

Opetus- ja kulttuuriministeriö

OKM/29/010/2016

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto opetus- ja kulttuuriministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain, oppilas- ja opiskelijahuoltolain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Lausuttavana olevassa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia, lukiolakia, ammatillisesta peruskoulutuksesta annettua lakia, oppilas- ja opiskelijahuoltolakia sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia. Esitys liittyy hallitusohjelman linjaukseen kuntien lakisääteisten tehtävien sekä niiden toteuttamista ohjaavien velvoitteiden karsimisesta. Muutosehdotukset perustuvat hallituksen toimenpideohjelmaan. Luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa siten, että lait tulisivat voimaan 1.1.2017. Aikuisille tarkoitetun lukion oppimäärän mukaan opiskelevien oppimäärän yhdenmukaistamista koskevat säännökset tulisivat voimaan 1.8.2017 ja niitä koskeva rahoituslain muutos 1.1.2018.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää perusteltuna, että päällekkäistä sääntelyä puretaan ja samasta asiasta säädetään lähtökohtaisesti vain yhdessä laissa. Tavoitteena on järjestelmän selkiyttäminen, mikä on kannatettavaa. Keskusliitto pitää kuitenkin keskeisenä, että muutokset ja niiden mahdolliset kielteiset vaikutukset arvioitaisiin huolella ennen päätöksentekoa. Lainsäädännön toimeenpanoon ja kuntien tukemiseen siten, että saatavilla on riittävästi lain soveltamista tukevaa ohjeistusta, tulee myös varata riittävästi resursseja.

Lisäksi keskusliitto kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti seuraaviin näkökulmiin:

- Oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön on lapsen perusoikeus ja suunnitelmallinen työ kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäisyssä sekä näihin puuttumisessa on erittäin tärkeää. Usean suunnitelman tekeminen ei kuitenkaan ole perusteltua. Lapsen näkökulmasta on keskeistä, että tehty suunnitelma toimii arjen tasolla, kiusaamista ennaltaehkäisevää toimintakulttuuria vahvistetaan ja kiusaamiseen, väkivaltaan ja häirintään puututaan varhain ja matalalla kynnyksellä. Vain näin lapsen oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön voidaan turvata.

- Lastensuojelun Keskusliitto painottaa, että kunnilla tulee olla riittävät resurssit toteuttaa oppilas- ja opiskelijahuoltoa laadukkaasti. Tämä edellyttää paitsi riittävästi ammattihenkilöitä, kuten kuraattoreja, toteuttamaan palveluita myös riittävästi aikaa lasten ja nuorten tarpeille.
- Kuraattorin tehtävät ovat hyvin moninaiset, ja työssä vaaditaan vankkaa, monipuolista ja laaja-alaista osaamista. Mikäli kuraattorin kelpoisuusvaatimusta väljennetään esityksen mukaisesti, tulee vastaavien kuraattorien rooli ja saatavuus varmistaa nykyistä paremmin. Jokaisen lapsen ja nuoren käytettävissä tulee olla tarvittaessa myös sosiaalialan ja sosiaalityön menetelmät ja prosessit hallitsevia kuraattoreja.
- On keskeistä, että tilanteissa, joissa esimerkiksi oppilaan määräaikaiseen oppilaitoksesta erottamiseen liittyvää päätöksentekovaltaa siirrettäisiin rehtorille, oppilaan oikeusturva varmistetaan riittävällä tavalla. Oppilaiden tulee voida kaikissa tilanteissa luottaa siihen, että rangaistukset ovat kaikille oppilaille yhdenvertaisia ja oikeudenmukaisia. Erottamisen tulee olla aina viimesijainen keino, johon turvaudutaan vain äärimmäisissä tilanteissa. Mahdollinen muutos ei saa johtaa siihen, että erottamisen kynnys madaltuu. Myös mahdolliset rehtorin esteellisyyteen liittyvät tilanteet tulee huomioida ja luoda selkeät ohjeet sekä toimintakäytännöt siitä, miten näissä tilanteissa toimitaan.
- Lastensuojelun Keskusliitto pitää valitettavana, että esityksen taustalla olevan hallituksen toimenpideohjelman valmistelumateriaalia ei ole tuotu kattavasti esiin esitysluonnoksessa. Näin ollen jää epäselväksi, millaisen arvioinnin pohjalta muutosehdotukset on kokonaisuudessaan tehty.

Lapsella on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön

Esityksessä päällekkäistä sääntelyä ehdotetaan vähennettäväksi poistamalla perusopetuslaista, lukiolaista ja ammatillisesta peruskoulutuksesta annetusta laista koulutuksen järjestäjän velvollisuus laatia opetussuunnitelman yhteydessä suunnitelma opiskelijoiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä. Jatkossa kyseisestä velvollisuudesta säädettäisiin mainittujen koulutusmuotojen osalta vain opiskelija- ja oppilashuoltolaissa. Opiskelija- ja oppilashuoltolain 13 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että opiskeluhuollon toteuttamista, arviointia ja kehittämistä varten laaditaan oppilaitoskohtainen opiskeluhoitosuunnitelma. Myös tähän suunnitelmaan tulee kirjata muun ohella suunnitelma oppilaiden ja opiskelijoiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää tarkoituksenmukaisena, että samasta asiasta säädetään vain yhdessä laissa. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, miksi ja millaisen arvion pohjalta on päädytty esittämään juuri perusopetuslain 29§:n mukaisen suunnitelman oppilaiden suojaamiseksi väkivallalta, kiusaamiselta ja häirinnältä poistamista.

Koulukiusaaminen on vakava ongelma. Viimeisimmän kouluterveyskyselyn mukaan 65 prosenttia yläkouluikäisistä lapsista kokee, etteivät koulun aikuiset puutu kiusaamiseen¹. Myös lasten kokema koulutytytyväisyys on kansainvälisesti arvioituna heikkoa. Suunnitelmallinen työ sekä selkeät toimintamallit kiusaamisen ehkäisyyn ja siihen puuttumiseen ovat erittäin tärkeitä². On olennaista, että suunnitelman noudattamista ja toteutumista myös valvotaan. Lapsen näkökulmasta on keskeistä, että tehty suunnitelma toimii arjen tasolla, kiusaamista ennaltaehkäisevää toimintakulttuuria vahvistetaan ja kiusaamiseen sekä väkivaltaan puututaan varhain ja matalalla kynnyksellä. Yksi keskeinen osa tätä on suunnitelmasta tiedottaminen ja koko koulu yhteisön henkilöstön, oppilaiden ja huoltajien sekä yhteistyötahojen perehdyttäminen ohjeisiin. Kiusaamisen ehkäisy ja siihen puuttuminen on ja sen tulee olla kaikkien koulu yhteisössä työskentelevien tehtävä. Kouluissa ja oppilaitoksissa on myös oltava riittävästi aikaa ja osaamista lasten ja nuorten kohtaamiseen. Lapsen oikeus turvalliseen opiskelu ympäristöön edellyttää, että opetuksen järjestäjä varaa riittävät resurssit lakisääteisten tehtäviensä hoitoon. Eräs suurimpia lapsen oikeuksien puutteita Suomessa on paitsi palveluiden ja tuen eriarvoinen saatavuus, niiden laadun vaihtelevuus asuinpaikan mukaan.

Kuraattorien laaja-alainen asiantuntemus ja saatavuus turvattava

Voimassa olevan oppilas- ja opiskelijahuoltolain 7§:ssä säädetään kuraattorin kelpoisuudesta. Sen mukaisesti kelpoinen kuraattorin tehtävään on henkilö, jolla on vähintään sosiaalihuollon ammatillisista kelpoisuusvaatimuksista annetun lain (272/2005) 6§:n mukainen kelpoisuus eli sosiaalialalle suuntaava sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto (sosionomi). Nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen mukaan kuraattorin nykyinen kelpoisuusvaatimus on liian kapea. Kuraattorin kelpoisuusvaatimusta ehdotetaankin muutettavaksi siten, että kelpoinen kuraattorin tehtävään olisi henkilö, jolla on tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto. Viime kädessä työnantaja arvioisi työntekijän koulutuksen soveltuvuuden tehtävään. Vastaavan kuraattorin kelpoisuusvaatimuksena olisi edelleen sosiaalityöntekijän kelpoisuus.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että jokaisen esiopetusta antavan tahon ja oppilaitoksen käytettävissä on riittävästi kuraattorin palveluja. Kuraattorin työssä vaaditaan vankkaa, monipuolista ja laaja-alaista sosiaalialan osaamista ja toisaalta monet tehtävät liittyvät myös lasten ja koko yhteisön vuorovaikutussuhteisiin sekä koulun tai esikoulun yleistä hyvinvointia edistävään työhön. Mikäli kuraattorin kelpoisuusvaatimusta väljennetään, tulee vastaavien kuraattorien rooli ja saatavuus varmistaa nykyistä paremmin. Jokaisen lapsen käytettävissä on oltava tarvittaessa myös sosiaalialan ja sosiaalityön

¹ https://www.thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/kouluterveyskysely/tulokset/tulokset-aiheittain/tapaturmat-ja-vakivalta#kiusaamiseen_ei_ole_puututtu_koulun_aikuisten_toimesta

² Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli vuonna 2011, että Suomi tehostaa toimiaan kiusaamisen ja ahdistelun estämiseksi kouluissa <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=78467&GUID={FD37A056-428E-4D25-A5B9-176DA70829D4}>

menetelmät ja prosessit hallitsevia kuraattoreja. Tilanteen ei kuitenkaan tule johtaa siihen, että kunnassa joudutaan kilpailemaan samoista työvoimaresursseista koulun ja lastensuojelun kesken.

Lasten ja nuorten näkökulmasta on keskeistä, että esimerkiksi kuraattorin tehtäviä hoitava ihminen on kouluyhteisössä läsnä tai tunnettu ja hänen tehtävistään ole kerrottu lapsille ja nuorille riittävästi.

Oppilaan oikeusturva oppilaitoksesta määräaikaisesti erottamisen yhteydessä

Esitysluonnoksen mukaisesti määräaikaisesta oppilaitoksesta tai asuntolasta erottamisesta lukiokoulutuksessa ja ammatillisen koulutuksessa voisi päättää jatkossa koulutuksen järjestäjän niin päättäessä myös rehtori. Esityksen mukaan nykyinen säännös määräaikaisen erottamisen päätöksenteosta on jäykkä ja byrokraattinen. Prosessia pidetään myös hitaana, eikä päätöstä määräaikaisesta erottamisesta aina saada tehtyä silloin kun se olisi sekä opiskelijan itsensä tai koko oppilaitosyhteisön kannalta parasta. Esityksessä korostetaan, että muutos lisää joustavuutta ja opiskelijan oikeusturva toteutuisi edelleen riittävällä tavalla muutoksenhakumahdollisuuden kautta.

Tietyissä tilanteissa voi olla perusteltua, että päätöksen määräaikaisesta erottamisesta tekee monijäsenen toimielimen sijaan koulun rehtori, joka tuntee lapsen tai nuoren tilanteen. Lapsen tai nuoren oikeusturvan näkökulmasta on keskeistä, että myös uudessa tilanteessa varmistetaan se, että esimerkiksi erottamisen kriteerit, periaatteet ja toimintalinjat ovat selkeät. Ennalta on oltava tiedossa, miten tilanteisiin puututaan ja millaisia rangaistuksia missäkin tilanteessa käytetään. Oppilaiden tulee voida luottaa siihen, että rangaistukset ovat kaikille oppilaille yhdenvertaisia ja oikeudenmukaisia. Myös mahdolliset rehtorin esteellisyyteen liittyvät tilanteet tulee huomioida ja luoda selkeät ohjeet sekä toimintakäytännöt siitä, miten näissä tilanteissa toimitaan.

Samalla on tärkeä muistaa, että koulun tulee kaikin mahdollisin keinoin tukea ja auttaa nuorta ja edistää sitä, että nuori saa tarvittaessa tarvitsemansa hoidon. On selvä, että erottamisen tulee olla viimesijainen keino, johon turvaututaan vain äärimmäisissä tilanteissa. Mahdollinen muutos ei saa johtaa siihen, että erottamisen kynnyks madaltuu. Erottamistapauksessa koulutuksen järjestäjän tulee tarjota nuorelle ohjausta sekä tietoa mm. vaihtoehtoisista tavoista toteuttaa opetus.

Muut huomiot

Lastensuojelun Keskusliitto pitää valitettavana, että esityksen taustalla olevan hallituksen toimenpideohjelman valmistelumateriaalia ei ole tuotu kattavasti esiin esitysluonnoksessa. Näin ollen jää epäselväksi, millaisen arvioinnin pohjalta muutosehdotukset on kokonaisuudessaan tehty. Esityksestä ei muun muassa käy kattavasti esille mihin esitysluonnoksen esitys lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmaan kirjattavien tietojen karsinnasta (12 § Opiskeluhoolto lasten ja nuorten hyvinvointisuunnitelmassa) tai määräajassa tehtävän opiskeluhooltosuunnitelman tarkistamisen vaatimuksen poistaminen (13 § Opiskeluhooltosuunnitelma) perustuu.

Lausunnon keskeinen sisältö

Lastensuojelun Keskusliitto pitää perusteltuna, että päällekkäistä sääntelyä puretaan ja samasta asiasta säädetään lähtökohtaisesti vain yhdessä laissa. Tavoitteena on järjestelmän selkiyttäminen, mikä on kannatettavaa. Keskusliitto pitää kuitenkin keskeisenä, että muutokset ja niiden mahdolliset kielteiset vaikutukset arvioitaisiin huolella ennen päätöksentekoa. Lainsäädännön toimeenpanoon ja kuntien tukemiseen siten, että saatavilla on riittävästi lain soveltamista tukevaa ohjeistusta, tulee myös varata riittävästi resursseja.

Oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön on lapsen perusoikeus ja suunnitelmallinen työ kiusaamisen, väkivallan ja häirinnän ehkäisyssä sekä näihin puuttumisessa on erittäin tärkeää. Usean suunnitelman tekeminen ei kuitenkaan ole perusteltua. Lapsen näkökulmasta on keskeistä, että tehty suunnitelma toimii arjen tasolla, kiusaamista ennaltaehkäisevää toimintakulttuuria vahvistetaan ja kiusaamiseen, väkivaltaan ja häirintään puututaan varhain ja matalalla kynnyksellä. Vain näin lapsen oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön voidaan turvata.

Lastensuojelun Keskusliitto painottaa, että kunnilla tulee olla riittävät resurssit toteuttaa oppilas- ja opiskelijahuoltoa laadukkaasti. Tämä edellyttää paitsi riittävästi ammattihenkilöitä, kuten kuraattoreja, toteuttamaan palveluita myös riittävästi aikaa lasten ja nuorten tarpeille.

Kuraattorin tehtävät ovat hyvin moninaiset, ja työssä vaaditaan vankkaa, monipuolista ja laaja-alaista osaamista. Mikäli kuraattorin kelpoisuusvaatimusta väljennetään esityksen mukaisesti, tulee vastaavien kuraattorien rooli ja saatavuus varmistaa nykyistä paremmin. Jokaisen lapsen ja nuoren käytettävissä tulee olla tarvittaessa myös sosiaalialan ja sosiaalityön menetelmät ja prosessit hallitsevia kuraattoreja.

On keskeistä, että tilanteissa, joissa esimerkiksi oppilaan määräaikaiseen oppilaitoksesta erottamiseen liittyvää päätöksentekovaltaa siirrettäisiin rehtorille, oppilaan oikeusturva varmistetaan riittävällä tavalla. Oppilaiden tulee voida kaikissa tilanteissa luottaa siihen, että rangaistukset ovat kaikille oppilaille yhdenvertaisia ja oikeudenmukaisia. Erottamisen tulee olla aina viimesijainen keino, johon turvaudutaan vain äärimmäisissä tilanteissa. Mahdollinen muutos ei saa johtaa siihen, että erottamisen kynnys madaltuu. Myös mahdolliset rehtorin esteellisyyteen liittyvät tilanteet tulee huomioida ja luoda selkeät ohjeet sekä toimintakäytännöt siitä, miten näissä tilanteissa toimitaan.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää valitettavana, että esityksen taustalla olevan hallituksen toimenpideohjelman valmistelumateriaalia ei ole tuotu kattavasti esiin esitysluonnoksessa. Näin ollen jää epäselväksi, millaisen arvioinnin pohjalta muutosehdotukset on kokonaisuudessaan tehty.