

Asia: VN/2575/2021

Luonnos hallituksen esitykseksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain, terveydenhuoltolain sekä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Vastaajataho:

Muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoimintaelin

Kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyön varmistaminen

1a) Hyvinvointialueen olisi esityksen mukaan yhdessä alueensa kuntien kanssa muodostettava *alueellinen opiskeluhuollon yhteistyöryhmä*. Onko ehdotus mielestänne tarkoituksenmukainen kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyön varmistamiseksi?

Ei [Esitämme, että alueen kuntien sijaan toimijoina olisivat alueen opetuksen ja koulutuksen järjestäjät, jolloin kaikki asiaan liittyvät oleelliset tahot olisivat mukana. Kunta on opetuksen järjestäjä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta (ja lukion ja joskus ammatillisen koulutuksenkin). Alaikäisten vanhempien ja huoltajien sekä opiskelijoiden edustus ym. olisi tarpeellisempi ja osallistujille läheisempi esim. oppilaitoksen/toimipisteen opiskeluhuoltoryhmässä. Ammatillista koulutusta (ja myös lukiokoulutusta sekä myös perusopetusta) järjestävät Suomessa ainakin kunnat, kuntayhtymät, osakeyhtiöt, järjestöt ja yhdistykset. Pohjois-Pohjanmaalla on 30 kuntaa ja lukuisia muita opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä. Kuntien osallistuminen yhteistyöryhmään on esityksessä velvoittava, muiden opetuksen ja koulutuksen järjestäjien osallistuminen valinnainen (...voi olla...). Lisäksi esityksen mukaan yhteistyöryhmään voisi kuulua sekä alaikäisten vanhempien ja huoltajien sekä opiskelijoiden edustajia ja muita yhteistyötahoja, joten yhteistyöryhmästä tulisi erittäin laaja. Mm. alueellisen opiskeluhuoltosuunnitelman (Lakiesitys oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta, 13b§) laatiminen voi osoittautua erittäin haastavaksi näin laajassa kokoonpanossa, vaikka sitä virkatyönä valmisteltaisiinkin. Valmistelukin vaatii laajan yhteistyön. Yhteistyöryhmän muodostaminen kuntien ja hyvinvointialueen välillä on rajatumpi, mutta sulkee silloin yhteistyöstä pois kaikki muut opetuksen ja koulutuksen järjestäjät. Tämä ei edesauta yhteistyön varmistamista.]

1b) Millä taholla tulisi käsityksenne mukaan olla vastuu alueellisen opiskeluhuollon yhteistyöryhmän muodostamisesta?

Hyvinvointialueella [Mielestämme yhteistyöryhmän muodostamisen vastuu kuuluu hyvinvointialueelle, koska hyvinvointialue vastaa toiminnasta. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjät nimeävät hyvinvointialueen pyynnöstä omat edustajansa yhteistyöryhmään.]

2) Kunnan tai useamman kunnan yhdessä tulisi laatia opiskeluhuollon toteuttamiseksi *kunnan opiskeluhuoltosuunnitelma*, joka liitettäisiin lastensuojelulain (417/2007) 12 §:n mukaiseen kunnan lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan. Onko esitys mielestänne tarkoituksenmukainen?

Ei [Lakiesityksen oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta mukaan jatkossa olisi käytössä kolmen tasoista opiskeluhuoltosuunnitelmaa. Alueellinen opiskeluhuoltosuunnitelma (13b§), kunnan opiskeluhuoltosuunnitelma (13a§) ja oppilaitoksen opiskeluhuoltosuunnitelma (13§), nykyisen yhden (L1287/2013, 13§ koulutuksen järjestäjän vastuulla oleva oppilaitoskohtainen tai useamman oppilaitoksen yhteinen opiskeluhuoltosuunnitelma) tilalla. Esitämme, että laissa määriteltäisiin 1. alueellinen opiskeluhuoltosuunnitelma (13b§), jossa kuvattaisiin alueellisen toteuttamisen tavoitteet ja keskeiset periaatteet; järjestäjien välinen yhteistyö opiskeluhuollon kokonaisuuden toteuttamiseksi; arviot opiskeluhuoltopalvelujen kokonaistarpeesta; suunnitelma opiskeluhuoltopalvelujen voimavarojen kohdentamisesta sekä omavalvontasuunnitelma ja 2. opetuksen tai koulutuksen järjestäjäkohtainen (oppilaitoksen tai oppilaitosten/toimipisteiden yhteinen) opiskeluhuoltosuunnitelma. Lisäksi esitämme, että opetuksen ja koulutuksen järjestäjän opiskeluhuollon suunnitelman hyväksymisestä päättäminen jätetään ko. järjestäjän päätettäväksi. Moninkertaista suunnittelua ja hallinnointia tulee välttää ja käyttää voimavarat tarvittavien palvelujen järjestämiseen oppilaille ja opiskelijoille. Mielestämme kunnan opiskeluhuoltosuunnitelma on tarpeeton. Lakiesityksen mukainen kunnan opiskeluhuoltosuunnitelma (13a§), tarkoittaisi sitä, että kunta (tai useampi kunta yhdessä) kirjoittaisi itselleen kaksi suunnitelmaa (kunnan sekä opetuksen ja ehkä myös koulutuksen järjestäjän suunnitelman) ja usean kunnan alueella sijaitsevan koulutuksen järjestäjän tulisi mahdollisesti osallistua kaikkien näiden kuntien kuntakohtaisten suunnitelmien laadintaa ja noudattaa niitä. Kunnan opiskeluhuoltosuunnitelman liittäminen Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan on samoin tarpeeton. Lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan on sisällytettävä voimassa olevan oppilas- ja opiskelijahuoltolain 12 §:n mukaan jo ne asiat, joita tässä lakiesityksessä suunnitellaan sisältyväksi kunnan opiskeluhuoltosuunnitelmaan.]

3) Hyvinvointialueella tulisi olla *alueellinen opiskeluhuoltosuunnitelma*. Se valmisteltaisiin alueellisessa opiskeluhuollon yhteistyöryhmässä ja hyväksyttäisiin hyvinvointialueen aluevaltuustossa. Alueellinen opiskeluhuoltosuunnitelma liitettäisiin lastensuojelulain 12 §:ssä tarkoitettuun alueelliseen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan. Huomioitanne esityksestä?

Esitämme, että opiskeluhuoltosuunnitelmia tulisi olla vain kahdella tasolla (ks. kysymys 2). Alueellinen opiskeluhuoltosuunnitelma (Lakiesityksen oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta, 13b§) on tarpeellinen yhteistyön, palvelujen suunnittelun sekä niiden kohdentamisen takia. Alueellisen opiskeluhuoltosuunnitelman hyväksyminen aluevaltuustossa on myös tarpeellinen määrittely, jotta voimavarojen kohdentaminen suunnitellaan ja hyväksytään asianmukaisesti toiminnan järjestäjän toimesta.

Mihin säädöspohjaan perustuu alueellinen lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelma? Lastensuojelulain 12§ mukaan tämä velvoite on kunnan tai yhdessä useamman kunnan vastuulla. Hyvinvointialuelaki ei tunne ko. käsitettä.

4) Mikäli esitys ei mielestänne riittävästi huomioi erilaisia opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä, kuten esimerkiksi ne, jotka toimivat useamman kunnan alueella tai yksityiset koulutuksen järjestäjät, millä tavoin muuttaisitte esitystä?

Kuvaamme ehdottamiamme muutosesityksiä jo kysymyksissä 1. ja 2. (toimijaosapuolet, opiskeluhuollon suunnitelmat). Perustelemme ehdotuksiamme seuraavasti: Pohjois-Pohjanmaan ammatillisen koulutuksen järjestäjiä Kalajoelta Kuusamoon on kaikkiaan noin viisitoista, joista osan päätoimipaikka on toisen hyvinvointialueen alueella. Suuret ammatilliset oppilaitokset sijaitsevat usein usean kunnan alueella, esimerkiksi OSAO kuuden kunnan alueella. Lisäksi alueella on useita yksityisiä säätiöiden tai järjestöjen omistamia perusopetuksen, lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen järjestäjiä. Tämä oppilaitosten monipaikkaisuus ja Pohjois-Suomen pitkät etäisyydet haastavat hyvinvointialueen toimijat ja hyvinvointialueen toiminnan yhdenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden. Opiskeluhuollosta on katoamassa toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus, kun asian äärellä on monen tasoisia toimijoita ja suunnitelmia. Tärkeintä kuitenkin olisi kaikessa ohjauksessa ja tuessa sekä opiskeluhuollossa luottamukselliset välit opiskelijoiden ja henkilöstön sekä opiskeluhuollon palvelujen välillä.

Lisäksi esitämme, että kunnalla (tai useammalla kunnalla yhdessä) tulisi olla mahdollisuus toimia psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestäjänä sopimalla siitä hyvinvointialueen kanssa, ja järjestämisvastuun siirtoa koskevat kohdat lisätään tässä valmistelussa oleviin lakeihin. Alueet ja kunnat ovat erilaisia niin palvelutarpeiden, kuin kantokykytekijöiden osalta. Vaikka Hyvinvointialuelain lähtökohtana on hyvinvointialueiden ja kunnan tehtävien täydellinen eriyttäminen, hyvinvointialuelain (611/2021) 8 § sisältää kuitenkin säännökset kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisista tehtävänsiirroista. Tämä sääntely ei kuitenkaan mahdollista esimerkiksi opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelujen järjestämisvastuun siirtoa hyvinvointialueilta kunnalle niissä tilanteissa, joissa molemmat osapuolet katsovat tämän tarkoituksenmukaiseksi, koska oppilas- ja opiskelijahuoltolain (ja terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain) muutosesityksissä järjestämisvastuu määritellään yksiselitteisesti hyvinvointialueelle.

5) Hyvinvointialue järjestää opiskeluhoitopalvelut 1.1.2023 alkaen. Näettekö, että opetuksen tai koulutuksen järjestäjällä on yhdessä hyvinvointialueen kanssa edellytykset huolehtia oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 §:n mukaisesti siitä, että opiskeluhuollosta muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus?

Ei [Jotta opiskeluhuollon kokonaisuudesta muodostuu toimiva ja yhtenäinen, esitämme, että kaikille toimijoille varataan riittävät resurssit (osaaminen, aika, verkostot, henkilöstömitoitukset), niin hyvinvointialueille kuin opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä myös kansalliselle ohjaukselle Opetushallitukseen sekä Terveyden- ja hyvinvoinnin laitokselle, ja että eri toimijaroolit sekä vastualueet kuvataan selkeästi. Hyvää uudistuksessa on se, että hyvinvointialueella on mahdollisuus järjestää palvelut, erityisesti perustason palvelut, kaikille opetuksen ja koulutuksen järjestäjille yhdenvertaisesti, kun tällä hetkellä kuntakohtaiset toteutukset voivat vaihdella suuresti. Lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut ovat tällä hetkellä hajanaiset ja hoitoon pääsyssä on suuria puutteita. Toisen asteen opiskelijoiden osalta mielenterveys- ja päihdeongelmien varhainen toteaminen, hoito ja jatkohoitoon ohjaus kuuluvat opiskeluterveydenhuollon ja opiskeluhuollon palveluihin. Mielen terveyden edistäminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa mahdollistaa

opiskelukyvyn sekä valmistumisen ammattiin ja siirtymisen työelämään. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen saumaton yhteistyö opetustoimen ja koulutuksen järjestäjien kanssa on edellytys sille, että palvelut ovat saavutettavia ja ne soveltuvat myös erityisryhmille ja heikoimmassa asemassa oleville. Uudistuksessa riskinä voidaan pitää hyvinvointialueen etääntymistä kuntien opetustoimesta ja muiden koulutuksen järjestäjien oppilaitoksista. Lisäksi on mahdollista, että opiskeluhuollon kuraattoreita ja psykologeja käytetään jatkossa paikkaamaan vajavaisia henkilöstöresursseja muissa sosiaali- ja terveystieteiden palveluissa tai opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologityötä suunnataan pois yhteisöllisestä työstä tekemään yksilökohtaiseen opiskeluhuoltoon kuulumattomia arviointia ja päätöksiä tai mielenterveyden hoitotyötä. Henkilöstön saatavuuteen ja työhyvinvointiin vaikuttavat niin ammatillinen tuki kuin yhteinen näkökulma työhön tarkoituksesta ja merkityksestä sekä lähijohdon sekä työntekijöiden osaaminen niin sosiaali- ja terveystieteiden kuin opetus- ja sivistystoimen lainsäädännöstä. Ammattihenkilöstön saatavuuteen voi vaikuttaa myös esimerkiksi suunniteltu sitova henkilöstömitoitus sekä psykologien ja kuraattoreiden koulutusmäärät ja koulutusten sijainti.]

Opiskeluhuollon yksilökohtaisen työn kirjaaminen, rekisterinpito ja tietosuoja

6) Esityksessä täsmennetään opiskeluhuollon kirjaamiseen, rekisteröintiin ja tietojen salassapitoon liittyviä oppilas- ja opiskelijahuoltolain säännöksiä. Huomioitane esityksestä?

