

Asia: VN/20973/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Lausuntopyyntö

1. Pidätekö luonnoksessa esitettyä siirtymäkauden muutosta kannatettavana riittävän henkilöstön turvaamiseksi tämänhetkisessä henkilöstötilanteessa?

-

Jos kyllä, voitte esittää muut asiaan liittyvät näkökohtanne riittävän henkilöstön turvaamiseksi.

-

Jos ei, voitte esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja muut asiaan liittyvät näkökohtanne riittävän henkilöstön turvaamiseksi.

-

2. Pidätekö luonnoksessa esitettyä siirtymäkautta riittävän pitkänä henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi?

-

Jos vastaatte ei, voitte esittää vaihtoehtoisia ratkaisuja siirtymäajan pituudeksi riittävän henkilöstön turvaamiseksi

-

3. Mitä vaikutuksia näette luonnoksessa esitetyn siirtymäajan aiheuttavan henkilöstömitoitukselle toimintayksiköissä?

-

Voitte esittää muut asiaan liittyvät näkökohtanne siirtymäajan vaikutuksista henkilöstömitoitukseen.

Vastauksena lausuntopyyntöön esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan henkilöstöresurssien lisääminen ja toimijoita velvoittavan vähimmäismitoituksen säätäminen todettiin vuonna 2020 välttämättömäksi hoidon laatua heikentävien ja asiakasturvallisuutta vaarantavien puutteiden vuoksi. Lakisääteisellä henkilöstömitoituksella turvataan iäkkäiden henkilöiden oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin sekä toteutetaan iäkkäiden henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa.

Keväällä 2023 ympärivuorokautisen hoidon 0,7 henkilöstömitoituksen voimaantuloa lykättiin kahdeksalla kuukaudella. Tuolloin todettiin (HE 298/2022 vp), että esityksessä mainituista syistä vähintään 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksen toteuttaminen alkuperäisessä aikataulussa ei ole mahdollista. Henkilöstömitoituksen täysimääräisen toimeenpanon lykkääminen antaisi lisää aikaa toimeenpanon jatkamiseen. Myös koulutuspaikkojen lisäämisen vaikutukset alkavat näkyä työvoimassa vuodesta 2023 alkaen. Mitoituksen siirto antaisi lisää aikaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja iäkkäiden palveluiden toisessa vaiheessa tehtyjen uudistusten henkilöstön riittävyyttä parantaville vaikutuksille.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tuo mukanaan isommat järjestäjät ja tuotantoalueet, mikä todennäköisesti mahdollistaa paremman henkilöstön kokonaissuunnittelun. Siirtymäajan pidentämisen yhteydessä säädettiin vähintään 0,65 työntekijän velvoittava henkilöstömitoitus, joka tuli voimaan 1.4.2023.

Nyt käsiteltävänä olevassa luonnoksessa ehdotetaan vuonna 2020 säädetyllä lailla (565/2020) alun perin 1.4.2023 voimaan tulevaksi ja keväällä 2023 (laki 223/2023) 1.12.2023 voimaan tulevaksi siirretyn 0,7 henkilöstömitoituksen voimaantulon siirtämistä yli neljällä vuodella 1.1.2028 saakka.

Koska luonnoksessa ehdotetaan jo toistamiseen uudistuksen siirtämistä ja perustellaan asian välttämättömyyttä erityisesti henkilöstöresurssien puutteella, tulisi esityksen näkemykseni mukaan sisältää huomattavasti enemmän konkreettisia esityksiä siitä, miten toimien ja millä aikataululla henkilöstöä on tarkoitus saada lisää. Luonnoksessa on mainittu ainoastaan tavoite kouluttaa 2500 hoiva-avustajaa vuoteen 2025 mennessä. Muilta osin ehdotuksessa mainitut henkilöstön riittävyyteen liittyvät toimet perustuvat pitkälti tavoitteisiin palvelujen rakenteiden muuttumisesta pitkän ajan kuluessa.

Luonnos sisältää osin ristiriitaista tietoa ympärivuorokautisessa palveluasumisessa olevista henkilöistä ja heidän mahdollisuuksistaan siirtyä muihin palveluihin. Luonnoksessa todetaan:

”Ympärivuorokautisen hoidon RAI-arvioiduista asiakkaista --- suurimmalla osalla (73 %) on dementiadiagnoosi ja kolmella neljästä asiakkaasta on keskimäärin vähintään keskivaikea

kognitiivinen häiriö. Ympäri vuorokautisen hoidon asiakkailta on kohtalaisesti tai runsaasti vaikeuksia suoritua päivittäisissä toimissa kuten ruokailussa, henkilökohtaisessa hygieniassa tai wc:ssä käymisessä. --- Asiakkaiden keskimääräinen arkitoiminnoissa suoriutuminen on heikentynyt hieman viimeisen vuosikymmenen aikana. Asiakaskunnan toimintakyvyn heikentyminen on siten edellyttänyt aiempaa suurempaa henkilöstömäärää asiakasta kohti (s. 5)."

"--- ympäri vuorokautiseen palveluasumiseen sijoittuvat jatkossa vain ne asiakkaat, joiden tilanne edellyttää henkilökunnan jatkuvaa läsnäoloa tai heidän hoitonsa ja huolenpitonsa edellyttää vaativaa osaamista, mukaan lukien saattohoito."

Toteuttamisvaihtoehtoista

Pidän ongelmallisena sitä, että lausuntopyynnössä pyydetään ottamaan kantaa ikään kuin kahteen vaihtoehtoon. Siihen, että ehdotettua lakimuutosta ei lainkaan tehtäisi tai että se tehtäisiin pidentäen siirtymäaikaa. Ensimmäinen vaihtoehto on kuvattu perusteluissa mahdolltomaksi toteuttaa.

Luonnoksessa todetaan mm. seuraavaa.

"Toisaalta valvonnalla tai siinä edellytetyillä toimilla ei voitaisi kuitenkaan korjata pääosin henkilöstön saatavuuden ongelmista johtuvaa tilannetta. Tässä suhteessa lainsäädännön muuttamiselle ei nähty olevan vaihtoehtoja."

Kummeksun tätä vaihtoehtottomuuden ajatusta, enkä voi siihen täysin yhtyä. Kokemukseni on, että mitoitusta koskeva valvonta on ollut pääosin tuloksellista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemä tilastointi yhdessä aluehallintovirastojen kohdennetun valvonnan kanssa, ovat olleet tehokas keino. Käsitykseni mukaan tietoisuus siitä, että tiedot henkilöstömitoituksen puutteista tulevat julkisuuteen ja että näihin yksiköihin kohdistetaan lisävalvontaa ovat aiheuttaneet sen, että mitoituksia on pyritty noudattamaan. Toisaalta tieto siitä, ettei mitoituksia kenties jatkossa tarvitse toteuttaa laissa säädetyn mukaisesti, on havaintojeni mukaan aiheuttanut sen, että joissain yksiköissä on voitu jäädä odottamaan, miten tilanne etenee. Käsitykseni onkin, että esitysluonnos ei sisällä todellista tietoa siitä, kuinka hyvin tulossa oleva tavoite olisi kyetty saavuttamaan esimerkiksi elokuuhun mennessä 2023. Ennakkotietojen mukaan toukokuussa 2023 23 prosentilla toimintayksiköistä mitoitusta oli 0,70–0,74 ja 17 prosentilla vähintään 0,75.

Katson, että esityksen perustelut ovat puutteelliset eri vaihtoehtojen huolellisen harkinnan kannalta. Näkemykseni mukaan tulisi nyt ehdotettua paremmin turvata, että siirtymävaiheen aikana jokaisen

hyvinvointialueen käytettävissä on myös sellaisia ympärivuorokautisen hoidon yksiköitä, joissa henkilöstömitoitus on 0,7 ja asiakkaan tarpeen vaatiessa sitä korkeampi.

Vaikutusten arvioiminen

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Esityksessä olisi aiheellista tuoda perusteluissa esiin kattavammin ja konkreettisemmin arvio siitä, millä tavalla mitoituksen siirtäminen vaikuttaisi iäkkäiden asiakkaiden asemaan ja perusoikeuksien toteutumiseen. Perusteluissa on vain lyhyt maininta mahdollisista kielteisistä vaikutuksista asiakkaille.

”Eniten vaikutusta todennäköisesti olisi mahdollisuuksiin tarjota asiakkaiden toimintakykyä ylläpitävää ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa sekä toteuttaa sellaista yksilöllistä hoitoa ja huolenpitoa, johon korkeampi henkilöstömitoitus antaisi paremmat mahdollisuudet (s. 17).”

Totean, ettei esityksen säätämisyjärjestystä ja perustuslainmukaisuutta ole mahdollista arvioida ilman huolellista, konkreettista arviointia esityksen kielteisistä vaikutuksista palveluja tarvitsevien henkilöiden kannalta.

Laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella on ilmeistä, että jos vanhuksella ei ole toimintakykyä ylläpitävää toimintaa, hänen toimintakykynsä voi romahtaa. Jos sosiaalista kanssakäymistä ei ole, vanhuksen kognitiiviset kyvyt saattavat heiketä ja hän saattaa masentua. Riittävän yksilöllisen hoidon ja huolenpidon puute voi aiheuttaa esimerkiksi sen, ettei vanhus saa ravintoa riittävän usein tai ei pääse vessaan ajallaan ja saa virtsatietulehduksen tai että hän joutuu viettämään aikaa sängyssään.

Olen laillisuusvalvonnassa ja tarkastuksilla havainnut, että asiakkaiden toimintakyky ja palveluntarve saattavat edellyttää korkeampaa henkilöstömitoitusta, kuin mitä laissa on ollut säädetty. Katson, että nyt esitetyssä muodossa henkilöstömitoituksen lykkääminen käytännössä saattaa vaarantaa niiden iäkkäiden henkilöiden välttämättömän huolenpidon turvaamisen, jotka eniten tarvitsevat erityistä hoivaa ja huolenpitoa.

Lisäksi olen useissa ratkaisuissani (mm. EOAK/3187/2020 ja EOAK/3014/2022) todennut, että yksi keskeisistä asioista iäkkäiden henkilöiden itsemääräämisoikeuden vahvistamisessa ja

rajoitustoimenpiteiden käytön ja kaltoinkohtelun ehkäisemisessä on toimintayksiköiden riittävä, ammattitaitoinen ja pysyvä henkilöstö.

Esityksen perusteluissa olisi syytä esittää myös arvio siitä, mikä vaikutus muutoksella olisi hyvinvointi- ja terveyseroihin sekä yhdenvertaisuuteen.

Luonnoksen mukaan esityksen suora myönteinen vaikutus on se, että muutos helpottaa työvoiman riittävyyttä ja saatavuutta väliaikaisesti, kun noin neljän vuoden ajan lakisääteinen vähimmäismitoitus on pienempi kuin se nykyisen vanhuspalvelulain mukaan olisi. Mitoituksen voimaantulon siirto vähentää tarvetta lisätä henkilöstöä ympärivuorokautiseen palveluasumiseen noin 1 450 työntekijää vastaavan työpanoksen verran julkisella ja yksityisellä sektorilla yhteensä. Myös sijaisten lisäystarve vähenee.

Ehdotuksella vähennettäisiin henkilöstöä ja lisähenkilöstön rahoitusta ympärivuorokautisesta palveluasumisesta. Toisaalta taustalla vaikuttaa oletus siitä, että vastaava määrä henkilötöyövoimaa siirtyisi muualle vanhuspalveluihin (ilman siihen varattua rahoitusta). Nykyisessä muodossaan perusteluista voi syntyä se vaikutelma, että ehdotuksella säästettäisiin valtion menoja heikentämällä vanhusten palveluja ja siirtämällä muiden palvelujen henkilöstökuluja hyvinvointialueiden maksettavaksi.

Suhde perustuslakiin

Luonnoksen perusteluissa on selostettu, miten laissa säädetty 0,7 työntekijän mitoitus on pyritty rahoituksen avulla saavuttamaan mahdollisimman kattavasti jo ennen siirtymäajan päättymistä. Ehdotetulla muutoksella kuitenkin leikattaisiin rahoitus pois.

”Hyvinvointialueiden rahoitus on ollut vuonna 2023 vähintään 0,7 työntekijän mitoituksen tavoitteen aikatauluun nähden poikkeuksellisesti etupainotteista, koska mitoituksen voimaantuloa vuoden 2023 keväällä siirrettäessä nimenomaan tarkoituksena oli mahdollistaa täysimääräisen mitoituksen tason saavuttaminen budjettirajoitteen estämättä mahdollisimman kattavasti jo ennen siirtymäajan päättymistä. Tällä esityksellä rahoitusta hyvinvointialueilta kuitenkin leikataan esitetyn mukaista mitoituksen tasoa vastaavasti ehdotettuna siirtymäaikana siten kuin taloudellisia vaikutuksia koskevassa luvussa 3 sekä luvussa 8 Suhde talousarvioesitykseen on kuvattu. Kun nykyisen ja siirtymäkaudelle ehdotetun lakisääteisen vähimmäismitoituksen 0,65 työntekijää asiakasta kohden kuitenkin voidaan arvioida olevan riittävä kyseisissä palveluissa olevien iäkkäiden henkilöiden kyseessä olevien perusoikeuksien turvaamisen kannalta, voidaan myös siihen hyvinvointialueille myönnettävän rahoituksen arvioida olevan rahoitusperiaatteen näkökulmasta riittävä (s. 24).”

Tiedossani on, että eri yksiköistä on jo ilmoitettu, ettei niillä olisi taloudellisista syistä mahdollisuutta ylläpitää jo saavutettua mitoitusta, jos lakimuutosta lykättäisiin. Uudistuksen lykkääminen ehdotetulla tavalla käytännössä heikentäisi palvelun laatua olennaisesti monessa toimintayksikössä siitä huolimatta, että asiakkaiden yksilöllinen hoidon ja huolenpidon tarve ja sen muuttuminen voivat muiden säännösten mukaan edellyttää myös korkeampaa mitoitusta. Vanhuspalvelulain 20 §:n 1 momentin mukaan iäkkäiden palvelujen toimintayksikössä on oltava henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtävä rakenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta ja joka turvaa heille laadukkaat palvelut. Ympäri vuorokautisissa palveluissa on säännöksen mukaan oltava riittävästi henkilöstöä kaikkina vuorokauden aikoina.

Riski on tunnistettu luonnosta tehtäessä.

”Osalla toimintayksiköistä on 1.4.2023 lähtien voimassa ollut vähimmäismitoitusta (0,65) korkeampi mitoitus. Ennakkotietojen mukaan toukokuussa 2023 23 prosentilla toimintayksiköistä (N=410) mitoitus oli 0,70-0,74 ja 17 prosentilla (N=309) vähintään 0,75. Henkilöstöä on näin ollen yksiköissä aktiivisesti lisätty ja mitoitusta voitu nostaa lain tasoa korkeammaksi. Kun nyt ehdotettu täysimääräisen vähimmäismitoituksen voimaantulon siirtymäaika on merkittävästi pidempi ja samalla alueiden rahoitusta vähennetään, on tunnistettu riski siitä, että siirto usealla vuodella voi joissain toimintayksiköissä johtaa saavutetun korkeamman mitoituksen laskemiseen ja henkilöstön vähentämiseen siirtymäaikana (s. 22–23).”

Esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset -luvussa muutos on kuvattu seuraavasti.

”Mitoitus tulisi siis olemaan noin neljän vuoden ajan pienempi kuin nykyisen lain mukaan. Esityksen vuoksi säästyy henkilöstökustannuksia, koska mitoituksen nostoon 0,65–0,7 tarvittava lisähenkilöstö voidaan palkata joulukuun 2023 sijasta vasta loppuvuodesta 2027 (s. 9).”

Esityksen vuoksi säästyvien henkilöstökustannusten on arvioitu koskevan 1 453 työntekijän työpanosta. Säästön arvioidaan olevan hiukan tätä suurempi, johtuen siitä, että ympärivuotiset yksiköt voivat pudottaa henkilöstömääräänsä siirtymäaikana niin että se on vähintään laissa määriteltä 0,65.

”Voimassa olevan mitoituksen vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti voidaan arvioida turvaavan perustuslain 19 §:n edellyttämän välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tason sekä toteuttavan myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. --- Huomioon on otettava, että kyseessä on vähimmäismitoitus, jota asiakkaiden RAI-arvioinnin perusteella arvioidun palvelun tarpeen perusteella sekä myös sen muuttumisen perusteella tulee tarvittaessa nostaa.

Esitys voitaisiin siten perusoikeuksien heikentämiskiellon estämättä käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.”

Totean, että laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella en voi täysin yhtyä luonnoksessa esitettyyn käsitykseen. On mahdollista, että 0,65 työntekijää asiakasta kohti turvaisi perustuslain edellyttämän välttämättömän huolenpidon, mutta esitysluonnoksen perusteluistakin on havaittavissa, että muutos voi vaarantaa riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen toteutumisen, mikäli mitoitus ei muuteta asiakkaan palvelutarpeen perusteella.

Näkemykseni mukaan luonnoksessa esitettyssä muodossa esitys sisältää selvän riskin sille, että yksittäisen vanhuksen välttämätön huolenpito ja riittävät sosiaalitalvelut jäävät toteutumatta.

Ottaen huomioon, että kyseessä on haavoittuvassa asemassa oleva asiakasryhmä, jolla ei ole käytännössä mahdollisuuksia itse vaikuttaa saamiensa palvelujen riittävyteen tai laatuun, katson, että lainsäädännön tulisi olla mahdollisimman selkeää. Esitystä tulisi muuttaa siten, että se turvaisi myös mahdollisen siirtymäajan aikana sen, että jokaisen hyvinvointialueen käytettävissä on sellaisia vanhusten ympärivuorokautisen hoivan yksiköjä, joissa henkilöstömitoitus on 0,7 ja asiakkaan tarpeen niin edellyttäessä tätä suurempi mitoitus.

Totean, että ehdotetussa muodossa kysymyksessä ei olisi lyhytaikainen lain voimaan tulon siirtäminen. Esityksellä heikennettäisiin laissa jo määriteltyjä, osittain jo toteutettuja ja henkilöstön palkkaamiseen lisärahoituksen saaneita palveluja. Yhdyn perusteluissa esitettyyn näkemykseen siitä, että voimaantuloajan pituudella on erityistä merkitystä ja vaikutusta siihen, toteutetaanko palveluja siirtymäaikana korotetulla henkilöstömitoituksella.

Lopuksi totean, että säätämisyjärjestysperusteluita tulisi kirjoittaa uudelleen ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 1/2023 vp hallituksen esityksestä (HE 9/2023 vp) eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Lotta Hämeen-Anttila

Mäkinen Tiina

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija

Sakslin; Esittelijäneuvos Lotta Hämeen