

Opiskeluhooltolain määrittelemien psykologi- ja
kuraattoripalvelujen saatavuus nuorten lukiokoulutuksessa

Itä-Suomen yliopisto

Oikeustieteen laitos

Kandidaatin tutkielma (hallinto-
oikeus)

27.5.2018

Tekijä: *Reima Härkönen 11809X*

Ohjaajat: *Jarkko Pesu ja Virve
Valtonen*

SISÄLLYS

LÄHTEET	III
LYHENNELUETTELO	V
KUVIOT JA TAULUKOT.....	V
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Aiheen taustoitus ja problematisointi	1
1.2 Tutkimusongelman muotoilu ja tutkimuksen piirin rajaaminen.....	3
1.3 Tutkimusmenetelmät	6
1.4 Tutkimusaineisto	6
2 LUKION OPISKELIJAN OIKEUS OPISKELUHUOLLON PSYKOLOGI- JA KURAATTORIPALVELUIHIN.....	9
2.1 Lainsäätäjän ja viranomaisten tahtotila opiskeluhoitolain säätämiseksi	9
2.2 Oppilaitoksen sijaintikunnan velvollisuus psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämiseen lukiokoulutuksessa.....	12
2.3 Opiskelijan oikeus psykologi- ja kuraattoripalvelujen saamiseen.....	14
3 PSYKOLOGI- JA KURAATTORIPALVELUJEN SAATAAVUUS LUKIOIDEN OPISKELIJOIDEN OSALTA.....	17
3.1 Palvelujen saatavuus THL:n ja OPH:n tiedonkeruun sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusten valossa	17
3.2 Koulupsykologipalvelujen saatavuus kouluterveyskyselyn 2017 valossa	18
3.3 Koulukuraattoripalvelujen saatavuus kouluterveyskyselyn 2017 valossa.....	21
4 LOPPUPÄÄTELMÄT	23

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Frisk, Tarja – Hietala, Risto – Kiesi, Johanna: Oppilas- ja opiskelijahuoltolain toimeenpanon arviointi ammatillisessa koulutuksessa. Koulutuksen arviointikeskus (KARVI). Julkaisut 5:2018.

Hakalehto-Wainio, Suvianna: Oppilaan oikeudet opetustoimessa. 2. painos. Vantaa 2013.

Korkka, Heli: Onko hyvä oikeustieteellinen tutkimus aina teoreettista? Konkretian merkitys lainopin tuottamisessa sekä oikeudellisen osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistamisessa. *Lakimies* 7-8/2016 s. 1120 – 1125.

Mahkonen, Sami: Uusi oppilashuoltolaki työvälineenä. EDITA 2. uud. painos. 2015

Perälä, Marja-Leena ym.: Monialainen opiskeluhuolto ja sen johtaminen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 2015.

Poutala, Markku: Opettajan valta ja vastuu. PS-kustannus 2010.

Suhola, Timo: Asiakaslähtöisyys ja monialainen yhteistyö oppilashuollossa: Oppilashuolto-prosessi systeemisenä palvelukokonaisuutena. Väitöskirja filosofian tohtorin tutkintoa varten. Lappeenrannan tekninen yliopisto. Yliopistopaino 2017.

Summanen Anna-Mari – Rumpu Niina – Huhtanen Mari: Oppilas- ja opiskelijahuoltolain toimeenpanon arviointi esi- ja perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa. Koulutuksen arviointikeskus (KARVI). Julkaisut 4:2018.

Wiss, Kirsi ym.: Perusopetuksen opiskeluhuollon tilannekuva 2017 - Yhdenvertaisuus haasteena sekä yksilökohtaisessa että yhteisöllisessä työssä. THL 2017.

VIRALLISLÄHTEET

HE 189/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta.

HE 67/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle oppilas ja opiskeluhuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

K/11 2016 vp: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015. Tampere 2016.

K/3 2015 vp: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2014. Helsinki 2015.

K/8 2017 vp: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016. Tampere 2017.

Opetushallitus: Lukion opetussuunnitelman perusteet 2015:48, opiskeluhuoltoa koskeva osa, luku 4.4. OPH 2015.

SiVM 14/2013 vp: Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 67/2013 vp) eduskunnalle oppilas- ja opiskeluhuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

SiVM 16/2014 vp: Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 618/2014 vp) eduskunnalle oppilas- ja opiskeluhuoltolain muuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Kuntainfo 13a/2015. Uusi soveltamisohje oppilas- ja opiskelijahuoltolainsäädännön toteuttamisen tueksi. STM 2015.

StVL 15/2014 vp: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 189/2014 vp) eduskunnalle laiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta.

StVL 16/2013 vp: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 67/2013 vp) oppilas- ja opiskeluhuoltolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

OIKEUSTAPAUKSET

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisut:

OKV 8.2.2011 nro 6/50/2011: Perusopetuslain mukaisen oppilashuollon toteutuminen peruskouluissa.

MUUT LÄHTEET

Suomen psykologiliitto: Tieteellinen neuvottelukunta. Konsultoiva koulupsykologityö. Psykologian tieteellisen neuvottelukunnan suositus hyvistä käytännöistä. 2013.

THL: Kouluterveyskysely 2017. Päivitetty 6.3.2018.

[https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_perustulokset?alue_0=87869&mittarit_0=199420&mittarit_1=199752&mittarit_2=&vuosi_2017_0=v2017-1\(4.2.2018\)](https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_perustulokset?alue_0=87869&mittarit_0=199420&mittarit_1=199752&mittarit_2=&vuosi_2017_0=v2017-1(4.2.2018))

LYHENNELUETTELO

AVI	aluehallintovirasto
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
HE	hallituksen esitys
KARVI	Koulutuksen arviointikeskus
LM	Lakimies. Suomalainen lakimiesyhdistyksen aikakauskirja.
LukioL	lukiolaki
OKA	valtioneuvoston oikeuskansleri
Opiskeluhooltolaki'	oppilas- ja opiskelijahuoltolaki
PL	Suomen perustuslaki
POL	perusopetuslaki
SHL	sosiaalihooltolaki
SiVM	sivistysvaliokunnan mietintö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
StVL	sivistys- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto
TervHL	terveydenhuoltolaki
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
vp.	valtiopäivät

KUVIOT JA TAULUKOT

- Kuva 1. Opiskeluhoollon kokonaisuus lukiokoulutuksessa
- Taulukko 1. Opiskeluhooltolain vaikutus kuraattori- ja psykologipalveluiden saatavuuteen lukiokoulutuksessa.
- Taulukko 2. Kuraattori- ja psykologipalveluiden tarve lukioissa.
- Taulukko 3. Lukioiden käytettävissä olleet psykologipalvelut lv. 2007–2008, lv. 2011–2012 ja 2013–2014.
- Taulukko 4. Lukioiden käytettävissä olleet kuraattoripalvelut lv. 2007–2008, lv. 2011–2012 ja 2013–2014.
- Taulukko 5. Koko maan lukioiden tulos indikaattoriin: ”Saanut tukea ja apua hyvinvointiin koulupsykologilta lukuvuoden aikana (%)”.
- Taulukko 6. Itä-Suomen aluehallintoviraston lukioiden tulos indikaattoriin: ”Saanut tukea ja apua hyvinvointiin koulupsykologilta lukuvuoden aikana (%)”.
- Taulukko 7. Koko maan lukioiden tulos indikaattoriin: ”Saanut tukea ja apua hyvinvointiin koulukuraattorilta lukuvuoden aikana (%)”.
- Taulukko 8. Itä-Suomen AVI:n lukioiden tulos indikaattoriin: ”Saanut tukea ja apua hyvinvointiin koulukuraattorilta lukuvuoden aikana (%)”.

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen taustoitus ja problematisointi

Tutkielmassani teen selkoa elokuun alusta 2014 voimaan tulleesta oppilas- ja opiskelijahuoltolaista (opiskeluhoitolaki 1287/2013), joka säätää perusopetuslaissa (POL 628/1998) tarkoitetussa opetuksessa olevan oppilaan sekä lukiolaissa (LukioL 629/1998) ja ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998) tarkoitetussa koulutuksessa olevan opiskelijan oikeudesta opiskeluhooltoon.

Tutkittava laki on muuttanut olennaiselta osin esim. lukiokoulutuksessa opiskeluhoollon kokonaisuutta. Oppilaitosten sijaintikunnat ja koulutuksen järjestäjät ovat saaneet uusia, entistä täsmällisempiä velvoitteita ja toisaalta esim. lukioiden opiskelijat uusia oikeuksia.

Opiskeluhoitolain 2 § määrittelee lain tarkoitukseksi mm. opiskelijoiden oppimisen, terveyden, hyvinvoinnin ja osallisuuden edistämisen, ongelmien syntymisen ehkäisemisen, oppilaitoshyvinvoinnista sekä opiskelijaympäristön terveellisyydestä ja turvallisuudesta huolehtimisen, varhaisen tuen turvaamisen sitä tarvitseville sekä opiskelijoiden tarvitsemien opiskeluhooltopalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun turvaamisen. Tutkimuksessani keskityn lukiokoulutukseen.

Lukiolain 11.1 § edellyttää koulutuksen järjestäjää hyväksymään lukion toimintaa ohjaavan opetussuunnitelman. Opetussuunnitelma ja sen sisältämä opiskeluhooltosuunnitelma tulee laatia opetushallituksen lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisena. Sen mukaan lukioissa opiskeluhoolto toteutetaan sekä yhteisöllisenä että yksilökohtaisena opiskeluhoollona.¹

Yhteisöllinen opiskeluhoolto on ennaltaehkäisevää opiskeluhooltoja. Sen tulee olla osa oppilaitoksen toimintakulttuuria ja sen tulee sisältää toimia, joilla edistetään opiskelijan osallisuutta, oppimista, hyvinvointia ja terveyttä ja sosiaalista vastuullisuutta. Jokaisen oppilaitoksessa työskentelevän aikuisen tulee omalla toiminnallaan edistää tätä. Yksilökohtaisella opiskelijahuollolla tarkoitetaan yksittäiselle opiskelijalle annettavia opiskeluhoollon palveluja, joita ovat opiskeluterveydenhuollon palvelut, opiskeluhoollon

¹ OPH 2015, s. 21-27.

psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä yksittäistä opiskelijaa koskeva monialainen yksilökohtainen opiskeluhuolto, jota toteutetaan monialaisessa asiantuntijaryhmässä.²

Perinteisin osa lukioiden opiskeluhuoltoa on ollut opiskeluterveydenhuollon palvelut, joita toteuttavat käytännössä opiskelijaterveydenhoitajat ja koululääkärit. Tämän palvelun rinnalle opiskeluhuoltolain 9.2 § velvoittaa oppilaitoksen sijaintikunnan järjestämään opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut alueellaan sijaitseville esi- ja perusopetusta, lukiokoulutusta sekä ammatillista perustutkintokoulutusta ja valmentavaa koulutusta antavien oppilaitosten opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta.

