

Lausunto

27.5.2026

VN/17575/2021
VN/17575/2021-OM-117

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia (531/2017, 1. lakiehdotus), yliopistolakia (558/2009, 2. lakiehdotus) ja ammattikorkeakoululakia (932/2014, 3. lakiehdotus) sekä tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia (1215/2020, 4. lakiehdotus) ja rikosrekisterilakia (770/1993, 5. lakiehdotus). Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännöksiä koulutuksen järjestäjän opiskelijaksi ottamisen esteistä, opiskeluoikeuden peruuttamisesta, huumausainetestauksesta sekä näihin liittyvistä kurinpitotoimista ehdotetaan täsmennettäväksi.

Oikeusministeriön huomiot koskevat opiskeluoikeuden peruuttamista, valituskieltoja, henkilötietojen suojaa, ECRIS-tiedonvaihtoa ja rikosrekisteriotteiden ristiin käyttöä.

Opiskeluoikeuden peruuttaminen

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 81 §:ää (Opiskeluoikeuden peruuttaminen) laajennettaisiin kahdella eri tapaa.

Ensinnäkin voimassa olevan 81 §:n 2 momenttiin lisättäisiin alaikäisten lisäksi myös iäkkäät ja vammaiset henkilöt. Tämä tarkoittaisi sitä, että jos koulutukseen liittyvät käytännön tehtävät oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa oppimisympäristössä edellyttävät olennaisesti työskentelyä näiden henkilöryhmien parissa, koulutuksen järjestäjä voisi peruuttaa opiskeluoikeuden, mikäli se on tarpeen kyseisten henkilöiden suojelemiseksi ja opiskelija on tuomittu rangaistukseen säännöksessä erikseen yksilöidystä rikoslain mukaisista teoista.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

Näihin rangaistaviin tekoihin lisättäisiin myös ihmiskauppaa koskevat säännökset. Muutos laajentaisi rikosrekisteriotteen tarkistamista.

Rikosrekisteriotteen tarkastamisen laajentamiselle koskemaan myös iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden parissa työskenteleviä on sinänsä esitettävissä valtiösääntöoikeudellisesti hyväksyttävät perusteet, erityisesti näiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien suojele. Lisäksi sosiaali- ja terveysalan palveluntuottajana toimivalla työnantajalla on ollut 1.1.2024 alkaen oikeus pyytää iäkkäiden kanssa työskentelevää työntekijää esittämään itsestään rikosrekisteriote. Vammaisten henkilöiden osalta vastaava oikeus ja velvollisuus tuli voimaan 1.1.2025, kun uudistettu vammaispalvelulaki astui voimaan.

Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain 28 §:ssä on tarkemmin rajattu ne tehtävät, joissa rikosrekisteriote tulee pyytää. Näitä ovat iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden avustaminen, tukeminen, hoito tai muu huolenpito taikka muu työskentely, joka tapahtuu *henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa* iäkkään tai vammaisen henkilön kanssa. Nyt ehdotetussa 81 §:n 2 momentissa puhutaan laajemmin 'parissa' työskentelystä. Olisi hyvä mahdollisuuksien mukaan tämentää näitä tehtäviä, tai vähintäänkin avata niiden sisältöä tarkemmin perusteluissa. Rikosrekisteriotteeseen liittyvistä muista kysymyksistä lausutaan vielä erikseen tässä lausunnossa.

Toiseksi opiskeluoikeuden peruuttaminen laajentuisi myös siltä osin, että opiskeluoikeuden pidättäminen voisi tietyn ajan kuluessa johtaa opiskeluoikeuden peruuttamiseen. Voimassa olevaan 81 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan opiskeluoikeus voidaan peruuttaa, jos opiskeluoikeuden pidättämistä koskevasta lainvoimaisesta päätöksestä on kulunut *kuusi kuukautta* eikä pidättämisen peruste ole lakannut. Pykälän aikaisempi 3 momentti siirrettäisiin täydennettynä 5 momenttiin.

Opiskeluoikeuden pidättämisestä ehdotetaan säädettäväksi nyt 1. lakiehdotuksen 85 b §:ssä. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan opiskelijalta voidaan pidättää oikeus opiskeluun, jos hän kieltäytyy 82 §:n 1 momentissa tarkoitetusta terveydentilan toteamiseksi suoritettavista tarkastuksista ja tutkimuksista. Pykälän 2 momentin mukaan opiskeluoikeus voidaan pidättää myös, jos hän kieltäytyy toimittamasta 82 §:n 4 momentissa tarkoitettua rikosrekisteriotetta.

Molempien säännösten osalta opiskelijalta voidaan pidättää oikeus opiskeluun, kunnes hän toimittaa joko todistuksen terveydentilastaan tai edellä mainitun rikosrekisteriotteen.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt lausuntokäytännössään opiskeluoikeuden peruuttamista muun muassa terveydentilaa koskevien vaatimusten osalta. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon kannalta. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon perustuslain 16 §:n 2 momentti, jonka perusteella julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Välillisesti opiskeluoikeuden peruuttamisella on merkitystä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattun ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapauden kannalta (PeVL 38/2013 vp, s. 3 ja PeVL 60/2010 vp, s. 4).

