

23.9.2020

EOAK/5658/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kirsti Kurki-Suonio

**LAUSUNTO SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE OPISKELUHUOLTOA
KOSKEVISTA MUUTOSEHDOTUKSISTA SOTE-MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA YM.
KOSKEVAN UUDISTUKSEN YHTEYDESSÄ**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ym. koskevaksi lainsäädännöksi.

Ehdotus hallituksen esitykseksi sisältää esityksen, jonka mukaan oppilas- ja opiskeluhoito siirtyisi sote- maakunnan järjestettäväksi siten, että ne järjestettäisiin osana sote-maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Tämä lausunto koskee oppilas- ja opiskelijahuoltoa, joka kuuluu oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välillä vahvistetussa tehtävienjaossa allekirjoittaneen vastuulle. Muilta osin lausunnon (EOAK/4238/2020) asiassa antaa apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin.

Yhdenvertaiseen kohteluun ja opetukseen liittyvät oikeudet

Perustuslaki turvaa jokaisen oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun (6 §) sekä oikeuden opetukseen osana sivistyksellisiä oikeuksia (16 §). Näitä oikeuksia koskevat myös monet ihmisoikeuksia koskevat yleismaailmalliset sopimukset, esimerkiksi lasten ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat sopimukset. Oikeusasiamies valvoo toiminnassaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oppilas- ja opiskelijahuollon (jäljempänä myös: *opiskeluhoollon*) tarkoituksena on ensisijaisesti olla ennaltaehkäisevää yhteisöllistä opiskeluhoolltoa. Sen ohella *yksilöllisellä opiskeluhoollolla* on tärkeä asema oppilaiden ja opiskelijoiden tuen tarpeen havaitsemisen ja varhaisen avun järjestämisen kannalta, jolloin samalla turvataan myös oppilaan ja opiskelijan oikeutta perusopetukseen tai muuhun opetukseen perusopetuslain 16 §:n tarkoittamalla tavalla. Jäljempänä opiskeluhoolltoa tarkastellaan lähinnä yksilöllisen opiskeluhoollon näkökulmasta. Lausunnolla olevan sote-uudistusta koskevan ehdotuksessa viitataan oppilaan ja opiskelijan *oppimisen, tunne-elämän ja käyttäytymisen* ongelmien tunnistamiseen ja selvittämiseen sekä *vanhemmuuden, vuorovaikutuksen ja mielenterveyden* ongelmien ratkomiseen (s. 830). Oppilaan ja opiskelijan oman elämän erilaisiin tuen tarpeisiin vastaaminen voi monestakin syystä olla tarkoituksenmukaista toteuttaa yhteistyössä häntä lähellä olevan opiskeluhoollon kanssa tai sen avulla. Opiskeluhoollon myönteiset vaikutukset ulottuvat siis parhaimmillaan oppilaan ja opiskelijan muuhunkin elämään.

Sote-maakuntien perustamisen yhtenä tarkoituksena on ilmeisesti turvata nykyistä paremmin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tarvitsevien *yhdenvertainen asema palvelujen laadun ja niiden saatavuuden* osalta. Lisäksi tavoitteena on peruspalvelujen nykyistä parempi *integrointi* suhteessa erityispalveluihin ja toisaalta eri alojen peruspalveluiden välillä.

Lausunnolla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään oppilas- ja opiskelijahuollon siirtämistä opetuksen järjestäjältä sote-maakuntien järjestettäväksi. Vastaavasti myös koulu-

ja opiskelijaterveydenhuolto siirtyisi sote-maakuntien järjestettäväksi. Näillä muutoksilla pyritään edellä todettuihin tavoitteisiin.

Lausunnolla olevat säännösehdotukset sisältävät järjestämisvastuuta koskevat pykäläehdotukset. Oppilas- ja opiskelijahuoltoon koskevassa laissa säädettäisiin opiskeluhuollon psykologi- ja koulukuraattoripalveluiden järjestämisestä (ehdotuksen 9 §). Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon järjestämisvastuun osalta viitattaisiin samalla terveydenhuoltolakiin. Niistä säädettäisiin ehdotuksen mukaan tarkemmin terveydenhuoltolain 16 ja 17 §:ssä. Terveydenhuoltolakiin otettaisiin lisäksi uusi opiskeluhuollon psykologipalveluja koskeva säännös (17 a §), jossa järjestämisvastuun osalta viitattaisiin edellä mainittuun oppilais- ja opiskelijahuoltoon koskevaan 9 §:ään. Lisäksi sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 13 b) kohta, joka koskisi niin ikään opiskeluhuollon kuraattoripalveluiden järjestämistä (vrt. em. 9 §). Puhtaasti teknisesti ehdotettu sääntelytekniikka näyttäisi sisältävän tiettyä asymmetriaa, mihin en kuitenkaan puutu enempää.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 §:ää koskevaan säännösehdotukseen samoin kuin terveydenhuoltolain 16 §, 17 § ja 17 a §:ään lisättäisiin ehdotuksen mukaan säännös palvelujen helposta saavutettavuudesta. Esi- ja perusopetuksessa olevien oppilaiden osalta säännöstä täsmennettäisiin lisäksi niin, että palvelut tulisi järjestää oppilaitoksessa tai sen välittömässä läheisyydessä (em. 9 §, 16 ja 17 a §).

Pidän edellä kuvattuja opiskeluhuollon palvelujen yhtenäistä ja helppoa saavutettavuutta sekä yhtenäistä laatua koskevia tavoitteita tärkeinä. Viittaan eduskunnan sivistysvaliokuntaan, joka on mietinnössään pitänyt välttämättömänä, että kouluterveydenhuollon, koulupsykologin ja kuraattorin palvelut järjestetään oppilaitoksissa siten, että palvelut ovat lähellä oppilaita ja siten helposti ja nopeasti nuorimpienkin oppilaiden saavutettavissa ([SiVM 14/2013](#) vp, s. 3). Muutkin tavoitteet näyttäisivät vastaavan muun ohessa niihin epäkohtiin, joita opiskelijahuollon toteutumisessa on lausunnolla olevan ehdotuksen mukaan nuorten itsensä taholla todettu olevan. Nuoret ovat sen mukaan arvostelleet tiedon puutteita palvelujen sisällössä ja saavutettavuudessa sekä luukulta toiselle siirtämistä (s. 290). Omilla ja määräämilläni tarkastuksilla on havaittu, ettivät oppilaat aina ole tienneet, mitä palveluja heidän saatavillaan on.

Valvonta

Yhdenvertaisuuden ja opiskeluun liittyvien oikeuksien toteutumisen turvaamisessa valvonnalla on tärkeä asema. Ehdotuksen valvontaa koskevan säännösmuutoksen luonteen on nyt ilmoitettu olevan luonteeltaan vain tekninen, eikä ehdotuksen mukaan sillä olisi vaikutusta opiskeluhuollon valvontaan (oppilas- ja opiskelijahuoltolain 26 §, luonnoksen s. 827). Opiskeluhuollon kokonaisuuden toteutumisen *omavalvonnasta* vastaisi edelleenkin koulutuksen järjestäjä, yhteistyötahon vaihtuessa sote-maakunnan sosiaali- ja terveystoimeksi. Valvonnasta vastaisivat siten edelleenkin aluehallintovirastot sekä Sosiaali- ja terveystoimen lupa- ja valvontavirasto erikseen säädetyin tehtävänjaon mukaisesti. (Voimassa olevan 26 §:n 2 mom:ssa viitataan valvontavastuun osalta sosiaalihuoltolakiin 710/1982 ja kansanterveyslakiin 66/1972. Näistä ainakin jälkimmäinen tulisi sote-maakuntia koskevan ehdotuksen mukaan kumotuksi.)

Nähdäkseni uudistus voisi kuitenkin *vahvistaa asiallisesti aluehallintovirastojen ja Valviran asemaa* opiskeluhuollon valvonnassa, kun opiskeluhuollon alaiset kuraattori- ja psykologipalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut tulisivat nykyistä kiinteämmin osaksi muuta sosiaali- ja terveydenhuoltoa. *Pidän valvonnan aseman vahvistamista hyvin tärkeänä.* Käsitäkseni mukaan *erityisesti haavoittuviin ryhmiin* kuuluvien oppilaiden ja opiskelijoiden oikeuksien toteutumisen turvaaminen edellyttää riittävää valvontaa.

Tiedonkulun turvaaminen

Opiskeluhuollon kuraattoreiden, psykologien ja koulu- sekä opiskeluterveydenhuollon työntekijöiden siirtyessä ehdotuksen toteutuessa sote-maakuntiin, tulee samalla turvata opiskeluhuollon kannalta tarpeellinen ja välttämätön yhteydenpito ja tiedonkulku eri tahojen välillä ja toisaalta tietosuoja ja tietoturva. Kun kysymys on yksilökohtaisesta opiskeluhuollosta, tiedot ovat lähes poikkeuksetta salassa pidettäviä. Salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle ja pyytämislle tarvitaan joko asianomaisen huoltajan tai opiskelijan suostumus tai tiedon antamista tai luovuttamista koskeva erityinen säännös. Tähän liittyviä menettelykysymyksiä on käsitelty esimerkiksi voimassa olevan oppilas- ja opiskelijahuoltolakiä koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (etenkin 19 § Yksittäistä opiskelijaa koskevan opiskeluhuoltoasian käsittely, 20 § Opiskeluhuollon kertomukset ja 21 § Opiskeluhuollon rekisterit; [HE 67/2013](#) vp, s. 65–68). Sääntelyn yksityiskohtiin ei ole tässä yhteydessä perusteltua mennä. Totean kuitenkin, että oikean säännöksen löytäminen kuhunkin tilanteeseen ja kyseisen säännöksen oikeanlainen soveltaminen saattaa aiheuttaa epävarmuutta. Epävarmuus ilmenee nähdäkseni osaltaan seuraavassa esimerkissä, joka on aluehallintovirastojen peruspalveluiden saatavuutta koskevasta arvioinnista. Se koskee lastensuojeluviranomaisten kodin ulkopuolelle sijoittamien lasten opskeluhoitoa.

Vuoden 2019 peruspalvelujen saatavuutta koskevassa arvioinnissa aluehallintovirastot kiinnittivät huomiota sijoitettujen lasten opetuksen ongelmiin (<https://www.patio.fi/web/pepa-2019-valtakunnallinen/tiivistelma8>). Arvioinnin mukaan eniten ongelmia aiheuttavat kasvaneet erityisen tuen ja oppilashuollon tarpeet. Vastaava tulos oli saatu jo vuoden 2015 peruspalvelujen saatavuutta koskevassa arvioinnissa. Arvioinnissa on erityisesti todettu seuraavasti:

”Kuntien avoimista vastauksista yhteistyön ongelmista nousee yksi asia ylitse muiden: tieto eri tahojen välillä kulkee huonosti ja tiedonkulku on usein henkilösidonnaista. Kunnat kaipaisivat yhteistä järjestelmää, jossa tieto erityisesti sosiaalitoimen ja opetustoimen välillä kulkisi paremmin. Tieto sijoituksesta tulee vastaanottavalle kunnalle usein yllättäen ja sijoitukseen varautuminen on siksi haastavaa.” <https://www.patio.fi/web/pepa-2019-valtakunnallinen/sijoitettujen-lasten-opetuksen-yhteistyo1>

Tiedonkulun ongelmiin sijoitettujen lasten opetukseen liittyen on kiinnitetty huomiota myös apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin ratkaisuissa (esim. [EOAK/185/2018](#)). Tiedonkulun ongelmien poistamiseksi huostaanottojen ja sijaishuoltoon sijoitettujen lasten varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen turvaamiseksi lisättiin vuonna 2019 lastensuojelulakiin uusi 52 a §. Myös sitä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa tehdään selkoa niistä säännöksistä, jotka mahdollistavat tiedonkulun esimerkiksi perusopetuksen ja sosiaalihuollon tai terveydenhuollon viranomaisen välillä ([HE 237/2018](#) vp, s. 53). Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) soveltaminen on voinut entisestään lisätä epävarmuutta tietojen luovuttamisessa ja niiden käsittelyssä. Tarpeellisia tietosuojaoppaita ei ole kaikilta osin riittävästi saatavilla.

Salassa pidettävän tiedon kulkua helpottanee se, että asianosaisilla on epämuodollisia yhteyksiä samassa organisaatiossa joko kasvokkain tai muutoin, jolloin muun kanssakäymisen ohessa voidaan keskustella esimerkiksi tiedonkulkua koskevien säännösten soveltamisesta. Tästä kertoo osaltaan myös edellä olevan esimerkin viittaus tiedonkulun henkilösidonnaisuuteen.

Jotta tiedonkulku salassa pidettävien tietojen osalta ei vaikeutuisi entisestään sen vuoksi, että opiskeluhuollon ja vastaavasti koulu- sekä opiskeluterveydenhuollon työntekijät siirtyvät heidän tehtäviään vastaavien organisaatioiden alaisuuteen, toivoisin, että asiaan kiinnitettäisiin jo valmisteluvaiheessa erityistä huomiota. Haluan tässäkin yhteydessä painottaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien, kuten sijaishuollossa olevien lasten, vammaisten tai maahanmuuttajataustaisten sekä erityistä tai tehostettua tukea tarvitsevien oppilaiden ja opiskelijoiden palveluiden turvaamisesta.