

Asia: VN/16703/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta vanhuspalvelulain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Pidätkö luonnoksessa esitettyä muutosta kannatettavana?

-

2. Onko esitetty muutos toimiva ratkaisu talouden tasapainottamiseksi?

-

Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

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

-

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

-

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.

-

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

Valitse seuraavista vaihtoehdoista sopivin

-

Voitte esittää 0,6 mitoituksen riittävyyteen liittyviä näkökohtia.

-

6. Voitte esittää muut asiaan liittyvät näkökohtanne muutoksen vaikutuksista.

Esitän lausuntonani seuraavaa.

Lainsäädännön muuttaminen

Olen antanut 7.9.2023 päivätyn lausunnon (OKV/1583/21/2023) luonnoksesta hallituksen esitykseksi 0,7 vähimmäismitoituksen voimaantulon lykkäämisestä. Olen todennut launnossani, että asiaa koskevissa aiemmissa hallituksen esityksissä sekä 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 oli johtanut tarpeisiin siirtää henkilöstömitoituksen voimaantuloa nopeassa

aikataulussa jo kahteen otteeseen.

Launnossani olen todennut pitäväni tämänkaltaista lainsäädäntöä ja kehittämistä ongelmallisena, epävarmuutta aiheuttavana ja lainsäädännön ennakoitavuutta vähentävänä. Ehdotettu pitkä siirtymäaika ei sinänsä varmista henkilöstöpulan ratkaisemista, vaan tämä edellyttää henkilöstön saatavuuden parantamiseksi tehtävien toimenpiteiden tuloksellisuuden tarkkaa seuranta, jotta tilanteen parantuminen pitkäjänteisesti voitaisiin varmistaa.

Nyt launnolla olevassa esityksessä vähimmäismitoitusta esitetään jälleen muutettavaksi. Toistan edellä mainitussa launnossa olevan kannanottoni toistuvien lainmuutosten ongelmallisuudesta. Toistuvat muutokset vaikeuttavat hyvinvointialueiden ja palveluntuottajien toiminnan suunnitelmallista kehittämistä ja lisäävät hallinnollista työtä. Muutokset vaikuttavat myös valvontaviranomaisten toimintaan ja työmäärään. Aiempien lainsäädäntötoimien

peruuttamisten ja muuttamisten säädösvalmistelu vie ministeriön lainvalmisteluresursseja ja saattaa vaikeuttaa laajempien lainsäädäntökokonaisuuksien valmistelua sekä tarpeellista yleistä säädöshuoltoa.

Yhtä lailla on tärkeää, että lainvalmistelu yhteiskunnallisia uudistuksia pohdittaessa ja pyrittäessä reagoimaan ja mielellään ennakoimaan väestön tarpeiden kehitystä perustuu mahdollisimman realistisille käsityksille kansantalouden ja yhteiskunnan taloudellisesta kantokyvystä, henkilöstövoimavarojen tarpeista ja henkilöstön saatavuudesta sekä eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista mukaan lukien vaikutukset eri perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen edellytyksille. Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisäateisistä palveluista säädettäessä on tarpeen tarkastella myös eri

väestöryhmiä ja palveluita koskevan sääntelyn heijastusvaikutuksia muualle sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Vaikutusarviointi ja säätämisympäristöperustelut

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 terveystalouteihin 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 velvoitteesta. Harkintavallasta riippumatta kaikkien haavoittuvammassa asemassa olevien oikeudet on kuitenkin aina pyrittävä turvaamaan.

Esitysluonnoksen vaikutukset asiakkaisiin ja palveluiden laatuun -jaksossa on todettu, että iäkkäiden 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

ikäkkäiden palvelujen laatuun kokonaisuudessaan. Valvontahavaintojen perusteella henkilöstömitoitusta koskevat epäkohtailmoitukset, yhteydenotot ja valvonta-asiat ovat vähentyneet mitoituksen nousun myötä.

Esitysluonnoksessa on todettu, että valvontaviranomaisten arvion mukaan 0,6 vähimmäismitoitusta voidaan pitää riittävänä, jos asiakkaat eivät ole vaikeasti muistisairaita tai somaattisesti vaativahoitoisia. Vähimmäismitoituksen 0,6 riittävyys edellyttää, että yksikön henkilökunta koostuu pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä jokaisessa työvuorossa. Lisäksi myös välillisen työn tehtäviin on oltava asiakkaiden tarpeisiin nähden riittävä henkilöstö. Valvontaviranomaiset pitävät riskinä sitä, että välittömän asiakastyön vähimmäismitoituksen alentamisen myötä mitoitusta koskevien epäkohtailmoitusten ja

yhteydenottojen määrä lisääntyy jälleen.

Samassa vaikutuksia asiakkaisiin ja palvelujen laatua käsittelevässä esitysluonnoksen jaksossa todetaan kuitenkin, että suurimmalla osalla (76 prosenttia) ympärivuorokautisen palveluasumisen asiakkaista on dementiadiagnoosi ja noin kahdella kolmesta asiakkaasta (71 prosenttia) vähintään keskivaikea kognitiivinen häiriö, jolloin henkilöstön aikaa tarvitaan enemmän asiakasta kohden. Lisäksi esitysluonnoksessa (s. 8) on viitattu palvelurakenteen

keventämistavoitteisiin, jolloin THL:n arvion mukaan 12 prosenttia ympärivuorokautisista asukkaista siirtyisi yhteisölliseen asumisen piiriin ja että THL:n arvion mukaan jopa 25 prosenttia ympärivuorokautisista asukkaista voisi sopia palveluntarpeensa perusteella yhteisölliseen asumiseen. Tällöin ympärivuorokautiseen asumiseen jäisivät hoitoisuudeltaan entistä vaativammat asukkaat.

Vaikutusarvioinnin perusteella mitoituksen laskulla on todennäköisesti vaikutusta asiakasturvallisuuteen ja palvelujen laatuun ja sillä saattaa olla vaikutusta myös henkilöstön saatavuuteen eli hoiva-alan pito- ja vetovoimaan. Kyseessä olevan hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa on kaikkein keskeisintä arvioida vaikutuksia ikääntyneiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Esitysluonnoksessa on lyhyehkö jakso vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin. Jaksossa on todettu vaikutusarviointiin viitaten, että vähimmäismitoitus 0,6 riittää perustarpeiden toteuttamiseen, mutta vähimmäismitoituksen laskulla on todennäköisesti vaikutusta mahdollisuuksiin tarjota asiakkaiden toimintakykyä ylläpitävää ja sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa. Henkilöstön määrä vaikuttaa myös siihen, onko asiakkaille mahdollista antaa riittävästi tukea itsemääräämisoikeutensa toteuttamiseen, sekä rajoitustoimenpiteiden ja kaltoinkohtelun ehkäisemiseen.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin –jaksossa tulisi kattavammin arvioida esityksen tosiasiallisia vaikutuksia ympärivuorokautisen hoivan piirissä olevien iäkkäiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin huomioon ottaen heidän erityisen haavoittuva asemansa sekä perustuslain 22 §:n säännös.

Esityksellä muutetaan vain vanhuspalveluiden henkilöstömitoitusta koskevaa yleistä vähimmäisvaatimusta. Esityksellä ei sen sijaan muutettaisi palvelun laadulle ja turvallisuudelle asetettavia yleisiä vaatimuksia. Samoin yksilöllisen palvelutarpeen ja hoitoisuuden arviointia koskevat säännökset, mukaan lukien RAI –arviointityökalun käyttö jäisivät voimaan. Yleisen vähimmäismitoituksen lieventäminen osaltaan korostaa ajantasaisen yksilöllisen tarpeen

arvioinnin merkitystä. Tämä on lähtökohtaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta myönteinen ratkaisu, koska perustuslain 19 §:ssä ja kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa turvattujen oikeuksien kannalta keskeistä on nimenomaan se, että yksilöllä on oikeus ja mahdollisuudet välttämättömään hoivaan ja huolenpitoon sekä lailla tarkemmin säädetyllä tavalla oikeus yksilöllisen tilanteensa kautta arvioituihin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Riittävän

onnistuneessa ja joustavassa yksilötason palvelutarpeen arviointiin perustuvassa järjestelmässä myös resursseja voidaan tehokkaasti ja tuottavuuskehitystä tukevalla tavalla kohdentaa yksilöllisen tarpeen perusteella ja tällä tavoin samalla turvata sosiaalisten perusoikeuksien riittävä toteutuminen. Käytännössä tämä tarkoittaa kuitenkin monilta osin ajattelu- ja toimintatapojen sekä niiden joustavuuden kehittämistä. Vain tällä tavoin henkilöstömitoitusta koskevien vaatimusten

keventäminen ei myöskään johda varsinkaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevien osalta ongelmalliseen palveluiden ja niiden laadun

heikentämiseen.

HE-luonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on käsitelty perustuslakivaliokunnan kannanottoja riittävästä sosiaali- ja terveystalvueluista sekä perusoikeuksien heikentämisestä. Jaksossa on todettu, että säädettävän mitoituksen vähintään 0,60 työntekijää asiakasta kohti voidaan esityksessä kuvattujen seikkojen valossa 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. Hallituksen käsityksen mukaan kyse ei ole perusoikeuksien merkittävästä heikennyksestä. Hallitus katsoo, että ehdotetulla muutoksella ei puututa kyseessä olevan perusoikeuden ydinalueeseen eikä tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeuksien ydinsisältöä.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 31) on keskeistä arvioida, onko kyseessä olevan sosiaalipalvelun toteutumisen laadulliseen tasoon positiivisesti vaikuttavan säännöksen pysyvä muuttaminen olennainen tai merkittävä heikennys, vai voidaanko sitä pitää vähäisenä.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestysperustelut -jaksossa tulisi laajemmin perustella arviota siitä, että kyseessä ei ole perusoikeuksien merkittävä heikennys ja samalla arvioida, millaisessa tilanteessa merkittävä heikennys olisi käsillä.

Vaikutukset valvontaan ja palveluntuottajiin

Esitysluonnoksen mukaan iäkkäiden palveluja valvovat Valvira, aluehallintovirastot ja hyvinvointialueet. Mitoitukseen ehdotetut muutokset asettavat haasteita ja aiheuttavat lisätyötä erityisesti hyvinvointialueiden omavalvonnalle, kun ehdotetun vähimmäismitoitusta 0,6 korkeamman mitoituksen asettaminen vaatii perusteellisempaa arviointia ja monipuolisempaa seurantatietoa muun muassa asiakasrakenteesta ja asiakkaiden palvelujen tarpeesta. Esitetty

vähimmäismitoitus 0,6 ei riitä kaikissa yksiköissä vastaamaan asiakkaiden määrää ja heidän toimintakyvyn edellyttämää palvelujen tarvetta. Hyvinvointialueiden omavalvonnassa tulee seurata toimintayksiköiden tilannetta ja tarvittaessa omavalvonnalla varmistaa henkilöstömitoituksen riittävyys ja palveluiden laatu. Toimintayksikön täytyy arvioida tarvittava mitoitus ja sen mukaisesti mitoittaa henkilöstö niin, että kaikissa työvuoroissa se on määrällisesti

ja myös osaamisen näkökulmasta riittävä.

Esitysluonnoksen mukaan tähän asti, mitoituksen vaiheittain noustessa palveluntuottajien rekisteröintejä ja yksityisten palveluntuottajien lupia ei ole systemaattisesti käyty läpi, vaan on yleisesti todettu vaatimus, että mitoituksen on oltava vähintään laissa säädetty. Lakisääteisen

vähimmäismitoituksen laskiessa tällainen yleisvaatimus on haastavampi, koska on vaikea yleisesti arvioida, kuinka monelle on annettu korkeampi mitoitusvaatimus asiakasrakenteen perusteella ja kuinka monelle on asetettu vain sillä hetkellä laissa oleva vähimmäismitoitus. Tätä

esitysluonnosta valmisteltaessa toukokuussa 2024 ei oltu vielä tehty linjauksia siitä, miten palveluntuottajia ohjeistetaan toimimaan, jos luvassa on nyt esitettyä vähimmäismitoitusta korkeampi mitoitus.

Totean, että esityksessä tulisi kattavammin arvioida ehdotetun muutoksen vaikutuksia hyvinvointialueiden omavalvontaan sekä valvontaviranomaisten toimintaan ja työmäärään. Valvontaviranomaisten työmäärä hyvinvointialueen omavalvonnan ja järjestämistehtävän valvonnassa mahdollisesti lisääntyy. Vaikutusarvioinnissa on viitattu mitoituksia koskevien epäkohtailmoitusten ja yhteydenottojen lisääntymiseen.

Valvontaviranomaisten tehtäviin on viitattu myös säätämisperusteluissa (s. 33), joissa on todettu, että valvontalain mukaisesti valvontaviranomaiset voivat tarvittaessa asettaa ympärivuorokautisten palvelujen rekisteröinnille ehtoja, jotka voivat koskea muun muassa henkilöstön riittävää määrää. Lisäksi vähimmäismitoituksen laskun vaikutusta menettelyyn palveluntuottajien rekisteröintiasiassa tulisi selvittää sekä arvioida tämän vaikutuksia valvontaviranomaisten työmäärään ja palveluntuottajiin.

Valvontaviranomaisten toimintaa ja hyvinvointialueiden omavalvontaa ja palvelutuottajiin kohdistamaa ohjausta on tarpeen samoin kehittää edellä kuvatulla tavalla suuntaan, jossa arvioidaan ja seurataan yhä enemmän yksilöllisen tarpeen perusteella palveluiden riittävyttä ja laatua sekä yksilötason vaikuttavuutta siitä näkökulmasta, että erilaiset joustavammat henkilöstömitoitukset ja palvelumuodot turvaavat perus- ja ihmisoikeusnormien tarkoittamalla

tavalla oikeuden välttämättömään huolenpitoon ja riittävin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Arviointi- ja ohjaustehtävä on tältä osin aikaisempaa selvästi vaativampi ja moniulotteisempi ja edellyttää ohjauksen, palvelutuotannon ja palveluostojen, omavalvonnan ja viranomaisvalvonnan sekä arvioinnin järjestelmällistä kehittämistä. Muuten on riskinä yhtäältä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen heikkeneminen tai se, että aikaisempi

henkilöstömitoitusta koskeva normi tosiasiallisesti jää rekisteröinti- ja valvontakäytännön kautta ohjaamaan palvelutuotantoa.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa ei juurikaan ole arvioitu esityksen vaikutuksia yksityisiin palveluntuottajiin. Tältä osin arviointia olisi perusteltua syventää, koska hallituksen esityksen luonnoksen tietojenkin perusteella puolet lain tarkoittamasta palvelutuotannosta on yksityisten

toimijoiden tehtävänä. Turvallisten ja laadukkaiden yksityisten palveluiden saatavuus on käytännössä välttämätön edellytys riittävien vanhuspalveluiden saatavuudelle.

Tolmunen Irma
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri