



Kirje

8.6.2022

VN/23566/2021

VN/23566/2021-OKM-35

Jakelussa mainittu

## Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto

Pyydettyinä lausuntonaan opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa seuraavaa.

Hallituksen esityksen yleisenä tavoitteena on parantaa mielenterveys-, päihde- ja riippuvuuspalvelujen saatavuutta, laatua ja tarpeen mukaisuutta sekä vahvistaa asiakkaan oikeuksia saada yhdenvertaisesti tarvitsemiaan palveluja kaikissa ikäryhmissä. Esityksen tavoitteena on selkeyttää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoimintaa siten, että se mahdollisimman hyvin loisi edellytykset jatkaa kehittämistyötä tulevilla hallituskausilla.

Päihde- ja mielenterveystyötä ja -palveluja koskevat säännökset olisi jatkossa koottu yleislakeihin, mikä selkeyttää kokonaisuutta ja nivoo palvelut aikaisempaa tiiviimmin osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon muuta sisältöä. Terveydenhuollon osalta säädösten sisällyttäminen yhteen lakiin edistää tasavertaisesti kehitystyötä ja palveluiden parantamista, sillä mielenterveys ja muu terveys eivät ole erotettavissa toisistaan. Säännösten tarkoitus on toisaalta ohjata viranomaisten toimintakäytäntöjä siten, että toiminnassa toteutettaisiin koko asiakasprosessin ajan palvelutoimintaan (kuten asiakastietojen kirjaamiseen tai hallinnollisiin päätöksiin) liittyvää lainsäädäntöä ja samanaikaisesti varmistaa, että asiakkaan asiassa tehdään yhteistyötä eri viranomaisten välillä. Lisäksi lainsäädännön yhdenmukaistaminen ja yhdistäminen vahvistaisi kokonaisvaltaista työtettä ja henkilöstön lainsäädännön tuntemusta, sekä sitä, että kaikki tarvittavat sosiaalihuollon palvelut voidaan kiinnittää entistä sujuvammin osaksi asiakassuunnitelmaa ja tukea asiakkaiden parempaa toimintakykyä. Psykososiaalisen tuen sisällön täsmentäminen sosiaalihuollon ja terveydenhuollon tehtävissä selkeyttää vastaavalla tavalla toimijoiden roolia ja tehtävää kiireellisten tilanteiden hoidossa ja asiakkaiden kokonaisvaltaisessa tarpeisiin vastaamisessa.

Sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa on jo ennestäänkin mielenterveys- ja päihdetyötä ja -palveluja koskevaa sääntelyä, jota ehdotetaan monin tavoin täsmennettäväksi. Esityksessä selkeytetään sosiaalihuollon ja terveydenhuollon tehtäviä ja roolia mielenterveys-, päihde- ja riippuvuuspalveluissa. Selkeyttämisen tavoitteena on parantaa sekä sosiaalihuollossa että terveydenhuollossa annettavia palveluja ja vahvistaa palvelujen yhteensovittamista ja toimivien palvelukokonaisuuksien muodostumista asiakkaan tarpeisiin vastaavaksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarkoituksenmukainen yhteensovittaminen on koko esityksen läpäisevä tavoite. Uudistuksen myötä avohoitoon tulisi aikaisempaa enemmän liikkuvia, kotiin ja potilaan lähiympäristöihin vietäviä palveluja, joita tarvittaessa voidaan tarjota tiheästi ja myös iltaisin ja viikonloppuisin. Uudistus vahvistaisi myös sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisten palveluiden toteuttamista erityisesti asumispalveluiden osalta sekä nuorten palveluiden yhteistyötä sosiaalihuollon, opiskeluhoollon ja muiden viranomaisten kanssa.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Opetus- ja kulttuuriministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 29  
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 135 9335  
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

Nuorisopsykiatrian ylilääkäreiden asiantuntija-arvion mukaan noin 40 prosentilla nuorisopsykiatrian potilaista olisi tarve siirtyä jatkohoitoon aikuisten palveluihin. Arvion perusteella voidaan todeta, että moni nuorisopsykiatrian potilaista jää tällä hetkellä ilman tarpeenmukaisia palveluita ja hoidon jatkuvuus ei toteudu. Esityksessä ehdotettujen muutosten myötä resursseja voidaan kohdistaa nykyistä paremmin nuorisopsykiatrian ja aikuisten mielenterveyspalvelujen väliseen siirtymään ja pyrkiä takaamaan asiantuntija-arvioon perustuen yhden lisäkäynnin jopa 40 prosentille potilaista. Hoidon jatkuvuuden parantaminen turvaamalla siirtymäkohdissa hoitosuhteen jatkuvuutta tai uuden hoitosuhteen alkua vaikuttaa myös siihen, miten potilas sitoutuu omaan hoitoonsa. Hoidon jatkuvuuden turvaamisella vähennetään sairauksien pahenemista ja työ- ja toimintakyvyn laskua sekä kuoleman vaaraa.

Terveydenhuoltolain 27 § ja 28 §:iin ehdotettavalla täydennyksellä monimuotoisesta hoidosta tarkoitetaan kirjoja erilaisia palveluita, kuten kotiin ja muualle arkiympäristöihin, esimerkiksi koulu- ja oppilaitosympäristöihin tai asumispalveluihin, vietävää erikoissairaanhoidoa tai tehostetun avohoidon toimintamalleja.

Sote-järjestämislaki tulee pääosin voimaan 1.1.2023. Sote-uudistuksen seurauksena myös mielenterveys- ja päihdepalvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Uudistuksen jälkeen myös opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelut järjestetään osana hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, samoin kuin kouluterveydenhuolto sekä toisen asteen opiskeluterveydenhuolto. Kunnilla kuitenkin säilyy edelleen kokonaisvastuu alueensa ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä. Hyvinvointialueiden tehtävänä on alueensa kuntien tukeminen ehkäisevän päihdetyön toteuttamisessa ja kehittämisessä, ja hyvinvointialueella on myös oma vastuu ehkäisevän päihdetyön tehtävistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

Sote-uudistuksen myötä ehkäisevä päihdetyö, joka on osa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä, on jatkossa sekä kunnan että hyvinvointialueen tehtävä. Kunnilla säilyy edelleen kokonaisvastuu alueensa ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä. Hyvinvointialueiden tehtävänä on alueensa kuntien tukeminen ehkäisevän päihdetyön toteuttamisessa ja kehittämisessä, ja hyvinvointialueella on myös oma vastuu ehkäisevän päihdetyön tehtävistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

Kuitenkin perusterveydenhuollon yleinen hoitoon pääsy vaikuttaa keskeisesti siellä annettuihin mielenterveyspalveluihin. Jos hyvinvointialueella on vaikeuksia perusterveydenhuollon hoitotakuun noudattamisessa, se koskee samalla tavoin hoitoon pääsyä mielenterveys- ja päihdeasioissa kuin muissa terveysongelmissa ja vaikeuttaa hoidon oikea-aikaista toteuttamista.

Palvelujärjestelmän sisäinen yhteistyö ja voimavarojen tarkoituksenmukainen käyttö edistävät lasten ja nuorten mahdollisuutta saada tarpeen mukaista hoitoa varhain, omassa arkiympäristössään, ja toisaalta pääsyä erikoissairaanhoidon hoidon porrastuksen mukaisesti. Mielenterveyspalvelujen toteuttaminen potilaan tarvitsemina kokonaisuuksina parantaa lasten ja nuorten ikäryhmässä ehkäisevän terveydenhuollon ja perusterveydenhuollon avosairaanhoidon yhteen sovittamista. Varsinkin kouluikäisten perusterveydenhuollon avosairaanhoidon järjestetään nykyisin hyvin vaihtelevin tavoin. Kokonaisuuksien edellyttäminen parantaa lasten ja nuorten hoitopolkuja ehkäisevästä terveydenhuollosta perusterveydenhuollon sairaanhoitoon ja tarvittaessa edelleen erikoissairaanhoidon. Säännös myös vahvistaa Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus - ohjelmassa parhaillaan kehitettävää yhteistyötä, jossa erikoissairaanhoidon tukee lasten ja nuorten ehkäisevän terveydenhuollon palveluja ja opiskeluhuoltoa ennaltaehkäisevien ja varhaisen hoidon kohdennettujen psykososiaalisten menetelmien ottamisessa käyttöön. Hoidon jatkuvuus hoitopaikan vaihtuessa toteutuu lapsuusiässä yleensä hyvin. Nuoruudessa vastuu asioiden hoitamisesta siirtyy enenevästi nuorelle itselleen, ja hoidosta putoamisen riski kasvaa. Ehdotuksiin sisältyvä hoidon jatkuvuuden varmistaminen hyödyttää erityisesti niitä nuoria ja nuoria aikuisia, jotka ovat siirtymässä täysi-ikäisille tarkoitettuihin mielenterveyspalveluihin.

Ehdotukset nostavat esiin lapsen aseman huomioimisen esimerkiksi osana vanhemman saamaa sosiaalisen kuntoutuksen palvelua. Ehdotus sosiaalihuollon yhteisösosiaalityön tehtävän vahvistamisesta vaikuttaa myös lapsen elinympäristöihin ja lisää sen turvallisuutta. Sosiaalihuollon vastuulle kuuluvan etsivän työn tiivis yhteistyö kuntien vastuulla olevan etsivän nuorisotyön kanssa vahvistaa myös avun tarpeessa olevien nuorten ohjautumista tarvittavien sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisiä palveluja koskevien pykälien selkeyttämisellä pyritään

edistämään yhdessä toteutettujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen antamista asiakkaan edun parhaiten turvaavalla tavalla. Lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden kokonaisuuden riittävyys vaikuttaa oleellisesti se, miten arkiympäristö tukee mielenterveyttä ja päihitteettömyyttä, ja miten perusterveydenhuollon palvelut ja yleiset sosiaalihuollon palvelut tukevat lapsia, nuoria ja heidän läheisiään. Lasten ehkäisevä terveydenhuolto ja perusterveydenhuollon avosairaanhoito järjestetään erikseen, samoin osittain opiskeluterveydenhuollon ehkäisevä työ ja avosairaanhoito. Esitys ei koske koulu- ja opiskeluterveydenhuollon järjestämistä, eikä siten juurikaan vaikuta niihin tiedossa oleviin, palvelujärjestelmän rakenteellisiin haasteisiin, joita on kuvattu esityksen nykytilan arvioissa. Vaikka esityksessä korostetaan palvelujen toteuttamista yhteen sovitettuina kokonaisuuksina, on riskinä, että perusterveydenhuollon avosairaanhoito ja mielenterveys- ja päihdehäiriöiden hoito sen osana jää hajanaiseksi ja tarpeeseen nähden niukaksi varsinkin kouluikäisille. Esitetyt ehdotukset palvelujärjestelmän yleiseen toimivuuteen luovat tarpeellista pohjaa lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen parantamiselle, johon liittyvää kehittämistyötä on tärkeää jatkaa tulevillakin hallituskausilla. Esitys korostaa lapsiperheiden oikeutta saada lapsen terveyden ja kehityksen kannalta välttämättömiä sosiaalipalveluita, kuten kotipalvelua ja kasvatus- ja perheneuvontaa. Näihin palveluihin lapsiperheillä on ollut oikeus jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla.

Lapsilla ja nuorilla mielenterveyteen liittyvät ongelmat ovat yleisiä kaikissa ikäluokissa verrattuna muihin terveysongelmiin. Mielenterveys- ja päihdeongelmat aiheuttavat kaksi kolmasosaa nuoruusikäisten ja puolet lapsuusikäisten terveyshaitoista. Mielenterveyshäiriöitä on arvioitu esiintyvän 10–15 prosentilla lapsista ja 20–25 prosentilla nuorista. Yleisimpiä ovat ahdistuneisuus- ja masennushäiriöt, aktiivisuuden ja tarkkaavuuden häiriö (ADHD), käytöshäiriö sekä nuoruusiässä yleistyvät päihdehäiriöt ja syömishäiriöt. On tavallista, että lapsella on samanaikaisesti useampi häiriö. Häiriöiden jatkuminen aikuisikään on merkittävää. Keskimäärin puolet elämänaikaisista mielenterveyden häiriöistä puhkeaa keskinuoruuteen mennessä ja kolme neljästä ennen 25 vuoden ikää. Lasten ja nuorten mielenterveyshäiriöihin liittyy monihäiriöisyyttä ja samanaikaissairastavuutta, jotka ovat yhteydessä vaikeampaan oirekuvaan, suurempaan toiminnalliseen haittaan ja häiriön pidempään kestoon. Nuorten mielenterveyden ongelmiin liittyy usein vahingollista terveyskäyttäytymistä, kuten tupakointia, runsasta alkoholin käyttöä ja huumeiden kokeilua. Kodin ulkopuolelle sijoitetuilla lapsilla ja nuorilla on keskimääräistä enemmän mielenterveyden häiriöitä. Lasten ja nuorten mielenterveyshäiriöiden ei ole todettu lisääntyneen viime vuosikymmeninä. Yleisen keskustelun antama kuva lasten ja nuorten lisääntyneistä mielenterveysongelmista noussee eriarvoistumisesta lasten ja nuorten hyvinvoinnissa, ongelmien polarisoitumisesta ja erikoissairaanhoidon kasvavista jonoista. Aikuisten kyky tunnistaa lasten ongelmia on parantunut, ja apua haetaan aiempaa useammin. Kuitenkin edelleen lähes puolet vaikeimmin oireilevista lapsista ei ole ollut palveluiden piirissä.

Myös kouluterveyskysely antaa seurantatietoa päihteiden käytöstä. Koululaisten keskuudessa alkoholin humalahakuinen juominen on vähentynyt koko kouluterveyskyselyn tutkimusjakson ajan vuodesta 2008 lähtien. Vuonna 2021 perusopetuksen kahdeksas- ja yhdeksäsluokkalaisista tosi humalaan vähintään kerran kuukaudessa joi itsensä yhdeksän prosenttia, lukiolaisista 15 prosenttia ja ammatillisten oppilaitosten opiskelijoista noin 24 prosenttia. Vanhemman alkoholin käyttö oli aiheuttanut haittaa 1,8 prosentille peruskoulun neljännen ja viidennen luokan oppilaista. Kannabista vähintään kerran kokeilleita oli perusopetuksen kahdeksas- ja yhdeksäsluokkalaisissa noin kahdeksan prosenttia, lukiolaisissa 12 prosenttia ja ammatillisten oppilaitosten opiskelijoissa 17 prosenttia. Poikien osuudet olivat pienentyneet vuoteen 2019 verrattuna, tyttöjen osuudet olivat samalla tasolla.

Kasautuvaa päihteiden sekä tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttöä ja/tai rahapelaamista esiintyi vuoden 2019 kouluterveyskyselyn mukaan yhteensä seitsemällä prosentilla kahdeksas- ja yhdeksäsluokkalaisista. Tämä oli yleisempää pojilla (9 %) kuin tytöillä (5 %). Nuorten päihteiden käyttöön liittyy mielenhäiriöitä ja itsetuhoisuuden lisääntynyt riski. Vähintään yhden muun psykiatrisen häiriön diagnostiset kriteerit täyttyvät 50–80 prosentilla nuorista, joilla on todettu päihteiden käyttöä tai päihdehäiriöitä.

Etsivän nuorisotyön on useaan otteeseen tuonut esiin, että nuorille on vaikeaa löytää mielenterveys- ja päihdepalveluja kunnissa tai odotusajat palveluihin pääsyssä ovat pitkät. Esityksen mukaan

mielenterveys- ja päihdepalvelut löytyvät helpommin, kun niitä tarjotaan sosiaalipalveluna. Mutta edellä mainitut palvelut saattavat myös hukkua yhden palvelunimikkeen alle.

Yhteisösosiaalityöllä on yhdyspintaa kunnissa järjestettävään etsivään nuorisotyöhön. Myös työmenetelmät ovat saman tyyppisiä esim. päihdepalvelujen kanssa esimerkiksi päihteiden käytön puheeksiotto. Samoin nuorisotyön työ- ja yksivalmennuksessa käytetään samoja käytännönläheisiä arjessa tapahtuvan valmennuksen, käyttäytymisen ohjauksen ja tuen muotoja. Yhteisösosiaalityön ja etsivän työn on hyvä olla läheisessä yhteistyössä kuntien nuorisotoimen kanssa ja osallistua esimerkiksi kuntien nuorten monialaiseen palvelujen ohjaus- ja palveluverkostoon.

Opetus- ja kulttuuriministeriä toteaa esitetyn mielenterveys- ja päihdelainsäädännön uudistamisen tarpeelliseksi. Hallituksen esitys mielenterveys- ja päihdepalvelujen toteuttamisesta osana yleislakeja on kannatettava uudistus, joka vähentää palvelujen käytän leimaavuutta ja madaltaa palveluihin hakeutumista. Lasten ja nuorten elinympäristöstä huolehtiminen ja huoltajien mielenterveys- ja päihdepalveluihin vaikuttamisen kautta vaikutetaan merkittävästi lasten ja nuorten hyvinvointiin.

Lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdeongelmat ovat nuorten ja nuorten aikuisten keskuudessa yleisiä. Opiskeluhuollon rooli opiskelijoiden tukemisessa on tärkeä. Tämän hallituksen esityksen osalta korostuu tärkeys hoidon jatkuvuuden varmistaminen siirryttäessä palveluista aikuisten palveluihin tai siirryttäessä peruspalveluista erikoissairaanhoidon palveluihin. Palveluiden saatavuus ja oikea-aikaisuus ovat erityisen tärkeää lasten ja nuorten kohdalla. Kuntien ehkäisevällä hyvinvointityöllä on edelleen tärkeä tehtävä lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukemisessa. Mielenterveys- ja päihdepalvelujen siirtyessä sote –uudistuksen myötä hyvinvointialueille, on erityisen tärkeää huolehtia lasten ja nuorten riittävien palvelujen saatavuudesta, koska hoitamattomien ongelmien tiedetään jatkuvan muuten aikuisuuteen. Mielenterveys- ja päihdeongelmien vaikutukset ovat merkittäviä niin yksilön kuin yhteiskunnankin näkökulmasta. Koulutuksen suorittaminen ja työllistyminen edellyttävät riittävää toimintakykyä. Sen vuoksi tarvittavien palvelujen ja tukitoimien saatavuus on tärkeää tarvittavan osaamis- ja koulutustarpeiden sekä työvoimansaataavuuden näkökulmista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää hallituksen esityksen osalta erityisen huolen siitä, miten esityksessä on otettu huomioon lainsäädännön uudistamisesta aiheutuvat osaamis- ja koulutustarpeet. Erityisesti palvelujen integrointi osaksi yleislakeja edellyttää, että kaikilla sosiaali- ja terveysalan ammattihenkilöillä on osaamista ennaltaehkäistä, tunnistaa, hoitaa, ohjata ja arvioida mielenterveys- ja päihdetyönasiakkaiden hoitoprosessia. Miten, missä, milloin, kenen toimesta ja millä rahoituksella tarvittava koulutus aiotaan toteuttaa? Hallituksen esitys ei vastaa näihin kysymyksiin vaikutusarvioinneissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo myös, että uudistusta tulee kehittää edelleen hallituskauden yli sekä seurata ja arvioida uudistuksen vaikuttavuutta ja palvelujen saatavuutta hyvinvointialueilla.

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää erityisen huolen nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelujen osalta hallituksen esityksessä. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että ottaen huomioon nuorten erityisasema sekä monilta osin heikompi asema mielenterveys- ja päihdepalvelujen saatavuuden, elinolojen ja sairastavuuden osalta tulisi erityisesti kyseisen ikäluokan mielenterveys- ja päihdepalveluista säätää vahvemmin osana hallituksen esitystä.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Neuvotteleva virkamies

Merja Niemi

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö