



Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausuntopyyntönnne 21.5.2024 (Asianumerot VN/31908/2023 ja STM093:00/2023)

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira) antamaan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (jäljempänä luonnos).

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lisäksi kommentteja erillisestä sosiaali-päivystystä koskevasta muistiosta (jäljempänä muistio).

Valviran lausunto

Luonnos

Valvira katsoo, että luonnoksen vaikutusarvioinnin osiossa olisi hyvä käsitellä aiempien vastaavien muutosten (erit. muutokset 1.1.2017) vaikutuksia, mikä auttaisi arvioimaan myös nyt ehdotettuja muutoksia. Yksi edellisessä muutoksessa ongelmia aiheuttanut asia olivat erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon erilliset ajanvaraus- ja potilastietojärjestelmät. Järjestelmien erillisyyksyys vaikeutti potilaan hoidon järjestämistä perusterveydenhuollossa päivystystyöskäynnin jälkeen. Tietojärjestelmien kokonaisarkkitehtuurin ongelmat olivat ajankohtaisia myös hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa.

Valvira toteaa yleisesti, että jos lain tasolla määritetään paikkakuntakohtaisesti, missä sairaalat voivat sijaita ja millaista toimintaa niissä voidaan harjoittaa (esim. tietynlainen leikkaustoiminta tai päivystys), palvelunjärjestäjien harkintavalta järjestää terveydenhuollon palvelut alueen tarpeiden mukaisesti vähenee. Lisäksi toiminnan joustava kehittäminen tai siirtäminen toiselle paikkakunnalle esimerkiksi logistisesti tai taloudellisesti parempaan sijaintiin ei ole mahdollista kuin lakia muuttamalla. Ehdotetut muutokset ovat myös ristiriidassa sosiaalipäivystyksestä laaditun muistion kanssa, jossa johtavana ajatuksena on sääntelyn vähentäminen.

Valvira pitää hyvänä, että luonnoksessa käsitellään ja korostetaan useissa kohdissa (ainakin s. 57–58, 67 ja 92) perusterveydenhuollon palveluiden tärkeyttä, painopisteen siirtämistä perustason palveluihin ja myös nopean hoitoon pääsyn merkitystä. Valvira toteaa, että riittävät perusterveydenhuollon palvelut ja kiireelliset vastaanotot myös ilta-aikaan vähentävät yöaikaisten päivystyspalveluiden tarvetta. Valvira katsoo, että luonnoksessa tulisi arvioida, miten hallituksen kehysriihessä sovitut lievennykset perusterveydenhuollon kiireettömään hoitoon pääsyn enimmäisaikoihin vaikuttavat tähän lähtökohtaan.



Luonnoksessa on mainittu useissa kohdissa digitaalisten ja muiden etäpalveluiden monipuoliset mahdollisuudet sote-palveluiden kehittämisessä. Valvira toteaa, että terveydenhuollossa vain etäpalveluilla toteutettavaksi soveltuva osa potilaan hoidosta voi perustua esimerkiksi videon välityksellä verkossa tai älypuhelimella välitettyihin tietoihin ja dokumentteihin. Etäpalveluun on oltava potilaan tietoinen suostumus, jonka hän voi myös halutessaan peruuttaa myös palvelun aikana. Potilaalle on tarvittaessa varattava mahdollisuus henkilökohtaiseen vastaanottokäyntiin, tai hänet tulee ohjata vastaanotolle muuhun hoitopaikkaan. Ammattihenkilön on arvioitava huolellisesti, voidaanko annettava palvelu toteuttaa etäpalveluna. Palvelu ei sovellu etäpalveluksi, jos hoidon tarpeen arviointi edellyttää esimerkiksi potilaan fyysistä tutkimista tai jos arvioidaan hänen itsemääräämisoikeutensa rajoittamista. Ammattihenkilön tulee arvioida yksilöllisesti jokaisella käyntikerralla, soveltuuko potilas hoidettavaksi etäyhteyden välityksellä.

Valvira katsoo, että uudistuksen yhteydessä tulisi säätää keskittämisen- ja päivystysasetusten noudattamisen ja toteutumisen tiedonkeruusta. Tiedonkeruusta oli säädetty keskittämisasiäntöasetuksen 8 §:ssä ja päivystysasetuksen 21 §:ssä, mutta säännökset kumottiin 1.1.2023, eikä tiedonkeruuvastuuta ole ajankohtaisesti kenelläkään. Riittävien ja oikeiden tietojen puute tekee tehokkaasta tai ylipäänsä valvonnasta lähes mahdotonta. Esimerkiksi Lapin keskussairaalan tiedoissa (s. 81) ei ole mainittu, että keskittämisasiäntöasetuksen mukaisen leikkausmäärien alittamisista olisi sovittu keskittämisasiäntöasetuksen 7 §:n 4 momentin mukaisesti.

