

Sosiaali- ja terveysministeriö
PL 33
00230 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö STM088:00:2004/30.6.2006

LAUSUNTO: 1436/400/2006

Lausunto oppilashuoltoon liittyvän lainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta (STM Selvityksiä 2006:33)

Oppilashuollon nykytilaa ja kehittämistarpeita on selvitetty viime vuosina useissa arvioinneissa ja työryhmissä. Keskeisiksi ongelmiksi on todettu lainsäädännön hajautuminen useisiin eri hallinnonalojen lakeihin, säännösten vanhentuneisuus suhteessa 2000-luvun haasteisiin ja valtakunnallisten vastuiden selkiintymättämyys. Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman lainsäädännön uudistamistyöryhmän tavoitteena oli

- turvata oppilashuollon palvelujen saatavuus,
- edesauttaa yksittäisen oppilaan ja opiskelijan oikeuksien toteamista,
- tukea oppilashuolto oppilaan ja opiskelijan edun mukaisesti,
- selkeyttää tietojen saantia ja luovutusta sekä henkilötietojen käsittelyä koskevat menettelyt oppilashuollossa sekä
- selvittää oppilashuollosta vastaavan henkilöstön asema, tehtävät ja kelpoisuus.

Työryhmä esitti pidemmän aikavälin tavoitteeksi yhden ja yhtenäisen oppilas- ja opiskelijahuoltolain valmistelua. Valmistelun edetessä tulisi viipymättä tehdä oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskevia täsmennyksiä ja lisäyksiä kansanterveyslakiin, valmistella olevaan lastensuojelulakiin ja koululakeihin. Stakes esittää lausuntonaan seuraavaa:

Käsitelmäärittely

Lähtökohtana oli vuoden 1973 oppilashuoltokomitean mietintö, jossa oppilashuollon sisältö määriteltiin seuraavasti:

- Oppilaan hyvinvointi ja tasapainoinen kehitys;
- koulunkäynnin ja oppimisen sekä oppimisvaikeuksien voittamisen edistäminen ja koulutuksellisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon toteuttaminen; sekä
- koulun viihtyisyys ja turvallisuus sekä viihtyvyys koulussa.

Oppilashuoltokomitea korosti käsittelemistä kokonaisvaltaisena toimintana ja mahdollisimman yhtenäisen oppilashuollon palvelujärjestelmän kehittämistä. Oppilashuollon keskeisiä osatoimintoja ovat olleet kouluterveydenhuolto, kuraattori- ja psykologitoiminta, kouluruokailu, koulukuljetukset ja majoitus.

Lainsäädännössä oppilashuoltoa on ensimmäisen kerran tarkasteltu laajana kokonaisuutena 2000-luvun alussa, kun valmisteltiin muutoksia koululakeihin sekä muutosten voimaantultua annetuissa opetussuunnitelmien perusteissa.

Työryhmän muistiossa oppilashuollon käsiteanalyysi päättyy (sivu 18) lainaukseen, jossa tämä toiminta täsmennetään palveluja tuottavien asiantuntijoiden ja organisaatioiden näkökulmasta kolmeen luokkaan: 1) fyysinen oppilashuolto sisältäen kouluterveydenhuollon, 2) psykososiaalinen oppilashuolto, jolloin viitataan koulupsykologeihin, koulukuraattoreihin ja kasvatusterveystieteisiin, sekä 3) ammatinvalinta ja oppilaanohjaus.

Lainsäädännön kehittämisessä aiheuttaa vaikeuksia ydinkäsitteen epäselvyys. Oppilashuoltokomitean melko selkeästä määrittelystä huolimatta oppilashuollon ydintoiminnoille ei ole vakiintunut yhteistä tulkintaa:

1. Oppimisympäristön turvallisuus ja hyvinvointi oli keskeinen sisältö jo 1970-luvulla ja sen merkitys on jatkuvasti kasvanut. Koululaeissa ja niiden perusteella annetuissa opetussuunnitelman perusteluissa pidetään tärkeänä tehtävänä oppimisympäristön turvallisuuden ja koko yhteisön hyvinvoinnin edistämistä. Kokonaisvaltaisessa toiminnassa yhdistyvät samat tavoitteet ja toiminnot lasten ja nuorten näkökulmasta, joista aikuisten työntekijöiden näkökulmasta säädetään työsuojelu- ja työterveyslaeissa. Varhaisina vuosina termit *oppilas-* ja *opiskelijahuolto* olivat perusteltuja, mutta jo 1970-luvun määrittelyn jälkeen sisältöä vastaisi paremmin termi *opiskeluhuolto*. Kouluterveydenhuollon, työterveydenhuollon ja äskettäin omaksutun *opiskeluterveydenhuollon* tavoin¹ *opiskeluhuolto* korostaisi yhteisönäkökulmaa. Samalla se poistaisi perusopetuksen oppilas- ja myöhemmän koulutuksen opiskelijatermin aiheuttaman erotte-lutarpeen.
2. Opiskeluhuollon toiminnallisen kokonaisuus jää helposti taustalle ja huomio keskittyy eriytyneisiin osa-alueisiin, erityisesti ammattihenkilöstön tuottamiin asiakaspalveluihin. Kouluterveydenhuoltoa tarkas-tellaan itsenäisenä kokonaisuutena, joka pelkistetään terveystarkastuksiksi ja vastaanotoiksi. Opiskelu-huollon palvelut tukitaan usein oppilaiden yksilökohtaisiksi psykososiaalisiksi palveluiksi ja edelleen koulukuraattori- ja psykologitoiminnaksi. Kouluruokailu ja koulukuljetukset irtautuvat myös erityisiksi toiminnoiksi. Työsuojelua vastaava näkökulma jää usein sivuun. Opiskeluhuollon sisäinen hajautumi-nen havainnollistuu tuoreessa sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuusstrategian² lyhyessä maininnas-sa: "Vahvistetaan perhepalveluverkostojen toimivuutta, koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa sekä oppi-lashuoltoa ja niiden yhteistyötä". Tämän mukaan kouluterveydenhuolto ja oppilashuolto olisivat rinnak-kaisia toimintoja.
3. Oppimisympäristöissä on 1980-luvulta alkaen vahvistunut toimintoja (esim. erityisopetus, opinto-ohjaus, kouluavustajat), joiden suhde opiskeluhuoltoon on selkiyttämättä.
4. Suomessa työsuojelu- ja työterveyslait koskevat vain työsopimussuhteessa olevia työntekijöitä. Kou-luissa ja oppilaitoksissa niitä sovelletaan opettajien ja muun henkilöstön näkökulmasta. Koululaeissa ja opiskeluhuoltoa koskevissa muissa laeissa on työsuojelu- ja työterveyslakeihin verrattavissa olevia sän-nöksiä, mutta toistaiseksi oppilaiden ja opiskelijoiden työsuojelua ja työterveyttä ei ole tarkasteltu ko-konaisuutena eikä sovitettu yhteen samojen oppimisympäristöjen henkilöstön työoloja ja työterveyttä koskevien säädösten kanssa.

Työryhmä kuvaa eri yhteyksissä esitettyjä käsitelmäärittelyjä, mutta muistiossa ei tarkenneta ehdotusten perus-tana olevaa ydinkäsitteen tulkintaa. Toimeksianto suuntasi ehdotukset koulupsykologien ja koulukuraattorien toimintaan. Keskittyminen "palveluihin" jättää sivuun oppimisympäristöjen yhteisösuuntautuneen turvallisuus-tien, terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen. Kun kyseessä on usein kolmesta eri hallintokunnasta, yhteisen kie-len vahvistaminen on välttämätön vaihe toiminnallisen kokonaisuuden rakentamisessa.

¹ STM:n työryhmä esitti siirtymistä opiskelijaterveydenhuollosta opiskeluterveydenhuolto termiin (STM Työryhmämuistio 2005:6). Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö on ja vakiinnuttanut tämän termin omassa toiminnassaan.

² Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015. STM 2006.

Jatkovalmistelussa ja myös säännöksissä tulisi

- luopua vanhentuneista oppilas/opiskelijahuolto termeistä ja vakiinnuttaa **opiskeluhoillon** -käsite kuvaamaan toiminnallista kokonaisuutta, joka kattaa sekä oppimisympäristön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisen että laajasti myös muuta toiminnat ammatilliset erityispalvelut mukaan lukien kaikessa koulutuksessa, ja
- säännösesitysten perustaksi valmistella selkeä ja hallinnonalojen yhteinen määrittely siitä, mitä opiskeluhoollolla tarkoitetaan.

Nykytila

Työryhmän muistiossa nykytilan kuvaus jakautuu kolmeen lukuun. Ensimmäisessä tarkastellaan:

- lainsäädäntöä ja muita normeja;
- vireillä olevia lainsäädäntöuudistuksia;
- kodin ja koulun yhteistyötä; sekä
- oppilashuoltopalvelujen henkilöstön asemaa ja tehtäviä.

Toisessa luvussa kuvataan

- lasten ja nuorten hyvinvoinnin tilaa;
- peruspalvelujen arviointituloksia;
- kouluterveydenhuoltoa;
- oppilashuollon, tukiopetuksen ja erityisopetuksen toimivuutta; sekä
- tietosuojakysymyksiä.

Kolmannessa esitetään esimerkkejä toimivista käytännöistä:

- rehtorin rooli;
- opettaja osana oppilashuoltoa;
- oppilashuoltoryhmän työskentely; sekä
- koulun sosiaali- ja psykologityön mitoitus.

Nykytilan kuvaus keskittyy oppilas/opiskelijakeskeisiin opiskeluhoiltopalveluihin. Lisäksi kuvataan kodin ja koulun yhteistyötä. Opiskeluhoillon muut sisältöalueet jäävät kuvaamatta.

Nykytilan analyysi puuttuu. Kuvauksen päätteeksi ei esitetä yhteenvetoa lainsäädännön kannalta keskeisistä kysymyksistä, joissa säädösten muuttaminen tai täydentäminen on perusteltua.

Huolellisempi ja johdonmukaisempi nykytilan analyysi olisi tuonut esiin mm. seuraavia jääneitä lainsäädännön puutteita:

1. Usean hallinnonalan yhteisen toiminnan keskeinen haaste on valtakunnallisen tutkimus-, kehittämis-, koulutus- ja valvontavastuun järjestäminen. Kansanterveystyön näkökulmasta valtakunnalliset vastuut ovat olleet epäselviä vuonna 1993 voimaantulleiden hallinnollisten muutosten jälkeen. Lastensuojelulain säännösten osalta ei missään vaiheessa ole selvennetty valtakunnallisia vastuita. Vaikka koulula-keihin lisättiin opiskeluhoiltoa koskevia säännöksiä, vastaavasti ei ole vahvistettu opetusministeriön hallinnonalalla mahdollisuuksia vastata valtakunnallisiin haasteisiin. Toistaiseksi ei ole säädetty eikä edes eri hallinnonalojen kesken sovittu menettelyistä, joilla varmistettaisiin opiskeluhoillon tutkiminen, kehittäminen sekä henkilöstön koulutus ja säännösten toimeenpanon valvonta valtakunnallisesti kokonaisuutena.
2. Kansanterveyslaissa ja koululaissa on perusopetuksen opiskeluhoillosta yksityiskohtaisemmat ja velvoittavammat säädökset kuin lukioiden ja ammatillisten oppilaitosten opiskeluhoillosta. Kuitenkin jälkimmäisissä ja etenkin ammatillisissa oppilaitoksissa opiskeluhoillon tarve korostuu. Opiskelijat tulevat näihin oppilaitoksiin yhä useammin etäälle kotipaikkakunnastaan. Ammattikorkeakouluissa oppilashuollon asema nyky-lainsäädännössä on epäselvin.
3. Lastensuojelulaissa olevat säännökset koulukuraattori- ja psykologitoiminnasta on tulkittu koskemaan lähinnä perusopetusta.