



Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite:

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 17.8.2023, VN/20973/2023, määräpäivä 21.9.2023

Asia:

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012, jäljempänä vanhuspalvelulaki) muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

LAUSUNTOPYYNTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain (223/2023) voimaantulosäännöksen 4 momenttia. Voimassa olevan lain mukaan iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen palveluasumisen toimintayksiköissä noudatettava henkilöstön vähimmäismitoitus on oltava 0,65 työntekijää asiakasta kohden ja 0,7 työntekijää asiakasta kohti 1.12.2023. Esityksen mukaan siirtymäaika pidennettäisiin niin, että henkilöstömitoitus nousisi vähintään 0,7 työntekijään asiakasta kohti 1.1.2028.

Vanhuspalvelulakiin lisättiin vuonna 2020 muun ohella velvoite vähintään 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksesta asiakasta kohti iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä. Henkilöstömitoitusta koskeva säännös säädettiin tulevaksi voimaan täysimääräisesti siirtymäajan jälkeen 1.4.2023, jotta kunnilla ja kuntayhtymillä sekä palveluntuottajilla olisi mahdollisuus varautua merkittävään henkilöstötarpeen sekä kustannusten kasvuun.

Voimaantulosäännöstä muutettiin keväällä 2023 voimaan tulleella lailla (223/2023) niin, että vähimmäismitoitus 0,7 työntekijää asiakasta kohti tulee voimaan 1.12.2023. Sitä ennen mitoituksen on oltava vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti.

Väestön ikääntyessä eläköityminen ja palvelutarpeiden kasvu ovat edelleen aiheuttaneet kasvavia vaikeuksia henkilöstön saatavuudelle. Toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten sekä niistä seuranneen vaikeutuneen henkilöstötilanteen vuoksi on käynyt ilmeiseksi, että vähintään 0,7 työntekijän mitoitusta asiakasta kohti ei ole mahdollista saavuttaa kaikissa toimintayksiköissä edellä mainittuunkaan määräaikaan mennessä. Tämän vuoksi pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen hoidon 0,7 henkilöstömitoituksen voimaantuloa siirretään alkamaan 1.1.2028, jotta sosiaali- ja terveystalvissa voidaan varmistaa tarvittava määrä henkilöstöä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ennen 1.12.2023.

LAUSUNTO

Esitän lausuntonani seuraavaa.

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 lisäaikaa toimeenpanon jatkamiseen. Myös koulutuspaikkojen lisäämisen vaikutukset alkavat näkyä työvoimassa vuodesta 2023 alkaen. Mitoituksen siirto antaisi lisäaikaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja iäkkäiden palveluiden toisessa vaiheessa tehtyjen uudistusten

henkilöstön riittävyttä 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 säätämisyjärjestysperustelut

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 haavoittuvamassa 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 ihmisoikeuk-

sien 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 säädetyin 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 ympärivuorokautisen hoivan piirissä olevat iäkkäät henkilöt muodostavat erityisen haavoittuvassa asemassa olevan ihmisryhmän, jolla ei ole käytännössä mahdollisuuksia itse vaikuttaa saamiensa palveluiden riittävyteen 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 terveystalvelujen 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 terveystalveluihin 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 tosi-asiallisten olosuhteiden vaikutuksiin henkilöstömitoituksen toteuttamisessa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Irma Tolmunen