

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 19/2022 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Arja Ruponen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Titta Honkala, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Marja Penttilä, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Anni Ritari, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Anne-Marie Brisson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Anne Ekroth, opetus- ja kulttuuriministeriö
- arviointiasiantuntija Eeva-Liisa Markkanen, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus
- opetusneuvos Kristiina Laitinen, Opetushallitus
- kehittämispäällikkö Johanna Jahnukainen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- opetustoimenjohtaja Mari Routti, Lappeenrannan kaupunki
- kehittämispäällikkö Irmeli Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Saku Lehtinen, Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- puheenjohtaja Jaana Kähkönen, Koulukuraattorit ry
- erityisasiantuntija Sari Jokinen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- puheenjohtaja Jari Lipsanen, Suomen Psykologiliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Helsingin kaupunki
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- Sivistystyönantajat ry
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto — SAKKI ry
- Suomen Lukiolaisten Liitto ry

Valiokunnan lausunto SiVL 7/2022 vp

- Suomen Opiskelija-Allianssi — OSKU ry
- Suomen Rehtorit ry
- Suomen Vanhempainliitto ry
- Vammaisfoorumi ry
- Yksityiskoulujen Liitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muun muassa oppilas- ja opiskelijahuoltoa (jälj. opiskeluhoolto) koskevaan lainsäädäntöön eräitä täsmennyksiä niiltä osin kuin se on tarpeen opiskeluhoitopalvelujen hyvinvointialueille siirtämiseksi. Muutosten tavoitteena on varmistaa kunnan, muiden koulutuksen järjestäjien ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö opiskeluhoollissa. Opiskeluhoitopalvelujen sisältöihin ei ehdoteta muutoksia.

Valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Esityksellä turvataan kuntien ja hyvinvointialueiden keskinäiselle opiskeluhoollon yhteistyölle tarpeelliset rakenteet. Opiskeluhoollon suunnitelmallinen yhteys sekä kuntien että hyvinvointialueiden strategioihin ja taloussuunnitelmiin toteutuu lasten ja nuorten alueellisessa hyvinvointisuunnitelmassa, jonka osana alueellinen opiskeluhoitosuunnitelma on. Tämä varmistaa osapuolien sitoutumisen yhteistyöhön suunnitelmien toteuttamiseksi.

Ehdotetut säännösmuutokset ovat luonteva jatkumo aiemmin hyväksytyille hyvinvointialueita koskevalle sääntelylle.

Opiskeluhoollon palvelujen siirtyminen osaksi hyvinvointialueiden toimintaa

Hyvinvointialueiden perustamisen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä opiskeluhoitopalvelut, eli koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut sekä opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelut, siirretään muiden sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien tavoin hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Kuntien opetustoimi ja muut koulutuksen järjestäjät vastaavat edelleen perusopetuksesta sekä toisen asteen koulutuksen järjestämisestä. Siten opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen yhteistyö opiskeluhoollon palvelujen järjestämisessä on keskeistä.

Valiokunta painottaa, että jo uudistuksen toimeenpanon valmistelusta lähtien on tärkeä varmistaa hyvinvointialueiden ja kuntien toimiva yhteistyö, jolla osaltaan varmistetaan se, että oppilaat ja opiskelijat saavat tarvitsemansa tuen opiskeluhoollosta oikea-aikaisesti.

Palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Palvelut tulee järjestää lähipalveluna ensisijaisesti koulussa tai oppilaitoksessa ja, jos se ei ole mahdollista, koulun tai oppilaitoksen välittömässä läheisyydessä. Opiskeluhoollon palvelujen järjestämisessä tulee huolehtia siitä, että myös digitaaliset palvelut ovat saavutettavia muun muassa näkövammaisille ihmisille.

Valiokunnan lausunto SiVL 7/2022 vp

Valiokunta aikaisempaan lausuntoonsa (SiVL 5/2021 vp, s. 5) viitaten painottaa, että uudistuksen toimeenpanossa tulee varmistua siitä, että opiskeluhuollon palvelut järjestetään oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa säädetyllä tavalla ennaltaehkäisyn ja yhteisöllisyyden ensisijaisuus ja riittävät toimintaedellytykset turvaten. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että opiskeluhuollon psykologeilla ja kuraattoreilla on mahdollisuus osallistua koulujen ja oppilaitosten arkeen sekä ennalta ehkäisevän työn suunnitteluun ja toteuttamiseen kouluissa ja oppilaitoksissa. Tällä osaltaan varmistetaan se, että opiskeluhuollosta muodostuu lasten ja nuorten hyvinvoinnin tukemisen näkökulmasta toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus, jossa toteutuu sekä yksilöllinen että yhteisöllinen opiskeluhoito.

Opiskeluhoito on tärkeä tuki lapsille ja nuorille

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain ja sen mukaisten palvelujen ensisijaisena tarkoituksena on tukea oppilaiden ja opiskelijoiden opiskelua ja hyvinvointia. Opiskeluhoitotyön tulee olla matalan kynnyksen palvelua. Hyvinvoiva koulu tai oppilaitos tarjoaa edellytykset koko opiskeluyhteisön hyvinvoinnille, työ- ja opiskelukyvyyn säilyttämiselle ja tarvittaessa parantamiselle sekä hyvälle oppimiselle.

Valiokunta uudistaa aikaisemmassa lausunnossaan (SiVL 5/2021 vp, s. 10) esille tuomansa, että uudistuksessa oppilas- ja opiskeluhuollon erillaisuus verrattuna muiden sote-yksiköiden työhön on tärkeä tunnistaa. Myös lasten ja perheiden palvelujen muuttuviin yhteistyön raja- ja yhdyspintoihin tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Opiskeluhuollon palvelujen järjestämistä koskeva uudistus edellyttää toimintatapojen jatkuvaa arviointia ja sen perusteella tarpeen mukaan tehtävää kehittämistyötä. Tähän työhön lasten ja nuorten tulee saada osallistua. Valiokunta pitääkin myönteisenä, että lasten ja nuorten toiveet, tarpeet sekä kehittämisideat (HE, s. 27) pyritään ehdotettujen muutosten myötä huomioimaan aiempaa vahvemmin alueellisen opiskeluhuollon järjestämisessä ja kehittämisessä. Valiokunta korostaa, että myös kodin ja koulun välisen yhteistyön toimivuudesta tulee huolehtia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että vammaisten oppilaiden ja opiskelijoiden mahdollisuudet käyttää palveluja turvataan siten, että sekä tilat että niihin kulkeminen ovat esteettömät. Koulukuljetuksen piirissä olevien oppilaiden mahdollisuus päästä kuraattorin tai psykologin vastaanotolle koulupäivää ennen ja sen jälkeen tulee turvata. (SiVL 5/2021 vp, s. 4)

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että vaikka lapset ja nuoret kokevat opiskeluhuollon palvelut myönteisinä (HE, s. 7), on lapsiasiavaltuutetun Nuoret neuvonantajat -tapaamisissa tullut ilmi erityisesti vähemmistöön kuuluvien lasten kielteisiä kokemuksia esimerkiksi kouluterveydenhuollosta. Valiokunta asiantuntijalausuntoon viitaten pitää tärkeänä, että opiskeluhuollon ammattilaisten osaamista eri vähemmistöjen kohtaamiseen tulee vahvistaa, millä osaltaan vaikutetaan siihen, että jokainen lapsi ja nuori kokee opiskeluhoitopalvelut turvallisiksi. Vähemmistöjen kannalta on myönteistä, että hallituksen esityksessä on pyritty kiinnittämään huomiota lasten kielellisten oikeuksien toteutumiseen opiskeluhoitopalveluissa.

Valiokunta kannattaa esitystä, jonka mukaan opiskeluhoitopalveluihin tehtävää yhteydenottoa opiskelijan ohjaamiseksi opiskeluhoitopalvelujen piiriin laajennetaan niin, että yhteydenotto-

Valiokunnan lausunto SiVL 7/2022 vp

mahdollisuus säädetään opiskeluhoillon kuraattorin tai psykologin lisäksi myös koulu- ja opiskeluterveydenhuollon ammattihenkilöille. Jatkossa opiskeluhoitopalveluihin yhteydenoton syytä ei myöskään enää rajata, vaan syyksi riittää huoli opiskelijan terveydestä, hyvinvoinnista tai muusta oppilaitoksen työntekijän havaitsemasta tai hänen tietoonsa tulleesta ongelmasta, johon työntekijä arvioi opiskelijan tarvitsevan opiskeluhoitopalvelujen arvioita tai tukea.

Ehdotetulla muutoksella parannetaan osaltaan opiskelijoiden ohjaamista tuen piiriin riittävän aikaisessa vaiheessa. Karvin oppilas- ja opiskeluhoitolaian toimeenpanoa koskevassa arvioinnissa (Summanen ym. 2018) on ilmennyt, että oppilaat ovat arvioineet avun saamisen olevan helpompaa kuin sen pyytämisen. Siten opettajien ja muiden koulun aikuisten oikea-aikaisella toiminnalla on tärkeä merkitys sen kannalta, että oppilaat saavat tarvitsemaansa varhaista tukea. Valiokunta korostaa, että osana tiedonkulun parantamista on tärkeä kiinnittää huomiota opiskelijoiden henkilötietoja koskevan tietosuojan ja tietoturvan toteutumiseen.

Ammattihenkilöiden välinen yhteistyö

Valiokunta pitää tärkeänä opiskeluhoillon moniammatillisen yhteistyön sujuvuuden turvaamista. Palvelujen järjestäminen oppilaita ja opiskelijoita sekä opiskeluyhteisöjä parhaiten tukevaksi vaatii eri toimijoiden tehtäväkuvien selkeää määrittelyä. Tämä on tarpeellista myös resurssien tehokkaan käyttämisen kannalta.

Esimerkiksi perusopetuksen oppilaan tuen tarpeen arviointi ns. kolmiportaisen tuen mallissa perustuu moniammatilliseen työhön. Siinä eri ammattihenkilöiden roolien määrittäminen ennalta on erityisen tärkeää tehostetun tuen ja erityisen tuen piirissä olevien oppilaiden suuren määrän vuoksi. Valiokunnan saaman asiantuntijalausannon mukaan perusopetuksen oppilaista 21,3 prosenttia on saanut tehostettua tai erityistä tukea syksyllä 2020. Tehostettua tukea on saanut 69 300 eli 12,2 prosenttia peruskoulun oppilaista ja erityistä tukea 51 100 eli 9 prosenttia peruskoulun oppilaista.

Asiantuntijalausunnossa on tuotu esille, että tiedonkulku opetustoimen ja opiskeluhoillon henkilöstön välillä aiheuttaa edelleen käytännön arjessa haasteita. Aina ei ole selvää, kuka saa kertoa ja mitä opiskeluhoillon ja opetustoimen välisessä yhteistyössä. Valiokunta korostaa, että opiskeluhoillon eri toimijoille tulee antaa riittävä ohjeistus henkilötietojen käsittelystä ja lainsäädännön niin sallissa pääsy lasta koskeviin tietokantoihin silloin, kun se on lapsen edun mukaista.

Suunnitelmat

Lakiesityksessä kuvatut eri tasoilla laadittavat suunnitelmat ja niiden liittyminen muutoin laadittaviin hyvinvointisuunnitelmiin sekä työarvioprosesseihin muodostavat tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden eri tasoilla (oppilas, oppilaitos, kunta ja hyvinvointialue). Suunnitelmien ehdotettu sisältö on kattava ja kokoaa yhteen tällä hetkellä erillisinä prosesseina valmisteltavat suunnitelmat.

Kuvattaessa koulutuksen järjestäjän opiskeluhoitosuunnitelmaan toimenpiteitä opiskelijoiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi on jo toimeenpanovaiheessa huomioitava, että esimerkiksi suunnitelmaan opiskelijoiden mielenterveyden edistämiseksi kytkeytyvät hyvinvointi-

Valiokunnan lausunto SiVL 7/2022 vp

alueella opiskeluhoollon palveluiden lisäksi esimerkiksi erikoissairaanhoidon palvelut. Tästä syystä suunnitelmia laadittaessa on tärkeää, että paikallisesti hyvinvointialueella aiheeseen liittyvien toimijoiden edustajat oppilas- ja opiskeluhoolltoa laajemmin osallistuisivat suunnitelmien laadintaan, toteuttamiseen, toteutumisen seurantaan sekä kehittämiseen.

On hyvä, että lakiesitys ohjaa koulutuksen järjestäjiä liittämään opiskeluhoolltosuunnitelmaan muut lakisääteiset suunnitelmansa, kuten toimintasuunnitelma äkillisissä uhka- ja vaaratilanteissa, myös siksi, että alueellinen pelastustoimi toimii kaikkien koulutuksen järjestäjien kumppanina uhka- ja vaaratilanteissa.

Uudessa oppilas- ja opiskeluhoolltopalveluiden organisointimallissa hyvinvointialueella on hyvä varautua siihen, että opetuksen järjestäjien suunnitelmiinsa sisällyttämät toimintamallit poikkeavat hieman toisistaan, mikä vaikuttaa siihen, että oppilashuollon henkilöstön roolit prosessin eri vaiheissa voivat vaihdella hyvinvointialueella kunnittain. Suunnitelmien tarkoituksenmukainen alueellinen yhdenmukaistaminen tulee tapahtumaan pitemmällä aikavälillä opetuksen järjestäjien toimiessa hyvinvointialueella toistensa kanssa yhteistyössä. Asiaan on hyvä kiinnittää huomiota myös uudistuksen seurannassa. Suunnitelmien alueellinen yhdenmukaisuus edistää myös alueella kunnasta toiseen muuttavien oppilaiden ja perheiden tuen saamisen jatkumoa, koska prosessit eri kunnissa ovat opetuksen järjestämisen osalta yhdenmukaiset.

Opetussuunnitelman perusteiden muuttaminen

Lain toimeenpano edellyttää, että Opetushallitus antaa opetussuunnitelman perusteissa tai muussa määräyksessä määräykset normiasiakirjojen uudistamiseksi lakimuutosta vastaaviksi. Oppilas- ja opiskelijahuolltolain voimaantulosäännöstä koskevan ehdotuksen mukaan Opetushallituksen on uudistettava perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteet, lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet sekä määräys ammatillisen koulutuksen opiskelijahuollon keskeisistä periaatteista sekä opiskelijahuollon tavoitteista tämän lain mukaisiksi siten, että koulutuksen järjestäjät voivat ottaa tämän lain 13 §:n mukaiset opiskeluhoolltosuunnitelmat käyttöön 1 päivänä elokuuta 2023.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen oppilas- ja opiskeluhoolltolakia koskevan esityksen uudistamista edellyttävät määräysasiakirjat liittyvät olennaisesti oppilas- ja opiskelijahuolltolain koko soveltamisalaan (oppilas- ja opiskelijahuolltolain 1 §) ja muutos koskee siten useampia uudistettavia normeja kuin uudessa säännösehdotuksessa on esitetty. Valiokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa edellä mainitun voimaantulosäännöksen muuttamista kaikki oppilas- ja opiskelijahuolltolain soveltamisalan koulutusmuodot kattavaksi esimerkiksi seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Opetushallituksen on uudistettava opetussuunnitelmien perusteet ja määräys ammatillisen koulutuksen opiskelijahuollon keskeisistä periaatteista sekä opiskelijahuollon tavoitteista tämän lain mukaisiksi siten, että koulutuksen järjestäjät voivat ottaa tämän lain 13 §:n mukaiset opiskeluhoolltosuunnitelmat käyttöön 1 päivänä elokuuta 2023.

Valiokunnan lausunto SiVL 7/2022 vp

Ohjaus

Opiskeluhuollon valtakunnan tason ohjaus ja kehittäminen jakaantuu kahdelle eri hallinnonalalle. Opetushallituksella sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on oman hallinnonalansa ja tehtävänsä mukainen rooli opiskeluhuollon ohjauksessa ja kehittämisessä.

Valiokunta katsoo, että uudistuksen edellyttämien toimintatapojen omaksumisessa kouluissa ja oppilaitoksissa, kunnissa ja hyvinvointialueilla tullaan jatkossakin tarvitsemaan Opetushallituksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen hyvää yhteistyötä.

Seuranta

Valiokunta aikaisempaan lausuntoonsa viitaten painottaa uudistuksen seurannan tärkeää merkitystä kiinnittäen huomiota ehdottamaansa (SiVL 5/2021 vp, lausumaesitys 1) ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön (StVM 16/2021 vp) perusteella eduskunnan hyväksymään (EV 111/2021 vp, lausuma 6) lausumaan. Lausumalla eduskunta on edellyttänyt, että ”hallitus seuraa ja arvioi oppilas- ja opiskelijahuollon palveluiden laatua sekä sitä, kuinka kuraattori- ja psykologipalveluiden toteuttaminen lähipalveluina koulujen ja oppilaitosten tiloissa on toteutunut. Hallituksen on ryhdyttävä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin, jos eduskunnan hyväksymät laille asetetut tavoitteet eivät toteudu.”

Valiokunta katsoo, että uudistusta tulee seurata ja arvioida jo siirtymävaiheesta lähtien suunnitelmallisesti, jotta mahdollisiin toimeenpanon ongelmiin voidaan puuttua tehokkaasti. Seurannan vaikutuksia on tärkeä seurata myös opetustoimen henkilöstön näkökulmasta. On tärkeä huolehtia siitä, että opettajien ja rehtoreiden työmäärä ei lisääny uudistuksen myötä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto SiVL 7/2022 vp

Helsingissä 17.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Noora Koponen vihr
jäsen Pirkka-Pekka Petelius vihr
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen