

**Ammattikorkeakoululaki.** Jonna Kosonen, Tarmo Miettinen, Marja Sutela ja Matti Turtiainen. Kauppakamari 2015. 343 s.

Viimeisimmän ammattikorkeakoululain uudistuksen (932/2014) myötä ammattikorkeakouluista tuli ammattikorkeakouluosakeyhtiöitä. Suomen toisenkin korkeakoulusektorin säädosympäristö haluttiin uudistaa, jotta ammattikorkeakoulut kykenisivät toimimaan tehokkaammin ja tuloksellisemmin uudenaikaisissa toimintaympäristössä. Yliopistolain uudistuksen jälkeen käynnistettiin siis ammattikorkeakoululain (351/2003) laajahko uudistusprosessi. Uusi ammattikorkeakoululaki (932/2014) tuli voimaan vuoden 2015 alusta. Voidaan myös sanoa, että ammattikorkeakoululakia linjattiin sisällöllisesti lähemmäksi yliopistolakia. Ammattikorkeakoulujen juridisia ylläpitäjäorganisaation muotoja oli aiemmin useita. Ammattikorkeakoulut olivat joko kuntien, kuntayhtymien, osakeyhtiöiden tai säätiöiden ylläpitämiä oppilaitoksia. Tämä merkitsi mm. erilaisia hallinnollisia ympäristöjä, toisistaan poikkeavia säädosympäristöjä ja vaihtelevaa ylläpitäjäohjausta. Aikaisemmin siis myös kuntalain, osakeyhtiölain ja säätiölain säännökset koskivat ylläpitomuodosta riippuen ammattikorkeakoulujen hallintoa. Ammattikorkeakoulujen autonomiaa pyrittiin jo edellisen lain aikana vahvistamaan määrittelemällä ammattikorkeakoululaissa ylläpitäjän tehtävät ja ns. ammattikorkeakoulun sisäisen hallituksen tehtävät.

Tiiviisti ilmaistuna vuonna 2015 julkaistun *Ammattikorkeakoululaki*-teoksen sisältö käsittelee ammattikorkeakoulujen toimintaa ja hallintoa koskevaa säädosympäristöä. Tekijöiden mukaan ammattikorkeakoulujen asemasta korkeakoulujärjestelmässä ja tehtävästä on uudessa laissa ”selkeämmät säännökset”. Kirjan otsikosta ei voi päätellä käsitelläänkö lain valmistelua, lain kaikkia pykäläiä, toteutettuja lakimuutoksia, lain toimeenpanoa vai mitä. Lukijalle olisi ollut hyvä kertoa, onko kirjassa jätetty kokonaan käsittelemättä jotakin vuoden 2015 ammattikorkeakoululaista. Kirja ei nimestään huolimatta ole lakikirja. Kirja ei myöskään käsittele pelkästään ammattikorkeakoululakia, vaan se sisältää runsaasti viittauksia myös muihin oikeuslähteisiin, jotka koskevat ammattikorkeakouluja. Kirjassa

viitataan luonnollisesti hallituksen esitykseen ammattikorkeakoululaiksi eli lain esitöihin.

Mitä kirja lukijalleen tarjoaa ja mitä se ei tarjoa? Tekijöiden mukaan he ovat yhdessä arvioineet sitä, mitkä ovat keskeisiä ammattikorkeakouluja koskevia laintulkintakysymyksiä ja yrittäneet teoksessa avata niitä. Ammattikorkeakoululaki -teos on tarkoitettu ammattikorkeakoulujen johtotehtävissä työskenteleville sekä opiskelija-, henkilöstö- ja taloushallinnossa työskenteleville henkilöille. Sen todetaan sopivan erinomaisesti myös opetuskäyttöön. Kun kirjaa suositellaan opetuskäyttöön, sen tulee soveltua myös opiskelukäyttöön. Kirjassa on aineksia sen eri lukijaryhmille.

### KIRJAN ESIPUHE JA LUVUT

Kirjan esipuhe on lukijan kannalta tärkeä avaus, koska teos on suunnattu varsin laajalle lukijakunnalle ja koska teos on otsikoitu pelkästään ammattikorkeakoululakina. Esipuheen alussa on runsaasti suomalaiselle ammattikorkeakouluhallinnolle tyypillisiä termejä. Esipuhe on vaativaa luettavaa, ellei jo entuudestaan tunne ammattikorkeakoulujen hallinnollista terminologiaa kuten ylläpitäjää, ammattikorkeakouluosakeyhtiötä, omistajaa tai toimilupaa. Varsin pian kirjoittavat siirtyvät esipuheessa tutummalle alueelleen eli lain käsittelyprosessin vaiheisiin. Esipuheen loppuosan teksti olisi voinut vaihtaa paikkaa esipuheen alkuosuuden kanssa. Lyhenteiden lisäksi kirjassa olisi tarpeellista olla pienimuotinen sanasto, jossa keskeisimmät kirjassa esiintyvät termit olisi määritelty. Tämä olisi auttanut kirjan tekijöitäkin käyttämään yhdenmukaista terminologiaa sekä havainnollistamaan sitä, että joistakin termeistä käytetään useampaa kuin vain yhtä termiä.

Kirjan esipuheessa korostetaan, että jokaisen korkeakouluopettajan on tunnettava korkeakoulun, opiskelijan ja opettajan oikeusaseman perusteet. Tästä voisi päätellä, että ammattikorkeakoulujen soveltavaa tutkimustoimintaa, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa sekä taiteellista toimintaa harjoittavien katsotaan kuuluvan joko opettaja- tai opiskelijakategoriaan. Kirjaa ei ole sen tekijöiden mukaan kirjoitettu käsikirjaksi. Sitä ei ole myöskään kirjoitettu ammattikorkeakoululain pykäläkohtaisena kommentaarina ja se ei olisi ollut tarkoituksenmukaistakaan

Taulukko 1. Ammattikorkeakoululaki-teos ja ammattikorkeakoululaki luvuittain

Ammattikorkeakoululaki -kirja luvuittain	Ammattikorkeakoululaki (932/2014) luvuittain
1 Ammattikorkeakoulujärjestelmän pääpiirteet	1 Yleiset säännökset §:t 1–6
2 Osakeyhtiö ammattikorkeakoulun organisaationa	2 Ammattikorkeakoulun toimilupa ja toimiehdot §:t 7–8
3 Ammattikorkeakoulujen ohjaus ja rahoitus	3 Opetus, tutkinnot sekä tutkimus- ja kehittämistoiminta §:t 9–14
4 Ammattikorkeakoulu julkisen tehtävän hoitajana	4 Organisaatio §:t 15–21
5 Opiskelijan oikeusasema ammattikorkeakoulussa	5 Henkilöstö ja hallintokieli §:t 22–24
6 Henkilöstön oikeusasema ammattikorkeakoulussa	6 Opiskelu ammattikorkeakoulussa ja opiskelijat §:t 25–41
7 Kokoavia päätelmiä	7 Ammattikorkeakoulun ohjaus ja rahoitus §:t 42–53
	8 Ammattikorkeakoulun talous §:t 54–56
	9 Muutoksenhaku §:t 57–61
	10 Erinäiset säädökset §:t 62–68

kirjan tavoitteita ajatellen. Tämän kirja-arvioinnin tekijä opettaa korkeakouluhallintoa ja -johtamista Tampereen yliopistossa. Arvioin kirjaa korkeakouluopettajana, -tutkijana sekä korkeakouluhallinnon ja -johtamisen koulutusohjelman vastuuopettajana ja koordinoijana.

Taulukosta 1 voi havaita, että teos pyrkii kattamaan ammattikorkeakoululain kokonaisuutena, vaikka se eroaa ammattikorkeakoululain rakenteesta. Kirjassa on seitsemän lukua. Luku kuusi henkilöstön oikeusasemaan liittyen perustuu muihin oikeuslähteisiin kuin ammattikorkeakoululakiin. Teoksessa on ensimmäiseksi järjestelmätason kehittymistä koskevaa kuvausta, tämän jälkeen osakeyhtiöön keskittyvä luku, kolmanneksi ammattikorkeakoulujen valtionohjausta käsittelevä luku, neljänneksi julkista tehtävää käsittelevä luku sekä opiskelijoita ja henkilöstöä käsittelevät viides ja kuudes luku.

### Mitä ammattikorkeakoulut ovat ja mitä ne tekevät?

Teoksen lähes kaikissa luvuissa kirjoittajat ovat kukin vuorollaan määritelmäluontoisesti kertoneet siitä, mikä ammattikorkeakoulu on ja mitkä

ovat sen tehtävät. Ammattikorkeakoulujen tehtävähän eivät nykyisen lain myötä muuttaneet suhteessa aikaisempaan eli vuoden 2003 ammattikorkeakoululakiin verrattuna. Kirjan perusteella lukijalle herääkin ajatus siitä, onko ammattikorkeakoulun perustehtävä sellainen kysymys, joka tarvitsee juridista tulkintaa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä ilmenee, että juridista tulkintaa tarvitaan ja sitä on tehty mm. sen suhteen, mikä on ammattikorkeakoulun lakisäateistä koulutustoimintaa ja mikä taas elinkeinotoimintaa.

Esipuheessa todetaan ammattikorkeakoulujen perustehtävien säilyneen ennallaan. Erikseen todetaan, että ammattikorkeakoulutoiminnan on vastattava erityisesti työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin. Tutkimustoiminnan on siksi suuntauduttava soveltavaan tutkimukseen. Kirjan ensimmäiseen lukuun on otettu mukaan yksi case-korkeakoulu kuvaamaan ammattikorkeakoulun tehtäviä ja organisaatiota. Case-korkeakoulun tehtävät on esitetty viitaten lain 4 §:ään. Liitteenä on case-korkeakoulun organisaatiokaavio, jossa on sekä kolmiportaisen linjaorganisaation ja matriisiorganisaation piirteitä. Rakenteessa on näkyvissä korkeakouluille yle-

nen piirre hallinnon eriytymisestä omaksi muista toiminnoista erilliseksi kokonaisuudeksi. Ensimmäisessä luvussa viitataan kaikkien ammattikorkeakoulujen koulutustehtävään sekä muihin laissa lueteltuihin tehtäviin. Samoin todetaan ammattikorkeakoulujen koulutustehtävän lähtökohdanna olevan käytäntöön painottuva korkeakouluopetus työelämän asiantuntija-tehtäviin.

Kirjan toisessa luvussa ammattikorkeakoulujen kerrotaan olevan osa julkisesti rahoitettua korkeakoululaitosta, joilla on lakisäateisiä tehtäviä. Kolmannessa ohjausta ja rahoitusta käsittelevässä luvussa todetaan, että opetus- ja kulttuuriministeriön ja ammattikorkeakoulun väliseen sopimukseen sisältyy mm. ammattikorkeakoulun tehtävä, profiili ja painoala. Kohdassa täsmennetään, että kyse on sopimuskauden 2013–2016 ammattikorkeakoulun strategian pohjalta sovittavasta ammattikorkeakoulun tehtävästä. Ammattikorkeakoululaki ja sen 42 § puhuu tavoitteiden asettamisesta.

Kirjan kolmannessa rahoitusta ja ohjausta käsittelevässä luvussa nousee esiin ammattikorkeakoulujen toimintaan liittyviä muitakin käsitteitä kuten elinkeinotoiminta ja liiketoiminta, jotka liittyvät tuloverotukseen; palvelutoiminta, ”jonka tarkoituksena on hankkia rahoitusta ammattikorkeakoulujen rahoitusta varten” (kirjoittaja tarkoittanee lauseella tulo-rahoituksen hankkimista) ja termi julkisoikeudellinen tehtävä, joka on myös verottajan käyttämä termi.

Neljännessä luvussa aloitetaan ikään kuin alusta kertomalla mitä ammattikorkeakoululla tarkoitetaan: se on ”julkinen koulutus- ja kehittämisorganisaatio”. Itse ammattikorkeakoululaissa organisaatio terminä esiintyy vain ammattikorkeakoululain neljännen luvun otsikossa ja lain kohdassa säädetään mm. ammattikorkeakoulun hallituksesta ja rehtorista. Kirjan neljännessä luvussa mennään tärkeään asiaan eli siihen, mitä korkeakoulutoiminta on julkisena hallintotehtävänä.

Lukijalle olisi ollut informatiivista, jos kirjaan olisi sisällytetty taulukko, jossa ammattikorkeakoulujen tehtävät olisi ryhmitelty esimerkiksi 1) ammattikorkeakoululaissa määriteltyihin tehtäviin, 2) verottajan ohjeessa esiintyviin tehtäviin ja niiden sisältöihin ja 3) hallinto-oikeudellisen terminologian mukaisiin tehtäviin. Ainakin 1- ja 2-ryhmien välillä esiintyy tulkintakysymyksiä.

## Toimiluvan merkitys

Ammattikorkeakoulua ei käytännössä ole olemassa ilman toimilupaa, sillä koko institution toiminta on riippuvainen toimiluvasta. Toimilupa on siis lupa harjoittaa ammattikorkeakoulutoimintaa. Vaikka toimiluvasta on ammattikorkeakoululaissa vain yksi pykälä, toimilupa viitataan ammattikorkeakoululaissa yhteensä 42 kertaa. Kirjassa voisi olla jopa oma lukunsa toimiluvasta tai tätä koskevan alakappaleen olisi voinut sisällyttää ohjausta ja rahoitusta käsittelevään lukuun. Nyt tekijät ovat ratkaisseet tämän viittaamalla toimilupa-eri yhteyksissä.

Ammattikorkeakoulu ei voi myöntää tutkintoja eikä saada julkista rahoitusta ilman toimilupaa. Ammattikorkeakoulun toiminta ammattikorkeakouluna on alusta lähtien perustunut toimilupa-eriin. Jokainen ammattikorkeakoulu on aloittanut toimintansa ensin väliaikaisella toimiluvalla. Yliopistolaki luetlee yliopistot laissa nimeltä, mutta ammattikorkeakoululaissa ei ole näin. Nykyisiä toimilupia ei ole hakenut syksyllä 2013 ammattikorkeakoulut, vaan ylläpitäjät. Aiheuttaako toimilupa juridisia tulkintakysymyksiä? Ammattikorkeakoululain 13 §:n 3 momentin mukaan tilauskoulutuksena annettavan opetuksen on liityttävä ammattikorkeakoulun toimiluvassa määrättyyn koulutustehtävään. Tähänkin asiaan on viitattu tuoreessa KHO:n päätöksessä (2013:19). KHO on tehnyt tulkintaa siitä, onko tilauskoulutus liittynyt toimiluvan mukaiseen koulutustehtävään.

Toimilupa on tärkeä valtion ohjausväline. Sitä voidaan käyttää sekä sääteley- ja taloudellisena ohjausvälineenä. Toimilupa on ehdollinen, sillä toimiluvan saajan on täytettävä tietyt kriteerit saadakseen toimiluvan. Toimiluvan ehtona on myös se, että ammattikorkeakouluosakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä tai osakassopimuksessa ei ole määränemistöpäätöksiä edellyttäviä ehtoja, jotka estävät ammattikorkeakoulun rakenteellista kehittämistä. Toimilupa antaa tiettyjä toimiluvassa mainittuja oikeuksia. Ammattikorkeakoulun nimeä ei voi vaihtaa omatoimisesti, sillä nimi sisältyy toimilupa-eriin. Samoin ammattikorkeakoulun opetus ja tutkintokieli (suomi tai ruotsi) määritetään toimiluvassa. Toimilupa-eriin liittyy myös harkintaa, sillä se voidaan tietyin laissa mainituin perustein peruuttaa.

*Ensimmäinen luku: Ammattikorkeakoulujärjestelmän pääpiirteet*

”Osa ammattikorkeakouluista toimi alusta alkaen osakeyhtiö- tai säätiömuotoisena.” (s. 25)

Luvussa kuvataan ammattikorkeakoulujärjestelmän syntyvaiheita, vuoden 2003 lainsäädäntöuudistusta, ammattikorkeakoulujen ylläpito- ja korkeakoulujen rakenneuudistusta. Alaotsake Järjestelmän syntyvaiheet lupaa enemmän kuin siihen on sisällytetty. Kokeiluvaihe, väliaikaiset toimitukset ja järjestelmän vaihteleva vakinaistaminen niihin liittyvine oikeuslähteineen ovat tärkeitä järjestelmän perustamisvaiheita. Kappaleesta voi saada kuitenkin sellaisen käsityksen, että kaikkien ammattikorkeakoulujen vakinaistaminen tapahtui yhtä aikaa. Vuoden 2003 lainsäädäntöuudistus oli erittäin tärkeä vaihe, sillä ammattikorkeakoulut saivat koko historiansa aikana ensimmäisen ns. instituutiolain. Sitä ennen ammattikorkeakoulunimitystä ei lakien tai asetusten otsikoissa esiintynyt. Kappaleessa palataan myös uudeen ammattikorkeakoulujen perustamisvaiheeseen ja tämä teksti olisi sisällöllisesti kuulunut järjestelmän syntyvaiheisiin.

Ammattikorkeakoulujen ylläpito- ja oikeudellinen asema keskittyy vuoden 2015 ammattikorkeakoulun lakia edeltävään aikaan. Tämä kappale on kuitenkin ’core issue’ ammattikorkeakoulusektorilla, mutta lukija olisi tarvinnut enemmän opastusta siihen, miksi ylläpitäjäjärjestelmässä vallitsee tai siis vallitsi tällainen kirjavuus. Kappaleen ylläpitäjä-termi, sisäinen hallitus ja sisäiset asiat vaatisivat alussa täsmennystä. Samoin kuvio olisi ollut paikallaan valaisemaan eri ylläpito- ja keskeisiä eroja, sillä kirjan tavoitteena on tukea opettajien korkeakoulun oikeusaseman perusteiden tuntemusta. Kappaleessa kerrotaan, että osa ammattikorkeakouluista on alun pitäen toiminut osakeyhtiö- tai säätiömuotoisesti. Lukijalle herää kysymys, mitä uudistuksia uusi ammattikorkeakoulu toi näille aikaisemmin osakeyhtiön ylläpitämiselle ammattikorkeakouluille. Kappale taloudellinen ja hallinnollinen uudistus olisi ollut sisällöllisesti integroitavissa ylläpito- ja keskeisten kappaleen jatkeeksi. Nyt kirjassa on kuitenkin niiden välille sijoitettu rakenteellisen

kehittämisen tematiikka. Rakenteellinen kehittäminen koskee koko korkeakoulujärjestelmää, ei pelkästään ammattikorkeakoulusektoria. Rakenteellisen kehittämisen teksti olisi taas paremmin soveltunut sisällöllisesti lukuun kolme ammattikorkeakoulujen järjestelmäohjausta käsittelevään kappaleeseen.

*Toinen luku: Osakeyhtiö ammattikorkeakoulun juridisena muotona*

”Ammattikorkeakoulun hallitus ei voi siirtää tehtäviään yhtiökokouksen päätettäväksi eikä yhtiökokous voi tehdä päätöksiä hallituksen puolesta.” (s. 52-53)

Kirjassa on tärkeää tietoa siitä, minkälainen on osakeyhtiölain ja ammattikorkeakoululain suhde toisiinsa. Korkeakoulujen hallintohenkilöstölle ja alan opiskelijoille lakien välinen suhde eli soveltamisjärjestys on tärkeä ymmärtää ja tuntea. Osakeyhtiölaki on yleislaki ja ammattikorkeakoululaki on erityislaki. Ristiriitailanteissa erityislain säännös syrjäyttää yleislain. Kirjassa ammattikorkeakouluosakeyhtiötä lähestytään osakeyhtiön muodollisten tunnusmerkien ja niihin säädeltyjen poikkeuksien avulla. Poikkeukset ovat merkittäviä, niiden taustalla on se, että vuoden 2014 ammattikorkeakoululailla uudistettiin ns. ylläpitäjäorganisaation ja ammattikorkeakoulun edellisen ammattikorkeakoululain aikaiset suhteet. Uudessa laissa oikeushenkilö on ammattikorkeakouluosakeyhtiö. Se on myös toimiluvan saaja.

Uusi laki välttää ylläpitäjä-termiä käyttöä, sillä entisen kaltaista ylläpitäjää ei enää ole. Kirjassa voisi olla enemmän keskustelua osakeyhtiön ja ammattikorkeakoulun välisistä suhteista. Ammattikorkeakoululaissa viitataan ylläpitäjään kuitenkin neljä kertaa: 36 §:ssä (huu- mausainetestausta) sekä 68 §:ssä (voimaantulo ja siirtymäsäännökset). Opiskelijalta voidaan edellyttää huu- mausainetestiä mm. sen vuoksi, ”että merkittävästi lisää ammattikorkeakoulun tai sen ylläpitäjän tai harjoittelupaikan hallussa olevien huu- mausaineiden laittoman kaupan ja leviämisen riskiä”. Siirtymäsäännöksissä taas viitataan 1) osakeyhtiömuotoiseen ammattikorkeakouluun ja 2) muihin kuin osakeyhtiömuotoisiin ammattikorkeakouluin. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvilta edellytetään laissa seuraavaa: ”Osake-

tyhtiömuotoisen ammattikorkeakoulun ylläpitäjän toimilupa siirretään tämän lain mukaiseksi osakeyhtiön toimiluvaksi 1 päivästä tammikuuta 2015.” Toiseen ryhmään kuuluvilta edellytetään laissa ”Muiden kuin osakeyhtiömuotoisten ylläpitäjien tulee hakea osakeyhtiölle myönnettävää toimilupaa ammattikorkeakoulutoimintaan.”

*Kolmas luku: Ammattikorkeakoulujen ohjaus ja rahoitus*

”Opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaa ammattikorkeakoulujen toimintaa tavoitteiden asettamisen ohella rahoitusmallin avulla.” (s. 100)

Sivumäärältään lyhin luku kokoavia päätelmiä lukuun ottamatta käsittelee ammattikorkeakoulujen ohjausta ja rahoitusta. Kirjan kolmas luku on saanut nimensä suoraan lain seitsemänestä luvusta. Laissa tosin on otsikoitu ammattikorkeakoulu-sana yksikkömuodossa. Luvussa käsitellään ammattikorkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisen sopimuksen rakennetta sekä ammattikorkeakoulujen perusrahoitusta nykyisen lain aikana ja sitä edeltävänä aikana. Sopimuksia on ammattikorkeakoulusektorilla kutsuttu tavoitesopimuksiksi ja samaa termiä käytetään myös opetus- ja kulttuuriministeriön sähköisillä sivuilla. Kirjassa sopimuksia kutsutaan jostakin syystä tulossopimuksiksi samaan tapaan kuin yliopistoissa. Yliopistojenkin osalta nimike on jo vaihtunut eli entiset tulossopimukset ovat pelkästään sopimuksia. Ohjauksessa on ollut haasteita ammattikorkeakoulusektorilla, mutta ohjaus on kirjassa rajattu koskemaan pelkästään valtionohjausta. Ohjaushaasteisiin viitataan kirjassa muissa yhteyksissä.

*Neljäs luku: Ammattikorkeakoulu julkisen tehtävänä hoitajana*

”Asioiden hoito ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa ei aina suju perustuslain edellyttämällä tavalla.” (s. 139)

Julkinen, yksityinen, hallintoasia, hallintotehtävä, tosiasiallinen hallintotoimi, julkinen valta, hyvä hallinto, hallintomenettely, esteellisyys ja virkavastuu ovat neljännen luvun ydinsisältöä.

Luku alkaa 6,5 rivin määrittelyä, mitä ammattikorkeakoululla tarkoitetaan. Luvun alkupuolella on ammattikorkeakoulujen hallinnosta toistoa, joka on esitetty jo kirjan alkupuolella. Ammattikorkeakouluopiskelijoista todetaan, että he eivät ole ammattikorkeakoulun asiakkaita, vaan ammattikorkeakouluuyhteisön jäseniä. Luku käsittelee myös ammattikorkeakoulun hallintokieltä ja asiakaspalvelua. Ammattikorkeakouluun opiskelijaksi hakevat ovat asiakkaita. Luvussa tehdään vertauksia yliopistoihin, vaikka ammattikorkeakoululaki ei yliopistojen koske. Luvun varsinainen uusi asia alkaa julkisen hallintehtävän ja julkisen vallan käyttämisen tarkastelusta. Julkisen vallan käytön tulee perustua perustuslaissa annettuun toimivaltaan. Julkisen vallan käyttöä on myös valmisteluun osallistuminen. Luvussa voisi olla väliotsikoita, jotta tärkeää asiaa olisi helpompi hahmottaa. Luvussa viitataan useita kertoja ns. sisäisiin asioihin.

Ammattikorkeakoulun hallintokieli on ammattikorkeakoululain perusteella joko suomi tai ruotsi. Opetus ja tutkimus ovat tosiasiallisia hallintotoimia, jotka eivät ole hallintolain perustelujen mukaan hallintoasioita. Tärkeitä hallintolain menettelysäännöksiä ovat esimerkiksi asianosaisen kuuleminen, päätöksen perusteleva tiedoksianto. Hyvään hallintoon kuuluu myös esimerkiksi kuitata sähköisesti toimitettu asiakirja vastaanotetuksi. Kirjan mukaan vaatimusta on tulkittava niin, että opettajalle sähköisesti jätetty essee on kuitattava vastaanotetuksi. Tosiasialliseen hallintotoimiin liittyvät aina myös hallintoasioita eli hallintolain soveltamispiiriä ei tule rajata hallintoasian käsitteen avulla. Hallintolain säännökset oikeudesta tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä niitä koskevat poikkeukset on kaikkien ammattikorkeakouluuyhteisön jäsenten syytä tuntea. Ammattikorkeakoulun henkilöstön ja toimilinten jäseniä koskee myös rikosoikeudellinen virkavastuu siltä osin, kun he käyttävät julkista valtaa.

*Viides luku: Opiskelijoiden oikeusasema ammattikorkeakoulussa*

”Ammattikorkeakouluissa on monenlaista opiskelijaan liittyvää toimintaa ja päätöksen tekoa.” (183)

Sivumäärän perusteella pääpaino – lähes 100 sivulla – on annettu ammattikorkeakouluopiskelijoiden oikeusasemalle. Tämä voi olla lukijoille yllättävää, sillä ammattikorkeakoulujen oikeudellisen ja taloudellisen aseman uudistushanke, joka johti vuoden 2003 ammattikorkeakoululain uudistamiseen ja käytännössä kokonaan uuteen ammattikorkeakoululakiin (voimaan vuonna 2015), ei muuttanut opiskelijoiden asemaa. Kirjoittavat ovat myös todenneet, että uusi ammattikorkeakoululaki ei tuonut opiskelijoiden asemaan mitään merkittäviä uudistuksia. Kirjassa on kuitenkin erittäin kattava katsaus opiskelijoiden asemaan (sivut 179-276). Koska luku on pitkä, luvun silmäily kannattaa aloittaa sisennetyistä oikeustapauksista. Ne ovat lyhyitä ja ytimekkäitä ja ne osuvat hyvin luvun aihepiiriin. Luku palvelee erityisen hyvin ammattikorkeakoulujen opettajia ja opiskelijoita.

Opiskelijat ovat tärkeässä asemassa ammattikorkeakoulussa. Opiskelijat istuvat niin ammattikorkeakoulun hallituksessa kuin tutkintolautakunnassa päättämässä ammattikorkeakoulun asioista. Lisäksi opiskelijat ovat julkisen vallan käytön kohteena, kun ammattikorkeakoulu tekee hallintopäätöksiä. Hallintopäätöksiä ovat esimerkiksi opiskelijaksi ottaminen, vilpistä rankaiseminen ja tenttien arvioinnit. Ammattikorkeakoulun on kaikessa opiskelijoihin liittyvissä hallintoasioissa sovellettava hallintolain hyvän hallinnon perusteita sekä menettely- ja esteellisyysäännöksiä. Hallintopäätöksissä voi tapahtua ja tapahtuu kompuroida eri syistä, siksi kirja on erittäin hyvä tarkastellessaan päätöksentekoa erityisesti opiskelijan näkökulmasta.

Ammattikorkeakouluissa opiskelee tutkinto-opiskelijoiden lisäksi muitakin opiskelijoita kuten avoimen ammattikorkeakoulun opiskelijoita, erikoistumiskoulutukseen osallistuvia, maahanmuuttajien valmentavaan koulutukseen osallistuvia ja tilauskoulutukseen osallistuvia. Kirjan tekijät toteavatkin, että muuhun kuin tutkintokoulutukseen osallistuvien osalta sääntely ei ole kovin helposti hahmotettava kokonaisuus. Kirjassa suositellaankin käytäntöä, jossa ammattikorkeakoulut itse tutkintosäännöissään määrittelevät millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia lainsäädäntö asettaa eri opiskelijaryhmille. Toisaalta perustuslain mukaan eri opiskelijaryh-

mien palvelut, edut tai velvoitteet eivät voi olla kovin poikkeavia toisistaan.

Luku jäsentää tutkintosäännön ja opetussuunnitelman merkitystä. Ammattikorkeakoulussa tulee olla yhteneväisyyttä sen suhteen, että saman korkeakoulun eri yksiköissä opetuksen järjestämiseen liittyvät periaatteet eivät vaihtelisi toisistaan. Kirjassa on apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu opetussuunnitelmasta, jonka mukaan opiskelijan on voitava luottaa vahvistettuun opetussuunnitelmaan. Ammattikorkeakoululaissa ei kuitenkaan ole määräyksiä sen suhteen, mille ammattikorkeakoulun toimielimelle opetuksen liittyvien suunnitelmien valmistelu tai hyväksyminen kuuluu. Siten opiskelijoiden osallisuuskin tässä suhteessa jää vaillinaiseksi lainsäädännön osalta. Kirjassa on myös apulaisoikeuskanslerin ratkaisu opetuskieleen liittyen. Ratkaisut ovat kummatkin yliopistosektorilta, mutta ne ovat sovellettavissa ammattikorkeakouluihin. Sen sijaan ammattikorkeakoulun opiskelijan työelämäprojektista aiheutuvat merkitykselliset kustannukset eivät kuulu apulaisoikeuskanslerin ratkaisun mukaan opiskelijan vastuulle opiskelun maksuttomuuden perusteella.

Ammattikorkeakoulussa annettava opetus on julkista, joten opetusta voivat tulla seuraamaan myös ne, joilla ei ole opiskeluoikeutta ammattikorkeakouluun. Entä kuuluuko opiskelijan tietää opintojakson alussa sitä, miten opintojakso tullaan arvioimaan? Kirjan mukaan arvosteluperusteiden julkistaminen on selvintä tehdä siinä yhteydessä, kun opiskelijoiden suoritusta arvostellaan. Opiskelijan täytyy tietää etukäteen mitä arvostellaan, arvosteluasteikko ja arvosteluun sisältyvät opintosuoritukset. Kirjan mukaan arvosteluperusteiden julkistaminen etukäteen tekee tyhjäksi koko tenttitilanteen. Ammattikorkeakouluissa lienee runsaasti myös tenttitilanteista poikkeavia suoritusmenettelyjä, joissa on opiskelijoiden kannalta jo yhdenvertaisuusperiaatteen vuoksi tärkeää julkistaa arvosteluperusteet etukäteen. Opinnäytetyön arviointiperusteiden on oltava julkisia. Mitä tapahtuu tilanteessa mikäli opinnäytetyön tarkastajat ovat erimielisiä arvosanasta? Asiasta pitäisi olla määräykset tutkintosäännössä. On muistettava, että myös opintojen hyväksilukemispäätökset ovat hallintopäätöksiä. Ammattikorkeakoulu voi käyttää niissä huomattavaa harkintavaltaa,

kuten kirjassakin todetaan. Siksi hyväksilukemisen käytänteet on parasta määritellä kirjallisesti. Kirjassa on valaistu myös erinomaisesti tilanteet, joissa hallintolaista voidaan poiketa.

Mielenkiintoinen on myös kirjan tieto siitä, että opiskeluoikeus menetetään mm tilanteessa, kun opiskelija valmistuu. Juridisesti näin asia on.

#### *Kuudes luku: Henkilöstön oikeusasema ammattikorkeakoulussa*

”Ammattikorkeakoulun henkilöstön siirtymisestä ammattikorkeakoululain mukaisten osakeyhtiöiden palvelukseen ei ole erityisiä säännöksiä ammattikorkeakoululaissa. (s. 273)

Kuudes luku keskittyy määräaikaisiin työsuhteisiin ja työsuhteen päättämiseen. Tämä luku on aihepiiriltään vähiten yhteydessä kirjan teemana olevaan ammattikorkeakoululakiin tai lain mahdollisiin tulkintakysymyksiin. Ammattikorkeakoululaki ei säätele henkilöstön palvelussuhteita. Henkilöstön palvelussuhteisiin sovelletaan työlainsäädäntöä. Kirjassa olisikin ollut tarpeellista johdatella heti luvun alussa työ-

lainsäädännön jakautumisessa työsuhdetta koskevaan normistoon ja kollektiiviseen työoikeuteen. Vaikka ammattikorkeakoulun henkilöstön ja opiskelijan välinen suhde on julkisoikeudellinen, on henkilöstö yksityisoikeudellisessa työsuhteessa. Muutoksia ammattikorkeakoulujen palvelussuhteisiin suhteessa viimeisintä ammattikorkeakoululakia edeltävään aikaan tapahtui vain niissä ammattikorkeakouluissa, jotka olivat aiemmin kunnallisesti ylläpidettyjä. Luvussa todetaan henkilöstön olevan palvelussuhteessa osakeyhtiöön. Luvussa on avattu erityisesti määräaikaisen työsopimuksen edellytyksiä ja se sisältää useita KHO:n tapauskuvauksia määräaikaisista tuntiopettajista. Määräaikaisten työntekijöiden osuus ei ole suuri ammattikorkeakouluissa, mutta erimielisyyksiä siitä huolimatta esiintyy.

Kokonaisuutena teos pyrkii kattamaan ammattikorkeakoulujen toimintaa ja hallintoa koskevat juridiset kysymykset. Vastaavaa teosta ei ole julkaistu ammattikorkeakoulusektorin osalta aikaisemmin, joten teos on syntynyt tarpeeseen.

*Vuokko Kohtamäki*