

Asia: VN/17575/2021-OKM-72

Luonnos hallituksen esitykseksi SORA-säännösten muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne esitykseen sisältyvistä ehdotuksista

Esitykseen sisältyvät opiskelijavalintaa ja henkilökohtaistamista koskevat ehdotukset herättävät vakavaa huolta vammaisten opiskelijoiden yhdenvertaisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Esityksessä vahvistetaan ja laajennetaan käytäntöjä, jotka jo nykyisellään mahdollistavat vammaisten henkilöiden sulkemisen koulutuksen ulkopuolelle ilman yksilöllistä harkintaa ja ilman, että koulutuksen järjestäjän velvollisuutta toteuttaa yhdenvertaisuuslain mukaisia kohtuullisia mukautuksia arvioidaan asianmukaisesti.

SORA lainsäädäntöä perustellaan opiskelija , asiakas ja potilasturvallisuudella, mutta käytännössä sitä sovelletaan yhä useammin opiskelijavalinnan ja koulutuspolkujen ohjauksen välineenä. Vammaisten hakijoiden ja opiskelijoiden kohdalla SORAa käytetään jo nyt ennakoivasti soveltuvuuden arviointiin, ei vain todelliseen ja välittömään turvallisuushkaan puuttumiseen. Tämä on johtanut tilanteisiin, joissa vammaisia henkilöitä rajataan koulutuksen ulkopuolelle pelkästään oletusten, diagnoosien tai yleisten toimintakykyvaatimusten perusteella ilman tapauskohtaista arviointia tai selvitystä siitä, miten opiskelu olisi mahdollista kohtuullisten mukautusten avulla.

Esityksessä ehdotettu opiskelijavalinnan ja henkilökohtaistamisen tiiviimpi kytkeminen SORA arviointiin pahentaa tätä ongelmaa. Kun opiskelijavalinnassa ja opintojen alkuvaiheessa painotetaan yhä enemmän henkilön oletettua soveltuvuutta alalle, kasvaa riski siitä, että vammaisia henkilöitä ohjataan järjestelmällisesti pois tietyiltä koulutusaloilta jo ennen kuin heidän todellisia opiskelu ja suoriutumismahdollisuuksiaan on arvioitu. Käytännössä tämä tarkoittaa, että arvio kohdistuu yksilöön eikä siihen, miten koulutus voitaisiin järjestää saavutettavasti ja yksilölliset tarpeet huomioiden.

Erityisen ongelmallista on, että esityksessä ei riittävästi tunnisteta SORA prosessin ja henkilökohtaistamisen välistä jännitettä. Henkilökohtaistamisen lähtökohtana tulisi olla opiskelijan yksilöllisten tarpeiden tunnistaminen ja opintojen mukauttaminen näiden pohjalta. Nyt

henkilökohtaistaminen uhkaa kääntyä välineeksi, jolla opiskelijan katsotaan yksilöllisesti olevan "vääränlainen" tai "liian vaativa" koulutuksen järjestämisen näkökulmasta. Tämä on vastoin yhdenvertaisuuslain perusperiaatteita sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen velvoitteita, joiden mukaan vammaista henkilöä ei saa sulkea koulutuksen ulkopuolelle vammaisuuden perusteella.

Esityksessä ei myöskään puututa riittävästi siihen, että nykyisissä SORA käytännöissä kohtuullisten mukautusten ensisijaisuus jää tosiasiallisesti arvioimatta. Vaikka sääntelyssä viitataan mukautuksiin, ei käytännössä ole olemassa mekanisme, joka velvoittaisi koulutuksen järjestäjän osoittamaan, että kaikki yhdenvertaisuuslain edellyttämät toimenpiteet on tosiasiallisesti selvitetty ja toteutettu ennen kuin opiskelijaan kohdistetaan SORA toimia. Tämä rakenteellinen puute johtaa siihen, että vastuu siirtyy opiskelijalle, kun taas koulutuksen järjestäjän velvollisuuksia ei systemaattisesti arvioida.

Kokonaisuutena esitys vahvistaa kehitystä, jossa SORA lainsäädäntö toimii koulutuspoliittisena rajausmekanismina sen sijaan, että sitä käytettäisiin poikkeuksellisen keinona todellisiin ja vakaviin turvallisuusuhkiin puuttumiseksi. Opiskelijavalintaa ja henkilökohtaistamista koskevat ehdotukset lisäävät riskiä siitä, että vammaisten ihmisten koulutuspolut kaventuvat entisestään ja että heidän perustuslaissa turvattu oikeutensa koulutukseen heikkenee käytännössä, vaikka lainsäädännön tavoitteena väitetään olevan yhdenvertaisuuden edistäminen.

Kommentit ehdotusten vaikutuksista

Esityksen vaikutusarviointi on vammaisten henkilöiden kannalta merkittävästi puutteellinen. Erityisesti vammaisvaikutuksia ei ole arvioitu asianmukaisesti suhteessa yhdenvertaisuuslakiin, perustuslain turvaamaan oikeuteen koulutukseen eikä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Esitys jättää arvioimatta sen, millaisia tosiasiallisia vaikutuksia ehdotuksilla on vammaisten henkilöiden mahdollisuuksiin hakeutua koulutukseen, tulla valituksi opiskelijaksi ja suorittaa opintoja yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Opiskelijavalintaan liittyvät vaikutukset ovat esityksen keskeinen ongelmakohta. Esityksessä ei arvioida sitä, miten opiskelijavalinnan käytännöt toimivat jo nykyisin vammaisten henkilöiden kohdalla syrjivinä rakenteina ja millä tavoin ehdotetut muutokset tulevat vahvistamaan tätä kehitystä. Käytännössä opiskelijavalinta toimii jo nyt portinvartijamekanismina, jonka avulla vammaisia hakijoita rajataan koulutuksen ulkopuolelle ennakoivasti oletetun soveltuvuuden, toimintakykyä koskevien yleistysten tai SORA sääntelyyn vetoamisen perusteella. Näitä käytäntöjä ei ole esityksessä tunnistettu eikä niiden syrjiviä vaikutuksia ole analysoitu.

Vammaisvaikutusten arvioinnissa sivuutetaan se tosiasia, että SORA lainsäädäntöä käytetään jo nyt vammaisten henkilöiden pois sulkemiseen koulutuksesta ilman yksilöllistä harkintaa ja ilman, että koulutuksen järjestäjän velvollisuus toteuttaa yhdenvertaisuuslain mukaisia kohtuullisia mukautuksia arvioidaan systemaattisesti. Esityksessä ei tarkastella, miten ehdotukset vaikuttavat tähän jo ongelmalliseen käytäntöön. Päinvastoin muutokset uhkaavat normalisoida entistä vahvemmin

toimintamallin, jossa vamma nähdään opiskelijavalinnan esteenä eikä lähtökohtana koulutuksen järjestämisen mukauttamiselle.

Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden koulutukseen kykyjensä ja erityistarpeidensa mukaisesti. Esityksen vaikutusarvioinnissa ei kuitenkaan tarkastella, miten opiskelijavalintaan ja henkilökohtaistamiseen liittyvät ehdotukset vaikuttavat tämän perusoikeuden tosiasialliseen toteutumiseen vammaisten henkilöiden kohdalla. Esityksessä jää arvioimatta riski siitä, että opiskelijavalinnan painopiste siirtyy entistä vahvemmin hakijan arviointiin sen sijaan, että arvioitaisiin koulutuksen järjestämisen edellytyksiä saavutettavasti ja yhdenvertaisesti.

Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta esitys on ongelmallinen, koska sen vaikutuksia kohtuullisten mukautusten toteutumiseen ei ole arvioitu. Esityksessä ei tarkastella sitä, miten ehdotukset vaikuttavat koulutuksen järjestäjien tosiasialliseen halukkuuteen ja velvollisuuteen toteuttaa mukautuksia ennen opiskelijavalintaan tai opintojen jatkumiseen liittyviä rajoittavia ratkaisuja. Ilman tällaista arviointia esitys sivuuttaa riskin, että opiskelijavalinta ja SORA menettely muodostuvat käytännössä syrjinnän välineiksi, joissa vammaisen hakija tai opiskelija suljetaan koulutuksen ulkopuolelle sen sijaan, että koulutusta mukautettaisiin.

YK:n vammaissopimus velvoittaa turvaamaan vammaisten henkilöiden oikeuden koulutukseen ilman syrjintää ja varmistamaan, että heitä ei suljeta koulutusjärjestelmän ulkopuolelle vammaisuuden perusteella. Esityksen vaikutusarvioinnissa ei kuitenkaan analysoida sitä, miten ehdotukset suhteutuvat tähän velvoitteeseen. Jättämällä arvioimatta opiskelijavalinnan tosiasialliset vaikutukset vammaisten koulutusmahdollisuuksiin esitys on ristiriidassa vammaissopimuksen peruslähtökohtien kanssa.

Kokonaisuutena esityksen vaikutusarviointi epäonnistuu keskeisessä tehtävässään. Se ei tunnista opiskelijavalinnan roolia rakenteellisenä syrjinnän välineenä eikä arvioi, miten ehdotukset tulevat entisestään rajaamaan vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia päästä opiskelemaan. Ilman kattavaa ja realistista vammaisvaikutusten arviointia esitys perustuu puutteelliseen käsitykseen sen tosiasiallisista seurauksista ja vaarantaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden koulutukseen.

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

Ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulujen yhteistä SORA opasta koskeva ajatus herättää vakavia huolia siitä, millaisessa viitekehyksessä ja kenen näkökulmasta ohjeistusta laaditaan. SORA oppaan merkitys käytännön toiminnalle on suuri, ja juuri siksi sen painotuksilla on suora vaikutus siihen, kuinka opiskelijavalintaa ja opintojen jatkumista koskevia ratkaisuja tehdään erityisesti vammaisten henkilöiden kohdalla. Ilman selkeää perus ja ihmisoikeuslähtöistä kehystä opas uhkaa vahvistaa jo olemassa olevia syrjiviä käytäntöjä.

Oppaan on ehdottomasti rakennuttava YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen, perustuslain ja yhdenvertaisuuslain velvoitteille. Tällä hetkellä SORA sääntelyä ja sitä koskevaa ohjeistusta sovelletaan käytännössä tavalla, jossa huomio kohdistuu ensisijaisesti opiskelijaan ja hänen oletettuun soveltuvuuteensa, ei koulutuksen järjestäjän velvollisuuksiin. Yhteinen SORA opas ei saa vahvistaa tätä asetelmaa, vaan sen on selkeästi korostettava, että vammaista henkilöä ei saa sulkea koulutuksen ulkopuolelle vammaisuuden perusteella.

Erityisen tärkeää on, että oppaassa tuodaan yksiselitteisesti esiin yhdenvertaisuuslain mukainen kohtuullisten mukautusten ensisijaisuus. Kohtuulliset mukautukset eivät ole poikkeus tai viimekätinen keino, vaan lainsäädännön edellyttämä lähtökohta. Oppaassa on painotettava, että ennen SORA menettelyihin ryhtymistä on aina arvioitava, voidaanko opiskelu turvata asianmukaisin mukautuksin, tukitoimin ja opetuksen järjestelyin. Ilman tätä painotusta opas ohjaa käytännössä toimintamalliin, jossa SORA prosessit käynnistyvät liian varhaisessa vaiheessa ja vammaiset opiskelijat rajataan sivuun ilman, että opiskelun mahdollistamiseen on tosiasiallisesti pyritty.

Oppaan tulee myös korostaa yhdenvertaisuuslaissa säädettyä oppilaitosten velvollisuutta edistää yhdenvertaisuutta aktiivisesti. Tämä velvoite ei toteudu, jos SORA ohjeistus keskittyy kuvaamaan menettelyjä opiskelijan soveltumattomuuden arvioimiseksi, mutta sivuuttaa oppilaitoksen vastuun tarkastella omia rakenteitaan, käytäntöjään ja toimintatapojaan. Yhdenvertaisuuden edistämisvelvollisuus tarkoittaa nimenomaan sitä, että koulutusjärjestelmän esteitä puretaan, ei sitä, että esteiden vuoksi opiskelijoita suljetaan pois.

Yhteisen oppaan osalta on lisäksi kriittisesti arvioitava korkeakoulujen ja ammatillisen koulutuksen erilaisia lähtökohtia. Yhden ja saman SORA ohjeistuksen soveltaminen erilaisiin koulutusmuotoihin lisää riskiä ylitulkintaan ja varovaisuusperiaatteen väärinkäyttöön. Erityisesti korkeakoulukontekstissa, jossa ei opiskella suoraan säädeltyyn ammattiin, SORA menettelyjen laaja-alainen soveltaminen ilman vahvaa perusoikeusohjausta on omiaan kaventamaan vammaisten henkilöiden koulutusmahdollisuuksia.

Mikäli yhteistä SORA opasta laaditaan ilman vahvaa ja eksplisiittistä sitoutumista perus ja ihmisoikeuksiin, yhdenvertaisuuslakiin ja YK:n vammaisyleissopimukseen, on vaarana, että oppaasta muodostuu käytännön työkalu, joka normalisoi vammaisten opiskelijoiden poissulkemisen koulutuksesta. Tällainen kehitys on vastoin koulutuspoliittisia tavoitteita, perustuslaissa turvattua oikeutta koulutukseen sekä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Vammaisjärjestöt tulee osallistaa opasta laadittaessa.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

-

Kyröläinen Anni
Vammaisfoorumi ry