

Asia: STM070:00/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 15 ja 20 §:n muuttamisesta sekä 20 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantajan organisaatio

Valtion viranomainen

Henkilöstön mitoittaminen

Vastaako esitysluonnoksessa ehdotettu määrittely mitoitukseen laskettavista henkilöstöryhmistä asiakkaiden ja toiminnan tarpeita?

-

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että henkilöstön työnjakoa selkiytetään muun muassa tukipalvelujen osalta. Onko esitysluonnoksessa ehdotettu työnjako välittömän asiakastyön ja välillisen tukipalvelutyön osalta asianmukainen vai olisiko sitä tarpeen muuttaa jollakin tavoin?

-

Kertooko esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus luotettavalla tavalla mitoituksen toteutumisesta?

-

Onko esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus mielestänne käytännössä toimiva?

-

Onko esitysluonnoksessa ehdotettu siirtymäaika näkemyksenne mukaan sopiva 0,7 mitoituksen toteuttamiseen?

-

Miten riittävä henkilöstön saatavuus voidaan turvata?

-

Toimintakyvyn ja palvelutarpeen (hoitoisuuden) kansallinen arviointi- ja seurantamittaristo

Mitä RAI:n käyttöön otossa tulee ottaa huomioon?

-

Miten näkemyksenne mukaan RAI-järjestelmän kautta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää palvelujen järjestämisessä ja/tai tuotannossa?

-

Sisältyykö RAI:n käyttöön joitakin riskejä tai haasteita?

-

Onko mielestänne olemassa jokin muu / joitakin muita mittaristoja, jotka vastaisivat asiakkaiden toimintakyvyn ja palvelutarpeen (hoitoisuuden) arviointiin ja seurantaan paremmin kuin RAI-mittaristo?

-

Muita huomioita

Mitä muuta haluatte tuoda esiin?

Oikeusministeriön lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 15 ja 20 §:n muuttamisesta sekä 20 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (STM070:00/2019)

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelut ja esitysluonnoksen kannalta keskeiset perusoikeudet

Kuten esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskeissa perusteluissa on todettu, on sillä useita yhtymäkohtia perustuslakiin. Esitysluonnoksen perusteluissa on käyty varsin laajasti läpi sen suhdetta yhdenvertaisuuteen, perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen välttämättömään huolenpitoon ja 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää väestön terveyttä, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä yksityiselämän suojaan. Lisäksi esitysluonnoksessa on käyty lyhyesti läpi myös sen suhdetta perustuslain 17 §:ssä turvattuihin kielellisiin perusoikeuksiin.

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota esityksen suhteeseen yhdenvertaisuuteen sekä kielellisiin oikeuksiin. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota perustuslain 80 §:stä johtuviin vaatimuksiin henkilöstömitoituksesta säädettäessä. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Henkilöstömitoitus ja perustuslain 80 §

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi iäkkäiden henkilöiden pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettavasta henkilöstömitoituksesta, siihen laskettavasta henkilöstöstä, mitoituksen laskentamallista sekä mitoituksen vaiheittaisesta voimaantulosta. Esitysluonnoksen 20 §:n 2 momentin mukaan toteutuneen henkilöstömitoituksen pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksikössä on oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti. Samaisen pykälän 3 momentin mukaan henkilöstömitoitukseen lasketaan mukaan välittömään asiakastyöhön osallistuva henkilöstö, jolla turvataan iäkkään henkilön palvelut sosiaalihuoltolain 21 §:n 4 ja 5 momentin sekä 22 §:n 2 momentin mukaisesti. Saman momentin mukaan mitoitus lasketaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittämän laskukaavan mukaisesti.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa ole tarkasteltu hoitajamitoituksesta säätämisen sääntelytasoon ja sen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen perustuslaista kohdistuvia vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kysymystä henkilöstömitoituksesta säätämisestä voimassa olevasta laista antamassaan lausunnossa PeVL 36/2012 vp. Se katsoi tuolloin, että silloin 20 §:ään sisällytettäväksi ehdotettu säännös hoitajamitoituksesta säätämisestä valtioneuvoston asetuksella ei vastannut perustuslain vaatimuksia, vaan mitoituksesta tuli joko säätää lailla tai täsmentää säädettäväksi ehdotettua asetuksenantovaltuutta siten, että siinä olennaisesti rajataan asetuksenantajan harkintavaltaa. Tämän arvionsa se kiinnitti toisaalta esitysluonnoksen merkittäviin vaikutuksiin perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon ja toisaalta perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystyöpalvelut laintasoisin säännöksin. Sääntelyn tarkistaminen tältä osin oli valiokunnan arvion mukaan lain säätämisympäristöön vaikuttava tekijä. Nyt ehdotettua sääntelyä tulee jatkovalmistelussa arvioida nämä kysymykset ja edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto huomioiden.

Oikeusministeriön arvion mukaan tältä osin merkityksellisenä voidaan pitää ensinnäkin sitä, että nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa - toisin kuin perustuslakivaliokunnan arvioitavana vuonna 2012 olleessa esityksessä - säädetään lain tasolla kahdesta hoitajamitoitusta koskevasta perusedellytyksestä: hoitajien vähimmäismäärästä (0,7) ja siitä, että vähimmäismäärään lasketaan vain välittömään asiakastyöhön osallistuva henkilökunta. Tämän sääntelyn osalta esitysluonnos vastaa oikeusministeriön arvion mukaan perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossaan asettamia vaatimuksia.

Edellä mainitun sääntelyn ohella esitysluonnoksen 20 §:n 3 momentin lopussa ehdotetaan säädettävän siitä, että mitoitus laskettaisiin THL:n määrittämän laskukaavan mukaisesti. Esitysluonnoksen mahdolliset valtiosääntöiset jännitteet kiinnittyvät oikeusministeriön arvion mukaan juuri THL:n rooliin mitoituksen laskukaavan määrittämisessä. Esityksen perusteluissa on käyty läpi useita tekijöitä, jotka vaikuttavat olevan olennaisia hoitajamitoitusta arvioitaessa, mutta esitysluonnoksen perusteluista ei kuitenkaan muodostu erityisen selvää kuvaa siitä, miten hoitajamitoitus varsinaisesti laskettaisiin. Esitysluonnoksen perusteluista ei käy myöskään selvästi ilmi, mikä taho päättäisi muuttujista, jotka ovat laskukaavaa määritettäessä merkityksellisiä. Oikeusministeriö pitää ongelmallisena sitä, ettei esitysluonnoksesta tästä johtuen käy selvästi ilmi, kuinka merkittäväksi THL:lle säädettäväksi ehdotettava laskukaavan määrittämisestä koskeva tehtävä tosiasiallisesti muodostuisi hoitajamitoitusta määritettäessä. Kuten esitysluonnoksessa on selvästi tuotu esiin, on sillä merkittäviä vaikutuksia yksilöiden perusoikeuksien kannalta. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan velvoite koskisi myös yksityisiä palveluntuottajia, joilta kunta ostaa iäkkäiden henkilöiden palveluja.

Siltä osin kuin laskentakaavan määrittämisessä voisi olla kyse oikeussäännön antamisesta, voidaan viranomaisen perustuslain 80 §:n 2 mukaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulee oikeusministeriön arvion mukaan tehdä paremmin selkoa edellä esiin nostetuista tekijöistä ja samalla varmistua siitä, ettei esitys muodostu valtiosääntöisesti ongelmalliseksi ennen kaikkea perustuslain 80 §:n, 121 §:n ja 19 §:n 3 momentin kannalta. Tässä yhteydessä on perusteltua tarkastella myös sitä, olisiko joistain esitysluonnoksen perusteluissa mainituista laskukaavaan liittyvistä kriteereistä valtiosääntöisesti perusteltua säätää lain tai asetuksen tasolla. Arvioitavaksi voisivat tältä osin tulla esimerkiksi esitysluonnoksen perusteluissa (s.66) esitetyt henkilöstömitoituksen arviointiin liittyvät rajaukset.

Yhdenvertaisuus

Esitysluonnoksessa on arvioitu varsin laajasti esityksen merkitystä yhdenvertaisuuden kannalta. Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu sääntely ei ole ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kanssa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että vanhuspalvelulakiin lisätään säännös (15 §) palvelutarpeen selvittämisessä ja arvioinnissa käytettävästä kansallisesti yhtenäisestä seuranta- ja arviointimittaristosta. Esitysluonnoksen tavoitteena on mm. parantaa iäkkäiden henkilöiden palveluja koskevaa tietopohjaa. Tämä mahdollistaisi hoidon paremman suunnittelun, seurannan, arvioinnin ja kehittämisen sekä työn tuloksellisuuden seurannan toimintayksikkötasolla, alueellisesti ja kansallisesti. Ottamalla käyttöön yhteinen koko maassa käytössä oleva arviointi- ja suunnitteluväline mahdollistetaan palvelutarpeiden yhtenäinen ja kokonaisvaltainen arviointi ja saadaan vertailukelpoista tietoa iäkkäiden henkilöiden palvelutarpeista ja palveluista. Samalla vahvistetaan asiakkaiden yhdenvertaisuutta palveluissa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan edellä mainittu ehdotus parantaisi tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Yhtenäisellä seuranta- ja arviointimittaristolla voidaan vaikuttaa siihen, että samassa tilanteessa olevia henkilöitä kohdellaan samalla tavalla. Lisäksi mittaristolla voidaan esityksen mukaan vaikuttaa siihen, että asiakas saa jatkossa paremmin tarpeeseensa kohdennetut palvelut, mikä puolestaan edistää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

Hoitajamitoitusta koskevan sääntelyn osalta esitysluonnoksen perusteluissa on varsin laajasti käsitelty kysymystä siitä, omaako esitys ongelmallisia vaikutuksia suhteessa niihin osin saman tyyppistä hoitoa tarvitseviin, joiden palvelukokonaisuutta säädettäväksi ehdotettavat hoitajamitoitusta koskevat vaatimukset eivät koske. Oikeusministeriön arvion mukaan tämän tarkastelun perusteella jää kuitenkin varsin epäselväksi, onko eri palvelukokonaisuuksissa ja näiden asiakkaisissa ylipäättään kyse sellaisista samanlaisista tapauksista, joiden osalta omaksuttuja jossain määrin erilaisia hoitajamitoitusta koskevia säännöksiä voitaisiin pitää yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena erilaisena kohteluna. Esitysluonnoksessa on oikeusministeriön arvion mukaan varsin selkeästi perusteltu iäkkäiden palvelukokonaisuuden

erityisyyttä suhteessa muihin tältä osin mahdollisesti relevantteihin vertailukohtiin ja ennen kaikkea vammaisiin henkilöihin.

Siltäkin osin, kuin palvelukokonaisuuksien voitaisiin katsoa olevan tässä mielessä samankaltaisia, on esityksessä oikeusministeriön arvion mukaan tuotu selvästi esiin hyväksyttäviä perusteita sääntelyn kohdistamiselle esityksen mukaisesti. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan juuri esityksen soveltamisala on arvioitu kiireellisimmäksi saattaa lakisääteisen mitoituksen piiriin. Tätä on edelleen perusteltu juuri tällä alueella havaituilla merkittävillä ja lukuisilla asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantaneilla epäkohdilla. Lisäksi ratkaisua on esityksessä perusteltu sillä, että koska taloudellisen kestävyuden ja henkilöstön saatavuuden näkökulmasta kaikkia tarvittavia uudistuksia ei voida toteuttaa samanaikaisesti, on perusteltua toteuttaa ensi vaiheessa niihin asiakasryhmiin kohdentuvat uudistukset, joiden tilanne on kriittisin. Kysymyksen valtiosääntöisen arvioinnin kannalta olennaisena voidaan oikeusministeriön arvion pitää sitä perustuslakivaliokunnan vakiintunutta kantaa, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (mm. PeVL 11/2012 vp, s.2, PeVL 2/2011 vp, s.2). Olennaista tältä osin voidaan pitää myös sitä, että muiden palvelukokonaisuuksien tulee nyt omaksuttavista ratkaisuista riippumatta täyttää muun muassa perustuslain 19, 7 ja 10 §:istä nousevat vaatimukset.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan lakiin perustuvalla vähimmäishenkilöstömitoituksella voi olla myönteinen vaikutus alueelliseen yhdenvertaisuuteen sekä eri yksiköissä asuvien henkilöiden väliseen yhdenvertaisuuteen. Esitetyt muutokset ovat yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta myönteisiä myös sen vuoksi, että kyseessä olevien hoivayksiköissä asuvien henkilöiden mahdollisuudet nostaa esille yhdenvertaisuuteen liittyviä puutteita ovat rajallisia, ottaen huomioon, että ympärivuorokautisten hoivayksiköiden asiakkaat ovat pääosin edennyttä muistisairautta sairastavia tai monisairaita henkilöitä. Esitysluonnoksen säätämisjärjestyskohdassa tai vaihtoehtoisesti esityksen vaikutusten arviointia koskevassa kohdassa voisi tuoda esille myös esitysluonnoksen arvioidut myönteiset vaikutukset yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Kielelliset oikeudet

Esitysluonnoksessa on lyhyesti arvioitu kielellisiä vaikutuksia (s. 58). Vaikutusarvioinnissa todetaan, että jo nyt on haasteita saada rekrytoitua ruotsinkielistä työvoimaa, mitä henkilöstön nopea lisäystarve saattaa edelleen pahentaa. Oikeusministeriö pitää arviota oikeana.

Nykytila-arviossa olisi mainitusta syystä hyvä käsitellä myös ruotsinkielisten ikääntyneiden ympärivuorokautisia palveluja. Hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta 2017 (kielikertomus) käsitellään vanhuspalveluja yleisellä tasolla. Kertomuksessa todetaan (s. 75) kuntansa vähemmistönä olevien ruotsinkielisten antamat aluekohtaiset arvosanat omakielisille palveluille asteikolla 4-10. Vanhustyölle annettiin arvosana 8,1 Pohjanmaalla, 6,8 Varsinais-Suomessa ja 7,6 Uudellamaalla. Oikeusministeriön tiedossa ei ole, että kielellisten oikeuksien toteutumista ikääntyneiden ympärivuorokautisessa hoidossa olisi selvitetty, vaikka se on keskeinen asia hoidon laadun sekä potilasturvallisuuden kannalta.

Kielikertomuksessa todetaan, että merkittävä syy ruotsinkielisten kielellisten oikeuksien heikkoon toteutumiseen on kielitaitoisen henkilökunnan rekrytointivaikeudet. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei kuitenkaan käsitellä tätä, vaikka henkilökunnan rekrytointia koskevat asiat ovat keskeisiä hoitajamitoituksen toteutumista ajatellen. Oikeusministeriö pitää kielivaikutusten arviointia riittämättömänä tältä osin.

Luonnoksessa käsitellään ulkomaisen henkilökunnan hyödyntämistä. Siinä todetaan, että ulkomaistaustaiset sairaanhoitajat sijoittuvat kantasuomalaisia selvästi useammin vanhustenhuoltoon. Kielen oppiminen ja kieliopinnot ovat keskeisessä asemassa, kun kyse on ulkomaisen työvoiman käytöstä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ulkomaista työvoimaa olisi tärkeää kotouttaa myös ruotsin kielellä.

Suurpää Helka
OM

Heikkonen Johannes
OM - Demokratia- ja julkisoikeusosasto/Julkioikeus