

25.2.2021

Lakivaliokunnalle
LaV@eduskunta.fi

Viite: Lausuntopyyntö 4.2.2021

Lausunto hallituksen esityksestä HE 241/2020 vp

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt viitteessä mainitulla lausuntopyynnöllä HUS-kuntayhtymältä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp). Lausuntopyynnössä on todettu, että lakivaliokunnan keskeiset teemat ja aiheet ovat:

- oikeusturva ja muutoksenhaku
- virkavastuu
- OM:n hallinnonalan lakivaliokunnan toimialaan kuuluvat lakiehdotukset (erityisesti muutosehdotukset liittyen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, konkurssilakiin, rikoslakiin ja oikeudenkäymiskaareen)

Kiitan kuntayhtymän saamasta lausuntopyynnöstä ja annan seuraavan asiantuntijalausunnon. Lausunnossa keskityn käsittelemään edellä kuvattuja teemoja. Keskeiset ongelmakohdat edellä olevien teemojen osalta liittyvät vaatimuksiin hoitaa lääkäriä kuuluvia tehtäviä virkasuhteessa. Edellä kuvattujen teemojen lisäksi nostan esille kielilain velvoitteiden laajentamisen koskien hyvinvointialueen toimielimien kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kääntämistä.

Lääkärin virka-asemaa koskevat ehdotukset

- Lääkärin virka-aseman vaatimusten muutoksilla pyritään rajoittamaan yksityisten palvelujen käyttöä.
- Em. tarkoituksessa valittu keino on kuitenkin epätarkoituksenmukainen ja sillä on huomattavia negatiivisia seurannaisvaikutuksia toisaalla. Se mm. jäykistää tarpeettomasti henkilöstörakennetta ja asettaa eri sektoreilla työskentelevät lääkärit perusteettomasti ja kohtuuttomasti eri asemaan.
- Lääkärin virka-asemaan ehdotettuja muutoksia ei tule toteuttaa.

25.2.2021

Nykyisen tulkinnan mukaan lääkärin työssä virkasuhdetta edellyttävät mielenterveyslain osalta tarkkailuun ottaminen, tarkkailulausunnon antaminen, hoitoon määrääminen, hoidon jatkaminen ja mielenterveyslain luvun 4a mukaista rajoitustoimenpiteistä päättäminen. Lisäksi mielenterveyslain 12 a §:ssä tarkoitetun ulkopuolisen lääkärin sekä poliisin virka-apua pyytävän lääkärin on oltava virkasuhteinen. Myös tartuntatautilaissa on virkasuhdetta edellyttäviä tehtäviä. Somaattista hoitoa antavissa hoitopaikoissa julkista valtaa käytetään puuttuttaessa potilaan itsemääräämisoikeuteen. Myös maksusitoumuspäätöksien antamisessa ja kieltäytyttäessä antamasta asiakirjatietoja on kysymys julkisen vallan käytöstä.

Esityksessä ollaan laajentamassa olennaisesti virkasuhteen käyttöä edellä kuvatusta ja selvästi vakiintuneista tulkinnoista poiketen. Ehdotetun sote-järjestämislain 3 luvun 12 §:ssä esitetään seuraavaa ”Lähetteen perusteella tehtävän terveydenhuoltolain 52 §:ssä tarkoitetun ratkaisun asiakkaan ottamisesta sairaalaan tai muuhun erikoissairaanhoidon toteuttavaan toimintayksikköön sairaanhoitoa varten ja siihen liittyvän hoidon tarpeen arvioinnin ja hoitoratkaisut sekä sairaalaan otetun asiakkaan erikoissairaanhoidon palvelujen antamiseen liittyvän hoidon tarpeen arvioinnin ja hoitoratkaisut tekee kuitenkin virkasuhteessa oleva lääkäri tai hammaslääkäri. Myös terveydenhuoltolain 40 §:ssä tarkoitetussa ensihoitopalvelussa hoidon tarpeen arvioinnista vastaavan vastuulääkärin ja kenttäjohtajan on oltava virkasuhteessa”.

Säännöksen varsinainen tarkoitus on rajoittaa terveydenhuollon palvelujen ulkoistamista. Ottamatta kantaa tähän tavoitteeseen on vaikea nähdä, miksi edellä kuvatut päätökset olisivat julkisen vallan käyttöä tai julkisia hallintotehtäviä, koska kyse on täysin vastaavan kaltaisesta toiminnasta kuin mitä yksityisen terveydenhuollon toimintayksikön palveluksessa oleva lääkäri harjoittaa. Valttu keino ei ole tarkoituksenmukainen tavoitteen saavuttamiseksi erityisesti siksi, että sillä on tarkoitustaan huomattavasti laajempia vaikutuksia.

Esitetty lainkohta rajoittaisi tarpeettomasti lääkärin ammattioikeuksiin kuuluvaa oikeutta tutkia ja arvioida potilaan hoidon tarvetta ja päättää hoitoratkaisuista erikoissairaanhoidossa. Lakiesitys sallisi perusterveydenhuollossa työskenteleville ostopalvelulääkäreille mahdollisuuden tutkia ja hoitaa potilasta normaaliin tapaan. Sama lääkäri arvioisi myös potilaan hoidon tarpeen ja tekisi hoitoratkaisut ja kirjoittaisi tarvittaessa lähetteen erikoissairaanhoidon. Tämä koskisi myös perusterveydenhuollon yhteydessä ns. peruserikoissairaanhoidon palveluissa työskentelevää lääkäriä. Erikoissairaanhoidossa potilaan tilanne muuttuisi. Vain virkasuhteessa hyvinvointialueeseen oleva lääkäri voisi tutkia potilaan, päättää diagnoosista, tehdä hoidon tarpeen arvion ja päättää hoitoratkaisuista.

Lakiehdotuksessa on kokonaan sivuutettu vakiintunut tulkinta julkisen vallan käytöstä terveydenhuollossa. Sitä ovat käsitelleet niin oikeusasiamies kuin korkein hallinto-oikeuskin. Ei ole mitään perusteltua syytä edellyttää, että erikoissairaanhoidossa hoidon tarpeen arviointi tulisi aina tehdä virkasuhteessa. Potilashan ei voi suoraan hakeutua ei-kiireelliseen erikoissairaanhoidon, vaan ensin on saatava lähete perusterveydenhuollosta.

Hallituksen esityksessä erikoissairaanhoidon virkalääkärivaatimusta perustellaan muun muassa hoidon suurilla kustannuksilla. Hyvinvointialueelle on kuitenkin esitetty erilaisia mahdollisuuksia

25.2.2021

ohjata ja valvoa terveydenhuollon toimintaa. Terveydenhuollon toimintayksiköllä tulee olla myös vastaisuudessa vastaava lääkäri, joka johtaa ja valvoo toimintayksikön terveyden- ja sairaanhoitoa. Hyvinvointialueen vastaava lääkäri vastaa näin osaltaan myös siitä, että hyvinvointialueella tehtävät hoitoratkaisut ovat lääketieteellisesti perusteltuja eikä resursseja käytetä lääketieteellisesti epätarkoituksenmukaisella tavalla. Edellä poistettavaksi ehdotetulle virkalääkärivaatimukselle ei valvonnan eikä kustannusten hallinnan kannalta ole esitetty kestäviä juridisia perusteluja.

Jos erikoissairaanhoidon potilasta hoidettaisiin ostopalveluna lakiesityksen mukaisella tavalla, olisi potilas ennen hoidon aloittamista käynyt läpi useita eri lääkärin arvioita: ensimmäisen lähetteen laatimisvaiheessa, toisen lähetteen saapuessa virkalääkärin arvioitavaksi ja kolmannen kerran hoitavan tahon lääkärin arvioidessa potilaan hoitoa. Lisäksi hoitavan lääkäri tulisi potilaan hoitosuhteen aikana hoitoratkaisuja tehdessään pyytää virkalääkärin ratkaisu asiassa. Tämä taas edellyttäisi virkalääkärin ja potilaan tapaamista. Näin lisättäisiin merkittävästi terveydenhuollon kustannuksia.

Lopputuloksena virkasuhteiden laajamittaisesta käytöstä on esimerkiksi se, että yksityisen ja julkisen terveydenhuollon palveluksessa olevien lääkärin tekemiä laiminlyöntejä ja virheitä tullaan arvioimaan eri rangaistusasteikoilla, vaikka kyse olisi täysin samasta teosta ja teonkuvauksesta. Lopputulosta ei voi pitää yhdenvertaisena yksittäisen lääkärin kannalta.

Lisäksi virkasuhteiden käyttöön velvoittaminen vaikeuttaa tarkoituksenmukaisen henkilöstöhallinnon toteuttamista. Virkasuhteiden käyttö tarkoittaa sitä, että lääkärin osalta henkilöstöresursseista päätetään yksittäisen henkilön tasolla luottamuselimissä, kun muiden ammattiryhmien (mm. hoitohenkilökunnan) osalta voidaan henkilöstöresursointia käsitellä huomattavasti joustavammin operatiivisen päätöksenteon puitteissa. Järjestely on myös siinä mielessä erikoinen, että vakiintuneesti lääkärin julkisessa terveydenhuollossa tekemiä hoitopäätöksiä on pidetty ns. tosiasiallisena hallintotoimintana, joita on voitu tehdä niin työsuhteessa kuin virkasuhteessa.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut virkasuhteen käytön laajentamiseen kantaa oikeussuojan näkökulmasta lausunnossaan 25.9.2020 (dnro H316/20). Lausunnossa esitetään huoli siitä, että tämän seurauksena ”oikeussuojajärjestelmään voi kohdistua sellaisia vaatimuksia, joihin ei voida vastata tuomioistuinten ratkaisulla”. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hoitoratkaisuista ja käytännön lääkärityöstä voi tämän seurauksena tulla muutoksenhakukelpoisia. Tämä on suoraa seurausta perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesta perusoikeutena turvatusta oikeudesta oikeusturvaan, jonka mukaan mm. jokaisella on oikeus saada ”oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Lopputulos olisi ilmeisen epätarkoituksenmukainen ja lisäisi lisäarvoa tuottamattoman byrokratian määrää huomattavasti. KHO katsoo lisäksi lausunnossaan, että lakiesityksen perustelut julkisen hallintotehtävän alan laajentamisesta kattamaan mm. hoidon tarpeen arviointia ja potilaan tutkimiseen liittyviä ratkaisuja ”eivät vaikuta oikeudellisesti kestävältä”.

Esitämme, että virkasuhteiden käytölle asetettuja vaatimuksia ei tiukenneta nykyisestä. Jos lainsäädännössä halutaan rajoittaa ulkoistuksia, voidaan se tehdä nimenomaisilla säännöksillä turvaamatta rajoituksiin virkasuhteiden kautta.

25.2.2021

Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että nykyistä kunnallista viranhaltijalakia esitetään muutettavaksi siten, että se koskee myös hyvinvointialueiden viranhaltijoita. Lakia on kuitenkin tarkoitus muuttaa siten, että hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän ylintä viranhaltijaa ei voisi valita suostumukseen perustuen, vaan ainoastaan tavanomaisen hakumenettelyn kautta. Tämä poikkeaa nykyisiä sairaanhoitopiirejä koskevasta sääntelystä. Hyvinvointialueen ylimmän viranhaltijan vaali tul- laan suorittamaan hyvinvointialueen ylimmän toimielimen toimesta, joka tulee olemaan poliitti- nen. Nykyistä vastaavan suostumusmenettelyn säilyttäminen on välttämätöntä riittävän poliittisen toimintavapauden turvaamiseksi hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän ylimmälle toimielimelle.

Oikeusturva ja muutoksenhaku

Esityksessä hyvinvointialueesta annettavaksi laiksi on ehdotettu säännöstä, jonka perusteella työn- antaja voisi yksipuolisella päätöksellä päättää virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi säännök- sessä mainituilla edellytyksillä. HUSissa on muutettu työsuhteisiksi virkoja, joissa ei käytetä julkis- ta valtaa. Muutokset on tehty sopimalla eli HUS ja asianomainen viranhaltija ovat tehneet työso- pimuksen. Lakiehdotukseen sisältyvä ehdotus mahdollisuudesta tehdä oikaisuvaatimus ja aluevali- tus työsuhteeksi muuttamisen edellytyksistä on viranhaltijan oikeusturvan kannalta perusteltu, jos sopimusta ei syystä tai toisesta saada solmittua.

Hyvinvointialueita koskevan lakiehdotuksen 16 luvun säännökset muutoksenhakuun liittyen vas- taavat suurelta osin kuntalain muutoksenhakua koskevia säännöksiä ja periaatteita. Säännökset ovat perusteltuja.

Lain edellytys, että oikaisuvaatimusta koskevan asian ratkaisisi muu kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija, jolle oikaisuvaatimuksen päätöksenteko on hallintosäännössä määrätty, on oi- keusturvan kannalta perusteltua ja edistää yhdenmukaisen ratkaisukäytännön muodostumista. Toisaalta on tarkoituksenmukaista, että valmistelijana ollut viranhaltija voisi kuitenkin toimia asi- an valmistelijana.

Muutoksenhakua koskevan hyvinvointialueista annetun lain 16 luvun 143 §:n mukaan oikaisuva- atimus olisi tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista vastaavasti kuin voimassa ole- van kuntalain mukaan. Poikkeaminen hallintolain 49 c §:ssä säädetystä 30 päivän oikaisuvaati- musajasta on hyvinvointialueen asioiden luonne ja laaja oikaisuvaatimukseen oikeutettujen piiri huomioon ottaen perusteltua.

OM:n hallinnonalan lakivaliokunnan toimialaan kuuluvat lakiehdotukset

Lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, konkurssilakiin, rikoslakiin ja oikeudenkäymiskaareen lakiesityksessä esitettävät muutokset ovat perusteltuja eikä HUSilla ole niiden osalta huomautetta- vaa.

25.2.2021

Kielelliset oikeudet

Esityksen mukaiset kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset mahdollistavat kielellisten oikeuksien toteuttamisen sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Uudistuksen myötä oikeus saada sosiaali- ja terveyspalveluja sekä suomen- että ruotsin kielellä laajenisi maantieteellisesti, kun kaksikielisen hyvinvointialueen olisi järjestettävä palvelut suomen ja ruotsin kielellä myös yksikielisissä kunnissa. Kaksikielisissä sairaanhoitopiireissä on palvelut jo nykyisin järjestetty suomen ja ruotsin kielellä. On tärkeää, että Uudenmaan alueella turvataan hyvinvointialueille siirtyvät erityishuollon kaksikieliset palvelut, joita Kärkulla -kuntayhtymä nykyisin tuottaa.

Kielilakiin ehdotetaan lakiesityksen perustelujen mukaan tehtäväksi hyvinvointialueesta annettavan lain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset.

Kokouskutsuja, pöytäkirjoja ja hallintosääntöä koskevaan kielilain 29 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan kaksikielisen hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän yhtymävaltuuston, yhtymäkokouksen ja yhtymähallituksen kokouskutsut ja pöytäkirjat liitteineen olisi laadittava suomeksi ja ruotsiksi. Muiden toimielinten kokouskutsujen ja pöytäkirjojen kielestä päättäisi hyvinvointialue tai hyvinvointiyhtymä ottaen huomioon sen, että luottamushenkilöiden mahdollisuus täyttää tehtävänsä turvataan ja että hyvinvointialueen asukkaiden tiedonsaantioikeudet turvataan. Perustelujen mukaan tämä käytännössä edellyttäisi tietyillä alueilla, että myös muiden toimielinten kokouskutsut ja pöytäkirjat laaditaan suomeksi ja ruotsiksi.

HUSissa ja kaksikielisissä kunnissa valtuuston kokouskutsut ja pöytäkirjat laaditaan nykyisin sekä suomen että ruotsin kielellä kielilain 29 §:n mukaisesti. Muissa toimielimissä kokouskutsut ja pöytäkirjat laaditaan tyypillisesti vain yhdellä kielellä. HUSissa valtuuston lisäksi kaksikielisen Länsi-Uudenmaan sairaanhoitoalueen lautakunnan kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittu suomeksi ja ruotsiksi. HUSin hallituksen ja muiden lautakuntien kokouskutsut ja pöytäkirjat laaditaan suomen kielellä vähemmistökielistä lautakuntaa lukuun ottamatta. HUSin hallituksen kokouksista on laadittu ruotsinkieliset tiedotteet ennen ja jälkeen kokouksen, millä turvataan kielellisiä oikeuksia kuntalain 29 §:n mukaisen tiedottamisvelvoitteen osalta.

Emme kannata kielilain 29 §:n velvoitteiden laajentamista kuvatulla tavalla. Esitämme, että ehdotetun kielilain 29 §:n 2 momentin ensimmäinen virke muutetaan kuulumaan ”Kaksikielisen hyvinvointialueen aluevaltuuston ja kaksikielisen hyvinvointiyhtymän yhtymävaltuuston ja yhtymäkokouksen kokouskutsut ja pöytäkirjat on laadittava suomen ja ruotsin kielellä.”

Hallituksen esityksessä (yksityiskohtaiset perustelut, luku 7.34) todetaan, että kielilakiin ”ehdoteuilla muutoksilla pyritään varmistumaan siitä, että kielelliset oikeudet säilyvät samalla tasolla tehtävien siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille”. Ehdotetussa kielilain 29 §:ssä kyse on kuitenkin muutoksesta nykytilanteeseen. Muut toimielimet kuin valtuusto ovat luonteeltaan operatiivisia toimielimiä, joille voidaan joutua valmistelemaan asioita hyvinkin lyhyellä varoitusaajalla. Kokouskutsujen julkaisu samanaikaisesti molemmilla kielillä on tällaisessa tilanteessa hyvinkin haastavaa.

25.2.2021

HUS-kuntayhtymä

Lauri Tanner
hallintojohtaja