen ja ruumiillisen hyvinvoinnin kannalta on tärkeitä, etteivät he joudu viettämään aikaansa ikävässä joutilaisuudessa ja sosiaalisessa eristyneisyydessä, vaan että heille tarjotaan tilaisuus voimiensa mukaiseen yhteiskuntaa hyödyttävään toimintaan.”*

Köyhäinhuoltolaki kumottiin huoltoapulailla vuonna 1956. Vanhustenhuoltokomitea korosti mietinnössään vanhusten etujen turvaamista uudistuksessa. Huoltoapulain henki oli edeltäjänsä avohuoltopainotteisempi, mutta lisäksi se loi edellytyksiä kunnallisen vanhainkodin tai sairaskodin perustamiseksi vanhuksille. (Koskinen 1990, 111–118.) Vanhuspolitiikassa siirryttiin vähitellen suunnittelun ja ohjelmoinnin kauteen, minkä seurauksena vanhuspolitiikka vähitellen laajeni osaksi hyvinvointipolitiikkaa. Kodinhoitajapalvelujen vapautuminen vanhusten käyttöön oli yksi ajanjakson tärkeä uudistus. (Koskinen 1990, 118–120.)

3.2.2. Kunnallinen kodinhoitajatoiminta syntyy

Kokonaisvaltaista huolenpitoa toteuttanut vanhustenhuolto alkoi vähitellen muuttua vanhusten erityistarpeita tyydyttäväksi sosiaalipalveluiksi. Aluksi sosiaalipalvelujen tehtävänä oli turvata vanhuksen kodinhoitoapu, puhtaanapito, terveydenhoito, kuntoutus, asiainhoito ja ajanviete. Myöhemmin joukkoon on sisällytetty esimerkiksi asumis- ja tukipalvelut. 1950- ja 1960-luvulla vanhusten sosiaalipalvelu tarkoitti ensisijaisesti kotiavun laajentamista vanhuksia palvelemaan. (Koskinen ym. 1998, 45.)

Alun perin naisille ja lapsille suunnattu kunnallinen kodinhoitajatoiminta käynnistyi vuonna 1951. Samoihin aikoihin aloitettiin vanhusten auttamiseen tarkoitettua kotiavustajatoimintaa Vanhainsuojelun keskusliiton ja SPR:n aloitteesta. (Rauhala 1996, 153–155.) Koskisen (1990, 119) mukaan vanhuspolitiikan perustan luomisen vaiheeseen uusia innovaati-

oita loikin juuri järjestötoiminnan voimistuminen. Vanhainsuojelun keskusliitto (Vanhus-työn keskusliitto vuodesta 1974) perustettiin vuonna 1949 ajamaan vanhusväestön etuja yhteiskunnassa. Liiton toiminnassa keskityttiin avohuollon, kotiavun, tukipalvelujen ja kuntoutuksen kehittämiseen sekä yksityisten vanhainkotien määrän lisäämiseen. Ensimmäisen vanhusten neuvonta-aseman, kotipalvelutoimiston, liitto avasi Helsinkiin vuonna 1952. Myös SPR alkoi perustaa vanhusten kotiapu- ja neuvontatoimistoja, ja seurakunta-diakonian piirissäkin pohdittiin vanhusten parissa tehtävän työn tarpeellisuutta. (Mts, 119.)

Vaikka yhteistä tavoitetta kunnallisen kodinhoitajatoiminnan laajentamisesta lapsiperheiden palvelusta vanhusten palveluksi perusteltiin eri tavoilla, on kodinhoitajatoiminnan laajentaminen esimerkki vanhuspoliittisesta käännekohdasta, jossa eri intressien kamppailun sijaan vallitsi varsin yhtenäinen poliittinen tavoite. Rauhalan (1996, 155–156) mukaan keskustelu kunnallisesta kodinhoitajatoiminnasta ja sen uudistamisesta alkoi eduskunnassa 1960-luvun alussa. Kodinhoitajatoiminnan käynnistäminen oli aiemmin jätetty kuntien vapaaseen harkintaan, ja toiminnan rajaaminen lapsiperheisiin sulki vanhukset kunnallisen kodinhoitoavun ulkopuolelle, vaikka käytännössä kodinhoitajat saattoivat jo työskennellä vanhustenkin talouksissa. Nämä seikat olivat lainsäädännön perusteellisen uudistamisen alkuunpanijoita, ja vuoden 1962 valtiopäivillä kunnallisista kodinhoitajista annetun lain muuttamiseksi tehtiin viisi lakialoitetta, joiden sisällöistä jäsentyy kuva siitä intressiperustasta, johon lainsäädännön uudistamisessa tukeuduttiin. (Mts, 155–156.)

Rauhalan (1996, 156–157) mukaan ensimmäisessä lakialoitteessa kunnallisen kodinhoitajatoiminnan uudistamiseksi neljä maalaisliiton mieskansanedustajaa esitti toiminnan määräämistä kunnille pakolliseksi, jolloin toiminta irtoaisi sosiaalihuollollisesta painotuksesta ja normalisoituisi kunnille kuuluvaksi yleiseksi toiminnaksi. He esittivät toiminnan painottamista siten, että pienviljelijäperheiden äidit voisivat saada riittävät loma- ja virkistysmahdollisuudet. Maalaisliiton kahden naiskansanedustajan lakialoitteessa puolestaan peräänkuulutettiin kasvavan vanhusväestön nopeata saattamista kunnallisen kodinhoitoavun piiriin, jolloin vanhusten mahdollisuus asua kotona lisääntyisi. Ruotsalaisen kansanpuolueen edustajien ryhmä esitti kodinhoitoavun antamista vanhuksille varallisuuteen katsomatta. (Mts, 156–157.)

Rauhalan (1996, 156–157) mukaan kodinhoitajatoiminnan ammatillisen ja hallinnollisen vahvistamisen tavoite nousee esiin kokoomuksen, sosiaalidemokraattien, sekä työväen ja pienviljelijäin sosiaalidemokraattisen liiton edustajien lakialoitteesta. He esittivät lakiin määräystä kodinhoitajien työnjohdosta sekä lääninkodinhoitajista kuntien kodinhoitajien työtä koordinoimaan. Viidennen lakialoitteen allekirjoittaneet maalaisliittolaiset kansanedustajat esittivät valtionavun porrastamista kuntien kantokyvyn mukaan, ja valtionavun osoittamista kodinhoitajien matkakustannuksiin. Aloitteeseen kirjattu aluepoliittinen intressi saattaa viitata maalaisliiton pelkoon siitä, että kodinhoitajatoiminnan uudistus merkitsisi menetyksiä maaseudulle. (Mts, 156–157.)

Lakialoitteita tehtiin Rauhalan (1996, 157–159) mukaan myös vuoden 1963 valtiopäivillä. Esimerkiksi sosiaalidemokraattien ryhmä ajoi lakiin määräystä kodinhoitajatoiminnan pakollisuudesta kunnille, ja vanhusten sekä yksinäisten sairaiden saamista toiminnan piiriin. Sekä vuonna 1962 että 1963 lakialoitteita tuli kaikilta valtiopäivillä edustettuina olleilta puolueilta, ja aloitteet olivat hengeltään yhdenmukaisia, vaikka teemat vaihtelivat. Kaikissa aloitteissa mainittiin kunnallisen kodinhoitajatoiminnan merkittävyys ja menestyksellisyys, ja näistä syistä oli perusteltua laajentaa toimintaa vanhusväestöön ja lisätä valtionapua sekä toiminnan ohjausta. Uudistaminen ei siis syntynyt toiminnan kriisiytymisestä, vaan hyvistä tuloksista. Vuoden 1966 valtiopäivillä hallituksen esityksestä laiksi kunnallisesta kodinhoitoavusta käytiin vähäiset eduskuntakeskustelut, eikä suuria poliittisia kiistoja syntynyt. Laki astui voimaan vuonna 1967, ja sitä voidaan pitää ensimmäisenä varsinaisena sosiaalipalvelulakina Suomessa. Laissa korostettiin monilapsisten perheiden ensisijaisuutta avunsaajina, mutta myös vanhukset ja muut avuntarvitsijat otettiin palvelujen piiriin. Avun tarve tuli ensisijaiseksi kodinhoitoavun saamisen perusteeksi. (Mts, 157–159.)

3.2.3. Ehdotus vanhustehuoltolaiksi 1970-luvulla

Vanhustehuollosta kehittyi 1970-luvulla laaja julkisen sektorin, järjestöjen ja seurakuntien yhteistyö- ja yhteistoiminta-alue. Vanhusten sosiaalipalvelujen kehittämiseksi järjestettiin seminaareja ja projekteja. (Koskinen 1990, 130–131.) Helmikuussa 1973 sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimikunnan selvittämään erillisen vanhustehuoltoa koskevan lainsäädännön tarvetta ja mahdollisuuksia (Vanhustehuoltotoimikunnan mietintö 1974).

Vanhustenhuoltotoimikunnan mietinnön (1974, 10–28) mukaan toimikunnan tehtäviin sisällytettiin sosiaalihuollon piiriin kuuluvat vanhusten sosiaalipalvelut, joiden suhteen tuli selvittää erillisen lainsäädännön tarve ja mahdollisuudet lainsäädäntöehdotuksineen. Työssä pohjaksi toimikunta laati yhteenvedon vanhusten silloisen sosiaalihuollon palvelujen muodoista ja määrästä sekä asumisolosta. Yhteenvedo sisältää katsauksen vanhusten asumisen tilaan, avohuoltoon – jossa tärkeässä asemassa olivat kodinhoitopalvelut – sekä laitoshuoltoon. Mietinnössä todetaan, että laitoshuollon palvelut ovat kehittyneet tyydyttävästi, vaikka sitä koskevat säädökset ovat toimikunnan mukaan vanhentuneet. Lisäksi kunnallisia laitoksia vaivasi jatkuva ylikuormitus erityisesti maalaiskuntien kunnalliskotien sairasosastoilla. Avohuollon palvelut olivat puolestaan niukat verrattuna esimerkiksi Ruotsin vastaaviin palveluihin. (Mts, 10–28.)

Vanhustenhuollon tarkoituksen toimikunta määrittelee mietinnössään (1974, 31–32) seuraavasti: *”Vanhustenhuollon tarkoituksena on ylläpitää ja edistää vanhuksien ja heihin verrattavien ikääntyneiden henkilöiden suoriutumista päivittäisistä toiminnoista ja turvata heidän tarvitsemansa huolenpito.”* Samalla tavoin on määritelty vanhusten sosiaalipalvelujen tarkoitus toimikunnan laatimassa lakiehdotuksessa. Vanhustenhuollon piiriin tulisi toimikunnan mukaan katsoa kuuluvaksi yli 65-vuotiaat henkilöt, kuitenkin ottaen huomioon joustavasti sekä palvelujen tarve että yksilölliset ja yhteiskunnalliset tekijät. (Mts, 8, 32.)

Vanhustenhuoltolakiehdotuksessa määritellään vanhustenhuoltoon kuuluvat toiminnot, kuten yksilöllinen hoito, asumisen järjestäminen sekä virkistys- ja vapaa-ajantoiminta (2 §). Vastuu vanhustenhuollon toteuttamisesta kuuluu yhteiskunnalle, eli käytännössä kunnille (3 §). Vanhustenhuollon suunnittelussa ja toteuttamisessa toimikunta kehottaa noudattamaan sosiaaliturvapolitiikan yleisiä toimintaperiaatteita, kuten avuntarpeen ennaltaehkäisyä ja henkilön omatoimisuuden edistämistä (5 §). Yleisesti hyväksyttynä periaatteena on nykypäivästäkin tuttu pyrkimys edistää vanhusten itsenäistä selviytymistä kotonaan niin pitkään kuin mahdollista. (Vanhustenhuoltotoimikunnan mietintö 1974, 82–99.)

Vanhusten sosiaalihuollon järjestämistä varten kunnilla on lakiehdotuksen mukaan oltava tehtävään soveltuva ja riittävä henkilökunta sekä sopivat toimitilat, esimerkiksi palvelukeskus, vanhainkoti tai muita tarvittavia toimintayksiköitä (6 §, 7 §). Palvelumaksut määrätään perittäviksi palvelujen saajan maksukyvyyn mukaan (10 §). Lisäksi säädetään vanhus-

tenhuollon säännösten tai määräysten noudattamatta jättämisestä sanktio, joka voi olla valtionosuuden suorittamisen keskeyttäminen tai ennakon maksamisen lopettaminen sosiaalihuollon toimesta (14 §). Taloudellisesti heikossa asemassa olevalle kunnalle voidaan puolestaan hakemuksesta myöntää ylimääräistä valtionavustusta (16 §). (Vanhustenhuolto-
toimikunnan mietintö 1974, 82–99.)

Erillisen vanhusten sosiaalihuollon palveluja koskevan lain tarpeellisuudesta toimikunta toteaa, että toiminnallisten päällekkäisyyksien välttämiseksi tarkoituksenmukaisinta olisi säätää mahdollisimman monista kunnan toimesta annettavista sosiaalipalveluista yhdessä laissa. Tästä huolimatta käyttökelpoisimpana ratkaisuna toimikunta piti tarpeelliseksi katsomiensa säännösehdoitusten laatimista erillisen lain muotoon. (Vanhustenhuoltotoimikunnan mietintö 1974, 77.) Loppujen lopuksi vanhustenhuoltoa varten lakia ei säädetty, koska samaan aikaan oli jo käynnistynyt laaja-alainen sosiaalihuollon lainsäädäntöuudistus. (Koskinen 1990, 130–131.) Ajatus vanhuspalveluista säädättävän lain tarpeellisuudesta ei kuitenkaan hautautunut kokonaan. Vanhusten määrän kasvaessa 2000-luvun edetessä lakia ryhdyttiin taas kiirehtimään eteenpäin. Jo 1970-luvun vanhustenhuoltolain valmistelun ajoilta tuttu argumentaatio erillislain tarpeellisuudesta tai lain liittämistä sosiaalihuollon lainsäädäntöuudistukseen käytiin uudelleen vuosina 2011 ja 2012 valmistuneiden vanhuspalvelulakiesitysten kohdalla. Lopputulos oli päinvastainen kuin 1970-luvulla.

3.3. Vanhuspolitiikan täydellistyminen ja täsmentyminen

Vanhuspolitiikan kolmas vaihe alkoi Koskisen (1990, 135–142) mukaan vuoden 1975 jälkeen. Aikaa leimaa hyvinvointivaltion kasvun hidastuminen 1970-luvun puolivälissä alkaneen korkean työttömyyden seurauksena. Taloudellinen kasvu jatkui Suomessa kuitenkin monia muita maita korkeampana, joten vanhuspolitiikan ja vanhusten palvelujen kehittäminen jatkui. Sosiaalihuollon pyrki ohjaamaan kuntatason vanhustenhuollon kehittämistä antamallaan yleiskirjeillä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö, sosiaalihuollon, kuntien keskusjärjestöt, Sairaalaliitto sekä Vanhustyön keskusliitto panivat toimeen lukuisia vanhustenhuollon kehittämishankkeita. Kehittämishankkeissa korostui huomion kiinnittäminen palvelujen joustavaan toimintakokonaisuuteen ja palvelujen tarkoituksenmukaisuuteen kustannusten minimoimiseksi, sekä vanhusten tarpeiden huomioiminen asuinalueiden ke-

hittämisessä ja yhdyskuntasuunnittelussa. Vapaaehtoistoiminnan merkitystä vanhustenhuollossa korostettiin, minkä lisäksi sosiaalihuoltouudistuksen myötä yksityistämisestä tuli yksi vanhustenhuollon kehittämisstrategioista. (Mts, 135–142.)

1970- ja 1980-luvuilla vanhustenhuollon kehittäminen jäi Suonojan (1992, 644–649) mukaan muista sosiaali- ja terveystalouksista jälkeen valtionapujärjestelmän epäkohtien myötä. Valtionosuus oli alhaisimmillaan huoltoapulaissa, jonka perusteella vanhustenhuolto vielä järjestettiin. Kuntien ja kuntaliittojen kehittämispyrkimykset kohdistuivat niille aloille, joilla valtionosuus oli korkein. Vanhustenhuollon valtionavun vähäisyys nousi voimakkaaseen keskusteluun tammikuussa 1979, kun 27 vanhusta kuoli tulipalossa Virtain vanhainkodissa. Taloudellisista syistä suunnitteilla olleen uuden vanhainkodin rakentamista oli siirretty, mikä johti traagiseen lopputulokseen, ja herätti yhteiskunnan huomaamaan vanhustenhuollon, valtionapujärjestelmän sekä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon surkean tilan. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmä uudistettiin vuonna 1984 yhdessä sosiaalihuoltolain uudistuksen kanssa. (Mts, 644–649.)

3.3.1. Sosiaalihuolto uudistuu

Työ- ja kansaneläkkeiden työnjaon uudelleenmäärittely vuonna 1976 sekä sosiaalihuoltouudistus 1980-luvun alussa olivat tärkeitä vanhuspolitiikan kolmanteen ajanjaksoon lukeutuvia uudistuksia (Koskinen 1990, 135–140). Kansanterveyslaki, huoltoapulaki ja laki kunnallisesta kodinhoitoavusta muodostivat vanhustenhuollon kokonaisuuden 1980-luvun alkuvuosikymmeneen saakka (Rintala 2003, 121). Sosiaalihuoltouudistus merkitsi vanhustenhuollon lainsäädännöllisen perustan muutosta, kun entiset vanhustenhuoltolait, huoltoapulaki ja kunnallinen kotiapulaki kumottiin. Uudistuksen myötä vanhustenhuollon suunnittelu tuli osaksi valtakunnallista ja kuntatason sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmaa, vanhustenhuollon taloudelliset resurssit paranivat, ja vanhusten sosiaalipalvelut saivat lainsäädännöllisen perustan. (Koskinen 1990, 135–140.)

Koskisen (1990, 138–139) mukaan sosiaalihuoltolaki oli yleislaki siinä mielessä, että vanhuksia ei erikseen korostettu sosiaalihuollon asiakkaina, mutta he voivat käyttää kaikkia lain suomina etuuksia. Lakia voidaan kuitenkin pitää vanhusten suhteen edistyksellisenä, koska sen säännöksissä korostetaan avohuollon ensisijaisuutta, vanhusten mahdollisuutta

asua omassa kodissaan mahdollisimman pitkään sekä omatoimista selviytymistä. Laissa sosiaalipalveluina mainitaan sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto ja perhehoito. Vanhusten avohuollon osalta korostuvat kotipalvelut, kun taas laitoshuollon osalta uusi lainsäädäntö mainitsee vanhainkodin ja tarvittaessa muun laitoshoidon. (Mts, 138–139.)

Niin avohuolto kuin laitoshoidot olivat kehittyneet paljon verrattuna menneisiin vuosikymmeniin. Vanha köyhäinhuoltolaki velvoitti kuntia perustamaan kunnalliskoteja, jotka alun perin olivat sekalaitoksia kaikille köyhäinhoidon avuntarvitsijoille, myös vanhuksille (Koskinen 1990, 108). Vuoden 1956 huoltoapulain myötä kuntien velvollisuus ylläpitää kunnalliskoteja säilyi, mutta sekalaitokset alkoivat vähitellen kehittyä nimenomaan vanhusväestölle tarkoitetuiksi vanhainkodeiksi, jotka yleistyivät erityisesti 1970-luvulla. Kunnalliskoteja tai kunnallisia vanhainkoteja oli 1970-luvun puolivälissä jo 420 ja yksityisiä vanhainkoteja 130. Avo- ja laitoshuollon tarkoituksenmukaisuudesta keskusteltiin, ja vanhainkoteja kehoitettiin antamaan palveluja myös kotona asuville vanhuksille. (Mts, 132.)

3.3.2. 1990-luku muuttaa ajattelutapoja

1980- ja 1990-luvut merkitsivät käännettä hyvinvointivaltiopolitiikassa. Tätä kehityksen vaihetta on kuvattu jälkiekspansiiviseksi eli laajenemisen jälkeiseksi hyvinvointivaltioksi, jossa yhteiskunnan henkinen ilmapiiri on muuttunut uusliberalistista ajattelutapaa heijastelevaksi. ”*Sosiaalinen humanismi ja myötätuntoisuus huono-osaisia kohtaan ovat heikentyneet ja kannustavuusideologia ja oma vastuu vastaavasti voimistuneet.*” (Kajanoja 2003, 188–189.) Teollistuneissa maissa 1980- ja 1990-lukujen vaihetta on kutsuttu myös ”uuden vanhenemisen” aikakauden aluksi, jolloin modernin teollisen yhteiskunnan tilalle astui postmoderni jälkiteollinen yhteiskunta. Postmodernin yhteiskunnan tuotantoperusta, työelämä, ihmisten perhe- ja yhteiselämä sekä moraalit, etiikka ja maailmankuvat eroavat edeltäjistään. Aikaan kuuluu perinteistä irrottautuminen ja auktoriteetteihin uskomisen horjuminen. Vanhenemisen uuden aikakauden syntyyn vaikuttavia tekijöitä ovat ihmisten pitkäikäisyys monine yksilöllisine ja yhteiskunnallisine seurauksineen, vanhuuden moninaisuus ja vaihtelevuus eli diversiteetti, sekä eri sukupolvien vaatimukset. (Koskinen ym. 1998, 13–14.)

1990-luvun laman seurauksena vanhuspolitiikan ensisijaisiksi tavoitteiksi muodostui Paa-sivaaran (2004, 5–7) mukaan keinojen etsiminen niukkeneviin resursseihin ja kasvaviin palvelutarpeisiin vastaamiseen. Vanhuspolitiikan strategia vaihtui kehityskeskisestä palveluajattelusta ja palveluhenkisyydestä kohti tuloskeskeistä hoitoa ja palvelua, joilla pyritään vanhusten hoitokustannusten vähentämiseen. Vanhusten palvelujärjestelmää alettiin ensimmäistä kertaa tarkastella yhtenäisenä kokonaisuutena eli kokonaisvaltaisena palvelujärjestelmänä, ja huomio kiinnittyi vanhusten erilaisiin tarpeisiin sekä hoitojärjestelyjen laadun tarkasteluun. Ensimmäiset laatusuositukset vanhustenhuoltoon annettiin jo 1990-luvulla. (Mts, 5–7.)

3.4. Vanhuspolitiikan 2000-luku

Julkusen (2003, 406–409) mukaan 2000-luvun yhteiskuntaa on nimitetty ikääntyväksi yhteiskunnaksi. Väestön ikärakenne vanhenee eliniän pidetessä ja syntyvyyden vähetessä, jolloin nuoremmat ikäluokat jäävät vanhempiin verrattuna pienemmiksi. Tämän päivän ikääntymistä hallitsee ajatus aktiivisesta ja elämään suuntautuvasta vanhenemisestä, joka palvelee niin vanhojen itsensä elämänlaatua kuin yhteisiä intressejä. Toimintakyvyn säilyttämisellä ja vireällä elämänotteella tavoitellaan lisää elämää vuosiin, ja samalla lykätään avun tarvetta ja vähennetään sosiaali- ja terveystaloudellista kuormaa. Kunnalliset palvelut ovat entistä tarkemmin kohdennettuja avun tarpeen ja maksukyvyn mukaan, ja samaan aikaan oma ja omaisten vastuu lisääntyy, mikä tarkoittaa omaishoidon ja yksityisten palvelujen lisääntymistä. Kärjekkäimmillään tätä kehityssuuntaa on kutsuttu kunnallisen vanhustenhuollon köyhäinhoidollistumiseksi. (Mts, 406–409.)

Vanhojen ihmisten asemaa nyky-yhteiskunnassa leimaa tietynlainen kaksinaisuus, jossa ikääntymistä pidetään samaan aikaan sekä myönteisenä että kielteisenä. Tutkijat (mm. Koskinen ym. 1998, 31–32; Kangas & Nikander 1999, 10–14) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, kuinka kasvavaa ikääntyneiden joukkoa pidetään kielteisessä merkityksessä eläke- ja hoitokustannuksia kasvattavana ongelmana ja uhkana yhteiskunnalliselle ja taloudelliselle kehitykselle. Ikääntymisen kulttuuriset merkitykset kietoutuvat kuolemaan, ja sitä kautta vanhenemisen pelkoon, jolloin ikääntyminen leimautuu epätoivottavaksi osaksi inhimillistä todellisuutta. Toisaalta ikääntyminen voidaan tulkita uusien mahdollisuuksien ajaksi. Van-

hojen ihmisten oikeus hyvään terveyteen, ravitsemukseen ja toimeentuloon tunnustetaan tärkeäksi, ja kansainvälisestikin on laadittu toimintaohjelmia parantamaan ikääntyvien asemaa työ- ja asuntomarkkinoilla, kulttuurissa, koulutuksessa, perheessä sekä hyvinvointivaltion etuuskäyttäjinä. Huomio on kiinnitetty ikääntyneiden autonomiaan, osallistumiseen, itsensä toteuttamiseen sekä oikeuteen saada hyvää hoitoa silloin, kun sen tarve tulee ajankohtaiseksi. (Koskinen ym. 1998, 31–32; Kangas & Nikander 1999, 10–14.)

Koskisen, Aallon, Hakosen ja Päivärinnan (1998, 40–42) mukaan vanhustyön ja palvelujärjestelmän uudistuksen ja tulevaisuuden perustaksi tulee omaksua laaja sosiokulttuurinen näkemys vanhenemisesta ja vanhuudesta aiemman suppean lääketieteellisen näkemyksen sijaan. Vanhustyö ei ole enää vain sosiaali- ja terveydenhuollon kysymys, vaan laajalaisemman yhteistyön ja moniammatillisuuden kysymys, joka tulee yhdistämään kulttuuria, koulutusta, yhdyskunta- ja kaupunkisuunnittelua. Vanhusväestön heterogeenisyyden myötä yksilöllisten ja valinnanvaraisten palvelujen tarve tulee kasvamaan. Keskeiseksi nousee ehkäisevä ja kuntouttava työ sekä henkisten kykyjen kehittäminen. (Mts, 40–42.)

3.4.1. 2000-luvun vanhuspalvelujen lainsäädännöllinen perusta

Ikääntyneiden sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädännöllinen perusta määritellään ennen uuden vanhuspalvelulain voimaantumista usean eri lain mukaan. Perustuslaki on Suomessa ikään katsomatta jokaisen kansalaisen turvana, määritellen julkisen vallan velvoitteen edistää kansalaisten hyvinvointia, terveyttä, turvallisuutta sekä jokaisen oikeuden välttämättömään toimeentuloon, huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin silloin, kun itse ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Perustuslaissa määritellään jokaiselle kansalaiselle oikeus arvokkaaseen ja turvalliseen vanhuuteen ja kielletään ikäsyrajintä. (Suomen perustuslaki 731/1999; Kivelä & Vaapio 2011, 11–15.)

Sosiaali- ja terveystalvelujen lainsäädännöllinen perusta on sosiaalihuoltolaissa sekä kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoidolaissa. Vuonna 2011 voimaantuneessa terveydenhuoltolaissa säädetään muun muassa neuvontatalveluista, joita kuntien on järjestettävä edistämään iäkkäiden hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä. (Terveydenhuoltolaki 1326/2010, 20 §; Kivelä & Vaapio 2011, 11–15.) Potilaan tai asiakkaan asemasta ja oikeuksista säädetään puolestaan potilaslaissa sekä asiakaslaissa (Kivelä & Vaapio 2011, 12).

Kuntien velvollisuus on järjestää ikääntyneiden palvelut osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Kuntia sitovan ja ikääntyneille subjektiivisen oikeuden palveluihin takaavan erityislain puute mahdollistaa kuitenkin kuntia kohdistamaan voimavaransa tuottavimpien ikäryhmien – nuorten ja keski-ikäisten – hoidon ja palvelujen järjestämiseen ja kehittämiseen iäkkäiden hoidon ja palvelujen kustannuksella. (Kivelä & Vaapio 2011, 12–14.)

Lainsäädännön lisäksi iäkkäiden palveluja ohjaavat kansainväliset sopimukset ja kansalliset suositukset. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01, artikla 25) mukaan *”Unioni tunnustaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään, ja kunnioittaa näitä oikeuksia.”* Iäkkäiden palveluja koskevia tärkeitä kansallisia suosituksia ovat muiden muassa Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus vuodelta 2001 sekä sen uusittu versio Ikäihmisten palveluiden laatusuositus vuodelta 2008 (ks. luku 3.4.2.).

Valtakunnalliset kehittämishankkeet ja -ohjelmat ovat merkittävässä asemassa kehitettävissä iäkkäiden hoitoa ja palveluja. Valtakunnallisilla ja kunnallisilla vanhustenhuollon kehittämishankkeilla pyritään parantamaan taloudellisuutta, tehokkuutta sekä työvoiman riittävyyttä ja osaamista. Tärkeimpiä kehittämishankkeita ja -ohjelmia 2000-luvun alkupuoliskolla ovat olleet esimerkiksi Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste) vuosilta 2008–2011, sekä Kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras -hanke) vuosilta 2005–2012. (Kivelä & Vaapio 2011, 13–14.)

Kaste-ohjelma 2012–2015 jatkaa aiempina vuosina alkanutta uudistustyötä. Ohjelman tavoitteena on vähentää eriarvoisuutta, sekä järjestää palvelut asiakaslähtöisesti ja taloudellisesti kestävästi. Kaste-ohjelman iäkkäiden palveluihin ja hoitoon kohdistuvia toimenpiteitä ovat ikäihmisten palvelujen rakennemuutos, palvelujen sisällön kehittäminen ja vanhenemiseen liittyvän osaamisen lisääminen. Käytännössä kyseiset toimenpiteet sisältävät palvelutarpeen arviointikäytäntöjen yhdenmukaistamista sekä erilaisten hankkeiden, kuten omaishoidon kehittämisohjelman tai kansallisen muistiohjelman, käynnistämistä. (KASTE 2012.)

3.4.2. Ikäihmisten palvelujen laatusuositukset

Vuonna 2001 Sosiaali- ja terveysministeriö yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa julkaisi ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevan laatusuosituksen. Suositus ei lain tavoin sido kuntia, vaan sen on tarkoitus olla kunnille apuna kehitettäessä palvelurakenteita paikallisista tarpeista ja voimavaroista lähtien. (Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus 2001, 5.) Laatusuosituksen tavoitteena oli, *”että mahdollisimman moni ikääntynyt voi elää itsenäisesti omassa kodissaan ja tutussa asuin- ja sosiaalisessa ympäristössään. Kotona asumista tuetaan nopeasti saatavilla, ammattitaitoisilla sosiaali- ja terveyspalveluilla. Hoidon tulee olla asianmukaista ja asiakasta kunnioittavaa.”* Tavoitteen saavuttamiseksi kuntien tuli laatia palvelurakenteen kehittämisohjelman sisältävä vanhuspoliittinen strategia turvaamaan ikääntyneiden sosiaaliset oikeudet. (Mts, 10.)

Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskevan laatusuosituksen (2001, 13) mukaan *”palvelurakenteen kehittämisohjelmassa asetetaan mitattavissa olevat tavoitteet ikääntyneiden kunta-laisten palvelutasolle ja palvelutoiminnan voimavaroille sekä määritellään toimenpiteet tavoitteiden saavuttamiseksi.”* Palvelutarjonnan tulee perustua ikääntyneiden tarpeisiin, ja avopalvelut sekä kotona asumisen tukimuodot ovat ensisijaisia. Palvelutarve arvioidaan paikallisten olosuhteiden, kuten väestön ikärakenteen ja siinä tapahtuvien muutosten mukaan. Palveluilla tavoitellaan ikääntyneiden hyvän elämänlaadun tukemista, itsemääräämistä sekä toimintakyvystä riippumatonta itsenäistä suoriutumista. Koti- ja laitoshoidon toimitilat sekä henkilöstön määrä, kelpoisuus ja koulutustaso ovat voimavaroja, joiden on vastattava paikallisten olosuhteiden mukaisia tarpeita. (Mts, 14–16.)

Vuoden 2001 laatusuositus uusittiin vuonna 2008 Sosiaali- ja terveysministeriön, Suomen Kuntaliiton ja Stakesin yhteistyössä. Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa (2008, 3, 9) otettiin huomioon ikääntymispolitiikan ajankohtaiset valtakunnalliset linjaukset, laatusuositusten arviointien tulokset, uusin tutkimustieto sekä toimintaympäristön muutokset, joihin merkittävänä osana kuuluu meneillään oleva kunta- ja palvelurakenneuudistus. Edeltäjänsä laajemman ja perusteellisemmän laatusuosituksen tavoitteeksi asetettiin ikäihmisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä palvelujen laadun ja vaikuttavuuden parantaminen. Vuoden 2001 laatusuosituksen tapaan uusitun laatusuosituksen tehtävänä on toimia välineenä ikääntyneiden palvelujen kehittämiseen ja arviointiin. (Mts, 3, 9.)

Kuten vuoden 2001 laatusuositus, myös uusittu ikäihmisten palvelujen laatusuositus (2008, 12–29) edellyttää kuntia laatimaan ikääntyneen väestön huomioon ottavan ikääntymispoliittisen strategian, jonka toteutumista on seurattava ja arvioitava säännöllisesti. Laatusuosituksen tavoitteen mukaiseen terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen tulee pyrkiä muun muassa ehkäisevän, neuvoo-antavan ja kuntouttavan toiminnan avulla. Edellä mainittuihin toimintoihin lukeutuvat matalan kynnyksen neuvontakeskuspalvelut sekä ehkäisevät kotikäynnit. Palvelurakennetta on kehitettävä terveyttä ja hyvinvointia edistävään suuntaan, mikä tarkoittaa panostamista kuntouttavaan kotihoitoon, pitkäaikaishoidon kehittämistä asiakkaiden tarpeiden mukaan sekä dementiaoireisten ihmisten erityistarpeet huomioivien palvelujen kehittämistä. Laatusuosituksessa määritellään ikääntyneiden palvelujen järjestämistä ja kehittämistä ohjaavat arvot ja eettiset periaatteet, kuten itsemääräämisoikeus ja voimavaralähtöisyys. (Mts, 12–29.)

Palvelujen laadun ja vaikuttavuuden kannalta henkilöstön määrä, osaaminen ja työhyvinvointi sekä ammattitaitoinen ja riittävä johto ovat keskiössä. Henkilöstömitoituksessa lähtökohtana on asiakkaiden toimintakyky ja avun tarve. Ikääntyneiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kannalta ratkaisevassa asemassa ovat laadukkaat asumis- ja hoitoympäristöt, joiden laatusuosituksen tavoitteiden mukaisesti tulisi olla esteettömät, turvalliset ja viihtyisät. (Ikäihmisten palvelujen laatusuositus 2008, 32–43.)

3.4.3. Laatusuosituksista laiksi

Kivelän ja Vaapion (2011, 221) mukaan 1990-luvulla kuntien itsemääräämisoikeus korostui, minkä seurauksena kuntien itsenäinen valta sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä kasvoi verrattuna edellisiin vuosikymmeniin. Suositukset ovat sosiaali- ja terveysministeriön ainoat kuntien ohjausvälineet. Vanhustenhoitoa kehitetään suositusten, ohjeiden, kehittämissuunnitelmien ja -hankkeiden avulla, mutta viime kädessä vanhustenhoidon laadusta kunnissa päättävät kuntien luottamushenkilöt. Kaikkia kuntia sitovien yhtenäisten käytäntöjen puute johtaa hoidon laatueroihin eri kunnissa ja asuinpaikasta riippuvaan eriarvoisuuden iäkkäiden ihmisten välillä, mikä taas on lainsäädännön vastaista. (Mts, 221.)

Ikäihmisten palveluja koskevia laatusuosituksia ei ohjaavan luonteensa vuoksi ole koettu riittäväksi välineeksi vastaamaan vanhuspalveluja koskeviin haasteisiin, ja tähän ongelmaan uudesta vanhuspalvelulaista odotetaan ratkaisua. Iäkkäiden palveluja koskevan lainsäädännön valmistelu alkoi syksyllä 2009, ja se on osa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta. (STM 2011b.) Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöuudistus etenee vaiheittain, ja koostuu useammasta osakokonaisuudesta. Terveydenhuoltolaki, joka on sekä perusterveydenhuollon että erikoissairaanhoidon yhteinen sisältölaki, tuli voimaan vuonna 2011. Vastaava sosiaalihuollon sisältölakiuudistuksen valmistelu alkoi keväällä 2009, kun sosiaali- ja terveysministeriö asetti työryhmän selvittämään sosiaalihuoltoa koskevien lakien kokonaisrakennetta, soveltamisalaa ja sisällön uudistamistarvetta, sekä laatimaan selvitysten pohjalta esityksen sosiaalihuollon lainsäädännön sisällön uudistamiseksi. Vanhuspalvelulain valmistelu kuuluu muutostilassa olevaan sosiaalihuoltoa ohjaavaan erityislainsäädäntöön. (Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen 2012.)

Suomessa lain säätämisen prosessi lähtee liikkeelle kansanedustajan tekemällä lakialoitteella tai lakiehdotuksen sisältävällä hallituksen esityksellä. ”*Lainsäädäntöhankkeen valmistelu alkaa varsinkin merkittävissä uudistuksissa työryhmä- tai komiteatyöskentelyllä, jossa selvitetään lainsäädäntöuudistuksen tarvetta ja vaikutuksia, sekä kuullaan niitä tahojia, joihin suunnitellulla lainsäädännöllä on vaikutuksia.*” (Karttunen ym. 2008, 27.) Lainsäädäntöaloitetta edeltää usein ongelman tiedostamisesta alkanut monipolvinen ja pitkä vireillepanoprosessi (Nousiainen 1998, 345–346).

Vanhuspalvelulakiluonnoksen valmisteluun osallistui monipuolisesta toimijajoukosta muodostunut niin sanottu Ikäfoorumi, jossa olivat edustettuina seuraavat: iäkkäät ihmiset (esim. vanhusneuvostojen edustajat), järjestöt (esim. eläkeläis- ja vanhusjärjestöjen edustajat), iäkkäiden ihmisten palvelujen ja palvelujärjestelmän asiantuntijat (esim. kuntien edustajina vanhustyönjohtajia, Suomen Kuntaliiton edustajat), tutkimus-, kehittämis- ja koulutusinstituutioiden edustajat (esim. THL ja yliopistot), valvonnan edustajat (Valvira, AVI), muut viranomaiset (VM, TEM, YM) sekä vanhusoikeuden asiantuntijat (STM 2011a, 1).

Valmistelutyön tuloksista syntyy mietintö, jonka pohjalta hallituksen esitys valmistellaan siinä ministeriössä, jonka toimialaan valmisteilla oleva lakiehdotus kuuluu. Hallituksen esitys sisältää yleis- ja yksityiskohtaiset perustelut sekä lakiehdotuksen. ”*Yleisperusteluis-*

sa käsitellään lakiehdotuksen tarkoittaman aihealueen nykytilaa, kansainvälistä kehitystä sekä esityksen tavoitteita ja vaikutuksia. Yksityiskohtaiset perustelut sisältävät ehdotetun lain pykäläkohtaiset perustelut.” (Karttunen ym. 2008, 27.) Vanhuspalvelulain valmistelusta on vastannut sosiaali- ja terveysministeriö.

Lakiehdotus esitellään eduskunnan täysistunnossa niin sanotussa lähetekeskustelussa, jonka jälkeen se siirtyy lakiehdotuksen tarkoittaman toimialan mukaisen erikoisvaliokunnan käsiteltäväksi. Erikoisvaliokuntakäsittelyn jälkeen lakiehdotus palaa eduskunnan täysistuntoon kahteen käsittelyyn. Ensimmäisessä käsittelyssä, niin sanotussa palautekeskustelussa, esitellään asiaa valmistelleen valiokunnan mietintö, josta keskustellaan, ja päätetään sitten lakiehdotuksen sisällöstä. Toisessa käsittelyssä päätetään lain hyväksymisestä tai hylkäämisestä yksinkertaisella äänten enemmistöllä eli menettelyllä, jota noudatetaan niin sanottujen tavallisten lakien säätämisessä. (Karttunen ym. 2008, 27–28.)

3.4.4. Vanhuspalvelulakiluonnoksen sisältö

Vanhuspalvelulain ensimmäisessä luonnoksessa (2011, 1 §) lain tarkoitus määritellään seuraavasti: ”Lain tarkoituksena on edistää iäkkäiden henkilöiden hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä, varmistaa, että heidän oikeutensa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin toteutuu sekä vahvistaa heidän osallisuuttaan omiin asioihinsa vaikuttamisessa.” Luonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen (2011, 2–5, jäljempänä *vanhuspalvelulakiluonnos yks. per.*) mukaan iäkkäällä henkilöllä tarkoitettaisiin 75 vuotta täyttäneitä. Valittu ikä perustuu siihen, että 75 vuoden ikää pidetään usein liikkumiseen ja avuntarpeeseen vaikuttavien fysiologisten muutosten rajana, ja vain pieni osa alle 75-vuotiaista tarvitsee säännöllisiä sosiaali- ja terveyspalveluja. 75 vuoden jälkeen säännöllisten palvelujen tarve kasvaa toimintakyvyn heiketessä. Luonnoksessa kuitenkin korostetaan, että kronologista ikää merkityksellisempi on biologinen ikä. Osa säännöksistä tullaan kohdistamaan vanhuuseläkettä saaviin henkilöihin. (Mts, 2–5.)

Toteutuessaan laki edellyttäisi kuntia laatimaan toimintaansa koskevan suunnitelman vanhuuseläkettä saavien henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistämiseksi, mikä lain perusteluissa vertautuu tuottavaan investointiin, jonka pitkän aikavälin hyötyjä ovat iäkkäiden itsenäinen suoriutuminen, kotona asuminen sekä mahdollisuus toimia aktiivi-

visenä yhteiskunnan jäsenenä. (Vanhuspalvelulakiluonnos yks. per. 2011, 7–8.) Lain 8 § velvoittaisi eri toimijoita tekemään yhteistyötä vanhuuseläkettä saavien henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn sekä niihin vaikuttavien olosuhteiden edistämiseksi. Toimijoilla tarkoitetaan tässä paitsi sosiaali- ja terveydenhuoltoa myös kunnan muita toimialoja, järjestöjä, yrityksiä ja ikääntyneitä kuntalaisia. (Mts, 13.)

Vanhuuseläkettä saaville kuntien tulisi järjestää neuvontapalveluja, joissa annettaisiin hyvinvointia ja terveellisiä elintapoja edistävää sekä sairauksien ja tapaturmien ehkäisyyn tähtäävää neuvontaa, sosiaaliin ja terveydellisiin ongelmiin liittyvää varhaista tukea sekä sosiaalihuoltoa, sosiaaliturvaa, sairaanhoidon palveluja ja turvallista lääkehoitoa koskevaa ohjausta (Vanhuspalvelulakiluonnos yks. per. 2011, 14–15). Neuvontapalvelujen lisäksi vanhuuseläkettä saaville henkilöille voisi järjestää terveyttä edistäviä terveystarkastuksia sekä hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistäviä kotikäyntejä (mts, 16).

Lain 11 § käsittelisi palvelutarpeen selvittämistä. Muiden kuin kiireellisten tapausten selvittäminen on aloitettava seitsemän arkipäivän kuluessa yhteydenotosta, mutta kiireellisten sosiaalipalvelujen tarve on selvitettävä viipymättä. Sosiaalipalvelujen tarpeen selvittämisestä vastaa luonnoksen mukaan sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja, riippuen iäkkään henkilön olosuhteista. Palvelutarpeen selvittämisen päättyessä tulisi iäkkäälle henkilölle laatia palvelu- tai hoitosuunnitelma sekä nimetä hänen palvelukokonaisuudestaan vastaava kunnan työntekijä – vastuutyöntekijä – jonka ammatillinen pätevyysvaatimus määräytyisi iäkkään henkilön palvelukokonaisuuden mukaan. Vastuutyöntekijän tehtäviin kuuluisi muun muassa iäkkään tukeminen tämän omien voimavarojen vahvistamisessa ja huolehtiminen siitä, että iäkäs henkilö saa palvelutarvetta selvitettäessä todetut palvelut. Palvelu- tai hoitosuunnitelman laatiminen ja vastuutyöntekijän nimeäminen ei ole tarkoituksenmukaista, jos kyseessä on tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai kertaalleen toteutettava palvelu. (Vanhuspalvelulakiluonnos yks. per. 2011, 17–23 .)

Iäkkään henkilön oikeus sosiaalipalveluihin on lakiluonnoksen mukaan sidottu sosiaalipalvelujen tarpeen selvittämiseen, ja sen perusteella laadittavaan palvelusuunnitelmaan. Palvelusuunnitelman mukaisesti iäkkäällä henkilöllä olisi oikeus tarvitsemiinsa riittäviin sosiaalipalveluihin niin hoivassa kuin kuntoutuksessa. Hoivan tarpeisiin vastattaisiin muun muassa koti- tai asumispalvelun keinoin, ja kuntoutuksella tarkoitettaisiin esimerkiksi sosi-

aalityön sosiaalista kuntoutusta edistäviä toimia iäkkään henkilön sosiaalisiin suhteisiin ja psyykkiseen hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Enimmäisajaksi päätösten tekemiselle sosiaalipalvelujen myöntämisestä ehdotetaan kolmea kuukautta palvelua koskevan hakemuksen jättämisestä. (Vanhuspalvelulakiluonnos yks. per. 2011, 25–28.)

Lain 17 § on luonteeltaan iäkkäiden palvelujen laatua määrittävä. Toiminnan tulisi perustua hyviin toimintakäytäntöihin, asiakaslähtöisyyteen ja asiakkaan itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen, iäkkään henkilön itsenäisen suoriutumisen tukemiseen, osallisuuden ja kuntoutuksen edistämiseen sekä palvelutarpeen ennaltaehkäisyyn. Toimintakyvyn ylläpitäminen, kuntouttava työote sekä arvokas elämä ja siihen sisältyvät oikeudenmukaisuus ja hyvä kohtelu ovat tärkeitä. Iäkkään henkilön tarpeet sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämiseen tulisi huomioida esimerkiksi mahdollistamalla yhteydenpito ystäviin ja sukulaisiin. Palveluja suunniteltaessa tulisi mahdollistaa iäkkään henkilön turvallinen asuminen kotonaan tai kodinomaisessa ympäristössä niin pitkään kuin mahdollista. Lain 18 §:n mukaan iäkkäällä henkilöllä tulisi olla oikeus osallistua asiakasprosessiinsa sekä palvelujen kehittämiseen. (Vanhuspalvelulakiluonnos yks. per. 2011, 28–32.)

Lakiluonnoksen viimeiseen lukuun on koottu erinäisiä säännöksiä, joista mainitsen lopuksi pari. Lain 21 § koskee vanhusneuvostoja, joilla tarkoitetaan ikäihmisten, kunnan viranomaisten, vanhus- ja eläkeläisjärjestöjen sekä muiden ikäihmisten parissa toimivien yhteistyöelintä. Vanhusneuvostojen tavoitteena on ikääntyneiden vaikutusmahdollisuuksien parantaminen. Nykyisin vanhusneuvostojen asettaminen on kunnille vapaaehtoista, mutta uusi laki vahvistaisi vanhusneuvostojen aseman, ja määräisi kunnat huolehtimaan vanhusneuvostojensa toimintaedellytyksistä. (Vanhuspalvelulakiluonnos yks. per. 2011, 34–36.) Lain 23 § asettaisi sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöön kuuluvalle ilmoitusvelvollisuuden tilanteessa, jossa hän huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan iäkkäille henkilöille annettavissa palveluissa. Tällainen epäkohta voisi olla esimerkiksi iäkkään henkilön fyysinen, psyykkinen tai kemiallinen kaltoinkohtelu. (Mts, 37–38.)

4. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimuksen tarkoituksena on argumentaatioanalyysin keinoin selvittää, millaisia intressejä kuntien, työntekijäjärjestöjen ja vanhusjärjestöjen vanhuspalvelulain ensimmäiseen luonnokseen annetuista lausunnoista löytyy, ja millaisia ristiriitoja tai jännitteitä näiden intressien välille mahdollisesti muodostuu. Lausunnoista aion lisäksi selvittää tärkeimmät intressien taustalla vaikuttavat perustelut sekä sen, kenen tai keiden intressejä toimijat avoimesti tai kätkeytyä ajavat.

4.1. Aineistona lakiluonnokseen annetut lausunnot

Aineistoni muodostuu vanhuspalvelulain ensimmäiseen luonnokseen keväällä 2011 annetuista lausunnoista. Kyseinen lakiluonnos on herättänyt paljon kiinnostusta ja keskustelua, ja sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoyhteenvedon (2011a, 2–3) mukaan lausuntoja saatiin yhteensä 127. Virallisia lausuntoja pyydettiin ministeriöiltä, puolueilta, valvontaviranomaisilta, kunnilta ja kuntayhtymiltä, vanhus- ja vammaisjärjestöiltä, vanhusneuvostoilta, yksityisiltä palveluntuottajilta, etujärjestöiltä sekä tutkimus-, kehitys- ja koulutusorganisaatioilta – yhteensä 76 suomen- ja 18 ruotsinkieliseltä taholta. Virallisesti pyydettyjen lausuntojen lisäksi kannanottoja saatiin muilta vanhusneuvostoilta, järjestöiltä, kunnilta sekä yksittäisiltä kuntalaisilta. (Mts, 2–3.)

Sain lausunnot pyytämällä ne sosiaali- ja terveysministeriöstä. Lausunnot ovat julkisia asiakirjoja, jotka ovat kaikkien saatavilla. Osa lausunnoista on saatavilla lausunnonantajan omilla internetsivuilla. Yleisnäkemysten saamiseksi silmäilin koko aineiston läpi kertaalleen. Sivumäärällisesti (A4) lausuntoja on yhteensä noin 370, ja yksittäisten lausuntojen pituudet vaihtelivat vajaan yhden ja 14 sivun välillä.

Yleisesti ottaen lain tarkoitusta pidettiin lausunnoissa hyvänä. Sosiaali- ja terveysministeriön (2011a, 3) mukaan lausunnonantajista lähes puolet, 59 lausunnonantajaa, ilmaisi lakia kohtaan myönteisen kannan. Toisaalta samaan aikaan valmisteilla oleva sosiaalihuoltolain uudistus herätti kysymyksiä siitä, onko vanhuspalvelulakia tarkoituksenmukaista säätää erillislakina. Erillislakia kannatti 28 prosenttia lausunnonantaneista – muun muassa osa

kunnista ja enemmistö järjestöistä ja vanhusneuvostoista – kun 11 prosenttia lausunnonantajista esitti lain valmistelun sovittamista osaksi meneillään olevia lainsäädäntöhankkeita, erityisesti sosiaalihuoltolain uudistusta. Kaikkiaan 60 prosenttia lausunnonantajista ei ottanut suoranaisesti kantaa siihen, tulisiko iäkkäiden ihmisten sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisesta säätää erillislailla vai osana sosiaali- ja terveydenhuollon muuta lainsäädäntöä. (Mts, 3–4.)

Suurimmat puutteet liittyivät lausuntojen mukaan selkeiden henkilöstömitoitusten ja omaishoidon kysymysten puuttumiseen lakiluonnoksesta. Lisäksi taloudelliset seikat mainittiin osassa lausunnoista. Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntoyhteenvedon (2011a, 5–9) mukaan lausunnonantajista 18 prosenttia korosti, että kunnille on taattava riittävät voimavarat lain toimeenpanoon. Hyvinvointia edistäviin kotikäynteihin liittyen yleisin kommentti oli toivomus siitä, että kunnille säädettäisiin velvollisuus järjestää kotikäyntejä, jolloin niiden järjestäminen ei jäisi kuntien harkinnan varaan. Lain tärkeimpinä uudistuksina pidettiin vanhusneuvostojen lakisääteistämistä, ja vastuutyöntekijän nimeämistä iäkkäälle henkilölle. Henkilöstön ilmoitusvelvollisuuden säätämistä kannatti joka viides lausunnonantaja, mutta erityisesti etujärjestöt korostivat työntekijöiden oikeusturvasta huolehtimista. (Mts, 5–9.)

Aineiston rajaaminen

Yleisen katsauksen jälkeen ryhmittelin kaikki sosiaali- ja terveysministeriöstä saamani lausunnot lausunnonantajien mukaan eri toimijatahoiksi (ks. Liite 1). Toimijatahoja ovat: ministeriöt ja puolueet, valvontaviranomaiset, kunnat ja kuntayhtymät, vanhusneuvostot, eläkeläis- ja vanhusjärjestöt, tutkimus-, kehitys- ja koulutusorganisaatiot, yksityinen palvelutuotanto, työntekijäjärjestöt, muut sosiaali- ja terveysalan toimijat, yksittäiset henkilöt sekä muut. Ryhmään muut kuuluvat esimerkiksi Saamelaiskäräjät ja Romaniasiain neuvottelukunta. Apuna ryhmittelyssä käytin lausunnonantajien internetsivuja. Kaikkien lausunnonantajatahojen sijoittaminen tiettyyn ryhmään ei ollut yksinkertaista. Esimerkiksi Vanhustyön keskusliiton toiminta-ajatuksessa korostuu vanhusten ja ikääntyvien hyvinvoinnin ja sosiaalisen turvallisuuden edistäminen (ks. Vanhustyön keskusliitto – ikääntyvien ja vanhusten hyvinvoinnin edistäjä 2012), jolloin liitto olisi ollut mahdollista sijoittaa vanhusjärjestöihin. Vanhustyön keskusliiton jäsenet ovat kuitenkin pääosin vanhusten parissa

työskenteleviä yhteisöjä, kuten palvelutalojen ylläpitäjiä (ks. mt.), joten sijoitin liiton lopulta Muut sosiaali- ja terveystalouden toimijat -ryhmän alle.

Edellä mainituista ryhmistä olen kiinnostunut erityisesti kunnista ja kuntayhtymistä, joiden tehtävänä on lain toimeenpano, työntekijäjärjestöistä, jotka edustavat käytännön tekijöitä, sekä vanhus- ja eläkeläisjärjestöistä, jotka toimivat lain kohteen äänitorvina. Kävin kyseisten ryhmien lausunnot jälleen läpi tarkoitukseni valita jokaisesta ryhmästä muutaman lausunnon tarkempaa analyysia varten. Koska tarkoitukseni on soveltaa aineiston analyysiin argumentaatioanalyysia, olen pyrkinyt valitsemaan lausuntoja, joista argumentaatiota – väitteitä, ja niiden perusteluja – on mahdollista löytää. Yhtenä aineiston rajaamisen perusteena on siis ollut lausuntojen rakenne. Monet lausunnoista ovat esimerkiksi hyvin luettelomaisia, joissa kannanotot tai muutosehdotukset on lueteltu pykäläkohtaisesti niitä mitenkään perustelematta. Toisena rajaamisen lähtökohtana olen pitänyt ajatusta siitä, että tarkempaan analyysiin otettavat lausunnot tarjoaisivat mahdollisimman monipuolisen näemyksen vanhuspalvelulakiin liittyvästä argumentoinnista.

Vanhuspalvelulain luonnokseen antoi lausuntonsa yhteensä 16 kuntaa tai kuntayhtymää (ks. Liite 1). Kuntien joukkoon sijoitin myös Suomen Kuntaliiton lausunnon. Kuntaliiton tehtävänä on edustaa kaikkia maamme kuntia ja kaupunkeja, joten näen sen luontevaksi toimijatahoksi ajamaan kuntien intressejä. Ajattelen Kuntaliiton edustavan vanhuspalvelulakiin antamallaan lausunnon myös niitä kuntia, jotka jättivät yleisen lausunnonantomahdollisuuden käyttämättä. Lausunnon antaneet kunnat ovat pääosin suuria kaupunkeja, kuten Helsinki, Espoo, Turku ja Oulu, ja erityisesti kaksikieliset kunnat ovat hyvin edustettuina yhteensä seitsemällä lausunnonlukijalla, mukaan lukien ruotsinkielinen Ahvenanmaa. Väitteidensä ja perustelujensa puolesta kaksikielisten kuntien lausunnot eivät kuitenkaan merkittävästi eronneet suomenkielisten kuntien lausunnoista. Esimerkiksi kielikysymykseen otti kantaa ainoastaan Kruunupyyn kunta (2011, 1) toteamalla lausunnon, että lakiesitys ei huomioi asiakkaan oikeutta saada palvelua äidinkielellään tai hoitajan velvollisuutta antaa hoitoa kansalliskielillä.

Lausunnon rakenteen ja argumentaation vähäisyyden vuoksi kuntien lausunnoista rajautui pois seitsemän lausuntoa. Nämä lausunnot sisälsivät lyhyttä pykäläkohtaista kommentointia – kommentit lyhimmillään muotoa ”ok” – kysymysten esittämistä sekä toteavia muu-

tosehdotuksia ilman perusteluja. Rajasin pois myös hyvin lyhyet yhden tai vajaan yhden sivun mittaiset lausunnot. Kaikista kunnista neljä ilmaisee selkeästi vastustavansa erillistä vanhuspalvelulakia, kun kolme kuntaa on varovasti erillislain kannalla. Loput yhdeksän kuntaa pidättäytyvät ottamasta lakiin selkeää kantaa. Argumentaation monipuolisuutta ajatellen valitsin lopulta analyysia varten lakia puolustavan ja vastustavan lausunnon: Kainuun maakunta -kuntayhtymä on vahvasti erillislakia vastaan, ja Helsingin kaupunki asettuu kannattamaan lakia, joskin tiettyjen muutosehdotusten täytyessä. Näiden kahden lausunnon lisäksi valitsin vielä Kuntaliiton lausunnon antamaan yhden näkökulman Suomen kaikkien kuntien intresseistä. Lisäksi Kuntaliiton lausunto sisältää samaa argumentaatiota, kuin mihin muut lausunnon antaneet kunnat vetoavat.

Työntekijäjärjestöihin olen sijoittanut yhteensä seitsemän ammattikuntia edustavaa etujärjestöä (ks. Liite 1). Tämän ryhmän lausunnoissa argumentaation painotukset vaihtelevat kuntien ja vanhusjärjestöjen lausuntoihin verrattuna enemmän, sillä etujärjestöjen intressit vaihtelevat edustamansa ammattikunnan mukaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa työskentelevien etujärjestö Finlands Svenska Socialförbund r.f. (2011, 1) korostaa lausunnossaan asiakkaan oikeutta asioida omalla äidinkielellään, mikä on tärkeää erityisesti vanhuspalvelulain kohdalla, koska monet ruotsinkieliset vanhukset eivät ymmärrä suomen kieltä ja ovat siksi haavoittuvassa asemassa.

Työntekijäjärjestöistä vahvan mielipiteen erillistä vanhuspalvelulakia vastaan ilmaisee ainoastaan Suomen Lääkäriliitto, kun taas lain puolelle asettuu Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer. Muut lausunnonantajat ovat kannanotoissaan neutraalimpia. Lausunnoista kolme rakentuu pääosin pykäläkohtaiseen kommentointiin. Nämä olen rajannut pois, koska on mielekkäämpää tutkia lakia kohtaan esitettyä yleistä kommentointia kuin sitä, mitä mieltä lausunnonantaja on ollut yksittäisen pykälän sisällöstä, vaikkakin myös yksityiskohdalliset kommentit voivat olla hyvin mielenkiintoisia. Tarkempaa analyysia varten valitsin työntekijäjärjestöistä Talentia ry:n, SuPer ry:n sekä Tehy ry:n, jotka tuovat lakiluonnokseen näkökulmaa sekä sosiaali- että terveydenhuollosta.

Vanhuspalvelulakiluonnokseen antoi lausuntonsa kahdeksan vanhus- tai eläkeläisjärjestöä (ks. Liite 1). Toiset järjestöistä toimivat valtakunnallisesti, toisten painotus on paikallisemmalla tasolla. Lähes kaikki ryhmän lausunnonantajista kannattavat vanhuspalvelulakia.

Ainoastaan kahdessa lausunnossa ei ilmaista selkeää kantaa. Rakenteellisesti lausunnot olivat hyvin lyhyitä: viisi lausuntoa on vain (vajaan) yhden sivun mittaisia. Näistä viidestä lausunnosta yksi ottaa kantaa ainoastaan lakiluonnoksen yhteen pykälään, ja yksi lausunnoista muodostuu ranskalaisilla viivoilla esitellyistä lain jatkovalmistelussa huomioonotettavista seikoista. Rajasin edellä mainitut lausunnot pois, minkä jälkeen jäljelle jäi kolme rakenteeltaan ja argumentaatioltaan kriteerini täyttävää lausuntoa: Aktiiviset Seniorit ry:n, Suomen Senioriliike ry:n sekä Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry:n lausunnot.

Kaikki yllämainitut analyysiin valitut lausunnonantajatahot on koottu alla olevaan taulukkoon (Taulukko 1). Lausuntojen sivumäärät (A4) näkyvät toisessa sarakkeessa ja toimijataho, jota lausunnonantaja edustaa, on määritelty viimeisessä sarakkeessa.

Taulukko 1: Aineisto

Lausunnonantaja	Sivut A4	Toimijataho, jota edustaa
Suomen Kuntaliitto	6	Kunnat
Kainuun maakunta -kuntayhtymä	5	Kunnat
Helsingin kaupunki	3	Kunnat
Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry	3	Työntekijäjärjestöt
Sosiaali- ja terveysalan ammattijärjestö Tehy ry	4	Työntekijäjärjestöt
Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry	6	Työntekijäjärjestöt
Aktiiviset Seniorit ry	3	Vanhusjärjestöt
Suomen Senioriliike ry	3	Vanhusjärjestöt
Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry	3	Vanhusjärjestöt
Sivuja yhteensä	36	

4.2. Analyysimetodina argumentaatioanalyysi

Argumentaation, väittelyn ja retoriikan pohtimisella on pitkät perinteet, jotka ovat lähtöisin antiikin ajan Platonin dialogeista ja Aristoteleen retoriikasta saakka. Argumentaatiolla tarkoitetaan väitteiden perustelemista, ja argumentaatio on luonnollinen osa niin jokapäiväistä

arkista puhettamme kuin poliittista keskustelua tai tieteellisten tutkimusten perustelua. Argumentoidessa esitämme perusteluja esimerkiksi mielipiteen tai näkemyksen puolesta tai sitä vastaan. (Ks. esim. Haaparanta & Niiniluoto 1991, 45; Kakkuri-Knuuttila & Heinlahti 2006, 19.) Erotuksena argumentaatiosta retoriikka voidaan nähdä argumentaation täydentäjänä, ja retorisisessa analyysissä ollaan kiinnostuneita itse tekstistä ja sen vaikutuskeinoista. Retoriikassa vaikutuskeinojen lajit jaotellaan usein Aristoteleen esittelemän mallin mukaan, jossa *logos*-keinot viittaavat argumentin asiasisältöön, *ethos*-keinot siihen, miten puhuja tekee itsestään uskottavan, ja *pathos*-keinot yleisön vastaanottokykyyn ja tunnetilaan. (Kakkuri-Knuuttila 1998b, 233–234; Kakkuri-Knuuttila & Heinlahti 2006, 11.)

Jokisen (1999a, 38) mukaan argumentaatioanalyysi sijoittuu retoriikan, diskurssianalyysin ja muiden sukulaistraditioidensa ohella sosiaalisen konstruktionismin teoreettis-metodologiseen viitekehykseen. Kyseisiä metodeja yhdistää sosiaalisen konstruktionismin mukainen kiinnostus sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen kielenkäytössä ja muussa toiminnassa. Käytännössä tämä tarkoittaa jaettua kiinnostusta tekstien tai puheen tutkimiseen. Sosiaalisessa konstruktionismissa ajatellaan, että ihmisen tuottamat tekstit tai puhe ovat todellisuuden olennaisia osia, jolloin myös niiden tutkiminen on tärkeää. (Mts, 38.)

Argumentaation keskeisimpiä käsitteitä ovat väite, perustelut, taustaoletukset sekä linkki. Sitä osaa, jota argumentti pyrkii tekemään uskottavaksi, kutsutaan *väitteeksi* (V). Argumentin väite vastaa kysymykseen, mitä argumentin esittäjä haluaa lukijan tai kuulijan uskovan. Tekstin osaa, jonka nojalla väite tulisi hyväksyä, kutsutaan *perusteluksi* (P) eli *argumentiksi*. Perustelut vastaavat kysymykseen, millä perusteella argumentin esittäjä haluaa lukijan tai kuulijan uskovan esittämänsä väitteen. Toisin sanoin perustelujen tehtävänä on lisätä väitteen uskottavuutta. Argumentiksi voidaan kutsua myös perustelun ja väitteen kokonaisuutta. Lisäksi argumentissa on perustelujen ja väitteen ohella joukko *taustaoletuksia*, jotka ovat olennainen osa kaikkea kommunikaatiota. Reilussa argumentaatioissa taustaoletukset ovat argumentin esittäjän ja yleisön yhdessä jakamaa tilannekohtaista tietoa. Argumentin taustaoletukset muodostavat yhteyden eli *linkin* perusteiden ja väitteen välille. Tämä linkki selittää, miksi vastaanottaja hyväksyy väitteen, jos hän hyväksyy sen perustelut. (Kakkuri-Knuuttila 1998a, 51–53; Kakkuri-Knuuttila & Heinlahti 2006, 57.)

Argumenttien esittämisellä tavoitellaan perustelujen hyväksyttävyyden siirtymistä väitteeseen, mikä tarkoittaa sitä, että uskoessaan perustelut – *vanhuspalvelulaki parantaa vanhus-ten asemaa* – argumentin vastaanottaja on valmis hyväksymään myös väitteen – *vanhus-palvelulakia tarvitaan* (ks. esim. Kakkuri-Knuutila & Halonen 1998, 77). Hyväksynnän lisäksi argumentaatiolla tavoitellaan toimintaa tai toiminta-alttiuksien luomista (Perelman 1996, 19). Tämän tavoitteen suhteen argumentaatio tulee lähelle intressien tavoitetta. Myös intressit voidaan nähdä toimintaa liikkeellepanevinä voimina, jotka tähtäävät erityisesti muutokseen. Argumentaation tutkimisella tarkoitetaan puolestaan niiden strategioiden tutkimista, joilla kuulija tai lukija halutaan vakuuttaa (Alasuutari 2011, 158). Tutkimuksen kohteena ovat ne tavat, joilla väitteitä perustellaan, ja ne perustelutyypit, joita väitteiden tueksi tai toisten väitteiden kumoamiseksi esitetään (Haaparanta & Niiniluoto 1991, 45).

4.2.1. Argumentit puolesta ja vastaan

Argumentaatiota voidaan analysoida ja tulkita monenlaisista lähtökohdista käsin. Koska mielenkiintoni kohdistuu eri toimijoiden intresseihin, ja näiden intressien ristiriitoihin ja samankaltaisuuksiin, on argumentaatioanalyysissä lähtökohtanani ajatus puolustavien ja vastustavien argumenttien samanaikaisesta ilmenemisestä tietyn asian tai aiheen suhteen. Vesalan ja Rantasen (2007, 31) mukaan laadullisessa asennetutkimuksessa argumentaatiolla tarkoitetaan kiistanalaisiin kysymyksiin kohdistuvaa kannanottamista ja kommentointia. Argumentaation tulkintaa ei haluta rajata kieltä, kielenkäyttöä ja merkitysten tuottamista korostaviin ontologisiin näkökulmiin, vaan nähdään, että argumentaatiota on mahdollista tulkita useista eri näkökulmista, jotka voivat edustaa esimerkiksi sosiaalista tai kulttuurista kontekstia (mts, 14).

Billig (1996, 71–74) viittaa puolestaan antiikin aikaisen Protagoraan teoriaan, jonka mukaan jokainen väite sisältää aina kaksi vastakkaista argumenttia – argumentit puolesta ja vastaan. Kilpailevat näkökannat ovat tuttuja niin oikeussaleista kuin politiikastakin, mutta Protagoras laajentaa kilpailevat näkökannat koskemaan kaikkea ihmistenvälistä toimintaa. Kyseessä olevaa teoriaa kutsutaan Protagoraan maksimiksi, jonka pääväite on, että jokaiselle asialle on olemassa kaksi puolta. Kahden näkökannan olemassaolo tarkoittaa tällöin myös mahdollisuutta ristiriitaan. Argumentaatio on siis dialogia puolesta ja vastaan. (Mts, 71–74, 78–79.) Vanhuspalvelulakiin liittyen malliesimerkki kilpailevista näkökannoista on

väite: vanhuspalvelulaki tulee säätää erillislakina. Väitteellä on eri toimijoiden keskuudessa sekä puolustajansa että vastustajansa, joten ristiriitojen mahdollisuus on olemassa.

Kahden vastakkaisen puolen lisäksi argumenteilla on Billigin (1996, 74) mukaan olemassa kaksi eri ulottuvuutta: yksilöllinen ja sosiaalinen. Yksilöllisestä näkökulmasta katsottuna argumentti syntyy, kun yksilö pukee näkökulmansa sanoiksi. Argumentin sosiaalinen ulottuvuus viittaa puolestaan erimielisyyksiin ja kiistoihin ihmisten välillä. Yksilöiden mielipiteet ja päättelyketjut ottavat yhteen sosiaalisen argumentin kontekstissa, ja jokainen yksilöllinen argumentti on osa sosiaalista argumenttia. Protagoraan maksimiin mukaan nämä kaksi argumentin ulottuvuutta – yksilöllinen ja sosiaalinen – kuuluvat olennaisesti yhteen. (Mts, 74.)

Ymmärtääkseen yksilön argumentin on Billigin (1996, 121–124) mukaan ymmärrettävä se sosiaalinen argumentti tai keskustelu, johon yksilön argumentti sijoittuu. Protagoraan teoriaan viitaten on mahdollista asettaa kiistanalaisen asian kummalle puolelle tahansa, joko vastustamaan tai puolustamaan. Sekä puolustava että vastustava argumentti voivat olla perusteltuja ja oikeutettuja, mutta myös avoinna arvostelulle. Mikäli argumentaation molemmat puolet voivat tuottaa puolustusta ja ottaa vastaan kritiikkiä, voi argumentaatio olla loputonta, ja väitteitä sekä vastaväitteitä voidaan tehdä rajattomasti. Ajan kuluessa nämä ratkaisemattomat argumentit voivat tulla esiin yhdentekevinä eroina näkemyksissä ja keskustelun suunnanmuutoksina, toisinaan taas argumentit itsessään nousevat historiallisten tapahtumien keskiöön. (Mts, 121–124.)

Vanhuspolitiikan historiassa vastakkaisia argumentteja on esitetty useissa eri yhteyksissä. Kansaneläkelain syntyi edelsi kiistoja maatalousväen ja palkkatyöläisten välillä; argumentointi laitoshuollon ja avohuollon hyvistä ja huonoista puolista on jatkunut jo vuosikymmeniä, ja ensimmäisiä keskusteluja vanhustenhuoltolaista käytiin jo 1970-luvulla. Viimeisimpänä kiistakapulana toimii uusi vanhuspalvelulaki. Vanhuspalvelulain prosessi on herättänyt kannanottoja ja kommentteja puolesta ja vastaan. Oletukseni on, että aineistoni lausunnoissa korostuvat molemmat näkemykset: niin vanhuspalvelulain kannattaminen kuin vastustaminenkin. Näitä mahdollisia ristiriitoja lausunnonantajien välillä pyrin analyysini päätteeksi nostamaan esiin.

4.2.2. Argumentaatio ja yleisö

Argumentaatio tapahtuu aina suhteessa yleisöön, argumentaation vastaanottajiin. Vastaanottaja voi olla puheen kuulija tai tekstin lukija. Perelmanin (1996, 16–17) mielestä myös yksityinen mielensisäinen pohdinta sisältää molemmat osapuolet, perusteluiden esittäjän ja yleisön. Argumentaation pyrkimys, eli yleisön hyväksynnän tai kannatuksen hankkiminen ja vahvistaminen esitetyille väitteille, ei siis koskaan tapahdu tyhjiössä, vaan argumentaatioissa oletetaan aina tapahtuvan puhujan ja yleisön välistä henkistä kohtaamista. Kuulijoiden mielipiteille annetaan arvo jo siinä mielessä, että omaa tahtoa toteutetaan pakon tai painostuksen sijaan vaikuttamisen keinoin, yleisön vakaumuksia ja taipumuksia muuttamalla ja yleisön kannatusta hakemalla. (Mts, 16–18.)

Perelmanin (1996, 20–21) mukaan argumentaation keinot sovitetaan aina keskustelukohteen tai kuulijakunnan luonteen mukaan, ja yleisöksi luetaan kaikki ne, joihin puhuja haluaa argumentaatiolla vaikuttaa. Argumentaation yleisö voi olla mikä tahansa joukko tai yksilö koko ihmiskunnan ja lukemattomien erityisyleisöjen väliltä. Universaaliyleisöksi Perelman määrittelee ihmiskunnan pätevät ja järkevät jäsenet. Vakuuttavassa esityksessä argumentit ovat yleistettävissä siten, että periaatteessa koko universaaliyleisö voi ne hyväksyä. Toisaalta, *”kun esitys osoitetaan yleisölle, jonka oletetaan joko ammattinsa tai sitoumuksiensa vuoksi hyväksyvän tietyt väitteet, puhujalla on oikeus luottaa näiden kannatukseen.”* (Mts, 25, 39.) Alasuutari (2011, 158) puhuu puolestaan tekstistä tai puheesta löytyvästä yleisökonstruktiosta, jonka mukaan erityisyleisölle puhuttaessa voidaan vedota sen yksityisintresseihin, kun taas universaaliyleisön vakuuttamiseksi argumenteissa vedotaan kulttuurissa yleisesti totena ja hyväksytyinä pidettyihin perusteisiin.

Jokinen (1999b, 129) toteaa, että analysoitavan aineiston yleisösuhdetta on mahdollista tarkastella tekstin sisäisen analyysin keinoin, mikäli analysoitava aineisto ei tarjoa mahdollisuutta elävän yleisösuhteen tarkasteluun. Tällöin tekstistä arvioidaan sitä, kenelle tai mille taholle puhe tai kirjoitus on suunnattu, ja kenet se pyrkii vakuuttamaan (mts, 129). Vanhuspalvelulain luonnokseen annetut lausunnot ja niihin sisältyvä argumentaatio on kirjoitettu yleisölle. Lausunnot on osoitettu ensisijaisesti lausunnon pyytäjälle, sosiaali- ja terveysministeriölle, joka vastaa kyseisen lain valmistelusta. Tulkitsen lausuntojen yleisöksi

lisäksi universaaliyleisön, koska lausunnot ovat julkisia asiakirjoja, kaikkien kiinnostuneiden saatavilla (ks. luku 5.1.).

4.2.3. Argumentaatioanalyysin eteneminen

Argumentaatioanalyysia on mahdollista soveltaa erilaisin tavoin, mutta lähtökohtaisesti kiinnitetään huomiota aina väitteiden perustelemiseen. Tämän lähtökohdan pohjalta olen rakentanut oman analyysiprosessini, jonka olen jakanut kahteen osioon: lausuntojen alkutietoihin sekä lausuntojen väitteeseen ja perusteluihin. Näiden osioiden rinnalla kulkevat intressit ja intressien perustelut, joita nostan esiin väitteistä ja perusteluista tulkiten.

Argumentaatioanalyysi tehdään tutkimalla tekstiä kysymyksillä, jotka tekevät näkyväksi siihen rakennetun ajattelun. Analyysikysymykset avaavat tekstin vaiheittain, esimerkiksi osoittamalla pääväitteen perusteluineen, millaiselle yleisölle teksti on osoitettu sekä mitkä ovat tekstin lähtötiedot ja esisopimukset. (Mikkola ym. 2003, 48.) Analyysini ensimmäisessä vaiheessa olen kiinnostunut lausuntojen lähtötiedoista, esisopimuksista ja puhujan positioista, eli niistä lähtökohdista, joista lausunto esitetään. Mikkolan (ym. 2003, 49) mukaan lähtötiedoilla ja esisopimuksilla viitataan tekstin ulkopuolella olevaan tietoon, jota tekstin ymmärtäminen edellyttää. Lähtötiedot tai esisopimukset voivat olla tekstistä paljastuvia arvoja tai arvostuksia, jotka vastaanottajan ajatellaan hyväksyvän ilman, että niitä tarvitsee erikseen perustella. Lähtötiedoiksi saatetaan esitellä myös tapausesimerkkejä. (Mts, 49.) Puhujan positiolla viitataan puolestaan siihen asemaan, josta lausunnonantaja esittää lausuntonsa. Lausunnonantaja voi ottaa esimerkiksi asiantuntijan aseman, josta käsin lähtee puolustamaan väitettään.

Kakkuri-Knuutilan ja Halosen (1998, 60) mukaan argumentaatioanalyysi lähtee liikkeelle väitteen ja sen perustelujen etsimisellä tekstistä. Mikäli teksti on laaja, etsitään *pääväite* tai pääväitteet ja perustelut, sekä mahdolliset perusteluille annetut *lisäperustelut*. Pääväite on tekstin tärkein sanoma eli väite, jota ei käytetä muiden väitteiden perusteluna. Väite voi olla myös julkilausumaton. Esimerkiksi mainostekstissä väitettä – tässä tapauksessa siis ostokehotusta – ei ole tarpeen lausua julki. Lisäksi samalle väitteelle voidaan esittää monia perusteluja. (Mts, 60, 71–72, 97, 101).

Varsinainen analyysini keskittyy väitteen ja sen perustelujen etsimiseen. Tarkoitukseni on etsiä kustakin lausunnosta pääväite eli väite, jonka perustelemiseen ja puolustamiseen tai vastustamiseen lausunto tähtää. Väite voi olla esimerkiksi ajattelutapa, toimenpide, ehdotus tai tapahtuma (Mikkola ym. 2003, 49). Avaan pääväitteelle esitetyjä perusteluja eli argumentteja, ja mikäli perusteluille on esitetty lisätukea, pyrin nostamaan esiin myös sitä. Lausunnon väitteen ja perustelujen pohjalta päättelen kyseisen lausunnonantajan intressin vanhuspalvelulakiin liittyen. Samalla pohdin sitä, kenen tai keiden intressejä kyseinen toimija ajaa. Lausunnon pääväitteenä voi olla esimerkiksi se, että vanhuspalvelulakia ei tule säätää. Tämä voi samalla olla kyseisen toimijan ajama intressi. Perusteluiksi voidaan esittää sitä, että laissa säädetään uusista tehtävistä, joita kunnilla ei ole varaa järjestää. Intressin perusteluissa vedotaan siis taloudellisiin tekijöihin.

Argumentin ja sen perusosien tunnistamiseksi on olemassa monia apukeinoja, jotka helpottavat analyysin tekoa. Kakkuri-Knuutila ja Heinlahti (2006, 23) ehdottavat argumenttien erottelemista kuvauksista ja selityksistä. Kun argumentin tarkoituksena on perustella väitettä, eli vastata kysymykseen, miksi lukijan tai kuulijan pitäisi hyväksyä väite, niin kuvaus kertoo siitä, millainen maailma on. Selitys puolestaan vastaa miksi- ja mitä-kysymyksiin, ja sillä pyritään tekemään ongelmallinen asia ymmärrettäväksi. Argumenttien analysoinnin helpottamiseksi Kakkuri-Knuutila ja Halonen (1998, 67) ehdottavat seuraavia apukysymyksiä: ”1) *Tulkitsenko tämän väitteeksi tässä tekstin osassa?* 2) *Tulkitsenko tämän perusteluksi tälle väitteelle tässä tekstin osassa?* 3) *Toimiiko tämä perusteluna tälle väitteelle tekstin kokonaisuudessa?*” Koska argumentaatio tapahtuu luonnollisella kielellä, on Perelmanin (1996, 16) mukaan otettava huomioon, että argumentaatio on tulkinnallista.

Kunkin lausunnon kohdalla tarkoitukseni on tiivistää lausunnon sisältämä pääväite yhteen virkkeeseen. Taustalla on ajatus argumentin esittämisestä perusmuodossaan, mahdollisimman yksinkertaisesti. Argumentaation rakenteen analysoinnin helpottamiseksi argumentti voidaan esittää perusmuodossa, jossa perustelut esitetään ensin ja väite sen jälkeen (Haaparanta & Niiniluoto 1991, 45–46). Toisin sanoen argumentin *asiasisältö* erotetaan argumentin *ilmiasusta* eli siitä kielellisestä muodosta, joka väitteellä ja perusteluilla on tekstissä. Argumentin asiasisältö saadaan, kun ilmiasta karsitaan toistot, ja korvataan yhteydestä riippuvat ilmaisut yhteydestä riippumattomilla. Lisäksi samaa asiaa merkitsevät ilmaisut korvataan samalla ilmaisulla. Asia sanotaan siis mahdollisimman yksinkertaisesti ja selke-

ästi. (Kakkuri-Knuuttila & Halonen 1998, 64–65.) Esimerkiksi virkkeessä *Koska vanhustenhuollon asema on heikko ja lainsäädännöllä tilannetta voidaan parantaa, vanhushpalvelulakia tarvitaan* sivulauseet ilmaisevat argumentin perusteita ja päälause väitteen. Perusmuotoon saatettuna argumentin malli näyttäisi seuraavalta:

P₁: Vanhustenhuollon asema on heikko.

P₂: Lainsäädäntö helpottaa tilannetta.

V: Vanhushpalvelulakia tarvitaan.

Argumentaatiota ilmaisevia kielellisiä tunnistuskeinoja ovat argumentti-indikaattorit, joita ovat esimerkiksi seuraavat sanat: *siis, sillä, koska, siksi ja joten*. Niitä käytetään viittamaan väitteiden ja perustelujen väliseen suhteeseen. Indikaattoreiden käyttötiheys on kulttuurisidonnaista, ja indikaattoreiden määrä riippuu tekstilajista sekä valitusta tyylistä. Argumentin löytämiseksi on mahdollista tehdä *indikaattorikoe*, jossa oletetun väitteen ja perustelun väliin sijoitetaan sana *koska*. Mikäli ilmaisusta tulee mielekäs, on kyseessä argumentti. (Haaparanta & Niiniluoto 1991, 45; Kakkuri-Knuuttila & Halonen 1998, 61, 66–67.) Otan indikaattorikoetta havainnollistamaan seuraavan esimerkkilauseen: *Vanhukset saavat jo palveluja sosiaalihuoltolain perusteella, joten erillislakia ei tulisi säätää*. Oletetaan, että lauseeseen sisältyvä argumentin malli on seuraava:

P₁: Vanhukset saavat palveluja sosiaalihuoltolain perusteella.

V: Erillislakia ei tule säätää.

Oletusta voidaan testata sijoittamalla väitteen ja perustelun väliin sana *koska*: Erillislakia ei tule säätää, *koska* vanhukset saavat palveluja sosiaalihuoltolain perusteella. Ilmaisuu on mielekäs, mikä tarkoittaa, että kyseessä on argumentti.

Argumentaatioanalyysia olisi mahdollista jatkaa eteenpäin argumenttien arvioimiseen. Argumenttien arvioimisessa yksi peruskysymyksistä on, lisääkö teksti pääväitteen uskottavuutta (Kakkuri-Knuuttila & Heinlahti 2006, 181). Omassa analyysissäni en kuitenkaan etene arviointiin, koska pääväitteen ja perustelujen etsiminen antaa mielestäni riittävän pohjan toimijoiden intressien tulkitsemiselle. Sovellan argumentaatioanalyysia siis siltä

osin kun se tukee tutkimukseni tavoitetta etsiä vanhuspalvelulain luonnokseen annetuista lausunnoista toimijoiden vanhuspalvelulakiin liittyviä intressejä perusteluineen.

4.3. Eettinen pohdinta

Sosiaalityön perimmäisiin arvoihin kuuluvat ihmisarvon kunnioittaminen, pyrkimys oikeudenmukaisuuteen sekä heikoimmassa asemassa olevien oikeuksien ja yksilöllisen ja yhteisöllisen hyvinvoinnin toteuttaminen. Sosiaalityön tehtävänä on lisäksi toimia tiedon tuottajana ja yhteiskunnallisena vaikuttajana niin poliittisilla, hallinnollisilla kuin kansalaisyhteiskunnan areenoilla. (Ks. esim. Talentia ry 2005.) Tutkimuksessani pyrin yhdistämään nämä sosiaalityön ulottuvuudet. Vanhuksiin ja vanhustyöhön liittyvää tutkimusta on tehty vielä suhteellisen vähän, mutta iäkkään väestön osuuden kasvaessa tilausta tällekin tutkimusalueelle syntyy jopa aiempaa enemmän. Tutkimukseni vastaa omalta osaltaan tähän kysyntään nostaten esiin vanhusten ja vanhustyön tematiikkaa. Esittelen paitsi vanhuspolitiikan historiallista kehitystä myös nykyhetkeä, jossa keskustelu kytkeytyy enemmän tai vähemmän vanhuspalvelulain tarpeeseen. Tuottamalla tutkimustietoa tästä kohderyhmästä koen tietyllä tavalla ajavani heidän etujaan. Toisaalta olen tehnyt analyysini mahdollisimman objektiivisesti ja puolueettomasta asettumatta tietyn toimijatahon puolelle.

Vanhuspalvelulaki sekä sen taustalla vaikuttavat intressit tutkimuskohteena ovat paitsi ajankohtainen myös tärkeä ilmiö keskusteluun nostettavaksi sekä yhteiskunnallisesti että vanhusväestön kannalta. Aihetta on hyvä pitää esillä niin yleisillä kuin tieteellisillä areenoilla, ottaen tasapuolisesti huomioon mahdollisimman monen toimijan näkökulmat. Tutkimukseni ei pohjaudu suoraan koehenkilöihin tai toimijoihin, vaan heidän tuottamaansa materiaaliin, lausuntoihin. Lain luonnokset ja niitä varten toimitetut lausunnot kuuluvat viranomaisten toiminnasta säädetyn julkisuuslain piiriin, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei toisin säädetä (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999). Julkisen aineiston käyttöön ei tarvita erillistä lupaa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2009, 8) mukaan ”yksityisyyden suojaa koskevia periaatteita ei sovelleta yleisesti saatavilla oleviin julkisiin aineistoihin ja julkistettuihin tietoihin, jotka voivat koskea yksittäisiä henkilöitä ja heidän toimiaan politiikan, elinkeinoelämän, viranomaistoiminnan ja kulttuurin parissa”. Lausuntoja käsitellessäni en viittaa yksittäisiin henkilöihin, esimer-

kiksi lausuntojen allekirjoittaneisiin, vaan tulkitsen lausunnon nimenomaan toimijatahon – kuten kunnan tai etujärjestön – kannanotoksi. Lausuntojen hankkimisen yhteydessä kerroin tutkimuksesta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöön. Tutkimuksen teossa noudatetaan hyvää tieteellistä käytäntöä, kuten tiedeyhteisön tunnustamia toimintatapoja (ks. Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2002).

Lainsäädännön merkitystä ihmisten hyvinvoinnin kannalta ei voi väheksyä eettisessä mielessä. Lainsäädäntö määrittelee ne ehdot, joiden rajoissa hyvinvointia yhteiskunnassamme tuotetaan. Niemelä (2011, 13) tulkitsee sosiaalityön olevan hyvinvointityön ja -etiikan toteuttaja yhteiskunnassa, jossa valtiot luovat hyvinvointia koskevalla lainsäädännöllään myös sosiaalityön reunaehdot. Lainsäädäntö määrittelee siis yhteiskunnassa vallitsevien arvojen ohella sen, miten tärkeänä kansalaisten hyvinvoinnin toteutumista yhteiskunnassa pidetään. Sosiaalityöntekijä hyvinvointiammattilaisena on tällöin kansalaisten sosiaalisiin oikeuksiin kuuluvan oikeusturvan toteutumisen varmistaja. (Mts, 13.) Suomen vanhuspolitiikan historian näkökulmasta tarkasteltuna uudella vanhuspalvelulailla on mahdollisuus tulla yhdeksi merkittävimmistä toimenpiteistä vanhusväestön hyvinvoinnin edistämiseksi.

Vanhuspalvelulain valmistelua voidaan pitää eräänlaisena osoituksena siitä, mitä yhteiskuntamme tänä päivänä arvostaa. Laki näyttäytyy paitsi ohjausvälineenä myös moraalisen kannanottona ikääntyneiden aseman parantamiseksi. Vaikka kaikki toimijatahot eivät erillislakia ikääntyneiden sosiaali- ja terveyspalveluista kannattaisikaan, ovat lain tavoitteet laadukkaista palveluista, iäkkäiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä ja osallisuudesta nostettu lain valmistelun avulla yleiseen keskusteluun. Keskusteltaessa vanhuspalvelulaista, sen tavoitteista ja tarpeellisuudesta, ollaan vanhusten asialla, ja ajetaan heidän etujaan. Eri toimijoilla on kuitenkin myös omat intressiryhmänsä edustettavinaan, joten voidaan kysyä, kenen ja mitä etuja loppujen lopuksi ajetaan. Näyttäytyykö vanhusten etu poliittisessa kamppailussa vanhuspalvelulaista itseisarvona, vai pelkästään välinearvona jonkin muun edun saavuttamiseksi? Jääkö vanhus ja hänen etunsa vain politiikan pelinappulaksi?

5. TOIMIJOIDEN INTRESSIT VANHUSPALVELULAIN TAUSTALLA

Eri toimijat – kunnat, työntekijäjärjestöt ja vanhusjärjestöt – tarkastelevat vanhushpalvelulain prosessia omista lähtökohdistaan käsin. Toimijat pyrkivät vaikuttamaan lainsäädäntöprosessin kulkuun kukin omia intressejään ajaen. Olen analysoinut yhdeksän eri lausunnonantajan intressejä vanhushpalvelulakiin liittyen sen pohjalta, millaista argumentaatiota toimijat lausunnoissaan käyttävät. Argumentaation lähtökohtana on suhde yleisöön: argumentoidessa yleisö pyritään vakuuttamaan oman väitteen, vaikkapa vanhushpalvelulain tarpeellisuuden, hyväksyttävyydestä.

5.1. Luonnos ja lausunnot – mille yleisölle?

Kuten argumentaatioanalyysin esittelyn yhteydessä edellä todettiin, argumentaatio ei tapahdu tyhjiössä, vaan aina suhteessa yleisöön, joka argumentaation keinoin pyritään vakuuttamaan kulloinkin kyseessä olevan väitteen hyväksyttävyydestä. Vanhushpalvelulain ensimmäinen luonnos luovutettiin perushpalveluministeri Paula Risikolle keväällä 2011. Samaan aikaan luonnos julkaistiin myös sosiaali- ja terveystministeriön verkkosivuilla, jotta jokaisella olisi mahdollisuus siihen tutustua.

Vanhushpalvelulain luonnos on valmisteltu palvelemaan lainsäädännön prosessia ja siihen kuuluvia tahoja. Suomessa lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Lakiluonnos palvelee kuitenkin myös muita lainsäädäntöprosessiin lukeutuvia tahoja, kuten vanhushpalvelulain ollessa kyseessä sosiaali- ja terveystministeriötä, jonka tehtävänä on valmistella luonnoksen ja siihen liittyvän muun materiaalin avulla hallituksen esitys uudeksi laiksi (ks. esim. Karttunen ym. 2008, 27). Lainsäätäjät ovat toisaalta vain yksi erityisyleisö, jolle lakiluonnos voidaan katsoa suunnatuksi. Muita erityisyleisöjä ovat esimerkiksi kaikki ne toimijatahot, joilta luonnokseen pyydettiin viralliset lausunnot. Sosiaali- ja terveystministeriön lausuntoyhteenvedon (2011a, 2–3) mukaan lausuntoja pyydettiin muun muassa ministeriöiltä, kunnilta ja etujärjestöiltä. Virallisesti pyydettyjen lausuntojen lisäksi lausuntoja saatiin muilta tahoilta aina yksittäisiä kuntalaisia myöten. Se että lausuntoja saatiin virallisten pyyntöjen

lisäksi – ja erityisesti yksityisiä tahoja myöten – osoittaa, että lain luonnos on tavoittanut universaaliyleisön.

Vanhuspalvelulain luonnokseen annetut lausunnot on kirjoitettu palvelemaan lainsäätäjien tarpeita, ja lausunnot ovat olleet suuressa roolissa vanhuspalvelulain toisen luonnoksen valmistelussa. Toisaalta monilla lausunnonantajatahoista on lisäksi omat erityisyleisönsä, joita varten lausunnot voidaan ajatella valmisteltavan. Esimerkiksi Talentia toimii sosiaalialan korkeakoulutettujen etujärjestönä, jonka tehtävänä on palvella edustamaansa joukkoa. Talentian antamalla lausunnolla on merkitystä siten etujärjestön jäsenille: tutustumalla lausuntoon jäsenet tietävät kuinka liitto heitä edustaa. Monet lausunnonantajatahot ovatkin laittaneet lausuntonsa verkkosivuilleen, joilta lausunnot ovat luettavissa paitsi tietyille kohdeyleisölle, myös kelle tahansa muulle asiasta kiinnostuneelle.

Perelman (1996, 20–21) määritteli argumentaation yleisön laajalle jatkumolle koko ihmiskunnasta ja universaaliyleisöstä erityisyleisöihin ja ihmisen itsensä pohdintoihin. Vanhuspalvelulain luonnoksen ja siihen annettujen lausuntojen voidaan ajatella sijoittuvan tälle samalla jatkumolle, jonka ääripäinä ovat toisaalta kaikki Suomen ja miksei ulkomaidenkin kansalaiset ja toisaalta erityisyleisöt lainsäätäjistä lausunnonantajatahojen intressien mukaisesti yleisöihin.

5.2. Kuntien ajamat intressit

Kuntien vanhuspalvelulakiin liittyvien intressien analyysissä tarkastelen Kuntaliiton, Kainuun maakunta -kuntayhtymän sekä Helsingin kaupungin vanhuspalvelulain ensimmäiseen luonnokseen antamia lausuntoja. Kuntien rooli vanhuspalvelulain voimaan astuessa tulee olemaan lain toimeenpanijana. Niiden tehtävänä on huolehtia siitä, että lain säädökset toteutuvat käytännössä, vanhustyön kentällä ja laajemmin koko kuntaorganisaatiossa.

5.2.1. Kuntaliitto vanhuspalvelulain vastustajana

Suomen Kuntaliitto muodostuu nimensä mukaisesti maamme kunnista ja kaupungeista, ja sen tehtäviä ovat kuntien näkemyksen tuominen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja

keskusteluun sekä kuntien ja niiden yhteistyöorganisaatioiden edunvalvonta, palvelu ja kehittäminen (Tietoa Kuntaliitosta 2012). ”Kuntaliitto osallistuu palveluiden järjestämistä ja rahoitusta koskevan lainsäädännön ja valtakunnallisen ohjauksen valmisteluun ja sitoutuu näin suositusten toimeenpanemiseen sekä edistää vanhuspoliittista strategiatyötä kunnissa” (Kivelä & Vaapio 2011, 221). Kuntien itsehallinnon ja elinvoimaisuuden sekä kuntalaisten hyvinvoinnin ja kuntademokratian vahvistaminen ovat Kuntaliiton toiminnan lähtökohtia. Hyvät peruspalvelut, elävä demokratia ja kestävä elinympäristö muodostavat puolestaan liiton vision. (Tietoa Kuntaliitosta 2012.)

Suomen Kuntaliiton lausunto on pituudeltaan kuusi sivua, ja jakaantuu väliotsikoiden avulla ikääntymispolitiikan ja yleisten sosiaalipalvelujen käsittelyyn, yksityiskohtaisiin kommentteihin lakiluonnoksesta, sekä lakiluonnoksen taloudellisten vaikutusten pohdintaan. Analyysini keskittyy lausunnon osioihin yleisestä kommentoinnista sekä talousvaikutusten pohdinnasta.

Kuntaliiton lausunnon alusta voidaan päätellä, mihin positioon Kuntaliitto lausunnonantajana asettuu, sekä millaisia esisopimuksia lausunnosta löytyy. Lausuntonsa aluksi Kuntaliitto esittää moraalisen kannanoton, jolla se osoittaa kannattavansa vanhuspalvelulain tavoitteita.

Kuntaliiton mielestä tavoitteet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä sekä iäkkäiden henkilöiden palvelujen turvaamisesta ovat sinällään kannatettavia
(Kuntaliitto 2011, 1).

Lausunnon esisopimuksena kyseinen kannanotto viittaa yhteisesti jaettuun arvoon iäkkäiden hyvinvoinnin, terveyden ja palvelujen turvaamisesta. Sana *sinällään* antaa kuitenkin viitteitä siitä, että vaikka Kuntaliitto yhtyy vanhuspalvelulain luonnoksen tavoitteisiin, se ei välttämättä kannata keinoa, jolla tavoitteisiin pyritään – tässä tapauksessa siis erillislain säätämistä. Moraalisella kannanotollaan Kuntaliitto luo itsestään positiivista kuvaa. Se osoittaa olevansa kiinnostunut iäkkäiden henkilöiden hyvinvoinnista, vaikka myöhemmin asettuuikin vastustamaan erillislain säätämistä. Lausunnonantajana Kuntaliitto asettuu asiantuntijan positioon: se osoittaa tietävänsä, mitkä asiat ovat ikääntyneiden selviytymisen ja toimintakyvyn kannalta keskeisiä.

Ikääntyneiden itsenäisen selviytymisen ja toimintakyvyn kannalta keskeisiä ovat asuminen ja ympäristö, liikenne- ja viestintäyhteydet, kulttuuri, liikunta ja osallistumismahdollisuudet, kauppa ja muut asiointimahdollisuudet sekä lähiyhteisön ja sosiaalisten verkostojen merkitys. Monet ikääntyneiden kannalta keskeiset ratkaisut tehdään muualla kuin kunnan sosiaali- ja terveystoimessa. Esimerkiksi puutteet asumisessa rajoittavat henkilön omatoimista selviytymistä ja lisäävät hoiva- ja hoitopalvelujen tarvetta. Myös ikääntyneiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on koko kunnan asia. (Kuntaliitto 2011, 1.)

Asiantuntijapositionilla Kuntaliitto luo maaperää esittämälleen pääväitteelle. Pääväite on pääteltävissä seuraavasta sitaatista, jossa Kuntaliitto ottaa kantaa vanhuspalvelulain ensimmäiseen luonnokseen ja vanhuspalvelulakiin ylipäätään:

Kuntaliitto edellyttää, että ikääntyneiden sosiaalipalveluja tarkastellaan osana uudistuvaa sosiaalihuoltolakia ja yleisiä sosiaalipalveluja. – Kuntaliiton mielestä ei pidä säätää erillistä lakia iäkkäiden henkilöiden sosiaalipalveluista. (Kuntaliitto 2011, 6.)

Lausunnon pääväitteenä voidaan pitää seuraavaa: *Erillistä vanhuspalvelulakia ei tule säätää.* Lausuntoon rakentunut argumentaatio näyttää perusmuotoon tiiviistettynä seuraavalta:

- P₁: Vanhuspalvelulaki aiheuttaa kunnille negatiivisia kustannusvaikutuksia.
- P₂: Vanhuspalvelulaki vaarantaa kunnallisen itsehallinnon.
- P₃: Ikäryhmäkohtainen laki mitätöi sosiaalihuoltolakia.
- P₄: Yksityiskohtainen laki ei kannusta palvelujärjestelmää uudistumaan.
- V: Erillistä vanhuspalvelulakia ei tule säätää.

Yllä mainittu väite on Kuntaliiton lausunnon tärkein sanoma, jonka perustelemiseen koko muu lausunto tähtää. Pääväite osoittaa myös Kuntaliiton ajaman intressin: vanhuspalvelulakia ei tule säätää. Pääväitteen, samoin kuin intressin, tärkeimmiksi perusteluiksi Kuntaliitto esittää lain talousvaikutuksia. Talousvaikutuksilla viitataan tässä tapauksessa kunnille

aiheutuviin negatiivisiin taloudellisiin vaikutuksiin, joita vanhuspalvelulaki toteutuessaan toisi muun muassa kunnille säädettävien uusien tehtävien muodossa. Negatiivisiin talousvaikutuksiin vetoaminen on sinänsä ymmärrettävää tilanteessa, jossa monet kunnat kamppailevat selviytymisestään heikossa taloudellisessa tilanteessa valtionosuuksien samaan aikaan vähetessä.

Kuntaliitto viittaa lausunnossaan taloudellisiin seikkoihin useaan otteeseen, joten kuntien taloudelliset intressit pääsevät lausunnossa hyvin esille. Ensimmäisenä Kuntaliitto kiinnittää huomiota lakiluonnoksen seitsemännen pykälän mukaiseen vanhuuseläkettä saavien henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistämisestä laadittavaan suunnitelmaan, joka on tarkoitus ottaa huomioon vuosittaista talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa (ks. Vanhuspalvelulakiluonnos yks. per. 2011, 7§).

Lakiluonnoksen mukaan kunnan on laadittava suunnitelma vanhuuseläkettä saavien henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistämisestä. – – Suunnitelma on ehdotuksen mukaan otettava huomioon kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa ja terveydenhuoltolain mukaisessa hyvinvointikertomuksessa. (Kuntaliitto 2011, 1.)

Mikäli suunnitelmasta säädetään – – kohta talousarviossa varattavista voimavaroista tulee poistaa (Kuntaliitto 2011, 2).

Kuntaliitto on huolissaan erityisesti lain myötä kunnille säädettävistä uusista tehtävistä, joiden kustannusvaikutuksia lakiluonnosta valmisteltaessa ei ole tarpeeksi huomioitu.

Laissa säädettäisiin iäkkäille, eli lähtökohtaisesti 75 vuotta täyttäneille henkilöille ja erityisesti syystä tätä nuoremmille subjektiivisen oikeuden kaltainen oikeus riittäviin sosiaalipalveluihin hoivassa ja kuntoutuksessa. Hoivalla tarkoitetaan tässä sosiaalihuoltolain mukaisia kotipalveluja, asumispalveluja, perhehoitoa ja laitoshoidoa. Kyse on kunnille laissa säädettävästä uudesta tehtävästä, jolla on huomattava taloudellinen merkitys kunnille. Lakiehdotuksen mukaan kunnan on järjestettävä edellä mainitut palvelut. Laki ei ota

huomioon muulla tavoin järjestettyjä palveluja ja esimerkiksi verovaroin subventoitua kotitalousvähennystä. (Kuntaliitto 2011, 2.)

Jos kuntien lakisääteisiä tehtäviä lisätään tai laajennetaan, Kuntaliitto edellyttää, että uusista tehtävistä ja tehtävien laajentamisesta aiheutuvat kustannukset arvioidaan realistisesti yhteistyössä Kuntaliiton kanssa ja että valtion talousarviossa osoitetaan uusiin ja laajeneviin tehtäviin riittävät voimavarat. (Kuntaliitto 2011, 6.)

Kuntaliiton huolena on, että kunnille säädettävät uudet tehtävät vaarantavat kuntien itsehallinnon. Alla olevilla sitaateilla Kuntaliitto viittaa kuntien perustuslailliseen oikeuteen päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Kuntaliitto pelkää, että kunnille annettavat pakolliset tehtävät voivat loukata suojattua itsehallintoa, mikäli uusia tehtäviä säädettäessä ei samalla huolehdita kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua niistä. Kuntaliiton mukaan mitä enemmän verotulojaan kunnat joutuvat käyttämään lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen, sitä vähemmän niillä on itsenäistä päätösvaltaa taloudestaan. Kuntaliitto korostaa, että lain-säädännön taloudellisten vaikutusten arviointia tulisi tehdä jo lakia säädettäessä.

Lakiluonnokseen sisältyy kunnille säädettäviä uusia tehtäviä, joilla on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Säädettäessä kunnille uusia tehtäviä on samalla huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua niistä. Perustuslailla turvattuihin kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin kuuluu kunnan oikeus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. (Kuntaliitto 2011, 4.)

Kunnille annettavat pakolliset tehtävät saattavat loukata perustuslaissa suojattua kunnallista itsehallintoa, mikäli ne kaventavat kunnan oikeutta päättää omasta taloudestaan. Mitä suuremman osan verotuloistaan kunnat joutuvat käyttämään lakisääteisten tehtäviensä rahoittamiseen, sitä vähäisempi on niiden itsenäinen päätösvalta taloudestaan. (Kuntaliitto 2011, 4.)

Lain mukanaan tuomat talousvaikutukset eivät ole ainoita perusteluja, joihin Kuntaliitto vetoaa väitettään puolustaessaan. Vanhuspalvelulain säätäminen erillislakina sisältää Kun-

taliiton lausunnon mukaan monia ongelmia, kuten lain soveltamista epätarkoituksenmukaisesti. Ikäryhmittäin laadittavien suunnitelmien sijaan Kuntaliiton mielestä tulisi hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tarkastella kokonaisuutena. Lisäksi vanhuspalvelulain suhde sosiaalihuoltolain mukaisiin yleisiin sosiaalipalveluihin jää epäselväksi.

Erillinen laki 75-vuotiaiden hoiva- ja hoitopalveluista ohjaisi etsimään ratkaisua hoiva- ja hoitopalveluista silloinkin, kun se ei ole tarkoituksenmukaista (Kuntaliitto 2011, 1).

Sosiaalihuoltolain mukaiset kotipalvelut, asumispalvelut, perhehoito ja laitoshoidot ovat niin sanottuja yleisiä sosiaalipalveluja. Ikääntyneet ovat näissä palveluissa perhehoitoa lukuun ottamatta suurin asiakasryhmä. Mikä rooli jäisi sosiaalihuoltolaissa niin sanotuille yleisille sosiaalipalveluille, jos 75 vuotta täyttäneet määritellään oman erityislain kautta erityisryhmäksi? Ikään perustuva laki ei sovellu pohjoismaiseen hyvinvointiyhteiskuntaan, jossa palvelujen järjestäminen perustuu ensisijaisesti palvelujen tarpeeseen. (Kuntaliitto 2011, 2.)

Kuntaliiton näkemyksen mukaan tiettyä ikäryhmää varten säädetty laki samalla mitätöisi jo voimassa olevaa sosiaalihuoltolakia, joka turvaa palvelut kaikille ikään katsomatta. Lisätukea perustelulle antaa vielä vetoaminen pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan ideaaliin, joka yhä enenevässä määrin perustuu avun kohdentamiseen tarpeen perusteella. Nykyiselle hyvinvointiyhteiskunnalle voidaan pitää ominaisena myös palvelujärjestelmän ja palvelutuotannon monipuolistumista, jota ei Kuntaliiton mielestä ole lain valmistelussa tarpeeksi huomioitu. Kuntaliiton mukaan yksityiskohtaiset säädökset eivät kannusta palvelujärjestelmää uudistumaan, vaan päinvastoin vahvistavat vallitsevia toimintatapoja.

Lakivalmistelussa on otettava huomioon myös palvelujärjestelmän monimuotoistuminen. Kuntien tuottamien palvelujen ohella palvelujen tuotannosta vastaavat myös kolmannen sektorin toimijat ja yksityiset palveluntuottajat. Kunnat eivät myöskään järjestä kaikkia palveluja, vaan henkilöt ostavat palveluja suoraan yksityisiltä tuottajilta esimerkiksi kotitalousvähennyksen avulla. (Kuntaliitto 2011, 2.)

Lainsäädäntöä valmisteltaessa tulee ottaa myös huomioon se, että yksityiskohtaiset säädökset eivät kannusta palvelujärjestelmää uudistumaan, vaan pikemminkin sementoivat vallitsevia toimintatapoja. Ikääntymisen haasteet edellyttävät uusia toiminnallisia konsepteja ja kustannustehokkaita ja vaikuttavia palveluja. Ikäryhmäspesifi yksityiskohtainen lainsäädäntö ei luo edellytyksiä kestäväälle toiminnan kehittämiseksi ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. (Kuntaliitto 2011, 2.)

Kuntaliiton intressien mukaista olisi, jos vanhuspalvelulaki jäisi säätämättä. Kuntaliiton ollessa Suomen kuntien etuja valvova liitto voidaan intressi siirtää tietyin varauksin koskemaan myös Suomen kuntia. Toisaalta on kuntia, jotka eivät Kuntaliiton näkemystä jaa, vaan asettuvat vanhuspalvelulain kannalle. Lausunnon antaneista kunnista tällaisia oli tosin vähemmistö: vain kolme kuntaa. Intressiään Kuntaliitto perustelee ennen kaikkea lain talousvaikutuksilla: kunnille säädettävillä uusilla tehtävillä ja niiden tuomilla kustannuksilla, joista kaikki kunnat eivät välttämättä tule selviämään.

5.2.2. Kainuun maakunta -kuntayhtymä ajaa lain uudelleenarviointia

Kainuun maakunta -kuntayhtymään kuuluvat Hyrynsalmi, Kajaani, Kuhmo, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi, Sotkamo sekä Suomussalmi. Maakunnan kuntayhtymä vastaa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollosta lasten päivähoitoa lukuun ottamatta, toisen asteen koulutuksesta (nuorten ja aikuisten ammatillinen koulutus ja lukio) sekä Kainuun keskussairaalan ja entisen Kainuun liiton palveluista. Kainuun maakunnan palveluksessa työskentelee noin 3 800 työntekijää. Kainuun maakunta on asettanut tehtäväkseen edistää alueen elinvoimaa, asukkaiden hyvinvointia sekä osallisuutta. (Kainuun maakunta-INFO 2012.)

Kainuun maakunta -kuntayhtymä ottaa vanhuspalvelulain ensimmäiseen luonnokseen kantaa neljän sivun mittaisella lausunnollaan. Kuntayhtymä löytää lakiluonnoksesta useita lähtökohtaisesti hyvänä pitämiään asioita, joita se pyrkii nostamaan lausunnossaan esiin. Positiivisten seikkojen mainitsemisen luo pehmeämpää vaikutelmaa muutoin pääosin kriittisesti rakentuvaan lausuntoon. Myönnytyksillään lain puolesta Kainuun maakunta -kuntayhtymä luo itsestään positiivista kuvaa, ja osoittaa välittävänsä iäkkäiden ihmisten

tilanteesta. Kuntayhtymän oman edun ja intressien ajaminen korostuu kuitenkin lain kyseenalaistavalla kritiikillä. Seuraava sitaatti on Kainuun maakunta -kuntayhtymän lausunnon aloituskappale, jossa tuodaan esiin paitsi lakiluonnoksen hyviä lähtökohtia myös kriittinen huomio lakiluonnoksen yksityiskohtaisuudesta.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltu lakiluonnos iäkkäiden palvelujen turvaamiseksi on varsin kattava, vaikkakin monelta osin liian yksityiskohtaisiin ohjeistuksiin menevä kokonaisuus. Luonnoksessa on monia ikääntyneen asemaa parantavia ehdotuksia ja niinpä sen eräänä ansiona voidaan pitääkin sitä, että siinä pyritään kokoamaan yhteen eri laeissa olevia pirstaleisia iäkkäiden ihmisten palveluja koskevia säännöksiä. Lisäksi iäkkään vahvempi oikeus palveluihin myös ympärivuorokautisten palvelujen ulkopuolella on hyvä lähtökohta. (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2011, 1.)

Kainuun maakunta -kuntayhtymä antaa lausunnollaan ymmärtää, että vanhuspalvelulain luonnos on nyky muodossaan liian yksityiskohtaisiin ohjeistuksiin menevä kokonaisuus. Tämä on lausunnon pääväite. Väitettä perustellessaan kuntayhtymä kritisoi lakiluonnokseen kirjattuja pykäläiä aina ikämääritelmistä vanhusneuvostojen asettamiseen. Pääväite perusteluineen on kootta alla olevaan perusmuotoon saatettuun argumentaation malliin.

P₁: Palveluita on jo saatavilla iästä riippumatta.

P₂: Lakiluonnos sisältää liian tarkat toimintaohjeet.

P₃: Lakiluonnos sulkee pois useiden palveluntuottajien yhteistyön.

V: Lakiluonnos on liian yksityiskohtainen.

Ensimmäinen perustelu viittaa lakiluonnoksessa esitettyihin ikämääritelmiin, joiden perusteella vanhuspalvelulakia tullaan soveltamaan. Kainuun maakunta -kuntayhtymä kyseenalaistaa ikämääritelmien yksityiskohtaisuuden, vedoten siihen, että kunnat myöntävät jo palveluja iästä riippumatta.

Lähtökohtaisesti iäkkäänä pidetään 75 -vuotta täyttänyttä henkilöä, kuten Ikääntyneiden palvelujen laatusuosituksessakin, mikä on hyvä lähtökohta. Mutta samanaikaisesti lakiluonnoksessa nostetaan vanhuseläkettä saavat

henkilöt rinnasteisiksi em. ryhmään. – on syytä huomata, että kunnissa on tähänkin saakka annettu palveluja yksilöllisen palvelutarvearvion perusteella iästä riippumatta (vrt. muistisairaat kuntalaiset). Joten tältä osin lakiluonnoksen henki tuntuu kuntien ja ammattilaisten osaamisen näkökulmasta katsottuna sangen ohjailevalta. (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2011, 1.)

Kainuun maakunta -kuntayhtymä toteaa lausunnossaan vanhuspalvelulain luonnoksen sisältävän liian yksityiskohtaisia toimintaohjeita kunnille ja kuntatoimijoille. Esimerkkinä tällaisesta määräyksestä kuntayhtymä nostaa esiin ohjeistuksen hoito- ja palvelusuunnitelmien sisältöön ja tekemiseen. Liian yksityiskohtainen ohjaus lain avulla voidaan kuntayhtymän näkemyksen mukaan tulkita kuntien, ja kuntien palveluksessa olevan henkilöstön aliarvioimiseksi. Yksityiskohtaisuuksiin menevällä ohjeistuksella laki kumoaa tavoitteensa iäkkäiden ihmisten osallisuuden lisäämisestä omiin asioihinsa vaikuttamisessa:

Kokonaisuutena lakiluonnoksen henki on muutamissa kohdin paitsi ikääntyneitä, mutta myös kuntien toimijoita holhoava. Ikääntyneiden kannalta tämä on myös ristiriidassa lain ensimmäisessä pykälässä kirjattuun lausumaan vahvistaa heidän osallisuuttaan omiin asioihinsa vaikuttamisessa. Toimijoiden kannalta luonnoksessa esitetään sangen tarkkoja toimintaohjeita, aivan kuin kunnissa ei osattaisi toimia ilman yksityiskohtiin menevää normiohjausta. (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2011, 1.)

Molempien edellä mainittujen perustelujen – ikämääritelmät palvelujen perustana ja liian yksityiskohtaiset toimintaohjeet – yhteydessä Kainuun maakunta -kuntayhtymä on esittänyt, että lain yksityiskohtaisuudesta seuraa sekä ikääntyneitä että kuntatoimijoita ohjailevia ja holhoavia käytäntöjä. Näillä maininnoilla ohjailusta ja holhoavuudesta ajetaan etenkin kuntien etuja, ja taustalla on ajatus kuntien vapauden säilyttämisestä. Kuten Kuntaliittokin korosti lausunnossaan, on lain voimaan astuessa mahdollista se, että kunnille säädettävät uudet tehtävät uhkaavat kuntien perustuslailla oikeutettua itsehallintoa.

Väitteelle esitetystä kolmannessa perustelussa useiden eri palveluntuottajien välisen yhteistyön unohtamisesta Kainuun maakunta -kuntayhtymä viittaa lakiluonnoksen säädöksiin iäkkäiden ihmisten kotiin saatavasta hoidosta ja hoivasta, joka varsin yksipuolisesti sääde-

tään kuntien tehtäväksi. Esimerkiksi lain 15 § hoivan järjestämisestä on muotoiltu kokonaisuudessaan näin: ”Kunnan on järjestettävä hoiva sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuna kotipalveluna, asumispalveluna, perhehoitona tai laitoshuoltona taikka osana terveydenhuoltolaissa tarkoitettua kotisairaanhoitoa tai laitoshoidoa” (Vanhuspalvelulakiluonnos 2011, 15 §). Seuraavassa sitaatissa kuntayhtymä esittää huolen siitä, suuntaako vanhuspalvelulaki palveluntuottajan roolia yhä enenevässä määrin kuntien harteille, unohtaen samalla vuosien aikana luodut käytännöt palvelutuotannon hajauttamisesta myös muille toimijoille:

Lakiluonnoksessa esitetty iäkkäiden vahvempi oikeus saada kotona ja kodin ulkopuolella tapahtuvissa päivittäisissä perustoiminnoissa niin tarvittaessa apua on niin ikään lähtökohdaltaan varmasti hyvä ja tarpeellinen. Mutta kuntatoimijana herää väistämättä kysymys ko. palveluiden resurssoinnista niin henkilöstö- kuin talousresurssien näkökulmista. Viimeiset vuosikymmenet on monissa kunnissa kehitetty sangen monipuolisesti monitoimijamaisia toimintatapoja. Joissa julkisia vanhuspalveluja on suunnattu erityisesti raskasta henkilökohtaista hoivaa ja hoitoa tarvitseville ja kevyempiä palveluja tarvitsevat henkilöt on pyritty ohjaamaan käyttämään erilaisia yksityisiä sekä kolmannen sektorin tarjoamia palveluja, unohtamatta omaisten ja läheisten roolia. Tähän käytäntöön myös kuntalaiset ovat jo vuosien mittaan tottuneet ja siitä on tullut yleisesti hyväksytty toimintatapa. Joten nyt esitetty suuntaus on siinä mielessä viime vuosien käytänteisiin nähden päinvastainen ja toteutuessaan se lisäisi julkisen sektorin palveluntuottajan roolia merkittävästi. Mikä puolestaan on ristiriidassa monissa yhteyksissä peräänkuulutettuun useiden palveluntuottajien väliseen yhteistyöhön. (Kainuun maakunta - kuntayhtymä 2011, 2.)

Kainuun maakunta -kuntayhtymän argumentaatio pitää paikkansa vuosikymmeniä jatkuneen useiden palveluntuottajien välisen yhteistyön osalta. Vanhuksille järjestötoimintana tuotetut palvelut lisääntyivät voimakkaasti sotien jälkeisinä vuosikymmeninä. Esimerkiksi kotiaavustajatoimintaa järjestettiin Vanhainsuojelun keskusliiton ja SPR:n toimesta ennen kuin siitä tehtiin kunnallista toimintaa. (Ks. Koskinen 1990, 119; Rauhala 1996, 153–155.) Yksityisten vanhainkotien historia ulottuu puolestaan aina 1800-luvun loppupuolelle saakka (ks. esim. Urponen 1994, 184–185).

Lain yksityiskohtaisesta luonteesta seuraa Kainuun maakunta -kuntayhtymän mukaan se, että kaikkiin lain edellyttämiin vaateisiin ei ole mahdollista vastata. Kuntayhtymä esittelee muutamia tällaisista vaateista, joihin se ei itse omien sanojensa mukaan kykenisi vastaamaan. Esimerkiksi iäkkään henkilön palvelutarpeen selvittämisestä on lakiin kirjattu seuraavaa: ”Iäkkään henkilön sosiaalipalvelujen tarpeen selvittämisestä vastaa iäkkään henkilön olosuhteista riippuen joko kunnan sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 3 §:ssä tarkoitettu sosiaalityöntekijä tai 6 §:ssä tarkoitettu sosiaaliohjaaja” (Vanhuspalvelulakiluonnos 2011, 11 §). Kuntayhtymä vastaa säädökseen kertomalla kunnissa vallitsevista realiteeteista: pätevää sosiaalialan henkilöstöä ei ole.

Palvelutarpeen arviointiin on lakiluonnoksen pykälässä 11 esitetty koko joukko vaateita sekä arviointeja tekevistä henkilöstöresursseista että arvioinnin sisällöstä. Näitä kaikkia vaateita ei ole esimerkiksi meillä Kainuussa mahdollista toteuttaa. Sillä meillä on koko ajan sosiaalityöntekijöistä ja sosiaaliohjaajista huutava pula, eikä esimerkiksi vanhuspalveluissa, joissa liki 1000 työntekijää ole yhtään sosiaalityöntekijää. Näin esitetty vaatimus siitä, että arviointia tekemään pitää olla sekä sosiaali- että terveydenhuollon ammattihenkilö on meidän näkökulmastamme kohtuuton. (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2011, 2.)

Kainuun maakunta -kuntayhtymän intressinä on pääväitettä tulkiten vanhuspalvelulain uudelleen tarkinta. Tämä näkyy myös seuraavissa sitaateissa:

Lakiluonnoksen henki on paikoin kuin ”tuulahdus menneiltä vuosikymmeniltä” (vrt. 1980-luvulta sosiaali- ja lääkintöhallitusten seikkaperäiset ohjekirjeet). – – Joten pohdinnan arvoista lienee myös se, että onko erillinen ikälaki tarpeen vanhusten sosiaalipalvelujen ja hoivan turvaamiseksi vai voisiko lakiluonnoksessa esitetyt asiat sisällyttää osaksi uudistuvaa sosiaalihuoltolakia ja yleisiä sosiaalipalveluja. (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2011, 3.)

On erittäin hyvä, että lailla pyritään parantamaan iäkkäiden ihmisten asemaa sekä vahvistamaan heitä koskevaa hajanaista lainsäädäntöä. Kun työ-

ryhmä jatkaa työtään, toivoisi vielä kuitenkin käytävän pohdintaa siitä, mikä tason asiat kaipaavat yksityiskohtaista normitason ohjausta sekä määriteltyä ja mitkä ovat puolestaan sen tason kysymyksiä, että niiden täytyy hoitua ammatillisesti operatiivisella tasolla selkeän informaatio-ohjauksen turvin. (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2011, 4.)

Kainuun maakunta -kuntayhtymä ei siis suoralta kädeltä tyrmää vanhuspalvelulakia, mutta toivoo käytävän vielä keskustelua lain sisällöstä ja ennen kaikkea sen yksityiskohtaisesta luonteesta. Tausta-ajatuksena kuntayhtymällä lienee lain muotoutuminen yleisluontoiseksi, ja kuntia mahdollisimman vähän velvoittavaksi, jolloin kuntien yksilölliset tilanteet ja ratkaisut, kuten palvelujen monituottajamallit, on mahdollista ottaa huomioon. Kuntaliiton tapaan Kainuun maakunta -kuntayhtymää vaivannee ajatus kuntien itsemääräämisoikeuden kaventumisesta vanhuspalvelulain myötä. 1990-luvulta lähtien kuntien itsemääräämisoikeus on verrattuna edellisvuosikymmeneen korostunut, ja sen myötä sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen on ollut pitkälti kuntien vallassa (Kivelä & Vaapio 2011, 221). Lausunnossaan kuntayhtymä viittaakin useaan otteeseen 1990-lukua edeltäneiden vuosikymmenten tiukkaan valtion ohjaukseen, johon paluuta ei ainakaan Kainuun suunnalta toivota. Lausunnolla ajetaan näin ollen erityisesti kuntien intressejä, vaikka muutamissa kohdin on pohdittu lain vaikutuksia myös ikääntyneiden ja kuntien työntekijöiden näkökulmista.

5.2.3. Helsinki ikääntyneiden palvelut turvaavan lainsäädännön puolella

Helsingillä Suomen pääkaupunkina ja suurimpana kaupunkina on tietyllä tavalla erityislaatuinen asema paitsi yhteiskunnallisena toimijana myös lausunnonantajana. Sen suhtautuminen vanhuspalvelulakiin voi parhaassa – tai pahimmassa – tapauksessa toimia mallina muille Suomen kunnille. Monissa yhteiskunnallisissa uudistuksissa Helsingin kaupunki on toiminut edelläkävijänä. Helsingin kaupungin julkisen tiedotteen (Helsinki-info 6/2012, 4) mukaan Helsinki on toteuttanut sosiaali- ja terveystalveluissa uudistuksen organisaatiorakenteen keventämiseksi. Sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamiseksi tulevaisuudessa väestön ikääntyessä ja palvelutarpeiden kasvaessa Helsingissä aloitti 1.1.2013 uusi sosiaali- ja terveystalveluvirasto, organisaatio, jossa sosiaali- ja terveystalvelut on keskitetty yhteen. Tarkoituksena on keventää hallintoa ja ohjata voimavaroja kaupunkilaisten palveluihin. (Mts, 4.)

