

**TAMPEREEN YLIOPISTO**  
Oikeustieteiden laitos

---

Keijo Tikka

**Kunnan toimivalta ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä**

---

**Pro Gradu – tutkielma**  
Kunnallisoikeus  
Tampere 2008

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

TIKKA, KEIJO: Kunnan toimivalta ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä

Pro gradu tutkielma, VIII + 80 s.

Kevät 2008

---

Suomen ammattikorkeakoulujärjestelmää on rakennettu 1990-luvun alkupuolelta saakka.

Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjinä voivat toimia kunnat, kuntayhtymät sekä osakeyhtiöt ja säätiöt. Kunnan toimiessa ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä kunnan itsehallinnollisen organisaation sisällä toimii toinen organisaatio, ammattikorkeakoulu, jolla on itsehallinto, autonomia sisäisissä asioissa.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää kunnan toimivaltaa ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä. *Tutkimuksen päätehtävänä on selvittää kunnan oikeudellinen toimivalta ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä.* Tutkimusongelman ratkaisemista lähestyn seuraavilla kysymyksillä: *1) miten nykyinen ammattikorkeakoulujärjestelmä on syntynyt ja miten sen aikana kunnallisen ammattikorkeakoulun ylläpitäjän oikeudellinen asema ja toimivalta on muuttunut ja millä perusteilla, 2) missä asioissa ammattikorkeakoulun ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun välillä voi syntyä toimivaltaan liittyviä oikeudellisia ristiriitoja ja onko näillä joku yhteys kunnan itsehallinnolliseen asemaan, 3) mitkä ammattikorkeakoulua koskevat asiat kunta päättää kuntalain perusteella ja 4) mikä on kunnan taloudellinen vastuu ja vapaus ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä.*

Tutkimus on pääasiassa oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Oikeushistoriallista tutkimusmenetelmää käytetään jonkin verran. Menetelmällä tarkastellaan sitä, millaisten kehitysvaiheiden kautta voimassa oleva ammattikorkeakoululainsäädäntö on kehittynyt. Tutkimuksessa arvioidaan empiirisesti, miten voimassa olevaa ammattikorkeakoululakia on sovellettu erityisesti toimivaltakysymyksissä neljässä erilaisessa ammattikorkeakoulussa. Tarkastelun kohteena ovat pääasiassa Suomen lainsäädäntö, ammattikorkeakoululainsäädännön kehittyminen ja oikeuskirjallisuus. Kunnan ammattikorkeakoulua koskevan toimivallan tutkimisessa on otettava huomioon kunnallisen itsehallinnon vaikutus toimivaltakysymyksiin.

Kunnan toimivallan kannalta oli ongelmallisinta, miten ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä toimiva kunta voi siirtää ammattikorkeakoululle kuntalain mukaista toimivaltaansa. Ammattikorkeakoulun henkilöstöasioiden hoitamista koskevat toimivaltasäännökset osoittautuivat sekaviksi, koska ammattikorkeakoulun opettajien palkkaamista koskevassa muutoksenhaussa sovelletaan eri sääntöjä kuin muun henkilöstön osalta. Tutkimuksen empiirisessä osassa tehdyt havainnot neljän erilaisen ammattikorkeakoulun toimivaltuuksista osoittivat sen, että ammattikorkeakoululain mukaan kunnat voivat organisoida ammattikorkeakoulun organisaation ja toimivaltuudet haluamallaan tavalla. Lisäksi kunnan ja ammattikorkeakoulun toimivaltakysymyksiin vaikuttaa huomattavasti opetusministeriön ammattikorkeakouluihin kohdistama valtion ohjaus.

Tutkimuksen johtopäätösten mukaan ammattikorkeakoululain toimivaltasäännöksiä tulisi selventää. Tästä olisi etua molemmille kunnalle ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä sekä ammattikorkeakoululle, jonka itsehallinnollinen asema sisäisissä asioissa tulisi selymmäksi. Tämän ja aiempien tutkimusten loppupäätelmänä voi todeta, että ammattikorkeakoulut voivat menestyä hyvin perustehtävissään lainsäädännössä olevista puutteista huolimatta. Tämä on edellyttänyt ammattikorkeakoulun ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun välillä sujuvaa yhteistyötä ja luottamuksellisia välejä.

---

Asiasanat:

Ammattikorkeakoulu, ammattikorkeakoulun itsehallinto, ammattikorkeakouluautonomia, ammattikorkeakoulun ylläpitäjä, päätösvalta, toimivalta

## LÄHTEET

*Hannus, Arno:* Uusi kunnallislaki. Porvoo 1977.

*Hannus, Arno – Hallberg, Pekka:* Kuntalaki. Porvoo 2000.

*Harjula, Heikki - Prättälä, Kari:* Kuntalaki Tausta ja tulkinnat, Helsinki 2004.

*Ekola Jorma, Vuorinen, Pentti, Kämäräinen Pekka:* Ammatillisen koulutuksen uudistaminen 1980-luvulla. Selvitys uudistuksen toteutumisesta ja toteutusympäristöstä - Tutkimuksia ja selosteita 30:1991. Helsinki: Ammattikasvatushallitus.

*Euroopan yhteisöjen komissio:* Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille - Tuloksia korkeakoulujen nykyaikaistamisesta - koulutus, tutkimus ja innovaatiot. KOM/2006/0208 lopull.

*Euroopan opetusministereiden yhteinen julistus Bolognassa 19.6.1999:* Eurooppalainen korkeakoulualue. <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/bologna/index.html> (15.4.2008)  
*Euroopan opetusministereiden Prahan kokouksen kommunikoea 19.5.2001:* Kohti eurooppalaista korkeakoulualuetta.

*HaVL 41/2002 vp – HE 206/2002 vp:* Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankoulutuksesta.

*HE 309/1993 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

*HE 319/1994 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammattikorkeakouluopinnoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 1/1998 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Uusi nimike: Suomen perustuslaki, PeVM 10/1998 vp).

*HE 206/2002 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankoulutuksesta.

*HE 24/2004 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta.

*Heuru, Kauko; Mennola, Erkki ja Ryytänen, Aimo:* Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Helsinki 2001.

*Heuru, Kauko:* Kunnan päätösvallan siirtyminen. Tampere 2000.

*Heuru, Kauko:* Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.

*Heuru, Kauko:* Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.

*Heuru, Kauko:* Uusi kuntalaki. Helsinki 1995.



- Holopainen, Toivo*: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969
- Husa, Jaakko; Mutanen, Anu ja Pohjolainen, Teuvo*: Kirjoitetaan juridiikkaa. Saarijärvi 2001.
- Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Helsinki 2002.
- Hurskainen, Aimo*: Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuu 2003.
- Ikkala, Olli*: Kunnan yleinen toimivalta. Vammalal 1959
- Joensuun kaupunki*: Joensuun kaupungin hallintosääntö. 19.6.1995.
- Joensuun kaupunki*: Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun johtosääntö. 30.8.2004.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Turku 2000.
- Jyväskylän ammattikorkeakoulu* *www. sivut*: <http://www.jamk.fi/tutustu/organisaatio/omistajat> (12.4.2008)
- Jyväskylän ammattikorkeakoulu Oy*: Jyväskylän ammattikorkeakoulu Oy:n johtosääntö. 18.12.2006.
- Jyväskylän ammattikorkeakoulu Oy*: Jyväskylän ammattikorkeakoulun hallintosääntö. 11.12.2006.
- K 15/2001 vp*: Valtion tilintarkastajain kertomus vuodelta 2000 .
- Kuuskoski, Reino – Hannus, Arno*: Kunnallislaki. Porvoo 1973.
- Laakso, Seppo, Suviranta, Outi, Tarukannel Veijo*: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006
- Lampinen Osmo & Savola Marita*: Ammattikorkeakoulujen syntyvaiheet Suomessa. Teoksessa Osmo Lampinen (toim.). Ammattikorkeakoulut vaihtoehto yliopistoille (ss. 26 – 80). Tampere 1995.
- Lampinen, Osmo*: Suomen koulutusjärjestelmän kehitys. Helsinki 2000
- Meklin, Pentti, Kohtamäki, Vuokko, Valkama Pekka*: Ammattikorkeakoulujen taloushallinto, talouden perusteet ja käytännöt. Tampere 2000.
- Mikkelin ammattikorkeakouluyhtymä*: Mikkelin ammattikorkeakouluyhtymän hallintosääntö. 19.12.2003
- Mikkelin ammattikorkeakouluyhtymä*: Mikkelin ammattikorkeakoulun johtosääntö. 19.12.2003.
- Mikkelin ammattikorkeakoulu*: Mikkelin ammattikorkeakoulun toimintasääntö. 23.1.2004.
- Mäenpää Heikki*: Ammattikorkeakoululainsäädännön kipukohtia. Teoksessa Juha-Pekka Liljander (toim.). Omalla tiellä, ammattikorkeakoulut kymmenen vuotta (ss. 42 – 58). Helsinki 2002.
- Mäenpää, Olli*: Hyvän hallinnon perusteet. Helsinki 2002.

*Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus, Helsinki 2001.

*Nyyssölä, Hannu:* Omistajaohjaus, sisäinen yrittäjyys ja tuloksellisuus ammattikorkeakouluissa, Jyväskylä 2008.

*OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development):* Thematic review of tertiary education, Finland country note 9/2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/51/29/37474463.pdf> (15.4.2008)

*Opetusministeriö:* Ammattikorkeakoulujen rahoitustyöryhmän muistio 4:2002. Helsinki 2002.

*Opetusministeriö:* Ammattikorkeakoululakityöryhmän muistio 19:2002. Helsinki 2002.

*Opetusministeriö:* Opetusministeriön kirje ammattikorkeakouluille. 20.5.2003.

*Opetusministeriö:* Ammattikorkeakoulut.

<http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulut/?lang=fi>  
10.4.2008.

*Opetusministeriö, Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:19:* Tekniikan alan korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kehittäminen.

*Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikanosasto 13.9.2005:* Kunta- ja palvelurakennemuutoshanke, Aluevaiheen materiaalit IX, Ammattikorkeakoulujen ylläpitojärjestelmän muuttaminen.

*Opetusministeriö:* Opetusministeriön kirjelmä Eduskunnan suurelle valiokunnalle 31.7.2006, OPM 2006-00265: EU/Koulutus/E-kirjelmä: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille "Tuloksia korkeakoulujen nykyaikaistamisesta: koulutus, tutkimus ja innovaatiot".

*Opetusministeriö:* Koulutus ja tutkimus vuosina 2007 – 2012, Kehittämissuunnitelma. Helsinki 2007

*Opetusministeriö 7.3.2008:* Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen suuntaviivat vuosille 2008 – 2011.  
[http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/Korkeakoulujen\\_rakenteellinen\\_kehittaminen/liitteen/KK\\_rak\\_kehitt\\_suuntaviivat\\_muistio.pdf](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/Korkeakoulujen_rakenteellinen_kehittaminen/liitteen/KK_rak_kehitt_suuntaviivat_muistio.pdf) (15.4.2008)

*PeVL 29/1992 vp – HE 288/1992 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle vuonna 1993 perittäviä sosiaaliturvamaksuja koskevaksi lainsäädännöksi.

*PeVL 17/1994 vp – HE 208/1994 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle vuonna 1995 perittäviä sosiaaliturvamaksuja ja kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi.

*PeVL 74/2002 vp – HE 206/2002 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankoulutuksesta.

*PeVL 39/2004 vp – HE 24/2004 vp:* Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ammattikorkeakoululain muuttamisesta.

*Puoskari, Pentti:* Kunta ja ammattikorkeakoulu. Vammala 2004.

*Purhonen, Kari:* Onko ammattikorkeakoulut vastanneet työelämän odotuksiin. Teoksessa Juha-Pekka Liljander (toim.). Omalla tiellä, ammattikorkeakoulut kymmenen vuotta (ss. 164 – 170). Helsinki 2002.

*Pöyhönen, Aulis:* Euroopan kunnallissopimus, Helsinki 1996.

*Rask Maija:* Ammattikorkeakoululaitoksen vakiintuminen ja uudet haasteet. Teoksessa Juha-Pekka Liljander (toim.). Omalla tiellä, ammattikorkeakoulut kymmenen vuotta (ss. 31 – 41). Helsinki 2002.

*Rikkinen, Kalevi:* Ammattikorkeakoulujen erilaiset alueet. Teoksessa Hannu Katajamäki, Tapio Huttula (toim.) Ammattikorkeakoulut alueidensa kehittäjinä – näkökulmia ammattikorkeakoulujen aluekehitystehtävän toteutukseen - Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 11:2002. Helsinki 2002.

*Ryynänen, Aimo:* Kuntien ja alueiden itsehallinto. Helsinki 2004.

*Ryynänen, Aimo:* Euroopan Unioni ja itsehallinto, Helsinki 2003.

*Sallinen, Sini:* Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.

*Salminen Hannele:* Suomalainen ammattikorkeakoulu-uudistus opetushallinnon prosessina, Koulutussuunnittelu valtion keskushallinnon näkökulmasta. Helsinki 2001. Opetusministeriö/Koulutus- ja tiedepolitiikan osaston julkaisusarja 2001:81

*Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki 2000. Helsinki 2000.

Seinäjoen ammattikorkeakoulun www-sivut: <http://www.seamk.fi/?Deptid=149> (12.4.2008)

*Seinäjoen koulutuskuntayhtymä:* Seinäjoen koulutuskuntayhtymän hallintosääntö. 12.11.2007.

*Seinäjoen koulutuskuntayhtymä:* Seinäjoen ammattikorkeakoulun johtosääntö. hyväksymiskäsittelyssä 4/2008.

*SiVM 32/1994 vp – HE 319/1994 vp:* *Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi ammattikorkeakouluopinnoista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*

*SiVM 19/2002 vp – HE 206/2002 vp:* *Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajankoulutuksesta.*

*SiVM 2/2005 vp – HE 24/2004 vp:* *Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ammattikorkeakoululain muuttamisesta.*

*Suomen Kuntaliitto, Virtanen, Antti, (toim.):* Ammattikorkeakoululainsäädännön uudistaminen, Suomen Kuntaliiton asettaman työryhmän raportti 26.1.2001. Helsinki 2001.



*Suomen Kuntaliitto 15.11.2002:* Kirje eduskunnan hallintovaliokunnalle: HE 206/2002 vp hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajakoulutuksesta.

*Suomen Kuntaliitto:* Suomen Kuntaliiton yleiskirje 16/80/22003: Uusi ammattikorkeakoululaki ja laki ammatillisesta opettajakoulutuksesta.

*Sutela Marja:* Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistaminen: oikeudelliset reunaehdot Helsinki 2003.

*Tuori, Kaarlo:* Julkisoikeuden perusteet. Helsinki 2000

*Tuori, Kaarlo:* Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsinki 2003.

*Valtion vuoden 2008 talousarvio:* [http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2008/he\\_2008.html](http://budjetti.vm.fi/indox/tae/2008/he_2008.html) (12.4.2008)

*VaVL 8/1994 vp – HE 319/1994 vp:* Valtiovarainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ammattikorkeakouluopinnoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*Varis, Susanna:* Kunnallisen ammattikorkeakoulun itsehallinto. Joensuu 2004.

## **Oikeustapaukset**

Korkein hallinto-oikeus (KHO)

KHO 30.12.1994 T 6913

KHO 30.11.2005 T 3200

KHO 18.9.2006 T 2402

KHO 13.11.2006 T 3034

KHO 8.1.2007 T 4

## **Lainsäädäntö**

Ammattikorkeakoululaki 351/2003

Ammattikorkeakouluopinnoista annettu laki 255/1995

Asetus kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnasta 1314/1993

Asetus nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeilusta 392/1991

Hallintolainkäyttölaki 586/1996

Kunnallisesta viranhaltijasta annettu laki 304/2003

Kunnallislaki 953/1976

Kuntalaki 365/1995

Laki ammattikorkeakouluopinnoista 255/1995

Laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä 1180/1991

Laki keskiasteen koulutuksen kehittämisestä 474/1978

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986

Laki nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeiluista 391/1991

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 635/1998

Suomen perustuslaki 731/1999

Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista 352/2003

Yliopistolaki 645/1997



# SISÄLTÖ

1	JOHDANTO .....	1
1.1	Tutkimuksen tausta.....	1
1.2	Tutkimustehtävän asettaminen ja rajaaminen .....	4
1.3	Tutkimusmenetelmät .....	5
1.4	Keskeiset käsitteet .....	6
1.5	Tutkimusaineisto, aikaisempi tutkimus ja rakenne .....	6
2	KUNTIEN ITSEHALLINTO JA TOIMIVALLAN LÄHTÖKOHDAT .....	9
2.1	Kuntalainsäädännön ja kunnallisen itsehallinnon kehittyminen .....	9
2.1.1	Kunnallislainsäädäntö.....	9
2.1.2	Kunnallinen itsehallinto.....	10
2.1.3	Paikallisen itsehallinnon peruskirja.....	11
2.2	Kunnan talous.....	13
2.2.1	Taloudellinen riippumattomuus.....	13
2.2.2	Peruspalveluiden rahoitus.....	14
2.2.3	Opetuksen rahoitus .....	16
2.3	Tehtävien ottaminen kunnalle .....	18
2.3.1	Valtion ja kuntien työnjako .....	18
2.3.2	Kunnan tehtävien oikeudellinen jako .....	20
2.4	Vallan eri muodot .....	22
2.4.1	Kunnan toimivallan määrittely .....	22
2.4.2	Kunnan päätösvalta .....	23
2.4.3	Julkinen valta.....	25
2.4.4	Suomen säädöshierarkia .....	27
3	SUOMEN AMMATTIKORKEAKOULUJÄRJESTELMÄ.....	29
3.1	Ammattikorkeakoulujärjestelmän perustamiseen johtaneet tekijät.....	29
3.1.1	Koulutuksen vertailtavuuden parantaminen .....	29
3.1.2	Kokemukset keski-asteen koulutuksen uudistuksesta .....	30
3.2	Ammattikorkeakoulut osaksi korkeakoulujärjestelmää .....	32
3.2.1	Ammattikorkeakoulukokeilun valmistelu .....	32
3.2.2	Uuden korkeakoulujärjestelmän käynnistyminen.....	34
3.2.2	Korkeakouluksi kasvanut ammattikorkeakoulu .....	35
3.2.3	Instituutioammattikorkeakoulun hallinto .....	38
3.3	Ammattikorkeakouluille itsehallinnollinen asema.....	40
3.3.1	Uuden ammattikorkeakoululain valmistelu.....	40
3.3.2	Ammattikorkeakoulun asema.....	43
3.4	Ammattikorkeakoulun tehtävät ja itsehallinto.....	44
3.4.1	Tehtävät .....	44
3.4.2	Ammattikorkeakoulun itsehallinnon sisältö.....	45

3.4.3	Ammattikorkeakoulun hallinto.....	48
3.4.4	Ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun toimielinten välinen työjako ....	49
3.4.5	Ammattikorkeakoulun ylläpitäjän tehtävät .....	50
4	KUNNAN AMMATTIKORKEAKOULU.....	51
4.1	Ammattikorkeakoulun ylläpitäminen kunnallisena tehtävänä .....	51
4.1.1	Oikeudelliset ja taloudelliset lähtökohdat .....	51
4.2	Kunnan toimielimet .....	52
4.2.1	Kunnan toimielinjärjestelmä .....	52
4.2.2	Vaalikelpoisuus kunnan toimielimiin.....	53
4.2.3	Ammattikorkeakoulun hallitus .....	54
4.2.4	Ammattikorkeakoulun hallitus kunnallisena toimielimenä.....	56
4.3	Ammattikorkeakoulun toiminnan ja päätöksenteon ohjaus .....	58
4.3.1	Ohjauksen muodot.....	58
4.3.2	Kunnan sääntöohjaus.....	60
4.3.3	Ammattikorkeakoulun sääntöjen sisältö.....	61
4.3.4	Toimivallan siirto ammattikorkeakoululle .....	64
4.4	Käytännön esimerkkejä ammattikorkeakoulujen toimivallasta.....	66
4.4.1	Havaintoja ammattikorkeakouluille säännöillä siirretystä toimivallasta	68
4.5	Ammattikorkeakoulun henkilöstön asema .....	69
4.6	Ammattikorkeakoulujen toiminnan ohjaus .....	71
4.6.1	Kansallinen ohjaus.....	71
4.6.2	Korkeakoulujen toiminnan eurooppalainen sääntely.....	73
4.6.3	Ammattikorkeakoulukenttä ja siinä tulossa olevat muutokset .....	75
5	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	76
5.1	Yleisiä havaintoja .....	76
5.2	Ammattikorkeakoululain ongelmakohdat .....	78
5.3	Toimenpide-ehdotukset .....	79

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Suomen ammattikorkeakoulujärjestelmän rakentaminen käynnistyi vuonna 1991 nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeiluista annetun lain (391/1991) perusteella. Ammattikorkeakoulujen vakinaistaminen alkoi vuonna 1996 ja se saatiin päätökseen vuosituhannen vaihteeseen mennessä. Ammattikorkeakoulujen itsehallinnollinen asema selkiytyi 1.8.2003 voimaan tulleella ammattikorkeakoululalla (351/2003). Ammattikorkeakoulujärjestelmän perustana olivat opistoasteen ja ammatillisen korkea-asteen oppilaitokset.

Suomessa toteutettiin 1980-luvulla laaja keskiasteen koulutuksen uudistus, jossa koulutuksen rakenteet jäivät liian kankeiksi työelämän ja yhteiskunnan muutospaineisiin nähden. Taloudellisen laman seurauksena 1990-luvun alkupuolella tapahtui muutoksia oppilaitosten ylläpitojärjestelyissä. Tällöin siirrettiin pääosa valtion ylläpitämistä oppilaitoksista kunnille. Ammattikorkeakoulukokeilujen käynnistymistä edesauttoi epäonnistunut keskiasteen koulutuksen uudistus ja siitä seurannut ylioppilaiden määrän voimakas kasvu.<sup>1</sup> Ammattikorkeakoulujen perustamisvaiheessa opetusministeriö painotti myös ammattikorkeakoulujen merkitystä tasavertaisten koulutusmahdollisuuksien tarjoajana eri väestöryhmille sekä koulutuksellisen tasa-arvon edistäjänä.<sup>2</sup>

Manner-Suomessa ammattikorkeakoulujen määrä oli enimmillään 29, ja nyt niitä on 28. Niiden ylläpito jakautuu seuraavasti:

- kunta 7 kpl
- kuntayhtymä 11 kpl
- yksityinen (Oy tai säätiö) 10 kpl<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> HE 319/1994 vp, s. 16 - 18

<sup>2</sup> Rask 2002 s. 32

<sup>3</sup> Opetusministeriö: <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/ammattikorkeakoulutus/ammattikorkeakoulut> 13.4.2008



Opetusministeriön esityksen mukaan ammattikorkeakouluja olisi 18 vuonna 2020.<sup>4</sup> Ammattikorkeakoululain mukaan ammattikorkeakoulun toimiluvan valtioneuvosto voi myöntää kunnalle, kuntayhtymälle taikka rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle tai säätiölle. Suomessa ammattikorkeakoulujen ylläpitäjinä toimivat yksittäiset kunnat (kaupungit), kuntayhtymät, osakeyhtiöt ja säätiöt.

OECD on julkaissut vuonna 2006 viimeisimmän arviointiraportin Suomen korkeakouluista. Se esittää arviointiraportissaan ammattikorkeakoulujen ylläpitojärjestelmän muuttamista. Esityksen mukaan ammattikorkeakoulujen ylläpitäjinä olisivat voittoa tuottamattomat osakeyhtiöt tai säätiöt. Yhtenä perusteluna esitetään, että kunnat kontrolloivat liikaa ammattikorkeakoulujen toimintaa ja niillä on liian tiukka sidos kuntiin, mikä rajoittaa ammattikorkeakoulujen itsenäisyyttä. Ylläpitojärjestelmän muutoksella halutaan kehittää ammattikorkeakouluja toimimaan yritysmäisesti. Muutoksen seurauksena niiden profiloituminen omiin vahvuuksiin myös helpottuisi. Ammattikorkeakoulujen laajempi taloudellinen vapaus ja omaisuuden hallinta palvelisi paremmin ammattikorkeakoulujen toimintaa ja mahdollistaisi niille paremmat edellytykset toteuttaa strategisia investointeja. OECD korostaa ammattikorkeakoulujen merkitystä alueellisessa kehitystyössä ja pitää tärkeänä, että kunnat jatkaisivat ammattikorkeakoulujen toiminnan rahoittamista.<sup>5</sup>

Kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen valmistelun yhteydessä oli käsitellyssä ammattikorkeakoulujen ylläpitojärjestelmän muuttamista koskeva opetusministeriön selvitys. Siinä arvioitiin, mitä vaikutuksia olisi, jos ammattikorkeakoulujen ylläpito siirrettäisiin valtiolle.<sup>6</sup> Aiemmin opetusministeriön asettama tekniikan alan korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kehittämistä selvittänyt työryhmä esitti toimenpide-esityksensä, ”että ammattikorkeakouluissa valtion tulee ottaa rahoitustaan vastaava ylläpitäjärooli”. Valtio voisi suurimpana ylläpitäjänä hallita ammattikorkeakouluverkkoa ja sen tavoitteiden asettelua kokonaisuutena.<sup>7</sup> Kunta- ja palvelurakennemuutuksen edetessä on päättynyt keskustelu ammattikorkeakoulujen ylläpidon siirtämisestä valtiolle. Suomen korkeakoulujärjestelmästä käytävä yhteiskunnallinen keskustelu on hyvin ajankohtainen. Valtioneuvoston hyväksymän ”Koulutus ja tutkimus vuosina 2007 – 2012 kehittämissuunnitelman” mukaan korkeakoulujen toimintarakenteita muutetaan ja uudet rakenteet ovat käytössä vuonna 2012.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Opetusministeriö 2008: Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen suuntaviivat vuosille 2008 – 2011 s. 11

<sup>5</sup> OECD 2006, s. 69 -70

<sup>6</sup> Ks. Opetusministeriö, Koulutus- ja tiedepolitiikan osasto 13.9.2005, Paras-hanke, aluevaiheen materiaalit IX

<sup>7</sup> Opetusministeriö 2005:19 s, 51

<sup>8</sup> Opetusministeriö 2007 s. 27

Kuntien asemasta ammattikorkeakoulujen ylläpitäjinä on käyty vilkasta keskustelua koko ammattikorkeakoulujärjestelmän toiminnan ajan. Korkeakoulujen rakenteellisessa muutoksessa kuntien ja kuntayhtymien rooli pienenee ammattikorkeakoulujen ylläpitäjinä. Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjän tehtävät siirtyvät enenevässä määrin pääasiassa kuntien ja kuntayhtymien omistamille osakeyhtiöille.

Itse kiinnostuin selvittämään tutkimusaihetta kahdesta syystä. Itselläni on pitkä kokemus ammattikorkeakoulua ylläpitävän kuntayhtymän hallintotehtävissä, ja työssäni olen eri yhteyksissä törmännyt ammattikorkeakoulun ylläpitäjän toimivaltakysymyksiin. Toiseksi olen ihmetellyt ammattikorkeakoulujen toiminnan olemista vain vähäisessä määrin kunnallisoikeudellisen tutkimuksen kohteena, vaikka kunnat ja kuntayhtymät muodostavat enemmistön ammattikorkeakoulujen ylläpitäjistä. Kunnat ovat myös suurin ammattikorkeakoulutoiminnan rahoittaja. Tutkimusaiheen tekee mielenkiintoiseksi se, että siinä tarkastellaan kunnallisoikeudellisesta näkökulmasta kunnan toimivaltaa kunnan organisaation osana olevaan toiseen itsehallinnolliseen toimijaan, ammattikorkeakouluun. Tutkimuksellani haluan osallistua ammattikorkeakoulujen ylläpitojärjestelmästä käytävään keskusteluun. Ammattikorkeakoulun toimintaa pitäisi arvioida sen saavuttamalla toiminnallisilla tuloksilla<sup>9</sup>. Toivon, että tutkimuksen johtopäätöksiä voidaan hyödyntää kunnallisen ammattikorkeakoulun toiminnan arjessa ja siinä, miten määritellään toimivaltasuhteet tulevaisuudessa, kun ammattikorkeakoulujen ylläpitäjinä ovat pääasiassa kunnalliset osakeyhtiöt. Tällöin toimivaltasuhteiden tarkastelu muuttuu entistä monimutkaisemmaksi, kun niitä arvioidaan ammattikorkeakouluosakeyhtiön ja sen omistavien kuntien ja kuntayhtymien välillä sekä osakeyhtiön omistaman ammattikorkeakoulun välillä. Toimivaltasuhteiden arvioinnissa ei voida myöskään jättää huomioimatta opetusministeriön osuutta.

---

<sup>9</sup> Ks. Nyssölä 2007 s. 252 – 253 taulukko 64 ja kuvio 84. Arvioitaessa ammattikorkeakoulujen tuloksellisuutta opetusministeriön tuloksellisuusmittareilla ovat vertailussa mukana olleet kunnalliset ammattikorkeakoulut menestyneet hyvin. Vertailusta on puuttunut Jyväskylän ammattikorkeakoulu, jonka ylläpitäjä on osakeyhtiö. Taulukossa 64 käytetyillä opm:n mittareilla arvioitaessa kaikkia ammattikorkeakouluja Jyväskylän ammattikorkeakoulu on saanut korkeimman pistemäärän.



## 1.2 Tutkimustehtävän asettaminen ja rajaaminen

Ammattikorkeakoulun ylläpitäminen luokitellaan kunnan tai kuntayhtymän toimesta kuntalain mukaisesti kunnan vapaaehtoisein tai Sini Sallisen kunnan tehtävistä esittämän luokituksen mukaisesti vapaaehtoisein valtionavusteisiin tehtäviin<sup>10</sup>. Kunta voi erillisestä hakemuksesta toimia ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä. Toimiluvan ammattikorkeakoulun ylläpitämiseen myöntää valtioneuvosto<sup>11</sup>. Kunnallinen ammattikorkeakoulun ylläpitäjä järjestää organisaatiossaan haluamallaan tavalla ammattikorkeakoulun ylläpitäjähallinnon. Kunnat ja kuntayhtymät ovat ammattikorkeakoulun ylläpitäjinä järjestäneet hyvin eri tavoin ammattikorkeakoulun aseman ja ammattikorkeakoulun toimivaltuudet, vaikka eri ylläpitäjien on otettava ammattikorkeakoulun toiminnassa huomioon ammattikorkeakoululain (351/2003) säännökset. Ammattikorkeakoululain mukaan ammattikorkeakoululla on sisäisissä asioissa itsehallinto, autonomia. Laissa ei kuitenkaan ole selvää määrittystä siitä, mitä itsehallinnolla tarkoitetaan ja voiko ammattikorkeakoulun ylläpitäjä kuntalain perusteella rajata itsehallinnon piirin kuuluvia asioita.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt jonkin verran ammattikorkeakouluihin liittyviä valituksia. Osassa valituksia on käsitelty kunnallisen ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun välistä toimivalan jakoa. Korkeimman hallinto-oikeuden valituspäätöksistä ei voi tehdä selkeitä johtopäätöksiä, miten kunnan toimivalta määräytyy suhteessa ammattikorkeakoulun itsehallintoon.

*Tutkimuksen päätavoitteena on selvittää, millainen on kunnan oikeudellinen toimivalta ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä. Helpottaakseni tutkimusongelman hahmottamista selvitän ensinnäkin, miten nykyinen ammattikorkeakoulujärjestelmä on syntynyt ja miten sen aikana kunnallisen ammattikorkeakoulun ylläpitäjän oikeudellinen asema ja toimivalta on muuttunut ja millä perusteilla. Toisena asiana pyrin määrittämään, missä asioissa ammattikorkeakoulun ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun välillä voi syntyä toimivaltaan liittyviä oikeudellisia ristiriitoja ja onko näillä jokin yhteys kunnan itsehallinnolliseen asemaan.*

---

<sup>10</sup> Sallinen 2007 s. 97 - 98

<sup>11</sup> Ks. ammattikorkeakoululaki (351/2003) 6 § ja Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista 7 luku 25 §

Lisäksi olen asettanut seuraavat apukysymykset, jotka helpottavat tutkimuksen johtopäätösten tekemistä:

- 1) *Mitkä ammattikorkeakoulua koskevat asiat kunta päättää kuntalain perusteella?*
- 2) *Mikä on kunnan taloudellinen vastuu ja vapaus ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä?*

Rajaan tutkimukseni koskemaan kunnan toimivaltakysymyksiä, jotka kohdistuvat ammattikorkeakoulun hallintoa, taloutta ja henkilöstöä koskevaan päätöksentekoon. Näin ollen tutkimuksen ulkopuolelle jää itsehallinnon piirissä oleva ammattikorkeakoulun opetus- tutkimus- ja kehitystoimintaa koskeva päätöksenteko.

Ammattikorkeakoulun itsehallintoa käsittelen vain siinä laajuudessa, kuin sitä tarvitaan ammattikorkeakoulun ylläpitäjän toimivallan määrittämisessä. Käsittelen tutkimuksessani myös jonkin verran yliopistojen itsehallintoa. Yliopistojen itsehallinnon käsittelyllä haluan tuoda esille sitä, mikä ero on yliopiston omistajan valtion ja ammattikorkeakoulun ylläpitäjän kunnan roolilla korkeakoulua koskevassa päätöksenteossa.

### 1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimusmenetelminä käytetään oikeusdogmaattisia eli lainopillisia menetelmiä. Lainopin tehtävänä on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävänä olevassa tutkimusongelmassa. Lainoppi on myös keskeisiltä osiltaan lainsäännösten sisällön selvittämistä eli tulkitsemista. Lainopin tehtävänä on myös voimassa olevan oikeuden jäsentäminen eli oikeusjärjestyksen systematisointi. Tutkimusmetodina käytän myös oikeushistoriallista tutkimusmenetelmää. Menetelmällä tarkastellaan kehitystä, millaisten muutosten kautta on kehittynyt voimassa oleva ammattikorkeakoululainsäädäntö.<sup>12</sup> Jyränki on osuvasti todennut, että ”oikeusjärjestyksen nykyisyyttä ei pysty hyvin ottamaan haltuun, ellei ymmärrä sen menneisyyttä”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Husa – Mutanen- Pohjolainen 2001 s. 13 - 14

<sup>13</sup> Jyränki 1998 s. 6

Empiiristä tutkimusta käytetään jonkin verran. Tutkimuksessa arvioidaan Jyväskylän, Mikkelin, Pohjois-Karjalan ja Seinäjoen ammattikorkeakoulujen osalta sitä, miten niissä on määritelty toimivaltasuhteet ja miten ylläpitäjä on siirtänyt ammattikorkeakoululle toimivaltaansa. Tutkimukseen valitut ammattikorkeakoulut edustavat ylläpitorakenteeltaan erilaisia ammattikorkeakouluja.

#### 1.4 Keskeiset käsitteet

*Ammattikorkeakoululla* tarkoitetaan ammattikorkeakoululain (351/2003) 1 §:ssä määriteltyä opetusministeriön toimialaan kuuluvaa ammattikorkeakoulua.

*Ammattikorkeakoulun itsehallinnolla ja ammattikorkeakouluautonomialla* tarkoitetaan ammattikorkeakoulun oikeutta päättää ammattikorkeakoulun sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Sillä tarkoitetaan myös ammattikorkeakoulun opetuksen ja tutkimuksen vapautta. Itsehallinnon perusteet on määritelty ammattikorkeakoulun 3 §:ssä, itsehallintoa ammattikorkeakoulun sisäisissä asioissa koskevassa säännöksessä ja 16 §:ssä, opetuksen ja tutkimuksen vapautta koskevassa säännöksessä.

*Ammattikorkeakoulun ylläpitäjällä* tarkoitetaan kuntaa, kuntayhtymää, rekisteröityä suomalaista yhteisöä sekä säätiötä, jolle Valtioneuvosto on myöntänyt ammattikorkeakoululain 6 §:n mukaisen toimiluvan ylläpitää ammattikorkeakoulua.

*Toimivallalla* tarkoitetaan oikeudellista kompetenssia tehtävän tai päätöksen tekemiseen. Toimivallan perusteet on määritelty laissa tai kunnanvaltuuston hyväksymässä johtosäännössä.<sup>14</sup>

#### 1.5 Tutkimusaineisto, aikaisempi tutkimus ja rakenne

Suomen ammattikorkeakoulujärjestelmää on rakennettu vuodesta 1991 lähtien. Ensimmäiset ammattikorkeakoulut vakinaistettiin 1.8.1996, ja kaikki ammattikorkeakoulut ovat olleet vakinaistettuja 1.8.2000 lähtien. Voimassa oleva ammattikorkeakoululaki (351/2003) on ohjannut ammattikorkeakoulujen toimintaa ja päätöksentekoa 1.8.2003 lähtien.

---

<sup>14</sup> Heuru – Mennola – Rynänen 2001 s. 180



Ammattikorkeakoululainsäädännön lyhyehköstä historiasta johtuen tutkimusaineistona on käytetty laajasti ammattikorkeakoululainsäädännön esitöihin liittyviä lähteitä. Tärkeinä lähteinä on käytetty opetusministeriön asettaman Ammattikorkeakoululakityöryhmän muistiota (19:2002) sekä ammattikorkeakoululakia koskevia hallituksen esityksiä ja esitysten käsittelyyn liittyviä sivistys- hallinto- ja perustuslakivaliokunnan lausuntoja.

Ammattikorkeakoulua koskevaa oikeustieteellistä tutkimusta on tehty vähän, minkä vuoksi alan kirjallisuutta on niukasti. Susanna Varis on tehnyt Joensuun yliopistossa vuonna 2004 hallinto-oikeudellisen pro gradu-tutkielman ”Kunnallisen ammattikorkeakoulun itsehallinto”. Tutkimuksessa on käsitelty ammattikorkeakoulun itsehallintoa.

Tutkimuksen lähdeaineistona on käytetty kunnallisoikeuteen liittyvän kirjallisuuden lisäksi julkisoikeuteen ja ammattikorkeakoulujärjestelmään liittyvää kirjallisuutta. Merkittävässä roolissa ovat eri kirjoittajien kunnallislain kommentaaritekstit.

Suomalaisen ammattikorkeakoulujärjestelmän syntymistä ja toimintaa on tutkittu ja arvioitu runsaasti. Laajimpia ammattikorkeakoulujärjestelmästä tehtyjä tutkimuksia on vuonna 2001 hyväksytty Hannele Salmisen väitöskirjatutkimus ”Suomalainen ammattikorkeakoulu-uudistus opetushallinnon prosessina – koulutussuunnittelu valtion keskushallinnon näkökulmasta”. Hannele Salmisenkaan tutkimuksesta ei saa suoria vastauksia tutkittavana olevaan kysymykseen. Tutkimus avaa kuitenkin paljon ammattikorkeakoulujen syntyprosessia ja helpottaa ymmärtämään, mitä ammattikorkeakoulujärjestelmän kehittämällä haluttiin saavuttaa. Tutkimus helpottaa myös ymmärtämään opetusministeriön roolia ammattikorkeakoulun päätöksenteon ohjauksessa. Salmisen tutkimuksessa on ollut kyse tapaustutkimuksesta, jossa ammattikorkeakoulu-uudistus ja järjestelmän kehittäminen on ollut tutkimuksen kohteena.

Lisäksi haluan nostaa esille Hannu Nyssölän vuoden 2008 alkupuolella hyväksytyn väitöskirjan ”Omistajaohjaus, sisäinen yrittäjäyys ja tuloksellisuus ammattikorkeakoulussa”.

Väitöskirjassa on tutkittu kompleksista kenttää, jossa erilaiset päätöksentekijät yrittävät ohjata ammattikorkeakoulujen tavoitteita ja strategioita.<sup>15</sup> Tutkimuskohteena on ammattikorkeakoulun omistajaohjaus, ja tutkimus on myös kohdistunut kunnallisiin ammattikorkeakouluihin.

Opetusministeriö toimeksiannosta professori Pentti Meklin on ollut ammattikorkeakoulujen talouskysymysten selvitysmiehenä. Osana toimeksiantoa oli selvittää ammattikorkeakoulun ylläpitomuodon vaikutus ammattikorkeakoulun ja sen ylläpitäjän talouteen sekä miten päätösvalta on jaettu ja miten talous on rajattu ammattikorkeakoulun ja ylläpitäjän kesken. Pentti Meklinin lisäksi selvityksen laatimiseen ovat osallistuneet Vuokko Kohtamäki ja Pekka Valkama. Toimeksiannon tuloksena on julkaistu Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen suunnittelusarjassa 51/2000 Pentti Meklinin, Vuokko Kohtamäen sekä Pekka Valkaman selvitys ”Ammattikorkeakoulujen taloushallinto, taloudenhoidon perusteet ja käytännöt”.

Pentti Puoskarin vuonna 2004 ilmestyneessä tutkimuksessa ”Kunta ja ammattikorkeakoulu” on tarkasteltu ammattikorkeakoulujen ylläpitoa ja ohjausta kuntien kannalta. Tutkimuksen tarkoituksena oli vastausten saaminen siihen, miten kuntien tulisi ohjata ylläpitämiään ammattikorkeakouluja niiden kehityksen ja kuntien intressien toteuttamiseksi ammattikorkeakoulujen toiminnassa<sup>16</sup>.

Tutkimuksen johdantoluvussa kuvaan tutkimuksen taustat ja tutkimusmenetelmät sekä keskeiset käsitteet ja tutkimusaineiston. Toisessa luvussa avaan kunnallisen itsehallinnon, talouden kunnan toimivallan ja päätöksenteon perusteet, joita pidän tärkeinä asioina arvioitaessa ammattikorkeakoulua osana kunnan toimintaa. Kolmannessa luvussa on selvitetty ammattikorkeakoulujärjestelmän syntyminen ja miten kunnan toimivalta on muuttunut ammattikorkeakoululainsäädännön eri muutosvaiheissa. Tutkimuksen neljännessä luvussa käsitellään tutkimuksen kannalta keskeisimpiä kysymyksiä, jotka liittyvät kunnan toimivaltaan sen ylläpitäessä ammattikorkeakoulua. Lukuun sisältyy myös tutkimuksen empiirinen osio, jossa on tarkasteltu toimivalta-kysymyksiä neljässä eri ammattikorkeakoulussa. Luvussa on lyhyt kuvaus ammattikorkeakoulukentässä näköpiirissä olevista muutoksista. Tutkimuksen viidennessä luvussa on tehty johtopäätökset ja toimenpide-esitykset tutkimustuloksista.

---

<sup>15</sup> Nyssölä 2008 s. 13



## 2 KUNTIEN ITSEHALLINTO JA TOIMIVALLAN LÄHTÖKOHDAT

### 2.1 Kuntalainsäädännön ja kunnallisen itsehallinnon kehittyminen

#### 2.1.1 Kunnallislainsäädäntö

Suomen kunnallisen itsehallinnon rakentaminen aloitettiin 1800-luvun puolivälin jälkeen. Kuntia koskevaa lainsäädäntöä on yhtenäistetty 1900-luvulla tehdyillä kunnallislain uudistuksilla. Kunnallislainsäädännön hajanaisuutta ja epäyhtenäisyyttä poistettiin vuonna 1948 säädetyllä kunnallislalla (642/1948). Kaupunkeja ja maalaiskuntia koskevat lainsäädännölliset erot säilyivät tällöin uudistuksessa kunnallislaisissa. Vuoden 1976 kunnallislalla (953/1976) ulotettiin laki koskemaan sekä kaupunkeja että maalaiskuntia. Lain uudistus ajoittui hyvinvointivaltion rakentamiseen ja uudistuksen yhtenä tavoitteena oli turvata keskeisten palvelujen yhtenäinen täytäntöönpano eri puolilla Suomea. Lisäksi lailla vahvistettiin myös kuntien itsehallintoa ja kunnallista kansanvaltaa sekä lisättiin suunnitelmallisuutta kuntien toiminnassa säätämällä ohjeellinen kuntasuunnittelu pakolliseksi. Vuoden 1976 kunnallislakiin tehtiin useita muutoksia ennen 1990-luvulla toteutettua seuraavaa kunnallislainsäädännön kokonaisuudistusta.<sup>17</sup>

Valtioneuvosto asetti uuden kunnallislain valmistelua varten laajapohjaisen poliittisen komitean. Lainvalmistelun tavoitteena oli myös vahvistaa kuntien itsehallinnollista asemaa kunnan organisaation ja toiminnan järjestämisessä. Kuntalain uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 192/1994 vp) kanssa oli samanaikaisesti käsiteltävänä erillisenä esityksenä Suomen hallitusmuodon kunnallista itsehallintoa koskevan 51.2 §:n muutos. Hallitusmuodon muutosesitystä ei kuitenkaan annettu. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä toivomuksen, että selvitetään mahdollisuudet kuntien perustuslaillisen aseman vahvistamisesta. Selvityksen tarkoituksena oli se, että annettaessa kunnille uusia tehtäviä ja lainsäädännöllisesti turvataan kuntien edellytykset vastata tehtävien hoitamisesta.<sup>18</sup> Uusi kuntalaki (365/1995) tuli voimaan lain voimaantulosäännöksen 101 §:n mukaisesti 1.7.1995 lukuun ottamatta kunnan taloutta koskevaa 8 lukua ja hallinnon ja talouden tarkastusta koskevaa 9 lukua, joilta osin laki tuli voimaan 1.1.1997.

---

<sup>16</sup> Puoskari 2004 s. 7

<sup>17</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 11 - 13

<sup>18</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 14 - 15

### 2.1.2 Kunnallinen itsehallinto

Nykyistä Suomen perustuslakia edeltäneen Suomen hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa säädettiin, että ”kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään”. Nykyinen kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen asema on määritelty voimassa olevan Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n 1 ja 2 momenteissa seuraavasti: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon” ja ”kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla”. Perustuslain uudistamisen yhteydessä selvennettiin kunnallisen itsehallinnon käsitettä. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi todettiin, että oli tarve yhtenäistää ja ajanmukaistaa perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta oli useissa lausunnoissa ottanut kantaa asiaan. Valiokunnan kannanottojen mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Tällöin voidaan ymmärtää itsehallinnon kattavan kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin<sup>19</sup>. Suomen sitoutuminen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräyksiin (Sops 65 ja 66/1991) myös vaikutti uudistamistarpeeseen.<sup>20</sup>

Kuntien perustuslain mukaisen itsehallinnon laajuudesta oikeusoppineet ovat esittäneet toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Antero Jyränki pitää kuntia laajan tulkinnan mukaan osana valtiota, jolloin kuntalaitos on osa julkisen hallinnon hajauttamista. Jyränki ei kuitenkaan pidä kuntia osana varsinaista valtion hallintoa, niiden hoidettaviksi uskotuista valtion hallinnon tehtävistä huolimatta. Hänen mukaansa perustuslaki vaatii tiettyjen kunnallishallinnon ominaispiirteiden säilyttämistä kuten edustuksellista demokratiaa, kunnan oikeutta hoitaa itse taloutensa sekä verotusoikeutta. Jyränki painottaa kunnan luonnetta osana julkisen vallan organisaatiota, mikä oikeuttaisi valtion viranomaiset kuntien toimintaa koskevaan laajaan valvontaan valtakunnallista tai alueellista yhtenäisyyttä vaativien tehtävien osalta.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Ks. PeVL 29/1992 vp ja PeVL 17/1994 vp. Lausunnoissa käsiteltiin hallituksen esityksiä kuntien maksuosuuksista kansaneläkkeiden lisäosien kustannuksiin. Lausunnosta voi tehdä, johtopäätöksen, että kuntien verotusoikeus on perustuslailla suojattu. PeVL 42/1996 vp valiokunta otti kantaa Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa ym. koskevaan lakimuutokseen. Lausunnolla vahvistettiin kuntalaisten perustuslain mukaista oikeutta itse valitsemiinsa hallintoelimiin.

<sup>20</sup> HE 1/1998, s. 17

<sup>21</sup> Jyränki 2000 s. 151 – 152, Ks Hannus – Hallberg 2000 s. 97

Arno Hannus ja Pekka Hallberg määrittelevät kunnallisen itsehallinnon kohdistuvan kunnan alueeseen, kunnan asukkaisiin ja kunnassa oleskeleviin ihmisiin sekä kunnassa tapahtuvaan toimintaan. Heidän mukaansa itsehallinto ei ole vapaata. Sen toteutumista voidaan siis rajoittaa siihen kohdistuvalla valtion ohjauksella ja valvonnalla. Valvonnan kuitenkin edellytetään pohjautuvan erilliseen lakiin.<sup>22</sup> Kunnan itsehallintoa voidaan tarkastella kahdella tasolla, jolloin se voidaan ymmärtää kunnan itsehallintona valtiossa ja kuntalaisten itsehallintona kunnassa. Itsehallinnon olemukseen keskeisenä tekijänä kuuluu asukkaiden osallistumismahdollisuuksien turvaaminen.<sup>23</sup> Aimo Rynnänen painottaa Kauko Heurun tavoin, että kunnallisella itsehallinnolla on sen ulkoisen suojan lisäksi sisäinen suoja. Kunnan sisäisen itsehallinnon kannalta nousee merkittäväksi kysymykseksi, miten kunta voi toteuttaa sen asukkaiden itsehallinnon esim. kunnan hallinnon ja toimintojen järjestelyissä.<sup>24</sup>

Toisaalta Heuru esittää epäilyksiä, että hänen käsityksensä mukaan kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen asema ei Suomen oikeusjärjestyksessä ole kovin vahva. Käsitystään hän perustelee sillä, että perustuslain noudattamista valvoo ainoastaan eduskunta. Tällöin kunnallisen itsehallinnon laajuus määräytyy eduskunnan tahdon mukaan ja eduskunnan tahto näkyy yksittäisten lainsäädösten sisällössä.<sup>25</sup>

### **2.1.3 Paikallisen itsehallinnon peruskirja**

Arvioidessaan Euroopan unionin suhdetta itsehallintoon Aimo Rynnänen on hyvin osuvasti todennut, että EU pysyy ”kuntasokeana”. Kuvauksellaan Rynnänen on tarkoittanut sitä, että Euroopan unionia koskeviin sopimuksiin ei ole otettu säännöksiä kunnallisen itsehallinnon suojasta. Niin ikään tämä ”kuntasokeus” on tarkoittanut sitä, että alue- ja paikallishallintoa koskevat asiat on Euroopan unionissa hoidettu Alueiden komitean kautta.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Hannus ja Hallberg 2000 s. 67

<sup>23</sup> HE 309/1993 vp, s. 18 ja Heuru 1995 s. 60

<sup>24</sup> Rynnänen 2004 s. 56

<sup>25</sup> Heuru 2001 46 - 47

<sup>26</sup> Rynnänen 2003, s. 19



Euroopan unionin yhteisösäännökset ulottuvat vahvasti kuntien toimivaltuuksiin esimerkiksi ympäristö-, kaavoitusasioissa, julkisten palveluiden tuottamisessa energia- ja vesi - sekä hankintalain säännöksissä.<sup>27</sup>

Mitä merkitsee kunnallisen itsehallinnon kannalta, että Euroopan unionin yhteisösäännöksillä voidaan puuttua kunnan oikeuteen päättää asioista, jotka koskevat sen asukkaita tai aluetta? Kysymykseen ei löydy perusteltua vastausta, mutta osa kunnallisesta itsehallinnosta on kadonnut, kun kunta voidaan hyvinkin vähäisen hintaeron vuoksi esimerkiksi pakottaa suorittamaan hankinnat kunnan ulkopuolelta tai jopa muusta Euroopan unionin maasta.

Valtion roolia uudessa hallintoajattelussa ohjaavat entistä enemmän ylikansalliset perustuslait. Niiden suhde kansallisiin perustuslakeihin voi vaikuttaa valtion suvereeniuden perustaan siten, että sen vaikutus ulottuu myös kuntiin ja kunnalliseen itsehallintoon. Mikä on valtion kuntiin kohdistuvan valvonnan oikeutus, kun se lisääntyy uudessa hallintoajattelussa?<sup>28</sup> Valtion valvonnan lisääntyminen herättää kysymyksen, tuleeko valtiolle samalla oikeutus kuntien päätettävissä olleen toiminnan ohjaukseen ja miten laaja oikeutus on. Tuleeko valvonnan lisääntymisessä ristiriitaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan säännösten kanssa?

Suomessa voimaan saatetun Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 8 artiklassa on säännökset paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisesta valvonnasta. Artiklan johtavana periaatteena on, että valvonnan tulee perustua perustuslain tai muun lainsäädännön antamaan valtuutukseen tai että valvonta kohdistuu tehtäviin, jotka on siirretty paikallisviranomaisille.

Suomi on Euroopan neuvoston jäsenenä sitoutunut noudattamaan laissa (1181/1991) erikseen mainittuja peruskirjan periaatteita. Sopimuksen määräysten noudattamisen valvontaa ei ole järjestetty vahvalla sopimuksella. Sen osalta on järjestetty ainoastaan poliittisluonteinen valvonta. Aulis Pöyhösen käsityksen mukaan Suomessa ja monissa muissa maissa tutkijoiden mukaan sopimusta voidaan käyttää apuna lain tulkinnassa. Pöyhösen tulkinnan mukaan kuntiin kohdistuva hallinnollinen valvonta ei saa kohdistua artiklan 8 mukaiseen kunnan oikeuteen priorisoida omia menoja.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Ryyänen 2003 s. 18

<sup>28</sup> Ryyänen 2003 s. 65

<sup>29</sup> Pöyhönen 1996 s. 19, 22 – 23

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on Suomessa hyväksytty lailla (laki Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä 1180/1991) Peruskirjassa määritellään paikallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimukset.

Peruskirjan 3 artiklassa on määritelty paikallisen itsehallinnon käsite. Sen 1. kohdan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisen oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan paikallisen väestön etujen mukaisesti. Kunnallisen itsehallinnon toteuttamisen kannalta taloudelliset resurssit ovat keskeinen edellytys. Peruskirjan 9 artikla, 1. kohta on määritelty, että paikallisviranomaiset ovat kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin taloudellisiin voimavaroihin, joista voivat päättää toimivaltuuksiensa rajoissa. Artiklan 2. kohdassa todetaan, että taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävässä suhteissa velvoitteisiin, joita paikalliselle viranomaiselle on annettu perustuslaissa ja muussa laissa.

Heuru on todennut Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta, että se on meillä tunnustettu ja että se on oikeudellisesti lähinnä ohjelmallinen ja puiteluonteinen sopimus, jossa on muotoiltu paikallisen itsehallinnon perusteita yleispiirteisesti.<sup>30</sup>

## **2.2 Kunnan talous**

### **2.2.1 Taloudellinen riippumattomuus**

Heuru määritteli jo ennen voimassa olevan Suomen peruslain säätämistä, että kunnallisen itsehallinnon olennaisimpia piirteitä ovat kunnan verotusoikeus ja kuntalaisten oikeus valita kunnanvaltuuston jäsenet. On helppo yhtyä Heurun esittämään käsitykseen, jonka mukaan kunnallisen itsehallinnon todellinen vahvuus riippuu siitä, millainen valta kunnalla on tulojensa ja menojensa määräämisessä.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Heuru 2006 s. 52

<sup>31</sup> Heuru 1995 s. 60



Kunnan on hyvin vaikea toteuttaa ilman taloudellisia voimavaroja kuntalain 1:§:sä kunnan keskeisiksi tehtäviksi määriteltyjä asukkaiden hyvinvoinnin ja kestäväen kehityksen edistämistä alueellaan. Hallituksen esityksen mukaan verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista ja verovelvollisen oikeusturvasta säädetään lailla<sup>32</sup>.

Perustuslaissa olevaa kuntien verotusoikeutta koskeva lausetta voidaan pitää takuunormina sille, että perustuslain 121.1§:n takaamalle kuntien itsehallinnolle järjestyvät reaaliset edellytykset itsehallinnon toteuttamiseen.<sup>33</sup> Kuntien verotusoikeus voi osoittautua myös ongelmalliseksi, mikäli lainsäätäjällä on täysi vapaus säännellä kunnallisveron perusteet ja verovelvollisuus. Tällöin kunnallista verotusoikeutta koskeva perustuslain lause saattaa menettää merkityksensä.<sup>34</sup> Suomen perustuslain 121§ 3 momentissa määrätään, että kunnilla on verotusoikeus. Saraviidan mukaan perustuslailla on turvattu kuntien verotusoikeuden olevan osa kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteitä, minkä vuoksi perustuslakiesityksestä poistetulla verotusta koskevalla sääntelyvarauksella ei ollut olennaista merkitystä kunnan verotusta koskevan kunnan toimivallan kannalta.<sup>35</sup> Em. kannanottojen pohjalta voi tehdä sen johtopäätöksen, että Saraviidan näkemyksen mukaan valtio voisi puuttua vain erityisestä syystä kunnan itsehallintoon kuuluvan verotusoikeuden sisältöön. Heuru katsoo kuntien sisällöllisesti väljän verotusoikeuden sääntelyn aiheuttavan sen, että valtio voi kuntien kannalta liian vapaasti puuttua kuntien verotusoikeuden sääntelyyn ja kuntien tulopohjaan.

## 2.2.2 Peruspalveluiden rahoitus

Julkiselle vallalle on perustuslaissa määritelty vastuu kansalaisten tiettyjen peruspalvelujen turvaamisesta. Perustuslaissa on turvattu jokaiselle kansalaiselle taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset eli TTS – oikeudet. Perustuslaissa on määrätty oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen (16 §) ja riittäviin sosiaali- ja terveystaloudellisiin palveluihin (19 §). Valtio on ensisijaisesti vastuussa perusoikeuksien toteutumisesta. Kuntien velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutumista määräytyy sen mukaan, miten perusoikeuksien toteuttamisvastuuta on jaettu valtion ja kuntien

---

<sup>32</sup> HE 1/1998 vp. s. 176

<sup>33</sup> Heuru, 2006 s. 51

<sup>34</sup> Heuru, 2006 s. 52

<sup>35</sup> Saraviita 2000 s. 565

kesken.<sup>36</sup> Kunnat vastaavat kansalaisten kannalta tärkeimpien julkisten peruspalvelujen järjestämisestä. Niillä on päätösvalta palvelujen tuottamisesta ja samalla vastuu palvelujen saatavuudesta ja laadun turvaamisesta<sup>37</sup>. Perusoikeusuudistuksella ei ollut tarkoitus muuttaa kunnallisen itsehallinnon perusteita. Hannuksen ja Hallbergin mukaan valtio ei voi vapautua TTS-oikeuksien toteuttamisvastuusta siirtämällä TTS-oikeuksiin liittyviä tehtäviä lailla kunnille, ellei valtio samalla turvaa kuntien tosiasiallisia mahdollisuuksia tehtävien suorittamiseen. Toisaalta kunta on vastuussa sille siirrettyjen TTS-oikeuksiin liittyvien palveluiden tuottamisesta, ja se joutuu osoittamaan näihin palveluihin talousarviossaan tarvittavat määrärahat.<sup>38</sup>

Valtiolla oleva peruspalveluiden periaatteellisen rahoitusvastuun merkitys on kuitenkin viime vuosina supistunut. Valtio on 1990-luvulla pienentänyt kuntien valtionosuuksia ja näin vetäytynyt rahoitusvastuustaan. Kunnallisten palvelujen tuottaminen on siirtynyt pääasiallisesti kunnallisverotuksella katettavaksi. Kunnan mahdollisuudet määrätä omista menoistaan ja tuloistaan muodostavat kunnallisen budjettivallan ulottuvuuden. Sen rajat määräytyvät kunnallisesta verotusoikeudesta, valtionosuusoikeudesta, kunnan oikeudesta määrätä ja kantaa erilaisia maksuja ja muita suorituksia sekä oikeudesta päättää omista menoistaan.<sup>39</sup>

Kunnilla on siis perustuslaillinen verotusoikeus, joka rajautuu oikeuteen päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa kunnallisveroprosentin määräämisoikeutta, oikeutta päättää kiinteistöveroista lain sallimissa rajoissa sekä koiraveron määräämistä. Sitä vastoin yhteisöveron osalta kunnallista päätätävää ei ole. Toisaalta kuntien verotuksellinen oikeus ei toteudu nykyjärjestelmässä oikein, sillä todellisuudessa kunnan vuosittain päättämän kunnallisveroprosentin efektiivinen tuotto on oleellisesti alhaisempi kuin kunnanvaltuuston päättämä kunnallisveroprosentti osoittaa. Tämä johtuu kansalaisille toteutettujen veronkevennyksien toteuttamistavasta, jolloin muun muassa ansiotulovähennyksen osuutta on kasvatettu kunnallisverotuoton kustannuksella.

Mitä suuremman osan verotuloistaan kunta joutuu käyttämään lakisääteisten tehtävien rahoitukseen, sitä vähemmän sillä on itsenäistä päätösvaltaa taloudestaan ja samalla sen itsehallinto on rajoitetumpi. Kunnallinen verotusoikeus menettää merkityksensä, ellei kunta voi päättää verotulojensa suuntaamisesta.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 50

<sup>37</sup> Sutela 2003 s. 33

<sup>38</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 50 - 51

<sup>39</sup> Heuru – Mennola \_ Rynänen 2001 s. 235

<sup>40</sup> Sutela 2003 s. 40

### 2.2.3 Opetuksen rahoitus

Tutkimustehtävän kannalta tärkeänä kysymyksenä tarkastellaan opetuksen rahoitusta. Kuten edellä todettiin, kunnan verotuksella saamien tulojen käytöllä on keskeinen merkitys kunnan itsehallinnollisen aseman laajuuteen. Opetuksen kustannusten kattamisen kannalta kunta on poikkeuksellisessa tilanteessa. Kunta joutuu kattamaan osan opetuksen menoista itse kantamallaan verotuloilla, ja osa menoista katetaan valtakunnallisesti kunnilta perittävällä rahoitusosuudella<sup>41</sup> opetus- ja kulttuuritoimen rahoituskustannuksiin.

Opetus on (oppilaalle tai) opiskelijalle maksutonta Suomen koulutusjärjestelmän kaikilla tasoilla. Perustuslain (731/1999) 16 §:n säännöksellä on turvattu jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Säännös on myös otettu peruskoululain (628/1998) 31 §:ään, jolla peruskouluopetus on säädetty maksuttomaksi. Vastaavat säännökset opetuksen maksuttomuudesta löytyvät muiden kouluasteiden ja korkeakouluja koskevasta lainsäädännöstä kuten lukiolain (629/1998) 28 §:stä, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (630/1998) 37 §:stä ja ammattikorkeakoululain (351/2003) 26 §:stä. Ammattikorkeakouluilla on tosin mahdollisuus järjestää maksullista tilauskoulutusta<sup>42</sup>.

