

Marke Hietanen-Peltola

11.6.2024

Opetus ja kulttuuriministeriö  
Lausunto on valmisteltu lausuntopalvelu.fi:ssa  
Viite: Lausuntopyyntönnö 07.05.2024 VN/32974/2023

## **Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta ja siihen liittyvistä laeista**

### **Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuen kokonaisuudistus tarpeellinen?**

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) pitää uudistusta erittäin tarpeellisena. Nykyisellään oppimisen ja koulunkäynnin tuki ei ole toteutunut yhdenvertaisesti eri alueilla ja/tai eri kouluissa ja oppilaat ovat olleet hyvin eriarvoisessa asemassa tuen saamisen suhteen. Lisäksi lakisääteinen yhteistyövaade opiskeluhoitopalvelujen kanssa jokaisen oppilaan kohdalla jo tehostetun tuen yhteydessä on kuormittanut opiskeluhoitopalveluja tarpeettomasti sekä johtanut osin kyseenalaisiin ja epätarkoituksenmukaisiin työkäytäntöihin kouluissa.

### **Onko oppimisen ja koulunkäynnin tuelle määritelty kokonaisrakenne tarkoituksenmukainen?**

Kyllä. Vain kaksi eri tukitasoa selkeyttää tuen kokonaisuutta ja toimintakäytäntöjä. Ennakoivan tuen nimeäminen omaksi tukimuodokseen siirtää painopistettä varhaisempaan tukeen.

### **Onko ennakoivia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Yhteistyö opiskeluhoitopalvelujen kanssa puuttuu täysin. Ennakoivien tukitoimien käynnistyessä opettajan tulisi aina arvioida myös oppilaan tarvetta opiskeluhoitopalveluille. Pykälässä tulisi olla viittaus oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin, jossa veloitetaan opettajaa ohjaamaan oppilas opiskeluhoitopalveluihin, jos hän arvioi oppilaan niitä tarvitsevan. Lisäksi opettajan tulee antaa tiedossaan olevat tuen tarpeen arvioimiseksi tarpeelliset tiedot. (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 1287/2013, 16§).

Oppimiseen ja koulunkäyntiin liittyvät hankaluudet voivat liittyä esimerkiksi johonkin hyvinvointia heikentävään seikkaan oppilaan tai tämän perheen arjessa tai oppilaan mielenterveyspulmiin, jotka perusteluissa on erityisesti nostettu esiin. Myös sosioekonomisilla eroilla on yhteys tuen tarpeeseen.

Marke Hietanen-Peltola

11.6.2024

Avun saamiseksi oppimiseen mahdollisesti vaikuttaviin taustatekijöihin on välttämätöntä, että opettajat jo ennakoivan tuen aloittamisvaiheessa arvioivat samalla oppilaan tarvetta opiskeluhoitopalveluihin.

### **Onko oppilaskohtaisia tukitoimia koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

THL puoltaa sitä, että nykyisin jokaisen oppimisen tukea tarvitsevan oppilaan kohdalla edellytetty yhteistyö opiskeluhoitopalvelujen kanssa jää pois lainsäädännöstä. Tämä vapauttaa opiskeluhoitopalvelujen työaikaa muuhun oppilaiden tarpeista nousevaan työskentelyyn.

Esitettyjen sääntelyehdotusten pohjalta herää kuitenkin huoli siitä, että yhteistyö opettajien ja opiskeluhoitopalvelujen kesken supistuu liikaa ja jää puutteelliseksi oppilaan edun vastaisesti. Nyt ehdotuksiin kirjattu yhteistyön hyvin yleinen maininta, tarkemmin määrittelemätön tarpeellisuusharkinta ja yhteistyön käynnistämisen vapaaehtoisuus opettajille eivät ole riittävä säädöspohja yhteistyön varmistamiselle. Jatkossakin on systemaattisesti huomioitava oppimisen lisäksi oppilaan muut tuen tarpeet sekä tarve sovittaa oppimisen ja koulunkäynnin tuki yhteen opiskeluhoitopalvelujen tuen kanssa.

Oppilaskohtaisten tukitoimien yhteys oppilaan tarvitsemaan yksilökohtaisen opiskeluhoitopalvelun tukeen puuttuu sääntelyehdotuksista kokonaan. Pykälissä mainitaan tukitoimien toteuttamisen edellyttävän ainoastaan opettajien välistä yhteistyötä ja konsultaatiota. Oppilaan näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että opettajat tuen suunnittelun yhteydessä aina arvioivat myös hänen tarveensa opiskeluhoitopalveluille ja tekevät ohjauksen niihin opiskeluhoitolaissa 16 § mukaisesti. THL katsoo, että tämä velvoite olisi lisättävä sekä ennakoivan että oppilaan tuen pykälien tekstiin, jotta voidaan varmistaa oppilaan kokonaistilanteen arvio ja käynnistää hänen mahdollisesti tarvitsemansa laajemmat terveydenhuollon tutkimukset tai sosiaalihuollon selvitykset sekä tarvittava tuki, hoito ja kuntoutus.

THL näkee opettajien yhteistyön opiskeluhoitopalvelujen kanssa jatkossakin hyvin tärkeäksi; esimerkiksi psykologin tutkimuksia tai muita opiskeluhoitopalveluja tarvitsevia oppilaita on paljon jatkossakin. Pykäläehdotusten teksti antaa vaikutelman siitä, että opiskeluhoitopalveluja tarvitaan yhteistyöhön vain harvoissa poikkeustapauksissa ja yhteistyön käynnistäminen on opettajalle täysin vapaaehtoista. Opettajien yhteistyö opiskeluhoitopalvelujen kanssa on ehdotuksessa mainittu vain opiskeluhoitopalveluja velvoittavassa

Marke Hietanen-Peltola

11.6.2024

muodossa. Opettajalle ei ole säädetty velvollisuutta arvioida oppilaan opiskeluhoitopalvelujen tarvetta tai velvollisuutta käynnistää yhteistyö opiskeluhoitopalvelujen kanssa tarvittaessa. Näiden korjaaminen nähdään välttämättömäksi.

Lakipykälään tulee myös kirjata selkeästi opettajille oikeus luovuttaa opiskeluhoitopalveluille oppilasrekisteriin sisältyvää tietoa salassapidon estämättä silloin, kun he pyytävät opiskeluhoitopalveluja yhteistyöhön oppilaan koulunkäynnin ja oppimisen tukeen liittyen.

Opetusryhmien muodostamista koskevan sääntelyn voidaan ajatella parantavan oppimisympäristön laatua ja työrauhaa luokassa. Se sisältää kuitenkin myös paljon uhkia ja voi osaltaan johtaa siihen, että oppilaskohtaisen tuen arviota tai päätöstä ei tehdä oikea-aikaisesti, koska tiedetään ryhmän oppilaskohtaista tukea tarvitsevien määrän ylittyvän. Pahimmillaan se voi johtaa myös siihen, että oppilaskohtaisen tuen päätös pakottaa oppilaan vaihtamaan ryhmää, pois tutusta luokkayhteisöstä kesken lukuvuoden.

Nyt tilapäinen ylitys oppimisen tukea saavien oppilaiden määrässä opetusryhmässä sallitaan vaan uuden oppilaan tullessa kouluun. Olisiko se aiheellista sallia myös silloin, kun oppilaalle aloitetaan oppilaan tuki kesken lukuvuoden?

Pykälän 20 d tekstissä käytetään virheellisesti termiä ”opiskeluhoitopalvelujen ammattilaiset” tarkoittamaan opiskeluhoitopalvelujen ammattilaisia. Sama virhe toistuu myös perusteluissa s. 73. Käytetty termi pitää sisällään kaikki opiskeluhoitoa toteuttavat ammattilaiset, myös opettajat ja rehtorit, mitä ei tässä liene tavoiteltu. Termien käyttö vaihtelee, sivulla 71 on käytetty oikeaa termiä ”opiskeluhoitopalvelujen ammattilaiset”. Lisäksi sivulla 73 on maininta siitä, että ”opiskeluhoitopalvelujen ammattilaisista” lisäksi arviossa voivat olla asiantuntijoina sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt. Termivirheen lisäksi teksti sisältää tässä logiikkavirheen; opiskeluhoitopalvelujen ammattilaiset ovat lähes aina sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Muiden asiantuntijoiden voidaan siten mainita olevan muita sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä.

### **Onko tuen asiakirjoja ja hallintopäätöstä koskevat sääntelyehdotukset tarkoituksenmukaisia?**

Kyllä. On tärkeää, että tuen asiakirjoille saadaan kansalliset asiakirjapohjat, jotka ohjaavat oikeaan arvioinnin ja tukitoimien sisältöön ja kirjaamistapaan

Marke Hietanen-Peltola

11.6.2024

ja toisaalta eivät anna mahdollisuutta kirjata oppilaan yksityiselämään, terveyteen tai perheeseen liittyviä asioita tarpeettomasti muun opetushenkilöstön nähtäväksi.

Opiskeluhoitopalvelujen työn saumattoman jatkumisen kannalta on välttämätöntä, että lainsäädäntöön kirjataan oikeus luovuttaa tietoja laaditusta tuen asiakirjasta siihen opiskeluhoitopalveluun, joka on ollut mukana tuen tarpeen arvioinnissa ja sen suunnittelussa. Dokumentoidut tukimuodot ovat tärkeitä taustatietoja yhteistyötä tehneen opiskeluhoitopalvelun jatkuessa tai oppilaan myöhemmin hakeutuessa kyseiseen opiskeluhoitopalveluun.

### **Onko teillä täydennettävää esityksen vaikutusarvioihin?**

Vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuoltoon ei ole arvioitu lainkaan. Kuitenkin yhteistyö esim. sote-palveluina järjestettäviin opiskeluhoitopalveluihin muuttuu selkeästi. Opiskeluhoitopalvelujen seurannan (OPA) vuoden 2022 tiedonkeruun mukaan opiskeluhoillon psykologit käyttivät lukuvuonna 2021–2022 asiakastyöajastaan keskimäärin puolet (50 %) pedagogisen tuen tarpeen selvittelyyn ja siihen liittyvään yhteistyöhön. Myös muut opiskeluhoitopalvelut käyttävät työaikaansa tähän työhön.

Jatkossa opettajien yhteistyö opiskeluhoitopalvelujen kanssa ei olisi enää velvoittavaa jokaisen oppilaan kohdalla vaan tapahtuisi vain tarvittaessa opettajien arvion mukaan. Opettajalle ei ole säädetty velvoitetta käynnistää yhteistyötä eikä velvollisuutta luovuttaa yhteistyöhön tarvittavia oppilasrekisterin tietoja. Yhteistyön supistuessa on todennäköistä, että osa nykyisin oppimisen tuen tarvetta yhdessä selvitellessä esiin tulevista oppilaiden lisätutkimus-, diagnoosi-, hoito- ja kuntoutustarpeista havaitaan jatkossa vasta myöhemmin tai ne jäävät kokonaan tunnistamatta.

### **Onko teillä parannusehdotuksia esitysluonnokseen?**

**Yhteys opiskeluhoitopalvelujen tukeen on tuotava selkeämmin ja myös opettajaa velvoittavana esiin.** THL katsoo, että muistutus oppilas- ja opiskelijahuoltolain 16 § velvoitteesta ohjata oppilas opiskeluhoitopalveluihin tulee nostaa esiin sekä ennakoivan että oppilaskohtaisen tuen pykälissä. Kaikkiaan yhteistyö opiskeluhoitopalvelujen kanssa olisi kuvattava arkisena ja matalalla kynnyksellä tapahtuvaksi toisin kuin pykälässä 20d nyt on. THL ei kuitenkaan pidä yhteistyötä tarpeellisena kaikkien tukea saavien oppilaiden kohdalla, vaan sen tarvetta olisi arvioitava tapauskohtaisesti. Yhteistyöhön

Marke Hietanen-Peltola

11.6.2024

tulisi kuitenkin näissä tilanteissa olla opettajilla selkeä lakisääteinen velvoite.

**Esiopetuksen kertaamisen tulee olla jatkossakin mahdollista.** THL katsoo, että opetuksen järjestämisessä tulee jatkossakin huomioida kunkin lapsen yksilöllinen kehitymisaikataulu. Samalla lailla kuin perusopetus voidaan aloittaa perustelluista syistä vuotta aikaisemmin, tulisi se jatkossakin voida tarvittaessa aloittaa vuotta myöhemmin ja järjestää näille lapsille toinen esikouluvuosi kuten tähänkin asti. Perusopetuksen alkaminen vaiheessa, jolloin lapsi ei vielä ole siihen kehityksellisesti kypsä on haitallista lapsen kokemukselle itsestä oppijana. Se voi myös kasvattaa riskiä kiusaamiskokemuksille, negatiiviselle palautteelle ja ADHD diagnnoosille.

Lasten aktiivisuuden ja tarkkaavuuden häiriön (ADHD) diagnnoosit ja niiden lääkehoito ovat yleistyneet Suomessa nopeasti (1,2). THL:n julkiasemassa raportissa alakouluikäisten poikien (7–12-vuotiaat) ADHD-diagnnoosien esiintyvyys vuonna 2022 oli jo noin 9 prosenttia, mikä ylittää kansainvälisissä tutkimuksissa saadut arviot noin 5–7 %:n esiintyvyydestä (1).

Poikien ADHD:n diagnnoointi ja ADHD-lääkehoidon aloitus on yleistä ensimmäisten kouluvuosien aikana (3). Lukuisat tutkimukset ovat osoittaneet, että ADHD:n diagnnoointi ja ADHD-lääkkeiden käyttö on keskimäärin yleisintä koululuokkien nuorimmilla lapsilla. Suomessakin loppuvuodesta syntyneet pojat saavat ADHD-diagnnoosin (4) ja aloittavat ADHD-lääkehoidon (5) todennäköisemmin kuin alkuvuodesta syntyneet ikätoverinsa.

Neurobiologiasta tiedetään, että aivojen kehityksessä on suurta yksilöllistä vaihtelua. Viimeiseksi kypsyvät ne aivoalueet, jotka vastaavat toiminnanohjauksesta. Samoin muun muassa tunnesäätelytaitojen kypsymistahti vaihtelee yksilöllisesti. Ikävuosina 6–8 kehitykselliset erot lasten välillä ovat merkittäviä. On perusteltua olettaa, että erot kypsymistahdissa ovat keskeinen syy siihen, että juuri loppuvuodesta syntyneillä lapsilla (erityisesti pojilla) ADHD-diagnnoosit ja jopa lääkehoito ovat niin yleisiä. Kyse monen lapsen kohdalla on kuitenkin kypsymättömyydestä, ei ADHD-häiriöstä.

Toiminnanohjauksen ja tunnesäätelyn taidot kehittyvät vain harjoittelemalla, mielellään aikuisen kanssa. Mahdollisuus esiopetuksen pidentämiseen tarjoaa hitaammin kypsyville lapsille koulua soveliaamman toimintaympäristön ja mahdollistaa heille koulupolun aloittamisen kehitykseen nähden oikea-aikaisesti.

Marke Hietanen-Peltola

11.6.2024

Lainsäädännössä tulee myös varmistaa se, että esiopetuksen kerranneet oppilaat voivat suorittaa perusopetuksen loppuun omassa koulussaan eikä heitä tarpeettomasti siirretä aikuisten perusopetuksen piiriin.

Pykälää **erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan opetuksesta ja konsultatiivisesta sairaalaopetuspalvelusta** (4a §) tulee vielä selkeyttää sekä terminologialtaan että sisällöltään. Sekä pykälän otsikkoa että tekstiä ehdotetaan muokattavaksi arkikieleen ja sote-palvelujärjestelmän terminologiaan sopivaksi. Oikeampi muotoilu otsikolle olisi ”Erikoissairaanhoidossa potilaana olevan oppilaan opetus ja sairaalaopetuksesta annettava konsultaatiopalvelu”. Konsultaatiopalvelusta käytetyssä nimessä on vaihtelua eri kohdissa.

Suomen terveydenhuollon palvelujärjestelmässä peruskouluikäisen oppilaan sairaalahoido on aina erikoissairaanhoidoa, hoidon syystä riippumatta, joten sen mainitseminen toistuvasti erikseen on turhaa ja kankeuttaa tekstiä. Lisäksi pelkän osastohoito-termin käyttö sitä tarkoittavissa kohdissa olisi selkeämpää ja ymmärrettävämpää. Käytetyt termit ”sairalahoido”, ”erikoissairaanhoidossa oleva oppilas” tai ”sairaalassa potilaana oleva oppilas” voidaan ymmärtää joko osastohoitona tai sairaaloiden poliklinikoilla tapahtuvana avopalveluna. Termi ”erikoissairaanhoidossa olevan oppilaan ” ei ole hyvää suomen kieltä eikä siitä käy ilmi onko kyse osastohoidosta vai avopalvelusta. Yksiselitteisempiä olisivat termit ”erikoissairaanhoidon potilaana oleva oppilas” (osasto tai avopalvelut), ”osastohoidossa olevan oppilas” tai ”erikoissairaanhoidon avopalveluja käyttävä oppilas”. Asiakirjan ymmärrettävyyttä lisäisi samojen termien toistuminen, silloin kun tarkoitetaan samaa asiaa.

Pykälän perusteluissa viitataan neuvotteluihin opetuksen järjestäjän ja ”oppilaan opiskeluhollosta vastaavien henkilöiden kanssa”. Jää epäselväksi keitä tällä termillä tarkoitetaan ja tekstiä ehdotetaan tarkennettavaksi. Jos kohdassa on kyse oppilaan yksilökohtaisesta opiskeluhollosta, oikea muotoilu olisi ”oppilaan opiskeluhollosta vastaavien ammattilaisten kanssa”.

Viitatut lähteet:

1. Aalto-Setälä T ja Vuori M. Lasten ADHD-lääkehoidon yliestymiskehitys ei näytä tasaantuvan. *Duodecim* 2023;139(22):1811–3.
2. Vuori M, Vuorenmaa M, Ervasti E ym. Lasten ja nuorten ADHD-diagnoosien yleisyys 2022 ADHD-diagnoosit yleistyvät tasaisesti: sukupuoli- ja alue-erot ovat melko suuria. THL – Tilastoraportti 1/2024 <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202401183216>

Marke Hietanen-Peltola

11.6.2024

3. Kolari TA, Vuori M, Rättö H ym. Incidence of ADHD medication use among Finnish children and adolescents in 2008–2019: a need for practice changes? *Scandinavian Journal of Public Health*. 2024;0(0).
4. Sayal K, Chudal R, Hinkka-Yli-Salomäki S ym. Relative age within the school year and diagnosis of attention-deficit hyperactivity disorder: a nationwide population-based study. *Lancet Psychiatry*. 2017 Nov;4(11):868–875.
5. Vuori M, Martikainen JE, Koski-Pirilä A ym. Children's Relative Age and ADHD Medication Use: A Finnish Population-Based Study. *Pediatrics* (2020) 146 (4): e20194046.

## Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausuntoyhteenveto

THL pitää oppimisen ja koulunkäynnin tuen lainsäädännön uudistamista hyvin tarpeellisena toimenpiteenä. Seuraavia asioita tulisi kuitenkin vielä punnita huolella ja tehdä niihin korjauksia:

**Yhteistyö opiskeluhoitopalvelujen kanssa** jää lainsäädäntötekstissä lähes näkymättömiin ja opettajan tarkemmin määrittämättömän harkinnan varaan. Oppilaan tuessa opettajien yhteistyö opiskeluhoitopalvelujen kanssa on ehdotuksessa mainittu vain opiskeluhoitopalveluja velvoittavassa muodossa. Opettajalle ei ole säädetty velvoitetta käynnistää yhteistyö eikä velvollisuutta luovuttaa yhteistyöhön tarvittavia oppilasrekisterin tietoja. Nämä ovat tärkeitä lopulliseen lakitekstiin korjattavia asioita.

Lisäksi sekä ennakoivia että oppilaan tukitoimia koskeviin pykäliin olisi kirjattava oppimisen ja koulukäynnin tuen arvion sisältävän aina myös opettajan arvion opiskeluhoitopalvelujen tarpeesta. Pykäliin tulee lisätä myös muistutus oppilas- ja opiskelijahuoltolain 16 §:n velvoitteesta ohjata oppilas tarvittaessa opiskeluhoitopalveluihin ja antaa salassapidon estämättä opiskeluhoitopalvelujen tuen tarpeen arvioon tarvittavat tiedot.

**Esiopetuksen kertaamismahdollisuuden poistaminen** heikentää lapsen yksilöllisistä tarpeista lähtevää tukea. Lapset kypsyvät hyvin eritahtisesti, ja kun laki mahdollistaa perusopetuksen aloittamisen vuotta aikaisemmin tulee sen yhdenvertaisuuden nimessä jatkossakin mahdollistaa myös vuotta myöhemmin aloittaminen eli esiopetuksen kertaamisen. Lapsen ja perheen näkökulmasta on aivan eri asia, kerrataanko esiopetusvuosi vai jokin ensimmäisistä luokista.



Marke Hietanen-Peltola

11.6.2024

**Opetusryhmässä oppilaan tuen piirissä olevien määrän rajoittaminen** on tarkoitukseltaan hyvä, mutta voi johtaa osaoptimointiin ja kääntyä vastaan oppilaan oikeutta saada yksilöllistä oppimisen tukea oikea-aikaisesti.

**Sairaalaopetuksen konsultaatiopalvelu** on pykälässä ja perusteluissa kuvattu epätarkoin ja moniselitteisin sote-termein ja kokonaiskuva palvelun kohteena olevasta oppilasryhmästä ja palvelun sisällöstä jää epäselväksi.

Edellä mainittuihin kohtiin liittyviä ongelmia ja ratkaisuehdotuksia on kuvattu yksityiskohtaisemmin THL:n vastauksissa lausuntopalvelun kysymyksiin. Ehdotettujen korjausten jälkeen uudistuksen voidaan nähdä yhdenmukaistavan oppilaan konkreettisia oppimisen ja koulunkäynnin tukitoimia. THL näkee ennakoivan oppimisen tuen vahvistamisen tärkeäksi työtä ohjaavaksi linjaukseksi.

Pääjohtaja

Mika Salminen

Johtaja

Piia Aarnisalo



**SIGNATURES****ALLEKIRJOITUKSET****UNDERSKRIFTER****SIGNATURER****UNDERSKRIFTER**

This documents contains 8 pages before this page

Dokumentet inneholder 8 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 8 sivua ennen tätä sivua

Dette dokument indeholder 8 sider før denne side

Detta dokument innehåller 8 sidor före denna sida

authority to sign

representative

custodial

asemavaltuus

nimenkirjoitusoikeus

huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt

firmateckningsrätt

förvaltare

autoritet til å signere

representant

foresatte/verge

myndighed til at underskrive

repræsentant

frihedsberøvende