

Asia: VN/36736/2023

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

### Tarkemmat kysymykset/

**Antaisivatko ehdotetut muutokset riittävät mahdollisuudet hoitaa hyvinvointialueiden rajat ylittäviä häiriötilanteita käytännössä? / Ger de föreslagna ändringarna tillräckliga möjligheter att i praktiken hantera störningssituationer som överskrider välfärdsområdenas gränser?**

Kyllä/Ja [Järjestämlain 36 § 1 momentin 10. kohdan lisäys, uudet pykälät 50 a-c § ja lisäys 51 § 1 momentin 5. kohtaan mahdollistavat hyvinvointialueiden rajoja ylittävien häiriötilanteiden hoitamisen yhdenmukaisesti ja aiempaa paremmin. Perustelujen mukaan (sivu 48) toimivallan käyttö perustuu yhteistyösopimukseen, joka hyväksytään yhteistyöalueen jokaisen hyvinvointialueen aluevaltuustossa. Yhteistyöalueen hyvinvointialueet sopisivat ensinnäkin niistä häiriötilanteista, joihin toimivallan käyttö voisi liittyä sekä toisaalta siitä kynnyksestä, jonka ylityttyä toimivaltaa voitaisiin käyttää. Toisin sanoen jää yhteistyöalueen hyvinvointialueiden päätettäväksi, miten lain mahdollistamia toimivaltuuksia tullaan käyttämään. Toisaalta kuitenkin esitetyn 50 a §:n 4 momentin mukaan (kuten voimassa olevan järjestämlain 51 §:n 5 momentin mukaan) kahta tai useampaa hyvinvointialuetta taikka HUS-yhtymää ja yhtä tai useampaa hyvinvointialuetta koskevassa häiriötilanteessa sosiaali- ja terveysministeriö voi määrätä yhden kyseisistä hyvinvointialueista tai HUS-yhtymän häiriötilanteen koskiessa sitä johtamaan ja koordinoimaan tilannetta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Erityisen merkittävässä häiriötilanteissa sosiaali- ja terveysministeriö voi ottaa sosiaali- ja terveydenhuollon johto- ja koordinaatiovastuun itselleen. Tältä osin lakiesitys ei tuo muutoksia. Perusteluissa voisi selvyiden vuoksi todeta, ovatko yhteistyöalueen hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksessa sovittavat asiat erikseen laissa (esimerkiksi järjestämlaki, terveydenhuoltolaki) säädettyjä vai voiko yhteistyösopimuksessa sopia hyvinvointialueiden rajat ylittävistä toimivaltuuksista myös muissa laeissa, kuten esim. valmiuslaissa tai tartuntatautilaissa hyvinvointialueille säädetyistä tehtävistä.]

**Tukisivatko ehdotuksen mukaiset yhteistyöaluetasoiset ja kansalliset järjestelyt hyvinvointialueiden valmiutta ja varautumista? / Stöder de föreslagna arrangemangen på samarbetsområdesnivå och nationell nivå välfärdsområdenas beredskap och förberedelser?**

Kyllä/Ja [Ehdotuksen mukaiset yhteistyöaluetasoiset ja kansalliset järjestelyt tukevat yhtenäistä hyvinvointialueiden valmiutta ja varautumista. Tärkeintä on saada aikaan yhtenäistä valmiussuunnittelua ja siihen resurssointia valmiustasojen suhteen. Aluehallintovirastot pitävät kannatettavana ehdotettua 50 c §:n 1 momentin 5. kohtaa, jonka mukaan sosiaali- ja

terveydenhuollon varautumisen johtoryhmä antaisi suositukset valtakunnallisesti yhtenäisistä valmiussuunnittelun periaatteista. Kuitenkin jotkut paikallisen tason riskit (esimerkiksi meriturvallisuus tai valtakunnan rajan läheisyys) aiheuttavat alueellisia uhkia valmiustyöhön, jotka tulee valmiussuunnittelussa erikseen huomioida. Lainsäädännön perusteluosassa on pääosin kuvattu hyvin eri toimijoiden osuutta ja toimivaltuutta normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kuvaus kuitenkin painottuu terveydenhuoltoon ja sosiaalihuollon osuus jää puutteelliseksi. Lisäksi kunnissa olevien ympäristöterveydenhuollon osuus eri uhkatilanteissa on jäänyt esityksessä ohueksi, mutta niillä on tärkeä rooli yhdessä hyvinvointialueiden kanssa esimerkiksi zoonoosien ennaltaehkäisyssä ja eläinperäisten epidemioiden ja jopa pandemioiden hoitamisessa. Yhteistyötä hyvinvointialueiden ja kuntien ympäristöterveydenhuollon välillä tulisikin aluehallintovirastojen mielestä lisätä (pois lukien Helsingin kaupunki ja Pohjois-Savon hyvinvointialue, joissa sosiaali- ja terveydenhuolto ja ympäristöterveydenhuolto toimivat jo yhdessä).]

### **Olisivatko ehdotetut normaaliolojen häiriötilanteiden hoitamista koskevat toimintamallit toimivia myös poikkeusoloissa? / Är de föreslagna verksamhetsmodellerna för hantering av störningssituationer under normala förhållanden fungerande också under undantagsförhållanden?**

Kyllä/Ja [Esitykset hyvinvointialueiden laajemmasta yhteistyöstä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmästä saattaisivat olla toimivia myös poikkeusoloissa. Järjestämislakiin tehdyt muutokset tulisi huomioida valmiuslain kokonaisuudistuksessa mahdollisten päällekkäisten toimivaltuuksien välttämiseksi. Esityksessä ei ole määritelty, millaisia mahdollisesti ovat ne yksittäisen hyvinvointialueen voimavarat ylittävät häiriötilanteet. Esityksessä on kuvattu kansallista riskinarviota (2.3.1.), tarkoitetaanko esityksen häiriötilanteilla ensisijaisesti näitä? Miten häiriötilanteet, jotka kehittyvät ilman ”ulkoista syytä”, esimerkiksi pitkäkestoista henkilöstövajauksesta johtuva sosiaali- ja terveydenhuollon heikentynyt kyky vastata häiriöihin – ovatko ne tämän ehdotuksen ulkopuolella? Esityksessä olisi mielestämme hyvä antaa joitain esimerkkejä tilanteista, joihin ehdotuksen pykälää on tarkoitus soveltaa.]

### **Muut mahdolliset huomiot hallituksen esityksestä / Övriga eventuella kommentarer om regeringspropositionen**

Aluehallintovirastot pitävät ehdotusta STM:n yhteydessä toimivasta johtoryhmästä kannatettavana. Johtoryhmä ottaisi nykytilanteeseen verrattuna selkeämmän roolin kansallisista ja kansainvälisistä toimenpiteistä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Yhtenäiset kriteerit häiriötilanteiden ja poikkeusolojen valmiustasoista varmistavat myös yhtenäiset menettelyt eri valmiustasoilla.

Perusteluiden (sivu 22) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteet ja toimintatavat eivät nykyisellään pysty vastaamaan riittävän tehokkaasti hyvinvointialueiden rajat ylittäviin vakaviin kriisitilanteisiin esimerkiksi Naton kriisivastejärjestelmän edellyttämällä nopeudella ja laajuudella. Perusteluissa voisi olla enemmän konkretiaa siitä, mitä kyseiset Naton velvoitteet käytännössä tarkoittavat sosiaali- ja terveydenhuollossa ja miksi niitä ei voida toteuttaa voimassa olevalla lainsäädännöllä.

Lakiesityksessä viitataan normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Esityksessä käytetään myös termiä ’poikkeukselliset olosuhteet tai poikkeukselliset häiriötilanteet’. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan esityksessä olisi syytä esimerkein määritellä, mitä siinä tarkoitetaan

normaaliolojen häiriötilanteilla, poikkeusoloilla ja poikkeuksellisilla olosuhteilla/häiriötilanteilla. Erityisesti olisi tarpeen kuvata konkreettisia esimerkkitalanteita sellaisista normaaliolojen häiriötilanteista, joissa laki antaisi toimivaltuudet yli hyvinvointialueiden tapahtuvaan johtamiseen ja päätöksentekoon.

Pykälässä 50 b säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmästä. Aluehallintovirasto katsoo, että sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteiden erityisesti silloin kun on kyseessä useampaa hyvinvointialuetta koskettava häiriötilanne, vaatii kansallisen johtamisrakenteen.

Esityksen 50 b pykälän toisen momentin toisen kohdan mukaan johtoryhmä koostuisi yliopistosairaalaan ylläpitävien hyvinvointialueiden edustajista. Kultakin yliopistosairaalaan ylläpitävältä hyvinvointialueelta olisi yksi edustaja. Aluehallintovirasto katsoo, että johtoryhmässä olevan edustajan tulee varmistaa, että hänellä on käytettävissään riittävä tieto yhteistyöalueensa hyvinvointialueiden resursseista ja toimintakyvystä sekä häiriötilanteen vaikutuksista ko. hyvinvointialueen toimintaan.

Samaisen pykälän 3 momentin perusteluissa todetaan, että kokoonpanoa määriteltäessä tulee mahdollisuuksien mukaan kiinnittää huomiota sekä sosiaali- että terveydenhuollon osaamiseen. Aluehallintovirasto katsoo, että johtoryhmällä tulee kaikissa tilanteissa olla käytettävissään sekä sosiaali- että terveydenhuollon riittävä osaaminen. Useilla häiriötilanteilla on vaikutusta sekä sosiaali- että terveydenhuoltoon, mutta vaikutukset saattavat poiketa toisistaan sekä laajuudeltaan että kestoaltaan. Jotta ryhmä pystyy tekemään sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta tarkoituksenmukaisia päätöksiä, jossa huomioidaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon keskinäisriippuvuudet, tulee ryhmällä olla käytössään riittävä osaaminen sekä sosiaali- että terveydenhuollosta.

Perusteluissa todetaan lisäksi, että Helsingin kaupungin edustajan voisi olla tarkoituksenmukaista olla kaupungin johtosäännössä määrätty sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä pelastustoimen järjestämisestä vastaava viranhaltija. Taustamuistiossa todetaan lisäksi, että voisi olla tarkoituksenmukaista kutsua sisäministeriön pelastusylijohtaja asiantuntijaksi ryhmään silloin kun käsitellään pelastustoimen järjestämiseen liittyviä asioita. Perustelumuiistiossa ei kuitenkaan tuoda esille mitä nämä pelastustoimeen liittyvät asiat mahdollisesti olisivat. Aluehallintovirasto katsoo, että maininta vaatisi täsmentämistä. Muistiossa todetaan myös, että edellä mainitut viranhaltijat voisivat osaltaan varmistaa, että johtoryhmällä olisi sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tarvittaessa riittävä sosiaali-, terveys- ja pelastustoimeen koskeva koulutus, kokemus, osaaminen sekä hallintosäännöissä määritetyt toimivaltuudet sosiaali-, terveys- ja pelastustoimen voimavarojen johtamiseksi ja yhteensovittamiseksi erityisen merkittävässä normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Aluehallintovirasto katsoo, että ryhmän tehtävä ja toimivalta vaatii tässä kohtaa täsmentämistä. Vaikka ryhmä koostuukin mahdollisesti henkilöistä, joilla virkatehtävänsä vuoksi on mandaatti myös päättää myös pelastustoimeen liittyvistä asioista, ei sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmä kuitenkaan voi tehdä suoraan päätöksiä liittyen pelastustoimen toimintaan tai johtamiseen häiriötilanteissa. Ryhmän päätöksillä on väistämättä heijastevaikutuksia

pelastustoimeen ja nämä vaikutukset saattavat liittyä mm. käytettävissä oleviin taloudellisiin resursseihin. Silloin kun ryhmä käsittelee ensihoidon resurssien mahdollista siirtoa toiselle hyvinvointialueelle, tulee kiinnittää huomiota siihen, että osa ensihoitajista saattaa työskennellä osan työaikaansa pelastajan tehtävissä.

Johtoryhmän päätöksille on määritelty ensisijaisuus verrattuna hyvinvointialueen samaan asiaa koskeville päätöksille, mikä on tärkeä täsmennys esityksessä.

Esityksen 50 c §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmän tehtävänä on päättää valtion viranomaisten luovuttamien kansallisten voimavarojen kohdentamisesta hyvinvointialueille kyseisen viranomaisen päättämien periaatteiden mukaisesti. Pykälätekstiin ja perusteluihin tulisi selvemmin kuvata, mistä voimavaroista ja mistä valtion viranomaisista tässä asiassa on kyse.

Valmiuskeskuksen rooli tulee selkeytymään nykyisellä lakiehdotuksella. Voimassa olevan järjestämislain 51 §:n mukaan yliopistollista sairaalaa ylläpitävän hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän tehtävänä on sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueellaan ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelua valtakunnallisten yhtenäisten periaatteiden mukaisesti. Edellä mainitussa pykälässä valmiussuunnittelun ohjausta ei ole säädetty sote-valmiuskeskuksen tehtäväksi, mutta jo nyt ainakin osalla valmiuskeskuksista on käytännössä ollut rooli yhteistyöalueensa valmiussuunnittelussa. Ehdotettu lakimuutos selkeyttää ja yhtenäistää nykyistä tilannetta.

Etelä-Suomen yhteistyöalueen osalta on nyt selkeästi kuvattu HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin roolit häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Aiemmin asiaa ei ole yhtä selkeästi kuvattu. Työnjaolla on varmistettu erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon työnjako sekä vastuu yhteistyöalueella.

Esityksessä ei oteta kantaa valvontaviranomaisen rooliin millään lailla. Aluehallintovirastot ja Valvira ohjaavat ja valvovat hyvinvointialueiden omavalvontaa ja toiminnan laillisuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmän päätöksillä on väistämättä vaikutuksia hyvinvointialueiden asiakas- ja potilasturvallisuuteen erityisesti silloin kun resursseja siirretään hyvinvointialueelta toiselle. Aluehallintovirasto esittää pohdittavaksi valvontaviranomaisen mahdollisen osallistumisen johtoryhmän kokouksiin tiedonkulun varmistamiseksi sekä päätösten asiakas- ja potilasturvallisuusvaikutuksien huomioimiseksi jo päätöstä tehdessä.

Aluehallintovirasto pyytää sosiaali- ja terveysministeriötä myös selvittämään kenellä on tosiasiallinen toimivalta valvoa sosiaali- ja terveydenhuollon johtoryhmän päätöksiä laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Aluehallintovirastoilla ja Valviralla on tehtävänä hyvinvointialueiden valvonta, mutta virastoilla ei ole toimivaltaa suhteessa sosiaali- ja terveysministeriöön, joka kuitenkin toimii ryhmän puheenjohtajana.

Esityksessä tuodaan useassa kohdassa esille, että johtovastuu voitaisiin yhteistyöalueella siirtää yliopistosairaalaa ylläpitävälle hyvinvointialueelle, mikäli hyvinvointialue ei pysty häiriötilannetta omin resurssein hoitamaan tai johtamaan. Taustamuistiossa on jäänyt huomioimatta tilanne, jossa yliopistosairaalaa ylläpitävä hyvinvointialue on yhteistyöalueella se, jonka resurssit eivät riitä. Tämä vaatisi tarkennusta.

Perustelujen mukaan esitetyt 51 §:n 2, 3 ja 4 momentti vastaisivat sisällöltään voimassa olevan 51 §:n 3, 4 ja 5 momentteja. Esitettyyn 51 §:n 2 momenttiin on kuitenkin tehty täydennyksiä aiempaan 3 momenttiin verrattuna. Esitetyn 51 §:n 2 momentin mukaan valmiuskeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja hyvinvointialueiden lisäksi myös muilta sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilta. Lisäksi valmiuskeskuksella on oikeus saada aiemmin säädettyjen palvelujärjestelmän toimintaa ja kuormitusta jne. kuvaavien tietojen lisäksi myös välttämättömät valmiussuunnittelun ohjaamisessa tarvittavat tiedot. Aluehallintoviratojen näkemyksen mukaan säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi tarkemmin kuvata 51 §:n 2 momenttiin esitettyjen täydennysten perusteet sekä miltä osin valmiuskeskuksen tietojensaantioikeus koskee tiedonsaantia mm. yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilta.

Perusteluiden luvussa 8 (Lakia alemman asteinen sääntely) voisi selvyyden vuoksi mainita varautumiseen liittyvien järjestämislaissa jo aiemmin säädettyjen asetuksenantovaltuuksien (36 §, 37 §, 50 §) säilyvän ennallaan. Lisäksi voisi käsitellä, miltä osin aiemmissa ja uusissa asetuksissa/pykälissä on päällekkäisyyksiä sekä onko tarvetta päällekkäisyyksien välttämiseksi täsmentää voimassa jo olevia asetuksia. Huomio kiinnittyy esimerkiksi siihen, onko asetuksella 309/2023 päällekkäisyyttä uuden 50 a §:n kanssa ja onko asetuksella 308/2023 päällekkäisyyttä uuden 50 c §:n 1 momentin 5 kohdan kanssa.

Perusteluiden luvussa 11 todetaan, että esitys ei ole suoraan riippuvainen muista hallituksen esityksistä. Samanaikaisesti lausunnolla olevassa terveydenhuoltolain muuttamista koskevassa lakiluonnoksessa on viitattu nyt käsiteltävänä olevaan järjestämislain muuttamista koskevaan lakiesitykseen. Kyseisen terveydenhuoltolain muuttamista koskevan lakiluonnoksen mukaan esityksen tavoitteena on vahvistaa erikoissairaanhoidon sairaaloiden ja ympärivuorokautisten päivystysten palveluverkkoa valtakunnallisesti siten, että se pystyy laadukkaasti, potilasturvallisesti ja kestävästi vastaamaan väestön palvelutarpeisiin nyt ja tulevaisuudessa sekä normaaliolojen lisäksi myös erityistilanteissa ja poikkeusoloissa. Perusteluissa voisi tarvittaessa arvioida, onko järjestämislakiin esitettävillä muutoksilla sittenkin liittymäkohtia valmistelussa oleviin terveydenhuoltolain muutoksiin.

Lakiesityksessä on siirtymäsäännökset sosiaali- ja terveydenhuollon varautumisen johtoryhmän asettamiselle ja hyvinvointialueiden hallintosääntöjen saattamiseksi esitetyn lain mukaisiksi. Lakiesitys ei sisällä siirtymäsäännöstä siitä, mihin mennessä hyvinvointialueiden yhteistyösopimusten tulisi olla esitetyn lain mukaisia. Järjestämislain 36 §:n 1 momentin mukaan samaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden on tehtävä yhteistyösopimus valtuustokausittain.

Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet kaikkien aluehallintovirastojen POL-vastuualueiden sosiaali- ja terveydenhuolto sekä Etelä-Suomen aluehallintoviraston Pelastustoimi ja varautuminen - vastuualue.

Poikajärvi Kristiina  
Lapin aluehallintovirasto

Hiiri Anne  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto