

Asiantuntijakuuleminen Eduskunnan sivistysvaliokunnassa 07.12.2006**HE 234/2006 vp laiksi kansanterveyslain muuttamisesta**

Esityksessä käsitellään asiaa niiden säännösehdoitusten osalta, jotka koskevat koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon asemaa oppilas- ja opiskelijahuollon yhteydessä sekä terveys- ja opetusviranomaisten yhteistyötä opetussuunnitelman laatimisessa.

Yleistä

Koulu- ja opiskeluterveydenhuollon järjestäminen on Suomessa tällä hetkellä hyvin kirjavaa ja siinä on monia puutteita. Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti asiaan huomiota tarkastuskertomuksessaan 136/2006. Kouluterveydenhuollosta on julkaistu laatusuosituksset (STM Oppaita 2004:8), mutta niiden ohjausvaikutus on jäänyt kovin vähäiseksi. Kouluterveydenhuollon henkilöstömitoitukset vaihtelevat terveyskeskuskohtaisesti, eivätkä oppaiden esittämät määräaikaistarkastukset toteudu suositusten mukaisesti. Kuntien koulu- ja opiskeluterveydenhuollon voimavarat ovat niukkoja ja suunnittelu vajavaista. Ammatillisten oppilaitosten opiskelijaterveydenhuolto on heikointa.

Normiohjauksen purkamisen jälkeen kunnat ovat saaneet itsenäisesti järjestää koulu- ja opiskelijaterveydenhuoltoa. Kiinnostus näiden tehtävien asianmukaiseen järjestämiseen on kunnissa kuitenkin ollut hyvin vaihtelevaa. Vaikka toiminnan kustannukset ovat esimerkiksi suhteessa lastensuojelun, erityisopetuksen ja lasten ja nuorten erikoissairaanhoidon kustannuksiin verrattuna pieniä, kunnat ovat suunnanneet mieluummin voimavarojaan näihin toimintoihin kuin koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoon. Peruspalvelujen oikeudenmukainen turvaaminen tarvetta vastaavasti ja kohtuullisen samanlaisina koko maassa näyttää selvästi edellyttävän tarkempia ja kuntia velvoittavia säännöksiä, joiden toteutumista on myös mahdollista seurata.

Oppilas- ja opiskelijahuollosta säädetään perusopetuslain 31 a §:ssä, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 37 a §:ssä sekä lukiolain 29 a §:ssä. Myös lastensuojelulakiin ja sitä uudistavaan lakiesitykseen, joka on eduskunnan käsiteltävänä, sisältyy säännöksiä opiskeluterveydenhuoltoon kuuluvasta psykososiaalisesta tuesta. Hallituksen esityksen mukaan *opiskeluterveydenhuolto* käsittää laajan toimintojen kokonaisuuden sisältäen yksilö- ja yhteisötasoisien sairaanhoidon ja terveyden edistämisen. Opiskelijaterveydenhuolto viittaa enemmän yksilölliseen, opiskelijaan kohdistuvaan toimintaan, jolloin toimintaympäristön näkökulma saattaa jäädä huomiotta. Opiskeluterveydenhuollon käsitteen käyttöönotto on looginen uudistus suhteessa kouluterveydenhuollon ja työterveydenhuollon käsitteiden kanssa. Kansanterveyslain ja lastensuojelulain uudistamisessa voitaisiin jo nyt ottaa käyttöön *opiskeluterveydenhuollon* termi ja ehdottaa opetusministeriölle saman terminologisen uudistuksen tekemistä koulutuslakeihin, kun ne tulevat seuraavan kerran muutettaviksi.

Koulu- ja opiskeluterveydenhuolto ovat olennainen osa *oppilas- ja opiskelijahuoltoa*. Oppilas- ja opiskelijahuolto ovat oppilaan hyvän oppimisen, hyvän fyysisen ja psyykkisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä, ylläpitämistä ja niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa. Käsitteiden yhtenäistämiseksi tässäkin tulisi siirtyä kattavaan *opiskeluhuollon* käsitteeseen, jolla tarkoitetaan edellä mainittua toiminnallista kokonaisuutta, joka kattaa myös oppimisympäristön terveellisuuden ja turvallisuuden ja laajasti hyvinvoinnin edistämisen.

Opiskeluhoito edellyttää eri hallinnonalojen (opetus-, terveys- ja sosiaalitoimen) yhteistyötä ja yhteisiä tavoitteita hallinnonalakohtaisesta lainsäädännöstä huolimatta. Usean hallinnonalan yhteisen toiminnan tutkimus-, kehittämis-, koulutus- ja valvontavastuun järjestäminen on valtakunnallinen haaste. Kansanterveystyön ja lastensuojelulaissa säädetyn psykososiaalisen tuen näkökulmista valtakunnalliset vastuut jäivät epäselviksi 1990-luvun alun hallinnollisissa muutoksissa. Uuden neuvottelukunnan asettamisen ohella lakiesityksessä ei ole säädöksiä eri hallinnonalojen kesken sovitusta menettelyistä, jolla varmistettaisiin oppilas- ja opiskelijahuollon tutkimus, kehittäminen sekä henkilöstön koulutus ja säännösten toimeenpanon valvonta kokonaisuutena. Valtakunnallinen tutkimus-, kehittämis- ja koulutusvastuu tulisi selvästi osoittaa pysyvänä toimintana tähän tehtävään soveltuvalle hallinnonalojen yhteiselle yksikölle, jolle osoitettaisiin myös kohtuulliset voimavarat.

Lakiesityksen mukaan kunnan kansanterveystyöstä vastaavan viranomaisen tulee osallistua opetussuunnitelman laatimiseen siltä osin kuin se koskee oppilas- ja opiskelijahuoltoa sekä kodin ja koulun välistä yhteistyötä. Aikaisemmin vastaava velvoite yhteistyöhön on jo sisällynyt koulutuslakeihin. Yhteistyön tavoitteena tulisi olla opiskeluhoollon ja siihen sisältyvien koulu- ja opiskeluterveydenhuollon järjestäminen toiminnallisena kokonaisuutena. Tätä koskeva säännös voitaisiin jo nyt lisätä muutokseen kuten sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä on ehdottanut. Seuraavaksi tulisi valmistella *yksi ja yhtenäinen laki opiskeluhoollosta*, johon koottaisiin säännökset mm. soveltamisalasta, tavoitteista ja sisällöstä, järjestämisestä, valtakunnallisesta ohjauksesta ja tietosuojasta,

Hallituksen esitys täsmentää kunnan tehtäviä niiden nuorten opiskeluterveydenhuollon järjestämisessä, joiden koulutus jatkuu toisella asteella perusopetuksen jälkeen. Hyvinvoinnin näkökulmasta suurin haaste eli koulutuksen ulkopuolelle jäävät nuoret ja opiskelun nopeasti keskeyttävät jäävät kuitenkin kokonaan opiskeluterveydenhuollon ulkopuolelle. Työllistyvien nuorten pätkätyöt tarjoavat harvoin työterveyshuoltoa. Kun kansanterveystyön yleiset ehkäisevät palvelut ovat useissa kunnissa heikentyneet, tämä nuorien joukko on yhä enemmän jäämässä satunnaisten hankkeiden ja projektien tuen varaan. Tähän haasteeseen ei hallituksen esityksessä ole kiinnitetty lainkaan huomiota.

Yksityiskohtaisia havaintoja

Nykyisen kansanterveislain mukaan peruskoulut ja lukiot kuuluvat kouluterveydenhuollon ja ammatilliset oppilaitokset opiskelijaterveydenhuollon piiriin. Lakiesityksen 14 § 1 momentin 5 kohtaan ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistetaan maininta lukioista, jolloin lukio-opiskelijat kuuluvat 1 momentin 6 kohdan mukaan opiskeluterveydenhuollon piiriin.

Uudistus saattaa perusopetuksen jälkeisen koulutuksen yhtenäisen opiskeluterveydenhuollon piiriin ja tukee erityisesti ammatillisten oppilaitosten opiskeluterveydenhuollon tehostamista. Raja kouluterveydenhuollon ja opiskeluterveydenhuollon välillä kuitenkin säilyy, mutta siirtyy lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten välistä perusopetuksen ja toisen asteen väliin. Tässä yhteydessä olisi myös voitu harkita koulu- ja opiskeluterveydenhuollon yhtenäistämistä. Perusopetuksen erottaminen omaksi kouluterveydenhuollonksi ei enää ole tarpeen. Opiskeluterveydenhuolto voisi kattaa kaiken koulutuksen terveydenhuollon esiopetuksesta korkeakouluihin. Tätä yhtenäistämistä tukee myös se, että säännökset kouluterveydenhuollosta ja opiskeluterveydenhuollosta tulevat asiallisesti olemaan lähes samansisällöiset.

Opiskeluterveydenhuollon sisältöä täsmennetään ja laajennetaan. Hallituksen esityksen mukaan siihen kuuluvat opiskeluympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden edistämisen, opiskelijoiden terveyden ja opiskelukyvyn edistämisen, terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen järjestämisen opiskelijoille mielen-terveyspalvelut ja suun terveydenhuolto mukaan lukien sekä omalta osaltaan koko opiskeluyhteisön hyvinvoinnin varmistamisen. Täsmennys yhtenäistää sisältöä kouluterveydenhuollon ja myös työterveydenhuoltoa koskevien säännösten kanssa. Säännösehdotuksessa ei tarkemmin velvoiteta kuntia opiskeluterveydenhuollon järjestämisessä. Aikaisemman kokemuksen mukaan yleiset periaatteet toteava säännös muuttuu hitaasti käytännöksi ja erot kuntien välillä tuskin vähenevät. Siksi on tärkeää, että lakiin lisätään mahdollisuus *säätää opiskeluterveydenhuollon tarkemmasta sisällöstä tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.*

Hallitus esittää lakiin lisättäväksi säännöstä lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan perustamisesta. Perusteluiden mukaan lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin neuvottelukunnan tehtävä on konkreettisempi kuin kansanterveyden neuvottelukunnan tehtävä. Tältä osin perustelut vaativat vielä harkintaa. Kun neuvottelukunnan tehtävä kattaa laajasti lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen, kyseessä on tämän ikäryhmän osalta paljon laajempi toimeksianto verrattuna kansanterveyden neuvottelukunnan terveyteen suuntautuvaan toimeksiantoon. Hallituksen esityksessä hahmoteltu tehtävä sivuaa monelta osin lapsiasiamiehen nopeasti laajentunutta tehtäväkokonaisuutta. Lisäksi on huomattava, että lasten näkökulmasta terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen laajenee koko lapsiperheen hyvinvointiin. Tästä seuraa, että neuvottelukunnan kokoamisesta tulee vaativa tehtävä. Jos neuvottelukunnan toimeksianto tulee näin laajana kansanterveyslakiin, olisi samalla varmistettava, että sillä on käytettävissään toiminnan mahdollistamiseksi riittävät voimavarat.

Lakiesityksen 14§:n 1 momentissa on lisäys 11, jossa kansanterveystyön tehtävänä on huolehtia siitä, että kunnan asukas tai terveyskeskuksen potilas saa terveydentilaansa koskevan todistuksen tai lausunnon silloin kun sen tarve perustuu lakiin taikka asukkaan tai potilaan hoidon, toimeentulon, opiskelun tai muun vastaavan syyn kannalta välttämättömään perusteeseen. Esitys parantaa opiskelijoiden tasa-vertaista asemaa terveydenhuoltopalvelujen suhteen.

Kerttu Perttilä, kehittämisspäällikkö, FT , Stakes
Matti Rimpelä, tutkimusprofessori, Stakes