Sosiaali- ja terveysvaliokunta

LAUSUNTO Pohjois-Suomen aluehallintoviraston ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteinen lausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta

VIITE Lausuntopyyntö, HE 230/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Pohjois-Suomen aluehallintovirastolta ja Etelä-Suomen aluehallintovirastolta lausuntoa HE 230/2020 vp luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto ovat laatineet yhteisen lausunnon. Lausunnossa niistä yhdessä käytetään termiä aluehallintovirastot.

Kaikki aluehallintovirastot ovat aiemmin 11.8.2020 antaneet sosiaali- ja terveysministeriölle yhteisen lausunnon koskien luonnosta hallituksen esitykseksi laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta; Valmiussuunnittelua ja tilannekuvaa koskevat säädökset.

Yleisiä huomioita

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terveydenhuoltolakia ja sosiaalihuoltolakia lisäämällä niihin sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista, valmiussuunnittelua ja tilannekuvan luomista koskevia säännökset. Ehdotetut lakimuutokset toisivat keskussairaalan sijaintikunnan sosiaalihuollosta vastaaville organisaatioille, sairaanhoitopiireille ja yliopistollisille sairaanhoitopiireille uusia, erityisesti sosiaalihuollon valmiussuunnitteluun ja tilannekuvaan liittyviä tehtäviä vuonna 2021.

Aluehallintovirastot näkevät tärkeänä lainsäädäntöön esitetyt muutokset koskien terveydenhuoltolakia ja sosiaalihuoltolakia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Valtakunnallisesti yhdenmukaiset periaatteet ja alueiden erityispiirteiden huomioon ottaminen varmistavat asukkaiden yhdenvertaisuuden. Terveydenhuollon toimivuus normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa on turvattava. Erityisen tärkeää on sosiaalihuollon häiriötilanteisiin varautuminen, jolla turvataan kaikkein heikommassa asemassa olevien ihmisten olosuhteet.

Julkisen terveydenhuollon toimintayksiköiden velvoite varautua häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin perustuu valmiuslain 12 §:ään. Terveydenhuoltolain 38 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on päätettävä yhteistyössä alueensa kuntien kanssa

POHJOIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 0295 017 500
kirjaamo.pohjois@avi.fi
www.avi.fi/pohjois

Linnankatu 1-3
PL 293
90101 Oulu

terveydenhuollon alueellisesta varautumisesta suuronnettomuuksiin ja terveydenhuollon erityistilanteisiin. Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on lisäksi velvollinen laatimaan yhteistyössä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisen valmiussuunnitelman.

Aluehallintovirastot yhtyvät käsitykseen siitä, että terveydenhuoltolakiin ja sosiaalihuoltolakiin esitettävien 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.

Hallituksen esityksen mukaan sairaanhoitopiireille, joissa on yliopistollinen sairaala, annettaisiin tehtäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelun ohjaus valtakunnallisten yhtenäisten periaatteiden mukaisesti omalla erityisvastuualueellaan. Sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin sosiaalihuollon valmiussuunnittelua ja varautumista koskeva yleissäännös. Sairaanhoitopiirien alueen kuntien tulisi laatia yhteinen sosiaalihuollon valmiussuunnitelma keskussairaalan sijaintikunnan sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen johdolla. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävät sairaanhoitopiirit toimisivat keskenään yhteistyössä ja yhdenmukaisin periaattein, jotta valmiussuunnittelusta muodostuisi valtakunnallinen kokonaisuus.

Yliopistollista sairaalaa ylläpitävän sairaanhoitopiirin tehtävänä olisi luoda terveydenhuollon tilannekuva, joka sisältäisi tiedot perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon häiriötilanteista ja niiden uhkista sekä terveyspalvelujärjestelmän valmiudesta vastata erilaisiin häiriötilanteisiin. Tilannekuvatieto jaettaisiin sosiaali- ja terveysministeriölle, muille yliopistollista sairaalaa ylläpitäville sairaanhoitopiireille, erityisvastuualueen sairaanhoitopiireille ja kunnille sekä aluehallintovirastoille.

Sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin valmiuslain säännöstä vastaava yleinen varautumisvelvoite, jonka mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tulee valmiussuunnitelmin sekä häiriötilanteissa että poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin ja muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen tehtävänä olisi luoda sosiaalihuollon tilannekuva, joka sisältäisi tiedot sellaisista häiriöistä ja niiden uhkista, jotka vaarantavat väestön sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin sekä sosiaalihuollon toteuttamisen, sekä tiedot kunnan sosiaalihuollon valmiudesta vastata häiriötilanteisiin. Tilannekuvatieto jaettaisiin toimivaltaisille viranomaisille.

Sosiaali- ja terveysministeriö kokoaisi alueilla yhtenäisin perustein luodut sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuvatiedot valtakunnalliseksi sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuvaksi sosiaali- ja terveysministeriön ja valtion johdon käyttöön.

Valtion mahdollisuutta osallistua valmiuden ylläpitämiseen ja erityistilanteiden hoitamiseen rahoittamalla toimintaa laajennettaisiin koskemaan myös sosiaalihuollon toimintaan. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi nimetä valtakunnallisia toimijoita myös sosiaalihuollon tehtäviin.

Lakiluonnoksissa edellytetään organisaatioiden varautumista normaaliajan häiriöihin, jatkuvuudenhallintaa sekä poikkeusoloihin varautumista ja valmiussuunnittelua.

Aluehallintovirastojen näkemys on, että terveydenhuoltolakiin ja sosiaalihuoltolakiin esitettävien muutosten pohjalta voidaan yhtenäistää ja selkiyttää eri toimijoiden rooleja normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kyseessä olevat häiriötilanteet voivat vaarantaa väestön sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin tilaa sekä vaikeuttaa erityisesti heikommassa asemassa olevien sosiaalihuollon asiakkaiden, vanhusten ja vammaisen palveluita ja koettua turvallisuutta.

Hallituksen esityksessä syvennetään sosiaali- ja terveystoimen varautumisen, valmiussuunnittelun ja tilannekuvan laatimis-, ylläpito- ja viestintävelvoitteita kunnissa, alueellisella ja kansallisella tasolla. Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että kukin viranomainen osaltaan kerää tietoa ja luovuttaa tai jakaa sitä muille toimivaltaisille viranomaisille tilannekuvan tuottamiseksi. Huomioitavaa on, että koronaepidemiatilanne on edistänyt viranomaistahojen yhteistyötä. Viranomaisyhteistyö on toiminut pääsääntöisesti hyvin, mutta joitakin koordinaatio- ja tiedonkulkuongelmia on tunnistettu organisaatioiden välillä. Aluehallintovirastot ovat erilaisissa häiriötilanteissa ja esimerkiksi koronaviruksen aiheuttamissa poikkeusoloissa koonneet toimialan tilannekuvaa ja välittäneet sitä muun muassa ministeriöön. Valtakunnallisten tilannekuvatietojen keräämisessä ja hyödyntämisessä sosiaali- ja terveysministeriö tekee tiivistä yhteistyötä aluehallintovirastojen, sairaanhoitopiirien ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa.

Aluehallintovirastojen käsitys on, että nyt esitetyt muutokset parantavat sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelua ja yhteisen tilannekuvan luomista sekä toimivaltaisten viranomaisten koordinaatiota ja tiedonkulkua. Olennaista on, että nyt uudistettavaksi esitettyjen lakien tultua hyväksyttyä, niiden vaikutuksia tullaan arvioimaan säännöllisesti. Riskinä on, että esitetyt lakimuutokset eivät riitä korjaamaan ongelmia kokonaisuudessaan. Jatkossa tulisi myös 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 toimijalla, 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. On kuitenkin huomioitava, että aluehallintovirastoissa ei ole päivystysjärjestelmiä. Ylintä johtoa lukuun ottamatta virkamiehet toimivat lähtökohtaisesti virka-aikaan. Rinnakkaisjärjestelmien rakentaminen johtamisjärjestelyihin ei ole mielekästä, 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 sekä yhteistyö elinkeinoelämän ja palveluja tuottavien yritysten kanssa. Olemassa olevalla erillislainsäädännöllä säädetyt 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.

Näkemykset esitetyistä sosiaalihuoltolain muutoksista

Aluehallintovirasto näkee tarpeellisena sosiaalihuoltolakiin esitettyjä varautumiseen ja valmiussuunnitteluun liittyviä pykäliä, vaikkakin yleisestä varautumisvelvoitteesta 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, jolloin tilannekuvan muodostamiseen tarvitaan laajempaa poikkihallinnollista osaamista.

Sosiaalihuoltolakiin esitetyissä säännöksissä on nyt aiempaa tarkemmin määritelty, mitä toimivaltaisella viranomaisella tai toimivaltaisilla viranomaisilla kussakin kohdassa tarkoitetaan. Myös valmiussuunnittelun ohjausvastuuta eri viranomaistahojen kesken on selvennetty.

Aluehallintovirastot pitävät kannatettavana esitettyä säännöstä 33 b koskien kunnan tai kuntayhtymän sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen valmiuteen ja varautumiseen liittyvistä tehtävistä, jotka vastaisivat kunnan ja sairaanhoitopiirin terveydenhuollon varautumiseen liittyviä tehtäviä. Säännös selkeyttää varautumista ja valmiussuunnittelua erityisesti kunnan sisällä. Lakiesitys painottaa varautumista järjestämisvastuulla olevien palvelujen jatkuvuuden turvaamiseen niin kunnan omana toimintana kuin ostopalveluin tai järjestöjen toimin.
Esitys eri toimijoiden yhteisistä valmiusharjoituksista on kannatettava.

Aluehallintovirastot pitävät esitettyä 33 c §:ää tarpeellisena. Kunnan sosiaalihuollosta vastaavan viranomaisen vastuut kunnan alueella koskien tilannekuvan muodostamista ja välittämistä sekä tietojen luovuttamista on kuvattu lakiesityksessä selkeästi. Varautuminen ja valmiussuunnittelu edellyttävät sitä, että kuntien sosiaalihuollosta on käytettävissä ajantasainen tilannekuva johtamisen tueksi ja että tiedot ovat luovutettavissa laissa esitetyille viranomaisille. Tiedot eivät saa sisältää henkilötietoja.

Lakiesityksen 33 d §:ssä sosiaalihuollon valmiussuunnitelman laatimisen johtovastuu on osoitettu yliopistollista sairaalaa ylläpitävän sijaintikunnan sosiaalihuollon johtavalle viranomaiselle. Kyseinen johtava viranomainen myös osallistuisi sosiaalihuollon asiantuntijana terveydenhuoltolain 42 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelun ohjaamiseen. Tällä varmistettaisiin valmiussuunnittelun ohjaamisessa riittävä sosiaalihuollon sektorin asiantuntijuus, mutta tuettaisiin myös sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiota sekä suunnittelun että toiminnan osalta. Sosiaalihuollon viranomaisen on johdettava sairaanhoitopiirin alueen kuntien yhteisen valmiussuunnitelman laatimista sekä vastattava tilannekuvan kokoamisesta sosiaali- ja terveysministeriölle. Tehtävä on iso ja vaatii suuren työpanoksen kaikilta valmisteluun osallistuvilta kunnilta. Erityisesti suunnittelua koordinoivalta kunnalta edellytetään suuri työpanos muiden tehtävien ohella. Lakiesityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa tämän tehtävän resurssien turvaamiseen ja toisaalta siihen, että sijaintikunta pystyy varmistamaan omien valmiustehtäviensä hoitamisen. Oman haasteensa muodostaa esitys lain voimaan tulosta jo 1.1.2021, jolloin siirtymäaikaa ei jää lainkaan ja koronapandemia on siirtymässä vahvasti leviämisvaiheeseen vieden voimavaroja sairaanhoitopiireiltä ja kuntien sosiaalihuollosta.

Erityisvastuualuetasoisessa valmiussuunnittelun ohjauksessa on huomioitava sosiaalihuoltolain 29 a §:n 4 momentin 2 kohdan mukaiset erityisvastuualueen sosiaalipäivystystä koskevat velvoitteet osallistua alueellaan varautumis- ja valmiussuunnitelmien laatimiseen häiriötilanteiden ja suuronnettomuuksien varalle yhdessä muiden viran-

omaisten, toimijoiden ja erityisvastuualueiden kanssa siten, että suunnitelmat muodostavat kansallisen kokonaisuuden. Kansallisesti yhdenmukaisten toimintamallien aikaansaamiseksi asiasta on tarpeen säätää kaikkia toimijoita velvoittavasti.

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

Aluehallintovirastot pitävät kannatettavana esitettyä 33 e §:ää valtion osallistumisesta valmiuden ylläpitämiseen.

Näkemykset esitetyistä terveydenhuoltolain muutoksista

Aluehallintovirastot pitävät kannatettavana, että esitetyssä 38 §:n lakimuutoksessa sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on päätettävä yhteistyössä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisesta varautumisesta normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Tilannekuvan tiedot kuvaisivat palvelujärjestelmän valmiutta ja toimintakykyä.

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on lisäksi velvollinen laatimaan yhteistyössä alueensa kuntien kanssa terveydenhuollon alueellisen valmiussuunnitelman. Terveydenhuollon valmiussuunnitelma tulee yhteensovittaa sosiaalihuoltolain 33 d §:ssä tarkoitetun sosiaalihuollon alueellisen valmiussuunnitelman kanssa. Kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tulee luovuttaa 42 a §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä erityisvastuualueensa sairaanhoitopiirille, jossa on yliopistollinen sairaala. Luovutettavat tiedot eivät saa sisältää henkilötietoja.

Aluehallintovirastot näkevät tarpeellisena, että terveydenhuoltolain 42 a §:n mukaan yliopistollista sairaalaa ylläpitävä sairaanhoitopiiri erityisvastuualueellaan ohjaisi sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden valmiussuunnittelua valtakunnallisesti yhtenäisten periaatteiden mukaan. Kansallisesti yhtenäiset periaatteet mahdollistavat asukkaiden yhdenvertaisuuden. Yliopistollista sairaalaa ylläpitävä sairaanhoitopiiri erityisvastuualueellaan myös jakaisi tilannekuvatiedon salassapitosäännösten estämättä sosiaali- ja terveysministeriölle, alueellaan toimivaltaisille aluehallintovirastoille, muille yliopistollista sairaalaa ylläpitäville sairaanhoitopiireille, erityisvastuualueensa kunnille ja sairaanhoitopiireille niiden tilannekuvan luomiseksi ja tehtäviensä hoitamiseksi.

Lopuksi

Aluehallintovirastot arvioivat, että aluehallintovirastojen valvontavastuun toteuttaminen kuntien ja kuntayhtymien sote-varautumisen osalta edellyttää nykyistä parempaa resurssointia tehtävään. Nykyinen erikoissairaanhoitokeskeinen terveydenhuollon tilannekuvan kerääminen ei ole riittävä, vaan jatkossa tilannekuva on saatava kattavana myös perusterveydenhuollon osalta.

Aluehallintovirastojen ennakolliseen valvonnan toteutukseen on panostettava, vaikka se vaatii paljon työtä. Tilannekuvan kokoamiseen tulee olla riittävät työvälineet. Hyvä

ja kattava tilannekuva tukee johtamista ja suunnittelua. Se myös auttaa ennakoimaan uhkia, jotka voivat vaarantaa väestön sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin sekä sosiaalihuollon toteuttamisen. Hyvin tehty ja seurattu omavalvontasuunnitelma tukee myös varautumista.

Esitetyt säädökset sosiaali- ja terveydenhuollon tilannekuvan keräämisestä helpottaisivat myös aluehallintovirastojen työtä, koska ne saisivat käyttöönsä kerätyn tilannekuvan. Siten aluehallintovirastot voisivat suunnata enemmän resursseja sosiaali- ja terveyspalveluiden ohjaukseen ja valvontaan. Aluehallintovirastolla säilyisi kuitenkin edelleen tilannekuvan kokoamisen tehtävä. Kun tilannekuvan kokoamistehtävä osoitetaan lakimuutoksen perusteella myös muille viranomaisille, olisi selvyyden vuoksi tarpeen täsmentää tilanteet, joissa aluehallintovirasto toimii tilannekuvan kokoajana.

Sosiaali- ja terveydenhuollon varautuminen ja toimintavarmuus perustuvat useiden eri toimijoiden saumattomaan yhteistyöhön, valmiussuunnitteluun, jatkuvuudenhallintaan, etukäteisvalmisteluihin, koulutukseen, harjoituksiin ja yhdenmukaiseen tilannekuvaan. Sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon toiminnot ja resursointi on sopeutettava kulloiseenkin turvallisuustilanteeseen ja käytettävissä oleviin voimavaroihin. Oleellista varautumisessa on alueellisten hätäkeskusten, pelastustoimen, ensihoidon, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden yksityisten ja julkisten toimijoiden yhteistyö- ja suorituskyky kaikissa tilanteissa.

Lakiesityksen perusteluissa tuodaan esiin yksityisen palvelutuotannon osuus sotepalveluissa. Perusteluissa tai esitetyissä pykälissä ei oteta kantaa siihen, millä viranomaisella on vastuu ja toimivaltuudet kerätä valmius- ja tilannekuvatietoa yksityisiltä toimijoilta. Aluehallintovirastojen näkemys on, että julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tilannekuvan keräämisen hajauttaminen useille eri viranomaisille ei ole mielekästä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole yksilöity yksityisten palveluntuottajien velvollisuutta osallistua valmiussuunnitteluun ja antaa viranomaisille pyydettäessä tilannekuvaa toimintayksiköittäin. Tätä kokonaisuutta ja kunnan vastuuta ja roolia olisi hyvä kirjata tarkemmin lainsäädäntöön.

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat – vastuualueen johtaja — Maria Siurua

Aluehallintoylilääkäri — Sinikka Salo

POHJOIS-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

puh. 0295 017 500
kirjaamo.pohjois@avi.fi
www.avi.fi/pohjois

Linnankatu 1-3
PL 293
90101 Oulu