



21.1.2013

Dnro 18/000/2012

Opetus- ja kulttuuriministeriö  
PL 29

00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö 30.11.2012 Dnro 39/010/2012

## LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA OPPILAS- JA OPISKELIJAHUOLTOLAIKSI

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 30.11.2012 pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi oppilas- ja opiskelijahuollosta. Opetushallitus esittää lausuntonaan seuraavaa.

### **Esityksen lähtökohta ja tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on siirtää opiskeluhoitotyön painopistettä nykyisestä yksilökeskeisestä työstä yhteisölliseen työskentelytapaan. Nykyisen korjaavan toiminnan sijaan pyritään ennalta ehkäisemään ongelmien syntymistä. Tavoitteena on edistää koko koulu- ja oppilaitosyhteisön hyvinvointia ja turvallisuutta varhaisen puuttumisen ja ennaltaehkäisevän työn avulla. Opetushallitus pitää esityksen tavoitteita kannatettavina.

Niin ikään Opetushallitus pitää kannatettavana koota nykyisin hajallaan perusopetus-, lukio- ja ammatillista koulutusta koskevissa laeissa sekä lastensuojelulaissa olevat oppilas- ja opiskeluhoitoa koskevat säännökset uuteen oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin.

Sisällöllisesti esityksen suurin muutos on toisen asteen opiskelijoiden aseman parantaminen laajentamalla heidän mahdollisuuksia saada opiskeluhoillon psykologi- ja kuraattoripalveluita ja siihen liittyen opiskeluhoitotyön resurssien lisääminen. Opetushallitus pitää uudistusta erityisen merkittävänä. Psykososiaalisen tuen vahvistaminen toisella asteella on erittäin perusteltua myös 2000-luvun traagisten tapahtumien valossa.

Monelta osin esitys on kuitenkin vielä keskeneräinen ja puutteellinen. Kokonaisesityksen muodostamista vaikeuttaa mm. se, ettei esitykseen sisälly ehdotuksia koulutusta koskevien lakien muuttamisesta eikä tarkempaa tietoa näiden muutosten sisällöstä. Esityksestä ei mm. selviä, mikä on opiskeluhoillon suhde perusopetuslain tarkoittamaan oppimisen ja koulunkäynnin tukeen ja eri tukimuotoihin, kuten avustajapalveluihin. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain sekä koululainsäädännön välinen suhde jää epäselväksi. Monille keskeisille ehdotuksille ei ole esitetty riittäviä perusteluja esityksen perusteluosassa.

## Esityksen taloudelliset vaikutukset

Opetushallituksen näkemyksen mukaan esityksen taloudelliset vaikutukset on arvioitu esityksen tavoitteisiin nähden liian alhaisiksi. Psykologi- ja kuraattoripalvelujen säätäminen oppilaitoksen sijaintikunnan vastuulle ja tästä aiheutuvat taloudelliset ja henkilöstövaikutukset olisi tullut selvittää perusteellisemmin. Myös esitykseen sisältyvien suunnitelmien laatimisen sekä oppilashuollon eri ryhmien työskentelyn vaatima työajan ja -määrän lisäys tulisi arvioida.

Esityksessä arvioidaan kuraattori- ja psykologitarpeen kasvavan uuden lain myötä yhteensä n. 40 työvuodella. Tämä arvio vaikuttaa kovin epärealistiselta. Henkilötyövuosisäykseen vaikuttavat useat tekijät kuten oppilaitosten lukumäärä ja sijainti, muut käytettävissä olevat oppilashuollon palvelut (onko oppilaitoksen käytössä sekä psykologi että kuraattori, mikä on kouluterveydenhoitajan käytettävissä oleva työaika ja mitkä ovat kunnan muut hyvinvointipalvelut jne.) sekä ajatellaanko, että työntekijän tehtäväkuvaan sisältyy myös ennaltaehkäisevä työ.

## Opiskeluhuollon suunnitelmat

Lakiesityksen edellyttämä suunnittelu on monipolvista ja suunnitelmien laatiminen ja niiden hyväksyminen kunnan hallinnossa aikaa vievää ja vaativaa. Isoissa kunnissa on useita koulutuksen järjestäjiä, joiden jokaisen tulisi laatia sijaintikunnan kanssa lain edellyttämät suunnitelmat. Koulutuksen järjestäjällä saattaa etenkin ammatillisessa koulutuksessa olla toimipisteitä usean kunnan alueella, jolloin tämä joutuisi laatimaan opiskeluhuollon hyvinvointisuunnitelman jokaisen kunnan kanssa, jossa sillä on toimipisteitä. Koulutuksen järjestäjällä voi olla vaikeuksia yhteen sovittaa eri toimipisteiden hyvinkin erilaisia opiskeluhuollon käytänteitä ja eri kuntien valtuustojen päätökset saattavat olla erilaisia. Vielä hajanaisemmaksi oppilashuollon järjestämisen tekee se, että työssäoppimispaikan sijaintikuntaa vastaisi työssäoppimisjaksolla olevien opiskelijoiden opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluista. Työssäoppimispaikkoja on lähes kaikissa kunnissa ja niitä on nykyisin usein myös ulkomailla. Tätä problematiikkaa ei ole millään tavoin pohdittu esityksen perusteluissa.

Eri tason suunnitelmissa on myös päällekkäisyyttä, kun niissä edellytetään kirjattavaksi samoja asioita. Opetushallitus esittää, että suunnitteluvaihtoehtoja kevennettäisiin.

Ongelma esityksessä on myös opiskeluhuollon määrittely, kun lakiesityksen 9 §:n 2 momentin mukaan opiskeluhuollon hyvinvointisuunnitelmaan on kirjattava mm. arvio erityisopetuspalveluista. Tässä kohdin esitys näyttäisi menevän alueelle, joka ei ole opiskeluhuoltolain soveltamisalan piirissä. Lakiesityksen terminologia ei ole myöskään voimassa olevan perusopetuslain

mukaista. Niin ikään epäselväksi jää lakiehdotuksessa olevien eri suunnitelmien suhde koululainsäädännön tarkoittamiin suunnitelmiin.

Ehdotuksessa olevien eri suunnitelmista käytettyä käsitteistöä tulisi harkita uudelleen. Esimerkiksi opiskeluhuollon hyvinvointisuunnitelma on nimenä pulmallinen ensinnäkin siitä syystä, että asiassa ei ole kysymys opiskeluhuollon hyvinvoinnista vaan oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnista. Toiseksi kyseinen suunnitelma helposti sekoittuu lastensuojelulain tarkoittamaan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan. Lakiesityksen 9 §:n tarkoittaman opiskeluhuollon hyvinvointisuunnitelman sijasta voisi käyttää käsitettä kuntatason opiskeluhoitosuunnitelma, joka olisi osa lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaa. Vastaavasti lakiesityksessä puhutaan oppilaitoskohtaisesta opiskeluhoitosuunnitelmasta.

### **Opiskeluhoitopalvelujen järjestämistä**

Esityksen perustelujen mukaan psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisvelvollisuuden siirtyessä kunnille yksityisen ja valtion opetuksen järjestäjänä saamaa kotikuntakorvausta pienennetään todellisia kustannuksia vastaavasti. Esi- ja perusopetuksen kustannuspohjaa laskettaessa psykologi- ja kuraattoripalveluiden kustannuksia ei lueta opetustoimen kustannuksiksi, eikä näihin kustannuksiin osoiteta rahoitusta opetustoimen rahoitusjärjestelmässä enempää kuntien kuin yksityisten järjestäjienkään osalta. Näin ollen ei ole perusteltua, että valtion ja yksityisten opetuksen järjestäjien saamia kotikuntakorvauksia pienennettäisiin järjestämistäsiirtoon siirtyessä oppilaitoksen sijaintikunnalle.

Järjestämistäsiirtoon siirtyessä kunnille opetuksen järjestäjät luopunevat oppilaitoksissa nyt olevista psykologien ja koulukuraattorien toimista, mikä saattaa tosiasiallisesti heikentää kyseisten oppilaitosten opiskeluhoitopalveluja nykyisestä, elleivät sijaintikunnat päättä hankkia näiden oppilaitosten opiskeluhoitopalveluja ostamalla ne ko. oppilaitoksia ylläpitäviltä koulutuksen järjestäjiltä.

Erityisesti valtion erityisoppilaitoksissa opiskeluhoitopalvelut ovat kiinteä osa opetuksen järjestämistä jo heille laissa asetetun kuntoutusvelvollisuuden vuoksi. Myös ammatillisissa erityisoppilaitoksissa on nykyisellään varsin kattavat opiskeluhoitopalvelut, jotka liittyvät kiinteästi opetuksen järjestämiseen.

Opiskeluhuollon psykologi- ja koulukuraattoripalvelujen järjestämistäsiirtoon siirtäminen oppilaitoksen sijaintikunnan velvoitteeksi on sinänsä kannatettavaa, mutta lakiin tulisi kuitenkin kirjata, että sijaintikunta voi sopia koulutuksen järjestäjän kanssa, että koulutuksen järjestäjä vastaa mainittujen palveluiden toteuttamisesta. Samalla sovittaisiin sijaintikunnan koulutuksen järjestäjälle maksamasta korvauksesta. Opetushallituksen mielestä työssäoppimispaikan sijaintikunnan vastuu opiskeluhuollon palvelujen

järjestämisestä työssäoppimisen aikana vaikuttaa epärealistiselta ja sitä tulisi vielä arvioida uudelleen.

Kuraattoritoiminnan siirto sosiaalitoimen alaisuuteen ei ole omiaan edistämään esityksen tavoitetta siirtää painopistettä korjaavista toimenpiteistä ennaltaehkäisevään työhön. Kuraattoritoiminnan määrittely kategorisesti sosiaalitoimeen kuuluvaksi palveluksi on ristiriidassa myös lakiluonnoksen hengen kanssa, jonka mukaan psykososiaalinen tuki olisi entistä tiiviimmin osa koulun perustoimintaa. Laissa ja sen perusteluissa ei tulisi ottaa kantaa siihen, minne opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelut hallinnollisesti sijoitetaan vaan asia tulee kuntien erilaisuus huomioon ottaen jättää kunkin kunnan harkintaan. Tärkeintä asiassa kuitenkin on, että kyseiset palvelut ovat kussakin kouluyhteisössä helposti saatavilla.

Kun opiskeluhoollon järjestämisvastuu lakiesityksessä tulee oppilaitoksen sijaintikunnalle, tulisi ulkomaan koulujen osalta selvittää, säädetäänkö näissä tapauksissa järjestämisvastuu koulutuksen järjestäjälle ja miten palvelujen rahoitus turvataan.

### **Opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelut**

Esityksen mukaan psykologi- ja kuraattoripalveluilla tarkoitetaan opiskeluhoollon psykologin, sosiaalityöntekijän ja vähintään sosiaalialan alemman korkeakoulututkinnon suosittaneen kuraattorin antamaa opiskelun ja koulunkäynnin tukea ja ohjausta. Epäselväksi jää, mitä lakiesityksessä tarkoitetaan sosiaalityöntekijällä ja mikä on sen suhde kuraattoreihin. Voiko sosiaalityöntekijä antaa kuraattoripalveluja, kun lakiesityksen 5 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oppilaitoksen käytettävissä on oltava opiskeluhoollon psykologin ja sosiaalityöntekijän palveluja.

### **Määräajat opiskeluhoollon palveluiden saamiseen**

Lakiesitykseen kirjatut määräajat opiskeluhoollon palvelujen saamiseksi, ovat sinänsä nykyaikainen tapa kirjoittaa säännöksiä ja lakiin kirjattavat määräajat kannatettavia, mutta Opetushallitus pitää ehdotettuja määräaikoja asiaan varattuihin resursseihin nähden epärealistisina.

### **Opiskeluhooltoryhmät**

Lakiesityksessä oleva säännös opiskeluhooltoryhmistä on kirjoitettu ison kunnan koulutuksen järjestäjän näkökulmasta eikä se sovellu hyvin pienen kunnan eikä pienen yksityisen koulutuksen järjestäjän toimintaan. Erityisesti pienellä koulutuksen järjestäjällä tulisi olla mahdollisuus harkita, onko kaikkien säännöksessä mainittujen ryhmien asettaminen tarpeen.

### **Opiskelijan ja huoltajan asema opiskeluhoollon**

Vaikka sinänsä on hyvä, että ehdotuksessa oppilaan ja opiskelijan osallisuus opiskeluhollossa korostuu, Opetushallitus pitää sekä kodin ja koulun yhteistyövelvoitteen että huoltajien vastuiden näkökulmasta lakiesityksen 17 §:n säännöstä ongelmallisena. Sekä perusopetuslaki, lukiolaki että ammatillisesta koulutuksesta annettu laki edellyttää yhteistyötä kotien kanssa. Lisäksi perusopetuslaki velvoittaa oppivelvollisen huoltajaa huolehtimaan lapsensa oppivelvollisuuden suorittamisesta. Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta velvoittaa lapsen huoltajaa turvaamaan lapsensa kehitys ja hyvinvointi. Näitä säännöksiä edellä mainitussa säännöhdotuksessa ei ole otettu huomioon.

Yksilökohtaisen opiskeluholllon toteutumista ei Opetushallituksen mielestä voi jättää huoltajan suostumuksen varaan, kuten lakiehdotuksen 17 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi. Tältä osin myös esityksen suhde perusopetuslain tehostettua ja erityistä tukea koskeviin säännöksiin jää epäselväksi. Kun kysymys on oppilaan edusta, tehostetun tai erityisen tuen antaminen ei voi riippua oppilaan huoltajan näkemyksestä.

Esityksen mukaan alaikäisen kieltäessä huoltajansa tai muun laillisen edustajansa osallistumasta opiskeluholloasian käsittelyyn tai antamasta tälle itseään koskevia salassa pidettäviä tietoja, arvion vajaanvaltaisen edun toteamisesta tekee opiskeluholllon henkilöstöön kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Opetushallituksen käsityksen mukaan paremmat edellytykset ko. arvion tekemiseen on useimmiten oppilaan/opiskelijan opettajalla, joka on saattanut jo vuosia opettaa tätä päivittäin ja siten tuntee tämän paremmin kuin opiskeluholllon henkilöstöön kuuluva sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö.

### **Opiskeluholllon kertomukset**

Lakiesityksen 19 §:ssä opiskeluhollo kertomuksesta on pykälän 3 momentissa käytetty termiä opiskeluholllon asiakaskertomus. Selvyyden vuoksi samasta asiasta olisi hyvää käyttää aina samaa termiä.

### **Opiskeluholllon rekisteriin sisältyvien tietojen salassapito**

Opetushallituksen näkemyksen mukaan lakiesityksen 21 §:n 1 momentissa oleva salassa pidettävien tietojen määrittely on liian suppea, kun siinä määritellään salassa pidettäviksi vain henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettut arkaluonteiset tiedot. Säännöksessä tulisi viitata myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n salassapitosäännökseen.

### **Oikeus poiketa salassapitovelvollisuudesta**

Lakiesityksen 22 §:n 1 momentin mukaan salassapitosäännösten estämättä esityksessä mainitun henkilöpiirin kesken on oikeus saada ja luovuttaa toisilleen tietoja, jotka ovat välttämättömiä yksilökohtaisen opiskeluhuollon järjestämiseksi ja toteuttamiseksi. Sen sijaan opetuksen asianmukaisen järjestämisen edellyttämiä tietoja ei ehdotuksen mukaan olisi oikeutta saada eikä luovuttaa. Opetuksen järjestäminen on kuitenkin koulujen ja oppilaitosten ensisijainen tehtävä, jonka toteuttamiseksi siitä vastaavien henkilöiden tulisi saada sen edellyttämät välttämättömät tiedot. Lakiesityksen perusteluissakaan ei kerrota, mistä syystä tietojen saantia aiotaan tiukentaa. Myöskään ns. SORA-lainsäädännön tietojensaantisäännöstä ehdotuksessa ei ole otettu huomioon. Johdonmukaista olisi, että säännöksessä otettaisiin huomioon perustuslakivaliokunnan ns. SORA-lainsäädännön käsitellyn yhteydessä esittämät kannanotot.

Lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentin mukaan uudelle koulutuksen järjestäjälle salassa pidettävien tietojen, jotka ovat välttämättömiä koulutuksen tai opiskeluhuollon jatkuvuuden kannalta, siirtäminen opiskeluhuollon asiakasrekistereistä edellyttää opiskelijan taikka, ellei hänellä ole edellytyksiä arvioida annettavan suostumuksen merkitystä, hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajan suostumusta. Myöskään tätä tiukennusta nykyiseen perusopetuslain säännökseen ei lakiesityksessä ole perusteltu.

Jotta opetuksen järjestäminen toiseen oppilaitokseen tai perusopetuksesta toiselle asteelle siirryttäessä toteutuu mahdollisimman hyvin, tulisi opetuksen järjestämisen edellyttämät välttämättömät tiedot voida siirtää ilman suostumusta sekä toiseen saman kouluasteen oppilaitokseen että perusopetuksen koulusta toisen asteen oppilaitokselle.

Ehdotetut tietosuojaa ja salassapitoa koskevat säännökset eivät tue moniammatillisen yhteistyön vahvistamista käytännössä.

### **Ohjaus ja valvonta**

Kun Opetushallituksen tehtäviin ei enää vuoden 2014 alusta lukien kuuluisi mitään koululainsäädäntöön perustuvaa arviointitoimintaa, ei ole tarkoituksenmukaista, että opiskeluhuollon valtakunnallinen arviointi tulisi Opetushallituksen tehtäväksi.

Esitykseen sisältyvä koulutuksen järjestäjän omavalvonta ei ole Opetushallituksen mielestä riittävä vaan laissa tulisi säätää myös aluehallintovirastoille oikeus valvoa kaikilta osin opiskeluhuollon toteutumista lainmukaisesti.

### **Oikeus opiskeluhoitopalveluihin ja muutoksenhakuun**

Lakiesityksen 11 §:n 3 momenttiin sisältyvä säännös opiskelijan oikeudesta saada maksutta opetuksen ja koulutuksen osallistumisen edellyttämä tarvittava opiskeluhuolto olisi syytä asian merkittävyyden vuoksi kirjoittaa erilliseksi opiskelijan oikeutta opiskeluhuoltoon tarkoittavaksi säännökseksi eikä järjestämisvastuusäännöksen osaksi. Lakiesityksestä puuttuu myös tieto siitä, liittyykö opiskelijan oikeuteen mahdollisuus tarvittaessa hakea muutosta ratkaisuun. Mikäli on tarkoitus, että asiaan voidaan hakea muutosta kuntalain mukaisesti, olisi asia hyvä todeta laissa tai edes sen perusteluissa. Lakiesityksestä tulisi käydä ilmi, mistä opiskeluhuoltoa koskevista asioista tehdään hallintopäätös ja minne päätöksistä voi valittaa.

### **Muita huomioita**

Ehdotukset eivät kaikilta osin sovellu kaikille lakiehdotuksen soveltamisalan tarkoittamille kouluasteille. Selvyyden vuoksi lakiesityksessä tulisi mainita, mitä pykälää ei sovelleta esiopetukseen.

Ehdotuksen yleisperusteluissa olevassa ammatillisen koulutuksen opiskelijahuoltoa koskevassa kuvauksessa on puutteellisesti kerrottu ns. SORA-lainsäädännön vaikutusta opiskelijaksi ottamisen edellytyksiin. SORA-lainsäädännössä korostetaan opiskelijaksi ottamisessa esteettömyyttä: opiskelijaksi hakeutuvan terveydentilaan tai toimintakykyyn liittyvä seikka ei pääsääntöisesti saa olla esteenä opiskelijaksi ottamiselle. Lisäksi on huomattava, että tutkintokohtaiset terveydentilavaatimukset ja mahdollisuus opiskeluoikeuden peruuttamiseen koskevat vain tiettyjä ammatillisesta koulutuksesta annetun asetuksen 16 §:ssä säädettyjä ammatillisia perustutkintoja.

Vaikka lakiehdotuksen tavoitteena on yhteisöllisen toimintatavan vahvistaminen, on ehdotuksessa terveyttä ja hyvinvointia korostava lähestymistapa vähäisellä painoarvolla. Opetushallitus toteaa, että yhteisöllisyys on aina kokonaisvaltainen, ensisijaisesti toimintakulttuuriin liittyvä kysymys eikä yksittäisistä koulun hyvinvointihankkeista koostuva kokonaisuus.

Hallituksen esitysluonnoksessa oppilashuollon palvelut (koulupsykologi ja kuraattoripalvelut sekä kouluterveydenhuolto) kuvataan epätasapuolisesti ja asiantuntemattomasti. Erityisesti tämä tulee esiin koulupsykologi- ja kuraattoripalvelujen kohdalla. Ehdotuksessa esitetty määritelmä psykologi- ja kuraattoripalveluista on kapea-alainen. Pykäläehdotuksessa (5 §) kuvatut oppilashuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen tavoitteet ovat myös epärealistiset. Esimerkiksi oppimisvaikeudet ovat luonteeltaan ongelmia, joiden poistaminen ei ole mahdollista. Psykologi- ja kuraattoripalveluja koskevasta pykälästä puuttuu kokonaan näkökulma näiden asiantuntijaryhmien tehtävästä oppimisen edistämisessä sekä tuen tarjoamisessa oppimisvaikeuksiin liittyvissä ongelmissa. Oppimisen näkökulma tulisi tuoda esiin huomattavasti vahvemmin lakiesityksen eri kohdissa, kun oppimisen edistäminen ja tukeminen on kuitenkin koulujen ja oppilaitosten perustehtävä.

Esityksen perusteluissa sivuilla 19 ja 40 olevat luvut oppilas- ja opiskelijahuollon kehittämiseen kohdennetuista valtion avustuksista poikkeavat toisistaan. Sivulla 19 esitetty luku, 5 469 550 euroa on oikea.

Esityksen sivulla 21 on todettu, että oppilashuoltopalvelujen voimavarat ovat parantuneet, mutta ne eivät aina täytä valtakunnallisia mitoitussuosituksia. Tähän Opetushallitus huomauttaa, että valtakunnallisia mitoitussuosituksia ei ole olemassa koulupsykologi- ja kuraattoritoiminnan osalta, vaan ainoastaan koululääkäreille ja terveydenhoitajille.

Lakiesityksen valmistelun yhteydessä on syytä vielä harkita, voitaisiinko opiskeluhuoltopalvelut ulottaa koskemaan myös kotiopetuksessa olevia lapsia ja nuoria.

Pääjohtaja Aulis Pitkälä

Kouluneuvos Ulla Vanttaja

Liite

Opetushallinnon lausunnon keskeinen sisältö