

Asia: STM048:00/2020

VALMIUSSUUNNITTELUA JA TILANNEKUVAA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET TERVEYDENHUOLTOLAKIIN JA SOSIAALIHUOLTOLAKIIN

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantajan organisaatio

Valtion viranomainen

Näkemyksenne ehdotetuista sosiaalihuoltolain muutoksista

Aluehallintovirastot pitävät myönteisenä sosiaalihuoltolakiin esitettyjä varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyviä pykäläitä, vaikkakin yleisestä varautumisveloitteesta säädetään jo nyt valmiuslain 12 §:ssä. Sosiaalihuollon palvelujen näkökulmasta valmiussuunnittelun tulee olla poikkihallinnollista, sillä sosiaalipalvelujen järjestämisen ja asiakasturvallisuuden varmistamisen näkökulmasta uhkana ovat

monenlaiset alueelliset häiriöt, jotka eivät kuulu sairaanhoitopiirien toimialaan, ja tilannekuvan muodostamiseen tarvitaan laajempaa poikkihallinnollista osaamista.

Sosiaalihuoltolakiin esitetyissä säännöksissä tulee tarkemmin määritellä, mitä toimivaltaisella viranomaisella tai toimivaltaisilla viranomaisilla kussakin kohdassa tarkoitetaan. Myös valmiussuunnittelun ohjausvastuuta eri viranomaistahojen kesken tulee selventää.

Esitettyä säännöstä 33 b tulee edellä mainituilla perusteilla muuttaa esimerkiksi lisäämällä säännökseen momentti, joka velvoittaa kuntaa huomioimaan valmiuteen ja varautumiseen liittyvät veloitteet palvelujen hankintaprosesseissa sekä niihin liittyvissä sääntökirjoissa ja ostopalvelusopimuksissa. Pykälää tulee muuttaa myös niin, että valmiussuunnitelmassa huomioidaan sosiaalihuollon palvelujen kannalta välttämättömien välineiden ja tarvikkeiden huoltovarmuus sekä välineiden hankintaan liittyvät kustannusvastuut.

Aluehallintovirastot pitävät esitettyä 33 c §:ää tarpeellisena. Esitettyä 33 c §:ää tulee muuttaa kohdan 3 osalta siten, että kunnan sosiaalihuollon tilannekuva tulee yhteensovittaa paitsi perusterveydenhuollon myös muiden kunnan hallinnonalojen, kuten sivistys- ja pelastustoimen sekä terveydensuojelun tilannekuvan, kanssa. Säädöstä muokatessa tulee huomioida, että sosiaalihuollon toimintaa koskevan häiriötilan taustalla voi olla epidemiatilanteen lisäksi esimerkiksi tulvatilanne tai laaja sähkökatko, jolloin on olennaista muodostaa tilannekuva sosiaali- ja terveydenhuoltoa laajemmasta kokonaisuudesta.

Edellä mainitun 33 c säännöksen kohdan 4 tekstiin tulee lisätä aluehallintovirasto toimivaltaisena viranomaisena. Erilaisissa vaara- ja häiriötilanteissa on olennaista, että aluehallintovirastolla on sosiaalihuollon tilannekuva käytettävissä erityisesti siksi, että sosiaalihuollon asiakkaat ovat usein yhteiskunnan haavoittuvassa asemassa olevia kansalaisia, joilla on erityistä suojelun tarvetta tai joiden itsenäinen toimintakyky on merkittävästi heikentynyt.

Aluehallintovirastot pitävät tarpeellisena sosiaalihuollon alueellisen valmiussuunnitelman tekemistä 33 d §:n mukaisesti. Alueellisen valmiussuunnitelman laatimisen johtovastuu on osoitettu yliopistollisen sairaalan sijaintikunnan sosiaaliviranomaiselle. Tehtävä on iso ja vaatii suuren työpanoksen kaikilta valmisteluun osallistuvilta kunnilta. Samanaikaisesti kunnissa valmistellaan sote-uudistusta voimaan tulevaksi vuonna 2023. Tässä tilanteessa olisi perusteltua ja tarkoituksenmukaista saattaa lakimuutokset voimaan tältä osin.

Esitetyn säännöksen merkittävänä riskinä nykytilanteessa on se, ettei sairaanhoitopiirillä ole riittävästi tietoa alueen kuntien sosiaalihuollon palvelujen yleisestä tilannekuvasta. Osassa maakunnista käytössä on maakunnan kattava sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisäädännön muutoksen tässä vaiheessa suurimmalla osalla sairaanhoitopiireistä on tehtävänänsä ainoastaan terveydenhuollon eri tasoisten palvelujen järjestäminen.