Poliisin ammattikorkeakoulusta annetun lain 37 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan opiskelijan opinto-oikeus voidaan peruuttaa, jos hän ei ole enää terveydentilaltaan poliisimiehen tai pelastustoimen tehtävään sopiva tai kieltäytyy osallistumasta Poliisiammattikorkeakoulun määräyksestä terveydentilan

toteamiseksi tarpeelliseen terveystarkastukseen. Saman pykälän 3 momentin mukaan edellytetään arviointia siitä, että opiskelijan terveydentilan muutos katsotaan pysyväksi tai pitkäaikaiseksi (ks. PeVL 38/2013 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Nyt lausuttavana olevia lakeja koskevassa aikaisemmassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on arvioinut opiskeluoikeuden peruuttamista erityisesti henkilön terveydentilan näkökulmasta. Valiokunta kiinnitti tuolloin huomiota muun muassa siihen, että asetustalonnoissa oli eräitä tutkintonimikkeitä, joiden osalta opiskeluoikeuden peruuttamisen mahdollistaminen näyttäisi etäännyttävän sääntelyn tavoitteista, jotka liittyvät alaikäisten turvallisuuden, potilas- tai asiakasturvallisuuden taikka liikenteen turvallisuuden varmistamiseen (PeVL 60/2010 vp, s. 4).

Nyt ehdotetun 81 §:n uutta 3 momenttia sinänsä perustellaan asianmukaisesti säännöskohtaisissa perusteluissa sen osalta, että terveydentarkastukseen ja tutkimukseen osallistuminen sekä rikosrekisteriotteen toimittaminen ovat opiskelijoille lailla säädettäviä velvollisuuksia todistaa oma soveltuvuus kyseisiin tehtäviin. Toisaalta opiskelijaoikeuden peruuttamista voidaan pitää merkittävänä toimenpiteenä. Tältä osin nousee esiin kysymys siitä, voidaanko esimerkiksi kuuden kuukauden määräaikaa pitää riittävänä, kun otetaan huomioon, että opiskeluoikeuden peruuttaminen on erittäin järeä toimenpide.

Tällöin taustalla ei kuitenkaan välttämättä ole pysyvä ja pitkäaikainen terveydentila syy, joka estäisi opintojen jatkamisen, vaan se, että opiskelija ei ole syystä tai toisesta toimittanut häneltä edellytettäviä asiakirjoja, joilla osoitetaan hänen soveltuvuutensa. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy kovin selvästi ilmi, perustuuko nyt ehdotettu muutos – ja erityisesti kuuden kuukauden määräaika – ensisijaisesti hallinnollisiin tai järjestelmän tehokkuuteen liittyviin syihin. Lisäksi voidaan kysyä, edellyttääkö opiskelijan oikeusturva pidempää määräaika tilanteissa, joissa hän ei väliaikaisten, esimerkiksi terveydentilisten haasteiden vuoksi ole kykenevä täyttämään laissa säädettyjä velvoitteita. Mitkä ovat ne haittavaikutukset, jotka tästä oikeudellisesti epäselvästä tilanteesta aiheutuisivat ja onko tässä arviossa otettu tarpeeksi huomioon myös se, että opiskeluoikeutta ei kokonaan peruuteta mahdollisesti tarpeettomasti. Opiskelija on kuitenkin jo pidätetty opiskelusta, eikä hänen toiminnastaan täten aiheudu ehdotetun 81 §:n 1 momentissa mainittujen oikeushyvien vaarantumista.

Edellä mainitun määräajan lisäksi tulisi erityisesti huolehtia siitä, että opiskelijalle annetaan selkeästi tiedoksi, mihin seuraamukseen opiskeluoikeuden pidättäminen ehdotetun 85 b §:n mukaan voi johtaa tietyn määräajan kuluttua. Ottaen huomioon, että näissä tilanteissa opiskeluoikeuden peruuttaminen ei perustuisi muun muassa todettuun terveydentilan esteeseen, vaan siihen, että opiskelija on jättänyt jonkin suorituksen tekemättä, voisi olla perustelua erikseen tiedottaa vielä peruuttamisesta näissä tilanteissa. Tästä asiasta säädetään nyt 1. lakiehdotuksen 85 b §:n 3 momentissa. Oikea sääntelykohta voisi kuitenkin olla opiskeluoikeuden peruuttamista koskeva 81 §. Lisäksi vastaava ilmoitusvelvollisuus ei sisälly 2. lakiehdotuksen 45 b §:ään, eikä 3. lakiehdotuksen 38 b §:ään, joskaan näissä tilanteissa ei liene vastaavalla tavalla ole syytä ilmoittaa myös huoltajille.

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettuun uuteen 81 §:n 4 momenttiin:

Opiskeluoikeuden peruuttamista koskeva asia tulee vireille, kun opiskelija on määrätty 82 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tarkastuksiin tai

tutkimuksiin taikka kun opiskelijalle on varattu tilaisuus tulla opiskeluoikeuden peruuttamista koskevassa asiassa kuulluksi. Opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan asian vireilläolo päättyy, kun asia ratkaistaan taikka kun se raukeaa.

Oikeusministeriölle jää epäselväksi, mikä on tässä erikseen laissa säädetyn asian vireilletulon oikeusvaikutus ja miksi tästä asiasta on tarpeellista säätää tässä säännöksessä, erityisesti siten että vireilletulo on kytketty määräykseen osallistua tiettyihin tutkimuksiin tai tarkastuksiin taikka kuulemisoikeuteen. Viimeksi mainitun osalta kyse on vielä henkilölle varatusta oikeudesta, ei velvollisuudesta.

Säätelyä ja sen perusteluja tulee täsmentää. Jatkovalmistelussa olisi myös tarpeen arvioida ja tuoda esiin, onko ja miksi asian vireilletulosta säätäminen edellä kuvatulla tavalla ylipäänsä tarpeen.

Edellä mainitut huomiot koskevat myös 2. lakiehdotuksen 43 a §:ää ja 3. lakiehdotuksen 33 §:ää siltä osin, kun viimeksi mainittujen säännösten sisältö vastaa 1. lakiehdotuksen 81 §:n mukaista säätelyä.

Valituskielto käytännön tehtäviin osallistumisen epäämisestä

Voimassa olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 116 §:ssä on säädetty valituskiellosta lain 85 §:n 3 ja 4 momentin tilanteissa. Pykälän 3 momentti koskee opetusta häiritsevän, väkivaltaisesti tai uhkaavasti käyttäytyvän taikka toisen henkeä tai terveyttä vaarantavan opiskelijan poistamista jäljellä olevan oppitunnin ajaksi. Pykälän 4 momentti koskee opiskelijan opetukseen osallistumiseen epäämistä enintään 3 työpäiväksi, jos on olemassa vaara, että joko toisen opiskelijan tai oppilaitoksessa tai muussa opetustilassa työskentelevän turvallisuus vaarantuu säännöksessä tarkemmin kuvatuin tavoin.

Nyt ehdotetussa säätelyssä valituskielloja ehdotetaan laajennettavaksi siten, että edellä mainittujen tilanteiden lisäksi se kattaisi uudet kurinpitotoimet, joista säänneltäisiin nyt 1. lakiehdotuksen 85 a §:n 3 ja 4 momentissa.

Ehdotettu uusi 85 a §:n 3 momentti koskisi opiskelijan osallistumisoikeuden epäämistä opintoihin liittyviin *käytännön tehtäviin* siltä ajalta, kun hänet on määrätty 84 §:ssä tarkoitettuun huumausainetestiin ja kunnes hän esittää huumausainetestiä koskevan todistuksen, kuitenkin enintään kuukaudeksi.

Ehdotettu uusi 85 a §:n 4 momentti koskisi opiskelijan osallistumisoikeuden epäämistä opintoihin liittyviin *käytännön tehtäviin* siltä ajalta, kun koulutuksen järjestäjällä on 81 §:ssä tarkoitettussa opiskeluoikeuden peruuttamista koskevassa asiassa saadun selvityksen nojalla perusteltua syytä epäillä, että henkilö voi vaarantaa toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden. Opiskeluoikeuden epääminen voidaan tehdä opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan asian vireillä olon ajaksi, kuitenkin enintään kuukaudeksi kerrallaan.

Nyt ehdotetun 116 §:n mukaan uusi 85 a § kokonaisuudessaan, myös edellä mainitut 3 ja 4 momentit, kuuluisivat nyt valituskiellon piiriin.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että muutoksenhakuoikeus on perustuslain mukainen pääsääntö, josta on toisaalta mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia (PeVL 27/2013 vp, s. 4 ja PeVL 18/2007 vp, s. 4).

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että voimassa olevan lain mukaan opiskelijan oikeus osallistua opetukseen on voitu evätä kolmeksi työpäiväksi sekä erottaa opiskelija määräajaksi. Viimeksi mainittujen keinojen on katsottu kohdistuvan opiskelijan opiskeluoikeuteen ja merkitsevän voimakasta puuttumista opiskelijoiden oikeuksiin. Nyt ehdotettuja uusia turvaamistoimenpiteitä pidetään esitysluonnoksen mukaan kevyempinä muun muassa tilanteissa, joissa epäillään opiskelijaa huumausaineiden käytöstä (s. 42).

Nykyisessä lainsäädännössä valituskiellon piiriin kuuluvat toimenpiteet ovat sellaisia, joilla pyritään joko välittömästi tai lyhyellä aikavälillä estämään turvallisuutta vaarantava toiminta tai varautumaan siihen. Tältä osin näissä voidaan katsoa olevan enemmän kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, mikä voi perustella valituskieltoa.

Kuitenkin ehdotetussa 85 a §:n 3 ja 4 momentissa on kyse jo enemmän päätöksen kaltaisista toimenpiteistä, joissa evätään opiskelijan osallistumisoikeus ainakin tiettyyn osaan opinnoista mahdollisesti jopa kuukaudeksi. Itse asiassa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että huumausainetestauksen ja sitä koskevan todistuksen saaminen kestää usein 3–4 viikkoa (s. 42). Säännöskohtaisissa perusteluissa kuitenkin tulkittaisiin myös 3 ja 4 momentin tilanteiden olevan tosiasiallista hallintotoimintaa, eikä niistä tehtäisi erillisiä hallintopäätöksiä, vaan nämä ns. turvaamistoimet vain kirjattaisiin. Täten valitusoikeutta ei myöskään olisi.

Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että käytännön tehtäviin osallistumisen epäämistä koskevan päätöksen tekisi rehtori (s. 74). Lisäksi molemmissa säännöksissä käytetään ilmaisua 'voidaan evätä', mikä vaikuttaisi antavan kuvan, että asiaan sisältyy harkintaa. Tämä puoltaa kyseisen toimen luonnetta enemmän päätöksenä kuin sellaisena tosiasiallisen hallintotoiminnan piiriin kuuluvana turvaamistoimena, joista säädetään saman pykälän 1 ja 2 momentissa (PeVL 33/2014 vp, PeVL 39/2013 vp).

Toisaalta 85 a §:n 3 ja 4 momentissa olevat viittaukset lain 81 ja 84 §:ään sisältävät jo rajauksen niistä tilanteista, joissa huumausainetestin edellyttäminen tai opiskeluoikeuden peruuttaminen voi ylipäänsä tulla kyseeseen. Oletettavasti opiskeluoikeuden rajaaminen koskisi erityisesti niitä käytännön opintoja, joihin opiskelijan soveltuvuuden selvittäminen on keskeistä, ottaen huomioon lain 81 §:m 1 momentin ja 84 §:n 1 momentin sisältö. Tätäkin olisi syytä vielä täsmentää.

Oikeusministeriölle on jäänyt vielä epäselväksi valituskiellon perustelut ja niiden hyväksyttävyyys ehdotetun 85 a §:n 3 ja 4 momentin osalta erityisesti, kun huomioidaan edellä mainittu korkea kynnys valituskiellolle, joka seuraa suoraan niin perustuslain 21 §:stä kuin perustuslakivaliokunnan käytännöstä. Säätämisyjärjestysperusteluissa on sinänsä asianmukaisesti tuotu esille, että osallistumisoikeuden epääminen on rajattu tiettyihin opintojen osiin ja että osallistumisoikeuden epääminen on rajattu ajallisesti. Valituskieltoa ei voida kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisesti perustella siten, että kyse on toimenpiteestä, jolla ei muutettaisi henkilön oikeusasemaa pysyvästi tai jossa olisi kyse kiireellisestä toimenpiteestä. Tällaisissa tilanteissa on myös mahdollisuus säätää, että päätös voidaan panna täytäntöön tehdystä valituksesta huolimatta.

Huumausainetestaukseen määrääminen tarkoittaa puuttumista henkilön itsemääräämisoikeuteen, ja nyt testin edellyttäminen voisi tarkoittaa mahdollisesti kuukauden taukoa tietyistä opinnoista. Opiskelijoiden oikeusturva voisi edellyttää sitä, että heillä olisi mahdollisuus saada tämän päätöksen perusteet

tutkittavaksi. Mahdollinen päinvastainen kanta tulee asianmukaisesti perustella painavilla ja objektiivisilla syillä.

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 2. lakiehdotuksen (yliopistolaki) valituskieltosääntelyyn ei ehdoteta lisättävän ehdotetun 45 a §:n mukaisia toimia, kun taas 3. lakiehdotuksen (laki ammattikorkeakouluista) ehdotettuun 60 §:n mukaiseen valituskieltoon lisättäisiin vastaavat kurinpitotoimet (ehdotettu 38 a §) sekä myös ehdotettu 38 b § koskien opiskeluoikeuden pidättämistä. Kyseessä olevaa uutta valituskieltoa opiskeluoikeuden pidättämisen osalta ei käsitellä ollenkaan säännöskohtaisissa perusteluissa.

Jatkovalmistelussa tulee sääntelyä selventää edellä kuvatuin tavoin. Lisäksi jos lakiin lisätään uusi valituskielto, se tulee selkeästi perustella, jotta voidaan arvioida sen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä. Tältä osin voidaan todeta, että kynnys valituskiellolle 3. lakiehdotuksen 38 b §:n kaltaiselle sääntelylle on erityisen korkea, etenkin kun nyt ehdotetussa sääntelyssä opiskeluoikeuden pidättäminen voi mahdollisesti tietyn määräajan jälkeen johtaa myös opiskeluoikeuden peruuttamiseen.

Muutoksenhaku ja oikaisuvaatimus huumausainetestaukseen määräämisessä

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 84 §:n mukaan koulutuksen järjestäjä voi velvoittaa opiskelijan esittämään huumausainetestä koskevan todistuksen säännöksessä tarkemmin määritellyin edellytyksin.

