



Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) lausunto vanhuspalveluiden laatusuositusluonnoksesta ja esitys suosituksen sisällön täsmentämisestä

Sosiaali- ja terveysministeriö on yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa julkaisemassa uuden *lääkäiden ihmisten palvelujen kehittämistä* koskevan laatusuosituksen (myöhemmin laatusuositus). Laatusuosituksen luonnoksen johdannossa on todettu, että vuonna 2017 annettava laatusuositus uudistuu huomioon ottamaan ohjaus- ja toimintaympäristössä meneillään olevat muutokset sekä hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelman tavoitteet. Hallitus on evästännyt laatusuosituksen uudistusta edellyttämällä, että henkilöstön mitoittamista yhdenmukaistetaan niin, että julkisella ja yksityisillä palveluntuottajilla on samat vaateet. Henkilöstömitoitukseen lasketaan jatkossa mukaan joustavammin perustein iäkkäiden hoitoon ja huolenpitoon osallistuvaa henkilökuntaa. Muutokset kohdistuvat mitoitusperusteisiin sen kaikilla tasoilla. Hallitusohjelman kirjauksen pohjalta kehysriihessä 2017 täsmennettiin, että henkilöstömitoituksen täsmentämisellä ja mitoitukseen laskettavan henkilöstön uudelleenmäärittelyllä haetaan julkiseen talouteen noin 33,5 miljoonan euron säästöä vuoden 2019 loppuun mennessä. Laatusuositus on voimassa vuoden 2019 loppuun saakka.

Laatusuositus on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä, jossa on ollut jäsenenä muun muassa kuntien, kuntayhtymien, järjestöjen, palvelujen tuottajien sekä Valviran ja aluehallintovirastojen edustajat. Valmistelun aikana on kuultu asiantuntijoita ja järjestetty mahdollisuus kommentoida suosituksen luonnosta Ota kantaa -sivustolla 19.5.2017 saakka.

Laatusuositus jakautuu viiteen eri sisältöalueeseen, joiden tarkoituksena on tukea sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävästä iäkkäiden palvelujärjestelmän rakentumisesta. Jokainen sisältöalue pitää sisällään omat erilliset suosituksensa.

Laadulla on tekijänsä – sisältöalue kiinnittää huomion henkilöstön määrään ja osaamiseen. Laatusuosituksen luonnoksessa on todettu, että riittävä määrä osaavaa henkilöstöä on välttämätön edellytys turvallisen ja laadukkaan palvelun takaamiseksi iäkkäille henkilöille.

Sisältöalue pitää sisällään viisi erillistä suositusta, joista neljä suositusta liittyy henkilöstön määrään ja mitoituksen perusteisiin, henkilöstön vähimmäismitoituksiin kotihoidossa sekä tehostetussa palveluasumisessa, henkilöstön työajan jakautumiseen välittömään sekä välilliseen työaikaan sekä henkilöstön johtamiseen toimintayksiköissä.

Viides suositus (jäljempänä suositus) poikkeaa sekä sisällöltään että luonteeltaan sisältöalueen muista suosituksista. Suositus on luonteeltaan kategorinen määräys, joka pitää sisällään yksiselitteisen ohjauksen lupaviranomaisille yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2010) soveltamisesta ja toimeenpanosta.

Suosituksen mukaan henkilöstön mitoittamisen osalta julkisia ja yksityisiä palvelujen tuottajia ohjataan, valvotaan ja seurataan samoin perustein:

- yksityisen toimintayksikön toiminnan käynnistyessä toimilupaa myönnettäessä ko. myöntämisajankohtaan sidottu (numeerinen) henkilöstömitoitusvaade poistetaan toimiluvista
- yksityisiltä ja julkisilta palveluntuottajilta valvontaviranomaisen edellyttämä erillinen 0,1 – tukipalveluhenkilöstömitoitusvaade poistetaan.

Valviran näkemyksen mukaan edellä mainittu suositus on hyvin ongelmallinen. Ensinnäkin puheena oleva suositus on ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Toiseksi suositus poikkeaa muista laatusuosituksen suosituksista luonteensa vuoksi siten, että se on selkeä määräys, jolla ohjataan lupaviranomaisten toimintaa lakisääteisen tehtävän toteuttamisessa. Kolmanneksi suositus koskee vain vanhusten palveluita eikä siinä oteta huomioon eri palvelualojen yhdenvertaista kohtelua, koska lupaviranomaiset käsittelevät monien muidenkin eri asiakasryhmien ympärivuorokautisia palveluja koskevia lupa-asioita.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 4.2 §:n mukaan henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja asiakkaiden lukumäärään nähden. Lain 8 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan lupahakemuksessa on mainittava vastuuhenkilön tiedot sekä 6 kohdan mukaan muun henkilöstön määrä ja koulutus. Edelleen lain 10 §:n mukaan lupa myönnetään palvelujen tuottajalle, jos sen toimintayksiköt täyttävät 4 §:ssä säädetyt toimintaedellytykset.

Luvasta tulee edellä mainitun lain 10 §:n 2 momentin mukaan ilmetä palvelujen sisältö, toiminnan laajuus ja palvelujen tuottamistapa. Lupa voidaan liittää asiakasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja palvelujen määrästä, henkilöstöstä, tiloista, laitteista, tarvikkeista sekä toimintatavoista. Lain 26 §:ssä todetaan, että myönnettyään palvelujen tuottajalle 7 §:ssä tarkoitetun luvan lupaviranomainen huolehtii siitä, että yksityisten palvelujen antajien rekisteriin on talletettu tiedot, jotka palvelujen tuottajan on 8 §:n mukaan tullut mainita lupahakemuksessa.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaan palvelujen tuottajan on siis lupahakemuksessa mainittava henkilöstön määrä, joka lupaviranomaisen tulee tallettaa yksityisten palvelujen antajien rekisteriin (Valveri-rekisteri). Rekisteriin merkittävä henkilöstön määrä perustuu toimintaedellytysten arviointiin lupapäätöstä tehtäessä. Hallintopäätöksestä, muun muassa lupapäätöksestä, on hallintolain 44 §:n perusteella käytävä selkeästi ilmi yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu. Valviran näkemyksen mukaan henkilöstömäärää koskevan tiedon on näin ollen ilmentävä myös päätöksestä. Lupaviranomaisella on yksityisiä

sosiaalipalveluja koskevan lain 10 §:n perusteella velvollisuus huolehtia siitä, että palveluntuottaja täyttää lain 4 §:ssä säädetty toimintaedellytykset, muun muassa, että henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja asiakkaiden lukumäärään nähden. Tämä voi edellyttää kyseisessä laissa tarkoitettujen, henkilöstöä koskevien ehtojen asettamista päätökseen. Valviran näkemyksen mukaan ennakovalvonta menettää merkityksensä, jos henkilöstön määrää koskevien vaatimusten asettaminen ei ole mahdollista. Lupaviranomaisen on Valviran näkemyksen mukaan käytettävä sille annettua harkintavaltaa ja arvioitava laissa säädettyjen luvan edellytysten, kuten henkilöstön määrän riittävyys, täyttymistä, sekä perusteltava johtopäätöksensä lupapäätöksessä.

Lupaviranomaiset ovat vakiintuneesti toimintayksikköjen toimintaedellytyksiä arvioidessaan arvioineet myös avustavan henkilöstön osuutta todeten sen lupapäätöksessä ja tallettaen tätä koskevat tiedot Valveri-rekisteriin. Avustavan henkilöstön tarpeen arviointi on perustunut voimassa olevaan lainsäädäntöön, jolla asiakkaalle turvataan oikeus hyvään sosiaalihuoltoon, asianmukaiset palvelut ja kodinomaiset olot. Näkemys on ollut, että yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa tarkoitettu henkilöstö ei tarkoita pelkästään hoitohenkilöstöä.

Lisäksi Valvira viittaa Suomen perustuslain 107 §:ään, jossa todetaan, että jos asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Edellä olevaan viitaten Valvira toteaa, että puheena oleva suositusluonnoksen kohta on selkeästi ristiriidassa edellä todettujen lain tasoisten säännösten kanssa. Tässä tapauksessa kyseessä ei ole säädös vaan laatusuositus. Valviran näkemyksen mukaan laatusuositus on luonteeltaan ohjeellinen, ei-sitova. Valvira toteaa, että sitovia määräyksiä yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lain soveltamisesta voidaan antaa perustuslain 80 §:n säännökset huomioon ottaen ainoastaan laissa olevan täsmällisen valtuutussäännöksen perusteella. Näin ollen lupaviranomaiset Valvirassa ja aluehallintovirastoissa eivät voi noudattaa sellaisia suosituksia, jotka ovat ristiriidassa voimassa olevan lain kanssa.

Valvira toteaa, että hallitus on 11.5.2017 antanut esityksen laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp), jolla korvataan nykyinen yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki. Lakiesityksen 13 §:n mukaan palvelujen tuottajan on annettava palveluyksikön rekisteröintiä varten tiedot muun muassa palvelutoimintaan osallistuvan henkilöstön määrästä ja koulutuksesta. Rekisteriviranomainen voisi myös lakiehdotuksen 18.2 §:n mukaan asettaa rekisteriin merkitsemistä koskevassa päätöksessä tarvittaessa asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja palvelulle. Valviran näkemyksen mukaan puheena oleva suositusluonnos on ristiriidassa myös 1.1.2019 voimaantulevaksi suunnitellun uuden lain kanssa.

Lopuksi

Edellä todettuun viitaten Valvira katsoo, että läkkäiden ihmisten palvelujen kehittämistä koskevaan laatusuositukseen sisältyvä monessa suhteessa ongelmallinen ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain kanssa ristiriidassa oleva suositus tulisi poistaa laatusuosituksesta ennen sen julkaisua.

Mikäli kyseinen suositus tulee luonnoksen mukaisena voimaan, se johtaa merkittäviin ongelmiin lupaviranomaisten lain soveltamista ja toimeenpanoa koskevassa työssä. Lisäksi on todennäköistä, että puheena olevan yksittäisen suosituksen sisältyminen laatusuositukseen johtaa myös tarpeettomiin ja resursseja syöviin oikeusprosesseihin hidastaen varsinaisten lupahakemusten sekä ilmoituksenvaraisiin palveluihin liittyvien ilmoitusten käsittelyä lupaviranomaisissa.

Valviran näkemyksen mukaan, mikäli lupaviranomaisten toimintaa Valvirassa ja aluehallintovirastoissa halutaan ohjata puheena olevan suosituksen suuntaisesti, se tulisi toteuttaa lainsäädäntöä muuttamalla.

Ratkaistu: 17.05.2017

Ratkaisija: Henriksson Markus

Virka-asema: Ylijohtaja

Esittelijät:

Tulkki Anssi, Ylitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu

asiankäsittelyjärjestelmässä.

Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.