

9.9.2022

VN/17575/2021
VN/17575/2021-OM-68

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi SORA-säännösten muuttamisesta

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt 26.8. lausuntoa esitysluonnoksesta ns. SORA-säännösten muuttamiseksi. Lyhyen lausuntoajan vuoksi asiaa on tarkasteltu vain lausunnossa mainituilta osin, eikä esimerkiksi tietosuojakysymyksiä ole tässä aikataulussa voitu arvioida. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys-jakson täydentäminen

Säätämisjärjestysjaksossa on arvioitu sellaisia esitysluonnoksen kysymyksiä, joilla on merkitystä perustuslain kannalta. Lisäksi on tunnistettu, että kyseisiin teemoihin liittyen on olemassa perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä. Esitysluonnoksen merkittävä puute on se, että joidenkin säätämisjärjestysluvun jaksojen osalta siinä on sinänsä yksilöity esityksen kohtia, joilla on merkitystä perustuslain kannalta ja esitetty johtopäätös siitä, että ehdotukset ovat valtiosääntöisesti hyväksyttäviä, mutta asiaa koskevaa arviointia ei ole kirjoitettu auki. Esitysluonnoksesta ei saa tällä hetkellä joltain (esim. jakso ”oikeusturva ja julkisen vallan käyttö) osin kuvaa siitä, millä perusteilla tietyn ehdotuksen katsotaan olevan perustuslainmukainen, koska esitysluonnoksesta puuttuu siltä osin merkityksellisen lausuntokäytännön läpikäynti ja ehdotuksen arviointi suhteessa aiempaan lausuntokäytäntöön.

Hallituksen esityksen laatimisohejien jaksossa IV.12 todetaan asiasta muun muassa seuraavaa:

”Kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys. On tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. Jos käsillä on oikeudellinen kysymys, jota perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin arvioinut, myös tämä on tuotava esiin. On kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Samalla on selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinten tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Lausunnot ja ratkaisut on yksilöitävä. Riittävää ei ole, että pelkästään todetaan säännösehdotusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset.”

9.9.2022

VN/17575/2021

VN/17575/2021-OM-68

Oikeusministeriö katsoo, että sääätämisyjärjestysperusteluita on jatkovalmistelussa täydennettävä ja selkiytettävä sellaiseen muotoon, että jokaisesta sääätämisyjärjestysperusteluihin käsittelykappaleesta ilmenee selkeästi, mitä kysymyksiä arvioidaan, mikä on aiempi perustuslakivaliokunnan kysymyksiä koskeva lausuntokäytäntö ja jos sellaista ei ole, lausuttava se avoimesti.

2. Säättämisyjärjestysperusteluihin liittyviä kysymyksiä

Huumausainetestauksen perustelu

Esitysluonnoksen sivulla 52 osana säättämisyjärjestysperusteluja on arvioitu esityksen huumausainetestausta koskevaa sääntelyehdotusta. Perustelujaksossa ei ole arvioitu tarkemmin huumausainetestaukseen liittyviä kysymyksiä, vaan ehdotuksessa on viitattu siihen, että voimassaolevassa sääntelyssä vastaavaa sääntelyä on pidetty hyväksyttävänä. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin tarkemmin huumausainetestauksen merkitystä perustuslain 10 §:n kannalta. Asiassa on mahdollista huomioida esimerkiksi lausunto PeVL 25/2022 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö.

Muutoksenhakusäännökset

Oikeusministeriö pitää lähtökohtaisesti hyvänä lainsäädännöllisenä kehityksenä sitä, että hallintoasioihin kohdistuvaa muutoksenhakua yhtenäistetään sitä sääntelevän yleislainsäädännön mukaiseksi, eli että muutoksenhakutie olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaisesti hallinto-oikeuteen viranomaisen päätöksistä ja että hallinto-oikeuksien alueellinen toimivalta jakautuisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:n säännösten mukaisesti eri hallinto-oikeuksiin tilanteissa, joissa erityisiä, painavia syitä pääsäännöstä poikkeamiselle ja asioiden keskittämiseksi ei ole.

