



1.9.2021

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausuntopyyntö VN/2575/2021

Lausunto oppilas- ja opiskelijahuoltolain, terveydenhuoltolain sekä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain, terveydenhuoltolain sekä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta. Esitys liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen. Muutoksia esitetään oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin (1287/2013) ja terveydenhuoltolakiin (1326/2010). Lisäksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annettuun lakiin (695/2019) siirrettäisiin luonteeltaan teknisenä muutoksena säännös terveydenhuoltolaista.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi säännöksiä, jotka koskevat hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyötä opiskeluhollossa. Yhteistyön varmistamiseksi hyvinvointialueen alueella tulisi toimia opiskeluholllon yhteistyöryhmä, jonka toiminnasta säädettäisiin oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa. Lisäksi opiskeluholllon toteutuksen suunnitelmallisuutta edistettäisiin täsmällisemmällä sääntelyllä. Myös oppilaan ja opiskelijan henkilötietojen suojaa, osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta vahvistettaisiin opiskeluholllon kirjaamista, rekisteröintiä ja salassapitoa koskevilla muutoksilla sekä muutoksella koskien yhteydenottoa opiskeluholllopalveluihin. Lähipalveluperiaate ehdotetaan ulotettavaksi soveltuvin osin kouluterveydenhuoltoon.

Lausunto on pyydetty toimittamaan sähköiseen lausuntopalveluun. Valtiovarainministeriö esittää kuitenkin lausuntonaan seuraavaa:

Taloudellisista vaikutuksista

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa (s.16) on todettu ehdotettujen muutosten liittyvän sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistukseen ja sen toimeenpanoon ja edelleen viitattu sanotun uudistuksen taloudellisten vaikutusten arviointiin

hallituksen esityksessä 241/2020 vp (s.233-334). Valtiovarainministeriö huomauttaa, ettei viitatuissa hallituksen esityksen perusteluissa ole käsitelty oppilas- ja opiskeluhuoltoa tai esimerkiksi yksilöidymmin psykologi- ja kuraattoripalvelujen muutosta, minkä vuoksi taloudellisten vaikutusten arvioinnin alkuun sisällytetyn viittauksen tarkoitusta olisi perusteltua avata yksityiskohtaisemmin.

Valtiovarainministeriö kiinnittää erityistä huomiota valtion talouteen esitettyjen vaikutusten arviointiin (s.17). Arvioinnissa on viitattu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n 2 momentin velvoitteeseen siitä, että uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia tehtävien laskennallisista kustannuksista. Esityksessä kunnan opiskeluhuoltosuunnitelmaa koskevan tehtävän katsotaan olevan niin vähäinen, ettei valtionosuuksien lisäämistä katsota tarkoituksenmukaisiksi. Valtiovarainministeriö katsoo, ettei perustelu esitetyssä muodossa ole lain mukainen. Säännös edellyttää lisäyksen tekemistä, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

Valtiovarainministeriö myös korostaa normaalien valtiontalouden kehys- ja budjettivalmistelun ja lainvalmistelun prosessien noudattamista. Säädösehdotuksia annettaessa tulisi olla arvioitu ja em. prosesseissa huomioitu niistä aiheutuvat kustannusvaikutukset. Nyt valtion talouteen kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa on todettu, että esitykseen sisältyvistä velvoitteista aiheutuu Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle kustannuksia, jotka edellyttävät toimintamenojen lisäystä. Tällaisia lisäyksiä ei ole käsitelty kehysprosessissa. Edelleen on todettu, että ”Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toimintamenoja lisättäisiin valtion talousarviossa kattamaan esityksestä muodostuvien velvoitteiden kustannukset” ja että ”velvoitteiden kustannuksia arvioidaan jatkovalmistelussa”. Valtiovarainministeriö ei pidä muotoilua tällaisenaan hyväksyttävänä, hallituksen esityksessä ei tule ilman asianmukaista valmistelua sitoa ennalta tulevia talousarvioratkaisuja.

Edelleen valtiovarainministeriö huomauttaa, että lausuttavana olevan esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on esitetty monelta osin vain sanallisia arvioita ehdotettujen muutosten, kuten suunnittelu- ja yhteistyövelvoitteiden sekä tietojärjestelmien käytön, erisuuntaisista vaikutuksista resurssitarpeisiin ilman vaikutusten euromääräistä tarkastelua, ilmeisesti vaikutusten vähäisyydestä aiheutuen. Esitys sisältää kuitenkin kunnille uusia ja laajenevia velvoitteita, joista aiheutuva työmäärän ja kustannusten lisäystä tulisi arvioida esityksessä tarkemmin.

Alueellisen opiskeluhoollon yhteistyöryhmän osalta on todettu, että ”yhteistyöryhmää koskeva sääntely täsmentäisi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa säädettyä kuntien ja hyvinvointialueen yhteistyötehtävää ja joka tapauksessa tehtävää yhteistyötä kuntien ja hyvinvointialueen toimintojen yhteensovittamiseksi, joten erillisiä kustannuksia ei esityksestä katsota syntyvän.” Kuntien rahoitusperiaatteesta aiheutuen ei ole hyväksyttävää, että ensin asetetaan yleinen yhteistyövelvoite ja myöhemmin sen nojalla voitaisiin lisätä kuntien velvoitteita ilman kustannusvaikutusten aitoa arviointia ja tarvittavaa huomioon ottamista. Valtiovarainministeriö katsoo, että kyseessä on uusi velvoite. Yhteistyöryhmän vaikutuksia tulisi arvioida vastaavasti kuin kunnan opiskeluhooltosuunnitelman, josta esitysluonnoksessa on arvioitu aiheutuvan 55 000 euron kustannus kuntasektorille. Koko kuntakenttää koskevan tarkastelun lisäksi olisi hyvä ottaa huomioon vaikutukset erilaisille, eri puolella Suomea ja eri hyvinvointialueilla sijaitseville kunnille.

Vaikutusarvioissa (s. 16) todetaan myös: ”Kunnan ja hyvinvointialueen velvoite tehdä yhteistyötä väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi sekä palvelujen yhteensovittamiseksi syntyy sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä. Tässä ehdotetaan konkreettisia yhteistyön muotoja, joiden avulla varmistettaisiin riittävä kuntien ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö opiskeluhoollon monialaisen toiminnan varmistamiseksi. Ehdotetuilla velvoitteilla voidaan arvioida saavutettavan kustannushyötyä, kun opiskeluhoolto-suunnitelmaa voitaisiin hyödyntää aiempaa laajemmin, eikä jokaisen hyvinvointialueen tarvitsisi erikseen luoda omia ratkaisujaan yhteistyön toteuttamiseksi. Säädösperusteisen vaikkakin väljän yhteistyö- ja suunnitelmarakenteen, jossa hyödynnetään olemassa olevia tuttuja elementtejä, voidaan arvioida auttavan jäsentämään ja omaksumaan uuden palvelurakenteen edellyttämiä vaateita. Tämän voidaan arvioida säästävän resursseja kaikilla tasoilla, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen siirtymävaiheessa.” Esityksessä ei kuvata sitä, mitä em. mahdolliset kustannushyödyt voisivat kuntien osalta olla, näin ollen niiden syntymistä ei ole mahdollista arvioida.

Esitykseen sisältyy myös tietosuojaan ja rekisterien sisältöön muutoksia, jotka todennäköisesti edellyttävät tietojärjestelmämuutoksia. Esityksessä ei ole näitä kustannuksia eikä taloudellisia vaikutuksia arvioitu. Tietojärjestelmäkustannusten osalta tulisi arvioida kustannukset sekä niiden kohdistuminen tarkentaa.

Suunnitteluvetoisuudesta

Edellisen hallituskauden kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisen reformissa (ns. JTS-miljardi) vähennettiin kuntien sisäisiä ja ulkoisia

suunnitteluvetoa lainsäädännöstä tarkoituksena keventää kuntien normiohjausta ja hallinnollista taakkaa. Tällöin poistettiin yksityiskohtaiset säännökset siitä, mitä oppilas- ja opiskeluhuoltolain 12 §:n mukaisessa lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa täytyy kuvata. Esitys palauttaisi jossain määrin lisää normatiivista velvoittavuutta suunnitteluvetojen sisältöön uudella kuntien suunnitelmia koskeva 13 a §:lla. Kuntien ja oppilaitosten kannalta suunnanmuutokset sääntelyssä voivat sekavoittaa tilannetta. Suunnittelu on, yksityiskohtaisuudesta riippumatta, suositeltava kytkeä esityksen mukaisesti sekä kuntien että hyvinvointialueiden yleiseen toimintaan ja talouden suunnitteluun.

Lähipalveluperiaatteesta

Esitetty lähipalveluperiaatteen sisällyttäminen soveltuvin osin lakiin palvelee oppilas- ja opiskeluhuollon toimintatapoja ja lienee useimmille kunnille tärkeä asia. Valtiovarainministeriö kuitenkin pitää tärkeänä varmistaa, että sääntely ei muodostu ristiriitaiseksi perusopetukseen liittyvien lähipalveluperiaatteiden ja sääntelyn kannalta. Esimerkiksi perusopetuksen palveluverkkoa koskevien päätösten tulee jatkossakin säilyä kunnan päätäntävallassa.

Edelleen valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi veloitteeseen liittyviä sanamuotoja. Huomioiden sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistukseen mutta myös sisällölliseen uudistamiseen liittyvät tavoitteet uusien toimintamallien kehittämisestä ja käyttöön otosta olisi perusteltua harkita koulussa, oppilaitoksessa tai sen välittömässä läheisyydessä sijaitseviin tiloihin tai rakennuksiin rajautumisen sijaan tai ainakin rinnalla palvelujen saavutettavuutta laajemmin, jättäen mahdollisuuden myös tarvittaessa hyödyntää esimerkiksi liikkuvia- tai etäpalveluja. Samalla ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi soveltamistilanteita ennakoiden tarpeen täsmentää, mitä täydellä korvauksella tarkoitetaan, huomioiden myös taloudellisten vaikutusten arvioinnin toteamus, että: "uusien kustannuksia ei arvioida muodostuvan siitä, että lähipalveluperiaatteesta säädettäisiin laissa".

Tietoturvaluus ja toiminnan jatkuvuuden turvaaminen

Ehdotetut terveydenhuoltolain muutokset sekä opiskeluhuollon kirjaamista, rekisterinpitoa ja tietojen luovutusta koskevat muutokset perustuvat hallituksen esitykseen HE 241/2020 vp. Lakiesityksessä on lisäksi huomioitu nykytilaa paremmin EU:n tietosuoja-asetuksen mukainen sääntely, mikä on kannatettavaa.

Opiskeluhuollon rekisterin osalta rekisterinpitäjänä toimii lakiesityksen mukaan koulutuksen järjestäjä. Opiskeluhuollon rekisteriin kirjattavat tiedot on kuitenkin

määritelty lakiesityksessä, mikä varmentaa tietojen yhtenäisyyttä rekistereissä ja parantaa osaltaan rekisterien laatua. Valvontaviranomaisen rooliin tulisi kuitenkin selkeästi kuvata kuuluvaksi varmentaa tiedon rakenteellinen yhteensopivuus sekä tietoturvallisuuden ja jatkuvuuden vaatimusten ohjaus ja valvonta.

Tiedon käytön valtuudesta

Lakiesityksessä mahdollistetaan opiskelijan ohjaaminen kattavasti sosiaali- ja terveydenhoidon palveluihin. Tämä kuitenkin edellyttää yhteisymmärrystä ja mikäli oppilas ei halua ohjausta palveluihin on olemassa riski, että häneltä jää tarpeelliset palvelut saamatta. Palveluiden toimivuuden näkökulmasta olisi hyvä saada tieto, miten laajasti palveluiden ohjauksesta kieltäydytään ja tästä johtuen olisi järkevää mahdollistaa ainakin anonyymien tiedon kerääminen palveluista kieltäytymisestä.

Hallituksen esityksen suhteesta jo hyväksyttyihin lakeihin

Lopuksi ministeriö kiinnittää teknisempänä asiana huomiota siihen, että esitysluonnos tulisi kauttaaltaan päivittää siltä osin kuin siinä viitataan hallituksen esitykseen HE 241/2020. Hallituksen esityksen kattamat lait on jo hyväksytty ja valtaosin voimassa. Edelleen esitystä tulisi selventää sen osalta miten sen suhde HE 241/2020 kattamiin lakeihin on esitetty (laki hyvinvointialueen perustamisesta 611/2021, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021 jne.) Luonnoksen osiossa 10 (suhde muihin esityksiin sekä talousarvioesitykseen) todetaan, että ”esitys on riippuvainen ja alisteinen hallituksen esitykselle 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). Lisäksi esitys on riippuvainen hallituksen esityksestä HE 56/2021 vp, jossa esitetään lastensuojelulain 12 §:n muutos kosken lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmia.” Luonnoksen kattamat lait eivät ole riippuvaisia jo hyväksytyistä laeista. Nyt lausunnolla olevan ehdotuksen kattamien lakien hyväksyminen pääpiirteissään on edellytys sille, että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus toteutuu myös oppilas- ja opiskelijahuollon osalta siten kuin hallitus on asian esittänyt HE 241/2020 käsittelyn yhteydessä.

Hallituksen esitys -luonnoksen osiossa 4.1. (keskeiset ehdotukset) todetaan seuraavaa: ”Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp) joulukuussa 2020. Mainittu esitys sisältää ehdotuksen koota opiskeluhuoltopalvelut hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Tällä esityksellä täydennetään ja täsmennetään edellä mainittua esitystä.” Ei liene yksiselitteistä, täsmennääkö ja täydentääkö nyt

lausunnolla oleva esitys jo hyväksyttyjä lakeja vai tapahtuuko esim. oppilas- ja opiskelijahuollon tehtävien siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille vasta nyt lausuntokierroksella olevien lakien tultua hyväksytyksi. Voidaanko oppilas- ja opiskelijahuollon tehtävien katsoa siirtyneen hyvinvointialueille niin kauan kuin esim. terveydenhuoltolaissa lukee, että kunnan on järjestettävä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut?

Esitys tulee kuntalain (415/2015) 13 §:n mukaisesti käsitellä kuntahallinnon ja talouden neuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Sami Yläoutinen

Tiedoksi

VM/BO

VM/JulkICT

VM/KAO

VM/VKO