

OIKEUSKANSLERILLE

ASIA **Kantelu toimilupaviranomaisen lakiin perustumattomasta lupaharkinnasta (I) sairaanhoitajien vähimmäismäärän, (II) yöhoitajavaatimuksen, (III) tukipalveluvaatimuksen ja (IV) muun kuin sote-alan koulutuksen saaneen työvoiman osalta ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen viranomaisvalvonnassa ja ohjauksessa**

KANTELUN TEKIJÄ

Hyvinvointiala HALI ry
Eteläranta 10
00130
HELSINKI

Ulla-Maija Rajakangas
Toimitusjohtaja
0400 37 4164
ulla-maija.rajakangas@hyvinvointiala.fi

KANTELUN KOHDE

Valvira
Aluehallintovirastot

Yleistä

Kunnat, vuodesta 2023 eteenpäin hyvinvointialueet, vastaavat hoivapalveluiden järjestämisestä, mutta varsinaisen palvelun ne voivat joko tuottaa itse tai ostaa yksityisiltä palveluntarjoajilta. Valtakunnan tasolla noin 50 prosenttia ikääntyneiden asumispalveluista on yksityisten yritysten ja järjestöjen tuottamaa.

Siinä missä yksityiseltä ympärivuorokautisia sosiaali- ja asumispalveluja tarjoavalta toimijalta edellytetään toimilupaviranomaisen, eli aluehallintoviraston tai Valviran erityisehtoja sisältävää toimilupaa, toimii julkinen palvelujen tuottaja pelkästään voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Julkiset ja yksityiset ikääntyneiden asumispalvelujen tuottajat ovat tältä osin eriarvoisessa asemassa.

Vanhuspalvelulaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole asetettu mitoitusvaadetta, enimmäis- tai vähimmäismääriä tai muitakaan määrällisiä rajoitteita eri sote-alan ammattiryhmien (esimerkiksi sairaanhoitajien, hoiva-avustajien tai muiden alojen ammattilaisten) käytölle.

Vanhuspalvelulain 3 a §:ssä määritellään tehostetun palveluasumisen toimintayksiköissä välittömään asiakastyöhön osallistuva henkilöstö. Päätös siitä, millaisella henkilöstörakenteella mitoitus toteutetaan, tulisi jättää palveluntuottajan omavalvonnan piiriin, ottaen huomioon muun muassa sen, mitä laissa yksityisistä sosiaalipalveluista 4.2 §:ssä ja vanhuspalvelulain 20.1

§:ssä säädetään. Olennaista on se, että säädetty välittömän työn mitoitus toteutuu, ei se, millaisella henkilöstörakenteella tämä kulloinkin tehdään.

Toimilupaviranomainen asettaa yksityisille toimijoille säännönmukaisesti erityisehtoja ilman, että tälle on laista, asetuksesta tai asiakkaiden tosiasiallisesta palvelujen tarpeesta johtuvaa perusteltua syytä. Kun julkiset palvelujen tuottajat toimivat ilman toimilupaa, on ero yksityisten ja julkisten toimijoiden toimintaympäristössä erittäin merkittävä.

Eroa lisää se, että useimmista lakia tai asetuksia tiukemmista linjauksista ei ole olemassa julkisesti saatavilla olevaa kirjallista viranomaisen määräystä, ohjetta tai tiedotetta, missä julkinen sektori saatettaisiin edes tietoiseksi eräistä yksityisten palveluntuottajien lupa- ja valvontakäytäntöjen yhteydessä ilmenevistä erityisehdoista¹.

Hyvinvointiala HALI ry ei pidä tätä perusteltuna tai hyväksyttävänä. Vanhuspalvelulain noudattamisen tulisi olla riittävää yhtä lailla yksityisissä, kuin julkisissakin palveluissa, eikä ole toimilupaviranomaisen tehtävä keksiä uusia, lainsäädännöstä poikkeavia normeja. On huomattava, että myös sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 § edellyttää hankittavilta palveluilta sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toimijalta – ei tätä korkeampaa tasoa.

Hyvinvointiala HALI ry katsoo, että toimilupaviranomaiset ovat edellä esiteltävin tavoin tulkinneet lainsäädäntöä virheellisesti ja ylittäneet toimivaltansa. On tärkeää, että oikeuskansleri puuttuu asiaan.

I TOIMILUPAVIRANOMAISEN LUPAHARKINTA SAIRAANHOITAJIEN VÄHIMMÄISMÄÄRÄN OSALTA

Vanhuspalvelulaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole asetettu mitoituksivaadetta, enimmäis- tai vähimmäismääriä tai muitakaan määrällisiä rajoitteita sairaanhoitajien käytölle ikääntyneiden tehostetussa palveluasumisessa. Sairaanhoitajien vähimmäismääriä on tästä huolimatta toistuvasti määritelty toimiluvissa. Tämä asettaa yksityiset ja julkiset palveluiden tuottajat eriarvoiseen asemaan, sillä julkinen toimija voi määrittellä sairaanhoitajien tarpeen itsenäisesti toimiessaan ilman toimilupaa.

Hyvinvointiala HALI ry ei pidä hyväksyttävänä, että toimilupaviranomaiset asettavat omavaltaisia mitoituksivaateita tietyn ammattiryhmän osalta. Tällaisia vaateita ei johdu vanhuspalvelulaista tai muustakaan lainsäädännöstä, eikä niitä täten tulisi myöskään toimiluvissa asettaa. Siltä osin, kuin kyse on ennakkolisesta valvonnasta, ei ole perusteltua väittää, että asiakkaiden tarpeet edellyttäisivät tiettyä sairaanhoitajien vähimmäismäärää, sillä ennakkolisessa valvonnassa ei vielä tunneta toimintayksikön asukkaiden tarpeita sairaanhoidollisen työn osalta, ja sairaanhoitajan työ on kuitenkin suurelta osin samanlaista esimerkiksi lähihoitajien työn kanssa (eräitä lääkkeitä koskevia vastuutehtäviä lukuun

¹ Valvira julkaisi vastikään 7.6.2022 päivätyn ohjeen nettisivuillaan hoiva-avustajien määrän lisäämistä koskien (https://www.valvira.fi/documents/14444/236772/Hoiva_avustajat_vanhustenhuollon_ymparivuorokautisten_toimin_tayksikoiden_henkilostossa.pdf/06c9d1d1-f154-28d7-d52d-6cb636acc9d1?t=1655104732120). Vaikka ohjeistus sinänsä on erityisen kannatettava, on se ensimmäinen julkisesti annettu ohjeistus hoiva-avustajien käyttöä ja määrää koskien. Tätä Valviran julkaisemaa ohjeistusta ennen yksityiset palveluntuottajat ovat säännönmukaisesti voineet toimiluvista ilmenevillä tavoilla käyttää yhtä (1) koulutettua hoiva-avustajaa viittatoista (15) asiakasta kohden, kun julkinen tuottaja ei ole välttämättä edes tiennyt hoiva-avustajien käyttöä koskevista määrällisistä rajoitteista.

ottamatta). Lupaehtoja ei voida pitää yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 10.2 § tarkoittamalla tavalla välttämättöminä. Toimilupaviranomainen on täten ylittänyt toimivaltansa.

Esimerkkejä toimilupaviranomaisen menettelystä eräissä tapauksissa

Attendo Apelikoti Oy / Attendo Kultakehrä

ESAVI/28116/2020

28.12.2020

Päätöksen mukaan sairaanhoitajien määrän oli oltava 1 sairaanhoitaja 15 asiakasta kohden (Liite 1, s. 3). Sairaanhoitajia täten 1 per 15 asiakasta (tai 3 per 45 asiakasta) = 0,06.

Attendo Tyrvään Kartano Oy / Attendo Tyrvään Kartano

LSSAVI/15129/2020

2.6.2021

Päätöksen mukaan sairaanhoitajaresurssia oli lisättävä. Päätöksen antamishetkellä sairaanhoidosta oli vastannut sairaanhoitajakoulutuksen omaava hoivakodin johtaja (joka sai valvontakäytännön perusteella osallistua hoivatyöhön yksikön ollessa niin pieni) ja tuntityönä työskentelevä sairaanhoitaja (Liite 2, s. 5).

Attendo Kyröskoski Oy / Attendo Kyröskoski

LSSAVI/17785/2020

30.6.2021

Päätöksen mukaan valtakunnallinen linjaus edellytti, että hoivakodissa tuli olla noin neljä sairaanhoitajaa (Liite 3, s. 5). Sairaanhoitajia täten 4 per 48 asiakasta = 0,08.

Attendo Lilla Ro Oy / Attendo Katarinanpuisto ja Attendo Lilla Ro

LSAVI/12432/2020

LSAVI/12433/2020

5.8.2021

Päätöksessä edellytettiin, että molempien toimintayksiköiden välittömässä asiakastyössä tuli työskennellä vähintään kaksi sairaanhoitajaa (Liite 4, s. 3). Sairaanhoitajia täten 2 per 30 asiakasta = 0,06.

Attendo Helinä Oy / Attendo Kuninkaanhaka

LSAVI/10639/04.01.00/2021

LSAVI/10573/04.01.00/2021

14.1.2022

Päätöksessä edellytettiin, että yksikössä tulee olla 3,75 sairaanhoitajaa (Liite 5, s. 2). Sairaanhoitajia täten 3,75 per 64 asiakasta = 0,06.

Valviran päätöksen mukaan henkilöstöön tulee kuulua neljä sairaanhoitajaa siinä vaiheessa, kun pääosa asiakaspaikoista on täynnä tai jos asiakkaiden palvelutarve sitä jo aiemmin edellyttää (Liite 6, s. 2). Sairaanhoitajia täten 4 per 68 asiakasta = 0,06.

II TOIMILUPAVIRANOMAISEN LUPAHARKINTA YÖHOITAJAVAATIMUKSEN OSALTA

Vanhuspalvelulaisissa tai muussa lainsäädännössä ei tarkoin määritellä työvuorojen vahvuutta eri työvuoroissa tai viikonpäivissä. Tästä huolimatta toimilupaviranomaiset sääntelevät päätöksissään yöhoidon henkilöstövaatimuksia. Linjaukset eivät perustu vanhuspalvelulakiin, yksityisistä sosiaalipalveluista annettuun lakiin eivätkä laatusuositukseen.

Jokseenkin vakiintunut käytäntö turvallisuuden ja hoidon laadun varmistamiseksi tehostetussa palveluasumisessa – vaikka sekin itse asiassa rajaa henkilöstön määrää ja käyttöä vain yksityisillä palveluntuottajilla – yöaikaan on 1 yöhoitaja noin 25–30 asiakasta kohden.² Viimeaikaisissa päätöksissä toimilupaviranomaiset ovat poikenneet myös tästä aiemmin vakiintuneesta käytännöstä. Eräissä tuoreissa lupapäätöksissä on kuitenkin varsinkin viimeaikoina alkanut yleistyä käytäntö ryhmäkotikohtaisesta (so. yksi yöhoitaja 15 asiakasta kohden) yöhoitajasta.

Yöaikaisen hoitajamitoituksen sääntely on asiakkaiden näkökulmasta epätarkoituksenmukaista, jopa turvallisuutta vaarantavaa. Tehostetun palveluasumisen yksiköt ovat ikääntyneiden koteja, joissa he yöaikaan pääasiassa nukkuvat. Asukkaiden näkökulmasta olisi tärkeää, että henkilöstön mitoitus olisi mahdollisimman korkea päiväsaikaan, jolloin asukkaat ovat valveilla. Toimilupaviranomaisen asettamat vaatimukset yöajan mitoitukselle toimivat tätä tarkoitusta vastaan, sillä mitä korkeampi mitoitus yöaikaan asetetaan, sitä matalammaksi muuttuu päiväaikainen resursointi resurssin kohdentuessa päivästä yöhön. Lisäksi työvuorojen rakenteen takia yöhoidon maksimointi heikentää päiväaikaista resurssia enemmän, kuin mitä yöhoitajia laskennallisesti käytetään. Yksi yöhoitaja tarkoittaakin noin 1,25 päivähoidon resurssia. Lupaehtoja ei voida pitää yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 10.2 § tarkoittamalla tavalla välttämättöminä.

Yöhoitajia koskevat toimilupaehdot asettavat yksityiset ja julkiset palveluiden tuottajat eriarvoiseen asemaan. Julkisille toimijoille yöhoitajien mitoitus on joustavaa ja tilannekohtaiseen tarpeeseen perustuvaa. Myös teknologiset ratkaisut voidaan julkisella ottaa paremmin huomioon.³ Yksityiset toimijat sen sijaan ovat aina sidottuja lupaehtojen mukaiseen

² Käytäntö yhdestä yöhoitajasta per 25–30 asiakasta on vahvistettu esimerkiksi valvontapäätöksessä ESAVI 8322/05.06.03/2017, s. 3–4 (liite 7). Päätöksessä aluehallintovirasto totesi käytännöksi yhden yöhoitajan 25 asiakasta kohti, mutta ei toisaalta vaatinut lisäämään yöhoitajien määrää 30 asiakasta per kerros -tilanteessa.

³ Esimerkiksi oheisessa uutisessa tuodaan esille, miten Helsingin kaupungin Kustaankartano-yksikössä on älylattian käyttöönoton myötä voitu siirtyä aiemmasta kolmen yöhoitajan käytöstä kahteen. Mtv-uutiset, 13.5.2022: ”Osa hoitajista haluttaisiin korvata älylaitteilla – ”Yöaikaisessa valvonnassa tuo enemmän turvaa ikääntyneelle kuin hoitaja”. <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/osa-hoitajista-haluttaisiin-korvata-alylaitteilla-yoaikaisessa-valvonnassa-tuo-enemman-turvaa-ikaantyneelle-kuin-hoitaja/8423990#gs.4duam3>. Haettu 23.6.2022.

yöhoitajien määrään, riippumatta asiakaskunnan tarpeista tai teknologisten ratkaisujen käyttöönotosta.

Hyvinvointiala HALI ry:n näkemyksen mukaan toimilupaviranomainen ylittää toimivaltansa säännellessään yöhoitajien lukumäärää. Yksityiskohtaisten lupaehtojen sijaan yöhoitajien tarkka lukumäärä tulisi jättää toimintayksikön omaavalvonnan piiriin.

Esimerkkejä toimilupaviranomaisen menettelystä eräissä tapauksissa

Attendo Kyröskoski Oy / Attendo Kyröskoski

LSSAVI/17785/2020

30.6.2021

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan jokaisessa ryhmäkodissa piti olla oma yöhoitaja. Yksittäistä ryhmäkotia ei saanut jättää ilman valvontaa yöaikaan (Liite 3, s. 5). Hoivakodissa on kolme ryhmäkotia. Yöhoitajia täten 3 per 48 asiakasta = 0,06.

Attendo Oy / Attendo Ventelä

ESAVI/3855/2020

2.9.2021

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan jokaisessa ryhmäkodissa tuli olla yöaikaan yksi hoitaja läsnä (Liite 8, s. 17). Hoivakodissa on kolme ryhmäkotia. Yöhoitajia täten 3 per 65 asiakasta = 0,04.

Attendo 247 Oy / Attendo Harmaanitty

ESAVI/938/2021

1.11.2021

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan, mikäli ryhmäkodeissa on kahden hoitajan apua tarvitsevia asiakkaita, tuli myös yöaikaan olla käytettävissä työpari ilman, että yksikään ryhmäkoti jää ilman valvontaa (Liite 9, s. 31). Hoivakodissa on neljä ryhmäkotia. Yöhoitajia täten 5 per 60 asiakasta = 0,08.

Attendo Oy / Attendo Johannes

LSSAVI/18435/2021

29.3.2022

Aluehallintoviraston päätöksen mukaan yksikössä tuli olla 3 yöhoitajaa (Liite 10, s. 12). Yöhoitajia täten 3 per 65 asiakasta = 0,04.

Attendo Aapelikoti Oy / Attendo Kultakehrä

ESAVI/28116/2020

28.12.2020

Aluehallintoviraston päätöksessä edellytettiin ryhmäkotikohtaista yöhoitajaa (Liite 1, s. 3). Hoivakodissa on neljä ryhmäkotia. Yöhoitajia täten 4 per 45 asiakasta = 0,08.

Attendo Oy / Attendo Villa Pentby

ESAVI/35464/2021

2.3.2021

Aluehallintoviraston päätöksessä edellytettiin jokaiseen neljästä ryhmäkodista omaa yöhoitajaa. Lisäksi edellytettiin yöhoitajille työparia sikäli, kuin ryhmäkodeissa on kahden hoitajan apua tarvitsevia. Luvan mukaan yksikään ryhmäkoti ei saanut jäädä ilman valvontaa (Liite 11, s. 23). Yöhoitajia täten 5 per 63 asiakasta = 0,08.

Esperi Care Oy / Esperi Hoivakoti Harjus

V/35205/2021

31.1.2022

Valvira on lupapäätöksessä määrittänyt, että yöhoitajien määrä tulee olla kolme (Liite 6, s. 3). Yöhoitajia täten 3 per 68 asiakasta = 0,04.

III TOIMILUPAVIRANOMAISEN LUPAHARKINTA TUKIPALVELUVAATIMUKSEN OSALTA

Vanhuspalvelulaissa tai muussa lainsäädännössä ei määritellä tai rajata tukipalveluiden mitoitusvaatimusta. Tästä huolimatta lupaviranomaiset kirjaavat aina tukipalveluille tarkan henkilöstömäärän yksityisten palveluntuottajien toimilupiin, mitoitusvaatimuksena 0,10.⁴ Toimilupaviranomainen käyttää luvissa tukipalvelutyöstä myös *välillinen työ* -nimitystä.⁵ Lupaviranomainen asettaa toimiluvissa lisäksi ehtoja sille, miten suuri osuus tuki- tai välillisestä työstä tehdään hoiva- ja hoitohenkilöstöllä, miten suuri osuus dedikoidulla tukihenkilöstöllä ja millainen osuus työstä ulkoistetaan alihankkijoille.

Yksityiset ja julkiset palveluiden tuottajat ovat tukityön sääntelyn osalta eriarvoisessa asemassa. Julkiseen toimijaan ei kohdistu mitään mitoituksia ja täten myös tukipalvelut järjestetään toimintayksikön parhaaksi katsomalla tavalla. Esimerkiksi yksikkökohtaista laitoshuoltajaa ei julkisen tuotannon yksiköissä välttämättä ole, vaan nämä työt suoritetaan tarpeen mukaan. Mistä julkinen tuottaja ylipäätään voisi tietää, että niin sanotuissa tukipalveluissa edellytetään 0,10 vaatimusta, kun tätä ei ole esitetty julkisesti esimerkiksi Valviran verkkosivuilla tai annettuna määräyksenä tai ohjeena? Yksityistä toimijaa tämä kategorinen lakiin perustumaton vaatimus sen sijaan koskee hyvin konkreettisesti.

Hallituksen esityksessä vanhuspalvelulaiksi todetaan, että yksiköiden erilaisesta asiakasrakenteesta, tiloista ja muista olosuhteista johtuen kategorista mitoitusvaatimusta tukipalvelutyölle ei kirjattaisi lainsäädäntöön. Tukipalveluja voitaisiin toteuttaa eri tavoin esimerkiksi ostopalveluina ja myös erilaisia teknologisia ratkaisuja hyödyntäen.⁶ Vaikka siis

⁴ Vakiintunut käytäntö 0,1 mitoituksesta käy ilmi muun muassa päätöksestä V/26983/2021 (Liite 13, Attendo Hovinsaari II, s. 12), jossa todetaan: *Välillisen työn resurssiksi muodostuu näin ollen 0,10 työntekijää asiakasta kohti vakiintuneen lupakäytännön mukaisesti* (kursivointi ja alleviivaus kantelijan).

⁵ Tukipalvelu ja välillinen työ ovat sisällöltään samoja tehtäviä (siivous, pyykki- ja kiinteistöhuolto, ruoan laajamittainen valmistus). Työn määrittely tuki- tai välilliseksi työksi riippuu kuitenkin siitä, suorittaako työn hoito- tai hoivahenkilöstö (välillistä työtä) vai muu henkilöstö (tukipalvelutyötä).

⁶ HE 4/2020 vp., s. 88.

lain perusteluissa on tuotu esiin, että kategorista vaatimusta ei ole syytä kirjata, niin tästä huolimatta kategorinen vaatimus kirjataan yksityisten palveluntuottajien toimilupiin.

Edelleen hallituksen esityksessä tuodaan esille, että välittömän ja välillisen työn erottelusta huolimatta tavoitteena olisi, että työt toimintayksiköissä hoidetaan joustavasti ja asiakaslähtöisesti, ja että esimerkiksi toimintatapoja kehittämällä voidaan varmistaa, että henkilöstön työajasta mahdollisimman suuri osa kohdentuu välittömään asiakastyöhön. Henkilöstömitoituksen tarkoitus ei olisi estää tarkoituksenmukaista yksikkökohtaista työnjakoa ja sen kehittämistä ammattioikeuksien puitteissa, vaan osaltaan ohjata kohdentamaan osaamista asiakasturvallisuutta varmistavalla tavalla.⁷

Toisin kuin välittömän työn osalta (jolle vanhuspalvelulaki siis asettaa henkilöstömitoituksen), tukipalveluiden osalta lainsäätäjät peräänkuuluttaa joustavuutta ja tuottajan vapautta järjestää tukityöt erilaisin keinoin, sekä mahdollisuutta hyödyntää digitaalisia ja automaattisia ratkaisuja, sekä ostopalveluita työn tekemiseksi.

Kaavamaiset tukityöpalvelun mitoitusvaatimukset määrittelevät lupaehtot eivät Hyvinvointiala HALI ry:n näkemyksen mukaan täten kuulu viranomaisen lain mukaiseen harkintavaltaan, eikä niille voida osoittaa selkeää asiakasturvallisuuteen liittyvää perustetta.

Vanhuspalvelulaki sääntelee hoitajamitoitusta hoitotyön osalta ja erottelu erilaisten työtehtävien välillä on tehty sen varmistamiseksi, että palveluntuottaja vähentää hoitotyöstä tukipalvelutyöt ja varaa näin riittävästi resursseja nimenomaiseen hoivaan. Kuitenkaan tukityön määrään ei ole otettu kantaa lain tasolla ja se voi myös vaihdella. Lupapäätöksissä tulisi Hyvinvointiala HALI ry:n näkemyksen mukaan ilmetä vain laissa vaadittu välittömän työn mitoitus ja keinot sen turvaaminen, ei kiinteätä mitoitusvaatimusta tuki- tai välilliselle työlle.

Välillisen asiakastyön mitoitusvaatimus toimiluvissa ei kannusta yksityisiä palveluntuottajia minkäänlaisiin innovointeihin.

