Sami Uotinen, Karri Vainio ja Tarja Tenkula

Lausunto
15.9.2021
850/03.01.01/2021

Hallintovaliokunta 15.9.2021

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista sote-uudistuksesta johtuen (Sote100)

Yleistä

Hallituksen esityksellä ehdotettaisiin tehtäväksi eri ministeriöiden hallinnonalan lainsäädäntöön hyvinvointialueiden perustamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuvat tekniset muutokset. Lisäksi tehtäisiin Uudenmaan erillisratkaisuun liittyvä tietojohtamista koskeva sisällöllinen täydennys.

Vaikka esityksen tavoitteena ei ole puuttua lainsäädäntöön sisällöllisesti Uudenmaan erillisratkaisua koskevaa täydennystä lukuun ottamatta, kiinnittää Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä on tosiasiallisesti kyse muistakin kuin teknisistä muutoksista. Valittu tekninen korjaustapa, ei useiden säädösehdotusten osalta toimi käytännössä ja voi johtaa siihen, etteivät muutokset enää vastaa säännösten alkuperäinen tavoitetta ja tarkoitusta. Ehdotuksilla on myös vaikutusta hyvinvointialueiden ja kuntien väliseen työnjakoon ja yhteistyöhön mm. kuntouttavaa työtoimintaa ja ehkäisevää päihdetyötä koskien. Nämä ehdotettuun sääntelykokonaisuuteen liittyvät tunnistetut puutteet tulisi korjata hyvissä ajoin ennen uudistuksen voimaanpanoa riippumatta siitä, minkä hallituksen esityksen yhteydessä muutokset toteutetaan.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä säätäminen vaikuttaisi aiheuttavan kunnallisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen puolelle jäsentymättömän, pirstaleisen tehtäväkokonaisuuden, jossa työnjako ja toimivaltarajat ovat epäselvät ja osin päällekkäiset. Toimijoiden tulisi voida lainsäädännön perusteella hahmottaa oman toimivaltansa rajat ja yhteistyövelvoitteet ja nyt näin ei monilta osin ole tapahtumassa, mikä voi johtaa merkittäviin ongelmiin lainsäädännön toimeenpanossa, resurssien kohdentamisessa ja tavoiteltujen vaikutusten saavuttamisessa. Lainsäädännön velvoitteiden tulisi olla joustavat ja mahdollistaa tarkoituksenmukaiset toimintamuodot paikallis- ja aluetasolla. Myös hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyömuotojen jäykkyys saattaa laajemminkin muodostua ongelmaksi.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muutokset mm. aktivointisuunnittelua ja monialaista työllistymissuunnitelmaa koskien eivät huomioi kunnille jääviä työllisyyden hoidon tehtäviä ja niiden nykyistä järjestämistapaa (ml. työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu TYP, joka on lainsäädännössä asetettu kunnan tehtäväksi). Lakiin esitetyt pelkät

tekniset korjaukset eivät ole riittäviä, vaan lainsäädännöt tulisi uudistaa sisällöllisesti kokonaisuudessaan uuden palvelurakenteen kanssa yhteensopivaksi.

Lisäksi tulisi huomioida kunnallisen työpajatoiminnan jatkuvuutta koskevat riskit. Kunnalliset työpajat tuottavat tällä hetkellä kuntouttavaa työtoimintaa ja mm. JTYP-lain mukaisia työllistymistä edistäviä palveluita, sekä sosiaalihuoltolain mukaista sosiaalista kuntoutusta (SHL 17 §). Työpajatoiminnan yhteydessä toteutettavien sosiaalipalveluiden järjestämisvastuun ja rahoituksen siirtyessä kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle on ilmeisenä riskinä, että nykyisenkaltaisten, kuntien järjestämisvastuulla olevien työpajatoimintojen ylläpito ei ole enää mahdollista, ja tuhansien ihmisten palveluiden saaminen vaarantuu ja korvaavan toiminnan järjestäminen tulee merkittävästi nykyistä kalliimmaksi.

Kuntien työllisyyden hoidon ja nuorisolain mukaisiin tehtäviin liittyviä sosiaalipalveluita koskevan lainsäädännön muutostarpeita tulisi arvioida siitä lähtökohdasta, että kuntien järjestämän monialaisen työpajatoiminnan jatkuvuus voidaan turvata ilman yhtiöittämistä myös uudistuksen toimeenpanon jälkeen. Mikäli kuntouttavan työtoiminnan lain osalta tehdään vain nyt esitetyt teknisiin muutokset, päädytään tilanteeseen, jossa hyvinvointialue ei pysty vastaamaan kuntouttavan työtoiminnan lain asettamista tehtävistä ilman merkittäviä ja ennakoimattomia resurssilisäyksiä ja toisaalta kunnallisen työpajatoiminnan järjestäminen vaarantuu vakavasti, mikä johtaa palvelujen laajamittaiseen heikkenemiseen pitkään työttömänä olleiden kohdalla.

Kunnallisen työpajatoiminnan turvaamiseksi on välttämätöntä, että sisältölakien uudistamisessa löydetään lainsäädännölliset ja rahoitukselliset keinot, jotka mahdollistavat kuntien järjestämän monialaisen työpajatoiminnan ilman yhtiöittämistä tai hallintomuodon muuttamista. Valmistelussa tulee huomioida myös työllisyyspalveluiden rakenneuudistuksen ja kuntien työllisyyden hoitoa koskevan vahvistuvan roolin vaikutukset.

Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Esitysluonnoksen mukaan sekä kunnan että hyvinvointialueen tulisi huolehtia osaltaan samojen ehkäisevän päihdetyön jo nykylaissa olevien tehtävien toteuttamisesta, esimerkiksi huolehtia päihdeolojen seurannasta alueellaan ja siitä, että päihdehaittojen vähentämistä koskevaa tietoa tarjotaan yksityisille henkilöille ja koko väestölle. Vaikka säännökset sisältävät myös tehtäviä koskevan yhteensovittamisvelvoitteen, jättää esitetty sääntely epäselväksi miten tosiallisesti ehkäisevän päihdetyön vastuut kunnan ja hyvinvointialueen välillä jakautuvat, esimerkiksi päihdeolojen seurannassa. Esitetyn 5 §:n 2 momentin 4 kohtaan tulisi lisäksi lisätä asuntotoimi.

Laki lastensuojelulain muuttamisesta

Esityksen mukaan lastensuojelulain mukainen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma tehtäisiin jatkossa, sekä kunnassa, että alueellisesti hyvinvointialueella. Suunnitelmat olisivat osa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 6 ja 7 §:ssä säädettyjä

kunnan ja hyvinvointialueen hyvinvointikertomusta ja –suunnitelmaa. Jatkossa kunnan lasten hyvinvointisuunnitelma kattaisi kuntaan jäävät toiminnot ja hyvinvointialueen alueellinen suunnitelma hyvinvointialueen palvelut. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemassa hallituksen esitysluonnoksessa oppilas- ja opiskelijahuoltolain, terveydenhuoltolain sekä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta, esitetään säädettäväksi kunnan opiskeluhuoltosuunnitelmasta ja alueellisesta opiskeluhuoltosuunnitelmasta.

Lastensuojelulain muuttamista koskevan esityksen 12 §:ssä tarkoitettu alueellinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma tulee olemaan keskeinen elementti kuntien, koulutuksen järjestäjien ja hyvinvointialueiden yhteistyössä. Olisi myös paikallaan arvioida, tarvitaanko sääntelyä myös alueellisesta lasten ja nuorten palvelujen yhteistyöryhmästä tai -rakenteesta.

Ehdotettu sääntelykokonaisuus herättää myös kysymyksen, kuinka paljon lasten, nuorten ja perheiden palveluissa tarvitaan erillisiä suunnitelmia. Sääntelyssä tulisi jättää alueille ja kunnille riittävä liikkumavara erillisten suunnittelu- ja yhteistyövelvoitteiden yhteensovittamiseksi, alueelliset erityispiirteet huomioiden.

Laki kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain muuttamisesta

Lain 23 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että erityishuollon johtoryhmä korvataan hyvinvointialueen monijäsenisellä toimielimellä. Toimielimessä tulisi olla vähintään kolme hyvinvointialueen johtavaa viranhaltijaa siten, että toimielimessä on edustettu lääketieteellinen, kasvatustieteellinen ja sosiaalihuollollinen asiantuntemus. Vastaavaa asiantuntemusta on edellytetty myös tämänhetkiseltä erityishuollon johtoryhmältä.

Erityishuollon johtoryhmän tehtävät liittyvät yksilökohtaisen erityishuollon järjestämiseen ml. tahdosta riippumattoman erityishuoltoon liittyvät tehtävät. Johtoryhmän kokoonpanossa on painotettu monialaista asiantuntemusta. Luottamushenkilöitä ei ole erityishuollon johtoryhmän kokoonpanossa. Erityishuollon johtoryhmän tehtäviä on käytännössä delegoitu viranhaltijoille lukuun ottamatta tahdosta riippumatta annettavaa erityishuoltoa.

Monijäseniset toimielimet hyvinvointialueillakin koostuisivat lähtökohtaisesti luottamushenkilöistä. Ehdotettu sääntely herättääkin kysymyksen esitetyn monijäsenisen toimielimen kokoonpanosta. Missä määrin luottamushenkilöt osallistuisivat päätöksentekoon esim. tahdosta riippumattomasta erityishuollosta. Minkä tyyppinen toimielin olisi kyseessä - lautakunta vai johtokunta.

Tässä yhteydessä olisi syytä harkita joko erikseen säädettyä puhtaasti viranhaltijoista koostuvaa toimielintä päättämään aiemmin erityishuollon johtoryhmälle kuuluvista tehtävistä tai sitten siirtymistä viranhaltijapohjaiseen päätöksentekoon. Mikäli valittua toimielin-

ratkaisua halutaan viedä eteenpäin, olisi syytä selventää toimielimen tyyppiä ja kokoonpanoa ja sen suhdetta toimielimelle säädettyihin tehtäviin. Myös suhdetta vaalikelpoisuutta koskevaan sääntelyyn olisi syytä arvioida.

Muuta

Esitysluonnoksesta näyttäisi puuttuvan (ilman, että on viitattu tulevaan erilliseen valmisteluun) esim. laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, joka liittyy myös läheisesti sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Tiedonhallintaa ja tiedolla johtaminen Uudenmaan erillisratkaisussa

Kuntaliitto näkemyksen mukaan hallituksen esitykseen sisältyvä terveydenhuoltolain 9 § mukaisen potilasrekisterin kumoamista koskeva ehdotus uhkaa hankaloittaa sote-uudistuksen toimeenpanoa Uudellamaalla ja heikentää erillisratkaisun piirissä toteutettavaa Helsingin kaupungin, hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän palveluiden yhteensovittamista. Terveydenhuoltolain 9 § kumoamista koskeva ehdotus ei myöskään ole sote-rakennelakiesityksestä seuraava ”tekninen muutos”, vaan sisällöllinen muutos potilastietojen käsittelyn ja rekisterinpidon nykytilaan, jonka todennäköiset vaikutukset ovat päinvastaisia uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin nähden.

SUOMEN KUNTALIITTO

Sami Uotinen
Johtava lakimies