

Asia: VN/7206/2020

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

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnon antajan organisaatio

Sairaanhoitopiiri

Muita kommentteja

Hallituksen esitys sisältää siinä määrin oleellista korjattavaa, että se tulisi valmistella uudelleen ja toimittaa uutta lausuntokierrosta varten asiallisella aikataulutuksella. Kahden viikon lausuntoaikaa niin, että pääsiäinen sisältyy kyseiseen ajanjaksoon, voidaan pitää lausuntojen ja niiden antajien merkitystä vähätteleväenä ja hyvän lainvalmistelun periaatteita halventavana.

Esitys puuttuu voimakkaasti kuntien itsehallintoon ja kuntayhtymien päätöksentekoon. Esitetyt muutokset eivät kaikin osin ole perusteltavissa poikkeusoloilla. Akuutissa tilanteessa tulee toimia valmiuslain ja sen täytäntöönpanoasetusten pohjalta. Siltä osin kun tämä ei ole mahdollista, tulee muuhun lainsäädäntöön tehdä vain välttämättömiä määräaikaisia muutoksia.

Nyt esitetyistä muutoksista voidaan ajatella säädettäväksi määräaikaisena vain sellaiset muutokset, jotka on käytännössä mahdollista Covid19-pandemian johdosta asetettujen poikkeusolojen aikana toteuttaa. Pysyvästi voimassaolevasta lainsäädännöstä ei voi tällaisella aikataululla ja valmistelulla olla kyse.

Näkemyksenne ehdotetuista sosiaalihuoltolain muutoksista

Sosiaalihuoltolain esitetty 33 b § 1 momentti on asiallinen velvoite ja tukee alueellista valmiutta.

33 c § 1 momentin ensimmäinen kohta sitä vastoin on käytännössä mahdoton toteuttaa. Kukin kunta joutuisi sovittamaan yhteen valmiussuunnittelun yliopistosairaanhoidopiirin ja alueen terveydenhuollosta vastaavien kymmenien viranomaisten kanssa. Päätöksenteosta on säädettävä toimivammalla tavalla. Lausuntopyynnön mukaan Covid19-pandemian johdosta asetetut poikkeusolot edellyttävät lainsäädännön valmistelua nopeutetussa aikataulussa. Esitettyä yhteensovittamista ei ole mahdollista toteuttaa sellaisessa aikataulussa, jolla olisi vaikutusta pandemiatilanteen aikana.

Sairaanhoitopiirin alueen kuntien sosiaalihuollon vastuutahojen tulee kuntiensa perusterveydenhuollon kanssa tehdä omat valmiussuunnitelmansa ja yhteen sovittaa se oman sairaanhoitopiirin valmiussuunnitelman kanssa alueelliseksi suunnitelmaksi. Päätöksenteosta voidaan säätää vaikkapa terveydenhuoltolaissa tarkoitetun terveydenhuollon järjestämissuunnitelman päätöksenteon tapaan tai osana järjestämissuunnitelmaa.

Sairaanhoitopiirien alueelliset valmiussuunnitelmat voidaan edelleen yhteen sovittaa ja päättää erityisvastuualueen sairaanhoitopiirien kesken vaikkapa erikoissairaanhoidon järjestämissopimuksen päätöksenteon mukaisesti tai järjestämissopimuksen osana.

Lausuntopyynnön mukaan Covid19-pandemian johdosta asetetut poikkeusolot edellyttävät lainsäädännön valmistelua nopeutetussa aikataulussa. Esitettyä yhteensovittamista ei ole mahdollista toteuttaa sellaisessa aikataulussa, jolla ehtisi olla vaikutusta pandemiatilanteen aikana.

Oleellista on, että kunnat ja sairaanhoitopiirit itse päättävät vastuulleen kuuluvista valmiussuunnitteluista eikä rakennetta rikota yhdistämällä sosiaalihuollon valmiussuunnittelu suoraan yliopistosairaanhoidopiiriin kanssa yhteen, kuten esitys ehdottaa.

33 c § 1 momentin toisen kohdan tulisi mahdollistaa yhtenäisen valtakunnallisen tilannekuvan muodostamiseksi tarvittavien tietojen luovuttaminen myös oman alueen sairaanhoitopiirille, ei pelkästään yliopistosairaanhoidopiirille.

Näkemyksenne ehdotetusta terveydenhuoltolain muutoksista

42 § 1 momentin 1 kohta säätäisi yliopistosairaanhoidopiirille sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisen valmiussuunnittelun johtamisen ja yhteensovittamisen. Johtamistehtävää ei ole esityksessä määritelty eikä perusteluteksteissä avattu, kuten ei myöskään johtamiseen liittyviä valtaa ja vastuita.

Voimassa olevassa terveydenhuoltolaissa ilmaisua johtaminen käytetään vain kahdessa kohdassa, jotka liittyvät organisaation vastaavan lääkärin tehtäviin ja moniammatilliseen asiantuntemukseen toimintayksikön johtamisessa. Erityisvastuualuetta koskeissa 42 – 43 §:ssä käytetään ilmaisuja yhteistyö, sopiminen ja yhteen sovittaminen. 1 momentin 1 kohta on syytä muotoilla 42 – 43 § sanamuotoja vastaavaksi.

42 § 1 momentin 3 kohta on esitettyssä muodossaan perusteeton ja tarpeeton suhteessa muiden sairaanhoitopiirien vastuisiin ja niiden jäsenkuntien itsehallintoon. Yliopistosairaanhoitopiireille halutaan säätää oikeus johtaa erityisvastuualueellaan terveydenhuollon resursseja tietyissä tilanteissa. Resurssien johtaminen merkitsee vääjäämättä oikeutta määrätä muiden itsenäisten organisaatioiden toiminnasta tavalla, joka tarkoittaa niiden itsenäisyyden menetystä. Johtamisen yksityiskohtaista sisältöä ei myöskään tämän kohdan perusteluissa avata mitenkään. 4 kohdassa käytetään sosiaalihuollon resurssien osalta johtamisen sijasta ilmaisua yhteensovittaa, joka olisi 3 kohtaankin riittävä ja myös muualla terveydenhuoltolaissa käytetty ilmaisu.

Mikäli jostain syystä nähdään tarpeelliseksi antaa yliopistosairaanhoitopiireille poikkeusoloissa oikeus johtaa muiden kuntayhtymien ja kuntien resursseja, tästä tulisi säätää poikkeusolojen varalta valmiuslaissa eikä terveydenhuoltolaissa.

Perustelutekstien mukaan resurssien käyttämisen periaatteista sovittaisiin kuntien ja kuntayhtymien yhdessä laatimassa valmiussuunnitelmassa, johon kaikki järjestämisvastuussa olevat ovat sitoutuneet. Perusteluteksteissä ongelmana pidettiin, että järjestämissopimukset ovat löyhiä eivätkä näin toimi valmiuden suunnittelussa. Valmiussuunnitelman päätöksenteko tavalla, jossa jokaisen kunnan olisi sairaanhoitopiirien lisäksi sitouduttava suunnitelmaan, olisi vielä vaikeampaa kuin erikoissairaanhoidon järjestämissopimusten päätöksenteko. Tällaisella päätöksentekomallilla valmiussuunnitelmista tulisi järjestämissopimuksiakin löyhempiä. Yhteistä valmiussuunnitelmaa ei ole mahdollista aikaansaada sellaisessa aikataulussa, jolla ehtisi olla vaikutusta pandemiatilanteen aikana.

Tilanne, jossa 42 § 1 momentin 3 kohdan mukaan yliopistosairaanhoitopiiri johtaisi erityisvastuualueen terveydenhuollon resursseja, syntyisi mm. silloin kun yhden sairaanhoitopiirin resurssit ylittyisivät. Resurssien ylittyminen on epäselvä käsite eikä sitä määritellä mitenkään esitettyssä lakitekstissä. Perustelutekstien perusteella se voidaan ymmärtää tilanteeksi, jossa resurssit eivät riitä tehtävän hoitamiseen. Pykälässä tai perusteluissa ei kuitenkaan mitenkään avata minkälaisesta resurssien riittämättömyydestä voisi tällaisessa tilanteessa olla kyse. Riittäisikö esimerkiksi tilanne, jossa joku päivystävistä sairaaloista ei kykene miehittämään synnytystoimintaansa vaadituilla osajilla? Seuraisiko tästä yliopistosairaanhoitopiirille tehtävä johtaa muidenkin sairaanhoitopiirien resursseja? Esityksessä ei määritellä mitenkään sitä kuinka tuo resurssien johtamistehtävä käytännössä siirtyisi yliopistosairaanhoitopiirille, millaisella päätöksellä ja millaisilla vastuiden siirroilla muiden sairaanhoitopiirien johtovastuussa olevat toimijat vapautettaisiin tehtävistään, kuka olisi talousvastuussa jne.

42 § 1 momentin 4 kohdan mukaan yliopistosairaanhoitopiiri voisi yhteen sovittaa erityisvastuualueensa sosiaalihuollon resurssien käyttöä silloin kun yhden sairaanhoitopiirin alueella olevien kuntien resurssit ovat riittämättömät. Säädos on epäselvästi kirjoitettu eikä perusteluteksteissä määritellä mitä kuntien resursseja tarkoitetaan, miten sellainen tilanne näyttäytyisi ja mitä erityisvastuualueen sosiaalihuollon resurssien yhteensovittaminen käytännössä

tarkoittaisi. Se olisi joka tapauksessa eri asia kuin 3 kohdan resurssien johtaminen. Tämänkin vuoksi olisi välttämätöntä, että kohdassa 3 puhuttaisiin yhteensovittamisesta johtamisen sijasta.

42 § 2 momentin mukaan yliopistosairaanhoitopiirin tulee varmistaa, että sillä on osaaminen ja edustus erikoissairaanhoidosta, perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta. Edustuksella ei tarkoiteta perustelujen mukaan mitään alueellista tai kunnittaista edustusta vaan edustukseksi esim. sosiaalihuollon osalta riittää, että edustus on järjestetty yhteistyössä sijaintikunnan sosiaalihuollon toimijoiden kanssa. Ratkaisulla siis halutaan tukea vain sosiaalihuollon resurssien käytön yhteensovittamistoimivallan siirtämistä yliopistosairaanhoitopiirille.

Perustelutekstien perustuslakiarviossa esitetään, että 42 a § kaltainen valtuutus yliopistosairaanhoitopiirille pohjautuisi perustuslain 19 pykälän 3 momentin perusoikeuksien turvaamisen keinona aiemmin hyväksytyyn sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien työnjakoon ja kokoamiseen suurempiin yksiköihin, mikäli se on tarpeen erityisosaamisen ja siten asiakasturvallisuuden ja palvelujen laadun varmistamiseksi. Nyt kuitenkin esitetään yliopistosairaanhoitopiireille tehtäväksi johtaa erityisvastuualueellaan terveydenhuollon resursseja, kun yhden sairaanhoitopiirin resurssit ylittyvät. Tällöin ei ole kyse tehtävien kokoamisesta suurempiin yksiköihin vaan yhden kuntayhtymän vallasta ottaa toisten kuntayhtymien resurssit määräysvaltaansa, myös tilanteessa, jossa muiden kuntayhtymien toiminnassa ei välttämättä ole ongelmia. Asiaa tulisi arvioida kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 § mukaan, joka kyllä perusteluteksteissä mainitaan, mutta esitystä ei mitenkään arvioida suhteessa siihen.

Jokela Jari

Lapin sairaanhoitopiirin kuntayhtymä - Sairaanhoitopiirin johtaja Jari Jokela
ja johtajaylilääkäri Jukka Mattila