

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 36/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista ja laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta**

*Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 14 päivänä marraskuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista ja laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta (HE 160/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Riitta Kuusisto, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava lakimies Sami Uotinen, Suomen Kuntaliitto
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori Mikael Koillinen
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista. Laki täydentäisi sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädäntöä. Lain tarkoitus on tukea ikääntyneen väestön hyvinvointia sekä parantaa sen mahdollisuutta osallistua elinoloihinsa vaikuttavien päätösten valmisteluun ja palvelujen kehittämiseen kunnassa. Lisäksi lain tarkoitus on parantaa iäkkään henkilön mahdollisuutta saada laadukkaita sosiaali- ja terveystalvuluja

sekä vahvistaa hänen mahdollisuuttaan vaikuttaa hänelle järjestettävien palvelujen sisältöön ja toteuttamistapaan.

Laisa asetettaisiin kunnalle velvollisuuksia huolehtia ikääntyneen väestönsä hyvinvoinnin tukemisen ja iäkkäiden henkilöiden sosiaali- ja terveystalvuluksen saannin edellytyksistä. Kunnan tulee varata riittävät voimavarat ja monipuolista asiantuntemusta ikääntyneen väestön hyvinvoinnin tukemiseen sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluihin.

Laki sisältäisi perussäännökset iäkkäille henkilöille palveluja tarjoavien toimintayksikköjen palvelujen laadusta. Henkilöstön määrän, koulutuksen ja tehtävärakenteen olisi vastattava toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden lukumäärää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta. Toimintayksikössä olisi toteutettava omavalvonta palvelujen laadun ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

Esitys liittyy hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 2013 ja on tarkoitettu

käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan heinäkuun alusta 2013.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 80 §:ssä säädetyn asetuksenantovallan ja lainsäädäntövallan siirtämisen ja 121 §:n kunnallisen itsehallinnon kannalta. Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista säädettävän lain päätavoitteena on varmistaa, että kunnat varautuvat väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaan sosiaali- ja terveystalvveluiden tarpeen kasvuun. Lain tavoitteena on myös turvata, että iäkkäät henkilöt saavat sosiaali- ja terveystalvveluissa yksilöllisten tarpeittensa mukaista hoitoa ja huolenpitoa yhdenvertaisesti koko maassa. Pyrkimyksenä on myös vahvistaa ikääntyneiden mahdollisuuksia vaikuttaa kunnallisessa päätöksenteossa ja osallistumista itseään koskevaan päätöksentekoon.

Lakiehdotuksella on liittymäkohtia useisiin perusoikeuksiin, ja sen nimenomaisena tarkoituksena on parantaa iäkkäiden ihmisten perusoikeuksien toteutumista. Se toteuttaa myös Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan 23 artiklaa, jonka mukaan ikääntyvillä henkilöillä tulee olla mahdollisuus pysyä yhteiskunnan täysipainoisina jäseninä. Sääntelyn läheisimmät perusoikeuskytkennät ovat perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttiin. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä huolenpidolla säännöksessä tarkoitetaan sen esitöiden mukaan muun ohella palveluja, joilla turvataan ihmis-

arvoisen elämän edellytykset, ja siihen sisältyy vanhusten huoltoon kuuluvat tukitoimet (HE 309/1993 vp, s. 69/II).

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin perusteella turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveystalvvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännöksellä ei esitöiden mukaan määritellä näiden palvelujen järjestämistapaa, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I). Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö sekä oikeus elämään. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71/II). Ehdotettu sääntely toteuttaa ikääntyneen väestön ja iäkkäiden henkilöiden osalta julkiseen valtaan ja lainsäätäjään perustuslaissa kohdistettua toimeksiantoa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnan oikeusasiamiehen sijainen on vuonna 2010 todennut, ettei ole perustuslain edellyttämää lainsäädäntöä, joka oikeuttaisi vanhuksen itsemääräämisoikeuteen puuttumiseen. Käytännön hoitotilanteissa henkilökunta joutuu kuitenkin turvautumaan toimenpiteisiin, joihin heillä ei ole lainsäädännön antamaa valtuutusta. Tarvittavia säännöksiä ei myöskään ole käsiteltävä-

nä olevassa lakiehdotuksessa. Tämän johdosta valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä oleva säädösvalmistelu johtaa ripeästi tarvittaviin lainsäädännön uudistuksiin.

