

Asia: VN/17575/2021-OKM-72

Luonnos hallituksen esitykseksi SORA-säännösten muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne esitykseen sisältyvistä ehdotuksista

OAJ suhtautuu pääosin myönteisesti esitysluonnokseen ja pitää ehdotettuja muutoksia perusteltuina ja ajankohtaisina. Esitys vastaa varsin hyvin käytännössä tunnistettuihin ongelmiin SORA-sääntelyn soveltamisessa sekä ammatillisessa koulutuksessa, että korkeakouluissa.

Esityksessä täsmennetään opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan asian vireilletulo ja vireilläolon päätyminen. Tämä lisää oikeusvarmuutta, yhdenmukaisia käytäntöjä ja ennakoitavuutta sekä koulutuksen järjestäjille että opiskelijoille. Lisäksi esityksessä ehdotettu mahdollisuus käyttää uusia, aiempaa lievempiä turvaamistoimia – kuten osallistumisoikeuden epäämistä käytännön tehtäviin rajatuksi ajaksi – on OAJ:n mielestä kannatettava ja paremmin suhteutettu eri tilanteiden vakavuuteen kuin nykyiset keinot.

OAJ pitää perusteltuna myös rikostaustaotteita koskevan sääntelyn laajentamista koskemaan tilanteita, joissa opiskelija työskentelee opintoihin kuuluvissa käytännön tehtävissä iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden parissa. Tämä yhdenmukaistaa sääntelyä suhteessa alaikäisten kanssa työskentelyä koskeviin vaatimuksiin ja vahvistaa haavoittuvien ryhmien suojelua.

Samoin opiskeluoikeuden peruuttamista koskevien rikosperusteiden päivittäminen ihmiskaupan osalta sekä täsmittäminen iäkkäiden ja vammaisten turvallisuuden varmistamiseksi on tarpeen sääntelyn ajantasaisuuden ja hyväksyttävyyden kannalta.

OAJ kannattaa myös opiskeluoikeuden pidättämistä koskevan päätösvalan siirtämistä korkeakouluissa hallituksilta rehtorille. Tämä nopeuttaisi prosessia eikä kuitenkaan kuormittaisi rehtoreita kohtuuttomasti tapausten harvinaisuus huomioon ottaen. Myös opiskelijan oikeuden

väliaikainen epääminen osallistua käytännön tehtäviin tai harjoitteluun on OAJ:n mielestä perusteltu lisäys opiskeluoikeuden peruuttamisen käsittelyn ajaksi.

Jos opiskelija ei toimita vaadittuja selvityksiä, esitys mahdollistaisi opiskeluoikeuden pidättämisen määräajaksi. Jos pidättäminen jatkuu yli kuusi kuukautta eikä opiskelija edelleen toimita vaadittua rikosrekisteriotetta tai huumausainetestauksen tulosta, OAJ kannattaa ehdotuksen mukaista opiskeluoikeuden peruuttamista erillisellä päätöksellä.

Luonnoksessa todetaan, että huumausainetestaukseen määrääminen ja käytännön tehtäviin osallistumisen epääminen ovat tosiasiallista hallintotoimintaa, eivätkä hallintopäätöksiä, jolloin niistä ei olisi erillistä valitusoikeutta. Perusteluna on toimenpiteiden kiireellisyys. OAJ kuitenkin huomauttaa, että opiskelijan oikeusturvan lisäksi tämä on myös rehtorin ja mahdollisesti myös opettajan vastuiden kannalta herkkä kohta. Kun valituskelpoista päätöstä ei synny, vastuu menettelyn huolellisesta dokumentoinnista, perusteltavuudesta ja johdonmukaisuudesta korostuu entisestään. Käytännössä tämä voi lisätä riskiä ristiriitatilanteisiin, mahdolliseen luottamuspulaan ja jälkikäteiseen arvosteluun ilman selkeää muutoksenhakuprosessia. Siksi luonnoksen huumausainetestaukseen määräämistä ja käytännön tehtäviin osallistumisen väliaikaista epäämistä koskevien menettelyjen tarkka ohjeistaminen on hallintomenettelyn yhdenmukaisuuden varmistamiseksi OAJ:n mielestä ensiarvoisen tärkeää.

Vastaavasti luonnoksessa ehdotetaan, että myös silloin, kun opiskelija ottaa HOKSissa suoritettavakseen SORA-tutkinnon osia ilman varsinaista opiskelijavalintatilannetta, koulutuksen järjestäjän on arvioitava opiskelijaksi ottamisen esteitä. Samalla todetaan, ettei tällaisessa yksilöllisiä valinnanmahdollisuuksia koskevassa asiassa ole muutoksenhakuoikeutta. Tämä on OAJ:n arvion mukaan rehtorin ja opettajien kannalta yksi luonnoksen ongelmallisimmista kohdista. Käytännössä pedagoginen ratkaisu siitä, sisällytetäänkö tietty tutkinnon osa HOKSiin, voi muuttua oikeudellisesti latautuneeksi varjovalintapäätökseksi, mutta ilman tavanomaista muutoksenhakurakennetta. Myös nämä tilanteet tulisi tarkasti huomioida sovellusohjeissa.

Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan lukiolakia (42 §) vastaavaa täsmennystä ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin (93 §), jonka mukaan opettaja voi päättää opiskelijan poistumisesta tilasta, jossa opetusta annetaan. OAJ pitää lukiolakia vastaavaa täsmennystä ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin perusteltuna.

Esityksessä säädettäisiin myös jälkiohjausvelvoitteesta. Opiskeluoikeuden peruuttamisen jälkeen koulutuksen järjestäjällä ja korkeakoululla olisi velvollisuus ohjata opiskelijaa muuhun koulutukseen tai tarkoituksenmukaisten palvelujen piiriin. Rehtorin näkökulmasta esitys lisää vastuuta ilman, että luonnoksessa kovin yksityiskohtaisesti avataan, miten tämä työ tosiasiaassa resursoidaan tai miten vastuu jakautuu opettajien, opinto-ohjauksen, opiskeluhuollon ja johdon välillä.

OAJ periaatteessa kannattaa opiskelijan oikeutta tukeen ja ohjaukseen opiskeluoikeuden peruuttamisen jälkeen, mutta korostaa sen vaikutuksia opettajan ja opinto-ohjaajan tehtävien

lisääntymiseen. Tältä osin pidämme vaikutusarviointia puutteellisena ja edellytämme niiden täydentämistä. SORA-säännösten soveltaminen on suhteellisen harvinaista, mutta raskasta kaikille osapuolille, jolloin opiskelijan riittävä jälkiohjaus on tärkeää, mutta vie tavallista enemmän aikaa.

Kommentit ehdotusten vaikutuksista

Esityksellä arvioidaan olevan pääosin myönteisiä vaikutuksia koulutusjärjestelmän toimivuuteen, opiskelijoiden oikeusturvaan sekä koulutusympäristöjen ja harjoittelupaikkojen turvallisuuteen. Sääntelyn täsmentäminen ja ohjeistusten tarkentaminen vähentää tulkinnanvaraisuutta ja alueellisia tai organisaatiokohtaisia eroja SORA-menettelyjen soveltamisessa. Tämä puolestaan tukee opiskelijoiden yhdenvertaista kohtelua ja ennakoitavuutta erityisesti tilanteissa, joissa opiskelijan soveltuvuutta arvioidaan. Opiskelijan asemaa vahvistaa myös se, että opiskeluoikeuden peruuttamiseen liittyvät menettelyt selkeytyvät ja että opiskelijalla on jatkossa oikeus saada peruuttamispäätöksen jälkeen ohjausta muuhun koulutukseen tai tarkoituksenmukaisiin palveluihin. OAJ:n näkemyksen mukaan jälkiohjauksen kirjaaminen lainsäädäntöön on tärkeää erityisesti syrjäytymisriskissä olevien opiskelijoiden näkökulmasta ja tukee koulutuksellista jatkuvuutta myös vaikeissa tilanteissa. OAJ kuitenkin muistuttaa, että tämä lisää käytännössä sekä opettajien että varsinkin opinto-ohjaajien työtä.

Koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen näkökulmasta esitys lisää jonkin verran hallinnollista työtä, erityisesti rikostaustaotteiden tarkastamiseen ja sisäisten ohjeiden päivittämiseen liittyen. OAJ:n näkemyksen mukaan rikosrekisteriotteiden tarkistamisen osalta lisätyö on kuitenkin perusteltua suhteessa tavoiteltuihin turvallisuus- ja oikeusturvavaikutuksiin. Erityisesti pidämme myönteisenä sitä, että rikosrekisteriote esitetään jatkossa pääsääntöisesti vain kerran ennen ensimmäisiä käytännön tehtäviä, mikä osaltaan rajoittaa hallinnollista kuormitusta.

Lisäksi luonnoksessa todetaan, että koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen on päivitettävä ohjeitaan, perehdytettävä henkilöstöä ja varauduttava muun muassa rikosrekisteriotteiden tarkastamisen laajenemiseen, osallistumisoikeuden epäämisten kirjaamiseen sekä jälkiohjauksen järjestämiseen. Myös ammatillisessa koulutuksessa opiskelijan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma olisi päivitettävä, jos hänen oikeutensa osallistua käytännön tehtäviin evätään.

