



Lausunto

15.04.2020

Asia: VN/7206/2020

HE terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta; Valmiutta ja häiriötilanteiden hoitamista koskevat säädökset

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnon antajan organisaatio

Kunta tai kuntayhtymä

Muita kommentteja

Lainsäädäntöuudistuksesta

Espoon kaupunki toteaa aluksi yleisesti, että poikkeusolojen valmiusrakenteiden tulee perustua mahdollisimman selkeään säädöspohjaan. Espoon kaupungin kanta on, ettei lausunnon kohteena olevia lakimuutoksia tulisi tehdä.

Säädösuudistuksen esityksen perusteluissa esitetään, että nyt on tarkoituksenmukaista tehdä valmiusasioita koskevat muutokset, ja että säädösten voimaantuloa ei voida lykätä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen yhteyteen. Esityksen mukaan rakenneuudistuksen voimaantullessa jo käynnissä oleva toiminta voidaan mukauttaa suoraan uusiin rakenteisiin. Espoon kaupunki ei yhdy esityksessä esitettyyn kantaan.

Kaupungin näkemyksen mukaan lainsäädäntöuudistuksen kiireellinen aikataulu ei ole asianmukaisesti perusteltavissa. Ongelmallista on myös lainsäädäntöuudistuksen ehdotuksen ajankohta, vallitsevat poikkeusolot. Kaupunki katsoo, että ehdotetussa aikataulussa ei tule tehdä näin rakenteellisesti merkittäviä lainsäädäntöratkaisuja, vaan muutokset edellyttävät perusteellista

asian selvittämistä ja sen sitomista sote- ja maakuntauudistukseen. Uudenmaan osalta nyt esitetty rakenne ei ole yhdenmukainen suunnitteilla olevan viiden erillisalueen rakenteen kanssa.

Lainsäädäntöehdotuksessa ei ole otettu huomioon, miten muutos vaikuttaisi kunnan mahdollisuuksista huolehtia omasta varautumisestaan. Voimassa oleva lainsäädäntö poikkeusoloihin varautumisesta perustuu valmiuslaissa (1552/2011) säädettyyn. Nyt annetussa esitysluonnoksessa ei tarvittavissa määrin ole arvioitu ehdotettujen muutosten suhdetta valmiuslain säännöksiin. Tämä on merkittävä puute, sillä valmiuslain mukaan kunnalla on velvollisuus valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Valmiuslaissa säädetty kunnan kokonaisvaltainen varautumistehtävä ja nyt lainsäädäntöehdotuksessa ehdotettu keskitetty sairaanhoitopiirin vastuulla oleva valmiusjohtaminen ovat ristiriidassa ja johtavat jakautuneeseen johtamiseen poikkeusoloissa, joissa vastuiden tulee olla mahdollisimman selkeät.

Sosiaalihuollon varautumisen osalta huomionarvoista on, että terveydenhuollon erityisvastuualueella ei nykyisellään ole sosiaalihuollon erityisosaamista. Näin ollen ei ole kannatettavaa ja riskienhallinnankaan osalta perusteltua, että terveydenhuollon erityisvastuualue johtaisi sosiaalihuollon varautumista poikkeusoloissa.

Mikäli kuitenkin ehdotetussa lainsäädäntöuudistuksessa edettäisiin, Espoon kaupunki esittää, että kohdissa "muuta kommentteja", "Näkemyksenne ehdotetuista sosiaalihuoltolain muutoksista" ja "Näkemyksenne ehdotetuista terveydenhuoltolain muutoksista" lausuttu tulee huomioida.

Ehdotettujen säädösmuutosten mukaan yliopistollista sairaalaa ylläpitävä sairaanhoitopiiri johtaisi erityisvastuualueellaan terveydenhuollon resursseja valmiussuunnitelmassa määriteltyjen periaatteiden mukaisesti ja yhteensovittaisi erityisvastuualueellaan sosiaalihuollon resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, kun terveydenhuollon osalta yhden sairaanhoitopiirin resurssit ylittyvät tai sosiaalihuollon osalta yhden sairaanhoitopiirin alueella olevien kuntien resurssit ovat riittämättömät. Espoon kaupungin osalta ehdotettu muutos tarkoittaisi, että Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri johtaisi ja yhteensovittaisi HYKS erva-alueellaan terveydenhuollon ja sosiaalihuollon resursseja. Espoon kaupungin näkemyksen mukaan Uudenmaan alueella sosiaali- ja terveydenhuollosta vastaisi viisi erillisaluetta, jotka myös vastaisivat normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa valmiusjohtamisesta. Espoon kaupunki ei pidä tarpeellisena yliopistollista sairaalaa ylläpitävän sairaanhoitopiirin johtovastuuta erityisvastuualueen terveydenhuollon ja sosiaalihuollon osalta. Kaupungin näkemyksen mukaan vastuu valmiussuunnittelusta, tilannekuvan luomisesta ja häiriötilanteiden johtamisesta olisi Uudellamaalla viidellä erillisalueella.

Resurssien johtamisessa ja jakamisessa on luonnoksen perusteella kyse siitä, että sairaanhoitopiirille, jolla on yliopistollinen sairaala, siirtyy toimivaltaa päättää erityisvastuualueen kuntien ja sairaanhoitopiirien terveydenhuollon ja sosiaalihuollon resursseista normaaliolojen häiriötilanteessa

ja poikkeusoloissa. Esityksessä ei ole erikseen määritelty käsitteitä ”normaaliolojen häiriötilanne” ja ”poikkeusolot”. Espoon kaupunki katsoo, että normaaliolojen häiriötilanteet- ja poikkeusolot -käsitteet on sidottava lainsäädännön määritelmään. Esimerkiksi poikkeusolojen määritelmästä on säädetty voimassa olevassa lainsäädännössä valmiuslaissa. Näyttäisi siltä, että lainsäädäntömuutoksesta puuttuvat myös säädökset siitä, millä mekanismilla toimivalta kunnista siirtyisi. Espoon kaupunki katsoo, että toimivallan siirrossa on huomioitava kysymys kunnan itsemääräämisoikeuden toteutumisesta myös poikkeusoloissa, eikä kuntien resursseja voida siirtää alueellisesti kuin hyvin välttämättömistä syistä täsmällisellä lainsäädännöllä.

Näkemyksenne ehdotetuista sosiaalihuoltolain muutoksista

Sosiaalihuoltolakia koskevan lakiluonnoksen 33 b §:n1 momentin mukaan sairaanhoitopiirin alueen kuntien tai kuntayhtymien sosiaalihuollosta vastaavien toimielinten on yhteistyössä sovittava alueellisesta varautumisesta normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin.

Terveystieteidenhuoltolakia koskevan lakiluonnoksen 42 a §:n 1 mom. 4 kohdan mukaan sairaanhoitopiiri, jossa on yliopistollinen sairaala yhteensovittaa erityisvastuualueellaan sosiaalihuollon resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä niissä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, joissa yhden sairaanhoitopiirin alueella olevien kuntien resurssit ovat riittämättömät.

Säädösehdotuksen keskeinen muutos sosiaalihuollon osalta koskee sosiaalihuollon resurssien jakamista. Tarkoitus on säätää sosiaalihuollon resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä koskevasta yhteensovittamisesta, johon yliopistollisen sairaalan omaava sairaanhoitopiiri on veloitettu. Lakiluonnoksesta ja sen perusteluista jää kuitenkin epäselväksi, mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan yhteensovittamisella ja missä yhteensovittamisen periaatteet on määritelty. Selvyyden vuoksi todetaan vielä, että Espoon kaupungin näkemyksen mukaan lainsäädäntöuudistuksessa ei ole syytä edetä hallituksen esityksen luonnoksessa kuvatulla tavalla. Mikäli kuitenkin edetään, Espoon kaupungin näkemyksen mukaan tulee resurssien jakamisen periaatteet olla sovittuna yhteisessä valmiussuunnitelmassa, jonka kunnat ovat hyväksyneet, tilanteessa, jossa toimivaltaa päättää kunnan resurssien jakamisesta kunnan alueen ulkopuolelle annetaan sairaanhoitopiirille, jossa on yliopistollinen sairaala.

Samana säännösluonnoksen mukaan sosiaalihuollon resurssien yhteensovittamista koskeva päätösvalta on sairaanhoitopiirillä niissä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, joissa yhden sairaanhoitopiirin alueella olevien kuntien resurssit ovat riittämättömät. Espoon kaupunki toteaa, että lainsäädäntöehdotuksesta ei käy ilmi, kuka määrittelee, milloin kunnan resurssit ovat riittämättömät. Resurssien riittämättömyyden toteaminen aiheuttaa merkittävän toimivallan siirtymisen ja mekanismi tässä tulisi näin ollen kirjata lakiin.

Terveystieteidenhuoltolakia koskevan lakiluonnoksen 42 a §:n 2 momentin mukaan sairaanhoitopiirin, jossa on yliopistollinen sairaala, tulee varmistaa, että sillä on käytettävissään tehtävien hoitamiseen osaaminen ja edustus erikoissairaanhoidosta, perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta

normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista ja valmiutta koskien. Säädosmuutosten perusteluosuudessa kerrotun mukaan sosiaalihuollon osalta riittävästä osaamisesta ja edustuksesta sovitaan yliopistosairaalan sijaintikunnan sosiaalihuollon toimijoiden kanssa. Sosiaalihuoltolakia koskevan lakiluonnoksen 33 b §:n 2 momentin mukaan yliopistollisen sairaalan sijaintikunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on varmistettava sosiaalihuollon osaaminen ja edustus yliopistollista sairaalaa ylläpitävän sairaanhoitopiirin käyttöön tehtävien hoitamista varten. HYKS erva-alueella yliopistosairaalan sijaintikunta on Helsinki. Ehdotetun säädosmuutoksen mukaan Helsingin kaupunki vastaisi näin ollen sosiaalihuollon osalta riittävästä osaamisesta ja edustuksesta koko HYKS erva-alueen osalta. Säädosmuutosten perusteluosuudessa kerrotun mukaan yliopistollisen sairaalan sijaintikunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tulee tehdä yhteistyötä myös muiden alueen sairaanhoitopiirien kuntien ja kuntayhtymien sosiaalihuollon toimielinten kanssa.

Yliopistollisen sairaalan sijaintikunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen asema on merkittävä, koska terveydenhuollon erityisvastuualueella ei ole juurikaan sosiaalihuollon osaamista eikä lakiluonnoksen perusteella sosiaalihuollon osalta ole yhteistä sosiaalihuollon valmiussuunnitelmaa, jossa olisi sovittuna resurssien yhteensovittamisen periaatteet. Mikäli lainsäädäntömuutoksessa edettäisiin, Espoon kaupunki katsoo, että myös muille kunnille kuin yliopistollisen sairaalan sijaintikunnalle tulee laissa taata oikeus osallistua erityisvastuualueen valmiussuunnitteluun erityisesti silloin, kun on kyse sosiaalihuollon resurssien yhteensovittamisesta. Tällä varmistettaisiin mm. se, että erityisvastuualueella on käytettävissään sellaista sosiaalihuollon osaamista, jossa on huomioitu paikalliset erityispiirteet.

Paikallinen varautuminen

Espoon kaupungin näkemyksen mukaan ehdotettujen lainsäädäntömuutosten olisi otettava huomioon ja selkeästi kantaa siihen, miten varmistetaan jokaisen erityisvastuualueen kunnan ja sairaanhoitopiirin valmistautuminen häiriötilanteisiin. Jokaisen kunnan ja sairaanhoitopiirin tulee varautua poikkeustilanteisiin, jotta mm. ennaltaehkäistäisiin resurssien jakamisen tarvetta. Säädosvalmistelussa tulisi huomioida kaikkien kuntien ja sairaanhoitopiirien varautumiskapasiteetin varmistaminen.

Kustannusten jakautuminen ja taloudelliset vaikutukset kunnille

Espoon kaupunki toteaa lisäksi, että ehdotettu esitys terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutoksista ei ota kantaa siihen, kuinka kustannukset jaetaan, mikäli yhden kunnan resursseja käytetään sairaanhoitopiirin tai toisen kunnan hyväksi. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kuntien talouteen. Jotta näin olisi, tulisi lainsäädäntömuutoksen yhteydessä ottaa kantaa kustannusten jakautumiseen.

Näkemyksenne ehdotetusta terveydenhuoltolain muutoksista

Terveydenhuoltolakia koskevan lakiluonnoksen 42 a §:n 1 mom. 3 kohdan mukaan yhden sairaanhoitopiirin resurssien ylittyessä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, johtaa sairaanhoitopiiri, jossa on yliopistollinen sairaala, erityisvastuualueellaan terveydenhuollon resursseja valmiussuunnitelmassa määriteltyjen periaatteiden mukaisesti. Espoon kaupunki toteaa, että lainsäädäntöehdotuksesta ei käy ilmi, kuka määrittelee, milloin yhden sairaanhoitopiirin resurssit ylittyvät. Resurssien ylittyminen aiheuttaa merkittävän toimivallan siirtymisen ja mekanismi tässä tulisi näin ollen kirjata lakiin.

Terveydenhuoltolakia koskevan säädösehdotuksen 38 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on velvollinen laatimaan yhteistyössä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisen valmiussuunnitelman. Säädösehdotukseen on siis kirjattu yhden sairaanhoitopiirin alueen velvollisuus laatia alueellinen valmiussuunnitelma. Terveydenhuoltolakia koskevan säädösehdotuksen 42 a §:n 1 mom. 3 kohdan mukaan sairaanhoitopiiri, jossa on yliopistollinen sairaala: johtaa erityisvastuualueellaan terveydenhuollon resursseja valmiussuunnitelmassa määriteltyjen periaatteiden mukaisesti normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, kun yhden sairaanhoitopiirin resurssit ylittyvät. Säännösluonnoksessa ei ole mainittuna, missä valmiussuunnitelmassa on määritelty periaatteet, joilla terveydenhuollon resursseja johdetaan. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluosuudessa mainitaan, että resurssien käyttämisen periaatteista sovittaisiin 1 kohdassa tarkoitettussa erityisvastuualueen kuntien ja kuntayhtymien yhdessä laatimassa valmiussuunnitelmassa, johon kaikki alueen palveluista järjestämisvastuussa olevat yksiköt ovat sitoutuneet. Valmiussuunnittelussa määriteltäisiin periaatteet, joiden mukaan erityisvastuualueen kunnat ja sairaanhoitopiirit avustaisivat toisiaan häiriötilanteen hoitamisessa esimerkiksi antamalla henkilöstöä, kalustoa ja materiaalia silloin kun kyseisen alueen omat resurssit eivät riitä tilanteen hoitamiseen. Perusteluosuudessa on siis viitattu siihen, että terveydenhuollon resurssien jakamisen periaatteet on määritelty säädösehdotuksen 42 a §:n 1 mom. 1 kohdan mukaisesti valmiussuunnitelmassa. Kyseisen säädösehdotuksen mukaan sairaanhoitopiiri, jossa on yliopistollinen sairaala: johtaa ja yhteensovittaa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistä valmiussuunnittelua erityisvastuualueellaan. Kyseisessä säännösehdotuksessa ei ole nimenomaisesti säädetty erityisvastuualueen kuntien ja kuntayhtymien yhdessä laatimasta valmiussuunnitelmasta, johon kaikki alueen palveluista järjestämisvastuussa olevat yksiköt olisivat sitoutuneet. Säännösehdotusta koskevassa perusteluosuudessa on tuotu esiin, että alueen kuntien perusterveydenhuollon valmiussuunnittelusta vastaavat osallistuisivat valmiussuunnitteluun riittävän perusterveydenhuollon osaamisen ja resursoinnin varmistamiseksi. Säännösehdotusta tulisi tältä osin selkeyttää tarkentamalla ainakin terveydenhuoltolakia koskevan säädösehdotuksen 42 a §:n 1 mom. 3 kohtaan, missä valmiussuunnitelmassa resurssien jakamisen periaatteet on yhteisesti sovittu. Poikkeusoloissa tapahtuva resurssien jakaminen tulisi perustua yhteen valmiussuunnitelmaan, joka on kunnallisen itsemääräämisoikeuden periaatteita noudattaen laadittu ja hyväksytty.

Lainsäädäntöehdotuksessa tarkoitettu valmiussuunnitelma, jolla sairaanhoitopiiri, jossa on yliopistollinen sairaala, johtaa terveydenhuollon resursseja, on häiriötilanteissa oleellisen merkittävässä roolissa. Esityksestä ja sen perusteluista ei ilmene riittävän selkeästi, kuinka valmiussuunnitelma muodostuu ja miten päätöksentekoprosessi sen osalta etenee. Epäselväksi jää, mikä vaikutusmahdollisuus osapuolilla on periaatteisin ja mitä yhteistyö tarkoittaa, kun

päättävalta poikkeustilanteessa siirtyy sairaanhoitopiirille. Erityisvastuualueet ovat laajoja ja niiden alueella kunnilla hyvin erilaisia tarpeita.

Paikallinen varautuminen

Espoon kaupungin näkemyksen mukaan ehdotettujen lainsäädäntömuutosten olisi otettava huomioon ja selkeästi kantaa siihen, miten varmistetaan jokaisen erityisvastuualueen kunnan ja sairaanhoitopiirin valmistautuminen häiriötilanteisiin. Jokaisen kunnan ja sairaanhoitopiirin tulee varautua poikkeustilanteisiin, jotta mm. ennaltaehkäistäisiin resurssien jakamisen tarvetta. Säädosvalmistelussa tulisi huomioida kaikkien kuntien ja sairaanhoitopiirien varautumiskapasiteetin varmistaminen.

Kustannusten jakautuminen ja taloudelliset vaikutukset kunnille

Espoon kaupunki toteaa lisäksi, että ehdotettu esitys terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutoksista ei ota kantaa siihen, kuinka kustannukset jaetaan, mikäli yhden kunnan resursseja käytetään sairaanhoitopiirin tai toisen kunnan hyväksi. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kuntien talouteen. Jotta näin olisi, tulisi lainsäädäntömuutoksen yhteydessä ottaa kantaa kustannusten jakautumiseen.

Yli-Koski Elina

Espoon kaupunki - Kaupunginjohtajan päätös 35 § / 2020