Valvira toteaa, että luonnoksessa on todettu toisaalta (s. 45), että 60 % ja toisaalta (s. 139), että 90 % ulkomailla lääketiedettä opiskelevista suunnittelee palaavansa Suomeen. Ero on merkittävä, ja hallituksen esitykseen tulisi kirjata oikea luku.

Luonnoksen sivu 48: Lähihoitajan ammattinimikkeiden laillistusten määrää on ollut muutaman vuoden ajan laskusuuntainen, mutta se nousi kasvuun vuonna 2023. Valvira toteaa, että lähihoitaja on nimikesuojattu, ei laillistettu, sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö.

Valvira toteaa, että ainakin luonnoksen sivuilla 58, 115 ja 167 on käytetty termiä hoitotakuu, joka on kansankielinen ilmaus ja jota tulisi välttää. Termi on määritelty luonnoksen sivulla 9, mutta sitä ei tulisi kuitenkaan käyttää tarkoitettaessa kiireettömään hoitoon pääsyn enimmäisaikojä.

Luonnoksen mukaan (s. 130) psykiatristen sairaalaosastojen päivystystoiminnan osalta esitetään, että se saisi jatkua tarpeen mukaisesti. Valvira toteaa yleisesti, että psykiatrian päivystyksen järjestäminen yhdessä muiden päivystysten kanssa lisää potilasturvallisuutta mahdollistamalla tarvittaessa psykiatristen potilaan somaattisen hoidon tarpeen arvion. Tämän vuoksi Valviran näkemyksen mukaan esimerkiksi Kouvolaa koskevan ratkaisun eri vaikutuksia tulee tarkastella huolella.



Pykäläkohtaiset kommentit

Terveystuolain 45 §

45 §:n 3 mom.: ”Leikkaustoiminta, joka edellyttää leikkaussaliolosuhteita ja anestesiaa, tulee keskittää 50 §:n 3–5 momentissa tarkoitettuihin sairaaloihin, joissa on monierikoisalainen ympärivuorokautinen päivystys.”

Valvira toteaa, ettei termiä monierikoisalainen käytetä luonnoksessa johdonmukaisesti. Ehdotetussa 45 §:n 3 momentissa viitataan 50 §:n 3–5 momentteissa tarkoitettuihin sairaaloihin, mutta kyseisissä momenteissa termiä monierikoisalainen käytetään vain 5 momentissa. Ehdotetussa 50 §:n 3 momentissa puhutaan (lihavointi Valviran) sairaaloista, joissa on järjestettävä ympärivuorokautinen päivystys, **joka pystyy tarjoamaan laajasti palveluita usealla lääketieteen erikoisalalla** ja ehdotetussa 4 momentissa sairaaloista, joissa on järjestettävä ympärivuorokautinen päivystys, **jossa on tarvittavien erikoisalojen riittävä osaaminen ja valmius väestön tavanomaisten kii-reellisten terveysongelmien hoitamiseksi** (4 mom.). Ehdotuksesta tulisi ilmetä selvästi, ovatko kaikki ehdotetun 50 §:n 3–5 momenteissa tarkoitetut sairaalat sairaaloita, joissa on 45 §:n 3 momentin tarkoittama monierikoisalainen ympärivuorokautinen päivystys käyttämällä myös 50 §:n 3 ja 4 momenteissa termiä monierikoisalainen.

45 §:n 4 mom. (lihavointi Valviran): ”Sen estämättä, mitä 3 momentissa säädetään, osaa leikkaussaliolosuhteita ja anestesiaa edellyttävästä päiväkirurgiasta ja lyhytjälkihoitoisesta eri erikoisalojen leikkaustoiminnasta voidaan suorittaa myös hyvinvointialueiden Kemissä, Oulaisissa, Salossa, Savonlinnassa ja Valkeakoskella sijaitsevilla sairaaloissa ja HUS-yhtymän sairaaloissa, **jos hyvinvointialue ja HUS-yhtymä varmistaa osaamisen, laadun ja potilasturvallisuuden toteutumisen** ja jos asiasta on sovittu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 36 §:ssä tarkoitetussa yhteistyösopimuksessa. **Leikkaustoiminnan ylläpitäminen näissä sairaaloissa ei saa vaarantaa henkilöstön riittävyyttä yliopistollisissa sairaaloissa tai keskussairaloissa taikka hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän taloudellista kantokykyä tai muuten järjestämisvastuun toteutumista.**”

Valvira katsoo, että lihavoidut kohdat sisältävät paljon harkintavaltaa ja että sen käyttämisessä huomioon otettavia seikkoja tulisi kokonaisuudessaan avata tarkemmin laissa ja sen esitöissä.

Valvira esittää myös harkittavaksi, tulisiko momentissa olla selvyuden vuoksi maininta siitä, että lainkohdassa tarkoitetuista toimenpiteistä säädetään pykälän 8 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella.

45 §:n 5 mom. (lihavointi Valviran): ”Sellaisia anestesiologista osaamista edellyttäviä kevyttä nukutusta tai puudutusta vaativia toimenpiteitä, jotka voidaan potilasturvallisesti toteuttaa tavanomaisessa terveydenhuollon toimittamissa ilman erityislaitteita ja jotka edellyttävät vain lyhytaikaista potilaan jälki-



seurantaa, voidaan lisäksi tehdä muussakin terveydenhuollon toimintayksikössä, **jos hyvinvointialue, Helsingin kaupunki tai HUS-yhtymä varmistaa osaamisen, laadun ja potilasturvallisuuden toteutumisen.**”

Valvira katsoo, että lihavoitu kohta sisältää paljon harkintavaltaa ja että sen käyttämisessä huomioon otettavia seikkoja tulisi kokonaisuudessaan avata tarkemmin laissa ja sen esitöissä.

Valvira toteaa myös, että 45 §:n 5 momentissa käytetyt ilmaisut kevyt nukutus tai puudutus sekä tavanomainen terveydenhuollon toimitila eivät ole terveydenhuollossa käytettyjä termejä. Ne ovat epätarkkoja, eikä niitä tulisi käyttää lakitekstissä, vaikka momentin mukaisista toimenpiteistä on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella. Myöskään termi erityislaitte ei ole lainkaan selvä. Valvira esittää harkittavaksi, voisiko 5 momentin kirjoittaa esimerkiksi seuraavassa muodossa:

”Osa anestesiologista osaamista edellyttävistä toimenpiteistä voidaan tehdä lisäksi muussakin terveydenhuollon toimintayksikössä, jos hyvinvointialue, Helsingin kaupunki tai HUS-yhtymä varmistaa osaamisen, laadun ja potilasturvallisuuden toteutumisen. Momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä säädetään pykälän 8 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella.”

Tämä edellyttäisi, että edellä mainittujen ilmausten sisältö avattaisiin asetuksessa tai sen muistiossa. Lainkohdassa olisi joka tapauksessa hyvä olla viittaus pykälän 8 momenttiin vastaavalla tavalla kuin 4 momentissa (ks. ed.).

45 §:n 6 mom. Luonnoksen mukaan pykälän 6 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden täyttyessä 3–5 momentissa tarkoitettua leikkaustoimintaa ja toimenpiteitä voi hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta.

Valvira toteaa, että sana yksityinen on vain momentin viimeisessä virkkeessä, mutta luonnoksen mukaan momentissa säädetään siis nimenomaan palveluiden hankkimisesta yksityisiltä palveluntuottajilta. Valvira esittää harkittavaksi, tulisiko sana yksityinen olla momentin jokaisessa virkkeessä tai tulisiko momentin kieliasua muuttaa niin, että kyseinen pääperiaate ilmenisi selkeämmin.

45 §:n 8 mom.: Valvira pitää hyvänä ja välttämättömänä, että pykälän 4 ja 5 momentin mukaisista leikkauksista ja toimenpiteistä säädetään tyhjentävästi asetuksella (ks. myös ed. 45 §:n 4 ja 5 momentista lausuttu).

50 §:n 2 mom. (lihavoitu Valviran): ”Hyvinvointialueen sekä Uudellamaalla hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin on järjestettävä terveydenhuollon ilta-ajan ja viikonlopun päiväaikainen perusterveydenhuollon kiireellinen vastaanottotoiminta terveydenhuollon toimintayksikössä **silloin, kun väestön palvelutarve ja palvelujen saavutettavuus sitä edellyttää.**”

Valvira katsoo, että lihavoitu kohta sisältää paljon harkintavaltaa ja että sen käyttämisessä huomioon otettavia seikkoja tulisi kokonaisuudessaan avata tarkemmin laissa ja sen esitöissä.



50 §:n 5 mom. Valvira katsoo, että momentti sisältää kokonaisuudessaan paljon harkintavaltaa ja että sen käyttämisessä huomioon otettavia seikkoja tulisi kokonaisuudessaan avata tarkemmin laissa ja sen esitöissä ottaen erityisesti huomioon, että kyse on vain HUS-yhtymää koskevasta poikkeussäännöstä.

50 §:n 6 mom. (lihavointi Valviran): ”Ympäri vuorokautista perusterveydenhuollon tai akuuttilääketieteen päivystystä saa ylläpitää Lapin hyvinvointialue Ivalossa ja Kemissä, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue Kuusamossa ja Etelä-Savon hyvinvointialue Savonlinnassa, **jos palveluiden saavutettavuus sitä edellyttää eikä väestön tarvitsemia kiireellisen hoidon palveluita voida riittävästi turvata ensihoitopalvelun ja muiden päivystysyksiköiden avulla** sekä Pohjanmaan hyvinvointialue Pietarsaareissa ja HUS- yhtymä Raaseporissa, **jos ylläpito tukee kielioikeuksien toteutumista.**”

Valvira katsoo, että lihavoidut kohdat sisältävät paljon harkintavaltaa ja että sen käyttämisessä huomioon otettavia seikkoja tulisi kokonaisuudessaan avata tarkemmin laissa ja sen esitöissä.

50 §:n 7 mom.: Valvira esittää harkittavaksi, tulisiko laissa tai sen esitöissä määrittää tarkemmin, mitä tarkoitetaan väestölle avoimella terveydenhuollon päivystyksellä. Valvira pitää lisäksi hyvänä, ettei synnytyksiä koskevaa sääntelyä muuteta ja esittää harkittavaksi, tulisiko momentissa olla nimenomainen maininta 9 momentin mukaisesta poikkeamismahdollisuudesta.

50 §:n 8 mom.: ”Päivystävissä yksiköissä on oltava riittävät voimavarat ja osaaminen, jotta hoidon laatu, vaikuttavuus ja potilasturvallisuus toteutuvat. Yhteistyösopimuksessa on päivystyksestä sovittaessa otettava huomioon väestön palvelutarve, päivystyspisteiden väliset etäisyydet, ensihoitopalvelu, henkilöstön riittävyys ja hyvinvointialueiden taloudellinen kantokyky ja muuten hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän järjestämisvastuun toteutuminen. Päivystyksestä sovittaessa on otettava huomioon hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän mahdollisuus tehdä yhteistyötä muidenkin kuin samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän kanssa.”

Valvira katsoo, että momentti sisältää kokonaisuudessaan paljon harkintavaltaa ja että sen käyttämisessä huomioon otettavia seikkoja tulisi kokonaisuudessaan avata tarkemmin laissa ja sen esitöissä. Valvira esittää lisäksi harkittavaksi, onko lainkohdan paikka 8 momenttina paras mahdollinen, vai voisiko lainkohta olla 2 momenttina.

50 §:n 9 mom. (lihavointi Valviran): ”Päivystyksen järjestämisen erikoisalakohteisista edellytyksistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella säädetään synnytystoiminnan määrää koskevista edellytyksistä. Sosiaali- ja terveysministeriö voi myöntää luvan poiketa kyseisistä edellytyksistä, **jos se on tarpeen palvelun saavutettavuuden tai potilasturvallisuuden vuoksi.** Kiireellisen hoidon antamisen perusteista sekä kiireellisen vastaanotto toiminnan ja ympärivuorokautisesti päivystävän yksikön



tehtävistä ja laatuvaatimuksista, synnytystä koskevan **poikkeusluvan poikkeuslupien** myöntämisen tarkemmista edellytyksistä sekä päivystysyksiköiden välisestä yhteistyöstä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.”

Valviran käsityksen mukaan momentissa tarkoitettu valtioneuvoston asetus on päivystysasetus. Erikoisalakohtaisista edellytyksistä on säädetty asetuksen 2 luvussa (15–20 §), jossa olevassa 18 §:n 1 momentissa on säädetty myös synnytystoiminnan määrää koskevasta edellytyksestä (vähintään 1000 synnytystä vuodessa). Asetuksen 18 §:n 4 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi myöntää luvan poiketa pykälän 1 momentin mukaisesta määräedellytyksestä. Pykälässä tai muissakaan asetuksen 2 luvun pykälissä ei mainita mahdollisuudesta poiketa muista 2 luvussa säädettyistä edellytyksistä (esim. 15 §:n tai 18 §:n 2 mom. mukaiset edellytykset).

