



Lainsäädäntö sekä hyvinvointialueiden hallinto- ja palvelurakenteet hallintosäännöissä – absurdin hallintorakenteen siemen

Viime vaalikaudella pääministeri Sanna Marinin hallituksen valmistelusta toteutettiin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, johon mukaan utjutettiin myös pelastustoimi. Uudistus tarkoitti uusien julkisyhteisöjen – hyvinvointialueiden perustamista sekä niitä koskevien hallinto- ja rahoituslainsäädännön sekä palvelujen järjestämisvastuuta koskevan lainsäädännön säätämistä. Käytännössä uudistus tarkoitti uutta hallintorakennetta sekä sen toiminnan rahoittamisen uutta järjestelyä, missä valtio otti pääasiallisen rahoitusvastuun hyvinvointialueille säädettyjen järjestämisvastuullisten tehtävien ja palvelujen toteuttamisesta. Uudistus ei varsinaisesti koskenut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toteuttamista, mikä tarkoittaa sitä, että aiemmin voimassa olleet terveydenhuoltolaki (1326/2010) ja sosiaalihuoltolaki (1301/2014) erityislakeineen jäivät pääasiallisesti perusratkaisuiltaan voimaan.

Tällä hetkellä sääntely muodostaa monikerroksisen ja keskenään verkostoituneen kokonaisuuden, joka voidaan jakaa hyvinvointialueen hallintoa ja palvelujen järjestämistä koskevaan sääntelyyn (muun muassa hyvinvointialueesta annettu laki 611/2021, sosiaali- ja terveyshuollon järjestämisestä annettu laki 612/2021, hyvinvointialueiden rahoituksesta annettu laki 617/2021), palvelujen tuottamista koskevaan sääntelyyn (muun muassa terveydenhuoltolaki, sosiaalihuoltolaki), palvelujen kohteena olevan asemaa ja oikeuksia koskevaan sääntelyyn (potilaan asemasta ja oikeuksista annettu laki 785/1992, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki 812/2000) sekä palvelujen tiedonhallintaa koskevaan sääntelyyn (sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettu laki 703/2023). Sääntely ei kuitenkaan ratkaise sitä, minkä viranomaisen tehtävänä hyvinvointialueella on järjestämisvastuu, palvelujen tuottaminen, rekisterinpitäjä tai muut tiedonhallinnan vastuut, vaan määrittely jää hyvinvointialueiden vastuulle. Vastuut tulee pystyä todentamaan hyvinvointialueesta annetun lain 95 §:ssä tarkoitettu hallintosäännöstä, josta päättää aluevaltuusto. Käytännössä lainsäädännöstä johtuvat viranomaiselle osoitetut velvollisuudet tulee kanavoida hallintosäännössä konkreettisesti jollekin hyvinvointialueen viranomaiselle (ks. Muukkonen 2022).

Hyvinvointialueet ovat antaneet hallintosääntönsä, jotka perustuvat aikanaan Suomen Kuntaliitto ry:n laatimaan hyvinvointialueen hallintosääntömalliin, mitä on sittemmin ryhtynyt ylläpitämään hyvinvointialueiden omistama Hyvil Oy (Sorvettula & Lindholm 2023). Hyvinvointialueiden hallintosääntöjä tarkasteltaessa voidaan havaita, ettei niistä ilmene esimerkiksi sitä, miten terveydenhuoltolaissa säädetyt velvollisuudet toteutetaan hyvinvointialueen organisaatio- ja palvelurakenteessa.

Esimerkiksi terveydenhuoltolain 33.2 §:ssä on säädetty hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän velvollisuudesta antaa alueensa terveyskeskuksille niiden tarvitsemia erikoissairanhoidon palveluita,

ja mainitun lain 47.1 §:n mukaan henkilö voi valita, miltä terveyskeskukselta tai sen terveysasemalta hän terveydenhuollon palvelunsa saa. Terveydenhuoltolain 51.1 §:n mukaan hyvinvointialueen on järjestettävä toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana saman päivän aikana yhteyden terveyskeskukseen tai muuhun perusterveydenhuollon toimintayksikköön. Lisäksi terveydenhuoltolain 52.4 §:ssä todetaan, että jos henkilöllä todettu sairaus tai oire on tarkoituksenmukaisinta hoitaa terveyskeskuksessa, hänet on ohjattava hoitoon asianomaiseen terveyskeskukseen ja annettava terveyskeskukselle tarpeelliset hoito-ohjeet. Terveydenhuoltolaki sisältää myös muita terveyskeskukselle kuuluvia tehtäviä.

Hyvinvointialueiden hallintosäännöt eivät myöskään tällä hetkellä sisällä määräyksiä terveyskeskusten organisoinnista. Hallintosäännöissä todetaan, että hyvinvointialueella on terveydenhuollon, sosiaalihuollon ja pelastustoimen toimintayksiköt. Hallintosääntöjen sanamuoto viittaa siihen, että hyvinvointialueella ei olisi kuin yksi terveydenhuollon toimintayksikkö. Terveydenhuoltolaissa (51 §) puolestaan säädetään perusterveydenhuollon toimintayksikköön, kuten terveyskeskukseen, yhteyden saamisesta, mutta myös palvelujen saannista erikoissairaanhoidon toimintayksiköissä (47, 48, 53 §). Lisäksi hyvinvointialueiden perusterveydenhuollon toimipaikkojen nimikkeitä tarkastellessa voidaan havaita, että kaikilla hyvinvointialueilla, kuten Pohjois-Karjalan hyvinvointialueella, ei ole ensimmäistäkään terveyskeskuksen nimikkeellä olevaa toimipaikkaa. Pohjois-Savon hyvinvointialueella puolestaan Kuopion kaupungin alueella terveyskeskus on toimipaikan nimikkeen perusteella sijoitettuna Juankoskelle. Suurin osa perusterveydenhuollon toimipaikoista on nimetty terveysasemiksi.

Hyvinvointialueiden palvelujen järjestämisessä on irtaannuttu lainsäädännön käsitteistöstä tai ne ovat saaneet uuden merkityssisällön. Terveyskeskukset juontavat juurensa 1970-luvun alkuun, jolloin ne perustettiin kansanterveyslain (66/1972, kumottu 1.1.2023) nojalla. Näyttääkin siltä, että palvelu-uudistus jäi hallintorakenne- ja rahoitusuudistuksen jalkoihin, jolloin hyvinvointialueiden palvelujen tuottamista ohjaava terveydenhuoltolaki irtaantui perustettujen hyvinvointialueiden palvelujen tuottamisrakenteesta. Vaikka ongelma on lähinnä käsitteellinen, on Suomen perustuslain (731/1999) 2.3 §:n nojalla kaikessa julkisessa toiminnassa noudatettava tarkoin lakia. Siten, kun laissa on säädetty terveyskeskuksesta ja sen tehtävistä, tulisi myös hyvinvointialueen palvelurakenteesta ilmetä määräyksinä, mikä yksikkö hyvinvointialueella toimii laissa tarkoitettuna terveyskeskuksena.

Toisena esimerkkinä sääntelyongelmatiikasta voidaan nostaa esille järjestämisvastuussa oleva hyvinvointialueen viranomainen. Hyvinvointialueilla ei nimittäin ole säädetty hyvinvointialueen viranomaisen käsitteestä mitään. Muualla lainsäädännössä, kuten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä annetussa laissa osoitetaan muun muassa sosiaalihuollon asiakastietojen ja potilastietojen rekisterinpitäjyys hyvinvointialueen järjestämisvastuussa olevalle viranomaiselle. Pääasiallisesti hyvinvointialueiden hallintosäännöissä järjestämisvastuu on osoitettu aluehallituksille. Niin ikään hallintosäännöissä aluehallitus on määrätty asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitäjäksi. Puolestaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetussa laissa (703/2023) asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitäjäksi määritellään palvelun järjestämisestä vastaava palvelunantaja (13.1 §), jolla tarkoitetaan muun muassa viranomaista, joka järjestää tai toteuttaa sosiaalipalveluja tai terveyspalveluja.

Siten hallintosääntöjen perusteella aluehallitus on sosiaali- ja terveyspalvelujen palvelunantaja, järjestämisvastuussa oleva viranomainen sekä potilas- ja asiakastietojen rekisterinpitäjä. Aluehallitus on hyvinvointialueesta annetun lain 35.1 §:n perusteella toimielin, joka käytännössä koostuu luottamushenkilöistä ja käsittelee asiat viranhaltijoiden esittelystä. Tässä suhteessa laista kohdistuvat vaatimukset ja hyvinvointialueen hallintorakenne eivät ole vaivatta yhteensovittavissa käytännössä velvollisuuksia toteutettaessa operatiivisessa palvelutuotannossa.

Sääntelyn logiikka saa erikoisia piirteitä Uudenmaan maakunnan alueen hyvinvointialueiden välille säädetyn potilastietojen tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen yhteydessä. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan

lainsäädännön voimaantulon jälkeen annetun lain (616/2021, muutos 654/2022) 64 a §:n mukaan Uudenmaan maakunnan hyvinvointialueen terveyspalveluja järjestävällä ja toteuttavalla viranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ja käyttää toisen Uudenmaan maakunnan hyvinvointialueen terveyspalvelujen järjestämisestä vastaavan toimivaltaisen viranomaisen potilastietoja potilaan hoidon edellyttämässä laajuudessa. Esimerkiksi Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen ja Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen hallintosääntöjen perusteella terveyspalvelujen järjestämisvastuussa oleva viranomainen on aluehallitus. Sääntely tarkoittaa sanamuodon mukaisesti sitä, että näiden hyvinvointialueiden aluehallituksilla on oikeus saada ja käyttää toisiltaan potilastietoja.

Edellä esitetty ongelmatiikka kuvastaa oivasti sitä, mihin viime vaalikaudella kiireellä valmistettu laaja lainsäädäntöuudistus voi johtaa. Sekava sääntely johtaa sekavaan täytäntöönpanoon, mikä puolestaan johtaa laillisuuden näkökulmasta sekä ongelmallisiin että absurdeihin käytännön toteutuksiin.

Tomi Voutilainen

Julkisoikeuden professori, Itä-Suomen yliopisto

Lähteet

Sorvettula, J. & Lindholm, J. (2023). Hyvinvointialueen hallintosääntömalli. Hyvil Oy, Helsinki.

Muukkonen, M. (2022). Järjestämisvastuu ja palvelujen laadun valvonta – erityistarkastelussa tehostettu palveluasuminen, *Lakimies 2/2022*, s. 312–340.