

Asia: VN/5137/2022-OM-229

Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi; työryhmän mietintö

1 luku. Yleiset säännökset

1 luvun säännöksiä ja säännökohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Tätä lakia sovellettaessa sosiaalihuoltoa on pidettävä väestön turvallisuuden ja yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittisenä yhteiskunnallisena toimintona, joka on yhdenvertainen terveydenhuollon, pelastustoimen ja muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kanssa.

Sosiaalihuollon tehtävänä poikkeusoloissa on turvata väestön perustoimintakyky, erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden suoja sekä välttämättömien hoiva- ja tukipalvelujen jatkuvuus.

Tämä asettaa sosiaalihuollon järjestelmätasolle, ei yhdeksi palveluksi muiden joukossa ja antaa tulkintatukea koko lainsäädännölle.

2 luku. Varautumisvelvollisuus

Yleisen varautumisvelvollisuuden organisatorista soveltamisalaa (6 §:n 1 mom.) koskevat huomiot:

Varautumisvelvollisten viranomaisten ja muiden toimijoiden on varautumisessaan huolehdittava siitä, että sosiaalihuollon tehtävät ja toiminnot sisällytetään valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin varautumisjärjestelyihin, mukaan lukien skenaariot, harjoitukset ja yhteensovittamismallit.

Sosiaalihuollon tehtäviä ovat muun muassa lastensuojelun päivystys, vammaispalvelut, ikääntyneiden kotihoito ja asumispalvelut, päihde- ja mielenterveyspalvelut sekä sosiaalinen kriisityö. Sosiaalihuollon keskeiset tietojärjestelmät on katsottava yhteiskunnan kriittiseksi infrastruktuuriksi.

Yleisen varautumisvelvollisuuden aineellista sisältöä (6-8 §) koskevat huomiot:

6 §:n yleistä varautumisvelvollisuutta koskevaa ehdotus on perusteltu parannus nykyiseen lainsäädäntöön. Erityisesti 2 momentin täsmentäminen siten, että velvoitteet ulottuvat myös ostopalveluihin, on perusteltua ja parantaa kokonaisuuden johdonmukaisuutta.

On kuitenkin syytä tuoda esiin, että kyseisten velvoitteiden käytännön toimeenpano – erityisesti ostopalvelujen valvonnan ja seurannan osalta voi lisätä varautumisvelvollisten työmäärää ja tosiasiallisesti kasvattaa kustannuksia.

Vaikka varautumisvelvollisten tulee jo nykyisin huolehtia tehtäviensä asianmukaisesta hoitamisesta, lakimuutoksen täytäntöönpano voi edellyttää lisäresursseja esimerkiksi 6 §:n 2 momentin mukaisten velvoitteiden valvontaan. Näiden mahdollisten lisäkustannusten tulisi näkyä vaikutusarvioissa nykyistä selkeämmin.

7 § (Riskien arviointi ja hallinta) ja 8 § (Valmiussuunnitelma) ovat hyviä nykytoimintaa vahvistettavia lisäyksiä valmiuslakiin.

Muut 2 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

10 § tilannekuvan ylläpitäminen Tilannekuvan systemaattinen ylläpitäminen sekä sen kaksisuuntainen välittäminen ovat keskeisiä edellytyksiä toimivalle tilannekuvakokonaisuudelle. Tulisi kuitenkin selvemmin vielä tuoda esiin kaksisuuntainen tilannekuvavirta eli tiedon välittyminen toimijoilta ministeriöihin sekä miten sen tulee takaisin toimijoille.

Kokonaisuutena tilannekuvan jatkuva ylläpito ja johdonmukainen kaksisuuntainen tiedonvälitys muodostavat perustan yhtenäiselle varautumiselle. Näiden prosessien kehittäminen ja selkeä vastuunjako ovat siten keskeisiä osa-alueita lainsäädännön toimeenpanossa.

3. luku Poikkeusoloista ja lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta päättäminen

Poikkeusolojen edellytyksiä (11 §, vrt. nyk. poikkeusolojen määritelmä) koskevat huomiot:

Poikkeusolojen edellytysten täyttymistä arvioitaessa on otettava huomioon myös sosiaalihuollon kuormitus, toimintakyky sekä asiakasryhmien suojan tarve. Sosiaalihuollon näkökulmasta poikkeusolojen vaikutukset voivat kohdistua erityisen haavoittuviin ryhmiin, joiden oikeuksien turvaaminen edellyttää toimivaa ja oikea-aikaista palvelujärjestelmää.

Vaikka sosiaalihuollon asiakasryhmät voivat lukumääräisesti olla pienempiä kuin terveydenhuollon potilasryhmät, sosiaalihuollon toiminnan häiriöillä voi olla erityisen vakavia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, kuten lasten suojeluun, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, välttämättömään huolenpitoon ja ihmisarvoiseen elämään.

Sosiaalihuollon asema valmiuslainsäädännössä on perinteisesti ollut alikorostettu. On myönteistä, että sosiaalihuolto huomioidaan esityksessä aiempaa selkeämmin. Tästä huolimatta jää epäselväksi, tunnistavatko poikkeusoloperusteet riittävällä tavalla sosiaalihuollon erityisen haavoittuvat asiakasryhmät, jotka kohderyhmänä ovat usein määrällisesti pieniä mutta vaikutuksiltaan kriittisiä.

Lisäksi esityksestä puuttuu täsmällinen määrittely siitä, mitkä sosiaalihuollon palvelut ovat yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta välttämättömiä ja mitä tämä käytännössä tarkoittaa poikkeusolojen arvioinnissa. Sosiaalihuollon erityispiirteitä, kuten kiireelliset sijoitukset,

vammaispalvelut, ikääntyneiden kotihoito, asumispalvelut sekä päihde- ja mielenterveyspalvelut, ei tunnisteta poikkeusolokynnyksen arvioinnissa riittävän selkeästi.

Esityksessä korostuu terveydenhuollon ylikuormitustilanne, mutta sosiaalihuollon ylikuormitustilannetta ei käsitellä vastaavalla tavalla. Yleisellä tasolla sosiaali- ja terveydenhuollon kuormitus voi kriisitilanteissa kasvaa nopeasti myös ilman poikkeusolojen muodollista toteamista. Tähän tarvitaan selkeämpää määrittelyä ja sosiaalihuollon erityisolosuhteiden tunnistamista.

Sosiaalihuolto on kriittinen palvelujärjestelmä, jonka toimivuus tai toimimattomuus vaikuttaa suoraan myös muihin sektoreihin, kuten terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen. On aiheellista kysyä, tunnistetaanko tämä keskinäinen riippuvuus riittävällä tavalla poikkeusolojen edellytyksiä arvioitaessa. Ilman selkeitä kirjauksia on olemassa riski, että sosiaalihuollon palvelut sivuutetaan poikkeusoloissa tai alistetaan muiden sektoreiden tarpeille. Samassa yhteydessä tulisi arvioida, viitataanko esityksessä riittävästi sosiaalihuollon kriittisiin tietojärjestelmiin, asiakasrekistereihin sekä sosiaalihuollon edellyttämään huoltovarmuuteen.

Lisäksi on tunnistettava, että sosiaalihuollon palautuminen poikkeusoloista voi kestää pidempään kuin terveydenhuollon, mikä voi edellyttää lisätoimivaltuuksien pidempikestoista käyttöä sosiaalihuollon tehtävien turvaamiseksi.

Edellä esitetyistä syistä poikkeusolojen arvioinnissa ja kriisinhallinnassa tulisi varmistaa sosiaalisten vaikutusten systemaattinen arviointi osana päätöksentekoa.

Poikkeusolojen hallinnan johtamis- ja yhteensovittamisrakenteissa hoitotyön operatiivinen johtaminen jää esityksessä pitkälti tunnistamatta. Hoitotyön johtaminen (esim. johtava ylihoitaja / ylihoitaja) tulisi sisällyttää hyvinvointialueen ja tarvittaessa myös kansallisen tason kriisijohtamisrakenteisiin siten, että hoitotyön johdolla on selkeä osallistumis- ja päätöksentekomandaatti erityisesti henkilöstön kohdentamiseen, toiminnan uudelleenjärjestelyihin, potilasturvallisuutta koskeviin ratkaisuihin sekä hoitotyön ja sosiaalihuollon yhteensovittamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Poikkeusolojen alkamista ja päättymistä koskevaa päätöksentekoa (12 ja 21 §) koskevat huomiot:

-

Lisätoimivaltuuksien käyttöönottonenettelyä (13-20 §) koskevat huomiot:

-

Valtioneuvoston erityisiä seurantavelvollisuuksia (22 ja 23 §) koskevat huomiot:

-

4 luku. Poikkeusolojen hallinnan ohjaus ja hallinnon erityisjärjestelyt

4 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Poikkeusolojen hallinnan valtakunnallisessa johtamisessa ja yhteensovittamisessa sosiaalihuollolla on oltava itsenäinen ja yhdenvertainen asema johtamis- ja tilannekuvarakenteissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaalihuollon valtakunnallisesta johtamisesta myös poikkeusoloissa. Sosiaalihuollon tilannekuvan on oltava erillinen ja tunnistettava osa valtioneuvoston virallista kokonaistilannekuvaa.

5 luku. Lisätoimivaltuuksien käyttöperiaatteet ja soveltamista koskevat yleiset säännökset

5 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

5 luvun määrittelemät poikkeusolojen toimivaltuudet ovat hyvinvointialueille keskeisiä, ja niiden käytön tulee olla oikeasuhtaista ja valvottua. Lisätoimivaltuudet, kuten henkilöstön siirrot ja palvelujen priorisointi, aiheuttavat sekä taloudellisia vaikutuksia että kuormitusta henkilöstölle, mikä on välttämätöntä tunnistaa lainsäädännön toimeenpanossa.

6 luku. Hallinnon järjestäminen ja valtion taloudenhoito

6 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

7 luku. Työvoiman saatavuuden turvaaminen

7 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Esitys on kokonaisuutena kannatettava. Kuitenkin säännöksissä ja niiden perusteluissa käytetty ilmaisu ”ei aiheuta kohtuutonta haittaa” on tulkinnanvarainen ja voi perustua tapauskohtaisesti yksittäisen arvioijan henkilökohtaiseen näkemykseen tai kokemukseen. Tämä heikentää säännösten ennakoitavuutta ja yhdenmukaista soveltamista.

Lisäksi esityksen sanamuodot ja perustelut painottuvat pääosin terveydenhuollon henkilöstöön. Tekstissä tulisi selkeämmin ja johdonmukaisemmin huomioida myös sosiaalihuollon henkilöstö, jotta säännösten soveltamisala kattaa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuden.

Säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon myös sosiaalihuollon henkilöstötarve. Arvioitaessa sitä, aiheuttavatko toimenpiteet kohtuutonta haittaa, on kiinnitettävä erityistä huomiota sosiaalihuollon lakisääteisiin velvoitteisiin sekä sen vastuuseen erityisen haavoittuvien ryhmien suojaamisesta ja välttämättömien palvelujen turvaamisesta.

Hoitotyön osalta ilmaisu ”ei aiheuta kohtuutonta haittaa” edellyttää täsmentämistä tai perusteluissa konkreettisia arviointikriteerejä, jotta soveltaminen ei perustu subjektiivisiin tulkintoihin. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon ainakin potilasturvallisuus, lääkehoidon turvallisuus, riittävän ohjauksen ja valvonnan saatavuus sekä kriittisten työvuororoolien ja osaamisprofiilien turvaaminen tilanteissa, joissa henkilöstöä siirretään tai kohdennetaan uudelleen.

8 luku. Työvelvollisuus

8 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Lakiehdotuksen 51 § 2 mom. 1 kohdan mukaan työmääräystä ei saa antaa henkilölle, joka jätetään kutsumatta palvelukseen asevelvollisuuslain (1438/2007) 89 §:n mukaisesti. Säännöstä sovelletaan ehdotetun 45 §:n 3 momentin mukaan myös väestönsuojelutehtävien suorittamisvelvollisuuteen. Hyvinvointialueiden pelastuslaitokset ovat varmistaneet väestönsuojeluorganisaationsa käytettävyyttä hakemalla muun ohella yhdistysmuotoisten sopimuspalokuntiansa jäsenille henkilövarausta asevelvollisuuslain 89 §:n mukaisesti, ja valmistautuneet tarvittaessa esittämään (ja valmistautuisivat ehdotetun lain nojalla määräämään) henkilöitä väestönsuojeluvelvollisiksi. Yhdistysmuotoisten sopimuspalokuntien jäseniä ei käytännössä voida velvoittaa osallistumaan pelastustoimintaan, vaan tehdyt sopimukset sitovat yksinomaan yhdistyksiä. 51 §:n 2 momentin 1 kohdan säätäminen ehdotetussa muodossa poistaisi tosiasiallisesti hyvinvointialueen pelastuslaitoksilta mahdollisuuden henkilövarauksen hyödyntämiseen edellä kuvatuilta osin, mikä taas olisi omiaan vähentämään käytettävissä olevan, väestönsuojelun kannalta kriittisen henkilöstön määrää, joka jo muutoinkin on hyvin vähäinen. Ehdotettuun 51 §:ään olisi syytä harkita uuden 3 momentin säätämistä siten, että 2 momentin 1 kohdan rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, jos työmääräyksen antaa asevelvollisuuslain 89 §:ssä tarkoitetun hakemuksen tekijä, ja ehdotetun 3 momentin siirtämistä uudeksi 4 momentiksi.

44 § Sosiaali- ja terveydenhuollon erityinen työvelvollisuus

Sosiaalihuollon erityisen työvelvollisuuden ulottaminen sosiaalihuoltoon on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Samalla on kuitenkin välttämätöntä varmistaa, että työvelvollisuuden soveltaminen ei vaaranna sosiaalihuollon tehtävien asianmukaista ja lainmukaista hoitamista.

Sosiaalihuollon erityistä työvelvollisuutta sovellettaessa on otettava huomioon tehtävien ammatillinen ja oikeudellinen vaativuus. Tehtävät, joihin sisältyy tuen tarpeen arviointia, asiakkaan oikeuksiin vaikuttavaa päätöksentekoa tai rajoitustoimenpiteiden käyttöä, on myös poikkeusoloissa toteutettava sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaavan henkilön johdolla ja vastuulla. Työvelvollisuutta ei saa soveltaa tavalla, joka vaarantaa asiakkaiden oikeusturvan tai päätöksenteon lainmukaisuuden.

Työvelvollisuuden ikärajaan liittyen herää kysymys siitä, tulisiko yläikärajan seurata yleistä eläkeiän nousua siten, että mahdollisuus työskentelyyn jatkuisi 70 ikävuoteen saakka. Samalla on kuitenkin korostettava, että henkilön toimintakyky ja soveltuvuus tehtävään on arvioitava yksilöllisesti iästä riippumatta.

Työvelvollisten tehtävien selkeä määrittely ja täsmentäminen on keskeistä oikeusturvan ja valtakunnallisesti yhtenäisen soveltamiskäytännön kannalta. Hyvinvointialueilla tulee olla riittävä määrä virkasuhteisia ja erityisesti lastensuojeluun perehtyneitä ammattihenkilöitä, jotta työvelvollisten käyttö ei johda osaamisvajaisiin tai asiakkaiden oikeuksien heikentymiseen. Samalla on perusteltua arvioida, onko työvelvollisten käytön rajaaminen aina tarkoituksenmukaista tilanteissa, joissa henkilöllä on vankka ja ajantasainen osaaminen.

Osaamisen ajantasaisuuden arvioinnissa viiden vuoden aikarajaa voidaan joissakin tilanteissa pitää matalana, vaikka toisaalta on tunnistettava riski osaamisen vanhentumisesta. Asiakas- ja potilasturvallisuus on kuitenkin turvattava myös poikkeusoloissa, eikä työvelvollisuutta tule soveltaa ilman huolellista osaamisen arviointia.

Työvelvollisten perehdytys, ammatillinen ohjaus ja toiminnan valvonta edellyttävät selkeitä vastuusuhteita. Erityisesti rangaistusvastuun kytkeytyminen työvelvollisuuteen muodostaa vaativan kokonaisuuden, joka korostaa johdon, ohjauksen ja valvonnan merkitystä.

Lisäksi työvelvollisuuden suhde mahdollisiin laajamittaisiin väestönsiirtoihin edellyttää täsmentämistä. On selkeytettävä, kohdellaanko lähettävän alueen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä vastaanottavalla alueella täysivaltaisina työntekijöinä sekä sitä, kuka vastaa työnantajavelvoitteista ja palkanmaksusta näissä tilanteissa.

Työvelvollisuutta koskevien toimivaltuuksien käyttö ja niiden oikeasuhtaisuus edellyttävät riittävää sosiaalihuollon asiantuntemusta päätöksenteossa ja toimeenpanossa. Tämän vuoksi henkilöstöä ja työvelvoitetta koskevissa säännöksissä (77–79 §§) sosiaalihuollon ammattiryhmät tulee nimetä erikseen ja tunnistaa niiden erityinen rooli.

Hoitotyöhön sijoitettavien työvelvollisten osalta on potilasturvallisuuden varmistamiseksi tarpeen edellyttää kirjallinen osaamisarvio, pakollinen perehdytys sekä nimetty ammatillinen ohjaaja. Lisäksi tulee määritellä selkeät keskeytys- ja uudelleenkohdentamiskriteerit tilanteisiin, joissa tehtävän vaatimukset eivät vastaa henkilön osaamista tai potilasturvallisuus vaarantuu. Vastuut työnjohdosta, ohjauksesta, valvonnasta ja rangaistusvastuuseen liittyvistä kysymyksistä tulee kuvata johdonmukaisesti hoitotyön johtamisrakenteessa.

Mahdollinen yläikärajan nosto (esim. 70 vuotta) tulee kytkeä yksilölliseen toimintakyvyn ja tehtäväsoveltuvuuden arviointiin hoitotyön tehtävissä, huomioiden tehtävien fyysinen ja kognitiivinen kuormitus sekä potilasturvallisuuteen liittyvät vaatimukset.

77–79 §§ (henkilöstöä ja työvelvoitetta koskevat säännökset):

Henkilöstöä ja työvelvoitetta koskevissa säännöksissä (77–79 §§) tulee nimetä sosiaali- ja terveydenhuollon hoitotyön ammattiryhmät erikseen ja tunnistaa niiden tehtäväkohtaiset osaamis- ja potilasturvallisuusvaatimukset, jotta soveltaminen on valtakunnallisesti yhdenmukaista ja oikeasuhtaista.

9 luku. Sotilaallisen puolustusvalmiuden turvaaminen

9 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

10 luku. Liikkumisen ja oleskelun rajoittaminen sekä väestön siirtäminen

10 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

68 § (Väestön siirtymisvelvollisuus) sisältää pelastusviranomaiselle tärkeän oikeuden määrätä väestön siirtymisen ajallisen kohdentumisen ja siirrettävän väestön sijoituspaikan osalta.

Tarvitaan kansallista, konkreettista ohjausta ja johtamista kaikissa väestön siirtoa koskevissa asioissa, erityisesti erityisryhmien osalta.

Väestön siirtämistä koskevia päätöksiä tehtäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsiin, vammaisiin henkilöihin, ikääntyneisiin sekä henkilöihin, jotka ovat riippuvaisia jatkuvista sosiaalihuollon palveluista. Sosiaalihuollon asiantuntemus on otettava mukaan näitä ryhmiä koskevien toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen.

11 luku. Otto-oikeudet ja palvelujen suorittamisvelvollisuus

11 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

73 (Ajoneuvon ja aluksen luovuttaminen) ja 74 § (Väestönsuojaluun tarvittavien maa-alueiden ja huoneistojen luovutusvelvollisuus) sisältävät tarpeellisia täydennyksiä ja tarkennuksia pelastusviranomaisen toimivaltuuksiin.

75 § (Väestönsuojeluun tarvittavien tilapäisten väestönsuojien rakentamisvelvollisuus) muuttaa nykyistä tapaa, jossa pelastusviranomainen voi velvoittaa rakentamaan tilapäisiä väestönsuojia. Muutosta voidaan pitää perusteltuna mutta säädöstä voisi tarkentaa lain esitöissä siten, että kävisi paremmin selväksi mitä tilapäisellä väestönsuojalla tarkoitetaan. Lisäksi olisi hyvä ennakkoon arvioida mitä tietoa valtioneuvosto tarvitsee paikallisia olosuhteita tuntevalta pelastusviranomaiselta päätöksentekoon ja miten toimeenpanoa on tarkoitus seurata.

77 § - 79 § ja 153 § (Siirtyneen väestön majoittaminen, huolto ja palvelut): Säädökset selkeyttävät hyvinvointialueen oikeuksia ja niitä pidetään hyvänä muutoksena.

12 luku. Väestön välttämättömän toimeentulon turvaaminen ja sosiaaliturvan muutokset

12 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Esitys on kokonaisuutena perusteltu. Kuitenkin toimeentulotukea koskevien säännösten osalta jää epäselväksi perustoimeentulotuen sekä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen välinen suhde, erityisesti poikkeusolojen aikaisessa soveltamistilanteessa. Epäselvä sääntely voi heikentää oikeusturvaa ja johtaa alueellisesti erilaiseen soveltamiskäytäntöön.

Lisäksi esityksessä ei riittävällä tavalla selkeytetä, miten hyvinvointialueiden maksuvalmius turvataan tilanteissa, joissa valtion maksuvalmiuden turvaamiseen joudutaan ryhtymään. Hyvinvointialueiden rahoituskyvyn varmistaminen on keskeistä, jotta väestön välttämätön toimeentulo ja sosiaalihuollon lakisääteiset tehtävät voidaan turvata myös poikkeusoloissa.

Epäselväksi jää myös, miten työväestön elinolosuhteet turvataan tilanteissa, joissa työpaikka jää kriisialueelle eikä omatoiminen selviytyminen ole mahdollista. Näissä tilanteissa toimeentulon turvaaminen edellyttää selkeitä vastuita ja toimivia menettelyjä sosiaaliturvan ja sosiaalihuollon keinoin.

Toimeentulotukea koskevia säännöksiä sovellettaessa on siksi välttämätöntä varmistaa, että perustoimeentulotuen sekä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen välinen suhde on selkeä, johdonmukainen ja asiakkaiden oikeusturvaa turvaava myös poikkeusoloissa.

13 luku. Välttämättömien hyödykkeiden ja palvelujen saatavuuden turvaaminen

13 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

14 luku. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen turvaaminen

14 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Esitys on kokonaisuutena kannatettava. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaedellytysten turvaaminen poikkeusoloissa on keskeinen edellytys väestön perusoikeuksien toteutumiselle ja yhteiskunnan toimintakyvyn säilymiselle.

Tilajärjestelyihin liittyvät kysymykset edellyttävät kuitenkin selkeyttämistä tilanteissa, joissa toimintoja joudutaan siirtämään toisen hyvinvointialueen alueelle. Erityisesti on arvioitava, tuleeko lainsäädännössä mahdollistaa myös sellaisten tilojen käyttö, joita ei normaalioloissa pidettäisi hyväksyttävänä, sekä millä edellytyksillä ja vastuilla tällainen käyttö olisi sallittua.

Määräaikojen poistaminen ja kiireettömien palvelujen alasajo ovat lähtökohtaisesti perusteltuja poikkeusoloissa. Sosiaalihuollon näkökulmasta mahdollisimman konkreettinen ja täsmällinen listaus niistä palveluista, joita voidaan rajoittaa tai priorisoida, tukisi valtakunnallisesti yhtenäisiä toimintakriteerejä ja vähentäisi alueellisia tulkintaeroja.

Pykälän 98 § suhde 44 §:ään edellyttää tarkempaa tarkastelua. On tarpeen selkeyttää, miten varmistetaan riittävä määrä virkasuhteisia työntekijöitä poikkeusoloissa sekä missä laajuudessa viranhaltijain säännöksistä voidaan poiketa vaarantamatta päätöksenteon lainmukaisuutta ja asiakkaiden oikeusturvaa.

Sosiaalihuollon palvelujen rajoittaminen tai priorisointi on sallittua vain siltä osin kuin se ei vaaranna asiakkaiden perusoikeuksia eikä erityistä suojelua tarvitsevien ryhmien asemaa.

Rajoitustoimenpiteiden on oltava välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja ajallisesti rajattuja.

Tämän vuoksi sosiaalihuollon kriittiset palvelut, kuten lastensuojelu, asumispalvelut, kotihoito ja sosiaalinen kriisipalvelu, tulee määritellä lainsäädännössä ja sen perusteluissa vastaavalla täsmällisyydellä kuin terveydenhuollon välttämättömät palvelut, jotta niiden asema ei jää tulkinnanvaraiseksi poikkeusoloissa.

Hoitotyö on välttämätön osa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaamista. Esityksessä tulisi perusteluissa tunnistaa hoitotyön kriittiset toiminnot (päivystys- ja akuuttihoitotyö, lääkehoidon toteutus ja turvallisuus, pitkäaikaishoito, kotisairaanhoido, psykiatrisen hoitotyön akuutit tehtävät sekä tartuntatautien torjuntaan liittyvä hoitotyö) ja varmistaa niiden jatkuvuus poikkeusolojen kaikissa vaiheissa.

Jos toimintoja siirretään hyvinvointialueelta toiselle, hoitotyön johtamisjärjestelmä sekä henkilöstön mitoitus, lääkehoidon varmistus ja dokumentaatiokäytännöt on tunnistettava ja hyväksyttävä erikseen. Tämä koskee myös tilanteita, joissa joudutaan käyttämään tiloja, jotka eivät normaalioloissa täyttäisi tavanomaisia hyväksyntäkriteereitä.

15 luku. Asumisen järjestäminen

15 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

16 luku. Rahoitusmarkkinoiden ja vakuutusmarkkinoiden turvaaminen

16 luvun (pl. 110 §) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 1 kohtaa (vientikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 2 kohtaa (tuontikielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 3 kohtaa (tiettyjen taloudellisten toimien kielto) koskevat huomiot:

-

110 §:n 1 momentin 4 kohtaa (kotiuttamisvelvollisuus) koskevat huomiot:

-

110 §:n 2-5 momenttia koskevat huomiot:

-

17 luku. Energia-, vesi- ja jätehuollon turvaaminen

17 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

124 § (Polttoaineen saannin varmistaminen tietyille viranomaisille tai tiettyyn toimintaan) pidetään hyvänä parannuksena. Asiakokonaisuuteen ehdotetaan lisättäväksi velvoite taata polttoaineen saatavuus myös laajoissa tai pitkäaikaisissa sähkökatkostilanteissa.

18 luku. Välttämättömien viestintä- ja postipalveluiden turvaaminen

18 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Luvussa esitetyt toimivaltuudet vastaavat hyvin nykypäivän uhakuvaan, jossa korostuvat muun muassa hybrdivaikuttaminen sekä hyvinvointialueen vahva riippuvuus teknologisesti toimivista järjestelmistä. Hyvinvointialueiden toiminnan kannalta erityisen merkittäviä ovat kriittiset järjestelmät kuten asiakas- ja potilasjärjestelmä, kriittisen viestinnän ja hälyttämisen järjestelmät sekä muut palvelutuotannon ICT-ratkaisut, joiden häiriöttömyys on välttämätöntä palvelujen jatkuvuudelle.

19 luku. Ruoantuotannon turvaaminen

19 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

20 luku. Välttämättömän rakentamisen turvaaminen

20 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

III osaa koskevat yleiset kysymykset

Toimivaltuusosan rakennetta ja toimivaltuuksien sääntelytapaa koskevat yleiset huomiot:

-

Mahdolliset muut koko toimivaltuusosaa koskevat huomiot:

-

21 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat yleiset säännökset

21 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

85–86 §§: Sosiaalihuollon asiakastiedot (kuten terveydenhuollon potilastiedot ja hoitotyön dokumentaatio) sisältävät erityisen arkaluonteisia tietoja. Poikkeusoloissakaan tiedonvaihto ei saa johtaa sosiaalihuollon asiakastietojen suojaa koskevien perusperiaatteiden heikentymiseen.

Hoitotyön ja sosiaalihuollon dokumentaation ja lääkehoidon tietojärjestelmät (mm. potilasasiakirjat, lääkelistat, hoitosuunnitelmat sekä kotihoidon ja kotisairaanhoidon digitaaliset järjestelmät) tulee tunnistaa kriittiseksi infrastruktuuriksi. Poikkeusoloissa on varmistettava näiden järjestelmien toimintavarmuus, varajärjestelyt sekä tarvittaessa toimivat offline-toimintamallit, jotta potilas- ja asiakasturvallinen turvallinen hoito, palvelu ja tiedonkulku voidaan turvata myös häiriötilanteissa

22 luku. Lisätoimivaltuuksien täytäntöönpanoa koskevat erityiset säännökset

22 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

153 § selkeyttää hyvinvointialueen ja kuntien vastuita siirtyneen väestön palvelujen järjestämisessä. Säännöstä voidaan kokonaisuutena pitää tarkoituksenmukaisena, sillä se täsmentää vastuunjakoja. Hyvinvointialueen näkökulmasta pykälä on kannatettava ja tarpeellinen täsmennys, joka vahvistaa yhtenäistä toimintamallia alueellisissa kokonaisuuksissa.

Hyvinvointialueelle asetetut tehtävät ovat laajat ja vaativat, mutta pykälän ratkaisu, jonka mukaan alueen kunnilla on velvollisuus osallistua näiden tehtävien toteuttamiseen, on perusteltu. Käytännössä onnistunut toimeenpano edellyttää, että kunnat toimivat aktiivisesti, osallistuvat tehtävien käytännön toteutukseen myös silloin, kun kokonaisvastuu on hyvinvointialueella. Kuntien rooli muodostuu usein operatiivisesti merkittäväksi, ja siksi niiden osallistuminen ei voi olla vain muodollista.

On välttämätöntä korostaa, että selkeä vastuunjako on edellytys toimivalle kokonaisuudelle. Jokaisen osapuolen tehtävät, velvollisuudet ja rajapinnat tulee määritellä yksiselitteisesti, jotta siirtyneen väestön huolto voidaan toteuttaa tehokkaasti myös vaativissa ja nopeasti muuttuvissa tilanteissa.

Lisäksi pykälän toimeenpano onnistuu vain, jos alueella toimii tiivis ja ennakoiva poikkihallinnollinen yhteistyö. Hyvinvointialueen, kuntien ja muiden viranomaisten yhteinen valmistautuminen,

käytännön harjoittelu ja suunnitelmien yhteensovittaminen ovat välttämätön edellytys sille, että vastuut voidaan tosiasiallisesti toteuttaa ja että palveluketjut toimivat myös poikkeustilanteissa.

Johtopäätöksenä: 153 § on tarpeellinen, joka selkeyttää vastuut. On kuitenkin varmistettava, että velvollisuudet ja roolit ovat yksiselitteiset, yhteistyö rakenteellisesti vahvistettu ja että kunnat toimivat aktiivisina ja velvoitettuna toimijoina sillä käytännön toteutuksesta suuri osa tulee väistämättä olemaan niiden vastuulla.

153 §

Sosiaalihuollon toimintojen palauttaminen poikkeusolojen jälkeen voi edellyttää pidempää aikaa kuin muiden yhteiskunnallisten toimintojen palauttaminen. Tämän vuoksi on perusteltua, että sosiaalihuollon tehtävien turvaamiseksi välttämättömiä toimivaltuuksia voidaan jatkaa siltä osin kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista, kuten 153 §:ssä ehdotetaan.

Sosiaalihuollon asiakassuhteet, palveluketjut ja niihin liittyvät oikeudelliset prosessit edellyttävät usein pitkäkestoista vakautta myös poikkeusolojen päättymisen jälkeen. Toisin kuin monilla muilla sektoreilla, sosiaalihuollossa toiminnan normalisoituminen ei rajoitu yksinomaan rakenteellisiin tai organisatorisiin järjestelyihin, vaan liittyy yksilöllisiin asiakastilanteisiin ja jatkuviin palvelusuhteisiin.

Sosiaalihuollon osalta palautumisvaihe edellyttääkin usein asiakkaiden tilanteiden uudelleenarviointia, poikkeusoloissa tehtyjen päätösten tarkistamista ja tarvittaessa korjaamista sekä palvelujen asteittaista ja hallittua normalisointia. Lainsäädännön soveltamisessa on tärkeää tunnistaa tämä sosiaalihuollon erityispiirre, jotta lisätoimivaltuuksia ei päädytetä purkamaan ennenaikaisesti tavalla, joka voisi vaarantaa asiakkaiden oikeusturvan tai palvelujen jatkuvuuden.

Hoitotyön palautuminen poikkeusoloista voi edellyttää pidempää aikaa kuin akuutin tilanteen lääketieteellinen stabiloituminen. Henkilöstörakenteen, lääkehoidon turvallisten käytäntöjen, dokumentaatiovirtojen sekä osaston ja kotihoidon toiminnan normalisoituminen voi edellyttää vaiheittaista palautumista. Tämän erityispiirteen tunnistaminen tukee 153 §:n oikeasuhtaista soveltamista, jotta kriittisiä hoitotyön toimintoja turvaavia järjestelyjä ei pureta ennenaikaisesti potilasturvallisuutta vaarantaen.

23 luku. Korvaukset

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

23 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

Hyvinvointialueille aiheutuu varautumisesta ja poikkeusoloihin liittyvien tehtävien hoitamisesta merkittäviä ennakoimattomia kustannuksia, kuten henkilöstön siirroista, ruokahuollon järjestämisestä, logistiikasta, valmiustoimista sekä evakuointi- ja majoitusjärjestelyistä. On välttämätöntä, että nämä menot korvataan hyvinvointialueille täysimääräisesti.

Rahoituksen tulee perustua todellisiin kustannuksiin ja että rahoittajan ja hyvinvointialueiden tulee jakaa selkeä ja yksiselitteinen näkemys korvausten perusteista. Nykyinen rahoitustaso ei mahdollista riittävää varautumista, kuten materiaallisen valmiuden ylläpitoa tai harjoittelua, mikä heikentää

kykyä toimia poikkeusoloissa. Varautumisen kustannukset on siksi huomioitava rahoituksessa täysimääräisesti.

Korvauksia arvioitaessa on otettava huomioon myös ne kustannukset ja vahingot, jotka ovat aiheutuneet sosiaalihuollon kriittisten toimintojen turvaamiseksi toteutetuista toimenpiteistä.

24 luku ja rikoslain muuttamista koskeva lakiehdotus. Rangaistussäännökset

Valmiuslain 24 luvun ja rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen (2. lakiehdotus) säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

25 luku. Muutoksenhaku

25 luvun säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja koskevat huomiot:

-

HE-luonnoksen yleisperustelut

Vaikutusten arviointia koskevat huomiot:

-

Säätämisyjärjestysperusteluja koskevat huomiot:

-

Muut HE-luonnoksen perusteluja koskevat huomiot:

-

Työryhmän mietintö

Uudistuksen tarpeellisuutta ja sen keskeisiä ratkaisuja koskevat yleiset kannanotot:

-

Muut työryhmän mietintöä koskevat yleiset huomiot:

-

Berg Päivi
Pohjanmaan hyvinvointialue