

Asia: VN/36135/2023

**Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi terveydenhuoltolain 7 a §:n, sosiaalihuoltolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 36 §:n muuttamisesta**

Taustatiedot lausunnonantajalta

**Organisaatio tai vastaajataho**

Muu järjestö tai yhdistys

**Kysymys viranomaisille, mikä on lausuntoa käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä?**

-

Lausunnonantajan lausunto

**Onko ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoiman periaatteista säätämisestä kannatettava?**

-

**Perustelut ja lisähuomiot esityksen kannatettavuuteen liittyen.**

Pidämme esitystä peruslinjauksiltaan kannatettavana, mutta sen jatkovalmistelussa on huomioitava paremmin nuorten, nuorten aikuisten ja opiskelijoiden palvelut ja näkökulma sekä matalan kynnyksen yhteisöllisen ja ennaltaehkäisevän nuorisotyön merkitys osana laadukasta palveluvalikoimaa.

On myönteistä, että palveluvalikoimaa ohjaavat periaatteet eli tarve, vaikuttavuus, yhdenvertaisuus ja ihmisarvon kunnioittaminen kirjataan lakiin sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon osalta. Tämä tukee yhdenvertaisuutta, parantaa päätöksenteon selkeyttä ja lisää avoimuutta.

Esitys on osa kokonaisuutta, jonka tavoitteena on julkisen talouden tasapainottaminen. Sen periaatteet tukevat nuorten hyvinvointia ja ehkäisevät syrjäytymistä, mutta niiden toteuttaminen palveluiden ja yksilöiden tasolla ei ole kustannusneutraalia. Pidämme tärkeänä, että esityksen tavoitteena on pitkällä aikavälillä siirtää palvelujen painotuksia väestön terveyttä ja hyvinvointia edistäviin sekä sairauksia ja sosiaalisia ongelmia ennaltaehkäiseviin palveluihin. Mikäli säästötavoitteet ohjaavat periaatteiden soveltamista ilman samanaikaista panostusta nuorten

ennaltaehkäiseviin palveluihin, on vaarana, että nuorten palvelut heikentyvät ja hyvinvointivaikutukset jäävät toteutumatta.

Lakiluonnos yhtenäistää terveyden- ja sosiaalihuollon periaatteita, mikä voi vähentää alueellisia eroja nuorten saamissa palveluissa ja vahvistaa nuorten oikeusturvaa.

Lakiluonnoksessa ei riittävästi arvioida, miten periaatteet vaikuttavat nuorten palveluihin käytännössä. Erityinen riski liittyy vaikuttavuusnäytön kapeaan tulkintaan. Jos vaikuttavuutta mitataan pääosin lyhyen aikavälin yksilötason mittareilla, matalan kynnyksen nuorisotyö, työpajatoiminta, sosiaalinen kuntoutus, etsivä nuorisotyö, ohjaamopalvelut ja koulunuorisotyö saattavat jäädä heikompaan asemaan, vaikka niiden hyödyt näkyvät pitkällä aikavälillä sekä ryhmä- ja väestötasolla.

Esityksessä ei ole riittävästi erikseen arvioitu lapsiin, nuoriin ja nuoriin aikuisiin (ml. korkeakouluopiskelijat) kohdistuvia vaikutuksia, vaikka juuri siirtymävaiheet lapsuudesta aikuisuuteen ja opiskelumaailmaan ovat palvelupolkujen kannalta kriittisiä. Nuorten on tällä hetkellä vaikea löytää oikea-aikaisia ja omiin tarpeisiinsa sopivia sosiaali- ja terveyspalveluja, mikä näkyy muun muassa palveluihin pääsyn viiveinä, eriarvoisuutena hyvinvointialueiden välillä ja erityisesti mielenterveyspalvelujen kuormittumisena. Palvelujärjestelmä näyttäytyy nuorille ja heidän perheilleen usein pirstaleisena ja vaikeasti hahmotettavana, jolloin oikeaan paikkaan ohjautuminen viivästyy tai jää kokonaan toteutumatta.

