

Johtaja
Jaana Huhta

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Viite: Asiantuntija- ja lausuntopyyntö 8.9.2022; VJL 2/2022 vp

VANHUSPALVELULAIN MUUTTAMISTA KOSKEVAN LAIN VAHVISTAMATTA JÄTTÄMINEN; VJL 2/2022 VP

Tausta

Eduskunta hyväksyi 27.6.2022 hallituksen esitykseen HE 231/2022 vp sisältyneen lain ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (vanhuspalvelulaki) muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus (EV 96/2022 vp) toimitettiin sosiaali- ja terveysministeriölle 5.7.2022. Vastaukseen sisältyvien lakien vahvistamista koskevan esittelylistan alustavan tarkistuksen yhteydessä oikeuskanslerinvirastossa huomattiin, että vanhuspalvelulain voimaantulosäännöksiin oli jäänyt kaksi lakiteknistä virhettä. Ennen lakien vahvistamista koskevaa esittelyä sosiaali- ja terveysministeriössä huomattiin lain voimaantulosäännöksessä kolmas lakitekkinen virhe. Kyseisiä virheitä ei ollut havaittu missään hallituksen esityksen valmistelun, ennakkotarkastusten eikä eduskuntakäsittelyn vaiheessa.

- 1) ***Voimaantulosäännöksen 2 momentissa on virheellisesti säädetty lain eräiden säännösten soveltamisesta, vaikka tarkoitus oli säätää voimaantulosta.*** Voimaantulosäännöksen 1 momentin mukaan laki tulee voimaan 1.1.2023, mutta säännöksen 2 momentin mukaan *”lain 3 a §:n 1 momenttia, 14 §:n 1 momenttia, 14 a ja 15 b §:ää sovelletaan kuitenkin vasta päivästä kuuta 2028”*. Näin ollen edellä mainittuja säännöksiä vastaavat voimassa olevat säännökset kumoutuvat 1.1.2023 lukien, mutta uusia säännöksiä aletaan soveltaa vasta viiden vuoden kuluttua tästä lain voimaantulosta. Siirtymäaikana ei siis lainkaan olisi voimassa sääntelyä, jota voitaisiin soveltaa. Tämä ei ollut tarkoitus, kuten hallituksen esityksen perusteluista sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöstä (StVM 12/2022 vp) ilmenee. Mietinnössä todetaan: *”Vanhuspalvelulaista ehdotetaan poistettavaksi mahdollisuus järjestää iäkkäiden henkilöiden pitkäaikainen laitoshoidon sosiaalihuollon laitossyksiköissä 1.1.2028 asti ulottuvan siirtymäajan jälkeen.”*

- 2) **Voimaantulosäännöksen 2 ja 4 momentissa on virheellisesti käytetty avopäiväystä.** Linkirjoittajan oppaan (kohta 20.3.2) mukaan siirtymäsäännöksissä olevia päivämääriä, kuten soveltamisen päivämääriä tai siirtymäkautta koskevia päivämääriä, ei saa jättää avoimiksi.
- 3) **Voimaantulosäännöksestä puuttuu lain 20 §:n 2 momenttia koskeva, voimassa olevan lain siirtymäsäännöstä vastaava siirtymäsäännös.** Lain 20 §:n 2 momentissa säädetään ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoituksesta, jonka on oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti. Vastaava säännös lisättiin voimassa olevaan lakiin 9.7.2020 annetulla lailla 565/2020, jonka voimaantulosäännöksen 3 momentti kuuluu seuraavasti: *”Edellä 20 §:n 2 momentissa säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan 1 päivästä huhtikuuta 2023. Henkilöstömitoituksen on oltava 1 päivästä lokakuuta 2020 vähintään 0,5 työntekijää, 1 päivästä tammikuuta 2021 vähintään 0,55 työntekijää ja 1 päivästä tammikuuta 2022 vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti.”* Vastaavanlainen siirtymäsäännös on tarpeen sisällyttää myös nyt puheena olevan lain voimaantulosäännöksen uudeksi 4 momentiksi. Siirtymäsäännöksellä varmistetaan hallituksen ja eduskunnan tahtoa vastaava oikeustila, jonka mukaan nykyistä henkilöstömitoitusta (0,6) sovelletaan maaliskuun loppuun 2023, minkä jälkeen sovellettavaksi tulee 20 §:n 2 momentissa säädetty henkilöstömitoitus (0,7). Siirtymäsäännöksen puuttuminen johtaa siihen, että 0,7 työntekijää asiakasta kohti käsittävää henkilöstömitoitusta on ryhdyttävä soveltamaan jo 1.1.2023. Hallituksen esityksessä ei esitetty tällaista muutosta eikä sellainen sisälly liioin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tai eduskunnan vastaukseen.

Lain voimaantulosäännös on korjattava seuraavaan muotoon (korjattavat kohdat kursiivilla ja korostettu):

Tämä laki tulee voimaan **1** päivänä **tammikuuta 2023**.

Lain 3 a §:n 1 momentti, 14 §:n 1 momentti sekä 14 a ja 15 b § tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä tammikuuta 2028.

Sen estämättä, mitä 3 a §:n 1 momentin 11 kohdassa säädetään, henkilöön, joka toimii kotiaavustajana tai hoitoapulaisena tämän lain voimaan tullessa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Lain 20 §:n 2 momentissa säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan 1 päivästä huhtikuuta 2023. Sitä ennen henkilöstömitoituksen on oltava vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti.

Lain 20 §:n 2 momenttia sovelletaan pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköihin **31** päivään **joulukuuta 2027**.

Lain 24 a §:n 2 momentissa tarkoitettu asiakaskysely toteutetaan ensimmäisen kerran vuonna 2024.

Korjauksen toteuttaminen

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan kysymys on lakiteknisistä korjauksista, joilla varmistetaan se, että laki vastaa lainsäätäjän tarkoittamaa oikeustilaa. Ministeriö on selvittänyt korjauksen toteuttamisvaihtoehtoja oikeuskanslerinviraston, eduskunnan istuntokanslian ja tasavallan presidentin kanslian kanssa. Soveliainmiksi vaihtoehdoksi on osoittautunut se, että eduskunnan vastaukseen EV 96/2022 vp sisältyvät lait vahvistetaan lukuun ottamatta vanhuspalvelulain muuttamisesta annettua lakia. Nämä lait on vahvistettu 26.8.2022 ja ne tulevat voimaan 1.1.2023, poikkeuksena asiakasmaksulain 7 c §:n 5 momentti, joka tulee voimaan 1.10.2022 (säädöskokoelman numerot 790-792/2022).

Perustuslain 77 §:n 2 momentin mukaan "Jollei presidentti vahvista lakia, se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen *asiasisällöltään muuttamattomana*, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Lain katsotaan rauenneen, jos eduskunta ei ole sitä uudestaan hyväksynyt." Perustuslain perusteluissa todetaan, että vahvistamatta jäänyt laki olisi sitä uudelleen käsiteltäessä hyväksyttävä "*asiasisällöltään muuttamattomana*". Asiasisältöön vaikuttamattomien muutosten mahdollisuus lisättiin nykyiseen valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:ään vuonna 1987 annetulla lailla (576/1987). Sen tarkoituksena oli mahdollistaa vähäisten teknisten virheiden korjaaminen ja edellisestä hyväksymisestä kuluneen ajan aiheuttamien muutosten tekeminen vahvistamatta jätettyihin lakeihin niiden uuden eduskuntakäsittelyn kuluessa (HE 253/1984 vp).

Perustuslakivaliokunta totesi edellä mainitun hallituksen esityksen johdosta antamassaan mietinnössä (PeVM 11/1986 vp): "Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lain vahvistamatta jättämistä koskevaa tasavallan presidentin valtaoikeutta käytetään nykyisin lähinnä estämään tulemasta lakina voimaan sellaista eduskunnan hyväksymää lakia, joka on *lakiteknisesti virheellinen* tai joka on käsitelty väärässä säätämisyjärjestyksessä taikka jonka voimaantuloa pidetään huomattavan haitallisena esimerkiksi erityisen painavista valtionaloudellisista tai muista poliittisista syistä."

Perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään, että muuttamismahdollisuuden rajausta olisi käytännössä tulkittava hyvin suppeasti. Muutosmahdollisuus voisi tulla kyseeseen vain, jos on täysin kiistatonta, että muutoksilla ei voi olla mitään vaikutusta lain asialliseen sisältöön.

Ministeriön käsityksen mukaan valtiopäiväjärjestyksen 73 a §:n esitöissä omaksutut rajaukset soveltuvat tältä osin myös ehdotettuun säännökseen.

Lain vahvistamatta jättämistä koskevan menettelyn osalta perustuslakivaliokunnan mietinnössä pidetään aiheellisena, että vahvistamatta jättämisestä tehdään päätös presidentin esittelystä ja tässä yhteydessä mahdollisuuksien mukaan ilmoitetaan toimenpiteen syyt esimerkiksi hallituksen kirjelmässä eduskunnalle. Tämä kirjelmä on toimitettu eduskunnalle sen jälkeen, kun hallitus 25.8.2022 esitti, että eduskunnan vastaukseen n:o 96/2022 vp sisältyvä ja hallituksen esitykseen n:o 231/2021 vp pohjautuva laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta jätetään vahvistamatta. Laki on näin ollen palautunut perustuslain 77 §:n 2 momentin nojalla eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslain 78 §:n mukaan laki otetaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa. Laki on

valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttumattomana tai hylättävä eduskunnan täysistunnossa yhden käsittelyn asiana äänten enemmistöllä.

Vanhuspalvelulain 20 §:n 2 momentin voimaantulosäännös

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että uudistuksessa on muutettu vanhuspalvelulain henkilöstöä koskevaa 20 §:ää osin sisällöllisesti ja osin teknisesti. Pykälän 2 momentti sisältää voimassa olevaa lakia vastaavan säännöksen henkilöstömitoituksesta. Tämän osalta muutos on puhtaasti tekninen eli pykälän 2 momentissa on yhdistetty voimassa olevan pykälän henkilöstömitoitusta koskevat 2 ja 3 momentit. Mitoitusta koskevaa sääntelyä ei ole muutettu eikä sitä ole ollut tarkoitus sisällöllisesti muuttaa. Henkilöstömitoituksen siirtymäsäännös on valitettavasti epähuomiossa kuitenkin jäänyt pois lain voimaantulosäännöksestä.

Ministeriö korostaa, että edellä kuvatun voimaantulosäännöksen teknisen virheen korjaamista ei miltei osin tule sekoittaa tai yhdistää eri yhteyksissä esillä olleeseen mahdolliseen voimassa olevan henkilöstömitoitussääntelyn voimaantulosäännöksen muuttamiseen. Jos hallitus tekee päätöksen mainitusta valmistelusta, asiasta valmistellaan hallituksen esitys eduskunnalle ja edetään muutoinkin normaalissa lainsäätämisyksityksessä.

Muita huomioita vanhuspalvelulain muuttamista koskevan lain sisällöstä

Eduskunnan hyväksymään vanhuspalvelulain muuttamista koskevaan lakiin sisältyy useita iäkkäiden henkilöiden palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamista sekä palvelujen johtamista ja omavalvontaa vahvistavia säännöksiä, jotka on tarpeen saattaa voimaan eduskunnan tahdon mukaisesti nyt käsillä olevien teknisten virheiden korjaamisella.

Edellä henkilöstömitoitusta koskevasta 20 §:n 2 momentista todetun lisäksi kyseisen pykälän 1 momenttia on muutettu lisäämällä siihen säännös lääkehoidon koulutusvaatimuksesta, josta nykyisin säädetään ympärivuorokautisen hoidon osalta voimassa olevan lain 3 a §:n 4 momentissa. Ehdotetun säännöksen on nyt tarkoitus tulla koskemaan kaikkia lääkehoitoa sisältäviä sosiaalipalveluja, joita järjestetään iäkkäille henkilöille, kun voimassa oleva säännös koskee vain ympärivuorokautisen hoidon yksiköitä. Tämä on merkittävä palvelun laatua ja asiakasturvallisuutta vahvistava muutos. Mainitun pykälän uusi 3 momentti puolestaan koskee kotihoidon henkilöstöä. Kotikäynnit olisi suunniteltava sosiaalihuoltolakiin lisätyn 46 b §:n mukaisesti ja henkilöstön riittävyys olisi turvattava lain 49 b §:n mukaisesti.