Opiskeluhuoltolain 15.1 § antaa puolestaan opiskelijalle oikeuden saada psykologi- ja kuraattoripalveluita. Sen mukaan 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.

Tässä palvelurepertuaarissa tulee myös muistaa monialainen asiantuntijaryhmä, joka kootaan silloin, kun oppilaitoksessa herää huoli opiskelijan kokonaistilanteesta. Opiskelijan tilanteesta huolestunut henkilö (esim. opiskelijan ryhmävastaava, opettaja³, opinto-ohjaaja, rehtori tai joku opiskeluhuollon työntekijä) kokoaa opiskelijalta luvan saatuaan ryhmän, joka ryhtyy selvittämään erilaisia tuen muotoja. Ryhmän kokoonpano on aina tapauskohtainen. Jos kyseessä on esim. ajankäyttöön ja elämänhallintaan liittyvät vaikeudet, kokoonpanoon voivat kuulua kuraattori ja ryhmävastaava sekä opiskelija ja mahdollisesti hänen huoltajansa.⁴

Osa opiskelijoista tarvitsee sekä em. yksilökohtaisia opiskeluhuollon palveluita että pedagogista tukea. Tätä pedagogista eli oppimiseen liittyvää tukea säädellään kyseisen koulumuodon omassa lainsäädännössä tai määräyksissä.⁵ Tällaisen toiminnan kohteena on ensisijaisesti koulunkäyntiin ja oppimiseen sekä siihen liittyvään pedagogisen tuen

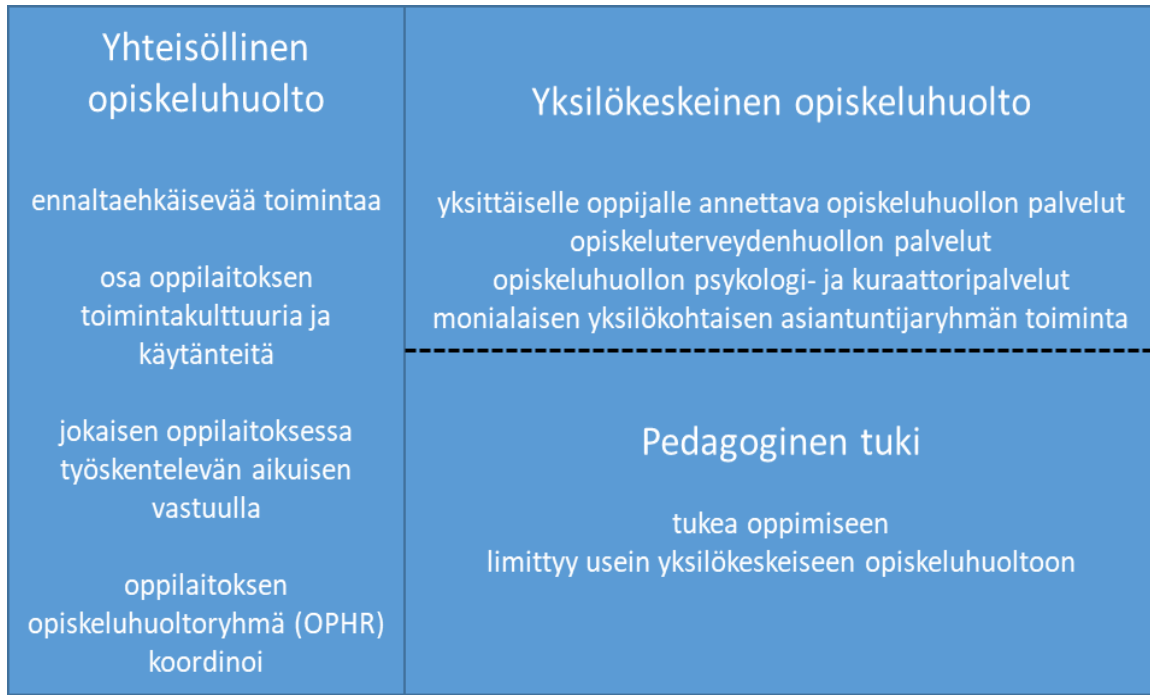
² OPH 2015, s. 21–22.

³ HE 67/2013 täsmentää opettajan tehtäviä tältä osin toteamalla, että juuri opetustyötä tekevä opettaja huomaa ensimmäisenä opiskeluhuoltotoimenpiteitä tarvitsevan asian s. 50.

⁴ Oppilaitoksen omin voimin autetaan opiskelijaa niin pitkälle, kuin suinkin mahdollista. Jos tämä apu ei ole oppilaitoksen henkilökunnan mielestä riittävää, opiskelijalta tulee tiedustella hänen saattamistaan erityisen tuen piiriin. Tätä tukea sitten antavat mm. tämän tutkimuksen kohteena olevat psykologit ja kuraattorit.

⁵ mm. perusopetuslaki 628/1998 16, 16a ja 17a § ja lukiokoulutuksen osalta OPH 2015, s. 20

arviointiin ja järjestämiseen liittyvät asiat.⁶ Hyvin usein näitä tuen muotoja käytetään rinnakkain, toisiaan täydentäen siten, että ne muodostavat opiskelijan näkökulmasta toimivan kokonaisuuden.⁷ Näiden tuen muotojen järjestelmää yksittäisen oppilaitoksen tasolla voidaan kuvata oheisen kuvion avulla.



Kuva 1. Opiskeluhoillon kokonaisuus nuorten lukiokoulutuksessa. Kuva Reima Härkönen.

Koulutuksen järjestäjä vastaa siitä, että opetussuunnitelman mukainen opiskeluhoitosuunnitelma⁸ toteutuu oppilaitoksissa.⁹ Opiskeluhoito tulee lisäksi järjestää tiiviissä yhteistyössä sosiaali- ja terveystoimen opiskeluhoitopalveluista vastuussa olevien tahojen kanssa siten, että opiskeluhoillosta muodostaa yhtenäisen kokonaisuus.¹⁰

1.2 Tutkimusongelman muotoilu ja tutkimuksen piirin rajaaminen

Opiskeluhoitolaki velvoitti siis lukiokoulutusta antavien oppilaitosten sijaintikunnat monipuolistamaan antamaansa opiskeluhoiltoa. Haluan tutkimuksellani tehdä systemaattisen tulkintakannanoton lainsäädännöllä ja muilla viranomaislähteillä

⁶ Suhola 2017, s. 23.

⁷ STM 2015, s. 5.

⁸ OPH 2015, s. 24.

⁹ Koulutuksen järjestäjähän hyväksyy oppilaitoksen opetussuunnitelman, jonka osana tällainen opiskeluhoitosuunnitelma tulee olla.

¹⁰ STM 2015, s. 5.

synnytetystä oikeustilasta opiskeluhoitolain määrittelemien psykologi- ja kuraattoripalvelujen osalta. Haluan siis selvittää, onko opiskeluhoitolaki yksiselitteinen oppilaitoksen sijaintikuntaa ja koulutuksen järjestäjää velvoittavien määräysten suhteen?

Toinen osa tutkimustani on peilata tätä oikeustilaa opiskelijoiden oikeuden toteutumisen näkökulmasta. Haluan selvittää, onko yksilökohtaisen opiskeluhoiton psykologi- ja kuraattoripalveluita saatavilla nuorten lukiokoulutuksessa? Tutkimukseni kohdistuu juuri saatavuuteen, näiden palveluiden laatu tulee vain välillisesti tutkimuksen piiriin.

Jo Suomen perustuslaki (PL 731/1999) 19.3 § edellyttää julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Lisäksi PL 6.1 § takaa ihmiset yhdenvertaiseksi lain edessä ja PL 6.3 § vieläpä korostaa lasten tasa-arvoista kohtelua. Säännös edellyttää yhdenvertaista kohtelua lasten kesken siten, että esim. lapsen asuinpaikka ei saa vaikuttaa lapsen kohteluun. Suomen ratifioima lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 60/1991 artikla 1.) määrittelee lapseksi kaikki alle 18 vuotiaat henkilöt. Lukiokoulutuksen osalta tämä tarkoittaa sitä, että suurimman osan lukioajastaan lukiolainen on lapsen juridisessa asemassa. Pysin tutkimuksellani selvittämään tämän yhdenvertaisuuden toteutumista. Sisältääkö lain esityöt tai oikeustieteellinen tutkimuskirjallisuus mainontoja asioista, jotka estävät tämän yhdenvertaisuuden toteutumisen?

Opiskeluhoitolain 15.1 § määrittelee opiskelijoiden oikeudeksi saada hyödyntää näitä tutkimuksen kohteena olevia psykologi- ja kuraattoripalveluita. Tutkimuskirjallisuudessakin on korostettu opiskelijoiden oikeuksien toteutumisen merkitystä. *Hakalehto-Wainio* toteaa, että koulu- ja opiskeluvuodet ovat elämänvaihetta, jolloin ollaan alttiita vaikutteille ja jolloin persoona kehittyy. Koulukokemukset ovat tärkeitä lapsen ja nuoren kokonaiskehitykselle. Siksi tulee voida luottaa, että tämä toiminta tapahtuu asianmukaisissa olosuhteissa ilman häiriötekijöitä. Hänen mukaansa opetustoimen juridiikkaa käsitellessä perus- ja ihmisoikeuksia on käsitelty vain vähän ja tämä osio puuttuu tyystin opettajien koulutuksesta.¹¹ *Suhola* nostaa tutkimuksessaan esille juuri opiskeluhoitossa ilmenevän yhteiskunnallisen muutoksen. Oppija asema on muuttunut koulutuksen kohteesta koulutuksen kuluttajaksi. Juuri oppijan laajentuneet oikeudet ovat saaneet tämän muutoksen aikaan. Samaan hengenvetoon kuitenkin tulee todeta, että opiskeluhoitolakiakin leimaa

¹¹ *Hakalehto-Wainio* 2013, s. 19.

vapaaehtoisuuden ja valinnanvapauden eetos.¹² Oikeuksia siis on, mutta onko tätä sitten käytetty? Haluan selvittää tutkimuksellani, kuinka hyvin tämä oikeus tosiasiallisesti toteutuu?

Perustelen tätä jälkimmäistä tutkimustehtävää oikeustieteellisessä keskustelussa käytetyillä puheenvuoroilla, joissa tällaisen empiirisen aineksen liittämistä lainopilliseen analyysiin on pidetty tärkeänä. Olkoon tästä esimerkkinä *Korkan* Lakimies-lehdessä julkaissut kirjoitus¹³;

”Joskus on tuntunut siltä, että sanat konkretia, käytäntö tai käytännöllisyys ovat lähes kirosanoja yliopistolla. Saatetaan ajatella, että tutkimus on sitä parempaa, mitä teoreettisempaa se on. Kyseinen erottelu konkreettiseen ja teoreettiseen on tietenkin lapsellinen. Hyvää tutkimusta syntyy teorian ja käytännön yhdistelmänä. Jokaisen tutkijan tulisi olla vuorovaikutuksessa paitsi muiden oikeudellisten myös laajemmin yhteiskunnallisten käytäntöjen kanssa. Siinä missä kansalaisella on oltava tietty mahdollisuus vaikuttaa oikeudellisiin käytäntöihin, juridiikan tutkijan tulee huomioida yhteiskunnassa esiintyvät konkreettiset oikeudelliset ongelmat.”

Rajaan tutkittavan aineiston niihin säännöksiin, jotka antavat juuri opiskelijalle oikeuden hakeutua näiden palveluiden piiriin ja saada niistä apua tilanteeseensa. Rajaan ulkopuolelle muut tahot, jotka voivat olla aktiivisia opiskelijan opiskeluhoollollisessa asiassa.¹⁴

Rajaan tutkimukseni lukiokoulutukseen, koska ensinnäkin tunnen tämän koulutuskentän parhaiten. Olen toiminut Savonlinnan Taidelukion rehtorina vuodesta 2005 ja käsittelen opiskeluhoollollisia asioita lähes päivittäin. Toiseksi, opiskeluhoollollinen muutos oli lukioissa *de facto* todellinen. Tätä muutosta korostettiin myös opiskeluhoollolain esitöissä.¹⁵ Myös oikeustieteellinen tutkimuskirjallisuus alleviivaa tämän. *Mahkonen* toteaa, että vasta opiskeluhoollolain myötä toisen koulutusasteen opiskelijoille luotiin subjektiivinen oikeus psykologi- ja kuraattoripalveluihin.¹⁶ Nyt siis opiskelijaterveydenhuollon terveydenhoitajan rinnalle saatiin lukioissa kaksi uutta,

¹² *Suhola* 2017, s. 65-66.

¹³ *Korkka*, LM 7-8 2016 s, 1205.

¹⁴ Opiskeluhoollolain esitöiden mukaan, HE 67/2013 s. 62., opiskelijan lisäksi muutkin tahot voivat olla aktiivisia opiskelijan opiskeluhoollollisessa asiassa. Tällaisia tahoja voivat olla opettaja tai muu koulun henkilökunnan jäsen, opiskeluhoollon työntekijä, opiskelijan huoltaja tai muu laillinen edustaja, lastensuojelun työntekijä, poliisi, nuorisotyöntekijä ja sellainen terveydenhuollon ammattilainen, joka ei kuulu opiskeluhoollon henkilökuntaan. Näiden tahojen toiminta voi joskus näyttäytyä vastakkaisena opiskelijan oikeudelle ja siksi rajaan nämä tahot tutkimukseni ulkopuolelle.

¹⁵ StVL 16/2013 vp., s. 2 ja SiVM 14/2013 vp., s. 3.

¹⁶ *Mahkonen* 2015, s. 84-85.

opiskelijalle erityistä tukea antavaa opiskeluhoollon ammattilaista. Omassa koulussani ryhdyttiin koulukuraattoripalveluja tarjoamaan elokuusta 2014. Psykologipalveluita on ollut tarjolla jo pidempään, mutta uuden lainsäädännön myötä palvelujen tarjonta on toki kasvanut moninkertaiseksi.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkin opiskeluhoitolakia lainopillisesti. Aluksi tulkitsen ja analysoin lainsäätäjän ja hallintoviranomaisten tahtotilan opiskeluhoitolain 7 ja 9.2 §:ssä määriteltyjen ja oppilaitoksen sijaintikuntaa velvoittavien opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden osalta. Peilaan tätä tahtotilaa siihen oikeustilaan, joka edelsi opiskeluhoitolakia. Tässä kohdin tukeudun opiskeluhooltoon liittyviin tutkimuksiin, kartoituksiin sekä viranomaisten ratkaisuihin sekä lain esitöihin.

Kuten edellisessä kappaleessa pyrin tuomaan esille, haluan täydentää tätä lainopillista katsantokantaa empiirisellä analyysillä. Tässä analyysissä näkökulmani on opiskelijan oikeuden toteutuminen eli peilaan asiaa opiskeluhoitolain 15.1 §:n mukaisesti. Oman työni kautta minua kiinnostaa ennen kaikkea itä-suomalaisten maakuntien tilanne suhteessa valtakunnan keskiarvoon.

1.4 Tutkimusaineisto

Opiskeluhoitolaki on suhteellisen tuore laki. Nopean kartoituksen perusteella kyseisen lain perusteella ei ole olemassa korkeimman hallinto-oikeuden tai hovioikeuksien ratkaisuja ja yleiset laillisuusvalvojat eivät näytä omista ratkaisuissaan juurikaan sivunneet tutkimukseni aihekenttää.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on mm. valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusasiamiehen tulee seurata, että hyvä hallinto sekä perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat. Tältä osin tutkin eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset vuosilta 2014 – 2016.

Rajaan tutkimukseni ulkopuolelle aluehallintovirastoihin mahdollisesti tulleet kantelut opiskeluhuoltolakiin liittyen. Niiden kimppuun kannattanee käydä, jos tutkimusteemani jatkuu esim. pro gradu –vaiheeseen.

Tukeudun tutkimuksessani ennen kaikkea lainsäädännön ja sen sisältämien esitöiden tarkasteluun. Tutkimuskirjallisuuttakin lukiokoulutuksen opiskelijahuollon osalta on niukasti ja siksi tukeudun analogisesti perusopetusta ja ammatillista opetusta sivuvaan tutkimuskirjallisuuteen. Tältä osin tulkintani on siis systemaattista, kiinnostuksen kohteena on ennen kaikkea koko yleissivistävän¹⁷ koulutuksen opiskeluhuolto.

Opiskelijan oikeuden toteutumisen näkökulmaan liittyen keskeinen aineisto on terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) organisoiman kouluterveyskyselyn 2017 tulokset. THL on kansallinen asiantuntijalaitos, joka tarjoaa luotettavaa tietoa terveys- ja hyvinvointialan päätöksenteon ja toiminnan tueksi.¹⁸

Kouluterveyskysely tuottaa seurantatietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnista, terveydestä, koulunkäynnistä ja opiskelusta, osallisuudesta sekä avun saamisesta ja palvelujen tarpeisiin vastaavuudesta. Kyselyitä on toteutettu peruskoulun yläluokkalaisilta vuodesta 1996 lähtien ja lukioissa vuodesta 1999. Ammatillisissa oppilaitoksissa kyselyyn on vastattu vuodesta 2008 alkaen. Peruskoulun alaluokkalaiset ja heidän huoltajansa ovat mukana vuodesta 2017 alkaen. Kysely toteutetaan joka toinen vuosi. Lukioissa vastaajina toimivat 1. Ja 2. vuosikurssin opiskelijat.¹⁹

Tutkin kouluterveyskyselyn 2017 tuloksia *palvelut ja avunsaanti* – aihealueesta. Tästä laajasta kokonaisuudesta tutkin *avun ja tuen saaminen hyvinvointiin* – aiheetta²⁰, jonka avulla pyrin löytämään vastauksen siihen, kuinka suuri osa psykologi- ja kuraattoripalveluita tarvinneista on sitä saanut.

Kouluterveyskyselyissä em. aihetta ei oltu kysytty aiemmin. Siksi joudun tuketumaan toiseen tilastolähteeseen. THL ja Opetushallitus (OPH) ovat toteuttaneet lukuvuosina 2007–2008, 2011–2012 ja 2013–2014 laajan tiedonkeruun koulujen ja oppilaitosten terveyden ja

¹⁷ Yleissivistävä koulutus on koulutuksellinen yleiskäsite ja se sisältää sekä perusopetuksen että lukiokoulutuksen.

¹⁸ THL 2018. [<https://www.thl.fi/fi/thl>] (16.3.2018)

¹⁹ THL 2018. [<https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-asiantuntijatyo/vaestotutkimukset/kouluterveyskysely>] (16.3.2018)

²⁰ THL 2017, 6.3.2018

[https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_perustulokset?alue_0=87869&mittarit_0=199420&mittarit_1=199752&mittarit_2=200413&vuosi_2017_0=v2017] (16.3.2108)

hyvinvoinnin edistämiseen liittyen. Näissä tutkimuksissa on kartoitettu myös psykologi- ja kuraattoripalvelujen saatavuutta.

Tutkimustuloksia analysoidessa tulee huomioida, että kouluterveyskyselyissä vastaukset tulevat suoraan palvelujen käyttäjiltä, jälkimmäisessä vastaajina ovat toimineet oppilaitosten edustajat, useimmiten rehtorit.

2 LUKION OPISKELIJAN OIKEUS OPISKELUHUOLLON PSYKOLOGI- JA KURAATTORIPALVELUIHIN

2.1 Lainsäätäjän ja viranomaisten tahtotila opiskeluhoitolain säätämiseksi

Suomen perustuslaki 19.3 § edellyttää julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Lukiolaki (629/1999) puolestaan säätelee 5. luvussaan lukion opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista. LukioL 5:29a on sisällöltään viittaussäännös, jonka mukaan opiskelijan oikeudesta opiskeluhoitoon säädetään oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa. Parhaillaan lukiolakia ollaan uudistamassa, mutta näyttää siltä, että tältä osin lain sisältö ei tule muuttumaan. Lausuntovaiheessa olevassa hallituksen esityksessä, opiskelijalle taataan oikeus opiskeluhoitoon edelleen samaisen erityislain nojalla.²¹

Ennen tämän tutkimuksen kohteena olevaa opiskeluhoitolakia opiskeluhoillon palvelut oli määritelty perusopetuksessa lastensuojelulain 2:9 §:ssä²². Sen mukaan tuen ja ohjauksen oli oltava riittävää. Laissa ei ollut täsmällisesti ilmaistu, miten palvelut olisi järjestettävä, jotta ne olisivat riittävät. Laissa ei ollut myöskään täsmällisesti määritelty mm. kuraattorin kelpoisuutta.²³ Lukiokoulutuksessa ei ollut lainkaan vastaavia pakottavia säädöksiä. Koulutuksen järjestäjälle riitti, että se huolehti opiskelijalle tiedon hänen käytettävissään olevista terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluista sekä ohjasi tämän tarvittaessa hakeutumaan näihin palveluihin (LukioL § 29 a.2).

Hallituksen esityksessä 67/2013 oppilas- ja opiskelijahuoltolaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi korostettiin oppilaiden ja opiskelijoiden yhdenvertaisen aseman ja mahdollisuutta riittävien, tarvetta vastaavien palvelujen saamisen varmistamiseen. Tällä perusteella edellytettiin, että jokaisen oppilaitoksen käytettävissä olisi oltava sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaavan kuraattorin palvelujen lisäksi psykologin palveluja.²⁴

²¹ HE eduskunnalle lukiolaiksi ja laiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta, luonnos 24.1.2018, s. 58 ja 90.

²² Lastensuojelulain 2 luku kumottu kokonaisuudessaan L:lla 1302/2014

²³ HE 67/2014 vp., s. 51 ja Hakalehto-Wainio 2013, s.245.

²⁴ HE 67/2014 vp., s. 51.

Hallituksen esityksessä viitataan THL:n yhteistyössä Opetushallituksen kanssa toteuttamaan lukioiden rehtoreille suunnattuun kyselyyn syksyllä 2012. Kyselyyn vastasi 86 % lukioista (343). Selvityksen mukaan lukioiden opiskelijahuoltopalveluissa oli edelleen merkittäviä puutteita. Lukioista 69 % ilmoitti tarjoavansa psykologin palveluja opiskelijoilleen. Niitä tarjottiin 1,3 tuntia kuukaudessa sataa opiskelijaa kohti. Kuraattoripalveluja tarjosi 74 % lukioista, keskimäärin 2 tuntia kuukaudessa sataa opiskelijaa kohti.²⁵ Muistan itsekin vastanneeni tähän kysymykseen osin huonoa omatuntoa kokien. Lukiossani ei tuolloin ollut kuraattoripalveluita lainkaan opiskelijoiden saatavilla ja psykologipalveluitakin vain nimeksi.

Hallituksen esityksessä opiskeluhuollollisina ongelmina toisen asteen opiskelijoiden osalta mainittiin opiskelijahuoltolainsäädännön pirstaleisuus, toimintaan varattujen resurssien riittämättömyys, alueelliset ja kuntakohtaiset erot palveluissa, sekä epäyhtenäiset käytännöt.²⁶ Lisäksi oikeustieteellinen kirjallisuus on nostanut esille oppilaitosten sijaintikuntien ja koulutuksen järjestäjien heterogeenisuuden näiden palvelujen tarjoajina. Kuntien erilainen taloudellinen tilanne on ollut hyvin määräävä sen suhteen, onko koulutuksen toiselle asteelle ulotettu kuraattori- ja psykologipalvelut aiemman oikeustilan puitteissa. Liian monessa kuntaa tilanne on ollut se, että taloudellista liikkumavaraa näiden palveluiden käyttöönotolle ei ole ollut.²⁷ Tarvetta uudistukselle oli siis olemassa.

Lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleri (OKA) oli ryhtynyt omasta aloitteestaan tutkimaan, toteutuuko oppilashuolto perusopetuslain alaisessa toiminnassa riittävästi ja yhdenvertaisesti koko maassa. Saadusta selvityksestä ilmeni yhtäpitävästi, että oppilashuollon saatavuudessa oli suuria kunta- ja koulukohtaisia eroja ja että sama tilanne on jatkunut jo vuosien ajan. OKA totesi ratkaisussaan OKV/6/50/2011, että julkisen vallan on PL:n 6 ja 22 §:n perusteella turvattava jokaiselle yhtäläinen oikeus perusopetukseen ja oppilashuoltoon. Oppilashuollon vuosikausia jatkunut epätyytyttävä tilanne on perusoikeusnäkökulmasta – erityisesti yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta – kestämaton. Saadun selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että oppilashuollon asianmukainen toteutuminen vaatii olemassa olevia velvoittavampia ja sisältöjä täsmällisemmin määrittäviä säännöksiä sekä tehokkaasti toimivaa valvontajärjestelmää.

²⁵ HE 67/2013 vp., s. 26.

²⁶ HE 67/2013 vp., s. 31–32.

²⁷ *Mahkonen* 2015, s. 28.

Hallituksen esityksessä lapsiin kohdistuvassa vaikutusarvioinnissa kiinnitettiin puolestaan vahvaa huomiota juuri koulupsykologi- ja kuraattoripalveluiden varmistamiseen myös toisen asteen opiskelijoille. Toisen asteen opiskelijoilla erilaiset mielenterveyden ja tunne-elämän ongelmat ovat asiakirjan mukaan kaksi kertaa niin yleisiä kuin perusasteella. Psykologien ja kuraattoreiden asiantuntijuudella osana opiskelijahuollon palveluita on tärkeä merkitys, koska ongelmien nopea tunnistaminen ja varhaisen tuen mahdollistava vaikuttaminen vaikuttavat itse ongelmien kehitykseen.²⁸ Tämä kirjaus vahvistaa tutkimuskirjallisuudessa esitettyä kantaa siitä, että lapsivaikutusten arvioinnissa, jossa siis tavoitteena on kartoittaa lainsäädäntöä lapsen edun näkökulmasta, korostuvat edelleenkin ei-juridiset seikat.²⁹

Lisäksi tutkimuskirjallisuudessa on todettu oppilashuolto haasteelliseksi mm. sen vuoksi, että opetustoimella, sosiaalitoimella ja terveystoimella on kullakin oma lainsäädäntönsä, toimintakulttuurinsa sekä käsityksensä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Lisäksi erilaisten opiskeluhuoltoryhmien kokoonpanoon ja toimintaa sekä opiskeluhuollollisiin käsitteisiin liittyy epämääräisyyttä.³⁰

Lisäksi tutkimuskirjallisuudessa on kritisoitu opiskeluhuoltolain voimaantuloa edeltänyttä oikeustilaa perusopetuksessa sellaiseksi, jossa kunnille on jäänyt liian laaja marginaali arvioida mm. riittävän tuen määrää. Poutalan mukaan tuen riittävyys on jäänyt alisteiseksi taloudellisille tarkoituksiperille useassa kunnassa. Tästä johtuen useassa kunnassa ei ollut psykologi- ja kuraattoripalveluita lainkaan.³¹ Laajaan tutkimukseen pohjautunut maanlaajuinen selvitys oppilashuollon palveluista vuodelta 2007 päättyi esittämään, että 60 % maan kouluista oppilaille oli käytössään psykologipalveluita ja 80 %:lla kuraattoripalveluita.³²

Näyttää siis vahvasti siltä, että hallituksen esitykseen (67/2013) kirjatut perusteet opiskeluhuoltolain tarpeellisuudesta sekä tutkimukselliset näytöt antoivat vahvaa osviittaa opiskeluhuoltolain säätämisen tarpeesta.

²⁸ HE 67/2013 vp., s. 40–41.

²⁹ Hakalehto-Wainio 2013, s.63.

³⁰ Hakalehto-Wainio, s. 217–218.

³¹ Poutala 2010, s. 41.

³² Wiss–Saaristo 2007, s. 95–96.

2.2 Oppilaitoksen sijaintikunnan velvollisuus psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämiseen lukiokoulutuksessa

Opiskeluhooltolain 5 § määrittelee yksilökohtaisen opiskeluhoollon palveluiksi koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut, opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelut, monialaisen yksilökohtaisen opiskeluhoollon ja samaisen lain 10 §:ssä tarkoitettut koulutuksen järjestäjän järjestämät sosiaali- ja terveystoimen palvelut³³. Kuten johdantokappaleessa jo toinkin esille, keskityn tutkimuksessani opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalveluihin.

Opiskeluhooltolain 7.1 § määrittelee psykologi- ja kuraattoripalvelut. Nämä ovat opiskeluhoollon psykologin ja kuraattorin antamaa opiskelun ja koulunkäynnin tukea ja ohjausta, joilla edistetään koulu- ja opiskeluyhteisön hyvinvointia sekä yhteistyötä opiskelijoiden perheiden ja muiden läheisten kanssa sekä tuetaan opiskelijoiden oppimista ja hyvinvointia sekä sosiaalisia ja psyykkisiä valmiuksia. Lain 7.2 § mukaan jokaisen oppilaitoksen käytettävissä tulee olla kuraattorin ja psykologin palveluja.

Opiskeluhooltolain 9.1 § mukaan opetuksen ja koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus toteuttaa opetussuunnitelman mukaista oppilaitoksen opiskeluhoitosuunnitelmaa. Säännöksen mukaan opiskeluhoito tulee järjestää yhteistyössä opetustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen opiskeluhoitopalveluista vastuussa olevien viranomaisten kanssa siten, että opiskeluhoollosta muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus. Hallituksen esityksen mukaan opiskeluhoollon palvelut tulee sovittaa yhteen ja tässä työssä monialaisilla opiskeluhoitoryhmillä on tärkeä rooli.³⁴

Opiskeluhooltolain 9.2 § velvoittaa oppilaitoksen sijaintikuntaa järjestämään tarvittavat psykologi- ja kuraattoripalvelut kunnan alueella sijaitsevien esi- ja perusopetusta, lukiokoulutusta ja ammatillista peruskoulutusta antavien koulujen ja oppilaitosten oppilaille ja opiskelijoille. Hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että palvelut tulee opiskelijoiden kotipaikasta riippumatta.³⁵ Oppilas- ja opiskelijahuoltolain osittaisuudistuksella (886/2017) oppilaitoksen sijaintikunnan velvollisuuksiin lisättiin myös näiden palvelujen järjestäminen silloinkin, kun koulutuksen järjestäjänä toimii

³³ Nämä palvelut koskevat vain perusopetusta ja ammatillista koulutusta.

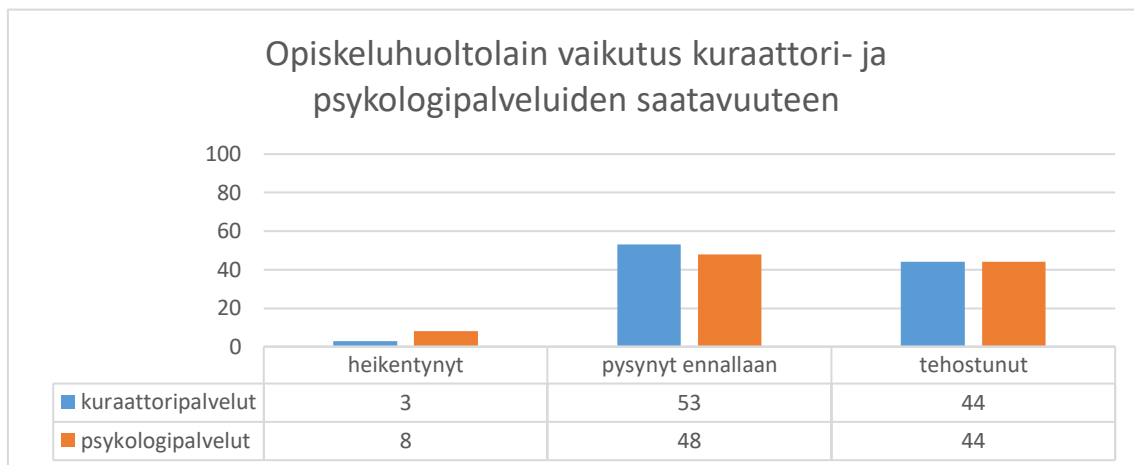
³⁴ HE 67/2013 vp., s. 54.

³⁵ HE 67/2013 vp., s. 54.

yksityinen tai valtio, jollei koulutuksen järjestäjä päätä järjestää näitä palveluja osittain tai kokonaan omana toimintanaan ja omalla kustannuksellaan.

Kyseisen lain esitöissä korostettiin muutoksen tarvetta alkuperäisen opiskeluhoitolain epämääräisyydellä juuri yksityisten koulutuksen järjestäjien ja valtion oppilaitosten osalta. Hallituksen esityksen ja sivistysvaliokunnalle lausunnon antanut sosiaali- ja terveysvaliokunta perusteluissaan (HE 189/2014 vp., StVL 15/2014) toteavat yksiselitteisesti, että oppilaitoksen sijaintikunta vastaa aina opiskelijahuollon psykologi- ja kuraattoripalveluista riippumatta siitä, onko kyseessä yksityisesti vai julkisesti järjestetty opetus tai koulutus. Tätä perusteltiin oppilaiden ja opiskelijoiden yhdenvertaisuuden lisääntymisellä.³⁶ Sivistysvaliokunnan mietintö alleviivasi samat perusteet, mutta se näki myös vaaran siitä, että mahdollisesti hyvin toimivat palvelut saattavat uudistuksen myötä karata kauemmas koulun arjesta ja siten heikentää näiden saatavuutta.³⁷

Koulutuksen arviointikeskuksen toteutti oppilaitosten opiskelijahuoltoryhmille suunnatun kyselyn opiskeluhoitolain toimeenpanon arvioinnista esi- ja perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa. Tutkittavana asiana oli opiskeluhoitolain vaikutus yksilökohtaisten opiskeluhoitopalveluiden saatavuuteen. Oheinen taulukko³⁸ kuvaa opiskeluhoitolain vaikutuksia lukiokoulutuksen osalta. Vastaajina oli 200-207³⁹ oppilaitoksen opiskeluhoitoryhmää.



Taulukko 1. Opiskeluhoitolain vaikutus kuraattori- ja psykologipalveluiden saatavuuteen lukiokoulutuksessa.

³⁶ HE 189/2014 vp., s. 3, StVM15/2014 vp., kohta – perustelut.

³⁷ SiVM 16(2014 vp., kohta - yksityiskohtaiset perustelut, 9§ järjestämisvastuu

³⁸ *Summanen–Rumpu–Huhtanen* 2018, s. 283–284.

³⁹ Vastaajien määrässä on eroa johtuen siitä, että kaikki vastaajat eivät vastanneet kaikkiin kysymyksiin.

Opiskeluhoitolaki siis varsin yksiselitteisesti määrittelee oppilaitoksen sijaintikunnan järjestämään opiskeluhoillon psykologi- ja kuraattoripalvelut alueellaan sijaitseville lukioyksiköille. Lisäksi tätä velvoitetta on lain osittaisuudistuksella laajennettu yksityisiin ja valtion ylläpitämiin lukioihin. Näyttää myös siltä, että opiskeluhoitolain voimassaoloaikana oppilaitosten sijaintikunnat ja koulutuksen järjestäjät ovat tehneet toimia, joiden vaikutuksesta tutkimuksen kohteena olevien palveluiden saatavuus olisi parantunut.

2.3 Opiskelijan oikeus psykologi- ja kuraattoripalvelujen saamiseen

Opiskeluhoitolain 15.1 § määrittelee opiskelijan oikeudeksi henkilökohtaiseen keskusteluun pääsystä opiskeluhoillon psykologin tai kuraattorin kanssa. Kiireellisessä tapauksessa mahdollisuus keskusteluun on järjestettävä samana tai seuraavana työpäivänä. Jos työntekijä arvioi, ettei asia ole kiireellinen, opiskelijan tulee saada keskusteluaika viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä yhteydenotosta. Vastaanotolla sitten käynnistyisi tilanteen tarkempi arviointi, jonka perusteella opiskelija tulisi ohjata oikean palvelun piiriin.⁴⁰

Lain esitöissä käy ilmi, että palvelun saamisen aikarajoilla haluttiin täsmentää kunnille näiden palvelujen velvoittavuutta. Kiireellisyyttä arvioitaessa korostettiin arvioinnin antajan ammatillista osaamista.⁴¹

Opiskelijan oikeuden näkökulmasta suuri merkitys on sillä, kuinka yhteydenotto opiskeluhoillon psykologi- ja kuraattoripalvelujen saamiseksi tulisi toteuttaa. Hallituksen esityksessä korostetaan opiskelijan oikeutta itse pyytää päästä vastaanotolle. Opiskelijan oikeus tällaiseen yhteydenottoon on täsmennetty myös muuksi kuin välittömäksi yhteydenotoksi. Puhelimitse tai toisen henkilön välityksellä tehty pyyntö olisi myös riittävä.⁴² Nykyisessä oppilaitosympäristössä tätä voidaan sanamuodon mukaisella, laajentavalla tulkintasäännöllä tulkita niin, että opiskelijan lähettämä wilma-viesti on täysin validi yhteydenoton muoto.⁴³

⁴⁰ HE 67/2013 vp., s. 60.

⁴¹ HE 67/2013 vp., s. 60.

⁴² HE 67/2013 vp., s. 60.

⁴³ Esim. Savonlinnalaisissa päivälukioissa oli vuosina 2014–2015 käytössä tilanne, että psykologin ei voinut ottaa yhteyttä wilma-sovelluksen kautta. Tämä käytäntö muutettiin vuoden 2016 aikana tukeutumalla juuri tähän lain esityön kirjaukseen.

Lain esitöissä täsmennettiin tätä veloittavuutta rajaamalla vastaanottoajan ulkopuolelle neuvontatoiminta, jonka avulla selitetään esim. opettajalle tai huoltajalle tietty kasvatustilanne. Hallituksen esitys luettelee tällaisiksi asioiksi netin käytön, pelaamisen, päihteiden käytön ja seurustelusuhteisiin liittyvät asiat.⁴⁴

Laissa esitetty määräaika palveluiden pariin pääsemiselle perusteltiin puolestaan parannuksena varhaisen tuen toteutumisen ja palveluiden vaikuttavuuden kannalta.⁴⁵ Opiskeluhoitolain palveluiden piiriin pääsyn aikarajoilla on selvä yhtymäkohta esim. terveydenhoitolain (TervHL 1326/2010) hoitotakuusäännöksillä. Esim. TervHL 51 § määrittelee perusterveydenhuollon hoitoon pääsyä.

Tässä kappaleessa esitellyt palveluihin pääsyn aikarajat käyvät hyvin esimerkkeinä opetustoimen oikeudellistumisesta. Tällä käsitteellä tarkoitetaan sääntelyn lisääntymistä, sen muuttumista entistä yksityiskohtaisemmaksi sekä sen ulottumista yhä laajemmalle alueelle. Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty, mielestäni täysin perusteltu väite siitä, että juuri opetustoimessa oikeudellistumiseen suhtaudutaan kielteisenä asiana. Opetushenkilöstö ainakin välttelee, jopa pelkää, joutumista opetustoimen juridiikkaa sivuavien asioiden kanssa tekemiseen.⁴⁶

Tutkimuskirjallisuudessa on myös perusopetuksen osalta nostettu esille se, että oppilasta ei ole opetustoimen hallintokulttuurissa totuttu näkemään itsenäisenä oikeuksien haltijana. Lisäksi lainsäätäjän todettiin kiinnittäneen liian vähän huomiota ihmis- ja perusoikeuksiin perusopetuslakia ja myöhemmin sen muutoksia säädettäessä.⁴⁷

Koulutuksen arviointikeskus tutki edellä mainitussa kyselyssä myös yksilökohtaisten opiskeluhoitolpalveluiden tarvetta lukioiden opiskelijahuoltoryhmiltä.⁴⁸ Vastaaajina oli 198-210⁴⁹ oppilaitoksen opiskeluhoitoryhmää.

⁴⁴ HE 67/2013 vp., s. 61.

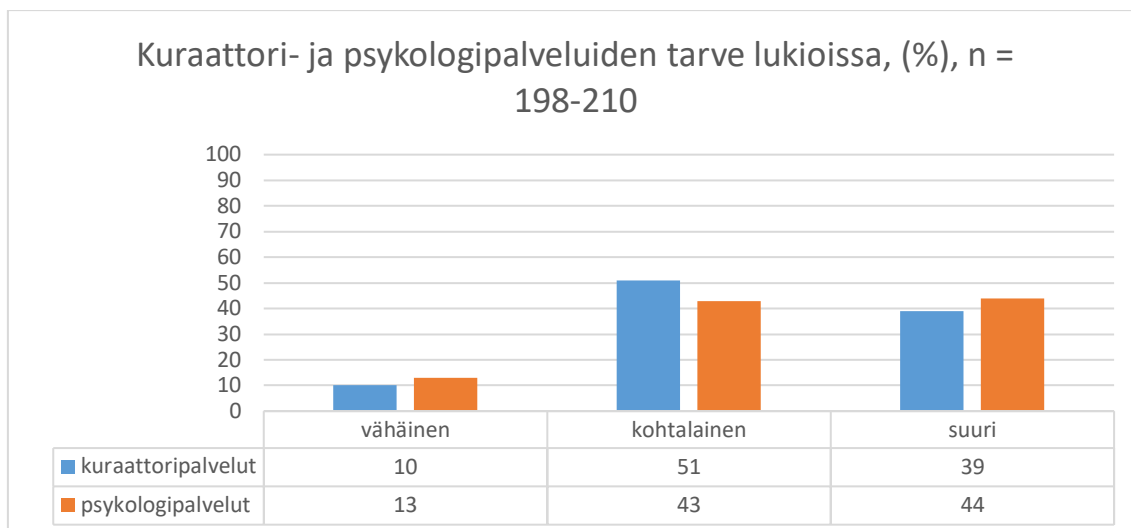
⁴⁵ HE 67/2013 vp., s. 61.

⁴⁶ *Hakalehto-Wainio* 2013, s.21–22.

⁴⁷ *Hakalehto-Wainio* 2013, s. 343.

⁴⁸ *Summanen–Rumpu–Huhtanen* 2018, s. 285–286.

⁴⁹ Vastaaajien määrässä on eroa johtuen siitä, että kaikki vastaajat eivät vastanneet kaikkiin kysymyksiin.



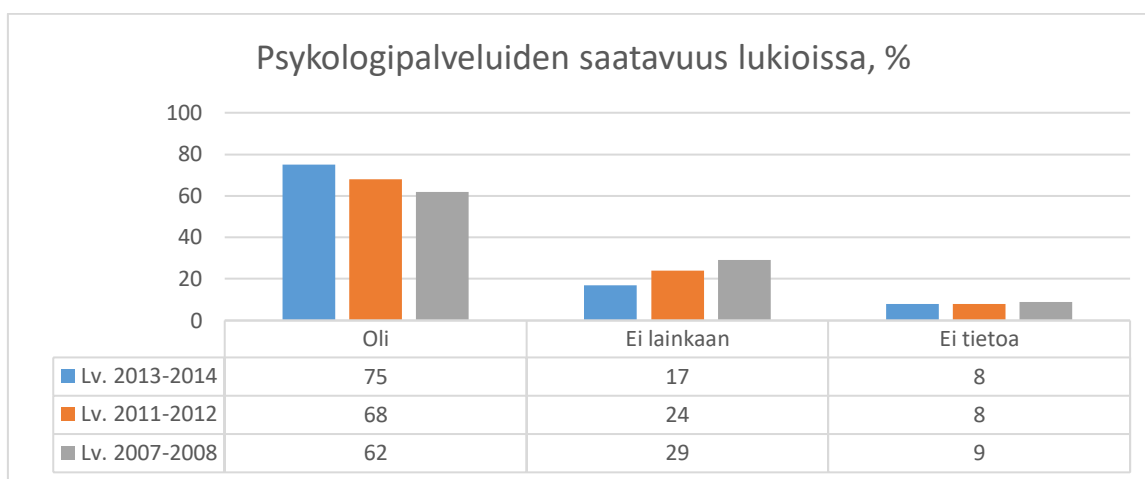
Taulukko 3. Kuraattori- ja psykologipalveluiden tarve lukioissa.

Lukion opiskelijan oikeuksien näkökulmasta opiskeluhoitolaki on yksiselitteinen. Opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalveluita tulee olla opiskelijan käytettävissä. Palveluiden saatavuudelle on asetettu varsin tiukat saatavuussäännökset. Opiskelijahuoltoryhmille suunnatun kyselyn tulosten valossa näyttää siltä, että lukioiden opiskelijahuoltoryhmät arvioivat kuraattori- ja psykologipalveluiden tarpeen suureksi. Tämän tuloksen valossa on kiinnostavaa tutkia, kuinka tosiasiallisesti opiskelijoiden oikeus toteutuu.

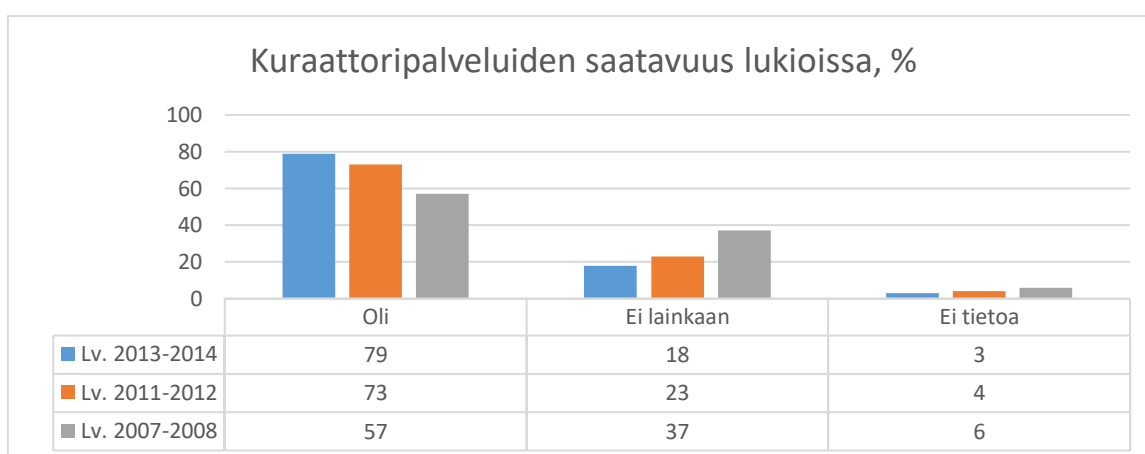
3 PSYKOLOGI- JA KURAATTORIPALVELUJEN SAATAAVUUS LUKIOIDEN OPISKELIJOIDEN OSALTA

3.1 Palvelujen saatavuus THL:n ja OPH:n tiedonkeruun sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusten valossa

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja OPH ovat toteuttaneet lukuvuosina 2007–2008, 2011–2012 ja 2013–2014 laajan tiedonkeruun koulujen ja oppilaitosten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyen. Esim. vuonna 2014 tähän kyselyyn vastasi 82 % maan lukioista (N= 323). Oheisiin taulukoihin on koottu näiden kyselyn psykologi- ja kuraattoripalveluiden saatavuustiedot.⁵⁰



Taulukko 3. Lukioiden käytettävissä olleet psykologipalvelut lv. 2007–2008, lv. 2011–2012 ja 2013–2014.



Taulukko 4. Lukioiden käytettävissä olleet kuraattoripalvelut lv. 2007–2008, lv. 2011–2012 ja 2013–2014.

⁵⁰ OPH / THL 2015: [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/125975/URN_ISBN_978-952-302-470-0.pdf?sequence=1] (3.3.2018)

Huomionarvoista näissä tuloksissa on se, että vastaajina ovat toimineet koulujen ja oppilaitosten edustajat, eivät siis palvelujen käyttäjät. Omassa lukiossani käytännössä itse rehtorina vastasin tähän kyselyyn sen jälkeen, kun olin pikaisesti konsultoinut opiskeluhuollon viranhaltijoita ennen kaikkea opiskelijaterveydenhoitajaa ja koululääkärää ja vuoden 2013–2014 osalta myös koulupsykologia.

Kehityksen trendi näyttää olevan koheneva opiskelijan oikeuden toteutumisen näkökulmasta. Palveluiden saatavuus on siis kohentunut. Psykologipalveluiden saatavuus oli noussut 13%-yksikköä lukuvuodesta 2007 - 2008 lukuvuoteen 2013 - 2014. Kuraattoripalveluissa vastaava petraus oli peräti 22,5-yksikköä.

Samansuuntainen trendi on havaittavissa eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksissa vuosilta 2014 – 2016. Vuoden 2014 arvioissaan, EOA toteaa seuraavaa; ”Oppilashuollon, kuntoutuksen ja muun koulunkäynnin ja oppimisen tuen saatavuus riippuu lapsen asuinpaikasta ja kotikunnan taloustilanteesta. Lapsen yksilöllisiä tarpeita ei pystytä aina huomioimaan.⁵¹ Kirjauksen perusteella lasten oikeudet eivät näytä toteutuneen yhdenvertaisesti.

Vuosien 2016 ja 2016 osalta kertomuksista löytyy samansisältöinen kirjaus seuraavasti; ”Opiskelija- ja oppilashuoltolaki tuli voimaan 1.8.2014. Lain tarkoituksena on mm. yhtenäistää käytäntöjä oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa. Tarkastushavaintojen perusteella ainakin laissa asetetuissa määräajoissa opiskeluhuollon palvelujen saamiseksi on kunnissa pysytty kohtuullisen hyvin.”⁵² Kirjauksen perusteella lasten oikeudet eivät edelleenkään toteudu yhdenvertaisesti, mutta kunnat näyttävät onnistuneen ainakin kohtuullisen hyvin varmistamaan opiskeluhuollon palveluiden saatavuuden.

3.2 Koulupsykologipalvelujen saatavuus kouluterveyskyselyn 2017 valossa

Vielä uudempaa vertailutietoa tutkimuksen kohteena olevien palveluiden saatavuudesta saadaan kouluterveyskyselyn tulosten muodossa. Kysely on THL:n toteuttama, joka tuottaa seurantatietoa lasten ja nuorten hyvinvoinnista, terveydestä, koulunkäynnistä, opiskelusta, osallisuudesta sekä avun saamisesta ja palvelujen tarpeisiin vastaavuudesta.

⁵¹ K/3 2015 vp., s. 78

⁵² K/8 2017 vp., s. 122 ja K/11 2016 vp., s. 100

Kyselyn ns. perustulokset ovat saatavilla kunnan, maakunnan, AVI-alueen ja koko maan osalta. Nämä kaikki julkaistaan THL:n verkkosivuilla. Oppilaitoskohtaiset perustulokset toimitetaan salsanasuojattuina koulutuksen järjestäjälle ja oppilaitokselle.⁵³

Kyselyn toteuttamista varten THL antaa oppilaitoksille erittäin tarkat ohjeet. Vastaaminen tapahtuu oppilaitoksen rehtorin organisoimana opettajajohtoisesti ja sähköisesti. Vastaamistilaisuus on järjestetty kokeenomaisesti. Tällä halutaan varmistaa kyselyn luottamuksellisuus. Kyselyyn vastataan anonyymisti.

Vuoden 2017 kyselyyn vastasi 363 lukiossa yhteensä 34 961 opiskelijaa. Vastausaktiivisuus kaikista lukion 1. ja 2. vuosiluokkien opiskelijoista oli 51%.⁵⁴ Vuoden 2017 kyselyn perustulosten tulospalvelu sisältää runsaat 250 indikaattoria, jotka on jaoteltu seitsemään aihealueeseen. Oman tutkimuksen kannalta kiinnostavin aihealue on *palvelut ja avunsaanti* – aihealue. Jokainen aihealue jakaantuu useampaan aiheeseen ja edelleen minua eniten kiinnostaa eniten *avun ja tuen saaminen hyvinvointiin* – aihe.⁵⁵

Ensimmäinen tutkimani indikaattori perustui kysymykseen: "Oletko saanut tukea ja apua hyvinvointiisi seuraavilta koulun aikuisilta (koulupsykologi) tämän lukuvuoden aikana?". Vastausvaihtoehdot olivat seuraavat: 1 kyllä, paljon, 2 kyllä, jonkin verran, 3 en, mutta olisin tarvinnut, 4 en ole tarvinnut apua. Oheisessa kuviossa on huomioitu ne vastaajat, jotka ovat ilmoittaneet vaihtoehdot 1 ja 2 eli he ovat siis ainakin pääsääntöisesti tyytyväisiä koulupsykologipalveluihin. Nämä vastaajat on koottu taulukossa ”saanut” -kohtaan. Vastausvaihtoehdon 3 valinneiden määrä on luettavissa taulukon ”ei ole saanut” -kohdasta.

Näyttää siis siltä, että lukion opiskelijoiden enemmistö, 61,8 %, on tyytyväisiä koulupsykologipalveluiden saatavuuteen. Pojat näyttävät olevan tyytyväisempiä palvelun saatavuuteen kuin tytöt. Vastauksia tähän kysymykseen antoi 4873 lukiolaista. Prosenttiosuudet on laskettu apua tarvinneista eli vaihtoehdon 4 valinneet eivät ole näissä lukemassa mukana.⁵⁶ Huomionarvoista on se, että tämän vaihtoehdon valitsi peräti 86,1% lukiolaisista

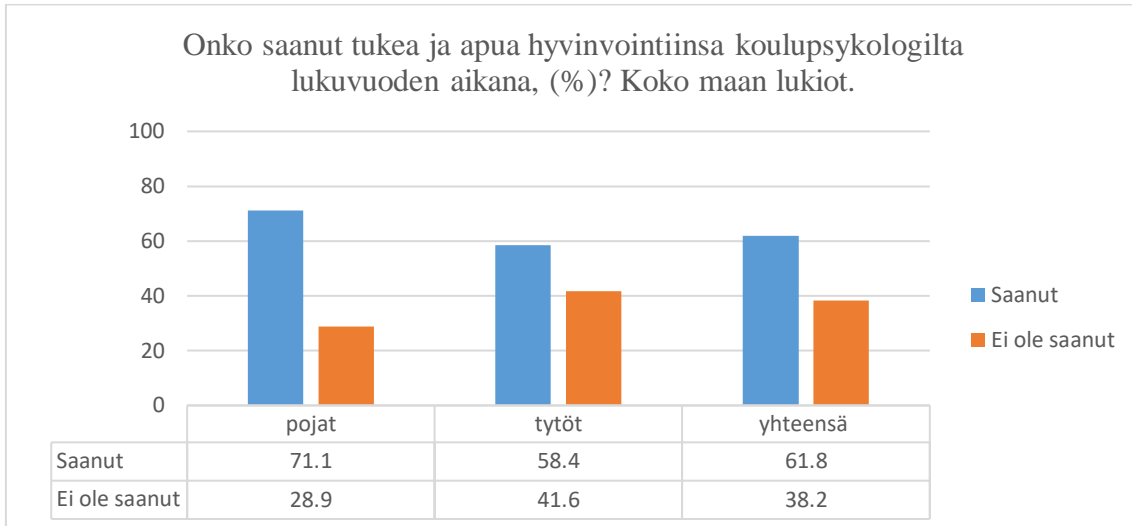
⁵³ THL: 21.12.2017 [<https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tutkimustuloksia>] (3.3.2018)

⁵⁴ THL: 30.10.2017 [<https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tutkimustuloksia/kaikki-kouluterveyskyselyn-tulokset/vastajat>] (28.4.2018)

⁵⁵ THL: 21.12.2017 [<https://thl.fi/fi/web/lapset-nuoret-ja-perheet/tutkimustuloksia/palvelut-ja-avunsaanti>] (3.3.2018)

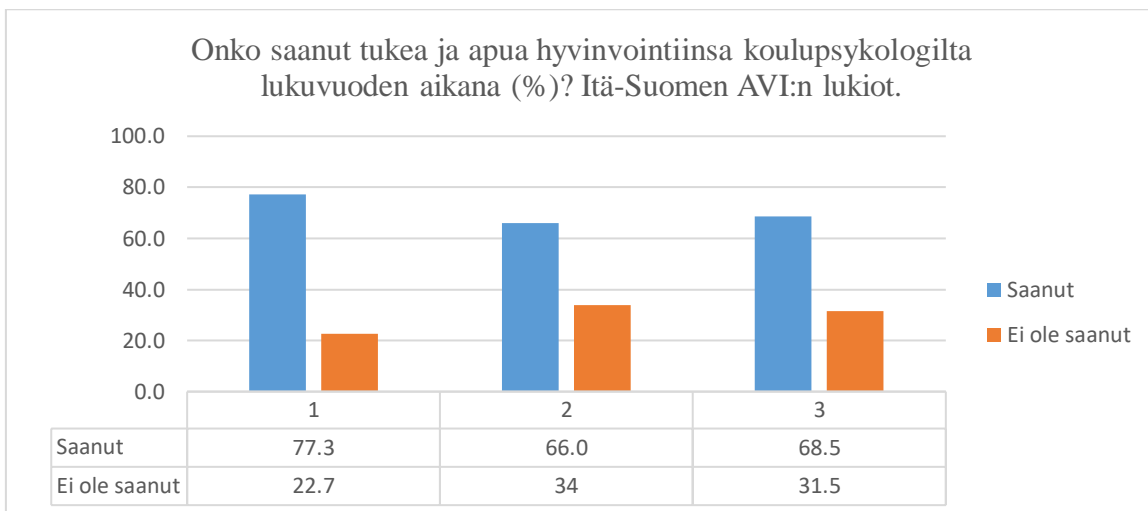
⁵⁶ THL, 21.12.2017 [https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_perustulokset?alue_0=87869&mittarit_0=199420&mittarit_1=199752&mittarit_2=200413&vuosi_2017_0=v2017-] (3.2.2018).

Huomionarvoista on myös se, että maan lukioiden opiskelijoista 38,2 % ei ole saanut palvelua, vaikka subjektiivisesti olisi kokenut olevansa sen tarpeessa. Opiskeluhoitolaisten tavoite ei ole siten toteutunut täysimäärisesti.



Taulukko 5. Koko maan lukioiden tulos indikaattoriin: ”Saanut tukea ja apua hyvinvointiin koulupsykologilta lukuvuoden aikana (%)”.

Tutkimuksessani mielenkiinto kohdistuu myös Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen lukioiden tilanteeseen. Oheinen kaavio paljastaa, että vastaavan indikaattoriin samaan kysymykseen pohjautuvat tulokset ovat parempia kuin valtakunnassa keskimäärin.⁵⁷



Taulukko 6. Itä-Suomen aluehallintoviraston lukioiden tulos indikaattoriin: ”Saanut tukea ja apua hyvinvointiin koulupsykologilta lukuvuoden aikana (%)”.

⁵⁷ THL: 21.12.2017

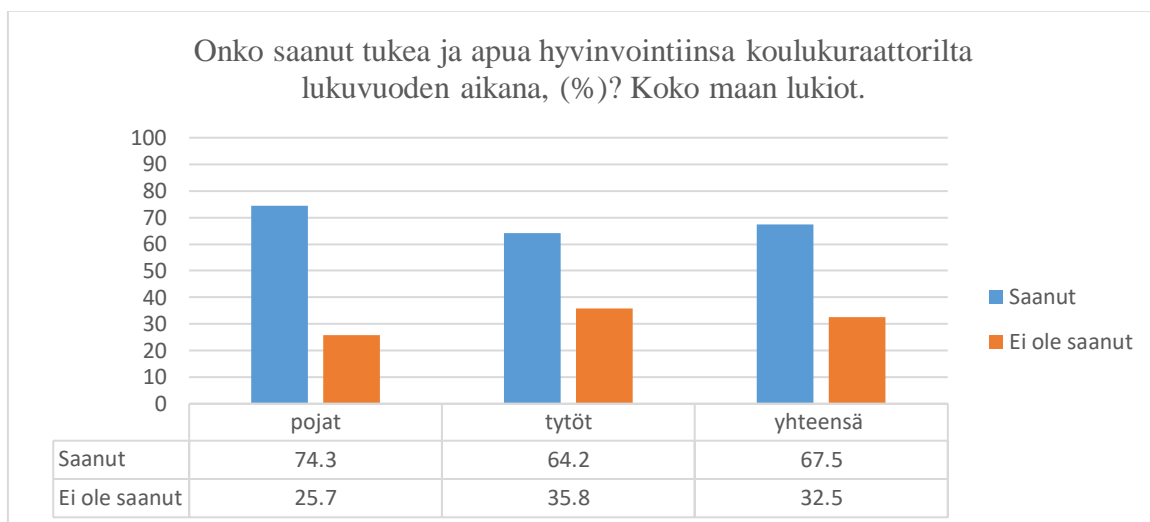
[[\(https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_perustulokset?alue_0=161009&mittarit_0=199420&mittarit_1=199752&mittarit_2=200413&vuosi_2017_0=v2017_-_\)](https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_perustulokset?alue_0=161009&mittarit_0=199420&mittarit_1=199752&mittarit_2=200413&vuosi_2017_0=v2017_-_)](2.3.2018)

3.3 Koulukuraattoripalvelujen saatavuus kouluterveyskyselyn 2017 valossa

Tutkimuksessani mielenkiinto kohdistui myös lukioiden kuraattoripalveluihin. Toinen tutkimani indikaattori perustui kysymykseen: "Oletko saanut tukea ja apua hyvinvointiisi seuraavilta koulun aikuisilta (koulukuraattori) tämän lukuvuoden aikana?". Vastausvaihtoehdot olivat seuraavat: 1 kyllä, paljon, 2 kyllä, jonkin verran, 3 en, mutta olisin tarvinnut, 4 en ole tarvinnut apua. Oheisessa kuviossa on huomioitu ne vastaajat, jotka ovat ilmoittaneet vaihtoehdot 1 ja 2 eli he ovat siis ainakin pääsääntöisesti tyytyväisiä koulukuraattoripalveluihin. Nämä vastaajat on koottu taulukossa ”saanut” -kohtaan. Vastausvaihtoehdon 3 valinneiden määrä on luettavissa taulukon ”ei ole saanut” -kohdasta.

Näyttää siis siltä, että lukion opiskelijoista 67,5 % on tyytyväisiä saamiinsa koulukuraattoripalveluihin. Pojat näyttävät olevan tyytyväisempiä palvelun saatavuuteen kuin tytöt. Vastauksia tähän kysymykseen antoi 3270 lukiolaista. Prosenttiosuudet on laskettu apua tarvinneista eli vaihtoehdon 4 valinneet eivät ole näissä lukemassa mukana.⁵⁸ Huomionarvoista on se, että tämän vaihtoehdon valitsi peräti 90,6 % lukiolaisista.

Huomionarvoista on kuitenkin myös se, että maan lukioiden opiskelijoista 32,5 % ei ole saanut palvelua, vaikka subjektiivisesti olisi kokenut olevansa sen tarpeessa. Opiskeluhooltolain tavoite ei ole siten toteutunut täysimäärisesti.

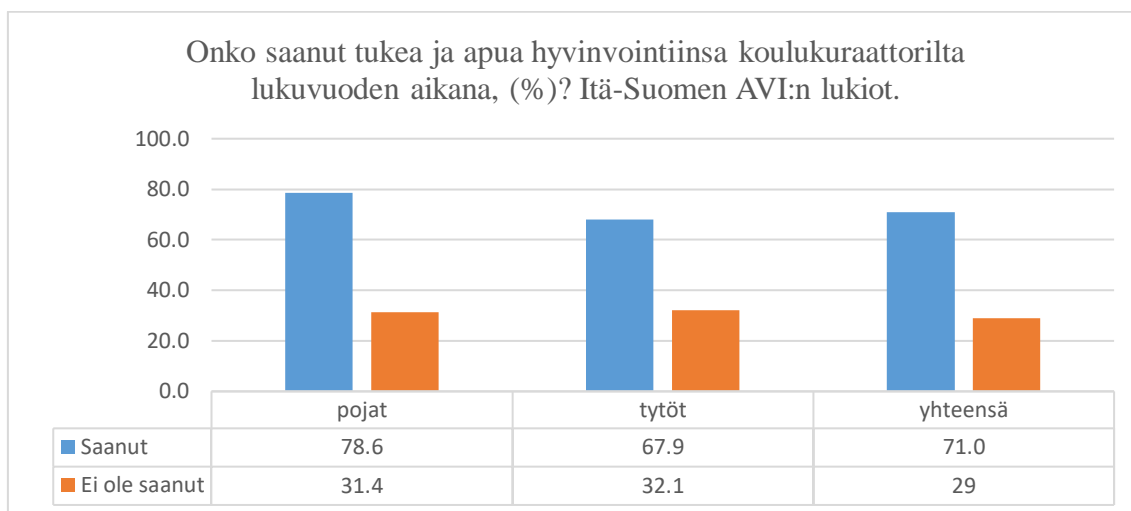


⁵⁸ THL:

[https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_perustulokset?alue_0=87869&mittarit_0=199420&mittarit_1=199752&mittarit_2=199572&vuosi_2017_0=v2017-\]\(3.2.2018\)](https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_perustulokset?alue_0=87869&mittarit_0=199420&mittarit_1=199752&mittarit_2=199572&vuosi_2017_0=v2017-](3.2.2018))

Taulukko 7. Koko maan lukioiden tulos indikaattoriin: ”Saanut tukea ja apua hyvinvointiin koulukuraattorilta lukuvuoden aikana (%)”

Psykologipalveluiden tavoin vertasin tätäkin tulosta Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen lukioiden vastaavaan. Oheinen kaavio paljastaa, että vastaavan indikaattorin samaan kysymykseen pohjautuvat tulokset ovat parempia kuin valtakunnassa keskimäärin.⁵⁹



Taulukko 8. Itä-Suomen AVI:n lukioiden tulos indikaattoriin: ”Saanut tukea ja apua hyvinvointiin koulukuraattorilta lukuvuoden aikana (%)”

Näyttää siltä, että psykologipalveluiden tavoin pojat ovat kokeneet tyttöjä useammin saaneensa tukea ja apua koulukuraattorilta. Näyttää myös siltä, että kuraattoripalveluita on paremmin saatavilla kuin psykologipalveluita. Lisäksi Itä-Suomen AVI:n alueen lukioissa ollaan tyytyväisempiä tähän palveluun kuin maan lukioissa keskimäärin.

⁵⁹ THL:

[\(https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_perustulokset?alue_0=161009&mittarit_0=199420&mittarit_1=199752&mittarit_2=199572&vuosi_2017_0=v2017_-_\]\(2.3.2018\)](https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1/summary_perustulokset?alue_0=161009&mittarit_0=199420&mittarit_1=199752&mittarit_2=199572&vuosi_2017_0=v2017_-_](2.3.2018))

4 LOPPUPÄÄTELMÄT

Halusin tutkimuksellani tehdä systemaattisen tulkintakannanoton lainsäädännöllä ja muilla viranomaislähteillä synnytetystä oikeustilasta opiskeluhoitolain määrittelemien psykologi- ja kuraattoripalvelujen osalta. Tutkimukseni perusteella voitaneen todeta, että opiskeluhoitolaki on selkeä yhtäältä koulutuksen järjestäjän (opetussuunnitelman mukainen opiskeluhoito) ja oppilaitoksen sijaintikunnan velvollisuuksista opiskeluhoitoon liittyen. Viimeistään lain esityöt paaluttavat nämä velvoitteet oikeille kohdilleen. Oikeustilan selkeydestä kertoo myös se, että esim. lukiolain kokonaisuudistus jättää tämän asiakokonaisuuden kokonaan ennalleen, lukiolain viittaussäännös säilyy ja puheena olevaan lakiin ei esitetä muutoksia.

Koulutuksen arviointikeskuksen tuoreen tutkimuksen mukaan oppilaitosten sijaintikunnat ja koulutuksen järjestäjät ovat lisänneet tutkimuksen kohteena olevien palveluiden saatavuutta. Lisäksi tutkimus paljastaa, että opiskeluhoitoa parhaiten tuntevat viranhaltijat kouluissa arvioivat tarpeen tutkimuksen kohteena oleville palveluille suureksi.

Opiskeluhoitolaki antaa yksilökohtaista opiskeluhoitoa säädellössään tarkkarajaiset, subjektiiviset oikeudet opiskelijoille kuraattori- ja psykologipalveluiden käytölle. Nämä palvelut tuodaan laissa opiskelijoille mahdollistavina. Opiskelija siis itse päättää, tukeutuuko näiden opiskeluhoillon ammattilaisten apuun vaiko ei. Kokeneena lukiotoimijana näen tässä dilemman. Koulussa työskentelevän aikuisen tulee huolen opiskelijasta synnyttyä tarjota mahdollisuutta saattaa tämä erityisen tuen piiriin. Tämä siirtyminen vaatii opiskelijan myötävaikutusta ja aina tämä ei onnistukaan.

Toinen osa tutkimustani oli peilata tätä oikeustilaa opiskelijoiden oikeuden toteutumisen näkökulmasta. Halusin nivoa tutkimuksen itselleni merkitykselliseen asiakokonaisuuteen eli lukion arkiseen työhön. Tukea tälle valinnalle sain edellä siteeratusta Heli Korkan artikkelista.

Tämän asiakokonaisuuden selvittely olisi huomattavan paljon helpompaa esim. vuonna 2023, jolloin käytössä olisi jo useamman tutkimuskerran ajalta kouluterveyskyselyn tuloksia tähän tutkimukseen nostetuista indikaattoreista. Nyt yhteismitallista vertailutietoa ei ole olemassa, mutta eri lähteistä saadut tiedot opiskeluhoitolakia edeltäneestä tilanteesta antavat toki osviittaa. Lisäksi aineiston tiedonkeruu sisältää vertailuvaikeuksia. On aivan eri

asia tukeutua lukioiden rehtoreiden käsityksiin koulujensa yksilökeskeisestä opiskeluhuollosta kuin palveluiden loppukäyttäjien eli opiskelijoiden omiin palvelukokemuksiinsa.

Yhtä kaikki, suuntaus opiskelijoiden oikeuden toteutumisen osalta kuraattori- ja psykologipalveluihin näyttää olevan sekä virallislähteiden (esim. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukset) sekä THL:n ja OPH:n tiedonkeruuaineistojen mukaan kohenemassa. Virallislähteissä tunnistetaan edelleen yhdenvertaisuusvajetta, mutta kehityksen suunta niissäkin on positiivinen.

Kouluterveyskyselyn tulokset vuodelta 2017 antavat myös osviittaa siitä, että apua ja tukea kuraattoreilta ja psykologeilta kaipaavat sitä myös saavat. Huomionarvoista on toki se, että suurin osa lukiolaisista ei näytä tätä tukea ja apua tarvitsevan. Psykologipalveluiden osalta vain 13,9 % lukion 1. ja 2. vuosikurssin opiskelijoista pystyi arvioimaan saamansa tuen ja avun riittävyttä, 86,1 % ei ollut tarvinnut näitä palveluja lainkaan. Kuraattoripalveluiden osalta määrät olivat 9,4 % ja 90,5 %. Kokeneena lukiotoimijana voin hyvin alleviivata tämän. Suurin osa lukiolaisista pystyy opiskelemaan ja elämään elämäänsä ilman suurempaa problematiikkaa. Osa lukiolaisista, joskin kasvava osa, tarvitsee rinnalleen erityistä tukea ja apua opiskeluistaan ja elämästään selviytymiseen.

Tämän tutkimuksen kohteena olleista opiskeluhuollon yksilökohtaisten kuraattori- ja psykologipalveluiden saatavuudesta ja opiskelijoiden oikeuksien toteutumisesta olisi hedelmällistä toteuttaa seurantatutkimus joidenkin vuosien kuluttua. Sivumäärä antoi myös omat rajoitteensa sille, että olisin ulottanut tämän tutkimuksen aluehallintovirastoihin suuntautuneiden kanteluiden tutkimiseen. Lisäksi opiskeluhuoltolain määrittelemän yksilökohtaisen opiskeluhuollon suhde oppilaitoksen toteuttamiin pedagogisiin toimiin olisi kiinnostavaa tutkia. Onko aina pedagogisen tuen ja yksilökohtaisen opiskeluhuollon yhteistyö saumatonta?

Toinen jatkotutkimuksen arvoinen seikka olisi pohtia syitä sille, miksi niin suuri osa lukioiden opiskelijoista ei näytä tarvitsevan opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluita lainkaan. Opiskeluhuoltolakia valmistelun aikoihin esim. Suomen psykologiliiton tieteellinen valiokunta antoi lausunnon, jossa se korosti suositustaan siitä, että koulupsykologia kohden tulisi olla enintään 600 – 800 opiskelijaa⁶⁰ Esim. Savonlinnassa

⁶⁰ Suomen psykologiliitto 14.10.2013
[\[http://www.psyli.fi/files/1096/Konsultoiva_koulupsykologityo_suositus_14.10.2013.pdf\]](http://www.psyli.fi/files/1096/Konsultoiva_koulupsykologityo_suositus_14.10.2013.pdf) (28.4.2018)

tämä ei toteudu, koulupsykologeilla on suositusta enemmän potentiaalisia asiakkaita. Onko lain takaamat oikeudet kuitenkin niin tuoreita lukiokoulutuksessa, että tietoisuus niistä ei ole vielä läpäissyt lukioikäluokkia ja heidän huoltajiaan? Tätä asiaa olisi hyvä lähestyä palveluohjauksen⁶¹ näkökulmasta. Onko opiskelijoilla ja heidän huoltajillaan riittävä tieto käytettävissä yksilökohtaisen opiskeluhoillon psykologi- ja kuraattoripalveluista.

Mielenkiintoista olisi myös verrata lukioiden perinteisintä opiskeluhoillon palvelua eli opiskeluterveydenhuollon saatavuutta näihin tämän tutkimuksen kohteena olleiden palveluiden saatavuuteen.

⁶¹ Kts. Mahkosen käyttämä käsite case management, mm. Mahkonen 2015, s. 55.