

5.11.2008

Dnro 3286/5/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

LAUSUNTO AMMATTIKORKEAKOULULAIN MUUTTAMISESTA

Opetusministeriö on 10.10.2008 pyytänyt oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee ammattikorkeakoululain muuttamista ja väli aikaista muuttamista. Esitys liittyy yliopistolain muuttamiseen, josta olen erikseen 16.10.2008 antanut opetusministeriölle lausuntoni (EOA dnro 2629/5/08).

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausuntona esitän ammattikorkeakoululain osittaisesta muutosesityksestä seuraavaa.

Yleistä

Ammattikorkeakoulujen toiminnasta ja varsinkin vanhan ammattikorkeakouluopinnoista 3.3.1995 annetun lain (255/1995) puitteissa tehtiin eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosina 1995–2003 nykyistä enemmän kanteluja. Vuosina 1992–2008 on oikeusasiamiehen kansliassa ratkaistu kaikkiaan 158 ammattikorkeakouluja koskevaa asiaa, mikä määrä on kuitenkin suhteellisen pieni osuus noin vuosittaisesta sadasta opetusalan kantelusta. Kantelut ovat viime vuosina koskeneet opiskelijoiden yhteisvalintoja ja niistä tiedottamista, ammattikorkeakouluopintojen rinnastamista ja opintotodistuksia, ammattikorkeakoulujen yhdistämisistä sekä ammattikorkeakoulujen taloutta.

Hyväksyessään 18.2.2003 ammattikorkeakoululain (351/2003) ja lain ammatillisesta opettajankoulutuksesta eduskunta edellytti vastauksessaan (EV 306/2002 vp), että 1) hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmän uudistamiseksi nykyistä kannustavammaksi niin, että ammattikorkeakoulujen mahdollisuudet kehittyä korkeakoulutasoista opetustehtävää hoitaviksi turvataan ja että ne siten voivat menestyksellisesti hoitaa myös kansallista ja alueellista innovaatiotehtäväänsä. Samoin eduskunta edellytti 2) hallituksen huolehtivan siitä, että ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien toiminnalle turvataan taloudelliset resurssit suuntaamalla opiskelijakunnille rahoitusta osana ammattikorkeakoulujen rahoitusta, 3) ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltopalveluiden turvaamista opiskelupaikkakunnilla sekä 4) ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien aseman nostamista yliopistojen ylioppilaskuntien tasolle.

Oikeusasiamiehen näkökulma

Oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain 109 §:n mukaan valvoa myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kiinnitän seuraavassa huomiota eräisiin lainsäädännön selkeyteen ja opiskelijoiden perusoikeuksiin liittyviin yleisiin näkökohtiin, joihin jatkovalmistelussa voitaisiin perehtyä (ks. myös PeVM 2/1998 vp. s. 2).

Näistä lähtökohdista käsin totean, että myös ammattikorkeakoululain osittaisuudistuksella on vaikutuksia eri perusoikeuksien toteutumiseen. Tällöin kyse on keinoista, joilla turvataan kan-

salaisten sivistykselliset perusoikeudet (perustuslain 16 §:n 2 mom.). Tämän lisäksi ammattikorkeakoulujen eri lähteistä rahoitukseen tulevalle toiminnalle on vaikutuksia muun ohella opiskelijoiden laatimien opinnäytteiden julkisuuteen (perustuslain 12 §:n 2 mom.). Molemmissa tapauksissa korostuvat perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus oikeusturvaan ja hyvään hallintoon.

Lainmuutoksen rakenne

Luonnoksessa ehdotetaan tehtäväksi muutoksia lähinnä yliopistolainsäädännön kokonaisuudistuksen johdosta. Yliopistoista poiketen ammattikorkeakoulut säilyisivät edelleen osana koulutusjärjestelmää siten, että valtioneuvosto opetusministeriön esityksestä myöntäisi ammattikorkeakouluilla edelleenkin toimiluvat. Sisäisissä asioissaan ammattikorkeakouluilla olisi luonnoksen 3 §:n mukaan itsehallinto. Yliopistolain muutosesityksessä on edelleen lueteltuina toimivat yliopistot ja korkeakoulut nimeltä.

Esitysluonnos koskee ammattikorkeakoululain kaikkiaan kahdeksatoista pykälää. Uusina asioina tulisivat ammattikorkeakoululakiin muun ohella yliopistoihin rinnasteinen laadunarviointi (9 §), maahanmuuttajille ammattikorkeakoulussa annettava opetus (17 §:n 2 momentti), opintokelpoisuuden täsmennykset (20 §), opiskelijavalinnan kehittäminen (22 §), opetuksen maksuttomuuden ja koulutusohjelman maksullisuuden täsmennykset (26 ja 26 b §), opintosuoritusten arviointi ja oikaisumenettely (27 §) sekä hallintolain ja julkisuuslain soveltamista koskeva säännös (41 §). Monet näistä uudistuksista ovat lakia selkeyttäviä ja siten myös laillisuusvalvonnan kannalta kannatettavia asioita.

Jotkut lainmuutoksen tavoitteista ovat kuitenkin ongelmallisia siten, että käsittelen niitä jäljempänä. Otan lopuksi esille myös ammattikorkeakouluopiskelijoiden oppilashuollon kehittämisen, jonka Kauhajoen traagiset tapahtumatkin ovat nostaneet entistä enemmän esille.

Ammattikorkeakoulujen organisaatio

Ammattikorkeakoulut toimivat käytännössä alueellisina korkeimman ammatillisen opetuksen tuottajina. Ammattikorkeakouluopetuksen ylläpitäjinä on kuntia, yhtiöitä ja varsinkin ruotsinkielisten ammattikorkeakoulujen osalta säätiöitä.

Perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Jo nykyisen yliopistolain tarkoituksena oli, että yliopistot ja korkeakoulut voivat lain 14 §:n mukaan entistä enemmän päättää hallintonsa rakenteesta. Yliopistojen oikeuskelpoisuus (yliopistolakiluonnoksen 5 §) on koko yliopist uudistuksen ydin. Itsenäinen oikeushenkilöasema toisi yliopistoille myös uudenlaisia tehtäviä ja vastuita. Samalla yliopistojen oikeushenkilöllisyys muuttaisi erityisesti henkilöstön asemaa, rekrytointia ja palvelussuhteiden järjestelyjä. Viittaan tältä osin opetusministeriölle 16.10.2008 antamaani lausuntoon ja totean, että perinteisissä virkamiesoikeudellisissa normeissa korostuu usein julkisoikeudellinen intressi.

Olen Turun ammattikorkeakoulussa tekemäni tarkastuksen perusteella ottanut 29.4.2008 oma-aloitteisesti tutkittavakseni kysymyksen tässä ammattikorkeakoulussa käytössä olevan valtiovuon jakamisesta (Dnro 1551/2/08). Sain ammattikorkeakoulun rehtorilta jo tarkastustilaisuudessa käyttööni selvityksen.

Kuitenkaan en ole saanut opetusministeriöltä pyytämäni lausuntoa asettamassani määräajassa 30.9.2008 mennessä tai 14.10.2008 saakka myönnetyn kahden viikon lisäajan jälkeen. Kiirehdin tässäkin yhteydessä pyytämäni lausunnon saamista ministeriöltä. Kysymys valtiovuon jakamisesta kaupungin hallintokunnan ja kaupungin ylläpitämän ammattikorke-

koulun välillä voi olla sinänsä oma oikeuskysymyksensä (vrt. esitysluonnoksen 31 § henkilöstön asemasta).

Muutosesityksen 3 §:n mukaan ammattikorkeakoululla olisi kylläkin sisäisissä asioissaan itsehallinto. Säännösluonnoksen 2 momentin mukaan myös tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevat opiskelijat kuuluisivat ammattikorkeakouluun.

Ammattikorkeakoulun oppilaskunnan osalta eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että ammattikorkeakoulun opiskelijakunta ei muodosta ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, vaan säännökset opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat uusia. Opiskelijakunnalla ei yhdistyksenä ole osuutta ammattikorkeakoulun hallinnossa (PeVL 74/2002 vp.). Opiskelijakuntaa koskeva asia oli esillä eduskunnassa myös hallituksen esityksen 24/2004 vp. osalta mutta perustuslakivaliokunta katsoi aiempaan kantaansa viitaten, että opiskelijakunnan aseman järjestämiseksi ja toiminnan turvaamiseksi on välttämätöntä etsiä muita kuin pakkojäsenyyteen ja pakolliseen jäsenmaksuun perustuvia järjestelyjä (PeVL 39/2004 vp).

Opiskelijavalinta ja opiskelupaikan vastaanottaminen

Muutosesityksen 22 §:n mukaan ammattikorkeakoulun opiskelijavalinnan perusteista ja valintakokeen järjestämisestä päättäisi ammattikorkeakoulu, kuten jo nykyisen ammattikorkeakoululain 22 §:n mukaankin. Säännöstä on muutosesityksessä kuitenkin lavennettu ja opiskelijavalinnan osalta ehdotettaisiin lisättäväksi opiskelupaikan vastaanottamiseen ja oikaisumenetelyyn liittyvät selkeyttävät säännökset.

Viittaan tältä osin yliopistolaista 16.10.2008 ministeriölle antamaani lausuntoon opiskelijavalinnan ongelmista. Opiskelupaikan vastaanottaminen on eräissä tapauksissa aiheuttanut myös ongelmia (mm. Turun yliopiston osalta EOA dnro 2650/4/07), mutta niitä ei voitane välttää muulla kuin hakijoille ja koulutukseen hyväksytyille opiskelijoille annettavalla selkeällä tiedoksella.

Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen on useissa ratkaisuissaan (erit. dnrot 1348 ja 862/4/05) käsitellyt yhdenvertaisuuden näkökulmasta yliopistojen ja korkeakoulujen opiskelijavalintoja koskevia asioita.

Ammattikorkeakoulujen vastuukysymykset

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Muutosesityksen 41 §:n mukaan hoidettaessa julkista hallintotehtävää ammattikorkeakoulussa tai ammattikorkeakoulun oppilaskunnassa sovellettaisiin hallintolakia (434/2003).

Nähdäkseni tämän säännöksen soveltaminen säätiöiden ja osakeyhtiöiden työsuhteiseen henkilöstöön voi olla ongelmallista yhtä lailla kuin on tilanne yliopistolakiluonnoksenkin osalta. Rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten soveltamista ei muutosesityksessä ole pohdittu. Sinänsä julkisen ja lakisääteisen tehtävän hoitajalle voidaan toiminnan luonteen vuoksi asettaa suurempia laatuvaatimuksia kuin muille palveluiden tarjoajille.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tällä virka- ja palvelussuhderakenteen muutoksella on kuitenkin suuri merkitys. Yliopistojen virkarakenteen muutoksesta jo käydyssä keskustelussa on painotettu, että hallintotehtävien vastuut säilyisivät vaikka palvelussuhteet muuttuisivat työsuhteisiksi. Kysymykset julkisen vallan käyttämisestä ja julkisesta tehtävästä ovat laillisuusvalvon-
nassa olennaisia valvontavallan laajuutta arvioitaessa (ks. laki eduskunnan oikeusasiamiehes-
tä 1 §). Niihin tulisi laissa olla selkeät rajaukset ja ratkaisut.

Varsinkin vanhan ammattikorkeakouluista annetun lain voimassa ollessa kysymys silloisen hallintomenettelylain soveltamisesta osakeyhtiömuotoiseen ammattikorkeakouluun oli ongelmallinen (ks. AOA Riitta-Leena Paunio 24.11.1999 Jyväskylän ammattikorkeakoulun yliaikaopintojen osalta dnro 2482/4/97 ja AOA:n Raution päätös 21.5.2005 dnro 384/4/00).

Sittemmin ammattikorkeakoululain (2003/351) 41 §:ään otettiin hallintolain ja julkisuuslain soveltamista koskeva viittaussäännös. Perustuslain 21.2 §:ssä lueteltiin nimenomaisina hallintomenettelyn oikeussuojatakeina käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Hyvän hallinnon muina takeina ovat vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta sekä palveluperiaate.

Julkisuuskysymykset

Muutosesityksen 41 §:n mukaan hoidettaessa julkista hallintotehtävää yliopistossa tai oppilaskunnassa sovellettaisiin myös julkisuuslakia.

Pidän ongelmallisena yliopistojen ja liikeyritysten välisen yhteistyön tiivistyessä opinnäytetöiden ja tutkimustulosten julkistamisen rajoituksia. Opinnäytetyö on viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaista poikkeusta lukuun ottamatta julkinen asiakirja. Yliopistojen käytännöt ovat vaihdelleet tutkimusten ja muiden opinnäytetöiden julkistamisessa (vrt. AOA Ilkka Raution päätös 12.11.2002, dnro 2244/4/2000). Teknillisen korkeakoulun omaksuman periaatteen mukaan opinnäytetyön mahdollinen liikesalaisuuksia sisältävä aineisto on jätettävä tausta-aineistoksi ja itse opinnäytetyö laadittava siten, että se voidaan kokonaisuudessaan julkaista. Keksintöjen osalta on kylläkin säädetty uudehko laki oikeudesta korkeakouluissa tehtäviin keksintöihin (19.5.2006/369).

Opinnäytetöiden julkisuutta olisi mielestäni myös ammattikorkeakoulujenkin osalta vielä selkeytettävä jatkovalmistelussa. Yhtiöoikeudellisesti järjestäytyneet ammattikorkeakoulut toimivat usein läheisemmissäkin yhteistyösuhteissa yrityksiin kuin yliopistot.

Opiskelijahuolto

Opiskelijahuolto on opiskelijoiden fyysisestä, psyykkisestä ja sosiaalisesta hyvinvoinnista huolehtimista. Opiskelijahuollon tehtävänä on edistää oppilaitostyön hyvinvointia ja viihtyisyyttä sekä luoda opiskeluympäristöstä turvallinen ja terveellinen. Opiskelijahuollon tulee lisäksi edistää oppimisvaikeuksien ja opiskelijan muiden ongelmien varhaista tunnistamista ja niihin puuttumista (vrt. OPH:n määräys 28/011/2004, 27.8.2004, liite 1 kohta 5.7.). Jo ennen Kauhajoella Seinäjoen koulutuskuntayhtymän tiloissa tapahtunut ampumavälikohtausta on julkisessa keskustelussakin asetettu uusia vaatimuksia ammatillisen koulutuksen ja ammattikorkeakouluopintojen opiskelijahuollolle ja oppilaitosten turvallisuudelle.

Ammattikorkeakoulun opiskelupaikkakunnat ylläpitävät kansanterveyslain mukaista opiskelija-terveydenhuoltoa. Ammattikorkeakoulu- ja toisen asteen opiskelijoiden terveydenhuollosta vastaa kansanterveyslain (66/1972, 14 §:n 1 momentin 6 kohta) mukaan opiskelupaikkakunta

riippumatta siitä, mikä on opiskelijan kotikunta. Kansanterveyslakia on vastikään muutettu koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon tehtävien ja terveyskeskusten velvollisuuksien osalta. Laki kansanterveyslain muuttamisesta (626/2007, HE 234/2006 vp) on tullut jo voimaan 1.7.2007. Usein niukoin voimavaroin toimivat kunnalliset terveyskeskukset joutuvat osallistumaan koulujen ja oppilaitosten opetussuunnitelmien laatimiseen niiltä osin, kuin on kysymys oppilas- tai opiskelijahuollosta sekä koulun tai oppilaitoksen ja kodin välisestä yhteistyöstä. Tämä uudistus koski kuitenkin nimenomaisesti kunnan kansanterveystyötä ammatillisessa koulutuksessa ja lukioissa mutta ei ammattikorkeakouluissa.

Lain mukaan opiskelupaikkakunnan vastuulla on oppilaitoksen terveydellisten olojen valvonta, opiskelijoiden terveyden- ja sairaanhoito sekä hammashuolto. Käytännössä kunnat täyttävät velvollisuutensa vaihtelevasti, ja ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuollon järjestämisessä on ilmennyt ilmeisiä puutteita.

Ammattikorkeakoulu voi kuitenkin käytännössä tukea kuntien opiskelijaterveydenhuollon velvoitteita muun ohella tarjoamalla keskitetyt tilat opiskelijaterveydenhuollolle sekä osallistumalla opiskelijapsykologin ja opiskelijapastorin palveluiden tuottamiseen (vrt. ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveystaloudesta esim. <http://www.seamk.fi/?Dep-tid=2797>).

Opiskelijaterveydenhuolto on pääosin ennaltaehkäisevää terveydenhuoltoa, jonka tärkeitä osa-alueita ovat terveysneuvonta, terveysriskien ja niiltä suojaavien tekijöiden huomioiminen, itsehoitoon ja terveystalousten käyttöön opastaminen, oppilaitosten terveydellisten olojen valvonta sekä opiskelijoiden sairaanhoito ja ensiapu. Tietyistä osista jopa kehottaa riittämättömien resurssiensa vuoksi ulkopaikkakuntalaisia opiskelijoita hakemaan palvelut kotipaikkakunnaltaan, jolloin kunta rikkoo kansanterveyslakia.

Yliopistojen osalta korkeakouluopiskelijat kuuluvat ylioppilaskuntaan ja heille järjestetään siihen liittyen terveydenhuolto. Suurilla opiskelupaikkakunnilla, kuten Helsingissä, saattaa sekinn olla tosin ruuhkautunut.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry on jo syksyllä 2007 esittänyt opetusministeriölle, että ammattikorkeakoululain opiskelijoita koskevaan 6 lukuun tulisi lisätä opiskelijaterveydenhuoltoon viittaava kommentti (ARENE kuukausitiedote, lokakuu 2007). Tietyistä tätä on esitetty syksyllä 2007 opetusministeriölle ammattikorkeakouluopiskelijoidenkin järjestön taholta.

Tätä muutosta ei kuitenkaan ole sittemmin lainmuutoksen jatkovalmistelussa tehty. Esitän omasta puolestani opiskelijoiden kannalta harkittavaksi, olisiko ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltoa kuitenkin edelleen kehitettävä.

Eräänä esillä olleena kehittämisvaihtoehtona on ollut, että ammattikorkeakouluopiskelijat kuuluisivat lähtökohtaisesti oppilaskuntaan ja saisivat nykyistä paremman ennalta ehkäisevänkin terveydenhuollon. Yliopistossa ei voi opiskella maksamatta ylioppilaskunnan jäsenmaksua. Jäsenmaksu sisältää myös Ylioppilaiden Terveydenhoitosäätiön (YTHS) maksun (vrt. vastaukseni Kuopion yliopistoa koskevassa kanteluasiassa 2147/4/06 ja eduskunnassa 24.9.2007 tehty talousarvioesitys 865/2007 vp).

Tietyistä sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä ja käynnistymässä ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuollon selvitystyö työryhmässä. Uuden terveydenhuoltolain 31 §:n 2 ja 3 momentit eivät kuitenkaan toisi nykytilanteeseen periaatteellista muutosta (ks. Uusi terveydenhuoltolaki, STM:n julkaisu 2008:28).