

Asia: STM070:00/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista 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 henkilöstöryhmiä 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?

Esityksessä edotetaan säädettäväksi iäkkään henkilön palvelutarpeen selvittämisessä ja arvioinnissa käytettävästä yhtenäisestä kansallisesta arviointi- ja seurantamittaristosta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi iäkkäiden henkilöiden pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettavasta henkilöstömitoituksesta. Esitys perustuu iäkkäiden henkilöiden palvelujen uudistamista valmisteleavan työryhmän ja sen mittausjaoston työhön.

Esityksen tavoitteita ja yleisiä lähtökohtia pidän perusoikeuksien, erityisesti yhdenvertaisuuden (PL 6 §) sekä ikääntyneiden välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen (PL 19 §), toteutumisen kannalta perusteltuina. Tarkempi lailla tapahtuva hoidon ja palveluiden tarpeen arvioinnista ja henkilöstön mitoitukselle asetetuista vaatimuksista säättäminen parantaa oikeusvarmuutta ja yhdenvertaisuutta nykyiseen vahvasti suosituksiin nojautuvaan ohjausmalliin verrattuna. Pidän tarkempaa laissa tapahtuvaa sääntelyä perusteltuna myös potilaiden ja asiakkaiden sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000), sekä potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992) säädettyjen hyvää sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä hyvää kohtelua koskevien oikeuksien yhdenvertaiseksi ja johdonmukaiseksi toteuttamiseksi sekä asiakasturvallisuuden varmistamiseksi.

Esityksen mukaan vanhushuolulain henkilöstöä koskevaa 20 §:ää muutettaisiin siten, että pykälän 2 momentissa säädettäisiin velvoite vähintään 0,7 työntekijän toteutuneesta henkilöstömitoituksesta asiakasta kohti iäkkäiden henkilöiden pitkäaikaisen tehostun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä. Laki vanhushuolulain muuttamisesta ehdotetaan tulemaan voimaan 1.8.2020, mutta lain 20 §:n 2 momenttia olisi sovellettava viimeistään 1.4.2023 alkaen. Lain 20 §:n 4 momentin mukaan edellä mainittuna siirtymäajanakin mitoituksen olisi oltava vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti. Mitoitukseen laskettaisiin mukaan välitöntä asiakastyötä tekevä henkilöstö. Vanhushuolulain 20 §:n 2 momentti tulisi sovellettavaksi viimeistään siirtymäajan jälkeen, jotta kunnilla ja kuntayhtymillä sekä palveluntuottajilla olisi mahdollisuus varautua merkittävään henkilöstötarpeeseen sekä kustannusten kasvuun. Esityksen mukaan lisäkustannus korvattaisiin kunnille 100 %:sti.

Esityksessä on tuotu esille, että lähi-, sairaan- ja terveydenhoitajista on pulaa lähes kaikkialla Suomessa, minkä lisäksi ikääntyneiden palveluissa tapahtuu esityksen mukaan lähivuosina ehdotetun muutoksen lisäksi muitakin muutoksia, jotka vaikuttavat henkilöstötarpeisiin, kustannuksiin ja mitoitustarpeen kehittymiseen. Esityksessä on arvioitu, että kehitys voi johtaa entistä kovempaan kilpailuun työntekijöistä sekä eri alueiden, että tuottajien välillä. Esityksessä on viitattu siihen, että palkoilla käytävä kilpailu voisi johtaa kustannusten kasvamiseen, mutta esityksessä ei ole lähdetty arvioimaan kilpailun mahdollisia vaikutuksia kustannuksiin.

Esityksen perusteella sen tavoitteiden saavuttaminen (laadukkaat palvelut palveluasumisen ja laitoshoidon asiakkaille, asiakas- ja potilasturvallisuuden parantaminen) perustuu riittävään henkilöstöön. Näkemykseni mukaan tavoitteiden toteutuminen on vaarassa, mikäli kunnilla ja kuntayhtymillä ei ole taloudellisia mahdollisuuksia toteuttaa edellä mainittua henkilöstömitoitusta esimerkiksi arvioitua suurempien kustannusten vuoksi tai siksi, ettei tarvittavaa henkilökuntaa ole saatavissa. Kuitenkin esityksessä ehdotetut vähimmäismitoitukset olisivat sitovia ja niiden noudattamatta jättäminen tarkoittaisi laissa asetetun velvoitteen laiminlyöntiä. Kuten esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestysperustelut, kohta 3.2) on todettu, on perustuslakivaliokunta vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on samalla huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan. Sen vuoksi kiinnitän painokkaasti huomiota siihen, että esityksen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi on huolehdittava siitä, että kunnilla ja kuntayhtymillä on käytettävissään tarvetta vastaavat resurssit lainmuutoksen käytännön täytäntöönpanoon ja että muutoksen edellyttämää henkilöstönlisäystä varten on riittävästi saatavissa ammattihenkilöitä.

Esityksessä on todettu, että siinä ei arvioida palvelujen valvonnan tai omavalvonnan toimivuutta ja kehittämistarpeita, koska mainittua kokonaisuutta selvitetään ja arvioidaan osana iäkkäiden palveluiden työryhmän jatkotyöskentelyä sekä myöhempiä ehdotuksia. Esityksen tavoitteena on kuitenkin tehostaa myös välineitä valvonnan toteuttamiseen, koska toimijoille säädetyt velvoitteet vähimmäismitoituksesta ja yhtenäisen arviointi- ja seurantamittariston käytöstä helpottavat, selkeyttävät ja yhdenmukaistavat iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisten palvelujen valvontaa. Yhtenäistä arviointi- ja seurantamittaristoa pidän lähtökohtaisesti hyvin tärkeänä. Esityksen mukaan odotukset valvonnalle saattavat nousta ja henkilöstön saatavuuden haasteellisuus saattaa heijastua lisääntyvinä valvontatehtävinä kotihoidossa. Edelleen esityksen mukaan vähimmäismitoituksen

kirjaaminen lakiin lisää haasteita valvovalle viranomaiselle ja kunnille toteuttaa valvontaa siiten, että mitoituksen alittamiseen liittyvä valvonta on johdonmukaista ja nopeasti vaikuttavaa. Haasteena tulee olemaan myös kotiin annettavien palvelujen valvonnan toteutus ja monimutkaistuminen, koska kotona annettavia palveluja ei voida valvoa perinteisin tarkastusmenetelmin. Esityksen mukaan merkittäviä tarpeita valvonnan resurssein lisäämiseen ei kuitenkaan välittömästi ole ja niiden riittävyttä arvioidaan uudistuksen siirtymäkauden aikana. Tarkoitus on, että toimintayksiköt ensisijaisesti omavalvonnan keinoin varmistaisivat henkilöstön määrän, osaamisen ja rakenteen niin, että ne olisivat lainmukaiset ja valvontaviranomaiset arvioisivat toimintayksiköiden toiminnan laatua ja henkilöstömitoituksen riittävyttä tarvittaessa valvonta- ja lupamenettelyssään.

Apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontatoiminnassa on tullut esille, että omavalvonta ei esimerkiksi lastensuojelussa ole täysin toimivaa. Sosiaalihuollon palveluntuottajat eivät ole täysin ymmärtäneet omavalvonnan tarkoitusta. Ongelmana on myös muun muassa se, ettei omavalvontasuunnitelmia laadita toimintayksikkökohtaisesti siten, että niissä kartoitettaisiin kyseisen yksikön toimintaa liittyvät riskit ja että ne vastaisivat yksikön tarpeisiin. Suunnitelmat eivät havaintojen mukaan myöskään laadultaan ole sellaisia, että niitä voitaisiin käyttää apuna käytännön työssä ja esimerkiksi uusien työntekijöiden perehdytyksessä. Myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on oikeuskanslerinvirastolle antamassaan sosiaalihuollon omavalvontaa koskevassa lausunnossaan kesäkuussa 2019 (STM/683/2019, STM/1064/2019, STM/177/2018) todennut, että sosiaalihuollon omavalvonta ei ole toteutunut riittävän tehokkaasti ja se vaatii kehittämistä kuten myös sen seuranta ja valvonta. Myös oikeuskanslerinviraston laillisuusvalvontatoiminnassa saatujen tietojen perusteella omavalvonnan toteuttaminen lainmukaisesti edellyttää riittävää ulkoista valvontaa ja ohjausta. Käytettävissä olevien tietojen perusteella on siten nähdäkseni tällä hetkellä epäselvää, voidaanko iäkkäiden henkilöiden palvelujen laatu ja oikeudet asianmukaisesti turvata omavalvonnan keinoin.

Esitetyt muutokset tulevat todennäköisesti myös lisäämään valvontaviranomaisten palveluntuottajille antaman neuvonnan ja ohjauksen tarvetta esimerkiksi siltä osin, kuinka henkilöstömitoitus lasketaan lain tarkoittamalla tavalla. Lisääntyvää ohjauksen tarvetta ei kuitenkaan ole huomioitu esityksen vaikutusten arvioinnissa.

Vaikka valvonnan toimivuutta ja kehittämistarpeita on tarkoitus arvioida osana työryhmän jatkotyötä, tulisi valvonnan riittävyys ja toimivuus varmistaa jo esitettyjen muutosten voimaan tullessa niin, että muutosten toteutumisen ja pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa ja laitoshoidon toimintayksiköissä olevien iäkkäiden henkilöiden oikeuksien toteutuminen voidaan varmistaa.

Lopuksi korostan, että perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet sekä asiakkaan oikeus asiakasturvallisuuteen sekä laadukkaaseen ja hyvään hoitoon edellyttää aina viime kädessä yksilöllistä arviota hoidon ja huolenpidon sekä palvelun tarpeesta. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on edelleen tarpeen pitää myös tätä näkökulmaa esillä käytäntöjen ohjaamiseksi.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

.

Mustonen Marjo
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri