

Asia: VN/17575/2021

## Luonnos hallituksen esityksestä SORA-säännösten muuttamisesta

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne muutosehdotuksista alla olevaan tekstikenttään**

Yliopistolakia koskevat kommentit

SORA-säännösten soveltaminen koulutusyhteistyössä

Hallituksen esityksessä on tarpeellista selventää (vähintään lain perusteluissa), miten SORA-säästöksiä sovelletaan yliopistolain 7a § mukaisessa tilanteessa, jossa osan koulutuksesta antaa muu kuin tutkintovastuussa oleva yliopisto. Selvennystä tarvitaan ainakin siitä, kenellä on koulutusyhteistyössä SORA-asioissa selvittämis- ja ratkaisuvastuu ja mitä osaa opiskeluoikeuden peruuttaminen voi koskea. Esimerkiksi opettajakoulutuksessa taiteiden alalla tutkinnon myöntävällä yliopistolla ei välttämättä ole koulutusvastuuta opettajan tietyistä opinnoista (Vna 794/2004 19 § 1-5 tarkoitetut pedagogiset opinnot). Ne antaa yhteistyösopimuksen perusteella sellainen yliopisto, jonka koulutusvastuun piiriin ko. opinnot kuuluvat.

SORA-pykälien ryhmittely yliopistolaissa

Lakiehdotuksessa on selkeästi pyritty ryhmittelemään SORA-säästöksiä uudella tavalla ja selkiyttämään tekstiä. Edelleenkin pykälien lukuisat keskinäiset viittaukset tekevät kokonaisuuden hahmottamisesta hankalaa. Voisiko harkita, että kaikkiin vain asetuksessa (VnA 770/2009, 2a §) säädettyihin koulutuksiin sovellettavat SORA-säännökset olisivat omassa luvussaan?

Opiskeluoikeuden pidättäminen ja opiskeluoikeuden menettäminen

Opiskeluoikeuden pidättämistä koskevat säännökset ehdotetaan siirrettäväksi uudeksi 45 b §:ksi Opiskeluoikeuden pidättäminen. Nykyinen 45 a § Menettely opiskeluoikeuden peruuttamista koskevassa asiassa ja kurinpitoasiassa ehdotetaan siirrettäväksi uudeksi 45 c §:ksi ja sen 3

momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan opiskeluoikeuden pidättämistä koskeva päätösvalta siirrettäisiin yliopiston hallitukselta rehtorille.

Opiskeluoikeuden menettämistä koskevaa 43 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi siten, että opiskelija menettää opiskeluoikeutensa myös, jos ehdotetun 45 b §:n mukainen opiskeluoikeuden pidättämisen peruste ei ole poistunut 6 kuukauden kuluessa pidättämistä koskevasta lainvoimaisesta päätöksestä. Riippumatta siitä, millä 43 §:ssä mainitulla perusteella opiskeluoikeus on menetetty niin opiskelija voi hakea yliopistolta oikeutta päästä uudelleen opiskelijaksi osallistumatta 36 §:n mukaiseen opiskelijavalintaan.

Lakiehdotuksen 85 §:ssä esitetään, että opiskeluoikeuden pidättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön siitä tehdystä valituksesta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Säännös on ristiriidassa ehdotetun 84 §:n kanssa, jonka mukaan Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee - - 45 b §:ssä tarkoitettua opiskeluoikeuden pidättämistä, ei saa hakea muutosta valittamalla. Aalto-yliopiston lausunto on laadittu siinä käsityksessä, että opiskeluoikeuden pidättämistä koskevasta hallinto-oikeuden ratkaisusta ei voida hakea muutosta valittamalla.

Opiskeluoikeuden menettämistä koskevat uudet säännökset ovat periaatteessa kannatettavia, mutta ehdotus jättää opiskelijan oikeusturvan kannalta merkittäviä tulkinnanvaraisuuksia: 1) määräajan päättymisen yksiselitteisyys ja millä tavoin opiskelija saa tiedon määräajan viimeisestä päivästä 2) määräajan katkeamisen yksiselitteisyys ja 3) opiskeluoikeuden palauttamisen perusteet.

Lakiehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, että millä tavoin opiskeluoikeuden menettäminen todetaan. Samassa 43 §:ssä säädetään ennestään opiskeluoikeuden menettämisestä ilmoittautumisen laiminlyönnin (39 §) sekä opintojen suorittamiselle säädetyn ajan tai sille myönnetyn lisäajan päättymisen tai myöntämättä jätetyn lisäajan johdosta (41 § ja 42 §). Ilmoittautumisen laiminlyönnin ja opinnoille säädetyn määräajan tai sille myönnetyn lisäajan päättymisen johtavat suoraan opiskeluoikeuden menettämiseen ilman erillistä, muutoksenhakukelpoista päätöstä. Tällaiseen päätökseen ei myöskään ole tarvetta, koska opiskeluoikeuden päättymisen tarkka päivämäärä on ennalta määrätty ja rekisteröity. Lakiehdotuksesta on pääteltävissä, että myös 6 kuukauden kuluttua opiskeluoikeuden pidättämistä koskevasta lainvoimaisesta päätöksestä opiskeluoikeus päättyisi ilman erillistä päätöstä. Määräajan viimeinen päivä laskettaneen säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain 150/1930 mukaisesti. Koska lainvoimaiseksi tulemisen hetki jää riippumaan tiedoksiannon hetkestä ja mahdollisesta muutoksenhausta niin päivämäärää ei voida tiedottaa opiskelijalle sitovasti jo opiskeluoikeuden pidättämistä koskevaa päätöstä tiedoksi annettaessa. Jotta tätä säännöstä voisi soveltaa sujuvasti opiskelijan oikeusturva huomioiden niin yliopistolla tulisi olla velvollisuus selvittää lainvoimaiseksi tulemisen hetki ja antaa pyydettäessä todistus opiskelijalle viimeisestä määräpäivästä. Määräpäivä ei voi määräytyä opiskelijan oman käsityksen mukaisesti vaan yliopiston ilmoittaman määräpäivän jälkeen opiskeluoikeus on katsottava menetetyksi. Tämän jälkeen opiskelija voi hakea opiskeluoikeuden palauttamista, jos hän haluaa jatkaa opintojaan. Kielteisestä palauttamispäätöksestä eli opiskeluoikeuden menettämistä koskevasta päätöksestä saa puolestaan vaatia oikaisua ja oikaisuasiassa annetusta päätöksestä saa valittaa hallinto-oikeuteen.

Lakiehdotuksen 45 b §:n mukaisesti opiskeluoikeuden pidättämispäätös on voimassa kunnes opiskelija suostuu tarvittaviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin tai rikosrekisteriotteen toimittamiseen

nähtäväksi. Opiskelu oikeuden pidättämisen katkaiseva suostumus voi olla tulkinnanvarainen. Lakiehdotus ei ota kantaa siihen, että jos opiskelija ei suostumuksesta huolimatta mene tarkastukseen tai toimita rikosrekisteriotetta niin onko pidättämisen kuitenkin katsottava rauenneeksi ja asiassa tehtävä taas uusi opiskelu oikeuden pidättämispäätös. Opiskelu oikeuden pidättämisen ei tulisi katketa pelkkään suostumukseen mennä määrättyihin testeihin tai toimittaa vaaditut asiakirjat vaan vasta testeihin osallistumiseen ja vaadittujen asiakirjojen toimittamiseen.

Riippumatta siitä, millä 43 §:ssä mainitulla perusteella opiskelu oikeus on menetetty niin opiskelija voi hakea yliopistolta oikeutta päästä uudelleen opiskelijaksi osallistumatta 36 §:n mukaiseen opiskelijavalintaan. Laissa ei ole mainittu harkintaperusteita opiskelu oikeuden palauttamiselle. Ainakin Aalto-yliopistossa ja varmasti yleisemminkin opiskelu oikeuden palauttamisen harkintaperusteet ovat hyvin vastaavanlaiset kuin lisäajan myönnössä . Tällöin arvioidaan opiskelijan opintosuunnitelman toteuttamiskelpoisuutta ja mahdollisuutta valmistua kohtuullisessa ajassa (Ref. Tarmo Miettinen, Opiskelu oikeuden saaminen ja lakkaaminen yliopistossa, Edilex 2013/28, s. 32-33 ”Opiskelijan hakiessa myöhemmin yliopistolta oikeutta päästä uudelleen opiskelijaksi, voidaan häneltä edellyttää – lisäajan myöntämisedellytysten mukaisesti – tavoitteellista ja toteuttamiskelpoista suunnitelmaa opintojen saattamiseksi loppuun.”). Opiskelu oikeuden pidättäminen ja opiskelu oikeuden menettäminen pidättämisen johdosta tulevat kyseeseen vain niillä aloilla, joilla opiskelu oikeuden peruuttaminenkin tulee kyseeseen. Peruutetun opiskelu oikeuden palauttamisesta säädetään 43 c §:ssä, jonka mukaan ”opiskelu oikeus tulee palauttaa, jos hakija osoittaa, ettei opiskelu oikeuden peruuttamisen aiheuttaneita syitä enää ole. Opiskelijan tulee toimittaa yliopistolle terveydentilaansa koskevat lausunnot”. Jos opiskelu oikeus on menetetty opiskelu oikeuden pidättämisen johdosta eikä palauttamisen perusteista säädetä erikseen, niin palauttamisen ehtona tullee olemaan, että sekä pidättämisen syynä olleen perusteen täytyy olla poistunut ja yhdenvertaisesti muiden menetetyn opiskelu oikeuden palautushakemusten kanssa myös mahdollisuutta suorittaa opinnot kohtuullisessa ajassa tarkastellaan.

Opiskelu oikeudesta pidättämisestä tai opiskelu oikeuden menettämisestä pidättämisen johdosta annettavasta tiedosta ei säädetä erikseen toisin kuin tiedon antamisesta opiskelu oikeuden peruuttamista koskevassa asiassa. Vähintään lakiehdotuksen perusteluissa olisi kuitenkin syytä tarkastella sitä, että jos opiskelija hakeutuu toiseen SORA-alan koulutukseen niin onko uudella korkeakoululla peruste käsitellä edelliseen koulutukseen liittyviä opiskelu oikeuden pidättämistä ja opiskelu oikeuden menettämistä koskevia henkilötietoja ja voidaanko niille antaa valinnassa mitään merkitystä.

#### Erilaisten opiskelu oikeusstatusten oikeusvaikutuksista

Nykyisessä yliopistolaisissa sekä lakiehdotuksessa käsitellään useita erilaisia opiskelu oikeusstatuksia. Yliopistolain perusteella opiskelijalla voi olla voimassa oleva opiskelu oikeus, johon hän on ilmoittautuneena joko läsnä- tai poissaolevaksi. Pääsääntöisesti opiskelija voi opiskella ja käyttää oikeuksiaan opiskelijana vain hänen ollessaan läsnäoleva. Opiskelija voi myös menettää opiskelu oikeutensa laissa määritellyissä tapauksissa, joissa hän voi myös hakea opiskelu oikeuden palauttamista. Opiskelijan opiskelu oikeus voidaan peruuttaa laissa määritellyissä tapauksissa, joissa hän voi hakea opiskelu oikeuden palauttamista laissa säädetyllä perusteella. Opiskelija voidaan

erottaa määräajaksi, jonka jälkeen hänelle on oikeus palata opiskelijaksi ilman eri hakemusta. Lienee ilmeistä, että opiskeluoikeuden menettämisen tai peruuttamisen jälkeen tai määräaikaisen erottamisen aikana opiskelijan opiskeluoikeus ei ole voimassa siihen kuuluvine oikeuksineen tai velvolluuksineen esimerkiksi opintojen suorittamisen tai yliopiston palveluiden käytön osalta. Tutkinnon suorittamisaika kuitenkin kuluu. Käytännössä tulkintaa voidaan joutua käyttämään sen suhteen, että mitkä keskeneräiset opintoihin liittyvät hallintoprosessit raukeavat. Opiskelijan opiskeluoikeus voidaan myös pidättää laissa määritellyissä tilanteissa. Opiskeluoikeuden pidätys ei ole sama asia kuin sen menettäminen tai peruuttaminen. Opiskeluoikeuden pidättämisen oikeusvaikutuksia opiskeluoikeuteen pidätysaikana olisi syytä avata enemmän perusteluissa ainakin korkea-asteen osalta.

Opiskeluoikeuden pysyvistä päättämisestä ei säädetä yliopistolaissa. Aalto-yliopistossa on määritelty, että tutkintoa varten myönnetty opiskeluoikeus päättyy valmistumiseen. Opiskeluoikeudesta luopuminen opiskelijan omasta tahdosta on myös katsottu olevan mahdollista. Opiskeluoikeudesta luopumisen on katsottu olevan peruuttamaton. Tilannetta selkeyttäisi, jos luopumismahdollisuudesta sekä sen oikeusvaikutuksista säädettäisiin myös yliopistolaissa.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen ja rikosrekisteritietojen käsittely

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 45 d §, johon siirrettäisiin voimassa olevan lain 45 b §:n säännökset arkaluonteisten tietojen käsittelystä opiskelijaksi ottamisessa, opiskeluoikeuden peruuttamisessa, opiskeluoikeuden palauttamisessa, kurinpidossa sekä lausuntojen antamisessa. Viittaukset kumottuun henkilötietolakiin ehdotetaan poistettavaksi. Lisäksi säädöstä esitetään tarkennettavaksi siten, että on aiempaa selvempää, että tässä esitetään säädettäväksi tiettyjen henkilötietojen käsittelystä ja säilytysajasta vain SORA-prosessien yhteydessä.

Miksi erityisistä käsittelyn suojatoimista esitetään säädettäväksi vain SORA-asioihin liittyvässä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen ja rikosrekisteritietojen käsittelyssä? Ja lisäksi, jos näin halutaan menetellä niin myös ko. pykälän otsikko tulisi muuttaa havainnollisemmaksi.

Yliopistot joutuvat myös muita kuin SORA-asioihin liittyviä lakisääteisiä tehtäviä hoitaessaan käsittelemään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, erityisesti terveystietoja. On selvää, että myös näissä käsittelytilanteissa tulee noudattaa tietosuojalainsäädäntöä ja asianmukaisia suojatoimia kuten esimerkiksi tietojen säilyttäminen hyvin suojattuina erikseen muista henkilötiedoista ja säilytysajan rajoittaminen välttämättömään. Opiskelija voi ilmoittautua poissaolevaksi ensimmäisenä lukuvuotena sairauden perusteella ja hän voi hakea tutkinnon suorittamiselle lisäaikaa vedoten sairauteensa. Lisäksi yhdenvertaisuuslain 15 §:ään perustuvat kohtuulliset mukautukset voivat edellyttää henkilön vammaan liittyvien tietojen käsittelyä. Erilaisissa opiskelijan tukimuodoissa sekä muidenkin kuin SORA-prosesseihin liittyvissä kurinpitoasioissa voidaan joutua myös käsittelemään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Jo aiemman lain nojalla oli pääteltävissä, että arkaluonteisia tietoja koskevat säännökset lienee tarkoitettu koskemaan vain samassa pykälässä säädetyjä SORA-prosesseja, mutta niitä on voinut käyttää kuitenkin toimintaa ohjaavina säännöksinä muissa prosesseissa. Nyt kun pykälää sinänsä ymmärrettävästi tarkennetaan tietosuoja-asetus huomioiden, sääntelyn epäsuhta nousee uudestaan esiin.

Lakiehdotuksen yhteydessä tulisi yksilöidä selkeämmin, että mihin rekisteriin viitataan tai jättää rekisteriviittaus kokonaan pois ja tarvittaessa säätää vain tiedon säilytysajasta. Myös suhde opiskelijavalintarekisteriä koskeva sääntelyyn (Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 884/2017 4 luku) tulisi tarkastella.

Tietosuoja-asetuksen soveltamisen alettua on entistä tulkinnanvaraisempaa, että kuuluuko asianhallintajärjestelmässä oleva tieto viranomaisen henkilörekisteriin vai ei. Tarkoittaako rekisterimerkinnän säilyttäminen ylipäättään tiedon säilyttämistä päätösasiakirjassa siten, että se voidaan löytää asianhallintajärjestelmästä automaatiota käyttäen vai ainoastaan tiedon säilyttämistä tätä tarkoitusta varten perustetussa erillisessä rekisterissä? Unifi on lausunut rekisterikäsitteen tulkinnanvaraisuudesta julkisuuslain ajantasaistamista koskevassa lausunnossa mm. ”Koska henkilörekisterin käsitettä ei JulkLssa määritellä, määritelmä on vakiintuneesti jouduttu ottamaan tietosuojalainsäädännön puolelta. Tietosuoja-asetuksen (TSA) 4 artiklan 6 kohdan rekisterin määritelmää käytetään TSAssa käytännössä vain määrittämään 2 artiklassa sitä, milloin henkilötietojen käsittely muussa kuin automaattisessa muodossa kuuluu TSA:n aineelliseen soveltamisalaan; aiemman henkilötietolain rekisterin määritelmässä ei ollut tällaista rajausta. TSA:n rekisterikäsite on erittäin laava ja soveltuu JulkL tarkoitettuun käyttöön huonosti, sillä nykyään viranomaistoiminnassa säännönmukaisesti käytetään automaatiota henkilötietojen käsittelyssä.” LAUSUNTO\_20210511120106.PDF (hankeikkuna.fi)

Lukuunottamatta ehdotettua 45 d §:ää (nykyistä 45 b §:ää) yliopistolaissa ei ole muita viittauksia yksilöimättömiin rekistereihin. Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 884/2017 19 §:ssä säädetään hakijan terveydentilaa koskevien tietojen sekä opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan tiedon merkitsemisestä kansalliseen opiskelijavalintarekisteriin. Lain 884/2017 22 §:n mukaan opiskelijavalintarekisterin tiedot säilytetään viisi vuotta opiskelijavalintapäätöksen tekemisestä lukien. Tämä poikkeaa yliopistolain säännöksestä, jonka mukaan (arkaluonteiset) tiedot tulee poistaa viimeistään 4 vuoden kuluttua niiden merkitsemisestä rekisteriin. Yliopiston opiskelijarekisteristä ei säädetä erikseen, mutta lain 884/2017 25 §:ssä säädetään korkeakoulujen tietovarannon opiskelijatietojen minimisisällöstä, jonka ylläpidosta korkeakoulut vastaavat ja jotka 27 §:n mukaan tulee säilyttää pysyvästi. SORA-tiedot eivät kuulu näihin tietoihin. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:29 SORA-lainsäädännön ja toimeenpanon kehittämistarpeet – SORA-hankkeen loppuraportissa todetaan mahdollisuudesta perustaa erillinen SORA-rekisteri ja nyt lausunolla olevaan ehdotukseen sisältyy maininta ”Lisäksi ministeriö selvittää tarvetta opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista koskevan rekisterin perustamiselle”. Emme ota kantaa tässä sinänsä erillisen SORA-rekisterin tarpeellisuuteen, mutta katsomme, että rekisterikäsitteen epäselvyyden vuoksi säilytysajasta rekisterissä on turha säätää, jos kyseisestä rekisteristä ei esitetä samalla säädettäväksi.

### **Voitte arvioida muutosehdotusten vaikutuksia alla olevaan tekstikenttään**

Kokonaisuutena nyt ehdotetut muutokset selkeyttävät ja helpottavat SORA-menettelyn sekä huumausainetestauksen käytännön suorittamista. Esimerkiksi SORA-menettelyn vireilletulon ajankohdan määrittely hallintolain periaatteiden mukaisesti parantaa osapuolten asemaa. Aikaisemmin tästä on ollut erilaista tulkintaa; mm. OPH:n ”SORA-oppaassa” vireilletulo ohjeistetaan

alkavaksi vasta peruuttamiskäsittelyn kokouskutsusta. Jotta muutos oikeusturvalautakunnan lopettamisesta ja SORA-asioiden siirtämisestä hallinto-oikeuskäsittelyyn toteutuu opiskelijoiden oikeusturva huomioiden, tulee samalla huolehtia keinoista, joilla SORA-asiat käsitellään hallinto-oikeudessa riittävän nopeasti.

Zitting Eija

Aalto-yliopisto - Petri Suomala, opetuksesta vastaava vararehtori