Esityksessä täsmennetään, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt tekevät kirjauksensa sosiaalihuollon asiakasasiakirjoihin tai potilasasiakirjoihin. Koulutuksen järjestäjä ylläpitää omaa opiskeluhuoltokertomusjärjestelmää, johon oppilaitoksen henkilöstö tekee tarvittavat kirjat, kuten tähänkin asti.

Ehdotamme, että opiskelijan opiskeluhuollon suunnitellut ja toteutuneet tukitoimenpiteet veloitetaan kirjaamaan opetuksen tai koulutuksen järjestäjän opiskelijakohtaiseen opiskeluhuoltokertomukseen kaikkien opiskelijan asian käsittelyyn osallistuvien osalta. Näiden kirjausten tekemistä tulee edellyttää myös terveydenhoitajilta, kuraattoreilta sekä psykologeilta omien rekistereidensä kirjausten lisäksi. Lakiesitystekstin nykyinen sanamuoto voi johtaa siihen, että opiskelijan samaan asiaan liittyvät kirjat ovat 3–4 eri rekisterissä ja opiskeluhuoltokertomuksen tarkoitus ja tavoite jää saavuttamatta.

Pääosin muuten esitysteksti selkiyttää kirjaamista ja tietojen salassapitoa.

7) Miten arvioisitte esitysluonnosta tietosuojasääntelyn näkökulmasta?

Ei vaikutusta. Julkisuuslaki ja EU:n yleinen tietosuoja-asetus sekä tietosuoja-laki ohjaavat jo nyt toimintaa.

8) Opiskeluhuollon siirtyessä hyvinvointialueelle tulee myös opiskeluhuollon psykologien ja kuraattorien kirjaamat asiakastiedot tallentaa valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin eli Kanta-palveluihin. Kanta-palveluihin liittymisen määräaika säädetään laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä. Psykologien tietojen tallentaminen tulisi aloittaa heti hyvinvointialueiden aloittaessa. Sosiaalihuollon ja kuraattorien liittymisvelvoitteen määräaika on 1.9.2024. Arvioitko tarvittavien muutosten olevan mahdollisia näiden määräaikaisten puitteissa?

Ei. Mikäli vastaatte ei, miten pitkän siirtymäajan arvioitte olevan tarpeellinen [Mielestämme yhtenäinen liittymisvelvoite, eli myöhempi määräaika 1.9.2024, tukisi toimintojen ja järjestelmien kehittämistyötä.]

Muut huomiot esityksestä

9) Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 16 §:n mukaan oppilaitoksen työntekijän tulee olla yhteydessä opiskeluhuollon psykologiin tai kuraattoriin, jos oppilaitoksen tai opiskeluhuollon työntekijä arvioi opiskelijan tarvitsevan opiskeluhuollon psykologi- tai kuraattoripalveluja. Esityksessä ehdotetaan, että yhteydenotto opiskeluhuoltopalveluihin koskisi psykologin ja kuraattorin palveluiden lisäksi myös koulu- ja opiskeluterveydenhuollon lääkärin ja terveydenhoitajan palveluja. Yhteydenotto tapahtuisi jatkossa yhteisymmärryksessä oppilaan tai opiskelijan kanssa. Huomioitanne esityksestä?

Esitämme, että nykyinen käytäntö (L1287/2013, 16§) ”Jos yhteydenottoa ei ole mahdollista tehdä yhdessä, opiskelijalle on annettava tieto yhteydenotosta ja mahdollisuus keskustella yhteydenottoon liittyvistä syistä...” olisi jatkossakin mahdollista. Yhteydenottovelvoitteen laajentaminen opiskeluterveydenhuoltoon vahvistaa nykyistä toimintatapaa.

Lähipalvelu on edellytys yhteisöllisen opiskeluhuoltotyön ennaltaehkäisevälle toteuttamiselle koko oppilaitosyhteisöä tukevana toimintana sekä opiskeluhuollon yksilökohtaisten palvelujen saatavuudelle ja saavutettavuudelle. Ensiarvoisen tärkeää kaikessa ohjauksessa ja tuessa sekä opiskeluhuollossa ovat luottamukselliset välit opiskelijoiden ja henkilöstön välillä. Jo tällä hetkellä yhteydenotto tehdään tarvittaessa soveltuvaan palveluun, myös opiskeluterveydenhuoltoon. Käytössämme on toimintamalli, jossa oppilaitoksen työntekijä voi nimettömästi konsultoida jotakin opiskeluhuollon tai opiskeluterveydenhuollon henkilöä ja ohjaus oikealle taholle tehdään tämän jälkeen. Joskus konsultaatio on tehtävä opiskelijan nimi mainiten, esim. nopeaa reagointia vaativassa tilanteessa tai tilanteessa, kun varmistetaan, onko tietty opiskelija jo tuen piirissä. Jos tähän ei ole mahdollista saada opiskelijan suostumusta, opiskelijalle kuitenkin kerrotaan välittömästi yhteydenotosta.

10) Hyvinvointialue järjestää 1.1.2023 alkaen opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut, kouluterveydenhuollon sekä lukioden ja ammatillisen koulutuksen opiskeluterveydenhuollon. Voimassa olevan oppilas- ja opiskelijahuoltolain 24 §:n mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ohjaa ja kehittää yhteistyössä Opetushallituksen kanssa edellä mainittuja palveluja. Esityksen mukaan Opetushallitus ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ohjaisivat ja kehittäisivät yhdessä yhteisöllistä opiskeluhuoltoa ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella olisi päävastuu edellä mainittujen hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien palvelujen ohjauksesta ja kehittämisestä. Pidätekö esityksen mukaista ohjaus- ja kehittämisvastuun muutosta tarkoituksenmukaisena vai tulisiko Opetushallituksen ohjaus- ja kehittämisrooli säilyttää nykyisellään?

Kyllä, esitys on tarkoituksenmukainen

11) Mahdolliset muut huomionne esitysluonnoksesta?

Esitys kansallisesta ohjauksesta ja Opetushallituksen ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen selkeämmästä roolituksesta (Lakiesityksen oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta, 24§) on mielestämme oikeansuuntainen. Roolien selkeyttämisen lisäksi tarvitaan riittävä osaaminen ja riittävät resurssit.

Esitämme, että opiskeluhuollon valvonnan osalta eri toimijoiden rooleja selkeytetään. Lakiesityksen oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta 26§ mukaan koulutuksen järjestäjä vastaa yhteistyössä oppilaitoksen sijaintikunnan opetustoimen ja hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystoimen kanssa opiskeluhuollon kokonaisuuden omavalvonnan toteutumisesta. Jos opiskeluhuollon palvelujen tuottamisesta vastaa hyvinvointialue ja koulutuksen järjestäjä on joku muu kuin kunta, kunnan rooli omavalvonnan toteuttamisessa jää epäselväksi.

Ehdotamme, että sekä kaikki valmentaviin koulutuksiin osallistuvat, että ammattiin oppijat (perustutkinto, ammatti- ja erikoisammattitutkinnot) olisivat oikeutettuja samoihin opiskeluterveydenhuollon ja opiskeluhuollon palveluihin. Voimassa olevan lain mukaan ammatillisessa koulutuksessa opiskeluhuolto ja sen palvelut kuuluvat ammatillista perustutkintoa, ammatilliseen koulutukseen valmentavaa koulutusta (jatkossa TUVA-koulutusta) sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentavaa koulutusta suorittaville opiskelijoille (L1287/2013, L531/2017). Lisäksi oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä opiskeluhuolto laajeni koskemaan myös oppivelvollisia ammattitutkintoa suorittavia. Ammatti- ja erikoisammattitutkintojen suorittajat ovat nykyisin eriarvoisessa asemassa, koska he joutuvat hakemaan opiskeluhuollon palveluja vastaavat palvelut (psykologi ja kuraattoripalvelut) joko kotikuntansa tai asuinkuntansa sosiaali- ja terveystoimista. Terveystoimien palvelut tarjotaan heille opiskeluterveydenhuollosta.

Toimiva opiskeluhuolto sekä opiskeluterveydenhuolto ovat kesken osa toimia, joilla luodaan pohjaa kansallisesti osaamis- ja koulutustason nostolle ja jatkuvalle oppimiselle. Liian yksityiskohtainen sääntely ja moninkertainen hallinnointi voi kapeuttaa ja hidastaa käytännön toteutusmahdollisuuksia. Toimiva verkostoyhteistyö ja selkeät roolit sekä riittävät resurssit (osaamista ja aikaa) ovat oleellisia erilaisten siirtymien ja nivelvaiheiden onnistumisessa.

Metso Leena
Koulutuskuntayhtymä OSAO - Opiskelijapalvelut