



Opetus- ja kulttuuriministeriö

1/5

ASIA

Perusopetuslain mukaisen oppilashuollon toteutuminen peruskouluissa

ASIAN AIKAISEMMAT VAIHEET

Päätin vuonna 2009 ryhtyä koulujen työrauhasta ja turvallisuudesta saamieni tietojen perusteella tutkimaan koulujen työoloja.

Sain perusopetuksen toteutumisesta vastuussa olevalta opetusministeriöltä (nykyisin opetus- ja kulttuuriministeriö) pyytämäni selvityksen ja lausunnon 8.6.2009. Lausunnossa todettiin, että koulujen oppilashuollon ja työturvallisuuden riittävydessä oli puutteita koko maassa eikä oikeus kyseisiin palveluihin toteutunut tasapuolisesti maan eri osissa. Lausunnon mukaan ministeriö ja Opetushallitus olivat toteamansa oppilashuollon epätydyttävän tilanteen johdosta ryhtyneet erilaisiin toimenpiteisiin.

Antamassani ratkaisussa 22.2.2010 dnro OKV/1/50/2009 pyysin opetusministeriötä vuoden 2010 loppuun mennessä esittämään tarpeelliseksi arvioimaansa selvitykseen perustuvan näkemyksensä siitä, millaista kehitystä oppilashuollossa ja sen tasa-arvoisessa toteutumisessa on kyseisenä vuonna lausunnossa esitettyjen kehittämistoimien ja muiden seikkojen perusteella tapahtunut ja ovatko lausunnossa todetut puutteet oppilashuollon riittävydessä ja yhdenvertaisessa toteutumisessa korjaantuneet.

SELVITYS

Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut selvityksensä 15.12.2010.

Oppilashuollon nykytila

Oppilashuollon toteutumisen ja siinä tapahtuneiden muutosten osalta ministeriö on viitannut Opetushallituksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tutkimukseen peruskoulujen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä (Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perusopetuksessa 2009, Koulutuksen seurantaraportti 2010:1). Ministeriö on katsonut tutkimuksen osoittavan, että oppilashuollon voimavaroissa ja toimintatavoissa on edelleen suuria kunta- ja koulukohtaisia eroja. Oppilaan saama tuki, esimerkiksi tukiopeutus ja osa-aikainen erityisopetus riippuivat suuresti hänen asuinpaikastaan.

Oppilashuoltoon suunnatut voimavarat ovat myös usein huomattavasti valtakunnallisten suositusten alapuolella. Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2004 kouluterveydenhuollosta antaman laatusuosituksen (Kouluterveydenhuollon laatusuositus, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:8; Helsinki 2004) mukaan kokopäiväistä kouluterveydenhoitajaa kohti tulee olla korkeintaan 600 koululaista ja kokopäiväistä lääkäriä kohti korkeintaan 2100 koululaista. Laatusuosituksen mukainen henkilöstömitoitus täyttyi terveydenhoitajien osalta 34 prosentissa ja lääkärin osalta 4 prosentissa peruskouluista.

Tutkimuksen tulokset ovat ministeriön mukaan hyvin samansuuntaisia verrattuna vuosina 2007-2008 tehtyjen esitutkimusten tuloksiin. Vaikka tilanne on terveydenhoitajien kohdalla hieman parantunut kahden viime vuoden aikana, on lääkäriytyöpanos säilynyt ennallaan.

Ministeriön oppilashuollon nykytilasta antaman lausunnon mukaan oppilashuollon riittävydessä ja tasa-arvoisessa toteutumisessa on edelleen selkeitä puutteellisuuksia eikä suuria muutoksia ole havaittavissa.

Oppilashuollon kehittäminen

Oppilashuoltoa koskevat lakiuudistukset

Perusopetuslain erityistä tukea, oppilashuollon kehittämistä sekä tietojen salassapitoa ja käsittelyä ohjaavat muutossäädökset ovat tulleet voimaan 1.1.2011 (laki 642/2010). Oppilashuoltoa ja tietosuojaa koskevia pykälä (31 a, 40 ja 41 §) on kuitenkin sovellettu jo 1.8.2010 lukien. Lainkohdat koskevat oppilashuollon moniammatillista yhteistyötä, jota toteutetaan yhteistyössä oppilaan ja hänen huoltajiensa kanssa. Lisäksi säädetään oppilashuollon käsittelyyn osallistumisesta, oppilashuoltotyön kirjaamisesta sekä henkilötietojen salassapidosta ja käsittelystä.