Helsingin kaupungin vanhuspalvelulakiin antamana lausuntona toimii kaupunginhallituksen vajaan kolmen sivun mittainen pöytäkirjanote. Lausunnonantajana kaupunginhallitus asettuu Helsingin kaupunkilaisten etuja ajavaan ja heidän hyvinvoinnistaan ja palveluistaan huolta kantavaan positioon. Lausunnon lähtötietoina on viitattu Helsingin kaupungin strategiaohjelmaan 2009–2012, jonka sisältöä ja suhdetta vanhuspalvelulakiin on avattu lausunnon ensimmäisessä kappaleessa:

Kaupunginhallitus pitää iäkkäiden henkilöiden sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamista erittäin tärkeänä. Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa 2009 - 2012 hyvinvointipalveluiden saatavuuden ja laadun turvaaminen on keskeistä. Kaikille kaupunkilaisille pyritään tarjoamaan käyttäjälähtöiset palvelut. Asukkaiden omaa osallisuutta halutaan lisätä ja vastuuta vahvistaa. Nämä tavoitteet koskevat myös iäkkäitä henkilöitä. Iäkkäitä koskeva erityistavoite liittyy toimintakyvyn säilymisen edistämiseen erilaisin kaupungin omin toimin sekä yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Näitä seikkoja korostetaan myös lakiluonnoksessa. (Helsingin kaupunginhallitus 2011, 1.)

Yllä mainitun sitaatin taustalla vaikuttanee ajatus, jonka mukaan Helsingin kaupungissa on jo otettu huomioon aiheet, joita vanhuspalvelulaissa korostetaan. Näin välittyy kuva, että hyvinvointipalvelujen saatavuus ja laatu ikään katsomatta ovat aiheita, joihin on osattu kiinnittää huomiota jo ennalta, ilman lain tasoista ohjausta. Näin vanhuspalvelulain tavoitteet eivät ole Helsingin kaupungille vieraita. Kuten sitaatin ensimmäisessä virkkeessä todettiin, Helsingin kaupunginhallitus pitää iäkkäiden henkilöiden sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamista tärkeänä. Lausuntonsa lopussa kaupunginhallitus toteaa, että laki on erittäin tarpeellinen. Vanhuspalvelulain suhdetta sosiaalihuoltolainsäädännön uudistukseen tulisi kuitenkin vielä pohtia:

Kaupunginhallitus pitää myös tärkeänä, että iäkkäiden tilannetta tarkastellaan kokonaisvaltaisesti meneillään olevassa sosiaalilainsäädännön uudistamistyössä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmistelussa (Helsingin kaupunginhallitus 2011, 1–2).

Helsingin kaupunginhallitus suhtautuu vanhuspalvelulakiin pääosin myönteisesti ja löytää siitä monia ikääntyneiden edun mukaisia asioita, kuten seuraavassa sitaatissa mainitut iäkkäälle nimettävä vastuutyöntekijä sekä vanhusneuvostojen vahvistuva asema. Näitä myönteisiä seikkoja poimimalla Helsingin kaupunki asettuu ajamaan ikääntyneiden intressejä.

Vaikka lakiluonnokseen liittyy lisätyöstämistä vaativia kysymyksiä, lakiluonnoksen hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että se parantaisi iäkkäiden ihmisten asemaa. Iäkkäällä ihmisellä olisi lain mukaan oikeus palvelusuunnitelmassa määriteltyyn hoivaan ja kuntoutukseen sosiaalipalveluissa silloin, kun hänen palvelutarpeensa on monipuolisesti arvioitu ja tarpeet kirjattu palvelusuunnitelmaan. Lisäksi lakiluonnoksessa esitetty vastuutyöntekijä toimisi iäkkään ihmisen tukena sosiaali- ja terveyspalveluiden toteutumista koordinooidessaan. Vanhusneuvostoilla olisi nykyistä jämäkämpi asema välittää iäkkäiden ihmisten ääni kaikkeen sellaiseen päätöksentekoon, joka koskee iäkkäitä ihmisiä. (Helsingin kaupunginhallitus 2011, 2.)

Yllä olevan sitaatin ensimmäinen virke viittaa Helsingin kaupungin lausunnon pääväitteen: *Lakiluonnos vaatii lisätyöstämistä.* Väitteen perusteluiksi on kirjattu muun muassa lain luonnoksessa esitettyjen määritteiden sekavuus. Jokaisen korjausehdotuksen oheen on liitetty kaupunginhallituksen kommentti siitä, mitä tulisi lain jatkovalmistelussa tehdä toisin. Lausunnon argumentaatio on yksinkertaistettuna seuraava:

P₁: Luonnoksessa esitetty oikeus palveluihin on ongelmallinen.

P₂: Käsitteiden määrittely luo sekavuutta.

P₃: Kustannusvaikutuksia ei tarkastella.

P₄: Hoivahenkilöstön mitoitusperiaatteet puuttuvat.

V: Lakiluonnos vaatii lisätyöstämistä.

Vanhuspalvelulain luonnoksen 14. pykälä säättää iäkkään henkilön oikeuksista palveluihin. Pykälässä todetaan, että iäkkäällä henkilöllä on oikeus ikääntymisestä aiheutuvien yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti sosiaalipalveluihin. Iäkkään henkilön oikeudesta terveyden- ja sairaanhoitoon on pykälän mukaan puolestaan voimassa se, mitä terveydenhuoltolaissa ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa säädetään. (Vanhuspalvelulakiluonnos

2011, 14 §.) Helsingin kaupunginhallitus näkee iäkkään henkilön oikeuksien suhteen muuhun lainsäädäntöön kuitenkin ongelmallisena:

Luonnoksessa pyritään vahvistamaan iäkkään henkilön oikeuksia ja menettelyjä yleislainsäädännössä jo säänneltyihin palveluihin. Lain perustelujen mukaan tällöin on kuitenkin varmistettava, ettei samalla suljeta pois tai hankaloiteta iäkkään henkilön oikeutta muihin hänen tarvitsemiinsa palveluihin, vaikka lailla ei rajoitetaakaan tarvittavaa hoitoa. Terveyspalvelujen osalta em. ongelma korostuu, koska oikeus terveystarpeisiin riippuu henkilön terveys- tarpeista ja todetusta hoidontarpeesta eikä esimerkiksi iästä. Kaupunginhallitus esittää, että lain jatkovalmistelussa otetaan iän lisäksi huomioon lain velvoitteiden kohdentaminen palvelutarpeen mukaan. (Helsingin kaupunginhallitus 2011, 1.)

Helsingin kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan ongelma vanhuspalvelulain suhteesta yleislainsäädäntöön korostuu erityisesti terveydenhuoltolain mukaisissa terveystarpeissa. Oikeus terveystarpeisiin syntyy tarpeen, ei esimerkiksi iän, mukaan. Kaupunginhallitus toivookin, että lain lisätyöstämisen vaiheessa korostetaan enemmän oikeutta palveluun tarpeen mukaan.

Helsingin kaupungin lausunnon pääväitteen toinen perustelu koskee lakiluonnoksen määrittelyä, ja ennen kaikkea iäkkään ihmisen määrittelyä. Vanhuspalvelulain ensimmäisessä luonnoksessa käytetään sekä iäkkään henkilön määrittelyä – jolla viitataan ensisijaisesti 75 vuotta täyttäneisiin – että vanhuuseläkettä saavan henkilön määrittelyä (ks. Vanhuspalvelulakiluonnos 2011, 3§). Tämä aiheuttaa Helsingin kaupungin mukaan hankaluuksia suhteessa muuhun lainsäädäntöön, jossa iäkkästä ihmisestä käytetään erilaisia määrittelyjä. Jatkossa lain toimivuuden takaamiseksi tulisi kiinnittää erityistä huomiota käsitteen määrittelyn selkeyteen:

Sekaannusta lakiluonnoksessa liittyy käsitteiden määrittelyyn ja tätä lakiluonnoksen perusteluissa pohditaan. Iäkäs ihminen on määritelty lakiluonnoksessa eri tavoin kuin esimerkiksi terveydenhuoltolaissa ja lakiluonnoksen eri pykälät koskevat eri-ikäisten henkilöiden ryhmiä. Kaupunginhallitus kat-

soo, että käsitteiden määrittelyä tulee jatkovalmistelussa selkeyttää, jotta laki toimisi käytännössä. (Helsingin kaupunginhallitus 2011, 2.)

Pääväitteen kolmas perustelu koskee jo aiemmin käsiteltyjen Kuntaliiton ja Kainuun maakunta -kuntayhtymän lausunnoistakin tuttua argumenttia vanhuspalvelulain kustannusvaikutuksista. Helsingin kaupunginhallitus toteaa edellisten tapaan, että kustannusvaikutusten arviointi on lain valmistelussa jäänyt puutteelliseksi, ja että jatkovalmistelussa kunnille vanhuspalvelulaista aiheutuvat kustannukset olisi selvitettävä, valtion tukea unohtamatta:

Lakiluonnoksen palvelujen saannin turvaamista koskeva osuus toisi kunnille uusia velvoitteita. Näiden kustannusvaikutuksia ei luonnoksen perusteluissa tarkastella eikä niihin luvata kunnille taloudellista tukea. Jatkovalmistelun yhteydessä tulisi laatia arvio lakiluonnoksen kunnille aiheuttamista lisäkustannuksista. Lisäkustannuksiin on saatava valtion tuki. (Helsingin kaupunginhallitus 2011, 2.)

Helsingin kaupungissa vanhuspalvelulain kustannusvaikutuksia on siis pohdittu, mutta lausunnon perusteella voisi päätellä, että kaupungissa ei lisäkustannuksista olla kuitenkaan kovin huolissaan. Useiden toimijoiden lausunnoissa on korostunut huoli kuntien selviytymisestä lain aiheuttamista lisäkustannuksista, mutta Helsingin kaupunki sen sijaan antaa tukensa moneen lisäkustannukseen aiheuttavaan säädökseen. Tästä esimerkkinä on henkilöstömitoituksen vaatiminen lainsäädäntöön. Lausunnon pääväitteen neljäs perustelu viittaa-kin mediassa paljon huomiota herättäneeseen henkilöstömitoituksen puuttumiseen lakiluonnoksesta:

Lain 15 §:ssä luetellaan hoivan muotoja, mutta ei mainita omaishoidon tukea. Lain tai asetuksen ei pidä erotella toisistaan erilaisia hoivan järjestämisen tapoja, koska niitä yhdistellään jo nyt parhaimmillaan joustavasti. Sen sijaan laissa tarvitaan hoivahenkilöstön mitoitusperiaatteita. Pelkät suositukset eivät toteuta lakiesityksen tavoitteita riittävästä hoivasta ja huolenpidosta. (Helsingin kaupunginhallitus 2011, 2.)

Ikääntyneiden hyvinvoinnin ja palvelut turvaavan lainsäädännön säätäminen näyttäisi Helsingin kaupunginhallituksen antaman lausunnon mukaan olevan Helsingin kaupungin ajama intressi, joskin suhdetta sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamiseen tulisi vielä harkita. Kuten edellä esitetyistä pääväitteen perusteluista ja sitaateista voidaan päätellä, ovat lausunnon argumentaatiossa suuressa osassa iäkkäiden etu – esimerkiksi huoli siitä, että eri lakien suhde toisiinsa vaarantaisi jo olemassa olevia oikeuksia palveluihin – ja toimenpideehdotukset, kuten käsitteiden määrittelyn selkeyttäminen ja valtion tuen peräänkuuluttaminen, joilla varmistettaisiin lain toimiminen käytännössä.

5.3. Työntekijäjärjestöjen ajamat intressit

Työntekijäjärjestöjen ajamien intressien analyysissa tarkastelu keskittyy kolmeen työntekijäjärjestöön: Tehyyn, Talentiaan sekä SuPeriin. Tehy ja SuPer edustavat sekä sosiaali- että terveysalan ammattilaisia, kun Talentia edustaa sosiaalialan korkeakoulutettuja. Kaikki kolme ovat jäsenmääriltään suuria ja julkisesti esillä olevia edunvalvontajärjestöjä. Työntekijäjärjestöjen tehtävänä on ensisijassa ajaa käytännön työntekijöiden intressejä – työntekijöiden, jotka vastaavat lain toteuttamisesta käytännön työssä.

5.3.1. Tehyn intressinä moniammatillisuus

Tehy ry on 153 000 jäsenellään Suomen suurin sosiaali- ja terveysalan ammattijärjestö. Tehy perustettiin vuonna 1982 kuuden ammatillisen alan järjestön yhdistyessä. Nykyään Tehyyn kuuluu yhdeksän ammatillista alan järjestöä. Liiton jäsenistä 75 % työskentelee kunta-alalla, noin 20 % yksityisellä sektorilla ja pieni osa valtiolla. (Tietoa Tehystä 2012.) Tehyn ”*päätettävänä on valvoa ja parantaa jäsentensä taloudellisia, ammatillisia, sosiaalisia ja työympäristöön liittyviä etuja*”. Tehy vaikuttaa paitsi paikallisella tasolla myös Toimihenkilökeskusjärjestö STTK:n kautta, jonka suurin jäsenliitto Tehy on. (Tehy, Edunvalvojana 2012.)

Tehy ry:n lausunto on reilun kolmen sivun mittainen, lähinnä yleistä kommentointia sisältävä lausunto lakiluonnoksesta. Tärkeinä pidetyt seikat on tekstissä lihavoitu. Koko lausuntoa leimaa moniammatillisuuden ja yhteistyön puolestapuhujan positio, minkä lisäksi Tehy

ry esittää lausuntonsa alussa moraalisen kannanoton kaiken ikäisten kansalaisten hyvinvoinnin ja oikeudenmukaisuuden puolesta:

Tehy ry pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä tarkastellaan kokonaisuutena, jonka tavoitteena on kaiken ikäisten kansalaisten oikeudenmukainen ja tasa-arvoinen kohtelu sekä palvelujen saanti. Lainsäädännöllä tulee turvata saumattomien palveluiden ketju ja toiminnan hallittavuus erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnoilla. (Tehy ry 2011, 1.)

Tehyn ajama intressi ja lausunnon pääväite on löydettävissä aivan lausunnon lopusta, jossa todetaan seuraavaa:

Tehyn mielestä ikälakiluonnos on tavoitteiltaan oikean suuntainen mutta siitä puuttuu todellinen moniammatillinen ja laaja yhteistyön ja yhteistoiminnan näkökulma. Se olisi siihen sisällytettävä luonnoksessa esitettyä konkreettisemmin. Perinteinen ammattiliturgia tai jonkun ammattiryhmän erityiskorostaminen ei moniammatillisessa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudessa lain tasolla palvele yhteisen tavoitteen toteuttamista eikä iäkkään henkilön yksilöllisten tarpeiden mukaisten palveluiden turvaamista. (Tehy ry 2011, 3–4.)

Tehyn lausunnossa pääväitteenä on, että lakiluonnoksesta puuttuu moniammatillisuuden näkökulma. Moniammatillisuutta tarvitaan Tehyn näkemyksen mukaan yhteisten tavoitteiden – vanhuspalvelulakiluonnoksen mukaisen iäkkään henkilön terveyden, hyvinvoinnin ja palvelujen turvaamisen – toteutumiseksi. Perustelujen ja pääväitteen muodostama argumentaation malli on seuraavanlainen:

P₁: Lakiluonnos ei huomioi terveydenhuollon ammattiosaamisen korostumista tulevaisuudessa.

P₂: Lakiluonnos painottaa liikaa sosiaalihuoltoa.

V: Lakiluonnoksesta puuttuu moniammatillisuuden näkökulma.

Tehyn intressinä on siis lainsäädäntö, joka korostaa moniammatillisuutta ja laajaa yhteistyötä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnoilla. Järjestön mukaan vanhuspalvelulain luonnos ei vielä täytä moniammatillisuuden ja yhteistyön edellytyksiä. Tehy vetoaa useaan kertaan eri ammattiryhmien yhteistyön tärkeyteen, mutta pääväitettään argumentoidessaan järjestön painotus on terveydenhuollon ammattiosaamisen ja ammattihenkilöstön aseman ajamisessa. Esimerkiksi seuraavassa sitaatissa Tehyn näkemys on, että tulevaisuudessa terveydenhuollon ammattiosaaminen tulee iäkkäiden henkilöiden palveluissa korostumaan.

Tehy pitää hyvänä, että luonnoksessa lain tarkoituksena on edistää iäkkäiden henkilöiden hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä eli siirtyä korjaavista toiminnoista kokonaisvaltaista elämänlaatua tukeviin palveluihin. Muutos voi kuitenkin onnistua vain moniammatillisesti toimien ja ”professioneutraalisti” arvioiden. Palveluiden piiriin tulevat ne iäkkäät henkilöt, joiden toimintakyky on alentunut tai itsenäinen selviytyminen heikentynyt pääasiassa sairauksien vuoksi. Ikäihmisten sosiaalipalvelujen palveluketjut toimivat tulevaisuudessa yhä tiiviimmin terveydenhuollon rajapinnassa, josta syystä terveydenhuollon ammattiosaamisen vaatimus korostuu entisestään. Kun vanhustenhuolto sisällytetään sosiaalipalveluihin silloinkin kun kyseessä eivät ole huollon ja huolenpidon vaan hoidon palvelut, saattaa tästä muodostua iäkkään henkilön asianmukaisen hoidontarpeen havaitsemiselle merkittäviä esteitä. (Tehy ry 2011, 1.)

Tehy vaatii myös työntekijöiden kelpoisuuksien uudelleenarviointia. Vanhuspalvelulain luonnoksessa painotetaan Tehyn näkemyksen mukaan sosiaalihuollon mukaisia palveluja ja henkilöstöä, vaikka erityisesti terveydenhuollon osaaminen tulee jatkossa ikääntyneiden toimintakyvyn heiketessä korostumaan. Tämän suuntauksen tulisi näkyä enemmän valmis-teilla olevassa laissa.

Tehy ei pidä riittävänä lakiluonnoksen tekstiä, jossa palvelutarpeen arviointi nimetään ainoastaan sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja eli sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) mukainen ammattihenkilö. (Tehy ry 2011, 3.)

Tehy pitää välttämättömänä määrittää vastuuhenkilöksi nimettävän työntekijän (vastuutyöntekijä) kelpoisuuksia ja toimintaedellytyksiä laaja-alaiseen ja kokonaisvastuulliseen ohjaus-, neuvonta-, seuranta- ja toteuttamistehtävään lakiluonnoksessa esitettyä tarkemmin. (Tehy ry 2011, 3.)

Esitys korostaa sosiaalipalveluna annettavia palveluita ja vain viittaa terveydenhuoltolain mukaisiin palveluihin. Tehy korostaa edelleen iäkkään ihmisen sairauksista aiheutuvan toimintakyvyn laskun osuutta palvelutarpeen arvioinnissa ja arvion kokonaisvaltaista merkitystä yksilölle. Palvelusuunnitelman arviointi ei luonnoksessa esitetyssä muodossa ole riittävän moniammatillinen iäkkään henkilön hyvinvoinnin ja terveyden laaja-alaiseen huomiointiin. (Tehy ry 2011, 3.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon rajanveto jatkuu lausunnossa hoiva- ja hoito-käsitteiden pohittamisen yhteydessä. Hoiva liitetään tavallisesti sosiaalipalveluihin, kun taas hoito liitetään terveydenhuoltoon. Tehy viittaa EU-maiden sopimiin pitkäaikaishoidon periaatteisiin, joissa hoivan käsitettä ei tunneta. Tehyn mielestä pitkäaikaishoidon rinnalle otettu hoivan käsite voi johtaa ongelmiin ikääntyneiden tasa-arvossa.

Hoivakäsitteen käyttöä pitäisi rajata ja selkeyttää tai korvata kokonaan huolenpitokäsitteellä. – – Suomessa se (hoivan-käsite, SH) on otettu pitkäaikaishoidon rinnalle ja johtaa lähinnä ikäihmisiä koskevaan epätasa-arvoon ja suoranaiseen syrjintään tai muodostuu esteeksi asianmukaiseen pitkäaikaishoitoon pääsyyn. (Tehy ry 2011, 2.)

Tehyn lausunnossa korostuvat siis terveydenhuollon ja terveydenhuollon henkilöstön intressit. Näiden intressien mukainen olisi moniammatillisuutta ja yhteistyötä korostava lainsäädäntö, jossa terveydenhuollon osaaminen nostettaisiin sosiaalihuoltoon nähden samalle tasolle. Intressiä perustellaan terveydenhuollon osaamisen tarpeella, joka tulee jatkossa kasvamaan iäkkäiden henkilöiden terveyden ja toimintakyvyn heiketessä. Sosiaalihuollon tarjoamalla hoivalla ei Tehyn näkemyksen mukaan kyetä tähän tarpeeseen vastaamaan, vaan tarvitaan terveydenhuollon tarjoamaa hoitoa.

5.3.2. Talentia vaatii tarpeenmukaista lainsäädäntöä

Sosiaalialan korkeakoulutettujen, muun muassa sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien, etujärjestönä toimiva Talentia ry on keskusjärjestö Akavaan ja julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKOon kuuluva ammattijärjestö. Järjestö valvoo yli 22 000 korkeasti koulutetun sosiaalialan ammattilaisen palkkauksellisia, ammatillisia ja koulutuksellisia etuja. Talentian ydintoimintaan kuuluu yhteiskunnallinen vaikuttaminen ja viestintä. (Ammattijärjestö Talentia 2012.)

Talentian vanhuspalvelulakiin antama lausunto on pituudeltaan vajaa kolme sivua. Lausunnonantajana Talentian positio säilyy vanhuspalvelulakiin nähden suhteellisen neutraalina. Se ei asetu jyrkästi lain puolelle tai sitä vastaan. Lausunnon ensimmäisessä kappaleessa Talentia antaa lakiin positiivista palautetta. Myöhemmin Talentia pohtii sitä, tarvitaanko kuitenkin erillislakia.

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:n mielestä on tarpeellista turvata lailla iäkkään henkilön laadukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen saaminen tarvetta vastaavasti. Ikälain luonnos sisältää hyviä toimenpiteitä vanhuuseläkkeen saajan ja 75 vuotta täyttäneen iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Hallituksen esityksessä korostetaan ansiokkaasti iäkkään henkilön osallisuutta sekä siirretään palvelujen painopistettä ennaltaehkäisevään toimintaan ja palveluihin. (Talentia 2011, 1.)

On hyvä edelleen pohtia tarvitaanko erillistä ikälakia – vai tulisiko lain sisältö liittää sosiaalihuoltolakiin vai tulisiko terveydenhuoltolaki ja sosiaalihuoltolaki yhdistää ja sisällyttää siihen elämänkaaren eri vaiheissa tarvittavat yleiset sosiaali- ja terveyspalvelut? Tärkeintä on saada asiakkaille tarvetta vastaava palvelukokonaisuus, jossa hyvinvointi huomioidaan kokonaisuutena. (Talentia 2011, 1–2.)

Talentian ajama intressi on lausunnon perusteella asiakkaiden tarvetta vastaava palvelukokonaisuus ja iäkkäiden henkilöiden laadukkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaami-

nen. Järjestö ajaa siis varsin avoimesti sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaiden, ja tässä tapauksessa erityisesti iäkkäiden, intressejä. Tarpeisiin vastaava palvelu ja laki ovat teemoja, jotka kulkevat läpi lausunnon. Talentia (2011, 1) kysyykin:

Hallituksen esityksestä puuttuu nykytilan arviointi, jolloin analyysi tämän hetken pahimmista puutteista jää huomioimatta. Vastaako ikälaki ikääntyneiden henkilöiden palvelujen paranemiseen tarvetta vastaavasti?

Talentian mielestä laki ei vastaa kaikilta osin yhteiskunnassa ja vanhustenhuollossa esiintyviin tarpeisiin, joten Talentian vastaus yllä mainittuun kysymykseen on kielteinen. Tästä muodostuu lausunnon pääväite (ks. lausunnon argumentaatiomalli alla). Talentia esittelee launnossaan joukon lakiluonnoksessa olevia puutteita, jotka muodostavat pääväitteen perustelut.

P₁: Lain yhteiskunnallisia vaikutuksia ei huomioitu.

P₂: Suhde muihin lakeihin on epäselvä.

P₃: Henkilöstön kelpoisuus ja henkilöstömitoitus vaativat tarkennuksia.

V: Vanhuspalvelulaki ei vastaa ikääntyneiden henkilöiden palvelujen paranemiseen tarvetta vastaavasti.

Ensimmäisellä perustelulla lain yhteiskunnallisten vaikutusten huomiotta jättämisestä Talentia viittaa paitsi jo edellisessä sitaatissa mainittuun yhteiskunnallisen nykytilan arvioinnin myös kustannusvaikutusten arvioinnin puuttumiseen lakiesityksestä. Kustannusvaikutuksista puhuttaessa tarkastellaan lakia ennen kaikkea kuntien näkökulmasta käsin.

Esityksestä puuttuu myös kustannusvaikutusten arviointi. Kun lakia sovelletaan hallituksen esityksen mukaisesti toimimalla asiakaskeskeisesti, laadukkaasti ja turvallisesti, tuo se varmasti lisäkustannuksia kuntiin. Esimerkiksi lakiluonnoksessa laajasti esitetyt neuvontapalvelut sekä vastuutyöntekijän tehtävät edellyttävät uusia käytäntöjä ja lisää henkilöstöresursseja. On tarpeen analysoida vielä tarkemmin millaiset yhteiskunnalliset vaikutukset ikälailla on. (Talentia 2011, 1.)

Vanhuspalvelulaki sisältää viittauksia muihin lakeihin, ja sen onkin sanottu kokoavan yhteen useissa laeissa erillään olevat ikääntyneiden palveluja koskevat säädökset. Talentian mukaan vanhuspalvelulain suhde muihin lakeihin ei kuitenkaan toimi tarvittavalla tavalla.

Ikälain luonnoksessa on paljon yhteisiä rajapintoja sosiaali- ja terveydenhuollon erillislakien kanssa. Eri lakien suhde toisiinsa tulee määrittää selkeämmin, kuten esim. ikälain suhde vammaispalvelulakiin. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan viitata päihdehuoltolakiin. Iäkkäiden henkilöiden päihteiden käyttö on lisääntynyt huomattavasti, joten on tärkeitä ehkäistä ja vähentää päihteiden ongelmakäyttöä sekä siihen liittyviä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ikäihmisten parissa. (Talentia 2011, 1.)

Nostaessaan keskusteluun ikääntyneiden päihteidenkäytön Talentia osoittaa omaavansa asiantuntemusta yhteiskunnan sosiaalisista ongelmista. Lausunnossaan Talentia huomautti, ettei lain valmistelussa ole arvioitu yhteiskunnan nykytilan pahimpia puutteita. Ikääntyneiden päihteiden ongelmakäyttö, ja sen huomiotta jättäminen vanhuspalvelulaista, on tästä yksi esimerkki.

Kolmannen perustelun kohdalla liikutaan iäkkään henkilön palvelutarpeeseen vastaamisen kysymyksissä, ja siinä, kuinka henkilöstön kelpoisuuden ja määrän avulla tähän palvelutarpeeseen pyritään vastaamaan. Työntekijöiden kelpoisuuksiin liittyen Talentia kaipaa selkeyttä erityisesti iäkkäälle henkilölle nimettävän vastuutyöntekijän osalta.

Sen sijaan 12 § iäkkään henkilön palvelukokonaisuudesta vastaavan vastuutyöntekijän kelpoisuus on ilmaistu epäselvemmin. – – Ikälaissa viitataan sosiaalihuollon ja terveydenhuollon kelpoisuuslakeihin. Sosiaalihuollon kelpoisuuslain osalta ei viitata mihinkään pykälään kun taasen terveydenhuollon kelpoisuuslain osalta pykälä on mainittu. Kelpoisuuden määrittäminen selkiytyisi, jos sosiaali- ja terveydenhuoltoon saataisiin yhteinen ammattinharjoittamislainsäädäntö ja ammattirekisteri. (Talentia 2011, 2.)

Sitaatin lopussa oleva viittaus ammattinharjoittamislainsäädännön ja ammattirekisterin tarpeeseen kertoo Talentian positiosta ammattijärjestönä. Sen tehtävänä on ajaa edustamiensa

ammattilaisten etuja, ja sekä järjestön että sen jäsenten intressinä ammattirekisterin ja lainsäädännön saaminen on keskeinen: turvaisihan se ammattilaisten asemaa. Työntekijöiden edun ajaminen välittyy myös vaatimuksesta saada lakiin kirjattu henkilöstömitoitus.

Kelpoisuuden lisäksi tarvitaan henkilöstömitoitukseen omat pykälät. Jotta esimerkiksi vastuutyöntekijä pystyy kantamaan hänelle annetun vastuun iäkkään henkilön palvelukokonaisuuden koordinoimisesta ja turvaamaan iäkkään arvokkaan elämän, edellyttää se asiakkaiden enimmäismäärän määrittämistä. Lisäksi vastuutyöntekijän tehtävät ja rooli iäkkään henkilön tarpeisiin ja toiveisiin vastaamisessa tulee kirjata selkeämmin, jotta työntekijä ei joudu ristiriitatilanteisiin asiakkaan edunvalvonnassa. (Talentia 2011, 2.)

Yllä olevassa sitaatissa korostuu eettinen näkökulma. Kun henkilökunnan ja asiakkaiden suhde on kestävällä tasolla, mahdollistuu eettisesti kestävä toiminta. Eettisesti kestävässä toiminnassa tulee huomioiduksi sekä työntekijän että asiakkaan etu. Työntekijällä tulee olla mahdollisuus tehdä työnsä parhaalla mahdollisella tavalla, jolloin myös asiakkaan etu, kuten arvokas elämä, tulee turvattua.

Talentia ottaa lausunnossaan eri toimijoiden – niin kuntien, asiakkaiden kuin työntekijöidenkin – näkökulman huomioon. Vaatimalla lain kustannusvaikutusten arviointia se kantaa huolta kuntien edellytyksistä vastata lain velvoitteisiin. Työntekijöiden etua järjestö ajaa vaatimalla selkeyttä lain kelpoisuusvaatimukseen ja henkilöstön määrään. Eniten lausunnossa korostuu kuitenkin iäkkäiden henkilöiden – sosiaali- ja terveystalouden asiakkaiden – etu. Heidän intressejään Talentia ajaa vaatimalla lainsäädäntöä, joka kykenee vastaamaan iäkkäiden henkilöiden palvelujen parantamisen haasteeseen. Vaatimuksella tarpeenmukaisesta palvelujärjestelmästä on juurensa 1970-luvun vanhustyön kehittämishankkeissa, joissa korostui huomion kiinnittäminen palvelujen joustavaan toimintakokonaisuuteen ja palvelujen tarkoituksenmukaisuuteen (ks. Koskinen 1990, 135–142).

5.3.3. SuPerin intressinä lakiin kirjatut henkilöstömitoitukset

Sosiaali- ja terveysalan toisen asteen tutkinnon suorittaneita ja alalle opiskelevia edustaa Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry. Jäseniä ammattiliitolla on 82 000. Vuonna

1948 perustettu liitto toimii jäsentensä edunvalvojana, ammatin ja koulutuksen kehittäjänä sekä yhteiskunnallisena vaikuttajana. STTK:n jäsenliittona SuPer neuvottelee työ- ja virkaehtosopimukset jäsentensä puolesta. Liitto osallistuu myös kansainväliseen toimintaan. (SuPer, Liiton esittely 2012.)

SuPer ry:n lausunnolla on pituutta kuusi sivua. Lausunto jakaantuu yleisluontoiseen kommentointiin sekä vanhuspalvelulain luonnoksen pykälien yksityiskohtaiseen kommentointiin. Lausunnon parissa ensimmäisessä kappaleessa SuPer osoittaa kannattavansa lain sääntämistä, mutta kritisoi samalla lain valmistelun prosessia:

Suomen lähi- ja perushoitajaliitto on tyytyväinen, että lakiluonnos iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi on annettu Eduskunnalle (SuPer ry 2011, 1).

Lain valmistelu kesti pitkään. Valmistelun läpinäkyvyys olisi saanut olla parempi. Nyt annettu lakiesitys on valitettavasti tehty pääosin virkamiestyönä kaukana vanhustyön todellisuudesta, vaikka se olisi pitänyt vanhustenhuollon ajankohtaisuuden ja suuren painoarvon vuoksi tehdä laajassa yhteistyössä kaikkien keskeisten tahojen kanssa. SuPer vaatii, että lain jatkotyöhän otetaan mukaan laajempi vanhustenhuollon asiantuntijoiden ja työntekijöiden edustus. (SuPer ry 2011, 1.)

SuPerin positio lausunnonantajana on vanhustyön todellisuuden asiantuntija. Yllä olevassa sitaatissa SuPer kritisoi sitä, että lakiesitys on valmisteltu virkamiestyönä, ilman että vanhustyön todellisuutta ja sen asiantuntijoita – joihin SuPer selvästi katsoo kuuluvansa – on valmisteluprosessissa riittävästi huomioitu. Vanhustyön todellisuuden asiantuntijuuden position ohella korostuu aktiivisen toimijan ja tiedon tuottajan positio.

SuPer on antanut aiemmin lausuntoja valmistelua tukeneista esityksistä. Näitä ovat mm. Lausunnot sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamisesta ja Ikähoiva työryhmän muistiosta. Molemmissa lausunnoissa olemme korostaneet ikäihmistien oman lain tärkeyttä. (SuPer 2011, 1.)

SuPer on siis antanut vanhuspalvelulain puolesta lausuntoja aktiivisesti jo aiemmin. Tiedon tuottajan positio korostuu siinä, että lausunnossaan SuPer viittaa paitsi ulkopuolisiin lähteisiin myös omiin selvityksiinsä. SuPerin lausunnossaan käyttämiä lähteitä – kuten OECD-maiden ikääntyneitä koskevia raportteja ja Valviran valtakunnallisia vanhustenhuollon valvontaraportteja – voidaan pitää lausunnon lähtötietoina. Lisäksi SuPer vetoaa auktoriteettiin: eduskunnan oikeusasiamieheen ja hänen selvitykseensä vanhusten palvelujen puutteista.

SuPerin lausunnon pääväitteenä on, että *lakiesityksessä eivät näy SuPerin vaatimukset vanhustenhuollon epäkohtien korjaamiseksi*. Keskeisimmät vaatimukset ovat koskeneet henkilöstömitoituksen saamista lakiin, sekä taloudellisen resurssoinnin huomioimista.

Valitettavasti nyt annetussa lakiesityksessä eivät näy SuPerin esittämät vaatimukset vanhustenhuollon epäkohtien korjaamiseksi. Yksi keskeisimmistä vaatimuksistamme on ollut lakiin kirjattava vähintään nykyisen laatusuosituksen mukainen henkilöstömitoitus. (SuPer ry 2011, 1.)

SuPerin lausunnon pääväite ja perustelut on koottu asiasisällössään alla olevaan malliin.

P₁: Taloudellista resurssointia ei huomioitu lakia valmisteltaessa.

P₂: Laista puuttuu henkilöstömitoitus.

V: Lakiesityksessä eivät näy SuPerin vaatimukset vanhustenhuollon epäkohtien korjaamiseksi.

Pääväitteensä ensimmäisellä perustelulla SuPer kantaa esimerkiksi Kuntaliiton ja Kainuun maakunta -kuntayhtymän tavoin huolta kuntien selviämisestä vanhuspalvelulain taloudellisista vaikutuksista. Jotta lain tavoitteet voivat käytännössä toteutua, on tärkeää kiinnittää huomiota kuntien mahdollisuuksiin suoriutua vanhuspalvelulain edellytyksistä jo lain säätämisen vaiheessa.

Liitto haluaa, että taloudelliset vaikutukset selvitetään. Vasta sen jälkeen on mahdollista päättää lainsäädännön sisällöstä ja sen vaikutuksesta. (SuPer ry 2011, 1.)

SuPer pitää mitoitusten lisäksi tärkeänä taloudellisen resurssoinnin huomiointia lain valmistelussa. Väestön ikääntymisestä johtuen kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuspaineet kasvavat. Monet kunnat ovat liian pieniä ja heikkoja rahoittamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. (SuPer ry 2011, 2.)

Vanhuspalvelulain taloudellisten vaikutusten huomioon ottamista perusteellisemmin SuPer keskittyy lausunnossaan henkilöstömitoitukseen ja henkilöstön koulutukseen, mikä on ammattijärjestöltä odotettavaa. SuPer perustelee henkilöstömitoituksen ja koulutuksen määrittelyn tärkeyttä vetoamalla vanhustenhuollossa parhaillaan vallitseviin ongelmiin.

Vanhustenhuollon ongelmat Suomessa ovat kulminoituneet laitostyyppiseen hoitoon ja kotihoitoon. Ongelmana on liian pieni henkilöstömäärä hoitotehtävissä, kouluttamaton henkilöstö ja johtamisongelmat. – – Oikeusasiamies totesi lausunnossaan, että suositukset eivät ole riittävät turvaamaan tarvittavaa hoitohenkilökuntaa vanhuspalveluihin. (SuPer ry 2011, 2.)

Sitaatissa ehdotetaan riittävää ja ammattitaitoista henkilöstöä ratkaisuksi vanhustenhuollon ongelmiin. Vanhustenhuollon ongelmien määrittely ja ratkaisuehdotusten esittäminen osoittaa SuPerilla olevan asiantuntemusta arjesta vanhustenhuollossa ja erityisesti työntekijöiden näkökulmasta käsin. Sitaatin lopussa on viittaus jo aiemmin mainitsemaani auktoriteettiin, eduskunnan oikeusasiamieheen ja hänen lausumiinsa, joista haetaan tukea omille vaatimuksille. Auktoriteettiin vetoamisen ohella SuPer käyttää lausunnossaan tehokeinoina toistoa sekä voimakkaita ilmaisuja, kuten ”SuPer vaatii...” ja ”SuPer korostaa...”.

Henkilöstön määrän ja koulutuksen kirjaamisella lakiin SuPer ajaa sekä työntekijöiden että vanhusten etuja. Vanhusten näkökulmasta tarkasteltuna vaatimuksen toteutuminen tarkoittaisi asianmukaisen, pätevän ja ammattitaitoisen hoidon turvaamista. Myös laadun ja laadunvalvonnan tehostamisen peräänkuuluttaminen voidaan nähdä vanhusten etuna.

Mikäli lakiin ei saada kirjausta henkilöstön määrästä ja koulutuksesta on ikäihmisten laatusuosituksen velvoittavuutta näiltä osin tarpeen vahvistaa. SuPer korostaa, että kunnan suunnitelmaan tulee tässä tapauksessa ehdotto-

masti vaatia kirjaus hoitohenkilöstön määrästä ja koulutuksesta ja sen toteutumisen seurannasta ja raportoinnista. (SuPer ry 2011, 3.)

7 § on lisättävä kirjaus kunnan suunnitelmaan sisällytettäviin asioihin vanhuuseläkettä saavien henkilöiden ympärivuorokautisen hoidon ja kotihoidon laatu, laadullisen hoidon kriteerit ja iäkkään asiakkaan hoidon spesifiset laatumittarit. Kuntia tulee velvoittaa nykyistä systemaattisempaan ja läpinäkyvämpään laadun tarkkailuun palveluorganisaatioissa/-yksiköissä. Laatusuosituksot eivät takaa riittävää laatua. (SuPer ry 2011, 3.)

Kelpoisuusvaatimusten tarkemmalla valvonnalla turvattaisiin taas esimerkiksi opiskelijoiden asemaa, jotka joutuvat usein vaillinaisella koulutuksellaan vastaamaan samoista tehtävistä kuin pätevät työntekijät.

Olemme esittäneet, että hoitotehtävissä olevien työntekijöiden kelpoisuusvaatimuksena tulee olla nykyinen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimus (272/2005) ja sen toteutumista on valvottava nykyistä tehokkaammin. – – Vailla alan koulutusta olevat ja opiskelijat ovat aivan liian usein täytenä työvoimana. (SuPer ry 2011, 1.)

SuPerin edustamien lähi- ja perushoitajien intressien ajaminen korostuu lausunnossa lakiluonnoksen pykälien yksityiskohtaisen kommentoinnin lomassa. Esimerkiksi lain luonnokseen palvelutarpeen selvittämisestä on kirjattu, että iäkkään henkilön sosiaalipalvelujen tarpeen selvittämisestä vastaa sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja (Vanhuspalvelulakiluonnos 2011, 11 §). SuPer on Kainuun maakunta -kuntayhtymän (2011, 2) tavoin kiinnittänyt huomiota kyseiseen pykälään ja sen toteutumisen hankaluuteen pätevien työntekijöiden puuttuessa.

Tiedämme, että sosiaalihuollon korkeakoulutetuista ammattilaisista on pulaa. – – SuPer esittää lakiin esitystä, että myös lähihoitaja, jolla on esimerkiksi vanhustyön erikoisammattitutkinto, voi toimia tarvittaessa ikääntyvän henkilön sosiaalipalvelujen tarpeen selvittäjänä. (SuPer ry 2011, 4.)

Ratkaisuksi sosiaalialan korkeakoulutettujen työntekijäpulaan etenkin pääkaupunkiseudulla ja syrjäseuduilla SuPer esittää vanhustyöhön erikoistuneiden lähihoitajien osaamisen käyttämistä sosiaalipalvelujen tarpeen arvioinneissa. SuPerin näkemyksen mukaan lähihoitajat omaavat arvokasta tietoa vanhusten arjesta, koska he työskentelevät asiakkaiden kanssa ruohonjuuritasolla. Tästä käytännön tiedosta olisi apua asiakkaiden palvelutarpeita selvitettäessä.

*Lähihoitajat työskentelevät kaikilla vanhustenhuollon alueilla lähellä ikään-
tyneitä ja tuntevat parhaiten vanhuksen arjen ja yksilölliset tarpeet. – – Lähi-
hoitajat kykenevät arvioimaan ikääntyneen yksilölliset tarpeet ja toimimaan
vastuuhenkilöinä, sillä lähihoitajatutkinto sisältää laajat perusopinnot sosi-
aali- ja terveydenhuollosta. Lähihoitajan tutkinnon suorittaneet voivat eri-
koistua vanhustyöhön. (SuPer 2011, 4.)*

Suomen lähi- ja perushoitajaliiton vanhuspalvelulakiin antamassa lausunnossa ajetaan monipuolisesti eri toimijoiden intressejä kunnista ja työntekijöistä vanhuksiin. Lausunnon lopussa oleva kappale tiivistää sen, kuinka vanhusten etu kytkeytyy ammattitaitoiseen henkilöstöön ja lopulta koko yhteiskunnan intressiin:

*SuPer pitää hyvänä iäkkäiden arvokasta elämää, tarkoituksenmukaisia pal-
veluja, yksilöllisyyttä, osallisuutta sekä itsemääräämisoikeutta. Jotta nämä
tärkeät arvot voidaan saavuttaa, tulee sosiaali- ja terveydenhuollossa olla
riittävästi koulutettua ammattitaitoista hoitohenkilöstöä. Mitä paremmin
vanhukset voivat, sitä paremmin voi suomalainen yhteiskunta. (SuPer 2011,
6.)*

Lausunnon perusteella tärkeimmässä asemassa ovat kuitenkin liiton omat edustettavat, lähi- ja perushoitajat. Keskeisimpänä intressinä SuPerilla on henkilöstömitoitukset ja henkilöstön kelpoisuudet sisältävä vanhuspalvelulaki. Toiveissa olisi lisäksi se, että liiton edustamille lähihoitajille turvattaisiin laissa sosiaalialan korkeakoulutettujen ohella hyvä asema lain säätämässä tehtävissä. Henkilöstömitoitusten ja kelpoisuusmääräysten vaatimisen taustalla vaikuttaa lausunnon pääväitettä mukaileva ajatus siitä, että henkilöstö – sen määrä ja ammattitaito – on ratkaiseva tekijä vanhustenhuollon epäkohtien korjaamisessa.

5.4. Vanhusjärjestöjen ajamat intressit

Aktiiviset Seniorit ry:n, EETU ry:n ja Suomen Senioriliike ry:n tehtävänä on vanhusten ja eläkkeellä olevien intressien ajaminen yhteiskunnassa. Järjestöjen edustamat iäkkäät henkilöt vastaavat vanhuspalvelulain kohdetta: lakia säädetään heidän etujaan ja hyvinvointiaan varten. Suomen Senioriliike ry ja EETU ry ovat valtakunnallisia toimijoita ja suuria jäsenmäärältään, kun Aktiiviset Seniorit ry:n toiminta sijoittuu pääosin pääkaupunkiseudulle.

5.4.1. Aktiiviset Seniorit ry vanhusten hoidon ja palvelujen turvaamisen asialla

Helsingissä toimiva Aktiiviset Seniorit ry määrittelee toimintansa tarkoituksiksi ikääntyvien ja vanhusväestön hyvinvoinnin, terveyden, omatoimisuuden sekä mielekkään ja täysipainoisen elämän edistämisen. Tavoitteensa toteuttamiseksi ”*yhdistys edistää sellaisten asumismuotojen kehittämistä, jotka ylläpitävät ikääntyvien ihmisten sosiaalista, henkistä ja fyysistä vireyttä sekä parantavat heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan*”. (Aktiiviset Seniorit ry:n säännöt 2012.) Yhdistys osallistuu yhteiskunnalliseen keskusteluun ikääntyvien elinoloista ja asumisesta, sekä harjoittaa tiedotus-, koulutus- ja valistustoimintaa. Lisäksi yhdistys järjestää erilaisia kulttuuri- ja virkistystilaisuuksia. ”*Toiminnassa painotetaan yhteisöllisyyttä ja arvostetaan seniori-ikäisten sosiaalisia, tiedollisia ja taidollisia valmiuksia heidän itsemääräämisoikeutensa säilyttäjänä ja sukupolvien välisen vuorovaihtuksen mahdollistajana.*” (Mt.)

Aktiiviset Seniorit ry:n lausunto on reilun kahden sivun mittainen ja sisältää sekä yleisluontoista pohdintaa lakiluonnoksesta että listauksen lakiluonnokseen tarvittavista tarkennuksista. Aktiiviset Seniorit ry ottaa nimensä mukaisesti aktiivisen roolin antaessaan lausuntonsa oma-aloitteisesti. Argumentaatiolle luodaan kuitenkin pohjaa vetoamalla useaan otteeseen auktoriteettiin, tässä tapauksessa eduskunnan oikeusasiamieheen ja oikeusasiamiehen selvityksiin. Lausunnon lähtötietoina viitataan vuoden 2008 ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen sekä oikeusasiamiehen lääninhallituksilta pyytämiin selvityksiin vanhusten ympärivuorokautisen hoidon tilasta. Argumentaationsa pohjustamiseksi Aktiiviset Seniorit ry tekee useita viittauksia lääninhallitusten selvitysten pohjalta oikeusasiamiehen joulukuussa 2009 antamaan lausuntoon:

Oikeusasiamiehen toteamus oli, että tarvitaan laki turvaamaan vanhusten palvelut. Oikeusasiamies toi lisäksi selvästi esille sen, että valvontaan ei ole tarpeeksi voimavaroja. Myös kotipalvelut vaativat oikeusasiamiehen mukaan laintasoisia säädöksiä. (Aktiiviset Seniorit ry 2011, 1.)

Vaikka Aktiiviset Seniorit ry vetoaa oikeusasiamiehen lausumiin vanhuspalvelulain tarpeellisuudesta, se jakaa myös itse kyseisen mielipiteen. Lausunnossa on nähtävillä, miten tärkeänä valmisteilla olevaa vanhuspalvelulakia pidetään, ja kuinka sitä kohtaan on noussut suuria odotuksia. Erityisesti vanhusten hoidon hyvän tason ja laadun varmistaminen nousee keskeiseen asemaan. Aktiiviset Seniorit ry:n puhujapositiona on iäkkäiden elämän ja vanhuuden asiantuntijana.

Käytäntö on osoittanut, että epäkohtien korjaamiseksi laatusuosituksissa olevat asiat on nostettava lain tasolle. Samalla on luotava viranomaisille nykyistä paremmat edellytykset vanhuspalvelujen laadun valvonnalle. (Aktiiviset Seniorit ry 2011, 1.)

Käsiteltävänä olevan lakiluonnoksen, ns. vanhuspalvelulain, valmisteluun ladataan suuria odotuksia, ja toivottiin, että laissa määriteltäisiin, mikä on vanhustenhoidon hyvä taso. Valitettavasti lakiluonnos vastaa odotuksiin vain osittain. (Aktiiviset Seniorit ry 2011, 1.)

Aktiiviset Seniorit ry:n antaman lausunnon mukaan vanhuspalvelulain luonnos on epäonnistunut siinä mielessä, että luonnos ei täytä kaikkia siihen kohdistettuja odotuksia. Lausunnon pääväitteeksi muodostuu seuraava: *Lakiluonnos ei vastaa siihen kohdistettuja odotuksia.* Aktiiviset Seniorit ry:n lausunnon argumentaatiomalli on koottu alle.

P₁: Lakiluonnos ei ota kantaa henkilöstömitoitukseen.

P₂: Lakiluonnoksesta puuttuu ehdotus vanhusasiamiehestä.

V: Lakiluonnos ei vastaa siihen kohdistettuja odotuksia.

Pääväitteen perusteluissa korostuu yhdistyksen asiantuntijapositiona vanhuuden ja vanhuustyön arjen tuntijana. Esimerkiksi alla olevissa sitaateissa kotihoidon arjesta puhuttaessa ei

vedota muihin lähteisiin. Tärkein perustelu sille, miksi lakiluonnos ei vastaa odotuksia, on henkilöstömitoituksen puuttuminen. Aktiiviset Seniorit ry:n näkemyksen mukaan hoitajamitoituksen puuttumisesta kärsii etenkin kotihoito ja kotihoidon piirissä olevat vanhukset.

Oleellisimpaan asiaan, siihen, miten henkilöstömitoituksia noudatettaisiin aikaisempaa paremmin, ei luonnoksessa oteta kantaa lainkaan (Aktiiviset Seniorit ry 2011, 1).

Tällä hetkellä väliinpuotoajia ovat kotihoidossa olevat vanhukset. Yhä lisääntyvä joukko vanhuksia jää kotiin. Nykyisellä henkilömitoituksella kotikäynnillä voidaan tehdä vain minimi, jos sitäkään. Kun kotihoidossa hoitajat käyvät kotona, käynti voi kestää vain 4 minuuttia kerrallaan, ja hoitajalla voi olla 20 potilaskäyntiä päivässä. On selvää, että tämä ei ole riittävää. Hoitaja ehtii korkeintaan varmistaa, että potilas on hengissä. Kotihoidossa hoitajat joutuvat välillä miettimään onko kyseessä heitteillejätö. (Aktiiviset Seniorit ry 2011, 1–2.)

Oleellisimman muutostarpeen – henkilöstömitoituksen sisällyttäminen lakiin – lisäksi Aktiiviset Seniorit ry esittää joukon lakiluonnokseen tarvittavia tarkennuksia. Yhdistys vaatii tehostusta ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin, viranomaisille parempia edellytyksiä valvoa vanhuspalvelujen laatua sekä sanktioita lain edellyttämien palvelujen laiminlyömisestä. Jo ensimmäinen vanhustenhuoltokomitea kiinnitti vuonna 1952 antamassaan mietinnössä huomiota vanhustenhuollon laatukysymyksiin vanhainkotien tason ja niille asetettavien vaatimusten osalta (Vanhustenhuoltokomitean mietintö 1952, 52–72), joten Aktiiviset Seniorit ry:n vaatimukset laaduntarkkailusta eivät ole uusi ilmiö. Henkilöstömitoituksen ohella tärkeimmäksi muutosehdotukseksi yhdistyksen lausunnossa nousee kuitenkin vanhusasiamiehen viran ja toimiston perustamisen sisällyttäminen lakiin. Yhdistys rinnastaa vanhusasiamiehen tarpeellisuuden lapsiasiainvaltuutettuun ja korostaa, että vanhusasiamiehellä olisi erityisen suuri merkitys ikääntyneille, joilta oma läheisten verkosto puuttuu.

Lakiluonnoksesta puuttuu ehdotus vanhusasiamiehestä. Se on puute, koska vanhusasiamies on tarpeellinen ikääntyneille paljolti samasta syystä kuin lapsiasiainvaltuutettu lapsille. Nämä molemmat ikäryhmät saattavat eri syis-

tä joutua yhteiskunnan toimintojen ja huolenpidon varaan. Osalta ikääntyneistä puuttuu kokonaan omaisten ja läheisten verkosto, jolloin he ovat lähes yksinomaan virallisen avun varassa. On myös ikääntyneitä, joilla ei ole sosiaalisia verkostoja, joiden tukeen voisi turvata. Näillä ikääntyneillä tulee olla jokin taho, jonka puoleen kääntymällä he voisivat varmistaa tasa-arvoisen, oikeudenmukaisen ja laadukkaan palvelun itselleen ja muille ikääntyneille. (Aktiiviset Seniorit ry 2011, 2–3.)

Aktiiviset Seniorit ry asettuu lausunnollaan vahvasti iäkkäiden henkilöiden intressien ajaksi. Yhdistyksen intressinä on vanhuspalvelulaki, joka turvaisi vanhusten hoidon ja palvelut lain ensimmäisessä luonnoksessa esitettyä paremmin. Laki tai yksittäiset toimet eivät kuitenkaan riitä. Aktiiviset Seniorit ry toteaa lausunnossaan, että tarvitaan myös riittäviä resursseja, kuten rahaa ja henkilökuntaa. Yhdistyksen ajamaa intressiä iäkkäiden henkilöiden hoidon ja palvelujen turvaamisesta perustelee hyvin seuraava sitaatti, jossa korostuu iäkkään ihmisen erityisyys ja sen huomioon ottamisen tarve:

Iäkkäät ihmiset ja heidän tarpeensa ovat hankalampia normittaa kuin lasten, koululaisten tai sairaiden. Iäkkäät ihmiset ovat hauraita. Vanheneva elimistö ei toivu sairaudesta yhtä helposti kuin nuoren henkilön elimistö. Ennaltaehkäisevään hoitoon, kuten terveystarkastuksiin ja äkillisiin terveydentilan muutoksiin olisi siksi kiinnitettävä erityistä huomiota. Liian myöhään aloitetut toimet eivät välttämättä pysäytä pysyväisluonteiseksi muuttuvaa hoidon ja hoivan tarvetta. Myöhään puuttuminen merkitsee henkilökohtaisen kärsimyksen ohella yhteiskunnalle lisääntyviä kustannuksia, joista voitaisiin välttyä. (Aktiiviset Seniorit ry 2011, 2.)

Yllä oleva sitaatti antaa yhden näkökulman yhteiskunnassamme vallitsevaan talouden ja kustannusten kieleen. Kun esimerkiksi Kuntaliitto korostaa lausunnossaan vanhuspalvelulain myötä kunnille säädettäviä uusia tehtäviä ja niiden myötä lisääntyviä kustannuksia, katsoo Aktiiviset Seniorit ry lakia ikääntyneiden näkökulmasta. Ilman asianmukaisten ja toimivien palvelujen tarjoamista iäkkäille ihmisille on yhteiskunnan varauduttava kustannuksiin, joilta kenties vanhuspalvelulain toteutumisen myötä olisi voitu välttyä. Kysymys on siitä, säästetäänkö nyt, ja vastataan tulevaisuudessa moninkertaisista kustannuksista –

puhumattakaan säästöjen aiheuttamista inhimillisistä kärsimyksistä – vai nähdäänkö pidemmälle, ja löydetään kestävä ratkaisu nyt, kun se on vielä mahdollista.

5.4.2. EETU ry kiirehtii vanhuspalvelulakia

Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry on vuonna 2006 perustettu kuuden eri perustajajärjestön – Eläkeliitto ry, Eläkeläiset ry, Eläkkeensaajien Keskusliitto EKL ry, Kansallinen senioriliitto ry, Kristillinen Eläkeliitto ry ja Svenska pensionärsförbundet rf – yhteistyöelin, ”joka osallistuu nopeasti yhteiskunnalliseen keskusteluun ja toimii valppaasti eläkeläisten taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien parantamiseksi” (Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry 2012).

EETU ry:n kolmen sivun mittainen lausunto jakaantuu kahteen osaan: EETU ry:n esittämisiin lähtökohtiin lakiluonnoksesta ja sen jatkovalmistelusta, sekä yksityiskohtaisempiin kommentteihin itse lakiluonnoksesta. EETU ry:n positio lausunnonantajana on iäkkäitä edustavien järjestöjen puolestapuhuja, ja tästä asemastaan käsin EETU ry kiittää lainvalmistelijoita järjestöjen huomioonottamisesta lainvalmistelun prosessin eri vaiheissa.

Lakiluonnoksen valmistelussa on järjestöjen kannalta ollut merkittävää se, että järjestöjen edustajat ovat olleet valmistelussa mukana ja järjestöjä on kuultu prosessin eri vaiheissa. Näin toivomme meneteltävän lain jatkovalmistelussakin. Myönteistä on, että itse lakiluonnoksessa on myös huomioitu iäkkäitä edustavat järjestöt kuntien yhteistyötahoina (8§). (EETU ry 2011, 1.)

EETU ry:n suhtautuminen vanhuspalvelulain luonnosta ja vanhuspalvelulakia kohtaan on varsin myönteinen. Järjestön intressinä on lain loppuunsaattaminen mahdollisimman nopeasti. Lausunnon pääväite – *lakiluonnos muodostaa riittävän pohjan lain loppuunsaattamiselle* – on pääteltävissä lausunnon ensimmäisestä kappaleesta:

EETU ry pitää lain säätämistä tarpeellisena ja kiireellisenä. Lausuntokieroksella oleva lakiluonnos muodostaa mielestämme riittävän pohjan lain loppuunsaattamiselle niin, että lakiesitys voidaan saattaa eduskunnan käsiteltäväksi jo syysistuntokaudella 2011. (EETU ry 2011, 1.)

Väitetään perustellakseen EETU ry on pyrkinyt nostamaan esiin lakiluonnoksen myönteisiä puolia, seikkoja, jotka kaipaavat vain vähän tai eivät ollenkaan korjaamista. Lausunnon pääväite ja perustelut on koottu yksinkertaistettuna alla olevaan argumenttimalliin.

P₁: Lakiluonnos on sisällöltään laaja ja monipuolinen.

P₂: Lakiluonnoksessa on huomioitu ihmisarvoisen vanhuuden edellytykset.

V: Lakiluonnos muodostaa riittävän pohjan lain loppuunsaattamiselle.

EETU ry on vanhuspalvelulain ensimmäiseen luonnokseen pääosin tyytyväinen, koska se kannattaa lain kiirehtimistä eteenpäin kyseisen luonnoksen pohjalta. Erityisen tyytyväinen se on luonnoksen laajuuteen ja monipuolisuuteen.

Lakiluonnos on sisällöltään laaja ja monipuolinen (1§). Luonnos muodostuu neljästä kokonaisuudesta: iäkkäiden hyvinvoinnin edistäminen, iäkkäiden osallisuuden edistäminen, iäkkäiden palvelujen turvaaminen ja valvonta. Siinä on EETU ry:n ja sen jäsenyhteisöjen esittämiä asioita, jotka ovat ihmisarvoisen vanhuuden edellytyksiä. (EETU ry 2011, 2.)

Ihmisarvoisen vanhuuden edellytyksillä EETU ry viitanee alla olevassa sitaatissa koottuihin myönteisiin seikkoihin lakiluonnoksessa. Näitä seikkoja ovat esimerkiksi itsemääräämisoikeus ja kuulluksi tuleminen, jotka ovat ihmisarvoisen kohtelun kulmakiviä minkä tahansa ikä- tai ihmisryhmän kohdalla.

Myönteistä on, että luonnoksessa painotetaan muun muassa edistävää ja ennaltaehkäisevää toimintaa, omatoimisuuden tukemista, kuulluksi tulemistä ikääntymisen eri vaiheissa, itsemääräämisoikeutta, osallisuutta sekä ohjaus- ja neuvontapalvelujen kehittämistä sekä huomioidaan ikäihmisten oikeus kuntoutukseen, jonka osalta myös meneillään jatkovalmisteluja. Merkittävää on, että lakiluonnoksessa taataan oikeus viipymättä saada selvitettyä palvelutarpeensa ja että se on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä (11§). On hyvä, että luonnoksessa esitetään palvelujen toteuttamisen periaatteet (17§). Yksittäisistä asioista luonnokseen sisältyvä esitys vanhusneuvostojen aseman laki-

säateistämisestä (21§) on myönteinen asia, jota muun muassa EETU ry ja sen jäsenjärjestöt ovat pitkään ajaneet. (EETU ry 2011, 2.)

Vaikka EETU ry löytää lakiluonnoksesta paljon positiivisia, ikääntyneiden kannalta myönteisiä asioita, se ei ole kuitenkaan täysin kritiikitön luonnoksen suhteen, vaan näkee siinä myös korjattavaa. Järjestö toivoo lakiin muun muassa selkeitä normeja helpottamaan laadunvalvontaa, subjektiivista oikeutta hoitoon sitä tarvitseville vanhuksille, henkilöstömitoitusta, sekä ennen kaikkea kunnille osoitettavaa rahoitusta lain täytäntöönpanoon.

