

Asia: VN/7206/2020

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

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnon antajan organisaatio

Valtion viranomainen

Muita kommentteja

Yleisiä huomioita

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt kirjeellään 31.3.2020 aluehallintoviranomaisilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta koskien valmiutta ja varautumista koskevia säännöksiä sekä häiriötilanteiden hoitamista.

Aluehallintovirastot yhtyvät sosiaali- ja terveysministeriön käsitykseen siitä, että terveydenhuoltolakiin ja sosiaalihuoltolakiin ehdotettavien muutosten pohjalta voidaan yhtenäistää ja selkiyttää eri toimijoiden rooleja normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa luomalla nyky-lainsäädäntöön keskeisimmät ja kiireellisimmät toimialojen varautumista, valmiusrakennetta ja yhteistoimintaa vahvistavat elementit, jotka ovat välttämättömiä sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimivuuden varmistamiseksi.

Aluehallintovirastot pitävät kannatettavana hallituksen muutosesitysluonnosta koskien terveydenhuoltolain 38 § 1 momenttiin tehtyä lisäystä sekä uutta 42a §:ä. Aluehallintovirastot kuitenkin esittävät, että 42a §:n viimeistä lausetta muutetaan, että ”Sosiaali- ja terveysministeriöllä ja aluehallintovirastoilla on oikeus saada... alueellisen ja valtakunnallisen valmiuden ja varautumisen varmistamiseksi salassapitosäännösten estämättä”.

Aluehallintovirastot pitävät hallituksen esitysluonnosta sosiaalihuoltolain muuttamisen osalta keskeneräisenä ja katsovat, että sen valmistelua tulee jatkaa.

Aluehallintovirastot valvovat ja koordinoivat varautumisen suunnittelua ja sen toimeenpanoa sekä yhteensovittamista alueillaan. Aluehallintovirastot jakavat sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen siitä, että nykyjärjestelmän pirstaleisuus ei mahdollista parhaimmalla mahdollisella tavalla yhtenäisten tietojen nopeaa kokoamista sekä resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä alueellisesti ja valtakunnallisesti häiriötilanteiden arvioinnin ja johtamisen edellyttämällä tavalla.

Monialaisena ja poikkihallinnollisena toimijana aluehallintovirasto kannattaa varautumisen ohjauksen, tilanteen aikaisen toiminnan ja tilannekuvajärjestelyjen kokonaisvaltaista tarkastelua ja uudistamista sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta. Esitetty uudistus terveydenhuoltolakiin ja sosiaalihuoltolakiin ei kuitenkaan sovellu sellaisenaan kokonaisuudistukseen. Nykytilanteessa kuvattu toimintamalli on ollut käytössä vuosia. Kiirehtimällä ei pystytä vaikuttamaan meneillään olevaan koronatilanteeseen, eikä ratkaisemaan varautumisen kokonaisuudistusta tai palvelujärjestelmän pirstaleisuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelu etenee, eikä isojen organisatoristen muutosten tekeminen tässä vaiheessa ole perusteltua.

Aluehallintovirastoilla on tällä hetkellä valmiuteen ja varautumiseen liittyviä tehtäviä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että muiden hallinnonalojen osalta. Aluehallintovirastoista ja niiden tehtävistä säädetään aluehallintovirastoista annetussa laissa (896/2009). Lain 4 §:n mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on muun muassa varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen. Lisäksi aluehallintoviraston tehtävänä on viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken.

Esitettyjen muutosten vaikutukset aluehallintoviraston tehtäviin jäävät osittain epäselviksi. Palvelujen valvonnan näkökulma puuttuu. Aluehallintovirastoilla on tilannekuvan kokoamiseen selkeät vahvuutensa: ohjaus- ja valvontatehtävän lisäksi aluehallintovirastoilla on eri yhteiskunnan toimialoja kattava toimijaverkosto samassa organisaatiossa, mikä mahdollistaa laajan ja poikkihallinnollisen tilannekuvan muodostamisen. Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueella tuotetaan tilannekuvaa myös muille ministeriöille: päivittäistavarahuollon ja elintarvikevalvonnan varautumistehtäviä hoidetaan aluehallintovirastoissa työ- ja elinkeinoministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalojen ohjauksessa. Lisäksi aluehallintovirastot tuottavat tilannekuvaa myös sisäministeriölle, valtiovarainministeriölle ja opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Esitysluonnoksessa ei ole yksilöity yksityisten palveluntuottajien velvollisuutta osallistua varautumis- ja valmiussuunnitteluun ja antaa viranomaisille pyydettyä tilannekuvaa toimintayksiköittäin. On

epäselvää jääkö varautumisen ohjaus, valvonta ja yhteensovittamisen koordinointi yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien osalta aluehallintovirastojen tehtäväksi.

Aluehallintovirastojen pelastustoimen ja varautumisen vastuualue järjestää vuosittain valmiusharjoituksia, joihin sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden edustajat osallistuvat jo suunnitteluvaiheessa. Esityksestä ei käy ilmi onko tarkoitus, että sairaanhoitopiirit ottavat myös näissä tehtävissä aluehallintoviraston roolin.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kyseessä on organisatorisia tehtävämuutoksia edellyttävä lakimuutosesitys, jonka kerrannaisvaikutuksia ei ole riittävästi mietitty varautumis- ja valmiustehtävien kokonaisuuden, niiden ohjauksen ja eri hallinnonalojen yhteistyön näkökulmasta. Erityisesti vaikutuksia sosiaalihuollon osalta ei ole arvioitu riittävästi. Muutoksen vaikutuksia kuntien tehtävien ja monialaisten aluehallintovirastojen poikkihallinnollisten tehtävien ja aluetuntemuksen näkökulmasta ei ole arvioitu riittävästi.

Näkemyksenne ehdotetuista sosiaalihuoltolain muutoksista

Esityksessä keskitytään yhteen valmiustehtävään eli tilannekuvan kokoamiseen. Tilannekuvan kokoaminen on vain yksi aluehallintovirastojen tehtävistä.

Hallituksen esityksen vaarana on, että sosiaalihuollon tilannekuva tyipistyy vain hoito- ja hoivatyön tarkasteluun ympärivuorokautisten asumispalvelujen sekä tehostetun palveluasumisen yksiköissä, ja sosiaalipäivystyksen toimenpiteisiin. Hallituksen esityksen taustateksteissä korostuu sosiaalipäivystyksen ja lastensuojelun rooli.

Sosiaalihuollon palveluihin kuuluu myös paljon muita kuin esityksessä mainitut palvelut. Sosiaalihuollon palvelujen tarve tulee esiin pääsääntöisesti muuten kuin sosiaalipäivystyksen kautta. Tätä ei ole huomioitu esityksessä. Esityksessä ei ole huomioitu myöskään sosiaalihuollon palveluihin liittyvien asiakastehtävien moninaisuutta.

Esityksen mukaan kuntien sosiaalihuollosta vastaaville toimielimille tulisi velvoite varmistaa sosiaalihuollon osaaminen ja edustus yliopistollista sairaalaa ylläpitävän sairaanhoitopiirin käyttöön.

Miten kunta voi varmistaa häiriötilanteessa omien tehtäviensä hoitamisen, jos se joutuu varmistamaan sairaanhoitopiirin sosiaalihuollon työn onnistumisen, ja miten toinen organisaatio voidaan velvoittaa varmistamaan toisen organisaation osaaminen.

Esitys tehdään akuutin koronaviruksen aiheuttamassa ajankohdassa. Epidemioiden sijaan käytännön perusarkea koskettavat kuitenkin enemmän valmiuden ja varautumisen ohjaustehtävät, vuosittaiset valmiusharjoitukset, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, sekä pienemmistä häiriötilanteista kuten lakoista, sähkökatkoksista ja tulvista aiheutuvat tilannekuvat tarpeet toimeksiantopyyntöineen sekä niihin liittyvät ohjaus- ja valvontatarpeet. Näissä häiriötilanteissa on useimmiten kyse esimerkiksi siitä, miten kunta on pystynyt turvaamaan kotiin annettavat palvelut haja-asutusalueilla. Mainitut palvelut eivät kuulu sairaanhoitopiirien toimialaan ja palvelujen kokonaisuus huomioiden on tarpeetonta, että sairaanhoitopiiri vastaisi tilannekuvan selvittämisestä ja tilanteen ohjaamisesta näiltä osin.

Näkemyksenne ehdotetusta terveydenhuoltolain muutoksista

Terveydenhuollon näkökulmasta on hyvä, että ERVA-alueen kokoama tilannekuva saadaan koottua nopeasti ja se toimii myös alueen valmiussuunnitelman toteuttamisessa ja resurssien yhteensovittamisessa tarpeen mukaisesti.

Mikäli terveydenhuollon valmiuteen ja varautumiseen liittyviä tehtäviä siirtyy valtion aluehallintoviranomaisilta osittain tai kokonaan yliopistollisille sairaanhoitopiireille, on tarpeen määrittellä tehtävien jako ja vastuut selkeästi. On myös tarpeen tarkemmin kuvata miten sosiaalihuollon ja ympäristöterveydenhuollon, jonka tehtäviä hoidetaan sekä sosiaali- ja terveysministeriön että maa- ja metsätalousministeriön hallinnon aloilla, varautuminen sovitetaan yhteen terveydenhuollon kanssa. Nyt käsittelyssä olevassa luonnoksessa painottuu vahvasti terveydenhuolto.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan alueen kokonaistilannekuva tulee olla sillä, joka johtaa ja vastaa toiminnoista, ja joka toimii 24/7. Aluehallintovirastoissa ei ole päivystysjärjestelmiä. Ylintä johtoa lukuun ottamatta virkamiehet toimivat lähtökohtaisesti virka-aikaan. Rinnakkaisjärjestelmien rakentaminen johtamisjärjestelyihin ei ole mielekäästä, vaan johtaminen niin normaalioloissa kuin häiriötilanteissa ja poikkeustiloissa tulee olla taholla, jolla se on normaalistikin. Näin voidaan parhaiten varautua häiriötilanteisiin ja poikkeustiloihin.

Lakipykäläehdotuksissa todetaan, että kunnan tulee antaa tilannekuvaa koskevat tiedot sairaanhoitopiirille. Hallituksen esityksessä tulisi selkeyttää sekä sosiaali- että terveydenhuollon tilannekuvan keräämisen osalta aluehallintoviranomaisten roolia jatkossa. Tällä estettäisiin myös päällekkäinen työ ja mahdolliset epäselvyydet sekä varmistettaisiin tiedonkulku ja alueellisen tiedon saatavuus myös valtion aluehallinnossa. Kun aluehallintovirastot saavat käyttöönsä erityisvastuualueiden kautta kerätyn tilannekuvan, aluehallintovirastot voivat käyttää enemmän resursseja muun tilannekuvan keräämiseen ja toiminnan valvontaan.

Hallituksen esityksen Pääasialliset vaikutukset -kappaleessa (s.15) esitetään, että aluehallintovirastot keräävät jatkossakin tilannekuvatietoa kunnista. Tämä on ristiriidassa esityksen kanssa. Aluehallintovirastojen tehtäväkenttä kattaa sosiaali- ja terveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon (sisältäen eläinlääkintähuollon ja elintarvikevalvonnan sekä terveydensuojelun), opetustoimen, pelastustoimen ja työsuojelun kokonaisuuksien varautumis- ja valmiusasioiden koordinoinnin. Tarkoitetaanko tällä sitä, että aluehallintovirastot jatkossa keräävät ministeriöihin toimitettavien tilannekuvien sijaan kunnista, kuntayhtymistä ja yhteistoiminta-alueilta sitä tilannekuvatietoa, joka syntyy aluehallintovirastojen perustehtävissä (kantelut, valvonta-asiat, lupahallinto) ja niihin liittyvien ohjaustehtävien kautta?

Hallituksen esityksessä esitetty terveydenhuoltolain 42a §:n kohdassa 4 muutos vaatii selventämistä: mitä sosiaalihuollon resursseja pykälän mukaisesti on tarkoitus yhteensovittaa? Sosiaalihuollon palvelut järjestetään kunnissa ja kuntayhtymissä huomioiden alueelliset ominaispiirteet ja erityistarpeet. Yliopistosairaalan erityisvastuualue on maantieteellisesti liian laaja kokonaisuus, jotta pienten kuntien tai kuntayhtymien erilaiset palvelujen järjestämisen tavat voidaan huomioida sosiaalihuollossa.

Salo Sinikka

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto - Pohjois-Suomen aluehallintovirasto