Tässä tilanteessa, kun opiskelijoiden oikeusturvalautakuntaa ollaan lakkauttamassa, tulisi esityksessä erikseen vielä käsitellä sitä, voisiko näihin asiaryhmiin soveltaa oikaisuvaatimusta koskevia hallintolain säännöksiä. Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti eli kaikissa sellaisissa asiaryhmissä, joihin se soveltuu (HE 230/2014 vp). Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Näitä ovat esimerkiksi hallintopakkoasiat, joissa on oikeusturvasyistä tarpeen päästä viivytyksettä tuomioistuimeen (HaVM 3/2010 vp), tai asiat, jotka on selvitetty erityisen perusteellisesti jo tehtäessä alkuperäistä hallintopäätöstä.

Esityksessä on perusteltu opiskelijoiden oikeusturvalautakunnan lakkauttamista oikeastaan vain lautakunnan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisuudella, so. asioiden vähäisellä määrällä. Oikeusturvaan liittyviä syitä ko. lautakunnan lakkauttamiselle ei ole esitetty. Esitykseen sisältyvät säättämisyjärjestysperustelut ovat oikeusturvaa koskevan osion osalta todella suppeat. Esityksestä ei ilmene, että valmistelussa olisi suoritettu harkinta siitä,

9.9.2022

VN/17575/2021

VN/17575/2021-OM-68

edellyttäisikö opiskelijoiden oikeusturva kuitenkin oikaisuvaatimusvaiheen käyttämistä ennen varsinaista valitusta, esimerkiksi perusmuotoisena eli päätöksen tehneelle oppilaitokselle.

Mahdollisen oikaisuvaatimusvaiheen säätäminen maksuttomaksi poistaisi myös esityksen aiheuttaman epäkohdan siitä, että valitustien muuttumisen myötä muutoksenhaku muuttuisi maksulliseksi jo ensi asteen muutoksenhaussa.

3. Tietojen säilytys ja tiedonsaanti

Esitysluonnoksen eri lakiehdotuksissa ehdotetaan sääntelyä, jossa säädettäisiin opiskelijaksi ottamiseen liittyvästä tiedonsaantioikeudesta. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 41 §:ssä säädettäisiin tiedonsaantioikeuksista ammatilliseen koulutukseen liittyen.

Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentissa on säädetty oikeudesta saada opiskelijaksi ottamisen edellyttämiä välttämättömiä tietoja momentissa määriteltyjen kahden kriteerin täytyessä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että koska ehdotuksessa kuvattaisiin samanaikaisesti sekä oikeutta saada välttämättömiä tietoja, että kuvattaisiin yksityiskohtaisesti tietosisällöt, joita on oikeus saada, jää jossain määrin epäselväksi, onko kyseinen tiedonsaantioikeus tarkoitettu tyhjentäväksi 1 ja 2 kohtien mukaisissa tilanteissa, vai onko tarkoituksena, että tiedonsaantioikeus ulottuisi myös muihin kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin?

Siltä osin, kun on kyse salassa pidettävien tietojen luovutuksesta, jää jossain määrin epäselväksi, minkä sääntelyn perusteella näiden tietojen salassapito kussakin lakiehdotuksessa määräytyy. Esimerkiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 108 §:n mukainen velvoite jää jossain määrin epäselväksi, minkä vuoksi sitä olisi syytä kuvata tarkemmin perusteluissa.

Esitysluonnoksesta on jossain määrin vaikeasti hahmotettavissa, mikä on peruste, jonka vuoksi opiskelijaksi ottamisessa tarvitaan kyseisiä yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Asiaa on syytä säätämisympäristöperusteluissa kuvata tarkemmin perustuslain 10 §:n näkökulmasta.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentin mukaan koulutuksenjärjestäjälle tulisi antaa tieto

- ”1) hakijan opiskeluoikeuden peruuttamista koskevasta päätöksestä ja sen perusteluista, jollei opiskeluoikeutta ole myöhemmin palautettu; 2) enintään kaksi vuotta ennen hakuajan päättymistä aiemmin vireille tulleesta opiskeluoikeuden peruuttamista koskevasta asiasta, josta ei ole tehty päätöstä.”

Esitysluonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, millä tavalla nämä tiedot toimitettaisiin ja olisiko kyse tietopyynnöistä yksittäiselle koulutuksenjärjestäjälle vai olisivatko nämä tiedot osana jotain rekisteriaineistoa. Lisäksi ehdotettu kahden vuoden määräaika on asia, jonka osalta jää jossain määrin epäselväksi, minkä sääntelyn perusteella koulutuksenjärjestäjä säilyttää mainittuja tietoja tuon ajan. Jossain määrin epäselvältä

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	(09) 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00023 Helsinki	Internat. +358 295 16001	Internat. +358 9 160 67730	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Helsinki	Finland			
Finland				

9.9.2022

VN/17575/2021

VN/17575/2021-OM-68

vaikuttaa myös kysymys siitä, olisiko vireille tullutta asiaa koskeva säilytettävä tieto diaaritieto asian vireille tulosta vai myös jotain tarkempaa tietoa asiasta. Oikeusministeriö katsoo, että tätä kokonaisuutta on syytä täsmentää vielä jatkovalmistelussa. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että sääntelyehdotuksen mukaan vaikuttaisi siltä, että asian vireille tulosta säädettäisiin, mutta ehdotuksesta ei ainakaan selkeästi ilmene, miten asian vireilläolo päättyy, jos päätöstä asiasta ei tehdä. Asiaa olisi syytä selkiyttää jatkovalmistelussa.

4. Rikosrekisteristen tarkastamisen laajentaminen

HE-luonnoksen mukaan opiskelijan opiskeluoikeus olisi mahdollista peruuttaa voimassa olevan alaikäisten parissa työskentelyä koskevan sääntelyn lisäksi myös silloin, kun koulutukseen liittyvät käytännön tehtävät oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa oppimisympäristössä edellyttävät olennaisesti iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden parissa työskentelyä, jos se on tarpeen mainittuihin henkilöryhmiin kuuluvien henkilöiden suojelemiseksi ja jos opiskelija on tuomittu rangaistukseen laissa tarkoitettusta rikoksesta.

Voimassa olevan rikosrekisterilain 6 §:n 5 momentin mukaan opiskelija saa itseään koskevan 2 momentissa tarkoitetun otteen rikosrekisteristä voidakseen koulutukseen liittyvissä käytännön tehtävissä oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa oppimisympäristössä taikka harjoittelussa ryhtyä sellaiseen tehtävään, johon olennaisesti kuuluu työskentelyä alaikäisten parissa. Säännöksessä viitataan pykälän 2 momenttiin, jossa säädetään lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä ja siinä yhteydessä tarkastettavista rikosnimikkeistä.

Rikosrekisterilain 6 §:n 5 momenttiin ehdotettaisiin lisättäväksi *...tehtävään, johon olennaisesti kuuluu työskentelyä alaikäisten, iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden parissa*. Vastaava lisäys tehtäisiin lakiin ammatillisesta koulutuksesta (81 §), yliopistolakiin (43 a §) ja ammattikorkeakoululakiin (33 §). Rikosrekisteriotteen tarkastamisen laajentamista opiskelijoihin, jotka työskentelevät iäkkäiden ja vammaisten parissa perustellaan esitysluonnoksessa sillä, että näiden henkilöryhmien parissa työskenteleviltä olisi voitava edellyttää vastaavaa nuhteettomuutta kuin alaikäisten parissa työskenteleviltä ja sillä, että muutos parantaisi iäkkäiden ja vammaisten turvallisuutta.

Oikeusministeriö toteaa, että rikosrekisteritietojen käytön laajennus on merkittävä muutos. Rikosrekisteritiedot kuuluvat perustuslaissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Rikosrekisteritietojen käyttö merkitsee siten perusoikeuden rajoitusta. Rikosrekisteritiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja ja se asettaa edellytyksiä muun muassa henkilötietojen luovuttamista koskevalle sääntelylle.

Luonnoksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että asian kaikkia puolia ei ole valmistelussa selvitetty ja arvioitu muutoksen edellyttämällä tavalla. Rikosrekisteritietojen tarkastamisen

9.9.2022

VN/17575/2021

VN/17575/2021-OM-68

laajentamista tulee arvioida huolellisesti huomioon ottaen asiaan liittyvät eri näkökulmat ja muutoksen vaikutukset eri tahoille.

Kun kyse on perusoikeutta rajoittavasta sääntelystä, tässä rikosrekisteritietojen tarkastamisen laajentamisesta, niin sillä tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä tavoite, sääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista sekä oikeasuhteista. Myös muiden perusoikeuden yleisten rajoitusedellytysten tulee täytyä. Esitysluonnos ja sen perustelut vaikuttavat näiltä osin puutteellisilta. Luonnoksen mukaan iäkkäiden ja vammaisten parissa työskentelevältä olisi voitava edellyttää vastaavaa nuhteettomuutta kuin alaikäisten kanssa työskentelevältä. Tarkemmin ei kuitenkaan perustella, miksi alaikäisten, iäkkäiden ja vammaisten parissa työskenteleviä opiskelijoita tulisi rikosrekisterin tarkastamisessa kohdella samalla tavoin. Luonnoksessa ei tarkemmin tuoda esiin ehdotetun sääntelyn tavoitetta, ainoastaan todetaan muutoksen myös parantavan iäkkäiden ja vammaisten turvallisuutta. Onko turvallisuuden parantaminen ehdotetun sääntelyn tavoitteena ja onko kyse henkilöiden fyysisen koskemattomuuden, potilasturvallisuuden tai mahdollisesti taloudellisen turvallisuuden parantamisesta? Perusoikeutta rajoittavan sääntelyn tavoitteen tulee olla hyväksyttävä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima eikä rajoitusta voida tehdä vain ns. varmuuden vuoksi. Perusteluiden puuttuessa asiaa on hankala arvioida. Onko iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden turvallisuudessa tässä yhteydessä noussut esiin puutteita, esimerkiksi opiskelijoiden iäkkäisiin tai vammaisiin kohdistamia väärinkäytöksiä tai rikoksia, joita rikosrekisterin tarkastamisella pyrittäisiin estämään? Luonnoksessa ei arvioida myöskään sitä, voitaisiinko iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden turvallisuutta parantaa muilla keinoilla, jotka eivät rajoittaisi opiskelijan yksityisyyden suojaa, tai sitä, miksi muita keinoja ei voida pitää riittävinä. Toisin sanoen miksi rikosrekisteritietojen tarkastamisen laajentaminen on välttämätöntä? Oikeusministeriö katsoo, että esitystä tulee näiltä osin olennaisesti täydentää.

Esitysluonnoksessa ei määritellä sitä, mitä "iäkkäillä" ja "vammaisilla" henkilöillä tässä yhteydessä tarkoitettaisiin. Vertailuna esimerkiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisessä käytetään käsitettä "alaikäinen", jolla Suomen lainsäädännössä tarkoitetaan alle 18-vuotiasta. Kun kyse on perusoikeutta rajoittavasta sääntelystä, sen tulee olla mahdollisimman täsmällistä ja tarkkarajaista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen uudet määritelmät "iäkkäistä ja vammaisista henkilöistä" eivät ole selviä, mikä on ongelmallista asiaan liittyvät perusoikeusnäkökulmat huomioiden. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on joko selkiytettävä näitä määritelmiä tai sääntelyyn tulee lisätä määritelmäsäännös.

