Perustuslakivaliokunta 26.2.2020 klo 10.00

Vanhuspalveluiden mitoitus (HE 4/2020 – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta.)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa esityksestä, jossa ehdotetaan muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettua lakia siten, että iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettavaa henkilöstömitoitusta nostetaan. Samalla esityksessä ehdotetaan säädettäväksi henkilömitoituksessa huomioon otettavasta välitöntä asiakastyötä tekevästä henkilöstöstä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös iäkkään henkilön palvelutarpeen selvittämisessä ja arvioinnissa käytettävästä yhtenäisestä kansallisesta arviointi- ja seurantajärjestelmästä.

Esityksen mukaiset säännösmuutokset ja -lisäykset on tarkoitettu tulevan voimaan asteittain vuodesta 2020 alkaen. Tästä näkökulmasta on huomionarvoista, ettei esitys ole toteutettavissa vuoden 2020 varsinaisen talousarvioesityksen puitteissa. Esitys liittyy valtion vuoden 2020 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen, jota ei ole vielä annettu. Esityksestä julkistaloudelle aiheutuvat kulut lisääntyvät ajan myötä vuosi vuodelta. Esityksen vaikutusarvioiden mukaan esitys lisää esimerkiksi vuonna 2024 valtion menoja nykytasosta ainakin 266,3 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi esityksen vaikutusarvioista voidaan päätellä esityksestä seuraavan huomattavissa määrin sellaisia välillisiä lisäyksiä valtion menoihin, joita ei ole vielä kyetty arvioimaan. Tällaisia aiheutuu esimerkiksi hoitajakoulutuksen lisäyksistä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Vaikutusarvioista ilmenee myös, että esitys on merkittävällä tavalla epäyhteensopiva viimeksi hyväksytyn julkisen talouden suunnitelman kanssa, sillä esityksen toteuttamiseen varten on varattu julkisen talouden suunnitelmassa huomattava pienempi rahoitus.

Esitykseen sisältyy kattavat vaikutusarviot, joita lainsäädännön arviointineuvosto on pitänyt onnistuneina.

Esitykseen sisältyy laaja säätämisjärjestysperustelujakso, joissa selostetaan esityksen suhdetta Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan, EU:n perusoikeuskirjaan, YK:n KP-sopimukseen, YK:n vammaissopimukseen, YK:n kidutuksen vastaiseen yleissopimukseen sekä perustuslain 6 §:ään, 7 §:ään, 10 §:ään, 17 §:ään, 19 §:ään, 22 §:ään, 80 §:ään ja 121 §:ään. Jo niiden säännösten, joihin esitys liittyy, suuri määrä osoittaa, kuinka esitys liittyy poikkeuksellisen perus- ja ihmisoikeusherkkiin kysymyksiin. En toista tässä asiantuntijalausunnossa jo hallituksen esityksessä näistä pykälistä ja niihin liittyvästä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä selostettua.

Esitystä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa on kiinnitettävä huomio siihen, että sääntely ja sen vaikutukset kohdistuvat haavoittuviin ihmisryhmiin, joiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa useat valvontaviranomaiset ovat havainneet lukuisia puutteita. Esityksen tarkoituksena on korjata havaittuja puutteita ja ehkäistä eräiden ikääntyneiden henkilöiden sosiaalisiin perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvia loukkauksia.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut henkilöstömitoitusta jo aiemmin (PeVL 36/2012 vp). Tämä aiempi lausunto asettaa esimerkiksi säädöstason valintaan liittyvät suuntaviivat käsiteltävän hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille. En toista tässä yhteydessä lausunnossa 36/2012 vp esitettyä, sillä hallituksen esityksessä on mielestäni huomioitu lähtökohtaisesti asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö.

