

Eduskunnan Sivistysvaliokunta

## Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Kuntaliitto pitää tärkeänä hallituksen esityksen tavoitetta huolehtia oppilaiden ja opiskelijoiden oppimisedellytysten turvaamisesta. Kuntaliitto pitää kuitenkin esitysluonnosta tavoitteen saavuttamisen kannalta ylimitoitettuna ja esitettyjä kustannusarvioita alimitoitettuna.

Esitys oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi on kuntien talouden ja toiminnan kannalta ongelmallinen. Hallituksen esityksessä esitetään kunnille uusia lakisääteisiä tehtäviä ja lukuisia uusia ja laajenevia velvollisuuksia. Esitys on tehty piittaamatta hallituksen linjauksista rajoittaa kunnille annettavia tehtäviä ja velvoitteita sekä tavoitteesta vähentää kuntien tehtäviä ja velvoitteita, millä tavoitellaan yhden miljardin euron kokonaisvähennyistä kuntien toimintamenoihin vuoden 2017 tasolla.

Kuntaliitto esittää arvioitavaksi lakiesityksessä esitettyjen uusien ja laajenevien tehtävien ja velvoitteiden välttämättömyys. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ei tule säätää kuntia kuormittavia lakeja, elleivät ne ole välttämättömiä.

Oppilas- ja opiskeluhuollon lainsäädännön yhtenä lähtökohtana on hajallaan olevien säännösten kokoaminen ja toisen asteen opiskelijoiden opiskeluhoitopalveluista säätäminen.

Kuntaliitto huomauttaa, että lainsäädännön kokoamisen tavoitetta ei saavuteta esityksen mukaisesti säädettynä, sillä edelleen asioista säädettäisiin eri laeissa, esimerkiksi koulu- ja opiskeluterveydenhuollon osalta sekä opiskeluhoitolaissa että terveydenhuoltolaissa (16 - 17 §). Kuntaliiton näkemyksen mukaan opiskeluhoitolaikiin tulisi sisällyttää ainoastaan viittaukset terveydenhuoltolaikiin tältä osin ja poistaa terveydenhuoltoa koskevat säännösehdotukset.

Hallitusohjelman mukaan oppilashuoltoa kehitetään opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyönä. Saman hallitusohjelman mukaan uusien ja nykyisten tehtävien ja velvoitteiden lisäämistä ja laajentamista kunnille rajoitetaan ja niille osoitetaan valtion rahoitusosuutena yli puolet todellisista kustannuksista.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman (Kesu) mukaan oppilas- ja opiskelijahuoltopalveluja kehitetään painottaen erityisesti toisen asteen opiskelijoiden opiskeluhuollon palveluja. Lain voimaantulo on Kesun mukaan 1.1.2014.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan lain valmistelussa olisi pitänyt ottaa huomioon hallitusohjelman kirjaukset kokonaisuutena sekä tavoitteet kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi. Näin ei ole lakia valmisteltaessa tehty. Tavoite kehittää oppilas- ja opiskelijahuoltoa ja valmistella sitä koskeva laki ei edellytä niin useiden ja tiukasti säännel-

tyjen palvelujen järjestämistä, kuin oppilas- ja opiskelijahuoltolakia koskevassa HE:ssä esitetään. Kuntaliiton näkemyksen mukaan oppilaiden ja opiskelijoiden koulunkäynnin ja opiskelun hyvinvoinnin turvaamiseksi riittää varsin hyvin, että perusopetuksen oppilashuoltoa koskevat säännökset säilyisivät nykyisellään ja toisen asteen opiskelijoille säädettäisiin oikeus opiskelun hyvinvoinnin turvaamiseen. Sääntelytapa voisi olla tietyn ammattihenkilön antaman palvelun (kuraattori- ja psykologipalvelu) sijasta se, että säädetään opiskeluhyvinvoinnin turvaamisesta. Sitä työtä voivat kuraattorin sijasta tehdä esimerkiksi yhteisöpedagogit ja mielenterveystyöhön kouluttautuneet sairaanhoitajat. Oppilaitosten tarpeet eivät ole samanlaiset, joten lainsäädännön pitää mahdollistaa palvelujen järjestäminen oppilaitoksen opiskelijoiden tarpeiden edellyttämällä tavalla ottaen huomioon kunnan muiden hyvinvointipalvelujen organisoituminen ja resurssit. Lainsäädäntö ei saa kahlita palvelujen järjestämistä, eikä tuhota niitä malleja, joita on jo tehty. Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman (29.8.2013) mukaan edesautetaan tehokkaampaa työnjakoa palvelujen tuotannossa väljentämällä kelpoisuusvaatimuksia muun muassa julkisen sektorin hallinnon ja palvelutuotannon eri tehtävissä asiakkaan turvallisuutta ja palvelujen laatua vaarantamatta.

Hallitusohjelmassa mainitaan myös sektorilakien valmistelun yhteensovittaminen kuntauudistukseen sekä aikataulullisesti että sisällöllisesti.

Kuntauudistukseen liittyvä sote-uudistus on meneillään. Oppilas- ja opiskelijahuoltolakiesityksessä on kyse myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Sote-uudistuksen aikataulua ei esityksessä ole otettu huomioon, vaikka esitys liittyy läheisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen.

### Esityksestä aiheutuvat uudet ja laajenevat tehtävät kunnille

HE:ssä esitetään kokonaan uuden lain säätämistä ja lukuisia uusia ja laajenevia tehtäviä ja velvoitteita kunnille.

Kuntaliitto toteaa, että esityksestä aiheutuu kunnille ainakin seuraavat uudet ja laajenevat tehtävät:

- sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaavan **vastaavan kuraattorin** palvelut **esi- ja perusopetukseen sekä lukiokoulutukseen ja ammatillisen peruskoulutukseen**. Vastaava kuraattori on täysin uusi ammattinimike. Vastaavan kuraattorin tarvetta koskevat perustelut ovat puutteelliset. Perusteluissa todetaan vain, että tehtävää voivat hoitaa jo kunnissa olevat sosiaalityöntekijät. Esityksestä ei ilmene, mikä olisi vastaavan kuraattorin palvelujen sisältö ja lisäarvo esitetyille kuraattori- ja muille palveluille.
- **kuraattoripalvelujen** järjestäminen **lukio- ja ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoille kunnan palveluna** kaikkien sen alueella olevien oppilaitosten opiskelijoille (kunnan, yksityisen ja valtion oppilaitokset)
- **kuraattorin kelpoisuusvaatimuksena olevan koulutustason nostaminen** amk-tutkintoon
- **opiskeluhuollon psykologipalvelujen** järjestäminen lukio- ja ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoille kunnan palveluna kaikkien sen alueella olevien oppilaitosten opiskelijoille (kunnan, yksityisen ja valtion oppilaitokset).

- 15 §:n mukaiset **määräajat** saada palveluja; käytännössä henkilöstön mitoitussäännös ja vaatii huomattavaa henkilöstömäärän lisäystä. Saman säännöksen ehdotus, että oppilaalla ja opiskelijalla on oikeus saada psykologin tai kuraattorin arvion perusteella riittävä tuki ja ohjaus opiskeluunsa ja kehitykseensä liittyvien vaikeuksien ehkäisemiseksi ja poistamiseksi. Oikeuteen saada riittävä tuki ja ohjaus liittyy kunnalliseen itsehallintoon liittyvä näkökohta, jota selostettu tarkemmin seuraavassa kappaleessa.
- luonnoksen 12 §:n mukainen lastensuojelulain mukaiseen hyvinvointisuunnitelmaan sisällytettävä suunnitelma.
- 13 §:n mukainen oppilaitoskohtainen opiskeluhuoltosuunnitelma ja sen toteutumisen seurantavelvollisuus
- 14 §:n mukaiset kolme eri moniammatillista työryhmää
- 21 §:n mukaiset opiskeluhuollon rekisteriä koskevat velvollisuudet
- 25 §:n mukainen opiskeluhuollon seuranta ja arviointia koskeva velvollisuus
- 26 §:n mukainen omavalvonnan järjestäminen

Kuntaliitto huomauttaa, että esityksessä ei ole kiinnitetty huomiota siihen, että sosiaalityöntekijöitä ja psykologeja on jo nyt vaikea saada. Kunnissa on jo nyt noin sadan psykologin työvoimavaje, joka johtuu pääasiassa hakijoiden puutteesta. Myös kuntien sosiaalityö, erityisesti lastensuojelun sosiaalityö, on useiden tänä vuonna valmistuneiden selvitysten mukaan ylikuormittunutta, kärsii työvoimavajeesta ja pätevien hakijoiden puutteesta virkoihin. Tämä ei voi olla vaikuttamatta kuntien mahdollisuuksiin selviytyä esitetyistä ja jo olemassa olevista tehtävistä, joihin em. ammattihenkilöitä tarvitaan. Työmarkkinoilla ei ole tarvittavaa työvoimareserviä.

Esitys sisältää lukuisia uusia ja laajenevia tehtäviä. Kuntaliitto edellyttää, että valtio korvaa kunnille niistä aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti.

## Opiskeluterveydenhuollosta säätäminen

Terveystarkastuslaki 17 § Opiskeluterveydenhuolto

Kunnan perusterveydenhuollon on järjestettävä opiskeluterveydenhuollon palvelut alueellaan sijaitsevien lukioiden, ammatillista peruskoulutusta antavien oppilaitosten sekä korkeakoulujen ja yliopistojen opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden opiskeluterveydenhuolto voidaan kunnan suostumuksella järjestää myös muulla Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston hyväksymällä tavalla. Opiskeluterveydenhuoltoon kuuluu myös opiskelijan työharjoittelun aikainen terveydenhuolto.

Opiskeluterveydenhuoltoon sisältyvät:

- 1) oppilaitoksen opiskeluympäristön terveellisuuden ja turvallisuuden sekä opiskeluyhteisön hyvinvoinnin edistäminen sekä seuranta kolmen vuoden välein;
- 2) opiskelijoiden terveyden ja hyvinvoinnin sekä opiskelukyvyn seuraaminen ja edistäminen, johon sisältyvät lukion ja ammatillisen oppilaitoksen opiskelijoille kaksi määräämääksistä terveystarkastusta ja kaikille opiskelijoille terveystarkastukset yksilöllisen tarpeen mukaisesti;

3) terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen järjestäminen opiskelijoille, mielenterveys- ja päihdetyö, seksuaaliterveyden edistäminen ja suun terveydenhuolto mukaan lukien;

4) opiskelijan erityisen tuen tai tutkimusten tarpeen varhainen tunnistaminen sekä opiskelijan tukeminen ja tarvittaessa jatkotutkimuksiin tai -hoitoon ohjaaminen.

Kunnan perusterveydenhuollon on opiskeluterveydenhuollon palveluja järjestäessään toimittava yhteistyössä alaikäisen opiskelijan vanhempien ja huoltajien, muun opiskelijahuolto- ja opetushenkilöstön sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.