Yksi merkittävimmistä vanhuspalvelulain muutoksista on iäkkäiden palvelujen laadun seurannan vahvistaminen. Jatkossa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteuttaisi valtakunnallisen asiakaskyselyn joka toinen vuosi. Toinen merkittävä muutos on iäkkäiden sosiaalihuollon pitkäaikaisen laitoshoidon lakkauttaminen viiden vuoden siirtymäajan jälkeen vuoden 2027 loppuun mennessä. Jatkossa vaativimmat palvelut järjestettäisiin pääasiassa ympärivuorokautisena palveluasumisena, jossa on mahdollista toteuttaa paremmin asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja vastata asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin. Pitkäaikainen laitoshoido voitaisiin järjestää terveyskeskuksen vuodeosastolla, jos siihen on lääketieteelliset tai potilasturvallisuuteen liittyvät perusteet.

lääkäiden henkilöiden palvelujen suunnittelun ja kehittämisen sekä toimijoiden yhteistyön kannalta tärkeitä ovat myös lain 5 §:ään lisätyt informatiiviset säännökset, joilla korostetaan asumisen ennakoimisen merkitystä iäkkäiden neuvontapalveluissa. Vanhuspalvelulain 5 §:n mukaan sekä kuntien että hyvinvointialueiden on jatkossa molempien laadittava suunnitelma ikääntyneen väestön tukemiseksi. Suunnitelmiin on sisällytettävä tavoitteet, toimenpiteet ja yhteistyö ikääntyneen väestön asumista koskevien tarpeiden ennakoimiseksi sekä niitä vastaavan asumisen kehittämiseksi. Sääntelyn yhtenä tavoitteena on edistää iäkkäiden henkilöiden asumisen ja palvelujen monimuotoisuutta.

Vanhuspalvelulain muutoksilla myös kannustetaan hyvinvointialueita järjestämään ja tarjoamaan iäkkäiden hyvinvointia edistäviä palveluita myös kokoavasti neuvolatoimintana, osana asiakas- ja palveluohjauksen kokonaisuutta, kuten usealla alueella jo tehdäänkin. Eduskunta hyväksyi tästä uuden momentin lain 12 §:ään. Säännöksessä korostetaan mahdollisuutta järjestää ja tarjota pykälässä tarkoitetut hyvinvointia edistävät palvelut myös neuvolatoimintana. Neuvolatoiminnassa tarjottaisiin kokoavasti voimassa olevassa pykälässä säädettyjä palveluja. Eduskunta hyväksyi mainitun säännöksen osalta myös lausuman, jossa se edellyttää, että hallitus selvittää hyviä toimintatapoja ikääntyneen väestön terveyden ja hyvinvoinnin vahvistamiseksi ja parhaiden käytäntöjen vakiinnuttamiseksi koko maahan esimerkiksi ikäihmisten neuvolatoimintana.

Lisäksi vanhuspalvelulain muutokset sisältävät useita säännöksiä, joiden tavoitteena on iäkkäiden palvelujen laadun ja tarpeenmukaisuuden sekä palvelujen johtamiseen ja omavalvonnan vahvistaminen (17, 18, 21, 23 §).

Edellä kuvattujen säännösten voimaantulo hallituksen ja eduskunnan tahdon mukaisesti on tärkeää ja ministeriö esittää edellä kuvatuin tavoin eduskuntaan palautuneen lain hyväksymistä asiasisällöltään muuttamattomana edellä kuvattujen teknisten virheiden korjauksilla.

Johtaja

Jaana Huhta

LIITE Rinnakkaisteksti voimaantulosäännöksen korjaamisesta

JAKELU Eduskunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta

TIEDOKSI Perhe- ja peruspalveluministeri Aki Lindén
Valtiosihteeri Eila Mäkipää
Eriyisavustaja Laura Lindeberg
Eriyisavustaja Jenny Suominen
Kansliapäällikkö Veli-Mikko Niemi
Osastopäällikkö Taru Koivisto

