

Asia: VN/17575/2021-OKM-72

Luonnos hallituksen esitykseksi SORA-säännösten muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne esitykseen sisältyvistä ehdotuksista

Sivistysala ry (myöhemmin Sivista) kiittää opetus- ja kulttuuriministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi SORA-säännösten muuttamisesta. Sivistan tavoitteena on, että Suomi on parhaiten koulutettujen ihmisten hyvinvoiva, avoin ja vetovoimainen maa, jossa osaamisella ja luovuudella tehdään parempaa maailmaa. Sivista pitää esitettyä luonnosta pääosin perusteltuna ja katsoo, että esitysluonnos selkeyttää oppilaitosten ja korkeakoulujen SORA-keinovalikoimaa.

Kannatamme esitettyä muutosta, jonka mukaan opiskelijan opiskeluoikeus voitaisiin peruuttaa alaikäisten suojelun lisäksi myös silloin, kun koulutukseen liittyvät käytännön tehtävät oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa oppimisympäristössä edellyttävät työskentelyä iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden parissa, sillä tämä on välttämätöntä näiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöryhmien turvallisuuden varmistamiseksi tilanteissa, joissa opiskelija on tuomittu rangaistukseen laissa määritellystä rikoksesta. Pidämme samalla perusteltuna rikosperusteisen opiskeluoikeuden peruuttamista koskevien säännösten täydentämistä siten, että opiskeluoikeus voitaisiin peruuttaa myös ihmiskauppaan syyllistymisen perusteella, mikä vahvistaa osaltaan ammatillisen toiminnan eettisyyttä ja varmistaa, että vakaviin rikoksia syyllistyneiden henkilöiden soveltuvuus arvioidaan nykyistä kattavammin suhteessa kaikkiin erityistä suojaa tarvitseviin ryhmiin.

Esitysluonnoksen mukaan opiskelijan siirtäminen korkeakoulussa toiseen koulutukseen olisi jatkossa mahdollista vain opiskeluoikeuden peruuttamispäätöksen yhteydessä. Muutoksella turvattaisiin opiskelijan oikeus saada SORA-prosessin päätteeksi valituskelpoinen päätös. Tässä olisi tärkeää kehittää ja säilyttää myös joustoja ennaltaehkäisevissä tilanteissa, jotta opiskelijaa voitaisiin ohjata vaihtoehtoiselle polulle jo ennen kuin tilanne kärjistyy.

Opiskelijalla olisi lisäksi oikeus saada opiskeluoikeuden peruuttamisen jälkeen ammatillisen koulutuksen järjestäjältä ja korkeakoululta ns. jälkiohjausta muuhun koulutukseen tai muiden

tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin hakeutumisessa. Tämä esitys on Sivistan näkökulmasta katsottuna kannatettava, sillä se tukee jatkopolkuja, ehkäisee syrjäytymistä ja vahvistaa tuen saantia kuormittavassa tilanteessa. Pidämme siltä tärkeänä, että ns. jälkiohjausvelvoitetta ei laajenneta liian kuormittavaksi, jottei koulutuksen järjestäjien hallinnollinen taakka lisäänty.

Sivista pitää kannatettavana esitettyä muutosta, jossa turvaamistoimina opiskelijalta voidaan uutena turvaamistoimina mahdollisuutta evätä opiskelijan osallistuminen koulutukseen liittyviin käytännön tehtäviin tai harjoitteluun. Esityksen mukaan tämä turvaisi koulutuksen järjestäjälle ja korkeakoululle mahdollisuuden ryhtyä viivytyksettä muiden henkilöiden terveyttä ja turvallisuutta parantaviin toimiin. Lisäksi ehdotettu muutos, jossa opiskeluoikeuden pidättämistä koskeva päätösvalta siirrettäisiin yliopiston ja ammattikorkeakoulun hallitukselta rehtorille, keventäisi päätöksentekomenettelyä ja selkeyttäisi vastuujakoa yliopiston sisäisessä hallinnossa. Nykyinen järjestely, jossa hallitus tekee pidättämispäätökset, on esityksenkin mukaan menettelyllisesti raskas suhteessa pidättämispäätösten luonteeseen. Sivista pitää näitä muutoksia kannatettavana ja käytännöllisenä muutoksena, että kaikissa tilanteissa, joissa muiden opiskelijoiden tai henkilöstön turvallisuus on uhattuna, turvaamistoimista päättää rehtori.

Esitysluonnokseen liittyy myös useita opiskeluoikeuden väliaikaisia epäämistoimia ennen kaikkea silloin, kun opiskelija voi vaarantaa toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden. Sivista katsoo, että määräaikaisten epäämistoimet ovat esitysluonnoksen mukaisesti perusteltuja. Näkemyksemme mukaan nämä parantavat turvallisuutta. Pidämme myös hyvänä, että opiskelijan opinnot eivät kaikissa tapauksissa kokonaan katkea, vaan hänellä on mahdollisuus esimerkiksi teoriaopintoihin. Epäämistoiimiin liittyvä kirjaamisvelvollisuus ja dokumentointi varmistavat opiskelijan oikeusturvan.

Opiskeluoikeuden peruuttamisen pidättämisen jälkeen silloin, kun pidättämistä koskeva päätös on ollut voimassa kuusi kuukautta eikä peruste ole poistunut, opiskeluoikeus voidaan peruuttaa erillisellä päätöksellä. Sivista pitää muutosta tärkeänä, sillä opiskeluoikeuden pidättäminen ei voi jatkua loputtomiin, vaan asia on ratkaistava opiskelijan kannalta kohtuullisessa ajassa. Tämä ehdotettu säännös vahvistaa korkeakoulujen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjien oikeusturvaa. Hyvä on myös se, että jos opiskeluoikeus on peruutettu ja myöhemmin palautettu, siitä ei jatkossa tarvitse antaa tietoa eikä oppilaitoksilla ole oikeutta saada tietoa aiemmasta peruuttamispäätöksestä. Tämä vähentää Sivistan mukaan opiskelijan tarpeetonta leimautumista.

Kommentit ehdotusten vaikutuksista

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia ammatillisen koulutuksen järjestäjille, yliopistoille eikä ammattikorkeakouluille. Sivista on tästä arviosta eri mieltä ja katsoo, että toteutuessaan muutokset edellyttävät koulutuksen järjestäjiltä ja korkeakouluilta lisää hallinnollista työtä ja henkilöstön perehdytystä. Esitysluonnoksella on myös vaikutuksia opiskelijoiden perehdyttämiseen, viestintään ja opiskelijan oikeusturvan varmistamiseen. Jälkiohjauksen osalta täytyy niin ikään varmistaa ohjausresurssit ja -osaaminen.

Sivista katsoo, että koulutuksen järjestäjien hallinnollinen kokonaiskuorma on arvioitava ja otettava huomioon hallituksen esityksiä sekä niiden taloudellisia vaikutusarvioita valmisteltaessa. Hallinnollisen työn kasvun lisäksi koulutuksen järjestäjiä ja korkeakouluja rasittavat kustannusten nousu ja epävarma talouspoliittinen tilanne.

Sivista pitää tärkeänä, että lisäresursoinnin tarve arvioidaan huolellisemmin hankkeen edetessä. Esityksellä saattaa olla myös merkittäviä paikallisia tai toimipistekohtaisia vaikutuksia, sillä esitys koskettaa erityisesti sosiaali- ja terveysalaa, kasvatusta ja ohjausalaan sekä liikunnan alaa, joissa opintoihin sisältyy runsaasti käytännön tehtäviä ja ulkoisia harjoitteluympäristöjä. Vaikutuksia kohdistuu osin myös merenkulun, logistiikan ja liikenteen koulutuksiin.

Koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen osalta muutosesitykset lisäävät hallinnollista työtä erityisesti SORA-prosessien dokumentoinnissa, opiskelijoiden kuulemisessa ja jälkiohjauksessa. Vaikutukset eivät rajoitu vain rikosrekisteriotteiden käsittelyyn, vaan edellyttävät kokonaisvaltaista prosessien, ohjeistuksen ja osaamisen kehittämistä. Toisaalta esitetyt toimet selkeyttävät ja keventävät koulutuksen järjestäjien keinovalikoimaa ja mahdollistavat ketterämmän toiminnan.

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

Sivista kannattaa ajatusta yhteisestä SORA-oppaasta, kunhan siinä huomioidaan eri koulutusasteiden ja alojen erityispiirteet sekä korkeakoulujen autonomia. Sivista pitää tärkeänä, myös opiskelijan oikeusturvan kannalta, että eri oppilaitoksilla ja korkeakouluilla on mahdollisimman yhtenäinen tulkinta ja toimenpiteet. Oppaan tulisi olla täsmällinen ja käytännönläheinen, ja siinä tulisi kuvata selkeästi prosessin vaiheet, roolit ja vastuut sekä tuoda esille esimerkitapauksia. Lisäksi oppaassa on hyvä kuvata opiskelijan tuki prosessin aikana ja sen jälkeen esimerkiksi jälkiohjauksen osalta. Opas voisi rakentua siten, että oppaan alussa olisi yhteinen osuus ja sen jälkeen koulutusastekohtaiset osiot. Oppaan kehittelyprosessiin tulee ottaa mukaan keskeiset sidosryhmät ja koulutuksen järjestäjät sekä korkeakoulut.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Hallituksen esitysluonnos tunnistaa ongelman, jossa opiskeluoikeuden peruuttamista koskeva SORA-prosessi voi raueta opiskelijan erotessa koulutuksesta ennen päätöksentekoa. Tämä esitys ei kuitenkaan tarjoa tähän tilanteeseen riittävää ratkaisua, sillä lakiesitys ei mahdollista opiskelijan eroamisen rajoittamista tai estämistä siinä vaiheessa, kun opiskeluoikeuden peruuttamista koskeva asia on jo vireillä ja etenemässä päätettäväksi toimivaltaiselle toimielimelle. Käytännössä tämä mahdollistaa sen, että opiskelija voi välttää valituskelpoisen peruuttamispäätöksen eroamalla koulutuksesta viime hetkellä, jolloin opiskelijan soveltumattomuutta koskeva arviointi jää ratkaisematta. Sivista katsoo, että tämä heikentää SORA-sääntelyn vaikuttavuutta, potilas- ja asiakasturvallisuuden toteutumista sekä mahdollistaa hakeutumisen toiseen oppilaitokseen tai SORA-alalle ilman, että aiempi vakava soveltuvuusasia on saatettu loppuun. Sivista toivoo, että asiaan kiinnitetään jatkovalmistelussa huomiota.

Sivista katsoo, että SORA-menettelyissä tarvittaisiin selkeämpiä valtakunnallisia linjauksia siitä, missä tilanteissa SORA-menettelyä sovelletaan esimerkiksi avoimissa opinnoissa, väylä- ja polkuopinnoissa

ja tutkintoon johtavan koulutuksen rajapinnoissa sekä työelämäharjoitteluissa. Pidämme myös tärkeänä, että valtakunnalliset ohjeet, mallit ja tulkinnot ovat käytettävissä hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa 1.8.2027, jotta koulutuksen järjestäjät ja korkeakoulut voivat valmistautua tarvittaviin muutoksiin.

Sivista pitää käytännöllisenä haasteena yksityisille ammatillisille oppilaitoksille muutosta, joka säädettiin opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista koskevien asioiden sekä kurinpitoasioiden käsittelystä ammatillisessa koulutuksessa annetun lain muutoksen yhteydessä. Kiusaamisen ehkäisyä koulutuksessa koskeneen hallituksen esityksen (HE 127/2021 vp) eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 48/2021 vp), että oppivelvollisen opiskelijan erottaminen kurinpidollisista syistä merkitsee sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota yksityisoikeudelliselle koulutuksen järjestäjälle ei voida antaa. Tämän tulkinnan seurauksena lakiin otettiin ratkaisu, jonka mukaan päätös oppivelvollisen erottamisesta on tehtävä koulutuksen järjestäjän kotikunnan asettamassa monijäsenisessä toimielimessä.

Ongelma korostuu erityisesti valtakunnallisesti toimivien järjestäjien kohdalla, kun koulutuksen järjestäjän rekisteröity kotipaikka määrittää sen, missä opiskelijan asia käsitellään. Tämä voi vaarantaa myös opiskelijan oikeusturvan ja johtaa tilanteisiin, joissa esimerkiksi Oulussa opiskelevan nuoren asuntolasta erottamista koskeva asia ratkaistaan Helsingin kaupungin asettamassa monijäsenisessä toimielimessä ilman riittävää paikallistuntemusta. Käytäntö ja arki on osoittanut, että näitä tapauksia on ollut ja itselleen ja toisilleen vaaraksi olevia opiskelijoita on lähetetty takaisin oppilaitokseen.

Sivista katsoo edelleen, että sääntely on omiaan heikentämään yksityisten koulutuksen järjestäjien toimintaedellytyksiä ja opiskelijoiden oikeusturvaa ja toivoo opetus- ja kulttuuriministeriötä selvittämään, onko nykyjärjestelyihin löydettävissä ehdotus, joka toisaalta ei haasta julkisen vallan käyttöön liittyvää tulkintaa, mutta parantaisi opiskelijoiden oikeusturvaa ja helpottaisi oppilaitosten arkea huomioimalla paikalliset olosuhteet. Sivista esittää, että OKM selvittää mahdollisuutta hyödyntää esimerkiksi opiskelijan opiskelupaikkakunnan monijäsenistä toimielintä sen sijaan, että ratkaisu tehdään kaukana opiskelijan arjesta ja asuin- tai opiskelupaikasta.

Rode Jussi-Pekka
Sivistysala ry