



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/21672/2021-02

20.9.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta

Esitysluonnoksessa kuvataan esityksen taustaa, perusteluja, tavoitteita ja ehdotuksia toimenpiteistä. Lakiehdotusluonnoksessa käsitellään arvioita lakimuutoksen vaikutuksista pääosin keskeisistä näkökulmista mutta vaikutusarviointeja tulisi vielä selkeyttää.

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehittämiskohteet ovat:

- i) Vaikutuksia lapsiin ja nuoriin tulisi arvioida syvällisemmin ja myös erilaisten lasten ja nuorten näkökulmasta.**
- ii) Esitysluonnoksen alueelliset vaikutukset tulisi arvioida.**
- iii) Ehdotettavien toimenpiteiden riskeistä ja odottamattomista vaikutuksista tulisi esittää tarkempia arvioita.**
- iv) Esitysluonnokseen tulisi lisätä, miten ehdotetun muutoksen toimivuuden seuranta ja jälkiarviointia on tarkoitus tehdä.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö¹

Oppilas- ja opiskelijahuoltolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että säädettäisiin opiskeluhuollon kuraattorin ja psykologin tehtävissä olevan henkilöstön sekä oppilaiden ja opiskelijoiden välisestä sitovasta mitoituksista. 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 opiskeluhoitopalvelujen 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 op-palvelullisuuden laajentamista koskevaa pääministeri Marinin hallitusohjelman tavoitetta.

¹ Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen "esityksen pääasiallinen sisältö"- jaksosta.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen tulee olla selkeä, tiivis ja johdonmukainen, jotta hallituksen esitys voisi palvella päätöksentekoa. *Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa ei ilmaista riittävän selkeästi ja täsmällisesti nykytilaa, esitettyjen muutosten perusteita ja niiden vaikutuksia. Esitysluonnoksen kirjoitustapaa tulisi muokata ymmärrettävämmäksi.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusten arviointeja tulisi tiivistää olennaiseen. Vaikutusten arvioinneissa tulisi keskittyä kuvaamaan arvioinnin keskeiset tulokset sekä se, miten vaikutukset on arvioitu, mitä tietolähteitä on käytetty sekä minkälaisia epävarmuuksia arviointiin liittyy. Esitysluonnoksen vaikutusten arviointien yhteydessä on kuvattu myös laajasti nykytilan kuvausta ja lain tavoitteita.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen tietopohjaa on kuvattu esitysluonnoksessa. *Arviointineuvosto katsoo*, että lähdeviittaukset esitysluonnoksessa käytettyihin aineistoihin tulisi täsmentää, esimerkiksi lisäämällä suorat linkitykset aineistoihin tai viitteet julkaisun tietoihin. Esitysluonnoksesta jää esimerkiksi avoimeksi vaikutusarvioinnille keskeinen taustaseikka, mihin sitovan mitoituksen perustana olevat luvut tarkalleen pohjautuvat.

Arviointineuvosto pitää puutteena, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu esitysluonnoksen alueellisia vaikutuksia. Esitysluonnoksessa olisi tarkennettava vaikutuksia palveluiden alueelliseen saataavuuteen. Vaikuttaako esitysluonnos heikentävästi joidenkin alueiden asemaan, jos joillakin alueilla ei onnistuta täyttämään esitysluonnoksen tavoitteita vai voiko esitysluonnos toisaalta vaikuttaa joidenkin alueiden hyvinvointia lisäävästi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnokseen tulisi lisätä, miten lain toimivuuden arviointia ja jälkiseurantaa on tarkoitus tehdä. Esimerkiksi miten esitysluonnoksen tavoitteiden vaikutuksia lapsiin ja nuoriin seurattaisiin.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Arviointineuvosto katsoo, että taloudellisten vaikutusten kuvausta tulisi tiivistää esitysluonnoksessa olennaiseen. Vaikutusten arviointien yhteydessä on esitetty myös nykytilan kuvausta. Arviointien tiivis kuvaaminen lisää esitysluonnoksen selkeyttä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, onko vaikutuksissa julkiseen talouteen otettu huomioon kuraattorien ja psykologien lisäämisestä mahdollisesti aiheutuva tarve os-topalveluihin joillakin alueilla ja tämän taloudelliset vaikutukset erilaisiin kuntiin ja hyvinvointialueisiin.

2.2.2 Sitovan henkilöstömitoituksen henkilöstön lisästarve ja kustannukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä vaikutusten arviointien esittämistä taulukossa. *Arviointineuvosto tuo esille*, että myös euromääräisiä vaikutuksia voisi esittää taulukkona.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa käsitellään psykologien ja kuraattorien saatavuutta suomenkielisten koulujen lisäksi ruotsinkielisten koulujen näkökulmasta. Arviointineuvosto katsoo, että suomen- ja ruotsinkielisten koulujen erottelu taulukoissa selkeyttäisi vaikutusten esittämistä. Arviointineuvosto katsoo, että arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös koulut muiden Suomessa puhuttujen kielten, kuten esimerkiksi saamen kielten ja viittomakielen, osalta.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin viranomaisten kykyä suoriutua esitysluonnoksessa ehdotetuista muutoksista. Muodostuuko esitysluonnoksessa tunnistetut haasteet psykologien saatavuudessa riskiksi viranomaisille ja vaikuttaako tämä viranomaisten mahdollisuuksiin täyttää esitysluonnoksen vaatimukset.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi olennainen vaikutus hallinnolliseen työhön kokonaisuutena. Esitysluonnoksessa on todettu, että kuraattorien kelpoisuusehdon täsmentäminen vähentäisi rekrytoinnista aiheutuvaa hallinnollista työtä. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, että lisääkö esitysluonnos kuitenkin kokonaisuutena hallinnollista työtä, jos se aiheuttaa tarpeen uusille rekrytoinneille.

2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

2.4.1 Vaikutukset lapsiin, nuoriin ja perheisiin

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa kuvataan esitysluonnoksen tavoitteiden ja keinojen merkitys lasten ja nuorten edulle, mutta nykytilan arviointi ja esitysluonnoksessa ehdotetun muutoksen vaikutusten arviointi lapsiin, nuoriin ja perheisiin jää puutteelliseksi. Esitysluonnoksen tavoitteiden kuvaamisen sijaan, tulisi vaikutuksia kuvaavassa kappaleessa keskittyä esitysluonnoksen ehdotuksien olennaisiin vaikutuksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusten arvioinnista ei selviä, minkälaisen mekanismin kautta tavoitteet toteutuvat tai miten vaikutuksia lasten terveyden ja hyvinvoinnin edistymiselle on arvioitu menetelmällisesti. Esimerkiksi miten tasa-arvoisesti saatavilla oleva ja tasalaatuinen oppilashuolto vaikuttaa parantavasti palvelujen saatavuuteen ja paraneeko saatavuus kaikille nuorille ja lapsille. Onko esitysluonnoksessa esitettyjen tavoitteiden vaikutuksista tutkimus- tai tilastotietoa tai ulkomaista käytäntöä?

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi vaikuttaako uudistus kaikkien lasten ja nuorten etua parantavasti. Onko esitysluonnoksella erilaisia vaikutuksia eri alueilla opiskeleviin, vammaisiin tai eri ikäisiin lapsiin ja nuoriin sekä heidän perheisiin?

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, olisiko lapsiin, nuoriin ja perheisiin kohdistuvaa sosiaalisten ja terveysvaikutusten arviointia voitu tehdä tarkemmin taloudellisesta näkökulmasta. Jos tämä ei ole määrällisesti tai vaihteluvälien kautta esitettyä mahdollista, tulisi esitysluonnoksessa kuvata, miten esitysluonnoksen vaikutuksia lasten, nuorten ja perheiden terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin seurataan pidemmällä aikavälillä.

2.4.2 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata myös vaikutuksia riskien ja odottamattomien vaikutusten näkökulmasta yhdenvertaisuuteen. Etenkin, jos kaikilla alueilla ei onnistuta

esitysluonnoksen tavoitteiden toteuttamisessa, esitysluonnoksessa kuvattujen psykologien saataavuuteen liittyvien haasteiden vuoksi.

2.4.3 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu psykologien kohtaanto-ongelman vaikutuksia riittävästi esitysluonnoksen tavoitteiden toteutumiseen. Esitysluonnoksessa ei ole riittävästi kuvattu, miten esitysluonnoksessa ehdotettu psykologipalveluiden henkilömitoitus ja psykologien palkkaukseen ehdotetut rahat vaikuttaisivat julkisen sektorin psykologien kohtaanto-ongelmaan.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa käsitellään kevyesti työmarkkinoilla lisääntyvän psykologitarpeen korjaantumista koulutuksen kautta. Esimerkiksi esitysluonnoksessa ei ole kuvattu ruotsinkielisten koulujen oppilas- ja opiskelijahuollon vaikutusten osalta riittävätkö koulutuspaikat koko kehityspsykologimäärän kouluttamiseen.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 31.8.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain¹ säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 20. syyskuuta 2021

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Annika Collin

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

ⁱ Arviointineuvoston käyttämät lausumat ovat:

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.