THL:N ROOLI

On merkityksellistä, ettei käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä anneta henkilöstömitoituksen laskentaan (laskukaavoihin) liittyviä (uusia) määräyksenantovaltuuksia viranomaisille (kuten THL) kuten lain perusvalmistelun yhteydessä oli alun perin tarkoitus. Hallituksen esityksessä todetaan: ”Jatkovalmistelussa on selkeytetty ja lisätty esitykseen lainsäädäntöpohjaa koskien THL:n roolia erilaisten sosiaali- ja terveydenhuollon tietosisältöjen kerääjänä ja käsittelijänä. Tämän toisiolaista ja THL-laista tulevan toimivallan kautta THL:n rooli muun muassa henkilöstömitoituksen toteutumisen seurannassa on jatkovalmistelussa arvioitu olevan jo nykyisellään varsin pitkälle säädelty. Koska lisäksi sekä ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon henkilöstömitoituksen toteutumisen seurannasta, että kotihoidon riittävyyden seurannasta on tarkoitus säätää vanhuspalvelulain uudistamisen toisessa vaiheessa iäkkäiden palvelujen uudistamistyöryhmän ehdotusten pohjalta, on jatkovalmistelussa tämän esityksen osalta luovuttu henkilöstömitoituksen laskemista koskevan THL:n valtuutuksen erikseen säätämisestä. Toteutunutta henkilöstömitoitusta koskevaan säännöstä on kuitenkin tarkennettu lisäämällä siihen mitoituksen toteutumisen seuranta-ajan pituus. Seurannan ja siinä käytettävän laskukaavan osalta mahdollista sääntelytarvetta arvioidaan kokonaisuutena uudistuksen toisessa vaiheessa.”

Itselleni jää tässä yhteydessä epäselväksi millaisia valtuuksia riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden sisällön määrittämiseen hallitus katsoo THL:llä jo olevan esimerkiksi toisiolain ja THL-lain kautta. Hallituksen esityksen kirjaus siitä, kuinka ”THL tulee antamaan sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain nojalla määräykset sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen rakenteista” osoittaa, kuinka epäselvästi esimerkiksi nyt käsiteltävän esityksen 15 § kytkeytyy sosiaalihuollon Kanta-palveluiden tietojärjestelmiä koskevaan sääntelykokonaisuuteen. Kun perustuslakivaliokunta käsiteli edellisellä vaalikaudella sote-uudistuksen yhteydessä THL:n asemaa koskevaa lainsäädäntöä, syntyi vaikutelma, että THL:n toimintaa koskeva sääntely on jokseenkin hahmoton. Syntyi myös vaikutelma, että THL tosiasiallisesti määrittää riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden sisältöä sellaisilla standardeilla, ohjeilla ja tosiasiallisilla toimilla, joiden säädösperusta on jäsentymätön ja jotka ainakin osin pitäisi antaa selkeämmin asetuksen, määräyksen tai päätöksen muodossa. **Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että THL:n tosiasiallista toimintaa riittävien sosiaali- ja terveyspalveiden sisällön määrittelyssä koskevaa sääntelyä olisi syytä selkiyttää.**

KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

Esitys on merkityksellinen perustuslain 121 §:n kannalta, sillä esityksellä säädetään kunnille merkittäviä uusia ja laajenevia tehtäviä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on samalla huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteissaan (PeVL 12/2011 vp ym.). Hallituksen esityksessä todetaan, että kyseessä on henkilöstömitoituksen sääntelyn osalta kunnille uusi tehtävä, jonka kustannukset korvataan kokonaan. Näin **esitys on lähtökohtaisesti sopusoinnussa PL 121 §:ään liittyvän kuntien tehtävien lailla säätämisen velvoitteen ja rahoitusperiaatteen kanssa.** Rahoitusperiaatteen toteutumiseen siirtymäaikana liittyy kuitenkin eräitä ongelmia, joita käsittelen myöhemmin lausunnossa.

Kiinnitän samalla huomion siihen, että laillisuusvalvonnan ja tutkimustiedon perusteella muodostuu kuva siitä, että hoivaan tällä hetkellä käytettävä julkinen rahoitus ei ole riittävällä tasolla turvaamaan perustuslain 19.3 §:n ja sitä konkretisoivan nykylainsäädännln edellyttämän palvelutason.

OIKEUDEN VÄLTTÄMÄTTÖMÄÄN HOIVAAN SEKÄ RIITTÄVIIN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIHIN TURVAAMINEN

Perustuslain 19.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään hoivaan. Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata lailla riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Säännöksiä on luettava yhdessä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuden sekä perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen kanssa kuten perustuslakivaliokunta on esimerkiksi sote-uudistuksen yhteydessä tehnyt (esim. PeVL 26/2017 vp).

Hallituksen esityksen tarkoituksena on parantaa iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä sosiaali- ja terveyspalveluita saavien ihmisten hoivaa. Esityksen vaikutusarvioiden perusteella on uskottavaa, että esitys turvaa nykyistä paremmin perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitetut riittävät sote-palvelut tässä henkilöryhmässä. Tästä näkökulmasta esityksen mukainen henkilöstömitoituksen nosto on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perusteltu askel kohti sosiaalisten oikeuksien parempaa toteutumista ihmisryhmässä, jonka sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa on esiintynyt runsaasti laillisuusvalvojien havaitsemia puutteita.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaillinen ongelma suhteessa perustuslain 19 §:n 3 momenttiin saattaa syntyä silloin, jos ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy joitakin rakenteellisia ongelmia, jotka suurella todennäköisyydellä johtavat siihen, että oikeuksien toteutuminen tosiasiallisesti vaarantuu (PeVL 26/2017 vp). Ongelmia ei pidä tarkastella vain suhteessa ehdotetun lainsäädännön kohderyhmään. Perustuslain näkökulmasta yhtä lailla ongelmallista on se, että jokin toimintamalli johtaa siihen, että joidenkin muiden kuin lakimuutoksen kohderyhmään kuuluvien henkilöiden perus- ja ihmisoikeudet tosiasiallisesti vaarantuvat.

Hallituksen esitystä lukiessa ei voi välttyä havaitsemasta, että ikääntyneiden hoivassa ei ilmeisestikään kyetä parantamaan jonkun ryhmän (hoivaa tarvitsevia iäkkäitä) asemaa huonontamatta jonkin muun ryhmän (hoivaa tarvitsevia iäkkäitä) asemaa. Ns. Pareto-parannuksia ei siis voida tehdä.

Kun tarkastelen käytössäni olevan tietoperustan pohjalta koulutetun henkilöstön määrää (absoluuttisen määrän ohella on huomioitava myös mm. alueellinen ja kielellinen saatavuus) ja ikääntyneiden hoivaan käytössä olevia taloudellisia resursseja (huomioiden kuntatalouden ongelmat sekä sote-maakuntamalliin siirryttäessä todennäköiset maakuntatalouden ongelmat juuri niillä alueilla, joissa on suurin hoivatarve), minulle syntyy vaikutelma, että on väistämätöntä, että ikääntyneiden hoivaa kehitettäessä yhden ryhmän aseman parantaminen johtaa siihen, että toisten ryhmien asema heikkenee siten, että asemaansa parantavat ryhmät eivät voi edes periaatteessa korvata näin syntyvää hyvinvointitappiota niille ryhmille, joiden asema heikkenee. Niinpä katson, että hallituksen esityksessä esitetyssä tietyn iäkkäiden henkilöiden ryhmän aseman parannuksessa ei ole sitä talousteoreettisesti arvioiden kyse myöskään ns. Kaldor-Hicks -parannuksesta. Tämä on huomioitava siirryttäessä syvemmälle esityksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin.

Hallituksen esityksen mukaan: ”Ehdotettua sääntelyä henkilöstömitoituksesta on arvioitava perustuslain 6 §:n turvaaman yhdenvertaisuuden kannalta suhteessa muita palveluja, etenkin kotihoidon palveluja, käyttäviin iäkkäisiin henkilöihin sekä suhteessa muihin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaisiin, joilla on vastaavia pitkäaikaisen avun ja tuen tarpeita, kuten vammaisiin henkilöihin siltä osin kuin heidän arvioidaan olevan samassa asemassa kuin ehdotetun sääntelyn kohteena olevat iäkkäät henkilöt.” Olen tästä lähtökohdasta hallituksen kanssa samaa mieltä, vaikka katsonkin, että arviointiasetelma kiinnittyy yksittäisen perusoikeuden (6 §) sijaan edellä käsittelemääni perusoikeuskokonaisuuteen (6 §, 19.1§, 19.3 § ja 22 § luettuna yhdessä).

Hallitus on nähdäkseni hallituksen esityksessä itsekin tunnustanut sen, että hoivan alueella ei kyettäne tällä hetkellä edes ns. Kaldor-Hicks -parannukseen. Hallitus on todennut, että esitykseen sisältyy riski siitä, että tehostetun palveluasumisen henkilöstömitoituksen nostaminen johtaa siihen, että kotihoidon palvelutaso romahtaa ainakin eräillä maantieteellisillä alueilla (harvaan asuttu maaseutu) ja eräissä kieliryhmissä (ruotsinkieliset palvelut).

Hallitus on alun perin valmistellut esitystä siten, että iäkkäiden perus- ja ihmisoikeuksia turvaavia palveluita koskevat säännösmuutokset olisi tuotu eduskuntaan yhtenä kokonaisuutena. Valmistelun aikana on kuitenkin poliittisista syistä päätetty irrottaa kokonaisuudesta nyt hallituksen esityksen muodossa eduskuntaan tuotu osa. Hallituksen esityksessä tätä perustellaan näin: ”Suhteessa kotihoidon henkilöstön riittävyyttä koskevaan sääntelyyn on iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstön riittävyys arvioitu kiireellisimmäksi saattaa lakisääteisen mitoituksen piiriin. Tähän ovat olleet keskeisenä syynä merkittävät ja lukuisat asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantaneet epäkohdat ja

puutteet erityisesti tehostetussa palveluasumisessa. Kotihoidon henkilöstön riittävyyttä ja vahvemman säädöspohjan tarvetta arvioidaan vanhuspalvelulain uudistuksen meneillään olevassa jatkovalmistelussa."

Katson, että nyt käsillä olevan laitospalveluiden mitoituksen irrottaminen kotihoidon henkilöstön riittävyyden turvaavan säädöspohjan kehittämisestä on tuottanut asetelman, jossa käsiteltävänä oleva hallituksen esitys voi vaarantaa kotihoidon piirissä olevien ikääntyneiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen. **Kun tarkastelen hallituksen esitystä perustuslain 6 §:n, 19.3 §:n ja 22 §:n muodostaman kokonaisuuden kautta kiinnittäen arvioni perustuslakivaliokunnan sote-uudistuksen yhteydessä asettamiin kriteereihin (esim. PeVL 26/2017 vp), katson hallituksen esityksen perustuslainvastaiseksi. Esitystä ei ole mahdollista toteuttaa hallituksen esittämässä muodossa hallitusti niin, etteivät kotihoidon piirissä olevien ja muiden henkilöstömitoituksen kielteisten ulkoisvaikutuksien kohteeksi joutuvien perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet vaarantuisi.**

Tässä arviossani on ollut merkityksellistä hallituksen esityksen vaikutusarvioiden ohella esityksen lausuntokierroksen yhteydessä esitetyt näkemykset, useiden sosiaali- ja terveyspolitiikan asiantuntijoiden näkemykset (esim. professori Teppo Krögerin näkemykset ja niiden taustalla oleva tutkimustieto). Olen tätä lausuntoa kirjoittaessani tiedustellut sosiaali- ja terveyspolitiikan asiantuntijoilta (esim. apulaisprofessori Liina-Kaisa Tynkkynen) pitävätkö he nyt käsillä olevan ehdotuksen tuottamaa riskiä eräiden ihmisryhmien (tässä tapauksessa keskeisesti kotihoidon piirissä olevien ihmisten) sosiaali- ja terveyspalveluiden sakkaamiseen pienempänä, yhtä suurena tai suurempana kuin Sipilän hallituksen valinnanvapausmallin tuottamaa riskiä (jota arvioitiin mm. perustuslakivaliokunnan lausunnossa 26/2017 vp). Sosiaali- ja terveyspolitiikan asiantuntijoilta saamani viesti on ollut, että riski on suurempi. He ovat kiinnittäneet huomion muun muassa hoivan rahoituksen ja koulutetun henkilöstön riittämättömyyteen sekä siihen, ettei kotihoidon puolella ole tällä hetkellä minkäänlaisia henkilömitoituksen kaltaisia kiinnekohtia, joihin valvonta voidaan tehokkaasti kiinnittää.

Hallituksen esityksessä todetaan, että "muiden palvelukokonaisuuksien, kuten kotihoidon, tulee nyt omaksuttavista ratkaisuista riippumatta täyttää muun muassa perustuslain 19, 7 ja 10 §:stä nousevat vaatimukset". Tämä pitää sinällään paikkansa. Ei ole kuitenkaan riittävää, että palveluiden järjestämisestä vastaaville kunnille sanotaan, että heidän on täytettävä vaatimukset, jos samalla kunnat määrätään lailla siirtämään työvoimaa toisaalle eikä niiden käytössä ole oikeuksia toteuttavan hoivan tosiasiallisesti vaatimia resursseja.

OMAVALVONNAN MERKITYKSEN KOROSTUMINEN

Kirjattaessa laitospalveluiden vähimmäismitoitus lakiin, tulee myös huomioida omavalvonnan korostuva merkitys. Palvelun tuottajien oma vastuu toiminnastaan tulee olemaan merkittävämpi, kun valvontaviranomaisen työmäärä lisääntyy. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta on huomionarvoista, että laillisuusvalvontaviranomaiset ovat havainneet, että jo nyt ollut haastavaa toimeenpanna omavalvontaa yksiköiden arjessa ja tosiasiallisessa toiminnassa, ja valvonnalla tähän on ollut vaikea puuttua muun kuin ohjauksen kautta, sillä valvontaviranomaisilla ei ole käytössä erityisiä sanktioita.

Sosiaali- ja terveysministeriö on esimerkiksi oikeuskanslerinvirastolle antamassaan sosiaalihuollon omavalvontaa koskevassa lausunnossaan kesäkuussa 2019 todennut, että sosiaalihuollon omavalvonta ei ole toteutunut riittävän tehokkaasti ja se vaatii kehittämistä kuten myös sen seuranta ja valvonta. **Ottaen huomioon valvonnan kehittämisen merkityksen nyt käsiteltävien säännösmuutosesityksien kannalta koen ongelmalliseksi sen, että hallitus on päättänyt lainvalmistelun yhteydessä irrottaa mitoituksen noston valvonnan kehittämisestä ja tuoda valvonnan kehittämistä koskevan esityksen eduskunnan käsiteltäväksi myöhemmin, kun mitoituksen noston siirtymäaika, jolloin valvontatarve korostuu, on jo käynnissä.**

Perustuslain 19.3 §:n ja 21 §:n näkökulmasta valvonnan riittävyys ja toimivuus pitäisi varmistaa jo esitettyjen muutosten voimaan tullessa niin, että muutosten toteutumisen ja pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa ja laitoshoidon toimintayksiköissä olevien iäkkäiden henkilöiden oikeuksien toteutuminen voidaan varmistaa.

HENKILÖSTÖMITOITUKSEN SIIRTYMÄSÄÄNNÖS

Esityksen mukaan 0,7 henkilöstömitoitus tulee voimaan 1.8.2020 alkaen, mutta siitä voidaan laissa säädetyin perustein poiketa 1.4.2023 saakka. Koen tavan, jolla siirtymäsäännös on laadittu, kummalliseksi ottaen huomioon erityisesti sen, mitä olen henkilöstöön ja rahoitusresursseihin liittyen edellä todennut. Säännöksen yhteensopivuus perustuslain 121 §:stä juontuvan rahoitusperiaatteen kanssa on myös kyseenalainen, sillä samaan aikaan kun kunnille säädetään lähtökohtaisesti velvoite 0,7 henkilöstömitoitukseen, niille ei kuitenkaan anneta heti tämän mitoituksen mukaisesti taloudellisia voimavaroja. Ottaen huomioon, että kyseessä on haavoittuvien ryhmien perusoikeuksien (hallituksen esityksen mukaan kysymys on jopa perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaista oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen konkretisoivasta mitoituksesta) toteuttamisesta, pidän ongelmallisena sitä, miten epäselvästi mitoitus vuosina 2020-2023 määrittyy.

Esityksessä säädetään kuntia ja sosiaalipalveluja tarjoavia yrityksiä velvoittavalla tavalla 0,7 mitoituksen käyttöönotosta vuonna 2020. Ne voivat kuitenkin poiketa alaspäin tästä mitoituksesta, jos poikkeama ei vaaranna palveluita saavien henkilöiden oikeuksia. Näin riski siitä, että mitoitus on oikea, siirtyy kunnille (joille ei anneta riittävästi resursseja) ja palvelutuottajille (osaksi niiden omavalvontaa). Sen jälkeen julkisen valvonnan (keskeisesti AVI, Valvira) pitäisi arvioida kyetäänkö kuntien ja palvelutuottajien tekemän poikkeaman puitteissa toimimaan siten, että oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ei vaarannu. Esitysten vaikutusarviointin perusteella vaikuttaa samaan aikaan, että poikkeaman alaspäin 0,7:stä tekemiseen tulevat johtamaan vallan muut syyt kuin asiakkaiden palvelutarve. Nämä syyt ovat kuitenkin lainvastaisia. Tässä asetelmassa tarvittaisiin runsaasti valvontaa lisää, koska hyvin monet toimijat tulevat ensivaiheessa todennäköisesti soveltamaan siirtymäsäännöksessä olevaa poikkeamaa, jonka soveltamista pitää selvästi valvoa tarkasti. Kun valvontaa ei olla resursoimassa lisää, ei ole kuitenkaan uskottavaa, että siirtymäsäännöksen poikkeaman käytön hyväksyttävyyttä kyettäisiin laajamittaisesti tosiasiallisesti valvomaan.

