



ASIA

Perusopetuslain mukaisen oppilashuollon toteutuminen peruskouluissa

ASIAN TUTKITTAVAKSI OTTAMISEN PERUSTEET JA AIKAISEMMAT VAIHEET

Jokaisen oikeus perusopetukseen on taattu perustuslain 16 §:ssä. Perusopetuksesta säädetään perusopetuslaissa, jonka 31 a §:n mukaan oppilaalla on oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämä oppilashuolto. Kyseisen pykälän mukaan oppilashuollolla tarkoitetaan oppilaan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa. Oppilashuolto on osa peruspalveluita, joiden on perustuslain mukaan oltava kaikkien yhdenvertaisesti saatavilla.

Lukuisten tutkimusten ja selvitysten tulokset sekä julkisuudessa esiintyneet tiedot erinäisistä ongelmista peruskouluissa antoi minulle oikeudellisen perusteen ryhtyä selvittämään, toteutuuko lain edellyttämä oppilashuolto käytännössä ja toteutuuko se yhdenvertaisella tavalla. Tässä tarkoituksessa olen selvitys- ja lausuntopyynnölläni 28.1.2009¹ pyytänyt asiasta vastaavaa opetus- ja kulttuuriministeriötä selvittämään asiaa sekä myöhemmillä lausuntopyynnöilläni 22.2.2010² ja 8.2.2011³ pyytänyt ministeriötä myös kertomaan niistä konkreettisista toimenpiteistä, joilla ministeriön selvityksissäänkin todetut puutteet oppilashuollon riittävässä ja yhdenvertaisessa toteutumisessa korjataan.

¹ dnro OKV/1/50/2009

² dnro OKV/1/50/2009

³ dnro OKV/6/50/2011

SELVITYS

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto 28.10.2011

Sosiaali- ja terveysministeriö on vuonna 2004 antanut kouluterveydenhuollosta laatusuosituksen (Kouluterveydenhuollon laatusuositus, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:8, Helsinki 2004). Suosituksessa todetaan, että toimiva kouluterveydenhuolto edellyttää riittävää, pätevää ja pysyvää henkilöstöä. Suosituksessa on annettu ohjeet siitä, minkälaista lääkäreiden ja kouluterveydenhoitajien määrää on pidetty riittävänä asianmukaisen kouluterveydenhuollon toteuttamiseksi.

Opetushallituksen ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, THL:n peruskoulujen hyvinvointia ja terveyden edistämistä koskevan, vuoden 2008 tilannetta kuvaavan tutkimuksen (Koulutuksen seurantaraportti 2010:1) mukaan terveydenhoitajia oli suosituksen mukainen määrä vain kolmasosalla (34 %) kouluista ja lääkäreitä vain 4 % kouluista. Kolmasosalla kouluista ei ollut lainkaan lääkärin palveluja ja viidesosalla kouluista ei ollut lainkaan oppilashuoltoon kuuluvaa koulupsykologi- tai koulukuraattoritoimintaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on ilmoittanut valmistelleensa lausuntoaan yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Lausunnossa on todettu, että sosiaali- ja terveysministeriö on vuosina 2009-2011 vahvistanut kouluterveydenhuollon säädösperustaa. 1.1.2011 voimaan tullut asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (338/2011) on parantanut kouluterveydenhuollon palveluja ja kaventanut alueellisia eroja. Asetus annettiin, koska useiden vuosina 2004-2007 tehtyjen selvitysten mukaan kuntien välillä oli eroja lasten ja nuorten ehkäisevien palvelujen voimavaroissa ja sisällöissä eivätkä palvelut vastanneet kansallisia suosituksia. Asetuksen tarkoituksena on varmistaa, että terveysneuvonta ja terveystarkastukset ovat suunnitelmallisia, tasoltaan yhtenäisiä sekä yksilöiden ja väestön tarpeet huomioon ottavia.

Perusopetuslain edellyttämää riittävää ja valtakunnallisesti yhdenvertaista oppilashuoltoa ei kuitenkaan ole vielä saavutettu, vaikka tilanne onkin kehittynyt parempaan suuntaan. Ministeriö ei myöskään voi osoittaa ajankohtaa jolloin riittävä ja valtakunnallisesti yhdenvertainen oppilashuolto toteutuu. Tämän tavoitteen saavuttaminen riippuu ministeriön mukaan muun muassa siitä, miten oppilashuoltoa resursoidaan. Riittävien resurssien varmistaminen on kuntien tehtävä.

Suomen kuntaliiton lausunto 20.1.2012

Kuntaliitto on esittänyt yleisellä tasolla näkemyksiään oppilashuollon järjestämisestä. Lausunnossa on todettu oppilashuollon olevan opetustoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon moniammatillista yhteistyötä.

OPPILASHUOLLOSTA SAADUN SELVITYKSEN ARVIOINTIA

Oppilashuollon käsitteestä

Perusopetuslain 31 a §:n 1 momentin mukainen oppilashuolto tarkoittaa niitä seikkoja, joiden tulee toteutua, jotta oppilas voi asianmukaisesti nauttia hänelle kuuluvasta perusopetuksesta. Näitä ovat oppilaan henkilöön liittyvät seikat kuten hänen terveytensä ja sosiaalinen hyvinvointinsa sekä kouluun ja kouluympäristöön liittyvät seikat kuten koulurakennusten terveellisyys, koulun tarjoaman ravinnon riittävyys, rauhallinen oppimisympäristö ja turvallisuus.

Perusopetuslain 31 a §:n 2 momentin mukaan oppilashuoltoon sisältyy opetuksen järjestäjän eli pääsääntöisesti kunnan hyväksymän opetussuunnitelman mukainen oppilashuolto sekä oppilashuollon palvelut jotka ovat terveydenhuoltolaissa (1326/2010) tarkoitettu kouluterveydenhuolto sekä lastensuojelulaissa (417/2007) tarkoitettu koulunkäynnin tukeminen. Opetuksen kehittämisvirastona toimiva Opetushallitus ohjaa kuntien opetussuunnitelmien tekemistä vuonna 2004 laadituilla ja 2010 uudistetuilla perusopetuksen opetussuunnitelman perusteilla.

Perusopetuslain tarkoittama oppilashuolto koostuu siten kunkin kunnan päättämästä, opetussuunnitelmaan sisältyvästä oppilashuollosta ja oppilashuollon palveluista. Kun lainsäädännössä on tarkasti määritelty vain se, mitkä ovat oppilashuollon palveluita, jää oppilashuollon kokonaisuuden tarkka sisältö tosiasiallisesti kunkin kunnan omaan harkintaan. Oppilashuollosta puhuttaessa ei ole täysin yhdenmukaista käsitystä siitä, mitä perustusopetuslain mukaisella oppilashuollon kokonaisuudella tarkoitetaan.

Informaatio-ohjauksesta

Oppilashuollon valtakunnallisena ohjaajana on valtio ja oppilashuollon toteuttajina opetusta järjestävät kunnat. Valtakunnallinen ohjaus voidaan toteuttaa normi-, resurssi- tai informaatio-ohjauksena. Vuonna 1993 toteutettu valtiosuus uudistus korosti kuntien asemaa palvelujen järjestämisessä ja vähensi valtion merkitystä palveluiden saamisen ohjaamisessa. Laskennallisen valtiosuusjärjestelmän myötä myös valtion suora resurssiohjaus väheni ja siirryttiin informaatiolla tapahtuvaan ohjaukseen. Sivistys- ja opetustoimen alalla on perinteisestikin käytetty informaatio-ohjausta. Informaatio-ohjaus tarkoittaa, että valtio tuottaa kunnille sellaista tietoa, joka auttaa niitä kehittämään oman toimintansa vaikuttavuutta ja tuottavuutta.

Informaatio-ohjaus on luonteeltaan ei-sitovaa, jolloin ohjauksen kohde voi noudattaa ohjausta tai jättää noudattamatta sitä. Informaatio-ohjauksin on erilaista oppilashuollon eri osa-alueilla. Kouluterveydenhuollon osalta on laatusuositus ja opetussuunnitelmiin sisältyvän oppilashuollon osalta perusopetuksen laatukriteerit. Lastensuojelulain tarkoittamasta koulun mielenterveys- ja sosiaalityöstä ei ole lainkaan valtakunnallista ohjausta. Myöskään oppilashuollon kokonaisuutta koskevaa valtakunnallista ohjausta ei ole olemassa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 30.10.2006 tarkastuskertomuksessaan ¹ todennut, että laatusuositus ei ole juurikaan vaikuttanut kouluterveydenhuollon palvelujen järjestämiseen kunnissa. Suositusta ei ole läheskään aina esitelty toimiala- ja luottamusmiesjohdoille eikä voimavaroista päättävälle sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Tarkastuskertomuksen mukaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisia valtiosuuksia korotettiin vuosina 2002-2003 lähes 180 miljoonalla eurolla eli käytettiin myös resurssiohjaamista. Perustelujen mukaan lisämääräraha oli tarkoitettu muun muassa kouluterveydenhuoltoon. Kertomuksen mukaan korotuksella ei kuitenkaan ollut tavoiteltuja vaikutuksia kuntien toimintaan ja voimavarojen suun-

¹ 136/2006, Kouluterveydenhuollon laatusuositus - suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan

taamiseen. Tarkastusta varten haastatellut kunnat katsoivat, etteivät laskennalliseen valtioonosuuteen kirjatut toiveet näy kuntien talouden tai toiminnan suunnittelussa.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta otti 13.2.2008 valvonta-aiheekseen informaatio-ohjauksen toimivuuden sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valiokunnan mietinnön ¹ mukaan yksi informaatio-ohjauksen merkittävimmistä ongelmista on, ettei se suositukseen perustuvana ole sitovaa eikä velvoita kuntia toimimaan suositusten edellyttämällä tavalla. Käytännössä palvelujen saatavuus riippuu kunnan päätöksistä, sen taloudellisesta tilanteesta ja henkilöstön saatavuudesta. Eri kunnissa asuville kansalaisille ei siten voida tasapuolisesti turvata perusoikeuksiin kuuluvia sosiaali- ja terveystalveluja.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan ² ottanut kantaa informaatio-ohjauksen vaikuttavuuteen. Tarkastusvirasto on (s.102) todennut seuraavaa: ”...informaatio-ohjausta ei pitäisi käyttää silloin, kun pyritään takaamaan perusopetuspalvelujen yhdenmukaisuus koko maassa. Koska perusopetus on kansalaisten subjektiivinen oikeus, tulisi palvelun minimitason perustua yksiselitteisesti säädöksiin ja muihin normeihin.”

Tarkastusta varten oli haastateltu perusopetuksen järjestäjiä eli kuntia. Tarkastuskertomuksen mukaan haastatellut eivät pitäneet informaatio-ohjauksen kautta välitettäviä viestejä velvoittavina, vaan vaikutusten nähtiin perustuvan vapaaehtoisuuteen; informaatio-ohjauksella voidaan lähinnä vahvistaa jo olemassa olevia positiivisia toimintamalleja. Perusopetuksen informaatio-ohjaukseen suhtautuisivat siten vakavimmin ne, joiden toimintaa jo voidaan pitää tavoitteiden mukaisena. Ne toimijat, joiden toiminnassa olisi korjaamisen varaa, eivät kiinnitä informaatio-ohjauksen kautta välitettäviin viesteihin juurikaan huomiota. Useat tarkastuksen yhteydessä haastatellut henkilöt olivat sitä mieltä, että mikäli valtio-ohjaaja haluaa nopeita muutoksia toimintaan, tapahtuu muutos varmasti vain silloin, kun asiaa ohjataan normilla, jota seuraa normin toteuttamiseen ohjattu riittävä resurssimäärä.