Esimerkki: Yksityisellä palveluntuottajalla on 60-asiakaspaikan ikääntyneiden hoivakoti, missä ateriat valmistetaan itse omana tuotantona. Aterioita hoivakodissa valmistaa kaksi (2) kokoaikaista kokkia. Palveluntuottaja saa tarjouksen moderneja keittiökoneita valmistavalta taholta, joka tarjoaa yhden ihmisen työpanoksen vähentävää keittiöratkaisua hoivakotikäyttöön. Yksityinen palveluntuottaja ei voi tehdä keittiökoneinvestointia, koska sen toimiluvassa oleva 0,10 mitoitusvaatimus tukitöiden osalta johtaa siihen, että vaikka toisen kokin työpanos voitaisiinkin korvata keittiökoneella, pitäisi tuottajan palkata tämän kokin tilalle uudeksi työntekijäksi esimerkiksi laitoshuoltaja tai siivoaja – vain päästääkseen toimiluvan mitoitusvaatimukseen.

Paitsi, että yllä oleva esimerkki osoittaa kaikenlaisen innovoinnin olevan hyvin kannattamatonta, niin samalla se myös osoittaa, että lupaehtoa ei voida pitää yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 10.2 § tarkoittamalla tavalla välttämättöminä.

Sitovat yksityiskohtaiset lupaehtot johtavat ongelmallisiin tilanteisiin, missä palveluntuottajien on jatkuvasti haettava lupamuutosta esimerkiksi silloin, kun ne muuttavat tukityön järjestämistapaa (esimerkiksi oman siivoajan palkkaaminen tehtävän ulkoistamisen sijaan tai hoiva- ja hoitohenkilöstön tekemän välillisen työn vähentäminen).

Toimilupaviranomaisen suhtautuminen tukipalvelutyön lupasääntelyn sitovuuteen on epäselvä. Yhtäältä toimilupaviranomainen asettaa yksityiskohtaisia lupaehtoja, mutta toisaalta viranomainen on eri yhteyksissä katsonut, että ”*palvelujen tuottaja voi järjestää välillisen työn parhaaksi katsomallaan tavalla, kunhan toiminta täyttää lain edellytykset*” ja että ”*Valvira ei*

⁷ HE 4/2020 vp., s. 95.

ole rajoittanut valittajan oikeutta järjestää välillisiä tehtäviä kirjaamalla päätökseen palvelun tuottajan ilmoittamat tiedot siitä, kuinka suuren osuuden hoivahenkilöstö tekee välillisestä työstä - -”⁸.

Hyvinvointiala HALI ry huomauttaa, että jo tuottajien hakemukset perustuvat lupaviranomaisen vahvaan ohjeistukseen. Täten hakemuksista ilmenevää ja hakemuksen mukaisena asetettavaa tuki- ja muu henkilöstö -mitoitusta on pidettävä osana lupaviranomaisen sääntelyä. On tavanomaista, että jo lupahakemusta täytettäessä toimilupaviranomainen osana ohjausta antaa ymmärtää, ettei lupaa tulla ottamaan käsittelyyn tai hyväksymään ilman tiettyä välillisen työn mitoitusta. Mikäli tuottajat valittavat luvan ehdoista myöhemmin hallinto-oikeudelle, vetoaa toimilupaviranomainen siihen, että se on asettamiensa ehtojen osalta seurannut tuottajan hakemusta. On oikeusturvan kannalta ongelmallista, että toimilupaviranomainen ohjauksen keinoin kontrolloi toimintaedellytyksiä, sillä ohjauksesta ei voi valittaa hallinto-oikeudelle. Toimilupaviranomainen ylittää tältäkin osin toimivaltansa.

On selvää, ettei tällaisia ehtoja voida pitää yksityisistä sosiaalipalveluista annetuista lain 10.2 § tarkoittamalla tavalla – tai muutoinkaan – välttämättöminä. On huomioitava, että joustavaksikin tarkoitetut ehdot joka tapauksessa ohjaavat muita valvovia viranomaisia (kunnat, aluehallintovirastot) harhaan, niiden tarkistaessa tuottajien toimintaa lupaehtoihin nähden kirjaimellisesti.

Hyvinvointiala HALI ry katsoo, että tarkat lupaehtojen kirjaukset tukityön henkilöstömitoituksesta ovat vanhuspalvelulain ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain vastaisia. Toimilupaviranomainen on näissä tapauksissa tulkinnut lakia virheellisesti ja ylittänyt toimivaltansa. Päätöksillä rajoitetaan myös työnantajan direktio-oikeutta, mutta ennen kaikkea heikennetään tuottajien mahdollisuutta organisoida toimintayksikön työtä asiakkaiden palveluiden laadun kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Hyvinvointiala HALI ry:n näkemyksen mukaan riittävä tukityön määrän arviointi tulisi jättää palveluntuottajan omavalvonnan sekä toiminnan oman suunnittelun varaan; lakiin kirjatun välittömän asiakastyön vähimmäismitoituksen täytyessä on perusteltua, että palveluntuottajat arvioivat omavalvonnan keinoin vanhuspalvelulain uudistuksen hengessä tukipalvelutyöhön riittävän resurssin.

Esimerkkejä toimilupaviranomaisen menettelystä eräissä tapauksissa

Esperi Care Oy / Esperi Hoivakoti Harjus

V/35205/2021

31.1.2022

Valvira on asettanut tukityölle tarkan henkilöstömäärän (liite 6, s. 2). Välillisen työn mitoitus 6,8 htv / 68 asiakaspaikkaa = 0,1.

Esperi Care Oy / Esperi Hoivakoti Pakaasi

V//35101/2020

17.12.2020

⁸ Valviran lausunto Helsingin hallinto-oikeudelle 16.3.2021, s. 12-13 (liite 15) ja Valviran lausunto Helsingin hallinto-oikeudelle 24.9.2021, s. 6 (liite 16).

Valvira on asettanut tukityölle tarkan henkilöstömäärän (liite 12, s. 3). Välillisen työn mitoitus 4,2 htv / 30 asiakaspaikkaa = 0,14 (hakemuksen mukaisesti).

Attendo Aapelikoti Oy / Attendo Kultakehrä

ESAVI/28116/2020

28.12.2020

Aluehallintovirasto on asettanut tukityölle tarkan mitoituksen (liite 1, s. 2). Hakemuksesta poiketen aluehallintovirasto on edellyttänyt välilliseen työhön 4,5 henkilön työpanosta (s. 3). Välillisen työn mitoitus 4,5 htv / 45 asiakaspaikkaa = 0,1.

Attendo Oy / Attendo Hovinsaari II

V/26983/2021

23.12.2021

Valvira on asettanut tukityölle tarkan mitoituksen (liite 13, s. 12). Hakemuksesta poiketen Valvira on edellyttänyt välilliseen työhön vähintään 6 henkilön työpanosta. Välillisen työn mitoitus 6,0 htv / 61 asiakaspaikkaa = 0,1. Valvira viittaa tältä osin ”vakiintuneeseen käytäntöön”.

Attendo Oy / Attendo Peiponhovi

V/39292/2019

28.1.2021

Valvira on asettanut tukityölle tarkan mitoituksen (liite 14, s. 1). Lupaviranomainen on hakemuksesta poiketen nostanut hoito- ja hoivahenkilöstön resurssia (30,80 htv → 32,40 htv), jotta välilliselle työlle on voitu asettaa 1,6 htv mitoitus (s. 2). Välillisen ja (hakemuksen mukaisen tukityön) yhteenlaskettu mitoitus 1,6 htv + 4,0 htv / 55 asiakaspaikkaa = 0,1.

Attendo Helinä Oy / Attendo Kuninkaanhaka

LSAVI/10639/04.01.00/2021

LSAVI/10573/04.01.00/2021

14.1.2022

Valvira on hakemuksesta (1,0 htv) poiketen edellyttänyt välilliselle työn resurssiksi vähintään 6,4 htv (liite 5, s. 2). Välillisen työn mitoitus 6,4 htv / 64 asiakaspaikkaa = 0,1.

IV TOIMILUPAVIRANOMAISEN VALVONTA MUIDEN KUIN SOTE-ALAN AMMATTILAISTEN OSALTA

Vanhuspalvelulaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole asetettu mitoitusvaadetta, enimmäis- tai vähimmäismääriä tai muitakaan määrällisiä rajoitteita muiden kuin sote-alan ammattilaisten (esimerkiksi kulttuuri- ja taidealan koulutetut) käytölle.

Vanhuspalvelulain 3 a §:ssä määritellään tehostetun palveluasumisen toimintayksiköissä välittömään asiakastyöhön osallistuva henkilöstö. Osana tätä välittömään työhön laskettavaa

henkilöstöä mainitaan myös pykälän 12. kohdassa viriketoiminnan ohjaajat ja muut vastaavat asiakkaan sosiaalisen toimintakyvyn ylläpitoon osallistuvat työntekijät. Erityisesti jälkimmäinen kohta ”muut vastaavat asiakkaat sosiaalisen toimintakyvyn ylläpitoon osallistuvat työntekijät” on tässä olennainen.

Valvontaviranomaiset eivät kuitenkaan salli lainkaan yksityisten palveluntuottajien toimiluvissa muiden kuin sote-alan koulutettujen työntekijöiden käyttöä. Erityisesti tämä tulee esille valvontatarkastuksissa, missä työvuorossa ollutta muun alan koulutettua pidetään merkittävänä valvontahavaintona ja vakavana virheenä ja asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavana tekijänä.

Hoivakotien tehtäviin kuuluu hoivan ja huolenpidon lisäksi seuranpitoa, ulkoilua, virikkeitä, askartelua - tehtäviä, missä ei ole välttämätöntä omata lähi- tai sairaanhoitajan koulutusta.

Päätös siitä, millaisella henkilöstörakenteella mitoitus toteutetaan, tulisi jättää palveluntuottajan omavalvonnan piiriin, ottaen huomioon muun muassa sen, mitä laissa yksityisistä sosiaalipalveluista 4.2 §:ssä ja vanhuspalvelulain 20.1 §:ssä säädetään. Olennaista on se, että säädetty välittömän työn mitoitus toteutuu, ei se, millaisella henkilöstörakenteella tämä kulloinkin tehdään.

LOPUKSI

Suomen väestö ikääntyy nopeasti. Vuoteen 2040 mennessä yli 75-vuotiaiden määrä kasvaa noin 55 prosentilla.⁹ Ikääntyneiden asumispalveluiden tarve kasvaa vastaavalla tavalla. Tämä tarkoittaa yhteiskunnallista haastetta, jonka ratkaisemiseksi tarvitaan sekä julkisia, että yksityisiä resursseja. Palveluntuottajien eriarvoinen kohtelu ei ole vähämerkityksistä, sillä yksityinen sektori tuottaa puolet ikääntyneiden asumispalveluista.

Hyvinvointiala HALI ry katsoo, että lupaviranomaisten lakiin perustumattomat rajaukset sairaanhoitajien vähimmäismäärän, yöhoitajavaatimuksen, tukipalveluvaatimuksen sekä muiden kuin sote-alan koulutettujen käytön osalta ikääntyneiden tehostetun palveluasumisen viranomaisvalvonnassa edellyttävät oikeuskanslerin toimenpiteitä. Toimilupaviranomaisten tehtävä on laillisuusvalvonta ja ohjaus – ei uusien normien, varsinkaan laista poikkeavien normien, luominen. Lakiin perustumattomilla lupakäytännöillä toimilupaviranomainen asettaa yksityiset palveluiden tuottajat ja yksityisen asiakkaat eriarvoiseen asemaan nähden julkiseen, joka toimii huomattavasti joustavammin, vain lainsäädännön edellytyksiä noudattaen.

Toimilupaviranomainen on edellä esitetyin tavoin ylittänyt toimivaltansa. Hyvinvointiala HALI ry pitää toimilupaviranomaisten toimintaa lainvastaisena.

Helsingissä 1. heinäkuuta 2022

Kohteliaimmin,

Ulla-Maija Rajakangas
toimitusjohtaja
Hyvinvointiala HALI ry

⁹ Tilastokeskus, Väestöennuste 2021–2040.

Liitteet

Liite 1 – Lupapäätös, ESAVI/28116/2020, Attendo Aapelikoti Oy / Attendo Kultakehrä, 28.12.2020

Liite 2 – Valvontapäätös, LSSAVI/15129/2020, Attendo Tyrvään Kartano Oy / Attendo Tyrvään Kartano, 2.6.2021

Liite 3 – Päätös, LSSAVI/17785/2020, Attendo Oy Kyröskoski / Attendo Kyröskoski, 30.6.2021

Liite 4 – Lupapäätös LSAVI/12432/2020 ja LSAVI/12433/2020, Attendo Lilla Ro Oy / Attendo Katarinanpuisto ja Attendo Lilla Ro, 5.8.2021

Liite 5 – Muutospäätös, LSAVI/10639/04.01.00/2021 ja LSAVI/10573/04.01.00/2021, Attendo Helinä Oy / Attendo Kuninkaanhaka, 14.1.2022

Liite 6 – Muutospäätös, V/35205/2021, Esperi Care Oy / Esperi Hoivakoti Harjus, 31.1.2022

Liite 7 – Valvontapäätös, ESAVI/8322/05.06.03/2017, Attendo Oy / Attendo Villa Pentby, 20.12.2017

Liite 8 – Valvontapäätös ESAVI/3855/2020, Attendo Oy / Attendo Ventelä, 2.9.2021

Liite 9 – Valvontapäätös ESAVI/938/2021, Attendo 247 Oy / Attendo Harmaaniitty, 1.11.2021

Liite 10 – Valvontapäätös LSSAVI/18435/2021, Attendo Oy / Attendo Johannes, 29.3.2022

Liite 11 – Valvontapäätös ESAVI/35464/2021, Attendo Oy / Attendo Villa Pentby, 2.3.2021

Liite 12 – Lupapäätös V/35101/2020, Esperi Care Oy / Esperi Hoivakoti Pakaasi, 17.12.2020

Liite 13 – Muutoslupapäätös V/26983/2021, Attendo Oy / Attendo Hovinsaari II, 23.12.2021

Liite 14 – Valvontapäätös ESAVI/8322, Attendo Oy / Attendo Villa Pentby, 05.06.2017

Liite 15 – Valviran lausunto Helsingin hallinto-oikeudelle, 16.3.2021

Liite 16 – Valviran lausunto Helsingin hallinto-oikeudelle, 24.9.2021