#### *Kunnallinen itsehallinto*

Laissa säädetään kunnille merkittäviä uusia ja laajenevia tehtäviä. Niistä on säädettävä perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Kunnan asukkaiden itsehallintoon kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Olennaista on, ettei kunnille voida antaa uusia tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176/I). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on samalla huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteissaan (esim. PeVL 12/2011 vp, s. 2/I ja siinä mainitut lausunnot). Hallituksen esityksen perusteluissa käsitellään varsin tarkoin esityksen taloudellisia vaikutuksia kunnille. Niistä ilmenee muun muassa, että vuonna 2013 esityksen johdosta kuntien kustannukset lisääntyisivät 50,2 miljoonalla eurolla, josta valtion osuus olisi 27,3 miljoonaa euroa, ja vuonna 2015 kustannuslisäykset olisivat 151 miljoonaa euroa vuodessa, joista valtion osuus olisi 82 miljoonaa euroa. Esityksen perusteluista selviää, että ehdotuksen kustannusvaikutukset on otettu huomioon eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä HE 96/2012 vp, jossa ehdotetaan muutettavaksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamista, sekä valtionosuuksien lisäksi valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2013. Uudistuksen kustannusvaikutuksia kunnille on seurattava (vrt. PeVL 41/2010 vp, s. 5/II ja PeVL 37/2000 vp, s. 2/I).

#### *Asetuksenantovaltuudet*

Kunnan käytettävissä on lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan oltava ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemista sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien sosiaali- ja terveystal-

velujen laadukasta järjestämistä varten riittävästi monipuolista asiantuntemusta. Pykälän 2 momentti sisältää valtuutuksen antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä siitä, mitä osaamisalueita edustavaa asiantuntemusta kunnalla on oltava käytössään.

Pykälän 1 momentti on varsin yleisluonteinen, eikä se olennaisesti rajaa valtioneuvoston harkintavaltaa asetuksenantovaltaa käytettäessä. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan asiantuntemuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, gerontologisen hoito- ja sosiaalityön, geriatrian, turvallisen lääkehoidon, ravitsemuksen, monialaisen kuntoutuksen sekä suun terveydenhuollon asiantuntemusta (s. 39/I). Silmä, minkälaisista käytettävissä olevaa asiantuntemusta kunnilta edellytetään, on kuntien kannalta merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Perusteluiden mukaan 10 §:ssä tarkoitettuna asiantuntemuksen edellyttämästä lisähenkilökunnan palkkaamisesta ja asiantuntemuksen muusta hankkimisesta arvioidaan aiheutuvan kunnille kustannuksia yhteensä noin 40 miljoonaa euroa vuodessa (s. 25/I).

Valiokunta on aikaisemmin katsonut, että kuntien taloudellisten velvoitteiden kannalta olennaisten kysymysten määrittelystä on perustuslain 121 §:n vuoksi säädettävä ainakin perusteiden osalta laissa (PeVL 50/2001 vp, s. 2/I, PeVL 41/2010 vp, s. 6/I). Myös lakiehdotuksen vahvat perusoikeuskytkennät korostavat vaatimusta, jonka mukaan laissa tulee olla mahdollisimman täsmälliset säännökset laista julkiselle vallalle aiheutuvista velvoitteista (PeVL 20/2004 vp, s. 4/I). Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että asetuksenantovaltuutta on täsmennettävä esimerkiksi määrittelemällä pykälän 1 momentissa tarkemmin kunnilta vaadittavan asiantuntemuksen osa-alueet pykälän perusteluissa esitetyn mukaisesti tai muulla tavalla, joka ohjaa asetuksenantajan harkintavaltaa olennaisesti ehdotettua täsmällisemmin. Tämä on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen 20 §:n 1 ja 2 momentin mukaan toimintayksikössä on oltava henkilöstö,

jonka määrä, koulutus ja tehtävä rakenne vastaa-  
vat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden  
henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä  
edellyttämää palvelun tarvetta ja joka turvaa  
heille laadukkaat palvelut. Jos toimintayksikön  
tiloissa hoidettavana olevan iäkkään henkilön  
toimintakyky on alentunut siten, että hän tarvit-  
see huolenpitoa vuorokaudenajasta riippumatta,  
toimintayksikössä on oltava riittävästi henkilös-  
töä kaikkina vuorokauden aikoina. Pykälän  
3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella  
voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, minkä  
verran henkilöstöä toimintayksikössä on oltava  
iäkästä henkilöä kohden ja mitkä kelpoisuusvaa-  
timukset tämän henkilöstön tulee täyttää.

Säännöksen perusteluiden mukaan hallitus  
tarkastelee vuoden 2014 aikana lain toteutumi-  
sen perusteella ja muun kokonaisarvioinnin poh-  
jalta annettavan asetuksen tarkkaa sisältöä. Jos  
asianomaiset viranomaiset osoittavat, että yksi-  
kin toimintayksikkö alittaa vähimmäismitoituk-  
sen nykysuositusten 0,5 hoitotyöntekijää asia-  
kasta kohden mukaisen tason, valtioneuvosto  
antaa vuoden 2015 alussa voimaan tulevan ase-  
tuksen, jossa säädetään vähintään tätä suositus-  
tasoa oleva minimimitoitus hoitajien määrälle  
(s. 51—52).

Valtioneuvoston asetuksella on siten tarkoi-  
tus säätää kuntia sitovasti, minkä verran henki-  
löstöä toimintayksikössä on oltava iäkästä hen-  
kilöä kohden ja mitkä kelpoisuusvaatimukset  
henkilöstön tulee täyttää. Tällä sääntelyllä on  
potentiaalisesti huomattavia taloudellisia vai-  
kutuksia kunnille. Perustuslain 121 §:n kannalta  
voidaan pitää ongelmallisena sitä, että henkilös-  
tömitoituksen määrittäminen jätetään kokonaan  
valtioneuvoston asetuksen varaan. Valtuutus on  
myös perusoikeusliitännäisyytensä vuoksi on-  
gelmallisen avoin. Perustuslain 19 §:n 3 mo-  
mentti edellyttää julkisen vallan turvaavan jo-  
kaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset  
palvelut lain-  
tasoisin säännöksin. Jotta lakiehdotus voidaan  
tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjes-

tyksessä, on toimintayksikön henkilöstön mitoi-  
tuksesta säädettävä lailla tai 3 momenttia on täs-  
mennettävä säännöksin, joilla olennaisesti raja-  
taan asetuksenantajan harkintavaltaa.

#### *Palvelutarpeesta ilmoittaminen*

Lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentissa säädetään  
henkilöistä, jotka ovat salassapitosäännösten es-  
tämättä velvollisia ilmoittamaan kunnan sosiaa-  
lihuollosta vastaavalle viranomaiselle iäkkäistä  
henkilöstä, joka on ilmeisen kykenemätön vas-  
taamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään  
tai turvallisuudestaan. Ilmoituksen voi 3 mo-  
mentin nojalla tehdä salassapitosäännösten es-  
tämättä myös muu henkilö. Lisäksi terveydenhuol-  
lon ammattihenkilön on ilmoitettava 2 momen-  
tin perusteella kunnan sosiaalihuollosta vas-  
taavalle viranomaiselle iäkkään henkilön kotiutta-  
misesta terveydenhuollon laitoshoidosta. Sään-  
nösten tarkoituksena on varmistaa, että iäkäs  
henkilö saa tarvitsemansa huolenpidon silloin-  
kin, kun hän ei itse ymmärrä tai osaa sitä pyytää.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perus-  
tuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityis-  
elämän suojan kannalta. Sääntelyllä on painavat  
perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttiin liittyvät  
perusteet, ja sääntely täyttää lisäksi myös muut  
perusoikeusrajoituksia koskevat yleiset edelly-  
tykset (vrt. PeVM 7/2006 vp, s. 2/II). Säännök-  
set ilmoitusvelvollisuudesta tai -oikeudesta ei-  
vät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestyk-  
seen.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä ta-  
vallisen lain säätämisjärjestyksessä,  
1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valio-  
kunnan sen 10 §:n 2 momentista ja  
20 §:n 3 momentista tekemät valtio-  
sääntöoikeudelliset huomautukset ote-  
taan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Elisabeth Naucélér /r
jäs.	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Anu Urpalainen /kok
	Anna Kontula /vas	vjäs. Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.