Kuten jo aiemmin mainitsin, EETU ry:n intressinä on lausunnosta päätellen vanhustalain voimaantuminen niin pian kuin mahdollista. Intressillä ajetaan epäilemättä ikääntyneiden ja vanhusten etuja, koska heidän tilanteensa tulisi vanhustalain toteutuessa paranemaan. Toisaalta EETU ry:n lausunnon alussa viitattiin myös siihen, kuinka iäkkäitä edustavat järjestöt on lakiluonnoksessa huomioitu kuntien yhteistyötahoina. Tämä lakiin kirjattu yksityiskohta parantaneekin myös kyseisten järjestöjen asemaa. Se, että EETU ry on huomionnut lausunnossaan lakiin kirjatun kohdan järjestöjen ja kuntien yhteistyöstä osoittaa, että EETU ry ajaa paitsi iäkkäiden myös iäkkäitä edustavien järjestöjen etuja.

5.4.3. Suomen Senioriliike ry:n intressinä epäkohtiin puuttuva laki

Vuonna 2008 perustettu Suomen Senioriliike ry on iäkkäiden etuja ajava yhdistys, jonka tarkoituksena on arvokkaan ja turvallisen vanhenemisen sekä vanhuuden laaja-alainen edistäminen. Senioriliike on puolueisiin sitoutumaton, valtakunnallinen, suomen- ja ruotsinkielinen kansalaisjärjestö. (Suomen Senioriliike 2012.) Senioriliikkeen kolmen sivun mittaisen lausunnon ensimmäisessä kappaleessa mennään suoraan lausunnon tärkeimpään sanomaan:

Iäkkäiden pitkäaikaishoidon ja -hoivan ongelmat ovat kärjistyneet 2000-luvulla. Joskaan mikään laki ei voi taata taidollisesti ja eettisesti korkeatasoisia palveluja, lakien avulla voidaan vähentää kansalaisten epätasa-arvoa ja jossain määrin vaikuttaa palvelujen laatuun. Suomen Senioriliike ry pitää iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamista koskevaa lakia erittäin tarpeellisena. (Suomen Senioriliike ry 2011, 1.)

Vaikka sitaatissa myönnetään, että lainsäädäntö ei yksin riitä takaamaan korkeatasoisia palveluja, voidaan kappaleen viimeinen virke tulkita lausunnon pääväitteeksi: *vanhuspalvelulakia tarvitaan*. Kappaleen ensimmäinen virke muodostaa puolestaan väitteen perusteluista tärkeimmän. Lausunnon pääväite ja tärkein perustelu asiasisällössään ovat:

P: Iäkkäiden pitkäaikaishoidon ja -hoivan ongelmat ovat kärjistyneet.

V: Vanhuspalvelulakia tarvitaan.

Tausta-ajatuksena väitteen ja perustelun välillä on, että voimaan astuessaan vanhuspalvelulaki auttaisi korjaamaan pitkäaikaishoidossa ja -hoivassa syntyneitä ongelmia. Lausunnon loppuosa keskittyy nostamaan esiin muutamia näistä ongelmista ja ehdotuksia siitä, kuinka vanhuspalvelulain avulla voitaisiin kyseisiin ongelmiin vastata. Lausunnossa esitellyt pitkäaikaishoidon ja -hoivan ongelmat tarjoavat tukea pääväitteen perustelulle, ne ovat perustelun lisäperusteluja. Ongelmia ja muutosehdotuksia esitellessään Suomen Senioriliike ottaa hyvin asiantuntijamaisen position vanhustenhuollon yhteiskunnallisen tilanteen ja epäkohtien tuntijana: se ei esimerkiksi vetoa ulkopuolisiin lähteisiin.

Ensimmäinen epäkohta, jonka Senioriliike nostaa esiin, on kysymys hyvinvointipalvelujen kustantamisesta. Senioriliike ajaa erityisesti iäkkäiden ihmisten etuja vaatiessaan lakiin merkittäväksi, mitkä palvelut tulevat jatkossa kuulumaan kansalaisten itsensä kustannettaviksi. Lakiin kirjattuna tämä antaisi mahdollisuuden ennalta varautua maksuihin, jotka tulevaisuudessa jäävät käyttäjän itsensä maksettaviksi.

Sitä, mitkä sosiaali- ja terveystalvet kuuluvat kuntien järjestettäviin, ja kustannettaviin palveluihin ja mitkä kuuluvat kansalaisten itse kustannettaviin palveluihin, ei lakiluonnoksessa esitetä. Hyvinvointiyhteiskunnassa on jo nykyisin ongelmia kustantaa hyvinvointipalveluja. Keskimääräisen eliniän piteneminen ja suurten ikäluokkien vanheneminen todennäköisesti lisää näitä ongelmia. Yhteiskunnan tulisi määrittää verotuksella kustannettavien pitkäaikaishoivan ja -hoidon palvelut ja niiden laatu tarkemmin kuin tässä lakiluonnoksessa tehdään. Vanhenevien tulisi pystyä ennakoimaan se, mitä pal-

veluuta yhteiskunta järjestää ja mitkä on itse kustannettava. (Suomen Senioriliike ry 2011, 1.)

Toinen Senioriliikkeen lausunnon mukaan 2000-luvulla kärjistynyt ongelma koskee ikäsyryntää, joka tulee voimakkaasti esille juuri vanhusten pitkäaikaisissa hoito- ja hoivapalveluissa. Yhtenä ratkaisuna ikäsyryntään Senioriliike vaatii lakiin säädettäväksi vanhusasiamiehen viran toimistoineen.

Iäkkäiden, etenkin kaikista vanhimpien ja puolustuskyvyttömimpien, tasa-arvon edistäminen ei toteudu ilman yhteiskunnallisia ponnisteluja. Iäkkäimmät ja erityisesti ne, joilla ei ole omaisia, eivät pysty ajamaan etuuksiaan. Maahamme tarvitaan vanhusasiamies toimistoineen. Vanhusasiamies pystyy vaikuttamaan ikäsyryntää vähentävästi. – – Asenteiden koventuminen yhteiskunnassa aiheuttaa sen, että hauraiden vanhusten hoitoa ei saada nykyistä paremmaksi ilman vanhusasiamiestä. – – Syryntä tulee voimakkaimmin esille pitkäaikaisessa hoidossa ja hoivassa, minkä takia vanhusasiavaltuutettu toimistoineen on perustettava nimenomaan tämän lain perusteella. (Suomen Senioriliike ry 2011, 2.)

Kolmas ongelma liittyy pitkäaikaishoidon ja -hoivan laatuksymyksiin, joihin myös Aktiiviset Seniorit ry kiinnitti huomiota omassa launnossaan. Ongelmat palvelujen laadun suhteen osoittavat Senioriliikkeen mukaan sen, että sosiaali- ja terveysministeriön laatusuosituksia ei ole kaikissa kunnissa noudatettu. Tämä herättää kysymyksen siitä, kuinka tunnollisesti vanhuspalvelulakia tulaisiin noudattamaan.

Vanhusten pitkäaikaishoidon ja hoivan ongelmat tuovat esille sen, että kaikissa kunnissa ei noudateta sosiaali- ja terveysministeriön suosituksia. On epävarmaa, kuinka hyvin kunnat tulevat noudattamaan nyt kyseessä olevaa, palveluiden järjestämistä varsin ylimalkaisesti säätävää lakia. (Suomen Senioriliike ry 2011, 2.)

Ongelmat palvelujen laadun suhteen eivät ole ainoastaan kuntakohtaisia, vaan erityisesti hoitoyksikkökohtaisia. Seuraava sitaatti osoittaa hyvän ja huonolaatuisen hoidon ja hoivan määrittelyillään Senioriliikkeen position hoidon ja hoivan laadun asiantuntijana:

Vanhusten pitkäaikaishoidon ja -hoivan laatu riippuu hoitoyksiköstä. Hyvälaatuinen hoito ja hoiva osoittavat sen, että aktiivisella ja toiminnallisella hoidolla pystytään hidastamaan muistin, fyysisten kykyjen ja psyykkisen hyvinvoinnin heikkenemistä. Passiiviset, vuoteessa makuuttamiseen ja hoitamiseen perustuvat hoitokäytännöt ovat yleisiä. Ne edistävät vanhusten kunnan nopeaa rapistumista ja vaikuttavat kielteisesti henkilökunnan työvähytyvyyteen ja vanhusten hoidon arvostukseen. Nuoret eivät halua kouluttautua hoitamaan psyykenlääkkeiden haittavaikutuksesta kärsiviä, liikuntakyvyttömiä vanhuksia. On siis monia syitä siihen, että hoitokäytännöt on saatava muuttamaan. Laissa pitää ottaa nykyistä selkeämpi kanta hoidon laatuun. Siinä pitää määrätä ainakin vanhusten mahdollisuudet liikuntaan, ulkoiluun, ravintoon ja sosiaalisiin sekä päivittäisiin muihin toimintoihin. (Suomen Senioriliike ry 2011, 2.)

Yllä olevassa sitaatissa on huomioitu vanhuspalveluihin kouluttautuvan nuoren sekä jo työssä olevien työyhteisön etu korostamalla, että laadukas palvelu ei ole vain vanhuksen oikeus, vaan myös vanhustyötä tekevän oikeus. Laadukkaaseen hoitoon ja hoivaan vaikuttavat olennaisena osana henkilökunnan määrä sekä koulutus. Senioriliike vaatii vanhuspalvelulaissa otettavaksi huomioon sekä henkilökunnan koulutustasovaatimukset että henkilökunnan minimimäärän. Lisäksi iäkkään henkilön sosiaalipalvelujen tarpeen arviointi tulisi Senioriliikkeen mukaan toteuttaa moniammatillisessa ryhmässä, jossa on käytettävissä sekä sosiaali- että terveysalan tietämys.

Henkilökunnan koulutustasovaatimukset on lakiluonnoksessa esitetty erittäin ylimalkaisesti. Vanhustenhoito ja -hoiva ovat erityisosaamista vaativia tehtäviä. Niiden perustaksi on paljon tutkittuja tietoja. Sivistysvaltiona Suomen tulee perustaa iäkkäidenkin sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminta tutkituille tiedoille. Eri ammattiryhmien gerontologista perus- ja jatkokoulutusta tulee laissa korostaa. (Suomen Senioriliike ry 2011, 2.)

Henkilökunnan minimimäärä on esitettävä joko laissa tai sen perusteella annettavassa asetuksessa (Suomen Senioriliike ry 2011, 3).

Oikea tapa selvittää iäkkään henkilön sosiaalipalvelujen tarve on tehdä se moniammatillisessa ryhmässä, johon kuuluu sosiaalialan, hoitotyön ja lääketieteen koulutuksen saaneita työntekijöitä (Suomen Senioriliike ry 2011, 3).

Suomen Senioriliike ry:n lausunnon keskeisenä ajatuksena on, että vanhustalvelulakia tarvitaan korjaamaan yhteiskunnassa ja vanhustalveluissa vallitsevia epäkohtia. Esimerkeiksi tällaisista kärjistyneistä ongelmista Senioriliike nostaa kysymyksen palvelujen kustantamisesta, ikäryjinnän sekä hoivan ja hoidon laadun puutteet. Lausunnon argumentaation pohjalta pääteltyä Suomen Senioriliikkeen intressinä olisi laki, joka pystyisi puuttumaan edellä mainittuihin epäkohtiin. Nykyisessä muodossaan vanhustalvelulain luonnos on Senioriliikkeen mielestä kuitenkin vielä puutteellinen ja tarkennuksia vaativa.

5.5. Intressien kirjo

Vanhustalvelulain luonnokseen annetuissa lausunnoissa yhteisesti jaettuna esisopimuksena voidaan pitää lain tarkoituksen hyvyttä ja kannatettavuutta. Kaikista ensimmäiseen luonnokseen lausunnon antaneista lähes puolet on kirjoittanut tämän esisopimuksen lausuntoonsa näkyviin (STM 2011a, 3). Vanhustalvelulain luonnoksen ensimmäisen pykälän mukaan lain tarkoitus on seuraava:

Lain tarkoituksena on edistää iäkkäiden henkilöiden hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä, varmistaa, että heidän oikeutensa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin toteutuu sekä vahvistaa heidän osallisuuttaan omiin asioihinsa vaikuttamisessa (Vanhustalvelulakiluonnos 2011, 1 §).

Analyysiini valittujen lausuntojen mukaan keinot yllä mainitun tarkoituksen toteuttamiseen vaihtelivat eri lausunnonantajien välillä. Näin myös toimijoiden intresseissä vanhustalvelulakiin liittyen oli variaatiota. Keskeisin lausuntoja jakava seikka oli, tulisiko vanhustal-

velulaki säätää omana erillisenä lakinaan vai osana meneillään olevaa sosiaalihuoltolain uudistusta. Suomen Kuntaliitto ja Kainuun maakunta -kuntayhtymä kannattivat yksimielisesti ikääntyneiden sosiaalipalvelujen tarkastelemista osana uudistuvaa sosiaalihuoltolainsäädäntöä. Molemmat ajavat kuntien etuja perustellessaan väitettään vanhuspalvelulain mukanaan tuomilla kustannusvaikutuksilla, joista kaikilla kunnilla ei ole mahdollisuutta selviytyä – ainakaan ilman valtion tukea.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan vanhuspalvelulaki säätäisi kunnille uusia tehtäviä, joista selviytyminen taloudellisesti voi olla monille kunnille haastavaa ja vaarantaa jopa kunnallisen itsehallinnon. Kaikkien kansalaisten etu ikään katsomatta korostuu puolestaan vaatimuksessa tarkastella hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä kokonaisuutena ikäryhmittäin laadittavien suunnitelmien sijaan. Kuntaliiton mielestä liian yksityiskohtaisella ohjauksella ei myöskään kannusteta palvelujärjestelmiä uudistumaan.

Kainuun maakunta -kuntayhtymän ajama intressi on vanhuspalvelulain uudelleen tarkistaminen. Kuntayhtymän mukaan lain ensimmäinen luonnos on sisällöltään liian yksityiskohtainen, joten lain sisällön ja säädösten yksityiskohtaisuuden suhteen tarvittaisiin lisäkeskustelua. Kuntayhtymän näkökulmasta liian yksityiskohtainen ohjaus on kuntien toimijoita holhoavaa. Lain säädösten velvoittavuus yksipuolisesti kuntia kohtaan unohtaa puolestaan kuntien ja yksityisen sektorin palveluntuottajien välisen yhteistyön. Kuten Kuntaliiton lausunnossa myös Kainuun maakunta -kuntayhtymän lausunnossa korostuvat kuntien intressit.

Helsingin kaupunki suhtautui erilliseen vanhuspalvelulakiin Kuntaliittoa ja Kainuun maakunta -kuntayhtymää suopeammin, vaikka lausunnosta löytyy pari mainintaa siitä, että lain liittämistä osaksi sosiaalihuoltolain uudistusta tulisi vielä harkita. Toisin kuin Kuntaliiton ja Kainuun lausunnoissa Helsingin kaupungin lausunnossa näyttäisivät olevan päällimmäisenä ikääntyneiden kansalaisten intressit ja vanhusten palvelut ja hyvinvoinnin turvaavan lainsäädännön saaminen. Vanhuspalvelulain ensimmäinen luonnos ei kuitenkaan täytä kaupungin vaatimuksia, joten se vaatii lain lisätyöstämistä. Lakiin tulisi muun muassa lisätä hoivahenkilöstön mitoitusperiaatteet sekä yhdenmukaistaa käsitteiden määritelmiä jo olemassa olevan lainsäädännön kanssa.

Tehy ry ja Talentia ry välttävät ottamasta jyrkästi kantaa erillislain puolesta tai sitä vastaan. Tosin molempien lausunnoista löytyy toteamus, että tärkeää on tarkastella sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä ja palvelukokonaisuutta kokonaisuutena kaiken ikäisten hyvinvointi huomioiden. Sosiaali- ja terveysalan ammattijärjestö Tehy ry ajaa vanhustalvelulakiin moniammatillista näkökulmaa ja laajan yhteistyön velvoitetta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon rajapinnoilla. Tehyn näkemyksen mukaan vanhustalvelulain ensimmäinen luonnos ei huomioi tarpeeksi terveydenhuollon ammattiosaamisen korostumista tulevaisuuden vanhustalveluissa. Tehyn lausunnossa painotus on järjestön omien edustettavien – erityisesti terveydenhuollon ammattilaisten – intressien ajamisessa.

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:n lausunnossa ovat esillä niin kuntien, työntekijöiden kuin sosiaali- ja terveystalveluiden asiakkaidenkin intressit, joista jälkimmäisten intressi nousee keskeisimmäksi. Lausuntonsa mukaan Talentia ajaa asiakkaiden tarvetta vastaavaa palvelukokonaisuutta ja iäkkäiden henkilöiden laadukkaiden sosiaali- ja terveystalvelujen turvaamista. Talentian näkemyksen mukaan vanhustalvelulaki ensimmäisen luonnoksen muodossa kuitenkin epäonnistuu palvelujen parantamisen suhteen. Lain valmistelussa yhteiskunnallisia vaikutuksia – kuten kustannusvaikutuksia – ei huomioitu riittävästi, vanhustalvelulain suhde muihin lakeihin on epäselvä, ja henkilöstömitoituksiin sekä henkilöstön kelpoisuuksiin vaaditaan tarkennuksia. Työntekijöiden intressien ajaminen näkyy juuri vaatimuksina ammatinharjoittamislainsäädännöstä ammattirekistereineen sekä henkilöstömitoituksen kirjaamisesta vanhustalvelulakiin.

Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry on ollut aktiivisesti vaatimassa vanhustalvelulakia jo ennen ensimmäisen luonnoksen valmistumista. SuPer ry:n lausunnossa tärkeimmäksi intressiksi nousee henkilöstömitoitukset ja henkilöstön kelpoisuudet sisältävä vanhustalvelulaki. Lain ensimmäinen luonnos ei SuPerin mukaan vastaa riittävällä tavalla vanhustenhuollon epäkohtien korjaamiseen, koska siitä puuttuvat taloudellisen resurssoinnin huomioiminen ja ennen kaikkea henkilöstömitoitus. SuPerin näkemyksen mukaan vanhustenhuollon epäkohtien korjaamisessa ratkaisevassa asemassa on ammattitaitoinen ja riittävä henkilöstö, jolla turvataan myös vanhusten edun toteutuminen. Lausunnossa korostuu lähihoitajien intressien ajaminen, kun SuPer vaatii lähihoitajien ja heidän erikoistumiskoulutuksiansa huomioimista laissa esitettyä paremmin.

Aktiiviset Seniorit ry, EETU ry sekä Suomen Senioriliike ry ovat yksimielisesti vanhuspalvelulain kannalla. Kaikkien intressit olivat iäkkäiden etujen mukaisia. Aktiiviset Seniorit ry:n ajamana intressinä on vanhuspalvelulaki, joka turvaa vanhusten hoidon ja palvelut. Tällaista lakia on Aktiiviset Seniorit ry:n lausunnon mukaan odotettu jo pitkään. Lain ensimmäinen luonnos ei kuitenkaan yhdistyksen mukaan täytä siihen kohdistettuja odotuksia, koska laista puuttuvat tärkeiksi koetut henkilöstömitoitukset sekä säädös vanhusasiamiehen virasta toimistoinen. Lain valmistumisen ja toimeenpanon ohella Aktiiviset Seniorit ry:n intressinä on riittävien resurssien, kuten rahan ja henkilökunnan, turvaaminen.

Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry:n intressinä on vanhuspalvelulain loppuunsaattaminen mahdollisimman nopeasti. Järjestön näkemyksen mukaan lain ensimmäinen luonnos muodostaa riittävän pohjan vanhuspalvelulaille, koska se on sisällöltään laaja ja monipuolinen ja ottaa huomioon ihmisarvoisen vanhuuden edellytykset. Lain valmistumista kiirehtimällä EETU ry toimii ikääntyneiden ja vanhusten etujen ajajana, koska nimenomaan heidän tilanteensa parantamiseen vanhuspalvelulain avulla pyritään.

Suomen Senioriliike ry:llä on mielessään iäkkäiden ihmisten etu, kun se vaatii vanhuspalvelulakia, jolla pystyttäisiin puuttumaan iäkkäiden pitkäaikaishoidossa ja -hoivassa 2000-luvulla kärjistyneisiin ongelmiin. Nämä ongelmat liittyvät Senioriliikkeen näkemyksen mukaan palvelujen kustantamisen epäselvyyksiin, ikäsyrijännän lisääntymiseen ja hoidon ja hoivan laatukysymyksiin. Vanhuspalvelulain ensimmäinen luonnos ei Senioriliikkeen mukaan kuitenkaan täysin vastaa esitettyihin ongelmiin, joten Senioriliike tekee lausunnoonsaan parantamishdotuksia, kuten toiveen vanhusasiamiehen viran kirjaamisesta lakiin.

6. YHTEENVETO JA POHDINTA

Suomen vanhuspoliittinen kehitys on ollut 1800-luvulta näihin päiviin ulottuva jatkumo, jossa lainsäädäntöä on valmisteltu ja toimeenpantu iäkkäiden ihmisten tarpeita – kuten hyvinvointia tai tarpeenmukaista hoitoa – silmällä pitäen. Rintalan (2003, 41) mukaan ajan kuluessa jokainen vanhustenhuoltoa ohjeistanut laki on muokannut vanhustenhuollon palvelujärjestelmää joko lisäämällä palvelujen määrää tai asettamalla vanhustenhuollolle uusia tavoitteita. Vanhojen ihmisten tarpeenmukaisen hoidon ja huolenpidon turvaaminen on tavoite, joka hänen mukaansa on säilynyt vuoden 1852 vaivaishoitoasetuksesta aina näihin päiviin saakka. Tarpeenmukaisen hoidon määritelmä sen sijaan on vuosikymmenien kuluessa vaihdellut. 1900-luvun alussa sillä tarkoitettiin lähinnä asunnon ja ruuan turvaamista hädänalaisille, kun taas 2000-luvulla tarpeenmukaisella hoidolla tarkoitetaan esimerkiksi asiakkaiden tarpeiden yksilöllistä huomioimista ja henkisestä hyvinvoinnista huolehtimista. (Mts, 41, 208.)

Vanhuspoliittisten uudistusten – kuten minkä tahansa alan uudistusten – taustalla vaikuttavat monet toimijat intresseineen. Tärkeä osa lainsäädäntöuudistusten prosessia on kuulla niitä tahoja, joihin suunnitellulla lainsäädännöllä on vaikutuksia (Karttunen ym. 2008, 27). Erityisesti uudenaikaiseen päätöksentekoilmapiiriin lukeutuvan konsensusajattelun mukaan etujärjestöjen intressipiiriin kuuluvia uudistuksia ei toteuteta etujärjestöjä kuulematta, tai niiden jyrkästi vastustaessa uudistusta (Nousiainen 1998, 341). Aina toimijoiden intressit eivät käy yksiin, jolloin kentän ilmapiiriä leimaavat kamppailut eri intressien puolesta tai vastaan. Vanhuspolitiikan kentällä intressejä ovat ajan kuluessa ajaneet muun muassa poliittiset puolueet, työntekijöitä edustavat järjestöt, vanhuksia edustavat järjestöt ja erilaiset valtion asettamat komiteat.

Suomen vanhuspoliittisen kehityksen jatkumon alkupäässä 1800-luvun lopulla vanhojen ihmisten hoito- ja huolenpitovastuu alkoi siirtyä perheiltä ja suvulta yhteiskunnalle. Vaivaishoitoasetusten ja 1920-luvulta eteenpäin köyhäinholtolainsäädännön perusteella vanhusten huolto järjestettiin siinä missä muidenkin itsestään huolehtimaan kykenemättömien. 1930-luvun lopulla saatiin pitkien poliittisten erimielisyyksien jälkeen aikaan kansaneläkejärjestelmä, joka viimeistään erotti vanhusväestön muusta väestöstä erityiseksi ryhmäseen. Kansaneläkelain myötä 65 ikävuodesta tuli vanhusväestöä ryhmänä määrittävä omi-

naisuus, ja vasta 1960-luvulla vanhusväestö alettiin nähdä erilaisista yksilöistä koostuvaksi ryhmäksi homogeenisen joukon sijaan (Rintala 2003, 85, 87, 107). Uuden vanhuspalvelulain ensimmäisessä luonnoksessa viitataan vanhuuseläkettä saavalla henkilöllä samaiseen 65 vuotta täyttäneeseen henkilöön, mutta pääosin lakia sovelletaan iäkkääseen henkilöön, jolla tarkoitetaan 75 vuotta täyttänyttä henkilöä (Vanhuspalvelulakiluonnos 2011, 3 §). Tänäpä 65-vuotiaan kutsuminen vanhukseksi voi monen korvissa kuulostaa jopa loukkaavalta. Vanhuspalvelulain ikämääritelmiin kiinnittivät lausunnoissaan huomiota myös Kuntaliitto, Kainuun maakunta -kuntayhtymä ja Helsingin kaupunki, jotka totesivat tarkat ikämäärittelyt ongelmalliseksi esimerkiksi suhteessa jo olemassa olevaan lainsäädäntöön.

1950- ja 1960-luvuilla yhteiskunnan huomio kiinnittyi nuoruusikäisiin suuriin ikäluokkiin. Samaan aikaan kuitenkin myös vanhusten osuus väestöstä kasvoi, ja perherakenteiden muuttuessa vastuu ikääntyneistä siirtyi yhä enenevässä määrin yhteiskunnalle. Kun vanhusten huollon tarpeeseen ei kyetty asianmukaisesti vastaamaan, alkoi vanhusten hoidon järjestämiseen kohdistuva julkinen kritiikki. (Urponen 1994, 226–227.) Kritiikki on jatkunut erilaisin painotuksin aina näihin päiviin saakka. Vanhuspalvelulain valmistelun ja lain hyväksymisen taustalla on vanhuspolitiikan kentällä vaikuttavien toimijoiden ohella yhteiskunnassa vallitsevan yleisen mielipiteen merkitys varmasti ollut suurta. 2000-luvulla yleinen mielipide on alkanut painostaa päättäjiä hoitamaan velvollisuutensa lisääntyvän vanhusväestön asioiden saamiseksi kuntoon. Tässä myös medially on ollut ratkaiseva rooli sen nostaessa esiin vanhuksiin kohdistuvia epäkohtia yhteiskunnassamme.

Köyhäinhoidosta sosiaalihuollon aikaan siirryttäessä vanhustenhuolto kehittyi yhdeksi erityisalueeksi. Ensimmäisenä varsinaisena sosiaalipalvelulakina voidaan Rauhalan (1996, 157–159) mukaan pitää lakia kunnallisesta kodinhoitoavusta 1960-luvun alussa, ja merkittävän siitä teki juuri vanhusväestön saaminen palvelun piiriin. Kunnallisesta kodinhoitoavusta säädettävän lain valmisteluprosessissa on nähtävillä yhtäläisyyksiä vanhuspalvelulain prosessiin. Molempien lakien tavoitteet – laissa kodinhoitoavusta palvelun laajentaminen vanhusväestön pariin ja vanhuspalvelulaissa vanhusten hyvinvoinnin ja laadukkaiden palvelujen turvaaminen – olivat eri toimijoiden keskuudessa varsin yleisesti hyväksytyjä. Molempien lakien kohdalla keinot ja perustelut tavoitteiden saavuttamiseksi vaihtelivat eri toimijoiden välillä. Kukin toimija, oli kyseessä sitten poliittinen puolue tai vaikkapa työntekijäjärjestö, pyrki saamaan nimenomaan oman intressinsä ajetuksi läpi valmistelta-

vaan lakiin. Joidenkin kohdalla pyrkimys toteutui, joidenkin ei. Merkittävämpää ehkä se, että yhteisesti jaetut tavoitteet toteutuivat: molemmat lait hyväksyttiin.

Sosiaalihuoltolain uudistus 1980-luvun alussa nosti esiin keskeisiä vanhustenhuollon periaatteita, joita korostetaan edelleen. Näitä ajankohtaisuutensa säilyttäneitä periaatteita ovat muun muassa avohuollon ensisijaisuus, omatoimisen selviytymisen korostaminen sekä omassa kodissa asumisen tukeminen mahdollisimman pitkään. 2000-luvulle tultaessa näiden tavoitteiden ja vanhusten palvelujen turvaamiseksi julkaistiin ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus, joka kertaalleen myös uudistettiin. Suositukset koettiin kuitenkin riittämättömiksi. Vanhustenhuoltoa on viime vuosikymmenet kehitetty pääosin suositusten ja kehittämishankkeiden avulla ilman kaikkia kuntia sitovia yhtenäisiä käytäntöjä, jolloin vaarana on iäkkäiden ihmisten välinen eriarvoisuus ja hoidon laatuero (Kivelä & Vaapio 2011, 221).

Vanhuspalvelulain valmisteluprosessi ja lain voimaantuminen kesällä 2013 ovat vanhuspolitiikan kehityksen merkittävimpiä saavutuksia 2010-luvulla. Samalla saadaan päätökseen jo 1970-luvulla alkanut pohdinta siitä, tarvitaanko iäkkäiden sosiaalipalveluja varten oma lakinsa. 1970-luvulla, kun silloinen vanhustenhuoltotoimikunta antoi lakiehdotuksensa vanhustenhuoltolaiksi, aika ei ollut laille vielä kypsä. Nyt yhteiskunnan ikärakenteen vanhetessa toiminnan aika on viimein käsillä. Vanhusväestön lisääntyessä kasvaa paine kiinnittää huomiota heidän tarpeisiinsa ja tarpeista huolehtimiseen. Vanhuspalvelulla näihin iäkkäiden ihmisten tarpeisiin pyritään vastaamaan niin, että yhdenmukainen toiminta toteutuisi kaikissa Suomen kunnissa.

Tutkimuksessani kaikki analyysiin valitut yhdeksän toimijaa suhtautuivat lain tavoitteisiin myönteisesti. Erimielisyydet syntyivät siitä, kuinka kyseisiin tavoitteisiin päästään. Vanhuspalvelulain taustalla vaikuttavat eri toimijoiden intressit liittyivät moniammatillisuuden ja yhteistyön velvollisuuden korostamiseen; henkilöstömitoituksen kirjaamiseen lakiin; lain loppuunsaattamisen kiirehtimiseen; ikääntyneiden laadukkaiden ja tarpeenmukaisten palvelujen turvaamiseen; vanhuspalvelulain uudelleenarviointiin osana sosiaalihuoltolainsäädännön uudistamista ja vanhustenhuollon epäkohtiin puuttuvan lainsäädännön saamiseen.

Kukin toimija ajaa toistaan erilaisia intressejä omista lähtökohdistaan käsin, mutta oli mielenkiintoista huomata, että kunnat eivät automaattisesti ajaneet vain kuntien etuja, työntekijäjärjestöt vain työntekijöiden etuja ja niin edelleen. Analyysiini valituista toimijoista selkeimmät poikkeukset muodostivat Helsingin kaupunki ja sosiaali-alan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry, jotka molemmat asettivat lausunnoissaan ikääntyneiden intressit etusijalle. Kaikki kolme vanhusjärjestöä ajoivat luonnollisesti ikääntyneiden etuja. Samaa olisi toivonut laajemmassa määrin myös muilta lausunnonantajilta, koska ensisijaisesti vanhuspalvelulain tarkoituksena on iäkkäiden etujen turvaaminen, ei esimerkiksi tietyn ammattiryhmän aseman turvaaminen. Yksikään analyysiini valituista lausunnonantajista ei pitänyt lakiluonnosta esitetystä muodostaan valmiina: kaikilla oli annettavanaan muutostai tarkennusehdotuksia.

Tutkimukseni empiirinen osa keskittyi vanhuspalvelulain prosessin yhteen vaiheeseen: lain ensimmäiseen luonnokseen, ja siihen annettuihin lausuntoihin. Tämä lain prosessin vaihe oli tärkeä siinä mielessä, että ensimmäisen lausuntokierroksen aikana eri toimijoiden, aina yksityisiä kansalaisia myöten, mahdollisuus vaikuttaa lain sisältöön oli merkittävä. Toimijoilla oli mahdollisuus esittää argumenttinsa ja pyrkiä vakuuttamaan lainsäätäjät näkemyksensä uskottavuudesta. Jokinen (1999b, 128–129) toteaa, että argumentaatioanalyysiin saa tärkeän ulottuvuuden tarkastelemalla argumentaation onnistumista siitä näkökulmasta, kuinka yleisö ottaa esitettyjä argumentteja vastaan. Tutkimukseni aineistosta tällaista puhujan ja yleisön välistä keskustelua ei ollut mahdollista tarkastella, mutta kiinnostavaa olisi laajemmin perehtyä siihen, kuinka vanhuspalvelulain ensimmäiseen luonnokseen annetut lausunnot ja niistä välittyvät intressit ovat konkreettisesti muovanneet vanhuspalvelulain lopullista versiota. Esimerkiksi Kruunupyyn kunta (2011, 1) vaati lausunnoissaan lakiin kirjattavaksi asiakkaan oikeutta saada palvelua äidinkielellään. Eduskunnan hyväksymään lain lopulliseen versioon kieliseikat on kirjattu. Laissa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista (980/2012, 8 §) on huomioitu oikeus palvelujen saamiseen sekä suomen- että ruotsinkielellä, sekä Pohjoismaiden kansalaisten ja saamelaiden oikeus saada palveluja omalla äidinkielellään.

Analyysini lausunnoissa kaksi argumenttia nousi ylitse muiden: henkilöstömitoituksen kirjaaminen lakiin ja lain kustannusvaikutusten huomioiminen lakia valmisteltaessa. Molemmat argumentit esiintyivät yhteensä kuuden toimijan lausunnoissa. Jo 1970-luvulla

annetussa lakiehdotuksessa vaadittiin vanhustenhuollon järjestämistä varten tehtävään soveltuvaa ja riittävää henkilökuntaa (Vanhustenhuoltotoimikunnan mietintö 1974, 82–99). Uuteen vanhuspalvelulakiin liittyen tarkan henkilöstömitoituksen kirjaaminen lakiin on erityisesti SuPer ry:n ajama intressi, minkä lisäksi median huomio kiinnittyi varsin yksipuolisesti henkilöstömitoituksen ympärille. Mitoituksen kirjaamista lakiin vaadittiin siis melko kovaan ääneen, mutta lopputulos oli, että sitovat hoitajien lukumäärät jäivät toistaiseksi lain ulkopuolelle. Vanhustenhuollon rahoitukseen ja valtionavun vähäisyyteen kiinnitettiin niin ikään huomiota jo 1970-luvun loppupuolella (ks. Suonoja 1992, 644–649). Kustannusvaikutusten arvioiminen ja kuntien mahdollisuus selviytyä vanhuspalvelulain tuomista velvoitteista olivat erityisesti kuntien, mutta myös muiden tahojen toimijoiden huolena. Tätä huolta lievittämään sekä hallitus että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ovat varanneet kunnille lisää rahaa vanhuspalvelulain toimeenpanoon (ks. esim. Valtioneuvosto 2012; STM 2013b).

Argumentaatioanalyysi tutkimusmetodina osoittautui toimivaksi valinnaksi, vaikka itselle uuden metodin soveltaminen käytännössä oli välillä haastavaa. Lausuntojen pääväitteiden ja pääväitteiden tärkeimpien perustelujen kokoaminen antoi selkeän kuvan siitä, mitä kukin lausunnonantaja piti vanhuspalvelulakiin liittyen tärkeimpänä, ja mitä sanomaa lausunnolla haluttiin ensisijaisesti korostaa. Pääväitteen ja perustelujen pohjalta oli pääteltävissä kunkin toimijan intressi. Joidenkin toimijoiden kohdalla lausunnon pääväite ja toimijan intressi olivat yksi yhteen, esimerkiksi Kuntaliiton lausunnon pääväite sekä Kuntaliiton intressi oli, että erillistä vanhuspalvelulakia ei tule säätää.

Tärkeää on huomata, että tässä tutkimuksessa esitellyt intressit ja toimijoiden suhtautuminen vanhuspalvelulakiin ovat yhteydessä nimenomaan vanhuspalvelulain ensimmäiseen luonnokseen, ja sen herättämiin näkemyksiin, joita ensimmäisellä lausuntokierroksella tuotiin esiin. Lain valmistelun prosessi on tämän jälkeen edennyt: on valmisteltu uusi luonnos ensimmäisen lausuntokierroksen kommentoinnin pohjalta, käyty toinen lausuntokierros ja valmisteltu esitys eduskunnalle. Prosessin edetessä ensimmäisen kierroksen lausunnonantajien – mukaan lukien analyysiini valittujen toimijoiden – suhtautuminen lakiin on voinut muuttua. Jos vastaava tutkimus tehtäisiin esimerkiksi toisen lausuntokierroksen lausuntojen pohjalta, saattaisivat eri toimijoiden intressit poiketa ensimmäisellä lausuntokierroksella esiintyneistä intresseistä.

Vanhuspalvelulain prosessin ensimmäistä luonnosta ja lausuntokierrosta seuraavat vaiheet ovat siis jääneet tämän tutkimuksen ulkopuolella. Vastaavanlaisen tutkimuksen voisi toteuttaa myös lain valmistelun toiselta luonnos- ja lausuntokierrokselta. Tällöin syntyisi mahdollisuus vertailuasetelmaan ensimmäisellä ja toisella kierroksella ilmenevien intressien suhteen. Tutkimuksen ulkopuolelle jäi lisäksi suuri joukko toimijoita lausuntoineen. Intressianalyysi olisi mahdollista heidänkin kohdallaan. Esimerkiksi kuntien ohella yksityiset palveluntuottajat ovat lain toimeenpanijoita yksityisen palvelutuotannon lisääntyessä jatkuvasti. Toinen mielenkiintoinen toimijajoukko intresseineen olisivat vanhusneuvostot, joiden asema tulee uuden vanhushpalvelulain johdosta lakisääteistymään.

Suomi vanhenee nopeaan tahtiin yhdessä sotien jälkeen syntyneiden suurten ikäluokkien kanssa. Samaan aikaan kuitenkin myös hyväkuntoisten ikääntyneiden joukko kasvaa. Heissä piilee vielä osin tunnistamatontakin potentiaalia niin kulutusmarkkinoilla kuin kansalaisyhteiskunnan areenoilla. Yhteiskunnan tarjoamat ikääntyneille suunnatut palvelut ja hoito – joiden turvaamiseksi uusi vanhushpalvelulaki säädettiin – tulevat osaksi ikääntyneiden elämää usein vasta terveyden heiketessä. Lainsäädännöllä ja vanhustenhuollon parannuksilla onkin tähdätty siihen, että jokainen suomalainen voisi vanheta arvokkaasta. Kuinka hyvin Suomen vanhushpoliittisen kehityksen uusin saavutus, vanhushpalvelulaki, tulee täyttämään tavoitteensa on kiinni täytäntöönpanosta vastaavista toimijoista. Varmaa näyttäisi olevan ainakin se, että yhteiskunta huolehtii vanhuksistaan myös tulevaisuudessa.

LÄHTEET

AINEISTO

Aktiiviset Seniorit ry (2011) Luonnos laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamisesta. Lausunto, 25.5.2011. Helsinki.

EETU ry (2011) Lausunto luonnoksesta laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamisesta, 30.5.2011. Helsinki.

Helsingin kaupunginhallitus (2011) Pöytäkirjanote 13.6.2011, 613 §.

Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2011) Lausunto luonnoksesta laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamiseksi, 30.5.2011.

Kuntaliitto (2011) Luonnos laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamiseksi, 30.5.2011.

Suomen Senioriliike ry (2011) Lausunto iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalveluiden saannin turvaamista koskevasta lakiluonnoksesta, 25.5.2011. Helsinki.

SuPer ry (2011) Suomen lähi- ja perushoitajaliiton, SuPerin lausunto iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaavasta lakiesityksestä, 23.5.2011. Helsinki.

Talentia ry (2011) Lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamisesta, 27.5.2011.

Tehy ry (2011) Tehy ry:n lausunto luonnoksesta laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveystalvelujen saannin turvaamisesta, 31.5.2011. Helsinki.

KIRJALLISUUS

Aktiiviset Seniorit ry:n säännöt (2012) Saatavilla www-muodossa: <URL: <https://aktiivisetseniorit-fi.directo.fi/saannot/>> Viitattu 9.11.2012.

Alasuutari, Pertti (2011) Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.

Ammattijärjestö Talentia (2012) Talentian www-sivut: <URL: <http://www.talentia.fi/talentia>> Viitattu 9.11.2012.

Anttonen, Anneli & Sointu, Liina (2006) Hoivapolitiikka muutoksessa. Julkinen vastuu pienten lasten ja ikääntyneiden hoivasta 12:ssa Euroopan maassa. Hyvinvointivaltion rajat -hanke. Helsinki: Stakes.

Billig, Michael (1987/1996) Arguing and Thinking. A Rhetorical Approach to Social Psychology. Cambridge: Cambridge University Press.

- Bryant, Joseph M.** (1994) Evidence and Explanation in History and Sociology: Critical Reflections on Goldthorpe's Critique of Historical Sociology. *British Journal of Sociology* 45 (1), 3–19.
- Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry** (2012) EETU ry:n www-sivut: <URL: <http://www.eetury.fi/fin/etusivu/>> Viitattu 9.11.2012.
- Euroopan unionin perusoikeuskirja** (2000/C 364/01). Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fi.pdf> Viitattu 7.9.2012.
- Finlands Svenska Socialförbund r.f.** (2011) Utlåtande, 8.6.2011.
- Guillemard, Anne-Marie** (1986) Social Policy and Ageing in France. Teoksessa: Phillipson, Chris & Walker, Alan (toim.) Ageing and Social Policy. A Critical Assessment. Aldershot: Gower, 263–279.
- Haaparanta, Leila & Niiniluoto, Ilkka** (1991) Johdatus tieteelliseen ajatteluun. Helsinki: Helsingin yliopiston Filosofian laitos.
- Haatanen, Pekka** (1992) Elämän varjopuolelle joutuneiden parissa. Sosiaali- ja terveysministeriö 1917–1939. Teoksessa: Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti. Suuriruh-tinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö & VAPK-kustannus, 15–319.
- Helsinki-info** (6/2012) Julkinen tiedote. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.hel2.fi/helsinki-info/arkisto/2012/Hki_info_0612.pdf> Viitattu 2.1.2013.
- Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus** (2001) Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2001:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/soster/sosiaalipalvelut/ikaantyneet/laatusuositus/Documents/02_ikaihminen_laatusuositus_2001.pdf> Viitattu 23.8.2012.
- Ikäihmisten palvelujen laatusuositus** (2008) Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö & Suomen Kuntaliitto. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-3672.pdf&title=Ikaihminen_palvelujen_laatusuositus_fi.pdf> Viitattu 10.10.2011.
- Jaakkola, Jouko** (1994) Sosiaalisen kysymyksen yhteiskunta. Teoksessa: Jaakkola, Jouko; Pulma, Panu; Satka, Mirja & Urponen, Kyösti. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 71–161.
- Jokinen, Arja** (1999a) Diskurssianalyysin suhde sukulastraditioihin. Teoksessa: Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino. 37–53.

- Jokinen, Arja** (1999b) Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen. Teoksessa: Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino. 126–159.
- Julkunen, Raija** (2003) Iät ja ajat. Teoksessa: Helne, Tuula; Julkunen, Raija; Kajanoja, Jouko; Laitinen-Kuikka, Sini; Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi. Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY. 389–411.
- Kainuun maakunta-INFO** (2012) Saatavilla internetistä: <URL: <http://maakunta.kainuu.fi/kuntayhtyma-info>> Viitattu 9.11.2012.
- Kajanoja, Jouko** (2003) Sosiaalipolitiikka ja talousteoria. Teoksessa: Helne, Tuula; Julkunen, Raija; Kajanoja, Jouko; Laitinen-Kuikka, Sini; Silvasti, Tiina & Simpura, Jussi. Sosiaalinen politiikka. Helsinki: WSOY, 183–213.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa** (1998a) Kysymys–vastaus-menetelmä analyysin apuna. Teoksessa: Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (toim.) Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot. Helsinki: Gaudeamus, 34–59.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa** (1998b) Retoriikka. Teoksessa: Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (toim.) Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot. Helsinki: Gaudeamus, 233–272.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa & Halonen, Ipo** (1998) Argumentaatioanalyysi ja hyvän argumentin ehdot. Teoksessa: Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa (toim.) Argumentti ja kritiikki. Lukemisen, keskustelun ja vakuuttamisen taidot. Helsinki: Gaudeamus, 60–113.
- Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa & Heinlahti, Kaisa** (2006) Mitä tutkimus on? Argumentaatio ja tieteenfilosofia. Helsinki: Gaudeamus.
- Kangas, Ilka & Nikander, Pirjo** (1999) Johdanto. Teoksessa: Kangas, Ilka & Nikander, Pirjo (toim.) Naiset ja ikääntyminen. Helsinki: Gaudeamus.
- Kari, Matti; Kattelus, Mervi & Saari, Juho** (2008) Sosiaalinen Eurooppa murroksessa. Euroopan unionin sosiaali- ja terveyspolitiikka. Helsinki: Ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus. No 191/2008.
- Karttunen, Timo; Koivunen, Kari; Laasanen, Hanna; Sippel, Liisa; Uitto, Tero & Valtonen, Marjo** (2008) Juridiikan perusteet. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.
- KASTE** (2012) Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2012–2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:1. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa) <URL: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5197397&name=DLFE-18303.pdf> Viitattu 7.9.2012.
- Kivelä, Sirkka-Liisa & Vaapio, Sari** (2011) Vanhana tänään. Kohtaavatko tiedot, suositukset ja arkipäivän kokemukset toisensa ikääntyneiden ja vanhusten hoidossa ja palveluissa? Helsinki: Suomen Senioriliike ry.

- Koskinen, Simo** (1990) Vanhusten aseman ja vanhuspolitiikan muotoutuminen. Teoksessa: Koskinen, Simo; Mäntykenttä, Matti; Ollikainen, Paula; Ovaska, Vuokko; Satka, Mirja & Urponen, Kyösti (toim.) Elämästä ja kairoilta. Juhlakirja Reino Sarvolan täyttäessä 80 vuotta 9.5.1990. Rovaniemi: Lapin korkeakoulun monistuskampus, 95–154.
- Koskinen, Simo** (1994) Gerontologinen sosiaalityö vanhuspolitiikan mikrorakenteena. Rovaniemi: Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Acta Universitatis Lapponiensis 3.
- Koskinen, Simo; Aalto, Leena; Hakonen, Sinikka & Päivärinta, Eeva** (1998) Vanhustyö. Helsinki: Vanhustyön keskusliitto.
- Kruunupyyn kunta** (2011) Kronoby kommun, Protokollsutdrag 6.6.2011, 142 §.
- Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista** (980/2012). FINLEX säädöstötietopankki, <URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120980>>
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta** (621/1999). FINLEX säädöstötietopankki, <URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>>
- Luoma, Kalevi; Rätty, Tarmo; Moisio, Antti; Parkkinen, Pekka; Vaarama, Marja & Mäkinen, Erkki** (2003) Seniori-Suomi. Ikääntyvän väestön taloudelliset vaikutukset. Helsinki: Sitra. Sitran raportteja 30. Saatavilla www-muodossa <URL: <http://www.sitra.fi/julkaisut/raportti30.pdf>> Viitattu 5.3.2012.
- Massing, Peter** (1979) Interesse und Konsensus. Zur Rekonstruktion und Begründung normativ-kritischer Elemente neopluralistischer Demokratietheorie. Opladen: Leske.
- Mikkola, Anne-Maria; Koskela, Lasse; Haapamäki-Niemi, Heljä; Julin, Anita; Kauppinen, Anneli; Nuolijärvi, Pirkko & Valkonen, Kaija** (2003) Käsikirja. Äidinkieli ja kirjallisuus. Porvoo: WSOY.
- Niemelä, Pauli** (2011) Sosiaalityö hyvinvointieteen toteuttajana. Teoksessa: Pehkonen, Aini & Väänänen-Fomin, Marja (toim.) Sosiaalityön arvot ja etiikka. Jyväskylä: Ps-kustannus, 13–43.
- Nieminen, Armas** (1955/1985) Mitä on sosiaalipolitiikka? Tutkimus sosiaalipolitiikan käsitteen ja järjestelmän kehityksestä. Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 4. Juva: WSOY.
- Nousiainen, Jaakko** (1998) Suomen poliittinen järjestelmä. Porvoo, Helsinki, Juva: WSOY.
- Nurmi, Timo** (1998) Uusi suomen kielen sanakirja. Jyväskylä: Gummerus.
- Paasivaara, Leena** (2004) Suomalaisen vanhuspolitiikan strategiset vaiheet 1950-luvulta 2000-luvulle – Asiakirja-analyysi. Gerontologia 18 (1), 3-9.

- Perelman, Chaïm** (1996) Retoriikan valtakunta. Tampere: Vastapaino.
- Piirainen, Veikko** (1958) Kylänkierrolta kunnalliskotiin. Savon ja Pohjois-Karjalan maaseudun vaivashoitotoiminta vaivashoidon murroskauteina 1800-luvun jälkipuoliskolla. Helsinki: Suomen Historiallinen Seura. Historiallisia tutkimuksia 49.
- Pulma, Panu** (1994) Vaivaisten valtakunta. Teoksessa: Jaakkola, Jouko; Pulma, Panu; Satka, Mirja & Urponen, Kyösti. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 15–70.
- Qureshi, Hazel & Walker, Alan** (1986) Caring for Elderly People: the Family and the State. Teoksessa: Phillipson, Chris & Walker, Alan (toim.) Ageing and Social Policy. A Critical Assessment. Aldershot: Gower, 109–127.
- Rauhala, Pirkko-Liisa** (1996) Miten sosiaalipalvelut ovat tulleet osaksi suomalaista sosiaaliturvaa? Acta Universitatis Tamperensis, Ser A vol. 477. Tampere.
- Rauhala, Pirkko-Liisa** (1998) Sosiaaliturvan murrokset. Janus 6 (2), 129–152.
- Rauhala, Pirkko-Liisa** (2000) Onnettomat, oikeudettomat ja osattomat – huono-osaisuus virallistulkinnoissa. Teoksessa: Heikkilä, Matti & Karjalainen, Jouko (toim.) Köyhyys ja hyvinvointivaltion murros. Helsinki: Gaudeamus, 58–73.
- Rintala, Taina** (2003) Vanhuskuvat ja vanhustenhuollon muotoutuminen 1850-luvulta 1990-luvulle. Stakes: Tutkimuksia 132.
- Rintala, Taina** (2005) Euroopan unionin sosiaalipoliittiset linjaukset ja Suomen vanhuspolitiikka. Yhteiskuntapolitiikka 70 (4), 396-410. Saatavilla [www-muodossa <URL: http://yp.stakes.fi/NR/rdonlyres/5781411A-D61C-426A-860E-66FBEF4689A2/0/054rintala.pdf>](http://yp.stakes.fi/NR/rdonlyres/5781411A-D61C-426A-860E-66FBEF4689A2/0/054rintala.pdf) Viitattu 8.2.2012.
- Saari, Juho & Kananen, Johannes** (2009) Sosiaalipoliittikan ideat. Teoksessa: Saari, Juho & Kananen, Johannes (toim.) Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki, Jyväskylä: Minerva. SoPhi 113, 13–30.
- Siisiäinen, Martti** (1986) Intressit, yhdistyslaitos ja poliittisen järjestelmän vakaisuus. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 57. Väitöskirja.
- Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen** (2012) Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-22206.pdf>](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-22206.pdf) Viitattu 7.9.2012.
- STM, Sosiaali- ja terveysministeriö** (2011a) Lausuntoyhteenveto luonnoksesta laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2664824&name=DLFE-16249.pdf>](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2664824&name=DLFE-16249.pdf) Viitattu 10.10.2011.

- STM, Sosiaali- ja terveysministeriö** (2011b) Lailla turvattaisiin iäkkäiden oikeus tarpeenmukaiseen hoivaan. Tiedote 68/2011. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1556083#fi>> Viitattu 9.10.2011.
- STM, Sosiaali- ja terveysministeriö** (2011c) Lainsäädäntöä iäkkäiden palvelujen turvaamisesta pidetään tarpeellisena. Tiedote 148/2011. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/view/1566754#fi>> Viitattu 9.10.2011.
- STM, Sosiaali- ja terveysministeriö** (2012) Ohjausryhmän muistio. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5065240&name=DLFE-19627.pdf> Viitattu 18.5.2012.
- STM, Sosiaali- ja terveysministeriö** (2013a) Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivut: <URL: http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/sosiaali_ja_terveydenhuolto/ikaantyneet> Viitattu 3.2.2013.
- STM, Sosiaali- ja terveysministeriö** (2013b) Kunnille tukea vanhuspalvelulain toimeenpanoon. Tiedote 14/2013. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://www.stm.fi/tiedotteet/tiedote/-/view/1848965>> Viitattu 7.3.2013.
- Suomen perustuslaki** (731/1999). FINLEX säädöstötietopankki, <URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=suomen%20perustuslaki>>
- Suomen Senioriliike** (2012). Senioriliikkeen www-sivut: <URL: www.senioriliike.fi> Viitattu 27.1.2012.
- Suonoja, Kyösti** (1992) Kansalaisten parhaaksi – yhteistuntoa ja politiikkaa. Sosiaali- ja terveysministeriö 1939–1992. Teoksessa: Haatanen, Pekka & Suonoja, Kyösti. Suuriruhtinaskunnasta hyvinvointivaltioon. Sosiaali- ja terveysministeriö 75 vuotta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö & VAPK-kustannus, 321–739.
- SuPer, Liiton esittely** (2012). SuPer ry:n www-sivut: <URL: <http://www.superliitto.fi/fi/Liiton%20esittely/>> Viitattu 9.11.2012.
- Talentia ry** (2005) Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet. Helsinki: Talentia, ammattieettinen neuvottelukunta.
- Tallqvist, Tarja** (2007) Kuka vierelles jää. Lähihoitajan raportti. Helsinki: Otava.
- Tehy, Edunvalvojana** (2012) Tehy ry:n www-sivut: <URL: <http://www.tehy.fi/edunvalvojana/>> Viitattu 9.11.2012.
- Terveydenhuoltolaki** (1326/2010). FINLEX säädöstötietopankki, <URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=terveydenhuoltolaki>>

- Tietoa Kuntaliitosta** (2012) Kuntaliiton www-sivut: <URL: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/tietoa/Sivut/default.aspx>> Viitattu 9.11.2012.
- Tietoa Tehystä** (2012) Tehy ry:n www-sivut: <URL: <http://www.tehy.fi/tehy/>> Viitattu 9.11.2012.
- Tilastokeskus** (2009) Väestöennuste 2009–2060. Helsinki. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://tilastokeskus.fi/til/vaenn/2009/vaenn_2009_2009-09-30_fi.pdf> Viitattu 5.3.2012.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta** (2002) Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausten käsitteleminen. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.tenk.fi/hyva_tieteellinen_kaytanto/Hyva_Tieteellinen_FIN.pdf> Viitattu 15.12.2012.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta** (2009) Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käytäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi. Helsinki. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.tenk.fi/eettinen_ennakoarviointi/eettisetperiaatteet.pdf> Viitattu 15.12.2012.
- Urponen, Kyösti** (1994) Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon. Teoksessa: Jaakkola, Jouko; Pulma, Panu; Satka, Mirja & Urponen, Kyösti. Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 163–260.
- Valtioneuvosto** (2012) Hallitus sopi vuoden 2013 talousarvioesityksestä: Kasvu- ja työllisyyspanostuksilla vahvistetaan luottamusta Suomen talouteen. Tiedote 258/2012. Saatavilla www-muodossa: <URL: <http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=363721>> Viitattu 7.3.2013.
- Vanhuspalvelulakiluonnos** (2011) Luonnos laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2664824&name=DLFE-15130.pdf> Viitattu 10.10.2011.
- Vanhuspalvelulakiluonnos, yks. per.** (2011) Luonnos laiksi iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen saannin turvaamisesta, yksityiskohtaiset perustelut. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=2664824&name=DLFE-15131.pdf> Viitattu 10.10.2011.
- Vanhustenhuoltokomitean mietintö** (1952) N:o 11–1952. Helsinki.
- Vanhustenhuoltotoimikunnan mietintö** (1974:1) Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Vanhustyön keskusliitto – ikääntyvien ja vanhusten hyvinvoinnin edistäjä (2012)

Vanhustyön keskusliiton www-sivut: <URL:

<http://www.vanhustyonkeskusliitto.fi/fin/etusivu/>> Viitattu 29.12.2012.

Vesala, Kari Mikko & Rantanen, Teemu (2007) Laadullinen asennetutkimus: lähtökoh-
tia, periaatteita, mahdollisuuksia. Teoksessa: Vesala, Kari Mikko & Rantanen, Tee-
mu (toim.) Argumentaatio ja tulkinta. Laadullisen asennetutkimuksen lähestymistä-
pa. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 11–61.

Voipio, Timo (2009) Köyhyyden vähentämisen politiikat – Miten ideat muokkaavat glo-
baalia kehityspolitiikkaa? Teoksessa: Saari, Juho & Kananen, Johannes (toim.) Aja-
tuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki, Jyväskylä: Minerva.
SoPhi 113, 327–361.

LIITE 1 LAUSUNNONANTAJAT

MINISTERIÖT JA PUOLUEET

Oikeusministeriö
 Opetus- ja kulttuuriministeriö
 Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto
 Työ- ja elinkeinoministeriö
 Valtiovarainministeriö
 Ympäristöministeriö
 Kristillisdemokraatit
 Perussuomalaiset
 Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
 Suomen Keskusta
 Vasemmistoliitto
 Vihreä liitto

VALVONTAVIRANOMAISET

Eduskunnan oikeusasiamies
 Etelä-Suomen aluehallintovirasto
 Helsingin hallinto-oikeus
 Itä-Suomen aluehallintovirasto
 Lapin aluehallintovirasto
 Lounais-Suomen aluehallintovirasto
 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
 Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
 Turun hallinto-oikeus
 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto VALVIRA

KUNNAT JA KUNTAYHTYMÄT

Kuntaliitto
 Espoon kaupunki
 Helsingin kaupunki
 Jakobstad / Pietarsaari
 Kainuun maakunta -kuntayhtymä
 Keuruun kaupunki
 Kouvolan kaupunki
 Kristinestad / Kristiinankaupunki
 Kronoby kommun / Kruunupyyn kunta
 Oulun kaupunki
 Pedersöre kommun / Pedersören kunta
 Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä
 Raseborgs stad / Raaseporin kaupunki
 Rautalammin kunta
 Turun kaupunki
 Vaasan kaupunki
 Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakuntahallitus

VANHUSNEUVOSTOT

Espoon vanhusneuvosto

Helsingin vanhusneuvosto
 Kainuun maakunta -kuntayhtymän ikäihmisten neuvottelukunta
 Nilsiä vanhusneuvosto
 Nurmijärven vanhusneuvosto
 Pohjois-Savon ikäihmisten valtuuskunta
 Porin vanhusneuvosto
 Satakunnan vanhusneuvosto
 Vaasan Eläkeläisneuvosto
 Grankulla äldre råd
 Äldrerådet i Jakobstad
 Äldrerådet i Korsholm
 Äldrerådet i Närpes
 Äldrerådet i Västaboland
 Äldrerådet i Kronoby
 Äldrerådet Nykarleby

ELÄKELÄIS- JA VANHUSJÄRJESTÖT

Aktiiviset Seniorit ry
 Eläkeliiton Seutulan yhdistys ry
 Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen eläkeläisjärjestöjen Yhteistoimintaryhmä
 Svenska pensionärsförbundet
 Suomen Senioriliike ry
 Suomen vanhusten turvakotiyhdistys ry
 Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry
 Larsmo-Eugmo pens. förening

TUTKIMUS-, KEHITYS- JA KOULUTUSORGANISAATIOT

Huoltaja-säätiö
 Ikäinstituutti
 Lapin yliopisto
 Metropolia Ammattikorkeakoulu
 Sosiaalialan osaamiskeskusjohtajat
 Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto STKL
 Suomen Geriatri ry
 Tampereen yliopisto
 Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL

YKSITYINEN PALVELUTUOTANTO

Helsingin Diakonissalaitoksen Hoiva Oy
 Hoito- ja kuntoutuslaitosten liitto ry
 Terveys- ja Sosiaalialan Yrittäjät – TESO Ry
 Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry

TYÖNTEKIJÄJÄRJESTÖT

Finlands Svenska Socialförbund rf
 Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
 Suomen sairaanhoitajaliitto ry
 Suomen Lääkäriliitto
 Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
 Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry

Tehy ry

MUUT SOSIAALI- JA TERVEYSALAN TOIMIJAT

Juridiskt ombud i Svenskfinland för det finlandssvenska handikappområdet

Kuuloliitto ry

Muistiliitto ry

Omaishoitajat ja Läheiset -Liitto ry

Seta ry

Sininauhaliitto

Sosiaalialan Työnantajat ry

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry

Suomen muistiasiantuntijat ry

Suomen Reumaliitto ry

Svenska hörsselförbundet rf

Terveystieteiden tutkimuskeskus TEPA ry

Terveystieteiden tutkimuskeskus ry

Terveystieteiden tutkimuskeskus ry

Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE

Valtakunnallisen kansanterveystyön johtajien verkosto

Vammaisfoorumi ry

Valtakunnallinen vammaisneuvosto

Vanhustyön keskusliitto+IkäMAMU

Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri (Eksote)

Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri

YKSITTÄISET HENKILÖT

Anna Mäki-Petäjä-Leinonen, OTT, tutkija, Helsingin yliopisto

Arja Narvo

Anja Karvonen-Kälkälä, varatuomari, väitöskirjatutkija, vanhusoikeuden asiantuntija

Leena Tähkä-Londén, mielenterveys- ja päihdetyön lähihoitaja, muistihoitaja

Marja-Liisa Kakkuri-Knuutila, liiketaloustieteen filosofian professori, Aalto yliopisto

Kauppakorkeakoulu

Paula Asikainen

Sari Sarlio-Siintola

Ulla Aitta, työelämän tutkija

Zoe Pohjanvirta

MUUT

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto ry

Kansaneläkelaitos

Kirkkohallitus

Romaniasiaain neuvottelukunta

Saamelaiskäräjät

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

Svenska Finlands folkting