Nuorten näkökulmasta keskeistä on, että palveluvalikoiman periaatteet velvoittavat varmistamaan selkeät palvelupolut, matalan kynnyksen neuvonnan ja ohjauksen sekä yhdenvertaisen pääsyn tukeen riippumatta asuinpaikasta, taustasta tai palvelujärjestelmän tuntemuksesta. Esityksessä tulisi siksi kiinnittää erityistä huomiota nuorten palveluihin ohjautumisen sujuvuuteen ja velvoittaa hyvinvointialueet kehittämään nuorille suunnattuja, ymmärrettäviä palvelukarttoja, digitaalisia asiointikanavia ja riittävää palveluohjausta, jotta oikea tuki löytyy ajoissa.

Nuorivaikutusten lisäksi samanaikaisesti valmisteltavien ja jo voimassa olevien ikärajamuutosten (esim. etuuksien ikärajat, 16→18 v) yhteisvaikutuksia ei ole käsitelty riittävästi. On vaara, että nuori putoaa tukien ja palvelujen väliin ikärajamuutosten ja palveluvalikoimapäätösten yhteisvaikutuksesta.

**Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista (jakso 4.2)?  
Voitte perustella näkemystänne tähän.**

Nuorten kannalta keskeisiä talousnäkökulmia ei luonnoksessa hallituksen esitykseksi palveluvalikoiman periaatteista käsitellä riittävästi, vaikka tavoitteena on siirtää painopistettä väestön hyvinvointia edistäviin ja ongelmia ennaltaehkäiseviin palveluihin. Varhaisen tuen ja yhteisöllisten nuorisotyömuotojen pitkän ajan talousvaikuttavuus jää esityksessä käytännössä näkymättömiin, eikä siinä kuvata, miten nuoriso- ja järjestötoiminnassa sekä työpajatoiminnassa syntyviä pitkäaikaisia hyötyjä, kuten työllistymistä, koulutukseen kiinnittymistä ja toimintakyvyn säilymistä, huomioidaan kustannusvaikuttavuuden arvioinnissa, vaikka juuri nämä palvelut ovat usein nuoren ensimmäinen ja matalin kynnyks saada tukea. Nuorisotyön ja työpajatoiminnan jättäminen talousarvio- ja kustannusvaikuttavuuslaskelmien ulkokehälle johtaa riskin aliarviointiin. Jos nuorten arjessa lähellä olevia tukirakenteita heikennetään, kasvaa myöhempien, raskaampien ja kalliimpien sote-palvelujen tarve.

Nuorten mielenterveys- ja päihdepalveluiden kasvava tarve ja samanaikainen resurssivaje eivät myöskään näy riittävän selkeästi esityksen talousvaikutusten arvioinnissa, vaikka periaatteiden on

tarkoitus ohjata resurssien kohdentamista vaikuttavasti ja kustannusvaikuttavasti. Palvelujen saatavuus ja jonot ovat monin paikoin jo nyt heikot, ja lisäleikkaukset tai kustannusvaikuttavuuden liian kapea tulkinta voivat johtaa kustannusten kasvuun myöhemmin esimerkiksi syrjäytymisen ja työkyvyttömyyden lisääntymisen kautta, mikä on tuotu esiin useissa nuorten palveluja koskeissa selvityksissä.

Lisäksi esitys ei käsittele riittävästi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon erityispiirteitä, vaikka palveluvalikoiman periaatteiden tulee kattaa koko sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä. Palveluvalikoiman periaatteiden soveltamisen vaikutuksia YTHS:n kustannusrakenteeseen, Kelan rahoitukseen ja edelleen opiskelijoiden terveydenhoitomaksuun ei ole riittävästi eritelty, vaikka korkeakouluopiskelijoiden terveydenhuollon rahoitusmalli poikkeaa olennaisesti hyvinvointialueiden mallista ja tämä tulisi tunnistaa talousvaikutusten arvioinnissa.

Nuorisola ry esittää, että talousvaikutusten arviointia täydennetään erillisellä lasten, nuorten ja nuorten aikuisten (mukaan lukien korkeakouluopiskelijat) palveluja ja kustannuksia koskevalla alaluvulla, jossa tarkastellaan palveluvalikoiman periaatteiden vaikutuksia nuoriin kokonaisuutena. Tässä alaluvussa tulee kuvata, miten varhaisen tuen, nuorisotyön, järjestötoiminnan ja ennaltaehkäisevän työn tuottamat pitkän aikavälin säästöt otetaan järjestelmällisesti huomioon, jotta lyhyen aikavälin säästötavoitteet eivät johda kustannusten kasvuun ja palvelujen heikentymiseen myöhemmin sekä nuorten oikeuksien ja yhdenvertaisuuden tosiasialiseen kaventumiseen.

**Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten muista vaikutuksista (jakso 4.2)? Voitte perustella näkemystänne tähän.**

Eri periaatteiden suhdetta toisiinsa ei ole avattu luonnoksessa riittävästi. Ruotsissa priorisointia ohjaavat lainsäädännössä määritellyt eettiset periaatteet, joiden mukaan ihmisarvon periaate sekä tarve- ja solidaarisuusperiaate asetetaan ensisijaisiksi kustannusvaikuttavuuteen nähden. Lain ja sen soveltamiskäytännön mukaan kaikkia potilaita on kohdeltava yhdenvertaisesti, ja hoito tulee suunnata ensisijaisesti niille, joilla tarve on suurin. Kustannusvaikuttavuus otetaan huomioon vasta näiden periaatteiden jälkeen, ja sen tehtävänä on varmistaa, että menetelmien ja palvelujen valinnassa saavutetun terveyshyödyn ja kustannusten välinen suhde on kohtuullinen. Myös Suomessa on syytä selkeästi kirjata vähintään tarve- ja yhdenvertaisuusperiaate kustannusvaikutuksia painavammaksi.

Esitys antaa vain osittain riittävän ja oikean kuvan muista vaikutuksista, sillä nuorten kannalta keskeisiä kysymyksiä ja edellä kuvatun hallituksen esitysluonnoksen puutteita ei käsitellä tarpeeksi systemaattisesti. Yhdenvertaisuus voi vahvistua, jos lakiluonnoksen periaatteet aidosti ohjaavat hyvinvointialueiden ratkaisuja järjestelmällisesti ja kansallinen ohjaus on riittävän vahvaa, mutta tällä hetkellä tämä jää suurelta osin oletuksen varaan. Painotus varhaiseen tukeen ja ennaltaehkäisyyn tukee nuorten mielenterveyttä, opiskelukyvyyn säilymistä ja syrjäytymisen ehkäisyä, mutta luonnoksessa ei riittävästi kuvata, miten tämä toteutuu käytännössä eri palveluissa ja ikäryhmissä. Kansalliset kriteerit ja avoimuus voivat vähentää alueellisia eroja nuorten palveluissa ja selkeyttää oikeusturvaa, mutta vaikutus jää epäselväksi, koska nuorten palvelut on käsitelty hyvin yleisellä tasolla.

Vaikuttavuusnäyttöä tulkittaessa on merkittävä riski, että ryhmämuotoinen ja yhteisöllinen nuorisotyö, työpajatoiminta ja sosiaalinen kuntoutus, etsivä nuorisotyö, Ohjaamo-toiminta sekä koulunuorisotyö jäävät paitsioon, jos arviointi keskittyy ensisijaisesti lyhyen aikavälin yksilötason

mittareihin, kuten käyntimääriin tai lyhyisiin hoitajaksoihin. Tämä on olennainen puute lakiluonnoksessa, koska juuri näiden nuorisotyön muotojen kautta saavutetaan nuoria, jotka eivät muuten kiinnity palveluihin, ja luodaan edellytyksiä pitkäaikaisille hyvinvointivaikutuksille, joita esitys tavoittelee mutta ei talous- ja vaikutusarvioissa tunnista. Alueelliset erot nuorten mielenterveys- ja päihdepalveluissa – kuten palvelujen saatavuus, jonot ja henkilöstövajeet – ovat jo nyt suuria, ja esitys sivuuttaa tämän ongelman käsittelemällä palveluja ikään kuin lähtökohdat olisivat kautta maan samanlaiset. Tällä hetkellä nuoren mahdollisuus saada tukea riippuu liikaa asuinpaikasta, ja lakiluonnos ei anna riittävää vastausta siihen, miten palveluvalikoiman periaatteet kaventaisivat näitä eroja.

Myöskään palvelujen saavutettavuus ja selkokieliisyys nuorten näkökulmasta eivät näy esityksen vaikutusarvioissa riittävän konkreettisesti. Nuorten heikentynyt lukutaito ja terveyslukutaito, digiosaamisen erot ja palvelurakenteen monimutkaisuus jäävät pitkälti käsittelemättä, vaikka ne ovat keskeisiä tekijöitä siinä, löytääkö nuori ylipäättään tiensä oikean tuen piiriin. Tämä on selkeä puute, koska periaatteet korostavat palvelujen saatavuutta ja yhdenvertaisuutta, mutta eivät huomioi riittävästi, miten tieto palveluista tehdään nuorille ymmärrettäväksi ja saavutettavaksi.

Nuorisoala ry esittää, että vaikutusten arviointia täydennetään nuorivaikutusten arvioinnilla, jossa tarkastellaan erikseen nuorten mielenterveys- ja päihdepalveluja, nuorten sosiaalipalveluja (mukaan lukien sosiaalinen kuntoutus ja työpajatoiminta) sekä oppilas- ja opiskeluhuoltoa ja opiskeluterveydenhuoltoa, mukaan lukien YTHS. Lisäksi tulee arvioida, miten palveluvalikoiman periaatteet vaikuttavat alueellisiin eroihin nuorten palveluissa ja millaisin kansallisen ohjauksen välinein voidaan ehkäistä palvelujen eriytymistä ja varmistaa, että nuorille suunnattu nuorisotyö ja ennaltaehkäisevä tuki huomioidaan täysimääräisesti osana vaikuttavaa palveluvalikoimaa.

**Onko lakiehdotuksilla jotain sellaisia vaikutuksia, joita esitysluonnoksessa ei vielä ole otettu huomioon, ja jos on, niin millaisia vaikutuksia?**

Lakiluonnos ei käsittele riittävästi työpajatoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen asemaa, vaikka ne ovat nuorten työllistymisvalmiuksien, kuntoutumisen ja arjen hallinnan kannalta olennaisia palveluja. Tämä on olennainen puute, koska esityksessä korostetaan ennaltaehkäisyä ja toimintakyvyn tukemista, mutta nuorten kannalta keskeiset, arjessa lähellä olevat tukimuodot jäävät perusteluissa taustalle. Jos vaikuttavuusnäyttöä tulkitaan liian ahtaasti ja painotetaan vain lyhyen aikavälin yksilötason mittareita, on riski, että pajatoiminta ja sosiaalinen kuntoutus jäävät palveluvalikoiman ulkopuolelle tai sivurooliin, vaikka niiden vaikutukset näkyvät pitkällä aikavälillä esimerkiksi koulutukseen ja työelämään kiinnittymisenä.

Nuorisoala ry esittää, että hallituksen esityksen perusteluissa tunnistetaan sosiaalinen kuntoutus, työpajat ja matalan kynnyksen nuorisopalvelut, kuten etsivä nuorisotyö, Ohjaamo-toiminta ja koulunuorisotyö, esimerkinomaisesti sosiaalihuollon palveluvalikoimaan kuuluvina työmuotoina. Lisäksi vaikuttavuusnäytön arvioinnissa tulee hyväksyä laaja kirjo tietoa, mukaan lukien rekisteritieto, seurantatieto ja nuorten omat kokemukset, jotta nuorisotyön ja sosiaalisen kuntoutuksen pitkäkestoiset vaikutukset eivät jää näkymättömiin lakiluonnoksen kapean arviointikehyksen vuoksi.

Ikärajojen muutosten, kuten etuuksien siirron 16 vuodesta 18 vuoteen, yhteisvaikutuksia nuorten palveluketjuihin ei lakiluonnoksessa ole arvioitu, mikä muodostaa selkeän aukon vaikutusten arvioinnissa. Palveluvalikoiman periaatteita sovellettaessa tulee varmistaa, ettei nuori jää ilman tukea siirtymävaiheessa, kun ikä muuttuu ja etuudet tai palvelut siirtyvät eri järjestelmiin, sillä katkokset palveluissa voivat heikentää nuoren hyvinvointia ja lisätä raskaampien palvelujen tarvetta.

Nuorisoala ry esittää, että esityksen vaikutusten arviointiin lisätään erillinen kuvaus ikärajamuutosten ja palveluvalikoiman periaatteiden yhteisvaikutuksista nuorten palvelupolkuihin ja siirtymävaiheisiin.

Nuorten mielenterveys- ja päihdepalveluiden alueelliset erot ovat jo nyt merkittäviä, eikä lakiluonnos kuvaa riittävästi, miten palveluvalikoiman periaatteilla pyritään näitä eroja vähentämään. Tällä hetkellä monilla nuorilla ei ole riittävää pääsyä hoitoon, ja lisäkarsinnat tai periaatteiden kustannusvaikutuksia painottava tulkinta voisivat edelleen heikentää palvelujen saatavuutta ja romahduttaa nuorten luottamuksen järjestelmään. Tämä olisi ristiriidassa esityksen tavoitteiden kanssa ja korostaa tarvetta täydentää lakiluonnosta nuorten palvelujen ja oikeuksien näkökulmasta.

#### **Kommenttinne pykälästä ja säännöskohtaisista perusteluista: Terveystieteidenhuoltolaki 7 a §**

Tarve- ja yhdenvertaisuusperiaatteita tulee painottaa erityisesti nuorten kohdalla. Nuorten palveluissa tarve näkyy myös "piilossa" (esim. oppimisvaikeudet, mielenterveyden haasteet, päihdekokeilut), joita ei aina tunnisteta pelkän palvelunkäytön perusteella.

Kustannusvaikuttavuudesta ei saa tulla rajaavaa kriteeriä matalan kynnyksen ennaltaehkäiseville tai korjaaville palveluille, joissa vaikuttavuus ja kustannushyödyt toteutuvat usein pitkällä aikavälillä (esim. terapiapalvelut, opiskelijoiden mielenterveyspalvelut).

Pykälän perusteluissa tulisi täsmentää, miten periaatteet ohjaavat nuorten matalan kynnyksen mielenterveys- ja päihdepalveluja sekä oppilas- ja opiskeluhuollon palveluja.

#### **Kommenttinne pykälästä ja säännöskohtaisista perusteluista: Sosiaalihuoltolaki 30 a §**

Sosiaalisessa kuntoutuksessa, työpajoissa ja nuorisotyössä tulee hyväksyä laaja kirjo vaikuttavuusnäyttöä: rekisteri- ja seurantatiedon lisäksi nuorten kokemusperäinen tieto ja laadullinen arviointi.

Vaikuttavuutta ei tule arvioida ainoastaan lyhyen aikavälin yksilötasolla, vaan myös pitkän aikavälin ja väestötason vaikutukset on huomioitava.

Pykälän perusteluissa tulee korostaa, että palveluvalikoiman periaatteet eivät voi kaventaa subjektiivisia oikeuksia tai lain tasolla säädettyjä nuorten palveluja (esim. lastensuojelu, vammaispalvelut, tietyt sosiaalihuollon palvelut).

#### **Kommenttinne pykälästä ja säännöskohtaisista perusteluista: Sote-järjestämislaki 36 §**

Yhteistyösopimuksiin tulisi kirjata nuorten palvelujen nuori- ja yhteisvaikutusten arviointi, sekä nuorten palvelujen yhdenvertaisuuden seuranta yhteistyöalueella.

Ikärajamuutosten vaikutusten tulee näkyä palveluketjuissa ja siirtymävaiheiden suunnittelussa, jotta nuorten palvelut eivät katkea siirtymissä lapsuudesta aikuisuuteen tai opiskeluun.

Kuntien ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö nuorten palveluissa (esim. nuorisotyö, koulutus, sosiaali- ja terveystieteiden palvelut) tulee turvata selkeästi, jotta nuori saa palveluja mahdollisimman yhtenäisenä kokonaisuutena.

## **Liittyykö esitysluonnoksen mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoiman periaatteiden soveltamiseen haasteita, ja jos liittyy, niin millaisia ja miten haasteita voisi mielestänne ratkaista?**

Keskeiset haasteet nuorten näkökulmasta liittyvät erityisesti vaikuttavuuden osoittamiseen pitkäjänteisessä ja yhteisöllisessä työssä. Yhteisöllinen nuorisotyö, työpajatoiminta, sosiaalinen kuntoutus, etsivä nuorisotyö, Ohjaamo-toiminta ja koulunuorisotyö ovat luonteeltaan pitkäkestoisia ja usein ryhmä- tai yhteisötason toimintaa, jolloin niiden vaikutuksia ei voida kuvata pelkästään lyhyen aikavälin yksilömittareilla. Samalla on tunnistettava, että jos palveluvalikoiman periaatteita sovelletaan ensisijaisesti kustannusten kasvun hillinnän näkökulmasta ilman lisäresursseja, on merkittävä riski, että nuorten ennaltaehkäisevät palvelut heikkenevät ja kustannuksia siirtyy tulevaisuuteen raskaampiin palveluihin.

Monitasoinen päätöksenteko kansallisen tason, yhteistoiminta-alueiden ja hyvinvointialueiden välillä luo myös omat haasteensa nuorten palveluille. Liiallinen päällekkäinen työ ja hallinnollinen valmistelu voivat viedä resursseja itse palvelujen kehittämisestä ja toteutuksesta, vaikka nuorten yhdenvertaisuuden näkökulmasta juuri vahva ja johdonmukainen kansallinen ohjaus olisi tärkeää, jotta alueelliset ja yksilölliset erot eivät kasva.

Ratkaisuksi Nuorisoala ry esittää, että arviointikriteerejä kehitetään siten, että ne tunnistavat pitkäaikaisen ehkäisevän työn ja yhteisöllisen tuen vaikuttavuuden erityisesti nuorten palveluissa. Lisäksi on tärkeää lisätä nuorten, nuorisotyön ja opiskelijajärjestöjen osallisuutta sekä paikalliseen että kansalliseen palveluvalikoimaa koskevaan päätöksentekoon, varmistaa kansallisilla linjauksilla, ettei palvelut alueellisesti eriydy, ja hyväksyä laaja-alainen vaikuttavuusnäyttö sekä yksilö- että väestötasolla, niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä. Hallituksen esityksen vaikutusten arviointia tulisi täydentää erillisellä opiskeluterveydenhuollon ja YTHS:n vaikutusarviolla ja liittää se osaksi laajempaa nuorivaikutusten arviointia.

## **Muita näkemyksiä ja täsmennysehdotuksia?**

Nuorisoala ry pitää palveluvalikoiman periaatteiden lakiin kirjaamista tärkeänä askeleena kohti yhdenvertaisempaa ja vaikuttavampaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa. On kuitenkin välttämätöntä, että periaatteiden soveltaminen ottaa huomioon nuorten ja nuorten aikuisten erityistarpeet, tunnustaa matalan kynnyksen, yhteisöllisten ja ennaltaehkäisevien palvelujen merkityksen osana palveluvalikoimaa, vahvistaa nuorten subjektiivisia oikeuksia tai lakisääteisiä palveluja sekä varmistaa, että nuorten palvelut ovat aidosti saavutettavia, ymmärrettäviä ja yhdenvertaisia asuinpaikasta riippumatta. Nuorisoala ry toivoo, että esitetyt huomiot ja kehittämis ehdotukset otetaan huomioon lain jatkovalmistelussa ja toimeenpanossa.

Sirnö Minna  
Nuorisoala ry

