

Asia: VN/17575/2021-OKM-72

Luonnos hallituksen esitykseksi SORA-säännösten muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne esitykseen sisältyvistä ehdotuksista

Opetushallitus kiittää mahdollisuudesta lausua. Pidämme tärkeänä, että SO-RA-lainsäädäntöä selkeytetään ja yhdenmukaistetaan eri koulutusasteilla.

Opetushallitus pitää esityksen tavoitteita kannatettavina siltä osin kuin niillä selkeytetään SORA-sääntelyä, vahvistetaan alaikäisten, iäkkäiden ja vam-maisten henkilöiden sekä potilas- ja asiakasturvallisuutta sekä parannetaan opiskelijan oikeusturvaa. Erityisen perusteltuina voidaan pitää SORA-prosessin vireilletulon ja päättymisen täsmentämistä, jälkiohjauksen vahvis-tamista sekä sitä, että opiskelijan siirtäminen korkeakoulussa toiseen koulu-tukseen kytkettäisiin opiskeluoikeuden peruuttamispäätökseen.

Esityksessä tunnistetaan useita nykyisen sääntelyn soveltamiseen liittyviä ongelmakohtia, kuten epäselvät menettelyt, pitkät prosessit ja tiedonkulkuun liittyvät haasteet. Näiden ratkaiseminen edellyttää lainsäädännön lisäksi val-takunnallisesti yhtenäisiä ohjeistuksia, koulutusta sekä selkeitä toimintamal-leja.

Opetushallitus katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä täsmentää erityisesti henkilötietojen käsittelyn, viranomaisille annettavien tietojen sisällön, osallis-tumisoikeuden epäämisen menettelytakeiden, kuuden kuukauden määräajan sekä käytännön toimeenpanon resurssivaikutusten arviointia. Lisäksi amma-tillisen koulutuksen ja korkeakoulujen yhteisen SORA-oppaan tulee olla käy-tännönläheinen, oikeudellisesti täsmällinen ja valtakunnallisesti yhdenmu-kaista soveltamista tukeva sekä huomioida eri koulutusasteiden erityispiir-teet.

1. Näkemykset esitykseen sisältyvistä ehdotuksista

1.1 SORA-sääntelyn selkeyttäminen ja yhdenmukaistaminen

Opetushallitus kannattaa tavoitetta selkeyttää ja yhdenmukaistaa SORA-sääntelyn soveltamista eri koulutusasteilla. Nykytilassa soveltamiskäytännöt ja prosessien käynnistämiskynnys voivat vaihdella, mikä voi heikentää sekä opiskelijoiden yhdenvertaisuutta että koulutusympäristöjen turvallisuutta.

Säätelyn täsmentäminen on perusteltua, jos se vähentää tulkinnanvaraisuutta ja tukee koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen ennakoivaa, oikeasuhteista ja dokumentoitua toimintaa.

Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin varmistaa, että säätelyn täsmentäminen ei johda tarpeettoman raskaaseen hallinnolliseen menettelyyn tilanteissa, joissa asia voidaan ratkaista opiskelijan ohjauksella, pedagogisilla järjestelyillä tai opiskeluhuollon (sisältäen kuraattori- ja psykologiapalvelut sekä opiske-luterveydenhuollon) tuella taikka kohtuullisilla mukautuksilla.

1.2 Tietojensaantioikeudet ja tiedonantovelvoitteet

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen tietojensaantioikeuksia sekä velvollisuutta ilmoittaa Lupa- ja valvontavirastolle opiskeluoikeuden peruuttamista koskevan asian vireilletulosta ja vireilläolon päättymisestä. Opetushallitus pitää kannatettavana, että myös prosessin päättymisestä ilmoitetaan, koska tämä ehkäisee opiskelijan kannalta tarpeettoman leimaavien tai vanhentuneiden tietojen jäämistä viranomais-tietoihin.

Jatkovalmistelussa tulisi täsmentää vähintään seuraavat seikat:

- mitä tietosisältöjä ilmoitus Lupa- ja valvontavirastolle saa sisältää ja mitä tietoja ei tule ilmoittaa;
- miten varmistetaan tietojen minimointi, säilytysaikojen hallinta ja rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen;
- miten toimitaan tilanteissa, joissa SORA-prosessi päättyy ilman peruuttamispäätöstä esimerkiksi opiskelijan siirtymisen, eroamisen tai tukitoimien vuoksi;
- miten tiedonkulku järjestetään niin, ettei opiskelijan terveydentilaa, toimintakykyä, päihteitä tai rikostaustaa koskevaa tietoa käsitellä tarpeettoman laajasti.

Lisäksi olisi hyvä huomioida asetustasolla KOSKI-palvelun hyödyntäminen tiedonkulussa, joka voisi palvella koulutuksen järjestäjien välistä tiedonvaihtoa sekä vähentää virheiden mahdollisuutta SORA-prosessissa olevan hakijan hakeutuessa toistuvasti SORA-aloille.

1.3 Rikostaustaotteen käytön laajentaminen iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden parissa työskentelyyn

Opetushallitus pitää perusteltuna tavoitetta vahvistaa iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden turvallisuutta tilanteissa, joissa opiskelijan käytännön tehtäviin tai harjoitteluun sisältyy olennaisesti työskentelyä näiden henkilöryhmien parissa. Ehdotus yhdenmukaistaisi sääntelyä suhteessa alaikäisten parissa työskentelyä koskevaan nykyiseen sääntelyyn ja tukisi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojaa.

Opetushallituksen asiakasyhteydenottoissa ja koulutuksissa koulutuksen järjestäjät ovat kokeneet ongelmalliseksi sen, että rikostaustaote voidaan pyytää vasta sen jälkeen, kun opiskelija on otettu oppilaitokseen. Opetushallitus esittääkin pohdittavaksi, voisiko rikostaustaotteen selvittää jo opiskelijaksiottovaiheessa silloin, kun on ennalta selvää, että koulutukseen liittyvät käytännön tehtävät oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa oppimisympäristössä edellyttävät olennaisesti laissa säädettyjen henkilöryhmien parissa työskentelyä.

Kysymys liittyy myös opiskelijan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin suorittaa tutkinto ja sijoittua työelämään. Osa ammatillisen koulutuksen tutkinnoista antaa kelpoisuuden tiettyihin tehtäviin, jolloin tutkintotodistuksen myöntäminen edellyttää kaikkien tutkinnon osien hyväksyttyä suorittamista. Mahdollisuutta opiskella kyseistä alaa tulisi kuitenkin arvioida myös suhteessa siihen, onko opiskelijalla tosiasialliset edellytykset päästä koulutuksen jälkeisiin työtehtäviin. Tämä on tärkeää sekä opiskelijan että työelämän näkökulmasta.

Samalla on kuitenkin huomioitava, että rikostaustatietojen käsittely on opiskelijan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkittävä toimenpide. Jatkovalmistelussa tulisi siksi korostaa, että rikostaustatietojen pyytäminen on mahdollista vain laissa säädetyin edellytyksin, tehtävien tosiasiallisen sisällön perusteella ja oikeasuhtaisesti. Samoin olisi huomioitava opiskelijalle tuleva ilmoitusvelvollisuus, mikäli joutuu rikosprosessiin kesken opiskelujen. Erityisesti tutkinnon osien suorittajien osalta tulisi varmistaa selkeät käytännöt siitä, milloin velvoite syntyy ja miten opiskelijoita informoidaan asiasta etukäteen.

1.4 Osallistumisoikeuden epääminen käytännön tehtäviin tai harjoitteluun

Ehdotettu mahdollisuus evätä opiskelijan osallistuminen käytännön tehtäviin tai harjoitteluun voi olla tarpeellinen ja opiskeluoikeuden pidättämistä lievenpi turvaamistoimi. Opetushallitus pitää kannatettavana sitä, että toimenpiteen kesto olisi rajattu ja että se kohdistuisi vain käytännön tehtäviin tai harjoitteluun, ei koko opiskeluoikeuteen. Toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa työssäoppiminen on merkittävä osaamisen hankkimisen muoto. Hankittu osaaminen myös osoitetaan ja arvioidaan työpaikoilla aidoissa työtehtävissä. Opiskeluoikeuden epääminen käytännön työtehtäviin ei saa joutua yksilöopetuksen vaateeseen ja sitä kautta lisääntyneisiin koulutuskustannuksiin toisella asteella. Tästä syystä opiskeluoikeuden epääminen käytännön työtehtäviin on syytä olla ajallisesti hyvin rajattu vaihtoehto.

