Sosiaali- ja terveysvaliokunta

StV HE 19/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Opetushallitus esittää asiantuntijalausuntonaan hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi seuraavaa.

1. Yleistä

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen mukanaan tuoman uuden hallintotason eli hyvinvointialueiden (ml. Helsingin kaupunki) luominen edellyttää myös oppilas- ja opiskeluhuollon (*jäljempänä opiskeluhuollon*) rakenteiden ja toimintatapojen uudistamista. Verrattuna aikaisemmin lausuttavana olleeseen versioon hallituksen esityksestä, opiskeluhuollon eri hallinnon tasoille sijoittuvien suunnitelmien ja monialaisten yhteistyöryhmien välisiä suhteita on selkeytetty. Opetushallitus pitää tärkeänä ehdotettujen muutosten tavoitetta, joka on turvata jatkossa opetuksen järjestäjien ja hyvinvointialueiden välinen vuoropuhelu.

Oppilaitoksen henkilöstön yhteydenottomahdollisuuden laajentaminen psykologeista ja kuraattoreista koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoon korjaa viimeinkin valuvirheen vuonna 2014 voimaantulleessa oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa. Lakiin terveydenhuoltolain muuttamisesta kirjattu opiskeluhuoltopalvelujen lähipalveluperiaate on palvelun ensisijaisten käyttäjien eli lasten ja nuorten näkökulmasta merkityksellinen. Tietojen kirjaamista yksilökohtaisessa opiskeluhuollossa, yksilökohtaisen opiskeluhuollon rekistereitä ja opiskeluhuoltorekisteriin liittyvää salassapitoa koskevat muutokset ovat teknistyyppisiä ja vastaavat jatkossa EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Opetushallituksella ei ole säännöksiin myöhemmin esitettävää täsmentävää kysymystä lukuun ottamatta huomautettavaa.

Opiskeluhuolto eroaa kaikista muista lasten ja nuorten hyvinvointipalveluista siten, että sen toimintaympäristö muodostuu kouluista ja oppilaitoksista. Käsillä olevan uudistuksen tuomien uusien säännösten ja toimintatapojen omaksumisessa kouluissa ja oppilaitoksissa, kunnissa ja hyvinvointialueilla tullaan jatkossakin tarvitsemaan Opetushallituksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen hyvää yhteistyötä. Tämän vuorovaikutuksen välttämättömyyttä myös hallituksen esityksen useissa kohdissa korostetaan ja sen säilyttäminen säännöksessä nykylainsäädännön muotoisena on tärkeää.

Jos opiskeluhuollon osalta uudistetut paikalliset opetussuunnitelmat tulee ottaa käyttöön 1.8.2023, antaa se Opetushallitukselle hyvät edellytykset valmistella tarvittava perustemuutos. Myös tässä tarvitaan entiseen tapaan

yhteistyötä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja eri toimijoiden kanssa.

Huolellisesti valmisteltu hallituksen esitys sisältää joitakin Opetushallituksen toiminnan näkökulmasta olennaisia näkökulmia, joita tuodaan esiin seuraavassa säännöskohtaisessa tarkastelussa.

2. Säännöskohtaiset kommentit

Laki oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta

13 § Koulutuksen järjestäjän opiskeluhuoltosuunnitelma

Esityksen mukaan *koulutuksen järjestäjä on jatkossa velvoitettu laatimaan opiskeluhuollon kokonaisuuden toteuttamiseksi koulutuksen järjestäjän opiskeluhuoltosuunnitelman*. Suunnitelma on yhtä lisäystä lukuun ottamatta samansisältöinen laista poistuvan oppilaitoskohtaisen opiskeluhuolto-suunnitelman kanssa. Koulutuksen järjestäjän opiskeluhuoltosuunnitelma liitettäisiin lastensuojelulain 12 §:n mukaiseen kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan, jolloin vältytään kahden erillisen ja mahdollisesti sisällöltään epäyhtenevän kuntatasoisen suunnitelman valmistelusta.

Opetushallitus kysyy, onko oppilaitoskohtaisen opiskeluhuoltosuunnitelman poistaminen laista yritys hallita lukuisien, eri hallinnon tasoille sijoittuvien, suunnitelmien lukumäärää ja lakisääteisiä velvoitteita? Valmistellessaan koulutuksen järjestäjän opiskeluhuoltosuunnitelmaa, koulutuksen järjestäjät tulevat käytännössä tarvitsemaan paikallisesti päätettävän rakenteen tai menetelmän uuteen koulutuksen järjestäjän suunnitelmaan sisältyvien tietojen kokoamiseksi oppilaitoksilta. Tuleeko tämä rakenne jatkossa olemaan nyt käytöstä poistuva oppilaitoskohtainen opiskeluhuoltosuunnitelma, ovathan nämä kaksi suunnitelmaa sisällöltään lähes identtisiä? Nykylainsäädännön mukaisesti suunnitelmat ovat esiopetusyksiköillä, kouluilla ja oppilaitoksissa jo käytössään.

Suunnitelman kohtaan 4 *Suunnitelma opiskelijoiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä sekä toimenpiteet opiskelijoiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi 6 §:n mukaisesti* on tehty lisäys (alleviivattu). Tästä edelliseen hallituksen esitetykseen tehdystä muutoksesta ei ole ollut mahdollisuutta lausua aikaisemmin, mutta se on merkittävä Opetushallituksen jatkossa antamien normimääräysten selkeyden näkökulmasta. Jos lainsäätäjän tarkoitus ei ole yhdistää tätä sisällöltään lisäystä nimenomaisesti kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän vastaiseen työhön, tulisi sen sijaintia säännöksessä harkita. Lain säännöskohtaisissa perusteluissa annettujen esimerkkien valossa lisäyksen oikea paikka olisi kohdassa 2 (*Oppilaitosyhteisön toimenpiteet yhteisöllisen opiskeluhuollon edistämiseksi ja tarvittavien tukitoimien järjestämiseksi)*, mikä vastaisi myös voimassa olevien perustemääräysten ratkaisua. Vaihtoehtoisesti lisäys voisi olla omana kohtanaan 5.

Lain säännöskohtaisissa perusteluissa annetaan yhtenä esimerkkinä edellä mainitun lisäyksen sisällöstä *suunnitelma mielenterveyden edistämiseksi*. Tämän suunnitelman valmistelu olisi koulutuksen järjestäjille uusi tehtävä. Samassa yhteydessä todetaan, että *koulutuksen järjestäjä voi liittää*

opiskeluhuoltosuunnitelmaan lakisääteiset suunnitelmansa kuten toimintasuunnitelma äkillisissä uhka ja vaaratilanteissa. Kyseinen suunnitelma ei ole lakisääteinen, vaan sen laatimisvelvoite perustuu Opetushallituksen normimääräyksiin.

13 a § Alueellinen opiskeluhuoltosuunnitelma

Koulutuksen järjestäjän opiskeluhuoltosuunnitelman lisäksi jatkossa laadittaisiinalueellinen opiskeluhuoltosuunnitelma. Opiskeluhuolto-suunnitelmien sitominenkunnan ja hyvinvointialueen strategia- ja taloussuunnitteluprosesseihin on erittäin kannatettavaa resurssien turvaamisen näkökulmasta.

Kun koulutuksen järjestäjän opiskeluhuoltosuunnitelma todennäköisesti yhtenäistää koulujen ja oppilaitosten toimintatapoja opiskeluhuollossa, yhtenäistää alueellinen suunnitteluvelvoite alueellaan sijaitsevien koulutuksen järjestäjien toimintaa. Suunnitelman perustuminen alueen koulutuksen järjestäjien opiskeluhuoltosuunnitelmiin (eikä päinvastoin) on tärkeää, jotta suunnitelmassa olisi aito mahdollisuus ottaa huomioon paikalliset tarpeet ja voimavarat. Tämä hierakiaratkaisu turvaa myös sen, että opiskeluhuollosta muodostuu hyvinvointialueella toiminnallinen yhtenäinen kokonaisuus lain 9 §:n mukaisesti.

14 a § Alueellinen opiskeluhuollon yhteistyöryhmä

Uutena rakenteena lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 14 a §, jossa säädetään alueellisesta opiskeluhuollon yhteistyöryhmästä (*yhteistyöryhmä*), jonka hyvinvointialue muodostaa yhdessä alueensa kuntien kanssa ja jolla olisi omat lakisääteiset tehtävänsä. Se, että vastuu yhteistyöryhmän kokoamisesta on hyvinvointialueella, voi tuoda toimintaan vaikuttavuutta ja on kannatettavaa. Hyvinvointialueellahan on myös vastuu opiskeluhuoltopalvelujen järjestämisestä tasapuolisesti.

Yhteistyöryhmän tehtävä ei ole helppo. Opiskeluhuollon tila (ml. resurssit) hyvinvointialueen muodostavissa kunnissa saattaa olla hyvinkin erilainen ja erilaisten toimintatapojen ja olemassa olevien yhteistyörakenteiden yhteensovittaminen kaikkia osapuolia tyydyttävällä tavalla ja intressiristiriitoja välttäen voi osoittautua haasteelliseksi.

Jos hyvinvointialueen alueella on kuntien lisäksi muita koulutuksen järjestäjiä, heidän tulee olla edustettuina yhteistyöryhmässä, on oleellinen säännös, joka luoperustan kuntien, muiden koulutuksen järjestäjien ja hyvinvointialueiden yhteistyölle. Kaikkien koulutuksen järjestäjien edustus yhteistyöryhmässä on ensisijaisen tärkeää, jotta hyvinvointialue pystyisi ottamaan huomioon kaikkien alueensa koulutuksen järjestäjien tarpeet opiskeluhuoltopalveluja järjestäessään.

Koska yhteistyöryhmässä tulee huomioida kaikki koulutuksen tasot ja koulutusmuodot, opiskelijoiden, vanhempien ja opiskeluhuollon työntekijöiden sekä tarvittaessa muiden yhteistyötahojen edustus, joudutaan kokoonpanoltaan varsin laajan ryhmän toiminnassa todennäköisesti sopimaan edustuksellisuudesta. Tämä puolestaan tuo oman haasteensa tiedonkululle,

josta huolehtimisesta on tärkeää sopia yhteistyöryhmässä. Näkökulma olisi ehkä ollut paikallaan myös kirjata säännökseen omaksi kohdakseen, yhteistyöryhmän tehtäviä koskevaan toiseen momenttiin.

Toisen asteen, erityisesti ammatillisen koulutuksen järjestämisestä vastaavat usein suuret koulutuskuntayhtymät, joiden oppilaitokset tai toimipisteet sijaitsevat useissa kunnissa ja hyvinvointialueilla. Heidän kohdallaan uudistus tarkoittaa useamman kuin yhden hyvinvointialueen yhteistyöryhmään (ml. alueellisen hyvinvointisuunnitelman laatimiseen) osallistumista ja verrattuna muihin koulutuksen järjestäjiin huomattavasti suurempaa työmäärää.

16 § Yhteydenotto opiskeluhuoltopalvelujen saamiseksi

Lain 16 § Yhteydenotto opiskeluhuoltopalvelujen saamiseksi on korjattu lausuntopalautteen perusteella ja lähes nykytilaa vastaava säännös on Opetushallituksen mielestä onnistunut. Se, että yhteydenottovelvollisuus laajennetaan koskemaan koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa, korjaa alkuperäisessä laissa olevan virheen vahvistaen opiskeluhuollon toteuttamista yhtenäisenä kokonaisuutena.

Yhteydenoton syytä ei jatkossa rajattaisi ainoastaan opiskelijan tiettyihin vaikeuksiin. Opetushallitus kannattaa säännöksen väljempää muotoilua ja sitä, että yhteydenoton syyksi riittää jatkossa oppilaitoksen työntekijän huoli opiskelijasta ja arvio tilanteesta. Yhteydenotto tehtäisiin nykylainsäädännön mukaisesti, viipymättä ja mikäli mahdollista, yhdessä opiskelijan kanssa. Samalla luovutettaisiin entiseen tapaan tuen tarpeen arvioinnissa tarvittavat tiedot.

Säännöksen mukaan *opiskelijan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle on annettava tieto yhteydenotosta opiskeluhuollon työntekijään.* Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että olisi tarkoituksenmukaisinta, että tiedon vanhemmille antaa työntekijä, joka on ottanut yhteyttä opiskeluhuoltopalveluihin. Toimintatavan täsmentäminen perusteluissa on tervetullut linjaus ja käytännön työnjakoa selkeyttävä.

Opetussuunnitelman perusteiden uudistaminen -kohta

Lain toimeenpano edellyttää, että Opetushallitus antaa opetussuunnitelman perusteissa tai muussa määräyksessä määräykset normiasiakirjojen uudistamiseksi lakimuutosta vastaaviksi. Esitykseen on kirjattu: *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 opiskeluhuoltosuunnitelmat käyttöön 1 päivänä elokuuta 2023.*

Opetushallitus huomauttaa, että uudistamista edellyttävät määräysasiakirjat liittyvät olennaisesti oppilas- ja opiskelijahuoltolain soveltamisalaan (1 §) ja muutos koskee siis huomattavasti suurempaa määrää uudistettavia normeja kuin uudessa säännöksessä on esitetty. Opetushallituksessa normimääräykset räätälöidään kunkin koulutusmuodon erityispiirteet huomioiden, mikä tarkoittaa sitä, että

opiskeluhuollon kuvaustapa eri määräyksissä ei kaikilta osin ole yhtenevä. Osassa uudistettavia määräyksiä tarvittavat muutokset ovat teknisluonteisia, osassa vaaditaan suurempaa valmistelua. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain muutos edellyttää ajantasaistamista seuraaviin Opetushallituksen määräyksiin:

1. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014
2. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluopetussuunnitelman perusteet 2021
3. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014
4. Perusopetukseen valmistavan opetuksen perusteet 2015
5. Aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2017
6. Lukiokoulutuksen perusteet 2019
7. Aikuisten lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2019
8. Opiskeluhuollon keskeiset periaatteet ja tavoitteet sekä opiskeluhuoltosuunnitelman laatiminen ammatillisessa koulutuksessa 2018
9. Tutkintokoulutukseen valmentava koulutus 2021
10. Kansanopistojen oppivelvollisille suunnatun vapaan sivistystyön koulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2021

Edellä kuvatulta osin Opetushallituksen norminantovaltuutusta täytyy säännöksessä korjata ja yksinkertaistaa esimerkiksi seuraavasti: *Opetushallituksenon uudistettava opetussuunnitelmien 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 opiskeluhuoltosuunnitelmat käyttöön 1 päivänä elokuuta 2023.*

Laki- ja perustemuutos tarkoittaa Opetushallituksen työssä varsin mittavaa kokonaisuutta: varsinaisen perustemuutoksen lisäksi tarvitaan informaatio-ohjausmateriaalin kuten erilaisten oppaiden ja ohjeistusten ajantasaistamista, verkkosivujen uudistamista, täydennyskoulutuksesta huolehtimista ja koulutuksen järjestäjien joskus yksilöllistäkin asiakaspalvelua. Edellä kuvattu tulee toteuttaa kaikkien koulutusmuotojen koulutuksen järjestäjien tarpeet ja yhteistyö huomioiden.

22 § Opiskeluhuoltorekisteriin sisältyvien tietojen salassapito

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 22 §:n osalta voisi olla tarpeen laissa tai ainakin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä tuoda täsmällisemmin esille, keiden katsotaan osallistuvan opiskelijan yksilökohtaiseen opiskeluhuoltoon, joille salassa pidettäviä tietoja voidaan antaa. Opetushallitus kysyy, kuuluuko opiskelijan opettaja tai oppilaitoksen rehtori tähän joukkoon ja millä edellytyksillä. Myös suhde esimerkiksi perusopetuslain 40 §:ään kaipaisi selkeytystä.

3. Laki terveydenhuoltolain muuttamisesta

15 a § Opiskeluhuoltopalvelut

Terveydenhuoltolakiin esitetään sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten

edellyttämiä muutoksia sekä selkeytetään opiskeluhuoltopalveluja koskevia säännöksiä. Lakiin lisättävä 15 a § on uusi säännös, jonka momentteihin sisältyy useita opiskeluhuollon palvelujen toimintaa ohjaavia periaatteita. Pykälän 1 momentissa todetaan, että *opiskeluhuoltopalveluilla tarkoitetaan 16 §:ssä tarkoitettuja kouluterveydenhuollon palveluja, 17 §:ssä tarkoitettuja lukioiden ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palveluja ja 17a §:ssä tarkoitettuja psykologipalveluja sekä sosiaalihuoltolain 27 c §:ssä tarkoitettuja kuraattoripalveluja.* Opetushallitus kysyy, olisiko pykälään tarkoituksenmukaista täydentää vapaan sivistystyön kansanopistoissa opiskelevien opiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltopalvelut?

Hyvinvointialueelle säädetään 4 momentissa yhteistyövelvoitteita opiskeluhuollon ja kotien kanssa tehtävän yhteistyön osalta perusopetuslain, lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain edellyttämällä tavalla. Säännöksen säilyttäminen uudistuvassa lainsäädännössä on kannatettavaa.

Se, että hyvinvointialueen on järjestettävä opiskeluhuollon palvelut ensisijaisesti koulussa tai oppilaitoksessa, on tärkeä lähipalveluperiaate. Tämä on edellytys myös yhteisöllisen opiskeluhuoltotyön toteuttamiselle ja opiskeluhuoltopalvelujen saavutettavuudelle. Hallituksen esitystä oli lausuntopalautteen jälkeen täsmennetty muun muassa esiopetusikäisten osalta. Myös palvelujen järjestämistä koulun tai oppilaitoksen välittömässä läheisyydessä on rajattu tarkemmin niin pykälässä kuin sen perusteluissa, mikä helpottaa kohdan tulkintaa jatkossa. Myös vapaan sivistystyön koulutuksen näkökulmasta tämä lähipalveluperiaate on erittäin kannatettava, sillä osa kansanopistoista sijaitsee kaukana kuntakeskuksista.

Pääjohtaja Minna Kelhä

Opetusneuvos Kristiina Laitinen

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Opetushallituksen asianhallintajärjestelmässä.