Kukaan ei oikeastaan tiedä sääntelyn perusteella mitä mitoitusta lainsäädäntö 1.8.2020-31.3.2023 edellyttää ja jos on tarkoituksena, että tieto täsmentyy valvonnan kautta, niin tällaisen valvonnan järjestäminen ei ole uskottavaa eikä tarkoituksenmukaista. Kun kysymys on haavoittuvien ryhmien perusoikeuksia konkretisoivasta lainsäädännöstä, sääntelyn pitäisi olla yksinkertaisempaa. **Niin sääntelyteknisesti kuin perusoikeuksia toteuttavan lainsäädännön asianmukaisen valvonnan järjestämisen kannalta olisi valittua sääntelyratkaisua selkeämpää, että henkilöstömitoitus porrastettaisiin siirtymäkauden aikana esimerkiksi siten, että se olisi 0,55 vuonna 2020, 0,6 vuonna 2021, 0,65 vuonna 2022 sekä 0,7 vuonna 2023. Tämä olisi linjassa sen tavan kanssa, miten perustuslakivaliokunta soveltaa perusoikeusrajoituksien yhteydessä täsmällisyys ja tarkkarajaisuuskriteeriä, vaikka tässä ei olekaan kysymys varsinaisesta perusoikeusrajoituksen arvioinnista vaan pikemminkin sellaisesta toimeenpanon vaiheistamisen arvioinnista, jota perustuslakivaliokunta on harjoittanut sote-uudistuksen yhteydessä (PeVL 26/2017 vp. ym.).**

Katson, että siirtymäsäännös ei ole hallituksen esittämässä muodossa yhteensopiva perustuslain 19.3 §:n ja 22 §:n kanssa, jos valvontaa ei tehosteta. Se, että siirtymäaikana on ilmeistä tarvetta saumata laitospalveluiden mitoitusta muun hoivan mitoitukseen, olisi siirtymäkausi parhaiten hallittavissa, jossa nyt tehty hallituksen esitys olisi eduskunnan käsiteltävänä yhtä aikaa esimerkiksi ikääntyneiden kotihoitoa koskevien muutosten kanssa. Parhain tilanne olisi silloin, jos kaikki hoivaa koskeva lainsäädäntö kokonaisuudistettaisiin kerralla.

Palvelujärjestelmän toimivuuden eli kyvyn turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kannalta asiassa on merkityksellistä myös se, että suurin osa tehostetusta palveluasumisesta ostetaan yksityisiltä ja kunnilla on varmasti siirtymäkauden aikana paljon sopimuksia katkolla eli merkittävä määrä tehostetun palveluasumisen kilpailutuksia

tulossa. Kuntien on kuitenkin hankala kilpailuttaa palvelutuottajia silloin, kun mitoitus on epämääräinen eikä resursseja 0,7 mitoituksen mukaiseen toimintaan ole vielä tosiasiassa olemassa.

PALVELUTARPEEN ARVIOINTIIN KÄYTETTÄVÄ RAI-ARVIOINTIJÄRJESTELMÄ

Hallitus esittää, että palvelutarpeen arviointiin pitäisi jatkossa käyttää RAI-arviointijärjestelmää. Se, millaisin teknisin menettelyin palvelutarve arvioidaan, ei lähtökohtaisesti ole valtiosääntöoikeudellinen kysymys. Siten kysymys RAI-järjestelmän käytön tarkoituksenmukaisuudesta ei ole perustuslakivaliokunnassa sinällään valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohteena, kun vielä huomioidaan se, että RAI-järjestelmään sisälly riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen (PL 19.3 §) tai yhdenvertaisuuden (PL 6 §) näkökulmasta erityisen ongelmallisia elementtejä.

Kiinnitän kuitenkin huomion siihen, että esityksessä sidotaan lailla palveluiden järjestäjät ja tuottajat käyttämään tiettyä yksityistä tuotetta (RAI), mikä vaikuttaa markkinoiden vapauteen ja kunnalliseen itsehallintoon.Sitouduttaessa RAI-järjestelmään sidotaan lain tasolla toiminta sellaiseen tuotteeseen, jonka sisältöön lainsäätäjä ja kansalliset toimijat voivat vaikuttaa erittäin rajoitetusti. RAI-arviointeja tehtäessä yksittäinen valtio ei saa muuttaa kysymysten sisältöä tai tulkintoja, mikä lisää riskiä, että kysymykset eivät välttämättä vastaa kansallisen lainsäädännön taikka kansallisen käsityksen riittävistä sosiaali- ja terveyspalveluista sisältöä. Koska palvelutarpeen arvioinnissa on kyse nimenomaan oikeuksiin pääsemisestä Suomessa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, on oikeudelliselle kritiikille altista, ettei hallituksen esityksessä käsitellä kunnolla sitä, tuottaako RAI-mittaristo juuri sitä tietoa, joka on relevanttia suomalaisen lainsäädännön kannalta.

RAI-arvioinnin suhde muuhun palvelutarpeen arviointiin jää myös hieman hahmottomaksi. On hyvä muistaa, että tehostetun palveluasumisen yksikössä tehty RAI-arviointi ei korvaa sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain mukaista palvelutarpeen arviointia, asiakassuunnitelmaa eikä päätöstä. Jos toimintayksikössä havaitaan RAI-arvioinnin yhteydessä, että asiakkaan toimintakyky on muuttunut niin, että se saattaa vaikuttaa palvelutarpeeseen, asia on vietävä kunnan sosiaalitoimeen sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin tekemiseksi.

Kuten Ihmisoikeuskeskus on lainvalmistelun yhteydessä todennut, on epäselvää, miten henkilöstömitoituksen sitominen RAI-järjestelmän RUG-mittariin suhtautuisi asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin. RUG-mittarin tapa jakaa asiakasrakenne kolmeen ryhmään hoitoisuuden perusteella tuntuu vieraalta suhteessa esimerkiksi sosiaalihuollon sosiaalihuollon asiakaslain tai sosiaalihuoltolain tavoitteisiin tai Suomea sitovan Euroopan sosiaalisen peruskirjan 23 artiklaan. **Jos arvioidaan ainoastaan hoitoisuutta, jää arvioimatta se, minkälaisia palveluja kukin asiakas tarvitsee itselleen merkityksellisen ja ihmisarvoisen elämän toteuttamiseksi. On myös syytä muistaa, että tehostettu palveluasuminen on oikeudellisesti määritellen sellainen sosiaalipalvelu, johon kuuluu paljon muutakin kuin hoitoa. Siksi henkilömitoituksen sitominen hoitoisuuteen ei ole sosiaalioikeudellisen sääntelyn kokonaisuuden tai riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen kannalta onnistunein ratkaisu. Mittarin terveydenhuoltopainotteisuus voi aiheuttaa riskin sosiaalihuollon palvelujen järjestämiselle asiakkaan kokonaishyvinvoinnin näkökulmasta.** Jätän perustuslakivaliokunnan harkittavaksi, katsooko se kysymyksen valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliseksi vai katsooko se kysymyksen kuuluvan pikemminkin substanssivaliokuntien tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin.

Sinällään on samaan aikaan katsottavissa, että RAI-arvioinnin kautta voidaan edistää yhdenvertaisempaa palvelutuotantoa sekä tuottaa nykyistä paremmin tilannetietoa THL:lle siitä, missä ikääntyneiden hyvinvoinnissa valtakunnallisesti mennään. RAI-järjestelmän käyttöä voidaan näin perustella perus- ja ihmisoikeuksien seurannan kehittämisellä.

YHTEENVETO

Katson yllä esittämäni perusteella, että hallituksen esitystä **ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.**

Hallituksen pitäisi tuoda nyt esitetyt mitoitukseen liittyvät muutosesitykset eduskuntaan yhtä aikaa muita ikääntyneiden palveluita koskevien säännösmuutosesitysten kanssa. Samalla hallituksen tulisi arvioida hoivan rahoitusta kokonaisvaltaisemmin ja sitoa säännösmuutokset tuohon rahoituksen kokonaisarvioon.

Helsingissä 26. helmikuuta 2020

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti