

Asia: VN/17575/2021

Luonnos hallituksen esityksestä SORA-säännösten muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne muutosehdotuksista alla olevaan tekstikenttään

Yliopistolakiin esitetyt muutokset

Ehdotus yleisesti

Helsingin yliopisto pitää ehdotusta hyvänä ja tärkeänä ja arvioi sen parantavan opiskelijoiden oikeusturvaa, opiskeluympäristön turvallisuutta, alaikäisten turvallisuutta, potilas- ja asiakasturvallisuutta sekä liikenteen turvallisuutta.

SORA-prosessi on menettelyllisesti vaativa ja kyseessä on voimakas puuttuminen opiskelijan oikeuksiin. Opiskelijoiden oikeusturvalautakunnassa on havaittu, että erityisesti toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjillä ei aina ole riittävää osaamista näin vaativaan prosessiin. Lainsäädännön on siten oltava mahdollisimman selkeää. Yksi mahdollinen selkeytys voisi olla, että kunkin koulutusasteen erityislaissa SORA-säännökset olisi eroteltu omaksi luvukseen.

Siirtäminen toiseen koulutukseen opiskeluoikeuden peruuttamisen yhteydessä (YOL 43 a § 4 mom)

Ehdotettu muutos, toiseen koulutukseen siirtämisen kytkeminen peruuttamispäätöksen yhteyteen, on kannatettava. Yliopistoissa siirtomahdollisuus on jäänyt enimmäkseen teoreettiseksi, sillä yliopistoissa on vain harvoja sellaisia koulutuksia, joiden opiskelijaksi ottamisen edellytykset voisivat täyttyä siirtotilanteessa. Useimpiin koulutuksiin on karsiva valinta, joten opiskelijaksi ottamisen edellytykset voi täyttää vain osallistumalla valintaan. Sisäiset siirtomenettelyt ovat toimivia, mutta sora-koulutusten professioluonteen takia niille on vain harvoin olemassa sisäisiä siirtomenettelyjä, sillä opiskelijat eivät yleensä ole kiinnostuneita siirtymään pois professioaloilta.

Opiskeluoikeuden pidättäminen ja opiskeluoikeuden menettäminen (YOL 45 b §, 45 c §)

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, opiskelija voi hakea yliopistolta oikeutta päästä uudelleen opiskelijaksi osallistumatta 36 §:n mukaiseen opiskelijavalintaan.

Opiskeluoikeuden menettämistä koskevat uudet säännökset ovat kannatettavia. Ehdotus sisältää kuitenkin useita tulkinnanvaraisuuksia: miten määräajan päätyminen todetaan ja millä tavoin opiskelija saa siitä tiedon, miten määräajan katkeaminen (suostumus) todetaan ja mitkä ovat uudelleen opiskelijaksi ottamisen perusteet.

Ehdotuksessa ei oteta kantaa siihen, miten 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 päätyminen johtavat suoraan lain nojalla opiskeluoikeuden menettämiseen ilman erillistä, muutoksenhakuelpoista päätöstä. Tällaiseen päätökseen ei myöskään ole tarvetta, koska opiskeluoikeuden päättymisen tarkka päivämäärä on ennalta määrätty ja rekisteröity. Yliopistolain 82 §:n 2 momentissa mainitun opiskeluoikeuden menettämistä koskevan päätöksen on yliopistoissa vakiintuneesti tulkittu tarkoittavan päätöstä, jolla opiskelijan hakemus opiskeluoikeuden jatkamisesta yliopistolain 42 §:n mukaisesti on hylätty. 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 tuleminen hetki jää riippumaan tiedoksiannon hetkestä ja mahdollisesta muutoksenhausta, päivämäärää ei voida tiedottaa opiskelijalle sitovasti jo opiskeluoikeuden pidättämistä koskevaa päätöstä tiedoksi annettaessa. Ehdotusta tulisi tältä osin selventää. Huomionarvoista tältä osin on, että eduskunnan oikeusasiamiehen tästä hallituksen esitysluonnoksesta antamassa lausunnossa oletus näyttää olevan, että opiskeluoikeuden menettämisestä ainakin tällä perusteella tehdään nimenomainen hallintopäätös.

Opiskelijan suostumus opiskeluoikeuden pidättämisen päättymisen perusteena on epäselvä. Nyt kun pidättämisen voimassaoloon esitetään liitettäväksi opiskeluoikeuden menettäminen, lainkohtaa tulisi selventää: opiskeluoikeuden pidättämisen ei tulisi katketa suostumukseen mennä tutkimuksiin tai toimittaa rikosrekisteriote, vaan vasta tutkimuksiin menemiseen ja rikosrekisteriotteen toimittamiseen. Nykyinen sanamuoto jättää epäselväksi, missä vaiheessa esim. vastaanottoaikojen peruminen voidaan katsoa kieltäytymiseksi.

Opiskeluoikeutensa menettänyt opiskelija voi yliopistolain 43 §:n mukaan hakea yliopistolta oikeutta päästä uudelleen opiskelijaksi osallistumatta 36 §:n mukaiseen opiskelijavalintaan, riippumatta opiskeluoikeuden menettämisen perusteesta. Lienee selvää, että pidättämisperusteen voimassaolon jatkumisen perusteella opiskeluoikeutensa menettänyt ei voi päästä uudelleen opiskelijaksi, ellei pidättämisen peruste ole poistunut.

Tiedonsaantioikeudesta ja tiedonantamisvelvollisuudesta opiskeluoikeuden menettämisestä pidättämisen johdosta ei säädetä erikseen toisin kuin tiedon antamisesta opiskeluoikeuden peruuttamista koskevassa asiassa. Esityksen perusteluissa tulisi selventää, katsotaanko tiedonantovelvollisuuden ja tiedonsaantioikeuden vireille tulleesta opiskeluoikeuden peruuttamista koskevasta asiasta, josta ei ole tehty päätöstä, kattavan myös tällaisen tiedon. Vaihtoehtoisesti säännösten sanamuotoa voisi täsmentää.

Opiskeluoikeuden pidättämisen oikeusvaikutukset esimerkiksi yliopistolain 41 §:ssä säädettyjen enimmäisaikojen suhteen ovat epäselviä, ja niitä voisi avata perusteluissa.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen ja rikosrekisteritietojen käsittely (YOL 45 d §)

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.

Yliopistot käsittelevät erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia hakijoiden ja opiskelijoiden tietoja myös muuten kuin SORA-prosessin yhteydessä, esim. kun opiskelija lisää aikaa hakiessaan toimittaa aineistoa terveydentilastaan tai hakija tai opiskelija pyytää yhdenvertaisuuslain mukaisia kohtuullisia mukautuksia. Ei ole aivan selvä, miksi pidetään tarpeellisena erikseen säätää näiden tietojen käsittelystä vain SORA-prosessin yhteydessä. Tältä osin myös 45 d §:n otsikkoa tulisi selkeyttää.

Tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen rekisterin käsitteen käyttäminen tässä yhteydessä aiheuttaa epäselvyyttä. Kuuluuko esimerkiksi asianhallintajärjestelmässä oleva tieto viranomaisen henkilörekisteriin? Unifi on lausunut rekisterikäsitteen tulkinnanvaraisuudesta julkisuuslain ajantasastaamista 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.” (Unifin lausunto asiassa VN/27452/2020). Rekisteri-käsitteen epäselvyyden vuoksi säännös olisi perusteltua muotoilla siten, ettei käsitettä käytetä.

Helsingin yliopiston lausunto opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annetun lain kumoamisesta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annettu laki ja muutok-senhaku siirrettäväksi hallinto-oikeuksiin. Yliopisto pitää muutosta sinänsä mahdollisena HE:n luonnoksessa esitetyin perustein. Yliopisto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että muutos tulee johtamaan opiskeluoikeuden peruuttamis- ja palauttamispäätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyaikojen merkittävään pitenemiseen. Esimerkiksi vuonna 2021 Helsingin hallinto-oikeudessa keskimääräinen käsittelyaika ammattiopetusta koskevissa asioissa oli 21,6 kk, ammattikorkeakouluasioissa 20 kk ja yliopistoasioissa 15,6 kk. Käsittelyn säätämistä kiireelliseksi ei voi pitää riittävänä toimenpiteenä, sillä jo nyt suuri osa hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista on säädetty kiireellisinä käsiteltäviksi, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveysasiat. Vaikka peruuttamista ja palauttamishakemuksen hylkäämistä koskevia valituksia tulee vuosittain vireille vain muutamia, yksittäiselle opiskelijalle on erittäin suuri merkitys sillä, kuinka joutuisasti peruuttamis- tai palauttamisen hylkäämispäätöksestä tehty valitus käsitellään.

Lakia alemman asteinen sääntely

Soveltamisalan laajentaminen, yliopistot

Yliopistojen toiminnassa on koko SORA-lainsäädännön voimassaoloajan ilmennyt tarvetta soveltamis-alan laajentamiseen. Yliopistoissa on muutamia koulutuksia, joissa on potilas- ja asiakasturvallisuuteen tai alaikäisten turvallisuuteen liittyvä tarve pystyä tarvittaessa puuttamaan riskeihin, mutta jotka eivät kuulu SORA-säännösten soveltamisalaan. Näitä ovat ainakin ravitsemusterapeutin koulutus, eläinlääkärikoulutus sekä erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutus.

Ravitsemusterapeutit ovat terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 5 §:n 1 momentin nojalla laillistettuja terveydenhuollon ammattihenkilöitä, jotka työskentelevät potilaiden ja asiakkaiden parissa mm. perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa. Ravitsemusterapeuttien työssä kohdataan erityisen haavoittuvia ryhmiä kuten mielenterveyspotilaita ja alaikäisiä potilaita.

Eläinlääkäriopinnoissa opiskelijat ovat tekemisissä lääkeaineiden, huumaavien aineiden ja myrkkujen kanssa ja vastaavat käytännön tehtävissä eläinten turvallisuudesta. Eläinten turvallisuus on itseisarvo ja vaikuttaa myös ihmisten turvallisuuteen mm. siten, että piittaamattomuus bioturvallisuudesta eläinlääkärintyössä mahdollistaa sairauksien leviämisen eläimistä ihmisiin (zoonoosit). Eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain mukaan eläimet ovat potilaita, joten potilasturvallisuuskohdat tulee ottaa huomioon myös niiden osalta. Lisäksi eläimen hoidossa on huolehdittava eläimen hoitoon osallis-tuvien henkilöiden samoin kuin eläimen omistajan turvallisuudesta.

Eläinlääketieteen opintoihin sisältyy käytännön tehtäviä ja harjoitteluita, jotka edellyttävät riittävää motorista toimintakykyä sekä psyykkistä terveyttä, jotta opiskelijan oma, eläinpotilaan sekä henkilöstön turvallisuus voidaan taata. Lääketieteelle laaditut alakohtaiset terveydentilavaatimukset (http://oha-forum.fi/public_html/wordpress/wp-content/uploads/2021/04/SORA_alakohtaiset_terveydentilavaatimukset.pdf) pätevät pitkälti myös eläinlääketieteessä. Eläinlääketieteen opintojen aikana pitää lisäksi olla motoriset valmiudet työskennellä turvallisesti suurten eläinten parissa (esim. hevoset ja naudat) sekä erilaisissa ympäristöissä (esim. navetat ja teurastamot).

Euroopan talousalueen ulkopuolisessa valtiossa eläinlääketieteellisen tutkinnon suorittaneen eläinlää-kärin laillistamiselle asetettavista vaatimuksista annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan Elintarviketurvallisuusvirasto [nykyään Ruokavirasto] voi myös määrätä harjoittelujen suorittamiselle muita välttämättömiä ehtoja sekä määrätä harjoittelun keskeytettäväksi, jos sen todetaan aiheuttavan vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2020 T 2058 korkein hallinto-oikeus piti voimassa Ruokaviraston päätöksen, jolla Ruokavirasto oli kyseisen säännöksen nojalla keskeyttänyt laillistujan harjoittelun vaaran aiheutumisen takia. On epäkohta, että vastaavia klinisiä opintoja suorittavien eläinlääketieteen opiskelijoiden opiskeluoikeutta ei voi peruuttaa vastaavista syistä.

Erikoiseläinlääkärikoulutusta koskevat samat turvallisuusvaatimukset kuin eläinlääkärikoulutusta ja erikoiseläinlääkärikoulutus olisi perusteltua sisällyttää SORA-säännösten soveltamisalaan samoin perustein kuin eläinlääkärikoulutus. Ks. myös jäljempänä erikoislääkäri- ja erikoiseläinlääkärikoulutuksesta sanottu.

Eläinlääkärikoulutuksen sisällyttäminen SORA-säännösten soveltamisalaan saattaa edellyttää muutosta myös lain sanamuotoon (yliopistolain 37 a § 2 mom "... jos toisten henkilöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseen liittyvät seikat sitä edellyttävät."); 43 a § 1 mom "Kun opintoihin

sisältyy alaikäisten turvallisuutta taikka potilas- tai asiakasturvallisuutta koskevia vaatimuksia... opiskelija on vaarantamalla toistuvasti tai vakavasti opinnoissaan toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden...”).

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 4 a §:n 2 momentissa säädetään, että yliopistolaissa tarkoitettu yliopisto voi ottaa erikoislääkärikoulutusta suorittamaan henkilön, joka on saanut oikeuden harjoittaa Suomessa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä ja erikoishammaslääkärikoulutusta suorittamaan henkilön, joka on saanut oikeuden harjoittaa Suomessa hammaslääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä ja joka on työskennellyt päätoimisesti hammaslääkärin kliinisissä tehtävissä vähintään kaksi vuotta.

Erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutukset suoritetaan erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksesta sekä yleislääketieteen erityiskoulutuksesta annetun asetuksen mukaisesti käytännön koulutuksen ja teoriakoulutuksen yhdistelmänä. Koulutukset eivät kuulu sora-säännösten soveltamisalaan, vaikka niihin sisältyy vaativaa potilastyöskentelyä, erikoistumisalasta riippuen myös työskentelyä erityisen haavoittuvien ryhmien kuten mielenterveyspotilaiden tai lapsipotilaiden parissa. Yliopistoilla ei nykytilanteessa ole riittäviä lainsäädännön tarjoamia välineitä puuttua näissä koulutuksissa ilmenneisiin turvallisuusriskeihin. Yliopisto ei voi peruuttaa opiskeluoikeutta, vaikka Valvira on rajoittanut erikoislääkärikoulutettavan ammatinharjoittamisoikeutta ja antanut hänelle kirjallisen varoituksen potilasturvallisuuteen liittyvien seikkojen perusteella.

Säädösteknisiä huomioita

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 41 §:ään ehdotetaan seuraavaa muutosta:

Jos kyseessä on 81 §:ssä tarkoitettu tutkinto tai osaamisala, hakijan tulee koulutuksen järjestäjän pyynnöstä antaa tieto:

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

Koulutuksen järjestäjällä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada toiselta koulutuksen järjestäjältä, ammattikorkeakoululta ja yliopistolta opiskelijaksi ottamisen edellyttämät välttämättömät tiedot:

- 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.

Molemmista 2-kohdista tulisi poistaa sana 'aiemmin', jotta säännös olisi yksiselitteinen. Hakijan ja toisen oppilaitoksen tulisi siis antaa pyynnöstä tieto enintään kaksi vuotta ennen hakuajan päättymistä vireille tulleesta opiskeluoikeuden peruuttamista koskevasta asiasta, josta ei ole tehty päätöstä. Tätä ylimääräistä sanaa ei ole muiden ehdotettujen lakimuutosten vastaavissa säännöksissä.

Ehdotetussa 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.

Voitte arvioida muutosehdotusten vaikutuksia alla olevaan tekstikenttään

-

Linna Lauri
Helsingin yliopisto - Sari Lindblom, Rehtori