Nyt ehdotetun terveydenhuoltolain 50 §:n 9 momentin kolmannen virkkeen ja voimassa olevan terveydenhuoltolain 50 §:n 7 momentin kolmannen virkkeen sanamuodon perusteella sosiaali- ja terveysministeriö voisi myöntää luvan poiketa myös muista päivystysasetuksen 2 luvussa säädettyistä edellytyksistä, jos se on tarpeen palvelun saavutettavuuden tai potilasturvallisuuden vuoksi.

Jos tarkoituksena on ollut, että poikkeamismahdollisuuksista säädetään tyhjentävästi päivystysasetuksessa (esim. tällä hetkellä ainoa maininta on asetuksen 18 §:n 4 momentissa) ja ettei poikkeaminen edellytyksistä ole ilman asetuksessa säätämistä mahdollista, terveydenhuoltolain ehdotetun 50 §:n 9 momentin kieliasua tulisi muuttaa. Luonnoksessa asiaa ei ole käsitelty, ja eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (224/2016) terveydenhuoltolain 50 §:n 7 momentin yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan säännös vastaisi sisällöltään nykyisen kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen 14 §:n säännöstä.

Valvira toteaa lisäksi, että 50 §:n 9 momentin ensimmäinen lihavoitu kohta sisältää paljon harkintavaltaa ja että sen käyttämisessä huomioon otettavia seikkoja tulisi kokonaisuudessaan avata tarkemmin laissa ja sen esitöissä.

Valvira olettaa, että toisessa lihavoidussa kohdassa on kirjoitusvirhe, ja se tulisi korjata.

Muistio

Tällä hetkellä ei ole olemassa kattavaa kuvaa sosiaalipäivystysten ja terveydenhuollon (yhteis)päivystysten organisoitumisesta uudessa toimintaympäristössä. Yleisesti katsotaan, että vuoden 2017 jälkeen alueet ovat kehittäneet, toteuttaneet ja organisoineet yhteispäivystystoimintaa hyvin eri tavoin. Sosiaalihuoltolain 29 § ei edellytä sosiaalipäivystyksen järjestämistä yhteisissä tiloissa, vaan virka-ajan ulkopuolella palvelu on järjestetty eri tavoin sovituilla yhteistyökäytännöillä. Perinteisesti sosiaalipäivystystyö ei suurimmalta osaltaan (ainakin virka-aikaan) ole ollut fyysiseen paikkaan sidottua vaan on tarkoittanut esimerkiksi kiireellisiä kotikäyntejä.



Valvira

Sosiaali- ja terveysalan
lupa- ja valvontavirasto

Lausunto

7 (7)

Dnro V/20477/2024

28.6.2024

Muistion mukaan sosiaalipäivystyksen rooli ensivaiheen toimijana on edelleen vahvistunut 2017 toteutetun uudistuksen jälkeen. Valvira toteaa, että hyvinvointialueet ovat niin väestöpohjaltaan kuin palvelujen järjestämisen tavoiltaan hyvin erilaisia. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön kehittämisen sujuvoittamiseksi alueelliset rakenteet ja toiminta-alueet huomioon ottava ja selkeämpi ratkaisu voisi olla, että palvelunjärjestäjät voisivat päättää alueellaan mahdollisimman vapaasti sosiaalipäivystyksen käytännön toteuttamisesta.

Sosiaalipäivystyksen yhteistyöstä alueen erikoissairaanhoidon ja muun terveydenhuollon päivystyksen kanssa on syytä säätää kuitenkin edelleen. Edellisen päivystysuudistuksen hallituksen esityksessä kerrottu potilaiden tarve erityissairaanhoidossa ja muussa terveydenhuollon päivystyksessä sosiaalihuollon osaamiseen ja tarpeiden tunnistamiseen on palvelujen tarkoituksenmukaisen kohdentumisen näkökulmasta edelleen relevantti ja tärkeä.

Ratkaistu: 28.06.2024
Ratkaisija: Henriksson Markus
Virka-asema: Ylijohtaja
Esittelijät:
Jormanainen Reijo, Lakimies

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu
asiankäsittelyjärjestelmässä.
Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Lisätietojen antaminen

Lisätietoja antaa tarvittaessa lakimies Reijo Jormanainen, puh. 0295 209 320.