

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveystalveliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista annetun lain muuttamisesta (HE 127/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveystalveliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Satu Karppanen, sosiaali- ja terveystalvelministeriö
- lakimies Sirkka Sivula, sosiaali- ja terveystalvelministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Elina Pirjatanniemi

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista annettua lakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämistäjärjestyksestä. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämistäjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvueluista annettua lakia (jäljempänä myös vanhuspalvelulaki) siten, että toteutuneen henkilöstömitoituksen on oltava vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti. Esityksessä on kyse vähimmäismitoituksen muutoksesta. Asiakasrakenteen vaaties-mitoituksen on oltava korkeampi.

(2) Perustuslakivaliokunta on vanhuspalvelulain säätämisen yhteydessä arvioinut, että lain läheisimmät perusoikeuskynnät ovat perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttiin (PeVL 36/2012 vp, s. 2). Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä huolenpidolla säännöksessä tarkoitetaan sen esitöiden mukaan muun ohella palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset, ja siihen sisältyy vanhusten huoltoon kuuluvat tukitoimet (HE 309/1993 vp, s. 69/II).

(3) Nyt ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Sen ensimmäisen virkkeen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvuelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä ei määritellä momentissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalvuelujen järjestämistapaa, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä on todettu, ettei perustuslain säännös sitonut sosiaali- ja terveystalvuelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Vastaava kanta on sittemmin toistettu useita kertoja perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja siinä mainitut lausunnot). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PeVL 12/2023 vp, PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71).

(4) Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveystalvueluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Viittaus jokaiseen palveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 71, PeVL 30/2013 vp, s. 3/I).

(5) Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää sääntelyvarauksen. Perustuslain esitöiden mukaan sääntelyvaraukset jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa oikeuksien sääntelyssä, ja tämä liikkumavara on suurempi kuin ilman sääntelyvarausta kirjoitetuissa perusoikeussäännöksissä. Perustuslaki ilmaisee kuitenkin tällöinkin pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää lailla (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I). Perustuslain 19 §:n 3 momentissa käytetyllä sääntelyvaraustyyppillä ("sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään") on haluttu korostaa lainsäätäjän rajoitettua, perustuslain ilmaisemaan pääsääntöön sidottua liikkuma-alaa (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I, ks. myös PeVL 17/2021 vp, kappale 69). Valiokunta on painottanut nimenomaisesti, että perustuslain 19 §:n 3 mo-

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2024 vp

mentin säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 44—45). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 17/2021 vp, kappale 72, PeVL 26/2017 vp, s. 33). Valiokunta on kuitenkin painottanut myös, että esimerkiksi kysymys siitä, missä määrin täysi-ikäisiin henkilöihin ulotetaan nimenomaan lastensuojelulaissa tarkoitettuja sosiaalipalveluja, on lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluva asia, kunhan palvelut ovat riittäviä (PeVL 12/2023 vp, kappale 7).

(6) Hallituksen esityksellä tavoitellaan julkisen talouden suunnitelmaan 2024—2027 verrattuna 45 miljoonan euron vuosittaista säästöä vuosille 2025—2027 ja 134 miljoonan euron vuosittaisia säästöjä vuodesta 2028 lähtien valtion rahoittamassa julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa.

(7) Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että — niiltä osin kuin kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuksista — etuuskien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 15/2023 vp, kappale 7, PeVL 40/2018 vp, s. 2, PeVL 11/2015 vp, s. 3, PeVL 34/1996 vp, s. 3/I). Vastaava arvio voidaan esittää nyt arvioitavan sääntelyn osalta.

(8) Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi valiokunnan mukaan kiinnittää huomiota erityisesti valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6).

(9) Perustuslakivaliokunnan mukaan estettä ei kuitenkaan ole sille, että valtiontalouden säästöjä voidaan kansantalouden ja julkisen talouden tilan huomioiseksi kohdentaa määrältään verraten vähäisiinkin menovähennyksiin tarvittavien valtiontalouden säästöjen aikaansaamiseksi (PeVL 41/2024 vp, kappale 13).

(10) Perustuslakivaliokunta on arvioinut henkilöstömitoituksesta säätämistä vanhuspalvelulain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 36/2012 vp). Valiokunta katsoi, että henkilöstömitoituksesta tulee perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 2 momentissa säädetyistä johtuen joko säätää lailla tai lakiin sisältyvällä täsmällisellä asetuksenantovaltuudella, jolla olennaisesti rajataan asetuksenantajan harkintavaltaa. Tällainen täsmentäminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(11) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan (PeVL 17/2018 vp) ehdotusta varhaiskasvatusta laiksi pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä vammaisten lasten yhdenvertaisen oikeuden varhaiskasvatuksen tosiasiallisen toteutumisen säännöserustaista turvaamista siten, että laissa oli

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2024 vp

tuolloin säädettävä vammaisten lasten tukitoimien vaikutuksista varhaiskasvatuksen henkilöstömitoitukseen.

(12) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista lakiehdotuksen 20 §:n sääntelystä lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta.

(13) Perustuslakivaliokunta on sittemmin arvioinut (PeVL 15/2020 vp) ehdotusta vanhuspalvelulain henkilöstöä koskevan säännöksen muuttamisesta siten, että siihen lisättiin velvoite vähintään 0,7 työntekijän toteutuneesta henkilöstömitoituksesta asiakasta kohti iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä. Valiokunta piti tuolloin arvioitujen lakiehdotuksen siirtymäsäännöstä epäselvänä. Siirtymäsäännöstä oli valiokunnan mukaan täsmennettävä siten, että siitä käyvät selkeästi ilmi henkilöstömitoituksen määräytymisen perusteet ja sen aiheuttamien kustannusten korvattavuus valtionosuusjärjestelmän puitteissa myös siirtymäaikana siten, että lakiehdotuksen mukaiset velvoitteet ja rahoitusperiaatteen edellyttämä rahoitus niiden toteuttamiseen ovat ajallisesti yhteneväisiä. Tällainen täsmentäminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksikössä.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota myös sääntelyn toteutettavuuteen. Valiokunnan tuolloin saaman selvityksen mukaan ehdotetun hoitajamitoituksen toteuttaminen voi olla joissain kunnissa haasteellista erityisesti saatavilla olevien henkilöstöresurssien niukkuuden vuoksi. Hallituksen esityksen mukaan riskinä oli myös, että ainakin lyhyellä aikavälillä osa kotihoidon henkilöstöstä siirtyy ympärivuorokautisen hoidon palveluihin ja tämä aiheuttaa henkilöstövajetta kotihoitoon. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli tämän vuoksi syytä kiinnittää erityistä huomiota ammattitaitoisen ja pätevän henkilöstön saatavuuteen.

(15) Nyt ehdotettua sääntelyä perustellaan osin myös tällä näkökohdalla. Hallituksen esityksen (s. 3) mukaan väestön ikääntyessä eläköityminen ja palvelutarpeiden kasvu ovat aiheuttaneet kasvavia vaikeuksia henkilöstön saatavuudelle. Esityksen säätämisyksiköiden (s. 41) mukaan vähimmäismitoituksen alentaminen antaa myös mahdollisuuden toteuttaa paremmin asiakkaiden tarpeiden pohjalta määrittyvää henkilöstörakennetta niissä yksiköissä, joissa se on tarpeen.

Henkilöstön mitoitus

(16) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan (PeVL 45/2021 vp, kappale 7) lastensuojelulakiin sisältyvää henkilöstömitoitusta korostanut, että oikeus viime kädessä perustuslain 19 §:ään perustuviin ja myös tavallisessa laissa turvattuihin palveluihin on ensisijainen suhteessa henkilöstömitoituksen noudattamiseen.

(17) Nyt arvioitavalla ehdotuksella ei muuteta palveluiden sisällölle, laadulle tai turvallisuudelle asetettavia vaatimuksia, jotka määräytyvät muun sääntelyn perusteella. Ehdotuksella ei muuteta myöskään lakisäateistä vaatimusta, jonka mukaan jokaisen asiakkaan palvelutarve ja siihen vastaamisen keinot arvioidaan yksilöllisesti. Esityksen säätämisyksiköiden (s. 41) mukaan kyseessä on henkilömitoituksen vähimmäisvaatimus, joka tulee ylittää silloin, kun iäkkäiden henkilöiden yksilölliset hoidon ja huolenpidon tarpeet sitä edellyttävät. Lähtökohtana olisi siten edelleen voimassaolevan lain 20 §:n 1 momentin mukaisesti se, että toimintayksikössä on ol-

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2024 vp

tava henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtävärakenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta ja joka turvaa heille laadukkaat palvelut. Ehdotettu henkilöstömitoitus on siis vähimmäistaso, ja asiakasrakenteen vaatiessa mitoituksen on oltava korkeampi. Ehdotettu sääntely ei siten rajoita perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatun oikeuden toteutumista. Sääntelyssä on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kyse ensisijaisesti palveluiden toteuttamisen tavasta.

(18) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista ehdotetun sääntelyn sisällöstä. Valiokunta painottaa kuitenkin valvonnan ja seurannan merkitystä. Perusoikeuksien ja laissa säädettyjen palvelujen toteutumisen on oltava lainmukaista. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota valvonnan merkitykseen perusoikeuksien toteutumisen kannalta (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 50).

(19) Seurantatehtävä kuuluu lain 24 a §:n mukaisesti Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselle, jonka velvollisuutena on seurata iäkkäille henkilöille tuotettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen laatua. Valtioneuvoston on tarvittaessa ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin (ks. esim. PeVL 45/2021 vp, kappale 18 ja 19; PeVL 38/2022 vp, kappale 8).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 24.10.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2024 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen