

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 74/2002 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 perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Matti Rajakylä, opetusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- professori Tarmo Miettinen
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— Suomen Kuntaliitto.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi ammattikorkeakoululaki, jolla korvataan ammattikorkeakouluopinnoista vuonna 1995 annettu laki. Tarkoitus on säätää nykyistä selkeämmin ammattikorkeakoulujen asemasta korkeakoulujärjestelmässä ja ammattikorkeakoulujen tehtävistä. Ehdotus sisältää säännöksiä myös ammattikorkeakoulun ylläpitämisestä ja sisäisestä itsehallinnosta samoin kuin ammattikorkeakoulujen rahoittamisesta ja niiden toiminnan ohjauksesta. Lisäksi laissa säädetään opetuksesta ja tutkinnoista sekä opiskelijoiden oikeusasemasta. Esitys sisältää ehdotuksen myös uudeksi laiksi

ammatillisesta opettajankoulutuksesta, jolla korvataan asiasta vuonna 1996 annettu laki.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2003.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään yliopistojen ja kuntien itsehallintoa, julkisen hallintotehtävän siirtämistä, opetuksen ja tutkimuksen vapautta sekä yhdistymisvapautta. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä hankintaan sen eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Ammattikorkeakoulun itsehallinto*

Ammattikorkeakoululla on sisäisissä asioissaan 3 §:n 1 momentin perusteella itsehallinto. Ammattikorkeakoulun sisäistä hallintoa hoitavat hallitus ja sen puheenjohtajana oleva rehtori (10 § ja 11 §:n 1 mom.). Hallituksessa ovat edustettuina ryhmittäin ammattikorkeakoulun päätoimiset opettajat, muu päätoiminen henkilöstö ja päätoimiset opiskelijat (11 §:n 1 mom.). Hallitukseen kuuluu lisäksi — sen mukaan kuin ammattikorkeakoulun ylläpitäjä päättää — enintään kolmannes elinkeino- ja työelämää koulun toimialalla edustavia henkilöitä (11 §:n 3 mom.). Ammattikorkeakoulun ylläpitäjä asettaa hallituksen (11 §:n 4 mom.) ja nimittää rehtorin (13 §:n 2 mom.). — Koska ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä voi olla muun muassa kunta ja kuntayhtymä (6 §:n 1 mom.), sääntelyä on arvioitava perustuslaissa turvattun kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kuntien hallinnon tulee perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kunta-laisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II ja PeVL 65/2002 vp, s. 2/II).

Ammattikorkeakoulun sisäistä itsehallintoa hoitavat hallitus ja rehtori eivät ehdotuksen perusteella ole kunnan, vaan ammattikorkeakoulun toimielimiä. Tätä voidaan pitää jonkin asteisena ongelmana ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä olevan kunnan ja kuntayhtymän näkökulmasta. Toisaalta kysymyksessä on kunnan vapaaehtoinen tehtävä, jonka hoitamiseksi on vielä saatava erityinen valtioneuvoston myöntämä ammattikorkeakoulun toimilupa. Ehdotuksen mukaan ylläpitäjä päättää ammattikorkeakoulun toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä talousarviosta (12 §:n 2 mom. 1 kohta). Ylläpitäjä päättää myös ammattikorkeakoulun hallituksen

tarkemmasta kokoonpanosta, minkä lisäksi ylläpitäjä asettaa hallituksen ja nimittää sen rehtorin. Hallituksen jäsenten valinnasta määrätään ammattikorkeakoulun säännöissä (11 §:n 3 mom.), mutta näiden määräysten on pysyteltävä kunnan tai kuntayhtymän hallintosäännön rajoissa (12 §:n 2 mom. 6 kohta). Ammattikorkeakoulun hallinto ei näin ollen siirry kokonaan kunnan tai kuntayhtymän hallinnon ulottumattomiin. Lakiin on valiokunnan mielestä kuitenkin perusteltua ottaa säännös, jonka mukaan ammattikorkeakoulun hallituksessa tulee olla myös sen ylläpitäjän edustaja.

Ammattikorkeakoulut ovat ehdotuksen mukaan osa korkeakoulujärjestelmää ja ne muodostavat yhdessä yliopistojen kanssa korkeakoululaitoksen (2 §). Esityksen perusteluissa kiinnitetään tämän vuoksi huomiota perustuslain 123 §:n 1 momentin säännökseen yliopistojen itsehallinnosta. Perustuslain esitöissä todetaan kuitenkin nimenomaisesti, että ammattikorkeakoulut eivät kuulu tämän perustuslainkohdan piiriin (HE 1/1998 vp, s. 177/I). Valiokunnan mielestä itsehallinnon periaatteita ei toisaalta voida jättää vaille merkitystä kehitettäessä ammattikorkeakouluja maan korkeakoululaitoksen osaksi. Ammattikorkeakoulujen itsehallinnon ajatukselle rakentuva lainsäädäntö on tämän vuoksi hyväksyttävää.

Sääntely ammattikorkeakoulun itsehallinnosta ei edellä esitetyn perusteella vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotuksessa tarkoitettut ammattikorkeakoulut ovat 1 §:n perusteella opetusministeriön alaisia. Tämä on ongelmallista kunnallisen itsehallinnon kannalta ja epäasianmukaista ammattikorkeakoulujen itsehallinnon näkökulmasta. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole, että opetusministeriön alaisuus tässä yhteydessä merkitsisi ministeriön toimivaltaa antaa alaiselle ammattikorkeakoululle yleisiä määräyksiä ja valvoa sen toiminnan lainmukaisuutta. Tarkoitus lienee ilmaista ammattikorkeakoulujen kuuluvan opetusministeriön toimialaan. Lakiehdotuksen 1 §:n sanamuotoa on tarkistettava.

*Ammattikorkeakoulun toimilupa*

Ammattikorkeakoulun ylläpitäminen on luvanvaraista. Valtioneuvosto voi 6 §:n 1 momentin nojalla myöntää ammattikorkeakoulun toimiluvan kunnalle tai kuntayhtymälle taikka rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle tai säätiölle. Edellytyksenä on, että ammattikorkeakoulu on koulutustarpeen vaatima ja täyttää ammattikorkeakoulun laatu- ja muut vaatimukset.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 123 §:n 2 momentin säännöksen kannalta. Sen mukaan lailla säädetään oikeudesta järjestää valtion ja kuntien järjestämää muuta kuin yliopisto-opetusta vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa. Perustuslaissa on tällaisella sääntelyvarauksella perustuslain esitöiden mukaan (PeVM 10/1998 vp, s. 12/I) viitattu siihen, että varauksessa tarkoitettua asiaa koskevan sääntelyn yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Viittaus lailla säätämiseen on lainsäätäjän harkintavallan kannalta jonkin verran avoimempi kuin maininta, jonka mukaan jostakin asiasta säädetään "tarkemmin" tai "erikseen" lailla.

Ammattikorkeakoulun ylläpitämisen luvanvaraisuus ei edellä esitetty huomioon ottaen ole perustuslain kannalta ongelmallista. On perusteltua pyrkiä lupasääntelyn keinoin varmistamaan annettavan koulutuksen laadusta samoin kuin siitä, että ammattikorkeakoulujen toiminta vastaa koulutustarvetta. Valtioneuvosto voi ehdotuksen mukaan myöntää toimiluvan vapaan harkintansa perusteella. Tämäkään seikka ei tällaisessa sääntely-yhteydessä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Asianmukaisempaa kuitenkin olisi muotoilla säännös sidottua lupaharkintaa tarkoittavaksi. Valtioneuvosto ei nimittäin tällöinkään olisi velvollinen myöntämään toimilupaa, jos ammattikorkeakoulu ei olisi ehdotuksessa tarkoitettulla tavalla koulutustarpeen vaatima.

Toimiluvassa voidaan 6 §:n 2 momentin nojalla määrätä ammattikorkeakoululle myös kehittämis- ja muita velvoitteita. Sääntelyä on aiheellista täsmentää niin, että ammattikorkeakoululle voidaan määrätä vain lain 4 §:n mukai-

siin tehtäviin kiinnittyviä velvoitteita. Eesityksen 2. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentti sisältää tältä osin asianmukaisen toimivallan rajauksen.

Valtioneuvosto voi 6 §:n 3 momentin nojalla peruuttaa toimiluvan muun muassa ammattikorkeakoulun ylläpitämiseen liittyvien syiden sitä edellyttäessä. Säännös on ongelmallisen epä-määräinen, etenkin kun otetaan huomioon, että luvan peruuttaminen on asianomaisen yhteisön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena jyrkempi kuin haetun luvan epäminen. Sääntelyä on tältä osin syytä täsmentää, jollei lainkohdassa olevia muita säännöksiä toimiluvan peruuttamismahdollisuudesta katsota riittäviksi.

Valtioneuvosto voi 2. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin nojalla muuttaa ammattikorkeakoulun toimilupaa siten, että ammattikorkeakoulun ylläpitäjällä on oikeus järjestää ammatillista opettajankoulutusta. Säännöksen muotoileminen luvan muuttamistoimivaltaa tarkoittavaksi on valiokunnan mielestä epäasianmukaista. Momentin sanamuotoa on syytä tarkistaa vastaamaan tavanomaista lupasäännöstä niin, että siitä ilmenee, millä edellytyksillä valtioneuvosto myöntää ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle säännöksessä tarkoitettun luvan.

*Opiskelijakunnan jäsenyys*

Ammattikorkeakoulussa on opiskelijakunta, johon 42 §:n 1 momentin perusteella kuuluvat ammattikorkeakoulun päätoimiset opiskelijat. Opiskelijakunnalla on sen tarkoituksen toteuttamiseksi oikeus 3 momentin nojalla määrätä jäsenmaksu jäsentensä suoritettavaksi. Opiskelijakunnan tarkoituksena on toimia jäsentensä yhdyssiteenä ja edistää heidän yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja henkisiä sekä opiskeluun ja opiskelijan asemaan liittyviä pyrkimyksiään.

Opiskelijakunnan pakkojäsenyyteen perustuvaa ehdotusta on arvioitava perustuslaissa turvattuun yhdistymisvapauden kannalta. Yhdistymisvapauten sisältyy perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulla tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Perustuslain säännöksellä on nimenomaisesti turvattu myös negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla

kuulumatta yhdistykseen. Tästä huolimatta säännös ei sen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 60) estä perustamasta lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten eikä säättämistä lailla jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä. Toisaalta esitöissä todetaan yhdistymisvapautta turvaavan perustuslainsäädännön tällöinkin puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen.

Perustuslain yhdistymisvapausääntelyn tulokinnassa valiokunta (PeVL 1/1998 vp, s. 2/II) on lähtenyt siitä, ettei yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena voi olla automaattinen, suoraan lain säännösten perusteella määräytyvä jäsenyys. Yhdistymisvapauden lähtökohtana tulee olla vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuun perustuva liittyminen yhdistykseen. Näistä lähtökohdista voidaan poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet, kuten perusteltu tarve järjestää yhdistys lailla julkista tehtävää varten.

Ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä arvioidessaan valiokunta (PeVL 3/1997 vp, s. 3/II) katsoi, että tämän tyyppisissä tilanteissa tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan. Perustuslain yhdistymisvapausäännöksen esitöihin viitaten valiokunta kuitenkin arvioi ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden olevan sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta etenkin, kun ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Tästä huolimatta valiokunta asetti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi lakiehdotuksen täydentämisen ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavilla maininnoilla<sup>1</sup>.

Ehdotettu sääntely ei ole sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan edellä mainittujen kannanottojen kanssa. Ammattikorkeakoulun opis-

kelijakunta ei muodosta ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, vaan säännökset opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat uusia. Opiskelijakunnalla ei yhdistyksenä ole osuutta ammattikorkeakoulun hallinnossa. Sanamuodoltaan aatteellisen yhdistyksen säännöille ominaista yleispiirteisyyttä vastaava 42 §:n 2 momentin säännös opiskelijakunnan tarkoituksesta ei muodosta riittävää perustetta opiskelijakunnan pakkojäsenyydelle. Opiskelijakunnan osallistuminen esityksen perusteluissa mainittuihin tutor-toimintaan, kansainväliseen opiskelijavaihtoon ja urarekrytointiin ei muodosta sellaista julkista tehtävää, jota valiokunta on edellä mainitussa lausunnossaan v. 1997 tarkoittanut. Säännös opiskelijakunnan pakkojäsenyydestä 42 §:n 1 momentissa on näin ollen vastoin perustuslaisa turvattua yhdistymisvapautta. Sääntelyä on sen vuoksi tarkistettava, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. — Valiokunnan mielestä on sinänsä hyväksyttävää ja perusteltua, että ammattikorkeakoulussa on oppilaskunta. Sen aseman järjestämiseksi ja toiminnan turvaamiseksi on kuitenkin välttämätöntä etsiä muita kuin pakkojäsenyyteen ja pakolliseen jäsenmaksuun perustuvia järjestelyjä.

#### *Muita seikkoja*

*Tietojensaantioikeus.* Ammattikorkeakoulun hallituksella ja rehtorilla on 39 §:n perusteella oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot valtion ja kunnan viranomaisilta julkisuuslaissa säädetyin salassapitovelvollisuuden estämättä. Esityksen mukaan ammattikorkeakoulun tehtävien hoitaminen edellyttää eräissä tapauksissa tällaisen oikeuden olemassaoloa.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojasta edellytetään samassa perustuslakikohdassa säädettäväksi lailla. Ehdotus on väljyydessään vastoin perustuslakivaliokunnan käytäntöä henkilötietojen suojasta (PeVL 14/2002 vp, s. 2—5 ja PeVL 15/2002 vp, s. 2). Ammattikorkeakoululla on ehdotuksen perusteella erittelemätön ja laaja-alainen oikeus saa-

<sup>1</sup> Yliopistolain 40 §:n 2 momentin muotoilu ei asianmukaisella tavalla täytä valiokunnan yllä mainitussa lausunnossa asetettuja vaatimuksia (Ks. kuitenkin SiVM 9/1997 vp, s. 7—8).

da kaikenlaisia salassapidettäviä tietoja valtion ja kunnan kaikilta viranomaisilta. Säännöksestä ei ilmene, missä tarkoituksessa tietojen saaminen voisi olla ammattikorkeakoulun tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä tai edes tarpeen. Jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on sääntelyä täsmennettävä olennaisesti. Vaihtoehtoisesti 39 § on poistettava laista.

**Opiskelijan kurinpito.** Ammattikorkeakoulussa rikkomukseen syyllistynyttä opiskelijaa voidaan 27 §:n nojalla rangaista kurinpidollisesti varoituksella tai erottamalla hänet määräajaksi, enintään yhdeksi vuodeksi.

Vastaavankaltaisesta mahdollisuudesta määrätä rikkomuksesta kurinpitomenettelyssä hallinnollinen seuraamus säädetään muuallakin lainsäädännössä, kuten yliopistolain 19 §:ssä ja valtion virkamieslain 24 §:ssä. Tällaisessa sääntelyssä ei varsinaisesti ole kysymys rikoksena rangaistavista teoista perustuslain 8 §:ssä tarkoitettussa mielessä. Sen vuoksi rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvä täsmällisyyden vaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn. Tarkkuuden yleistä vaatimusta ei valiokunnan mielestä kuitenkaan voida tällaiseen sääntelyyn yhteydessä sivuuttaa. Vaikka yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet vaikuttavat hallinnollisten seuraamusten määräämiseen, on niiden määräämismahdollisuutta oikeusvaltiossa valiokunnan mielestä rajoitettava myös säädösperusteisesti.

Ehdotus on tältä kannalta aivan liian avoin. Säännöksestä ei selviä, minkä lainsäädännön vastainen teko tai laiminlyönti muodostaa siinä tarkoitettua "rikkomuksen". Säännöksen sanamuodon perusteella ei ole ennakoitavissa, millainen toiminta tai laiminlyönti on sen nojalla rangaistavaa. Ehdotus on pulmallinen myös suhteellisuusvaatimuksen kannalta, koska seuraamuksen ankaruutta ei ole säännöksessä mitenkään kytketty rangaistavan teon tai laiminlyönnin moitittavuuteen. Sääntelyn tällainen väljyys on ongelmallista myös oikeusturvan kannalta, etenkin kun otetaan huomioon, että opiskelija

voidaan ehdotuksen perusteella erottaa ammattikorkeakoulusta vuodeksi.

Sääntelyä on valiokunnan mielestä välttämätöntä täsmentää. Laista on ilmeistä, minkä lainsäädännön vastaiset teot tai laiminlyönnit ovat sen perusteella rangaistavia. Rangaistavia tekoja ja laiminlyönnejä on niiden yksilöimiseksi myös jotenkin luonnehdittava. Lisäksi laissa tulee olla säännös suhteellisuusvaatimuksen huomioon ottamisesta seuraamusta määrätessä.

Lakiehdotuksen 27 § sisältää valtuussäännöksen, jonka nojalla kurinpitorangaistusta määrätessä noudatettavasta menettelytavasta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta huomauttaa, että asetuksella ei voida perustuslain 21 §:n 2 momentin ja 80 §:n 1 momentin takia antaa säännöksiä yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista kyseisessä menettelyssä. Tämä rajaa oleellisesti valtuutuksen asiallista merkitystä.

Lakiehdotuksen 27 § opiskelijan kurinpidosta vastaa asiallisesti voimassa olevan yliopistolain 19 §:ää, joka on niin ikään varsin avoin, vaikka kurinpitoseuraamus voidaankin sen nojalla määrätä vain opetus- tai tutkimustoimintaan kohdistuneen rikkomuksen perusteella. Tätkin sääntelyä on vastaisuudessa syytä tarkistaa. — Tällaisessa tilanteessa olisi valiokunnan mielestä asianmukaisinta, että sivistysvaliokunta poistaa 27 §:n lakiehdotuksesta ja kehottaa hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin yliopistoja ammattikorkeakouluopiskelijan kurinpitoa koskevan sääntelyn tarpeen arvioimiseksi ja — jos sääntelyä pidetään joltakin osin tarpeellisena — riittävän täsmällisen lainsäädännön aikaansaamiseksi.

**Opiskelu-oikeuden menettäminen.** Opiskelija menettää 24 §:n perusteella opiskelu-oikeutensa, jos hän ei ole ilmoittautunut ammattikorkeakoulun määräämällä tavalla tai suorittanut opintojaan säädetyssä ajassa.

Säännökset opiskelu-oikeuden menettämisestä vaikuttavat kohtuuttoman ankarilta. Tämä koskee etenkin opiskelu-oikeuden menettämistä ilmoittautumismenettelyssä tapahtuneen vähäisenkin virheen tai laiminlyönnin perusteella.

Oikeus opiskella ja saada opetusta kiinnittyvät perustuslain 16 §:n 2 ja 3 momentin säännöksiin sivistyksellisistä oikeuksista. Sen vuoksi valiokunta korostaa suhteellisuusperiaatteen tärkeää merkitystä sovellettaessa 24 §:n säännöksiä opiskelijan mahdollisuudesta hakea menettämänsä opintuoikeutta takaisin tai lisäaikaa opintojen loppuun saattamiseen. Asianmukaisinta olisi kuitenkin tarkistaa sääntelyä oikeasuhtaisuuden vaatimuksia paremmin vastaavaksi.

**Hallinto-oikeuden yleislainsäädäntö.** Toimilupa ammattikorkeakoulun ylläpitämiseen voidaan ehdotuksen perusteella myöntää myös yksityiselle yhteisölle tai säätiölle. Lakiehdotuksen 40 §:n säännös hallintomenettelylain noudattamisesta on sen vuoksi perustuslain 124 §:n takia tarpeen. Samasta syystä lakiin on lisättävä säännökset, joiden perusteella ammattikorkeakoulussa noudatetaan tiedoksiannosta hallintoasioissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuja lakeja. Jälkimmäisen lain säätäminen noudatettavaksi on tarpeen siksi, että julkisuuslaki koskee sen 4 §:n 2 momentin perusteella julkista tehtävää hoitavaa yhteisöä vain sen käyttäessä julkista valtaa.

**Kelpoisuusvaatimukset.** Ammattikorkeakoulun rehtorin kelpoisuusvaatimuksista säädetään 13 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Kelpoisuusvaatimukset liittyvät perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisiin oikeuksiin työn ja ammatin valinnan vapaudesta, minkä vuoksi sääntelyä laissa on asianmukaista täsmentää luonnehdinnoin siitä, millaista kelpoisuutta rehtorilta edellytetään (PeVL 19/2002 vp, s. 5/II ja PeVL 26/2001 vp, s. 4/II). Sama huomautus koskee 29 §:ää ja 2. lakiehdotuksen 11 §:ää.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 39 §:stä ja 42 §:n 1 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 5 päivänä helmikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
jäsen. Tuija Brax /vihr  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Marjukka Karttunen /kok  
Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk  
Pekka Nousiainen /kesk  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Markku Rossi /kesk  
Ilkka Taipale /sd  
vjäs. Jukka Mikkola /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.

## ERIÄVÄ MIELIPIDE

Ammattikorkeakoulut ovat nuoria ja uudenlaisia korkeakouluja. Niistä ensimmäisten muuttumisesta vakinaisiksi korkeakouluiksi tuli viime syksynä kuluneeksi vasta kuusi vuotta, toiminnan aloittamisesta kokeilukausi 1992—1996 (—2000) mukaan lukien kymmenen vuotta. Jo kokeilujen kuluessa ammattikorkeakoulut kehittivät ja uudistivat paljon omia toimintojaan, yhteistyösuhteitaan työelämään, kansainvälistä yhteistyötään sekä opiskelijoiden asemaa ja edunvalvontaa. Ammattikorkeakouluissa oli vuonna 2000 yhtä paljon opiskelijoita kuin vuonna 1995 (laki ammattikorkeakouluopinnoista hyväksyttiin) oli yliopistoissa ylempää tai alempaa korkeakoulututkintoa suorittavia opiskelijoita, ammattikorkeakouluopiskelijoiden määrä kolminkertaistui. Yliopistolakia 1997 säädettäessä yliopistoihin säädettiin pakkojäsenyyteen perustuvat ylioppilaskunnat painavimpana perusteena ylioppilaskuntien pitkä perinne. Ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnilla ei ammattikorkeakoulujen lyhyen historian takia voi olla sellaista perinnettä kuin yliopistojen ylioppilaskunnilla yliopistolakia säädettäessä vuonna 1997.

Suomen korkeakoululaitos muodostuu kuitenkin yliopistoista ja ammattikorkeakouluista, joten perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen takia ei ole mahdollista, että korkeakoululaitoksen eri oppilaitosten opiskelijoilla on erilaiset oikeudet ja velvollisuudet. Ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden opintososiaalisia etuuksia (terveydenhuoltoa, asumista jne.) ei ole myöskään mahdollista hoitaa yliopisto-opiskelijoiden tavoin ilman ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien pakkojäsenyyttä. Samoin opiskelijakunnat huolehtisivat opiskelijoiden kannalta tärkeistä ammattikorkeakoulujen toimintaan kuuluvista tehtävistä. Opiskelijakunnan julkisena tehtävänä on siis toimia jäsentensä yhdyssi-teenä ja edistää heidän yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja henkisiä sekä opiskeluun ja opiskelijan

asemaan yhteiskunnassa liittyviä pyrkimyksiään.

Ammattikorkeakoulun opiskelijakunta on myös mukana nimeämässä opiskelijoiden edustajia ammattikorkeakoulun hallintoon, mikä tehtävä on luonteeltaan julkinen hallintotehtävä.

Myös toisen asteen oppilaitoksissa tunnetaan oppilaskuntien, jäsenmaksuton, pakkojäsenyys. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 41 §:n mukaan "Jokaisella oppilaitoksella, jossa järjestetään tässä laissa tarkoitettua koulutusta, on opiskelijoista muodostuva oppilaskunta. Oppilaskunnan tehtävänä on edistää opiskelijoiden yhteistoimintaa ja koulutyötä. Oppilaskunta käyttää opiskelijoiden puhevaltaa 36 §:ssä säädettyissä asioissa." Samoin lukiolain 31 §:n mukaan "Jokaisella oppilaitoksella, jossa järjestetään tässä laissa tarkoitettua koulutusta, on opiskelijoista muodostuva oppilaskunta. Oppilaskunnan tehtävänä on edistää opiskelijoiden yhteistoimintaa ja koulutyötä. Oppilaskunta käyttää opiskelijoiden puhevaltaa 27 §:ssä säädettyissä asioissa."

Edellä kerrotun johdosta katsomme, että ehdotetun ammattikorkeakoululain mukaan ammattikorkeakoulut olisivat osa korkeakoulujärjestelmää ja niiden opiskelijakunnat osa ammattikorkeakoulua. Ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnat rinnastuisivat siten asemaltaan ja tehtäviltään ylioppilaskuntiin, joten lakiehdotuksen 42 §:n ei voi katsoa olevan ristiriidassa perustuslaissa turvattun yhdistymisvapauden kanssa, koska ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnat hoitavat vielä sellaisia julkisia tehtäviä, joita on pidetty pakkojäsenyyden oikeuttavana perusteena, ja koska pakkojäsenyys on hyväksytty ylioppilaskuntien lisäksi myös toisen asteen oppilaitoksissa. Perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden takia ei ole mahdollista, että eri oppilaitoksissa opiskelevilla opiskelijoilla olisi erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia.

**PeVL 74/2002 vp — HE 206/2002 vp**

Lakiehdotuksen 42 §:ää on kuitenkin syytä täsmentää opiskelijakuntien julkiset hallintoy-m. tehtävät osoittavilla maininnoilla.

Helsingissä 5 päivänä helmikuuta 2003

Jouni Lehtimäki /kok  
Pekka Ravi /kok  
Marjukka Karttunen /kok