Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta

Esityksen pääasiallinen sisältö

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 202 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan päivänä kuuta 202 .

Oppilas- ja opiskelijahuollon kuraattorin kelpoisuutta ja psykologipalveluiden henkilöstömitoitusta koskee siirtymäsäännös.

—————

Sisällys

[Esityksen pääasiallinen sisältö 1](#_Toc72244318)

[PERUSTELUT 3](#_Toc72244319)

[1 Asian tausta ja valmistelu 3](#_Toc72244320)

[1.1 Valmistelu 3](#_Toc72244321)

[2 Nykytila ja sen arviointi 3](#_Toc72244322)

[3 Tavoitteet 9](#_Toc72244323)

[4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset 9](#_Toc72244324)

[4.1 Keskeiset ehdotukset 9](#_Toc72244325)

[4.2 Pääasialliset vaikutukset 10](#_Toc72244326)

[4.2.1 Taloudelliset vaikutukset 10](#_Toc72244327)

[4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen 10](#_Toc72244328)

[4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan 14](#_Toc72244329)

[4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset 14](#_Toc72244330)

[4.2.3.1 Vaikutukset lapsiin, nuoriin ja perheisiin 14](#_Toc72244331)

[4.2.3.2 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään 17](#_Toc72244332)

[5 Muut toteuttamisvaihtoehdot 20](#_Toc72244333)

[5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset 20](#_Toc72244334)

[6 Lausuntopalaute 24](#_Toc72244335)

[7 Säännöskohtaiset perustelut 24](#_Toc72244336)

[8 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset 27](#_Toc72244337)

[9 Suhde muihin esityksiin 27](#_Toc72244338)

[9.1 Suhde talousarvioesitykseen 27](#_Toc72244339)

[10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys 27](#_Toc72244340)

[Lakiehdotus 29](#_Toc72244341)

[Laki oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta 29](#_Toc72244342)

[Liite 31](#_Toc72244343)

[Rinnakkaisteksti 31](#_Toc72244344)

[Laki oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta 31](#_Toc72244345)

PERUSTELUT

1. Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta” yhtenä tavoitteena on laadukkaat oppilas- ja opiskelijahuoltopalvelut kaikilla koulutusasteilla. Hallitusohjelman mukaan oppilas- ja opiskelijahuollon palveluja vahvistetaan kaikilla koulutusasteilla, jotta lapset ja nuoret saavat tarvitsemaansa tukea sekä säädetään sitovista mitoituksista toisen asteen opiskeluhuollon palveluihin. Myöhemmin hallitus on tehnyt päätöksen, että henkilöstömitoitus koskee myös esi- ja perusopetusta.

* 1. Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausunnot keskeisiltä sidosryhmiltä. Esitysluon-nos on ollut lausunnolla XXX. Lausuntotiivistelmä ja lausunnot ovat luettavissa esityksen han-kesivuilla

Arviointineuvosto…

Kuthanek…

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa https://valtioneuvosto.fi/hankkeet.

1. Nykytila ja sen arviointi

***Nykytila***

*Oppilas- ja opiskelijahuoltopalvelut*

Oppilas- ja opiskelijahuoltolakia (1287/2013) sovelletaan perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitetussa opetuksessa olevan oppilaan sekä lukiolaissa (714/2018) tarkoitetussa koulutuksessa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetussa perustutkintokoulutuksessa tai valmentavassa koulutuksessa olevan opiskelijan oikeudesta opiskeluhuoltoon.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain soveltamisalaa koskevaa 1 §:ää on oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyen muutettu 30.12.2020 annetulla lailla oppilas-ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta (1225/2020), joka tulee voimaan 1.8.2021. Oppilas- ja opiskelijahuoltolakia sovelletaan 1.8.2021 alkaen perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitetussa opetuksessa; lukiolaissa (714/2018) tarkoitetussa koulutuksessa ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetussa perustutkintokoulutuksessa sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentavassa koulutuksessa sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 7 a luvussa tarkoitetussa koulutuksessa ja oppivelvollisuuslain (1214/2020) 5 §:n 2 momentissa tarkoitetussa koulutuksessa. Lisäksi lakia sovelletaan oppivelvollisuuslaissa tarkoitettuun oppivelvolliseen, joka suorittaa lukio-opintoja aikuisten opetussuunnitelman mukaisesti ja oppivelvolliseen, joka opiskelee ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 5 §:n 3 momentissa tarkoitetussa ammattitutkintokoulutuksessa. Lisäksi lakia sovelletaan 1.8.2022 alkaen tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa ([1215/2020](https://www.edilex.fi/smur/20201225)) tarkoitettuun koulutukseen.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain tarkoituksena on mm. edistää opiskelijoiden oppimista, terveyttä ja hyvinvointia sekä osallisuutta ja ehkäistä ongelmien syntymistä, edistää oppilaitosyhteisön ja opiskeluympäristön hyvinvointia, terveellisyyttä ja turvallisuutta, esteettömyyttä, yhteisöllistä toimintaa sekä kodin ja oppilaitoksen välistä yhteistyötä, turvata varhainen tuki sitä tarvitseville, turvata opiskelijoiden tarvitsemien opiskeluhuoltopalvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu. Opiskeluhuollolla tarkoitetaan opiskelijan hyvän oppimisen, hyvän psyykkisen ja fyysisen terveyden sekä sosiaalisen hyvinvoinnin edistämistä ja ylläpitämistä sekä niiden edellytyksiä lisäävää toimintaa oppilaitosyhteisössä. Opiskeluhuolto koostuu koulutuksen järjestäjän opetussuunnitelman mukaisesta opiskeluhuollosta ja opiskeluhuollon palveluista, joita ovat psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut. (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 3§).

Lain 7 §:n mukaan psykologi- ja kuraattoripalveluilla tarkoitetaan opiskeluhuollon psykologin ja kuraattorin antamaa opiskelun ja koulunkäynnin tukea ja ohjausta, joilla mm.:

1) edistetään koulu- ja opiskeluyhteisön hyvinvointia sekä yhteistyötä opiskelijoiden perheiden ja muiden läheisten kanssa; 2) tuetaan opiskelijoiden oppimista ja hyvinvointia sekä sosiaalisia ja psyykkisiä valmiuksia.

Opiskeluhuoltoa toteutetaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä koko oppilaitosyhteisöä tukevana yhteisöllisenä opiskeluhuoltona. Oppilaitosyhteisössä tämä tarkoittaa toimintakulttuuria, yhteisöllistä toimintaa ja toimia, joilla, joilla koko oppilaitosyhteisössä edistetään opiskelijoiden oppimista, hyvinvointia, terveyttä, sosiaalista vastuullisuutta, vuorovaikutusta ja osallisuutta sekä opiskeluympäristön terveellisyyttä, turvallisuutta ja esteettömyyttä. Yhteisöllistä opiskeluhuoltoa toteuttavat kaikki opiskeluhuollon toimijat (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 4 §). Opiskeluhuoltoa toteutetaan ja johdetaan toiminnallisena kokonaisuutena ja monialaisena suunnitelmallisena yhteistyönä opetus- sekä sosiaali- ja terveystoimen, oppilaiden ja opiskelijoiden sekä heidän huoltajien ja muiden tarvittavien yhteistyötahojen kanssa. Opiskelijalla on myös oikeus yksilökohtaiseen opiskeluhuoltoon, jolla pyritään edistämään opiskelijan oppimista, terveyttä ja hyvinvointia ja osallisuutta sekä ehkäisemään ongelmien syntymistä (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 2 ja 3 §).

Opiskelijalle on järjestettävä mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti opiskeluhuollon psykologin tai kuraattorin kanssa viimeistään seitsemäntenä oppilaitoksen työpäivänä sen jälkeen, kun opiskelija on tätä pyytänyt. Kiireellisessä tapauksessa mahdollisuus keskusteluun on järjestettävä samana tai seuraavana työpäivänä. Kyse on myös opiskeluhuoltopalveluiden saatavuuden ja laadun sekä varhaisen tuen turvaamisesta (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 15 §).

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 §:n mukaan oppilaitoksen sijaintikunta vastaa opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä alueellaan opiskelijan kotipaikasta riippumatta. Hallituksen esityksessä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi ym. (HE 241/2020) ehdotetaan muutoksia myös oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin. Lakiehdotuksessa ehdotetaan järjestämisvastuuta koskevan 9 §:n pykälän 2 momenttia muutettavaksi siten, että hyvinvointialue, jonka alueella oppilaitos sijaitsee, vastaa opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä alueellaan sijaitsevien oppilaitosten 1 §:ssä tarkoitetuille opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta. Laki on tarkoitettu tulemaan samaan aikaan voimaan kuin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuskin eli 1.1.2023. Esitys on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta riippuvainen, joten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen voimaantulo vaikuttaa opiskeluhuoltolain muutostenkin voimaantuloon.

Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että opetussuunnitelman mukainen opiskeluhuoltosuunnitelma toteutuu. Opiskeluhuolto tulee järjestää eri toimijoiden yhteistyönä siten, että opiskeluhuollosta muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 9 §). Koulutuksen järjestäjän on tiedotettava tarjolla olevasta opiskeluhuollosta opiskelijalle ja hänen huoltajilleen sekä tarvittaessa ohjattava oppilas opiskeluhuollon piiriin (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 11 §). Opiskelijan omat toivomukset ja mielipiteet on otettava huomioon häntä koskevissa toimenpiteissä ja ratkaisuissa hänen ikänsä, kehitystasonsa ja muiden henkilökohtaisten edellytystensä mukaisesti. Alaikäinen voi laissa määritellyin edellytyksin kieltää huoltajaansa osallistumasta itseään koskevan opiskeluhuoltoasian käsittelyyn sekä antamasta itseään koskevia salassa pidettäviä opiskeluhuollon tietoja huoltajalleen. Huoltajalla ei ole oikeutta kieltää alaikäistä käyttämästä opiskeluhuollon palveluja (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 18 §). Kodin ja oppilaitoksen yhteistyön sekä opiskeluhuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan opiskeluhuollon tavoitteista päätetään osana opetussuunnitelman perusteita tai muussa määräyksessä siten kuin perusopetuslain 14 §:ssä, lukiolain 32 §:ssä ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 99 §:n 1 momentissa säädetään (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 24 §).

Koulutuksen järjestäjä arvioi opiskeluhuollon toteutumista ja vaikuttavuutta ja tekee opiskeluhuollon kokonaisuuden omavalvontaa yhteistyössä kunnan opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos vastaa valtakunnallisesta opiskeluhuoltopalveluiden ohjaamisesta ja kehittämisestä yhteistyössä Opetushallituksen kanssa (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 25 §). Aluehallintovirastot valvovat, että koulutuksen järjestäjä järjestää opiskeluhuollon opetussuunnitelman mukaisesti (oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 26 §).

Oppilas- ja opiskelijahuoltolakia säädettäessä (HE 67/2013) tavoitteena ja kustannusten laskennassa perusteena käytettiin mitoitusta, jonka mukaan psykologeja olisi yksi 1000:ta opiskelijaa kohti ja kuraattoreja yksi 780:tä opiskelijaa kohti. Sitovaa henkilöstömitoitusta kuraattori- ja psykologipalveluille ei laissa kuitenkaan ole säädetty. Valtiontalouden kehyspäätöksessä lisättiin 13,1 miljoonaa euroa vuodesta 2014 alkaen oppilas- ja opiskelijahuoltopalveluiden kehittämiseksi. Vuonna 2018 voimaan tulleella lailla oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta (866/2017) psykologi- ja kuraattoripalvelut laajennettiin koskemaan kaikkia ammatillista perustutkintoa suorittavia opiskelijoita ja valmentavassa koulutuksessa olevia opiskelijoita. Tässä yhteydessä valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2018—2021 lisättiin 5,633 miljoonaa euroa oppilas- ja opiskelijahuollon palvelun laajentamiseen.

*Kuraattorin kelpoisuus*

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 7 §:n 2 momentissa säädetään kuraattorin kelpoisuudesta. Kuraattorina voi toimia vähintään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, taikka henkilö, jolla on soveltuva korkeakoulututkinto, ja suoritettuna sosiaalialan aineopinnot tai vähintään kahden vuoden työkokemus kuraattorin tai sitä vastaavasta sosiaalialan tehtävästä.

*Nykytilan arviointi*

*Oppilas- ja opiskelijahuoltopalvelut*

Oppilas- ja opiskelijahuoltolailla pyrittiin hallituksen esityksen (HE 67/2013) mukaan vastamaan muun muassa opiskeluhuoltopalveluiden riittämättömyyteen. Esityksen tavoitteena oli siirtää opiskeluhuoltotyön painopistettä nykyistä enemmän yhteisölliseen työhön nykyisestä yksilökeskeisestä työstä ja ennaltaehkäisevään työhön nykyisen korjaavan työn sijaan Lisäksi tavoitteena oli myös edistää koko koulu- ja oppilaitosyhteisön hyvinvointia, turvallisuutta ja yhteisöllisyyttä turvaamalla varhainen tuki sekä opiskeluhuoltopalvelujen saatavuus ja laatu. Sivistysvaliokunta totesi jo mietinnössään hallituksen esityksestä oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi **(**SiVM 14/2013 vp - HE 67/2013 vp), että riittävien henkilöresurssien turvaaminen opiskelijahuoltoon on uudistuksen toimivuuden kannalta keskeinen kysymys. Hyväksyessään oppilas- ja opiskelijahuoltolain eduskunta oli edellyttänyt vastauksessaan (EV 218/2013 vp) kyseisen lain toimeenpanon arviointia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön eduskunnalle 18.6.2018 antaman selvityksen mukaan opiskeluhuollon toteuttamisessa on edetty lain tavoitteiden suuntaan, mutta alueelliset ja oppilaitoskohtaiset erot olivat opiskeluhuollon toteuttamisessa edelleen suuria. Oppilas- ja opiskelijahuoltolailla oli ollut myönteisiä vaikutuksia lasten ja nuorten hyvinvointiin kaikilla kouluasteilla, vaikka lain mukaiset toimintatavat eivät vielä olleet juurtuneet kouluyhteisöissä kattavasti.

Karvin oppilas- ja opiskelijahuoltolain toimeenpanon arvioinnissa vuonna 2018 havaittiin, että laki oli tehostanut monin osin opiskeluhuoltoa ja parantanut opiskeluhuollon tilaa kokonaisuutena niin esi- ja perusopetuksessa, lukiokoulutuksessa kuin ammatillisessa koulutuksessakin. Kehitettävää kuitenkin oli yhteisöllisen opiskeluhuollon vahvistamisessa sekä opiskeluhuoltopalveluiden saatavuuden ja henkilöstön riittävyyden yhdenvertaistamisessa koulujen, oppilaitosten ja maan eri osien välillä. Yhteisöllisen opiskeluhuollon järjestäminen vaihteli suuresti kouluittain ja oppilaitoksittain, ja opiskeluhuollon korjaavat toimenpiteet eivät olleet vähentyneet. Psykologi- ja lääkäripalveluiden saatavuus oli heikointa, monin paikoin jopa täysin riittämätöntä. Yhdenvertainen saatavuus opiskeluhuoltopalveluissa ei ollut toteutunut. Vaikka kuraattoripalvelujen saatavuus koettiin pääsääntöisesti hyväksi, sekä kuraattori- että psykologipalvelujen saatavuus vaihteli kaikilla koulutusasteilla. Arviointitulosten mukaan psykologipalvelujen saatavuus oli yksi keskeisistä opiskeluhuollon haasteista. Kehittämisehdotuksina nostettiin esiin riittävien resurssien turvaaminen opiskeluhuoltotyölle, yksilökohtaisten opiskeluhuoltopalveluiden, erityisesti psykologi- ja lääkäripalveluiden, saatavuuden turvaaminen sekä koulujen ja oppilaitosten yhteisöllisen opiskeluhuoltotyön vahvistaminen.

Valtioneuvoston vuonna 2016 julkaisemassa TEAS-hankkeessa tutkittiin metropolialueen 14 kunnan yläkouluikäisten oppilaiden oppimisen ja hyvinvoinnin kehittymistä. Oppilaiden hyvinvointi heikkeni selvästi seitsemänneltä yhdeksännelle luokalle lähes kaikilla käytössä olleilla hyvinvoinnin mittareilla. Terveyden kokeminen hyväksi väheni, pitkäaikaissairaudet, stressioireet ja psykososiaalisen tuen tarve lisääntyivät, ja terveyskäyttäytyminen heikkeni. Oppilaiden oppiminen ja hyvinvointi liittyivät läheisesti toisiinsa niin yläkoulun alkaessa kuin sen päättyessä. Opiskeluhuollon henkilöresurssit jäivät useimmissa kouluissa alle valtakunnallisten suositusten ja vaihtelivat runsaasti koulujen välillä. Noin kaksi kolmasosaa kouluista ylsi kuraattoriresurssien osalta suositukseen, ja psykologiresurssien osalta pääsi suositukseen vain noin kolmasosa kouluista.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja Opetushallitus (OPH) toteuttivat keväällä 2018 yhteistyössä valtakunnallisen tiedonkeruun perusopetuksen psykologeille ja kuraattoreille. Vastaava kysely toteutettiin keväällä 2019 lukiokoulutuksen ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua koulutusta antavien oppilaitosten psykologeille ja kuraattoreille. Tietoa saatiin työn edellytyksistä, toimintatavoista ja yhteistyöstä.

Perusopetusta koskevan selvityksen mukaan perusopetuksessa työskentelevien koulukuraattorien ja -psykologien oppilas- ja toimipistemäärissä oli suuria eroja: esimerkiksi kokoaikaisten työntekijöiden vastuulla olevien oppilaiden määrä vaihteli alle 700 ja 2 000 välillä. Osa kuraattoreista ja psykologeista teki työtään yhdessä toimipisteessä, osalla niitä oli jopa 12. Työntekijäkohtainen toimipisteiden määrä ja oppilasmäärä vaihtelivat suuresti ja olivat osin selkeästi ylimitoitettuja laadukkaaseen työn toteuttamismahdollisuuteen nähden. Työn edellytysten (mm. oppilas- ja toimipistemäärät ja työajan jakautuminen) suuret työntekijäkohtaiset vaihtelut nostivat esiin koulukuraattoreiden ja psykologien työn yhdenmukaisesta sisällöstä ja laadusta sekä palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. Myös työn sisällöissä ja toimintatavoissa oli vaihtelevuutta. Kummankin ammattiryhmän työnkuvissa painottui yksilökohtainen työ, sillä keskimäärin vain viidennes työajasta käytettiin yhteisölliseen työhön. Kokonaisuutena tulokset nostavat esiin jo aiemmin tunnistetun huolen opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattorityön yhdenmukaisesta sisällöstä ja laadusta sekä palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. Opiskeluhuollon palveluiden toteutuksen arvioitiin olevan hyvin erilaista eri puolilla maata, ja eroja oli jopa koulukohtaisestikin.

Myös toista astetta koskevassa selvityksessä psykologien ja kuraattoreiden työn edellytykset poikkesivat toisistaan eri oppilaitoksissa. Vaikka lainsäädäntö painottaa yhteisöllisen opiskeluhuoltotyön ensisijaisuutta, toisella asteella toimivat kuraattorit käyttivät yhteisölliseen työhön vain viidenneksen työajastaan ja psykologit vain kymmenesosan työajastaan. Työntekijän vastuulla oleva opiskelijamäärä oli kuraattoreilla keskimäärin 995 ja psykologeilla 1 311, mutta määrät vaihtelivat molemmilla ammattiryhmillä paljon. Eroja oli myös työskentelytoimipisteiden lukumäärissä, työajan jakautumisessa eri tehtäviin, mahdollisuudessa täydennyskoulutukseen ja työnohjaukseen sekä kuraattorien koulutustaustassa. Suuret erot työn edellytyksissä ja toteuttamisessa johtivat oppilaitoskohtaisiin eroihin opiskelijoiden varhaisessa avun ja tuen saannissa esimerkiksi opiskeluvaikeuksiin tai mielenterveysongelmiin.

THL:n vuonna 2019 tekemän lasten ja nuorten hyvinvointia koskevan kouluterveyskyselyn tulokset olivat osittain myönteisiä. Kyselyn mukaan lapset ja nuoret olivat pääosin tyytyväisiä elämäänsä ja pitivät koulunkäynnistä. Enemmistö 8. ja 9. luokan oppilaista sekä toisen asteen opiskelijoista koki, että heillä on hyvä keskusteluyhteys vanhempiensa kanssa. Toisaalta kuitenkin aiempaa useampi toisella asteella opiskeleva tyttö koki terveydentilansa keskinkertaiseksi tai huonoksi. Ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien humalahakuinen juominen oli vähentynyt. Pojilla oli tyttöjä yleisemmin fyysisen uhan kokemuksia, tytöt kokivat poikia yleisemmin seksuaalista häirintää ja väkivaltaa sekä väkivaltaa perheessä.

Koronaepidemian aikana lasten ja nuorten kuormitus ja opiskeluhuollon tarve on kuitenkin entisestään lisääntynyt, ja poikkeustilanteella on ollut vaikutusta lasten ja nuorten kokemaan hyvinvointiin ja mielenterveyteen. Turun yliopiston Koululaisten koronakevät -tutkimuksen mukaan huomattavasti suurempi osuus 8.—9.-luokkalaisista nuorista verrattuna vuoden 2019 kouluterveyskyselyyn koki kevään 2020 aikana kohtalaista tai vaikeaa ahdistuneisuutta (20,5 %, vuosi aiemmin 12,9 % ao. ikäryhmästä). Niiden joukossa, jotka kokivat etäopetusaikana vaikeaksi ottaa yhteyttä opettajaan, ahdistuneisuutta oli vielä huomattavasti edellä kuvattua enemmän (33,5 %).

Myös opiskeluhuollon ammattilaiset ovat olleet huolissaan lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnista koronaepidemian aikana. THL:n selvityksessä lasten, nuorten ja perheiden peruspalveluista koronasyksynä 2020 viidennes kouluterveydenhoitajista ja -lääkäreistä arvioi huolensa lasten ja nuorten hyvinvoinnista huomattavasti suuremmaksi kuin aiemmin. Huoli lasten, nuorten ja perheiden tilanteista on kasvanut myös lapsiperheiden sosiaalipalveluissa ja lastensuojelussa. THL:n selvityksessä perusopetuksen opiskeluhuoltopalvelujen henkilöstöresursseista koronaepidemian eri vaiheissa kävi ilmi, että avun ja tuen saanti opiskeluhuoltopalveluista heikkeni kevään 2020 etäopetusjakson aikana selkeästi kaikkien opiskeluhuoltopalvelujen ammattiryhmien mielestä. Samanaikaisesti opiskeluhuollon yhteistyö koulun sisällä sekä koulun ulkopuolisten palvelujen kanssa heikkeni. Oppilaiden ja perheiden kasvaviin tarpeisiin oli keväällä saatavilla tukea ja apua entistä vähemmän, mikä on todennäköisesti johtanut osalla ongelmien syvenemiseen ja pitkittymiseen. Osalla lapsia ja nuoria ongelmat ovat olleet entistä vakavampia ja edellyttävät palvelujen suurempaa työpanosta.

Aluehallintoviraston ja opetus- ja kulttuuriministeriön lokakuussa 2020 Manner-Suomen kunnille toteuttamassa kuntakyselyssä ilmeni, että opiskeluhuollon tarve oli lisääntynyt peruskouluissa koronavirusepidemian aikana. Etenkin kuraattoripalveluiden tarve oli kasvanut. Psykologipalveluiden saatavuus oli heikkoa. Koronavirustilanteen poikkeusjärjestelyt olivat heijastuneet opiskeluhuollon resursseihin ja oppilaiden tuen tarpeeseen. Yhteensä 67 % kyselyn vastaajista arvioi kuraattoripalveluiden tarpeen lisääntyneen tai lisääntyneen merkittävästi aiempiin syksyihin nähden. Psykologipalveluiden kohdalla vastaava luku oli 53 %. Vastaajat arvioivat myös opiskeluhuollon palvelujen riittävyyttä tarpeeseen nähden. Psykologipalveluiden saatavuus oli heikkoa: 58 % arvioi psykologipalveluiden saatavuuden olevan korkeintaan kohtalaisella tasolla. Vastaajista 74 % arvioi kuraattoripalveluiden saatavuuden vähintään hyväksi. Kyselyn vastauksissa nousi esille muun muassa oppilaiden turvattomuuden kokemukset, aikuisen läsnäolon tarve ja poissaolojen lisääntyminen. Etenkin psykologipalveluja tarvittiin lisää.

Turun ja Helsingin yliopistot ovat tarkastelleet koronakriisin ja etäopetuksen vaikutuksia opiskelijoiden ja opetushenkilökunnan hyvinvointiin. Yli 5 000 toiselta asteelta valmistumassa ollutta nuorta kertoi kokemuksistaan vastaamalla kyselyyn kesällä 2020. Opiskelijakyselyn lisäksi hankkeessa tehtiin kooste Helsingin yliopiston viimeisimmistä tutkimuksista, jotka liittyivät etäopetukseen ja opetushenkilökunnan hyvinvointiin. Tulosten perusteella koronakriisi oli iskenyt erityisen kovaa kriittistä nivelvaihetta elävään ikäluokkaan. Koronarajoituksista kärsineillä nuorilla usko tulevaisuuteen ja mielen hyvinvointi olivat selvästi heikentyneet. Tutkimustulosten pohjalta esitetyissä toimenpide-ehdotuksissa ehdotetaan opiskeluhuollon osalta, että valtionhallinnon ja kuntien tulisi vahvistaa opiskeluhuollon valmiutta ja resursseja vastata kasvaviin mielenterveyden ongelmiin. Oppilaitostasolle ehdotetaan yhteisöllisen hyvinvointityön ja kiusaamisen ehkäisyn vahvistamista. Kiusaamisesta tai yksinäisyydestä aiemmin kärsineet nuoret tulisi nykyistä paremmin tunnistaa opiskeluhuollossa ja tarjota heille ns. jälkihoitoa sosiaalisten suhteiden vahvistamiseksi.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolakia säädettäessä asetettu tavoite opiskeluhuollon kuraattorien ja psykologien määrälle ei ole toteutunut, vaikka opiskeluhuollon kehittämistä varten valtiontalouden kehyspäätöksissä on toiselle asteelle osoitettu rahoitusta. Opiskelijoiden yhdenvertaisuus avun ja tuen saannissa sekä laadussa ei toteudu yhdenvertaisesti edellä kuvatulla tavalla nyt käytettävissä olevilla psykologi- ja kuraattoriresursseilla. Oppilas- ja opiskelijahuollon laadukas toteuttaminen ja moninaisten tehtävien hoitaminen ei käytännössä ole mahdollista silloin, jos työntekijäkohtaiset oppilasmäärät ovat liian suuria tai toimipisteitä on liian monta. Erot psykologien ja kuraattoreiden työn edellytyksissä ja opiskeluhuollon palveluiden saatavuudessa on synnyttänyt eroja kuntien välille ja jopa koulukohtaisia eroja, ja on heikentänyt oppilaiden ja opiskelijoiden mahdollisuuksia saada tasalaatuisia opiskeluhuollon palveluja yhdenvertaisesti. Opiskeluhuollon saannin epätasa-arvoisuus voi johtaa koulutukselliseen epätasa-arvoisuuteen. Opiskeluhuolto ei saa asettaa oppilaita eriarvoiseen asemaan yhteisöllisen hyvinvointityön tai yksilökohtaisen tuen saannissa.

*Kuraattorin kelpoisuus*

Edellisen hallituksen hallitusohjelmaan liittyen lain 7 §:n kuraattorin kelpoisuusvaatimuksia väljennettiin lailla (1501/2016). Lainmuutoksen jälkeen kuraattorin tehtäviin riittää paitsi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu, sosiaalialalle soveltuva ammattikorkeakoulututkinto (sosionomi), myös soveltuva korkeakoulututkinto, ja suoritettuna sosiaalialan aineopinnot tai vähintään kahden vuoden työkokemus kuraattorin tai sitä vastaavasta sosiaalialan tehtävästä. Yliopistojen koulutusvastuun tarkemmasta jakautumisesta säädetään yliopistojen koulutusvastuun täsmentämisestä annetussa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa (1451/2014) Edellä mainitun asetuksen nojalla yliopistoilla on velvollisuus tarjota ylempään ja alempaan korkeakulututkintoon johtavaa koulutusta sosiaalityössä. Sosiaalialaa sen sijaan ei ole määritelty yliopistojen koulutusvastuusäätelyssä. Sosiaalialan koulutuksena voidaan pitää useita eri oppiaineita ja koulutusohjelmia, jolloin asetuksen edellytysten täyttymisen arviointi on mahdollistanut erilaisia tulkintoja.

Momentin mukaan myös kahden vuoden työkokemus kuraattorin tai sitä vastaavasta sosiaalialan tehtävästä pätevöittää kuraattorin tehtäviin henkilön, jolla on soveltuva korkeakoulututkinto. Momentissa käytetty nimitys ”sitä vastaavasta sosiaalialan tehtävästä”, on myös määrittelemätön ja siten epätäsmällinen. Kuraattorin pätevyysvaatimus on osittain epäselvä ja tulkinnanvarainen. Kelpoisuusehtojen epätäsmällisyys on myös käytännössä vaikeuttanut kuraattoreiden rekrytointia.

1. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on, että yhteisöllisen opiskeluhuollon ennaltaehkäisevän tuki sekä yksilökohtaisen opiskeluhuollon varhainen apu ja tuki olisi kaikkien opiskelijoiden saatavilla yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Tasa-arvoisesti saatavilla ja tasalaatuisella opiskeluhuollolla edistettäisiin lapsen ja nuoren oppimista, psyykkistä ja fyysistä terveyttä, sosiaalista hyvinvointia sekä ehkäistäisiin ongelmien syntymistä esimerkiksi koulukiusaamista estävillä toimenpiteillä. Vahvistamalla opiskeluhuollon henkilöstöresursseja voitaisiin nykyistä paremmin tarjota oppilaille valmiuksia siirtyä perusopetuksesta ja toiselle asteelle ja suoriutua toisen asteen koulutuksesta.

Opiskeluhuoltotyössä on yhä enenevässä määrin painottunut yksilökohtainen työ, vaikka opiskeluhuoltoa tulisi toteuttaa oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevänä koko oppilasyhteisöä tukevana yhteisöllisenä opiskeluhuoltona. Vahvistamalla opiskeluhuollon henkilöstöresursseja, kuraattoreiden ja psykologien työpanosta voitaisiin kohdentaa nykyistä enemmän yhteisölliseen opiskeluhuoltoon. Siten voitaisiin yhteisöllisen opiskeluhuollon keinoin puuttua oppilaiden ja opiskelijoiden ongelmiin jo varhaisessa vaiheessa ja vähentää yksilöllisen opiskeluhuollon korjaavien toimenpiteiden tarvetta.

Kouluissa ja oppilaitoksissa tarvitaan vahvan osaamisen omaavaa ja ammattitaitoista kuraattoria, jolloin kelpoisuus kuraattorin tehtävään tulisi olla laissa täsmällisesti määritelty. Kuraattorin kelpoisuusehtojen täsmällisyys tukisi ammattitaitoisen kuraattorin rekrytointia.

1. Ehdotukset ja niiden vaikutukset
   1. Keskeiset ehdotukset

Oppilas- ja opiskelijahuoltolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että säädettäisiin opiskeluhuollon kuraattorin ja psykologin tehtävissä olevan henkilöstön sekä oppilaiden ja opiskelijoiden välisestä sitovasta mitoituksesta. Ehdotuksen mukaan henkilöstömitoitus olisi yhtä suuri perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa. Sama mitoitus sekä perusopetuksessa että toisella asteella helpottaisi opiskeluhuollon käytännön järjestämistä erityisesti kunnissa, joissa järjestetään sekä perusopetusta että toisen asteen koulutuksia. Ehdotuksen mukaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain soveltamisalan piiriin kuuluvassa perusopetuslain mukaisessa opetuksessa tulisi olla vähintään yksi kuraattori 670:tä oppilasta kohti ja yksi psykologi 780:tä oppilasta kohti ja toisen asteen koulutuksessa tulisi samoin olla vähintään yksi kuraattori 670:tä opiskelijaa kohti ja yksi psykologi 780:tä opiskelijaa kohti.

Sitovalla kuraattori- ja psykologipalveluiden henkilöstömitoituksella turvattaisiin oppilaiden ja opiskelijoiden tarvitsemien opiskeluhuoltopalvelujen nykyistä tasa-arvoisempi saatavuus ja laatu kouluissa ja oppilaitoksissa eri puolilla Suomea eri koulutusasteilla. Sitova opiskeluhuollon henkilöstömitoitus, jolla lisättäisiin oppilas- ja opiskelijahuollon kuraattori- ja psykologipalveluja, tukisi myös oppivelvollisuuden laajentamista koskevaa pääministeri Marinin hallitusohjelman tavoitetta.

Kuraattoripalveluita koskeva henkilöstömitoitus tulisi voimaan 1.1.2022 alkaen. Psykologipalveluiden henkilöstömitoitusta koskisi siirtymäaika siten, että se tulisi voimaan 1.8.2023.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolakia ehdotetaan muutettavaksi lisäksi siten, että kuraattorin tehtävän kelpoisuusvaatimusta täsmennettäisiin siten, että kelpoinen toimimaan kuraattorina olisi henkilö, joka on suorittanut sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 7 §:ssä tarkoitetun ylemmän korkeakoulututkinnon tai 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun sosiaalialalle soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon (sosionomi). Lisäksi kelpoisuusvaatimukset täyttäisi henkilö, jolla on tehtävään soveltuva sosiaalialalle, kasvatustieteisiin tai käyttäytymistieteisiin suuntautunut korkeakoulututkinto. Koulutukseen tulee sisältyä tai sen lisäksi tulee olla suoritettuna 60 opintopisteen laajuiset korkeakouluopinnot, joiden tulee muodostua sosiaalityön yliopisto-opinnoista tai sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun korkeakoulututkintoon kuuluvista opinnoista.

Myös kuraattorin kelpoisuutta koskevan muutoksen osalta lakiin otettaisiin siirtymäsäännös.

Vastaavan kuraattorin kelpoisuutta, joka on sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö, ei ehdoteta muutettavaksi.

* 1. Pääasialliset vaikutukset
     1. Taloudelliset vaikutukset
        1. Vaikutukset julkiseen talouteen

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa ei säädetä sitovasta henkilöstömitoituksesta kuraattori- ja psykologipalveluille. Hallituksen esityksessä oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 67/2013 vp) oli tavoitteena ja kustannusten laskennassa perusteena käytettiin mitoitusta, jonka mukaan opiskeluhuollon psykologeja olisi yksi 1 000:ta opiskelijaa kohti ja kuraattoreja yksi 780:tä opiskelijaa kohti. Oppilas- ja opiskelijahuoltolailla kunnille säädetty velvoite järjestää sen alueella sijaitsevien lukioiden ja ammatillista peruskoulutusta antavien oppilaitosten opiskelijoille opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut, oli kunnille laajeneva tehtävä. Silloisen hallitusohjelman kirjauksen mukaan kunnille korvattiin puolet laajenevan tehtävän kustannuksista. Opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden laajenemisesta aiheutuva laskennallinen kustannus oli vuositasolla yhteensä 26,2 miljoonaa euroa, josta valtion osuus oli 13,1 miljoonaa euroa ja kuntien osuus 13,1 miljoonaa euroa. Valtiontalouden kehyspäätöksessä lisättiin 13,1 miljoonaa euroa vuodesta 2014 oppilas- ja opiskelijahuollon kehittämiseksi.

Ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä vuonna 2017 oli tarve määritellä uudelleen oppilas- ja opiskelijahuoltolain piiriin kuuluvat opiskelijat. Oppilas- ja opiskelijahuoltolakia muutettiin tässä yhteydessä siten, että oikeus oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaiset psykologi- ja kuraattoripalvelut laajennettiin koskemaan kaikkia ammatillista perustutkintoa suorittavia opiskelijoita sekä valmentavassa koulutuksessa olevia opiskelijoita. Valtiontalouden kehyspäätöksessä 2018—2021 momentille 28.90.30 lisättiin 5,633 miljoona euroa oppilas- ja opiskelijahuollon palvelun laajentamiseen. Kysymyksessä oli laajentuva valtionosuustehtävä, jossa valtionosuus on 100 prosenttia laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 § 2 momentin perusteella.

Opiskeluhuoltoa on järjestetty esi- ja perusopetuksessa sekä lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa oleville oppilaille ja opiskelijoille. Esi-, perus- ja lisäopetuksessa se koskettaa kaikkiaan noin 617 000 oppilasta. Lukio- ja ammatillisen koulutuksen opiskeluhuollon piiriin kuuluu arviolta 254 000 opiskelijaa. Viimeiset vuodet, erityisesti oppilas- ja opiskelijahuoltolain voimaantulon 1.8.2014 jälkeen opiskeluhuollon palveluja on kehitetty suunnitelmallisesti.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisten palvelujen laajentamiseen hallitusohjelman mukaisesti on varattu valtiontalouden kehyksissä 29 miljoonaa opiskeluhuollon psykologien ja kuraattoreiden työn edellytyksiä koskevien erojen tasaamiseksi ja oppilaiden yhdenvertaisuuden parantamiseksi opiskeluhuollon saatavuudessa. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisten palveluiden laajentamisesta aiheutuva määrärahatarve huomioidaan siirtämällä momentilta 29.10.30 (Valtionosuus ja -avustus esi- ja perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen käyttökustannuksiin) osuus niistä määrärahoista, jotka on osoitettu oppilas- ja opiskelijahuollon vahvistamiseen perusopetuksessa ja toisella asteella, momentille 28.90.30 (Valtionosuus kunnille peruspalveluiden järjestämiseen) vuosina 2022 ja 2023.

Vuodelle 2021 varattu 10 miljoonaa euroa myönnettäisiin kunnille ja kuntayhtymille vuosina 2021—2022 valtion erityisavustuksena käytettäväksi koulupsykologien ja koulukuraattorien palkkaamiseen yhteisöllisen opiskeluhuollon ja ennaltaehkäisevän työn vahvistamiseksi. Lukiokoulutuksen järjestäjänä toimivat kunnat voisivat sisällyttää hakemukseensa myös ne ammatillisen koulutuksen opiskelijat, joille kunta järjestää opiskeluhuollon palveluja, jolloin myös nämä opiskelijat otettaisiin huomioon määrärahan jaossa. Vuodelle 2022 on varattu 20 miljoonaa euroa ja vuodesta 2023 eteenpäin 29 miljoonaa euroa.

*Sitovan henkilöstömitoituksen henkilöstön lisäystarve ja kustannukset*

Esi- ja perusopetus

Esi- ja perusopetuksen oppilaat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa psykologipalveluiden saatavuuden ja niiden tasalaatuisen sisällön suhteen. Esi- ja perusopetuksen oppilashuollon kuraattori- ja psykologipalveluille ei ole voimassa olevassa laissa asetettu sitovia kansallisia henkilöstömitoituksia.

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan esi- ja perusopetuksen psykologien sitovaksi henkilöstömääräksi siihen varatun määrärahan turvin 780:tä oppilasta yhtä psykologia kohti. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitokselta saatujen tietojen perusteella edellä mainitun psykologimitoitusta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi opiskeluhuoltoon tarvittaisiin 266 psykologia lisää. Kuraattorien osalta henkilöstömitoitukseksi ehdotetaan yhtä kuraattoria 670:tä oppilasta kohden. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedonkeruutietojen (TEA peruskouluissa 2019) mukaan perusopetuksen opiskeluhuoltoon tarvittaisiin 156 koulukuraattoria lisää edellä mainitun mitoituksen saavuttamiseksi.

Esi- ja perusopetuksen opiskeluhuoltoa koskevaksi henkilöstömitoitukseksi esitetään siis yksi psykologi 780:tä oppilasta kohden ja kuraattoreja yksi kuraattori 670:tä oppilasta kohden. Arvioiden mukaan opiskeluhuollon henkilöstön lisäystarve olisi siis psykologien osalta 266 psykologia ja kuraattorien osalta 156 kuraattoria. Tästä aiheutuvat laskennalliset kustannukset ovat psykologien osalta yhteensä 16,35 miljoonaa euroa ja kuraattorien osalta 8,25 miljoona euroa vuositasolla.

Laskennassa käytetty vuosipalkka on psykologien osalta 61 500 euroa ja kuraattorien osalta n. 53 000 euroa, joka perustuu Tilastokeskuksen Kuntasektorin palkat -tilaston kokonaisansion keskiarvoon.

Toinen aste

Tässä hallituksen esityksessä toisella asteella tarkoitetaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta 30.12.2020 annetun lain (1225/2020) soveltamisalan piiriin kuuluvia koulutuksia.

Opiskelijoita lukiossa on noin 88 000 ja ammatillisessa koulutuksessa noin 165 000. Opiskelijamääriin sisältyy myös aikuislukioissa sekä ammattitutkintoon opiskelevia oppivelvollisuusikäisiä, joita on noin 550. Oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyen oppilas- ja opiskelijahuoltolain soveltamisalan lisättiin lakimuutoksella muun muassa vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 7 a luvussa tarkoitettu koulutus (kansanopistojen pitkäkestoinen koulutus, ns. pitkät linjat). Kun vapaan sivistystyön oppilaitoksissa oppivelvollisuuttaan suorittavat n. 650 opiskelijaa lasketaan opiskelijamäärään mukaan, päästään yhteensä noin 254 000 opiskelijaan.

Kuten edellä on todettu, oppilas- ja opiskelijahuoltolakia säädettäessä valtiontalouden kehyspäätöksessä lisättiin vuodesta 2014 alkaen hallituksen esityksessä (HE 67/2013) asetetun ohjeellisen henkilöstömitoituksen saavuttamiseksi pysyvää rahoitusta oppilas-ja opiskeluhuollon järjestämiseksi 13,1 miljoonaa euroa toiselle asteelle mitoituksen 1 psykologi 1000:ta opiskelijaa varten ja 1 kuraattori 780:tä opiskelijaa varten saavuttamiseksi. Lisäksi ammatillisen reformin myötä oppilas- ja opiskelijahuoltolain piiriin tuli lisää opiskelijoita, jolloin rahoitusta lisättiin 5,63 miljoonaa euroa. Tämän hallituksen esityksen mitoituksen kustannusten laskennassa on otettu huomioon 2014 ja 2018 alkaen oppilas- ja opiskelijahuollon henkilöstömäärän lisäämiseksi myönnetty rahoitus.

Myöskään toisen asteen opiskelijat eivät ole yhdenvertaisessa asemassa psykologipalveluiden saatavuuden ja niiden tasalaatuisen sisällön suhteen. Varsinkin ammatillisessa koulutuksessa on korkea-asteen opiskelijoita enemmän oireilua ja palvelujen tarvetta. Tässä esityksessä psykologien henkilöstömitoitukselle esitetään asetettavaksi vähimmäistasoksi 780:tä opiskelijaa yhtä psykologia kohden. Tässä esityksessä lähdetään siitä oletuksesta, että nykytila vastaisi vuosien 2014 ja 2017 hallituksen esityksen oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi (HE 67/2013) ohjeellista mitoitusta. Tällöin tämän esityksen vähimmäistason 780 opiskelijaa yhtä psykologia kohden saavuttamiseksi tarvittaisiin noin 72 psykologia lisää. Tästä aiheutuvat laskennalliset kustannukset ovat psykologien osalta yhteensä 4,4 miljoonaa euroa. Toisen asteen opiskelijat ovat myös kuraattorin avun saannin suhteen hyvin erilaisessa asemassa eri oppilaitoksissa, eri toimipisteissä ja eri alueilla. Kun kuraattorien henkilöstömitoitukselle asetettaisiin tavoitetasoksi 670 opiskelijaa yhtä kuraattoria kohden, vaatisi se kokonaisuudessaan 379 kuraattoria. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen antaman tiedon mukaan, kuraattoreita on toisella asteella 381, joten toiselle asteelle ei näin ollen tarvittaisi lisää kuraattoreita, jos mitoitus asetetaan tasoon 1 kuraattori 670 opiskelijaa kohden. Yhteenvetona edellisistä voidaan todeta, että opiskeluhuollon henkilöstön lisäystarve mitoituksen saavuttamiseksi olisi psykologien osalta 72 koulupsykologia ja kuraattorien osalta lisäyksiä ei tarvittaisi.

Vapaan sivistystyön oppivelvollisuuskoulutuksen osalta laskennan pohjataso muodostettiin oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä. Osana oppivelvollisuuden laajentamista oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaiset palvelut laajenivat myös kansanopistojen oppivelvollisille suunnatun koulutuksen opiskelijoille sekä oppivelvollisille, jotka suorittavat oppivelvollisuuttaan aikuisille tarkoitetussa lukiokoulutuksessa tai ammattitutkintokoulutuksessa. Tämä kasvattaa opiskeluhuollon palveluihin oikeutettujen opiskelijoiden määrää yhteensä noin 1 000:lla opiskelijalla. Tästä aiheutuva kustannus lisää kuntien peruspalvelujen valtionosuusmomentin määrärahatarvetta kehyskaudella 2021—2024 yhteensä 0,17 miljoonaa euroa, josta 0,06 miljoonaa euroa vuonna 2021, 0,13 miljoonaa euroa vuonna 2022, 0,15 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 0,17 miljoonaa euroa vuonna 2024. Kyseinen määrärahatarve huomioidaan osana tämän esityksen kokonaiskustannuksia.

Henkilöstön lisäystarve yhteensä

|  | Oppilaita | Kuraattoritarve valitussa mitoituksessa (1/670) | Kuraattorien lisäys nykytilaan nähden | Psykologitarve valitussa mitoituksessa (1/780) | Psykologien lisäys nykytilaan nähden |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Esi- perus- sekä lisäopetus** | 617 000 | 921 | 156 | 791 | 266 |
| **Toinen aste ja vapaa sivistystyö** | 254 000 | 379 | - | 326 | 72 |

Henkilöstömitoituksen aiheuttamat kustannukset yhteensä

Psykologimitoituksen aiheuttamat kustannukset esi- ja perusopetuksessa sekä toisella asteella, mukaan lukien vapaan sivistystyön oppivelvollisuuskoulutus, olisivat yhteensä 20,9 miljoonaa euroa ja kuraattorimitoituksen vastaavat kustannukset yhteensä 8,3 miljoonaa euroa. Koska määrärahan taso nousee vuosittain, mitoitukset voitaisiin saattaa voimaan asteittain.

Kuraattorimitoitus tulisi voimaan vuodesta 2022 alkaen, ja psykologeja koskeva mitoitus vuoden 2023 elokuusta alkaen. Vuonna 2022 kokonaiskustannus olisi siten 8,4 miljoonaa euroa, kun kuraattorimitoituksen lisäksi huomioidaan oppivelvollisuuden laajentamisesta aiheutuva kustannus vapaan sivistystyön oppilaitoksille. Vuonna 2022 kunnille voitaisiin lisäksi myöntää avustuksia n. 11,6 miljoonaa euroa psykologien palkkaukseen jo ennen psykologimitoituksen voimaantuloa. Vuonna 2023 mitoituksista aiheutuva kokonaiskustannus olisi n. 17,0 miljoonaa euroa ja lisäksi n. 12,0 miljoonaa euroa voitaisiin osoittaa kunnille valtionavustuksina lain voimaantulon tukemiseen ja psykologien palkkaukseen. Vuodesta 2024 alkaen kokonaiskustannus olisi n. 29,2 miljoonaa euroa vuositasolla.

* + 1. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Mitoituksen toteuttaminen merkitsisi opiskeluhuollon henkilöstön, kuraattorien ja psykologien määrän kasvua useissa kunnissa. Kun kunnissa olisi aiempaa enemmän opiskeluhuollon kuraattoreita ja psykologeja toteuttamassa opiskeluhuoltoa, voitaisiin opiskeluhuollon painopistettä siirtää korjaavasta toiminnasta varhaiseen puuttumiseen ja ennaltaehkäisevään työhön sekä yhteisölliseen opiskeluhuoltoon.

Yhdenvertaisilla ja oikea-aikaisesti saatavilla opiskeluhuollon palveluilla pystyttäisiin nykyistä tasa-arvoisemmin edistämään lasten ja nuorten oppimista, psyykkistä ja fyysistä terveyttä, sosiaalista hyvinvointia sekä yhteenkuuluvuuden tunnetta omaan kasvuyhteisöön. Opiskeluhuollon oikea-aikaiset palvelut voisivat osaltaan vähentää samalla muita viranomaisresursseja enemmän vaativia toimenpiteitä. Yhteisöllisen opiskeluhuollon ennaltaehkäisevä tuki ja oppilas- ja opiskelijahuollon palveluiden riittävyys sekä oikea-aikaisuus vähentäisivät paineita oppilaiden siirtämiseen erityisopetukseen sekä psykiatristen palveluiden ja lastensuojeluasiakkuuden tarvetta.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain henkilöstömitoitukseen valtiontalouden kehyksissä on varattu 29 miljoonaa pysyvää rahoitusta vuodesta 2023. Kuraattorimitoitus tulisi voimaan vuodesta 2022 alkaen, mikä mahdollistaisi henkilömitoitukseen liittyvien, kuraattorien pysyvien palvelussuhteiden syntymisen kuntiin vuodesta 2022 alkaen. Psykologimitoitusta koskisi siirtymäaika, jonka mukaan psykologien osalta mitoitus tulisi voimaan 1.8.2023. Siirtymäajan aikana, vuosina 2021—2023 kunnille myönnettäisiin valtionavustuksia käytettäväksi psykologien palkkaukseen. Täten psykologeja koskevan siirtymäajan aikana ja viimeistään 1.8.2023 alkaen kuntiin voitaisiin perustaa uusia henkilöstömitoitukseen liittyviä palvelussuhteita.

* + 1. Muut yhteiskunnalliset vaikutukset
       1. Vaikutukset lapsiin, nuoriin ja perheisiin

Lasten ja nuorten kasvuympäristön ja oppilaitosten toimintaympäristön muuttuessa ja opiskelijoiden ollessa entistä heterogeenisimpiä oppilas- ja opiskelijahuollon palveluiden merkitys korostuu. Kun lasten ja nuorten ongelmat tunnistetaan ja niihin puututaan varhaisessa vaiheessa, tarve muun muassa korjaaviin toimiin kuten lastensuojelun tai erikoissairaanhoidon toimenpiteisiin vähenee. Esimerkiksi koulukiusaamisen ennaltaehkäisy ja varhainen puuttuminen ovat niin yksilön, kouluyhteisön kuin yhteiskunnan kannalta merkittävää. Esityksen toisena tavoitteena on nykyistä kattavammin laajentaa opiskeluhuoltotyö kohdistumaan yksilöiden lisäksi aina myös yhteisöön ja ympäristöön.

Hyvin toimivilla opiskeluhuollon palveluilla tuetaan oppilaiden ja opiskelijoiden ohella myös perhettä ja opettajien opetus- ja kasvatustyötä. Riittävästi resursoidulla opiskeluhuollolla pystytään myös tasoittamaan oppilaiden ja opiskelijoiden erilaisten sosioekonomisten taustojen vaikutusta koulunkäyntiin ja opiskeluun. Sitovan opiskeluhuollon henkilöstömitoituksen tavoitteena on myös, että henkilöstön työpanosta voitaisiin kohdentaa nykyistä enemmän yhteisölliseen opiskeluhuoltoon ja siten edistää koko koulu- ja oppilaitosyhteisön hyvinvointia, turvallisuutta ja yhteisöllisyyttä.

Jos lapselle tai nuorelle pystytään tarjoamaan riittävästi tukea jo riittävän varhaisessa vaiheessa, voidaan merkittävästi vähentää koulussa tarvittavia tukitoimia ja luoda lapselle onnistumisen kokemuksia. Jos lapsi ei saa varhaista tukea esimerkiksi oppimiseen liittyvässä ongelmassa, vaikuttaa tuen puute kielteisesti niin hänen käsitykseensä itsestään oppijana kuin yleiseen viihtymiseen koulussa. Koulussa annetulla nopealla tuella voidaan estää kielteisten kokemusten toistumista ja edistää lapsen terveyttä ja hyvinvointia. Yhteisöllisen opiskeluhuollon ennaltaehkäisevä tuki ja oppilas- ja opiskelijahuollon palveluiden riittävyys vähentäisi paineita oppilaiden ja opiskelijoiden siirtämiseen erityisopetukseen sekä psykiatristen palveluiden ja lastensuojeluasiakkuuden tarvetta. Palvelujärjestelmän oikea-aikainen ja riittävä tuki lapsen tai nuoren mahdollisiin ongelmiin säästäisi kuntien ja koko yhteiskunnan kustannuksia merkittävästi, kun kalliiden lasten ja nuorten erikoissairaanhoidon palveluiden tarve vähenisi.

Kuten edellä on käynyt ilmi muun muassa Opetushallituksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttamissa selvityksissä, oppilaiden ja opiskelijoiden yhdenvertaisuus avun ja tuen saamisessa ei tällä hetkellä toteudu käytettävissä olevilla psykologi- ja kuraattoriresursseilla. Tämä on noussut esiin myös muissa tutkimuksissa ja selvityksissä.

Esitys olisi selkeä parannus erityisesti toisen asteen opiskelijoiden asemaan, joiden mahdollisuudet saada oppilaitoksen sijaintikunnan järjestämiä opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluja ehdotetaan laajennettavaksi perusopetuksen oppilaiden palveluja vastaaviksi. Ennaltaehkäisevän työn kannalta on tärkeää, että psykologian ja sosiaalialan asiantuntemusta on käytettävissä oppilaitoksissa jo ennen lastensuojelun ja muiden korjaavien toimenpiteiden tarpeen syntymistä. Laissa asetettaviin tavoitteisiin pääseminen edellyttää eri ammattiryhmien osaamisen hyödyntämistä.

Oppilaiden ja opiskelijoiden oppimista, terveyttä ja hyvinvointia pyritään edistämään ja ongelmien syntymistä estämään esimerkiksi koulukiusaamista estävillä toimenpiteillä. Tavoitteena on myös edistää koko koulu- ja oppilaitosyhteisön hyvinvointia, turvallisuutta ja yhteisöllisyyttä.

**Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin**

Hallituksen esitystä on tarkasteltava myös perustuslaissa säädettyjen perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmisiä on kohdeltava yhdenvertaisesti lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Opetushallituksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen opiskeluhuoltoa koskevista selvityksistä (2018, 2019) käy ilmi, että opiskeluhuollon työn edellytysten (mm. opiskelija- ja toimipistemäärät ja työajan jakautuminen) työntekijäkohtaiset vaihtelut ovat nostaneet esille huolen opiskeluhuollon palveluiden yhdenmukaisesta sisällöstä ja laadusta sekä palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta.

Suomalaisen koulutuspolitiikan tarkoituksena on taata kaikille, syntyperän, taustan ja varallisuuden rajoittamatta yhtäläiset mahdollisuudet ja oikeudet sivistykseen sekä laadukkaaseen ja maksuttomaan koulutukseen. Opiskeluhuoltoa toteutetaan yhteisöllisesti opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen monialaisena suunnitelmallisena yhteistyönä opiskelijoiden ja heidän huoltajiensa sekä tarvittaessa muiden yhteistyötahojen kanssa. Lasten ja nuorten hyvinvointia vahvistetaan ennaltaehkäisevästi moniammatillisilla ja oikea-aikaisilla matalan kynnyksen palveluilla. Yhteisöllinen opiskeluhuolto on ensisijaista ja ehkäisevää ja se kuuluu kaikille. Yksilökohtainen opiskeluhuolto on ehkäisevää ja tukea antavaa.

Sekä yhteisöllisen että yksilökohtaisen opiskeluhuollon palveluiden tulisi olla kaikkien oppilaiden ja opiskelijoiden saatavilla yksilöllisten tarpeiden mukaisesti, tasa-arvoisesti ja tasalaatuisesti. Ehdotetulla sitovalla opiskeluhuollon henkilöstön kuraattori- ja psykologipalveluiden mitoituksella lisättäisiin kyseisen henkilöstön määrää. Kuraattori- ja psykologimäärän lisäyksen tavoitteena on turvata nykyistä yhdenvertaisemmat opiskeluhuollon palvelut esi- ja perusopetuksessa ja toisella asteella.

Turvaamalla nykyistä tasa-arvoisemmin oppilaille ja opiskelijoille opiskeluhuollon palvelut edistetään oppilaiden ja opiskelijoiden perustuslain 6 §:ssä turvattua yhdenvertaisuutta. Turvaamalla oppilaille ja opiskelijoille asianmukaiset ja oikein ajoitetut opiskeluhuollon palvelut edistetään myös tukea tarvitsevien opiskelijoiden mahdollisuuksia saada perustuslain 16 §:n mukaisesti maksutonta perusopetusta ja myös muuta opetusta. Tarpeen mukaisilla opiskeluhuollon palveluilla voidaan myös merkittävästi edistää perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti lasten ja nuorten hyvinvointia ja kasvua. Opiskeluhuollon toimilla pystytään edistämään oppilaiden ja opiskelijoiden oppimista, terveyttä ja hyvinvointia ja estämään ongelmien syntymistä, esimerkiksi koulukiusaamista estävillä toimenpiteillä. Kun lasten ja nuorten ongelmat tunnistetaan ja niihin puututaan opiskeluhuollossa varhaisessa vaiheessa, tarve muun muassa korjaaviin toimiin kuten lastensuojelun tai erikoissairaanhoidon toimenpiteisiin vähenee. Oppilas- ja opiskelijahuollon henkilöresurssien ollessa riittävät voitaisiin opiskeluhuollon painopistettä siirtää nykyistä enemmän yhteisölliseen opiskeluhuoltoon.

Tasa-arvoisesti saatavilla olevat opiskeluhuollon palvelut tukisivat jo varhain kaikkien oppilaiden ja opiskelijoiden mahdollisuuksia oppia kykyjensä mukaisesti, mikä puolestaan tukisi myöhempiä onnistuneita koulutusvalintoja, ehkäisisi keskeyttämisiä ja varmistaisi opintojen suorittamisen tavoiteajassa. Riittävillä ja tasa-arvoisilla oppilas- ja opiskelijahuollon palveluilla olisi myös merkittävä rooli opintojen nivelvaiheissa, toiselle asteelle tapahtuvien siirtymien ja opintojen loppuun suorittamisen tukemisessa. Kun opiskeluhuollon palveluita on opiskelijoiden saatavilla riittävästi, työn laadukas toteuttaminen mahdollistuu nykyistä tasa-arvoisemmin eri toimipisteisessä eri puolilla Suomea. Täten voidaan opiskeluhuollon toimin nykyistä paremmin tasoittaa oppilaiden ja opiskelijoiden erilaisten sosioekonomisten taustojen vaikutusta koulunkäyntiin ja opiskeluun sekä myös edistää koko koulu- ja oppilaitosyhteisön hyvinvointia, turvallisuutta ja yhteisöllisyyttä.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa (sopimussarja 60/1991), sen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta. Voimassa oleva perusopetuslain sääntely turvaa tämän lapsen oikeuksien yleissopimuksessa mainitun oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi yleissopimuksen 28 artiklan mukaan valtion on edistettävä toisen asteen koulutusta ja opinto-ohjausta sekä ehkäistävä koulunkäynnin keskeyttämistä. Turvaamalla sitovalla henkilömitoituksella opiskelijoille asianmukaiset ja oikein ajoitetut opiskeluhuollon palvelut, edistetään oppilaiden ja opiskelijoiden mahdollisuuksia saada jokaiselle kuuluvaa oikeutta maksutonta perusopetusta ja myös muuta opetusta. Tarpeen mukaisilla ja riittävillä opiskeluhuollon palveluilla voidaan myös tukea toiselle asteelle tapahtuvia siirtymiä ja opintojen loppuun suorittamista. Lakiesitys edistäisi myös lasten ja nuorten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

* + - 1. Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

*Psykologien saatavuus*

Ehdotetun opiskeluhuollon psykologien mitoituksen vaatima psykologien lisäystarve olisi esi- ja perusopetuksen osalta 266 psykologia ja toisen asteen osalta 72 psykologia. Ehdotetun mitoituksen saavuttamiseksi psykologeja tulisi työskennellä opiskeluhuollossa yhteensä 338 lisää.

Valviran Terhikki-rekisterin mukaan laillistettuja, työikäisiä psykologeja on Suomessa 6 701.

Terhikki-rekisteri

| **Muuttuja** | **Hakukriteeri** |
| --- | --- |
| Ammattioikeus | laillistettu psykologi |
| Ammattioikeus voimassa | 16.12.2020 |
| Lukumäärä (kaikki) | 8 561 |
| Lukumäärä (enintään 65-vuotiaat) | 6 701 |

Yliopistot päättävät tutkintoon johtavan koulutuksen aloituspaikkamääristä. Psykologian kandidaatin tai maisteritutkintoon johtavassa koulutuksessa paikan vastaanottaneita opiskelijoita on ollut vuosina 2015—2019 noin 264—294 vuodessa, ja vuonna 2020 paikan vastaanottaneiden määrä oli 297 opiskelijaan. Vuonna 2020 psykologian opiskelijoita läsnä olevina opiskelijoina on yhteensä noin 1800. Tutkinnon tavoitteellinen suoritusaika on 5,5 vuotta. Viime vuosina psykologian alalta ylemmän korkeakoulututkinnot on suorittanut runsaat 300 henkilöä vuosittain.

|  |  |
| --- | --- |
| Valmistuneiden psykologien määrät | |
| Suoritettuja ylempiä korkeakoulututkintoja | |
| 2019 | 345 |
| 2018 | 327 |
| 2017 | 321 |
| 2021 | 372 |

Psykologeista on viime vuosina ollut niukkuutta työmarkkinoilla. Ammattibarometrin mukaan työttömiä ja lomautettuja psykologeja oli aikavälillä heinä-joulukuu 2020 keskimäärin kuukauden lopussa: 230,5 ja avointen työpaikkojen määrä keskimäärin kuukauden aikana 438,5. Psykologien kasvavaan tarpeeseen on reagoitu tukemalla yliopistoja koulutuksen aloituspaikkojen lisäämisessä siten, että aloituspaikkojen määrä on lisätty noin 100:lla vuosina 2020—2022.

Keva (aiemmin kuntien eläkevakuutus) on julkaissut vuoden 2021 helmikuussa kunta-alan vuoteen 2030 saakka ulottuvan työvoimaennusteen. Kevan kuntien työvoimaennusteen 2030 mukaan merkittävä määrä kuntien työntekijöistä tulee eläköitymään seuraavan kymmenen vuoden kuluessa. Alkavien eläkkeiden jakauma ja osuus kaikista Kevan vakuutetuista 2021—2030 on 34 prosenttia. Tämä merkitsee kuntien työvoiman tarpeen lisääntymistä tulevina vuosina useilla kunta-alan sektoreilla. Kevan ennusteen mukaan myös esimerkiksi uusia psykologeja olisi saatava 1040 psykologia kunta-alan eri sektoreille (sos. – ja terveydenhuoltoon, sivistystoimeen ym.) enemmän vuoteen 2030 mennessä nykytilanteeseen verrattuna.

Suomen Psykologiliitto ry:n jäsenrekisterin mukaan opiskeluhuollon psykologeina toimii 802 psykologia, joista osa on esimerkiksi perhe- tai opintovapailla. Opiskeluhuollon psykologien määrä on kasvanut 60 prosenttia vuosina 2010—2020, 500:stä 800:aan psykologiin. Tämä osoittaa sekä sen, että uusia vakansseja on lain mukaisesti perustettu opiskeluhuoltoon, ja ne on täytetty sekä sen, että ala kiinnostaa psykologeja. Suomen Psykologiliitto ry:n mukaan psykologiliiton suositus ja tavoite mitoitukselle on korkeintaan 500 oppilasta/opiskelijaa psykologia kohden, ja 2–3 fyysistä kouluyksikköä psykologia kohden. Suomen Psykologiliitto ry:n mukaan psykologien määrä on koko ajan kasvanut, sillä psykologeja valmistuu enemmän kuin jää eläkkeelle, vuosittainen nettolisäys arviolta noin 150.

Suomen Psykologiliitto ry:n mukaan Suomessa psykologeilla on hyvä työtilanne, ja psykologeilla on valinnanvaraa työmarkkinoilla. Suomen Psykologiliiton näkemyksen mukaan Suomessa ei kuitenkaan ole psykologipulaa, vaan kyseessä on kohtaanto-ongelma. Psykologien tarve työmarkkinoilla on lisääntynyt, ja psykologit voivat sijoittua työmarkkinoilla hyvin erilaisin tehtäviin, myös muihin kuin psykologien perinteisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja sivistystoimen tehtäviin. Julkinen sektori ei välttämättä ole pystynyt kilpailemaan yksityisen sektorin kanssa työehdoissa ja-olosuhteissa.

Psykologien tarve lisääntyy tulevaisuudessa työmarkkinoilla mm. psykologien eläköitymisten vuoksi, mutta myös sen vuoksi, että psykologit voivat sijoittua hyvin erilaisin tehtäviin, myös muihin kuin psykologien perinteisiin työtehtäviin. Psykologien kasvavaan kysyntään onkin opetus- ja kulttuuriministeriössä ja yliopistoissa 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. Koulutuspaikkojen lisäystä on opetus- ja kulttuuriministeriö tukenut lisätalousarvion määrärahalla ja strategiarahoituksella.  Lisäksi, syksyllä 2021 psykologian maisterin tutkintoon johtava koulutus alkaa uutena koulutuksena Oulun yliopistossa. Suunniteltu sisäänottomäärä olisi Oulun yliopistossa 40 opiskelijaa vuodessa. Vuonna 2021 psykologikoulutuksen aloituspaikkoja olisi yhteensä 371. Psykologien tarpeen lisääntyminen tulevaisuudessa edellyttää psykologien aloituspaikkalisäysten jatkamista ja resursointia myös vuoden 2022 jälkeen. Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa ja tukee yliopistoja aloittajamäärien kasvattamisessa.

Kunnilla on ollut vaikeuksia, erityisesti haja-asutusalueilla, löytää hakijoita opiskeluhuollon psykologien vakansseihin ja saada kuntaan pysyviä opiskeluhuollon psykologeja. Kuntien opiskeluhuollon psykologien rekrytointiongelmat eivät kuitenkaan välttämättä liity psykologien määrään työmarkkinoilla, vaan myös opiskeluhuollon psykologien työolosuhteisiin julkisella sektorilla: työehtoihin suhteessa työn vaativuuteen, yhden psykologin vastuulla oleviin, eri paikoissa sijaitseviin toimipisteisiin ja yleensäkin opiskeluhuollon psykologien työmäärään. Kun opiskeluhuoltoon mitoituksen myötä rekrytoidaan lisää psykologeja, voidaan psykologien työmäärää kunnissa kohtuullistaa. Tämä lisäisi osaltaan myös opiskeluhuollon psykologien työtehtävien vetovoimaisuutta.

Kunnille ja kuntayhtymille esitetään myönnettäväksi vuonna 2021 10 milj. euroa valtion erityisavustusta koulupsykologien ja koulukuraattorien palkkaamiseen yhteisöllisen opiskeluhuollon ja ennaltaehkäisevän työn vahvistamiseksi. Lisäksi vuonna 2022 myönnettäisiin valtionavustuksia 11,6 milj. euroa opiskeluhuollon psykologien palkkaukseen. Vuonna 2023 n. 12,0 miljoonaa euroa voitaisiin osoittaa kunnille valtionavustuksina lain voimaantulon tukemiseen ja psykologien palkkaukseen. Psykologipalveluiden henkilöstömitoitukselle ehdotetaan siirtymäaikaa siten, että psykologien osalta mitoitus tulisi voimaan vasta 1.8.2023. Tämä siirtymäaika sekä se, että vuosina 2021—2023 kunnille myönnettäisiin edellä mainittuja avustuksia psykologien palkkaukseen jo ennen psykologimitoituksen voimaantuloa, mahdollistaisi, että kunnat pystyvät varautumaan psykologien rekrytointitarpeeseen hallitusti ja täyttämään ehdotetun psykologimitoituksen.

*Kuraattorien saatavuus*

Ehdotetun mitoituksen saavuttamiseksi kuraattorien lisäystarve olisi esi- ja perusopetuksessa 156 kuraattoria ja toisen asteen osalta ei lisäyksiä tarvittaisi.

Kuraattorina voi voimassa olevan säännöksen mukaan toimia vähintään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö (sosionomi), taikka henkilö, jolla on soveltuva korkeakoulututkinto, ja suoritettuna sosiaalialan aineopinnot tai vähintään kahden vuoden työkokemus kuraattorin tai sitä vastaavasta sosiaalialan tehtävästä. THL:n kuraattorien koulutustaustaa koskevan selvityksen mukaan (Tutkimuksesta tiiviisti 55, 2019) valtaosa kuraattoreista (69 prosenttia) on sosionomeja (AMK ja YAMK).

Sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinnon, johon liitetään tutkintonimike sosionomeja (AMK), joita kuraattoreista on enemmistö, valmistuneiden määrä on viime vuosina vaihdellut 2100—2300 välillä (Vipunen, koulutusmäärätilasto). Viime vuonna uusien aloittavien opiskelijoiden määrä oli yli 3100 opiskelijaa. Sosionomien koulutuspaikkoja on lisätty viime vuonna 257 paikalla, ja tänä vuonna lisätään vielä 105 koulutuspaikkaa. Työmarkkinoilla on riittävästi saatavilla sosionomeja, joten ehdotettu kuraattoreja koskeva sitova mitoitus ei aiheuttaisi sosionomien koulutuspaikkojen lisäystarvetta. Alla taulukko uusista sosionomi-opiskelijoista ja tutkinnon suorittaneista vuosilta 2010—2020.

| Sosionomi (AMK), sosiaaliala | Uudet opiskelijat | Opiskelijat | Tutkinnot |
| --- | --- | --- | --- |
| 2010 | 2 337 | 8 673 | 1 737 |
| 2011 | 2 397 | 8 616 | 1 794 |
| 2012 | 2 451 | 8 616 | 1 911 |
| 2013 | 2 421 | 8 616 | 1 890 |
| 2014 | 2 652 | 8 859 | 1 842 |
| 2015 | 2 859 | 9 279 | 1 965 |
| 2016 | 2 718 | 9 453 | 1 929 |
| 2017 | 2 658 | 9 591 | 2 169 |
| 2018 | 2 724 | 9 516 | 2 334 |
| 2019 | 2 733 | 9 516 | 2 151 |
| 2020 | 3 156 | 10 065 | 2 358 |

Lähde: Vipunen 18.3.2021

Ruotsinkielisistä kuraattoreista on esiintynyt jossain määrin niukkuutta. Tämän hallituksen esityksen mukainen soveltuva korkeakoulu kelpoisuusehtona mahdollistaisi, että sosiaalipsykologit ja Åbo Akademin kouluttamat kehityspsykologit saisivat kelpoisuuden kuraattorin tehtävään suorittamalla vaaditut opinnot. Iso osa kehityspsykologeista sijoittuu ruotsinkielisiin kouluihin kuraattoreiksi. Kehityspsykologien tällä hetkellä suosituimpia ammatteja ovat koulukuraattori ja muut tehtävät koulutuksen parissa ja organisaatioissa.

Uusien kuraattorien rekrytoinnissa ei arvioida tulevan vaikeuksia. Sosiaalihuollon ammattihenkilöstö- ja tehtävärakenneselvityksen (2018) mukaan sosionomien saatavuus on valtakunnallisesti hyvä, ja kuraattorin tehtävät nähdään sosiaalialalla yleisesti houkuttelevina.

1. Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Kuraattorin kelpoisuus

Valmistelun aikana on esitetty toisena vaihtoehtona kuraattorin kelpoisuudelle, että kuraattorilta vaadittaisiin laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön kelpoisuus. Kuraattorina voisi siis toimia joko sosiaalityöntekijä tai sosionomi (AMK). Tämä vaihtoehto edistäisi asiakasturvallisuutta, palvelujen laatua ja yhdenvertaisuutta.

Asiakasturvallisuus paranisi, koska nykyään vain osa kuraattoreista on laillistettuja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä. Kun kaikki kuraattorit olisivat laillistuksen piirissä, mahdollisuus puuttua kuraattorin ammatinharjoittamiseen tehostuisi huomattavasti. Laillistetut sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt ovat Valviran rekisteröinnin ja valvonnan alaisia. Esimerkiksi ammatillisten väärinkäytösten vuoksi erotettu kuraattori ei voisi enää jatkaa työskentelyä toisessa oppilaitoksessa.

Asiakasturvallisuus paranisi myös yhdenmukaisen ja säännellyn koulutusvaatimuksen ja sen tuoman osaamisen kautta. Kuraattorien työssä yksilökohtainen, vastaanotolla tapahtuva työ muodostaa valtaosan työajasta. Laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön koulutus takaisi, että työntekijöillä olisi ymmärrys lainsäädännön mukaisista ammattieettisistä velvollisuuksista, tietosuojasta sekä sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista. Ammattihenkilölaista tulevat myös esimerkiksi velvoitteet ammattipätevyyden ylläpitämiseen sekä osaamisen kehittämiseen. Kuraattoripalvelun yhdenvertainen saatavuus ja laatu paranisivat valtakunnallisesti, kun kuraattorin koulutustausta olisi asianmukaisesti säännelty.

Erityistä tukea tarvitsevien lasten, nuorten, aikuisten ja perheiden kanssa työskentely edellyttää monialaista ja laajaa osaamista. Oppilaitoksissa tarvitaan sekä kasvatusalan, terveydenhuollon että sosiaalihuollon asiantuntemusta. Kuraattorien kelpoisuuden määrittely laillistetuksi sosiaalihuollon ammattihenkilöksi varmistaisi laadukkaan sosiaalialan asiantuntemuksen oppilaitosympäristössä. Kuraattori on ainoa sosiaalihuollon ammattilainen oppilaitoksessa ja hänen on pystyttävä itsenäisesti tuomaan sosiaalihuollon asiantuntemus kouluympäristöön.

Lastensuojelun ja muiden sosiaalihuollon palveluiden kanssa tehtävä yhteistyö muodostaa valtaosan kuraattorien tekemästä verkostotyöstä. Lapsilla ja nuorilla on siis paljon eri sosiaalipalveluiden tarvetta. Jos kuraattorit olisivat itse laillistettuja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä, jotka tuntevat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuuden, verkostotyö ja lasten ja nuorten pääsy oikein kohdennetun tuen ja palvelujen piiriin todennäköisesti tehostuisi. Ohjaaminen muihin sosiaalihuollon palveluihin voisi kokonaisuutena vähentyä, kun osa sosiaalihuollon palveluista olisi saatavilla opiskeluhuollon kautta. Tämä poistaisi päällekkäistä työtä ja erillisiin yksiköihin ohjaamista.

Lapsen ja nuoren etu toteutuisi esityksen myötä paremmin, kun oppilaat saisivat tukea tutulta, oppilaitoksen arjessa mukana olevalta sosiaalialan ammattihenkilöltä. Tämän voidaan arvioida lisäävän opiskelijoiden luottamusta ja turvallisuuden tunnetta, kun sosiaalihuollon tukea saadakseen lapsen tai nuoren ei tarvitsisi välttämättä aloittaa uutta asiakkuutta opiskeluhuoltopalvelujen ulkopuolella ja kerrata asioita uudelle ammattilaiselle. Avun saanti tehostuisi ja ongelmiin voitaisiin puuttua aikaisemmin.

Valmistelun aikana on tuotu esille, että tarkasti rajattu kelpoisuus ei riittävästi vastaisi koulutussektorin tarpeisiin ja oppilaitoksissa työskentelyyn, koska koulutuksen kenttä on laaja ja heterogeeninen. Koulutuksen järjestäjillä on tämän näkemyksen mukaan erilaisia tarpeita, joita tällä kelpoisuusehdolla ei pystyttäisi laajasti täyttämään. Sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön koulutus, sosiaalialan korkeakoulututkinto, antaisi kuitenkin erinomaiset valmiudet vastata eri asiakkaiden tarpeisiin. Sekä sosiaalityöntekijän että sosionomin koulutuksessa asiakaskeskeisyyden ja dialogisuuden periaatteet ovat keskeisiä ja työntekijöiden ydinosaamista on mukauttaa toimintaansa asiakkaiden tarpeiden ja tilanteiden mukaisiksi. Tämän vuoksi sosiaalihuollon ammattihenkilöt pystyisivät hyvin työskentelemään eri-ikäisten ja erilaisissa oppilaitoksissa opiskelevien opiskelijoiden kanssa. Sosiaalihuollon ammattihenkilön kelpoisuus ei myöskään estäisi rekrytoivaa tahoa painottamasta rekrytointitilanteessa kussakin oppilaitoksessa tarvittavaa työkokemusta tai muuta suuntautumista.

Åbo Akademin kouluttamat kehityspsykologit eivät olisi muutoksen myötä enää kelpoisia toimimaan kuraattoreina. Iso osa näistä kehityspsykologeista sijoittuu ruotsinkielisiin kouluihin kuraattoreiksi. Tämä voisi vaikeuttaa ruotsinkielisten kuraattorien rekrytointia. Toisaalta suuremmassa osassa ruotsinkielisistä kouluista ei ole tällä hetkellä sosiaalihuollon ammattihenkilövaatimuksia täyttävää kuraattoria. Muutos parantaisi suomen- ja ruotsinkielisten lasten ja nuorten yhdenvertaisuutta palveluiden saamisessa, kun kaikissa kouluissa olisi jatkossa sosiaalihuollon laillistettu ammattihenkilö kuraattorina.

Sosiaalialan laillistetun ammattihenkilön kelpoisuusvaatimus on lainsäädännössä määritelty. Nykyisistä kuraattoreista arviolta 170 ei ole sosiaalihuollon ammattihenkilöitä. Muutoksen myötä nämä kuraattorit voisivat edelleen työskennellä nykyisessä työsuhteessaan sen päättymiseen saakka. Osa näistä kuraattoreista on lähellä eläkeikää, mutta niiden, jotka haluaisivat vaihtaa työurallaan toiseen kuraattorin tehtävään, tulisi suorittaa joko sosiaalityöntekijän tai sosionomin tutkinto.

Kokonaisuutena rekrytointivaikeuksia ei arvioida tulevan, koska sosionomeja on hyvin saatavilla. Alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta sosiaalityön alalla annetaan kokonaan ruotsiksi Helsingin yliopistossa. Myös Åbo Akademin ja Turun yliopiston yhteistyönä järjestettävästä pääosin ruotsinkielisestä koulutuksesta on mahdollisuus saada ruotsinkielisen sosiaalityöntekijän pätevyys. Sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkintoon, sosionomi (AMK) tutkintonimikkeeseen johtavaa koulutusta toteutetaan ruotsin kielellä Yrkeshögskolan Noviassa ja Arcadassa.   Kuraattorien kelpoisuuden määrittely jatkossa laillistetuksi sosiaalihuollon ammattihenkilöksi ei siis aiheuttaisi ylimääräisiä kustannuksia. Suuntautumista kuraattorin työhön olisi mahdollisesti järkevää sosionomin ja sosiaalityöntekijän koulutuksessa vahvistaa. Kun työn kelpoisuusvaatimus olisi selkeästi määritelty, se rohkaisisi myös oppilaitoksia panostamaan pitkäjänteisesti laadukkaan kuraattorikoulutuksen tarjoamiseen. Tällä hetkellä kuraattorin tehtäviin suuntaava sosionomikoulutus on suosittua.

*Opiskeluhuollon psykologien ja kuraattorien mitoitus*

Valmistelun aikana oli esillä myös mitoitusvaihtoehtoja, joissa perusopetuksessa ja toisella asteella olisi voimassa erilaiset kuraattorien ja psykologien mitoitukset:

1) Ensimmäisessä vaihtoehdossa pyrittiin tasamaan mitoitusta psykologien kuraattoreiden välillä. Tämän vaihtoehdon mukaan esi- ja perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa olisi 1 kuraattori 680 oppilasta ja opiskelijaa kohden sekä 1 psykologi 810 oppilasta ja opiskelijaa kohden ja ammatillisessa koulutuksessa 1 kuraattori 570 opiskelijaa kohden ja 1 psykologi 810 opiskelijaa kohden. Tässä vaihtoehdossa vapaan sivistystyön oppivelvollisuuskoulutuksen mitoitus vastaa lukiokoulutuksen mitoitusta.

2) Toisen vaihtoehdon mukaan kuraattorimitoitusta tiukennettaisiin siten, että esi- ja perusopetuksessa olisi 1 kuraattori 680 oppilasta kohden ja 1 psykologi 810 oppilasta kohden sekä toisella asteella 1 kuraattori 600 opiskelijaa kohden ja 1 psykologi 810 opiskelijaa kohden. Tässä vaihtoehdossa vapaan sivistystyön oppivelvollisuuskoulutuksen mitoitus vastaa toisen asteen mitoitusta.

3) Kolmannen vaihtoehdon mukaan kuraattorimitoitus olisi tiukempi ammatillisessa koulutuksessa ja lukiossa ja perusopetuksessa olisi sama mitoitus. Esi- ja perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa olisi 1 kuraattori 660 oppilasta ja opiskelijaa kohden sekä 1 psykologi 860 oppilasta ja opiskelijaa kohden. Ammatillisessa koulutuksessa olisi yksi kuraattori 500 opiskelijaa kohden ja 1 psykologi 860 opiskelijaa kohden. Tässä vaihtoehdossa vapaan sivistystyön oppivelvollisuuskoulutuksen mitoitus vastaa lukiokoulutuksen mitoitusta.

Jos esi- ja perusopetuksessa ja toisella asteella olisi voimassa erilaiset kuraattorien ja psykologien mitoitukset, tämä aiheuttaisi merkittäviä käytännön ongelmia opiskeluhuollon järjestämisessä, erityisesti kunnissa, joissa järjestetään sekä esi- ja perusopetusta että toisen asteen koulutuksia.

1. Lausuntopalaute
2. Säännöskohtaiset perustelut

**7 §.** *Opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi kuraattorin kelpoisuuden osalta. Voimassa olevassa laissa kuraattorin kelpoisuus on väljä ja osittain tulkinnanvarainen.

Ehdotuksen mukaan kelpoinen toimimaan kuraattorina olisi henkilö, joka on suorittanut sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 7 §:ssä tarkoitetun ylemmän korkeakoulututkinnon, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä tai 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun sosiaalialalle soveltuvan ammattikorkeakoulututkinnon. Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 8 §:n 1 momentin korkeakoulututkinnolla tarkoitetaan sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkintoon, sosionomi (AMK) tutkintonimikkeeseen johtavaa koulutusta. Lisäksi kuraattorin kelpoisuusehtoa täsmennettäisiin niin, että kelpoinen olisi myös henkilö, jolla on tehtävään soveltuva sosiaalialalle, kasvatustieteisiin tai käyttäytymistieteisiin suuntautunut korkeakoulututkinto. Koulutukseen tulisi sisältyä tai sen lisäksi tulisi olla suoritettuna 60 opintopisteen laajuiset korkeakouluopinnot, joiden tulee muodostua sosiaalityön yliopisto-opinnoista tai sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun korkeakoulututkintoon kuuluvista opinnoista.

Ehdotetut kuraattorin kelpoisuusehdot olisivat täsmälliset ja mahdollistaisivat kuraattorien laajan osaamisperustan, joka on perusteltua kuraattorin tehtävänkuvan ennaltaehkäisevän ja yhteisöllisen työn luonteen vuoksi. Toisin kuin vaihtoehtona ehdotetun kuraattorin kelpoisuus, tämä ehdotus ei merkittävästi kaventaisi kuraattorien rekrytointipohjaa. Joustavat, mutta samalla täsmälliset kelpoisuusvaatimukset antaisivat työnantajille monipuoliset mahdollisuudet hyödyntää hieman eri tavalla painottuneiden korkeakoulututkintojen tuottamaa osaamista oppilaitosten tarpeiden mukaisesti, mutta takaisi kuitenkin sen, että ammattihenkilöillä olisi riittävä osaaminen sosiaalialan työmenetelmistä, sosiaalihuollon lainsäädännöstä ja toimintaympäristöstä.

Tämän ehdotuksen mukaiset kelpoisuusehdot olisivat joustavat sekä mahdollistaisivat, että rekrytoiva taho voisi valita tehtävään sosiaalityöntekijän tai sosionomin, mikäli katsoo, että se vastaa kulloistakin tarvetta. Lisäksi se mahdollistaisi, että soveltuvan sosiaalialalle, kasvatustieteisiin tai käyttäytymistieteisiin suuntautuneen korkeakoulututkinnon suorittaneet saisivat kelpoisuuden tehtävään suorittamalla vaaditut sosiaalityönopinnot, elleivät ne kuulu tutkintoon. Näitä opintoja voitaisiin tarjota avoimina yliopisto-opintoina ja avoimina ammattikorkeakouluopintoina tai täydennyskoulutuksena henkilöille, jotka haluavat täydentää aiemmin suoritettua korkeakoulututkintoa. Korkeakoulut voisivat tarjota asetuksen mukaisia 60 opintopisteen laajuisia opintoja sivuaineena tai vapaasti valittavina opintoina niille opiskelijoille, jotka opiskelevat jotain muuta soveltuvaa sosiaalialalle, kasvatustieteisiin tai käyttäytymistieteisiin suuntautunutta tutkintoa. Sosiaalityön yliopisto-opinnoilta ei edellytetä, että yliopistolla olisi opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädetty koulutusvastuu sosiaalityöstä. Avoimessa yliopistossa suoritetut opinnot ovat samoja opintoja vaatimuksiltaan, kuin ne, joita suoritetaan muiden yliopistojen tutkinnossa. Työnantaja tarkistaisi kelpoisuuden korkeakoulun antaman tutkintotodistuksen tai suoritetuista opinnoista annetun todistuksen perusteella. Korkeakoulut voisivat koostaa opintotarjonnastaan erityisesti koulukuraattoritehtävässä vaadittavaa osaamista tuottavan opintokokonaisuuden ja tuoda niitä avoimeen opintotarjontaan.

Sen sijaan vaihtoehtona ehdotettu kuraattorin kelpoisuus, joka olisi rajattu sosiaalityöntekijään tai sosionomiin merkitsisi sitä, etteivät soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittanet voisi saada kelpoisuutta lisäkoulutuksella, vaan heidän olisi suoritettava kokonaan uusi tutkinto. Esimerkiksi Åbo akademista valmistuvat kehityspsykologit eivät saisi kelpoisuutta suorittamalla lisäopintoja. Iso osa Åbo Akademista valmistuneista kehityspsykologeista on sijoittunut ruotsinkielisiin kouluihin kuraattoreiksi. Tämä vaikeuttaisi entisestään ruotsinkielisten kuraattorien rekrytointia. Ruotsin kielellä koulutetaan sosiaalityöntekijöitä vain Helsingin yliopistossa. Tämä vaihtoehto edellyttäisi myös pidempää siirtymäaikaa, sillä edellä mainitun ylempään korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen tavoitteellinen suoritusaika on viisi vuotta ja ammattikorkeakoulututkinnon suoritusaika 3,5 vuotta.

Kunnallisina sosiaalipalveluina on sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan huolehdittava myös opiskeluhuollon ja siihen sisältyvän kuraattoripalvelun järjestämisessä noudattaen mitä oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa lisäksi erikseen säädetään. Toisin kuin vaihtoehtona ehdotetun kuraattorin kelpoisuuden perusteluissa esitetään, kuraattoripalvelu ei siis ole sosiaalipalvelua, jota määrittäisivät pelkästään sosiaalialan lainsäädäntö, ammattikäytäntö ja suositukset. Kuraattoripalvelun järjestämisessä on otettava huomioon, mitä oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa säädetään. Kuraattoripalveluilla tarkoitetaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan kuraattorin antamaa opiskelun ja koulunkäynnin tukea ja ohjausta, jolla edistetään opiskeluyhteisön hyvinvointia ja yhteistyötä opiskelijoiden perheiden ja muiden heidän opiskeluaan tukevien läheisten kanssa, sekä tuetaan yksittäisten opiskelijoiden oppimista, hyvinvointia sekä sosiaalisia ja psyykkisiä valmiuksia. Koska koulutussektorin kenttä on laaja ja heterogeeninen ja kuraattorin työtehtävät moninaisia, tämä hallituksen esityksen mukainen kuraattorin kelpoisuus vastaisi vaihtoehtona ehdotettua kuraattorin kelpoisuuden tiukkaa sääntelyä paremmin koulutussektorin erilaisiin tarpeisiin ja oppilaitoksissa työskentelyyn. Myös erityistä tukea tarvitsevien lapsien, nuorten, aikuisten ja perheiden kanssa työskentely edellyttää monialaista ja laajaa osaamista, myös muiden alojen kuin sosiaalitieteiden näkökulmasta. Koulutuksen järjestäjillä on erilaisia tarpeita, joita tämän hallituksen esityksen mukaisella kelpoisuusehdolla pystyttäisiin laajasti täyttämään ja samalla takaa-maan kuraattorien sosiaalialan työmenetelmien, sosiaalihuollon lainsäädännön ja toimintaympäristön tuntemus.

Opiskeluhuolto muodostaa esiopetuksesta toisen asteen koulutukseen ulottuvan jatkumon, ja kuraattorin päivittäinen työ vaihtelee paljon eri kouluasteilla ja –sektoreilla. Kuraattorin osaamisessa ei ole keskeistä sosiaalihuollon lainsäädännön tunteminen eikä kuraattorin ammattitaitoon tarvitse sisältyä palvelutarpeen arviointi tai muu sosiaalipalvelu. Oppilashuolto on luonteeltaan konsultoivaa tukea eikä oppilashuollossa tehdä hallinnollisia päätöksiä. Tämän vuoksi palvelutarpeen arviointi ei edes voisi kuulua kuraattorin tehtäviin. Kuraattoripalvelun tavoitteena on oppimisen esteiden, oppimisvaikeuksien, koulunkäyntiin ja opiskeluun liittyvien muiden ongelmien, kuten kiusaamisen ehkäiseminen, tunnistaminen, lieventäminen ja poistaminen mahdollisimman varhain. Kuraattoripalvelu ei ole mielenterveystyötä, vaan se on kuraattorin päivittäistä työtä opiskelijoiden oppimisen ja sujuvan koulunkäynnin tukemiseksi koulu- ja opiskeluyhteisössä. Oppilashuollon palveluilla lasten ja nuorten perustason mielenterveyspalveluiden puutteita ei voida korjata. Jos oppilas tarvitsee mielenterveyspalveluja, hänet ohjataan oppilashuollosta mielenterveyspalvelujen piiriin. Tämän ehdotuksen mukainen kuraattorin kelpoisuusehtojen muotoilu antaisi koulutuksen järjestäjälle mahdollisuuden ottaa huomioon oppilaitoksen opiskelijoiden erilaiset tarpeet ja antaa mahdollisuuden valita kullekin koulutuksen järjestäjälle sellainen kuraattori, joka parhaiten sopii oppilaitoksen opiskelijoiden tarpeisiin.

Hallituksen esityksen siirtymäsäännöksen mukaan henkilö, joka tämän lain voimaan tullessa hoitaa kelpoisena kuraattorin tehtäviä virka- tai työsuhteessa, mutta ei täytä lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaisia kuraattorin kelpoisuusehtoja, olisi tämän lain voimaan tulon jälkeenkin edelleen kelpoinen toimimaan kuraattorina. Tämä mahdollistaisi myös sen, että kyseiset kuraattorit voisivat säilyttää kelpoisuuden, vaikka vaihtaisivat työpaikkaa lain voimaan tulon jälkeen.

Kuraattorin kelpoisuusehtojen muuttamista koskevassa valmistelussa on myös otettava huomioon EU:n suhteellisuusarviointidirektiivin (EU) 2018/958 vaatimukset, jotka on pantu täytäntöön valtioneuvoston ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista annetulla valtioneuvostoasetuksella (376/2020). Uudet velvoitteet suhteellisuusarvioinnista on huomioitava säädösvalmistelussa, kun säädetään uutta tai muutetaan jo aikaisemmin säädettyä lainsäädäntöä, joka koskee ammattien sääntelyä. Sääntelyn valmistelusta vastaavan viranomaisen on varmistettava, että sääntely voidaan perustella yleisen edun mukaisilla tavoitteilla. Suhteellisuusarviointi pitää liittää mukaan hallituksen esitykseen ja perustelut on ilmoitettava komission säänneltyjen ammattien tietokantaan. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa oppilas- ja opiskelijahuoltolakia koskevasta sääntelystä. Opetus- ja kulttuuriministeriön on sääntelyn valmistelusta vastaavana viranomaisena tehtävä EU:n suhteellisuusarviointidirektiivin (EU) 2018/958 mukainen suhteellisuusarviointi kuraattorin kelpoisuusehtojen muutoksesta.

Tämän esityksen mukainen kuraattorin kelpoisuus on täsmällisesti määritelty ja siitä on poistettu voimassa olevan säännöksen epätarkkuudet. Lisäksi vaatimuksia on soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittaneiden osalta täsmennetty siten, että heiltä vaaditaan aina sosiaalityön osaamista siten, että koulutukseen tulee sisältyä tai sen lisäksi tulee olla suoritettuna 60 opintopisteen laajuiset korkeakouluopinnot, joiden tulee muodostua sosiaalityön yliopisto-opinnoista tai sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun korkeakoulututkintoon kuuluvista opinnoista. Ehdotettu kuraattorin kelpoisuus on suhteellisuusarviointidirektiivin valossa perusteltavissa ottaen huomioon kuraattorin työtehtävät sekä se, että kuraattorin asiakaskunta koostuu lapsista ja nuorista. Ehdotettuja kelpoisuusehtoja voidaan täten pitää oikeasuhtaisena ja tärkeän yleisen intressin kannalta hyväksyttävänä ja perusteltuna.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että vaihtoehtona ehdotettua kuraattorin kelpoisuutta, joka rajattaisiin vain sosiaalityöntekijään ja sosionomiin, voisi olla käytännössä mahdotonta perustella riittävästi esitetyn suhteellisuusarvioinnin perusteella ottaen huomioon se, että nykyinen kuraattorin kelpoisuus ei ole aiheuttanut ongelmia.

**9 a §.** *Opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden henkilöstömitoitus.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 9 a §, jossa säädettäisiin opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden henkilöstön mitoituksesta. Pykälässä ehdotetun henkilöstömitoituksen mukaan lain soveltamisalan piiriin kuuluvassa opetuksessa ja koulutuksessa saisi olla enintään 670 oppilasta tai opiskelijaa yhtä kuraattoria kohden ja 780 oppilasta tai opiskelijaa yhtä psykologia kohden. Ehdotetun uuden 9 a §:n mukaan psykologien ja kuraattorien vastuulla olevien oppilaiden ja opiskelijoiden määrät olisivat esi- ja perusopetuksessa sekä toisella asteella yhtä suuret. Kyse olisi enimmäismääristä oppilaista ja opiskelijoista, joita voisi olla yhden kuraattorin ja psykologin vastuulla. Kunnissa voisi olla luonnollisesti yhden kuraattorin ja psykologin vastuulla vähemmän opiskelijoita kuin ehdotetun mitoituksen mukainen enimmäismäärä oppilaita ja opiskelijoita. Kun esi- ja perusopetuksessa ja toisella asteella henkilöstömitoitus olisi yhtä suuri, opiskeluhuollon mitoituksen toteuttaminen kunnissa olisi helpommin järjestettävissä kuin, jos henkilöstömitoitukset eri koulutusasteilla poikkeaisivat toisistaan. Yhden psykologin vastuulla olisi tämän vaihtoehdon mukaisessa henkilöstömitoituksessa vähiten opiskelijoita verrattuna esillä olleisiin vaihtoehtoihin, joten henkilöstömitoitus olisi selkeä parannus, etenkin toisen asteen osalta, jossa on ollut puutetta erityisesti psykologipalveluista. Opiskeluhuollossa kuraattorin ja psykologin vastuulla voisi olla kunnassa useampia toimipisteitä, sekä esi- ja perusopetuksen oppilaita, että toisen asteen opiskelijoita, mutta kuraattori- ja psykologipalvelujen henkilömitoitusta ei saisi ylittää.

1. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan päivänä kuuta 202 .

Opiskeluhuollon kuraattorien kelpoisuuden osalta lakiin ehdotetaan otettavaksi siirtymäsäännös. Siirtymäsäännöksessä säädettäisiin kuraattorin kelpoisuusuuden säilymisestä. Säännöksen nojalla henkilö, joka tämän lain voimaan tullessa hoitaa kelpoisena kuraattorin tehtäviä virka- tai työsuhteessa, mutta ei täytä lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaisia kuraattorin kelpoisuusehtoja, olisi tämän lain voimaan tulon jälkeenkin edelleen kelpoinen toimimaan kuraattorina, ja hänen olisi mahdollista kelpoisena hakeutua toiseen kuraattorin virkaan tai toimeen. Kuraattorin kelpoisuutta koskevan siirtymäsäännöksen toinen virke koskee niitä henkilöitä, jotka ovat saaneet ammattipätevyyslain mukaisen päätöksen Opetushallitukselta, joiden on edellytetty täydennettävän osaamistaan, mutta eivät ole vielä täydentäneet.  Kuraattorin tehtävien hoitamista voisi jatkaa henkilö, joka on saanut 31 päivään joulukuuta 2016 mennessä Opetushallituksen ehdollisen ammattipätevyyden tunnustamispäätöksen kelpoisuudesta kuraattorin tehtävään ja saa Opetushallituksen lopullisen tunnustamispäätöksen 31 päivään joulukuuta 2024 mennessä.

Lain 9 a §:ssä säädettyä henkilöstömitoitusta sovellettaisiin psykologipalveluihin 1 päivästä elokuuta 2023. Psykologipalveluiden henkilöstömitoitusta koskeva siirtymäaika mahdollistaisi kunnille hallitun varautumisen mitoituksesta aiheutuvaan uusien psykologien rekrytointeihin.

1. Suhde muihin esityksiin
   1. Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen.

1. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden, että keskenään yhdenvertaisina. Toisaalta lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisia heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) on todettu, että 6 § ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Lailla ei voida ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta, mielivaltaisesti, asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Esityksen tavoitteena on säätämällä psykologi- ja kuraattoripalveluiden sitovista henkilöstömitoituksista turvata oppilaille ja opiskelijoille nykyistä tasa-arvoisemmin opiskeluhuollon palveluiden saatavuus eri kunnissa ja eri koulutusasteilla. Opiskeluhuollon tasa-arvoisella saatavuudella edistetään opiskelijoiden oppimista, terveyttä ja hyvinvointia. Turvaamalla opiskelijoille opiskeluhuollon palveluiden nykyistä tasa-arvoisempi saatavuus edistetään opiskelijoiden perustuslain 6 §:ssä turvattua yhdenvertaisuutta.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Turvaamalla opiskelijoille asianmukaiset ja oikein ajoitetut opiskeluhuollon palvelut edistetään kaikkien, myös tukea tarvitsevien opiskelijoiden mahdollisuuksia saada perustuslain 16 §:n mukaisesti jokaisen oikeutta saada maksutonta perusopetusta ja myös muuta opetusta. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Tarpeen mukaisilla ja tasa-arvoisesti saatavilla opiskeluhuollon palveluilla voidaan myös merkittävästi edistää perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti väestön terveyttä ja turvata lapsen hyvinvointia ja kasvua.

Opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden palveluiden saatavuudessa ja erot psykologien ja kuraattoreiden työn edellytyksissä ovat heikentäneet oppilaiden ja opiskelijoiden mahdollisuuksia saada tasalaatuisia opiskeluhuollon palveluja yhdenvertaisesti. Esityksessä ehdotetuilla sitovilla opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluiden mitoituksilla lisättäisiin opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluita. Täten voitaisiin nykyistä paremmin mahdollistaa oppilaiden ja opiskelijoiden oikeutta opiskeluhuollon palveluihin. Ehdotetuilla, että uudistuksella voitaisiin vaikuttaa myönteisesti muun muassa oppilaiden ja opiskelijoiden tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen, koulumenestykseen ja pärjäämiseen yhteiskunnassa sekä syrjäytymisen ehkäisyyn ja ihmissuhteisiin. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettu laki ei loukkaa perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia ja se voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallituksen esitys on perusoikeuksia vahvistava.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 7 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1501/2016, sekä

*lisätään* uusi 9 a §, seuraavasti:

7 §

Opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Kelpoinen toimimaan kuraattorina on sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 7 §:n tai 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö. Lisäksi kelpoinen on henkilö, jolla on tehtävään soveltuva sosiaalialalle, kasvatustieteisiin tai käyttäytymistieteisiin suuntautunut korkeakoulututkinto. Koulutukseen tulee sisältyä tai sen lisäksi tulee olla suoritettuna 60 opintopisteen laajuiset korkeakouluopinnot, joiden tulee muodostua sosiaalityön yliopisto-opinnoista tai sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun korkeakoulututkintoon kuuluvista opinnoista. Jokaisen oppilaitoksen käytettävissä on oltava opiskeluhuollon psykologin ja sellaisen vastaavan kuraattorin palveluja, joka on sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö.

9 a §

Opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden henkilöstömitoitus

Edellä 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuja psykologi- ja kuraattoripalveluita järjestettäessä saa yhtä kuraattoria kohden olla enintään 670 opiskelijaa ja yhtä psykologia kohden enintään 780 opiskelijaa.

———

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Poiketen siitä, mitä 7 §:n 2 momentissa säädetään, henkilö, joka ennen tämän lain voimaan tuloa on toiminut kelpoisuusehdot täyttävänä kuraattorina, on tämän lain voimaan tulon jälkeen edelleen kelpoinen kuraattorin tehtävään. Poiketen siitä, mitä 7 §:n 2 momentissa säädetään, kuraattorin tehtävien hoitamista voi jatkaa henkilö, joka on 31 päivään joulukuuta 2016 mennessä saanut Opetushallituksen ehdollisen ammattipätevyyden tunnustamispäätöksen kelpoisuudesta kuraattorin tehtävään ja saa Opetushallituksen lopullisen tunnustamispäätöksen 31 päivään joulukuuta 2024 mennessä.

Edellä 9 a §:ssä säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan psykologipalveluihin 1 päivästä elokuuta 2023 alkaen.

—————

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri

Liite

Rinnakkaisteksti

Laki

oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 7 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1501/2016, sekä

*lisätään* uusi 9 a §, seuraavasti:

| *Voimassa oleva laki* | *Ehdotus* |
| --- | --- |
| 7 §  *Opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut*  — — — — — — — — — — — — — —  Kuraattorina voi toimia vähintään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, taikka henkilö, jolla on soveltuva korkeakoulututkinto, ja suoritettuna sosiaalialan aineopinnot tai vähintään kahden vuoden työkokemus kuraattorin tai sitä vastaavasta sosiaalialan tehtävästä. Jokaisen oppilaitoksen käytettävissä on oltava sellaisen opiskeluhuollon vastaavan kuraattorin palveluja, joka on sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö, sekä psykologin palveluja. | 7 §  *Opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut*  — — — — — — — — — — — — — —  Kelpoinen toimimaan kuraattorina on sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) *7 §:n* tai 8 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö. Lisäksi kelpoinen on henkilö, jolla on tehtävään soveltuva *sosiaalialalle, kasvatustieteisiin tai käyttäytymistieteisiin suuntautunut korkeakoulututkinto. Koulutukseen tulee sisältyä tai sen lisäksi tulee olla suoritettuna 60 opintopisteen laajuiset korkeakouluopinnot, joiden tulee muodostua sosiaalityön yliopisto-opinnoista tai sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun korkeakoulututkintoon kuuluvista opinnoista.* Jokaisen oppilaitoksen käytettävissä on oltava sellaisen opiskeluhuollon vastaavan kuraattorin palveluja, joka on sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain [7](https://suomenlaki.almatalent.fi/#/Oppilas-%20ja%20opis/Regulation/Regulation/So716a/So716a_P7/Oppilas-%20ja%20opis/) §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö, sekä psykologin palveluja.  *9 a §*  ***Opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden henkilöstömitoitus***  *Edellä 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuja psykologi- ja kuraattoripalveluita järjestettäessä saa yhtä kuraattoria kohden olla enintään 670 opiskelijaa ja yhtä psykologia kohden enintään 780 opiskelijaa.*  ———  *Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .*  *Poiketen siitä, mitä 7 §:n 2 momentissa säädetään, henkilö, joka ennen tämän lain voimaan tuloa on toiminut kelpoisuusehdot täyttävänä kuraattorina, on tämän lain voimaan tulon jälkeen edelleen kelpoinen kuraattorin tehtävään. Poiketen siitä, mitä 7 §:n 2 momentissa säädetään, kuraattorin tehtävien hoitamista voi jatkaa henkilö, joka on 31 päivään joulukuuta 2016 mennessä saanut Opetushallituksen ehdollisen ammattipätevyyden tunnustamispäätöksen kelpoisuudesta kuraattorin tehtävään ja saa Opetushallituksen lopullisen tunnustamispäätöksen 31 päivään joulukuuta 2024 mennessä.*  *Edellä 9 a §:ssä säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan psykologipalveluihin 1 päivästä elokuuta 2023 alkaen.* |