Muutokset ovat edellyttäneet tarkennuksia perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden oppilashuoltoa koskeviin tavoitteisiin. Opetushallitus on tehnyt nämä tarkennukset 1.1.2011 lukien voimassa olevalla määräyksellään 29.10.2010 dnro 50/011/201. Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt opetuksen järjestäjälle valtionavustusta perusopetuksen laatuksien käyttöönottoon vuodesta 2009 alkaen. Vuonna 2010 valtionavustusta myönnettiin 3,2 miljoonaa euroa. Valtionavustus on käytettävissä vuoden 2011 loppuun asti.

Ministeriö on ilmoittanut, että opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä on valmisteltu oppilas- ja opiskelijahuollon lakiuudistusta, jonka tavoitteena on omalta osaltaan varmistaa parempien oppilas- ja opiskeluhuoltopalveluiden saaminen eri puolilla maata. Ministeriön näkemyksen mukaan yhtenäinen oppilas- ja opiskeluhuoltolaki myös selkiinntäisi yhteistyötä opiskeluhuollon eri palveluiden kesken. Valmistelussa ollut oppilas- ja opiskeluhuoltolaki koski esi- ja perusopetuksen oppilaita sekä lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa olevia opiskelijoita.

Sivistyspoliittinen ministerityöryhmä on kuitenkin 18.11.2010 pitämässään kokouksessa todennut, että valmisteluun ei ole voitu tuoda opiskeluhuollon laatua parantavia elementtejä osin kustannussyistä. Ministerityöryhmä on päättänyt, että lakiesitystä ei tässä vaiheessa anneta, vaan lain valmistelua jatketaan siten, että opiskeluhuollon laatu paranee ja myös ammattikorkeakoulut ovat mukana.

Muu oppilashuollon kehittämistoiminta

Opetushallitus ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos valmistelevat parhaillaan yhteistä oppilashuollon opasta. Oppaan tavoitteena on tukea oppilashuollon moniammatillista yhteistyötä ja tukea oppilashuollon toteuttamista jo muutosvaiheen aikana.

Opetus- ja kulttuuriministeriö käynnisti vuonna 2007 oppilashuollon kehittämistoiminnan, jonka tarkoituksena on oppilashuollon palvelujen saatavuuden paraneminen kuntien voimavaroja yhdistämällä. Tähän liittyen jaettiin valtion erityisavustusta 92 uudelle kunnalle oppilas- ja opiskelijahuollon palvelurakenteen kehittämistoiminnan käynnistämiseen. Loppuvuodesta 2009 valtionavustuksia jaettiin niin lukioiden opiskelijahuollon kehittämiseen kuin oppilas- ja opiskelijahuollon kehittämistoimintaa tukevien kehittämisverkostojen perustamiseen. Kehittämisverkostoja syntyi yhteensä neljä. Kesällä 2010 avustusta myönnettiin vielä viidennen kehittämisverkoston perustamiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on edustus sisäasiainministeriön 14.1.2009 asettamassa Turvallisuus perusopetuksessa – ohjausryhmässä. Työryhmä jatkaa työskentelyään 31.12.2011 saakka. Ministeriö on myös asettanut oppilaitosten turvallisuustilanteen kehittämistoimien seurantaan varten valtakunnallisen seurantaryhmän kaudelle 1.1.2011-31.12.2012.

Opetushallitus on toteuttanut Turvallisuuden edistäminen ja kriisitilanteisiin varautuminen kouluissa ja oppilaitoksissa -koulutusta vuodesta 2008 alkaen. Turvallisuuskoulutusta jatketaan vuoteen 2012 saakka. Lisäksi Opetushallitus laatii päivittyvän tietoverkkovälitteisen turvallisuusoppaan 31.5.2011 mennessä.

Peruskoulujen käyttöön asteittain lukuvuosina 2009-2010 otettu *KiVaKoulu* -ohjelmalla on voitu vähentää koulukiusaaminen puoleen entisestään.

Tilastokeskuksen toteuttama opettajatiedonkeruu- kyselyyn perustuva Opettajat Suomessa -julkaisu valmistuu helmikuun 2011 aikana. Tilastokeskus asettaa syksyllä 2011 oppilaitostason tiedonkeruun rationalisointia ja kehittämistä käsittelevän projektin, jonka tehtävänä on tehdä ehdotus syksyn 2011 oppilaitostason tiedonkeruun tietosisällöstä ja tiedonkeruun ja käsitteilyn kustannusten jaosta. Opetus- ja kulttuuriministeriö on nimennyt projektiin neljä jäsentä.

Valtion vuoden 2011 talousarviossa suunnataan voimavaroja perusopetuksen laadun kehittämiseen. Yleissivistävän koulutuksen valtionavustusten painopisteenä on muun muassa opetusryhmien koon pienentäminen, johon suunnataan 30 miljoonaa euroa. Valtionavustusta suunnataan 17 miljoonaa euroa tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen ja tuki-toimien sekä oppimisvaikeuksien varhaisesta tunnistamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Kouluisten kerhotoiminnan tukemiseen suunnataan 10 miljoonaa euroa.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä selostettu tutkimus muun muassa terveydenhoitajien ja lääkäreiden laatusuosituksen mukaisesta mitoituksesta on perustunut vuoden 2008 tietoihin.

Tutkimuksesta kävi ilmi seuraavat tiedot:

- terveydenhoitajia oli suosituksen mukainen määrä vain kolmasosalla (34 %) kouluista ja lääkäreitä vain 4 %:ssa kouluista
- kolmasosalla kouluista ei ollut lainkaan lääkärin palveluja ja
- viidesosalla kouluista ei lainkaan koulupsykologi- tai koulukuraattoritoimintaa.

Kun laatusuosituksen mukainen henkilömitoitus on valtakunnallinen ohje siitä, minkälaisilla henkilöstövoimavaroilla oppilashuoltoon kuuluva toimiva kouluterveydenhuolto on katsottu voitavan saavuttaa, pidän tutkimuksen tuloksia näin suuresta laatusuositusten alittamisesta jo sinänsä erittäin hälyttävänä.

Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessään mainitsemien, oppilashuoltoa koskevien lakiuudistusten lisäksi on 1.1.2011 lukien tullut voimaan määräaikaista terveystarkastuksia koskevalta osaltaan neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta annettu asetus 380/2009, joka määrittelee tarkemmin kansanterveyslaissa säädetyn kouluterveydenhuollon sisältöä. Asetuksen 9 §:n 4 kohdan mukaan kunnan on järjestettävä oppilaalle terveystarkastus jokaisella vuosiluokalla ja ensimmäisellä, viidennellä ja kahdeksannella vuosiluokalla laaja terveystarkastus. Asetuksen 5 §:n mukaan terveystarkastuksen voi tehdä terveydenhoitaja tai lääkäri tai terveydenhoitaja ja lääkäri yhdessä (laaja terveystarkastus).

Asetuksen määräysten noudattamisen voidaan arvioida ennestään lisäävän ainakin terveydenhoitajien ja lääkäreiden tarvetta kouluterveydenhuollossa.

Perusopetuslain mukainen oppilashuolto koostuu kouluterveydenhuollosta, lastensuojelulaissa tarkoitetuista kasvatuksen tukemistoimenpiteistä ja opetussuunnitelman mukaisesta oppilashuollosta. Ministeriön selvityksen mukaan oppilashuollon kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi on jo toteutettu ja vireillä on edelleen useita kuluvana vuonna tai sen jälkeisellä ajalla toteutettavaksi suunniteltuja hankkeita. Oppilashuollon riittävyys ja yhdenvertainen toteutuminen eivät selvityksen mukaan ainakaan tarkasteluajanjaksolla eli vuonna 2010 ole kuitenkaan saottavasti parantuneet.

Oppilashuollon tilannetta tai sen kehittymistä ei voi pitää tyydyttävänä.

Pyydän ministeriötä muun muassa asetuksen mukaisten terveystarkastusten sekä esittämiensä kehittämishankkeiden toteutumisesta hankkimansa selvityksen perusteella esittämään viimeistään 1.8.2011 mennessä konkreettisen ja perustellun arvionsa siitä, voidaanko, ja jos voidaan, mihin ajankohtaan mennessä tutkimuksen osoittamilla, kuntien oppilashuoltoon suuntaamilla voimavaroilla ja laatusuositukseen perustuvalla valtakunnallisella ohjauksella saavuttaa perusopetuslain edellyttämä riittävä ja valtakunnallisesti yhdenvertainen oppilashuolto.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila