

Asia: VN/17575/2021-OKM-72

Luonnos hallituksen esitykseksi SORA-säännösten muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne esitykseen sisältyvistä ehdotuksista

SORA-lainsäädännön uudistuksen tavoitteena on selkeyttää ja yhdenmukaistaa SORA-sääntelyn soveltamista kaikilla koulutusasteilla sekä vähentää lainsäädännön tulkinnanvaraisuutta. Tavoite on kannatettava, ja hallituksen esitys SORA-säädösten muuttamiseksi sisältää useita täsmennyksiä ja muutoksia, jotka parantavat koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia soveltaa sääntelyä. Esitys sisältää kuitenkin myös useita merkittäviä epäselvyyksiä ja huolenaiheita, joita käsittelemme seuraavaksi tarkemmin.

Rikostaustaotteeseen liittyvä peruste. Esityksessä ehdotetaan muutoksia rikosrekisteriotteiden tarkistamista koskeviin käytäntöihin siten, että opiskelijalta voitaisiin jatkossa pyytää rikosrekisteriote tilanteissa, joissa koulutukseen olennaisesti liittyy harjoittelua tai käytännön tehtäviä alaikäisten lisäksi myös iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden parissa. Muutos on perusteltu ja kannatettava. On kuitenkin tarpeen huomioida, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden joukko on laajempi kuin esityksessä mainitut ryhmät, mukaan lukien esimerkiksi päihderiippuvuuksista tai vakavista mielenterveyden häiriöistä kärsivät henkilöt. Olisikin harkittava myös näiden ryhmien huomioimista rikosrekisteriotteiden tarkistamista koskevassa sääntelyssä.

Esitykseen sisältyvä muotoilu ”olennaisesti” jättää korkeakouluille huomattavan paljon tulkinnanvaraa sen arvioimisessa, millaisiin harjoitteluihin tai käytännön tehtäviin rikosrekisteriotteen tarkistaminen tulisi ulottaa, ja siksi sen tarpeellisuutta tulisi harkita. Epäselväksi jää esimerkiksi se, edellytetäänkö rikosrekisteriotetta tilanteissa, joissa harjoittelu tai käytännön työskentely toteutetaan ryhmämuotoisesti eikä siihen sisälly itsenäistä työskentelyä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kanssa. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi harjoittelut, joissa ei ole kahdenkeskisiä tapaamisia tai joissa työskentely haavoittuvassa asemassa olevien kanssa tapahtuu aina ohjaavan opettajan välittömässä valvonnassa. Nykyisen sääntelyn seurauksena on muun muassa ollut, että rikosrekisteriotteiden tarkistaminen ei ole ollut yhdenvertaista SORA-alojen sisällä tai välillä, sillä joillakin aloilla lainsäädännön tulkinta on ollut tiukempaa kuin toisilla.

Esityksessä ehdotetaan, että rikosrekisteriote tarkistettaisiin vain kerran opintojen aikana opiskelijan siirtyessä ensimmäiseen harjoitteluun, johon sisältyy työskentelyä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kanssa. Jyväskylän yliopiston näkemyksen mukaan tämä ei ole riittävä menettely. Lakiuudistuksen perusteluissa viitataan resurssikysymyksiin ja rikosrekisteriotteen hankkimisesta

aiheutuviin kustannuksiin. Käytännössä useissa korkeakouluissa rikosrekisteriotteiden tarkistamiseen liittyvät prosessit on jo pitkälti automatisoitu, eikä menettely aiheuta merkittäviä hallinnollisia kustannuksia. Vastaavasti voidaan arvioida, että myös rikosrekisteriotteita toimittavan viranomaisen prosesseja on mahdollista kehittää ja automatisoida edelleen. Jyväskylän yliopisto ehdottaakin, että korkeakoululla tulisi olla mahdollisuus tarkistaa opiskelijan rikosrekisteriote kerran kandidaatin tutkinnon ja kerran maisteritutkinnon aikana silloin, kun molempiin tutkintoihin sisältyy harjoittelua tai muuta käytännön työskentelyä, tai että yliopistolla olisi jatkossakin harkintavaltaa asiassa.

Käytäntönä on ollut, että rikosrekisteriote tarkistetaan vain niiltä opiskelijoilta, joiden harjoitteluun sisältyy alaikäisten kanssa työskentelyä. Tämän seurauksena esimerkiksi psykologian opiskelija on voinut suorittaa harjoittelunsa aikuisten mielenterveyspalveluissa ja valmistua ammattiin ilman, että rikosrekisteriotetta tarkistetaan missään vaiheessa opintoja. Kuitenkin esimerkiksi SORA-säädöksissä mainitut vakavat väkivalta- tai huumausainerikokset, ja jatkossa ihmiskauppa, voivat muodostaa turvallisuusriskin myös täysi-ikäisille erilaisista ongelmista kärsiville asiakkaille ja potilaille, eivät ainoastaan alaikäisille, iäkkäille tai vammaisille henkilöille. Näkisimme tarpeelliseksi harkita velvoitetta tarkistaa rikosrekisteriote kaikilta SORA-alojen opiskelijoilta vähintään kerran opintojen aikana.

Lisäksi ehdotamme, että korkeakoulujen tiedonsaantioikeutta laajennettaisiin koskemaan tuomioistuimen antamia tuomioita sekä opiskelijan tuomion täytäntöönpanoon liittyviä tietoja, kuten tuomion suorittamispaikkaa. Tämä olisi tarpeen erityisesti tilanteissa, joissa opiskelijan rikostuomio tulee korkeakoulun tietoon muuta kautta kuin harjoitteluun liittyvän rikosrekisteriotteen tarkistamisen yhteydessä. Käytännössä opiskelijan halukkuus toimittaa rikosrekisteriote esimerkiksi vankeusrangaistuksen suorittamisen aikana voi olla vähäinen, mikä voi johtaa opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan prosessin kohtuuttomaan pitkittymiseen korkeakoulun näkökulmasta. Koska tieto tuomion suorittamispaikasta ei ole julkinen, korkeakoulun mahdollisuudet olla yhteydessä opiskelijaan opintoihin liittyvissä asioissa voivat ilman tätä tietoa muodostua erittäin vaikeiksi.

Opiskeluoikeuden epääminen ja pidättäminen. Esitys sisältää muutoksen, jonka mukaan opiskelijan oikeus osallistua käytännön tehtäviin tai harjoitteluun voitaisiin edellytysten täytyessä evätä opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan asian käsittelyn ajaksi, kuitenkin enintään kuukaudeksi kerrallaan. Esitys on perusteltu ja tarpeellinen. Ehdotuksen mukaan epäämistä koskevasta päätöksestä päättäisi rehtori. Lisäksi korkeakouluissa opiskeluoikeuden pidättämistä koskeva päätösvalta siirrettäisiin yliopiston hallitukselta rehtorille.

Jyväskylän yliopisto pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että päätöksentekoa siirretään pois yliopiston hallitukselta, sillä opiskeluoikeuden epäämistä ja pidättämistä koskevat tilanteet edellyttävät usein nopeaa reagointia ja joustavaa päätöksentekoa. Yliopiston näkemyksen mukaan päätösvallan keskittäminen rehtorille on kuitenkin käytännössä hallinnollisesti raskas ja toimintaa jähkistävä ratkaisu.

Jyväskylän yliopisto ehdottaa, että yliopistoille jätettäisiin mahdollisuus määrätä päätösvallan delegoinnista tarkemmin johtosäännössään. Käytännössä päätösvalta opiskeluoikeuden epäämistä ja pidättämistä koskevissa asioissa tulisi voida delegoida esimerkiksi tiedekuntien dekaaneille tai muille tehtävään soveltuville toimielimille. Tämä mahdollistaisi päätöksenteon tarkoituksenmukaisen organisoinnin yliopiston hallinnollinen rakenne ja toiminnan erityispiirteet huomioon ottaen sekä edistäisi asioiden sujuvaa ja oikea-aikaista käsittelyä.

Opiskelijan siirtäminen toiseen tutkinto-ohjelmaan. Esityksessä ehdotetaan, että opiskelijan siirtäminen korkeakoulussa toiseen koulutukseen olisi jatkossa mahdollista vain opiskeluoikeuden peruuttamispäätöksen yhteydessä. Muutoksen tavoitteena on turvata opiskelijan oikeus saada SORA-prosessin päätteeksi valituskelpoinen päätös. Jyväskylän yliopisto pitää ehdotusta opiskelijan oikeusturvan näkökulmasta perusteltuna ja tärkeänä.

Yliopiston kokemuksen mukaan mahdollisuus siirtää opiskelija toiseen koulutukseen jo SORA-prosessin aikana on kuitenkin ollut käytännössä merkittävä ja tarkoituksenmukainen vaihtoehto opiskeluoikeuden peruuttamiselle. Tämä on korostunut erityisesti tilanteissa, joissa opiskelijan terveydentila, toimintakyky tai soveltuvuus alalle on ollut olennaisesti heikentynyt, mutta opiskeluoikeuden peruuttamiselle ei ole kuitenkaan täyttynyt SORA-lainsäädännössä asetettu korkea kynnys.

Tällaisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi silloin, kun neurokirjon opiskelija opiskelee alalla, jossa vuorovaikutusosaaminen ja kyky toimia erilaisissa potilas- ja opetustilanteissa ovat ammatillisen toimintakyvyn keskeisiä edellytyksiä. Opiskelijalla ei välttämättä ole riittäviä valmiuksia toimia turvallisesti tai tarkoituksenmukaisesti kyseisellä alalla, ja toiminta voi välillisesti vaarantaa esimerkiksi oppilaiden tai muiden alaikäisten psykologisen tai emotionaalisen turvallisuuden. Samanaikaisesti tilanne ei kuitenkaan välttämättä täytä opiskeluoikeuden peruuttamisen korkealle asetettuja oikeudellisia edellytyksiä.

Tällaisissa tapauksissa opiskelijan vapaaehtoinen siirtyminen toiselle, hänen edellytyksiään paremmin vastaavalle alalle on ollut inhimillisesti ja koulutuspoliittisesti tarkoituksenmukainen ratkaisu. Se on mahdollistanut jo suoritettujen opintojen hyödyntämisen osana uutta tutkintoa ja tukenut opiskelijan mahdollisuuksia suorittaa korkeakoulututkinto loppuun. Menettely on ollut sekä opiskelijan että korkeakoulun näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

Jyväskylän yliopisto katsoo, että korkeakouluilla tulisi jatkossakin olla mahdollisuus siirtää opiskelija soveltuvammalle alalle opiskelijan suostumuksella. Tutkinto-ohjelman vaihtamisen tulisi perustua vapaaehtoisuuteen, jolloin opiskelija voisi halutessaan edelleen saada valituskelpoisen päätöksen kieltäytymällä tutkinto-ohjelman vaihtamisesta ja edellyttämällä SORA-prosessin viemistä loppuun saakka.

Samalla korkeakoululle tulisi säilyttää harkintavalta opiskeluoikeuden siirtämistä koskeissa tilanteissa. Esimerkiksi tilanteissa, joissa SORA-prosessi on käynnistetty rikostaustaan liittyvän perusteen vuoksi, korkeakoululla tulisi olla mahdollisuus harkita tai kieltäytyä opiskeluoikeuden siirtämisestä toiseen koulutukseen.

SORA-alan opintojen suorittaminen osana muuta koulutusta. Nykyinen lainsäädäntö on epäselvä sen osalta, miten SORA-säädöksiä tulee soveltaa tilanteissa, joissa opiskelijan varsinainen tutkinto-ohjelma ei kuulu SORA-alojen piiriin, mutta opiskelija suorittaa opintoihinsa sisältyviä SORA-alaan liittyviä opintokokonaisuuksia tai harjoitteluita.

Tällaisia tilanteita esiintyy esimerkiksi aineenopettajakoulutuksessa, jossa opiskelija suorittaa tutkintonsa esimerkiksi fysiikan kandidaatti- ja maisteriohjelmassa, mutta sisällyttää tutkintoonsa erilliset opettajan pedagogiset opinnot. Vaikka tutkinto-ohjelma itsessään ei ole SORA-ala, opettajan pedagogisiin opintoihin sisältyy harjoittelua ja työskentelyä alaikäisten kanssa, jolloin kysymys SORA-sääntelyn soveltamisesta nousee käytännössä keskeiseksi.

Vastaava tulkintaongelma liittyy nykyiseen psykoterapeuttikoulutukseen, joka ei ole tutkintoon johtavaa koulutusta vaan esimerkiksi psykologin tutkinnon jälkeistä täydennyskoulutusta. Koulutus

sisältää kuitenkin merkittävää asiakastyöskentelyä ja siihen liittyviä turvallisuusnäkökohtia. Lisäksi kyse on koulutuksesta, josta opiskelija tai työnantaja maksaa usein huomattavia summia. Nykytilanteessa yliopistoille on epäselvää, miltä osin ja millä perusteilla SORA-lainsäädäntöä voidaan tai tulee soveltaa tällaisiin koulutuksiin.

Voimassa oleva lainsäädäntö tunnistaa mahdollisuuden suorittaa SORA-alan tutkinnon osia ainoastaan ammatillisen koulutuksen yhteydessä. Korkeakoulutuksen osalta vastaavaa sääntelyä ei ole, mikä jättää merkittävää tulkinnanvaraa sekä opiskelijoiden oikeusturvan että korkeakoulujen toimintamahdollisuuksien näkökulmasta.

Jyväskylän yliopisto katsoo, että lainsäädäntöä tulisi täsmentää siten, että siinä selkeästi määriteltäisiin SORA-säädösten soveltuminen myös tilanteisiin, joissa opiskelija suorittaa SORA-alaan liittyviä korkeakouluopintoja osana muuta tutkintoa tai tutkinnon jälkeistä koulutusta. Tämä parantaisi selkeyttäisi korkeakoulujen käytäntöjä ja vahvistaisi sekä opiskelijoiden että korkeakoulujen oikeusturvaa.

Päihteiden käyttö ja toimintakyky. SORA-aloilla on määritelty alakohtaiset terveydentilaa ja toimintakykyä koskevat vaatimukset, joiden lähtökohtana tyypillisesti on, että ala ei sovellu opiskelijalle, jonka päihderiippuvuus olennaisesti heikentää toimintakykyä eikä riippuvuuteen ole saatu hoidollista vastetta. Nykyinen lainsäädäntö tunnistaa kuitenkin päihteiden käyttöön liittyvistä riskeistä ainoastaan huumausaineiden käytön ja määrittelee siihen liittyvät menettelyt ja edellytykset. Käytännössä opiskelijan kyky toimia tehtävissä, jotka edellyttävät erityistä tarkkuutta, luotettavuutta, itsenäistä harkintakykyä, vastuullisuutta tai hyvää reagoitakykyä, voi vaarantua yhtä lailla myös alkoholin ongelmakäytön tai alkoholiriippuvuuden seurauksena.

Jyväskylän yliopisto katsoo, että nykyinen sääntely on puutteellinen siltä osin, kun opiskelijan toimintakyky vaarantuu muun päihderiippuvuuden kuin huumausaineiden käytön vuoksi. Tämän vuoksi huumausainetestausta koskevaa sääntelyä tulisi laajentaa siten, että se kattaisi nykyistä laajemmin päihderiippuvuudet eikä rajoittuisi yksinomaan huumausaineiden käyttöön.

SORA-prosessin vireilletulo. SORA-prosessin vireilletulon ajankohta on esityksessä edelleen epäselvä. Lainsäädännöstä ei käy yksiselitteisesti ilmi, milloin prosessi katsotaan virallisesti alkaneeksi ja erityisesti, miten sitä edeltävät epäviralliset valmistelutoimet, kuten lainsäädännön edellyttämät opiskelukyvyn tukitoimet, suhteutuvat vireilletuloon. Jyväskylän yliopisto katsoo, että vireilletulon hetki sekä siihen liittyvät velvoitteet, kuten ilmoitusvelvollisuus Lupa- ja valvontaviranomaiselle, tulisi täsmentää nyt käsillä olevan lakiuudistuksen yhteydessä.

Kommentit ehdotusten vaikutuksista

Jyväskylän yliopistolla ei ole lausuttavaa.

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

Jyväskylän yliopisto pitää korkeakouluille laadittavaa yhteistä SORA-opasta erittäin tarpeellisena. SORA-lainsäädäntö on käytännössä osoittautunut monilta osin vaikeasti tulkittavaksi, ja korkeakoulut ovat joutuneet ratkaisemaan vaativia oikeudellisia ja opiskelijoiden oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä ilman riittävän yhtenäistä kansallista ohjeistusta. Tämä on johtanut siihen, että SORA-prosessien määrä yliopistoissa on ollut erittäin vähäinen ja käytännöt ovat voineet vaihdella merkittävästi eri korkeakoulujen välillä.

Erityisen hyödyllistä olisi, jos oppaassa käsiteltäisiin konkreettisten esimerkkien avulla sellaisia tilanteita, jotka ovat nykyisin aiheuttaneet korkeakouluissa tulkintaepävarmuutta. Lisäksi olisi tärkeää, että opas sisältäisi suosituksia hyvistä hallinnollisista käytännöistä, päätöksenteon dokumentoinnista, opiskelijan kuulemisesta sekä korkeakoulujen sisäisten vastuiden ja toimivallan järjestämisestä.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Yhdenvertaisuusvaltuutetun linjausten mukaan opiskelijoilla on oikeus kohtuullisiin mukautuksiin myös SORA-aloilla, eikä SORA-sääntely saa muodostua perusteeksi niiden rajaamiselle. Mukautuksia ei siten voida lähtökohtaisesti sulkea pois vetoamalla SORA-sääntelyyn, edes silloin kun mukautusten tarve liittyy SORA-alojen kannalta keskeisiin ammatillisen toimintakyvyn edellytyksiin, kuten vuorovaikutuskykyyn tai sosioemotionaalisiin taitoihin. Jyväskylän yliopisto katsoo, että kohtuullisten mukautusten ja SORA-lainsäädännön yhteensovittaminen on käytännössä haastavaa ja tulkinnanvaraista. Tämän vuoksi yliopisto pitää tärkeänä, että kohtuullisten mukautusten ja SORA-menettelyn välistä suhdetta täsmennettäisiin nyt käsillä olevan lakiuudistuksen yhteydessä.

Havila Marjo
Jyväskylän yliopisto