OAJ:n arvion mukaan tämä näyttäytyy käytännössä rehtorille työn organisoinnin, sisäisten ohjeiden, koulutuksen ja vastuunjakoa koskevien kysymysten lisääntymisenä. Opettajille muutokset näkyvät lisääntyvinä kirjauksina, HOKS-työnä, opiskelijan opintopolun uudelleenjärjestelyinä sekä lisääntyvänä yhteistyönä opiskeluhuollon ja ohjauksen kanssa. OAJ katsoo, että niin opettajien kuin rehtoreiden osalta vaikutusarviointeja tulee täydentää.

Vaikutusarvioinnissa todetaan edelleen, että "Koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen olisi opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan päätöksen jälkeen ohjattava opiskelijaa hakeutumaan muuhun koulutukseen tai tarvittaessa muiden tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin. Tämän veloitteen täyttämiseksi koulutuksen järjestäjän ja korkeakoulun olisi tarjottava tukea

ehdotettavalla tavalla. Ammatillisen koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen olisi varattava riittävästi henkilöstöä (opinto-ohjaajat, uraohjaajat, opiskelijapalvelut) toteuttamaan ohjausvelvoite. Oppilaitosten olisi rakennettava ja ylläpidettävä toimivia yhteistyöverkostoja esimerkiksi muiden koulutuksen järjestäjien, korkeakoulujen, TE-palveluiden, sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä nuorisotyön toimijoiden kanssa.”

Toteamme, että erityisesti opinto-ohjaajilla on tässä keskeinen rooli. Opinto-ohjaajia on kuitenkin pääsääntöisesti jo tällä hetkellä suhteessa opiskelijamäärään liian vähän. OAJ on toistuvasti kiinnittänyt tähän asiaan huomiota tuloksetta. Toistamme myös tässä yhteydessä näkemyksemme tarpeen opinto-ohjaajamitoituksesta. Yhdellä opinto-ohjaajalla voi olla ammatillisessa toisen asteen koulutuksessa vastuullaan enintään 150 opiskelijaa.

Mitä näkemyksiä teillä on ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulujen yhteisestä SORA-oppaasta?

Luonnoksessa rehtorin tueksi tarvittava juridinen prosessituki, moniammatillinen valmistelu ja valtakunnallisen soveltamiskäytännön yhtenäisyys jäävät pitkälti ohjeistuksen varaan. Siksi OAJ pitää erittäin tärkeänä, että ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulujen käyttöön laaditaan yhteinen, ajantasainen SORA-opas esityksen voimaantumisen tueksi. Yhteinen opas tukee sääntelyn yhdenmukaista soveltamista eri koulutusasteilla ja vähentää tulkintaeroja erityisesti siirtymätilanteissa ja yhteistyössä toimivien organisaatioiden välillä. Yhtenevät valtakunnalliset ohjeet vahvistaisivat hakijoiden oikeusturvaa ja tasapuolista kohtelua. Niiden tarve korostuu erityisesti ammatillisessa koulutuksessa toisella asteella oppivelvollisuuden laajentamisen seurauksena, koska se on tuonut opiskelijoiksi yhä moninaisemman joukon opiskelijoita. Yhteisen oppaan päivittämisessä olisi hyvä hyödyntää yliopistojen OHA-verkostoa sekä ammattikorkeakoulujen ylläpitämää ammattikorkeakouluun.fi -verkostoa.

Oppaassa olisi tärkeää kuvata selkeästi SORA-menettelyjen eri vaiheet, käytettävissä olevat turvaamistoimet, opiskelijan oikeudet ja velvollisuudet sekä viranomaisten ja opiskeluhuollon roolit. Erityisen tärkeää on, että opas antaisi konkreettista ohjeistusta siitä, milloin asian katsotaan tulleen vireille, miten opiskelijaa kuullaan asianmukaisesti ja kuinka opiskelijan ohjaus ja tuki tulisi järjestää prosessin aikana ja sen päättyessä.

SORA-menettelyjen harvinaisuuden vuoksi tulisi Opetushallituksen kerran vuodessa järjestää webinaari, jossa kerrataan keskeiset asiat päätöksen tekoon ja menettelyihin liittyen. Tämä varmistaisi myös uuden henkilöstön osaamisen ja mahdollisuuden tarvittaessa kerrata keskeiset säännökset.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

OAJ pitää myönteisenä, että opiskeluoikeuden peruuttamiseen liittyvä päätöksenteko säilyy hallintopäätöksenä, johon liittyy muutoksenhakuoikeus. Jatkossa on kuitenkin tärkeää seurata

säännösten käytännön vaikutuksia, erityisesti opiskeluoikeuden pidättämisen ja peruuttamisen välisen suhteen sekä uusien turvaamistoimien käytön osalta.

Lisäksi OAJ edellyttää, että oppilaitosten henkilöstön koulutukseen ja toimintamallien jalkauttamiseen varataan riittävät resurssit, jotta esityksen tavoitteet toteutuvat yhdenmukaisesti ja oikeusturvaa kunnioittaen.

October Martta
OAJ