Opiskelijalle on yliopistoissa tapahtuva korkeakoulututkintoon opetus yliopistolain (645/1997) 8 §:n mukaan maksutonta. Monissa muissa maissa yliopistoissa peritään lukukausimaksut varsinkin ulkomaalaisilta opiskelijoilta. Suomessa käydyssä julkisessa keskustelussa on ollut esillä, että EU:n ulkopuolelta tulevilta opiskelijoilta tulisi periä yliopistoissa lukukausimaksut. Yliopistojen koulutuksen maksullisuudesta ei ole tehty päätöksiä lukuun ottamatta ns. tilauskoulutusta<sup>43</sup>.

Yliopisto-opetusta lukuun ottamatta Suomen koulutusjärjestelmän rahoituksen perusteet on määritelty opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998).

---

<sup>41</sup> Ks. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muutos (1378/2007) 9 §

<sup>42</sup> Ammattikorkeakoululain uuden 26 a §:n (1505/2007) mukaan ammattikorkeakoulut voivat järjestää vastaavaa tilauskoulutusta kuin yliopistot. Ks. yliopistolain (1504/2007) 8 a §

<sup>43</sup> Yliopistolain uuden 8 a §:n (1504/2007) yliopistoille on annettu mahdollisuus järjestää tutkintoon johtavaa tilauskoulutusta muille kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisille. Tilauskoulutusta voidaan järjestää ryhmälle, mutta ei yksittäiselle opiskelijalle. Tilauskoulutuksesta tulee periä tilaajalta vähintään siitä aiheutuvat kustannukset.



Laissa on säännökset kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle tai valtion liikelaitokselle myönnettävästä valtionosuudesta ja avustuksesta mm. peruskoulun, lukion, ammatillisen koulutuksen, ammatillisen aikuiskoulutuksen, ammattikorkeakoulun ja taiteen perusopetuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin (1§).

Lain 9 §:n mukaan kunnan rahoitusosuus on 58,11 % opetustoimen kustannuksiin vuosina 2008 – 2011. Se otetaan huomioon valtion ja kuntien välisessä kustannusten jaossa. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain perusteella Suomen kaikki kunnat osallistuvat rahoitettaviin opetuksen kustannuksiin samalla asukaskohtaisella euromäärällä. Valtio vastaa kokonaisuudessaan yliopistolain mukaisesta yliopistojen rahoituksesta. Kuntien osallistuminen korkeakoulujen, ammattikorkeakoulujen kuntarahoitukseen on mielenkiintoinen kysymys kunnan toimivallan kannalta. Ammattikorkeakoululain 2 §:n mukaan ammattikorkeakoulut yhdessä yliopistojen kanssa muodostavat korkeakoululaitoksen, ja lain 1 §:n perusteella ammattikorkeakoulut kuuluvat opetusministeriön toimialaan vastaavalla tavalla kuin yliopistot. Suhteessa ammattikorkeakouluun sitä ylläpitävän kunnan toimivalta ei kuitenkaan ole vastaava, kuin sillä on esimerkiksi saman lain perusteella rahoitettavan lukion ja ammattioppilaitoksen toimintaan.

Ammattikorkeakoululain 8 §:n säännöksellä on turvattu ammattikorkeakoulujen perusrahoitus. Perusrahoitus määräytyy opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (635/1998) perusteella, ja sen määräytymisperusteet ovat yhteiset kaikille ammattikorkeakouluille. Laki ei turvaa yksittäisen ammattikorkeakoulun rahoituksen riittävyyttä. Ylläpitäjällä on vastuu ammattikorkeakoulun rahoituksen riittävyydestä. Lisäksi opetusministeriö voi myöntää ammattikorkeakoululain 33 §:n perusteella ammattikorkeakouluille hanke- ja tuloksellisuusrahoitusta. Se voi myös rahoittaa ammattikorkeakoulujen yhteisiä menoja, mikäli valtion talousarviossa on tarkoitukseen osoitettu rahoitusta.

Kuntien rahoitusosuuden merkitystä ei ole arvioitu tai tutkittu ammattikorkeakoulujen rahoituksessa kuntien ammattikorkeakouluja koskevan toimivallan ja ohjauksen kannalta. Tekniikan alan korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kehittämistä selvittänyt opetusministeriön työryhmä esitti vuonna 2005, että valtion tulisi ottaa ammattikorkeakouluissa rahoitustaan vastaava ylläpitäjärooli<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Opm 2005:19 s. 51

Tuolloin valtion rahoitusosuus oli ammattikorkeakoulujen kustannuksiin 57 % ja kuntien 43 %<sup>45</sup>. Valtion rahoitusosuus vuosina 2008 - 2011 on 41,89 % ammattikorkeakoulujen kustannuksista<sup>46</sup>. Olisiko kuntien nyt aika vaatia rahoitusosuutensa perusteella ammattikorkeakouluissa vastaavaa ylläpitäjäröolia, jota opetusministeriölle vaadittiin muutama vuosi sitten valtion ammattikorkeakoulujen toimintaan maksaman rahoitusosuuden perusteella<sup>47</sup>? Mielestäni kunnille tulisi turvata tasapuoliset mahdollisuudet osallistua opetusministeriön kanssa kuntien rahoitusosuuden perusteella ammattikorkeakoulujen toiminnan ohjaukseen ja rakenteelliseen kehittämiseen. Valtion vuoden 2008 talousarviossa on varattu ammattikorkeakoulujen toiminnan rahoittamiseen noin 810 miljoonan euron määräraha ja kuntien rahoitusosuus on siitä noin 462 miljoonaa euroa<sup>48</sup>. Kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunnasta annetun asetuksen (1314/1993) mukaan sisäasianministeriön yhteydessä toimii valtionhallinnon sekä Suomen Kuntaliiton yhteistyöelimenä kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunta. Herää kysymys siitä, että ovatko ammattikorkeakoulujen rakenteelliseen muutokseen ja rahoitukseen liittyvät kysymykset niin merkittäviä kunnallistalouden ja hallinnon kannalta, että niitä tulisi käsitellä neuvottelukunnassa<sup>49</sup>?

## 2.3 Tehtävien ottaminen kunnalle

### 2.3.1 Valtion ja kuntien työnjako

Vuoden 1948 kunnallislain uudistuksen jälkeen kunnan tehtävistä tai toimialasta on käyty vilkasta keskustelua oikeusoppineiden keskuudessa. Termistöön vakiintui kunnan toimialan jako erityiseen toimialaan ja yleiseen toimialaan. Hannus ja Hallberg pitävät kunnan yleistä toimialaa kunnallisen itsehallinnon kannalta sen keskeisenä ominaisuutena<sup>50</sup>. Olli Ikkala ennakoii kunnan yleisen tehtäväpiirin olevan jatkuvassa muutoksessa. Hänen mukaansa siihen voi vaikuttaa yksittäisen kunnan tilanne. Ikkalan mukaan kunnan tehtävien pitää edistää kunnan jäsenten kokonaisuutta.<sup>51</sup> Toivo Holopaisen mukaan kunnan toimialan määräytymisessä ei ollut kysymys kunnan ja valtion välisestä val-

---

<sup>45</sup> Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muutos (1381/2001) 9 §

<sup>46</sup> Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muutos (1378/2007) 9 §

<sup>47</sup> Ks. Opm 2005:19 s. 51

<sup>48</sup> Valtion vuoden 2008 talousarvio

<sup>49</sup> Ks. asetus kunnallistalouden ja – hallinnon neuvottelukunnasta (1314/1993)

<sup>50</sup> Hannus - Hallberg 2000 s. 76 Ks. myös Holopainen 1969 s. 281, jossa hän esitti, että kunnan itsehallintoa ei voi perustella kunnan yleisellä toimialalla, koska käsitettä ei ollut määritelty oikeusjärjestyksessä.

<sup>51</sup> Ikkala 1959 s. 88 - 89

tasuhteesta, vaan sen selvittämisestä, miten kunnan hoitamat tehtävät kohdistuvat kuntalaisiin ja näin vaikuttavat toimialan määräytymiseen.<sup>52</sup>

Holopaisen mukaan lähtökohtana on ollut valtion ja kuntien tehtävien jaossa niiden erillisuus, jolloin kumpikaan taho ei osallistu toisen tehtävien hoitamiseen. Käytännössä tehtävien jako ei ollut toimiva, ja kunnat hoitivat ns. toimeksisaantitehtävinä valtion tehtäviä.<sup>53</sup> Valtion ja kuntien välinen tehtävien jako on epäselvä, eikä ole olemassa selvää jakoa valtion ja kuntien tehtäviin. Kunnat ovat osallistuneet moniin kustannuksiin, jotka lainsäädännön perusteella ovat valtion tehtäviä ja kuuluvat valtion kustannettaviksi. Esimerkkeinä tällaisista tehtävistä voidaan mainita kuntien osallistuminen tierakentamisen ja korkeakoulujen kustannusten maksamiseen.<sup>54</sup> Hannuksen ja Hallbergin mukaan kunta ei saa suorittaa tehtäviä, jotka on lainsäädännössä säädetty valtion tai muun tahon tehtäväksi.<sup>55</sup> Suomessa yliopistojen toiminnasta säädetään erillisellä yliopistolailalla (645/1997). Hannuksen ja Hallbergin kunnan ja valtion tehtäväjako koskevan tulkinnan mukaan kunnat eivät voisi osallistua yliopistojen toiminnan tukemiseen. Sallisen mukaan taas valtion ja kuntien välisen työnjaon raja on häviämässä. Esimerkiksi tästä Sallinen nostaa yliopistojen erilaiset lahjoitusprofessuurit, joiden rahoittamiseen kunnat ovat osallistuneet. Valituksia ei ole tehty kuntien osallistumisesta lahjoitusprofessuurien kustannuksiin. Sallinen pitää mahdollisena, että kunnan osallistuminen niiden kustannuksiin kuuluisi sen toimialaan. Toisaalta hän esittää epäilyksiä siitä, voidaanko professuureista saada hyötyä rahoitukseen osallistuneelle kunnalle.<sup>56</sup>

Miltä osin ammattikorkeakoulujen asema voidaan rinnastaa yliopistoihin ja saadaanko rinnastuksista perusteita kunnan toimivallalle ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä? Keskeisin yliopistoja ja ammattikorkeakouluja yhdistävä tekijä on se, että ne ovat ammattikorkeakoululain 2 §:n mukaan osa korkeakoulujärjestelmää ja että ne muodostavat yhdessä yliopistojen kanssa korkeakoululaitoksen. Ammattikorkeakoulut kuuluvat ammattikorkeakoululain 1 §:n mukaan opetusministeriön toimialaan.

---

<sup>52</sup> Holopainen 1969 s. 398

<sup>53</sup> Holopainen 1969 s. 332

<sup>54</sup> Heuru – Mennola – Ryyänen 2001 s. 87

<sup>55</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 87

<sup>56</sup> Sallinen 2007 s. 219



Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen rahoitus on erilainen. Valtio vastaa yliopistojen rahoituksesta, ja ammattikorkeakoulujen rahoituksesta vastaavat kunnat ja valtio yhdessä<sup>57</sup>. Yliopiston autonomia on turvattu perustuslain 123 §:ssä. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan perustuslain 123 §:n mukaisen yliopistojen itsehallintoa koskevan säännöksen piiriin ei kuulu ammattikorkeakoulujen itsehallinto sisäisissä asioissa.<sup>58</sup> Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoituksellisessa ja itsehallinnollisessa asemassa on eroja. Kuntien ja valtion välisen työnjaon periaatteiden mukaan kunnalla on sen itsehallintoon perustuva oikeus toimia harkintansa mukaan ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä.

### 2.3.2 Kunnan tehtävien oikeudellinen jako

Kuntalain 1 §:ssä on säännökset kuntien itsehallinnosta. Oikeushenkilönä kunta voi tehdä erilaisia sopimuksia ja hankkia nimiinsä oikeuksia. Kunnalle voidaan määrätä myös erilaisia velvollisuuksia.<sup>59</sup> Kunnan yleisenä tehtävänä voidaan pitää kuntalain 1.3 §:n perusteella pyrkimystä edistää asukkaiden hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan. Näihin kuntalaisten kannalta tärkeisiin asioihin kunta voi vaikuttaa toiminnallaan. Kuntain 2 §:ssä on määritelty kunnan tehtävät seuraavasti:

*”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.*

*Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.*

*Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”*

Harjulan ja Prättälän mukaan kunnan toimiala jakautuu perinteisesti yleiseen ja erityistoimialaan. Kunta voi ottaa omilla päätöksillä hoidettavaksi yleiseen toimialaan liittyviä tehtäviä, ja sen on pak-

---

<sup>57</sup> Ks opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 9 §, jonka mukaan kuntien rahoitusosuus ammattikorkeakoulujen rahoitukseen on 58,11 % ja valtion 41,89 %.

<sup>58</sup> HE 1/1998 vp, s. 177

ko hoitaa erityistoimialaan liittyvät tehtävät.<sup>60</sup> Kunnan lakisääteisissä tehtävissä voidaan puhua myös pakollisista ja vapaaehtoisista tehtävistä. Jaottelulla tarkoitetaan, että pakollisia vapaaehtoisia tehtäviä on hoidettava lakien mukaan. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita lukion ylläpitäminen, joka perustuu lakiin, mutta on kunnalle vapaaehtoinen tehtävä.<sup>61</sup>

Kunnan itsehallintoon liittyvän toimivallan selvittämiseksi ei riitä, että kunnan tehtävät jaotellaan kuuluviksi joko yleisen tai erityistoimialan tehtäviin. Tutkimustehtävän osalta nousee keskeiseksi kysymykseksi, mikä merkitys on kunnan toimivaltaan sillä, että kunta on päättänyt ottaa hoidettavakseen ammattikorkeakoulun ylläpitäjän tehtävät. Pitääkö kunta tehtävää valtiolta saatuna toimeksisaantitehtävänä, jonka se on sitoutunut hoitamaan ammattikorkeakoululain perusteella sille osoitettavalla rahoituksella? Kunnan toisena vaihtoehtona on voinut olla, että kunta pitää ammattikorkeakoulun ylläpitämistä tärkeänä tehtävänä kuntalaisten hyvinvoinnin kannalta. Tällöin kunta voi osoittaa tehtävän hoitamiseen saamansa lakisääteisen rahoituksen lisäksi kunnan omaa rahoitusta.

Sini Sallinen on jatkanut kuntien tehtäväjaottelua saadakseen niiden luokituksen vastaamaan paremmin kunnan eri tehtävien hoitamisen perustana olevia tekijöitä. Kunnan tehtävät on jaoteltu yleisen ja erityistoimialan lisäksi lakisääteisiin ja vapaaehtoisiin tehtäviin tai kunnan kuntalain tai erityislainsäädännön perusteella suorittamiin tehtäviin. Sallisen mukaan tehtävät voidaan jaotella kunnan järjestämisvelvollisuuden, rahoituksen ja kunnan käytettävissä olevan harkintavallan perusteella neljään eri ryhmään seuraavasti:

” 1) erityinen järjestämisvelvollisuus 2) yleinen järjestämisvelvollisuus, 3) valtionavusteiset vapaaehtoiset, 4) itselleen ottamat tehtävät tai 1) pakolliset tehtävät, 2) määrärahasidonnaiset tehtävät, 3) valtionavusteiset vapaaehtoiset, 4) vapaaehtoiset tehtävät”. Sallisen jaottelun mukaan kunnalla ei ole harkintavaltaa siihen, miten kunta hoitaa erityisen järjestämisvelvollisuuden piirissä olevat pakolliset tehtävät. Nämä tehtävät kunnan on pakko hoitaa. Kunnalla on velvollisuus hoitaa yleisen järjestämisvelvollisuuden määrärahasidonnaisia tehtäviä. Näiden tehtävien osalta kunta voi esimerkiksi mitoittaa tehtävien hoidon niihin varattujen määrärahojen mukaan. Kunta voi ottaa harkintansa mukaan hoidettavakseen valtionavusteisia tehtäviä. Kunnalla on

---

<sup>59</sup> Harjula - Prättälä 2004 s. 89

<sup>60</sup> Harjula - Prättälä 2004 s. 97

<sup>61</sup> Harjula - Prättälä 2004 s. 131

laajin harkintavalta siinä, minkä verran se hoitaa vapaaehtoisia tehtäviä, joiden koko rahoituksesta kunta vastaa.<sup>62</sup>

Kunnalle ammattikorkeakoulun ylläpitäminen on Sallisen jaottelun mukainen valtionavusteinen vapaaehtoinen tehtävä. Kunnan toimivalta ei ole selkeä ammattikorkeakoulun toimintaa koskevassa päätöksenteossa. Ammattikorkeakoululaissa on ammattikorkeakoulun toimintaa ohjaavia säännöksiä. Opetusministeriöllä on ammattikorkeakoulujen toimintaan lakiin ja sopimukseen perustuvaa ohjausvaltaa. Lisäksi ammattikorkeakoulun sisäistä päätöksentekoa ja sen normiperustaa arvioidaan suhteessa ylläpitäjään. Kunnan toimivallan rajojen määrittelyssä on otettava huomioon sen ylläpitämän ammattikorkeakoulun lisäksi opetusministeriö.

## **2.4 Vallan eri muodot**

### **2.4.1 Kunnan toimivallan määrittely**

Toimivalta ja viranomaiskäsite liittyvät läheisesti toisiinsa. Viranomaisten toimivallan perusteet on määritelty lainsäädännössä tai kunnallisissa säännöissä. Toimivalta on viranomaisen vallan perusta ja siinä on erotettava toisistaan asiallinen, asteellinen ja alueellinen toimivalta. Asteellisen toimivallan merkitys korostuu myös kunnallisessa päätöksenteossa. Se ilmenee siten, että kunnallishallinnossa ylempi toimielin (viranomainen) ei voi ottaa päätettäväksi asiaa, jossa päätösvalta on alemmalla toimielimellä.<sup>63</sup> Edellä selostetun Laakson ym. toimivaltaa koskevan määrittelyn perusteella ei ole mahdollista esittää kunnan päätösvalan ja toimivallan perusteita. Tutkimustehtävän jäsentämisen kannalta kunnan päätösvalan ja toimivallan käsitteitä on täsmennettävä. Tutkimuksessa tarkastellaan itsehallinnollisten yksiköiden kunnan ja ammattikorkeakoulun päätös- ja toimivaltaa ja näiden jakaantumista itsehallinnollisten toimijoiden välillä.

Kunnan toimivallan määrittelyssä päädytään siihen, että se tarkoittaa toimijan oikeudellista kelpoisuutta eli kompetenssia suorittaa kunnalle kuuluvia tehtäviä. Toimivalta on kytköksissä lailla tai kunnallisella normipäätöksellä saatuun sitä koskevaan oikeuteen. Kunnan toimivaltaa voi olla vain toimielimellä, luottamushenkilöllä ja viranhaltijalla.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Sallinen 2007s. 97 - 98

<sup>63</sup> Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 46 -50

<sup>64</sup> Heuru – Mennola – Rynänen 2001 s. 180



Heurun ym. esittämä toimivallan määrittely on sisällöllisesti vastaava kuin Laakson ym. esittämä. Holopainen on puolestaan määritellyt oikeudellisen toimivallan eli kompetenssin tarkoittavan oikeusjärjestykseen perustuvaa oikeutta suorittaa oikeudellisia toimia, joiden tarkoituksena on saavuttaa halutut oikeusvaikutukset<sup>65</sup>. Holopaisen mukaan yksityisoikeudellinen ja julkioikeudellinen toimivalta ovat samanarvoisia niiden perustuessa oikeusjärjestykseen.<sup>66</sup>

Kunnan toiminnassa toimivallan ja tehtävien erottelu on jossain määrin ongelmallista. Toimivaltaa tarvitaan viranomaistehtävien suorittamiseen, ja tehtävänä ammattikorkeakoulun osalta voidaan pitää ammattikorkeakoulun opetustehtävää.<sup>67</sup> Toimivalta on yhteydessä julkisen vallan käyttämiseen. Ammattikorkeakoulun toimivalta voi perustua ammattikorkeakoululakiin tai yläpitäjä on voinut siirtää ammattikorkeakoululle kunnan toimivaltaa johtosäännöllä. Ammattikorkeakoulun käyttäessä ammattikorkeakoululain antamaa valtaa se samalla käyttää sitä itsehallintoonsa kuuluvissa asioissa. Toisaalta on myös määriteltävä kunnan päätösvallan ja julkisen vallan käsitteet erityisesti siinä tarkoituksessa, miten ammattikorkeakoulu voi käyttää julkisista valtaa päätöksenteossaan ja mihin lähtökohtiin se perustuu.

#### **2.4.2 Kunnan päätösvalta**

Edellä käsittelin kunnan toimivaltaa. Kuntalaissa ei ole selkeästi määritelty kunnan päätösvallan eikä toisaalta toimivallan käsitteitä. Käytännössä termejä käytetään jossain määrin sekaisin. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa viimeisten kunnallislakien (642/1948), (953/1976) ja kuntalaki (365/1995) voimassaoloaikoina kunnallisen päätösvallan määrittelyyn ovat osallistuneet mm. Reino Kuuskoski, Arno Hannus, Heikki Harjula ja Kari Prättälä sekä Kauko Heuru.

Kuuskosken ja Hannuksen mukaan kunnallislajeissa on erotettu toisistaan kunnan päätösvalta ja hallinto ja toimeenpano. Niiden osalta ei ole noudatettu johdonmukaista käsitteellistä jakoa. Toimivallan käsitettä Kuuskoski ja Hannus pitävät yläkäsitteenä, joka jakautuu päätösvaltaan, toimeenpanoon ja hallintoon, joita ei kuitenkaan ole sisällöllisesti määritelty.

---

<sup>65</sup> Holopainen 1969 s. 64

<sup>66</sup> Holopainen 1969 s. 66

<sup>67</sup> Heuru – Mennola – Ryyänen 2001 s. 180

Edellä esitettyä jakoa kirjoittajat pitävät jonkinlaisena ohjelmallisena julistuksena. Kuuskosken ja Hannuksen määrittelyn mukaan kunnallisvaltuustoa alempien toimielinten kunnallishallituksen ja lautakuntien toimivaltaa määriteltäessä käytetään toimeenpanon ja hallinnon käsitteitä. Toimeenpano on määritelty pääsääntöisesti liittyvän ylemmän toimielimen päätöksen täytäntöönpanoon, jolloin toimeenpano on ajallisesti rajoitettu ja se päättyy, kun päätös on toteutettu.<sup>68</sup>

Kunnallislain (953/76) kommentaariteoksessa Hannus ei muuttanut yhdessä Kuuskosken kanssa aiemmin ottamaansa kantaa kunnan päätösvallan määrittelyyn. Hannus katsoi, ettei päätösvalta ole sisällöltään selkeästi määriteltävissä. Hannuksen määritelmän mukaisesti kunnan viranomaisten tehtäviin päätösvallan käyttämisen lisäksi kuuluuvat valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto.<sup>69</sup> Toimivallan käsitteen osalta vuoden 1976 kunnallislain yhteydessä kunnan tehtävien määrittelyssä toimivalta-termin sijaan otettiin käyttöön toimiala-termini. Toimivalta-käsitteen käyttö kytkeytyi selkeämmin valtuuteen tehdä päätöksiä, jolloin toimivallan ylitystä päätöksenteossa voitiin käyttää yhtenä kunnallisvalituksen perusteena.<sup>70</sup>

Kuntalain 1.2 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Harjulan ja Prättälän mukaan kunnan päätösvalta on asukkaiden valitsemalla valtuustolla. Tämä valta on ns. yleistä toimivaltaa. Harjula ja Prättälä käyttävät mielenkiintoisella tavalla termejä ”päättövalta” ja ”toimivalta”, kun he esittävät, että valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa ja tällöin kunnanhallituksen käyttämä valta olisi luonteeltaan toimivaltaa.<sup>71</sup>

Heuru on esittänyt edellä esitellyistä määrittelyistä poikkeavan sisällön kunnan päätösvallalle. Hän katsoo, että päätösvalta liittyy kunnan oikeushenkilöasemaan, ja oikeushenkilön on tehtävä päätökset sen toimialaan kuuluvissa asioissa. Heurun mukaan valtuustolla on toimivalta kunnan tahdon muodostamiseen, ellei sitä ole lain perusteella siirretty kunnan muille toimielimille tai viranomaisille.<sup>72</sup> Sittemmin Heuru on täsmentänyt edellä kuvattua määritelmää siten, että päätösvalta on yksi looginen kokonaisuus.

---

<sup>68</sup> Kuuskoski – Hannus 1973 s. 67 - 71

<sup>69</sup> Hannus 1977 s. 82 - 85

<sup>70</sup> Hannus 1977 s. 57, 250 - 252 ja 491 - 492

<sup>71</sup> Harjula - Prättälä 2004 s. 173 - 174

<sup>72</sup> Heuru 1995 s. 62 - 64

Päätösvalta voi vaikuttaa myös kunnan ulkopuolisiin tahoihin ja hallintotoimiin ja jotka voivat olla julkisoikeudellisia tai kunnan yksityisautonomisia. Heuru pitää päätösvaltaa kunnan päätösvaltana, kun sitä käyttää jokin kunnallinen toimielin, jonka kompetenssiin päätösvalta kuuluu.<sup>73</sup>

### 2.4.3 Julkinen valta

Kaarlo Tuorin mukaan ”julkinen valta” on julkisoikeuden keskeisiä käsitteitä, jossa julkisen vallan toimintakäsitteellä on keskeinen merkitys. Julkisella vallalla voidaan ymmärtää sopimukseen perustumatonta määräämistä esim. toisen henkilön oikeuspiiristä tai puuttumista siihen. Julkisen vallan käyttäjinä voivat toimia valtio ja muut julkisyhteisöt kunnat mukaan luettuna.<sup>74</sup> Perustuslain eri säännöksistä löytyy mainintoja julkisesta vallasta ja siihen liittyvistä muista ilmaisista kuten julkinen toiminta, julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä.<sup>75</sup> Ilkka Saravii-dan mukaan julkisen vallan käyttäjällä on lakiin perustuva toimivalta eikä sellaista toimivaltaa voi olla, jolle ei löydy tukea oikeusjärjestyksestä. Kantaansa Saraviita perustelee perustuslain 2.3 §:n julkisen vallan käyttöä koskevalla säännöksellä.<sup>76</sup>

Missä määrin ammattikorkeakoulu on julkisen vallan käyttäjä? Kunnan tai kuntayhtymän lisäksi osakeyhtiö ja säätiö voivat toimia ammattikorkeakoulun ylläpitäjinä. Ammattikorkeakouluissa on määritelty ammattikorkeakoulun tehtävät ja toimivalta, jotka määräytyvät samoilla perusteilla riippumatta siitä, mikä on ammattikorkeakoulun ylläpitäjän juridinen muoto. Voidaan kysyä onko osakeyhtiön tai säätiön ylläpitämä ammattikorkeakoulutoiminta välillisen julkishallinnon harjoittamaa toimintaa, johon liittyy ammattikorkeakoululain perusteella saatua juridista toimivaltaa.

Olli Mäenpää on määritellyt välillisen julkishallinnon siten, että sillä tarkoitetaan organisaatioita, jotka itsenäisinä oikeushenkilöinä eivät ole osa valtion tai kunnallishallintoa, vaan ne sijaitsevat julkishallinnon ja yksityisen toiminnan välimaastossa. Välillisen julkishallinnon elimille on myös ominaista se, että niillä on toimivaltaa julkisen vallan käyttöön ja ne voivat hoitaa julkisoikeudellisia tehtäviä, joihin voi myös sisältyä julkisen vallan käyttöä.

---

<sup>73</sup> Heuru 2000 s. 63

<sup>74</sup> Tuori 2000, s. 7

<sup>75</sup> Hurskainen 2003, s. 72 ja 75



Ammattikorkeakoulujen roolin arvioinnin kannalta on mielenkiintoista, että julkisoikeudellisen aseman arvioinnissa kriteerinä voidaan käyttää toimintaan kohdistuvaa hallinnollista ohjausvaltaa, tehtävien oikeudellista sääntelyä ja toiminnan rahoitusta. Em. kriteerit ovat keskeisiä tekijöitä ammattikorkeakoulun ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun toimivaltarajojen määrittelyssä.<sup>77</sup>

Jaakko Husa ja Teuvo Pohjolainen ovat katsoneet, että vuoden 2000 perustuslaki ja vuoden 1995 perusoikeusuudistus ovat muuttaneet julkishallintoa ja julkisen vallan käyttöä. Aiemman legalistisen sääntelyn sijaan on tullut laadullisia ja muita kriteerejä, joita ei voi enää pitää pelkkänä ”juridisena byrokrationa”. Julkisen vallan käyttö on perinteisesti kytkeytynyt viranomaiseen ja henkilötasolla sen käyttäjän virka-asemaan. Muun tahon kuin viranomaisen käyttäessä julkista valtaa tai hoitaessa julkista tehtävää tähän voidaan ulottaa perustuslain vaatimuksia hyvästä hallinnosta ja julkisuudesta. Ongelmana tällöin voidaan pitää sitä, että julkisen vallan käyttöä määritellään tapauskohtaisesti, jolloin olennaisimmaksi asiaksi arvioinnissa nousee mitä tehdään. Erillisille yksityisoikeudellisille organisaatioille on siirtynyt julkisen vallan käyttöä ja julkisten tehtävien hoitoa valtion toimintojen uudistuksissa. Tämän seurauksena julkisen sektorin ja yksityisen sektorin toimivaltarajat ovat tulleet epämääräisemmiksi.<sup>78</sup>

Mäenpää sekä Husa ja Pohjolainen eivät pidä perinteiseen julkishallintoon kuuluvina toimijoina esimerkiksi Kansaneläkelaitosta, Suomen Pankkia, Suomen Asianajajaliittoa, kauppakamareita, Yleisradio Oy:tä, kunnallisia yhtiöitä, Suomen itsenäisyyden juhluvuoden rahastoa, Sitraa ja autokatsastusta suorittavia osakeyhtiöitä. Heidän mukaansa nämä toimivat välillisessä julkishallinnossa.<sup>79</sup> Ammattikorkeakoulun tehtävien arviointi vaikuttaa siihen, pidetäänkö sen toimintaa välillisenä julkishallinnon tehtävänä ja hoitaako ammattikorkeakoulu julkista tehtävää, joka perustuu julkiseen toimeksiantoon. Mainittujen kriteerien täytyessä sovelletaan ammattikorkeakoulun toimintaan sen ylläpitomuodosta ja rajanveto-ongelmista huolimatta julkisen vallan käyttöä koskevia säännöksiä.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Saraviita 2000 s. 73 - 74

<sup>77</sup> Mäenpää O. 2001, s. 108

<sup>78</sup> Husa ja Pohjolainen 2002, s. 64 - 65

<sup>79</sup> Mäenpää O. 2001, s. 109 ja Husa ja Pohjolainen 2002, s. 71

<sup>80</sup> Husa ja Pohjolainen 2002, s. 69 - 70

Katson, että kunnan ja kuntayhtymän lisäksi osakeyhtiön ja säätiön ylläpitämät ammattikorkeakoulut hoitavat julkista tehtävää. Tällöin niiden toimintaa pidetään välillisenä julkishallinnon tehtävänä, ja käytettävän toimivallan perustana on ammattikorkeakoululaki.

#### 2.4.4 Suomen säädöshierarkia

Järjestäytyneiden yhteiskuntien toimintaa ohjataan eriasteisilla oikeusnormeilla. Oikeusnormit voidaan päätyypeittäin jakaa käyttäytymis-, toimivalta-, organisaatio- ja muihin normeihin. Käyttäytymisnormeilla ohjataan yleisesti ihmisten ja oikeussubjektien käyttäytymistä, ja niiden rikkomisesta on seurauksena erilaisia sanktioita. Keskeisiä normeja ovat kunnan ja esimerkiksi ammattikorkeakoulun julkista toimintaa ohjaavat toimivalta- ja organisaationormit. Toimivaltanormeilla määritellään viranomaisen tai muun toimijan oikeutus julkisen vallan käyttämiseen tai julkisen tehtävän hoitamiseen. Tällöin niille annetaan viranomaiselle oikeus tai velvollisuus suorittaa virkatoimia.<sup>81</sup>

Organisaationormeja koskevien määritelmien mukaan niillä järjestellään julkisen hallinnon rakenteita. Esimerkiksi organisaationormista voidaan ottaa kuntalain 17 §, jossa määritellään kunnan toimielinrakenne. Vastaavanlaisina organisaationormeina voidaan pitää ammattikorkeakoululain 10 - 13 §:ssä olevia säännöksiä ammattikorkeakoulun sisäisestä hallinnosta ja tehtävistä. Toimivaltakysymysten arvioinnin kannalta organisaationormit ovat merkittäviä, koska ne määrittävät hallinnon rakenteet ja eri toimielimille kuuluvat tehtävät ja valtuudet. Toimivalta- ja organisaationormeille on ominaista, että niiden vastainen toiminta tai päätökset voidaan muutoksenhaulla palauttaa normien edellyttämään tilaan.<sup>82</sup>

Oikeusnormien sitovuustason kannalta on merkittävää, millä hierarkian tasolla on sovellettava normi. Normihierarkian ylimmällä tasolla ovat perustuslait, jotka määrittävät julkisen vallan perusjaon ja vallankäytön periaatteet. Perustuslaki antaa myös rajat sille, miten muita oikeusnormeja voidaan saattaa voimaan. Muilla normihierarkian alempien tasojen säädöksiä ovat lait ja näiden alapuolella olevat asetukset, ja niiden alapuolella olevat muut säädökset ja normit. Suomessa normihierarkiaa on pitänyt tarkastella uudelleen Euroopan unionin yhteisöoikeuden etusijaisuusperiaatteen vuoksi. Kansainvälisen oikeuden säännökset vaikuttavat myös normien

---

<sup>81</sup> Husa ja Pohjolainen 2002 s. 6 - 9

väliseen tulkinnalliseen merkitykseen.<sup>83</sup> Kansallista lainsäädäntöä ei voi soveltaa, milloin se on ristiriidassa sovellettavan kansainvälisen normin kanssa. Kunnallishallinnon kannalta keskeinen kansainvälinen sopimus on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. Suomi on hyväksynyt ja allekirjoittanut peruskirjan ja ratifoinut sen eduskunnan hyväksymällä lailla (1180/1991). Sopimus on periaatteellisesti tuomioistuimissa sovellettavaa oikeutta. Käytännössä sopimuksen säännökset otetaan huomioon lainsäädännössä, ja kunnallishallintoa koskevien säännösten valmistelun yhteydessä selvitetään se, että säännökset ovat sopusoinnussa peruskirjan kanssa.<sup>84</sup>

Oikeustieteilijät ovat rakentaneet erilaisia hierarkkisia normiportaikkoja. Yhtenä merkittävimmistä pidetään Kelsenin puhtaan oikeusopin portaikkoa, jonka perustana on perusnormi.<sup>85</sup> Toimivaltakysymysten ratkaisemisessa tarvitaan avuksi oikeusnormien etusijaisjärjestystä erityisesti tilanteissa, joissa on vaarana normiristiriitatilanteen syntyminen. Normiristiriitojen ratkaisemisessa on peruslähtökohtana, ettei alemmanasteinen normi saa olla ristiriidassa ylemmänasteisen kanssa. Perustuslain säännösten (106 ja 107 §) mukaan viranomaistoiminnassa eikä oikeudessa voi soveltaa perustuslain tai lain kanssa ristiriidassa olevaa normia.<sup>86</sup> Mäenpään tulkinnan mukaan perustuslain 107 §:ää tulee tulkita laajasti. Tämä tarkoittaa kunnallisten sääntöjen osalta sitä, että säännöstä sovelletaan myös kuntien sääntöihin ja hallintoelinten antamiin soveltamismääräyksiin. Kuntien antamien sääntöjen ollessa ristiriidassa perustuslain tai lain kanssa niitä ei voi soveltaa. Tällöin ylempi oikeusnormi (*lex superior*) syrjäyttää alemman (*lex inferior*) oikeusnormin.<sup>87</sup>

Ammattikorkeakoulun ylläpitäjän roolissa kunnan on arvioitava, mikä on ratkaistavana olevassa asiassa sovellettavan säädöksen normihierarkkinen asema. Normihierarkiajännitteen tilanteeseen tuo se, että kunta katsoo ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä olevansa oikeutettu toimimaan kunnallisen itsehallinnon puitteissa soveltaen tilanteessa kuntalain säännöksiä. Toisaalta ammattikorkeakoulun kanta voi olla, että tilanteessa sovelletaan ammattikorkeakoululakia, jossa sille on annettu laaja itsehallinnollinen asema.

---

<sup>82</sup> Husa ja Pohjolainen s. 9

<sup>83</sup> Husa ja Pohjolainen 2002 s. 12 - 13

<sup>84</sup> Mäenpää O. 2002, s. 121 - 122 ja Harjula-Prättälä 2004, s. 72 - 73

<sup>85</sup> Tuori 2003 s. 30 -31

<sup>86</sup> Husa ja Pohjolainen 2002 s. 12

<sup>87</sup> Ks. Mäenpää O. 2002, s. 120 - 121



Käytännön kokemuksen perusteella tämä jännite on voimakkaampi kunnan tai kuntayhtymän ja ammattikorkeakoulun välillä kuin esimerkiksi osakeyhtiön tai säätiön ja näiden ylläpitämän ammattikorkeakoulun välillä. Osakeyhtiöiden ylläpitämien ammattikorkeakoulujen osalta asiaan tuo oman mielenkiinnon se, että ammattikorkeakouluja omistavat osakeyhtiöt ovat pääsääntöisesti kuntien ja kuntayhtymien omistamia yhtiöitä.

Lain uudistamisen v. 1995 jälkeen kuntalain normihierarkkista asemaa ovat tarkastelleet mm. Heuru sekä Harjula ja Prättälä. Kuntalain uudistuksen yhtenä tavoitteena oli saattaa kuntalaki kunnallishallintoa säätelevän perustuslain asemaan. Kuntalakia pidetään kunnallishallinnon yleislakina. Lain säännökset ovat toissijaisia suhteessa erityislakeihin silloin, kun syntyy ristiriita kuntalain ja erityislainsäädännön säädösten soveltamisen välillä. Kuntalain merkittävyys korostuu siinä, että valtio ei esimerkiksi voi määrätä kunnan hallinnon järjestelyistä lakia alemmilla säännöksillä, ellei siihen ole annettu laissa yksilöityä valtuutusta.<sup>88</sup> Tutkimuksessa yhtenä tehtävänä on tarkastella kuntalain ja ammattikorkeakoululain välistä suhdetta sekä tehdä rajanvetoa kunnan toimivaltaan liittyvissä kysymyksissä.

### **3 SUOMEN AMMATTIKORKEAKOULUJÄRJESTELMÄ**

#### **3.1 Ammattikorkeakoulujärjestelmän perustamiseen johtaneet tekijät**

##### **3.1.1 Koulutuksen vertailtavuuden parantaminen**

Suomen ammattikorkeakoulujärjestelmän kehittäminen aloitettiin vuonna 1988 opisto-asteen ja ammatillisen korkea-asteen pohjalta<sup>89</sup>. Ammattikorkeakoulujärjestelmän suunnitteluvaiheessa vaihtoehtona oli, että osa opistoasteesta olisi säilytetty ammattikorkeakoulujen rinnalla. Lopulliseksi linjaukseksi kuitenkin tuli, että ammattikorkeakouluihin yhdistetään myös opisto-asteen koulutus.<sup>90</sup>

Ammattikorkeakoulukokeilun alussa ammattikorkeakoulut perustettiin liittämällä yhteen oppilaitoksia, joissa oli opistoasteen ja korkea-asteen tutkintoon johtavaa koulutusta.

---

<sup>88</sup> Heuru 1995 s. 83 – 84, Harjula - Prättälä 2004 s. 56 – 59, Mäenpää O. ks. edellä 2002, s. 120 - 121

<sup>89</sup> Lampinen 2000 s. 106

<sup>90</sup> Lampinen 2000 s. 116

Oppilaitosten yhdistämisen yhtenä tavoitteena oli rationalisointiin liittyvien kustannussäästöjen ja tehostuneen hallinnon lisäksi parantaa opetuksen tasoa vastaamaan korkeakouluopetuksen laatutasoa. Monialaisten ammattikorkeakoulujen uskottiin tarjoavan opiskelijoille uudenlaisia mahdollisuuksia valita tutkintoon liittyviä opintoja myös muilta koulutusaloilta.<sup>91</sup>

Ylimmän ammatillisen koulutuksen maakohtaisia vertailuja suoritettiin ennen ammattikorkeakoulujen perustamista. Vertailuissa opetuksen laadullinen taso arvioitiin hyväksi ja ongelmana pidettiin ylimmän ammatillisen koulutuksen asemaa Suomen koulutusjärjestelmässä. Ammatillisen korkea-asteen koulutuksen asema oli keskiasteen koulutuksena epäselvä. Lisäksi oli jäsentymätöntä, miten se sijoittui koulutusjärjestelmään keskiasteen ja korkea-asteen välillä. Keskiasteen koulutuksen monimutkaisen rakenteen vuoksi kutsuttiin ylintä ammatillista opetusta järjestäviä koulutusyksiköitä keskiasteen ammatillisiksi oppilaitoksiksi. Ylioppilaspohjainen opistoasteen koulutus kaupan ja hallinnon sekä tekniikan koulutusaloilla ei vastannut Euroopan yhteisön korkeamman koulutuksen direktiivin edellyttämää kolmen vuoden vähimmäispituutta.<sup>92</sup> Koulutuksen kansainvälisen vertailtavuuden parantamistavoitteet edesauttoivat osaltaan ammattikorkeakoulujärjestelmän luomista.

### 3.1.2 Kokemukset keski-asteen koulutuksen uudistuksesta

Ammattikorkeakoulukokeilujen käynnistäminen oli esillä ensimmäisen kerran 1960 - 1970-luvuilla, jolloin ne torjuttiin. Torjunnan syitä oli käynnistymässä ollut keskiasteen koulutuksen uudistus ja käsitys siitä, millaisia Suomen korkeakoulujen tuli olla. Korkeakouluina pidettiin vain yliopistoja, jotka tuottivat tieteellistä tutkimusta. Ns. maakuntayliopistoja perustettiin myös samaan aikaan. Yliopistojen uskottiin lisäksi hoitavan niiden toiminta-alueilla esille nousevat kehittämishankkeet. Osa maakunnista, joihin ei perustettu maakuntayliopistoja, suunnitteli alemman asteisen korkeakoulun perustamista. Tällaisia suunnitelmia oli Lahdessa ja Seinäjoella. Suunnitelmat hylättiin opetusministeriössä ja valtioneuvostossa.<sup>93</sup>

Keskiasteen uudistuksen suunnittelu alkoi jo 1960-luvun loppupuolella jatkona peruskouluuudistukselle. Tarkoituksena oli yhtenäistää myös seuraavan tason koulutusta.

---

<sup>91</sup> Lampinen 2000 s. 116

<sup>92</sup> HE 319/1994 vp. s. 17

<sup>93</sup> Lampinen 2000 s. 105

Uudistustyö saatiin päätökseen vuonna 1978, jolloin tuli voimaan laki keskiasteen koulutuksen kehittämisestä (474/1978), ja uudistus toteutettiin vuosien 1982 -1988 aikana.<sup>94</sup>

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli avata väylä peruskoulun suorittaneille päästä ammatillisen korkea-asteen kautta opiskelemaan aina korkeakoulutasolle. Tämän vuoksi koulutusrakenteet järjestettiin rinnakkaisiksi peruskoulupohjaisen kouluasteen sekä opistoasteen ja ammatillisen korkea-asteen osalta<sup>95</sup>. Uudistuksella haluttiin myös turvata koko ikäluokan kouluttautumismahdollisuudet peruskoulun jälkeen joko ammatillisissa oppilaitoksissa tai lukioissa. Pyrkimyksenä oli vähentää myös kaksinkertaista kouluttautumista.<sup>96</sup>

Keskiasteen koulutuksen uudistamisesta saadut kokemukset osoittivat sen, että uudistuksen tavoitteissa ei onnistuttu. Työelämän ja yhteiskunnan muospaineiden kannalta koulutuksen rakenteet jäivät liian kankeiksi. Jäykkyyttä synnytti erityisesti se, että oppilaitokset perustuivat koulutuslajajakoon, ja tämän vuoksi perustettiin uusia oppilaitoksia. Vuonna 1994 Suomessa oli syntyneen oppilaitosrakenteen seurauksena 12 erilaista oppilaitosmuotoa.<sup>97</sup> Kehitys johti myös oppilaitosverkon tihentymiseen ja hajanaiseen ylläpitojärjestelmään. Vuonna 1994 noin 400 ammatillisen oppilaitoksen ylläpitäjänä oli noin 220 eri tahoa. Ylläpitäjinä valtion lisäksi oli noin 100 peruskuntaa, lähes 70 kuntayhtymää ja noin 50 yksityistä yhteisöä.<sup>98</sup>

Keskiasteen koulutuksesta ja sen ylläpitäjäjärjestelmän hajanaisuudesta saatujen kokemusten ja 1990-luvun alkupuolen taloudellisen laman vuoksi ylläpitojärjestelyissä toteutettiin suuria muutoksia. Tässä yhteydessä kunnallistettiin mm. valtion ylläpitämät oppilaitokset. Samaan aikaan aloitettiin myös ammattikorkeakoulukokeilut, joiden käynnistämistä edesauttoi epäonnistunut keskiasteen koulutuksen uudistus ja siitä seurannut ylioppilaiden määrän voimakas kasvu<sup>99</sup>. Rakenteellisiksi epäkohdiksi koettiin myös 1980-luvulla harjoitettu keskusjohtoinen korkeakoulupolitiikka ja siihen liittynyt virkavaltaisuus, josta haluttiin siirtyä paikallistasolla toteutettavaan toimintaan. Tarkoituksena oli antaa ammattikorkeakouluille omaa päätäntävaltaa ja merkittävä rooli alueella.<sup>100</sup>

---

<sup>94</sup> Ekola, Vuorinen & Kämäräinen 1991 s. 11

<sup>95</sup> HE 319/1994 vp. s. 16

<sup>96</sup> Lampinen 2000 s. 89 - 90

<sup>97</sup> HE 319/1994 vp. s. 16

<sup>98</sup> HE 319/1994 vp. s. 5 ja 16

<sup>99</sup> HE 319/1994 vp. s. 17 - 18

<sup>100</sup> Salminen 2001 s. 73



Hannele Salminen on tiivistänyt ammattikorkeakoulujärjestelmän perustamiseen johtaneet tekijät seuraavaan kolmeen pääkohtaan:

- a) *silloisen koulutusjärjestelmän epäkohdat*
- b) *pyrkimys koulutuksen laadun kehittämiseen ja*
- c) *yhteiskunnan ja työelämän muutosten huomioon ottaminen koulutuksessa.*<sup>101</sup>

Opetusministeriö painotti ammattikorkeakoulujen perustamisvaiheessa niiden merkitystä tasa-vertaisten koulutusmahdollisuuksien tarjoajina eri väestöryhmille sekä koulutuksellisen tasa-arvon edistäjinä<sup>102</sup>.

### **3.2 Ammattikorkeakoulut osaksi korkeakoulujärjestelmää**

#### **3.2.1 Ammattikorkeakoulukokeilun valmistelu**

Ammattikorkeakoulujärjestelmän valmisteluun liittyi sen alkuvaiheessa koulutuspoliittisia ja ehkä myös poliittisia intohimoja. Tässä kohdassa käsitellään uudistuksen valmistelutyötä. Valmistelutyössä nousivat esille kunnan toimivaltaan liittyvät kysymykset suhteessa ammattikorkeakoulua koskevaan päätöksentekoon. Nämä kysymykset ovat olleet myös sen jälkeen pysyvästi esillä ammattikorkeakouluista käytävässä keskustelussa. Suomen ammattikorkeakoulujärjestelmän kehitystyö käynnistyi pääministeri Holkerin hallituksen opetusministerien Taxellin ja Kasurisen toimesta vuonna 1988, kun nämä asettivat työryhmiä valmistelemaan esityksiä koulutuspoliittisista visioista jatkokeskustelun pohjaksi.<sup>103</sup>

Poliittisella tasolla uudistus käynnistyi, kun hallitus antoi toukokuussa 1990 eduskunnalle sen vaatimuksesta koulutuspoliittisen selonteon ”Suomen koulutusjärjestelmä, koulutuksen taso ja kehittämislinjat”<sup>104</sup>. Selonteossa nähtiin koulutuksen ongelmiksi eri koulutusasteiden välillä olevat siirtymäkohdat.

---

<sup>101</sup> Salminen 2001 s. 73

<sup>102</sup> Rask 2002 s. 32

<sup>103</sup> Lampinen, Savola 1995 s. 34 - 35

<sup>104</sup> Mäenpää H. 2002 s. 43

Selonteossa esitettiin koulutuksen kehittämishankkeina nuorisoasteen kokeilua, ammattikorkeakoulujen muodostamista ja yliopistolaitoksen kehittämistä sekä aikuiskoulutuksen monipuolistamista ja laajentamista.<sup>105</sup> Selonteosta käytiin eduskunnassa värikäs koulutuspoliittinen keskustelu, ja sivistysvaliokunnassa äänestettiin sen mietinnöstä (SiVM 11/90 vp). Selonteon käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyi pöytäkirjan, jossa esitettiin ammattikorkeakoulukokeilua koskevan lakiesityksen antamista kiireellisesti eduskunnalle.<sup>106</sup>

Eduskunta käsitteli hallituksen esityksen (HE 320/90 vp) laiksi nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeilusta nopealla aikataululla. Eduskunta hyväksyi lain 15.2.1991, ja se tuli voimaan 1.3.1991. Laki säädettiin määräaikaiseksi, ja sen voimassaolo päättyi vuoden 1999 lopussa.

Ammattikorkeakoulujärjestelmän rakentaminen aloitettiin kokeiluvaiheella. Kokeiluvaiheen toimituksia myönnettiin useammassa vaiheessa ja ensimmäisten lupien keskeinen arviointiperuste oli ammattikorkeakoulun alueellinen koulutus- ja palvelutehtävä<sup>107</sup>. Maakunnissa, joissa pidettiin niiden alueellista vaikutusta merkittävänä, ammattikorkeakoulujärjestelmän syntyminen koettiin tärkeäksi. Maakuntien keskuskaupungeille, joissa ei ollut yliopistoa, ammattikorkeakoulujen perustaminen oli huomattava muutos. Kaupunkeina nousivat esille Hämeenlinna, Kaajaani, Kokkola, Lahti, Mikkeli, Kemi, Kotka, Pori ja Seinäjoki.<sup>108</sup>

Ammattikorkeakoulujärjestelmää perustettaessa nousi esille ammattikorkeakoulujen yhteiskunnallinen asema suhteessa yliopistoihin. Aseman katsottiin olevan samantasoinen mutta kuitenkin erilainen kuin yliopistoilla.<sup>109</sup> Lampisen mukaan oli lähtökohtana luoda ammattikorkeakoulujärjestelmän perustamisen yhteydessä tiedekorkeakoulujen rinnalle toinen erilainen sektori. Ns. duaalimalli perustui ammattikorkeakoulua koskeviin koulutuspoliittisiin linjauksiin. Linjauksen keskeisinä kohtina ammattikorkeakoulututkinnot muodostavat oman kokonaisuuden, joka ei ole suoraan verrattavissa yliopistotutkintoihin. Lisäksi ammattikorkeakoulujen ensisijaisena tehtävänä oli antaa käytäntöä palvelevaa opetusta kouluttamalla käytännön ammattilaisia.<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> Lampinen 2000 s. 110

<sup>106</sup> Mäenpää H. 2002 s. 43, Lampinen ja Savola 1995 s. 48 - 49

<sup>107</sup> Rikkinen 2002 s. 8

<sup>108</sup> Rask 2002 s. 32

<sup>109</sup> Lampinen 2000 s. 108

<sup>110</sup> Lampinen 2000 s. 117

Suomen korkeakoulupoliittisessa keskustelussa on pidetty esillä duaalimallin säilyttämistä ja sen tarkoituksenmukaisuutta korkeakoulujärjestelmässämme. Valtioneuvosto on linjannut koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa 2007 – 2012, että yliopistoja ja ammattikorkeakouluja kehitetään edelleen duaalimallin pohjalta ja että vuoden 2012 korkeakoululaitoksen muodostavat duaalimallin mukaisesti yliopistot ja ammattikorkeakoulut<sup>111</sup>.

### 3.2.2 Uuden korkeakoulujärjestelmän käynnistyminen

Nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeiluista annettu laki (391/1991) ja asetus (392/1991) käynnistivät ammattikorkeakoulukokeilut. Lain ja asetuksen voimaantulosäännösten mukaan ne olivat voimassa vuoden 1999 loppuun saakka. Nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeilujen tarkoituksena oli keventää ja tehdä joustavammiksi koulutusrakenteita. Ammattikorkeakoulujen perustamisella tuettiin myös ammatillisten oppilaitosten verkoston rationalisointia ja oppilaitosten kokoamista suuremmiksi yksiköiksi.<sup>112</sup>

Lain 3 §:n mukaan ” Ammattikorkeakoulukokeilussa yhteen tai useampaan oppilaitosmuotoon kuuluneet pääsääntöisesti opistoasteen tai ammatillisen korkea-asteen koulutusta antaneet oppilaitokset järjestivät opetusta yhteistyössä ammattikorkeakoulututkintojen suorittamista varten. Ammattikorkeakoulututkinto oli jo kokeiluvaiheessa korkeakoulututkinto. Kokeilua varten oppilaitokset muodostivat kokeiluyksikön, josta käytettiin väliaikaisen ammattikorkeakoulun nimeä. Kokeiluyksikkö voitiin muodostaa yhdestäkin oppilaitoksesta.”

Kokeiluyksiköiden hallinnon perusteet määriteltiin kokeiluyksikössä mukana olleiden oppilaitosten ylläpitäjien tekemässä yhteistoimintasopimuksessa (4 §). Valtioneuvosto myönsi kokeiluluvat ammattikorkeakoulukokeiluihin asianomaisten oppilaitosten ylläpitäjien hakemuksesta (4 §). Kokeiluyksikön hallintoa varten asetettiin kokeilun johtoryhmä (6 §), jonka tehtävistä ja päätösvallan siirtämisestä säädettiin asetuksella (1220/1993) ja johtosäännön määräyksillä. Johtosäännön hyväksyi johtoryhmä, ja sen vahvistivat ylläpitäjät (7 §).

---

<sup>111</sup> Opetusministeriö 2007 s. 11 ja 24

<sup>112</sup> Puoskari 2004 s. 11



Ammattikorkeakoulukokeilun kokeiluyksikön johtoryhmän, väliaikaisen ammattikorkeakoulun johtavan rehtorin, opettajankunnan ja oppilaskunnan lain (391/1991) ja asetuksen (392/1991) perusteella tekemiin päätöksiin haettiin muutosta lain 26 §:n perusteella valittamalla lääninoikeuteen. Muissa asioissa haettiin muutosta kunnallisissa oppilaitoksissa kuntalain mukaan. Pääsääntöisesti nuorisosteiden koulutuksen ja ammattikorkeakoulukoulujen kokeiluihin sovellettiin ammatillisia oppilaitoksia koskevia asetuksen säännöksiä.

Ammattikorkeakoulujen itsehallinto ja autonomia niiden sisäisissä asioissa ei noussut esille ammattikorkeakoulujen kokeiluja koskevan nuorisosteiden koulutuksen ja ammattikorkeakoulujen kokeiluista annetun lain (391/1991) ja asetuksen (392/1991) valmistelun yhteydessä. Ajatukset itsehallinnosta jäivät odottamaan myöhempää toteutumista.

### 3.2.2 Korkeakouluksi kasvanut ammattikorkeakoulu

Keskustelu ammattikorkeakoulujen kehityssuunnista alkoi ammattikorkeakoulukokeilujen käynnistyessä vuonna 1991. Keskustelussa muotoutui tavoitteeksi, että ammattikorkeakouluille luodaan yliopistojen autonomiaa vastaava asema yliopistojen rinnalla.<sup>113</sup> Tämä oli vuoden 1994 alkupuolella käynnistyneen ammattikorkeakoululainsäädännön valmistelun keskeisenä tavoitteena.

Opetusministeriön virkamiestyöryhmä teki lain valmistelutyön. Työryhmän tavoitteena oli valmistella korkeakoululaki, jossa ammattikorkeakouluille olisi annettu yliopistoille yliopistolaissa määriteltä asemaa vastaava institutionaalinen asema<sup>114</sup>. Vuonna 1994 oli voimassa jokaista yliopistoa (20 kpl) koskeva oma erillislaki, joissa yliopistoille oli säädetty vastaava itsehallinto kuin voimassa olevan yliopistolain (645/1997) 2 §:ssä.

Alustavassa valmistelussa lakiesitykseen oli sisällytetty ammattikorkeakoulun itsehallintoa koskevat säännökset, jotka poistettiin siitä lausuntokierroksen jälkeen. Ammattikorkeakoulujen rahoituksen osalta esityksen valmistelussa oli tavoitteena, että valtionosuus olisi myönnetty korvamerkittynä suoraan ammattikorkeakoululle.

---

<sup>113</sup> Salminen 2001 s. 70

<sup>114</sup> Mäenpää H. 2002 s. 47–48, Lampinen ja Savola 1995 s. 66–67

Lain jatkovalmistelussa lakiehdotusta muutettiin, ja valtiosuus kirjattiin lakiesitykseen maksettavaksi ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle.<sup>115</sup> Lakiehdotuksen muutosta ajoi voimakkaasti Suomen Kuntaliitto, jonka esityksestä lakiin ei sisällytetty ammattikorkeakoulun itsehallintoa koskevia säännöksiä. Hyväksytyyn lain sisällössä huomioitiin Kuntaliiton esitykset ammattikorkeakoulun hallinnosta ja rahoituksen ohjaamisesta suoraan ylläpitäjälle<sup>116</sup>.

Ammattikorkeakouluopinnoista valmistunut lakiluonnos oli samalla instituutilaki, korkeakoululaki ja tutkintolaki. Lainsäädännön valmistelussa kynnyskysymykseksi nousi ammattikorkeakoulujen liittyminen kunnalliseen järjestelmään, koska samassa yhteydessä säästösyistä valtion ylläpitämät ammatilliset oppilaitokset kunnallistettiin.<sup>117</sup> Hallituksen esityksessä odotettiin vahvistettavaksi ammattikorkeakoulun autonomiaa. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammattikorkeakouluopinnoista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 319/1994 vp) ei kuitenkaan sisältänyt säännöksiä ammattikorkeakoulujen autonomiasta.

Lakiesityksen 3 §:ssä määriteltiin, että ammattikorkeakoulut ovat samalla tavalla tiede- ja taidekorkeakoulujen kanssa opetusministeriön alaisia korkeakouluja muodostaen yliopistosektorin rinnalla toimivan ns. ei-yliopistollisen korkeakoulusektorin. Kyseistä määrittelyä lakiesitykseen perusteltiin tutkintojen kansainvälisellä rinnastettavuudella<sup>118</sup>.

Ammattikorkeakoulun hallinnon perusteet määriteltiin lakiesityksen 9 §:ssä, jonka mukaan ne jäivät ylläpitäjän päätettäväksi. Kunnallisen ammattikorkeakoulun hallitukseen ja valtuuskuntaan sekä muuhun monijäseniseen hallintoelimeen voi kuulua päätoimisten opettajien, muun henkilöstön, opiskelijoiden valitsemia sekä elinkeino- ja muuta työelämää ammattikorkeakoulun toimialalla edustavia jäseniä.

Hallinto- ja perustuslakivaliokunnat tukivat varauksellisesti hallituksen esityksestä antamissaan lausunnoissa kunnan oikeutta päättää saamiensa valtiosuuksien käytöstä. Sivistysvaliokunta kiinnitti huomiota hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa ammattikorkeakoulujen rahoituksen ohjautumisesta ylläpitäjälle.

---

<sup>115</sup> Mäenpää H. 2002 s. 51–52, Puoskari 2004 s. 16

<sup>116</sup> Lampinen 2000 s. 114

<sup>117</sup> Lampinen, Savola 1995 s. 67-69

<sup>118</sup> HE 319/1994 vp s. 14

Lausunnossaan valiokunta piti oikeana valtionosuusuudistuksen yhteydessä päätettyä linjausta, jonka mukaan kunnalla on itsenäinen päätösvalta valtionosuuksien käyttämisestä<sup>119</sup>. Valiokunta piti tärkeänä ammattikorkeakoulujen korkeakoulumaista taloudellista itsehallintoa ja esitti, että jos kunnat eivät käytä ammattikorkeakoulujen valtionosuuksia ammattikorkeakoulun toimintaan, asiaan on puututtava<sup>120</sup>. Valtiovarainvaliokunta puolsi myös lausunnossaan ammattikorkeakoulujen rahoituksen myöntämisestä sitä ylläpitävälle kunnalle<sup>121</sup>.

Eduskunnan hyväksymässä ammattikorkeakouluopinnoista annetussa laissa (255/1995) oli kunnallisen autonomian ja toiminnan ohjauksen kannalta kolme keskeistä kohtaa. Lain 9 §:ssä ammattikorkeakoulun yksityiskohtainen hallinto jäi kunnallisen ylläpitäjän ratkaistavaksi, ja käyttökustannusten valtionosuus ja kunnan maksuosuus maksettiin ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle eikä suoraan ammattikorkeakoululle (22 §). Kolmantena kunnallista itsehallintoa tukevana säännöksenä oli se, että muutosta kunnallisen ammattikorkeakoulun päätöksiin haettiin kunnallislaissa säädetyllä tavalla.

Valtiovallan epäilevän käsityksen mukaan kunnat eivät osoita ammattikorkeakoulun toimintaan saamiaan valtionosuuksia ammattikorkeakoulun toimintaan. Tämän vuoksi opetusministeriö edellytti opetusministeriön sekä ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien ja ammattikorkeakoulujen välisissä tulos- ja tavoitesopimuksissa, että ammattikorkeakoulun ylläpitäjä osoittaa koko yksikköhintarahoitukseen ammattikorkeakoululle, mikäli ammattikorkeakoulun investointeihin tai hankerahoitukseen haluttiin saada opetusministeriön erillisrahoitusta<sup>122</sup>.

Ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain käsittelyvaiheet osoittivat, että valmistelun aikana syntyi kaksi selkeästi erillistä linjausta ammattikorkeakoulun toiminnan ohjauksesta. Toinen linjauksista edusti käsitystä, että ammattikorkeakoulun toiminta on yliopistoihin verrattavaa toimintaa, jossa sillä pitää olla laaja itsehallinto ja laaja omaa toimintaa koskeva päätöksenteko. Toisen linjauksen mukaan kunnan ylläpitämän ammattikorkeakoulun toiminta oli kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvaa. Sitä koskevan toiminnan ohjauksen tuli perustua kunnan omaan harkintaan. Päätöksentekoon ja talouden ohjaukseen sovelletaan kuntalain säännöksiä.

---

<sup>119</sup> SiVM 32/1994 vp s. 6

<sup>120</sup> SiVM 32/1994 vp s. 6

<sup>121</sup> VaVL 8/1994 vp s. 3-4

<sup>122</sup> Meklin – Kohtamäki - Valkama 2000 I osa s. 21



Tätä käsitystä tukee myös silloisen opetusministeri Raskin kannanotto, jonka mukaan lain valmisteluvaiheessa toisiinsa törmäsivät kunnallinen ja ammattikorkeakouluautonomia kunnallisen autonomian voittaessa<sup>123</sup>.

Ammattikorkeakoulut saivat kriittisiä kannanottoja eri tahoilta siitä, että ne olivat osa kunnallista toimintaa. Työnantajain keskusliiton (TT) kannanoton mukaan ammattikorkeakoulujärjestelmään kuuluvien valtiolta kunnille siirtyneiden teknillisten oppilaitosten kehittämisessä mentiin taaksepäin. TT:n mielestä entisten teknillisten oppilaitosten kehittäminen tuli ongelmalliseksi, kun aiemmin niiden hallinnossa päätöksiä tehneet yritysten edustajat vaihtuivat paikallispolitiikkoihin, jotka saattoivat olla kiinnostuneempia vanhuksista ja lapsista kuin oppilaitoksen kehittämisestä.<sup>124</sup>

Ammattikorkeakoulukenttään syntyi tällöin jännite ammattikorkeakoulujen ohjauksesta. Ei ollut selvää, toimiiko se kunnallisen itsehallinnon vai ammattikorkeakoulujen kaipaaman itsehallinnon, autonomian, pohjalta. Jännite kasvoi koko ajan, mitä käsitystä tukee myös ammattikorkeakoulujen taloushallinnosta tehty tutkimus<sup>125</sup>.

### 3.2.3 Instituutioammattikorkeakoulun hallinto

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ammattikorkeakoulun hallinnon järjestäminen jätettiin pääosin ylläpitäjien päätettäväksi. Ainoa kaikkia ammattikorkeakouluja sitova säännös oli, että jokaisella ammattikorkeakoululla oli hallitus ja rehtori. Kunnallisen ja yksityisen ammattikorkeakoulun hallinnosta ei annettu myöskään asetuksen tasoisia säännöksiä.<sup>126</sup> Kunta voi määritellä ammattikorkeakoulun aseman vastaavaksi lautakunnan kanssa, jolloin se oli kunnan sisäisessä resurssikilpailutilanteessa samassa asemassa muiden toimielinten kanssa. Kunta voi toisaalta järjestää ammattikorkeakoulun aseman hyvinkin joustavaksi ja autonomiseksi toimivalta-oikeuksien delegoinnilla tai muodostamalla siitä kunnallisen liikelaitoksen.<sup>127</sup> Autonomisen

---

<sup>123</sup> Rask 2002 s. 34

<sup>124</sup> Purhonen 2002 s. 169

<sup>125</sup> Meklin – Kohtamäki - Valkama 2000 I osa s. 27. Ammattikorkeakoulujen taloushallintoa koskevassa tutkimuksessa päädyttiin siihen, että autonomiaongelmia nähtiin kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämissä ammattikorkeakouluissa. Ongelmina pidettiin sitä, että amk:n piti noudattaa ylläpitäjän toimintapolitiikkaa mm. henkilöstöasioissa ja konserniohjeiden osalta, mikä kiristi amk:n ja ylläpitäjän välistä jännitettä.

<sup>126</sup> HE 319/1994 vp. s. 3

<sup>127</sup> Meklin – Kohtamäki – Valkama 2000 osa II s, 20 - 25

aseman korostamiseksi kaupungin ylläpitämä ammattikorkeakoulu voitiin sijoittaa hallintoorganisaatiossa kaupunginhallituksen alaiseksi. Tällöin se ei joutunut kilpailuun resursseista muun sivistystoimen kanssa.<sup>128</sup>

Sivistysvaliokunta korosti mietinnössään, että hallituksen jäseniksi tulisi valita myös opettajia, muuta henkilöstöä sekä elinkeino- ja työelämän edustajia. Valiokunnan mielestä kunnallisten ja yksityisten ylläpitäjien päätettäväksi piti kuitenkin jäädä esim. se, minkä alan työelämän edustajia valitaan.<sup>129</sup> Ammattikorkeakoulujen hallinto jäi tällöin ylläpitäjän päätettäväksi. Esimerkiksi Mikkelin ammattikorkeakoulussa hallinto järjestettiin siten, että kuntayhtymän hallitus toimi samalla ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain 9 §:n mukaisena hallituksena. Hallituksen kokouksissa oli ammattikorkeakoulun henkilöstön sekä opiskelijoiden edustajilla läsnäolo- ja puheoikeus. Hallituksessa ei ollut erikseen työ- tai elinkeinoelämän nimeämiä edustajia.<sup>130</sup>

Valtiontilintarkastajain vuoden 2000 toiminnassa opetusministeriön hallinnonalalla tarkastuksen kohteena oli mm. ammattikorkeakoulujen toiminta. Valtiontilintarkastajain kertomuksessa nousivat esille ammattikorkeakoulun hallintoon liittyvät kysymykset, kuten se, mikä on ammattikorkeakoulun ylläpitäjähallinnon ja ammattikorkeakoulun sisäisen hallinnon suhde ja toimivallan jako ammattikorkeakoulun toiminnan ohjauksessa. Opetusministeriön kannanottojen mukaan kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämissä ammattikorkeakouluissa ylläpitäjähallinnon ja ammattikorkeakoulun sisäisen hallinnon toimivallan jako ei ollut selkeä.<sup>131</sup>

Valtiontilintarkastajien kertomuksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien ylläpitämien ammattikorkeakoulujen hallinnon järjestämisessä oli lainsäädännöllistä epäselvyyttä siitä, milloin sovelletaan ammattikorkeakouluopinnoista annettua lakia ja milloin kuntalakia. Valtiontilintarkastajat esittivät, että ammattikorkeakoulujen hallinnon kannalta ongelmallista lainsäädäntöä tulisi selkeyttää, mikäli monimuotoinen ammattikorkeakoulujen ylläpitojärjestelmä haluttiin säilyttää.<sup>132</sup> Kunnallisten ammattikorkeakoulujen toimivallasta ja sen jaosta on ollut hyvin erilaisia näkemyksiä. Varsinkin kuntien etua ajavan Kuntaliiton perustelujen mukaan ammattikorkeakoulujen toiminta on kuntien ylläpitäessä ammattikorkeakouluja kunnallista toimintaa, jota oh-

<sup>128</sup> Meklin – Kohtamäki – Valkama 2000 osa II s. 6

<sup>129</sup> SiVM 32/1994 vp. s. 7

<sup>130</sup> Mikkelin ammattikorkeakouluoyhtymän hallintosääntö 2002

<sup>131</sup> Valtiontilintarkastajain kertomus 2000 s. 127

<sup>132</sup> Valtiontilintarkastajain kertomus 2000 s. 141

jaa kuntalaki<sup>133</sup>. Toimivaltakysymysten lainsäädännölliseen pohjaan otettiin kantaa ammattikorkeakoululain uudistuksen yhteydessä.

Seuraavaksi tarkastelen voimassa olevan ammattikorkeakoululain (351/2003) syntyvaiheita ja sen valmistelun aikana käytyä kiistaa kunnallisesta ja ammattikorkeakoulun itsehallinnosta.

### 3.3 Ammattikorkeakouluille itsehallinnollinen asema

#### 3.3.1 Uuden ammattikorkeakoululain valmistelu

Opetusministeriö asetti syksyllä 2001 ammattikorkeakoululakityöryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus ammattikorkeakouluopinnoista annetun lain uudistamisesta. Ministeriön toimeksiannon mukaan työryhmän esitys tuli kirjoittaa hallituksen esityksen muotoon ja toimeksiannossa määriteltiin myös uudistamisen lähtökohdat seuraavasti:

- 1) *Ammattikorkeakoulut ovat korkeakouluja ja osa korkeakoululaitosta. Ammattikorkeakouluja varten tulee yliopistoja koskevan yliopistolain tapaan olla laki ammattikorkeakouluista tai lyhyesti ammattikorkeakoululaki.*
- 2) *Ammattikorkeakoulujen tehtävät määritellään lähtien siitä, että korkeakoululaitos muodostuu yliopistoista ja ammattikorkeakouluista. Ammattikorkeakoulut ovat korkeakoulututkintoja järjestäviä korkeakouluja. Opetuksen ja opettajankoulutuksen lisäksi ammattikorkeakoulujen tehtäviä ovat ainakin tutkimus- ja kehitystyö sekä aluekehitys.*
- 3) *Ammattikorkeakouluopetuksen ja ammattikorkeakouluissa suoritettavien tutkintojen tulee säilyä kansainvälisesti kilpailukykyisenä. Muualla Euroopassa tapahtuva korkeakoulutuksen kehitys otetaan huomioon.*
- 4) *Ammattikorkeakoulutuksesta suoritettavan kansainvälisen arvioinnin tulokset otetaan huomioon ammattikorkeakoululainsäädännössä.*
- 5) *Ammattikorkeakoulujen sisäisessä hallinnossa vahvistetaan ammattikorkeakoulujen autonomiaa ja korkeakouludemokratiaa kehittämissuunnitelman mukaisesti. Ammattikorkeakoululainsäädännön suhde ylläpitäjiä koskevaan lainsäädäntöön selkiytetään.*

---

<sup>133</sup> Suomen Kuntaliitto 2001 s, 33



6) *Ammattikorkeakoulujen toiminnan ohjaus on tarpeen valtakunnallisen korkeakoulupolitiikan toimeenpanemiseksi ja yhteensovittamiseksi, koulutustarjonnan valtakunnalliseksi ja alueelliseksi yhteensovittamiseksi sekä voimavarojen ohjaamiseksi. Lainsäädäntöön tulee sisällyttää menettely, jolla ministeriö ja ammattikorkeakoulut sopivat tavoitteista.*<sup>134</sup>

Osittain samanaikaisesti opetusministeriön asettama Ammattikorkeakoulujen rahoitustyöryhmä valmisteli omaa esitystään ammattikorkeakoulujen rahoituksesta. Toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä oli ”kehittää ammattikorkeakoulujen rahoitusjärjestelmää nykyistä oikeudenmukaisemmaksi ja kannustavammaksi sekä nykyistä paremmin korkeakoulun infrastruktuurin tarpeita vastaavaksi”.<sup>135</sup> Ammattikorkeakoululain uudistuksen yhteydessä ei uudistettu ammattikorkeakoulujen rahoituksen määräytymisperusteita, vaan uudistus toteutettiin myöhemmin erillisenä. Ammattikorkeakoulujen rahoitustyöryhmän esityksiä ammattikorkeakoulujen rahoituksen perusteista otettiin huomioon opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muutoksessa (1071/2005).

Uuden ammattikorkeakoululain valmistelussa oli odotettavissa työryhmän toimeksiannon 5 ja 6 kohtien perusteella, että kunnallisen ammattikorkeakoulun ylläpitäjän toimivaltaan ja toisaalta ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun väliset suhteet nousevat esille, samoin kuin ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun sekä opetusministeriön välinen suhde ammattikorkeakoulun toiminnan ohjauksessa.

Opetusministeriön ja Suomen Kuntaliiton välillä oli selkeä jännite ammattikorkeakoululainsäädännön valmistelussa. Kuntaliiton lähtökohtana oli, että ammattikorkeakoulut ovat pääasiassa kunnallisia korkeakouluja niiden ylläpitäjämuodosta riippumatta. Kuntaliitto valmistautui ammattikorkeakoululainsäädännön uudistamiseen asettamalla vuonna 2000 sitä varten erillisen työryhmän. Sen tehtävänä oli valmistella Kuntaliitolle ehdotus ammattikorkeakoululainsäädännön uudistamiseksi erityisesti hallinnon ohjauksen osalta<sup>136</sup>. Työryhmä kirjasi omat ammattikorkeakoululainsäädännön uudistamiseen liittyvät tavoitteensa työryhmän raporttiin 26.1.2001 ”Ammattikorkeakoululainsäädännön uudistaminen”.

<sup>134</sup> Opetusministeriö 19:2002 s. 1 - 2

<sup>135</sup> Opetusministeriö 4:2002 s. 1

<sup>136</sup> Suomen Kuntaliitto 2001 s. 9

Lainsäädännön valmistelussa kunnan toimivallan kannalta keskeisiksi kysymyksiksi nousivat, miten ammattikorkeakoulujen toiminnan ohjaus ja arviointi sekä sisäinen hallinto järjestetään siten, etteivät ne kavenna kunnallista itsehallintoa ja kunnan mahdollisuuksia ohjata ammattikorkeakoulun toimintaa. Kuntaliiton selkeä kanta lainsäädännön valmistelun käynnistyessä oli, että kunnallisten ammattikorkeakoulujen hallinto olisi pitänyt toteuttaa kuntalain mukaisesti.<sup>137</sup>

Ammattikorkeakoululakityöryhmän esitykseen sisältyi kahden jäsenen eriävä mielipide. He kiinnittivät huomiota kysymyksiin, jotka ovat oleellisia kunnallisen ammattikorkeakoulun ylläpitäjän toimivallan kannalta. Heitä askarrutti myös, millaiseksi kunnallisen ammattikorkeakoulun sisäisen autonomian merkitys muodostuu suhteessa ylläpitäjän toimivaltaan. Niin ikään eriävässä mielipiteessä otettiin esille ammattikorkeakoulun toiminnan ohjaus ja kehittäminen, jolloin työryhmän lakiesityksen mukaisella neuvottelu- ja sopimusmenettelyllä ei tullut rajoittaa ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien toimivaltaa. Eriävän mielipiteen mukaan kunnallisissa ammattikorkeakouluissa tulisi turvata omistajien edellytykset ohjata toimintaa alueellisen kehittämisen näkökulmasta ja luoda omistajille edellytykset kantaa vastuuta ammattikorkeakoulun toiminnasta ja taloudesta. Kunnallisen itsehallinnon kannalta keskeiseksi asiaksi nostettiin myös lakiesityksen muotoileminen siten, että kunnallisten ammattikorkeakoulujen hallinnossa sovellettaisiin pelkästään kuntalakia.<sup>138</sup> Työryhmän esityksestä jätetyssä eriävässä mielipiteessä tulee esille kunta-alan kanta, jonka mukaan kunnallisen ylläpitäjän ammattikorkeakoulun hallinto ja ohjaus tulisi järjestää kaikilta osin kunnallisen itsehallinnon piirissä<sup>139</sup>.

Ammattikorkeakoululakityöryhmän esityksen keskeisiä tavoitteita olivat ammattikorkeakoulujen aseman määrittäminen korkeakoulujärjestelmässä sekä ammattikorkeakoulujen itsehallinnollisen aseman ja ylläpitäjähallinnon roolien selkeyttäminen ammattikorkeakoulun sisäisissä asioissa.<sup>140</sup>

Hallituksen esityksellä HE 206/2002 eduskunnalle ammattikorkeakoululaiksi ja lailla ammatillisesta opettajankoulutuksesta esitettiin korvattavaksi ammattikorkeakouluopinnoista annettu laki 255/1994 sekä laki ammatillisesta opettajankoulutuksesta (452/1996).

<sup>137</sup> Suomen Kuntaliitto 2001 s. 34-35

<sup>138</sup> Opetusministeriö 19:2002, esitykseen liittyvä Susanna Kivelän ja Jyrki Myllyvirran eriävä mielipide

<sup>139</sup> Suomen Kuntaliitto 2001 s. 34-35

### 3.3.2 Ammattikorkeakoulun asema

Hallituksen esityksessä ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi ammatillisesta opettajakoulutuksesta HE 206/2002 vp keskeisiä tavoitteita oli taata ammattikorkeakouluille vastaava itsehallinto kuin korkeakouluilla on ollut. Itsehallinnolla tavoiteltiin kahta asiaa. Ensimmäiseksi tavoiteltiin sitä, että ammattikorkeakouluyhteisön jäsenet olisivat oikea päätöksentekotaho ammattikorkeakouluopetusta koskevista asioista. Toiseksi ammattikorkeakoulu voisi nopeasti omilla päätöksillään sopia alueensa kehittämiseen liittyvistä yhteistyöhankkeista alueen yritysten ja työelämän kanssa.<sup>141</sup>

Yliopistot ovat olleet perinteisesti valtion ylläpitämiä, ja yliopiston autonomiaa on tarvinnut arvioida vain suhteessa opetusministeriöön, jonka alaisina yliopistot toimivat. Ammattikorkeakoulujen osalta joudutaan arvioimaan itsehallintoa suhteessa valtioon ja ammattikorkeakoulun ylläpitäjään.

Ammattikorkeakoulun erilaisten roolien vuoksi sen asema esimerkiksi suhteessa kuntaomistajaan on ongelmallinen. Tähän kiinnitettiin huomiota jo hallintovaliokunnan lausunnossa. Ammattikorkeakoulut kuuluvat ammattikorkeakoululakiesityksen perusteella kolmenlaisiin organisaatioihin. Ne ovat osa Suomen korkeakoulujärjestelmää ja muodostavat samalla osan korkeakoululaitosta (2 §). Sen lisäksi ne ovat opetusministeriön alaisia korkeakouluja (1 §). Kunta on omistajana ja ylläpitäjänä, ja siksi ammattikorkeakoulu on osa kunnallista organisaatiota, jolla on tietyissä asioissa itsehallinnollinen asema (6 § ja 3 §:n 1 mom.).<sup>142</sup>

Lain valmistelun yhteydessä kuntien omistamista ammattikorkeakouluista hallintovaliokunnan lausunnossa nostettiin esille huoli, ettei lakiin sisältyvällä opetusministeriön, ammattikorkeakoulun ylläpitäjän sekä ammattikorkeakoulun välisellä tavoite- ja tulossopimusmenettelyllä saa kaventaa kunnallista itsehallintoa eikä heikentää ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun välistä vuorovaikutusta ja yhteyttä.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> HE 206/2002 vp s. 1

<sup>141</sup> HE 206/2002 vp s. 21

<sup>142</sup> HaVL 41/2002 vp s. 2

<sup>143</sup> HaVL 41/2002 vp s. 3



Ammattikorkeakoulun asema on jäänyt oikeudellisesti epämääräiseksi, koska ammattikorkeakoululain valmistelun yhteydessä ei määritelty Suomen korkeakoululaitosta eikä korkeakoulujärjestelmää<sup>144</sup>. Ammattikorkeakoululaki (351/2003) ja laki ammatillisesta opettajakoulutuksesta (356/2003) tulivat voimaan 1.8.2003.

### 3.4 Ammattikorkeakoulun tehtävät ja itsehallinto

#### 3.4.1 Tehtävät

Ammattikorkeakoulujen tehtävistä oli säädetty eri pykälissä aiemmassa ammattikorkeakouluopintoja koskevassa laissa (255/1995). Uudessa laissa tehtävät määriteltiin samassa pykälässä. Säännöksessä määriteltiin ammattikorkeakouluille yliopistojen tehtävistä poikkeava koulutus-tehtävä, jossa painotettiin käytännönläheistä opetusta työelämän asiantuntijatehtäviin samoin kuin omaa roolia tutkimus- ja kehitystyössä.<sup>145</sup>

Ammattikorkeakoulun tehtävät on määritelty lain 4 §:ssä seuraavasti:

*” Ammattikorkeakoulujen tehtävänä on antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen ja taiteellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä tukevaa ja alueen elinkeinorakenteen huomioon ottavaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä.*

*Ammattikorkeakoulut antavat ja kehittävät aikuiskoulutusta työelämäosaamisen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi.*

*Ammattikorkeakoulu voi antaa ammatillista opettajakoulutusta sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään.”*

Ammattikorkeakouluille säädettiin kaksi erillistä oikeutta, joilla niille on säädetty ylläpitäjästä riippumaton asema. Ensinnäkin ammattikorkeakouluille on annettu ammattikorkeakoululaissa sisäisissä asioissa itsehallinto (3 §) ja toiseksi ammattikorkeakoulussa järjestettävän tutkimuksen ja opetuksen vapaus (16 §), silloin, kun ne toteuttavat sille (4 §) säädettyjä tehtäviä.

---

<sup>144</sup> HaVL 41/2002 vp s. 2

<sup>145</sup> HaVL 41/2002 vp s. 27

Ammattikorkeakouluille laissa säädetty opetuksen ja tutkimuksen vapaus on määritelty lähes vastaavalla tavalla kuin yliopistoille, joissa yliopistolain 6 §:n mukaan ”*vallitsee tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaus*”. Ammattikorkeakoululain 16 §:n mukaan ”*ammattikorkeakoululla on 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä suorittaessa opetuksen ja tutkimuksen vapaus*”. Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan ammattikorkeakoulun oikeutta opettaa haluamallaan tavalla. Myös sivistysvaliokunta on painottanut samaa asiaa<sup>146</sup>.

Ammattikorkeakouluille on asetettu lain 5 §:ssä yhteistyövelvoite toimintaympäristön huomiointiin ottamisesta siten, että ammattikorkeakoulun harjoittama tutkimus- ja kehitystyö on työelämää ja opetusta palvelevaa. Tältä osin hallituksen esityksen perusteluita voi tulkita siten, että ammattikorkeakoulun on otettava koulutuksen suuntaamisessa ja kehitystyössä huomioon kunnallisen ylläpitäjän strategiset linjaukset<sup>147</sup>. Mielestäni tältä osin ammattikorkeakoululla ei siis ole täydellistä opetuksen ja tutkimuksen vapautta erityisesti alueelliseen kehittämiseen liittyvän toiminnan osalta.

### 3.4.2 Ammattikorkeakoulun itsehallinnon sisältö

Ammattikorkeakoululain 3 §:ssä säädetään, että ammattikorkeakoululla on sisäisissä asioissa itsehallinto ja että ammattikorkeakouluun kuuluvat sen jäseninä päätoimiset opettajat, muu päätoiminen henkilöstö ja päätoimiset opiskelijat. Ammattikorkeakoulun kannalta on merkittävää, miten se itse voi ohjata omaa toimintaansa.

Herää kysymys, mitä ammattikorkeakoulun sisäiset asiat ovat, joissa sillä on itsehallinto. Ammattikorkeakoululaista voi päätellä, että itsehallintoa ammattikorkeakoulu tarvitsee sille laissa määrättyjen tehtävien suorittamiseen. Ammattikorkeakoulujen itsehallinto rinnastetaan usein yliopistojen itsehallintoon. Perustuslain 123.1 §:n mukaan ”*Yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään*”. Yliopistolain 2 §:ssä säädetään, että yliopistoilla on itsehallinto.

---

<sup>146</sup> HE 206/2002 vp s. 30–31 ja SiVM 19/2002 vp, s 4

<sup>147</sup> HE 206/2002 vp s. 30–31

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen HE 1/1998 vp 123 §:n perusteluissa lainkohdasta todetaan seuraavaa: yliopistojen itsehallinnolla tarkoitetaan, että yliopiston omat toimielimet päättävät yliopiston sisäisestä hallinnosta laissa erikseen säädetyin perustein, eivätkä tällöin esim. valtion yleiset hallintoviranomaiset voi tehdä näissä asioissa yliopistoa velvoittavia päätöksiä<sup>148</sup>.

Hallituksen esityksen perusteluissa ammattikorkeakoulun itsehallinnon kannalta keskeisenä kysymyksenä pidetään sitä, miten hallinnon toimivalta jakautuu valtionhallinnon ja ylläpitäjähallinnon sekä ammattikorkeakoulun itsehallinnon välillä sen sisäisissä asioissa. Hallituksen esityksen jatkoperustelu on mielenkiintoinen sen osalta, mitä ammattikorkeakoulun sisäisissä asioissa olevan itsehallinnon sisältö voisi olla. Perusteluna esitetään, että ammattikorkeakoulun itsehallinnon sisäisten asioiden vastakohtana ovat valtion tai ylläpitäjän toimivaltaan kuuluvat asiat.<sup>149</sup>

Mielestäni ammattikorkeakoulun itsehallintoa sisäisissä asioissa voidaan tarkastella ainoastaan suhteessa ylläpitäjään, kuten yliopistojen itsehallinnollista asemaa tarkastellaan suhteessa valtioon<sup>150</sup>. Opetusministeriön päätösvaltaa yksittäisen ammattikorkeakoulun osalta pidän ammattikorkeakoulun toimintaedellytyksiin liittyvänä päätöksentekona, joka ammattikorkeakoulua koskevan toimivallan jaon perusteella edellyttää ammattikorkeakoulutasolla joko ylläpitäjän tai ammattikorkeakoulun sisäisen hallinnon päätöstä. Tällaisina toimintaedellytyspäätöksinä tulisivat kysymykseen lähinnä ammattikorkeakoulun toimilupaa, aloituspaikkoja ja koulutusohjelmia ja tutkintoja koskevat päätökset.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ammattikorkeakoulun itsehallinnon arvioinnin kannalta nousee esille neljä merkittävää kannanottoa. Valiokunta nosti esille kunnan perustuslain 121 §:n mukaisen itsehallinnon korostamalla kunnan oikeutta päättää omasta hallinnosta ja taloudesta sekä kuntalaisten oikeudesta itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Lausunnon mukaan ammattikorkeakoulun sisäistä itsehallintoa hoitava hallitus ja rehtori eivät olisi kunnan toimielimiä.

---

<sup>148</sup> HE 1/1998 vp. 177-178

<sup>149</sup> HE 206/2002 vp s. 27

<sup>150</sup> Ks. HE 1/1998 vp s. 177-178



Tämän kysymyksen valiokunta nosti myös ongelmaksi ammattikorkeakoulua ylläpitävän kunnan tai kuntayhtymän kannalta.<sup>151</sup> Kolmas merkittävä valiokunnan kannanotto ammattikorkeakoulun sisäisissä asioissa olevan itsehallinnon kannalta oli yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen itsehallinnon eron määrittely. Hallituksen perustuslakia koskevan esityksen mukaan perustuslain 123 §:n yliopistojen itsehallintoa koskevan säännöksen piiriin ei kuulu ammattikorkeakoululaissa esitetty ammattikorkeakoulujen itsehallinto sisäisissä asioissa<sup>152</sup>. Valiokunta tosin painotti, että kehitettäessä ammattikorkeakouluja osaksi korkeakoululaitosta, yliopistojen itsehallinnon periaatteita ei voi ohittaa. Valiokunnan lausunnossa otettiin esille myös opetusministeriön toimivaltasuhde ammattikorkeakouluihin nähden. Kannanotossaan valiokunta rajasi opetusministeriön toimivallan ulkopuolelle ministeriön oikeuden tehdä suoraan ammattikorkeakoulua koskevia päätöksiä.<sup>153</sup>

Ammattikorkeakoululle annettu opetuksen ja tutkimuksen vapaus korostaa ammattikorkeakoulun itsehallintoa ja sen oikeutta tehdä päätöksiä opetuksesta ja tutkimuksesta.

Variksen mukaan ammattikorkeakoulujen ja yliopiston itsehallinnon välillä on monia eroavaisuuksia. Yhtenä erona esille nousee ammattikorkeakoulujen ylläpitojärjestelmä, jossa kunnilla on merkittävä asema, minkä vuoksi ylläpitäjän toimivaltaan kuuluu ammattikorkeakoulun itsehallintoon kuuluvia asioita. Varis katsoo myös yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tehtävien poikkeavan toisistaan.<sup>154</sup>

Perustuslakivaliokunnan tekemän kannanoton merkitys, etteivät ammattikorkeakoulun hallitus ja rehtori ole kunnan toimielimiä, otetaan myöhemmin arvioitavaksi käsiteltäessä kunnan ja ammattikorkeakoulun välistä toimivallan jakoa.

---

<sup>151</sup> PeVL 74/2002 vp. s. 2

<sup>152</sup> HE 1/1998 vp, s. 177

<sup>153</sup> PeVL 74/2002 vp. s. 2, ks. HE 206/2002 vp s. 27

<sup>154</sup> Varis 2004 s. 26

### 3.4.3 Ammattikorkeakoulun hallinto

Ammattikorkeakoululain 10 §:n mukaan sisäistä hallintoa hoitavat hallitus ja rehtori. Hallituksen puheenjohtajana toimii rehtori, ja hallituksessa ovat edustettuina ammattikorkeakoulun muu johto, päätoimiset opettajat, muu päätoiminen henkilöstö ja päätoimiset opiskelijat sekä elinkeino- ja muun työelämän edustajat (11 §). Hallituksen jäsenten kokonaismäärästä ja eri ryhmiin kuuluvien jäsenten määrästä päättää ammattikorkeakoulun ylläpitäjä. Eri henkilöstöryhmiä edustavien ja opiskelijajäsenten määrän ammattikorkeakoulun sisältä tulee olla vähemmän kuin puolet hallituksen koko jäsenmäärästä. Elinkeino- ja muuta työelämää edustavien jäsenten määrä saa olla enintään kolmannes hallituksen jäsenistä (11.2 §).

Ammattikorkeakoululain 12 §:n mukaan hallituksen tehtävät ovat seuraavat:

*"Hallituksen tehtävänä on kehittää ammattikorkeakoulun toimintaa.*

*Lisäksi hallituksen tehtävänä on:*

- 1) tehdä ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle ehdotus ammattikorkeakoulun toiminta- ja taloussuunnitelmaksi sekä talousarvioksi;*
- 2) päättää ammattikorkeakoululle myönnettyjen määrärahojen jakamisen perusteista;*
- 3) tehdä ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle ehdotus koulutustehtävän muuttamista koskevasta esityksestä;*
- 4) asettaa muut monijäseniset hallintoelimet;*
- 5) hyväksyä ammattikorkeakoulun tutkintosääntö;*
- 6) hyväksyä sisäistä hallintoa koskevat ammattikorkeakoulun säännöt; sekä*
- 7) käsitellä ja ratkaista muut sen tehtäväksi säädetty tai määrätyt taikka asian laadun mukaan sille kuuluvat asiat.*

Hallituksen ohella rehtorin rooli on keskeinen ammattikorkeakoulun sisäisen hallinnon hoitamisessa. Rehtori johtaa ammattikorkeakoulun toimintaa sekä käsittelee ja ratkaisee ammattikorkeakoulun sisäistä hallintoa koskevat asiat, ellei niistä ole lailla, valtioneuvoston tai opetusministeriön asetuksessa tai ammattikorkeakoulun säännöissä ole muuta säädetty tai määrätty.

Ammattikorkeakoululakiin on lisätty uusi 13a § (10.6.2005/413). Lain täydennyspykälässä on säännökset ammattikorkeakoulun säännöissä määrättävistä asioista.

Säännöissä määritellään ammattikorkeakoulun toimielinten toimivalta, tehtävät, toimikausi, toimielimissä käsiteltävien asioiden esittely, käsittely ja ratkaiseminen. Lisäksi ne määrittelevät, miten ammattikorkeakoulun muu hallinto järjestetään.

#### 3.4.4 Ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun toimielinten välinen työjako

Kunnan toimivallan määrittämisen kannalta seuraavaksi tarkastellaan ammattikorkeakoulun ylläpitäjän ja toimielinten välisen työnjaon lainsäädännöllistä pohjaa. Ammattikorkeakoululaki-työryhmän ja hallituksen ammattikorkeakoululakia koskevissa esityksissä ammattikorkeakoulun ylläpitäjän tehtävät oli sisällytetty osaksi lakiesityksen yksittäisiä pykäläiä.

Sivistysvaliokunta lisäsi valmistelussaan hallituksen esitykseen uuden ylläpitäjän tehtäviä koskevan 14 §:n. Valiokunta jaotteli kannanotossaan ylläpitäjän ammattikorkeakoulua koskevat asiat ylläpitäjän intressipiiriin ja toimivaltaan kuuluviksi asioiksi. Valiokunta perusteli ylläpitäjän toimivaltaan kuuluvien asioiden määrittämistä laissa sillä, että säännöksellä selkiytetään ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun sisäisen hallinnon työnjakoa.<sup>155</sup> Hallintovaliokunnan lausunnossa esitettiin, että lakiesityksen mukainen suhde ammattikorkeakoulun ja ylläpitäjän välillä jää epäselväksi, mikä voi aiheuttaa jatkossa epäselvyyksiä hallinnon ja päätöksenteon järjestämisessä<sup>156</sup>. Perustuslakivaliokunnan kannanotossa katsottiin, että kunnallisen itsehallinnon periaatteet tulevat turvatuksi, kun ammattikorkeakoulun sääntöjen sisällössä on otettava huomioon kunnan tai kuntayhtymän hallintosääntö<sup>157</sup>. Suomen Kuntaliitto esitti lausunnossaan, että ammattikorkeakoulun hallinto tulee järjestää kuntalain mukaisesti<sup>158</sup>.

Lakiesityksen käsittelyn aikana olivat merkittävässä asemassa eduskunnan valiokuntien ja Suomen Kuntaliiton lausunnoissa esille otetut ammattikorkeakoulun ja sen kunnallisen ylläpitäjän väliseen suhteeseen liittyvät kysymykset. Lakiesityksen lopullinen sisältö muuttui lain eduskuntakäsittelyn aikana erityisesti ammattikorkeakoulun kunnallista ylläpitäjää koskevien säännösten osalta.

---

<sup>155</sup> SiVM 19/2002 vp, s 4

<sup>156</sup> HaVL 41/2002 vp, s 2

<sup>157</sup> PeVL 74/2002 vp, s 2

<sup>158</sup> Ks. Suomen Kuntaliitto 15.11.2002, Eduskunnan hallintovaliokunnalle ”HE 206/2002 vp hallituksen esitys eduskunnalle ammattikorkeakoululaksi ja laiksi ammatillisesta opettajakoulutuksesta”



Ammattikorkeakoululain muutoksenhakua koskevat säännökset ovat merkittävät tarkasteltaessa kunnan toimivaltaa ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä. Lain 42 §:n mukaan ammattikorkeakoululain ja sen nojalla annetun asetuksen perusteella ammattikorkeakoulun tekemiin päätöksiin haetaan muutosta hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti asianomaisesta hallinto-oikeudesta. Ammattikorkeakoulun kunnallisen ylläpitäjän toimivaltansa puitteissa tekemiin päätöksiin haetaan muutosta kuntalaissa (365/1995) säädetyllä tavalla.

Ammattikorkeakoulua koskevien valitusten päätöksistä voi tehdä sen johtopäätöksen, että päätöksissä on jouduttu ottamaan kantaa toimivaltakysymyksiin ja siihen, mikä eri tapauksissa on ollut lainmukainen muutoksenhakukanava. Ammattikorkeakoulua koskevia oikeustapauksia käsitellään tässä tutkimuksessa erikseen.

### **3.4.5 Ammattikorkeakoulun ylläpitäjän tehtävät**

Lain 14 §:ssä ylläpitäjän tehtävät määriteltiin seuraavasti:

*Sen lisäksi, mitä muualla tässä laissa säädetään, ammattikorkeakoulun ylläpitäjän tehtävänä on:*

- 1) päättää ammattikorkeakoulun strategisesta kehittämisestä;*
- 2) päättää ammattikorkeakoulun toiminta- ja taloussuunnitelmasta sekä talousarviosta;*
- 3) tehdä valtioneuvostolle esitys ammattikorkeakoulun koulutustehtävän muuttamisesta; sekä*
- 4) nimittää tarvittaessa ammattikorkeakoululle valtuuskunta.*

Muita ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle määrättyjä tehtäviä ovat ammattikorkeakoululaissa ammattikorkeakoulun toimilupaan liittyvät asiat (6 §), ammattikorkeakoulutoiminnalle asetettavista tavoitteista sopiminen yhdessä ammattikorkeakoulun ja opetusministeriön kanssa (8 §), ammattikorkeakoulun hallituksen jäsenmäärän vahvistaminen ja hallituksen jäsenten nimittäminen (11 §) sekä ammattikorkeakoulun rehtorin nimittäminen ja vararehtorien lukumäärästä päättäminen.

Ammattikorkeakoulun ylläpitäjän kannalta merkittäviä säännöksiä ovat rahoitukseen liittyvät säännökset ammattikorkeakoulun perus- (32 §), hanke- ja tuloksellisuusrahoituksen (33 §) myöntämisestä ylläpitäjälle sekä ylläpitäjän oikeus ottaa vastaan avustuksia ja lahjoituksia, jotka käytetään ammattikorkeakoulun toimintaan ja kehittämiseen. Muilta osin kunnallisen ammattikorkeakoulun ylläpitäjähallinnon tehtävät ja päätösvalta määräytyvät kuntalain perusteella.

Kuten Susanna Varis on omassa hallinto-oikeudellisessa pro-gradu-tutkielmassaan todennut, kunnallisen ammattikorkeakoulun ylläpitäjän kannalta on tärkeä kysymys, miten ammattikorkeakoulun itsehallinto rajoittaa kunnallista itsehallintoa ja mikä kunnallisen itsehallinnon rajoittava vaikutus on ammattikorkeakoulun itsehallintoon. Varis jakaa myös ammattikorkeakoulun itsehallinnon toteutumisen kolmeen luokkaan. Ammattikorkeakoululla on ammattikorkeakoululakiin perustuvaa ja ylläpitäjän delegoimaa toimivaltaa ja ammattikorkeakoulu valmistelee ylläpitäjän päätettäväksi tulevia asioita.<sup>159</sup>

## **4 KUNNAN AMMATTIKORKEAKOULU**

### **4.1 Ammattikorkeakoulun ylläpitäminen kunnallisena tehtävänä**

#### **4.1.1 Oikeudelliset ja taloudelliset lähtökohdat**

Kuntalain 2 §:n mukaan kunta mm. hoitaa itsehallintonsa perusteella ottamansa tehtävät. Ammattikorkeakoulun ylläpitäminen on sille Sallisen kunnan tehtävien jaottelun mukainen valtionavusteinen vapaaehtoinen tehtävä<sup>160</sup>. Kunta toimii juridisena oikeushenkilönä ja se vastaa mm. toimintaansa liittyvistä taloudellisista seurauksista. Kunta voi hakea valtioneuvostolta ammattikorkeakoululain 6 §:n mukaista toimilupaa, joka oikeuttaa sen ylläpitämään ammattikorkeakoulua. Valtioneuvoston asetuksessa ammattikorkeakouluista (352/2003) on määritelty perusteet, joilla voidaan hakea ammattikorkeakoulun toimilupaa<sup>161</sup>. Valtioneuvosto voi harkintavaltansa puitteissa myöntää mm. kunnalle ammattikorkeakoululain mukaisen toimiluvan ammattikorkeakoulun ylläpitämiseen.

---

<sup>159</sup> Varis 2000 s. 45 ja 35

<sup>160</sup> Ks. Sallinen 2007 s. 97-98

<sup>161</sup> Ks. Valtioneuvoston asetus ammattikorkeakouluista (352/2003). Asetuksen 7 luvun 25 §:n mukaan ammattikorkeakoulun toimilupahakemuksessa on esitettävä mm. perusteet ammattikorkeakoulun tarpeellisuudesta, koulutustehtävästä, hallinnon järjestämisestä, opetus- ja muista tiloista ja arvio perustamis- ja käyttökustannuksista sekä rahoitussuunnitelma.

Valtioneuvoston myöntäessä kunnalle hakemusta ammattikorkeakoulun toimiluvan valtio ei samalla sitoudu vastaamaan kaikista ammattikorkeakoulun ylläpitämisestä kunnalle aiheutuvista kustannuksista. Valtio sitoutuu ainoastaan myöntämään kunnalle ammattikorkeakoululain 32 §:n mukaista perusrahoitusta tehtävän hoitamiseen. Tämän lisäksi kunnalla on oikeus käyttää itsehallintonsa perusteella haluamansa määrän omia varoja ammattikorkeakoulun menoihin. Se ottaa itselleen myös ammattikorkeakoulun ylläpitoon liittyviä ammattikorkeakoululain mukaisia velvoitteita. Kunta sitoutuu ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä siihen, että sen ylläpitämä ammattikorkeakoulu toimii ammattikorkeakoululain, valtioneuvoston ammattikorkeakouluista antaman asetuksen ja toimiluvan ehtojen mukaisesti. Ammattikorkeakoulun toimilupa voidaan ammattikorkeakoululain 6 §:n perusteella myös peruuttaa, mikäli ammattikorkeakoulun ylläpitäjä ei hoida ammattikorkeakoulua lain, asetuksen ja toimiluvan säännösten mukaisesti. Suomessa ei ole em. syistä peruttu ammattikorkeakoulujen toimilupia.

## **4.2 Kunnan toimitimet**

### **4.2.1 Kunnan toimielinjärjestelmä**

Kuntalain 17 §:n mukaan kunnan toimitimeä ovat valtuuston lisäksi kunnanhallitus, lautakunnat ja johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat. Toimitielimien käsitteeseen liittyy monijäsenisen viranomaisen rooli, johon voi liittyä toimivaltaa päätösten tekemiseen. Kunnissa voi olla muita vapaa-muotoisia valmistelu- ym. elimiä, joilla ei ole toimitielimen asemaa.<sup>162</sup>

Kunnanvaltuuston toimivaltaa voidaan siirtää kollegiaalisesti kunnalliselle toimitielimelle, luottamushenkilölle ja viranhaltijalle. Kunnallinen luottamushenkilökäsitys on suhteellisen selkeä, mutta asiasta on esitetty erilaisia näkemyksiä arvioitaessa kunnallisen ammattikorkeakoulun hallituksen ja rehtorin asemaa kunnallisina toimitieliminä.

Amattikorkeakoulun hallituksen aseman tarkastelussa on otettava huomioon kuntalain kuntien toimitielimiä koskevat säännökset. Samoin on selvitettävä, milloin ammattikorkeakoulun hallituksen päätöksenteon perustana on kuntalaki ja milloin ammattikorkeakoululaki.

---

<sup>162</sup> Harjula ja Prättälä 2004, s. 200



Tilanne ei kaikilta osin ole täsmentynyt, ja ammattikorkeakoulua koskevassa päätöksenteossa voi syntyä tilanteita, joissa toimivaltakysymys ei ole selkeä.

#### **4.2.2 Vaalikelpoisuus kunnan toimielimiin**

Kuntalain (365/1995) 1 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto, joka ylimpänä toimielimenä käyttää kunnan päätösvaltaa itsehallintoon kuuluvissa asioissa. Kunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta on syytä tarkastella, ketkä ovat kunnan luottamushenkilöitä, miten heidän asemansa määräytyy ja miten luottamushenkilö voi tehtävässään toteuttaa kunnallista itsehallintoa.

Yleissäännös kunnallisista luottamushenkilöistä on kuntalain (365/1995) 32 §:ssä. Pykälän 1 momentissa todetaan, että kunnan luottamushenkilöitä ovat valtuutetut, varavaltuutetut, kunnan toimielimiin valitut jäsenet, kunnan kuntayhtymän toimielimiin valitsemat jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Saman pykälän 3 momentin mukaan kunnan valtion luottamustoimeen valitsemasta henkilöstä on soveltuvin osin voimassa se, mitä kunnan luottamushenkilöstä säädetään.

Kuntalain 33 §:n mukaan kunnan luottamustoimeen vaalikelpoinen on henkilö, joka on kunnan jäsen ja jolla on ollut jossakin kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona on toimitettu kunnallisvaalit tai vaali muuhun luottamustoimeen. Luottamushenkilö ei myöskään saa olla holhottava.

Kuntalaissa on määritelty vaalikelpoisuudet kunnan eri toimielimiin. Vaalikelpoisuussäännökset eri toimielimiin poikkeavat tiukkuudeltaan toistaan. Seuraavat eivät ole kuntalain (35 §) mukaan kelpoisia kunnanhallituksen jäseniksi:

- kunnan keskushallinnossa ja kunnanhallituksen alaisena kunnan palveluksessa oleva henkilöstö,
- lautakunnan esittelijä tai kunnanhallituksen käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta vastaava,
- hallitukseen tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen tai muuten yhteisössä johtavassa tai merkittävässä asemassa oleva, joka voisi hyötyä asemastaan asioiden käsittelyssä,

- henkilöstön edunvalvonnasta vastaavan yhteisön/toimielimen puheenjohtaja tai muuten edunvalvonnasta vastaava,
- enemmistö hallituksen jäsenistä oltava muita kunnan tai sen määräämisvallassa olevan yhteisön tai säätiön palveluksessa olevia.

Kunnanhallituksen jäsenillä on oltava vaalikelpoisuus valtuustoon. Tämän lisäksi jäsenille on asetettu useita vaalikelpoisuutta tiukentavia säännöksiä. Kunnanhallituksen jäsenten muita tiukemmilla vaalikelpoisuusehdoilla on haluttu turvata kunnanhallituksen mahdollisimman riippumaton toiminta.<sup>163</sup>

Lautakunnan jäsenen vaalikelpoisuuden lähtökohtana on yleinen vaalikelpoisuus kunnanvaltuustoon. Vaalikelpoisia lautakuntaan kuntalain (36 §) mukaan eivät ole:

- lautakunnan alaiset kunnan palveluksessa olevat henkilöt,
- lautakunnan tehtäväalueella kunnan määräämisvallassa olevan yhteisön työntekijät,
- muilta osin lautakunnan jäsenten vaalikelpoisuuden rajoitukset ovat sisällöllisesti vastaavat kuin kunnanhallituksen jäsenten.

Johtokunnan ja toimikunnan jäseniin ei sovelleta kunnanhallitusta ja lautakuntaa koskevia vaalikelpoisuusrajoituksia. Johtokunnan ja toimikunnan jäseniksi voidaan valita muissa kunnissa asuvia. Johtokuntien ja toimikuntien tehtävien on katsottu poikkeavan lautakuntien tehtävistä. Tehtävissä tarvitaan lisäksi toimialan asiantuntemusta. Niin ikään johtokunnan toiminnassa ja jäsenvalinnoissa voidaan ottaa huomioon käyttäjien ja henkilöstön edustus.<sup>164</sup>

#### **4.2.3 Ammattikorkeakoulun hallitus**

Ammattikorkeakoululain 11 §:n mukaan ammattikorkeakoulun hallituksen puheenjohtajana toimii rehtori, minkä lisäksi hallituksessa ovat edustettuina ammattikorkeakoulun muu johto, päätoimiset opettajat ja muu päätoiminen henkilöstö. Edellä luetellut ammattikorkeakoulun hallituksen jäsenet ovat joko virka- tai työsopimussuhteessa ammattikorkeakoulua ylläpitävään kuntaan.

---

<sup>163</sup> Harjula ja Prättälä 2004 s. 307 - 316

Ammattikorkeakoululain 11 §:n mukaan hallituksessa on päätoimisten opiskelijoiden edustus. Mukana voi olla lisäksi muita elinkeino- ja työelämän edustajia. Laissa on myös rajausta siitä, että ammattikorkeakoulun hallituksen jäsenistä tulee vähemmän kuin puolet olla hallituksessa edustettuina olevista ryhmistä: muu ammattikorkeakoulun johto, päätoimiset opettajat, muu päätoiminen henkilöstö ja päätoimiset opiskelijat. Elinkeino ja muuta työelämää edustavien jäsenten määräksi on kuitenkin rajattu enintään kolmannes hallituksen koko jäsenmäärästä. Ammattikorkeakoulun hallituksen jäsenillä voi olla henkilökohtaisia varajäseniä.

Ammattikorkeakoulun ylläpitäjä nimittää ammattikorkeakoululain 11 §:n mukaisesti ammattikorkeakoulun hallituksen. Ylläpitäjän toimivalta hallituksen nimittämisessä tarkoittaa sitä, että jäsenten valinta ammattikorkeakoulun hallitukseen olisi ammattikorkeakoulun oma tehtävä<sup>165</sup>. Ylläpitäjän toimivaltaan kuuluisi ainoastaan elinkeino- ja muuta työelämää edustavien jäsenten lukumäärästä ja valinnasta päättäminen<sup>166</sup>.

Ammattikorkeakoululakiin tehdyllä lisäyksellä 42 a § ((413/2005) määritettiin ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan asema. Opiskelijakunnan tehtävänä on 42a. 2 momentin perusteella valita opiskelijoiden edustajat ammattikorkeakoulun hallitukseen. Opiskelijakuntaa koskevien säännösten sisällyttäminen ammattikorkeakoululakiin oli vaikea kysymys.

Opiskelijakuntaa koskeva esitys sisältyi hallituksen esitykseen (206/2002), josta se lain käsittelyn aikana poistettiin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella<sup>167</sup>. Valiokunta katsoi, ettei opiskelijakunta muodosta yliopistojen ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta ja että opiskelijakuntaan liittyvät pakkojäsenyyttä koskevat säännökset olisivat uusia. Valiokunnan silloisen kannanoton mukaan opiskelijakunnan asemaa ja pakkojäsenyyttä koskevaa sääntelyä tuli tarkistaa, jotta opiskelijakuntaa koskevat säännökset voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> Harjula - Prättälä 2004, s. 320 – 321.

<sup>165</sup> HE 206/2002 vp s 30

<sup>166</sup> HE 206/2002 vp s 29 -30

<sup>167</sup> PeVL 74/2002 vp s 3

<sup>168</sup> PeVL 74/2002 vp s 3



#### 4.2.4 Ammattikorkeakoulun hallitus kunnallisena toimielimenä

Ammattikorkeakoulun hallituksen asemaa kunnallisena toimielimenä on kyseenalaistettu. Perustuslakivaliokunta piti ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä toimivan kunnan ja kuntayhtymän kannalta ongelmallisena, etteivät ammattikorkeakoululakiehdotuksen (HE 206/2992 vp) perusteella ammattikorkeakoulun itsehallintoa hoitavat *hallitus* ja *rehtori* ole kunnan, vaan ammattikorkeakoulun toimielimiä<sup>169</sup>. Suomen Kuntaliiton kanta ammattikorkeakoulun hallituksen asemaan on ollut häilyvä. Nykyistä ammattikorkeakoululakia edeltävän lain (255/1995) voimassaoloaikana Kuntaliiton mukaan yhden kunnan ylläpitämän ammattikorkeakoulun hallinnon järjestelyissä otetaan huomioon erityislainsäädännön (255/1995) määräykset, mutta niitä ei oteta huomioon kuntayhtymän ylläpitämässä ammattikorkeakoulussa<sup>170</sup>. Kuntayhtymien ylläpitämien ammattikorkeakoulujen hallinnon tuli määräytyä kuntalain mukaan. Kantaansa Kuntaliitto perusteli Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä (30.12.1994/6913)<sup>171</sup>. Kuntaliiton silloisen kannan mukaan kunnallisen ammattikorkeakoulun hallitukseen ja sen toimivaltaan sovelletaan kuntalain (365/1995) säännösten perusteella kuntalain johtokuntaa koskevia säännöksiä, koska kuntalaki oli annettu myöhemmin kuin ammattikorkeakouluun sovellettava (255/1995) laki<sup>172</sup>.

Suomen Kuntaliitto on ammattikorkeakoulun hallituksen kokoonpanon osalta ottanut kantaa siihen, sovelletaanko naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettua lakia (609/1986)<sup>173</sup> hallituksen valintaan. Kuntaliiton mukaan tasa-arvolain ”kunnallinen toimielin” - käsitteelle on oikeuskäytännössä annettu laajempi merkitys kuin kuntalain 17 §:ssä. Kuntaliiton kanta ei ollut tasa-arvolain soveltamisesta selvä, koska sen kannanoton mukaan tasa-arvolain kiintiösäännöstä on ilmeisesti sovellettava kunnallisen ammattikorkeakoulun hallitukseen.<sup>174</sup> Sivistysvaliokunta otti välillisesti kantaa hallituksen asemaan esittäessään, että ammattikorkeakoulun ylläpitäjällä

<sup>169</sup> PeVL 74/2002 vp s 2

<sup>170</sup> Valtiontilintarkastajain kertomus 2000 s. 138–140 ja siihen liittyvä Suomen Kuntaliiton lausunto 7.2.2001

<sup>171</sup> KHO 30.12.1994/6913. Päätöksessä oikeus katsoi, että ammatillisen koulutuksen kuntayhtymän johtosääntö korvaa aikuiskoulutuskeskuksista annetun lain tarkoittaman johtosäännön, jonka perusteella aikuiskoulutuskeskukselle olisi pitänyt valita johtokunta eikä ko säännöksen perusteella tarvitse enää sitä valita.

<sup>172</sup> Valtiontilintarkastajain kertomus 2000 s. 138–140 ja siihen liittyvä Suomen Kuntaliiton lausunto 7.2.2001

<sup>173</sup> Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986). Lain 4 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään: ”Valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

Jos julkista valtaa käyttävällä toimielimellä tai virastolla, laitoksella taikka kunta- tai valtioenemmistöisellä yhtiöllä on hallintoneuvosto, johtokunta tai muu luottamushenkilöistä koostuva johto- tai hallintoelin, toimielimessä tulee olla tasapuolisesti sekä naisia että miehiä, jollei erityisistä syistä muuta johdu.”

<sup>174</sup> Suomen Kuntaliitto, Yleiskirje 16/80/2003 s. 3

tulisi olla oikeus nimitysvallan puitteissa sovitella ammattikorkeakoulun hallituksen kokoonpanoa mm. tasa-arvosyistä<sup>175</sup>. Kuntaliiton mukaan kunnallisen ammattikorkeakoulun hallitus on kunnan tai kuntayhtymän toimielin, johon sovelletaan kuntalain säännöksiä. Toisaalta Kuntaliitto esittää, että ammattikorkeakoulun sääntöihin voidaan ottaa esittelystä ja kokousmenettelystä omat säännöt, jolloin kunnan hallintosäännön ao. säännöksiä ei sovelleta.<sup>176</sup>

Verrattavan muiden kunnallisten toimielinten asemaan, kunnallisen ammattikorkeakoulun hallituksen asema on poikkeuksellinen. Ammattikorkeakoulun hallituksen jäsenistä ammattikorkeakoululain 11 §:n mukaan puheenjohtajana oleva rehtori sekä muun johdon, päätoimisten opettajien ja muun päätoimisen henkilöstön edustajat ovat virka- tai työsopimussuhteessa kunnallisen ammattikorkeakoulun ylläpitäjään. Tehtäväaseman perusteella kunnallisen toimielimen jäseninä olevat eivät ole kunnan luottamushenkilöitä<sup>177</sup>. Ammattikorkeakoulun hallituksen opiskelijajäsenet ovat opiskelijan roolissa opiskelijakunnan valitsemina (42a §) edustajina. Opiskelijajäseniä ammattikorkeakoulun hallituksessa en pidä luottamushenkilöinä, koska heidän jäsenyytensä perustuu opiskeluoikeuteen ammattikorkeakoulussa. Elinkeino- ja työelämää edustavia jäseniä, joita voi olla enintään kolmannes ammattikorkeakoulun hallituksen jäsenmäärästä, voitaneen pitää kuntalain (32 §) tarkoittamina kunnallisina luottamushenkilöinä.

Kuntalain vaalikelpoisuussäännösten (35 §, 36 § ja 82 §) lähtökohtana on, asianomaisen toimielimen alainen viranhaltija tai työntekijä ei ole kelpoinen toimielimen jäseneksi. Poikkeuksena tästä on, että kuntalain 36. 3 §:n mukaan *”johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole”*. Säännöstä on perusteltu asiantuntemuksen saamisella johtokuntiin ja toimikuntiin, joiden tehtävät eroavat luonteeltaan lautakuntien tehtävistä<sup>178</sup>.

Ammattikorkeakoulun hallituksen aseman tekee erikoiseksi se, että hallitus voi periaatteessa tehdä päätöksiä, joista sen jäsenille voi olla välillistä hyötyä tai haittaa, vaikka päätöksenteossa hallituksen jäsenet eivät olisi esteellisiä. Ammattikorkeakoulun hallituksen työskentelyn kannalta on yksi vaaratekijä, että vaikeiden asioiden käsittelyn yhteydessä hallituksessa eri ryhmät voivat hyvinkin vahvasti toimia taustayhteisönsä edunvalvojina. Perinteisessä kunnallishallin-

---

<sup>175</sup> SiVM 19/2002 vp s. 4

<sup>176</sup> Suomen Kuntaliitto, Yleiskirje 16/80/2003 s 5

<sup>177</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 237

nollisessa ajattelussa saattaisi tällainen tilanne tuntua erikoiselta. Mitä ajatuksia herättäisi se, jos esimerkiksi muuta kunnallista toimintaa hoitavan johtokunnan jäsenet olisivat samalla palvelun tuottajia ja voisivat samalla toteuttaa omien etujen valvontaa.

Ammattikorkeakoulun hallitus rinnastettaneen asemansa perusteella kunnalliseen johtokuntaan tai toimikuntaan, vaikka sen asemaa kunnallisena toimielimenä ei voi täysin selvänä<sup>179</sup>. Ammattikorkeakoulun hallituksen asema on poikkeuksellinen suhteessa ylläpitäjän toimivaltaa käyttävään toimielimeen, koska molemmat käyttävät itsehallinnollisen aseman perusteella saatua toimivaltaa.

### 4.3 Ammattikorkeakoulun toiminnan ja päätöksenteon ohjaus

#### 4.3.1 Ohjauksen muodot

Heurun mukaan ohjauksen käsite oikeustieteessä on aika nuori ja tällöin tarkastellaan keskeisinä ohjauksen perusteita ja muotoja. Valtuuston sääntöohjauksessa ohjaus perustuu toimivaltakysymysten ratkaisemiseen.<sup>180</sup> Ammattikorkeakoulun toiminnan ohjausta arvioitaessa on huomattava, että ohjaamaan pyrkivät tahot, joiden ohjaus perustuu lailliseen tai epäviralliseen ohjaukseen.

Heuru on myös kuvannut eri ohjauskeinoja<sup>181</sup>. Tätä ohjauskeinojen viitekehikkoa soveltaen sijoitan siihen ammattikorkeakoulun toimintaa ja päätöksentekoa ohjaavia tekijöitä:

- *Sääntöohjauksessa* ammattikorkeakoulun toimintaa ohjataan lakien lisäksi kunnallisen toimielimen<sup>182</sup> tai ammattikorkeakoulun hallituksen hyväksymillä<sup>183</sup> säännöillä, joita sen päätöksenteossa on noudatettava.
- *Tavoiteohjauksessa* ammattikorkeakoulun ylläpitäjä, kunta<sup>184</sup> asettaa talousarviossa ammattikorkeakoululle sitovat tavoitteet.

---

<sup>178</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 258

<sup>179</sup> Ks. PEVL 74/2002 vp s. 2. Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan pitänyt ammattikorkeakoulun hallitusta ja rehtoria kunnallisina toimieliminä.

<sup>180</sup> Heuru 1995 s. 146

<sup>181</sup> Sama s. 147

<sup>182</sup> Kuntalaki (365/1995) 16 ja 50 §:t

<sup>183</sup> Ammattikorkeakoululaki (351/2003) 12 ja 13a §:t

<sup>184</sup> Kuntalaki (365/1995) 65 §



- *Ohjelmaohjaus* on pääosin ulkopuolista valtioneuvoston tai opetusministeriön harjoittamaa valtakunnallista ohjausta<sup>185</sup>.
- *Rekrytointiohjauksessa* ylläpitäjällä on oikeus nimittää rehtori ja vararehtori(t) sekä osa ammattikorkeakoulun hallituksen jäsenistä<sup>186</sup>.
- *Muoto-ohjaus* on pääosin ammattikorkeakoulun itsehallintoon kuuluva asia<sup>187</sup>.
- *Informaatio-ohjauksessa* opetusministeriön ylläpitämään AMK-tietopalveluun kerätään ammattikorkeakoulujen yhteismitallisia toimintatietoja, joita käytetään esim. myönnettäessä ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle tuloksellisuusrahoitusta. Ammattikorkeakoulujen laadunarviointi on myös informaatio-ohjauksen osa.<sup>188</sup>
- *Määrärahaohjauksessa* ammattikorkeakoulun toiminnan määrärahaohjaukseen osallistuvat ylläpitäjä<sup>189</sup> ammattikorkeakoulu sekä opetusministeriö<sup>190</sup>.

Ammattikorkeakoulun toiminnassa säännöillä voidaan toteuttaa sääntö-, rekrytointi- ja muoto-ohjausta.

Ammattikorkeakoulun päätöksenteon sääntöohjauksen perusta on erilainen kuin kunnassa, mikä aiheutuu ammattikorkeakoulun osittaisesta itsehallinnollisesta asemasta. Ammattikorkeakoulun toimintaa ohjataan toisaalta kunnan ja toisaalta sen itsensä hyväksymillä säännöillä<sup>191</sup>. Tältä osin ammattikorkeakoulun asema poikkeaa esim. kunnan lautakuntien asemasta, koska kunnassa valtuustoa lukuun ottamatta muut toimielimet eivät voi hyväksyä johtosääntöjä<sup>192</sup>. Ammattikorkeakoulun hallituksella on toimivalta ammattikorkeakoululain 12 §:n perusteella hyväksyä ammattikorkeakoulun sisäistä hallintoa koskevat säännöt.

<sup>185</sup> Opetusministeriö 2007 Koulutus ja tutkimus vuosina 2007 – 2012, Kehittämissuunnitelma ja Opetusministeriö 7.3.2008, Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen suuntaviivat vuosille 2008 - 2011

<sup>186</sup> Ammattikorkeakoululaki (351/2003) 11 ja 13 §:t

<sup>187</sup> Ammattikorkeakoululaki (351/2003) 12 §

<sup>188</sup> Ammattikorkeakoululaki (351/2003) 9 §

<sup>189</sup> Kuntalaki (365/1995) 65 ja ammattikorkeakoululaki (351/2003) 14 §

<sup>190</sup> Ammattikorkeakoululaki (351/2003) 12 ja 33 §:t

<sup>191</sup> Ks. ammattikorkeakoululaki (351/2003) 12 ja 13 a §:t sääntöjen hyväksymisestä

<sup>192</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 169

### 4.3.2 Kunnan sääntöohjaus

Kunnan päätösvalta on lähtökohtaisesti kunnanvaltuustolla. Kunnan keskeisten sääntöjen lakiperusta löytyy kuntalaista (16 §), johtosäännöt hallinnon järjestämisestä ja (50 §) hallintosäännöstä, jossa määritellään kunnassa noudatettavasta hallintomenettelystä sekä (14 §), jonka mukaan valtuusto voi johtosäännöillä siirtää toimivaltaansa kunnan muille elimille. Vähimmillään kunta voi järjestää hallintonsa yhdellä johtosäännöllä, nimittäin hallintosäännöllä<sup>193</sup>.

Kuntalain 13.2 §:n mukaan valtuusto päättää kunnan hallinnon järjestämisen perusteista. Niissä on keskeistä, miten kunnan toimielinten keskinäinen asema ja organisaatio määritellään. Valtuusto voi joutua asettamaan eri lakeihin perustuvia lakisääteisiä toimielimiä<sup>194</sup>. Kunnan hallinnon järjestämiseen liittyvän toimivallan perusteella valtuusto joutuu myös päättämään, mikä kunnan toimielin hoitaa kunnallisen ammattikorkeakoulun ylläpitäjän tehtävät niiltä osin kuin ne eivät ole valtuuston päätösvallassa.

Valtuusto ei voi johtosäännöllä siirtää toimivaltaa niissä asioissa, jotka ovat kuntalain 13 §:ssä säädetty valtuuston tehtäväksi: ”Valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tulee:

- 1) päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista;
- 2) päättää hallinnon järjestämisen perusteista;
- 3) päättää talouden ja rahoituksen perusteista sekä hyväksyä talousarvio;
- 4) päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista;
- 5) päättää kunnan liikelaitoksille asettavista toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista;
- 6) päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta;
- 7) valita jäsenet kunnan toimielimiin, jollei jäljempänä toisin säädetä;
- 8) päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista;
- 9) valita tilintarkastajat;
- 10) hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta; sekä
- 11) päättää muista valtuuston päätettäväksi säädettyistä ja määrätyistä asioista.

<sup>193</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 383

<sup>194</sup> Hannus – Hallberg 2000 s. 158

Kuntalain 13 §:ssä valtuuston toimivaltaan määritellyt asiat ovat pääosin selkeästi kunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Ammattikorkeakoulun itsehallinnon kannalta on käyty keskustelua siitä, miten sitova on ammattikorkeakoulun hallituksen ylläpitäjälle tekemä ehdotus ammattikorkeakoulun toiminta- ja taloussuunnitelmaksi sekä talousarvioksi<sup>195</sup>. Ammattikorkeakoulujen mukaan niillä on oikeus saada kokonaan käyttöönsä ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle ammattikorkeakoululain 32 §:n mukaan myönnettävä perusrahoitus. Tätä perustellaan sillä, että opetusministeriö on aikanaan tulos- ja tavoitesopimuksissa edellyttänyt sitä, että ylläpitäjä osoittaa perusrahoituksen kokonaan ammattikorkeakoululle.<sup>196</sup> Toimivaltaongelmia on ollut ammattikorkeakoulun sääntöjen hyväksymisen osalta siinä, kuuluuko tiettyjen ammattikorkeakoulun toimintaa ohjaavien sääntöjen hyväksyminen kunnan vai ammattikorkeakoulun toimivaltaan.

#### 4.3.3 Ammattikorkeakoulun sääntöjen sisältö

Ammattikorkeakoululain 12 §:ssä on määritelty ammattikorkeakoulun hallituksen tehtävät. Tehtävluettelon 6 kohdan mukaan hallitus hyväksyy sisäistä hallintoa koskevat ammattikorkeakoulun säännöt. Hallituksen esityksessä vastaava lainkohta oli kirjoitettu muotoon ”*hyväksyy sisäistä hallintoa koskevat ammattikorkeakoulun säännöt ylläpitäjän hallintosäännön tai vastaavan asiakirjan rajoissa*”<sup>197</sup>. Esitystä perusteltiin sillä, että ylläpitäjän hallintosääntö ja ammattikorkeakoulun säännöt olisivat kokonaisuus, joka ohjaisi ammattikorkeakoulun toimintaa<sup>198</sup>. Perustuslakivaliokunta piti edellä esitettyä säännöstä perusteltuna, koska sillä turvataan se, ettei ammattikorkeakoulun hallinto siirry kokonaan kunnan ulottumattomiin. Lisäksi valiokunta esitti, että lakiin pitäisi ottaa säännös ylläpitäjän edustuksesta ammattikorkeakoulun hallituksessa.<sup>199</sup> Hallintovaliokunta ehdotti lakiehdotuksen muuttamista siten, että ammattikorkeakoulun hallituksessa olisi ylläpitäjän edustus<sup>200</sup>.

---

<sup>195</sup> Ks. ammattikorkeakoululaki (351/2003) 12 §, jonka mukaan ammattikorkeakoulun hallituksen tehtävänä on tehdä ylläpitäjälle ehdotus toiminta- ja taloussuunnitelmaksi sekä talousarvioksi.

<sup>196</sup> Ks. Meklin – Kohtamäki – Valkama 2000 1 osa s. 21

<sup>197</sup> HE 206/2002 vp s. 43

<sup>198</sup> HE 206/2002 vp s. 36

<sup>199</sup> PeVL 74/2002 vp s. 2

<sup>200</sup> HaVL 41/2002 vp s. 2 - 3



Sivistysvaliokunnan mietinnössä pidettiin ylläpitäjän hallintosäännön huomioimista ammattikorkeakoulujen sisäisten sääntöjen osana epäselvänä, minkä vuoksi valiokunta esitti säännöksestä poistettavaksi ylläpitäjän hallintosääntöä koskeva maininta<sup>201</sup>. Eduskunnan hyväksymään lakiin ei sisältänyt säännöstä ylläpitäjän hallintosäännön huomioimisesta eikä säännöstä ylläpitäjän edustajasta ammattikorkeakoulun hallituksessa. Tulkitseen sivistysvaliokunnan kantaa siten, että valiokunta halusi rajata ylläpitäjän hallintosäännön ohittamiskannanotolla ylläpitäjän mahdollisuuksia olla mukana ammattikorkeakoulun sisäisessä päätöksenteossa.

Hallituksen esityksessä (HE 24/2004 vp) esitettiin ammattikorkeakoululakiin uutta 13a §:n lisäystä, jolla annettaisiin säännökset ammattikorkeakoulun sääntöihin otettavista asioista. Esityksen perusteluna olivat mm. ammattikorkeakoulujen toiminnalliset ja kokoerot, minkä vuoksi ammattikorkeakoulujen omaa päätösvaltaa sisäisen hallinnon järjestämisessä pidettiin tarkoituksenmukaisena.<sup>202</sup> Sivistysvaliokunnalla ja perustuslakivaliokunnalla ei ollut erillisiä kannanottoja esityksen sisältöön ainoastaan tekniluonteinen korjausesitys<sup>203</sup>. Varis katsoo omassa ammattikorkeakoulun itsehallintoa koskevassa tutkimuksessaan, että ammattikorkeakoululakiin esitetty 13a §:n lisäys vahvistaa ammattikorkeakoulun itsehallintoa<sup>204</sup>. Oma kantani on, että säännös on helpottanut ohjaukseen liittyvien ongelmien ratkaisemista ammattikorkeakoulun ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun välillä.

Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt tapauksessa Dnro 196/1/06 ammattikorkeakoulun sääntöjen hyväksymistä:

Helsingin kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt kaupungin ylläpitämän ammattikorkeakoulun johtosäännön. Johtosäännössä oli ammattikorkeakoulun toimintaa ohjaavia sääntöjä mm. esittelystä, viranhaltijoiden läsnäolovelvollisuudesta. Säännössä annettiin tehtäviä suoraan hallitukselle ja rehtorille, jolle oli annettu oikeus hyväksyä ammattikorkeakoulun säännöt. Kaupunginvaltuuston päätöksestä valitettiin niiltä osin kuin valittaja katsoi johtosäännön olevan ammattikorkeakoululain tai valtioneuvoston ammattikorkeakouluista antaman asetuksen vastainen. Hallinto-oikeus oli kumonnut kaupunginvaltuuston johtosäännön hyväksymistä koskevan päätöksen ja korkein hallinto-oikeus hylkäsi Helsingin kaupunginhallituksen päätöksestä tekemän valituksen ja pysytti voimassa hallinto-oikeuden päätöksen.

<sup>201</sup> SiVm 19/2002 vp s. 4

<sup>202</sup> HE 24/2004 vp s. 4

<sup>203</sup> SiVM 2/2005 vp s. 2 ja PeVL 39/2004 vp s. 3

Päätöksen perusteluissa viitattiin ammattikorkeakoululakia koskevan hallituksen esityksen perusteluihin ammattikorkeakoulujen itsehallinnosta<sup>205</sup>. Hallinto-oikeus totesi, että Helsingin kaupungilla oli ollut virheellinen käsitys ammattikorkeakoulun sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista.

Helsingin ammattikorkeakoulun johtosäännön käsittely ja siihen liittyneet valitukset kuvaavat sitä, miten ongelmalliseksi kunnallisen ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun välit voivat muodostua ammattikorkeakoulun ohjaukseen liittyvän toimivallan jaossa.

Toinen edellä kuvattua ongelmakenttää valottava korkeimman hallinto-oikeuden päätös on Dnro 3011/2/06 ammattikorkeakoulun organisaatiomuutoksen hyväksyjästä:

Kuntayhtymä oli ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä ja kuntayhtymän yhtymävaltuusto päätti ammattikorkeakoulun organisaatiomuutoksesta. Päätöksestä tehtiin valitus, jossa vaadittiin päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä hallintolainkäyttölain 32 §:n nojalla. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan päätökseen muutosta piti haakea kuntalain säännösten mukaan, jolloin päätöksen täytäntöönpanokielto tuli käsitellä kuntalain 98 §:n nojalla.

Kyseessä olevassa tapauksessa valittajan mukaan ammattikorkeakoulun organisaatiosta päättäminen olisi kuulunut ammattikorkeakoulun sisäisiin asioihin, jolloin siihen olisi haettu muutosta ammattikorkeakoululain 42 §:n mukaisesti hallintolainkäyttölaissa säädetyllä tavalla. Päätöksellä ei ole lopullisesti ratkaistu sitä, että kuuluiko ammattikorkeakoulun organisaatiomuutoksesta päättäminen ylläpitäjänä toimivan kuntayhtymän vai ammattikorkeakoulun toimivaltaan. Päätöksellä ratkaistiin ainoastaan se, että asia käsitellään kunnallisvalituksena. Tällöin varsinaisen valituksen käsittelyn yhteydessä oikeus ratkaisee sen, kuuluiko organisaatiomuutoksesta päättäminen ylläpitäjän toimivaltaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä ei voi vielä tehdä selkeitä johtopäätöksiä ammattikorkeakoulun toimintapuitteiden määrittämiseen liittyvästä toimivallanjaosta. Ammattikorkeakoulun organisaatioon liittyvän toimivallan osalta jää ongelmalliseksi kysymykseksi, miten esi-

---

<sup>204</sup> Varis 2004 s. 72

merkiksi ammattikorkeakoulun johtosäännössä voidaan määritellä ammattikorkeakoulun organisaatio. Voidaanko organisaatiota esimerkiksi jakaa talousohjauksen vuoksi tulosalueisiin ja tulosyksiköihin? Samat ongelmat tulevat esille, kun arvioidaan päätösvallan delegointiin liittyviä kysymyksiä. Niitä on arvioitava kahdella tasolla. Miten kuntalain perusteella ammattikorkeakoululle siirtyvä päätösvalta delegoidaan ja miten sen sisäiseen itsehallintoon kuuluvaa toimivaltaa voidaan siirtää edelleen. Omana erilliskysymyksenä on myös arvioitava sitä, muuttuuko kunnan kuntalain perusteella delegoima päätösvalta ammattikorkeakoulussa sellaiseksi, että sen edelleen käytöstä päättääkin ammattikorkeakoulu itsehallintonsa puitteissa.

#### 4.3.4 Toimivallan siirto ammattikorkeakoululle

Valtuusto voi kuntalain 14.1. §:n perusteella johtosäännössä siirtää toimivaltaansa edelleen kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Säännöksen mukaan toimivallan siirtäminen on tehtävä aina johtosäännöllä. Tällöin valtuusto ei voi erillisellä päätöksellä siirtää toimivaltaansa.<sup>206</sup>

Kuntalain 14 §:n mukainen maininta toimielimistä, luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista ei estä toimivallan siirtämistä yksittäiselle luottamushenkilölle ja viranhaltijalle. Toimivallan käytön edellytyksenä on, että sen käyttäjällä on julkisoikeudellinen suhde kuntaan. Tämä rajaa kunnan työsopimussuhteessa olevat sen ulkopuolelle, että heille ei voi siirtää toimivaltaa.<sup>207</sup> Päätösvaltaa ei voi siirtää siten, että siirron saaja olisi nimeltä nimetty henkilö, vaan nimeäminen tapahtuu henkilön organisaatioaseman perusteella. Esimerkiksi kunnassa toimivaltaa voi siirtää lautakunnan puheenjohtajalle ja ammattikorkeakoulussa rehtorille ja hallintojohtajalle.<sup>208</sup>

Toimivallan siirtämisessä ammattikorkeakoulun hallituksen asemalla on merkitystä. Kuntalain 14 §:n mukaan valtuusto voi siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Opetusministeriön kannan mukaan ammattikorkeakoulun ylläpitäjä voi siirtää omaan toimivaltaansa kuuluvissa asioissa päätösvaltaa ammattikorkeakoululle, jolloin siirto tulee tehdä ammattikorkeakoululle eikä sen hallitukselle tai rehtorille.<sup>209</sup>

---

<sup>205</sup> HE 206/2003 vp s 21 - 22

<sup>206</sup> Heuru 1995 s. 118 ja Harjula – Prättälä 2004 s. 182-183

<sup>207</sup> Heuru 2000 s. 306

<sup>208</sup> Heuru 2000 s. 306

<sup>209</sup> Opetusministeriö 52/010/2002 s. 2



Tällöin ammattikorkeakoulu päättää itsehallintonsa puitteissa omissa säännöissä, mikä toimitilin tai viranhaltija päättää asioista<sup>210</sup>. Kuntaliitolla on toimivallan siirron osalta erilainen näkemys. Kuntaliiton mukaan kuntalakiin perustuva toimivalta määritellään ylläpitäjän hyväksymässä johtosäännössä.<sup>211</sup>

Ei ole selkeää oikeudellista tulkintaa siitä, pitääkö kuntalain 14 §:n mukaan siirrettävää toimivaltaa siirtää kunnanvaltuuston hyväksymässä johtosäännössä suoraan ammattikorkeakoululle. Ei ole selvää, onko valtuustolla oikeus siirtää toimivaltaa johtosäännössä suoraan ammattikorkeakoulun hallitukselle ja yksittäisille viranhaltijoille.

Asiasta ei ole selkeitä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä. Kysymys on ollut esillä korkeimman hallinto-oikeuden käsitellessä Helsingin ammattikorkeakoulun johtosäännöstä tehtyä valitusta. Sen yhtenä vaatimuksena oli, että ylläpitäjä ei voi antaa tehtäviä suoraan ammattikorkeakoulun hallitukselle, rehtorille tai tämän määräämälle, vaan tehtävät tulee siirtää ammattikorkeakoululle, jonka sisäisissä säännöissä määrätään, miten tehtävät hoidetaan. Tältä osin valittajan näkemys oli opetusministeriön<sup>212</sup> kanssa yhteneväinen. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös ei selkiinnyttänyt tilannetta. Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole otettu kantaa siihen, miltä osin kaupunginvaltuuston hyväksymään ammattikorkeakoulun johtosääntöön sisältyneet säännökset eivät olleet ammattikorkeakoululain mukaisia. Päätöksestä ei voi myöskään tehdä suoraan johtopäätöstä siitä, miten kunnan toimivaltaa olisi tullut siirtää ammattikorkeakoululle.<sup>213</sup>

Itse puollan vahvaa kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa näkemystä, jota perustelen seuraavilla syillä:

- 1) Kuntien itsehallinnollinen asema on määritelty perustuslain 121 §:ssä ja kuntalain 1 §:ssä kunnan päätösvalta on osoitettu asukkaiden valitsemalle valtuustolle. Kuntalain 14 §:ssä on jätetty valtuuston harkintaan, siirtääkö se toimivaltaansa johtosäännöllä edelleen vai pitääkö se toimivallan itsellään. Katson valtuuston harkintaan kuuluvan, että se voi johtosäännössä siirtää valtaansa toimielimelle sekä yksittäiselle luottamushenkilölle

---

<sup>210</sup> Opetusministeriö 52/010/2002 s. 2

<sup>211</sup> Suomen Kuntaliitto, Yleiskirje 16/80/2003 s. 6

<sup>212</sup> Opetusministeriön kirje ammattikorkeakouluille 20.5.2002 s. 2

<sup>213</sup> KHO Dnro 196/01/06

ja viranhaltijalle. Kuntalain toimielintä koskevien kriteerien perusteella ammattikorkeakoulua instituutiona on vaikea määritellä kunnalliseksi toimielimeksi.

- 2) Ammattikorkeakoululaki antaa ammattikorkeakouluille itsehallinnon sisäisissä asioissa sen toteuttaessa laissa (4 §) sille annettuja tehtäviä. Ammattikorkeakoululaissa ei ole säännöksiä, miten ammattikorkeakoulu hoitaa kuntalain mukaisia tehtäviä. Mikäli valtuuston pitäisi siirtää ammattikorkeakoulua koskevaa toimivaltaa ensin ammattikorkeakoululle, joka päättäisi sen edelleen käytöstä, pitäisi tästä velvoitteesta olla erillissäännös ammattikorkeakoululaissa.

#### 4.4 Käytännön esimerkkejä ammattikorkeakoulujen toimivallasta

Edellä olen kuvannut sitä, että ammattikorkeakouluille siirrettävän kunnan toimivallan siirtoon liittyvät menettelytavat eivät ole oikeudellisesti selkeitä. Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjät ovat tulkinneet eri tavoin ammattikorkeakoulun itsehallintoa sisäisissä asioissa.

Toimivaltakysymyksiä tarkastelen Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulussa, joka on Joensuun kaupungin ylläpitämä ja toimii kaupungin liikelaitoksena<sup>214</sup>. Mikkelin ammattikorkeakoulu edustaa kuntayhtymän ylläpitämää laitosta. Ammattikorkeakouluyhtymä ylläpitää ainoastaan Mikkelin ammattikorkeakoulua. Kuntayhtymän jäsenkuntia ovat Mikkelin, Pieksämäen ja Savonlinnan kaupungit<sup>215</sup>. Tarkastelussa mukana olevan Seinäjoen ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä on maakunnallinen Seinäjoen koulutuskuntayhtymä, jossa jäsenkuntia on 14. Jäsenkuntien määrä vuoden 2009 alussa nousee 26 kuntaan. Kuntayhtymässä jäsenkuntia on kahdesta eri maakunnasta<sup>216</sup>. Kuntayhtymä hoitaa myös toisen asteen ammatillisen koulutuksen. Jyväskylän ammattikorkeakoulu edustaa osakeyhtiön omistamaa ammattikorkeakoulua. Jyväskylän ammattikorkeakoulu Oy toimii ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä ja sen omistajia ovat Jyväskylän kaupunki ja kolme Keski-Suomessa toimivaa koulutuskuntayhtymää<sup>217</sup>.

Käytännön esimerkeiksi otetut edustavat ammattikorkeakoulukentässä toimivia erilaisia ammattikorkeakouluja. Esimerkeillä pyrin osoittamaan, että toimivaltakysymyksiä käsitellään niissä hyvin eri tavoin.

---

<sup>214</sup> Joensuun kaupungin hallintosääntö

<sup>215</sup> Mikkelin ammattikorkeakouluyhtymän hallintosääntö

<sup>216</sup> Seinäjoen ammattikorkeakoulun www-sivut

Johtosäännössä Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulu on määritelty liikelaitokseksi, jonka johtokuntana toimii Joensuun kaupunginhallitus. Se hoitaa myös ammattikorkeakoululaissa ylläpitäjälle määrätyt tehtävät<sup>218</sup>.

Huomioon ottaen talousarvionsa kaupunginvaltuusto on siirtänyt kuntalain 14 §:n mukaisesti toimivaltaa ammattikorkeakoululle seuraavissa asioissa:

- 1) perustaa ja lakkauttaa ammattikorkeakoulun virat ja toimet,
- 2) päättää muunkin kuin opetushenkilöstön ottamisesta, irtisanomisesta sekä eron myöntämisestä,
- 3) päättää palkka- ja palvelusuhteen ehdoista sekä ratkaista muutkin henkilöstöhallintoa koskevat asiat ottaen huomioon kaupungin henkilöstöhallintoa koskevat yleiset määräykset ja ohjeet sekä
- 4) päättää muistakin ammattikorkeakoulun yleis- ja taloushallinnon asioista.<sup>219</sup>

Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun säännöissä on määrätty, että rehtori voi siirtää edelleen muille viranhaltijoille ammattikorkeakoululla olevaa päätösvaltaa<sup>220</sup>.

Mikkelin ammattikorkeakoulun hallintosäännössä on eriytetty ammattikorkeakoulu ja yhtymäpalvelut. Sisäisestä organisaatiosta päättää ammattikorkeakoulun hallitus. Kuntayhtymän hallitus hoitaa ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle kuuluvat tehtävät. Virkojen perustamisesta päättää kuntayhtymän hallitus.<sup>221</sup>

Ammattikorkeakoulun johtosäännössä on toimivalta henkilöstöasioiden osalta siirretty rehtorille. Hän tai hänen määräämänsä taho päättää virka- ja työehtosopimusten soveltamisesta ja niihin kuuluvasta harkinnasta, päättää henkilöstön valinnasta ja irtisanomisesta yms. lukuun ottamatta ammattikorkeakoulun johtavia viranhaltijoita<sup>222</sup>. Ammattikorkeakoulun hallitukselle on myös siirretty oikeus päättää vahingonkorvauksista ylläpitäjän määrittämissä rajoissa<sup>223</sup>.

Seinäjoen koulutuskuntayhtymän hallintosäännössä on määritelty ammattikorkeakoulun tulosalueiksi kaksi erillistä tulosaluetta koulutus- sekä tutkimus- ja kehitystoiminta.<sup>224</sup> Hallintosäännössä on määritelty ammattikorkeakoulun rehtorin, joka toimii myös kuntayhtymän johtajana, vararehtorin ja tutkimusjohtajan tehtävistä. Ammattikorkeakoulun virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää yhtymävaltuusto, joka valitsee myös kuntayhtymän johtajana toimivan ammattikorkeakoulun rehtorin. Kuntayhtymän hallitus valitsee muut ammattikorkeakoulun tulosityksiköiden johtajat ja näiden sijaiset.<sup>225</sup>

---

<sup>217</sup> Jyväskylän ammattikorkeakoulun [www.sivut](http://www.sivut)

<sup>218</sup> Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun johtosääntö 1–3 §:t

<sup>219</sup> Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun johtosääntö 6 §

<sup>220</sup> Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun säännöt 4 §

<sup>221</sup> Mikkelin ammattikorkeakouluyhtymän hallintosääntö 2 – 3 §:t

<sup>222</sup> Mikkelin ammattikorkeakoulun johtosääntö

<sup>223</sup> Mikkelin ammattikorkeakoulun johtosääntö

<sup>224</sup> Seinäjoen koulutuskuntayhtymän hallintosääntö 2 §

<sup>225</sup> Seinäjoen koulutuskuntayhtymän hallintosääntö 30, 32, 34, 38 ja 44 §:t



Seinäjoen ammattikorkeakoulun johtosäännössä ei ole siirretty ammattikorkeakoululle kuntalain mukaista toimivaltaa.

Jyväskylän ammattikorkeakoulu Oy:n johtosäännön mukaan osakeyhtiön hallitus perustaa johtajien tehtävät sekä täyttää tehtävät. Lisäksi osakeyhtiön hallitus perustaa yliopettajien ja koulutuspäällikön tehtävät.<sup>226</sup>

Ammattikorkeakoulun rehtori toimii myös osakeyhtiön toimitusjohtajana. Rehtori perustaa muut ammattikorkeakoulun tehtävät, minkä lisäksi rehtorille on siirretty työnantajalle kuuluva harkintavalta työehtosopimuksiin liittyvissä asioissa. Henkilöstön ottamisesta ja työsuhteen päättämisestä johtosäännön mukaan päättää osakeyhtiönhallitus rehtorin, koulutusyksiköiden johtajien, kehitysjohtajan ja hallintojohtajan osalta ja muun henkilöstön osalta toimitusjohtaja.<sup>227</sup>

Jyväskylän ammattikorkeakoulun hallintosäännössä on siirretty opettajien valintaan liittyvää ammattikorkeakoulun sisäistä päätösvaltaa koulutuksen tulosityksiköiden johtajille.<sup>228</sup>

#### 4.4.1 Havainnot ammattikorkeakouluille säännöillä siirretystä toimivallasta

Edellä kuvatut käytännön esimerkit osoittavat sen, että eri ammattikorkeakoulujen ylläpitäjät tulkitsevat eri tavoin, mitä asioita kuuluu ammattikorkeakoulun itsehallintoon ja mitä ylläpitäjän toimivaltaan ja missä asioissa toimivaltaa siirretään ammattikorkeakoululle.

Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulussa ylläpitäjänä olevan kunnan toimivaltaa on siirretty eniten ammattikorkeakoululle, joka saa myös päättää, miten toimivaltaa sen sisällä käytetään. Pohjois-Karjalan ammattikorkeakoulun toimintaa ohjaavien sääntöjen sisällön perusteella voi tehdä sen johtopäätöksen, että sen itsehallinto on laajin esimerkkinä olleista ammattikorkeakouluista.

Seinäjoen ammattikorkeakoulun ylläpitäjän koulutuskuntayhtymän hallinto on rakennettu perinteinen toisen asteen ammatillista koulutusta järjestävän kuntayhtymämallin mukaan. Kuntayhtymässä on vahva kytkös jäsenkuntiin yhtymävaltuuston kautta. Ammattikorkeakoulua koskevaa päätösvaltaa on jätetty yhtymävaltuustolle ja kuntayhtymän hallitukselle.

---

<sup>226</sup> Jyväskylän ammattikorkeakoulu Oy:n johtosääntö s. 1

<sup>227</sup> Jyväskylän ammattikorkeakoulu Oy:n johtosääntö s. 2 ja 4

<sup>228</sup> Jyväskylän ammattikorkeakoulun hallintosääntö 12 §

Käsitykseni mukaan hallintosäännön toimivallan määrittelyssä ja jakamisessa saattaa olla ristiriitaa ammattikorkeakoululain säännösten kanssa. Hallintosäännöstä ei ilme se, kuuluvatko kuntayhtymän hallituksen nimeämät koulutusyksikön johtajat opettajakuntaan. Ammattikorkeakoululain 29 §:n mukaan ammattikorkeakoulu nimittää tai ottaa opettajat. Seinäjoen ammattikorkeakoulun toimintaa ohjaavista säännöistä voi tehdä myös sen johtopäätöksen, että ammattikorkeakoulun hallitusta ei pidetä kunnallisena toimielimenä, koska sille ei ole siirretty kuntalain mukaista toimivaltaa.

Jyväskylän ja Mikkelin ammattikorkeakoulujen osalta on mielenkiintoista, että vaikka Jyväskylän ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä on osakeyhtiö ja Mikkelin ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä kuntayhtymä, ammattikorkeakoulujen toimintaa ohjaavat säännöt ja niillä ammattikorkeakoululle annettu toimivalta määräytyvät hyvin samanlaisin perustein. Ainoa periaatteellinen eroavuus on, ettei Jyväskylän ammattikorkeakoulun hallitukselle ole siirretty toimivaltaa koulutusyksiköiden johtajien valinnassa. Tältä osin tilanne on vastaava kuin Seinäjoen ammattikorkeakoulussa.

Kunnallisissa ammattikorkeakouluissa toimivalta voi jakautua hyvinkin erilaisilla perusteilla ylläpitäjien ja ammattikorkeakoulujen välillä. Esimerkit osoittavat, että toimivaltaan liittyvät kysymykset eivät ole selviä. Niiden osalta ennakkoin, että niitä koskevia rajoja määritellään vielä korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mikäli ammattikorkeakouluilla on tulevaisuudessa kunnallisia ylläpitäjiä.

#### **4.5 Ammattikorkeakoulun henkilöstön asema**

Ammattikorkeakoululain 3§:ssä todetaan, että ammattikorkeakouluun kuuluvat sen jäseninä päätoimiset opettajat, muu päätoiminen henkilöstö ja päätoimiset opiskelijat. Ammattikorkeakoululain 31 §:n mukaan kunnallisen ammattikorkeakoulun virkoihin, niiden haltijoihin ja väliaikaisiin hoitajiin sovelletaan kuntalain (365/1995) ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) säännöksiä. Opettajien valinnasta ammattikorkeakoululain 29. 3 §:n mukaan päättää ammattikorkeakoulu. Suomen Kuntaliiton mukaan opettajien ja muun henkilöstön ottaminen olisi laissa pitänyt jättää ylläpitäjän ratkaistavaksi<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> Suomen Kuntaliitto 15.11.2002 s. 6

Kunnallisen ammattikorkeakoulun henkilöstöön liittyvä päätöksenteon normipohja on epäselvä. Ammattikorkeakouluissa on opettajien lisäksi muutakin kuin virkasuhteessa olevaa henkilöstöä. Soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä ja hallinnollisia tehtäviä tekevät myös työsopimussuhteeseen palkatut henkilöt, joiden osalta työsuhteeseen liittyvissä asioissa sovelletaan työsopimuslain (55/2001) säännöksiä.

Suomen Kuntaliitto ja opetusministeriö ovat omilla ohjeillaan selkiyttäneet henkilöstön valintaa koskevien säännösten soveltamista. Kuntaliiton mukaan ammattikorkeakoulun opettajien valintaa koskeviin päätöksiin haetaan muutosta ammattikorkeakoululain 42 §:n mukaan, koska opettajien valinta ammattikorkeakoululain 29 §:ssä on säädetty ammattikorkeakoulun tehtäväksi. Ammattikorkeakoulun muun henkilöstön valintaa koskeviin päätöksiin sitä vastoin haetaan muutosta kuntalain 89 §:n mukaisella oikaisuvaatimuksella.<sup>230</sup>

Ammattikorkeakoululain henkilöstön asemaa koskevat säännökset eivät ole kaikilta osin johdonmukaisia. Ammattikorkeakoululain 29 §:n mukaan opettajien valinta on säädetty ammattikorkeakoulun tehtäväksi, ja muutosta valintaan haetaan 42 §:n mukaan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Ammattikorkeakoulun irtisanoessa opettajan päätökseen haetaan muutosta kuntalain 89 §:n mukaisesti oikaisuvaatimuksella<sup>231</sup>. Opettajien valinnasta tehtyjen valitusten käsittely on aiheuttanut hallinto-oikeuksille ongelmia valitusten käsittelyssä<sup>232</sup>.

Ammattikorkeakoulun opettajan virat ovat samassa asemassa kunnan muiden virkojen kanssa. Kuntalain 45.1 §:n mukaan virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää valtuusto tai johtosäännössä määrätty muu toimielin.

---

<sup>230</sup> Suomen Kuntaliiton yleiskirje 16/80/2003 s. 6 ja Opetusministeriö 20.5.2003 s. 3

<sup>231</sup> KHO 18.9.2006 taltio 2402. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ammattikorkeakoulun rehtorin yliopettajan irtisanomista koskevaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 50 §:n perusteella oikaisuvaatimuksella kuntalain 89 §:n mukaisesti kuntayhtymän hallitukselta.

<sup>232</sup> KHO 30.11.2005 taltio 3200. Hallinto-oikeus oli siirtänyt kuntayhtymän hallitukselle käsiteltäväksi ammattikorkeakoulun määräaikaisen tuntiopettajan tehtävän täyttämisestä. Korkein hallinto-oikeus kumotessaan hallinto-oikeuden päätöksen katsoi, että ammattikorkeakoulun toimivalta opettajan valinnassa perustui ammattikorkeakoululain 29 §:ään. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti valituksen hallinto-oikeudelle hallintovalituksena käsiteltäväksi. KHO 18.9.2006 taltio 2402. Päätöksellä korkein hallinto-oikeus päätti, että ammattikorkeakoulun yliopettajan irtisanomisesta koskevaan päätökseen haetaan kuntalain 89 §:n perusteella oikaisua. Perusteena oli se, että irtisanottaessa ammattikorkeakoulun opettajaa sovelletaan kunnallisesta viranhaltijasta annettua lakia.



Säännöksen mukaan valtuusto voi siirtää johtosäännöllä viran perustamista koskevaa päätösvaltaa kunnallisille toimielimille, mutta ei yksittäiselle viranhaltijalle.<sup>233</sup>

Kunnan palveluksessa olevia viranhaltijoita käsitellään kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) säännösten mukaan. Ne eivät ota millään tavalla huomioon ammattikorkeakouluun ja sen opettajiin liittyvää itsehallinnollista asemaa. Ei löydy oikeusasteiden päätöksiä siitä, voiko kunta toimivaltansa puitteissa siirtää kunnan muussa oppilaitoksessa irtisanomisuhan alaisena olevan ammattikorkeakoulun opettajan kelpoisuusehdot täyttävän opettajan ammattikorkeakoulun opettajaksi. On epäselvää, voiko ammattikorkeakoulu palkata tällaisessa tapauksessa ammattikorkeakoululain 29 §:n perusteella tehtävään haluamansa muun opettajan.

Ammattikorkeakoulun henkilöstön ja toisaalta kunnan toimivallan kannalta ammattikorkeakoulun henkilöstöä koskevat säännökset ovat kunnan henkilöstöasioiden hoidon kannalta hankalia. Säännösten johdonmukaisen soveltamisen kannalta tilanne selkenisi sillä, että kaikkiin kunnan henkilöstöä koskeviin päätöksiin haettaisiin muutosta kuntalain säännösten mukaisesti. Mielestäni ammattikorkeakoulun itsehallinto tai henkilöstön oikeusturva ei tästä huonontuisi, koska kuntalainkin mukaan oikaisuvaatimuksena käsitellyistä päätöksistä säilyy valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

## **4.6 Ammattikorkeakoulujen toiminnan ohjaus**

### **4.6.1 Kansallinen ohjaus**

Ammattikorkeakoulun toimintaa ohjataan kansallisella lainsäädännöllä, valtioneuvoston myöntämällä toimiluvalla ja tavoitesopimuksilla. Valtakunnalliset linjaukset määrittellään valtioneuvoston 5.12.2007 hyväksymässä Koulutus ja tutkimus vuosina 2007 – 2012 -kehittämissuunnitelmassa<sup>234</sup>.

Suomen ammattikorkeakoulujärjestelmä perustuu toimilupakäytäntöön. Valtioneuvoston myöntämän ammattikorkeakoulun toimiluvan voi saada kunta, kuntayhtymä tai rekisteröity suomalainen yhteisö tai säätiö (ammattikorkeakoululaki 6 §).

---

<sup>233</sup> Harjula – Prättälä 2004 s. 45

Ammattikorkeakoulun toimiluvan myöntäminen on osa valtion harjoittamaa ammattikorkeakoulun toiminnan ohjausta. Saadessaan ammattikorkeakoulun toimiluvan kunnasta tulee ammattikorkeakoulun omistaja, jolla on omistajuuteen liittyvään autonomiaan perustuvia oikeuksia. Niiden perusteella kunta on itsenäinen toimija ammattikorkeakoulun ohjauksessa ja päätöksenteossa.<sup>235</sup>

Hannu Nyssölä on väitöskirjassaan ”Omistajaohjaus, sisäinen yrittäjäyys ja tuloksellisuus ammattikorkeakouluissa” kuvannut mielenkiintoisella tavalla toimintakenttää, jossa mm. kunta toimii ollessaan ammattikorkeakoulun ylläpitäjä.

Kunnan toimiessa ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä toiminnan tavoitteiden asettaminen poikkeaa perinteisten kunnan hoitamien palveluiden tavoiteasetannasta.

Ammattikorkeakoulua koskevia tavoitteita asettavat tahot:

- 1) Eduskunta, valtioneuvosto ja opetusministeriö asettamat yleiset koulutuspoliittiset tavoitteet lainsäädännöllä ja koulutus- ja tutkimuspoliittisilla kehittämissuunnitelmilla sekä opetusministeriön kanssa tavoitesopimusneuvottelussa sovitut yksittäistä ammattikorkeakoulua koskevat tavoitteet.
- 2) Ammattikorkeakoulun ylläpitäjä, kuten kunta asettaa ammattikorkeakoululle omistajan tavoitteita, jotka voivat koskea mm. ammattikorkeakoulun taloutta, opetus- ja tutkimustyön tavoitteita yms.
- 3) Kolmantena tahona ammattikorkeakoulua koskevia tavoitteita asettaa ammattikorkeakoulu organisaationa sen hallitus sekä johto ja henkilöstö. Ammattikorkeakoulut ovat kovassa keskinäisessä kilpailutilanteessa mm. erilaisten arviointien vuoksi. Tämän vuoksi ammattikorkeakouluilla on sisäisenä tavoitteena olla entistä tehokkaampia ja innovatiivisempia toiminnassaan.<sup>236</sup>

Eri tahojen asettamat tavoitteet voivat olla keskenään ristiriitaisia. Julkishallinnollista rakennetta pidetään myös ammattikorkeakoulun toiminnan ohjausrakenteessa ongelmallisena, ja se näyttäisi aiheuttavan ristiriitaisuuksia eri toimijoiden välillä.

---

<sup>234</sup> Ks. Opetusministeriö: Koulutus ja tutkimus vuosina 2007 – 2012, Kehittämissuunnitelma.

<sup>235</sup> Nyssölä 2008 s. 15

<sup>236</sup> Nyssölä 2008 s. 18

Ammattikorkeakoulun ohjauksen ristiriitoja voi syntyä tavoitteita asettavien edellä mainittujen kolmen tahon, nimittäin valtion edustajana opetusministeriön, ammattikorkeakoulua ylläpitävän kunnan sekä sen omistaman ammattikorkeakoulun välillä.<sup>237</sup> Kunnan toimivallan kannalta keskeiseen asemaan nousee ammattikorkeakoulun toiminnan ohjauksessa, mitkä asiat kunta katsoo kuuluvan kunnallisen päätöksenteon piiriin ja mitkä kuuluvat ammattikorkeakoulun itsehallinnon piirissä ratkaistaviin asioihin. Ammattikorkeakoulujen toiminnassa koko niiden historian ajan mukana olleena olen tullut siihen käsitykseen, että opetusministeriön ohjaus<sup>238</sup> on ammattikorkeakoulujen toiminnan ja rakenteiden osalta on muuttunut. Opetusministeriö haluaa ohjata ammattikorkeakouluja vastaavalla tavalla kuin se ohjaa valtionvallan edustajana valtion omistamia yliopistoja. Ammattikorkeakoulut ovat useissa tapauksissa ottaneet roolikseen toteuttaa opetusministeriön asettamia tavoitteita.

#### 4.6.2 Korkeakoulujen toiminnan eurooppalainen sääntely

Eurooppalaisella tasolla korkeakoulutuksen sääntely on käynnistynyt Euroopan maiden opetusministeriöiden yhteisillä julistuksilla. Opetusministerit korostivat Sorbonnen julistuksella 25.5.1998 yliopistojen keskeistä merkitystä tavoitteena luoda eurooppalainen korkeakoulualue. Bolognan julistuksella 19.6.1999 opetusministerit linjasivat, että Euroopan korkeakouluissa siirrytään kahden opintoyksikön järjestelmään, jossa ensimmäisen syklin tutkinto antaisi asianomaisen kelpoisuuden Euroopan työmarkkinoille. Ensimmäisen syklin tutkinnon opiskeluajaksi määriteltiin kolme vuotta. Ensimmäisen syklin tutkinnon menestyksellisen suorittamisen jälkeen voisi suorittaa jatko-opinnot (maisteritaso).<sup>239</sup>

Euroopan korkeakouluministeriöiden Prahan kokouksen 19.5.2001 kommunikella täsmennettiin periaatteita siitä, miten eurooppalaista korkeakoulualuea kehitetään. Ministerit tukivat periaatetta korkeakoulujärjestelmän julkisen palvelun luonteesta ja sitä, että sen on pysyttävä julkishyödykkeenä ja julkisen vallan vastuulla.<sup>240</sup>

---

<sup>237</sup> Nyssölä s. 18-20

<sup>238</sup> Ks OPM korkeakoulujen rakenteellinen kehittäminen 2008 - 2011

<sup>239</sup> Eurooppalainen korkeakoulualue, Euroopan opetusministeriöiden yhteinen julistus Bolognassa 19.6.1999

<sup>240</sup> Kohti eurooppalaista korkeakoulutusalueetta, Euroopan korkeakouluministeriöiden Prahan kokouksen 19.5.2001 kommunikkea



Euroopan komission tiedonannossa 10.5.2006 todettiin Euroopan korkeakoulujen olevan keskimäärin hyvätasoisia. Samalla komissio linjasi korkeakoulujen kehittämisen keskeiset haasteet ja kehittämistoimet.<sup>241</sup>

Kansallisella ja Euroopan unionin tasolla on olemassa ulkopuolisia paineita korkeakoulujen autonomian lisäämiseen. Komission tiedonannossa neuvostolle ja Euroopan parlamentille (KOM/2006/0208) ”Tuloksia korkeakoulujen nykyaikaistamisesta – koulutus, tutkimus ja innovaatiot”, korkeakoulujen kehittäminen on nostettu tärkeäksi tekijäksi Euroopan kasvun ja työpaikkojen lisäämisessä. Jäsenvaltioiden korkeakoulupolitiikan ongelmana pidetään kansallisella tasolla liiallista puuttumista korkeakoulujen toimintaan. Siinä erityisinä ongelmina pidetään korkeakoulujen organisoitumista säätelevää ohjausta esim. johtamisjärjestelmien osalta, minkä seurauksena korkeakouluja yhtenäistetään liikaa.<sup>242</sup> Tiedonannossa korostettiin, että korkeakoulut on vapautettava liiallisesta säätelystä ja mikrotason johtamisesta ja annettava niille institutionaalinen vastuu omista tuloksista. Korkeakoulujen on tällöin tehtävä omia strategisia valintoja ja sisäisiä uudistuksia sekä laajennettava rahoituspohjaansa.<sup>243</sup>

Edellä kuvattu eurooppalainen korkeakoulujen toiminnan sääntely ei suoraan velvoita yksittäisiä ammattikorkeakouluja ja niiden ylläpitäjiä. Suomessa lainsäädännöllä ja opetusministeriön ohjauksella määritetään yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintapuitteet. Suomen korkeakoulujärjestelmän yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toiminnan kehittämisessä on otettu huomioon eurooppalaisen korkeakoulualueen kehittämiseksi asetetut tavoitteet.<sup>244</sup> Suomen ammattikorkeakoulujen toimintaympäristössä vireillä olevat muutokset ovat vahvasti kytköksissä Euroopan unionin ja koko Euroopan korkeakoulualueen korkeakoulukentän muutoksiin. Eurooppalaisen tason korkeakoulupoliittisten tavoitteiden toteutuminen on otettu osaksi Valtioneuvoston hyväksymää ”Koulutus ja tutkimus vuosina 2007 – 2012 kehittämissuunnitelmaa”<sup>245</sup>. Tässä muutosprosessissa kunnallinen itsehallinto on uudenlaisessa tilanteessa ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä. Ammattikorkeakoulujen toiminnan ohjauksessa ja kehittämisessä on otettava huomioon myös eurooppalainen ulottuvuus.

---

<sup>241</sup> Opetusministeriön kirjelmä Eduskunnan suurelle valiokunnalle OPM2006-00256 ja Sivistysvaliokunnan lausunto SiVL 24/2006 vp

<sup>242</sup> Euroopan komissio 2006, s 1 -2

<sup>243</sup> Euroopan komissio 2006 s. 4 ja 11

<sup>244</sup> Ks. Opetusministeriö 2008 s. s. 4

<sup>245</sup> Ks. Opetusministeriö 2007

### 4.6.3 Ammattikorkeakoulukenttä ja siinä tulossa olevat muutokset

Euroopan unionin ja koko Euroopan korkeakoulualueen korkeakoulukentän muutostarpeet vaikuttavat myös Suomen ammattikorkeakoulukenttään. Valtioneuvoston hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2007 – 2012 on linjattu yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kehittämisen linjaukset. Kehittämissuunnitelman mukaan vuoden vuonna 2012 korkeakoululaitos muodostuu duaalimallin mukaisesti yliopistoista ja ammattikorkeakouluista<sup>246</sup>. Uutena toimenpide-esityksenä kehittämissuunnitelmassa on se, että ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen hallinnollista yhteistyötä ja strategista päätöksentekoa tiivistetään varsinkin heikomman väestökehityksen alueilla<sup>247</sup>. Käytännössä tämä esitys tarkoittaa Kaakkois- ja Pohjois-Suomessa sekä länsirannikolla ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen tiivistyvää yhteistyötä. Opetusministeriön ”Korkeakoulujen rakenteellisen kehittämisen suuntaviivat vuosille 2008 – 2011” suunnitelmassa esitetään yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen strategisiksi liittoumiksi Lappeenrannan teknillisen yliopiston ja Etelä-Karjalan, Kymenlaakson sekä Mikkelin ammattikorkeakoulujen liittoumaa. Muiksi vastaavanlaisiksi liittoumiksi esitetään Vaasan yliopiston sekä Vaasan, Keski-Pohjanmaan ja Seinäjoen ammattikorkeakoulujen yhteistyön tiivistämistä. Pohjois-Suomeen esitetään Lapin yliopiston sekä Rovaniemen ja Kemi-Tornion ammattikorkeakoulujen liittoumaa.<sup>248</sup>

Ammattikorkeakoulukentässä on tapahtunut ja tapahtumassa ammattikorkeakoulujen yhdistymisiä. Helsingin liiketalouden ja Haaga Instituutin ammattikorkeakoulut yhdistyivät vuoden 2007 alusta Haaga-Helian ammattikorkeakouluksi. Metropolia ammattikorkeakoulu aloittaa toimintansa 1.8.2008. Ammattikorkeakoulu on muodostettu yhdistämällä Helsingin ammattikorkeakoulu ja EVTEK -ammattikorkeakoulu. Niin ikään Svenska yrkeshögskolan ja Yrkeshögskolan Sydväst yhdistyivät 1.8.2008 alkaen Yrkeshögskolan Noviaksi. Eri puolilla Suomea on käynnissä ammattikorkeakoulujen yhdistymis- ja yhteistyöselvityksiä. Tällä hetkellä ammattikorkeakouluja on 26 ja ne toimivat 68 paikkakunnalla. Opetusministeriön tavoitteena on, että Suomessa vuonna 2020 olisi enintään 18 ammattikorkeakoulua.<sup>249</sup>

Ammattikorkeakoulukentässä tapahtuvien rakenteellisten muutosten seurauksena osakeyhtiöiden määrä ammattikorkeakoulujen ylläpitäjinä lisääntyy ja kuntien ja kuntayhtymien vähenee.

<sup>246</sup> Opetusministeriö 2007 s. 33

<sup>247</sup> Opetusministeriö 2007 s. 34

<sup>248</sup> Opetusministeriö 2008 s. 13–14

Muutos on kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta merkittävä. Ammattikorkeakoulujärjestelmän ja ammattikorkeakoulujen perustamista on aikanaan perusteltu sillä, että ammattikorkeakoulut ovat keskeinen toimija aluekehitystyössä. Aluekehitysvastuu on määritelty alueiden kehittämisestä annetulla lailla (1135/1993) kuntien ja valtion tehtäväksi. Ammattikorkeakoulujen omistuksen etäännyttäessä kunnista, haasteeksi kunnille ja ammattikorkeakouluja ylläpitäville osakeyhtiöille sekä ammattikorkeakouluille tulee se, miten toteutetaan ammattikorkeakoulujen toiminnan ohjaus. Ammattikorkeakoulut ovat myös tulevaisuudessa kuntien kannalta yksi merkittävimmistä toimijoista aluekehitystyössä.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

### 5.1 Yleisiä havaintoja

Kunnan toimintana ammattikorkeakoulun ylläpitäminen poikkeaa huomattavasti kunnan muusta palvelutuotannosta. Kunnalla on kuntalain mukaan vapaus järjestää kuntalaisten palvelut haluamallaan tavalla, joskin tähän on tuomassa rajoitteita kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annettu laki (169/2007). Ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä kunnan itsehallinnollista asemaa vaikeuttaa se, että kunnan omaan organisaatioon kuuluvalla ammattikorkeakoululla on sen sisäisissä asioissa itsehallinto. Ammattikorkeakoululla on itsehallinto myös suhteessa sitä ylläpitävään kuntaan. Opetusministeriöllä on ammattikorkeakoululain perusteella vahva ohjausoikeus ammattikorkeakoulun ylläpitäjään ja ammattikorkeakouluun, kun se tekee ammattikorkeakoulun ja sitä ylläpitävän kunnan kanssa ammattikorkeakoulun toimintaa ohjaavan tavoitesopimuksen.

Pentti Puoskari on tutkimuksessaan ”Kunta ja ammattikorkeakoulu” tutkinut ammattikorkeakoulujen ylläpitoa ja ohjausta kuntien kannalta. Tutkimuksen yhtenä lähtökohtana olivat ammattikorkeakoululain (351/2003) käsittelyn aikana esiintyneet pelot, että valtion ohjaus ammattikorkeakouluihin lisääntyy ja kuntien vähenee<sup>250</sup>. Johtopäätöksissään Puoskari ei lähestynyt kunta ja ammattikorkeakoulusuhdetta oikeudellisesta näkökulmasta, vaan hyvän hallinnon näkökulmasta. Vallitsevassa tilanteessa hänen mielestään kunnallisen ammattikorkeakoulun menestyminen voidaan parhaiten turvata hyvällä hallinnolla ja ammattikorkeakoulun ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun välisellä luottamuksellisella yhteistyöllä. Puoskarin havainnon mukaan ammattikorkeakoululakiin on kirjoj-

---

<sup>249</sup> Opetusministeriö 2008 s. 11–12



tettu negatiivisesti säännökset ylläpitäjän tehtävistä. Tällä Puoskari tarkoittaa sitä, että laissa on kirjattu vain ne tehtävät, joista ylläpitäjähallinnolla on oikeus päättää, kun taas ammattikorkeakoulun tehtävät on kirjoitettu lavein ilmaisin. Ammattikorkeakoulujen autonomian kiistanalaisuus nousi tutkimuksessa esille. Tutkimuksen mukaan ammattikorkeakouluissa pidetään opetusministeriötä turvana sille, etteivät kuntaylläpitäjät puutu ammattikorkeakoulun autonomiaan.<sup>251</sup> Mielestäni Puoskarin esille ottama pelko kunnallisten ylläpitäjien puuttumisesta ammattikorkeakoulun autonomiaan vaikuttaa siihen, että monissa ammattikorkeakouluissa toimiva johto yhdessä opetusministeriön kanssa ajaa ammattikorkeakoulun ylläpitojärjestelmän muuttamista osakeyhtiöpohjaiseksi. Susanna Varis on ”Kunnallisen ammattikorkeakoulun itsehallinto” pro gradu-tutkielmassa päätenyt siihen, että ammattikorkeakoulun itsehallinto ei rajoita kunnallista itsehallintoa. Perusteluna hän esittää tälle, että kunnalle ammattikorkeakoulun ylläpitäminen on vapaaehtoinen tehtävä, johon on saatava valtioneuvoston lupa. Kuntalaisten ja kunnan valtaa ja oikeutta päättää ja valvoa ammattikorkeakoulun toimintaa hän pitää suppeampana kuin kunnan muussa toiminnassa. Varis katsoo myös, että kunnan luottamushenkilöillä ei ole oikeutta valvoa ammattikorkeakoulun sisäistä hallintoa, koska se kuuluu sen itsehallinnon piiriin.<sup>252</sup> Itse katson, että ammattikorkeakoulun sisäisen itsehallinnon piiriin kuuluviin tehtäviin on yleinen valvontaoikeus, koska ammattikorkeakoulu hoitaa julkista tehtävää. Tämä valvontaoikeus ulottuu ammattikorkeakoulun toimintaan silloinkin, kun ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä on osakeyhtiö tai säätiö.

Ammattikorkeakoululain ongelmana Varis pitää sen henkilöstöä koskevia säännöksiä, koska niissä on säännökset ainoastaan rehtorin ja opettajien valinnasta. Hänen mukaansa koko henkilöstön valinnan tulisi olla ammattikorkeakoulun opetuksen ja tutkimuksen vapauden perusteella ammattikorkeakoulun itsehallinnon piirissä. Puoskarin tavoin Varis pitää tärkeänä ammattikorkeakoulun kunnallisen ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun sujuvaa yhteistyötä ja luottamuksellisia suhteita. Ammattikorkeakoululakia hän esittää tarkennettavaksi henkilöstövalinnoista siten, että laissa olisi säännökset, kenelle ne kuuluvat ja muiksi tarkistuskohteiksi hän esittää ylläpitäjän taloudellisen ja strategisen päätösvallan tarkentamista sekä ammattikorkeakoulujen itsehallinnon saattamista perustuslain suojan piiriin.<sup>253</sup>

---

<sup>250</sup> Puoskari 2004 s. 9-10

<sup>251</sup> Puoskari 2004 s. 71-72

<sup>252</sup> Varis 2004 s. 79-80

<sup>253</sup> Varis 2004 s. 82

## 5.2 Ammattikorkeakoululain ongelmakohdat

Ammattikorkeakoululainsäädännön uudistusvaiheissa oli mukana kunnallisen ja ammattikorkeakouluautonomian välinen kilpailu lukuun ottamatta nuorisoasteen koulutuksen ja ammattikorkeakoulukokeiluista annetun lain (391/1991) valmistelua. Tämä myös osittain näkyy ammattikorkeakoululain sisällössä. Puoskari on osuvasti esittänyt, että ammattikorkeakoululakiin on kirjattu vain ne asiat, joista ylläpitäjä voi päättää. Ammattikorkeakoulun toiminnan ohjausta, hallinnon järjestelyitä ja taloutta koskeva päätöksenteko tapahtuu pääosin kuntalain säännösten mukaan. Jos ammattikorkeakoulun ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun välisessä työnjaossa ylläpitäjänä toimiva kunta päättää vain ammattikorkeakoululaissa ylläpitäjän päätösvaltaan luetelluista asioista, jää ammattikorkeakoulun tosiasiallinen autonomia suppeammaksi kuin se on kunnan muussa toiminnassa olevilla lautakunnilla. Kuntalaki mahdollistaa laajan toimivallan siirron kunnan toimielimille ja viranhaltijoille. Miten kunnan toimivaltaa siirretään ammattikorkeakoululle, on jäänyt ammattikorkeakoululaissa epäselväksi eikä tutkimuksessa aiemmin esitelty korkeimman hallinto-oikeuden päätös ole selventänyt menettelytapoja. Tilannetta vaikeuttaa se, että ammattikorkeakoululaissa ei ole selkeästi määritelty ammattikorkeakoulun eikä ammattikorkeakoulun hallituksen asemaa kunnallisena toimielimenä. Perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaan kannanottoon viitaten ammattikorkeakoulua on vaikea mieltää kunnalliseksi toimielimeksi, kun perustuslakivaliokunta kyseenalaisti ammattikorkeakoulun hallituksen ja rehtorin aseman kunnallisina toimieliminä.

Säännökset kunnan oikeudesta päättää ammattikorkeakoulun taloudesta, ovat myös epäselviä. Kunnanvaltuusto voi päättää talousarvion sitovuustasosta talousarvion hyväksymisen yhteydessä. Ammattikorkeakoululain 12 §:n mukaan ammattikorkeakoulun hallitus päättää ammattikorkeakoululle myönnettyjen määrärahojen jakamisen periaatteista. Lakiin määräraha -sana on otettu monikko-muodossa. Voiko tästä tehdä sen johtopäätöksen, että valtuusto voi esim. ammattikorkeakoulun esityksestä poikkeavalla tavalla jakaa ammattikorkeakoululle osoitettavat määrärahat ammattikorkeakoulun eri yksiköille?

Ammattikorkeakoulujen rahoitus määräytyy opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (635/1998) annetun lain säännösten mukaan. Lain mukaan kuntien rahoitusosuus ammattikorkeakoulun kustannuksiin on 58,11 %. Samaa lakia sovelletaan kunnan peruskouluihin, lukioihin ja ammatillisiin opilaitoksiin. Kunta voi vaikuttaa enemmän näiden toiminnan ohjaukseen kunnallisen itsehallinnon perusteella kuin ammattikorkeakoulun.



Opetusministeriö osallistuu merkittävässä määrin ammattikorkeakoulun toiminnan ohjaukseen. Ammattikorkeakoulun rahoituksessa tulisi ottaa huomioon se, että rahoitukseen sisältyvä kunnan maksuosuus vähentää kuntien taloudellisia mahdollisuuksia osoittaa määrärahoja kunnan muihin palveluihin. Kuntien rahoitusosuuden perusteella kunnilla tulisi olla suurempi vaikutusvalta ammattikorkeakoulujen toimintaan.

Henkilöstöasioiden käsittely on osoittautunut ongelmalliseksi ammattikorkeakouluissa ja valituksia käsittelevissä hallinto-oikeuksissa, koska ammattikorkeakoululaissa opettajia koskevat säännökset poikkeavat muuta henkilöstöä koskevista säännöksistä. Säännösten mukaan ei ole muodostunut selkeää linjausta siitä, kuuluuko esim. koulutusyksikössä opettajien esimiehenä toimiva yksikönjohtaja opettajakuntaan. Vallitsevassa tilanteessa ammattikorkeakoulujen ylläpitäjät voivat tältä osin päättää, pidetäänkö yksikönjohtajaa opettajakuntaan kuuluvana, jolloin muutosta yksikönjohtajia koskeviin nimittämispäätöksiin haetaan hallintolainkäyttölain säännösten mukaisesti.

### **5.3 Toimenpide-ehdotukset**

Ammattikorkeakoululainsäännöksiä tulisi selventää siten, että kunnan toimivaltaan liittyvästä ammattikorkeakoulun ylläpitäjän päätösvallasta säädetään laissa nykyistä tarkemmin. Säännösten tarkentaminen vahvistaisi myös ammattikorkeakoulun itsehallinnollista asemaa. Ammattikorkeakoululakia tulisi muuttaa siten, että siinä olisi säännökset ammattikorkeakoulun sekä ammattikorkeakoulun hallituksen ja rehtorin asemasta kunnallisina toimieliminä. Samalla lakiin tulisi lisätä tarkentavat säännökset kuntalain 14 §:n mukaisen toimivallan siirtämisestä. Mielestäni vaihtoehtoina säännöksissä tulisivat kysymykseen se, että toimivalta siirretään ammattikorkeakoululle, jolloin sen edelleen siirtämisestä päätetään ammattikorkeakoulun hallituksen hyväksymissä ammattikorkeakoulun säännöissä. Toisena vaihtona voisi olla ylläpitäjän päätettävänä se, että ylläpitäjä voi säännöissä siirtää päätösvaltaa ammattikorkeakoulun hallitukselle ja rehtorille. Nämä voisivat siirtää ammattikorkeakoulun sisällä toimivaltaa edelleen kuntalain 14 §:n mukaisesti.

Ammattikorkeakoulun taloutta koskevia säännöksiä tulisi muuttaa siten, että laissa olisi selkeä säännös siitä, että ylläpitäjä myöntää ammattikorkeakoululle määrärahan, jonka jakamisen perusteista ammattikorkeakoulun hallitus päättää. Investointien rahoitukseen osoitettaisiin vastaavalla tavalla määräraha, jonka jakamisesta päättäisi ammattikorkeakoulun hallitus. Ammattikorkeakoulun rakennushankkeita koskevan päätösvallan säilyttäisin ylläpitäjällä.



Kuntien osallistuminen ammattikorkeakoulujen rahoitukseen tulisi ottaa tarkasteltavaksi kuntien valtionosuusuudistuksen yhteydessä. Ammattikorkeakoulut ja yliopistot muodostavat yhdessä opetusministeriön toimialaan kuuluvan korkeakoululaitoksen. Kunnallisen itsehallinnon kannalta korkeakoulujen rahoitusvastuu tulisi siirtää kokonaan valtiolle. Rahoituksen siirtämistä valtion vastuulle puoltaa myös se, että valtio ohjaa hyvin vahvasti ammattikorkeakoulujen toimintaa ja niiden rakenteellista kehittämistä. Ammattikorkeakoulujen rahoituksen siirtäminen valtiolle voi aiheuttaa ongelmia ammattikorkeakoulujen rahoitukselle, koska nykyinen rahoitusjärjestelmä turvaa ammattikorkeakouluille tietyn rahoitustason. Rahoituksen siirtyessä valtiolle se voi niin halutessaan päättää rahoituksen tasosta vuosittain valtion talousarvion yhteydessä.

Ammattikorkeakoululain henkilöstöä koskevat säännökset ovat epäselvät. Nykyinen tilanne siitä, että opettajia koskevista nimityspäätöksistä haetaan muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti hallinto-oikeudessa, on käytännössä osoittautunut hankalaksi. Tilannetta vaikeuttaa se, että muutosta opettajan irtisanomistapauksissa haetaan kunnallisesta viranhaltijasta annetussa lain perusteella kuntalaissa säädetyllä tavalla. Ammattikorkeakoululaissa olevia ammattikorkeakoulun henkilöstöä koskevia säännöksiä tulisi muuttaa siten, että henkilöstöön sovelletaan samoja sääntöjä. Henkilöstöasioihin liittyviä muutoksenhakusäännöksiä tulisi yhtenäistää siten, että henkilöstöä koskeviin päätöksiin kaikissa tapauksissa haetaan muutosta joko kuntalain tai hallintolainkäyttölain mukaan.

Ammattikorkeakoululaki ja kuntalaki antavat puitteet ammattikorkeakoulun ohjaamiselle sekä kunnan toimivallalle ja ammattikorkeakoulun itsehallinnolle. Ammattikorkeakoulun menestymisen takana ei ole yksin sen toimintaa ohjaava ja sääntelevä lainsäädäntö. Puoskarin ja Variksen tavoin uskon siihen, että ammattikorkeakoulun menestymistä edesauttaa ja helpottaa ammattikorkeakoulun kunnallisen ylläpitäjän ja ammattikorkeakoulun sujuva yhteistyö ja luottamukselliset välit.