

Asia: VN/16703/2024

## Lausuntopyyntö luonnoksesta vanhuspalvelulain muuttamisesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### 1. Pidätekö luonnoksessa esitettyä muutosta kannatettavana?

Ei

#### 2. Onko esitetty muutos toimiva ratkaisu talouden tasapainottamiseksi?

Ei

Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Jos ei, voitte esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja muut asiaan liittyvät näkökohtanne palvelujen toteuttamisesta taloudellisesti kestäväällä tavalla.

Talouden tasapainottaminen

En pidä luonnoksessa esitettyä muutosta kannatettavana, eikä ehdotettu muutos olisi mielestäni toimiva ratkaisu talouden tasapainottamiseksi.

Mielestäni ei ole perusteltua, että julkisen talouden säästöt kohdennettaisiin erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin iäkkäisiin henkilöihin. Katson myös, ettei ehdotettu malli olisi toimiva asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Totean, että laissa säädetty henkilöstön vähimmäismitoitus koskee ainoastaan ympärivuorokautista palveluasumista, eikä sitä saa voimassa olevan lainsäädännön mukaan sellaisenaan noudattaa, jos yksittäisen asiakkaan palveluntarve tai yksikön olosuhteet edellyttävät korkeampaa mitoitusta.

Jos asiakkaiden palveluntarve on vähäisempi/toteutettavissa pienemmällä henkilöstömitoituksella, heidät on mahdollista ohjata muuhun palveluun. Tämän toteuttaminen ei edellytä henkilöstömitoitusta koskevan säännöksen muuttamista.

Katson, että asiakkaiden saaman palvelun laadun ja kustannusten kohdentamisen kannalta tarkoituksenmukaisinta on, että ympärivuorokautisessa palveluasumisessa on riittävä henkilöstö eniten hoivaa ja apua tarvitseville vanhuksille ja että yksiköihin ohjautuvat ne asiakkaat, jotka tämänkaltaista palvelua tarvitsevat.

Ehdotuksen perustelujen ja laillisuusvalvonnassa saamieni tietojen perusteella kustannuksia olisi mahdollista säästää määrittelemällä nykyistä tiukemmin paljon apua tarvitsevien vanhusten oikeus saada ympärivuorokautista palveluasumista sen sijaan, että he ovat terveyskeskusten vuodeosastoilla tai erikoissairaanhoidossa taikka muussa palvelumuodossa, joka ei vastaa asiakkaan tarvetta mutta edellyttää runsaasti sosiaali- ja/tai terveydenhuollon henkilöstön työpanosta.

Laillisuusvalvonnassa saamieni tietojen mukaan hoitoketjujen toimimattomuus ja vanhusten sairaalajaksojen pitkittyminen ilman lääketieteellistä perustetta silloinkin, kun esimerkiksi yksityisissä sosiaalihuollon yksiköissä olisi tilaa, aiheuttaa jatkuvasti ylimääräisiä kustannuksia.

Luonnoksen perusteluteksti puoltaisi uudistuksen toteuttamista palvelurakenteen muuttamisen kautta. Luonnoksessa on kuvattu tulevaa rakennemuutosta muun muassa seuraavasti.

”Tällä hetkellä tavoitteena on, että yhteisöllisen asumisen asiakasmäärä kasvaisi nykyisestä 17 000 asiakkaalla (12 % ympärivuorokautisen hoidon asiakkaista) vuoteen 2027 mennessä, jolloin lisähenkilöstön tarve pienenee 4600 työntekijällä (laskema on tehty 0,65 mitoituksella). Yhteisöllisen asumisen koko potentiaali on huomattavasti edellä mainittua suurempi. THL arvioi RAI-tietojen perusteella, että noin neljäsosa (25 %) ympärivuorokautisessa palveluasumisessa ja vanhainkodeissa olevista voisi sopia palvelutarpeensa perusteella paremmin yhteisölliseen asumiseen.”

”Edellä esitetty palvelurakenne edellyttää, että on olemassa ympärivuorokautista palveluasumista, jossa on hyvä henkilöstömitoitus. Tällöin kaikkein raskain ja vaativin hoito, kliinisesti vaativa hoito ja vaativaa monialainen kuntoutus tapahtuvat pääosin näissä yksiköissä. Ympärivuorokautisessa hoidossa toteutuu skenaarion mukaan edennyttä muistisairautta sairastavan hoito ja niiden muistisairaiden hoito, joilla oireisiin kuuluu vaeltelua, käyttäytymishäiriöitä tai harhaisuutta. Päivittäisen toimintakyvyn osalta asiakkaat, jotka tarvitsevat esimerkiksi ruokailussa apua eivät skenaariossa ole potentiaalisia yhteisöllisen asumisen asiakkaita. Jos yhteisöllinen asuminen joutuisi vastaamaan myös erittäin raskaisiin palvelutarpeisiin, ei säästöä tarvittavassa henkilöstössä synny esitetyllä tavalla, koska asiakkaiden palvelutarpeen perusteella asetettava henkilöstötarve lähenee silloin ympärivuorokautisen palveluasumisen mitoitetusta.” (s. 8)

Esitysehdotuksen sivulla 4 tulevaa palvelurakennetta ja ympärivuorokautisen palveluasumisen asiakkaiden palveluntarvetta kuvataan seuraavasti.

Vuoden 2023 alusta voimaan tulleet sosiaalihuoltolain (1301/2014) säännökset tukipalveluista, vuorokaudenajasta riippumattomasta kotihoidosta ja yhteisöllisestä asumisesta mahdollistavat hoidon ja huolenpidon porrastamisen siten, että ympärivuorokautiseen palveluasumiseen sijoittuvat jatkossa vain ne asiakkaat, joiden tilanne edellyttää henkilökunnan jatkuvaa läsnäoloa tai heidän hoitonsa ja huolenpitonsa edellyttää vaativaa osaamista, mukaan lukien saattohoito.”

Palvelurakenteen vaikutuksia kustannuksiin kuvataan ehdotuksessa muun muassa seuraavasti.

” Todelliset kustannusvaikutukset riippuvat hyvinvointialueiden ja palveluntuottajien toimenpiteistä ja valinnoista. Yksiköiden mitoituksiin vaikuttaa esimerkiksi alueen valitsema palvelurakenne. Ympärivuorokautiseen hoitoon ohjautuu palvelutarpeeltaan erilaisia asiakkaita riippuen siitä, miten laaja rooli ympärivuorokautisella hoidolla ja toisaalta esimerkiksi välimuotoisilla palveluilla, kuten yhteisöllisellä asumisella on alueen palveluvalikoimassa.” (s. 11–12)

### **3. Onko esitetty muutos toimiva ratkaisu henkilöstön saatavuuden ja riittävyyden turvaamiseksi?**

Ei

**Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne.**

-

**Jos ei, voitte esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja muut asiaan liittyvät näkökohtanne henkilöstön saatavuuden turvaamisesta asiakkaiden palvelutarpeita vastaavalla tavalla.**

Henkilöstön saatavuuden ja riittävyyden turvaaminen

lääkäiden henkilöiden palvelujen lakisääteisten henkilöstömitoitusten tavoitteena on ollut toteuttaa iäkkäiden henkilöiden perustuslain mukaista oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tavoitteena on ollut turvata iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon asiakkaille laadukkaat palvelut ja parantaa asiakas- ja potilasturvallisuutta varmistamalla riittävä hoidosta ja huolenpidosta vastaava henkilöstö tehtävien huolelliseen toteuttamiseen.

Luonnoksen perustelujen mukaan ”lääkäiden ympärivuorokautisen hoidon yksiköiden henkilöstömitoitukset ovat nousseet selvästi henkilöstömitoituksen säätämisen jälkeen syksystä 2020 ja yksiköt ovat pääasiassa saavuttaneet tämänhetkisen lakisääteisen vähimmäismitoituksen 0,65, millä on valvontaviranomaisten havaintojen mukaan ollut merkittävä vaikutus asiakasturvallisuuteen ja iäkkäiden palvelujen laatuun kokonaisuudessaan. Valvontahavaintojen perusteella henkilöstömitoitusta koskevat epäkohtailmoitukset, yhteydenotot ja valvonta-asiat ovat vähentyneet mitoituksen nousun myötä.” (s. 19)

Viittaan edellä esittämäni ja totean, että ehdottamillani palvelurakenteeseen liittyvillä lainsäädäntömuutoksilla voitaisiin vaikuttaa luonnokseen sisältyvää ehdotusta tehokkaammin tavoitteisiin henkilöstön riittävydestä ja oikeasta kohdentumisesta. Samalla välttäisiin jo toteutuneen muutoksen purkamisesta aiheutuvista haittavaikutuksista.

#### **4. Kuinka suurelle osalla asiakkaista arvioitte vähimmäismitoituksen 0,6 olevan riittävä turvaamaan laadukkaat ja asiakasturvalliset palvelut?**

**Valitse seuraavista vaihtoehdoista sopivin**

50 % tai vähemmän

**Voitte esittää 0,6 mitoituksen riittävyyteen liittyviä näkökohtia.**

Laadukkaiden ja asiakasturvallisten palvelujen turvaaminen

Esitysluonnoksessa todetaan, että henkilöstöressurssien lisääminen ja toimijoita velvoittavan numeerisen vähimmäismitoituksen säätäminen todettiin vuonna 2020 välttämättömäksi hoidon laatua heikentävien ja asiakasturvallisuutta vaarantavien puutteiden vuoksi.

Korostan, että tehtäessä muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön on huolella arvioitava, etteivät muutokset aiheuta tilanteita, joissa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden välttämätön huolenpito vaarantuu.

Esitysehdotuksen perustelutekstien perusteella lainsäädännön muuttaminen ehdotetulla tavalla johtaisi tilanteeseen, jossa suuri joukko yksiköitä ja vanhuksia olisi tilanteessa, jossa laissa säädetty henkilöstön vähimmäismitoitus ei enää vastaisikaan heidän tarvettaan.

Perustelutekstien mukaan esitetty vähimmäismitoitus 0,6 ei riitä kaikissa yksiköissä vastaamaan asiakkaiden määrän ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelujen tarvetta. Kuvauksen mukaan uusi vähimmäismitoitus 0,6 riittäisi ympärivuorokautisen hoidon yksiköissä perustarpeiden toteuttamiseen, mutta muutos vaikuttaisi heikentävästi hoidon laatuun ja muun muassa mahdollisuuksiin tarjota asiakkaiden toimintakykyä ylläpitävää ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa. Uudistus vaikuttaisi myös ulkoilun järjestämiseen.

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja kohtelua säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 4 §:ssä, vanhuspalvelulain 19 §:ssä sekä sosiaalihuoltolain 30 §:n 1 momentissa. Olen useassa yhteydessä ottanut kantaa siihen, onko ympärivuorokautisissa yksiköissä järjestettävä palvelu lain edellyttämällä tavalla riittävän laadukasta.

Totean, että ilman toimintakykyä ylläpitävää toimintaa vanhuksen toimintakyky voi heikentyä. Sosiaalista kanssakäymistä edistävän toiminnan puute voi heikentää paitsi sosiaalisia taitoja, myös vanhuksen kognitiivisia kykyjä ja johtaa masennukseen.

Olen korostanut myös asiakkaiden ulkoilun tärkeyttä osana hyvää hoitoa. Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että riittävän ulkoilun huolehtimisessa on kyse perustarpeista huolehtimisesta ja siten myös ihmisarvon kunnioittamisesta. Totean, että palveluasumisyksikössä riittävän ja säännöllisen ulkoilun järjestäminen tulee järjestää asukkaan tarpeiden mukaan. Asukkaiden toimintakykyä ja osallisuutta ylläpitävä ja edistävä toiminta tulee sisällyttää asukkaan hoito- ja palvelusuunnitelmaan ja ulkoilun toteuttamisen seuraamisesta tulee huolehtia asiakaskohtaisilla kirjauksilla koko vuoden ajan.

Esitysehdotus sisältää tiedon siitä, että voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää, että jokainen vanhus saa tarvettaan edellyttävät palvelut, ja minkä lainsäädännön perusteella asiaa tulisi arvioida. Koska kyseessä on asiakasryhmä, joka ei useinkaan itse kykene valvomaan oikeuksiaan, pidän erityisen haitallisena lainmuutoksen seurauksena sitä, että laadukkaan hoivan toteutumisen noudattaminen saattaisi jäädä pitkälti valvontaviranomaisen jälkikäteisen valvonnan varaan.

Esitysluonnoksen perusteluissa eri vaihtoehtoja pohdittaessa (s. 26) on arvioitu, että jos mitoituksista ei olisi lainkaan säädetty ”olisi suuri riski sille, että nykyisessä tiukassa taloudellisessa tilanteessa henkilöstöresurssi mitoitettaisiin asiakkaiden tarpeisiin nähden liian niukaksi ---”. Katson, että sama riski on tilanteessa, jossa vähimmäismitoitus on liian pieni ja tarvittava mitoitus tulisi arvioida ilman lainsäädännön tukea.

Viittaan edellä esittämäni. Totean, että näkemykseni mukaan lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi yksiselitteisesti huolehtia siitä, että riittävän selkeän lainsäädännön avulla kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat vanukset saisivat tarvitsemansa palvelut ilman että laillisuusvalvojien tulisi puuttua asiaan jälkikäteen.

Pidän esitysluonnoksen merkittävänä puutteena sitä, että muita toteuttamisvaihtoehtoja pohdittaessa on rajoitettu pohdinta ainoastaan sen arvioimiseen millä tavoin vanhuspäalvelulain 20 §:n 2 momentissa säädetty ympärivuorokautisen palveluasumisen vähimmäishenkilöstömitoitus ja siitä säätäminen vaikuttaa esitykselle asetettuihin tavoitteisiin.

Ehdotetun 0,6 mitoituksen riittävyys

Laillisuusvalvontahavaintojeni perusteella käsitykseni on, etteivät esitysehdotuksessa annetut tiedot mitoituksen arvioidusta riittävydestä pidä paikkaansa. Viittaan edellä esittämäni.

Totean lisäksi, että laillisuusvalvonnassa saamieni tietojen perusteella esimerkiksi tieto siitä, missä vaiheessa yksiköissä on lisätty henkilömäärää ei ole luotettava tiedonlähde sen selvittämiseksi, onko kyse ollut ainoastaan lain noudattamisesta vai siitä, että yksikössä on itse havaittu, että henkilökuntaa ei ole ollut riittävästi.

## **6. Voitte esittää muut asiaan liittyvät näkökohtanne muutoksen vaikutuksista.**

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevat perustelut

Ehdotukset ovat merkittäviä useiden perusoikeuksien kannalta.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös velvoittaa turvaamaan jokaiselle vanhukselle oikeuden ihmisarvoiseen elämään. Se, että perusoikeus on luonteeltaan suoraan sovellettava subjektiivinen oikeus tarkoittaa, että jokaiselle vanhukselle on kaikissa oloissa turvattava ihmisarvoinen elämä. Oikeuden toteuttaminen edellyttää kuitenkin tuekseen tarkempaa lainsäädäntöä. 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. Esitysehdotuksen perustelujen mukaan nyt arvioitavana olevat säännösehdotukset toteuttavat tätä lainsäätäjälle asetettua toimintavelvoitetta turvata lainsäädännössä riittävät palvelut jokaiselle vanhukselle.

Ehdotuksen perustelujen mukaan ehdotukset ovat lisäksi merkittäviä erityisesti perustuslain 7 §:n 1 momentin turvaaman oikeuden elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen toteutumisen kannalta, perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta sekä perustuslain 14 §:ssä julkiselle vallalle asetetun velvollisuuden edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon kannalta. Lisäksi kysymys on Suomen valtiosäännön perusteista, jotka on vahvistettu perustuslain 1 §:ssä. Sen mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Luonnoksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa arvioidaan, että säädettäväksi ehdotettu mitoitus turvaa perustuslain 19 §:n edellyttämän välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tason sekä toteuttavaa myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustelujen mukaan kyse ei ole perusoikeuksien merkittävästä heikennyksestä. Lisäksi arvioidaan esitetyn vähimmäismitoituksen olevan riittävä kyseisissä palveluissa olevien iäkkäiden henkilöiden

perusoikeuksien turvaamisen kannalta, minkä vuoksi voidaan myös siihen hyvinvointialueille myönnettävän rahoituksen arvioida olevan rahoitusperiaatteen näkökulmasta riittävä.

Tähän arvioon vaikuttaa esityksen perustelujen mukaan se, että mitoituksen keventämisellä arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia iäkkäiden henkilöiden palvelujen saatavuuteen, riittävän henkilöstön turvaamiseen sekä palvelurakenteen uudistamiseen. Niihin sisältyy esimerkiksi henkilöstörakenteen monipuolistaminen, jonka myötä voidaan myös paremmin järjestää monipuolista asiakkaiden toimintakykyä ylläpitävää ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa.

Olen näistä arvioista eri mieltä. Toisin kuin esityksessä todetaan, käsiteltävänä olevan esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa ei ole keskeistä arvioida, onko kyseessä olevan sosiaalipalvelun toteutumisen laadulliseen tasoon positiivisesti vaikuttavan säännöksen muuttaminen olennainen tai merkittävä heikennys, vai voidaanko heikennystä pitää vähäisenä. Keskeistä on se, turvaako lainsäädäntömme valtiosääntömme edellyttämällä tavalla ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapauden ja oikeudet ja edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Laillisuusvalvonnassani tekemiäni havaintojen perusteella olen havainnut, että kaavamainen vähimmäismitoitus on nykyisellä tasollaan ollut omiaan edistämään asiakkaiden yksilöllisen hoidon ja huolenpidon tarpeen mukaisten palvelujen toteutumista. On myös huomattava, että velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista saattaa edellyttää korkeampaa henkilöstömitoitusta. Ympäri vuorokautisissa palveluissa on aina oltava riittävästi henkilöstöä kaikkina vuorokauden aikoina.

En pidä hyväksyttävänä ikääntyneiden henkilöiden perusoikeuksien toteutumisen jäämistä valvonnan varaan.

Muita huomioita

Kuten esityksestä ilmenee, viime vuosien aikana on säädetty useista muutoksista henkilöstömitoitukseen. Osa sääntelystä on kumottu jo ennen sen voimaantuloa.

Totean, että lainsäädännöltä voidaan edellyttää tietyn asteista pysyvyyttä ja ennustettavuutta. Pidän henkilöstömitoitusten toistuvaa tiheää muuttamista niin asiakkaiden, työntekijöiden kuin palveluiden järjestäjien ja muiden lain soveltajien kannalta haitallisena. Se murentaa luottamusta julkiseen palvelujärjestelmään ja vaarantaa toiminnan pitkäjänteisen suunnittelun. Sääntelyn vaikutusten arviointi vaatii aikaa, eivätkä kaikki voimassa olevan sääntelyn vaikutukset ole vielä

tiedossa. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lainsäädännössä on yleisesti syytä pyrkiä johdonmukaisuuteen ja vakauteen (PeVL 1/2023 vp, s. 4).

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Lotta Hämeen-Anttila

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.

Hämeen-Anttila Lotta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin