

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.

Lainsäädännön muuttaminen

Olen 14.11.2019 antanut lausunnon (OKV/57/20/2019) muun muassa ympärivuorokautisen hoidon 0,7 henkilöstömitoitusta koskevasta hallituksen esityksestä. Olen todennut, että esityksen

perusteella sen tavoitteiden saavuttaminen (laadukkaat palvelut palveluasumisen ja laitoshoidon asukkaille, asiakas- ja potilasturvallisuuden vaarantuminen) perustuu riittävään henkilöstöön. Olen kiinnittänyt painokkaasti huomiota huolehtimiseen siitä, että palvelujen järjestäjillä

(tuolloin kunnilla ja kuntayhtymillä) on käytettävissään tarvetta vastaavat resurssit lainmuutoksen käytännön toimeenpanoon ja että muutoksen edellyttämää henkilöstönlisäystä varten on

riittävästi saatavissa ammattihenkilöitä.

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.

Asiaa koskevissa aiemmissa hallituksen esityksissä sekä nyt käsiteltävänä olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi on tuotu esiin henkilöstömitoitusten toteuttamiseen vaikuttava

henkilöstöpula sekä myös muita toteuttamista vaikeuttavia tekijöitä. Lainvalmistelussa ei ole

kuitenkaan nähdäkseni riittävästi otettu huomioon tosiasiallisia olosuhteita, mikä on johtanut

tarpeisiin siirtää henkilöstömitoituksen voimaantuloa nopeassa aikataulussa jo kahteen otteeseen.

Pidän tämänkaltaista lainsäädäntöä ja kehittämistä ongelmallisena, epävarmuutta aiheuttavana ja lainsäädännön ennakoitavuutta vähentävänä.

Nyt ehdotettu pitkä siirtymäaika ei sinänsä varmista henkilöstöpulan ratkaisemista, vaan tämä edellyttää henkilöstön saatavuuden parantamiseksi tehtävien toimenpiteiden tuloksellisuuden tarkkaa seurantaa, jotta tilanteen parantuminen pitkäjänteisesti voitaisiin varmistaa.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi sekä säätämisjärjestysperustelut

Totean, että iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoituksesta säätäminen kuuluu lainsäätäjän harkintavaltaan. Kuitenkin on huolehdittava siitä, että lainsäädäntö turvaa perus- ja ihmisoikeuksia perustuslain 22 §:n mukaisesti ja että perus- ja ihmisoikeuksia ei loukata tai tarpeettomasti rajoiteta tai heikennetä. Lainsäätäjällä on harkintavaltaa sen suhteen, miten sosiaaliset perusoikeudet, erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutetaan ottaen huomioon myös yhdenvertaisuusperiaatteen edellyttämät rajat. Sosiaalisia oikeuksia toteutetaan ja kehitetään yhteiskunnan voimavarojen puitteissa perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti. Ns. heikennyskielto onkin johdettu tästä aktiivisen turvaamisen veloitteesta. Harkintavallasta riippumatta kaikkien haavoittuvammassa asemassa olevien oikeudet on kuitenkin aina pyrittävä turvaamaan.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan sen arviointia, miten ehdotettu säännös tai politiikkatoimi vaikuttaa konkreettisesti ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen (Oikeusministeriön opas Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:15). Oppaan mukaan (s. 26) perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ei tule sekoittaa esityksen tavoitteisiin, vaan arvioinnissa tulee kuvata

esityksen tosiasiallisia vaikutuksia mahdollisimman realistisesti siitä huolimatta, edistääkö vai rajoittaako esitys oikeuksien toteutumista.

Lausunnolla olevassa esityksessä ehdotetaan huomattavan pitkää yli neljän vuoden siirtymäaikaa säädetyn 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksen voimaantulolle. Kyseessä olevan hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa on kaikkein keskeisintä arvioida vaikutuksia ikääntyneiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esityksen vaikutuksia ikääntyneisiin

vanhuspalvelujen käyttäjiin ja heidän asemaansa ja heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumiseen ei ole käsitelty riittävästi. Henkilömitoituksen noston lykkääminen todennäköisesti vaikuttaisi ympärivuorokautisen hoivan piirissä asuvien iäkkäiden olosuhteisiin ja heidän perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin mukaisten oikeuksiensa toteutumiseen. Lisäksi

ympäri vuorokautisen hoivan piirissä olevat iäkkäät henkilöt muodostavat erityisen haavoittuvassa asemassa olevan ihmisryhmän, jolla ei ole käytännössä mahdollisuuksia itse vaikuttaa saamiensa palveluiden

riittävyys tai laatuun.

Esityksen Pääasialliset vaikutukset –jaksossa on ainoastaan lyhyt kuvaus esityksen vaikutuksista asiakkaisiin ja omaisiin, ja samassa alajaksossa on käsitelty myös esityksen vaikutuksia

henkilöstöön ja palvelurakenteeseen. Vaikutusarviointia tulisi täydentää arvioimalla kattavammin ehdotuksen konkreettisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksossa on lyhyesti todettu, että voimassa olevan

mitoituksen vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti voidaan arvioida turvaavan perustuslain

19 §:n edellyttämän välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaali- ja terveysten palvelujen tason

sekä toteuttavan myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 38/2022 vp on todettu, että perustuslain 19 §:n 3

momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveysten palveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Lausunnossa on viitattu perustuslakivaliokunnan kannanottoihin asiasta. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi tarkastella nyt kyseessä olevaa ehdotusta perustuslakivaliokunnan kannanottojen näkökulmasta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu perusoikeuksien heikennyskieltoon ja todettu, että nyt

kyseessä olevan esityksen kannalta on keskeistä arvioida, onko kyseessä oleva sosiaalipalvelun toteutumisen laadulliseen tasoon positiivisesti vaikuttavan säännöksen siirtymäajan pidentäminen olennainen tai merkittävä heikennys, vai voidaanko sitä pitää vähäisenä. Totean, että

säätämisyjärjestysperusteluissa heikennyskieltoa ja sen sisältöä tulisi käsitellä tarkemmin ja vielä analyttisemmin perustuslakivaliokunnan uudemman käytännön valossa sekä suhteessa tosiasiallisten olosuhteiden vaikutuksiin henkilöstömitoituksen toteuttamisessa.

Tolmunen Irma

Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri