

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 41/2002 vp

Hallituksen esitys ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankoulutuksesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä lokakuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankoulutuksesta (HE 206/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Matti Rajakylä, opetusministeriö
- rehtori Markku Lahtinen, Tampereen ammattikorkeakoulu
- erityisasiantuntija Susanna Kivelä ja erityisasiantuntija Päivi Rajala, Suomen Kuntaliitto

- kaupunginjohtaja Jyrki Myllyvirta, Mikkelin kaupunki
- kaupunginvaltuuston I varapuheenjohtaja Pertti Paasio ja apulaiskaupunginjohtaja Kaija Hartiala, Turun kaupunki
- pääsihteeri Kaj Malm ja puheenjohtaja, rehtori Tapio Varmola, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry
- apulaisosastopäällikkö Markku Poutala ja asiamies Airi Jaro, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- pääsihteeri Kati Vellinki, Suomen Ammattikorkeakouluopiskelijajyhdistysten Liitto SAMOK ry
- professori Timo Konstari.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— sisäasiainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ammattikorkeakoululaki ja laki ammatillisesta opettajankoulutuksesta. Laeilla korvattaisiin nykyisin voimassa olevat ammattikorkeakouluopinnoista vuonna 1995 annettu laki ja ammatillisesta opettajankoulutuksesta vuonna 1996 annettu laki.

Ehdotuksen mukaan ammattikorkeakoululaikiin otettaisiin nykyistä selkeämmät säännökset ammattikorkeakoulujen asemasta korkeakoulujärjestelmässä ja ammattikorkeakoulujen tehtä-

vistä. Ammattikorkeakoulut ja yliopistot muodostaisivat yhdessä korkeakoululaitoksen. Ammattikorkeakoulujen opetus perustuisi ensisijaisesti työelämän ja sen kehittämisen vaatimukseen. Ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyö palvelisi toisaalta ammattikorkeakouluopintoja ja niiden kehittämistä sekä toisaalta alueellista ja paikallista elinkeino- ja muuta työelämää ja sen kehittämistä.

Ammattikorkeakouluilla olisi ehdotuksen mukaan sisäisissä asioissaan itsehallinto. Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjiä ovat kunnat ja kuntayhtymät sekä osakeyhtiöt ja säätiöt. Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjähallinnossa päätettäisiin ehdotuksen mukaan keskeisimmistä toiminnallisista ja taloudellisista asioista. Ylläpitäjä päättäisi siten viime kädessä esimerkiksi merkittävistä toiminnan laajennuksista ja strategisista avauksista. Opetuksen järjestämistä ja koulutuksen kehittämistä koskevat asiat kuuluisivat ammattikorkeakoulun sisäisen hallinnon päätettäviin ylläpitäjän hyväksymän talousarvion rajoissa. Ammattikorkeakoulun sisäistä hallintoa hoitaisivat hallitus ja rehtori. Hallituksessa olisivat edustettuina ammattikorkeakoulun päätoimiset opettajat, muu päätoiminen henkilöstö ja päätoimiset opiskelijat. Hallitukseen kuuluisi lisäksi elinkeino- ja muuta työelämää ammattikorkeakoulun toimialalla edustavia henkilöitä. Hallituksen puheenjohtajana toimisi rehtori. Rehtorilla olisi yleistöimivalta ammattikorkeakoulun sisäisissä asioissa.

Ammattikorkeakoulun toimiluvassa määrätäisiin edelleen ammattikorkeakoulun koulutus-tehtävä ja mahdolliset kehittämisvelvoitteet. Ammattikorkeakoulujen toiminnan muu ohjaus perustuisi pääasiassa valtioneuvoston määrävuosiksi hyväksymään koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan, opetusministeriön sekä ammattikorkeakoulun ylläpitäjien ja ammattikorkeakoulujen välillä käytäviin neuvotteluihin ja sopimuksiin sekä laadunarviointiin. Kun sopimuksin tapahtuva toiminnan ohjaus rajoittaa ammattikorkeakoulun itsehallintoa suhteessa sekä opetusministeriöön että ammattikorkeakoulun ylläpitäjään, neuvottelumenetelmästä säädettäisiin laissa.

Ammatillinen opettajankoulutus järjestettäisiin edelleen viidessä ammattikorkeakoulussa. Opettajankoulutusta ei ehdotuksen mukaan kuitenkaan enää järjestettäisi ammattikorkeakoulujen yhteydessä toimivassa ammatillisessa opettajakorkeakoulussa, vaan se olisi osa ammattikorkeakoulun toimintaa.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2003.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

1. Yleistä

Viime vuosikymmenellä varsin nopeasti toteutettu ammattikorkeakoulujärjestelmä on osoittautunut onnistuneeksi uudistukseksi. Ammattikorkeakoulujen asema osana korkeakoululaitosta tunnustetaan ja hyväksytään yleisesti. Ammattikorkeakoulut ovat saaneet arvostusta kansainvälisestäikin.

Opetusministeriön hallinnonalalla on yhteensä 29 ammattikorkeakoulua, jotka ovat sijoittuneet alueellisesti katsoen koko maan kattavaksi verkoksi. Verkon muodostamisessa tavoitteena on ollut alueellinen ja kieliryhmittäinen tasapaino. Kaikkiaan monialaisten yksikköjen rakentaminen historialliselta taustaltaan usein erillisistä oppilaitoksista on ollut vaativa tehtävä.

Ammattikorkeakouluja on perustettu kunnallisina ja yksityisinä. Alusta alkaen tavoitteena on ollut, että ammattikorkeakoulut toimivat oman alueensa osaamistason kohottajina tarjoamalla monipuolista ja työelämän kehittymistä tukevaa korkea-asteen koulutusta. Ammattikorkeakoulujen alueellisen koulutus- ja palvelutehtävän on katsottu korostavan osaltaan kunnallista ja erityisesti maakunnallista ylläpitojärjestelmää.

Uudistuksen toimeenpanovaiheessa ammattikorkeakoulut keskittyivät ensisijassa opetukseen ja sen kehittämiseen. Viime vuosina ammattikorkeakoulujen tutkimus- ja kehitystyö on kehittynyt voimakkaasti. Samoin ammattikorkeakoulujen alueelliset tehtävät ovat entisestään korostuneet ja kansainvälistyminen on lisääntynyt. Mainittakoon tässä yhteydessä vielä erikseen, että ammattikorkeakoulujen osaaminen ja

innovatiivisuus ovat osoittautuneet tärkeiksi sekä Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikkaan liittyvässä ohjelmatyössä että osaamiskeskusten kehittämisessä.

Voimassa oleva laki ammattikorkeakouluopinnoista (255/1995) on valiokunnan käsityksen mukaan sinänsä edelleen toimiva laki. Valiokunta on tässä lausunnossa ottanut kantaa ainoastaan ehdotukseen ammattikorkeakoululaiksi. Poikkeuksen sanotusta muodostaa opettajan koulutuksen opiskeluaikaa koskeva sääntelyesitys.

2. Hallinnollinen järjestelmä

Kokonaisuuden sääntelystä ja suhteesta kunnalliseen itsehallintoon. Hallituksen esitys ammattikorkeakoululain sisältää useita organisatorisia elementtejä, joiden sisällölliset suhteet jäävät lakiehdotuksen perusteella paljolti avoimiksi. Ammattikorkeakoulut ovat lakiehdotuksen perusteella ainakin kolmenlaisen organisaation osia. Ne ovat osa korkeakoulujärjestelmää, minä lisäksi ne muodostavat osan korkeakoululaitosta (2 §). Ne ovat myös opetusministeriön alaisia korkeakouluja (1 §) sekä ylläpitäjänsä omistamia tai hallitsevia, sisäisesti itsehallinnollisia yksiköitä (6 § ja 3 §:n 1 momentti).

Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta voidaan todeta myös, että maininnat kuulumisesta korkeakoululaitokseen tai osaksi korkeakoulujärjestelmää jäävät hallinnolliselta sisällöltään epämääräisiksi, kun korkeakoululaitosta tai korkeakoulujärjestelmää ei lakiehdotuksessa määritellä tarkemmin.

Ammattikorkeakoulun suhde ylläpitäjään. Esityksessä ei määritellä ammattikorkeakoulun suhdetta ylläpitäjään, mikä saattaa aiheuttaa epäselvyyttä hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä. Tämän vuoksi sääntelyä tuleekin tämentää. Tosin esityksestä ilmenee, että ylläpitäjä nimittää rehtorin (13 §:n 2 momentti) ja asettaa hallituksen (11 §:n 4 momentti) sekä päättää hallituksen jäsenten kokonaismäärästä ja osasta hallituksen jäseniä (11 §:n 3 momentti). Hallituksen jäsenten valinnasta määrätään ammattikorkeakoulun hallituksen hyväksymissä sään-

nöissä. Lakiehdotuksen perusteella ei ylläpitäjällä välttämättä ole edes mahdollisuutta saada edustajaansa hallitukseen. Nykyisin kunnallisen ja yksityisen ammattikorkeakoulun hallinnon järjestäminen on jätetty pääosin ylläpitäjän päätettäväksi.

Ammattikorkeakoulun ylläpitäjän kannalta valiokunta pitää välttämättömänä, että ylläpitäjä päättää ammattikorkeakoulun toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä talousarviosta. Tämäkin seikka ilmenee ainoastaan välillisesti hallituksen tehtäviä koskevasta ensimmäisen lakiehdotuksen 12 §:stä. Hallintovaliokunta korostaa myönteisenä seikkana, että toiminta- ja taloussuunnitelman sekä talousarvion kautta ylläpitäjä voi vaikuttaa siihen, että ammattikorkeakoulu toimii oman alueensa osaamistason kohottajana tarjoamalla monipuolista ja työelämän kehittymistä tukevaa korkea-asteen koulutusta.

Lähtökohtana ylläpitäjän aseman määrittelyssä näyttää olevan 43 §:n yleinen toteamus, jonka mukaan ylläpitäjän toimivaltaan kuuluvissa asioissa noudatetaan kuntalakia (365/1995), osakeyhtiölakia (734/1978) ja säätiölakia (109/1930). On selvää, ettei tällä sääntelyllä voida kirjoitustavasta huolimatta tarkoittaa sitä, että esimerkiksi kuntayhtymään ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä sovellettaisiin säätiölakia tai osakeyhtiölakia.

Sekä ammattikorkeakoulun hallintoon että ylläpitäjän asemaan vaikuttaa myös 8 §:n 2 momentin säännös opetusministeriön, ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun määrävuosiksi kerrallaan sopimista ammattikorkeakoulutoiminnalle asetettavista kansallisen korkeakoulupolitiikan kannalta keskeisistä tavoitteista. Esityksen perustelujen mukaan lähtökohtana on, että valtio vastaa ammattikorkeakoulujen osalta valtakunnallisesta korkeakoulupolitiikasta ja ammattikorkeakoulujen ylläpitäjät alueellisesta korkeakoulupolitiikasta.

Ammattikorkeakoulun sisäisen hallinnon rajat määräytyvät — ylläpitäjän asema samalla huomioon ottaen — sen mukaan, missä määrin valtio lainsäätäjänä ja korkeakoulupolitiikan harjoittajana sekä tavoite- ja tulossopimusneu-

vottelujen osapuolena antaa toimivaltaa ammattikorkeakoululle.

Lakiehdotuksen puutteista huolimatta valiokunnan käsityksen mukaan ammattikorkeakoulun hallinto on mahdollista käytännössä toteuttaa esitykseen sisältyvän sääntelyn pohjalta niin, että ammattikorkeakoulun tehtävien kannalta sekä sisäinen hallinto että ylläpitäjän asema on tasapainoisesti järjestetty. Tämä edellyttää välttämättä kuitenkin sitä, ettei tavoite- ja tulossopimusmenettelyllä kavenneta kunnallista itsehallintoa sekä samalla heikennetä ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun välistä yhteyttä ja vuorovaikutusta. Lisäksi lakiehdotusta on muutettava myös siten, että huolehditaan ylläpitäjän mahdollisuudesta saada edustajansa ammattikorkeakoulun hallitukseen.

Sisäinen hallinto. Valiokunta esittää, että hallintoelimiä koskevaan 10 §:ään lisätään mahdollisuus asettaa ammattikorkeakouluun tarvittaessa valtuuskunta. Tämä elin olisi lähinnä neuvoaantava ja sen avulla voitaisiin saada esimerkiksi kuntayhtymän ylläpitämän ammattikorkeakoulun kehittämiseen ja toiminnan tukemiseen monialaista yhteiskunnan eri osa-alueiden osaamista.

3. Rahoitus

Perusrahoitus. Lakiehdotuksessa on omaksuttu uusi käsite perusrahoitus. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämä käsite kuvaa valtionosuutena tulevaa rahoitusta erotukseksi muista lakiehdotuksen 8 luvussa säädettyistä ammattikorkeakoulun rahoitusmuodoista.

Perustamishankkeen valtionosuus. Valiokunta esittää, että lakiehdotuksen 31 §:ään lisätään uusi 2 momentti, jossa säädetään nykyiseen tapaan ammattikorkeakoulun perustamishankkeen valtionosuudesta.

Valiokunnan esittämässä muodossa 31 §:n uusi 2 momentti kuuluu seuraavasti: "**Ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle myönnetään ammattikorkeakoulun perustamishanketta varten valtionosuutta siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa säädetään.**"

4. Muut kannanotot

Ammattikorkeakoulujen tehtävät. Valiokunta kiinnittää sivistysvaliokunnan huomiota sääntelyn selkeyden arvioinnin kannalta ammattikorkeakoulujen tehtävämäärittelyyn tutkimuksen osalta (4 §) suhteessa yliopistojen tehtäviin (tieteellinen tutkimus ja tieteelliseen tutkimukseen perustuvan opetuksen antaminen).

Tietojensaantioikeus. Lakiehdotuksen 39 §:ssä ehdotetaan, että ammattikorkeakoulun hallituksella ja rehtorilla on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot valtion ja kunnan viranomaisilta.

Lakiehdotuksesta ei ilmene, millaiset salassapidettävät tiedot, esimerkiksi henkilötiedot, voisivat yleensäkin olla tarpeen ammattikorkeakoulun hallituksen tai rehtorin tehtävien hoitamiseksi. On kuitenkin selvää, että ehdotettu säännös, joka vastaa voimassa olevaa lakia, ei ole muutoinkaan perustuslain kannalta riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen.

Saadun selvityksen perusteella pykälässä tarkoitettut tiedot liittyvät ammattikorkeakoulun koulutuksen kehittämiseen, suunnitteluun ja järjestämiseen. Ammattikorkeakoulut tarvitsevat tätä tehtävää hoitaessaan tietoja esimerkiksi oman alueensa elinkeino- ja työelämästä sekä sen koulutustarpeista, oman alueensa väestötietoja sekä tietoja oman alueensa lähialueiden koulutuksesta. Valiokunta toteaa, että kyseisten tietojen luonne huomioon ottaen viittaussäännös 39 §:ssä julkisuuslain salassapitovelvollisuutta koskeviin säännöksiin on poistettava. Saadun selvityksen mukaan voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä on aiemmin sovellettu myös opiskelijavalintatietoihin, joissa voi olla myös arkaluonteista tietoa. Nykyisin kyseisiä tietoja koskee kuitenkin opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annettu laki (1058/1998).

Opetusministeriön on tarpeen hankkia koulutuspolitiikan kehittämisen ja toteuttamisen kannalta tietoa ammattikorkeakouluista. Tällaista tietoa on koottu muun muassa ammattikorke-

kouluissa opiskelevien opintojen keskeyttämisistä ja ammattikorkeakouluista valmistuneiden työllistymisestä. Nykyisin tiedot kootaan ammattikorkeakoulujen tietokantaan (AMKOTA). Opetusministeriön tietojensaantioikeus on asianmukaista sisällyttää lakiin. Tietojensaantioikeutta koskevat säännökset on katsottava tarpeelliseksi paitsi selkeyden vuoksi myös siitä syystä, että ammattikorkeakoulut ovat kunnallisia ja yksityisiä. Valiokunta on aiemminkin eri yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, että esimerkiksi kunnilta ei tule kerätä turhia tietoja. Valiokunta katsookin, että nyt esillä olevassa käyttöyhteydessä kerättävien tietojen tulee olla niiden luonne huomioon ottaen sääntelyn täsmällisyyden vaatimuksen vuoksi välttämättömiä.

Edellä sanotun perusteella valiokunta esittää lakiehdotuksen 39 §:n kirjoittamista seuraavasti: "*Ammattikorkeakoululla on tehtäviään hoidaessaan oikeus saada valtion ja kunnan viranomaiselta koulutuksen suunnittelun ja järjestämisen edellyttämät välttämättömät tilastotiedot ja muut vastaavat tiedot.*

Ammattikorkeakoulun tulee pyynnöstä toimittaa opetusministeriölle sen määräämät koulutuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät välttämättömät tiedot."

Muutoksenhaku. Varsinaista muutoksenhakua koskevilta osin valiokunnalla ei ole huomauttamista ensimmäiseen lakiehdotukseen (41 §). Sen sijaan opintosuoritusten arviointia koskevilta osin esityksestä ei ilmene, voidaanko asia yliopistoissa noudatettavaa, osin asetuksella säädettyä menettelyä vastaavasti saattaa vielä erikseen oikaisumenettelyn jälkeen tarkastettavaksi.

Opiskeluoikeus. Kokopäiväopiskelijan on suoritettava ammattikorkeakoulututkintoon johta-

vat opinnot viimeistään yhtä vuotta niiden laajuutta pitemmässä ajassa. Opiskelija voi tekemänsä poissaoloilmoituksen perusteella olla poissa yhteensä kahden lukuvuoden ajan. Tätä aikaa ei lasketa opintojen enimmäisaikaan (23 §:n 1 momentti).

Valiokunnan saaman tiedon perusteella opiskelijavalinnassa valituista merkittävä osa käyttää heti ensimmäisenä vuotena poissaolo-oikeuttaan. Tämä on ongelmallista ammattikorkeakoulun suunnitelmallisen toiminnan kannalta. Tilanne on myös epätyytyttävä niiden kannalta, jotka eivät ole tulleet valituiksi, mutta joille olisi ollut tilaa, jos opiskelupaikat olisi täytetty normaalisti.

Opiskeluaika. Valiokunta esittää, että opettajankoulutuksen opiskeluaikaa koskevat nykyisin asetuksessa olevat säännökset otetaan toiseen lakiehdotukseen yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevinä seikkoina. Tämä voisi tapahtua lisäämällä kyseisen lakiehdotuksen 4 luvun loppuun uusi 10 § seuraavasti:

"Opiskeluaika

Opinnot on suoritettava viimeistään vuotta niiden laajuutta pitemmässä ajassa, jollei ammattikorkeakoulu erityisestä syystä myönnä opiskelijalle tästä poikkeusta.

Osa-aikaisesti suoritettaviksi tarkoitettut opettajankoulutusopinnot on suoritettava kolmessa vuodessa"

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että sivistysvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

HaVL 41/2002 vp — HE 206/2002 vp

Helsingissä 21 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

| | | |
|------|------------------------|--------------------------|
| pj. | Matti Väistö /kesk | Paula Lehtomäki /kesk |
| vpj. | Pertti Turtiainen /vas | Pekka Nousiainen /kesk |
| jäs. | Nils-Anders Granvik /r | Aulis Ranta-Muotio /kesk |
| | Rakel Hiltunen /sd | Pekka Ravi /kok |
| | Valto Koski /sd | Arto Seppälä /sd |
| | Esko Kurvinen /kok | Marja Tiura /kok. |
| | Lauri Kähkönen /sd | |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.