EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Sosiaali- ja terveysvaliokunta

14.10.2024

Viite: Kutsu kuulemiseen ja lausuntopyyntö 9.10.2024. HE 127/2024 VP.

LAUSUNTO VANHUSPALVELULAIN MUUTTAMISESTA

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen lausuntoa hallituksen esityksestä (HE 127/2024) ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta.

Esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Tausta

Vanhuspalvelulakiin lisättiin vuonna 2020 muun ohella velvoite vähintään 0,7 työntekijän henkilöstömitoituksesta asiakasta kohden iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä. Mitoituksessa otetaan huomioon vain välitöntä asiakastyötä tekevä henkilöstö.

Voimaantulosäännöstä muutettiin ensin keväällä 2023 ja uudelleen syksyllä 2023 voimaan tulleella lailla siten, että vähimmäismitoitus 0,7 työntekijää asiakasta kohti tulee voimaan 1.1.2028.Sitä ennen mitoituksen on oltava vähintään 0,65 työntekijää asiakasta kohti.

Nyt lausunnolla olevassa esityksessä ehdotetaan vanhuspalvelulakia muutettavaksi siten, että henkilöstömitoituksen on oltava vähintään 0.6 työntekijää asiakasta kohden 1.1.2025 lähtien.

Palvelujen turvaaminen vanhuksille ja mitoituksen laskeminen

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös velvoittaa turvaamaan jokaiselle vanhukselle oikeuden ihmisarvoiseen elämään.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Nyt säädettävänä oleva säännösehdotus toteuttaa tätä lainsäätäjälle asetettua toimintavelvoitetta turvata lainsäädännössä riittävät palvelut jokaiselle vanhukselle.

Henkilöstöresurssien lisääminen ja toimijoita velvoittavan vähimmäismitoituksen säätäminen todettiin vuonna 2020 välttämättömäksi hoidon laatua heikentävien ja asiakasturvallisuutta vaarantavien puutteiden vuoksi. Myös laillisuusvalvonnassa oli havaittu vakavia puutteita iäkkäiden hoidon ja hoivan käytännöissä.

Esityksestä käy ilmi, että iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon yksiköt ovat pääasiassa saavuttaneet tämänhetkisen lakisääteisen vähimmäismitoituksen 0,65. Valvontaviranomaisten havaintojen mukaan henkilöstömitoituksen nousulla on ollut merkittävä vaikutus asiakasturvallisuuteen ja iäkkäiden palvelujen laatuun kokonaisuutena.

Nyt esitetty lainsäädännön muutos ehdotetulla tavalla johtaisi tilanteeseen, jossa suuressa määrässä yksiköitä ja siellä hoidettavana olevat vanhukset olisivat tilanteessa, jossa laissa säädetty henkilöstön vähimmäismitoitus ei enää vastaisi heidän tarvettaan.

Hallituksen esityksestä käy ilmi, ettei esitetty vähimmäismitoitus 0,6 riitä kaikissa yksiköissä vastaamaan asiakkaiden määrän ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palveluntarvetta.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että esitetyllä vähimmäismitoituksella 0,6 saattaa olla vaikeaa varmistaa esimerkiksi riittävä saattohoito-osaaminen ja osaaminen muistisairaan hyvästä hoidosta yksikön omalla henkilökunnalla.

Esityksessä arvioidaan, että vähimmäismitoitus 0,6 riittää perustarpeiden toteuttamiseen, mutta aleneva mitoitus saattaa vaikuttaa heikentävästi hoidon laatuun. Esityksen perusteluissa todetaan lisäksi, että toimintayksiköissä voidaan joutua tinkimään toimintakykyä ylläpitävästä ja sosiaalista kanssakäymistä edistävästä toiminnasta mitoituksen laskiessa.

Esitystä kuitenkin perustellaan sillä, ettei hyvinvointialueiden rahoitus edellytä mitoituksen alentamista kaikissa yksiköissä vaan riittää, kun mitoitusta kevennetään noin kolmasosassa kaikista iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon toimintayksiköistä. Esityksen mukaan uudistus ”ei kuitenkaan kokonaisuudessaan heikentäisi olennaisesti iäkkäiden

ympärivuorokautisen hoidon toimintayksiköiden mahdollisuuksia toteuttaa toimintakykyä ylläpitävää ja edistävää toimintaa”

En voi yhtyä edellä esitettyyn johtopäätökseen.

Korostan, etteivät lainsäädännön muutokset saa aiheuttaa tilanteita, joissa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden välttämätön huolenpito vaarantuu.

Laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella vanhuksille annetun hoidon ja hoivan laatu eivät aina nykyisinkään täytä lainsäädännön asettamia vaatimuksia. Tarkastuksilla havaitaan toistuvasti puutteita perustuslaissa jokaiselle perusoikeutena turvatun huolenpidon toteutumisessa esimerkiksi hammashoidossa ja muun hygienian hoidossa sekä ulkoilun, toimintakykyä tukevan ja sosiaalisen toiminnan järjestämisessä.

Riittävän yksilöllisen hoidon ja huolenpidon puute voi aiheuttaa esimerkiksi sen, ettei vanhus saa ravintoa riittävän usein ja riittävästi, heitä ei auteta vessaan ja vaipat vaihdetaan vain muutaman kerran vuorokaudessa, suihkuvuoroja siirretään tai vanhus joutuu viettämään aikaa huomattavan paljon sängyssään, kun henkilökunnalla ei ole aikaa avustaa pukemisessa ja nousemisessa.

Havaintojeni perusteella tilanteissa, joissa tarvittaisiin lisähenkilöstöä, sitä ei ole kuitenkaan aina hankittu. Tällaisia toistuvia tilanteita seuraa esimerkiksi saattohoidosta tai asiakkaiden oireillessa aggressiivisella käyttäytymisellä.

Olen useissa ratkaisuissani todennut, että yksi keskeisistä edellytyksistä vanhusten kaltoinkohtelun ehkäisemisessä, itsemääräämisoikeuden vahvistamisessa ja rajoitustoimenpiteiden käytöstä luopumisessa on toimintayksiköiden riittävä, ammattitaitoinen ja pysyvä henkilöstö.

Jos toimintayksiköissä ei tarjota toimintakykyä ylläpitävää toimintaa, voi vanhuksen toimintakyky romahtaa. Jos sosiaalista kanssakäymistä ei ole, vanhuksen kognitiiviset kyvyt saattavat heiketä ja hän saattaa masentua. Näistä seuraa hoidon ja hoivan tarpeen lisääntyminen.

Näkemykseni mukaan myös ulkoilu ja muu toimintakykyä ylläpitävä ja sosiaalista kanssakäymistä edistävä toiminta kuuluvat vanhusten hyvään ja laadukkaaseen hoitoon. Kysymys on vanhusten perustarpeiden huolehtimisesta ja ihmisarvon kunnioittamisesta.

Laillisuusvalvontahavaintojeni perusteella suhtaudun kriittisesti esityksessä esitettyyn arvioon hoitajamitoituksen riittävyydestä. Kantaani vaikuttaa myös se, että havaintojeni mukaan ympärivuorokautiseen hoitoon pääsevät vanhukset tarvitsevat hyvin paljon apua päivittäisissä toiminnoissaan.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotus on merkittävä useiden perusoikeuksien kannalta. Esityksen vaikutukset vanhusten perusoikeuksien toteutumiselle jäävät kuitenkin jossain määrin epäselviksi vaikutuksia arvioivassa jaksossa.

Esityksen vaikutusaviosta käy kuitenkin ilmi, että henkilöstömitoituksen alentamisen vuoksi käytännössä tulee olemaan suuri riski sille, että perustuslain mukaiset oikeudet eivät toteudu, jos yksiköt alentavat mitoitusta esityksen sallimalle minimitasolle.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että vähimmäismitoitus 0,6 riittäisi (vanhusten) perustarpeiden toteuttamiseen, mutta aleneva mitoitus vaikuttaa heikentävästi hoidon laatuun. Toimintayksiköissä voidaan joutua tinkimään toimintakykyä ylläpitävästä ja sosiaalista kanssakäymistä edistävästä toiminnasta mitoituksen laskiessa. Tämä ei käsitykseni mukaan olisi hyväksyttävää perustuslain 1 §:ssä säädettyjen valtiosääntömme lähtökohtien kannalta. Säännöksen mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Arvioitaessa esityksen vaikutuksia perusoikeuksille perusteluissa todetaan, että perustuslain mukaisten oikeuksien toteutuminen edellyttää, että palveluun sisältyy myös mahdollisuus sosiaaliseen kanssakäymiseen ja osallisuuteen. Hallituksen esityksessä todetaan, että mitoituksen on oltava korkeampi asiakasrakenteen niin vaatiessa. Tämä vähentäisi esityksen negatiivisia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Pidän esityksen keskeisenä heikkoutena sitä, ettei siinä nähdäkseni ehdoteta mitään menetelmiä, joilla voidaan varmistua riittävästä hoivan tasosta.

Esityksessä korostetaan omavalvonnan toteutumista valvontalaissa säädetyllä tavalla, jotta iäkkään henkilön perusoikeudet toteutuisivat. Tarkastushavaintojeni pohjalta totean, ettei hyvinvointialueiden omavalvonnassa ole riittävästi menetelmiä ja henkilövoimavaroja, jotta omavalvonnan kautta voitaisiin varmistua jokaisen ympärivuorokautisessa palveluasumisessa olevan vanhuksen perusoikeuksien toteutumisesta. Vaikka olen samaa mieltä valvonnan tärkeydestä, en pidä hyväksyttävänä ikääntyneiden henkilöiden perusoikeuksien toteutumisen jättämistä yksinomaan jälkikäteisen valvonnan varaan.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevat perustelut

Pidän säätämisjärjestysarviota ja johtopäätöksiä puutteellisena.

Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksessä on kyseessä mitoituksen alentaminen pysyvästi. Käsiteltävänä olevan esityksen kannalta on keskeistä arvioida, onko ympärivuorokautisen palveluasumisen laadulliseen tasoon sinänsä positiivisesti vaikuttavan säännöksen pysyvä muuttaminen

muun ohella olennainen tai merkittävä heikennys, vai voidaanko sitä pitää vähäisenä. Esityksen mukaan arvioinnissa on otettava huomioon ehdotuksen konkreettiset vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä vaikutukset kohdistuisivat haavoittuvassa asemassa oleviin iäkkäisiin henkilöihin, jotka ovat ympärivuorokautisen palveluasumisen piirissä tarvitsemansa välttämättömän hoidon ja huolenpidon tarpeen vuoksi.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että säädettävän mitoituksen vähintään 0,60 työntekijää asiakasta kohti voidaan arvioida turvaavan perustuslain 19 §:n edellyttämän välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden taso sekä toteuttavan myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Hallituksen käsityksen mukaan kyse ei ole perusoikeuksien merkittävästä heikennyksestä. Hallitus katsoo, että ehdotetulla muutoksella ei puututa kyseessä olevien perusoikeuksien ydinalueeseen, eikä tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeuksien ydinsisältöä.

Johtopäätöksenä hallituksen esityksessä todetaan, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Johtopäätöstä perustellaan valtiontalouden vaikealla tilanteella. Esityksen mukaan osana hyvinvointivaltion toimintakyvyn turvaamiseen tähtääviä toimia on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää keventää pysyvästi henkilöstömitoituksen vähimmäistasoa. Pysyvällä muutoksella olisi mahdollista välttää myös mitoituksen jatkuvista muutoksista aiheutuvia haittoja jatkossa.

Totean aluksi muutoksen pysyvyydestä, että lainsäädäntöä on aina mahdollista muuttaa uudella lailla. Toiseksi en pidä valtiosääntöisesti hyväksyttävänä sitä, että kaikkein heikoimmassa asemassa toisten ihmisten avun varassa olevien vanhusten oikeuksien heikentämistä perustellaan yleisellä hyvinvointivaltion toimintakyvyn turvaamisella.

Johtopäätöksissä todetaan, että esityksellä ei muutettaisi palveluiden sisällölle, laadulle tai turvallisuudelle asetettavia vaatimuksia. Esityksessä ei kuitenkaan ole ehdotettu mitään menetelmää sille, miten näiden vaatimusten toteutumista on tarkoitus arvioida lain voimaantulon jälkeen.

On kuitenkin myönteistä, että esityksessä todetaan, että talouden tasapainottamiseen tähtäävä säästötavoite ei edellytä eikä voi edellyttää mitoituksen laskemista kaikissa yksiköissä, joissa se on asiakasrakenteen perusteella mahdollista.

Olen aikaisemmassa lausunnossani todennut, ettei näkemykseni mukaan ole perusteltua, että julkisen talouden säästöt kohdennettaisiin erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin iäkkäisiin henkilöihin. En pidä YK:n taloudellisia-, sosiaalisia- ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen enkä Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaisena sitä, että vanhusten ympärivuorokautiseen hoivaan kohdennetaan säästöjä ilman, että olisi perusteltu, miksi vastaavaa säästöä ei ole löydettävissä muualta.

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri
Elina Castrén

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.