

9.8.2022

EOAK/3845/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Johanna Rantala

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI SORA-SÄÄNNÖSTEN MUUTTAMISESTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi SORA-säännösten muuttamisesta (jäljempänä esitys). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia sekä tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia ja rikosrekisterilakia. Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annettu laki.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksessä täsmennetään ja tarkennetaan nykyistä lainsäädäntöä useilla säännösmuutoksilla ja uusilla säännöksillä. Yleisesti ottaen pidän sääntelyn täsmenämistä ja tarkentamista varsin tarpeellisena niiltä osin, kuin sääntelyn katsotaan olleen epäselvää ja tulkinnanvaraista. Pidän opiskelijoiden oikeusturvan kannalta erityisen tärkeinä suunniteltuja tiedonsaantioikeuksien täsmennyksiä, eritoten sitä, että koulutuksen järjestäjällä ei ole tiedonsaantioikeutta opiskeluoikeuden peruuttamisesta silloin, kun opiskeluoikeus on myöhemmin palautettu. Lisäksi opiskeluoikeuden peruuttamisprosessin selkiyttäminen parantaa opiskelijoiden oikeuksien toteutumista.

Esityksen säännökset koskevat osaltaan tilanteita, joissa opiskelijalla on hänen opintoihinsa vaikuttavia ongelmia. Korostan ennalta ehkäisevien toimien merkitystä opiskelijoiden ongelmien pahenemisen estämiseksi. Pidän välttämättömänä opiskeluhuollon resurssien riittävyyttä ja tarvittavien tukitoimien tarjoamista opiskelijoille oikea-aikaisesti ongelmien ilmetessä. Esityksessä on viitattu OKM:n SORA-hankkeessa (OKM/36/040/2017) laadittuun selvitykseen. Esityksessä todetaan, että SORA-selvityksen mukaan koulutuksen järjestäjät, korkeakoulut ja opiskeluterveydenhuolto ovat järjestäneet paljon ohjausta ja muita tukimuotoja ennen opiskeluoikeuden peruuttamista. Opiskelijan tarvitsemia kohtuullisia mukautuksia on suunniteltu yhteistyössä opiskeluterveydenhuollon toimijoiden kanssa.

Katson, että ennaltaehkäisevien toimien lisäksi opiskelijan tuen ja ohjauksen tarve tulee huomioida myös sen jälkeen, kun hänen opiskeluoikeutensa on peruutettu. Myös SORA-hankkeen ohjausryhmä piti esityksen mukaan tärkeänä, että opiskelijasta huolehdittaisiin myös sen jälkeen, kun opiskeluoikeus on peruutettu. Pidänkin tarpeellisena esitettyihin säännöksiin lisättyä ns. jälkiohjausvelvoitetta, eli koulutuksen järjestäjän ja korkeakoulun velvoitetta ohjata opiskelijaa hakeutumaan muuhun koulutukseen tai tarvittaessa muiden tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin opiskeluoikeuden peruuttamisen jälkeen. Jatkovalmistelussa voisi myös harkita, tulisiko jälkiohjausvelvoite ulottaa myös tilanteisiin, joissa opiskelija on katsottu eronneeksi tai hän on menettänyt opiskeluoikeutensa.

Esityksessä ehdotetaan, että opiskeluoikeuden peruuttaminen olisi mahdollista myös silloin, kun koulutukseen liittyvät käytännön tehtävät oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa oppimisympäristössä edellyttävät olennaisesti iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden parissa työskentelyä. Näiden henkilöryhmien parissa työskenteleviltä on katsottava voitavan edellytettävän vastaavaa nuhteettomuutta kuin alaikäisten parissa työskenteleviltä. Voimassa oleva sääntely on koskenut vain olennaista alaikäisten parissa työskentelyä. Opiskeluoikeuden peruuttaminen on mahdollista, kun se on tarpeen mainittuihin henkilöryhmiin kuuluvien henkilöiden suojelemiseksi ja jos opiskelija on tuomittu rangaistukseen tietystä säännöksessä määritellystä rikoksesta. Pidän esitettyä muutosta sinänsä perusteltuna, mutta haluan nostaa esille, että iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden parissa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä ei erikseen säädetä, toisin kuin lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä säädetään. Siten iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden parissa työskentelevät henkilöt ovat esityksen toteutuessa rikostaustan selvittämisen osalta keskenään erilaisessa asemassa riippuen siitä, ovatko he opiskelijoita vai ammattihenkilöitä/työntekijöitä. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskeva lainsäädäntö on mahdollisesti muuttumassa näiltä osin, jolloin asia korjaantuu.

Esityksen mukaan opetukseen ja käytännön tehtäviin osallistumisen epääminen, samoin kuin huumausainetestaukseen määrääminen, ovat turvaamistoimina tosiasiallista hallintotoimintaa, eikä niistä tehdä hallintopäätöksiä, joiden johdosta opiskelijaa tulisi kuulla tai josta olisi erillinen valitusoikeus. Voimassa olevassa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 116 §:ssä todetaan nimenomaisesti, että luokkahuoneesta tai muusta tilasta poistumaan määräämisestä ja opiskelijan opetukseen osallistumisen epäämisestä ei voi hakea muutosta. Esityksessä on todettu, että voimassa olevan sääntelyn mukaan mainitut toimet kirjataan eikä niistä tehdä hallintopäätöstä.

Toimissa on siten kyse tosiasiallisista hallintotoimista. Tämän vuoksi näiden toimien osalta ei ole tarpeen säätää erikseen valituskiellosta, esityksessä todetaan. Huolimatta esityksessä esitetystä juridisesti perustellusta näkemyksestä, katson että lainkäyttäjää voisi palvella paremmin nimenomainen ja selkeä maininta valituskiellosta ainakin opetukseen ja käytännön tehtäviin osallistumisen epäämisen osalta. Esitän, että jatkovalmistelussa vielä harkittaisiin nimenomaisen valituskiellon kirjaamisen mahdollisuutta säännöksiin.

Laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella kuulemiseen liittyvät ongelmat ja virheet ovat hallintotoiminnassa valitettavan yleisiä, ja niillä on suuri merkitys henkilöiden oikeusturvaan ja oikeuksien toteutumiseen. Siksi pidän erittäin hyvänä täsmennyksenä lakeihin tehtyjä lisäyksiä siitä, että ennen opiskeluoikeuden peruuttamista opiskelijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi siten kuin hallintolaissa säädetään.

Lisäksi haluan nostaa esille nykyisen lainsäädännön epäselvyyden eronneeksi katsomista koskevassa päätöksenteossa kuulemisveloitteen osalta. Eronneeksi katsomista koskevissa säännöksissä edellytetään, että ennen oppivelvollisen eronneeksi katsomista koulutuksen järjestäjän tulee ilmoittaa oppivelvolliselle sekä hänen huoltajalleen ja muulle lailliselle edustajalleen, että oppivelvollinen voidaan katsoa eronneeksi, mikäli hän ei osallistu opetukseen. Katson, että mainittu ilmoitusvelvollisuus johtaa epäselvyyteen niiltä osin, tuleeko (oppivelvollisen) eronneeksi katsomista koskevaa päätöstä tehtäessä ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen lisäksi myös kuulla opiskelijaa ja hänen huoltajaansa hallintolaissa säädetyllä tavalla. Katson kyseisen ilmoitusvelvollisuuden olevan osin päällekkäinen hallintolain mukaisen kuulemisen kanssa, joskaan se ei täytä kaikkia kuulemiselle asetettuja vaatimuksia. Selkeintä voisi olla, että eronneeksi katsomista koskevassa sääntelyssä todettaisiin nimenomaisesti hallintolain mukaisesta kuulemisveloitteesta.

Jatkovalmistelussa tulisi mielestäni myös selvittää ja harkita, olisiko yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia syytä täsmentää opiskeluoikeuden menettämistä koskevaan päätöksentekoon liittyvän hallintolain mukaisen kuulemisveloitteen selkeyden osalta. Käsitykseni on, että korkeakoulujen käytännöt voivat vaihdella opiskeluoikeuden menettämispäätöksen tekemiseen liittyvän prosessin osalta. Eritoten koska esityksen mukaan opiskeluoikeuden pidättämisestä voi seurata opiskeluoikeuden menettäminen, jos opiskeluoikeuden pidättämisen peruste ei ole poistunut kuuden kuukauden kuluessa, katson olevan tärkeää varmistaa, että menettämispäätös tehdään hyvän hallinnon mukaisesti ja siten, ettei opiskeluoikeuden menettäminen tule opiskelijalle yllätyksenä.

Edellä mainittuun liittyen voisi myös harkita, tulisiko säätää koulutuksen järjestäjille ja korkeakouluille velvoite tiedottaa ja ohjata opiskelijaa nimenomaisesti eronneeksi katsomisen tai opiskeluoikeuden menettämisen mahdollisuudesta opiskeluoikeuden pidättämisen yhteydessä.

Yleisesti totean, että huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että koulutuksen järjestäjille ja korkeakouluille annetaan uutta sääntelyä koskevaa koulutusta, ohjausta ja neuvontaa.