

ASiantuntijalausunto
Lea Pulkkinen
22.2.2021

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

**HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle
hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon
sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi
lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon
peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi**

Olen käsittänyt, että asiantuntijapyynnön yhteydessä lähetetystä laajasta aineistosta lausuntoani odotetaan hallituksen esityksestä, joka koskee koulupsykologi- ja koulukuraattoripalvelujen järjestämisen siirtämistä oppilaitosten sijaintikunnilta hyvinvointialueiden vastuulle (seuraavassa: SIIRTOESITYS). Tämän takia hallitus esittää muutoksia oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin (1287/2013), sosiaalihuoltolakiin (1301/2014) ja terveydenhuoltolakiin.

Kantani SIIRTOESITYSTÄ kohtaan on kielteinen seuraavin perustein:

1. SIIRTOESITYS on hallintolähtöinen eikä hyvinvointilähtöinen

Pitkän ja ansiokkaasti loppusuoralla olevan SOTE-valmistelun aikana palveluiden järjestämisalueiden nimet ovat vaihtuneet maakunnista hyvinvointialueiksi. Nimen muutos ei ole kuitenkaan muuttanut sitä tosiasiaa, että valmistelu on ollut hallintolähtöistä eikä hyvinvointilähtöistä kansalaisten fyysinen, psyykkinen ja sosiaalinen hyvinvointi huomioon ottaen.

Lähiyhteisöt ja lähipalvelut mataline saavutettavuuskynnyksineen rakentavat hyvinvoinnin perustaa ja ovat tärkeitä ongelmien ennalta ehkäisemisessä. Ne antavat kokemuksen, että minusta yksilönä välitetään, minua tuetaan ja terveyteni ja menestykseni on tärkeää.

Nykyinen terveydenhuoltojärjestelmä koetaan epäpersoonalliseksi, koska yksilöllistä välittämisen kokemusta syntyy harvoin. Tähän tuskin on tulossa muutosta, koska SOTE-uudistuksen tavoitteet ovat taloudellishallinnollisia. Hallintolähtöinen ajattelu viipaloi ihmisen toimintoja hallintorakenteista käsin.

Hyvinvointilähtöinen ajattelu määrittelisi lähikehityksen vyöhykkeen, jossa eri toimialat yhdessä asettaisivat sivistykselliset ja hyvinvointitavoitteet. Psykososiaalinen opiskelijahuolto on sivistystoimen toimintaa, joka hyödyntää psykologien ja kuraattorien osaamista alueella kasvavien lasten ja nuorten kokonaishyvinvoinnin edistämiseksi. Tarvittaessa tukea on saatavissa seuraavan tason asiantuntemuksesta eli sote-organisaatiosta vaativampiin tutkimus- ja hoitopalveluihin (esim. neuropsykologisiin tutkimuksiin ja lastensuojeluun).

2. Lapsivaikutusten arviointi puuttuu

Perusteluosan luvussa 2.4.7 todetaan *nykytilanteen kuvauksen yhteydessä* ansiokkaasti, mitä Lapsen oikeuksien sopimus edellyttää sosiaali- ja terveystoimen järjestämiseltä ja miten voimassa oleva lainsäädäntö niitä noudattaa. Kun SIIRTOESITYKSESSÄ näitä lakeja esitetään muutettavaksi, Lapsen oikeuksien sopimus unohtuu, sillä koulupsykologi- ja koulukuraattoripalveluiden siirtämistä hyvinvointialueiden vastuulle perustellaan hallinnolliselta kannalta, ei lasten, nuorten tai kouluyhteisön hyvinvoinnilla.

Lapsen oikeuksien sopimuksen (art. 3) sisältyvä lakisääteinen velvollisuus on edistää lapsen (kaikkien alle 18-vuotiaiden) etua: ”Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.” Lapsen edun huomioonoton vaatimaa lapsivaikutusten arviointia ei sisälly ehdotukseen koulupsykologi- ja koulukuraattoripalvelujen järjestämisen siirtämisestä oppilaitosten sijaintikunnilta hyvinvointialueille.

Hallituksen esityksen perusteluissa keskeisten ehdotusten vaikutuksia arvioidaan (luku 4) hyvinvointialueiden muodostamisen ja siihen liittyen hallinnollisten ja taloudellisten vaikutusten, viranomaisten toiminnan, ympäristövaikutusten ja yhteiskunnallisten vaikutusten kannalta.

3. Asianosaisten näkemykset on sivuutettu

Perustuslaki (731/1999, 3 §) edellyttää, että ”Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.” Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole mainittu siitä, että SIIRTOESITYKSEN valmistelussa olisi kuultu lasten ja nuorten omaa käsitystä koulupsykologi- ja koulukuraattoripalveluista.

Ei liioin tuoda esiin sitä, että SIIRTOESITYSTÄ olisi valmisteltu koulupsykologeja ja koulukuraattoreja kuullen, vaikka he ovat työnsä ja sen vaikutusten asiantuntijoita. Päinvastoin niin Suomen Psykologiliitto kuin Koulukuraattorit ry ovat olleet jyrkästi SIIRTOESITYSTÄ vastaan lausunnoissaan syksyllä 2020 hallituksen esitysluonnoksesta ja nyt esillä olevasta hallituksen esityksestä. SIIRTOESITYSTÄ vastustaa myös Opetusalan Ammattijärjestö OAJ.

4. Heikentää oppilas- ja opiskelijahuollon tarkoituksen toteuttamista

Voimassa olevan oppilas- ja opiskelijahuoltolain tarkoituksena on edistää *opiskelijoiden oppimista, terveyttä, hyvinvointia sekä osallisuutta ja ehkäistä ongelmien syntymistä, edistää oppilaitosyhteisön ja opiskeluympäristön hyvinvointia, turvata varhainen tuki sitä tarvitseville ja turvata palvelujen yhdenvertainen saavutettavuus monialaisella yhteistyöllä. Opiskeluhuoltoa toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä koko oppilaitosyhteisöä tukevana yhteisöllisenä opiskeluhoitona. Sen lisäksi annetaan opiskelijalle yksilökohtaista opiskeluhoittoa. Opiskeluhoito järjestetään yhteistyössä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen kanssa oppilaitoksen sijaintikunnan vastatessa palvelujen järjestämisestä.*

Hallituksen esityksen perusteluissa ei esitetä arviointia siitä, mitä vaikutuksia SIIRTOESITYKSELLÄ on voimassa olevan oppilas- ja opiskelijahuoltolain tarkoituksen toteuttamiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole mainittu myöskään sitä, että SIIRTOESITYSTÄ olisi valmisteltu toista osapuolta eli opetushallintoa kuullen. Päinvastoin opetushallituksen lausunnossa (24.9.2020) hallituksen esitysluonnoksesta todetaan, että opetushallitukselta ei ole pyydetty asiasta lausuntoa.

Opetushallitus toteaa lausunnossaan, että lakiesityksen perustelut ohjaisivat ”opiskeluhuollon painopistettä kohti yksilökohtaista työtä”, ja ottaisi siten ”askeleita taaksepäin oppilas- ja opiskelijahuoltolakia edeltävään aikaan”. Nykyisen lain mukaan ”yhteisöllinen työ on opiskelijahuollon ensisijainen työmuoto ja myös yksi lain keskeisistä tavoitteista”. Esityksen taannuttavia vaikutuksia oppilas- ja opiskeluhuoltoon tuodaan esille myös muissa lausunnoissa.

Hallituksen esityksen perusteluissa (luvussa Lausuntojen huomioonotto) monien eri tahojen esittämiä lausuntoja SIIRTOESITYKSESTÄ ei ole analysoitu. Ne kuitataan kursorisesti maininnalla: ”Lausujien näkemykset opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisvastuun siirtämisestä sote-maakunnille jakautuivat. Kaikki niistä lausuneet pitivät kuitenkin välttämättömänä, että palvelut järjestetään lähipalveluna.”

5. Yhteisöllistä opiskeluhuoltoa ei tunneta

Viittaus lähipalveluun ei riitä turvaamaan yhteisöllisen opiskeluhuollon toteuttamista. Yhteisöllisen opiskeluhuollon sisältöä ei ehkä riittävästi tunneta. Psykologian tieteellinen neuvottelukunta on laatinut sitä koskevan suosituksen koulupsykologien toiminnan osalta 2013: *Konsultoiva koulupsykologityö tarkoittaa sitä, että lasten, nuorten ja perheiden kanssa työskentelyn lisäksi näihin tavoitteisiin pyritään myös työskentelemällä koulun henkilöstön ja johdon sekä opetustoimen johdon kanssa. Toiminnalla pyritään lisäämään ymmärrystä oppilaiden tarpeista, tukemaan työssä jaksamista ja edistämään kouluyhteisön toimintaa. Konsultoiva koulupsykologityö voi tapahtua kahdenkeskeisesti koulun työntekijän kanssa, oppilashuoltoryhmissä tai muissa moniammatillisissa ryhmissä.*

SIIRTOESITYSTÄ vastustavissa lausunnoissa on paljon perusteluita sille, miksi opiskeluhuollon järjestämisen tulisi olla peruskuntien eikä hyvinvointialueiden tehtävä. Toimintaa kouluyhteisössä edistää se, että opiskeluhuollon toiminnan ohjaus ja kehittäminen säilyvät Opetushallituksen tehtävänä ja että työn johtaminen tapahtuu yhteisessä hallintokunnassa opetustoimen organisaatiossa. Opiskeluhuollossa työnkuva on erilainen kuin sote-palveluissa.

Ei voi välttyä vaikutelmalta, että asiasta on päätetty asianosaisten kannanotoista välittämättä. Ottaen huomioon sen, mitä kaikkea sote-palveluihin sisältyy, opiskeluhuollon järjestämisen siirto nousee uskomattoman keskeiseen asemaan hallituksen esityksessä. Esityksen valmistelijoiden motiivien

läpinäkyvyys on demokraattisen yhteistoiminnan ja hyvinvoinnin keskeinen edellytys. Sitä jää tässä kaipaamaan.

6. Ei vastaa yhteisöllisen opiskeluhuollon kasvavaan tarpeeseen

Tulevien vuosien aikana koululaitoksen on vastattava monenlaisiin ongelmiin. Niihin kuuluvat mm. seuraavat: (1) Oppivelvollisuusikä nousee. Koulun keskeyttäminen on suuri uhka niiden opiskelijoiden suuren määrän takia, jotka keskeyttävät ammatilliset opinnot. Oppivelvollisuuden pidentämisen vaatimien opinto-ohjelmien ja niiden toteuttamista koskevien suunnitelmien teko on alkutekijöissään. (2) Yläkoulun opetusta ja toimintaa on samanaikaisesti kehitettävä opiskelijoiden sitoutumisen parantamiseksi. (3) Opiskelijoiden kulttuuritaustojen erilaisuus ja (4) erilaisten oppijoiden integroitu opetus asettavat paljon vaatimuksia opetuksen järjestämiselle. (5) Koulukiusaamisen eliminoimista oppilaiden turvallisuuden lisäämiseksi ja toimintailmapiirin vaalimista hyvinvoinnin edistämiseksi esikoulusta alkaen on tehostettava.

Kaikkiin näihin tarpeisiin vastaamiseksi tarvitaan yhteisöllistä ja yksilöllistä opiskeluhuoltoa. Niin opettajien konsultaation kuin yksilöllisen oppilashuollon kannalta koulupsykologin ja koulukuraattorin tuleminen tutuksi kouluyhteisössä madaltaa lähestymiskynnystä ja lisää palvelujen saavutettavuutta. Kouluyhteisössä toimiminen edistää myös sitä, että psykologeilla ja kuraattoreilla on hyvä opiskeluyhteisön ongelmien tuntemus. Onnistunut toiminta syrjäytymisuhan alaisten opiskelijoiden kanssa tuottaa suuren inhimillisen, taloudellisen ja yhteiskunnallisen hyödyn. SIIRTOESITYS heikentää kykyä vastata oppilas- ja opiskeluhuollon kasvavaan tarpeeseen.

7. Psykologien erikoistumiskoulutuksen turvaaminen puuttuu

Opiskeluhuollon järjestämisen SIIRTOESITYKSEN lisäksi hallituksen esityksessä kiinnitti huomiotani se, että sen perusteluissa psykologiset palvelut jäävät terveydenhuollon ja sosiaalihuollon jalkoihin käsiteltäessä kehittämis-, tutkimus- ja koulutustoimintaa. Lääkäreiden ja sosiaalityöntekijöiden erikoistumiskoulutus yliopistoissa on valtion tukemaa, mutta psykologien on kustannettava psykoterapian, neuropsykologian, terveystieteiden psykologian, kliinisen mielenterveyspsykologian ym. erikoistumiskoulutus itse, vaikka psykologeilla on terveydenhuollon ammattitutkinto. Tämä on suuri epäkohta. Monialainen hedelmällinen toiminta edellyttää, että myös psykologien koulutusta ja heidän käyttämiensä menetelmien kehittämistutkimusta tarkastellaan palvelujen määrän ja laadun turvaamiseksi.

Helsingissä 22.2.2021

Lea Pulkkinen

Psykologian professori emerita, Jyväskylän yliopisto