

Asia: VN/17575/2021

Luonnos hallituksen esityksestä SORA-säännösten muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne muutosehdotuksista alla olevaan tekstikenttään

Viite: VN/17575/2021

Kuntaliiton lausunto: Luonnos hallituksen esityksestä SORA-säännösten muuttamisesta

[Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt Kuntaliiton lausuntoa luonnoksesta (22.6.2022) hallituksen esitykseksi SORA-säännösten muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia sekä tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia ja rikosrekisterilakia. Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annettu laki.

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua ja tarkastelee lausunnossaan esitystä erityisesti ammatillisen koulutuksen näkökulmasta.

Esityksessä täsmennetään ja tarkennetaan nykyistä lainsäädäntöä useilla säännösmuutoksilla ja uusilla säännöksillä. Yleisesti ottaen Kuntaliitto pitää sääntelyn täsmentämistä ja tarkentamista perusteltuna siltä osin, kun sääntelyn katsotaan olleen tulkinnanvaraista ja epäselvää.

Esityksessä ehdotetaan, että lait tulisivat pääosin voimaan 1.8.2023, opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annetun lain kumoaminen kuitenkin vasta 1.1.2024.

Esityksen mukaan lakien toimeenpanoa tuetaan OKM:n ja OPH:n ohjeistuksella ja koulutuksella. Kuntaliitto kannattaa ehdotettujen lakien toimeenpanon tukitoimia.

[Esteettömyys opiskelijaksi ottamisessa

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 40 §:ssä säädetään esteettömyydestä opis-kelijaksi ottamisessa. Esityksessä pykälän 2 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että opiskelijaksi ottamisen esteenä ei voisi olla sellainen opiskeluoikeuden peruuttamista koskeva päätös, jonka jälkeen opiskeluoikeus olisi myöhemmin palautettu. Kuntaliitto pitää ehdotusta perusteltuna.

Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin opiskelijaksi ottamisen esteitä koskevan sääntelyn soveltamisesta myös silloin, kun SORA-tutkintojen ammatillisia tutkinnon osia suoritetaan henkilökohtaistamisen perusteella. Sen perus-teella koulutuksen järjestäjän tulisi jatkossa myös henkilökohtaistamisprosessin yhteydessä arvioida mahdolliset opiskelijaksi ottamisen esteet, jos opiskelija haluaa suorittaa SORA-tutkintoihin kuuluvia tutkinnon osia. Esityksessä viitataan voimassa olevan lain 116 §:n ja todetaan, että asiassa ei saisi hakea muutosta silloin, jos opiskelijan toiveista huolimatta hänen henkilökohtaiseen osaamisen kehittämissuunnitelmaansa ei sisällytetä jotain SORA-tutkinnon osaa sen vuoksi, että koulutuksen järjestäjä arvioi asiassa olevan lain 40 §:ssä tarkoitettuja opiskelijaksi ottamisen esteitä.

Kuntaliitto toteaa, että esityksestä ei riittävän selkeästi tuoda ilmi, onko opiskelijaksi ottamisen esteiden arvioiminen velvoittavaa kaikissa tilanteissa, jossa SORA-tutkintojen ammatillisia tutkinnon osia suoritetaan henkilökohtaistamisen perusteella ja mitkä tällöin olisivat esityksen vaikutukset koulutuksen järjestäjän toimintaan. Kuntaliitto katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa vaikutuksia koulutuksen järjestäjän toimintaan tulee arvioida laajemmin.

Opiskelijaksi ottamiseen liittyvä tiedonsaanti

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 41 §:ssä säädetään hakijan velvollisuudesta koulutuksen järjestäjän pyynnöstä antaa tieto opiskeluoikeuden peruuttamista koskevasta päätöksestä, jos kyseessä on 81 §:ssä tarkoitettu tutkinto tai osaamisala. Sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, ettei velvoitetta tiedon antamiseen päätöksestä ja sen perusteluista olisi siinä tapauksessa, jos opiskelijan opiskeluoikeus olisi myöhemmin palautettu. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 kohta, jonka mukaan hakijan olisi annettava tieto enintään kaksi vuotta ennen hakuajan päättymistä aiemmin vireille tulleesta opiskeluoikeuden peruuttamista koskevasta asiasta, josta ei ole tehty päätöstä. Esityksessä arvioidaan tiedon vireille tulleesta ja kesken jääneestä opiskeluoikeuden peruuttamista koskevasta asiasta olevan merkityksellinen tieto opiskelijaksi ottamista koskevassa asiainnissa. Myös pykälän 3 momenttia koulutuksen järjestäjän oikeudesta saada tietoja salassapidon estämättä ehdotetaan muutettavaksi vastaavalla tavalla.

Kuntaliitolla ei ole esitykseen tältä osin kommentoitavaa.

Opiskeluoikeuden peruuttaminen

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 81 §:ä opiskeluoikeuden peruuttamisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan sääntelyn piiriin kuuluisi jatkossa myös iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden parissa työskentely. Lisäksi sääntelyn piiriin lisättäisiin rikoslain ihmiskauppaa koskevat rikokset. Näihin syyllistyneellä ei voida katsoa olevan edellytyksiä työskennellä säännöksessä tarkoitettujen henkilöryhmien piirissä.

Kuntaliitto pitää muutoksia perusteltuina.

Esityksessä ehdotetaan pykälässä määriteltäväksi opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan asian vireille tulon ajankohta. Esityksen mukaan käytännössä opiskeluoikeuden vireille tuloon on liittynyt erilaisia tulkintoja ja esityksessä ehdotetaan vireille tuloon liittyviä oikeusvaikutuksia.

Kuntaliitto pitää opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan asian vireille tulon ajankohdan määrittämistä tarpeellisena.

Lisäksi pykälään 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi koulutuksen järjestäjälle velvollisuus opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan päätöksen jälkeen ohjata opiskelijaa hakeutumaan muuhun koulutukseen tai tarvittaessa muiden tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin.

Kuntaliitto toteaa, että kyse olisi koulutuksen järjestäjille uudesta velvoitteesta, jonka ajallinen kesto jää avoimeksi. Ehdotusta on syytä täsmentää.

Opiskeluoikeuden peruuttamiseen liittyvä tiedonsaanti

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain opiskeluoikeuden peruuttamiseen liittyvää tiedonsaantia koskevaan 82 §:n 3 momenttiin tehtäisiin lain 41 §:n 3 momenttia vastava rajaus. Koulutuksen järjestäjällä ei siten olisi oikeutta saada tietoa sellaisesta opiskeluoikeuden peruuttamista koskevasta päätöksestä, jonka voidaan katsoa menettäneen merkityksensä opiskeluoikeuden palauttamisen myötä. Lisäksi koulutuksen järjestäjällä olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tieto enintään kaksi vuotta aiemmin vireille tulleesta opiskeluoikeuden peruuttamista koskevasta asiasta, josta ei ole tehty päätöstä.

Voimassa olevan 81 §:n 4 momentin mukaan opiskelijan tulee koulutuksen järjestäjän pyynnöstä antaa säädetyissä tilanteissa opiskeluoikeuden arviointia varten nähtäväksi rikosrekisterilaissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että vastaava velvollisuus olisi myös silloin, jos kyse olisi iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden parissa työskentelystä.

Lisäksi velvoitetta antaa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle sille säädetyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot opiskeluoikeuden peruuttamista koskevasta asiasta ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että jatkossa Valviralle olisi annettava asian vireillepanon lisäksi tieto vireilläolon päättymisestä.

Kuntaliitolla ei ole esitykseen näiltä osin kommentoitavaa.

Huumausainetestaus

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 84 §:n 1 momentissa säädetään edellytyksistä opiskelijan määräämiseksi huumausainetestaukseen. Momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että opiskelija voitaisiin määrätä testaukseen jo siinä vaiheessa, kun hän on siirtymässä toimimaan momentissa tarkoitettuihin tehtäviin ja muut testaukselle säädetyt edellytykset täyttyvät.

Kuntaliitolla ei ole esitykseen tältä osin kommentoitavaa.

Esityksen 85 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 84 §:n mukainen huumausainetestaukseen määrääminen on turvaamistoimena tosiasiallista hallintotoimintaa, eikä siitä tehdä hallintopäätöstä, jonka johdosta opiskelijaa tulisi kuulla tai josta olisi erillinen valitusoikeus.

Kuntaliitto viittaa ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 111 §:n, jossa säädetään oikeudesta vaatia oikaisua aluehallintovirastolta koulutuksen järjestäjän päätökseen, joka koskee lain 84 §:ssä tarkoitettua huumausainetestä koskevan todistuksen esittämisvelvollisuutta. Muutoksenhakuoikeus edellyttää koulutuksen järjestäjän tekemää hallintopäätöstä. Kuntaliitto katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin arvioida myös perustuslain 21 §:n näkökulmasta, onko tilanteessa kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta vai hallintopäätöstä edellyttävästä toiminnasta. Kyse on opiskelijan ja koulutuksen järjestäjän oikeusturvan kannalta merkittävästä asiasta.

Opetukseen ja käytännön työtehtäviin osallistumisen epääminen

Ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 85 a §. Py-kälään siirretään voimassa olevan 85 §:n poistumaan määräämistä ja opetukseen osallistumisen epäämistä koskevat säännökset sekä säännös uudesta turvaamistoimesta evätä opiskelijan oikeus osallistua koulutukseen liittyviin käytännön tehtäviin. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa evätä opiskelijan oikeuden osallistua opetukseen kolmen työpäivän ajaksi sekä erottaa opiskelija määrääjäksi.

Esityksen mukaan käytännössä on ilmennyt tarve edellä mainittua kevyemmälle turvaamistoimelle tilanteissa, jossa on kyse huumausaineiden käytöstä epäillystä opiskelijasta. Esityksessä ehdotetaan, että opiskelijan oikeus osallistua koulutukseen liittyviin käytännön tehtäviin olisi mahdollista evätä siihen saakka, kunnes 84 §:ssä tarkoitettuun huumausainetestiin määrätty opiskelija esittää huumausainetestiä koskevan toimituksen, kuitenkin enintään kuukaudeksi.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 111 §:n, jossa säädetään oikeudesta vaatia oikaisua aluehallintovirastolta koulutuksen järjestäjän 84 §:ssä tarkoitettuun päätökseen, joka koskee huumausainetodistuksen esittämisvelvollisuutta. Kuntaliitto katsoo, että ehdotettua säännöstä tulee jatkovalmistelussa tarkastella tarkemmin suhteessa koulutuksen järjestäjän 84 §:ssä tarkoitettuun huumausainetodistuksen esittämisvelvollisuutta koskevaan päätöksentekovelvollisuuteen ja esimerkiksi siihen, miten säännöstä sovellettaisiin, jos koulutuksen järjestäjän huumausainetodistuksen esittämisvelvollisuutta koskevaan päätökseen on haettu muutosta.

Lisäksi 85 a §:n 4 mom. ehdotetaan uutta turvaamistoimea, jolla opiskelijalta voitaisiin evätä oikeus osallistua käytännön tehtäviin, jos koulutuksen järjestäjällä olisi 81 §:ssä tarkoitetussa opiskeluoikeuden peruuttamista koskevassa asiassa saadun selvityksen nojalla perusteltua aihetta epäillä, että henkilö voi vaarantaa toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden. Esityksen perustelujen mukaan tämä kattaisi laajasti eri tilanteet, joissa SORA-alaa opiskeleva voisi käytännön tehtäviin osallistuessaan aiheuttaa mainittua vaaraa. Epääminen olisi mahdollista enintään opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan asian käsittelyn ajaksi, kuitenkin enintään kuukaudeksi kerrallaan. Esityksessä ehdotetaan myös ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 75 §:n ja 76 §:n 7 momenttia muutettavaksi siten, että oppisopimuskoulutus ja koulutusopimukseen perustuva koulutus keskeytyisi myös siksi ajaksi, kun opiskelijan oikeus osallistua koulutukseen liittyviin käytännön tehtäviin on evätty.

Opiskeluoikeuden pidättäminen

Esityksessä ehdotetaan ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin uutta 85 b §:ä, jossa säädettäisiin opiskeluoikeuden pidättämisestä. Pykälän 1 ja 2 momentti vastaisivat voimassa olevan 85 §:n 5 momentin sääntelyä opiskeluoikeuden pidättämisestä tilanteissa, joissa opiskelija kieltäytyy 82.1 §:ssä tarkoitetuista terveydentilan toteamiseksi suoritettavista tarkastuksista ja tutkimuksista tai 82.4 §:ssä tarkoitettua rikosrekisteri-riitteen nähtäväksi antamisesta.

Lisäksi pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen viittaus lain 97.1 §:n, jossa säädetään opiskelijan eronneeksi katsomisesta opiskeluoikeuden pidättämisen seurauksena. Esityksessä ehdotetaan mainitun 97 §:n 1 momenttiin lisättäväksi uusi 4 kohta, jonka mukaan opiskelija katsottaisiin eronneeksi, jos opiskeluoikeuden pidättämistä koskevasta lainvoimaisesta päätöksestä on kulunut kuusi kuukautta ja pidättämisen peruste on edelleen olemassa.

Ehdotuksessa esitetään myös, että opiskeluoikeuden pidättämistä koskevassa 85 b §:ssä säädettäisiin koulutuksen järjestäjälle velvollisuudesta ennen eronneeksi katsomista ilmoittaa oppivelvolliselle ja hänen huoltajalleen ja muulle lailliselle edustajalleen, että oppivelvollinen voidaan katsoa eronneeksi, mikäli hän ei noudata 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja velvoitteita.

Kuntaliitto pohtii tulisiko mahdollisuudesta katsoa oppivelvollinen eronneeksi opiskeluoikeuden pidättämisen seurauksena, ilmoittaa oppivelvolliselle ja hänen lailliselle edustajalleen jo esitettyä aiemmin.

Menettely opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista koskevassa asiassa ja ku-rinpitoasiassa

Esityksessä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 93 §:n ehdotetaan lisättäväksi säännökset toimivaltaisesta päätöksentekijästä opiskelijan määräämisestä poistumaan tilasta, jossa opetusta annetaan tai oppilaitoksen järjestämästä tilaisuudesta sekä opetuksen epäämisestä.

Kuntaliitto pitää sekä opiskelijan että koulutuksen järjestäjän oikeusturvan näkökulmasta perusteltuna, että toimivaltainen päätöksentekijä esitetyissä tilanteissa säädetään laissa.

Lisäksi pykälän 3 momenttiin, jossa säädetään, että ennen opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan päätöksen tekemistä on mm. opiskelijalle ja hänen huoltajalleen varattava tilaisuus tulla kuulluksi, ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen viittaus hallintolakiin.

Kuntaliitto katsoo, että yleislain soveltamiseen liittyvästä asiasta on riittävää informoida lain perusteluissa.

Lisäksi pykälän 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi epäämiseen liittyvien toimenpiteiden kirjaamisvelvoitetta.

Opiskelijan eronneeksi katsominen

Esityksessä ehdotetaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 97 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädettäväksi, että opiskelija voidaan katsoa eronneeksi, jos 85 b §:ssä tarkoitettu opiskeluoikeuden pidättämistä koskevasta lainvoimaisesta päätöksestä on kulunut kuusi kuukautta ja pidättämisen peruste on edelleen olemassa. Esityksessä arvioidaan, että eronneeksi katsomista olisi pidettävä oikeasuhtaisena seuraamuksena opiskeluoikeuden pidättämisen perusteena olevasta laiminlyönnistä.

Muutoksenhaku opiskelijoiden oikeusturvalautakuntaan

Esityksessä ehdotetaan, että opiskelijoiden oikeusturvalautakunnasta annettu laki ku-mottaisiin. Esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa opiskeluoikeuden peruuttamiseen ja palauttamiseen liittyvä muutoksenhakusäätely vastaamaan hallintoasioiden muu-toksenhakua koskevaa yleissääntelyä. Samalla ehdotetaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 113 §, jossa säädetään muutoksenhausta opiskelijoiden oikeusturvalau-takuntaa kumottavaksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että jatkossa koulutuksen järjes-täjän päätökseen, joka koskee opiskeluoikeuden peruuttamista tai palauttamista, haet-taisiin muutosta lain 112 §:n nojalla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti toimivaltaiselta hallinto-oikeudelta.

Kuntaliiton käsityksen mukaan ehdotetun muutoksenhakuviranomaisen muu-toksen seurauksena opiskelijalle opiskeluoikeuden peruuttamista ja palautta-mista koskeva muutoksenhakuviranomaisen päätös muuttuu maksulliseksi. Kyse on myös opiskelijan oikeusturvan kannalta merkittävistä päätöksistä, joten asiat tulisi hallintotuomioistuimessa käsitellä kiireellisenä. Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että esityksen perusteluissa viitataan ammatillisesta koulu-tuksesta annetun lain 112 §:n sijaan 115 §:n.

Opiskeluoikeuden peruuttaminen

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 81 §:n 4 momentin mukaan tutkinnoista ja osaamisaloista, joihin opiskeluoikeuden peruuttamista koskevaa pykälää sovelletaan, säädetään valtioneuvoston asetuksella. Esityksen mukaan ammatillisesta koulutuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 20 §:n 1 momentin johdantolauseetta on tarkoitus muuttaa siten, että siinä mainittaisiin erikseen, että opiskeluoikeuden peruuttamista koskevaa 81 §:ä sovelletaan myös tutkinnon osiin. Esityksen mukaan muutos selkeyttäisi oikeustilaa ja vastaisi voimassa olevaa tulkintaa siitä, että SORA-edellytyksiä so-velletaan myös silloin, kun henkilö hakeutuu ammatilliseen koulutukseen opiskelemaan SORA-tutkintoon kuuluvia ammatillisen tutkinnon osia.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta

Minna Antila

johtaja

lakimies

Voitte arvioida muutosehdotusten vaikutuksia alla olevaan tekstikenttään

-

Antila Minna
Suomen Kuntaliitto ry