Tarkastuskertomuksessa on todettu vielä, että kuntien ohjausta suorittavat opetusministeriö ja Opetushallitus ovat joillakin toimillaan hämärtäneet ja sekoittaneet eri ohjausvälineiden statuksia. Erityisesti informaatio-ohjaus on usein esitetty ratkaisuksi sellaisissa tilanteissa, joissa perusopetuksen yhdenvertaisuuden koko maan alueella on katsottu olevan vaarassa tai jäävän toteutumatta. Ohjauksen läpinäkymättömyys ja epävarma kohdentuminen johtuukin ensisijassa siitä, että asetettuihin tavoitteisiin pyrittäessä ei valita tehokkainta ja tarkoitukseen sopivinta ohjausvälinettä.

Viittaan tässä myös siihen, mitä olen lausunut informaatio-ohjauksen vaikuttavuudesta oikeuskanslerin vuoden 2010 toimintakertomukseen sisältyvässä puheenvuorossani.³

Oppilashuollon säädöspohja ja tilanne kunnissa

Oppilashuolto on jo käsitteenä tulkinnanvarainen ja sitä koskeva lainsäädäntö on pirstaloituneena useaan eri lakiin. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti vuonna 2004 oppilashuollon kehittämistä ja sitä koskevan lainsäädännön muutostarpeita pohtivan työryhmän, oppilashuoltotyöryhmän. Oppilashuoltotyöryhmän ehdotusten⁴ mukaan pitemmän aikavälin tavoitteena tulisi olla yhtenäisen oppilas- ja opiskelijahuoltolain säätäminen. Ensivaiheessa työryhmä kuitenkin

¹ 5/2008 vp (TrVM 5/2008 vp-M 2/2008 vp)

² 192/2009; Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä

³ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2010, oikeuskanslerin puheenvuoro: Riittävätkö suositukset turvaamaan palvelutasoa? s. 12-14

⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:33

ehdotti oppilashuollon sisältöä koskevien säännösten sijoittamista alakohtaisiin lakeihin eli lastensuojelulakiin ja terveydenhuoltoa koskeviin lakeihin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on ilmoittanut, että erillistä lakia oppilashuollosta ollaan nyt valmistelemassa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä.

Kouluterveydenhuolto

Oppilashuollon sisällön laajakirjoisuus ja sitä koskevien palvelujen säätäminen useassa laissa lienee vaikuttanut kehitykseen, että oppilashuollon osatekijöillä on erilainen normipohja ja sitä kautta myös erilainen velvoittavuuden aste. Oppilashuollon kokonaisuuteen kuuluva kouluterveydenhuolto on terveystarkastuksia koskevan lainsäädäntönsä myötä osittain irtautunut oppilashuollon informaatio-ohjauksesta. Myös kouluterveydenhuolto toteutettiin aikaisemmin pelkän ei-sitovan laatusuosituksen perusteella.¹ Koska kouluterveydenhuollon suositusluontoinen ohjaus osoittautui jääneen tavoiteltavilta vaikutuksiltaan riittämättömäksi, normatiivisesti velvoittavammat ohjauskeinot olivat tarpeen terveystarkastusten yhdenvertaisen tason ja saatavuuden paremmaksi turvaamiseksi.² Sitten annettiin 1.7.2009 voimaan tullut valtioneuvoston asetus 380/2009 neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta, jolla määriteltiin tarkemmin kansanterveyslaissa säädetyn kouluterveydenhuollon sisältöä siltä osin kuin kyse oli lain perusteella suoritettavien terveystarkastusten määrästä. Velvollisuus terveystarkastusten suorittamiseen alkoi 1.1.2011. Kouluterveydenhuollosta säättävän terveydenhuoltolain (1326/2010) tultua voimaan 1.5.2011 kyseinen asetus on korvattu samaan aikaan lain kanssa tulleella asetuksella 338/2011.

Asetuksen ja terveydenhuoltolain voimaantulon jälkeen kouluterveydenhuollon tilanne on siten se, että kouluterveydenhuollon palveluista on säädetty lain ja asetuksen tasolla, mutta palvelujen antamiseen käytettävän henkilöstön määrä perustuu edelleen kouluterveydenhuollosta annettuun laatusuositukseen. Laatusuosituksen mukainen henkilömitoitus on valtakunnallinen ohje siitä, minkälaisilla henkilöstövoimavaroilla lain edellyttämät kouluterveydenhuollon toimet ja riittävä toimintataso on katsottu voitavan saavuttaa. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja aluehallintovirastot ovat maaliskuussa 2011 selvittäneet asetuksen mukaisten tarkastusten toteutumista. Selvityksen mukaan terveyskeskukset ilmoittivat tarkastusten toteutuneen ”henkilökuntamäärään nähden melko hyvin”. Selvitys koski tarkastusten määrää, ei sisältöä tai käytännön toteutumista.

Siitä, millaiset henkilöstövalmiudet kunnilla on lain edellyttämien terveystarkastusten toteuttamiseen, on vuodelta 2011 käytettävissä seuraavia tietoja. Henkilökunnasta, erityisesti lääkäreistä on pulaa. Esimerkiksi Lounais-Suomen aluehallintoviraston alueella suurimmat henkilöstömitoituksen puutteet ovat kouluterveydenhuollon lääkärien määrässä (52 % vastanneista). Koko maassa laatusuosituksen mukaiseen lääkärimäärään (2100 oppilasta/kokopäivätoiminen lääkäri tai 1 työpäivä viikossa 500 lasta kohden) ylittää vain 36 % terveyskeskuksista. Terveystarkastajien laatusuosituksen mukainen mitoitus (600 oppilasta/kokopäivätoiminen terveydenhoitaja) toteutuu 84 %:ssa terveyskeskuksista. Peräti 14 % terveyskeskuksista ei ole toiminut niitä velvoittavien säännösten mukaan eli järjestänyt asetuksen edellyttämää laajaa tarkastusta 1. ja 5. luokilla.

Opetusministeriön lausunnon mukaan asetuksen mukaisten palvelujen järjestämiseksi ja tarvittavan henkilökunnan rekrytoimiseksi kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia nostettiin yhteensä 18,5 miljoonalla eurolla. Vuonna 2011 terveyskeskuksista 56 % oli hyödyntänyt saa-

¹ Kouluterveydenhuollon laatusuositus, Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2004:8

² Kouluterveydenhuoltoa koskeva päätökseni 13.2.2007, dnro OKV/6/50/06

mansa korotetun valtionosuuden henkilöstön rekrytointiin, 27 % ei ollut tehnyt niin ja 16 % vastasi, että heillä ei ollut tietoa asiasta.

Kuntaliitto on esittänyt näkemyksensä, että suoritteiden ja tarkastusten määristä säättäminen ei välttämättä vaikuta parantavasti kouluterveydenhuollon tilanteeseen, koska tällöin oppilashuoltoon varattu aika voi mennä mekaanisten suoritteiden toteuttamiseen eikä vuorovaikutteiseen keskusteluun lasten ja vanhempien kanssa jää aikaa. Kuntaliiton mukaan resurssien tehokkaasta ja tuloksellisesta käytöstä pitäisi voida päättää paikallisesti. Kuntaliiton näkemys on, että henkilöstön puute voi aiheutua siitä, että pätevää henkilöstöä on riittämättömästi saatavilla. Hankerahoitusten ongelmana on niiden määräraikaisuus. Oppilashuollon kehittäminen on pitkäjänteistä työtä, joten sitä ei voida tehdä muutaman vuoden hankerahoituksen turvin. Rahoitusta olisi suunnattava kuntien perusrahoitukseen.

Lastensuojelulain mukainen koulunkäynnin tukeminen

Terveystenhuollon lisäksi oppilashuollon palveluihin kuuluu koulunkäynnin tukeminen, josta on säädetty 1.1.2008 voimaan tullessa lastensuojelulaissa. Lain 9 §:n mukaan kunnan tulee järjestää koulupsykologi- ja koulukuraattoripalveluita, jotka antavat perusopetuslaissa tarkoitettua esi-, perus- ja lisäopetuksen sekä valmistavan opetuksen oppilaille riittävän tuen ja ohjauksen koulunkäyntiin ja oppilaiden kehitykseen liittyvien sosiaalisten ja psyykkisten vaikeuksien ehkäisemiseksi ja poistamiseksi. Palveluilla tulee edistää myös koulun ja kodin välisen yhteistyön kehittämistä. Näiden palveluiden antamisesta vastaa opetuksen järjestäjä eli pääsääntöisesti kunta. Lain 11 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lastensuojelu kuuluu kunnan sosiaalihuoltoon, jonka suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaalihuoltolain 3 §:n 2 ja 3 momentin mukaan aluehallintovirastoille ja Valviralle.

Kouluterveydenhuollon laatusuosituksen mukaan terveydenhuollon ja lastensuojelun oppilashuoltoa koskevat henkilöstösuositukset liittyvät toisiinsa niin, että kouluterveydenhuollon voimavarojen riittävyttä arvioitaessa otetaan huomioon muun muassa koulupsykologin ja koulukuraattorin saatavuus.

Lastensuojelulain mukaan koulupsykologi- ja kuraattoripalveluita pitää olla riittävästi. Riittävästä määrästä ei ole valtakunnallista suositusta tai ohjetta. Lastensuojelulain mukaisten oppilashuoltopalvelujen tilanne on siten se, että niiden toteutumisen valvonta on järjestetty lain tasolla, mutta riittävän määrän arviointiin ei ole mitään valtakunnallista ohjetta.

Vuonna 2008 viidesosalla (20 %) kouluista ei ollut lainkaan koulupsykologi- tai koulukuraattoritoimintaa. Ministeriön lausunnon mukaan koulupsykologien ja koulukuraattorien vastaanotolle pääsy on helpottunut, mutta kehitystä tapahtuu hitaasti. Myös näiden palveluiden saatavuudessa on edelleen puutteita ja alueellisia eroja. Ministeriön mukaan koulupsykologi- ja kuraattoripalveluiden riittämättömyyttä ja epätasaista jakautumista maan eri osiin ei ole kyetty ratkaisemaan myöskään vuosina 2007-2011 toteutetulla oppilas- ja opiskelijahuollon laadun ja palvelurakenteen kehittämistoiminnalla, johon osallistui 192 kuntaa.

Helsingin oppilashuollosta tehdyssä tutkimuksessa¹ todetaan, että oppilashuoltoryhmään kuuluvien koulukuraattorien ja -psykologien vaihtuvuus oli suurinta alueilla, joissa kuraattorien ja psykologien resursointi oli riittämättömintä. Tutkimuksessa kysytään, olisiko kuraattorien ja

¹ Elina Vismanen, Oppilashuolto Helsingissä, Odotukset, toiveet ja arjen todellisuus. Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2011:1, s.12

psykologien vaihtuvuus vähäisempää, mikäli myös näillä toimijoilla olisi oppilasmäärästä suositus.

Ei ole olemassa selvitystä tai viitteitä siitä, että psykologi- ja kuraattoritalanne kunnissa olisi vuodesta 2008 olennaisesti muuttunut. Tämä merkitsee sitä, että jopa 20 % kaikista kunnista on kokonaan järjestämättä näitä oppilashuollon palveluita.

Opetussuunnitelmiin sisältyvä oppilashuolto

Perusopetuslain mukaiseen oppilashuollon kokonaisuuteen kuuluvat edellä mainittujen terveydenhuollon ja psykologi- ja kuraattoripalveluiden lisäksi ne oppilaalle kuuluvat oikeudet, joista määrätään kuntien laatimissa opetussuunnitelmissa. Näitä palveluita ovat muun muassa 29 §:n mukainen oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ja 1.1.2011 lukien osittain muutettujen 16, 16 a, 17 ja 31 §:n mukaiset avustaja-, tuki- ja erityisopetuspalvelut. Kuntien opetussuunnitelmiin kuuluvista oppilashuollon palveluista ei ole velvoittavia lain säännöksiä eikä muita valtakunnallisia ohjeita kuin informatiiviset ja siten ei-sidonnaiset perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Näin opetussuunnitelmat ja niissä määritellyt oppilashuollon osa-alueet jäävät kokonaisuudessaan kunkin kunnan harkintavaltaan.

Opetushallitus on vuosilta 2005 ja 2008 tekemissään selvityksissä todennut oppilashuollon laadun ja konkreettisuuden vaihdelleen kunnittain ja kouluittain niin, että huonoimmillaan opetussuunnitelmat puuttuivat kokonaan. Ei ole selvitystä tai viitteitä siitä, että tilanne olisi noista vuosista sanottavasti kohentunut.

Oppilashuollon toteutumisen valvonta

Kuten oppilashuollon kokonaisuuden normipohja, myös oppilashuoltoa koskeva valvonta vaihtelee oppilashuollon eri kokonaisuuksien välillä.

Kouluterveydenhuoltoa koskevat säädökset sisältyvät terveydenhuoltolakiin, jossa säädetään kansanterveystyön sisällöstä. Kansanterveystyön 2 §:n mukaan aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo kansanterveystyötä toimialueellaan. Valvira ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi kansanterveystyön ohjauksessa ja valvonnassa. Kansanterveystyön 43 §:ssä on säädetty, että jos kansanterveystyössä havaitaan kyseisen lain tai terveydenhuoltolain vastaista toimintaa, Valvira tai aluehallintovirasto voi antaa sakon uhalla määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Tämä tarkoittaa, että Valvira ja aluehallintovirastot valvovat oppilashuoltoon osana kuuluvan kouluterveydenhuollon toteutumista ja voivat käytettävissään olevin keinoin, muun muassa uhkasakkoa käyttämällä määrätä kunnat noudattamaan kouluterveydenhuollosta annettuja lain ja asetuksen säännöksiä. Samat viranomaiset valvovat sosiaalihuoltolain perusteella koulupsykologi ja -kuraattoripalvelujen toteutumista.

Perusopetuslaissa ei ole säädetty mitään siitä, miten siinä säädetyn ja koulujen opetussuunnitelmiin sisältyvän oppilashuollon toteutumista seurataan ja valvotaan. Tämä tilanne merkitsee, että laissa on säädetty valvonnasta vain kouluterveydenhuollon ja koulunkäynnin tukemisen osalta. Muun oppilashuollon tai oppilashuollon kokonaisuuden toteutumisen valvonnasta ei ole säädetty lainkaan. Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan aluehallintovirastot arvioivat peruspalvelujen alueellista saatavuutta. Myös oppilashuoltoa voidaan arvioida osana peruspalveluja. Aluehallintovirastoilla ei kuitenkaan ole valtuuksia reagoida arvioinnissa saamiinsa tietoihin. Tämänhetkisessä lainsäädännössä peruste aluehallintoviraston valvontatoimiin on ensinnäkin kuntalain 8 §:n 2 momentti, jonka mukaan

”aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.” Kyseinen kuntalain säännös antaa aluehallintovirastoille kuitenkin perusteen ainoastaan jälkikäteiseen valvontaan eli oppilashuoltoa koskevien kantelujen tutkimiseen. Aluehallintovirastolla ei siten ole toimivaltaa oppilashuollon lainmukaista toteutumista koskeviin omaehtoiisiin, preventiivisiin valvontatoimiin eikä niihin liittyvien pakotteiden käyttämiseen. Kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annettuun lakiin on 1.1.2011 lukien lisätty 63 b §¹. Tämän säädöksen perusteella aluehallintovirasto voi käyttää pakottamiskeinona uhkasakkoa. Kyseinen säännöskään ei kuitenkaan luone aluehallintovirastoille varsinaista valvontavelvollisuutta. Sitä tämänkin lainkohdan perusteella toimiminen tulee käytännössä kyseeseen ainoastaan aluehallintovirastolle tehdyn kantelun perusteella.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan valvonnalla ja ylhäältä tulevalta ohjaamisella voi olla jopa kielteinen vaikutus. Ongelmien etsinnästä pitäisi päästä voimavaralähtöiseen työskentelyyn oppilashuollossa. Oppilashuollon palveluja koskeva lainsäädäntö ja muu ohjaus ei Kuntaliiton mukaan saa olla liian yksityiskohtaista. Kunnille tulee jättää riittävästi mahdollisuuksia järjestää palvelunsa siten, että ne mahdollisimman hyvin vastaavat paikallisia tarpeita. Kuntaliitto toteaa olevan tärkeää kehittää olemassa olevia palveluja sen sijaan, että niiden lisäksi säädetään uusia velvollisuuksia.

