

Olli Mäenpää
26.2.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta (HE 4/2020 vp)

Henkilöstömitoitus (20.2 §)

Lain 20 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin iäkkäiden henkilöiden tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa sovellettavasta henkilöstön toteutuneesta vähimmäismitoituksesta. Ehdotetun 2 momentin mukaan toteutuneen henkilöstömitoituksen iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksikössä olisi oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti. Toteutuneen henkilöstömitoituksen määrittely sisältyisi pykälään lisättäväksi ehdotettuun uuteen 3 momenttiin.

Perustuslakivaliokunta arvioi henkilöstömitoituksesta säätämistä vanhuspalvelulain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 36/2012 vp). Valiokunta katsoi, että henkilöstömitoituksesta tulee joko säätää lailla tai täsmällisyysvaatimuksen täyttäen muotoilla asetuksenantovaltuus siten, että siinä olennaisesti rajataan asetuksenantajan harkintavaltaa. Laintasoista sääntelyä perustelivat perustuslain 121 §:ssä turvattu kunnallinen itsehallinto ja perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut laintasoisin säännöksiin. Hallituksen esitykseen sisältyvää hoitajamitoituksen laintasoista sääntelyä voidaan nämä näkökohdat huomioon ottaen pitää asianmukaisena.

Kunnallinen itsehallinto ja rahoitusperiaate

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädetessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (esim. PeVL 8/2019 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisien voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Rahoitusperiaate tulee sovellettavaksi myös, jos kunnilla jo oleviin lakisääteisiin tehtäviin kohdistetaan uutta lainsäädäntöä, joka vaikuttaa kunnan edellytyksiin suoriutua näistä uusista velvoitteista.

Rahoitusperiaatteen toteuttamista käsitellään hallituksen esityksen perusteluissa melko yleisellä tasolla. Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevien perustelujen mukaan: ”Hallitus on sitoutunut toteuttamaan hallitusohjelmakirjauksen sitovasta

henkilöstömitoituksesta vanhusten tehostetussa palveluasumisessa (0,7) ja varaa siihen taloudelliset resurssit JTS:ssä ja talousarvioissa.” (s. 61) Säättämisyjärjestysperusteluissa todetaan lisäksi seuraavaa: ”Koska kyseessä henkilöstömitoituksen sääntelyn osalta olisi kunnille uusi tehtävä, korvattaisiin kustannukset niille kokonaan.” (s. 106)

Rahoitusperiaatteen toteuttaminen edellyttää riittävää rahoitusta kunnille lakisääteisen hoitajamitoituksen toteuttamiseksi joko täysimääräisesti tai vähintään niin, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tästä velvoitteestaan. Periaatteen toteutuminen muodostuu tarkemman laintasaisen sääntelyn puuttuessa epäselväksi, ja pelkästään esityksen perustelujen perusteella on vaikea täysin varmistua rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Vaikka hallituksen esityksen perustelut indikoivat hallituksen sitoutumista rahoitusperiaatteen mukaisen rahoituksen toteuttamiseen, selkeintä ja periaatteen toteutumisen kannalta ennakoitavinta olisi säätää hoitajamitoituksen rahoituksen perusteista joko valtioneosuuslaissa tai tässä laissa esityksen perustelujen mukaisesti.

Lisäksi on välttämätöntä, että ehdotetun mitoituksen kustannusvaikutuksia seurataan tarkoin ja ryhdytään tarvittaessa rahoitusperiaatteen edellyttämiin toimenpiteisiin (PeVL 8/2019 vp).

Palvelutarpeiden selvittäminen (15.4 §)

Hallituksen esityksen mukaan lain 15 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan palvelujen järjestäjällä olisi velvoite käyttää säännöllisesti annettavissa palveluissa iäkkään henkilön palvelutarpeiden, toimintakyvyn ja hoitoisuuden selvittämisessä ja arvioinnissa kansallisena arviointi- ja seurantavälineenä RAI-arviointijärjestelmää. Esityksen perustelujen mukaan arviointijärjestelmä ja siinä käytettävät RAI-välineet perustuvat kansainväliseen tieteelliseen tutkimukseen ja kehittämistyöhön (s. 26). Lailla voidaan sinänsä säätää hallinnollisen arvioinnin ja selvittämisen perusteista ja vaatimuksista, jotka velvoittavat viranomaista.

Ehdotettua sääntelyä on lisäksi paikallaan arvioida ensinnäkin siltä kannalta, että lain 13 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä iäkkäälle henkilölle laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka ovat hänen tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittäviä. Lain 14 §:n 1 momentin mukaan kunnan on sovittava iäkkään henkilön palvelut sisällöltään ja määrältään vastaamaan tämän henkilön kulloisia-kin palvelutarpeita. Koska kulloisetkin palvelutarpeet näin ollen määräytyvät keskeisesti käytettävän arviointijärjestelmän mukaan, arviointijärjestelmä vaikuttaa tältä osin kunnan lakisääteisen tehtävän sisältöön ja laajuuteen.

Esitykseen sisältyvillä säännöksillä on lisäksi tarkoitus vahvistaa iäkkään henkilön perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettuja oikeuksia. Lisäksi RAI-arviointijärjestelmän mukainen arviointitieto toimii esityksen perustelujen mukaan (s. 25-26) yksilöllisen palvelu- hoito- ja kuntoutussuunnitelman perustana, joten sillä voi olla vaikutusta myös yksilötasolla. Nämä seikat huomioon ottaen voidaan arvioida,

että palvelutarpeen selvittäminen ja arviointi voivat vaikuttaa myös iäkkään henkilön oikeuksien ja etujen toteutumiseen.

Kun otetaan huomioon, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla ja julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, voidaan pitää välttämättömänä, että kunnan lakisääteisen vanhuspalvelutehtävän sisältöön ja laajuuteen vaikuttavan arviointijärjestelmän perusteet määritellään lailla. Lisäksi lain 15 §:n 1 momentin mukaan kunta vastaa palvelutarpeen selvittämisestä, joten velvoite käyttää tiettyä arviointijärjestelmää vaikuttaa myös tämän kunnan tehtävän määräytymiseen.

Lakiehdotukseen sisältyvää pelkkää mainintaa RAI-arviointijärjestelmästä voidaan tuskin näiden näkökohtien kannalta pitää riittävän täsmällisenä lain tasoisena sääntelynä, vaikka kyseistä arviointijärjestelmää selostetaankin melko laajasti esityksen perusteluissa. Velvoittavana sovellettavan arviointijärjestelmän perusteet olisi tämän vuoksi välttämätöntä määritellä laissa, esimerkiksi lain 3 §:n määritelmäsäännöksessä.

Koska sovellettava arviointijärjestelmä vaikuttaisi ainakin tosiasiallisesti ikääntyneen henkilön oikeuksien ja palvelujen määräytymiseen, arviointijärjestelmän perusteiden tulee olla saatavissa suomeksi ja ruotsiksi. Laissa on syytä säätää nimenomaisesti myös arviointijärjestelmän julkaisemisesta ja julkisuudesta.

Esityksen perustelujen mukaan Suomessa THL ylläpitää suomalaiseseen ympäristöön sovitettuja RAI-välineitä ja THL myös vastaa niistä tutkijaorganisaatio interRAIn kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. RAI-arviointijärjestelmän käyttö edellyttää sopimusta THL:n kanssa mutta sekä lisenssi että käyttö ovat maksutonta (s. 26). Kunnan lakisääteinen velvoite käyttää RAI-arviointijärjestelmää näyttäisi siten lisäksi edellyttävän, että kunta sopii arviointijärjestelmän käyttämisestä THL:n kanssa. THL:n ja kuntien välisen suhteen ja kuntiin mahdollisesti kohdistuvan sopimusvelvoitteen perusteet olisi myös kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja huomioon ottaen aiheellista säännellä laissa ainakin pääpiirteissään.