Voimassa olevan lain 111 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan koulutuksen järjestäjän päätökseen edellyttää huumausainetestä koskeva todistus on voinut vaatia oikaisua Lupa- ja valvontavirastolta. Lisäksi lain 112 §:n perusteella tähän oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen on voinut hakea muutosta hallinto-oikeudesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan edellä mainittu ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 111 §:n 1 momentin 5 kohta kumottavaksi. Näin ollen huumausainetestä koskevan todistuksen edellyttämisestä ei enää voisi vaatia oikaisua, eikä myös tähän oikaisupäätökseen olisi sitten valitusoikeutta.

Muutosta perustellaan seuraavasti: "Opiskelijan oikeussuoja ei vaatisi muutoksenhakuoikeutta, sillä huumausainetestaukseen määräämisessä on kyse turvaamistoimista, jotka pantaisiin asian kiireellisen luonteen vuoksi täytäntöön välittömästi, eikä oikeutta voitaisi jälkeinpäin muutoksenhaulla palauttaa. Tämän jälkeen opiskelijalle mahdollisesti määrättävistä kurinpitoseuraamuksista opiskelijalla on valitusoikeus" (s. 45).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 21 §:n 1 momentin sisältää yleisen lähtökohdan jokaisen oikeudesta saada asiansa käsiteltyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti sisältää vielä oikeudenmukaiseen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, kuten oikeuden saada perusteltu päätös ja hakea muutosta siihen. Muutoksenhakuoikeus ei ole riippuvainen siitä, että mahdollinen oikeudenloukkaus on ehtinyt tapahtua, vaan muutoksenhaulla on myös viranomaisen toimintaa valvova ja ohjaava vaikutus.

On sinänsä totta, että huumausainetestä tai siitä kieltäytymisestä seuraavaa päätöstä koskevaan ratkaisuun voi pääosin hakea muutosta. Tämän osalta tilanne on kuitenkin hieman toinen, koska nyt ehdotetussa esitysluonnoksessa on mahdollisuus evätä opiskelijan oikeus tiettyihin opintoihin ns.

turvaamistoimena ehdotetun 85 a §:n nojalla, kuten edellä on todettu. Tämän osallistumisoikeuden epääminen enintään kuukaudeksi perustuisi yksittäisen henkilön päätökseen. Näin ollen tulisi arvioida, muodostuuko tämä kokonaisuus sellaiseksi, jossa opiskelijan oikeusturva jää riittämättömäksi, etenkin mikäli valitusoikeutta ei olisi alkuperäisestä huumausainetestin edellyttämisestä, eikä siitä seuraavasta mahdollisesta opiskeluoikeuden epäämisestä enintään kuukaudeksi.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa ehdotetaan useita säännöksiä, joissa olisi kyse EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuojaa-asetus) soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely laajentaisi rikostausta- ja terveystietojen käsittelyä. Esityksessä ehdotetuissa säännöksissä olisi kyse valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelystä sekä yleisen tietosuojaa-asetuksen 9 artiklan tarkoittamien erityisten henkilötietojen käsittelystä sekä yleisen tietosuojaa-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettujen rikostietojen käsittelystä. Esitysluonnoksen perusteluissa on arvioitu ehdotettujen säännösten suhdetta yleiseen tietosuojaa-asetukseen. Lisäksi esityksen perusteluissa on sinänsä jo hyvin arvioitu esitystä suhteessa perustuslain yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Oikeusministeriö katsoo, että esitystä tulisi vielä jatkovalmistelussa täydentää seuraavilta osin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia opiskeluoikeuden peruuttamiseen liittyviin tiedonsaantia koskeviin säännöksiin. Voimassa olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (1. lakiehdotus) 82 §:n 4 momentin mukaan opiskelijan tulee koulutuksen järjestäjän pyynnöstä antaa 81 §:n 2 momentissa tarkoitettua opiskeluoikeuden arviointia varten nähtäväksi rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 5 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä, jos koulutukseen liittyviin käytännön tehtäviin oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa oppimisympäristössä sisältyy olennaisesti alaikäisten parissa työskentelyä. Esityksessä ehdotetaan 82 §:n 4 momenttiin lisättäväksi, että vastaava velvollisuus olisi myös silloin, jos kyse olisi iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden parissa työskentelystä. Vastaava laajennusehdotus sisältyisi myös 2. lakiehdotuksen 43 b §:n 4 momenttiin ja 3. lakiehdotuksen 34 §:n 4 momenttiin.

Rikosrekisteritiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja ja se asettaa edellytyksiä muun muassa henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle. Yliopistolakiin (2. lakiehdotus) ehdotetaan lisättäväksi uusi terveydentilaa ja rikostuomioita koskevien asioiden käsittelyä koskeva 45 d §, johon siirrettäisiin voimassa olevan lain 45 b §:n säännökset arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Vastaavanlaisia muutoksia ehdotetaan myös ammattikorkeakoululain (3. lakiehdotus) 40 §:ään. Ehdotetut säännökset vastaisivat voimassa olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 107 §:ää, johon ei ole esitetty muutoksia tässä hallituksen esityksen luonnoksessa.

Ehdotettu sääntely laajentaisi rikostausta- ja terveystietojen käsittelyä. Säädetäessä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen sekä rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittelystä, käsittely on mahdollista sitoa suoraan tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 2 momentin suojatoimilistaukseen. Suojatoimilistauksen hyödyntämistä tulee kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti, huomioiden käsittelystä aiheutuvat riskit ja uhat. Arvioinnissa on olennaista huomioida, voidaanko toteutettavat asianmukaiset ja riittävät suojatoimet jättää rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän harkittavaksi, vai pitääkö suojatoimista säätää erikseen. Esitysluonnoksessa on arvioitu, että edellä mainitut säännökset, kuten ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 107 §:n säännökset sekä

tietosuojalaissa säädetyt suojatoimet ovat riittäviä ja näin varmistetaan, että erityisiin henkilötietoryhmiin ja rikostuomioihin liittyvien tietojen käsittelylle asetetut kansalliset edellytykset täyttyvät. (esim. s. 29, 53, 62 ja 69) Oikeusministeriö katsoo, että suojatoimiarvio jää esitysluonnoksessa kuitenkin suppeaksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että vastaava laajennus rikosrekisteritietojen esittämiselle, kun työskennellään iäkkäiden tai vammaisten parissa, on säädetty työskentelyn osalta sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023) 28 §:ään. Kyseinen säännös on tullut voimaan vuoden 2024 alusta. Pykälä sisältää muun muassa tarkemmat ja täsmällisemmät säännökset siitä, että rikosrekisteriotteen nähtäväksi esittäneen henkilön henkilötietoihin saadaan tehdä ainoastaan merkinnät rikosrekisteriotteen esittämisestä ja otteen päiväyksestä. Lisäksi säädetään, että joka on lain mukaan saanut rikosrekisteriotteen nähtäväksi, ei saa ottaa siitä jäljennöstä. Rikosrekisteriote on myös palautettava otteen esittäneelle henkilölle viipymättä. Vastaavanlaiset säännökset on myös laissa lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetussa laissa (504/2002). Tässä esityksessä ehdotettujen säännösten jatkovalmistelussa säännöksiä ja niiden perusteluja tulisi täsmentää ja tarkentaa ja ottaa huomioon edellä mainittu suojatoimien laajempi arvio sekä edellä mainittujen lakien säännösten muotoilu ja yleisestä tietosuojasetuksesta seuraava tietojen minimoinnin periaate. Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida myös mahdollisia muutostarpeita ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 107 §:n osalta.

ECRIS-tiedonvaihto

Esitysluonnoksessa (s. 40) on selvitetty eurooppalaista rikosrekisterijärjestelmää (ECRIS) koskevan sääntelyn sisältöä. ECRIS-sääntely on Suomessa pantu täytäntöön muun muassa säätämällä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta EU-jäsenvaltioiden välillä annettu laki (214/2012), jäljempänä EU-rikosrekisterilaki. EU-rikosrekisterilain säännökset perustuvat neuvoston puitepäätökseen 2009/315/YOS jäsenvaltioiden välisen rikosrekisteritietojen vaihdon järjestämisestä ja sisällöstä, jäljempänä ECRIS-puitepäättös, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2019/816 niiden jäsenvaltioiden tunnistamista koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevia tietoja (ECRIS-TCN), eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän täydentämiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta, jäljempänä ECRIS-TCN-asetus, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2019/884 neuvoston puitepäätöksen 2009/315/YOS muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisia koskevan tietojenvaihdon ja eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän (ECRIS) osalta sekä neuvoston päätöksen 2009/316/YOS korvaamisesta, jäljempänä ECRIS-direktiivi.

Esitysluonnoksessa (s. 40) todetaan, että kun yksityinen henkilö pyytäisi rikosrekisteriotetta, siihen merkittäisiin myös muissa EU:n jäsenvaltioissa tehdyt rikokset. Esitysluonnoksessa todetaan myös (s. 39 ja 57), että rikosrekisteriotteen sisältö määräytyy saman rikosluettelon perusteella riippumatta siitä, työskenteleekö opiskelija alaikäisten, iäkkäiden vai vammaisten henkilöiden parissa.

Esitysluonnoksen taloudellisissa vaikutuksissa (s. 20) on todettu, että kolmansien maiden kansalaisista tulisi rikosrekisteriotetta pyydettäessä tehdä ECRIS-TCN-kysely, mikä lisäisi Oikeusrekisterikeskuksen työ määrää. Lisäksi on todettu, että Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuisi kehityskustannuksia siitä, että rikosrekisteritietojen vaihto EU-maiden välillä laajenisi koskemaan myös

iäkkäiden ja vammaisten kanssa toimivien opiskelijoiden otteita. Tämä edellyttää sähköisten palvelujen ja ECRIS-järjestelmäintegraatioiden kehittämistä.

Oikeusministeriö toteaa, että edellä mainittu ECRIS-sääntely ei ole yhdenmukainen siltä osin kuin kyse on työskentelystä tai muusta toimimisesta alaikäisten parissa taikka työskentelystä iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden kanssa.

Siltä osin kun näissä on kyse EU-rikosrekisterilain 20 §:n mukaisesta yksityisen henkilön pyynnöstä saada itseään koskeva ote, Suomessa esitetyn pyynnön osalta Oikeusrekisterikeskus esittää pykälän 1 momentin mukaisesti rekisteritietojen luovuttamista ja niihin liittyviä tietoja koskevan pyynnön sille toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle, jonka kansalainen henkilö on, taikka pykälän 2 momentin mukaisesti pyynnön sille toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle, jolla 13 e §:n nojalla tehdyn haun (ns. ECRIS-TCN haku) perusteella on kyseisen henkilön rekisteritietoja.

Koska molempien edellä mainittujen asiaryhmien osalta kyse on yksityisen henkilön edellä tarkoitettusta omasta pyynnöstä, molempien asiaryhmien osalta tehtäisiin yhdenmukaisesti edellä mainitut 20 §:n mukaiset pyynnot rikosrekisteritietojen luovuttamisesta.

ECRIS-sääntely ei kuitenkaan perusta toiselle jäsenvaltiolle velvoitetta luovuttaa rikosrekisteritietoja kaikkien eri käyttötarkoitusten osalta. Siltä osin kuin kyse on henkilön omasta pyynnöstä, toinen jäsenvaltio vastaisi Oikeusrekisterikeskuksen EU-rikosrekisterilain 20 §:n mukaisesti esittämään pyyntöön ECRIS-puitepäätöksen 7 artiklan 2 kohdan nojalla siten kuin sen kansallisessa lainsäädännössä säädetään pyyntöjen täyttämisestä. Puitepäätös ei siis sisällä tältä osin säännöksiä siitä, miten pyyntöön tulee vastata, vaan tämä ratkaistaan jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä.

Suomessa tällaiseen pyyntöön vastattaisiin EU-rikosrekisterilain 15 §:n mukaisesti, mutta kyse on kansalliseen harkintaan perustuvasta säännöksestä. Mainitun 15 §:n mukaan Oikeusrekisterikeskus luovuttaa toisen jäsenvaltion rekisteritietoja pyytäneelle keskusviranomaiselle yksityiselle henkilölle toimitettaviksi tämän pyytämät rikosrekisterin, sakkorekisterin ja säilytysrekisterin 3 §:ssä tarkoitettut tiedot vastaavasti kuin yksityinen henkilö saisi itseään koskevat tiedot rikosrekisterilain 6 §:n 1–5 momentin mukaisesti vastaavassa tilanteessa. Muilla jäsenvaltioilla ei välttämättä ole vastaavaa säännöstä.

Lisäksi lasten kanssa työskentelevien osalta tietojen luovuttaminen on erityis-asemassa, koska sitä koskee tietojen luovuttamista koskeva EU-lainsäädäntöön perustuva velvoite. Velvoite ei perustu ECRIS-sääntelyyn, vaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/93/EU lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS korvaamisesta 10 artiklan 3 kohtaan.

Edellä mainitun ECRIS-sääntelyn mukaisesti iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden osalta Oikeusrekisterikeskus tekisi EU-rikosrekisterilain 20 §:n mukaiset tietopyynnot, joita kolmannen valtion kansalaisten osalta edeltäisi 13 e §:n mukainen ECRIS-TCN haku. Mutta koska toisella jäsenvaltiolla ei olisi velvoitetta luovuttaa tietoja, epäselvänä voidaan pitää, kuinka moni jäsenvaltio luovuttaisi tiedot. Oikeusrekisterikeskuksella on kuitenkin tietoa, kuinka paljon tietoja on luovutettu nykymenettelyssä.

Edellä mainittu on syytä ottaa huomioon myös esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osuudessa.

Rikosrekisteriotteiden ristiin käyttö

Esitysluonnoksessa todetaan, että koska rikosrekisteriotteen sisältö määräytyy saman rikosluettelon perusteella riippumatta siitä, työskenteleekö opiskelija alaikäisten, iäkkäiden vai vammaisten henkilöiden parissa, ote voitaisiin esittää koulutuksen järjestäjälle myös silloin, kun opiskelijan suunniteltu harjoittelu kohdistuu eri henkilöryhmään kuin alun perin arvioitiin (s. 39 ja 57). ECRIS-tiedonvaihdon osalta otteiden sisältö voi kuitenkin olla erilainen kuten edellä on todettu.

Rikosrekisterilain 6 §:n 7 mom. mukaan 1–6 momentissa tarkoitettua otetta pyydetessä on ilmoitettava tarkoitus, johon sitä tarvitaan, ja 7 §:n 2 mom. mukaan rikosrekisterin otteeseen merkitään, mihin tarkoitukseen se on annettu. Esitysluonnoksen mukaan Oikeusrekisterikeskukselle tulisi opiskelijan otteisiin kaksi eri otetyyppeä myönnettäväksi: alaikäisten kanssa työskentelyä varten sekä erikseen vammaisten ja iäkkäiden kanssa työskentelyä varten (s. 22) eli kyse olisi kahdesta eri tarkoitukseen luovutettavasta rikosrekisteriotteesta.

Rikosrekisterilain 7 §:n 3 momentissa säädetään rikosrekisteriotteen käyttämisestä muussa tarkoituksessa kuin mihin se on luovutettu. Säännöksen mukaan rikosrekisteriotteeseen merkitystä käyttötarkoituksesta riippumatta yksityinen henkilö voi esittää hallussaan olevan 6 §:n 2 tai 5 momentin taikka 6 a §:n nojalla annetun rikosrekisteriotteen, kun häntä ollaan valitsemassa mihin tahansa mainituissa lainkohdissa tarkoitettuihin tehtäviin. Lainkohta koskee siis lasten kanssa työskentelyä (6 § 2 mom.), lasten kanssa tapahtuvaa opintoihin kuuluvaa harjoittelua (6 § 5 mom.) ja lasten kanssa tehtävää vapaaehtoistoimintaa (6 a §). Iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskentelyä varten annettava ote (rikosrekisterilain 6 §:n 4 mom.) ei kuulu 7 §:n 3 momentin säännöksen piiriin.

Ehdotettu opiskelijoita koskevan 6 §:n 5 momentin muutos toisi kuitenkin iäkkäiden ja vammaisten kanssa tapahtuvaa harjoittelua varten opiskelijalle annetun otteen tämän ns. ristiin käytön piiriin. Rikosrekisterilain 7 §:n 3 momentin mukaisen ristiin käytön laajenemista ei HE-luonnoksessa käsitellä. Oikeusministeriö katsoo, että asiaa tulisi jatkovalmistelussa arvioida, erityisesti ottaen huomioon edellä ECRIS-tiedonvaihdesta todetun ja sen etteivät lasten kanssa työskentelyä ja toisaalta iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskentelyä varten annettavat rikosrekisteriotteet ole EU-maiden välisen tiedonvaihdon osalta välttämättä samansisältöisiä sekä ottaen huomioon että iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskenteleville luovutetut rikosrekisteriotteet (rikosrekisterilain 6 §:n 4 mom. ja SOTE-valvontalaki) eivät ole ristiin käytön piirissä.

Myös laissa lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä (148/2014) on 9 §:ssä samantyyppinen säännös rikosrekisterilain 6 §:n 5 momentissa tarkoitetun opiskelijan rikosrekisteriotteen käyttämisestä vapaaehtoisen taustan tarkastamisessa.

Opiskeluoikeuden peruuttamisessa huomioon otettavat rikosnimikkeet

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia opiskeluoikeuden peruuttamista harkittaessa huomioonotettaviin rikosnimikkeisiin (1. lakiehdotus 81 §, 2. lakiehdotus 43 a § ja 3. lakiehdotus 33 §). Ehdotettu muutos on kaikissa samansisältöinen eikä oikeusministeriöllä ole siihen huomautettavaa. Ehdotetun muutoksen myötä säännökset vastaisivat rikosrekisterilain 6 §:n sääntelyä rekisteristä tarkastettavista rikosnimikkeistä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomioita em. lainkohtiin siltä osin kuin niissä viitataan harkinnassa huomioon otettavina rikosnimikkeinä rikoslain 50 luvun 1, 2, 3, 4 tai 4 a §:ään eli huumausainerikoksiin. Rikoslain 50 luvun rikosnimikkeistä 2 a § huumausaineen käyttörikos näyttää puuttuvan kaikista em. kolmesta lainkohdasta. Kuitenkin huumausaineen käyttörikos on rikosrekisterilain mukaan yksi tarkastettavista rikoksista myös opiskelijoiden kohdalla. Lasten kanssa työskentelyä varten rikosrekisterilain 6 §:n 2 mom. mukaan otteeseen merkitään tieto päätöksestä... tuomittu rikoslain... 50 luvussa tarkoitetuista huumausainerikoksista, ja opiskelijoita koskevassa pykälän 5 momentissa viitataan 2 momentissa säädettyihin rikosnimikkeisiin.

Huumausaineen käyttörikos on siis rikosrekisteristä tarkastettava rikosnimike, mutta em. lainkohtien perusteella sitä ei ilmeisesti voida ottaa huomioon harkittaessa opiskeluoikeuden peruuttamista. Oikeusministeriö katsoo, että substanssilainsäädännön säännöksen harkinnassa huomioon otettavista rikosnimikkeistä ja rikosrekisterilain säännöksen ko. tarkoitusta varten luovutettavaan otteeseen merkittävistä rikosnimikkeistä tulee vastata sisällöltään toisiaan.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi

OKM LAMOS Strategisen ohjauksen vastuualue, Helmi Pulkkinen