Kuntaliiton toteuttaman kyselyn mukaan 59 % Suomen kunnista eli 190 kuntaa on siirtänyt varhaiskasvatusasiat eli päivähoiton opetustoimen alaisuuteen. Kaikkiaan 19 kuntaa on tehnyt päätöksen, että päivähoito siirtyy opetustoimeen vuonna 2012. Tällöin päivähoito ei ole enää sosiaalihuoltoa ja sitä koskevan viranomaisvalvonnan alaista. Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota siihen, että nykyisessä tilanteessa tämä merkitsisi myös päivähoiton siirtymistä pelkätään kuntalain ja valtiosuuslain mukaiseen reaktiiviseen kantelunkäsittelytoimivaltaan. Tämä merkitsi huomattavaa heikennystä päivähoitoa koskevaan valvontaan.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Yhdenvertainen oikeus perusopetukseen edellyttää yhdenvertaista oikeutta oppilashuoltoon. Oppilashuollon riittävä ja yhdenmukainen toteutuminen on kangerrellut vuosien ajan eikä asiasta vastaava ministeriö ole edelleenkään pystynyt nimeämään ajankohtaa, jolloin asia korjaantuu.

Selvitysten perusteella voidaan asiantilassa nähdä ainakin seuraavanlaisia ongelmia:

Valtion antama ohjaus ei edistä yhdenvertaisuutta

Kuntia on pyritty ohjaamaan oppilashuollon asianmukaiseen toteuttamiseen lähinnä tietoa antamalla eli ei-sitovalla informaatio-ohjauksella. Tehdyt tutkimukset osoittavat, että todellista ja vaikuttavaa parannusta oppilashuollon tilaan ei ole käytetyllä menetelmällä vuosien varrella saavutettu. Myös sosiaali- ja terveysministeriön teettämässä tutkimuksessa² on jo vuonna 2002 todettu olevan ”selvää, että pelkän informaatio-ohjauksen varassa ei voida pitää yhtäläisesti saatavilla peruspalveluja kunnissa.” Itse olen kiinnittänyt informaatio-ohjauksen tuloksettomuuteen huomiota vuonna 2007 kouluterveydenhuoltoa koskevassa päätöksessäni sekä edellä

¹ ”Jos kunta, kuntayhtymä tai opetuksen järjestäjä on valtiosuustehtäviä järjestäessään jättänyt noudattamatta laissa tai lain nojalla säädetyn tai määrätyn veloitteen, aluehallintovirasto voi, asianomaista ministeriötä kuultuaan, sakon uhalla määrätä kunnan tai kotikuntakorvauksen saajan noudattamaan veloitetta.”

² Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus, Tasapainoista ratkaisua etsimässä, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:19 s. 135.

mainitussa puheenvuorossani oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2010. Myös Eduskunnan tarkastusvaliokunta ja Valtiontalouden tarkastusvirasto ovat puuttuneet informaatio-ohjauksen tehostumukseen nimenomaan yhdenvertaisuuden kannalta. Kritiikistä huolimatta opetusministeriö ei ole sanottavassa määrin luopunut tästä ohjausmallista.

Kouluterveydenhuollon määräaikaistarkastuksista säätäminen on parantanut peruspalvelujen saatavuutta, mutta lakiuudistuksen vaikuttavuutta tosiasiallisesti heikentää se, että näitä tarkastuksia suorittavasta henkilökunnasta on annettu vain ei-velvoittava suositus. On vaikea ajatella, että suositukset alittavalla henkilöstömäärällä voitaisiin saavuttaa tarpeelliseksi arvioitua palvelutasoa – muutoinhan suosituksia olisi pidettävä ylimitoitettuina. Tällaisia väitteitä ei liene esitetty.

Suosituksien ei-sitovaa luonnetta voidaan pitää ongelmallisena myös tehokkaan valvonnan kannalta. Esimerkiksi terveydenhuoltolain edellyttämiin tarkastuksiin tarvittavan henkilökunnan määrästä on vain suositus, joka ei ole kuntaa velvoittava. Valvontatoimenpiteillä ei siten voida suoraan puuttua aliresursointiin.

Tilanne onkin se, että vuonna 2011, runsaat puoli vuotta terveystarkastuksia koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen 64 % terveyskeskuksista aikoo suoriutua lakimääräisistä terveystarkastuksista henkilöstömäärällä, joka ei vastaa sitä määrää joka niiden suorittamiseen on laskettu tarvittavan.

Kattava ja tehokas valvonta ei mahdollista

Oppilashuoltoa koskevassa lainsäädännössä on vain vähän määrällisesti tai muutoin yksiselitteisesti velvoittavia määräyksiä. Olemassa oleva lainsäädäntö on normeiltaan väljää, informaatio-ohjauksen luonteista. Esimerkiksi psykologi- ja kuraattoripalveluiden tulee olla ”riittäviä”. Väljät normit antavat opetuksen järjestäjille runsaan liikkumavaran silloinkin kun palveluista on säädetty lain tasolla.

Lain noudattamisen varmistamiseksi olisi säädettävä sen valvonnasta. Valvonta toteutuu tehokkaimmin silloin, kun sen kohteena oleva toiminta on yhdenmukaisesti ja selkeästi mitattavissa. Tehokas valvonta edellyttää selkeää tietoa siitä, mitä minimitasoa valvottavalta toiminnalta on edellytettävä. Arvionvarainen velvoite vaikeuttaa valvontatyötä. ”Riittävän” arviointi saattaa myös johtaa alueellisiin eroihin puuttumiskynnyksissä. Valvonta ei tällöin toimi yhdenvertaisuutta edistävällä tavalla. Valvonnan tehokkuus edellyttää selkeästi mitattavan tavoitteen lisäksi valvontaa suorittavan viranomaisen käyttöön riittävän järeitä keinoja. Viimekätisenä keinona kuntien toimintaa valvovilla aluehallintovirastoilla ja Valviralla on uhkasakko. Pakotteiden merkityksestä valvonnan tehokkuudelle on esimerkkinä tilanne, jossa Valvira asetti Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille, HUS:ille 12.5.2010 kahden miljoonan euron sakon uhalla määräyksen saattaa hoitoon pääsy lain edellyttämälle tasolle. HUS:in sittemmin antaman selvityksen perusteella Valvira katsoi tilanteen parantuneen niin, että uhkasakon tuomitseminen ei ollut tarpeen. Myös aluehallintovirastot ovat menestyksellisesti käyttäneet sakon uhkaa saadakseen kuntien toimeentulotuen käsittelyajat lain edellyttämälle tasolle.

Normipohjan ja valvonnan suhteen huonoin tilanne on muussa oppilashuollossa kuin terveydenhuollossa ja lastensuojelulain mukaisissa tukitoimissa. Kuntien opetussuunnitelmien sisältämän oppilashuollon sisältö jää täysin kunkin kunnan vapaaseen harkintaan eikä opetussuunnitelmien sisällön tai niiden laatimisen ja toteutumisen valvontaa ole säädetty minkään viranomaisen tehtäväksi. Kyseisten oppilashuollon osa-alueiden toteutumista voidaan valvoa vain kanteluiden perusteella reaktiivisesti ja kantelun tarkoittamaan tapaukseen rajoittuen. Valvon-

nalla pyritään palvelujen yhdenvertaiseen saamiseen. Pelkästään kanteluihin perustuvalla, jo tapahtuneisiin yksittäisiin tilanteisiin perustuvalla valvonnalla ei tätä tavoitetta saavuteta.

Kunnallinen resursointikyky ja -halukkuus vaihtelee

Opetus- ja kulttuuriministeriö on lausunnossaan todennut, että kunnan tehtävänä on varmistaa perusopetuslaissa säädetty oppilashuollon toteuttamiseen riittävät resurssit. Opetusministeri on vastauksessaan 9.3.2011 oppilashuoltolain etenemistä koskevaan kirjalliseen kysymykseen ¹ katsonut, että ”puutteiden korjaantuminen oppilashuollon riittävydessä ja yhdenvertaisessa toteutumisessa riippuu ennen kaikkea siitä, minkälaiset mahdollisuudet ja halu kunnilla on panostaa asiaan.”

Merkittävä osa kunnista on jo pitkään aliresursoinut perusopetuslain edellyttämän oppilashuollon toimeenpanemiseksi tarvittavaa henkilöstöä. Valtio on useaan kertaan tehostanut ohjaustaan antamalla toimintaan tarvittavaa rahoitusta eli lisännyt kuntien mahdollisuuksia ”panostaa asiaan.” Esimerkiksi terveystarkastusten järjestämiseksi ja tarvittavan henkilökunnan rekrytoimiseksi kuntien peruspalvelujen valtionosuuksia nostettiin yhteensä 18,5 miljoonalla eurolla. Kuitenkin lähes kolmasosa (1/3) kunnista käytti toimintaan saadut rahat johonkin muuhun tarkoitukseen kuin lailla säädettyjen terveystarkastusten toteuttamiseen eli jätti käyttämättä niille tarjotun mahdollisuuden parantaa oppilashuoltonsa toimivuutta.

Kouluterveydenhuoltoa tutkinut professori Matti Rimpelä on oikeuskanslerinviraston käyttöön antamassaan muistiossa ² todennut seuraavaa: ”Kouluterveydenhuollon kulut ovat 2000-luvulla olleet vuosittain 60-70 miljoonan euron suuruusluokkaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuutta lisättiin vuosina 2002-2003 yhteensä lähes 180 milj. euroa. Jos tästä lisäyksestä olisi esimerkiksi neljännes käytetty kouluterveydenhuollon tehostamiseen, olisi se vuoden 2009 hinnoin merkinnyt voimavarojen kasvamista lähes kaksinkertaisiksi ilman, että kuntien olisi tarvinnut lainkaan käyttää omia tulojaan.”

Seurantatutkimusten (muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirasto 136/2006) mukaan valtionavun korotuksella ei kuitenkaan ollut tavoiteltuja vaikutuksia kuntien toimintaan. Kunnat voivat niille säädetyn itsehallinnon perusteella pitkälti päättää siitä, mihin käytettävissä olevat varat suunnataan. Valtiolta tuleva ohjaus ja tiettyyn käyttötarkoitukseen sitomaton rahoitus ei sido kuntia. Kuntien palvelurakenne muodostuu siten sellaiseksi kuin kunnan poliittinen tahtotila eli ”halu” sen vahvistaa. Näin on laita varsinkin laissa säätelemättömien palvelujen osalta. Mutta myös lailla säädetty palvelut voidaan ainakin osaksi vesittää suuntaamalla toimintaan alimitoitettusti henkilökuntaa. Tällä tavalla saatetaan toimia varsinkin tilanteissa, jossa lain toteutumista ei valvota lainkaan, valvonnalla ei voida tehokkaasti puuttua toiminnan eivervoittaviin osa-alueisiin tai valvontaa vaikeuttaa valvottavan toiminnan normien epämääräisyys. Tuottaakseen yhdenvertaisuutta valvonnan on oltava yhdenmukaista. Valvonnan yhdenmukaisuutta edesauttaa valvottavan edun yksiselitteinen määrittely ja valvontaa valtakunnantasolla ohjaava viranomainen.

¹ KK 1245/2010 vp

² Matti Rimpelä 5.1.2012: Informaatio-ohjauksen vaikutus kouluterveydenhuollon kehitykseen 2000-luvulla.

Lopuksi

Oppilashuollolla tarkoitetaan kouluyhteisön hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä sekä hyvän oppimisen edellytyksien luomista. Oppilashuolto ei edelleenkään toteudu riittävästi ja yhdenvertaisuuden edellyttämällä tavalla. Perusopetuksen ohella pitkälti samanlainen tilanne näkyy selvitysten mukaan olevan lukioiden ja ammattikoulujen kohdalla.¹ Kyseessä on siten koko kouluajan jatkuva ongelma, jolla on yhteys jopa syrjäytymiskehitykseen.

Kun puhutaan syrjäytymiseen johtavista lasten ja nuorten ongelmista, korostetaan tavallisesti varhaisen puuttumisen merkitystä. Oppilashuolto on muun ohella nähtävä yhtenä varhaisen puuttumisen keinona. Viime vuosina on puhuttu erityisesti lasten ja nuorten psyykkisestä pahoinvoinnista; on esitetty arvioita, että jopa 20 prosenttia heistä kärsii mielenterveyden häiriöistä. Selvitykset myös osoittavat, että nuorten mielenterveyssyistä aiheutuva työkyvyttömyys on merkittävästi lisääntynyt 2000 luvun aikana.² Valtioneuvoston yleisistunnossa oli 31.3.2011 asiakirjoissa muistio, jonka sisältämä analyysi tilanteesta oli samansuuntainen ja viesti karu: yhä kasvava osa nuorista on ilman hoitotoimenpiteitä jäämässä mielenterveyden häiriön vuoksi työmarkkinoiden ulkopuolelle.³ Rimpelä (muistio 5.1.2012) on tuonut oppilashuoltoa koskevaan keskusteluun yhtenä uutena näkökulmana ja indikaattorina oppivelvollisuusikäisten lasten sijoittamisen kiireelliseen sijaishuoltoon. Hän toteaa, että sijoitusten lukumäärän kasvu kiihtyi 2000-luvulla. Rimpelä lausuu: ”Kiireellisten sijoitusten kasvun taustalla on monia syitä. Kokonaan ei kuitenkaan voi pois sulkea sitä mahdollisuutta, että nämä luvut osaltaan kuvaavat oppilashuollon ja siihen sisältyvän kouluterveydenhuollon kykyä vastata ajankohtaisiin haasteisiin.”

Näistäkin syistä olisi perusteltua julkisen vallan toimenpitein nykyistä tehokkaammin varmistaa, että ne tavoitteet joihin oppilashuollon avulla pyritään, myös toteutuisivat käytännössä. Uskottavuuden kannalta olisi olennaista, että oppilashuollon tarpeet ja siihen käytettävissä olevat resurssit sovitettaisiin yhteen sillä tavalla, että tavoitteiden ja käytännön välille ei jää kuluja. Kannattaa myös huomata, mitä Valtiontalouden tarkastusvirasto (tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009 s. 89) on todennut: Koska oppilashuollon palveluissa on useimmiten kyse ongelmien ennalta ehkäisystä ja varhaisesta puuttumisesta, tulisi oppilashuollon palvelut nähdä pikemminkin investointina kuin pelkinä kustannuksina.

Julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus opetuksen ja muiden peruspalvelujen saamiseen. Oppilashuollon vuosikausia jatkunut epätydyttävä tilanne on perusoikeusnäkökulmasta – erityisesti yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta – kestämaton. Tämä antaa oikeuskanslerille aiheen kiinnittää sekä valtion että kuntien asiantilasta vastuullisten tahojen huomiota perustuslain 22 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näyttää siltä, että tätä velvollisuutta ei ole kaikilta osin täytetty.

Käytettävissä olevan aineiston pohjalta voidaan tehdä seuraavanlaisia johtopäätöksiä.

Oppilashuollon asianmukainen toteutuminen vaatii nykyistä velvoittavampia ja sisältöjä täsmällisemmin määrittäviä säännöksiä. Säännösten asettamat velvollisuudet kuitenkin käytännössä vesittyvät, ellei ole toimivaa valvontajärjestelmää. Valvonta puolestaan edellyttää jonkinlaisia tehosteita tukseen.

¹ Puheenvuoroni oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2010, s. 13 ja siinä mainitut lähteet.

² Raitasalo-Maaniemi: Viisi nuorta eläkkeelle joka päivä, Sosiaalivakuutus 1/2011 s. 34.

³ Valtioneuvoston yleisistunto 31.3.2011, pöytäkirja 23/2011 liite 2.

TOIMENPITEET

Lähetän tämän päätöksen opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle, joita kehotan oppilashuoltoa koskevan lainsäädännön valmistelussa ottamaan huomioon, mitä olen päätöksessäni lausunut kattavan ja yksiselitteisen lainsäädännön sekä tehokkaan valvonnan merkityksestä oppilashuollon riittävässä ja yhdenvertaisessa toteutumisessa.

Lähetän tämän päätökseni tiedoksi myös Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, Valtiontalouden tarkastusvirastolle sekä Suomen kuntia edustavalle Kuntaliitolle.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
