



Opetusministeriö

1/6

ASIA

Perusopetuslain mukaisen oppilashuollon toteutuminen peruskouluissa

ASIAN TUTKITTAVAKSI OTTAMISEN PERUSTEET

Koulujen työrauha ja turvallisuus ovat olleet runsaan kansalaiskeskustelun ja uutisoinnin aiheena varsinkin kouluissa viime vuosina sattuneiden ampumavälikohtausten vuoksi. Huomiota ainakin pääkaupunkiseudulla herätti myös Vantaalla ruokailun yhteydessä vuoden 2009 tammiukuussa sattunut tapaus, josta Ilta-Sanomat kirjoitti 15.1.2008 otsikolla ”Ruokakohu paljasti kouluhelvetin.” Niin ikään puutteellisuudet kouluterveydenhuollossa ovat tulleet esille sekä julkisessa keskustelussa että oikeuskanslerinviraston tarkastustoiminnassa.

Käytettävissäni olleista, koulujen työrauha- ja turvallisuustilanteesta tehdyistä tutkimuksista (esimerkiksi Opetushallituksen ja Stakesin, nykyinen Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, yhdessä toteuttamat kyselytutkimukset peruskoulun vuosiluokkien 7-9 ja 1-6 oppilaille) kävi ilmi peruskouluissa useita ja laajakirjoisia ongelmia alkaen valtakunnalliset suositukset alittavasta oppilashuollon henkilöstöstä aina kouluympäristön fyysisiin puutteisiin. Tutkimusten mukaan erot koulujen välillä ovat suuria.

Perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla myös asuinpaikka.

Koska julkisuudessa esiintyneet ja erilaisista tutkimuksista ja selvityksistä saadut tiedot antoivat oikeudellisen perusteen kysyä koulujen oppilashuollon ja sen sisältämän turvallisuusvaatimuksen yhdenvertaisesta toteutumisesta käytännössä, päätin ryhtyä tutkimaan koulujen työoloja ja pyysin tässä tarkoituksessa opetusministeriöltä kirjeelläni 28.1.2009 dnro OKV/1/50/2009 valtakunnallista selvitystä asiasta käyttäen esimerkkeinä tiedotusvälineistä poimimiani tapauksia neljässä eri kunnassa (Vantaa, Helsinki, Karvia ja Muonio).

Perusopetuslain 31 a §:n mukainen oppilashuolto sisältää oppilaan hyvinvoinnin ja tasapainoisen kehityksen turvaamisen sekä koulutuksellisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon toteuttamisen lisäksi koulun viihtyisyyden ja turvallisuuden. Oppilashuollon keskeisiä osatoimintoja ovat

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

kouluterveydenhuolto, kuraattori- ja psykologitoiminta sekä kouluruokailu. Kyse on usean hallinnonalan toiminnallisesta kokonaisuudesta, jonka tavoitteena on luoda turvallinen oppimis- ja kouluympäristö huolehtimalla oppilaiden fyysisestä, psyykkisestä ja sosiaalisesta hyvinvoinnista.

Valtioneuvoston perusopetuslaissa tarkoitettua opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta antaman asetuksen (1435/2001) mukaan oppilashuollon tulee edistää oppilaan terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia ja siten turvata hyvän kasvun ja oppimisen edellytykset.

LAUSUNNOT JA SELVITYKSET

Opetusministeriö antoi 8.6.2009 lausuntonsa, johon oli liitetty ministeriön Opetushallitukselta pyytämä lausunto 20.4.2009 sekä opetusministeriön lausuntopyynnössäni mainituilta neljältä kunnalta pyytämät selvitykset. Vantaan kaupunki antoi lisäksi erillisen selvityksen eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväkseni siirtämän, Vantaankosken koulun tapahtumia koskevan kantelun osalta. En tässä päätöksessäni arvioi Vantaan kaupungin antamaa selvitystä tältä osin, vaan tulen antamaan kyseiseen kanteluun erillisen ratkaisun myöhemmin.

KOULUOLOJEN NORMIPERUSTA JA OHJAUSJÄRJESTELMÄ

Perus- ja ihmisoikeudet

Keskeisiä ihmisoikeussopimuksia koulutuksen kannalta ovat muun muassa yleissopimus lapsen oikeuksista (Sopimussarja 59-60/1991) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus, Sopimussarja 6/1976), jonka 13 artiklan mukaan sopimusvaltiot pyrkivät aktiivisesti kehittämään koulujärjestelmää kaikilla tasoilla.

Perustuslain säännöksistä koskee suoraan koulutusta 16 §, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perusopetuksen toteuttamisessa tulevat sovellettaviksi muutkin perustuslain pykälät, muun muassa jo edellä mainittu yhdenvertaisuusperiaatteen ilmaiseva 6 §. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle on asetettu yleinen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Muu peruskoulutusta koskeva lainsäädäntö

Perusopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Pääsääntöisesti kunnat ovat velvollisia järjestämään perusopetusta alueellaan asuville oppivelvollisuusikäisille. Perusopetuslain 2 §:n 3 momentin mukaan opetuksen tavoitteena on turvata riittävä yhdenvertaisuus koulutuksessa koko maan alueella. Lain 29 §:n (477/2003) mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ja jo edellä mainitun 31 a §:n (477/2003) mukaan saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämä tarvittava oppilashuolto.

Lastensuojelulain (417/2007) ehkäisevää lastensuojelua koskevan 2 luvun 9 §:n mukaan kunnan tulee järjestää koulupsykologi- ja koulukuraattoripalveluita, jotka antavat perusopetuslaissa tarkoitettun esi-, perus- ja lisäopetuksen oppilaille riittävän tuen ja ohjauksen koulunkäyntiin ja oppilaiden kehitykseen liittyvien sosiaalisten ja psyykkisten vaikeuksien ehkäisemiseksi ja poistamiseksi. Kyseisten palveluiden järjestämisestä vastaa opetuksen järjestäjä eli pääsääntöisesti kunta.

Kansanterveyslain (66/1972) 14 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kunnan tulee ylläpitää kouluterveydenhuoltoa, johon sisältyy kunnassa sijaitsevien perusopetusta antavien koulujen ja oppilaitosten koulu yhteisön terveellisuuden ja turvallisuuden valvonta ja edistäminen ja yhteistyö oppilashuolto- ja opetushenkilöstön kanssa.

Informaatio-ohjaus

Valtakunnallinen ohjaus

Opetuksen kehittämisvirastona toimiva Opetushallitus on vuonna 2004 laatinut perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet (määräykset 1-3/011/2004). Ne ovat osa ohjausjärjestelmää, jolla valtakunnallisesti ohjataan ja säädellään kansalaisten perusoikeutena olevan perusopetuksen järjestämistä.

Opetussuunnitelman perusteissa Opetushallituksen tulee antaa valtakunnantason kunnille ohjeet joiden mukaan niiden on kunnantason opetussuunnitelman yhteydessä laadittava suunnitelma oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä (oikeus turvalliseseen opiskelu ympäristöön) ja tarvittavan oppilashuollon sisällöstä.

Perusopetukselle ei ole vahvistettu valtakunnallisia laatukriteerejä. Laatukriteereistä on julkaistu työryhmän mietintö vuonna 2009 (Perusopetuksen laatukriteerit, Opetusministeriön julkaisu ja 2009:19). Mietinnön mukaan laatukriteereiden tavoitteena on opetuksellisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien takaaminen lapsille ja nuorille asuinpaikasta, kielestä ja taloudellisesta asemasta riippumatta. Työryhmän vuonna 2007 asettaneen opetusministeriön mukaan perusopetuksen laatukriteereillä tavoitellaan tukea perusopetusta koskevien säädösten toteutumiseen.

Kouluterveydenhuollon osalta on vahvistettu laatusuositus (Kouluterveydenhuollon laatusuositus, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:8).

Kuntataso

Varsinaiset opetussuunnitelmat laaditaan valtakunnallisesti vahvistettujen perusteiden mukaisesti kunnissa sekä yksittäisissä kouluissa. Perusopetuslain 15 §:n mukaan opetuksen järjestäjän eli kunnan tulee hyväksyä perusopetusta varten opetussuunnitelma ja määrätä kodin ja koulun yhteistyön sekä opetussuunnitelman mukaisen oppilashuollon järjestämistavasta.

Informaatio-ohjauksen velvoittavuudesta

Olen kouluterveydenhuollon toteutumista koskevassa päätöksessäni 13.2.2007 dnro 6/50/06 selvittelyt informaatio-ohjauksen vaikutuksia. Totesin ohjauksen vaikutuksen olleen kouluterveydenhuollossa jossakin määrin puutteellista ja tämän johtaneen muun muassa epäyhtenäisyyden terveydenhuollon toteuttajien eli kuntien välillä.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta otti 13.2.2008 valvonta-aiheekseen informaatio-ohjauksen toimivuuden sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valiokunnan mietinnön 5/2008 vp (TrVM 5/2008 vp- M 2/2008 vp) mukaan yksi informaatio-ohjauksen merkittävimmistä ongelmista on, ettei se suositukseen perustuvana ole sitovaa eikä velvoita kuntia toimimaan suositusten edellyttämällä tavalla. Eri kunnissa asuville kansalaisille ei siten voida tasapuolisesti turvata perusoikeuksiin kuuluvia sosiaali- ja terveystalvveluja. Käytännössä palvelujen saatavuus on muuttunut riippuvaiseksi kunnan päätöksistä, sen taloudellisesta tilanteesta ja henkilöstön saatavuudesta.

SELOSTUS OPETUSMINISTERIÖN JA OPETUSHALLITUKSEN SELVITYKSESTÄ

Oppilashuollon sisällön yhtenäinen määrittely ja toteutuminen

Oppilashuollon sisältö on määritelty sekä lainsäädännössä että valtakunnallisissa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa. Näiden perusteella tehtävät, opetussuunnitelmien liitteinä olevat oppilashuollon suunnitelmat laaditaan kunta- tai koulukohtaisesti. Opetushallitus on analysoinut kuntien ja koulujen koulukohtaisia opetussuunnitelmia vuosina 2005 ja 2008. Opetussuunnitelmien oppilashuollon kuvauksissa oli havaittavissa suuria vaihteluita. Suurimmat ongelmat ja lisäselvitysten tarve liittyi osioon, jossa tuli määrittellä toimenpiteet erilaisten kriisi- ja ongelmatilanteiden varalle sekä keskinäinen työn- ja vastuujako. Mukana oli myös erityisen hyvin tehtyjä paikallisia opetussuunnitelmia, joissa kyseiset asiat oli määritelty huolellisesti.

Selvityksen mukaan tekeillä on myös laajempaan otokseen perustuva 25 kunnan ja 35 opetussuunnitelman analyysi, jonka tavoitteena on arvioida opetussuunnitelmien lisäksi myös sitä, miten perusteita tulisi ohjausvälineenä muuttaa tai mitä pitäisi painottaa. Perusopetukselle ollaan myös vahvistamassa kansallisia laatukriteerejä. Vaikka laatukriteereillä ei ole samaa asemaa kuin resurssi- tai lainsäädäntöohjauksella, ne mahdollistavat toiminnan arvottamisen.

Yleinen arvio on, että oppilashuoltoa koskevien opetussuunnitelmaosioden laatu ja konkreettisuus vaihtelee kunnittain ja kouluittain. Oppilashuollon toimivuus edellyttää hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Koulukohtaisissa opetussuunnitelmissa oppilaan yksilöllinen tuki ja koulun ulkopuoliset tukiverkot on jätetty vähälle huomiolle. Parhaimmillaan suunnitelmat ovat ajan tasalla ja yhteisössä hyvin pohdittuja, mutta huonoimmillaan ne puuttuvat kokonaan. Valmis-teilla olevaan perusopetuslain muutokseen liittyvässä hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yksittäistä oppilasta koskevien tietojen kirjaamista oppilashuoltotyössä.

Turvallisuutta ja työrauhaa vaarantavien tekijöiden yhtenäinen määrittely

Turvallisuuden ja työrauhan valvonta on laissa säädetty (opetuksen järjestäjän velvollisuus turvallisuussuunnitelman tekoon) kunnan velvollisuudeksi. Perusopetuslaki velvoittaa kunnan hyväksymään järjestyssäännöt ja muut koulussa noudatettavat järjestysmääräykset. Tarkempi ohjeistus siitä, mitkä tekijät vaikuttavat koulujen työrauhaan ohjeistuksen antamisessa on siis opetuksen järjestäjillä (kunnilla) lainsäädännön ja opetussuunnitelmien perusteiden määrittelyssä vähimmäistason. Oppilashuollon suunnitelmassa tulee kaikilla kouluasteilla olla määriteltynä koulun toiminta terveyden ja turvallisuuden edistämiseksi, työn- ja vastuunjako moniammatillisessa yhteistyössä sekä koulun toiminta ongelma-, onnettomuus- ja kriisitilanteissa.

Opetushallituksen sekä Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen yhteistyönä on valmisteltavana opas, jonka tarkoituksena on muun muassa tukea eri hallinnonalojen yhteistyön toteutumista turvallisuuden edistämässä ja kriisitilanteisiin varautumisessa. Opas valmistuu kesällä 2010. Ajankohtaisia linjauksia ovat antaneet Oppilaitosten turvallisuutta koskenut työryhmä (Sm 1041:00/2008) ja Oppilas- ja opiskelijahuoltotyöryhmä (STM 128:00/2008). Opetushallitus on koonnut www.oph.fi- sivuille ”Tukea kouluille ja oppilaitoksille kriisitilanteissa” -kokonaisuuden. Kysymys on tukimateriaalista joka on päivitetty Jokelan ja Kauhajoen koulusurmien johdosta.

Opetushallitus toteutti yhteistyössä lääninhallitusten kanssa keväällä 2008 eri puolilla Suomea 11 suomen- ja 3 ruotsinkielistä päivän kestäväää turvallisuuskoulutusta jota jatketaan vuosina 2008-2012. Tavoitteena on, että koulut tekevät koulutuksen aikana kattavan kokonaissuunnitelman turvallisuuden edistämiseksi opetuksessa, eri tahojen välisessä yhteistyössä sekä pelastussuunnitelman ja oppilashuollon suunnitelman päivittämisessä. Opetusministeriö ja sisäasianministeriö ovat asettaneet oppilaitosten turvallisuutta koskevan työryhmän ajalle 1.1.-31.8.2009. Työryhmän tehtävänä on antaa ohjeet oppilaitosten pelastussuunnitelman täydentämisestä sekä ohjeet oppilaitoksille, poliisille ja pelastusviranomaisille toiminnasta oppilaitoksiin kohdistuvassa uhkaustilanteessa. Tämän lisäksi tulee antaa ohjeet uhkaustilanteiden käsittelystä oppilaitoksen sisällä ja vanhempien kanssa sekä laatia suunnitelma näiden ohjeiden jalkauttamisesta ja niihin liittyvästä koulutuksesta. Koulukiusaamista ehkäisevä ja vähentävä *KiVa Koulu* -ohjelma otetaan valtakunnallisesti käyttöön asteittain lukuvuosina 2009-2010. Vuoden 2009 talousarvioon opetusministeriö on osoittanut 16 miljoonaa euroa perusopetuksen ryhmäkokojen pienentämiseen sekä rahoittanut useita oppilashuollon ja turvallisuuden kehittämishankkeita.

Oppilashuollon tasavertaisen toteutumisen varmistaminen

Oppilaiden tasa-arvoiset edellytykset on pyritty varmistamaan lainsäädännön ja opetussuunnitelmien perusteiden avulla. Opetussuunnitelmien perusteiden keskeisin tehtävä on turvata yhdenvertaisuus ja varmistaa koulutuksen riittävä yhtenevyys eri puolilla maata myös oppilashuollon ja turvallisuuden osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetusministeriö ovat vuonna 2008 asettaneet oppilas- ja opiskelijatyöryhmän, jonka tehtävänä on ollut selvittää oppilashuollon palvelujen saatavuutta sekä määrittellä oppilashuoltoryhmän rooli koulun yleisen turvallisuuden edistämässä. Ehdotuksessa tultaneen esittämään oppilashuoltoon liittyvän tilastointi- ja seurantajärjestelmän kehittämistä. Tällä hetkellä oppilashuoltoon, mukaan lukien koulujen turvallisuuteen liittyvä tietojenkeruu on hajanaista ja kokonaiskuvan muodostaminen oppilashuollosta on haasteellista. Myöskään oppilashuoltopalveluiden kustannusvaikutuksista ei ole saatavissa riittävää tietoa. Perusasteen osalta tuleva valtionosuusjärjestelmän uudistus vuonna 2010 edellyttää ohjausjärjestelmän kehittämistä osanaan tietojenkeruuseen liittyvät kysymykset. Lisäksi harkitaan Opetushallituksen ns. Opettajakyselyn laajentamista kaikkiin oppilashuollossa toimiviin ammattiryhmiin.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Opetusministeriö on todennut, että vuonna 2003 toteutetut koululakien muutokset (muun muassa perusopetuslakiin kirjatut oikeudet turvalliseen opiskeluympäristöön ja riittävään oppilashuoltoon) ovat sinänsä vahvistaneet ja yhtenäistäneet oppilashuollon asemaa kouluissa ja kunnissa.

Lukuisat 2000-luvulla tehdyt tutkimukset ja arvioinnit ovat kuitenkin selkeästi osoittaneet, että koulujen oppilashuollon ja työturvallisuuden riittävydessä on puutteita koko maassa ja että oikeus kyseisiin palveluihin ei toteudu tasapuolisesti maan eri osissa. Kyselyiden mukaan peruskoululaisten tyytymättömyys kouluterveydenhuoltoon ja työskentely-ympäristönsä rauhatomuuteen on lisääntynyt. Lääninhallitukset ovat arvioineet perusopetuksen oppilashuollon palveluja 2000 -luvun alussa osana peruspalveluiden arviointia. Kuntien vastausten perusteella todettiin oppilashuollon palveluissa ja niiden saatavuudessa olevan kuntien välisiä suuria eroja.

Myös nyt kyseessä olevan neljän esimerkkikunnan antamista selvityksistä käy konkreettisesti ilmi suuri vaihtelu oppilashuollon tilasta, mikä liittyy muun muassa kunnan maantieteelliseen sijaintiin, oppilasmäärään ja käytettäviin resursseihin. Esimerkiksi koulupsykologi-toimintaa on harvoin käytettävissä alle sadan oppilaan kouluissa ja varsin vähän eteläisen Suomen ulkopuolella.

Tähän mennessä saamani selvityksen johdosta minulla on siten perusteltua syytä epäillä, että oppilashuolto ei toteudu maamme peruskouluissa sen tasoisena kuin perusopetuslaissa edellytetään. Vielä hälyttävämpää on, että oppilashuollon saatavuus ei toteudu yhdenvertaisesti vaan paikkakunta- ja koulukohtaiset erot näyttävät olevan huomattavia. Epätyydyttävä tilanne on jatkunut pitkään. Asiantila on huolestuttava perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Antamansa selvityksen mukaan asianmukaisen perusopetuksen toteutumisesta vastuussa oleva opetusministeriö ja Opetushallitus ovat tilanteen korjaamiseksi ryhtyneet erilaisiin toimenpiteisiin.

Pyydän opetusministeriötä vuoden 2010 loppuun mennessä esittämään tarpeelliseksi arvioimaansa selvitykseen perustuvan näkemyksensä siitä, millaista kehitystä oppilashuollossa ja sen tasa-arvoisessa toteutumisessa on opetusministeriön lausunnossaan esittämien kehittämistoimien ja muiden seikkojen perusteella kuluvana vuonna tapahtunut ja onko oppilashuollon riittävydessä ja yhdenvertaisessa toteutumisessa edelleen vuonna 2010 ollut opetusministeriön ja Opetushallituksen lausunnoissa esiin tulleita puutteellisuuksia. Samalla pyydän ministeriötä kertomaan niistä konkreettisista toimita, joihin se on oppilashuollon tilasta tekemänsä arvion perusteella mahdollisesti katsonut vielä aiheelliseksi ryhtyä.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
