

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta (HE 165/2021 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anne-Marie Brisson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Anne Ekroth, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Sanna Hirsivaara, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Katri Tervaspalo, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Riina-Maria Leskelä, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Kati Lounema, Opetushallitus
- ylilääkäri Marke Hietanen-Peltola, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- kehittämisspäälikkö Irmeli Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Saku Lehtinen, Ammattiosaamisen kehittämissyhistys AMKE ry
- puheenjohtaja Mira Kumpula, Koulukuraattorit ry
- varapuheenjohtaja Jari Lipsanen, Suomen Psykologiliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf
- Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- Pääkaupunkiseudun ateistit ry
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto — SAKKI ry
- Suomen Lukiolaisten Liitto ry
- Suomen opinto-ohjaajat ry
- Suomen Opiskelija-Allianssi — OSKU ry
- Suomen Rehtorit ry
- Yksityiskoulujen Liitto ry

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2021 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi oppilas- ja opiskelijahuoltolakia. Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman linjaukseen oppilas- ja opiskelijahuollon palveluiden vahvistamisesta kaikilla koulutusasteilla.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oppilas- ja opiskelijahuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestämisessä noudatettavasta henkilöstömitoituksesta. Lisäksi kuraattorin kelpoisuusehtoa koskevaa säännöstä täsmennettäisiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) mukaan opiskeluhuoltoa toteutetaan ensisijaisesti ennalta ehkäisevänä koko oppilaitosyhteisöä tukevana yhteisöllisenä opiskeluhuoltona. Lisäksi opiskelijoilla on oikeus yksilökohtaiseen opiskeluhuoltoon laissa tarkemmin säädetyn mukaisesti.

Esityksen tavoitteena on vahvistaa ennalta ehkäisevää, yhteisöllistä opiskeluhuoltoa, varhaista puuttumista sekä yksilökohtaista opiskeluhuollon tukea jokaisen oppilaan ja opiskelijan henkilökohtaisten tarpeiden mukaisesti. Kaikkien oppilaiden ja opiskelijoiden saatavilla olevalla ja laadultaan mahdollisimman yhtenevällä opiskeluhuollolla pyritään ehkäisemään ongelmien syntymistä ja edistämään lapsen ja nuoren oppimista, psyykkistä ja fyysistä terveyttä sekä sosiaalista hyvinvointia.

Ehdotetuilla säännöksillä pyritään vahvistamaan sekä lasten ja nuorten että koulu- ja oppilaitosyhteisöjen hyvinvointia. Valiokunta pitää opiskeluhuoltoon panostamista tärkeänä myös siitä näkökulmasta, että kuraattori- ja psykologipalveluiden resursseja vahvistamalla opetushenkilöstö voi keskittyä paremmin heidän oman ydintehtävänsä hoitamiseen.

Valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja kannatettavana ja ehdottaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Henkilöstömitoitus

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa ehdotetaan säädettäväksi opiskeluhuollon kuraattorin ja psykologin tehtävissä olevan henkilöstön sekä oppilaiden ja opiskelijoiden välisestä sitovasta mitoituksesta. Ehdotuksen mukaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain soveltamisalan piiriin kuuluvassa pe-

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2021 vp

rusopetuslain mukaisessa opetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa tulee olla vähintään yksi kuraattori 670:tä opiskelijaa kohti ja yksi psykologi 780:tä opiskelijaa kohti.

Sitovalla henkilöstömitoituksella halutaan turvata oppilaiden ja opiskelijoiden tarvitsemien opiskeluhoitopalveluiden nykyistä yhdenvertaisempi saatavuus ja laatu eri puolilla Suomea eri koulutusasteilla. Valiokunta katsoo, että mitoituksen vaikutuksia tulee seurata ja että tarkastelun perusteella mitoitukseen liittyvää sääntelyä tulee tarvittaessa muuttaa.

Valiokunta korostaa, että mitoituksella säädetään opiskelijoiden enimmäismääristä. Yhden kuraattorin ja psykologin vastuulla voi olla myös vähemmän opiskelijoita kuin mitä pykälässä säädetään, sillä oppilaiden ja opiskelijoiden tuen tarve vaihtelee. Jos mitoitussuhde on lain voimaan tullessa jossakin kunnassa laissa säädettyä parempi, on tällaisen tilanteen jatkuminen yksinomaan toivottavaa. Laissa säädettävillä henkilöstömitoituksilla ei näin ollen ole tarkoitus huonontaa nykyisiä mitoituksia.

Valiokuntakäsittelyn aikana on tullut ilmi, että ehdotettu mitoitussäännös on herättänyt tulkintakysymyksiä siitä, onko mitoituksen toteuduttava koulu- tai oppilaitoskohtaisesti vai kunta- tai hyvinvointialueetasolla. Sivistysvaliokunta toteaa, että oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 §:n mukaan oppilaitoksen sijaintikunta — ja jatkossa hyvinvointialue, jonka alueella oppilaitos sijaitsee — vastaa opiskeluhoiton psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä alueellaan sijaitsevien lain soveltamisalaan kuuluvien oppilaitosten opiskelijoille. Näin ollen myös nyt säädettävä opiskeluhoiton psykologi- ja kuraattoripalveluiden henkilöstömitoitus lasketaan kunnan ja jatkossa hyvinvointialueen tasolla. Valiokunta tähdentää lainmuutoksen toimeenpanoon liittyvän riittävän informaatio-ohjauksen merkitystä.

Kuraattoripalveluita koskevan henkilöstömitoituksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2022 alusta lukien. Valiokunta toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta annetun lain (616/2021) 18 §:n 1 momentin mukaan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevien opiskeluhoiton psykologien ja kuraattoreiden siirtyminen hyvinvointialueelle ja hyvinvointiyhtymään katsotaan liikkeenluovutukseksi. Valiokunta pitää sekä oppilashuollon henkilöstön riittävän määrän että henkilöstön pysyvyyden turvaamista merkittävänä hyvinvointia edistävänä tekijänä.

Psykologimitoituksen aiheuttamat kustannukset esi- ja perusopetuksessa sekä toisella asteella, mukaan lukien vapaan sivistystyön oppivelvollisuuskoulutus, ovat hallituksen esityksen mukaan yhteensä 20,9 miljoonaa euroa ja kuraattorimitoituksen vastaavat kustannukset yhteensä 8,3 miljoonaa euroa. Rahoitus sisältyy vuosien 2021—2023 julkisen talouden suunnitelmaan.

Henkilöstön saatavuus

Hallituksen esityksessä todetaan, että psykologeista on viime vuosina ollut työmarkkinoilla niukkuutta ja että ruotsinkielisistä kuraattoreista on esiintynyt jossain määrin niukkuutta. Sivistysvaliokunta pitää sekä suomen- että ruotsinkielisten psykologien ja kuraattorien alueellisen saatavuuden turvaamista tärkeänä. Valiokunta on jo aiemmin (SiVL 5/2021 vp) esittänyt huolensa erityisesti opiskeluhoiton psykologipalvelujen riittämättömyydestä. Sivistysvaliokunta on myös esittänyt toiveen siitä, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin psykologien koulutuspaikkojen lisää-

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2021 vp

miseksi molemmilla kansalliskielillä oppilas- ja opiskelijahuollon psykologien saatavuuden turvaamiseksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan psykologien kasvavaan kysyntään on jo reagoitu psykologien koulutusmääriä lisäämällä. Opetus- ja kulttuuriministeriö on sopinut yliopistojen kanssa psykologian maisterin tutkintoon johtavan koulutuksen aloittajamäärän lisäämisestä yhteensä noin sadalla aloittajalla vuosina 2020—2022. Lisäksi psykologian maisterin tutkintoon johtava koulutus on alkanut Oulun yliopistossa uutena koulutuksena syksyllä 2021. Vuonna 2021 psykologikoulutuksen aloituspaikkoja on yhteensä 371, ja vuosittain psykologeja valmistuu n. 150 enemmän kuin eläköityy. Valiokunta toteaa, että psykologien tarpeen lisääntyminen edellyttäneen psykologien aloituspaikkalisäysten jatkamista ja resursointia myös vuoden 2022 jälkeen. Valiokunta pitää tärkeänä, että psykologien ja kuraattorien saatavuuden kehittymistä seurataan ja arvioidaan.

Asiantuntijakuulemisessa on osana saatavuusongelmaa tuotu esiin myös laillistettujen psykologien vähäinen kiinnostus koulupsykologin tehtävää kohtaan. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että koulupsykologin tehtävänkuvaa selkeytetään, tärkeän tehtävän arvostusta vahvistetaan ja opiskeluhoollon henkilöstön hyvistä työskentelyolosuhteista huolehditaan. Valiokunta toteaa, että oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 §:ään lisätty 3 momentti, joka tulee voimaan 1.1.2023, edellyttää paitsi opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen helppoa saavutettavuutta myös tarkoitukseen soveltuvien tilojen järjestämistä.

Kuraattorien kelpoisuusvaatimus

Kuraattorin tehtävään kelpoinen on esityksen mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettussa laissa (817/2015) tarkoitettu sosiaalityöntekijä ja sosionomi sekä lisäksi henkilö, joka on suorittanut tehtävään soveltuvan sosiaalialalle, kasvatusalalle tai käyttäytymistieteisiin suuntautuneen korkeakoulututkinnon ja 60 opintopisteen laajuiset sosiaalityön yliopisto-opinnot tai sosionomi (AMK) -tutkintonimikkeeseen kuuluvat opinnot. Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi mahdollisuus korvata sosiaalialan aineopinnot kahden vuoden työkokemuksella kuraattorin tai sitä vastaavan sosiaalialan tehtävissä.

Voimassa olevan oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan jokaisen oppilaitoksen käytettävissä on oltava opiskeluhoollon vastaavan kuraattorin palveluja ja vastaavana kuraattorina toimiminen edellyttää sosiaalityöntekijän kelpoisuutta. Tähän sääntelyyn ei ehdoteta muutoksia. Sivistysvaliokunta pitää vastaavan kuraattorin palveluiden riittävyyden varmistamista tärkeänä.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin erilaisia näkemyksiä siitä, miten kuraattorin kelpoisuusvaatimuksesta tulisi säätää. Osa lausunnonantajista kannattaa nykyistä sääntelyä, osa ehdotettua kelpoisuussääntelyä ja osa puolestaan katsoo, että yksinomaan sosiaalityöntekijän tai sosionomin tehtävään pätevöitynyt saisi toimia kuraattorin tehtävässä.

Sivistysvaliokunta toteaa, että ehdotettu kelpoisuussäännös huomioi vaihtoehtoisia korkeakoulututkintoja kelpoisuuden perustana ja varmistaa samalla kuraattorin tehtävien vaatimaa sosiaalihuollon osaamista. Psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestämisvelvollisuuden siirto hyvinvointialueille v. 2023 ei tuo muutosta opiskeluhoollon palvelun sisältöön. Kuraattoripalvelun ja ku-

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2021 vp

raattorin työn sisältö määräytyy jatkossakin oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisesti. Opiskeluhuollon painopistettä ei myöskään ole tarkoitus muuttaa nykyisestä ensisijaisesti yhteisöllisesti toteutettavasta työstä yksilökohtaiseen työhön.

Opiskeluhuolto on hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön perustuvaa moniammatillista työtä, eikä opiskeluhuollon puitteissa tehdä hallintopäätöksiä. Opiskeluhuollon palveluilla ei myöskään ole tarkoitus korvata yleisiä sote-palveluita. Ehdotettu kuraattorikelpoisuus luo valiokunnan näkemyksen mukaan edellytyksiä vastata erilaisten oppilaitosten erilaisiin tarpeisiin ja helpottaa ruotsinkielisten kuraattorien rekrytointia. Jos kuraattoreiden kelpoisuusvaatimukseksi asetettaisiin sosiaalihuollon ammattihenkilöstä, saattaisi se merkitä entisestään niukkojen sosiaaliryörsien siirtymistä opiskeluhuoltoon.

Lakiin ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan henkilö, joka on ennen lakimuutoksen voimaantuloa toiminut kelpoisuusehdot täyttävänä kuraattorina, on lain voimaantulon jälkeen edelleen kelpoinen kuraattorin tehtävään. Valiokunta pitää siirtymäsäännöstä tarpeellisena ja korostaa säännöksen tarkoittavan sitä, että voimassa olevan lain perusteella kelpoisuusehdot täyttävä kuraattori on jatkossakin kelpoinen kuraattorin tehtäviin. Kuraattorin kelpoisuus siirtymäsäännöksessä tarkoitettujen henkilöiden osalta ei näin ollen ole sidottu nykyiseen palvelussuhteeseen.

Opiskeluhuollon valvonta

Opiskeluhuollon valvonnasta säädetään oppilas- ja opiskelijahuoltolain 26 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan psykologi- ja kuraattoripalvelujen sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelujen valvonnasta säädetään sosiaalihuoltolain 3 §:ssä ja kansanterveyslain 2 §:ssä. Nämä valvontaa koskevat säännökset ovat osittain vanhentuneita. Valvontasäännöksen viittaus sosiaalihuoltolain säännökseen kohdistuu aiemmin voimassa olleeseen ja sittemmin kumottuun lainsäädäntöön. Sivistysvaliokunnan saaman tiedon mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä on valmistella hallituksen esitys oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta, jossa lakiin on tarkoitus tehdä sote-uudistuksen kannalta välttämättömät tarkistukset. Samassa yhteydessä vanhentuneet valvontasäännökset on myös tarkoitus korjata. Hallituksen esitys annettaneen eduskunnalle alkuvuodesta 2022.

Ammattipätevyyden tunnustaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tuonut valiokuntakäsittelyn aikana esille, että toisin kuin hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan tulee kuraattorin tehtävää pitää jatkossa ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain (1384/2015, jäljempänä ammattipätevyyslaki) mukaisena säänneltynä ammattina kelpoisuutta koskevaan 7 §:ään ehdotettavien täsmennysten vuoksi. Sivistysvaliokunta yhtyy opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen arvioon siitä, että kuraattorin ammatti on ammattipätevyyslaissa tarkoitettu säännelty ammatti. Ammattipätevyyslain 4 §:n mukaan Opetushallitus päättää toisessa EU-/ETA-valtiossa hankitun ammattipätevyyden tunnustamisesta eli muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen tuottamasta kelpoisuudesta säänneltyyn ammattiin, jollei muualla toisin säädetä. Opetushallituksen roolista toimivaltaisena viranomaisena ei ole valiokunnan näkemyksen mukaan tarpeen säätää erikseen oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2021 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 165/2021 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 23.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Marko Asell sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Veronika Honkasalo vas
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Pirkka-Pekka Petelius vihr
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen