ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Raija Huhtanen
8.3.2023

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä (HE 231/2021 vp) eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Perustelujen mukaan esityksellä pyritään parantamaan sosiaalihuollon palvelujärjestelmää muun muassa vahvistamalla kotihoidon resursseja ja laatua, kehittämällä asumisen välimuotoisia ratkaisuja ja ottamalla käyttöön teknologisia ratkaisuja iäkkäiden henkilöiden kotiin annettavissa palveluissa. Tavoitteena on myös selkeyttää tehostetun palveluasumisen ja muun palveluasumisen välistä eroa sekä asiakkaan hoidon ja huolenpidon tarpeisiin vastaavien sosiaalihuoltolain palvelujen kokonaisuutta (s. 1).

Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla on liittymäkohtia moniin perustuslain säännöksiin, myös perusoikeuksiin, kuten säätämisjärjestysperusteluistakin (s. 122–129) ilmenee. Perusoikeusnäkökulmasta arvioiden ehdotettujen uudistusten vaikutukset olisivat pääosin myönteisiä. Uudistukset edistäisivät erityisesti sosiaalisten perusoikeuksien toteutumista. Tällaisia vaikutuksia olisi muun muassa niillä säännöksillä, joilla täsmennettäisiin kotiin annettavien palvelujen ja asumispalvelujen sisältöä ja myöntämisedellytyksiä (1. lakiehdotus 18a – 21c §) ja lyhennettäisiin palvelun myöntämispäätöksen toimeenpanoa koskevaa määräaikaa vanhuspalveluissa (2. lakiehdotus 18 § 2 mom.). Arvioni esityksestä on, etteivät lakiehdotukset sisällä sellaisia valtiosääntöisiä ongelmia, joilla olisi merkitystä säätämisjärjestyksen kannalta. Nostan lausunnossani kuitenkin esiin joitakin peruslakiin kytkeytyviä tai perustuslakia sivuavia kysymyksiä ja tarkastelen niitä hiukan lähemmin.

Rahoitusperiaate, julkisen vallan turvaamisvelvollisuus ja sääntelyn toteutettavuus (PL 19 § 3 mom., PL 22 § ja PL 121 §)

Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023 (esim. s. 1) eli samaan aikaan, kun velvollisuus lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen siirtyy, muutamin poikkeuksin, hyvinvointialueille. Uudistuksen arvioidaan aiheuttavan hyvinvointialueille yhteensä noin 43,3 miljoonan euron vuosittaiset lisäkustannukset (netto) voimaantulovuodesta alkaen. Suurin kustannuserä aiheutuisi siitä, että kotihoitoa olisi järjestettävä vastedes vuorokauden ajasta riippumatta eli myös yöhoitona, jos henki-

lön palvelutarve sitä edellyttää (1. lakiehdotus 19a § 3 mom.; 2. lakiehdotus 16 § 2 mom.; perustelut s. 56: taulukko 8). Henkilöstön lisäystarve olisi noin 700 henkilötyövuotta. Se koostuisi pääosin lähihoitajista ja sairaanhoitajista (s. 57). Perustelujen mukaan sairaanhoitajien koulutuspaikkoja lisätään vuosina 2020–2024 noin 500–700:lla ja lähihoitajien 5000:lla. Nämä lisäykset ovat seurausta vanhuspalvelulakiin (laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista 980/2012) vuonna 2020 tehdystä muutoksesta, jolla lakiin otettiin säännökset ympärivuorokautisten palvelujen henkilöstömitoituksesta, eivätkä liity siten välittömästi nyt esillä olevaan uudistukseen. Perustelujen mukaan tulevia koulutuspaikkatarpeita on arvioitava laajempana kokonaisuutena eikä vain yksittäisten uudistusten näkökulmasta (s. 57).

Valtio vastaa 1.1.2023 alkaen lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksesta siten, kuin laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta (rahoituslaki 617/2021) säädetään. *Perustuslakivaliokunnan* mukaan hyvinvointialueiden rahoitusta tulee arvioida soveltuvin osin rahoitusperiaatetta koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. *Perustuslain 22 §*:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu sote-uudistuksen jälkeen valtion vastuu huolehtia siitä, että hyvinvointialueilla on käytännön edellytykset suoriutua velvoitteistaan. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kohdalla tätä korostaa *perustuslain 19 §:n 3 momentin* turvaamisvelvollisuus. Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa ovat valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksen tulee vastata riittävästi palvelutarvetta ja turvata se, etteivät sosiaali- ja terveyspalveluista perittävät asiakasmaksut siirrä suuruudellaan palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin. (*PeVL 17/2021 vp* kappaleet 93, 94 ja 96)

Esityksen perusteluissa arvioidaan varsin tarkasti uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia mutta ei selvitetä erikseen sitä, miten varmistetaan, että kustannukset kyetään kattamaan jokaisella hyvinvointialueella niin, että rahoitus vastaa riittävästi palvelutarvetta ja turvaa sen, etteivät asiakasmaksut siirrä suuruudellaan palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin. Perusteluista ilmenee, että esimerkiksi kotihoidon säätämisestä ympärivuorokautiseksi palveluksi johtuva lisähenkilöstön tarve vaihtelee huomattavasti hyvinvointialueittain (s. 44: taulukko 4). Vaikka kyse on valtion rahoituksesta, asian tätäkin puolta olisi ollut mielestäni syytä tarkastella, kun otetaan erityisesti huomioon rahoitusperiaatetta ja perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta koskevat perustuslakivaliokunnan kannanotot. Rahoituslaki on toisaalta hyväksytty vastikään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 17/2020 vp). Sen 9 §:ssä säädetään lakiin (tai asetukseen) perustuvien tehtävämuutosten täysimääräisestä huomioon ottamisesta valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määrättäessä ja 11 §:ssä yksittäisen hyvinvointialueen oikeudesta lisärahoitukseen. Rahoituslain 34 § sisältää puolestaan erityissäännöksen hyvinvointialueiden koko maan valtion rahoituksen tasosta vuosina 2023 ja 2024. Sen mukaan rahoituksen taso vuonna 2023 määräytyy kunnilta hyvinvointialueille siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien kustannusten perusteella. Vuoden 2024 rahoituksen perusteena on vuoden 2023 tarkistettu koko maan rahoituksen taso. Kun uutta tehtävää koskeva

säännös tulee voimaan 1.1.2023, kyse ei ole ainakaan sananmukaisesti tulkiten kunnilta siirtyvästä tehtävästä. Siksi asiaa olisi ollut syytä tarkastella esityksen perusteluissa. Miten nyt säädettävistä tehtävistä johtuvat kustannukset vaikuttavat vuoden 2023 (ja 2024) valtion rahoituksen tasoon? Otetaanko rahoituslain 34 §:n rinnalla tällöin huomioon rahoituslain muutkin säännökset, esimerkiksi lakisääteisiä tehtävämuutoksia koskeva 9 §?

Arvioidessaan henkilöstömitoitusta koskevia säännöksiä vanhuspalvelulain ja lastensuojelulain (417/2007) uudistusten yhteydessä peruslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että henkilöstöresurssien niukkuus voi vaikeuttaa uudistuksen toteuttamista (*PeVL 45/2021 vp*, s. 4; *PeVL 15/2020 vp*, s. 6–7). Huomautus on merkityksellinen myös tässä yhteydessä, vaikka kyse ei olekaan henkilöstömitoituksesta (vrt. kuitenkin 1. lakiehdotus 49b §, jossa säädettäisiin kotihoidon henkilöstön riittävyyden turvaamisesta). Kuten edellä todettiin, uudistuksen arvioidaan aiheuttavan noin 700 lisähenkilön tarpeen. Lisää tarvitaan etenkin lähihoitajia ja sairaanhoitajia. Henkilöstön saatavuudessa on kuitenkin jo nyt suuria ongelmia, kuten perusteluista (s. 60–63) selviää. Marraskuussa 2020 95 prosenttia sosiaalihuollon toimintayksiköistä ilmoitti, että niillä oli vähintään ajoittain rekrytointiongelmia (s. 62). Henkilöstön saatavuuteen – samoin kuin rahoituksen riittävyyteen – on kiinnitetty huomiota myös esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa (s. 87–88). Henkilöstön niukkuus tai suoranainen puute voi haitata esimerkiksi vuorokauden ajasta riippumattoman kotihoidon toteutusta. Näin lienee siitä huolimatta, että osan uusista säännöksistä arvioidaan helpottavan henkilöstön niukkuudesta johtuvia pulmia (esim. 1. lakiehdotus 46b § 2 mom., jossa säädettäisiin etäyhteyksien ja muiden teknologisten ratkaisujen käytöstä kotihoidossa).

Toteutettavuuteen liittyvät ongelmat korostavat tarvetta seurata tarkoin uudistuksen vaikutuksia. Koska kyse ei ole sitovasta henkilöstömitoituksesta, huoli henkilöstön siirtymisestä muista palveluista kotona annettaviin palveluihin tai asumispalveluihin ja tästä aiheutuvasta henkilöstövajeesta muihin palveluihin ei ole nähdäkseni kuitenkaan samalla tavoin polttava kuin se oli edellä mainituissa uudistuksissa (PeVL 45/2021 vp, s. 4; PeVL 15/2020 vp, s. 6–7).

Sosiaaliset perusoikeudet (PL 19 § 1 ja 3 mom.)

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus on vahvistettu perustuslaissa subjektiiviseksi oikeudeksi (*PeVM 25/1994 vp*, s. 10/2). Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi tai yksilöllinen kasvu. Säännös velvoittaa julkista valtaa turvaamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden. Asiasta tulee säätää tarkemmin lailla, mutta lain sisältö on muuten lainsäätäjän harkinnassa. Yleiset säännökset sosiaalipalveluista sisältyvät sosiaalihuoltolakiin (1301/2014). Sosiaalipalveluilla paitsi toteutetaan perus-

tuslain 19 §:n 3 momentin julkiselle vallalle vahvistamaa toimeksiantoa myös turvataan pykälän 1 momentin tarkoittamia ihmisarvoisen elämän edellytyksiä. Tärkeitä palveluja jälkimmäisen säännöksen kannalta ovat muiden muassa eräät lapsille, vanhuksille sekä vammaisille ja kehitysvammaisille henkilöille tarkoitetut tukitoimet (HE 309/1993 vp s. 69/II).

Kotiin annettaviin palveluihin ja asumispalveluihin ei olisi 1. lakiehdotuksen mukaan subjektiivista oikeutta, vaan kyse olisi niin sanotuista määrärahasidonnaisista, hyvinvointialueen yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvista palveluista (esim. 19a § 3 mom.: ”Kotihoitoa järjestetään henkilölle, joka …”). Poikkeuksena olisi lapsiperheen välttämätön kotipalvelu, jonka saamiseen olisi säädettyjen edellytysten täyttyessä subjektiivinen oikeus (1. lakiehdotus 18a § 2 mom.; perustelut s. 71, 92). Sääntely ei merkitsisi näiltä osin muutosta nykyiseen lainsäädäntöön. Se täyttäisi edelleen perustuslain vaatimukset, kun erityisesti sosiaalihuoltolain 12 § otetaan huomioon. Pykälän mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla ”on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu”. Kiireellisessä tapauksessa pykälää ja erityisesti sen vahvistamaa subjektiivista oikeutta palvelujen saamiseen tulee soveltaa ensisijaisena niihin pykäliin nähden, joissa säädetään yksittäisen palvelun myöntämisestä.

Nykyistä sosiaalihuoltolakia koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta piti keskeisenä sitä, että laista ilmenee ”mahdollisimman selkeästi, mitkä tehtävät kuuluvat kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden ja mitkä määrärahasidonnaisen kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin”. Se perusteli tätä *perustuslain 121 §:n 2 momentilla*, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla (*PeVL 36/2014 vp*, s. 2). Perustuslaissa ei ole vastaavaa säännöstä, joka koskisi hyvinvointialueen tehtävistä säätämistä. Kun kyse on sosiaali- ja terveyspalveluista, sääntelyn yksiselitteisyydellä kyseisessä suhteessa on nähdäkseni silti edelleen valtiosääntöistä merkitystä ennen muuta perustuslain 19 §:n vuoksi. Se, millä perusteella palvelun järjestäjä voi evätä haetun etuuden, on tärkeä kysymys myös päätöksenteon kontrolloitavuuden ja siten palvelun tarvitsijan tai hakijan oikeusturvan kannalta.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Esityksessä ehdotetaan, että sosiaalihuoltolakiin lisätään säännökset turvaauttamispalvelusta (1. lakiehdotus 19b §). Palveluun kuuluisivat asiakkaan käytössä oleva tarkoitukseen soveltuva turvalaitteisto, laitteiston kautta tulevien hälytysten ympärivuorokautinen vastaanotto, ”hälytyksen johdosta tehtävä avun tarpeen arviointi” sekä ”huolehtiminen siitä, että asiakas saa tarvitsemansa avun” vuorokauden ajasta riippumatta (1. lakiehdotus 19b § 1 mom.). Säätämisjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 124 §:n kannalta (s. 128–129). Huomiota kiinnitetään palveluun sisältyvään avun tarpeen arviointiin ja avun saamisesta huolehtimiseen, sillä hyvinvointialue voisi hankkia myös nämä tehtävät yksityiseltä palveluntuottajalta.

Velvollisuus turva-auttamispalvelun järjestämiseen olisi hyvinvointialueella (1. lakiehdotus 14 § 8. kohta). Hyvinvointialue voisi hankkia palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta siten, kuin laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (järjestämislaki 612/2021) ja laissa hyvinvointialueesta (611/2021) tarkemmin säädetään. Järjestämislain 12 §:n 2 momentti kieltää hyvinvointialuetta hankkimasta yksityiseltä palvelua, johon sisältyy julkisen vallan käyttöä, jollei lailla erikseen toisin säädetä. Lakisääteisen sosiaalipalvelun, myös turva-auttamispalvelun, myöntämistä koskeva päätös on julkisen vallan käyttöä sisältävä päätös, jonka tekemistä hyvinvointialue ei voi siten antaa yksityiselle ilman laissa olevaa valtuutusta. Järjestämislain 12 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialueen on vastattava palvelutarpeen ja hoidon tarpeen arvioinnista silloin, kun se hankkii palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta.

Edellä selostetut säännökset ilmentävät perustuslakiin sisältyviä lähtökohtia julkisen vallan käyttämisestä ja julkisen hallintotehtävän hoitamisesta (PL 2 § 3 mom. ja PL 124 §). Ehdotetut turva-auttamispalvelua koskevat säännökset eivät ole nähdäkseni ristiriidassa näiden eivätkä myöskään asiaa koskevien perustuslain säännösten kanssa. Tehtävillä, joista turva-auttamispalvelua koskevan sosiaalihuoltolain 19b §:n 1 momentissa säädettäisiin, toteutettaisiin konkreettisesti viranomaisen tekemää päätöstä turva-auttamispalvelun myöntämisestä ja sisällöstä. Tehtäviä voidaan luonnehtia avustaviksi ja osaksi jopa teknisiksi, vaikka ne saattaisivat sisältää jossain määrin myös itsenäistä tapauskohtaista arviointia. Ne eivät kuitenkaan edellytä julkisen vallan käyttämistä, eikä niissä ole arvioni mukaan myöskään kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Tampereella 8. maaliskuuta 2022

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)