

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
 TyV@eduskunta.fi
marjaana.kinnunen@eduskunta.fi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tiistai 16.03.2021 klo 12.15 / HE 241/2020 vp / Asiantuntijapyyntö

HE 241/2020 vp Hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Uudistuksen tarkoituksena on toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus ja perustaa hyvinvointialueet sekä antaa ilmoitus Euroopan unionille asiasta.

Opiskeluhoolto

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) mukaan opiskeluhoollolla tarkoitetaan opiskelijan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa oppilaitosyhteisössä. Opiskeluhooltoja toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä koko oppilaitosyhteisöä tukevana yhteisöllisenä opiskeluhoollona. Lisäksi opiskelijoilla on oikeus yksilökohtaiseen opiskeluhooltoon.

Ammatillisessa koulutuksessa opiskeluhoolto ja sen palvelut kuuluvat ammatillista perustutkintoa, ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta (jatkossa TUVA-koulutusta) sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentavaa koulutusta suorittaville opiskelijoille (L1287/2013, L531/2017). Lisäksi oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä opiskeluhoolto laajenee koskemaan myös oppivelvollisia ammattitutkintoa suorittavia. Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen suorittajat ovat eriarvoisessa asemassa, koska he joutuvat hakemaan opiskeluhoollon palveluja vastaavat palvelut (psykologi ja kuraattoripalvelut) joko kotikuntansa tai asuinkuntansa sosiaali- ja terveystaloukselta.

Uudistuksen jälkeen opiskeluhoollon kuraattori- ja psykologipalvelut järjestettäisiin osana hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, samoin kuin toisen asteen opiskeluterveydenhuolto. Opiskeluhoollon palvelut toteutettaisiin jatkossakin lähipalveluna oppilaitoksissa ja ehdotuksen lisäksi, jonka mukaan palvelujen on oltava opiskelijoiden helposti saavutettavissa, parantaa hieman ehdotusta. Lähipalvelu on edellytys yhteisöllisen opiskeluhoollotyön ennaltaehkäisevälle toteuttamiselle koko oppilaitosyhteisöä tukevana toimintana sekä opiskeluhoollon yksilökohtaisten palvelujen saataavuudelle ja saavutettavuudelle. Ensiarvoisen tärkeää kaikessa ohjauksessa ja tuessa sekä opiskeluhoollon ovat luottamukselliset välit opiskelijoiden ja henkilöstön välillä.

Opiskeluhuollon kuraattorit ja psykologit toimivat nykyään pääosin opetustoimen alaisuudessa. Nykyistä järjestelyä on pidetty toimivana, koska palvelujen järjestäjä ja lähijohto tuntevat oppilaitosympäristön ja myös opiskelijoiden tarpeet hyvin. Näin kuraattoreilla ja psykologeilla on ollut luonteva yhteistyö opetustoimen edustajien kanssa.

Uudistuksessa riskinä voidaan pitää hyvinvointialueen etääntymistä kuntien opetustoimesta ja oppilaitoksista. Lisäksi palvelujen järjestämisen siirtämiseen hyvinvointialueille liittyy huoli, että opiskeluhoitoon kuraattoreita ja psykologeja käytetään jatkossa paikkaamaan vajavaisia henkilöstöresursseja muissa sosiaali- ja terveystalveissa tai opiskeluhoitoon kuraattori- ja psykologityötä suunnataan pois yhteisöllisestä työstä tekemään yksilökohtaiseen opiskeluhoitoon kuulumattomia arvioiteja ja päätokeksi tai mielenterveyden hoitotyötä. Tällaista tehtävien siirtämistä on jo tapahtunut opiskeluterveydenhuollon palvelujen osalta. Opiskeluterveydenhuolto toteutetaan nykyinsäädännön mukaisesti osana kunnan terveystoiminta. Opiskeluterveydenhuollon vastuulle on siirretty esimerkiksi vuosittain toistuvia kutsuntatarkastuksia ja nyt epidemiavuonna terveydenhoitajia on kierrätetty mitä erilaisimmissa tehtävissä. Tällaiset muutokset edellyttäisivät selkeää henkilömitoituksen suosituksen tarkentamista. Oppivelvollisuuden laajeneminen voi samoin vaikuttaa tarpeeseen lisätä opiskeluhoitoon henkilömäärää.

Yhteistyön tekeminen hyvinvointialueen muun sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa tai ammatillisen osaamisen varmistaminen ja palvelujen yhdenmukaistaminen ei edellytä, että toimijoilla on sama työnantaja. Ammatillista vertaistukea jaetaan tälläkin hetkellä yli kuntarajojen. Henkilöstön saatavuuteen ja työhyvinvointiin ei vaikuteta pelkästään vahvistamalla ammatillista tukea sekä palveluja yhdenmukaistamalla. Työhyvinvointia voi heikentää mm. edellä kuvatut ristiriitaiset näkemykset lähijohdon (hyvinvointialue) ja toimintaympäristön (oppilaitos, opiskelijat ja opetus- ja ohjaushenkilöstö) välillä. Saatavuuteen vaikuttaa myös ammattihenkilöstön koulutusmäärät ja koulutusten sijainti. Toivomme, että Oulun yliopistossa alkava psykologien koulutus parantaa mm. psykologien saatavuutta koko Pohjois-Suomessa.

Hallituksen esityksessä väheksytään perustelematta erityisesti pienten kuntien opetustoimen lähijohdon osaamista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ammattihenkilölainsäädännön osalta ja perustellaan tällä mm. hyvinvointialueen tuottamaa opiskelijoiden ja työntekijöiden parempaa oikeusturvaa. Vastavasti opiskeluhoitoon ammattihenkilöiltä ja heidän lähijohtajiltaan tulee edellyttää opetus- ja sivistystoimen lainsäädännön tuntemusta, mm. SORA-säädösten, eli opiskelemaan soveltumattomuuden perusteella opiskeleuoikeuden peruuttamisen säädösten tuntemusta. Perusoletus on, että kummallakin puolella tunnetaan oppilas- ja opiskelijahuoltolaki hyvin.

Nykyisen lainsäädännön mukaan koulutuksen järjestäjän on seurattava, arvioitava ja valvottava opiskeluhoitoon toteutumista kunnan opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Nykylainsäädännön mukaisesti esimerkiksi OSAO ja OSAOn sijaintikuntien alueella toimivat viisi muuta ammatillisen koulutuksen järjestäjää tapaavat kuuden sijaintikuntansa edustajat kaksi kertaa vuodessa alueellisessa opiskeluhoitoon ohjausryhmässä seurannan, arvioinnin ja valvonnan merkeissä. Ehdotetun lakimuutoksen mukaan nämä velvoitteet toteutuisivat jatkossa yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa.

Tällöin ammatillisen koulutuksen järjestäjiä Kalajoelta Kuusamoon olisi keskusteluissa 11, joista yhden päätoimipaikka olisi toisen hyvinvointialueen puolella. Hallituksen esityksessä muutosta pidetään teknisenä. Suuret ammatilliset oppilaitokset sijaitsevat usein usean kunnan alueella ja voivat sijaita myös useamman hyvinvointialueen alueella. Tämä oppilaitosten monipaikkaisuus ja Pohjois-Suomen pitkät etäisyydet haastavat hyvinvointialueen toimijat ja hyvinvointialueen toiminnan yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden.

Hallituksen esityksen lähtökohtana on hyvinvointialueiden ja kunnan tehtävien täydellinen eriyttäminen. Alueet ja kunnat ovat erilaisia niin palvelutarpeiden, kuin kantokykytekijöiden osalta. Hyvinvointialuelain 8 § sisältää säännökset kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävänsiirroista. Tämä sääntely ei kuitenkaan mahdollista esimerkiksi opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelujen järjestämisvastuun siirtoa hyvinvointialueilta kunnalle niissä tilanteissa, joissa molemmat osapuolet katsovat tämän tarkoituksenmukaiseksi, koska oppilas- ja opiskelijahuoltolain (ja terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain) muutosesityksissä järjestämisvastuu määritellään yksiselitteisesti hyvinvointialueelle. Kunnalla (tai useammalla kunnalla yhdessä) tulisi olla mahdollisuus toimia psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestäjänä sopimalla siitä hyvinvointialueen kanssa, kuten Kuntaliitto on jo aiemmin lausunut.

Työllisyyden kuntakokeilun valtiolta siirtyvien palvelujen siirtoa kunnille perustellaan lähes päivittäin: *Työllisyyden edistämisen kuntapohjaisen järjestämisen vaikuttavuuden odotetaan syntyvän pitkälti niistä eduista, joita kunnilla on monitoimialaisina ja asiakkaansa hyvin tuntevina toimijoina. Kokeilualueilla on mahdollisuus luoda valtiolta siirtyvistä palveluista, kuntien yleisen toimialan työllisyys ja yrittäjäpalveluista ja muista palveluista tehokkaita työllisyyden edistämisen palvelukokonaisuuksia.*

Mielenterveyspalvelujen saatavuus

Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut ovat tällä hetkellä hajanaiset ja pirstaleiset ja hoitoon pääsyssä on suuria puutteita. Toisen asteen opiskelijoiden osalta mielenterveys- ja päihdeongelmien varhainen toteaminen, hoito ja jatkohoitoon ohjaus kuuluvat opiskeluterveydenhuollon palveluihin. Opiskeluterveydenhuollossa ei ole kuitenkaan riittäviä mielenterveyden hoitoon suuntautuneita palveluja. Usein ainoa tarjolla oleva hoitava taho on erikoissairaanhoidon ja odotusaikana opiskeluterveydenhuollon terveydenhoitajat "kannattelevat" opiskelijaa jaksamaan. Tarvitaan perustason palvelujen vahvistamista ja toimivien palvelurakenteiden sekä palveluohjauksen varmistamista. Suunnitellun hyvinvointialueen suurempi väestöpohja ei itsessään takaa palvelujen parempaa toteutumista. Keskikokoinen tai pieni kunta voi onnistua palveluntarjonnassaan isoa kaupunkia ketterämmin ja varhaisemmassa vaiheessa.

Opiskelijoiden mielenterveyttä tuetaan lisäksi opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluissa, joka lähipalveluna riittävästi resursoituna ja ennakoivana yhteisöllisenä toimintana voisi auttaa opiskelijoita erottamaan normaaliin kasvuun ja kehitykseen kuuluvia vaiheita varsinaisista mielenterveyden ongelmista. Mielen terveyden edistäminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa mahdollistaa opiskelukyvyyn sekä valmistumisen ammattiin ja siirtymisen työelämään.

Miehet hakeutuvat naisia harvemmin hoitoon, jolloin palveluohjauksella ja neuvonnalla on tärkeä rooli erityisesti miesten palvelukäytössä. Mikäli toimintaa kehittämällä saataisiin vahvistettua perustasoa ja integroitua palveluja siten, että erityisesti heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden palvelujen riittävä ja oikea-aikainen saanti paranisi, voitaisiin tällä todennäköisesti tasoittaa naisten ja miesten hyvinvointieroja sekä parantaa erityisesti miesten hyvinvointia ja terveyttä. Sosiaali- ja terveystieteiden saumaton yhteistyö opetustoimen ja koulutuksen järjestäjien kanssa on edellytys sille, että palvelut ovat saavutettavia ja ne soveltuvat myös erityisryhmille.

Yhteys oppivelvollisuuden laajentamiseen

Lakiesityksessä hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ei ole huomioitu oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin (1225/2020) oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä tehtyjä muutoksia eikä mahdollisia oppivelvollisuuslain (1214/2020) aiheuttamia vaikutuksia.

Oppivelvollisuuslaissa (L1214/2020) määrätään mm. oppivelvollisen asuinkunnalle vastuu ohjata ja valvoa oppivelvollisuuden suorittamista, ellei ohjausta ja valvontaa ole säädetty muun toimijan tehtäväksi (14 §) ja osoittaa tarvittaessa oppivelvolliselle opiskelupaikka (15 §). Lisäksi rehtorilla ja oppivelvollisen opetukseen osallistuvalla opettajalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada oppivelvollisen koulutuksen järjestämisen kannalta välttämättömät tiedot opiskelijahuoltotyöhön osallistuvilta (23 §).

Tiedonhallinta

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain velvoitteet opiskeluhoollon rekisterien osalta säilyisivät ennallaan. Potilasrekisterin (opiskeluterveydenhuolto, psykologipalvelut), että opiskeluhoollon kuraattorin asiakasrekisterin osalta rekisterinpitäjänä toimisi kuitenkin palvelut järjestäneen kunnan sijaan asianomainen hyvinvointialue. Hallituksen esityksessä kyseenalaistetaan nykyisten opiskeluhoollon asiakas- ja potilastietojärjestelmien asianmukaisuus. Kunnat käyttävät tälläkin hetkellä opiskeluhoollon samoja potilas- ja sosiaalihoollon rekistereitä, kuin muutenkin sosiaali- ja terveydenhuollon. Asianmukaiset järjestelmät ja toimintatavat ovat olemassa. Lisäksi markkinoille on tullut opiskeluhooltoon suunniteltuja tietojärjestelmiä johtuen opiskeluhoollon erityispiirteistä. Uudistus ei toisi muutoksia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas ja potilastietojen käsittelyn tietoturva-vaatimuksista johtuviin velvoitteisiin, joista säädellään nykyisellään asiakastietolaissa (159/2007) sekä sen pohjalta annetuissa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määräyksissä. Samoin muutoksia ei esitetä opiskeluhoollon rekisteriin, jota koulutuksen järjestäjä ylläpitää rekisterinpitäjänä monialaisen yksilökohtaisen opiskeluhoollon rekisterinä. (L1287/2013, 21§).

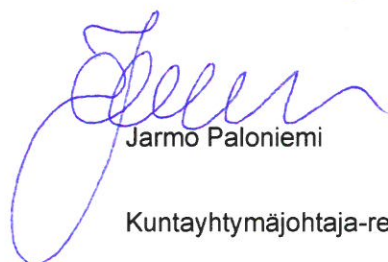
Yhteisrekisterin pitämisestä sopiminen esim. kuntien kesken on nykyinsäädännön mukaan mahdollista ja sovittavissa alueellisesti. Tietoturvallisuuteen liittyvien asioiden parempaan hoitamiseen ei opiskeluhoollon näkökulmasta tarvita hyvinvointialuetta, yhteistyö kuntien kesken esimerkiksi tietoturvallisuusosaamisen osalta riittää. Lisäksi koulutuksen järjestäjät ovat rakentaneet joko omia opiskeluhoollon rekistereitä tai käyttävät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmiä tai uusia opiskeluhoollon järjestelmiä, joiden tietosuoja ja tietoturva on varmistettu.

Erilaiset tieto- ja kyberuhkat ovat olleet esillä viime vuosina paljon ja niihin varautumisessa on ollut kunnissa jonkin verran puutteita. Isommissa yksiköissä (hyvinvointialue) resursseja voidaan kohdentaa tiedonhallinnan, tietoturvan ja tietosuojan toteuttamiseen, mutta tämäkään ei johdu yksikön koosta, vaan siitä, että asian tärkeys ymmärretään ja palkataan ao. asiantuntijoita. Näistä(kin) asiantuntijoista on pulaa.

Tiivistelmä

- Opiskeluhuollolla tarkoitetaan opiskelijan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa oppilaitosyhteisössä
- Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen suorittajat ovat eriarvoisessa asemassa, koska he joutuvat hakemaan opiskeluhuollon palveluja vastaavat palvelut (psykologi ja kuraattoripalvelut) joko kotikuntansa tai asuinkuntansa sosiaali- ja terveystalouksista.
- Opiskeluhuollon kuraattorit ja psykologit toimivat nykyään pääosin opetustoimen alaisuudessa. Palvelujen järjestäjä ja lähijohto tuntevat oppilaitosympäristön ja myös opiskelijoiden tarpeet hyvin.
- Yhteistyön tekeminen hyvinvointialueen muun sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa tai ammatillisen osaamisen varmistaminen ja palvelujen yhdenmukaistaminen ei edellytä, että toimijoilla on sama työnantaja.
- Oppilaitosten monipaikkaisuus ja Pohjois-Suomen pitkät etäisyydet haastavat hyvinvointialueen toimijat ja hyvinvointialueen toiminnan yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden.
- Kunnalla (tai useammalla kunnalla yhdessä) tulisi olla mahdollisuus toimia psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestäjänä sopimalla siitä hyvinvointialueen kanssa (Hyvinvointialuelaki 8 §)
- Tehokkaiden palvelukokonaisuuksien luomisen esimerkkinä työllisyyden kuntakokeilu.
- Opiskeluterveydenhuollossa ei ole riittäviä mielenterveyden hoitoon suuntautuneita palveluja.
- Uudistuksen valmistelussa ei ole otettu huomioon oppivelvollisuuden laajentumisen vaikutuksia.
- Tarvittavat rekisterit ja toimintamallit ovat käytössä. Myös yhteisrekisterien käyttö mahdollista.

Kuraattori- ja psykologipalvelujen siirto hyvinvointialueiden hoidettavaksi voi johtaa yhteisöllisen, mielenterveyttä edistävän työn jäämisen vähemmälle ja voi muuttaa näkökulmaa enemmän sairauden hoidon ja terveydenhuollon suuntaan. Psykologien saatavuus on jo nyt heikkoa. Hallinnollinen uudistus häiritsee aina operatiivista toimintaa jonkin aikaa.



Jarmo Paloniemi

Kuntayhtymäjohtaja-rehtori