Esitettyä 33 e §:ää valtion osallistumisesta valmiuden ylläpitämiseen pidetään kannatettavana.

Näkemyksenne ehdotetusta terveydenhuoltolain muutoksista

Aluehallintovirastot esittävät, että terveydenhuoltolain 42 a §:n 4 kohtaa tulee muuttaa seuraavasti: Yliopistollista sairaalaa ylläpitävä sairaanhoitopiiri erityisvastuualueellaan jakaa kohdassa 3 tarkoitetun tilannekuvatiedon salassapitosäännösten estämättä sosiaali- ja terveysministeriölle, alueellaan toimivaltaisille aluehallintovirastoille, muille yliopistollista sairaalaa ylläpitäville sairaanhoitopiireille, erityisvastuualueensa kunnille ja sairaanhoitopiireille niiden tilannekuvan luomiseksi ja tehtäviensä hoitamiseksi.

Aluehallintovirastojen valvontavastuun toteuttaminen kuntien ja kuntayhtymien sote-varautumisen osalta edellyttää nykyistä parempaa resurssointia tehtävään. Nykyinen erikoissairaanhoidokeskeinen terveydenhuollon tilannekuvan kerääminen ei ole riittävä, vaan jatkossa tilannekuva on saatava kattavana myös perusterveydenhuollon osalta. Sosiaalihuollon osalta lakimuutos luo täysin uuden tilanteen. Ennakolliseen valvonnan toteutukseen on panostettava, jotta asia toteutuu tarkoitetulla tavalla. Aluehallintovirastojen ennakollisen valvonnan osalta se vaatii paljon työtä.

Ehdotetut säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuvan keräämisestä helpottaisivat aluehallintovirastojen työtä, koska ne saisivat käyttöönsä kerätyn tilannekuvan. Siten aluehallintovirastot voisivat käyttää enemmän resursseja palvelutuotannon ohjaukseen ja valvontaan.

Esitetyn lakimuutoksen perusteluissa tuodaan esiin yksityisen palvelutuotannon osuus sote-palveluissa. Perusteluissa tai esitetyissä pykälissä ei oteta kantaa siihen, millä viranomaisella on vastuu ja toimivaltuudet kerätä valmius- ja tilannekuvatietoa yksityisiltä toimijoilta. Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tilannekuvan keräämisen hajauttaminen eri viranomaisille ei ole mielekästä.

Esitysluonnoksessa ei ole myöskään yksilöity yksityisten palveluntuottajien velvollisuutta osallistua ja valmiussuunnitteluun ja antaa viranomaisille pyydettyä tilannekuva toimintayksiköittäin. Tätä kokonaisuutta tulisi pohtia tarkemmin perusteluissa ja kirjata asia lainsäädäntöön samoin kuin tässä lausunnossa sosiaalihuoltolain 33 b §:n kohdalla on esitetty.

Muita kommentteja

Sosiaalihuoltolakiin ja terveydenhuoltolakiin esitetyt lakimuutokset on valmisteltu akuutin koronaviruksen aiheuttaman epidemiatilanteen aikana. Esitetyt lakimuutokset toisivat keskussairaalan sijaintikunnan sosiaalihuollosta vastaaville organisaatioille, sairaanhoitopiireille ja yliopistollisille sairaanhoitopiireille uusia, erityisesti sosiaalihuollon valmiussuunnitteluun ja tilannekuvaan liittyviä tehtäviä vuoden 2021 alusta. Samaan aikaan tämän lausunnon antamisen kanssa lausuntokierroksella on hallituksen 15.6.2020 antama lakiluonnos sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamisesta, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alusta. Nyt lausuttavana olevat terveydenhuolto- ja sosiaalihuoltolakien pykälämuutokset on sisällytetty esitetyn sote-järjestämislain 49 §:ään, jonka mukaan esitystä vastaavat tehtävät tulisivat vuoden 2023 alusta yliopistollista sairaanhoitopiiriä ylläpitäville sote-maakunnille ja HUS-maakuntayhtymälle.

Lakiluonnoksissa edellytetään organisaatioiden varautumista normaaliajan häiriöihin, jatkuvuudenhallintaa, sekä poikkeusoloihin varautumista, valmiussuunnittelua. Osittain lakiluonnoksissa on päällekkäisyyttä valmiuslain 12 §:n yleisen varautumisvelvollisuuden kanssa.

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. Esitettyjen muutosten valmisteluteksteissä valmiussuunnittelun ohjaamiseen liittyen mainitaan vastuuministeriön (sosiaali- ja terveysministeriö) lisäksi yliopistolliset sairaanhoitopiirit, sairaanhoitopiirit, kunnat ja aluehallintovirasto. Valmiussuunnittelun ohjausvastuu jää epäselväksi, ja tältä osin valmistelua tulee jatkaa.

Lakiluonnosten perusteella jää myös epäselväksi, miten sairaanhoitopiirit hoitaisivat ja varmistaisivat valmiussuunnittelun ohjauksen sosiaalihuollon osalta, kun sairaanhoitopiireillä ei ole sosiaalihuollon asiantuntijoita ja resursseja. Epäselväksi jää niin ikään, miten kattavaa ohjaus tulisi olemaan: sisältäisikö ohjaus myös yksittäisiin kuntiin kohdistuvan ohjauksen vai kuuluisiko siihen vain alueellista valmiussuunnitelmaa koskeva ohjaus.

Lakiluonnoksissa syvennetään sosiaali- ja terveystoimen varautumisen, valmiussuunnittelun ja tilannekuvan laatimis-, ylläpito- ja viestintävelvoitteita kunnissa, alueellisella ja kansallisella tasolla. Vastaava velvoitelainsäädäntö sopisi useiden muidenkin keskeisten julkisen hallinnon toimialojen ja viranomaistahojen, kuten esimerkiksi pelastustoimen velvoitepohjaksi varautumisessa, valmiussuunnittelussa ja tilannekuvan kokoamisessa ja välittämisessä.

Hallituksen esityksissä lähdetään siitä, että kukin viranomainen osaltaan kerää tietoa ja luovuttaa tai jakaa sitä muille toimivaltaisille viranomaisille tilannekuvan tuottamiseksi. Tämä näyttäytyy vanhakantaisena ja tehottomana toimintamallina. Koronaepidemia-tilanne on edistänyt viranomaistahojen yhteistyötä. Viranomaisyhteistyö on toiminut pääsääntöisesti hyvin, mutta tiettyjä koordinaatio- ja tiedonkulkuongelmia on tunnistettu organisaatioiden välillä. Oletettavaa on, että esitetyt lakimuutokset eivät riitä korjaamaan ongelmia kokonaisuudessaan. Jatkossa tulisi panostaa teknisiin ratkaisuihin, jotka tukevat esitettyjä tavoitteita sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisen reaaliaikaisen tilannekuvan muodostamiseksi sekä poikkihallinnollisten tietojen kokoamiseksi.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan alueen kokonaistilannekuva tilanteen ajantasaisen johtamisen kannalta tulee olla sillä, joka johtaa ja vastaa toiminnoista, ja joka toimii 24/7. Pitkäkestoisen tilanteen (häiriötilanne tai poikkeusolo) alueellisen, yhteisen tilanneymmärryksen kokoaminen on monen eri toimijan tehtävä ja kuuluu aluehallintovirastoille säädettyyn toimivaltaisten ministeriöiden ja muiden toimijoiden tukemistehtävään, eikä siihen tässä lainsäädäntöehdotuksessa ole tarkoitus puuttuakaan. 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.

Lakiluonnoksissa esitettyyn sosiaalihuollon ja terveydenhuollon viranomaisten ja kuntien varautumiseen liittyy kiinteästi huoltovarmuus, ja myös yhteistyö elinkeinoelämän ja palveluja tuottavien yritysten kanssa. Olemassa olevalla erillislainsäädännöllä säädettyt varmuus-, velvoite- tai turvavarastointi kattavat vain pienen osan kriittisen materiaalin huoltovarmuudesta. Lakiperusteinen varautuminen ei pääosin koske elinkeinoelämän toimijoita. Näiden osalta huoltovarmuus perustuu sopimusperusteiseen varautumiseen, jota tulisi erikseen korostaa sekä sosiaalihuoltolaissa että terveydenhuoltolaissa lausunnossa esitettävällä tavalla.

Siurua Maria
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Salo Sinikka
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto - Lausunto on kaikkien
aluehallintovirastojen yhteinen lausunto