

Asia: VN/2575/2021

Luonnos hallituksen esitykseksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain, terveydenhuoltolain sekä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Vastaajataho:

Valtion viranomainen

Kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyön varmistaminen

1a) Hyvinvointialueen olisi esityksen mukaan yhdessä alueensa kuntien kanssa muodostettava *alueellinen opiskeluhuollon yhteistyöryhmä*. Onko ehdotus mielestänne tarkoituksenmukainen kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyön varmistamiseksi?

Kyllä [Hyvinvointialueiden on tarjottava palvelut alueellisesti yhdenmukaisina. Alueellinen opiskeluhuollon yhteistyöryhmä voi tarkastella alueellisella tasolla opiskeluhuollon kokonaisuuden toteutumista ja kunnilla on mahdollisuus tuoda omat toiveensa ja tarpeensa kootusti esille.]

1b) Millä taholla tulisi käsityksenne mukaan olla vastuu alueellisen opiskeluhuollon yhteistyöryhmän muodostamisesta?

Hyvinvointialueella [Ryhmälle määritellyt tehtävät liittyvät vahvasti opiskeluhoitopalveluihin, jotka ovat hyvinvointialueen järjestämisvastuulla. Siten ryhmän kokoaminen kuuluisi luontevasti hyvinvointialueelle. Kuntien opetustoimilla ja oppilaitoksilla ei välttämättä ole koko hyvinvointialueen kattavia yhteistyörakenteita, joten tehtävän koordinoiminen koulutuksen järjestäjien taholta on vaikea toteuttaa.]

2) Kunnan tai useamman kunnan yhdessä tulisi laatia opiskeluhuollon toteuttamiseksi *kunnan opiskeluhoitosuunnitelma*, joka liitettäisiin lastensuojelulain (417/2007) 12 §:n mukaiseen kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan. Onko esitys mielestänne tarkoituksenmukainen?

Kyllä [Kunnan opiskeluhoitosuunnitelman liittäminen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan sitoo suunnitelman kunnalliseen päätöksenteon prosessiin. Suunnitelmista saatava indikaattoritieto tarvitaan kunnissa opiskeluhuollon toteutumisen seurantaan ja kuntien hyvinvointityöhön. Opiskeluhoitosuunnitelman hyödyntämistä vahvistaisi sen liittäminen liitteeksi suoraan kunnan

hyvinvointikertomukseen, jolloin se ei olisi sidottu lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmien aikatauluihin tai mahdolliseen puuttumiseen. Kunnan hyvinvointikertomus voi koostua useammasta erillisestä asiakirjasta ja kertomuksen yhteenveto- ja johtopäätösosa voi olla kooste muista tehdyistä suunnitelmista. Nyt yhteys opiskeluhooltosuunnitelman osalta kunnan muuhun hyvinvointityöhön uhkaa jäädä ohueksi.]

3) Hyvinvointialueella tulisi olla *alueellinen opiskeluhooltosuunnitelma*. Se valmisteltaisiin alueellisessa opiskeluhoollon yhteistyöryhmässä ja hyväksyttäisiin hyvinvointialueen aluevaltuustossa. Alueellinen opiskeluhooltosuunnitelma liitettäisiin lastensuojelulain 12 §:ssä tarkoitettuun alueelliseen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan. Huomioitanne esityksestä?

Ehdotus on kannatettava. Alueellinen opiskeluhooltosuunnitelma varmistaa alueellisesti yhdenmukaisen opiskeluhoollon toteutumisen ja toimii vastinparina kunnan opiskeluhooltosuunnitelmalle.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan yhteys kunnan opiskeluhooltosuunnitelman ja kunnan hyvinvointisuunnitelman välillä, mutta vastaavaa kuvausta ei ole alueelliselta tasolta. Lakiehdotuksessa ei siis tunnisteta alueellista hyvinvointikertomusta ja -suunnitelmaa (Hallituksen esitys sote-järjestämislaista (hyv 6/2021) 7 §), vaikka opiskeluhoollon strategiaanvienti prosessi ja asiakirjat ovat aivan vastaavat kuin kunta-tasolla. Ehdotetaan lisättäväksi vastaava lause 13b§:n kuin mitä kunnan osalta on 13a§.ssa: ”Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jälkeen hyvinvointialueen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma (/opiskeluhooltosuunnitelma) on osa hyvinvointialueen hyvinvointisuunnitelmaa.

Pykälässä 13 b kirjatut alueelliseen opiskeluhooltosuunnitelmaan kirjattavat asiasisällöt eroavat osittain sisällöllisesti seuraavassa pykälässä 14a alueelliselle opiskeluhoollon yhteistyöryhmälle osoitetuista tehtävistä. (kts. kohta 11)

4) Mikäli esitys ei mielestänne riittävästi huomioi erilaisia opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä, kuten esimerkiksi ne, jotka toimivat useamman kunnan alueella tai yksityiset koulutuksen järjestäjät, millä tavoin muuttaisitte esitystä?

Opiskeluhooltolain 9 § tulkinta opiskeluhooltopalvelujen järjestämisvastuusta tuottaa käytännössä hankaluuksia silloin, kun oppilaitoksen pääpaikka sijaitsee eri hyvinvointialueella kuin sen yksittäinen toimipiste. Samoin etäopintoja järjestettäessä opiskeluhooltopalvelujen järjestämisvastuu ja erityisesti palvelujen toteuttaminen on toimijoille epäselvää.

5) Hyvinvointialue järjestää opiskeluhooltopalvelut 1.1.2023 alkaen. Näettekö, että opetuksen tai koulutuksen järjestäjällä on yhdessä hyvinvointialueen kanssa edellytykset huolehtia oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 §:n mukaisesti siitä, että opiskeluhoollosta muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus?

Kyllä [Opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen välinen yhteistyö on ollut opiskeluhoollon järjestämisen perusta tähänkin asti. Nykytilanteessa puolet opiskeluhooltopalveluista, joissakin kunnissa kaikki, ovat olleet sosiaali- ja terveystoimen alaisuudessa. Maakunnallisesta opiskeluhooltopalvelujen järjestämisestä on siis jo kertynyt kokemusta ja sivi-sote yhteistyö on ollut tiivistä.]

Opiskeluhuollon yksilökohtaisen työn kirjaaminen, rekisterinpito ja tietosuoja

6) Esityksessä täsmennetään opiskeluhuollon kirjaamiseen, rekisteröintiin ja tietojen salassapitoon liittyviä oppilas- ja opiskelijahuoltolain säännöksiä. Huomioitanne esityksestä?

Kuraattori ja psykologi ovat sosiaali- ja terveystoimen toimijoita ja siten näistä palveluista kertyvän henkilötiedon rekisterinpitäjänä tulee olla luonnollisesti olla hyvinvointialue. Kirjaamiskäytäntöjen kehittäminen ja yhtenäistäminen on helpompaa, kun kaikki opiskeluhuoltopalvelut ovat sote-organisaatiossa.

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, että ”opiskeluhuoltoa toteuttavat kuraattorit kirjaavat opiskelijan yksilötapaamiset sosiaalihuollon asiakasasiakirjoihin” (20 §) ja että ”opiskeluhuollon kuraattorin asiakaskertomukset tallennetaan sosiaalihuollon asiakasrekisteriin” (21 §). Tämä on kannatettava linjaus. Ehdotamme kuitenkin 21 §:ää muutettavaksi siten, että siinä säädetään asiakaskertomuksen sijaan asiakasasiakirjojen tallentamisesta. Asiakaskertomus muodostuu asiakaskertomusmerkinnöistä, jotka ovat tietyn tyyppisiä asiakasasiakirjoja. Kuraattori kuitenkin laatii myös muita asiakasasiakirjoja. Kaikki koulukuraattoripalvelussa syntyvät asiakasasiakirjat tulisi tallentaa sosiaalihuollon asiakasrekisteriin, ei pelkästään asiakaskertomusmerkinnät.

Kun oppilas- ja opiskelijahuollon kuraattoripalvelu on määritelty sosiaalipalveluksi, tarkoittaako tämä samalla sitä, että kynnys ottaa yhteyttä kuraattoriin kasvaa? Yhteydenotosta alkaa sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalihuollon asiakkuus, jolloin syntyy pääsääntöisesti myös velvollisuus laatia palvelutarpeen arvio ja asiakassuunnitelma. Lasta / nuorta on yhteydenoton yhteydessä informoitava sosiaalihuollon asiakkuudesta ja asiakastietojen tallentamisesta sosiaalihuollon asiakasrekisteriin.

Kun lapsi tai nuori ottaa yhteyttä kuraattoriin ja sosiaalihuollon asiakkuus alkaa, syntyykö samalla velvollisuus laatia palvelutarpeen arvio ja asiakassuunnitelma? Miten prosessi etenee, ja kenen vastuulla asiakassuunnitelman laatiminen on? Kuraattorin tehtävä se ei voi olla, kuraattori voi laatia toteuttamissuunnitelmaa vastaavan suunnitelman, joka koskee siis nimenomaan kyseistä palvelua. Lisäksi lakiehdotuksen mukaan monialaisen asiantuntijaryhmän työstä kirjataan suunnitelmia opiskeluhuoltokertomukseen. Mikä näiden suunnitelmien välinen suhde on?

Asiakkaalla on sosiaalihuoltolain ja asiakaslain mukaan oikeus muutoksenhakukelpoiseen päätökseen sosiaalipalvelusta. Tehdäänkö kuraattoripalvelusta jatkossa palvelupäätös?

Kuraattoripalvelun muuttuminen sosiaalipalveluksi vaikuttaa hyvin moniin muihinkin asioihin, esimerkiksi kuraattoripalvelun asiakastietojen käyttöoikeuksiin (kenellä sosiaalihuollossa on käyttöoikeus näihin asiakastietoihin) ja tietojen näyttämiseen Omakannassa (näytetäänkö kuraattoripalvelun tiedot Omakannassa automaattisesti sekä asiakkaalle itselleen että hänen huoltajilleen?). Näitä vaikutuksia olisi hyvä selvittää ja arvioida lain valmistelun yhteydessä hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa.

Lakiehdotuksen mukaan yksilökohtaisen opiskeluhuollon asiakas- ja potilastietoja kirjataan kolmeen eri henkilörekisteriin. Onko selvitetty, mitä käytännön ongelmia tästä syntyy? Kokemus on osoittanut, että esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvonnassa samantapainen asiakastietojen hajautuminen eri rekistereihin on tuonut mukanaan käytännön pulmia.

7) Miten arvioisitte esitysluonnosta tietosuojasääntelyn näkökulmasta?

Esitys vahvistaa opiskelijan yksityisyyden suojaa täsmentämällä opiskelijan tietojen käsittelyyn oikeutettuja tahoja.

Lakiluonnoksen 22 § on nimetty ”Opiskeluhoultorekisteriin sisältyvien tietojen salassapito”. Pykälän ensimmäisessä momentissa säädetäänkin opiskeluhoultorekisterin salassapidosta. Toinen momentti on kuitenkin muotoiltu hieman harhaanjohtavasti niin, että säännös tietojen antamisesta koskee kaikkia ”yksilökohtaisen opiskeluhoollon asiakirjoihin sisältyviä tai muuten tietoonsa saamia opiskelijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja”. Tämä ilmaus kattaa myös potilasrekisteriin ja sosiaalihoollon asiakasrekisteriin tallennetut yksilökohtaisen opiskeluhoollon asiakastiedot. Säännös tarkoittaisi mm. sitä, että koulukuraattorin tallentamiin asiakastietoihin ei ole oikeutta sosiaalihoollon muilla ammattihenkilöillä, paitsi silloin, kun on syytä käyttää asiakaslain mukaista tiedonsaantioikeutta. Myös koulu- ja opiskeluterveydenhuollon tietojen tulee olla muun perusterveydenhuollon käytettävissä. Ehdotamme, että toinen momentti muotoillaan niin, että myös se koskee ”opiskeluhoultorekisteriin sisältyviä tietoja” eikä kaikkia yksilökohtaisen opiskeluhoollon asiakastietoja.

8) Opiskeluhoollon siirtyessä hyvinvointialueelle tulee myös opiskeluhoollon psykologien ja kuraattorien kirjaamat asiakastiedot tallentaa valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin eli Kanta-palveluihin. Kanta-palveluihin liittymisen määräaajoista säädetään laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä. Psykologien tietojen tallentaminen tulisi aloittaa heti hyvinvointialueiden aloittaessa. Sosiaalihoollon ja kuraattorien liittymisvelvoitteen määräaika on 1.9.2024. Arvioitko tarvittavien muutosten olevan mahdollisia näiden määräaikojen puitteissa?

Kyllä

Muut huomiot esityksestä

9) Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 16 §:n mukaan oppilaitoksen työntekijän tulee olla yhteydessä opiskeluhoollon psykologiin tai kuraattoriin, jos oppilaitoksen tai opiskeluhoollon työntekijä arvioi opiskelijan tarvitsevan opiskeluhoollon psykologi- tai kuraattoripalveluja. Esityksessä ehdotetaan, että yhteydenotto opiskeluhoollon palveluihin koskisi psykologin ja kuraattorin palveluiden lisäksi myös koulu- ja opiskeluterveydenhuollon lääkärin ja terveydenhoitajan palveluja. Yhteydenotto tapahtuisi jatkossa yhteisymmärryksessä oppilaan tai opiskelijan kanssa. Huomioitanne esityksestä?

Yhteydenottovelvoite kaikkiin opiskeluhoollon palveluihin on tärkeä korjaus tähän pykälään ja tulee parantamaan ohjausta tarpeenmukaisesti palveluihin. Yhteydenoton tapahtuminen jatkossa vain oppilaan tai opiskelijan suostumuksella vahvistaa lasten ja nuorten osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta.

Epäselväksi jää se, kuka arvioi oppilaan itsenäisen päätöskyvyn tilanteessa, jossa hän ei halua ottaa vastaan opiskeluhoollon palveluja ja kieltää opettajaa ottamaan yhteyttä huoltajiinsa. Päätöskykyarvio on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön tehtäväksi. Tämä asettaa opettajat vaikeaan asemaan esimerkiksi mahdollisesti jo päätöskykyisten yläkoululaisten kanssa. Oikea toimintatapa jää perusteluissa osin epäselväksi tältä osin.

Perusteluissa on selkeästi avattu yhteydenottoon tarvittavan opiskelijan suostumuksen laatu ja hienosti korostettu sitä, ettei opiskeluhoollon palveluista kieltäytyminen saa jättää opiskelijaa ilman tukea. Perusteluihin olisi hyvä kirjoittaa toimintavaihtoehtoksi myös tilanteen seuraaminen huolen todenneen oppilaitoksen työntekijän toimesta. Tavoitteena lienee, että opiskelijoita ohjataan

palveluihin jo pienen huolen vaiheessa, jolloin osalla jatkotoimeksi voisi riittää seuranta ja asiaan palaaminen opiskelijan kanssa jonkin ajan kuluttua. Nyt perusteluista syntyy vaikutelma, että heti kieltäytymisen jälkeen tulee ryhtyä järeisiin toimiin. Tässä kohdassa voisi olla hyvä myös tarkentaa sitä, miten opettaja voisi tilanteessa saada konsultaatioapua opiskeluhuoltopalveluista, tarvitaanko siihen suostumuksia vai voidaanko edelleen ajatella olevan kyseessä kuntainfossa 13/2015 mainittu (s.20) 23 § perusteella tehtävä rajattu keskustelu opiskeluhuollon tarpeesta, ja tapahtuuko konsultaatio silloin opiskelija identifioiden.

10) Hyvinvointialue järjestää 1.1.2023 alkaen opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut, kouluterveydenhuollon sekä lukioden ja ammatillisen koulutuksen opiskeluterveydenhuollon. Voimassa olevan oppilas- ja opiskelijahuoltolain 24 §:n mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ohjaa ja kehittää yhteistyössä Opetushallituksen kanssa edellä mainittuja palveluja. Esityksen mukaan Opetushallitus ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ohjaisivat ja kehittäisivät yhdessä yhteisöllistä opiskeluhuoltoa ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella olisi päävastuu edellä mainittujen hyvinvointialueen järjestämistä vastaavien palvelujen ohjauksesta ja kehittämisestä. Pidätkö esityksen mukaista ohjaus- ja kehittämisvastuun muutosta tarkoituksenmukaisena vai tulisiko Opetushallituksen ohjaus- ja kehittämisrooli säilyttää nykyisellään?

Kyllä, esitys on tarkoituksenmukainen [Opiskeluhuoltopalveluiden ohjauksen keskittäminen palveluiden hallinnonalan mukaisesti on perusteltua ja vahvistaa ohjauksen yhdenmukaisuutta lainmukaisista toimintamalleista. Se antaa myös entistä paremman pohjan palvelujen kehittämistyölle. Pykälän toinen lause ei ole tarpeellinen, yhteistyö ei liene koskaan kiellettyä. Sen sijaan pykälään voisi lisätä lauseen (esim. ensimmäisen momentin loppuun) siitä, että THL osallistuu Opetushallituksen laatimien opetussuunnitelman perusteiden ja lukion ja ammatillisen koulutuksen määräysten valmisteluun siltä osin, kun ne koskevat opiskeluhuoltoa.]

11) Mahdolliset muut huomionne esitysluonnoksesta?

Kohdan 8 kyllä vastaus aikataulun osalta koskee THL:n valmiutta tarvittavien asiakirjarakenteiden määrittelyyn ja toimijoille järjestettävään rakenteisen kirjaamisen tukeen.

Sivu 25 kohta ”Pääpaino on ennaltaehkäisevässä työssä, eivätkä opiskeluhuollon resurssit riitä esimerkiksi mielenterveyspalvelujen järjestämiseen” Lauseen sisältöä on tarve avata ja täsmentää. Esimerkiksi opiskeluterveydenhuollonpalvelut ovat osa toisen asteen opiskeluhuoltoa ja Th-lain 17§ säättää mielenterveys- ja päihdetyön osaksi opiskeluterveydenhuoltoa. Lisäksi STM:n sote-uudistuksen sisällölliseen kehittämiseen liittyvässä Tulevaisuuden sote-keskus -ohjelman hankkeissa koulutetaan depression hoitoon tarkoitettua IPC-menetelmää opiskeluhuoltopalvelujen ammattilaisille.

Lain perusteluissa todetaan sivun 33 alalaidassa: ”Terveiden ja hyvinvoinnin laitos antaa määräykset niistä perusteista, joiden mukaisesti sosiaalihuollon palvelunantajan on määriteltävä käyttöoikeudet sosiaalihuollon asiakastietoihin”. Teksti on asiakasasiakirjalain 23 §:n 2 momentista. Kyseinen säännös kuitenkin kumotaan uuden asiakastietolain voimaantulon yhteydessä (ks. sote-valiokunnan mietintö 11/2021). Asiakastietolaki on hyväksytty eduskunnassa ja näillä näkymin sen on määrä tulla voimaan jo 1.11.2021. Lain 15 §:n mukaan STM antaa asetuksen käyttöoikeuksien määrittelystä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoihin. Ehdotamme, että tässä vaiheessa huomioidaan jo tämä muutos ehdotettavan lain perustelutekstissä.

Opiskeluhooltolain 14a§:n tehtävät alueelliselle yhteistyöryhmälle sisältää useita tehtäviä, jotka ovat hyvinvointialueen palvelujen sisäistä tai välistä tarkastelua. Näiden luonteva käsittelypaikka olisi hyvinvointialueen sote-palvelujen tai opiskeluhooltopalvelujen sisäinen työryhmä. Kuvatussa alueellisessa yhteistyöryhmässä tulisi käsitellä ensisijaisesti hyvinvointialueen ja kuntien opetuksenjärjestäjien välisiä yhteistyökysymyksiä, kuten palvelujen ja opetushenkilöstön yhteistyötä (molempiin suuntiin), koulujen ja oppilaiden ja huoltajien kokemusta palvelujen riittävydestä, saatavuudesta ja monialaisen opiskeluhoollon sujuvuudesta. Lisäksi käsiteltäväksi tulisi yhteisöllisen opiskeluhooltotyöhön liittyvä yhteistyö ja tarpeet. Opiskeluhooltopalvelujen sisällöllinen kehittäminen, tasainen jakautuminen ja yhteistyö muiden sote-palvelujärjestelmän kanssa olisi käsiteltävä ensisijaisesti hyvinvointialueen sote-palvelujen/opiskeluhooltopalvelujen sisäisissä työryhmissä.

Opiskeluhooltolain 16 § muutosten voimaantuloaikataulu on tiukka. Kyse on kuitenkin muutoksesta, jonka jokaisen opettajan olisi tiedostettava ja tiedettävä uudet toimintamallit. Tämä voi aiheuttaa viestinnällisen ja koulutuksellisen haasteen.

Lähipalvelu esiopetuksessa tarvitsisi tarkempaa avausta. Ei liene käytännössä mahdollista, että esimerkiksi 6 -vuotiaan neuvolatarkastus toteutettaisiin esiopetuspisteessä eikä kuraattori- ja psykologipalvelujenkaan tarjoaminen eriopetuksen tiloissa ole aina mahdollista tai tarkoituksenmukaista.

Thlaki 15a § 7 mom. Lähipalveluperiaate opiskeluterveydenhuollossa; lähipalveluperiaatteesta poiketen opiskeluterveydenhuollossa sallitaan palvelujen järjestäminen myös muussa opiskeluterveydenhuollon palveluja antavassa yksikössä, poikkeamista perustellaan palvelujen laajuudella. Tämä mahdollistaa opiskeluterveydenhuollonpalveluiden siirtymisen kokonaan pois oppilaitoksista terveyskeskuksiin tai keskitettyihin yksiköihin hyvinvointialueilla. Palveluiden fyysisessä saatavuudessa ja tavoitettavuudessa voi muodostua suuria alueellisia eroja. On tärkeää, että perustuslakivaliokunnan näkökulman mukaisesti opiskeluterveydenhuollon lähipalveluperiaatteesta poikkeamisen tulee olla perusteltua ja sitä arvioidaan opiskelijan edun ensisijaisuuden näkökulmasta.

Hietanen-Peltola Marke
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL - HYKO/HYPA