Oikeusturvan vuoksi sääntelyssä ja myöhemmässä ohjeistuksessa tulisi täsmentää päätöksenteon menettelyä: opiskelijan kuuleminen, päätöksen perusteleminen, muutoksenhaku, kirjallinen dokumentointi, määräajan seurantaa sekä velvollisuus järjestää opiskelijalle mahdollisuus edistää opintojaan muilla tavoin silloin, kun se on mahdollista. Ammatillisessa koulutuksessa HOKS:n päivittäminen on tässä keskeinen keino.

1.5 Opiskeluoikeuden pidättäminen ja peruuttaminen kuuden kuukauden jälkeen

Esityksessä ehdotetaan, että opiskeluoikeus voitaisiin peruuttaa, jos opiskeluoikeuden pidättämistä koskevasta lainvoimaisesta päätöksestä on kulunut kuusi kuukautta eikä pidättämisen peruste ole lakannut. Opetushallitus ymmärtää ehdotuksen tavoitteen estää pitkittyneet epäselvät tilanteet ja kannustaa tarvittavien selvitysten toimittamiseen.

Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin arvioida tarkemmin, miten määräaika toimii tilanteissa, joissa viivästys ei johdu opiskelijasta, vaan esimerkiksi terveydenhuollon, viranomaisprosessien tai muiden selvitysten kestosta. Sääntelyn tulisi mahdollistaa yksilöllinen arviointi ja varmistaa, ettei opiskelijan koulutuspolku katkea kohtuuttomasti opiskelijasta riippumattomista syistä. Esitettyä tavoitetta voidaan kuitenkin pitää perusteltuna ja kannatettavana.

Samalla olisi tärkeää huomioida, että huumausainetestausta ja kurinpitokeinojen käyttöä koskeva sääntely ei koske ainoastaan SORA-tutkintoja, vaan kaikkia koulutuksen järjestäjiä ja tutkinnon suorittajia säädetyin edellytyksin. Esityksessä painottuu erityisesti käytännön työtehtäviin osallistumisen epä-äminen, mutta koulutuksen järjestäjien näkökulmasta tilanteisiin liittyy usein myös muita prosesseja ja viranomaisvastuita.

Jatkovalmistelussa olisi tämän vuoksi tarpeen selkeyttää, millaisia toiminta-malleja koulutuksen järjestäjiltä edellytetään eri tilanteissa ja miten eri toimijoiden vastuut määräytyvät. Käytännössä tilanteisiin voivat liittyä esimerkiksi opiskeluhuollon palvelut, alaikäisten opiskelijoiden osalta lastensuojelu-ilmoituksen arviointi sekä joissakin tilanteissa myös yhteydenpito poliisiin tai muihin viranomaisiin. Lisäksi olisi tärkeää täsmentää opiskeluhuollon roolia sekä sitä, miten opiskelijan tuki, turvallisuus, tietosuoja ja oikeusturva turvataan prosessin eri vaiheissa. Selkeät ja valtakunnallisesti yhdenmukaiset toimintamallit tukisivat koulutuksen järjestäjien toimintaa ja vähentäisivät epäselvyyksiä käytännön tilanteissa.

1.6 Jälkiohjaus ja siirtäminen toiseen koulutukseen

Opetushallitus kannattaa ehdotusta jälkiohjauksen säätämisestä opiskelu-oikeuden peruuttamisen jälkeen. Jälkiohjaus on tärkeä oikeusturvaa ja opiskelijan tulevaisuuden mahdollisuuksia vahvistava elementti. Sen tulee olla konkreettista, saavutettavaa ja opiskelijan tilannetta kunnioittavaa ohjausta muuhun koulutukseen, työllistymistä tukeviin palveluihin, sosiaali- ja terveyspalveluihin tai muihin tarkoituksenmukaisiin palveluihin.

Korkeakoulujen osalta kannatettavaa on, että siirtäminen toiseen koulutukseen olisi mahdollista vain opiskelu-oikeuden peruuttamispäätöksen yhteydessä. Tämä vahvistaa opiskelijan oikeutta saada asiassa valituskelpoinen päätös eikä jätä opiskelijaa tilanteeseen, jossa siirto käytännössä muodostuisi tosi-asialliseksi ratkaisuksi ilman selkeää oikeusturvaa.

Jatkovalmistelussa olisi kuitenkin tarpeen täsmentää, mitä jälkiohjaus ja mahdollinen siirtoprosessi käytännössä tarkoittavat koulutuksen järjestäjien näkökulmasta ja millaista ennakollista varautumista tämä edellyttää. Koulutuksen järjestäjien tulisi voida arvioida, ketkä toimijat osallistuvat prosessiin ja missä rooleissa, esimerkiksi rehtori, opiskeluhuollon toimijat, tutkintovastaavat tai muut opiskelijan ohjauksesta vastaavat henkilöt.

Samalla on tärkeää huomioida, että SORA-prosesseihin liittyvien tietojen käsittelystä ja arkaluonteisten henkilötietojen suojasta säädetään tarkasti. Esityksessä on perustellusti kiinnitetty huomiota siihen, että opiskelijan terveydentilaa, toimintakykyä tai muita arkaluonteisia tietoja voivat käsitellä vain ne henkilöt, joiden tehtäviin asian käsittely välittömästi kuuluu. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa olisi tärkeää täsmentää myös tiedonkulkuun, toimijoiden rooleihin ja tietosuojan toteutumiseen liittyviä käytännön menettelyjä, jotta koulutuksen järjestäjillä olisi selkeä ja yhdenmukainen toimintamalli.

Kommentit ehdotusten vaikutuksista

2. Kommentit ehdotusten vaikutuksista

2.1 Vaikutukset opiskelijoihin ja yhdenvertaisuuteen

Esitys voi vahvistaa opiskelijoiden yhdenvertaisuutta, jos samankaltaisiin turvallisuuksiriskeihin sovelletaan samoja menettelyjä riippumatta koulutusmuodosta tai opiskelijan muodollisesta opintoasemasta. Tämä on erityisen tärkeää tutkinnon osien suorittajien ja muiden joustavien koulutuspolkujen osalta.

Samalla on varmistettava, ettei sääntely johda syrjiviin tai leimaaviin käytäntöihin esimerkiksi terveydentilan, toimintakyvyn, mielenterveyden, päihdeongelman, vammaisuuden tai rikostaustan perusteella. Toimenpiteiden tulee perustua yksilölliseen arviointiin, tosiasiallisiin turvallisuusvaatimuksiin, koulutuksellisten mukautusten arviointiin ja suhteellisuusperiaatteeseen.

2.2 Vaikutukset koulutuksen järjestäjiin ja korkeakouluihin

Esitys lisää tarvetta selkeille sisäisille prosesseille, vastuunjaolle, henkilöstön osaamiselle ja tietosuojan hallinnalle. Vaikka esityksessä ei arvioida merkittäviä taloudellisia vaikutuksia koulutuksen järjestäjille ja korkeakouluille, käytännön toimeenpano edellyttää koulutusta, ohjeistusta, päätösmallien laatimista, järjestelmämuutoksia ja moniammatillista yhteistyötä.

Opetushallitus ehdottaa, että vaikutusarviointia täydennetään kuvaamalla tarkemmin toimeenpanon vaatimat resurssit ja osaamistarpeet sekä se, miten valtakunnallinen ohjeistus ja SORA-opas tukevat yhdenmukaista käytön ottoa ennen 1.8.2027.

2.3 Vaikutukset turvallisuuteen

Esityksen turvallisuustavoitteet ovat painavia. Osallistumisoikeuden epäämisen, rikostaustatietojen käytön laajentaminen ja tiedonkulun täsmentäminen voivat parantaa alaikäisten, iäkkäiden, vammaisten henkilöiden sekä potilaiden ja asiakkaiden turvallisuutta. Turvallisuusvaikutusten toteutuminen edellyttää kuitenkin, että menettelyjä käytetään ennakoivasti mutta oikeasuhteisesti, ja että oppilaitoksilla on riittävä osaaminen erottaa SORA-menettelyä edellyttävät tilanteet muista opiskelijan tuen tarpeista.

2.4 Vaikutukset henkilötietojen suojaan

Koska ehdotukset koskevat muun muassa rikostaustaa, terveydentilaa, toimintakykyä ja päihdetestausta koskevia tietoja, henkilötietojen suojan näkökulma on keskeinen. Opetushallitus pitää tärkeänä, että sääntely ja ohjeistus sisältävät selkeät rajaukset tietojen käsittelystä, käyttöoikeuksista, säilyttämisestä, lokitiedoista ja hävittämisestä. Opiskelijalle annettavan informoinnin tulee olla ymmärrettävää ja saatavilla jo ennen opintoihin hakeutumista sekä ennen käytännön tehtäviin tai harjoitteluun siirtymistä.

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

3. Näkemykset ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulujen yhteisestä SORA-opasta

Opetushallitus pitää yhteistä SORA-opasta erittäin tarpeellisena tietyiltä osin. Oppaan tulisi tukea valtakunnallisesti yhdenmukaista soveltamista ja toimia käytännön työkaluna niin johdolle,

opettajille, ohjaushenkilöstölle, opiskelu-huollolle kuin hallinnollisille päätöksentekijöille. Huomioitavaa on, että Opetushallitus vastaa oppaan sisällöstä ammatillisen koulutuksen osalta ja siihen liittyvät osiot tulevat löytyä Opetushallituksen määrittämien tiedotuskanavien kautta.

Oppaassa tulisi käsitellä ainakin seuraavat kokonaisuudet:

- SORA-prosessin käynnistämisen kynnys, vireilletulon määrittely ja prosessin päättämisen dokumentointi;
- päätöksenteon toimivaltuudet, kuuleminen, perusteleminen, muutoksenhaiku ja määräaikojen seuranta;
- rikosrekisteriotteen pyytämisen edellytykset, opiskelijan informointi ja tietojen käsittelyn rajaukset;
- osallistumisoikeuden epäämisen käytännön menettely, opiskelijan opintojen turvaaminen ja HOKS:n päivittäminen;
- kohtuulliset mukautukset, saavutettavuus ja opiskelijan tukitoimet ennen raskaisiin SORA-toimiin ryhtymistä;
- yhteistyö työpaikkojen, harjoittelupaikkojen, opiskeluhoollon ja viranomais-ten kanssa;
- esimerkkitapaukset ammatillisesta koulutuksesta, ammattikorkeakouluista ja yliopistoista;
- mallipohjat päätöksille, ilmoituksille, kuulemiskirjeille, tietosuojaselosteille ja jälkiohjauksen dokumentointiin.

Oppaan tulee olla valmis hyvissä ajoin ennen lakien voimaantuloa ja sen käyttöönottoa tulisi tukea valtakunnallisella koulutuksella. Opas tulee päivittää säännöllisesti soveltamiskäytännön, oikeuskäytännön ja käyttäjäpalautteen perusteella.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

Opetushallitus esittää jatkovalmisteluun seuraavat lisähuomiot:

- Voimaantuloon 1.8.2027 mennessä tulee varmistaa riittävä siirtymäaika, koulutus ja ohjeistus.
- Laissa tai perusteluissa tulisi täsmentää, miten opiskelijan oikeus tulla kuul-luksi ja saada perusteltu päätös toteutuu kiireellisissä turvallisuustilanteissa.
- Vaikutusarviointia tulisi täydentää erityisesti toimeenpanon hallinnollisista kustannuksista ja henkilöstön osaamistarpeista.
- Opiskelijoille suunnatun viestinnän tulee olla selkeää, saavutettavaa ja en-nakoivaa, jotta hakijat ymmärtävät SORA-alojen terveydentila-, toimintaky-ky- ja rikostaustavaatimukset.
- Jälkiohjauksen vähimmäissisältöä ja vastuutahoja tulisi konkretisoida, jotta oikeus ei jää muodolliseksi.

Kokonaisuutena Opetushallitus kannattaa esityksen tavoitteita ja pitää sään-telyn täsmentämistä tarpeellisenä. Esitystä tulisi kuitenkin jatkovalmistelussa täydentää edellä kuvatuilla täsmennyksillä,

jotta turvallisuustavoitteet, opis-kelijoiden oikeusturva, yhdenvertaisuus ja henkilötietojen suoja toteutuvat tasapainoisesti.

Arifulla Dinah
Opetushallitus