



Satu Karppanen, neuvotteleva virkamies
Sirkka Sivula, lakimies

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
pev@eduskunta.fi

Lausunto perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista annetun lain muuttamisesta (HE 127/2024).

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista annettua lakia (jäljempänä vanhustalvelulaki). Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.

Ympäri vuorokautisen palveluasumisen vähimmäishenkilöstömitoitusta ehdotetaan kevennettäväksi pysyvästi siten, että vähimmäismitoitust olisi vuoden 2025 alusta lähtien 0,6 työntekijää asiakasta kohden nykyisen 0,65 työntekijän sijaan. Vähimmäismitoituksen nostamisesta 0,7 työntekijään vuoden 2028 alussa luovuttaisiin.

Koska esityksessä on kyse vähimmäismitoituksen muutoksesta, asiakasrakenteen vaatiessa mitoituksen olisi oltava korkeampi. Mitoituksessa otettaisiin edelleen huomioon vain välitöntä asiakastyötä tekevä henkilöstö. Esityksellä ei muuteta vanhustalvelulain palvelun laatua ja laadun seurantaa koskevia säännöksiä.

Palveluntuottajan olisi vuoden 2025 aikana mahdollista tehdä mitoitustmuutos ilman hakemusta ja Valviran päätöstä rekisteröinnin muutoksesta. Tarkoituksena on keventää Valviran ja palveluyksiköiden työmäärä ja vähentää kustannuksia.

Esityksen suhde perustuslakiin

Vähimmäishenkilöstömitoitusta koskevan säännöksen keskeisenä tavoitteena on ollut turvata iäkkäiden henkilöiden oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin, toteuttaa iäkkäiden henkilöiden yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa sekä varmistaa asiakas- ja potilasturvallisuutta ja hoidon laatua iäkkäiden talveluissa. Henkilöstömitoituksen vähimmäistasoa uudelleen arvioitaessa on otettu näiden tavoitteiden lisäksi erityisesti huomioon mahdollisuus noudattaa mitoitusta käytännöstä. Mitoituksen on oltava sellainen, että rahoitusperiaatteen toteutuminen ja henkilöstön saatavuus voidaan turvata.

Mitoitustmuutosta koskevan esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin on käsitelty tarkemmin hallituksen esityksen sivuilla 27-30 ja perustustlainmukaisuutta sivuilla 35-43.¹

¹ HE 127/2024

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_127+2024.pdf



Satu Karppanen, neuvotteleva virkamies
Sirkka Sivula, lakimies

Tärkeimmät esitykseen liittyvät perusoikeudet

Vähimmäishenkilöstömitoituksen muutosta koskevalla sääntelyllä on kiinteä yhteys perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentteihin. Perusoikeuksia koskevien esitöiden mukaan perustuslain 19 § turvaa subjektiivisen oikeuden sellaiseen tulotasoon ja sellaisiin palveluihin, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 69/II).

Lakisääteisellä vähimmäishenkilöstömitoituksella toteutetaan myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Vähimmäishenkilöstömitoituksella turvataan osaltaan myös perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta.

Keskeiset ihmisoikeussopimukset

Esityksen kannalta keskeisimmät ihmisoikeussopimukset ovat uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja sekä Euroopan unionin perussopimukset mukaan lukien perusoikeuskirja.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78-80/2002) 23 artiklassa velvoitetaan turvaamaan ikääntyneille henkilöille heidän tarvitsemansa sosiaaliturvan, hoidon, huolenpidon ja mahdollisuuden osallistua yhteiskunnan eri toimintoihin sen täysivaltaisina jäseninä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 25 artiklassa unioni tunnustaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään.

Lisäksi merkitystä on YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, *TSS sopimus*) 9, 11 ja artiklalla sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976, *KP-sopimus*) 9 artiklalla.

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valtion tulee lainsäädäntötoimin, asianmukaisella rahoituksella ja voimavarojen kohdentamisella sekä toiminnan järjestämisellä huolehtia siitä, että riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut tulevat turvatuiksi. Velvoitteeseen sisältyy rajoitus heikentää perusoikeuksien toteutumista. Heikennys on mahdollista vain rajoitetusti ja hyväksyttävin edellytyksin.

Heikennyksen sallittavuutta voidaan arvioida perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten vaatimusten avulla. Näitä ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta (PeVM 25/1994 vp, s. 4 – 5.). Perustuslakivaliokunnan mukaan selvää on myös se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Palvelujen saatavuuden turvaaminen perustuslakivaliokunnan käytännössä

Perustusvaliokunta on katsonut, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Kysymys on etenkin palvelujen saatavuuden turvaamisesta (PeVL 38/2022 vp, kpl 3). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat kuitenkin välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71). Lisäksi



Satu Karppanen, neuvotteleva virkamies
Sirkka Sivula, lakimies

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).

Perustuslakivaliokunta on myös todennut (PeVL 38/2022 vp, kappale 4 ja 5), että perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin 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 terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä (ks. PeVL 30/2013 vp, s. 3/I).

Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 65/2014 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja 36—41, PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Valiokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp, erit. s. 44—45 ja PeVL 54/2014 vp, s. 2/I). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 26/2017 vp, s. 33).

Esityksen vaikutus palvelujen saatavuuteen

Henkilöstön vähimmäismitoituksen tavoitteena on varmistaa, että ympärivuorokautisessa palveluasumisessa on riittävä hoidosta ja huolenpidosta sekä asiakas- ja potilasturvallisuudesta vastaava henkilöstö. Tämän esityksen kannalta on keskeistä arvioida, heikentääkö vähimmäishenkilöstömitoitusta koskevan säännöksen pysyvä muuttaminen merkittävästi mahdollisuutta saada palveluita ympärivuorokautisessa palveluasumisessa vai voidaanko muutosta pitää vähäisenä.

Asiakkaiden yksilöllinen palvelutarve

Ehdotetun mitoituksen alentamisen vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon, että kyseessä on yleinen vähimmäismitoitus. Vanhuspalvelulain 20 §:n 1 momentin mukaan iäkkäiden palvelujen toimintayksikössä on oltava henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtävä rakenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta ja joka turvaa heille laadukkaat palvelut. Ympärivuorokautisissa palveluissa on vanhuspalvelulain mukaan oltava riittävästi henkilöstöä kaikkina vuorokauden aikoina. Yleinen vähimmäismitoitusta koskeva säännös ei muuta näitä vaatimuksia, vaan asettaa henkilöstön vähimmäismäärän, jota ei voi alittaa.

Vähimmäishenkilöstömitoituksen 0,05 henkilön kevennyksen voidaan katsoa vaikuttavan vain vähäisesti palvelujen saatavuuteen ympärivuorokautisessa palveluasumisessa, koska mitoitusta on mahdollista laskea vähimmäishenkilöstömitoitusta koskevan säännöksen mukaiseksi vain silloin, kun vanhuspalvelulain 20 §:n 1 momentin henkilöstön määrälle asettamat edellytykset täyttyvät.

Iäkkäiden henkilöiden oikeuksia turvaava muu lainsäädäntö

Vähimmäishenkilöstömitoitus on osa säännösten kokonaisuutta, jotka kaikki yhdessä turvaavat iäkkäiden henkilöiden perusoikeuksien toteutumista. Esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on siksi otettava huomioon myös iäkkäiden henkilöiden oikeuksia turvaavat muut säännökset, kuten vanhuspalvelulain palvelujen riittävyyden ja laadun arviointia, asiantuntemusta, palvelutarpeiden selvittämistä, RAI-arviointivälineistön käyttämistä, asiakassuunnitelmaa sekä laadun seuraamista koskevat säännökset.



Satu Karppanen, neuvotteleva virkamies
Sirkka Sivula, lakimies

Iäkkään henkilön palvelutarve on aina arvioitava sosiaalihuoltolain 36 §:n sekä vanhuspalvelulain 15 §:n mukaisesti. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon lakisääteisen RAI-arvioinnin avulla iäkkään henkilön toimintakyvystä ja sen muuttumisesta saatu tieto. RAI-arviointijärjestelmän tunnuslukujen avulla voidaan arvioida myös palvelun laatua.

RAI-arviointivälineistöä ja sen avulla tehtävää iäkkään henkilön toimintakyvyn arviointia koskeva säännös säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Säännöksen tarkoituksena on vahvistaa iäkkään henkilön perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettuja oikeuksia. RAI-arviointivälineistön avulla saatu arviointitieto toimii yksilöllisen palvelu-, hoito- ja kuntoutussuunnitelman perustana. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan palvelutarpeen selvittäminen ja arviointi voivat siten vaikuttaa myös iäkkään henkilön oikeuksien ja etujen toteutumiseen (PeVL 15/2020 vp, s. 3).

RAI-arviointi mahdollistaa kaikissa iäkkäiden palveluissa palvelujen kohdentamisen paremmin asiakkaiden tarpeiden mukaan. Yhteinen koko maassa käytössä oleva arviointi- ja suunnitteluväline mahdollistaa myös palvelutarpeiden yhtenäisen ja kokonaisvaltaisen arvioinnin sekä vertailukelpoisen tiedon saamisen iäkkäiden henkilöiden palvelutarpeista ja palveluista. Tämä edistää asiakkaiden yhdenvertaisuutta.

Hyvinvointialueiden järjestämisvastuusta säädetään hyvinvointialueista annetussa laissa (611/2021) sekä laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Vähimmäismitoituksen keventämisestä huolimatta hyvinvointialueilla säilyy vastuu huolehtia iäkkäiden henkilöiden oikeuksien toteutumisesta alueillaan.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lakisääteisenä tehtävänä on seurata jatkuvasti henkilöstömitoituksen toteutumista. THL:n tehtävänä on seurata myös laajemmin iäkkäiden henkilöiden palveluiden toteutumista ja laatua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain palveluluiden rekisteröintiä, omavalvontaa, palvelunjärjestäjän ohjaus- ja valvontavelvollisuutta sekä viranomaisvalvontaa koskevien säännösten tarkoituksena on osaltaan varmistaa sosiaalihuollon palveluiden asiakas- ja potilasturvallisuus sekä laadultaan hyvät sosiaalihuollon palvelut. Valvontaviranomaisten tulee ottaa asiakkaiden tarpeisiin nähden riittävä henkilöstömitoitus huomioon palvelujen rekisteröintimenettelyssä. Valvontalain mukaan valvontaviranomaiset voivat tarvittaessa asettaa ympärivuorokautisten palvelujen rekisteröinnille ehtoja, jotka voivat koskea muun muassa henkilöstön riittävää määrää.

Kansallinen vanhuspalvelujen asiakastyytyväisyyden seuranta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteuttaa vanhuspalvelulakiin perustuvan asiakastyytyväisyyskyselyn kahden vuoden välein. Pilottikysely toteutettiin 14.3.-15.6.2022 ja ensimmäinen lakisääteinen kysely 10.1.-27.3.2024². Vuoden 2022 kyselyn aikaan voimassa oleva vähimmäishenkilöstömitoitus oli 0,6 ja vuoden 2023 kyselyn aikaan 0,65. Vuonna 2022 täysin tyytyväisiä tai tyytyväisiä avun ja palvelun saatavuuteen oli 86 % asiakkaista ja vuonna 2024 määrä oli 87 %. Hoitajien ajan riittävyyteen asiakkaista oli täysin tyytyväisiä tai tyytyväisiä 72 % vuonna 2022 ja vuonna 2024 vastaava luku oli 71 %. Useat asiakkaat toivoivat, että hoitajilla olisi enemmän aikaa asiakkaille. Turvalliseksi olonsa koki kumpanakin vuonna 90 % asiakkaista, tosin täysin samaa mieltä olleiden osuus laski 2 %:lla. Tyytymättömmimpiä asiakkaat olivat ulkoilun määrään, mutta täysin tyytyväisten ja tyytyväisten asiakkaiden osuus yhteensä pysyi samana eli 62

² Kerro palvelustasi – Kansallinen vanhuspalvelujen asiakastyytyväisyyden seuranta

<https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/149869/Vanhuspalvelujen%20asiakastyytyv%c3%a4isyys%20vuosina%202022%20ja%202024.pdf?sequence=6&isAllowed=y>



Satu Karppanen, neuvotteleva virkamies
Sirkka Sivula, lakimies

%,ssa. Henkilöstömitoituksen nostolla 0,6 työntekijästä 0,65 työntekijään ei näyttäisi kyselyn perusteella olevan olennaista vaikutusta palvelun saatavuuteen.

Henkilöstömitoituksen vaikutusta suoraan palvelun saatavuuteen on vaikea arvioida, koska myös monet muut tekijät vaikuttavat siihen. Merkittäviä tekijöitä ovat lisäksi muun muassa johtaminen ja yksikön toimintakulttuuri, henkilöstön osaaminen ja motivaatio sekä käytettävissä olevat toimitilat ja muut resurssit.

Kokonaisuudessaan viime aikaisten iäkkäiden palvelujen uudistusten odotetaan johtavan paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavaan palvelurakenteeseen, jonka myötä myös henkilöstöresurssi saadaan tarkoituksenmukaisemmin kohdennettua. Tämän toivotaan edistävän yksilötasolla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista arjessa.

Muutoksen hyväksyttävyys

Esitetyllä tavalla kevennetyn vähimmäishenkilöstömitoituksen voidaan edellä kuvatuin perustein edelleen yhdessä muiden iäkkäiden henkilöiden oikeuksien kanssa arvioida turvaavan perustuslain 19 §:n edellyttämän välttämättömän huolenpidon ja riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tason sekä riittävällä tavalla toteuttavan myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Vaikka ehdotetulla vähimmäismitoituksen muutoksella saattaa olla vähäisiä vaikutuksia palvelujen saatavuuteen, sillä ei puututa kyseessä olevien perusoikeuksien ydinalueeseen eikä kajota perus- ja ihmisoikeuksien ydinsisältöön.

Sääntely täyttää esityksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa huomioon otettavat vaatimukset muun muassa lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä heikennyksen hyväksyttävyydestä ja suhteellisuudesta. Vähimmäismitoituksen muutoksesta huolimatta ympärivuorokautisen palveluasumisen sisältö ei muutu. Kyseessä on henkilöstömitoituksen vähimmäisvaatimus, joka tulee ylittää silloin, kun iäkkäiden henkilöiden yksilölliset hoidon ja huolenpidon tarpeet sitä edellyttävät. Vähimmäismitoituksen alentaminen antaa myös mahdollisuuden toteuttaa paremmin asiakkaiden tarpeiden pohjalta määrittyvää henkilöstörakennetta niissä yksiköissä, joissa se on tarpeen.

Rahoitusperiaate ja henkilöstön saatavuus

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta. Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus (PeVL 17/2021 vp).

Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa on kuitenkin katsottu, että yhteiskunnan ajautuminen syvään taloudelliseen taantumaan, joka aiheuttaa julkisen talouden rahoitusvaikeuksia, voi ainakin tiettyynajaan asti muodostaa hyväksyttävän perusteen heikennyskiellosta poikkeamiselle. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi omassa lausuntokäytännössään korostanut, että on johdonmukaista ottaa huomioon kansantalouden ja julkisen talouden tila mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (PeVL 34/1996 vp, s. 2-3; PeVL 6/2009 vp, s. 8)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota sääntelyn toteutettavuuteen iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoituksesta säädettäessä (PeVL 15/2020, s. 6-7). Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä kiinnittää erityistä huomiota ammattitaitoisen ja pätevän



Satu Karppanen, neuvotteleva virkamies
Sirkka Sivula, lakimies

henkilöstön saatavuuteen. Perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että valtioneuvosto seuraa ehdotetun mitoituksen kustannusvaikutuksia tarkoin ja ryhtyy tarvittaessa rahoitusperiaatteen toteutumisen edellyttämiin toimenpiteisiin (ks. myös PeVL 8/2019 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on muissakin yhteyksissä kiinnittänyt huomioita henkilöstön riittävyyteen arvioitaessa esityksen toteutettavuutta ja sen valtiosääntöoikeudellista merkitystä (PeVL 38/2022 vp, kappale 8 ja PeVL 45/2021 vp, kappale 18). Näissä sääntely-yhteyksissä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lainsäädännön vaikutusten seurantaan (PeVL 15/2020 vp, PeVL 38/2022 vp).

Esityksen hyväksyttävyys

Lakisääteisen tehtävämuutoksen johdosta tehtävä rahoituksen vähennys hyvinvointialueille olisi 45 miljoonaa euroa. Lisäksi julkisen talouden suunnitelmaan sisältyneestä vähimmäishenkilöstön kiristämiseen liittyvästä määrärahalisäyksestä (89 miljoonaa euroa) vuodesta 2028 alkaen voitaisiin luopua. Tämä tukee osaltaan hallitusohjelman tavoitetta tasapainottaa julkista taloutta. Esitetyn mukaista mitoituksen tasoa vastaavat hyvinvointialueiden rahoituksen muutokset on kuvattu taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa 4 (s. 10-16) sekä jaksossa 9: Suhde talousarvioesitykseen (s. 35).

Vähimmäismitoituksen keventäminen on perusteltua sosiaali- ja terveydenhuollon taloudellisen kestävyys- ja riittävän henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi sosiaali- ja terveystaloudessa, erityisesti iäkkäiden henkilöiden palvelukokonaisuudessa.

Esitys parantaa hyvinvointialueiden ja palveluyksiköiden mahdollisuuksia kohdentaa henkilöstöresursseja niihin yksiköihin, joissa sitä eniten tarvitaan. Tämä mahdollistaa palvelun yhdenvertaisen saatavuuden myös niissä yksiköissä, joissa iäkkäiden henkilöiden hoidon ja huolenpidon tarpeet ovat suuret. Säästötavoitteen saavuttaminen edellyttäisi mitoituksen laskua noin yhdessä kolmasosassa yksiköitä. Mitoituksen kevennys yksiköissä, joissa se on mahdollista palveluiden saatavuutta vaarantamatta, parantaa henkilöstön saatavuutta myös muissa iäkkäiden henkilöiden palveluissa.

Mitoituksen noston peruuttaminen

Nyt arvioitavan esityksen kannalta merkitystä on myös sillä, että kyse on osin lainsäädännön muuttamisesta ennen sen täysimääräistä voimaantuloa ja osin jo toimeenpannun sääntelyn muuttamisesta. Mitoituksen noston peruuttamisella ei ole perusteltujen odotusten suojan johdosta ehdotonta valtiosääntöistä estettä (PeVL 1/2023 (10), s.3-4). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että lainsäädännössä on yleisesti syytä pyrkiä johdonmukaisuuteen ja vakauteen (PeVL 1/2017 vp, s.2). Siksi on perusteltua tehdä pysyvät muutokset vähimmäishenkilöstömitoitukseen eikä vain lykätä muutosten voimaantuloa.

Yhteisvaikutukset

Sosiaali- ja terveysministeriössä on arvioitu vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveystaloudellainsäädännön muutosten yhteisvaikutuksia eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.³ Erityistä huomiota on perustuslakivaliokunnan kannan (PeVL 51/2017 vp, s. 4) mukaisesti

³ Vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveystaloudellainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, STM 2024
https://stm.fi/documents/1271139/198978037/FINAL_Yhteisvaikutukset+eri+ihmisryhmien+perus-+ja+ihmisoikeuksien+toteutumiseen.pdf/b7cb50b9-37ce-9dac-a097-64a88be42075/FINAL_Yhteisvaikutukset+eri+ihmisryhmien+perus-+ja+ihmisoikeuksien+toteutumiseen.pdf?t=1727092559052



Satu Karppanen, neuvotteleva virkamies
Sirkka Sivula, lakimies

kiinnitetty niihin ryhmiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset saattavat olla suurimmillaan. Eläkeläiset on yksi näistä kohderyhmistä. Selvityksen mukaan muutosten merkittävimmät negatiiviset vaikutukset kohdistuvat jo valmiiksi haavoittuvaisessa asemassa oleviin eli pienituloisiin ja julkisia palveluita paljon käyttäviin henkilöihin.

Koska tämän esityksen tarkoituksena on keventää vähimmäishenkilöstömitoitusta 0,05 henkilöllä asukasta kohti vain niissä yksiköissä, joissa se on mahdollista vaarantamatta asukkaiden oikeutta saada riittävät palvelut vuorokauden eri aikoina, mitoituksen keventämisellä ei arvioida olevan heikentäviä vaikutuksia iäkkäiden henkilöiden oikeuteen saada riittäviä palveluita tämän ja muiden esitysten yhteisvaikutuksena.

Ympärivuorokautinen palveluasuminen sisältää iäkkään henkilön tarvitseman hoidon ja vaativan ammatillisen hoidon sekä huolenpidon. Siksi esimerkiksi muutokset hoitotakuuseen tai päivystyspalvelujen keskittäminen eivät kaikilta osin vaikuta ympärivuorokautisen palveluasumisen asiakkaisiin.

Yhteisvaikutuksia koskevan selvityksen mukaan henkilöstömitoituksen muuttaminen oletettavasti helpottaa henkilöstön saatavuutta kotihoitoon ja voi parantaa siten kotihoitoa tarvitsevien iäkkäiden palvelun saatavuutta. Iäkkäiden henkilöiden itsensä kannalta ympärivuorokautisen palveluasumisen vähimmäishenkilöstömitoituksen laskeminen vaikuttaa hoidon ja huolenpidon laatuun arvioiden mukaan siten, että perustarpeet voidaan tyydyttää, mutta vaikutus voi kohdentua toimintakykyä ylläpitävään ja sosiaalista kanssakäymistä edistävään toimintaan. Hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu, että joustavuus henkilöstömitoituksessa saattaa toisaalta auttaa keskittämään henkilöstöä sinne, missä hoitoa, huolenpitoa ja myös tukea toimintakyvyn ylläpitämiseen ja sosiaalseen kanssakäymiseen tarvitaan eniten.

Sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut myös vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan.⁴ Yhteisvaikutusten arviointia koskevan selvityksen mukaan niiden eläkkeensaajan asumistuen saajien osalta, jotka ovat pitkäaikaisen ympärivuorokautisen palveluasumisen piirissä, asumistuen muutokset eivät välttämättä vaikuta käytettävissä olevien tulojen määrään. Tällä esityksellä ei ole vaikutusta iäkkäiden henkilöiden toimeentuloon tai asiakasmaksuihin.

Johtopäätökset

Väestön ikääntymisen vuoksi palvelutarpeet kasvavat ja henkilöstön eläköityminen kiihtyy, mikä aiheuttaa pysyvän henkilöstöpulan. Valtiontalouden vaikean tilanteen ei ennakoida olennaisesti korjaantuvan tulevina vuosina. Siksi on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää keventää pysyvästi henkilöstömitoituksen vähimmäistasoa osana hyvinvointivaltion toimintakyvyn turvaamiseen tähtääviä toimia. Pysyvällä muutoksella olisi mahdollista välttää mitoituksen jatkuvista muutoksista aiheutuvia haittoja.

Koska kyseessä on vain yleisen henkilöstömitoituksen vähimmäistason suhteellisen maltillinen muutos (0,05 henkilöä asiakasta kohti) ja koska jokaisen asiakkaan palvelutarve ja siihen vastaamisen keinot arvioidaan aina yksilöllisesti, esityksen ei arvioida loukkaavan tai tarpeettomasti rajoittavan tai heikentävän haavoittuvassa asemassa olevien iäkkäiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Säästötavoite toteutuminen edellyttää mitoituksen laskemista vähimmäismitoitukseen vain niissä ympärivuorokautisen palveluasumisen yksiköissä, joissa se on asiakasrakenteen perusteella mahdollista.

⁴ Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan.

<https://stm.fi/documents/1271139/198978037/Yhteisvaikutukset+kotitalouksien+taloudelliseen+asemaan.pdf/8faeab99-e198-0ec0-0382-88bf718bcbcd/Yhteisvaikutukset+kotitalouksien+taloudelliseen+asemaan.pdf?t=1727089437080>



Satu Karppanen, neuvotteleva virkamies
Sirkka Sivula, lakimies

Joustavassa yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin perustuvassa järjestelmässä, jolla turvataan henkilöstön vähimmäismäärä kaikissa tilanteissa, on mahdollista kohdentaa resursseja tehokkaasti ja tuottavuuskehitystä tukevalla tavalla.

Esityksellä ei muutettaisi palveluiden sisällölle, laadulle tai turvallisuudelle asetettavia vaatimuksia. Henkilöstön vähimmäismitoituksen keventäminen ei siten merkitse ihmisoikeussopimusten turvaamien oikeuksien tai perustuslain 19 §:ssä säädettyjen oikeuksien ydinalueelle kajoamista. Esitykselle on ihmisoikeussäännösten ja perustuslain 19 §:n kannalta hyväksyttävät perusteet. Kyseessä ei ole oikeuksien merkittävä heikentäminen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Tiedoksi

Sosiaali- ja terveysministeri Kaisa Juuso
Valtiosihteeri Marjo Lindgren
Erityisavustaja Hannu Peurasaari
Erityisavustaja Nuutti Hyttinen
Kansliapäällikkö Veli-Mikko Niemi
Osastopäällikkö Annakaisa Iivari
Johtaja Taru Koivisto