Opiskeluterveydenhuolto on osa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain mukaista opiskelijahuoltoa. Kunnan perusterveydenhuollosta vastaavan viranomaisen tulee osallistua lukiolain 11 §:n ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 14 §:n mukaisen opetussuunnitelman laatimiseen siltä osin, kun se koskee opiskelijahuoltoa sekä oppilaitoksen ja kodin välistä yhteistyötä.

Esityksestä tulee poistaa terveydenhuoltoa koskevat säännökset ja jättää viittaussäännös terveydenhuoltolakiin. Opiskeluterveydenhuoltoon kuuluvat myös mielenterveyspalvelut. Ei ole tarkoituksenmukaista eikä potilasturvallisuuden kannalta järkevää, että oppilaitoksissa ryhdyttäisiin esimerkiksi arvioimaan mielenterveyshoidon tarvetta tai hoitamaan mielenterveyden häiriöitä tai sairauksia. Näiden osalta hoitovastuun on oltava opiskeluterveydenhuollossa, jolla vastaavasti on oltava käytössään riittävät konsultaatiomahdollisuudet lasten- ja nuorisopsykiatriaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on esittää toimenpiteitä opiskeluterveydenhuollon, erityisesti ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon kehittämiseksi sekä ehkäisevän toiminnan vahvistamiseksi. Toimikausi päättyy 31.12.2013. Työryhmän tehtävänä on tehdä ehdotuksia mm. opiskeluterveydenhuoltoon liittyvistä mahdollisista lainsäädännön muutostarpeista. Kuntaliitto katsoo, että ei tule erikseen säätää opiskeluterveydenhuollosta, koska työryhmän työ on kesken.

Kiireellisissä tilanteissa, esimerkiksi oppilaan tai opiskelijan käyttäytyessä väkivaltaisesti, oppilaitoksissa on oltava toimintamalli, miten nämä tilanteet hoidetaan yhteistyössä oppilaitoksen, sosiaalipäivystyksen, hätätakeskuksen ja terveyskeskuspäivystyksen kanssa. Kuraattori tai psykologi ei voi ryhtyä näitä tilanteita oppilaitoksissa hoitamaan.

Opiskeluterveydenhuoltoon, josta säädetään terveydenhuoltolaissa, kuuluvat myös mielenterveyspalvelut. Opiskeluhuollon psykologipalvelujen tuominen oppilaitokseen loisi päällekkäistä palvelujärjestelmää, mikä ei ole järkevää.

#### *Oppilasta ja opiskelijaa koskevien tietojen saaminen tuen tarpeen arvioimiseksi*

Lakiesityksen yksi tavoite on selkiyttää opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen yhteistyötä oppilas- ja opiskelijahuollon toteuttamiseksi. HE:n mukaan yhtenäinen oppilas- ja opiskelijahuoltolaki selkiyttäisi säännösten hallittavuutta ja toimivuutta oppilaiden ja opiskelijoiden parhaaksi. Yhtenäisen lain etuna esityksessä todetaan olevan, että se helpottaa monialaista yhteistyötä. Esityksen yhtenä tavoitteena on selkeyttää monialaiseen yhteistyöhön liittyvät tietosuojakysymykset kokoamalla niitä koskevat keskeiset säännökset yhteiseen lainsäädäntöön.

Esityksessä ehdotetaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain 22 §:ään säännöstä opiskeluhuoltorekisterissä olevien tietojen salassapidosta ja tilanteista, jolloin niitä voisi an-

taa sivulliselle. Esityksen 23 §:ään ehdotetaan säännöstä, jonka nojalla voitaisiin poiketa salassapitosäännöksistä ja jonka nojalla olisi oikeus saada ja luovuttaa opiskeluhoitojärjestämiseen osallistuvien kesken salassa pidettäviä tietoja.

Esityksen oppilas- ja opiskelijahuoltolain 23 §:n 3 momentin mukaan opiskeluhoitoon liittyviä salassa pidettäviä tietoja voitaisiin luovuttaa toiseen koulutukseen siirryttäessä vain opiskelijan suostumuksella, tai jos hänellä ei ole edellytyksiä arvioida tiedon luovuttamisen merkitystä, hänen huoltajansa suostumuksella. Esityksen perusopetuslain 40 §:n 4 momentin ehdotuksen mukaan perusopetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus antaa alle 18-vuotiasta oppilastaan koskevat tiedot toiselle opetuksen tai koulutuksen järjestäjälle, kun oppilas siirtyy sen oppilaaksi tai opiskelijaksi. Edellytyksenä olisi, että tietojen antaminen on välttämätöntä oppilaan opetuksen tai koulutuksen järjestämisen kannalta.

Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnin turvaaminen ei esty tietojen salassapitoa koskeviin säännöksiin. Salassa pidettävien ja arkaluonteisten tietojen luovuttamisen edellytysten arvioiminen edellyttää harkintaa, mikä monissa tilanteissa saattaa olla vaikeaa. Kuntaliitto huomauttaa, että oppilas- ja opiskelijahuoltolakia koskevan esityksen 22 ja 23 §:ssä säädettäisiin tietojen salassapidosta ja eri toimijoiden *oikeudesta* saada ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Nämä säännöset eivät sisällä eri tahojen *velvollisuutta* tietojen luovuttamiseen edes silloin, kun se on oppilaan tukemisen ja muiden turvallisuudesta huolehtimisen kannalta tarpeen.

Velvollisuus tietojen luovuttamiseen olisi vain perusopetuslain 40 §:n nojalla, kun nuori siirtyy perusopetuksesta lukioon tai ammatilliseen koulutukseen ja tiedot koskevat oppilaan opetuksen tai koulutuksen järjestämistä.

Kuntaliitto toteaa, että käytännössä voi olla hankala erottaa oppilas- ja opiskelijahuoltoon liittyviä asioita ja opetuksen/koulutuksen järjestämiseen liittyviä asioita toisistaan. Erottelu tulisi kuitenkin tehdä, jotta tietojen luovuttamisen edellytysten arvioinnissa osattaisiin soveltaa oikeaa säännöstä.

Kuntaliitto huomauttaa, että olisi syytä harkita säädettävän salassa pidettävien tietojen antamisen velvollisuudesta silloin, kun tiedon antaminen arvioidaan olevan välttämätöntä oppilaan tukemisen ja muiden turvallisuudesta huolehtimisen kannalta.

### **Oikeus saada riittävä tuki ja ohjaus kuraattorin tai psykologin arvion perusteella**

Oikeus saada ammattihenkilön arvion perusteella tukea ja ohjausta on käytännössä samantapainen säätelyehdotus kuin vanhuspalvelulain valmistelussa ollut ehdotus asiakassuunnitelman sitovuudesta. Asiakassuunnitelman sitovuutta koskevasta säätelystä luovuttiin vanhuspalvelulain osalta. Vanhuspalvelulain (HE 160/2012) perusteluissa todetaan, että "monet pitivät iäkkään henkilön oikeutta palveluihin tervetulleena, mutta kritiikkiä esitettiin sen suhteen, että oikeus olisi sidottu palvelusuunnitelman tekijän näkemykseen asiakkaan palvelun tarpeesta. Tarkemmassa juridisessä tarkastelussa tämä säätelytapa osoittautui perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi."

Opiskeluhoitolaissakin oltaisiin käytännössä luomassa vastaavanlainen valtuuston budjettivallan ohittava uusi subjektiivinen oikeus, jota ei ole arvioitu kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta. Säännös merkitsisi huomattavaa poikkeusta kunnallishallinnon normaaleista toimivaltaopeista.

Perustuslailla turvattuihin kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin kuuluu kunnan oikeus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan. Tämä oikeus ei rajoitu pelkästään perustuslain 121.3 §:ssä nimenomaisesti säädettyyn verotusoikeuteen. Kunnassa budjettivaltaa käyttää nimenomaan valtuusto (ks. kuntalain 13 ja 65 §, ainoat poikkeukset koskevat kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan asemaa), joka mm. hyväksyy kunnan talousarvion. Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on kuntalain 65.5 §:n mukaisesti noudatettava talousarviota, johon tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

Sosiaalihuollon järjestämistä on laissa osoitettu kunnalle, jolla tulee olla yksi tai useampi sosiaalihuoltolain 6.1 §:ssä tarkoitettu monijäseninen toimielin, joka huolehtii sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä, jotka muussa laissa säädetään sosiaalilautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen tehtäväksi. Sosiaalihuoltolakiin perustuvaa toimivaltaa voidaan sosiaalihuoltolain 12 §:n siirtää johtosäännöllä toimielimen alaisille viranhaltijoille.

Ehdotettu säännös synnyttäisi viranomaisesta toimivaltasuhteiden osalta erikoisen tilanteen. Säännösehdotus antaa ymmärtää, että esimerkiksi koulupsykologi voisi tekemänsä arvion kautta käytännössä päättää siitä, miten muiden kunnan viranomaisesta on käytettävä niille kuuluvaa toimivaltaa. Mikäli koulupsykologi esimerkiksi kirjaisi arvioonsa jonkin sellaisen palvelun, jonka myöntämisestä päättäminen kuuluisi lain tai johtosäännön nojalla toimielimelle tai jollekin toiselle viranhaltijalle, opiskeluhoitolain 15 § "oikeuttaisi" sanamuotonsa mukaisesti asiakkaan saamaan ao. palvelun - eli käytännössä "pakottaisi" viranomaisesta käyttämään harkintavaltaansa koulupsykologin määrittelemällä tavalla.

Lähtökohtana kunnallishallinnossa on toimivaltarajojen jäykkyys - toisin sanoen viranomaisella ei voi käyttää toiselle viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Keskeisin poikkeus tästä pääsäännöstä on kuntalain 51 §:n mukainen (kuntalain nojalla siirrettyyn toimivaltaan rajattu) otto-oikeus, joka antaa ylemmälle viranomaiselle mahdollisuuden ottaa alemman viranomaisen ratkaiseman asian itse käsiteltäväkseen. Opiskeluhoitolain 15 § johtaisi siinäkin mielessä erikoiseen tilanteeseen, että koulupsykologi, joka voisi toimia myös yksityisen palveluntuottajan palveluksessa, voisi sitoa ylemmän viranomaisen (kuten valtuuston tai lautakunnan) toimivaltaa tekemillään arvioilla opiskelijan tuentarpeesta.

Mikäli ehdotus oikeudesta tukeen ja ohjaukseen aiotaan säilyttää opiskeluhoitolaissa, tulisi asia Kuntaliiton näkemyksen mukaan arvioida perustuslain kannalta.

## **Esityksen henkilöstön lisätarvetta ja kustannusvaikutuksia koskevat arviot ovat alimitettuja**

Kuntaliitto teki selvityksen esityksen aiheuttamien vaikutusten arvioimisen selvittämiseksi.

[http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutiskirjeet/kolumnit/puustinenopiskeluhoolto/Oppi-las\\_ja\\_opiskeluhoolto\\_koskevan\\_lakiesityksen\\_vaikutusten\\_selvittaminen\\_A\\_Puustinen\\_Korhonen.pdf](http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutiskirjeet/kolumnit/puustinenopiskeluhoolto/Oppi-las_ja_opiskeluhoolto_koskevan_lakiesityksen_vaikutusten_selvittaminen_A_Puustinen_Korhonen.pdf)

Kuntaliitto huomauttaa, että hallituksen esitystä valmisteltaessa ei tehty selvitystä esityksen vaikutusten arvioimiseksi erilaisissa kunnissa.

Kuntaliiton selvityksen perusteella koko maassa tarvittaisiin vähintään 14,9 miljoonaa euroa arviolta 309 kuraattorin lisäpalkkaukseen ja noin 16 miljoonaa euroa arviolta 280 psykologin lisäpalkkaukseen. Lisäksi tarvittaisiin noin 3,1 miljoonaa euroa hallinnollisiin – ja muihin yleiskustannuksiin lisähenkilöstön osalta. Yhteensä kustannukset kunnille olisivat arviolta **34 miljoonaa euroa**.

Edellä olevasta kustannusarviosta puuttuvat sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaavien vastaavien kuraattorien palvelut, jotka kunnalla olisi myös velvollisuus järjestää kaikille kunnassa oleville oppilaitoksille. Vastaavien kuraattorien määrällistä tarvetta ei pystytty kyselykunnissa arvioimaan, koska hallituksen esityksestä puuttuu kuvaus siitä, mitkä vastaavien kuraattorien tehtävät olisivat. Ammattiryhmää ei ole tällä hetkellä olemassa, joten ei voida hyödyntää aiempia tehtäväkuvia. Vastaavan kuraattorin palvelujen järjestämiseen ei ole varattu hallituksen esityksessä valtiosuutta, koska hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että kuntien nykyiset sosiaalityöntekijät voisivat hoitaa myös vastaavan kuraattorin tehtävät. Kyselyn perusteella kunnat eivät pysty järjestämään tätä palvelua ilman huomattavaa lisähenkilöstön palkkaamista. Lisäkustannus tästä olisi kunnille arviolta **16 miljoonasta eurosta ylöspäin**.

Lakiesityksessä on arvioitu, että määrääajat henkilökohtaisen keskustelun järjestämiseksi kuraattorin ja psykologin kanssa aiheuttaisivat kunnille lisäkustannuksia. Lisäkustannukset on esityksessä todettu rahoitettavan siten, että kuntien lastensuojelussa jätettäisiin tekemättä arviolta 9 000 lastensuojelutarpeen selvitystä sillä perusteella, että ennen selvityksen tekemistä voitaisiin katsoa opiskeluhuollon tukitoimet riittäviksi ja lastensuojelutarpeen selvitys voitaisiin jättää tekemättä. Selvitystarpeen vähenemisestä aiheutuva kustannussäästö olisi hallituksen esityksen mukaan arviolta 3,6 miljoonaa euroa, jolla katettaisiin määräraajojen noudattamisessa tarvittavat 25 koulupsykologin ja 45 koulukuraattorin palkkakulut. Tätä johtopäätöstä pidettiin kuntien vastauksissa epärealistisena ja lastensuojelulain kannalta ongelmallisena. Kuntakyselyn vastaajat arvioivat, että kuraattorien ja psykologien määrän lisääminen opiskeluhuollossa lisäisi lastensuojeluilmoitusten ja tehtävien selvitysten määrää eikä suinkaan vähentäisi niitä.

Määräajoissa toteutettavien kuraattori- ja psykologipalvelujen kustannuksiin ei ole hallituksen esityksessä toteuttamiskelpoista suunnitelmaa. Hallituksen esityksestä ei ilmene, millä käytännön toimenpiteillä tekevätkään lastensuojelutarpeen selvitykset lastensuojelussa päättyisivät esimerkiksi tarvittavaksi koulupsykologin työpanokseksi toisella asteella.

Kaksi suurta ja yksi keskisuuri kaupunki erittelivät kuntakyselyn vastauksissaan, minkä verran tarvittaisiin lisäresurssia määräraajojen vuoksi myös esi- ja perusopetuksessa. Näissä kolmessa kunnassa tarvittaisiin 23 psykologia ja 22 kuraattoria lisää. Koko maan tarpeeseen hallituksen esityksessä arvioidut 25 koulupsykologia ja 45 kuraattoria eivät näin ollen riittäisi.

Hallituksen esityksessä on varauduttu vuodesta 2015 lukien kuraattori- ja psykologipalvelujen järjestämisen laajentamisesta toiselle asteelle 26,2 miljoonan euron vuosikustannuksiin, josta kunnille osoitettava valtion osuus olisi 13,1 miljoonaa euroa.

Vuoden 2014 kokonaiskustannus olisi hallituksen esityksen mukaisesti 10,9 miljoonaa euroa ottaen huomioon lain voimaantulo 1.8.2014. Tästä 5,45 miljoonaa euroa olisi kunnille uudesta tehtävästä järjestää psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä 3 miljoonaa euroa lain toimeenpanosta ja muista järjestelyistä. Vastaajat arvioivat toimeenpanon tuottavan kunnille kustannuksia huomattavasti enemmän kuin lakiesityksessä on arvioitu.

Kuntaliitto toteaa, että lain kustannusvaikutusarvio on selvästi liian alhainen ja laki toteutuessaan tuottaa kunnille huomattavasti enemmän kustannuksia kuin on arvioitu. **Uudet ja laajenevat tehtävät ilman täysimääräistä valtionosuuskompensaatiota tulevat** kunnille kestävämmiksi nykyisessä tilanteessa, jossa valtionosuuksia leikataan. Kuntaliitto edellyttää, että kunnille osoitetaan valtion rahoitusosuutena todelliset kustannukset, joita uudistus aiheuttaa, kuitenkin yli puolet hallitusohjelman mukaisesti. Näin toimittiin esimerkiksi vanhuspalvelulakia säädettäessä. Kuntaliitto edellyttää että valtion rahoitus tulee lisätä peruspalvelujen valtionosuuksiin kokonaisuutenaan korottamalla valtionosuusprosenttia. Kuntaliitto ei hyväksy menettelyä, että osa valtion rahoituksesta olisi avustuksena määräajan jaettavaa rahaa.

### Esityksen toteutuminen vaikeuttaa lastensuojelua

Lastensuojelun kannalta ongelmallista on, että määräaikojen noudattamisessa tarvittavan lisähenkilöstön palkkauksen rahoitus on suunniteltu järjestettäväksi heikentämällä lastensuojelun palveluita. Vuonna 2011 Suomessa tehtiin lastensuojeluilmoitus yli 60 000 lapsesta. Alle puolet näistä ilmoituksista johti lastensuojelutarpeen selvitykseen. Nyt hallitus esittää, että lastensuojelutarpeen selvitysten määrää tulisi vähentää nykyisestä vielä lähes kolmanneksen.

Hallituksen esitys perustuu vuoden 2011 tilastoihin, joiden mukaan kuudessa suurimmassa kaupungissa noin 40 prosenttia lastensuojelutarpeen selvityksistä ei johtanut lastensuojelun asiakkuuteen. Tämän perusteella arvioidaan, että opiskeluhuollon tukitoimet tarjoisivat riittävän tuen noin 9 000 lapselle, ja lastensuojelutarpeen selvitys voitaisiin jättää näissä tapauksissa tekemättä. Selvitysten määrän väheneminen runsaalla 30 prosentilla tarkoittaisi vuosittain 3,6 miljoonan kustannussäästöä, jolla rahoitettaisiin tarvittavien koulupsykologien ja koulukuraattorien palkkaus.

Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että nuoret itse ovat kokeneet, että lastensuojelutarpeen selvitys ei ole se, mitä ensimmäisenä auttamisen tapana tulisi tehdä. On syytä huomata, että yli 60 000 eri lapsen lastensuojeluilmoitus johti selvityksen tekemiseen vain hieman yli 28 000 lapsen kohdalla. Nuo yli 30 000 lasta sisältävät selvitykseen johtamattomia ilmoituksia, jotka esimerkiksi poliisi on tehnyt näpistyksestä tai alkoholin talteen otosta alaikäisiltä koulujen päättäjäpäivänä. Tällöin perheeseen otetaan lastensuojelusta yhteyttä ja keskustellaan vanhempien ja nuoren kanssa asiasta eikä selvitystä aina tehdä. Samoin suuri osa noista yli 30 000 lapsesta on jo lastensuojelutoimenpiteiden piirissä, jolloin heidän kohdallaan ei käynnistetä lastensuojelutarpeen selvitystä vaan tilannetta arvioidaan muutoin. Lastensuojelutarpeen selvitysten vähentäminen ei ole oikeasuuntainen toimenpide tässä tilanteessa. Kuntien näkemys on, että selvityksiä pitäisi voida tehdä nykyistä enemmän. Selvitysvaihe on tehokas interventio ja voi onnistuessaan tarkoittaa, että selvityksen jälkeen lastensuojelun tukea ei enää



tarvita. Se, että asiakkuus ei selvityksen tekemisen jälkeen jatku, ei tee selvityksestä turhaa.

Ehdotus hämärtää lastensuojelulle säädettyä korkeaa selvitysvelvollisuutta ja edellyttäisi muutosta lastensuojelulain ilmoitusvelvollisuutta koskevaan säätelyyn. Kuntien lastensuojelussa ei voida ryhtyä jättämään selvityksiä tekemättä Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvan lainsäädännön perusteluissa esitettyjen näkemysten perusteella. Olisi liian suuri riski, että monen lapsen etu vaarantuisi, jos selvityksistä noin joka kolmas jätettäisiin tekemättä.

Kaikkien oppilaitoksien käytettävissä tulisi myös olla sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaavan vastaavan kuraattorin palvelut. Oppilaitoksia on lain piirissä reilusti yli 3000 ja oppilaita yli 820 000. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että kuraattorin tehtäviä oppilaitoksissa voivat hoitaa kuntien sosiaalityöntekijät. Näin halutaan varmistua, että sosiaalityöntekijöiden osaaminen ei rajoitu ainoastaan lastensuojelun asiakkaisiin vaan olisi käytettävissä myös jokaisessa oppilaitoksessa.

Tilastokeskuksen kuntasektorin palkkatilaston mukaan kunnissa työskenteli eri sosiaalityön tehtävissä yhteensä 3843 sosiaalityöntekijää vuonna 2012. Heistä lastensuojelutehtävissä työskenteli Kuntatyönantajien työvoimatiedustelun mukaan 1284 sosiaalityöntekijää. Kuntatyönantajien kysely kattoi 70 prosenttia kunnista. Jos oletamme, että kunnissa työskentelee noin 1500 sosiaalityöntekijää tehden lastensuojelun työtehtäviä, heillä jokaisella tulisi olemaan vastuullaan noin 550 oppilasta ja opiskelijaa, joille heillä tulisi olla valmius tarjota vastaavan kuraattorin palveluja. Tätä ei voitane pitää tavoiteltavana tilanteena. Lastensuojelun osalta on vakavasti puhuttu siitä, että asiakasmäärä voisi olla maksimissaan 30 lasta/sosiaalityöntekijä. Nyt siis opiskelu- huollon vastaavan kuraattorin tehtävät tulisivat heille hoidettaviksi muiden tehtävien lisäksi.

Kuntatyönantajien tilaston mukaan kunnissa työskenteli erityyppisillä kuraattorinimikkeillä (koulukuraattori, kuraattori, peruskoulukuraattori, nuorisokuraattori tms.) yhteensä 768 henkilöä lokakuussa 2012. Heistä 169:llä oli koulutuksena joko YTM (sosiaalityöt) tai VTM (sosiaalityöt). Heistä osalla lienee pääaineopinnot sosiaalityöstä, jolloin heille mahdollistuisi vastaavana kuraattorina toiminen. Kuntaliitto kuitenkin kysyy, mitä lisäarvoa heidän nykyiseen kuraattorin työhönsä tulisi, mikäli heidän koulukuraattori-nimikkeensä vaihdettaisiin vastaavan kuraattorin nimikkeisiin. Vastaavan kuraattorin palvelujen järjestäminen ei ole ratkaistavissa myöskään tällä tavalla.

Kuntakyselyn perusteella on selvää, että kunnat eivät pysty järjestämään vastaavan kuraattorin palveluja nykyisillä resursseilla heikentämättä sosiaalityön, erityisesti lastensuojelun lakisäätteisten tehtävien hoitoa.

Lastensuojelua vaivaa jo nyt resurssipula, epäpätevien sosiaalityöntekijöiden suuri määrä ja pätevien hakijoiden puute virkoihin. Riskinä on, että lastensuojelun henkilöstömäärä vähenee entisestään ja lastensuojelun palvelut kunnissa heikkenevät.

## **Norminantovaltuutukset ja valvonta**

Luonnoksessa esitetään myös Opetushallitukselle annettavasta toimivallasta määrätä opiskeluhoitoa koskevista asioista (13, 24 §:t).

Kuntaliitto on tuonut esille ko. valtuutussäännösten ongelmallisuuden perustuslain 80 §:n kannalta. Kyseiset norminantovaltuutusten merkitys jää esityksestä epäselväksi, kun luonnoksen säännökset ovat yksityiskohtaiset. Yksityiskohtaisen sääntelyn lisäksi ei ole tarvetta antaa norminanto-oikeutta. Perustuslain 80 §:n mukaan tällaisia alemman asteisia normeja voidaan antaa vain, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella.

Kuntaliitto korostaa, että Opetushallituksen valtuutuksia pitäisi arvioida esitettyä tarkemmin suhteessa perustuslain norminantovaltuutusta koskevaan säännökseen. Alemman asteisia normeja tulee käyttää vain perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaisissa tilanteissa. Alemman asteiset normit on tarkoitettu lähinnä teknisiä ja vähäisistä yksityiskohtia koskevaan sääntelyyn, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä taikka sellaisiin sääntelykohteisiin, jotka edellyttävät usein ja nopeasti muuteltavien säännösten antamista (HE 1/1998 vp.).

Jos katsotaan, että erityisiä syitä alemman asteiselle sääntelylle on, tulee siihen oikeuttavan normin olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Esityksessä ei ole arvioitu Opetushallitukselle esitettävää norminantovaltuutuksen erityisiä syitä, eikä sen rajaamista.

### **Kuntaliiton esitykset muutoksiksi hallituksen esitykseen**

Kuntaliitto esittää, että esitystä muutetaan ainakin seuraavilta osin:

- Kuntaliitto on pitänyt tärkeänä oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnin tukemista. HE:ssä esitetään hyvinvoinnin tukemista useiden eri ammattihenkilöiden palveluilla, mikä johtaa päällekkäisten palveluiden järjestämiseen.

Kuntaliitto esittää pohdittavaksi, että lainsäädännössä ei säädettäisi nimenomaisesti tietyistä ammattihenkilöistä vaan opiskelijalle järjestettävästä palvelusta ja kunta päättäisi ne ammattihenkilöt, jotka vastaavat parhaiten opiskelijoiden tarpeisiin. Tätä työtä voivat kuraattorin sijasta tehdä myös muun muassa yhteisöpedagogit ja mielenterveystyöhön ja psykiatriseen hoitoon erikoistuneet sairaanhoitajat. Kuraattorin kelpoisuutta koskevilta osin viittaamme Kunnallisen työmarkkinailaitoksen lausuntoon (liite 1).

- Lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoita koskevat säännökset koulupsykologin ja vastaavan kuraattorin palveluista tulee poistaa esityksestä. Opiskeluterveydenhuolto sisältää jo nyt opiskelijoille mielenterveyspalvelut (terveydenhuoltolaki 17§).
- Säännös palvelujen saamisen määräajassa sekä oikeudesta kuraattorin tai psykologin arvioissa esitettyjen palvelujen saamisesta tulee poistaa (15 §).
- Perusopetuslain mukaisen opetuksen oppilashuolto säilytetään tasoltaan ja järjestämisvastuultaan nykyisellään.
- Koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon palvelut ja järjestämisvastuu säilyvät nykyisellään; esityksestä poistetaan terveydenhuoltoa koskevat säännökset ja jätetään siihen viittaussäännös terveydenhuoltolakiin.
- Suunnitelmavollisuuksia koskevat 12 ja 13 §:t poistetaan.

- Kolmea eri moniammatillista työryhmää koskeva 14 § poistetaan; sen sijaan esitetään säännös velvollisuudesta tehdä yhteistyötä oppilas- ja opiskelijahuollossa toimivien ammattihenkilöiden kesken.
- Opetushallituksen norminantovaltuutuksia koskevat säännökset poistetaan.
- Aluehallintoviranomaisten valvontaoikeutta koskeva säännös poistetaan.
- Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain ehdotusta tulee täydentää siten, että siihen tehdään tarvittavat muutosesitykset myös muihin säännöksiin kuin soveltamisalaa ja laskuttamisoikeutta koskien.
- Kuntaliitto toteaa, että lain kustannusvaikutusarvio on selvästi liian alhainen ja laki toteutuessaan tuottaa kunnille huomattavasti enemmän kustannuksia kuin on arvioitu. Uudet ja laajenevat tehtävät ja velvoitteet ilman täysimääräistä valtionosuuskompensaatiota tulevat kunnille kestäättömiksi nykyisessä tilanteessa, jossa valtionosuuksia leikataan.

SUOMEN KUNTALIITTO



Marja Lahtinen  
Kehittämispäällikkö, Opetus ja kulttuuri



Soile Paahtama  
Erityisasiantuntija, Sosiaali ja  
terveys

LIITE: KT Kuntatyönantajat ry:n lausuma

Arko

14.10.2013

3093/90/2013

Sivistysvaliokunta  
Eduskunta

### Lausuma kelpoisuuksista oppilashuoltolain kuulemistilaisuus 18.10.2013

Kunnallisen työmarkkinalaitos (jäljempänä KT) esittää koulukuraattoreille suunniteltuihin kelpoisuusvaatimuksiin seuraava:

KT katsoo, että opiskelijahuoltolaissa tulisi säätää opiskelukyvyn tuen palveluista, ei tietyn ammattihenkilöstön antamista palveluista. Kuntien tulisi päättää millä ammattihenkilöllä opiskelutuen palvelut järjestää. Oppilaitoksiin on rekrytoitu oppilashuollon tarpeiden mukaan psykiatrisia sairaanhoitajia, yhteisöpedagogeja ja nuorisotyöntekijöitä. Jos esitetty laki menee läpi, oppilaiden ja opiskelijoiden tarpeisiin tehty työ katoaa, kun tulevaisuudessa oppilashuollon palveluja tarjoavat laissa liian tiukoilla/yksipuolisilla kelpoisuusehdoilla säädetyt ammattihenkilöt. Sen sijaan, että säädetään ammattihenkilöistä, pitäisi säätää oppilaille ja opiskelijoille annettavasta palvelusta. Koulu ei ole sosiaalitoimisto kuten säädösvalmistelussa on tunnettu ajateltavan.

Mikäli koulukuraattorin kelpoisuutta kiristetään, mikä on KT:n mielestä monestakin syystä vääräsuuntaista, tulisi ammattikorkeakoulutaso kelpoisuustasona käsittää erittäin laajana siten, että kelpoisuuden tehtävään tuottaisivat muutkin kuin sosiaali- ja terveysalan tutkinnot. Esimerkiksi nuorisotyöntekijä/yhteisöpedagogi on erittäin hyvin kuraattorin tehtävään soveltuva tutkinto. Tutkinto sisältää nuorten kanssa työskentelyssä tarvittavaa osaamista. Kuraattorin arkityö ei ole pelkästään vaikeimpien oppilaiden kanssa työskentelyä vaan suuren oppilasjoukon arkisten asioiden hoitoa ja tukea.

Mikäli kuraattorin kelpoisuuksia kiristetään, tulisi siirtymämääräysten olla työnantajatoiminnan kannalta tarkoituksenmukaiset. Kuraattori säilyttäisi kelpoisuutensa niin kauan kuin hän työskentelee nykyisessä tehtävässään samalla työnantajalla.

Nyt on esitetty vanhan kelpoisuuden säilyttämistä ainoastaan 31.7.2018 asti. Tämä johtaisi kunnissa aivan mahdollomaan tilanteeseen. Kuntien pitäisi irtisanoa satoja "väärän" tutkinnon omaavia työnsä hyvin hoitaneita henkilöitä, koska heille ei olisi tarjota tehtäviä, joita he koulutuksensa ja kokemuksensa perusteella voisivat tehdä. Tämä olisi äärimmäisen huonoa työnantajapolitiikkaa. Oikeuskäytäntö saattaisi olla asiassa sellainen, että nämä irtisanomiset olisivat kuitenkin laittomia, vaikka työnantajalla ei olisi faktisia mahdollisuuksia toimia toisinkaan. Kunnat eivät tietenkään tällaisiin

lausuma\_oppilashuoltolainkelpoisuuksista2013.dotx

KT

Liite Suomen Kuntaliiton  
lausuntoon

2 (2)

Arko


14.10.2013

3093/90/2013

tilanteisiin halua. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä on pu-  
laa jo tällä hetkellä. Sosionomeja ei saataisi rekrytoitua tarvittavaa määrää  
eri puolelle maata. Määräaikaisten työsuhteiden määrä, josta kuntia kovas-  
ti moititaan, lisääntyisi selvästi.

KUNNALLINEN TYÖMARKKINALAITOS

Työmarkkinajohtaja

  
Markku Jalonen

Työmarkkinalakimies

  
Riitta Arko