Esitetty muutos tarkoittaisi sitä, että iäkkäiden ja vammaisten parissa työskentelevästä opiskelijasta tarkastettaisiin samat rikosnimikkeet kuin alaikäisten kanssa työskentelevästä opiskelijasta. Tarkastettavat rikosnimikkeet on lueteltu rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa sekä laissa ammatillisesta koulutuksesta, yliopistolaisissa ja ammattikorkeakoululaisissa. Tarkastettavaksi tulisivat seksuaalirikokset, henki- ja väkivaltarikokset ja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

9.9.2022

VN/17575/2021

VN/17575/2021-OM-68

huumausainerikokset. Tarkastettavaksi tulevia rikosnimikkeitä ei luonnoksessa perustella. Miksi juuri nämä rikosnimikkeet olisi sääntelyn tavoitteen kannalta välttämätöntä ja oikeasuhteista selvittää myös iäkkäiden ja vammaisten parissa työskentelevältä opiskelijalta? Oikeusministeriö katsoo, että perusteluita tulee tältä osin täydentää. Jos tarkastettavaksi tulisi muita kuin em. säännöksissä mainittuja rikosnimikkeitä, siitä tulisi erikseen säätää.

Säännösehdotuksen muotoilun ja perusteluiden perusteella jää epäselväksi myös se, onko tarkoitus, että jatkossa olisi vain yksi rikosrekisteriote, jonka opiskelija esittäisi riippumatta siitä työskenteleekö hän alaikäisten, iäkkäiden vai vammaisten henkilöiden parissa. Vai onko tarkoitus, että esimerkiksi alaikäisten parissa työskentelyä varten pyydetty ote ei kävisi iäkkäiden ja vammaisten parissa työskentelyä varten, vaan sitä varten opiskelijan tulisi pyytää toinen ote? Tällä on vaikutusta Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan.

Esitysluonnoksen mukaan lakiin ammatillisesta koulutuksesta (81 §), yliopistolakiin (43 a §), ammattikorkeakoululakiin (33 §) lisättäisiin tarkastettavaksi rikosnimikkeeksi ihmiskauppaa koskevat rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §. Rikosnimikkeet on lueteltu näissä kolmessa laissa hiukan eri tavalla kuin rikosrekisterioteeseen merkittäviä rikoksia koskevassa rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa. Erilaisesta kirjoitustavasta johtuen tulee erityisesti varmistua siitä, että rikosnimikkeiden luettelot vastaavat sisällöltään toisiaan.

5. Rikosrekisteritietojen vaihto EU:ssa (ECRIS)

Tämä kokonaisuus puuttuu esitysluonnoksesta kokonaan. Rikosrekisteritietojen tarkastamiseen liittyy EU-jäsenvaltioiden välillä tapahtuvaa tiedonvaihtoa ja sitä koskee laki rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (214/2012).

Esitysluonnoksessa esitetty säännösmuotoilu tarkoittaisi sitä, että iäkkäiden ja vammaisten parissa työskentelevien opiskelijoiden rikostaustan tarkastaminen tulisi jäsenvaltioiden ECRIS-yhteistyön piiriin. Koska kokonaisuutta ei käsitellä luonnoksessa lainkaan, jää epäselväksi, onko ECRIS-yhteistyön ulottaminen tähän opiskelijaryhmään nimenomaan tarkoitettu lopputulos. Tällaisella muutoksella olisi taloudellisten vaikutusten ohella vaikutuksia Oikeusrekisterikeskuksen käytännön toimintaan. Näitä vaikutuksia ei luonnoksessa ole huomioitu. Jos tämän opiskelijaryhmän ei olisi tarkoitus tulla ECRIS-yhteistyön piiriin, tulee erikseen selvittää, onko poissulkeminen ECRIS-sääntelyn puitteissa mahdollista.

Jatkovalmistelussa tulee selvittää ja huomioida ECRIS-sääntely ja täydentää esitystä tältä osin.

6. Vaikutukset Oikeusrekisterikeskukselle

Esitysluonnoksen taloudellisissa vaikutuksissa ei mainita Oikeusrekisterikeskukselle (ORK) mahdollisesti aiheutuvia vaikutuksia. Viranomaisvaikutuksissa todetaan, että esitetty muutos lisäisi jonkin verran tietopyyntöjä Oikeusrekisterikeskukselle, muttei esitetä minkäänlaista

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

9.9.2022

VN/17575/2021

VN/17575/2021-OM-68

arvioita siitä, kuinka moni opiskelija tulisi uuden sääntelyn piiriin. Edellä käsitellyn ECRIS-yhteistyön vaikutukset ORK:n toimintaan ja sen taloudelliset vaikutukset puuttuvat myös kokonaan. Vaikutusten arvioinnin osalta Oikeusministeriö viittaa myös ORK:n lausunnossaan esittämiin huomioihin.

Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa on selvitettävä tarvittaessa yhdessä ORK:n kanssa esitettyjen muutosten vaikutukset ORK:n toimintaan, esimerkiksi mahdolliset tietojärjestelmämuutokset, henkilöstöresurssit ja taloudelliset vaikutukset. Lisäksi on huolehdittava siitä, että ORK saa niihin riittävän rahoituksen budjetti- ja kehysvalmistelussa.

7. Muuta rikosrekisteriä koskevaan sääntelyehdotukseen liittyen

STM on valmistelemassa hallituksen esitystä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta ja siihen viitataan myös tässä esitysluonnoksessa. STM:n luonnoksessa rikosrekisterin tarkastamista laajennettaisiin iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskenteleviin työ- ja virkasuhteessa oleviin henkilöihin. OM on esittänyt STM:lle valmistelun aikana samoja huomioita rikosrekisterin tarkastamisen laajentamisesta kuin mitä edellä tuodaan esiin: sääntelyn tavoitteet, välttämättömyys, täsmällisyys tulisi tarkkaan arvioida, samoin ECRIS-sääntely tulisi selvittää ja huomioida, ja Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvat kustannus- ja muut vaikutukset arvioida.

Esitysluonnoksen mukaan lainmuutosten olisi tarkoitus tulla voimaan 1.8.2023. STM:ssä valmistelussa olevien säädösmuutosten olisi tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024. OM:n näkemyksen mukaan rikosrekisterin tarkastamisen laajentamista koskevien säännösten olisi perusteltua tulla voimaan samaan aikaan, kun ne liittyvät molemmat iäkkäiden ja vammaisten parissa työskenteleviin henkilöihin.

8. Opiskeluoikeuden pidättämistä koskevan toimivallan siirto rehtorille

Esitysluonnoksessa esitetään (esimerkiksi s. 16), että korkeakouluissa opiskeluoikeuden pidättämistä koskeva päätösvalta siirrettäisiin korkeakoulun hallitukselta rehtorille. Sivulla 38 säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että

- ”Pykälän 3 momenttia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että opiskeluoikeuden pidättämisestä päättäisi yliopiston hallituksen sijaan rehtori. Opiskeluoikeuden pidättämiseen liittyvää hallituksen päätöksentekoa voidaan pitää kohtuullisen raskaana. Yksittäisen opiskelijan tietoja ja tilannetta ei ole välttämätöntä käsitellä hallituksessa, vaan päätöksen voisi tehdä rehtori ottaen huomioon, että päätöksen perusteet ovat helposti osoitettavissa toteen ja että päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että opiskeluoikeuden pidättäminen on yksilön oikeusaseman kannalta merkittäviä vaikutuksia omaava toimenpide. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että tällaisten yksilön asemaan merkittävällä tavalla vaikuttavien hallintopäätösten tekemisen tulisi olla monijäsenisen toimielimen vastuulla asianosaisen oikeusturvan vuoksi. Ehdotuksen mukaista toimivallan siirtoa voidaan pitää mahdollisena,

9.9.2022

VN/17575/2021

VN/17575/2021-OM-68

kun kyse olisi kohtalaisen tarkasti rajatun harkinnan sisältävän päätöksen tekemisestä. Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin perusteltua arvioida, tulisiko määritellä, että tällainen päätös tulee tehdä esittelystä, mikä parantaisi osaltaan päätöksenteon kohteena olevan henkilön oikeusturvaa.

9. Lainsäädäntötekniisiä huomioita

Oikeusministeriö huomauttaa, että ”siten kuin” –muotoisia viittauksia ei suositella käytettävän. Esitykseen sisältyy tällaisia viittauksia hallintolakiin (ammattillisesta koulutuksesta annetun lain (LE 1) 93 §:n 3 momentti, yliopistolain (LE 2) 45 c §:n 1 ja 2 momentti sekä ammattikorkeakoululain (LE 3) 39 §:n 1 ja 2 momentti). Lainkirjoittajan oppaan (12.2.6) mukaan ”siten kuin” –muotoista viittausta tulisi välttää, koska tällä tavoin viittaessa ei kyetä päättelemään, tulevatko muun lain säännökset sovellettaviksi vain viittauksen kautta vai onko informatiivisuus viittauksen ainut tehtävä. Ko. viittaukset tulisi kirjoittaa aineelliseen muotoon. Myös yliopistolain (LE 2) 83 a §:n 1 momentin ja ammattikorkeakoululain (LE 3) 58 §:n 2 momentin viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin on kirjoitettu ”siten kuin” –muotoisena. Viittaus tulisi kirjoittaa informatiiviseen muotoon. Ks. lainkirjoittajan opas (12.13.2).

Ammattillisesta koulutuksesta annetun lain (LE 1) 115 §:n, yliopistolain (LE 2) 85 §:n ja ammattikorkeakoululain (LE 3) 59 §:n termi ”hallinto-oikeus” tulisi muuttaa muotoon ”hallintotuomioistuin”.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös yliopistolain (LE 2) 83 a §:n 1 momentin rajaukseen, jonka mukaan ”muuhun kuin 82 §:ssä tarkoitettuun yliopiston hallintoasiassa antamaan päätökseen sekä oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla...”. Lainkohta on epäselvä, eikä sitä ole sen yksityiskohtaisissa perusteluissakaan tältä osin perusteltu. Mikäli lainkohdan tarkoituksena on, että yliopistolain 82 §:n mukaiseen yliopiston hallintoasiassa antamaan päätökseen sekä oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen ei saisi hakea valittamalla muutosta, toteaa oikeusministeriö seuraavaa: Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 21/2011 vp, s. 2, PeVL 20/2005, s. 8). Lakiin ei pidä sisällyttää luetteloa viranomaisen päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Tällainen sallivaksi muotoiltu luettelo ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (PeVL 34/2014 vp, s. 4–5, PeVL 29/2013 vp, s. 3, PeVL 15/2012 vp, s. 3). Tämä on erityisen epäselvää, kun otetaan huomioon, että yliopistolain 84 §:ssä säädetään nimenomaisesti muutoksenhakukielloista.

9.9.2022

VN/17575/2021
VN/17575/2021-OM-68

Lisäksi tämän uudistuksen yhteydessä yliopistolain (LE 2) 84 a § ja ammattikorkeakoululain (LE 3) 61 § tulisi kumota oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentin kanssa päällekkäisenä ja siten tarpeettomana.

Myös yliopistolain (LE 2) 86 §:n 1 ja 2 momentin ”siten kuin” –muotoiset viittaukset tulisi kirjoittaa informatiiviseen muotoon. Lisäksi saman pykälän 1 ja 2 momentin viittaukset vanhentuneeseen hallintolainkäyttölakiin tulisi ajantasaistaa viittaamaan voimassa olevaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

VN/17575/2021-OM-68

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: