

Opetus- ja kulttuuriministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@minedu.fi

Viite: Lausuntopyyntö OKM/34/010/2013, 17.10.2013

LAUSUNTO AMMATTIKORKEAKOULU-UUDISTUKSEEN LIITTYVÄSTÄ LUONNOKSESTA
HALLITUKSEN ESITYKSEKSI AMMATTIKORKEAKOULULAIKSI JA LAIKSI YLIOPISTOLAIN
MUUTTAMISESTA

Sivistystyönantajat ry näkee ammattikorkeakoulu-uudistuksen lopullisten tavoitteiden totuttamisen eli ammattikorkeakoulujen siirtymisen itsenäiseen yksityisoikeudelliseen muotoon ja valtion rahoitukseen hyvin tärkeänä ja kannattaa uudistuksen loppuun viemistä.

Rahoitusvastuun muutoksella ei saa olla suoraan eikä välillisesti vaikutuksia muihin opetuksen- tai koulutuksen järjestäjiin tai näiden rahoitukseen.

Kiitämme ministeriötä lausuntopyynnöstä ja haluamme tuoda esille lakiluonnoksesta seuraavat keskeisimmät huomiomme:

5 §

Esitetty kohta sisältää rajauksen, jonka mukaan osakeyhtiön liiketoimintaa rajoitetaan. Rajoitus ei ole tarkkarajainen eikä esityksessä ole arvioitu sitä, mitä merkitystä sillä on nyt toimilupaa hakeneiden ammattikorkeakoulujen ylläpitäjinä toimivien osakeyhtiöiden toimintaan. Lakiesitys saattaa tarkoittaa sitä, että lailla rajoitettaisiin toiminnassa olevan osakeyhtiön mahdollisuutta harjoittaa elinkeinotoimintaansa. Kirjauksella myös rajoitettaisiin osakeyhtiön omistajien vapautta ohjata omistamansa yhtiön toimintaa. Lakiesityksessä ei ole otettu kantaa siihen, voidaanko tällaisia rajoituksia asettaa ylipäätään tai vaatiiko se mahdollisesti vaikeutetun lainsäätämisyjärjestyksen ottaen huomioon perustuslain omaisuuden suoja koskevat määräykset.

7 §

Toimilupajärjestelmän sijaan Sivistystyönantajat ry kannattaa vakinaisen luvan saaneiden ammattikorkeakoulujen kirjaamista lakiin yliopistolakia vastaavasti.

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen tai muun syyn ei tule johtaa siihen, että kaikki, jo osakeyhtiömuotoisetkin, ammattikorkeakoulut ovat jatkuvassa lupahakuprosessissa.

14 §

Toisin kuin lakiluonnoksessa esitetään, Sivistystyönantajat ry katsoo, että ammattikorkeakoulun tulee voida periä maksuja sekä ammattikorkeakoulujen perustutkintoon että ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavaan koulutusohjelmaan hyväksytyltä EU/ETA-ulkopuoliselta opiskelijalta.

Ammattikorkeakoulujen kansainvälistymisen tukemiseksi ja koulutusviennin esteiden purkamiseksi ammattikorkeakouluilla tulee olla mahdollisuus periä maksuja myös perustutkintoon johtavasta koulutuksesta EU/ETA-ulkopuoliselta kansalaiselta. Perustutkinnot ovat ammattikorkeakoulujen ydintuote. Suurin osa maailman koulutusviennin tuotoista tulee tutkintojen myynnistä ja tutkintojen maksullisuus nähdään usein laadun takeena. Tällä hetkellä Suomen lainsäädäntö estää korkeakouluja panostamasta kokonaisvaltaisesti koulutusviennin. Lainsäädännön esteiden purkamisen kautta korkeakouluille annetaan mahdollisuus kehittää liiketoimintamahdollisuuksia ja luoda uusia ansaintamalleja.

16 §, 19 §

Sivistystyönantajien näkemyksen mukaan rehtorin ja toimitusjohtajan ehdoton rinnastaminen ei välttämättä ole perusteltua, osakeyhtiön tulisi itse saada päättää ovatko rehtorin ja toimitusjohtajan tehtävät aina samalla henkilöllä.

17 §

Hallituksen tehtävät on esitettyssä lainkohdassa useassa kohtaa päällekkäiset osakeyhtiölain säännösten kanssa. Esimerkiksi veloitetta kirjanpidon pitämisestä osakeyhtiössä ei ole tarpeen säätää erikseen kahdessa eri laissa. Osakeyhtiölain mukainen osakeyhtiön hallituksen yleinen toimivalta huomioon ottaen säännös on myös käytännössä tarpeeton. Lisäksi myös kieltö siirtää esityksen tämän kohdan luettelossa olevien asioiden päättämistä yhtiökokouksen toimivaltaan voi olla edellä pykälän 5 kohdassa kerrotuin tavoin ongelmallista.

18 §

Pyydämme ministeriötä kiinnittämään keskeistä huomiota hallituksen kokoonpanosta kirjattuun esitykseen. Sivistystyönantajat ry korostaa, että ammattikorkeakoulut ovat uudistuksen jälkeen kaikki osakeyhtiöitä ja luonnoksen kirjaus rajoittaa osakeyhtiön omistajien toimivaltaa valita hallitus parhaaksi katsomallaan tavalla.

Lisäksi henkilöstön edustuksesta osakeyhtiön hallinnossa on säädetty erikseen laissa henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa (725/1990). Lakiesityksessä ei ole perusteluja sille, miksi henkilöstön edustuksesta ammattikorkeakouluosakeyhtiön hallituksessa tulisi säätää erikseen edellä mainitun lain lisäksi. Lakiesityksessä ei

myöskään ole otettu kantaa esitetyn ammattikorkeakoululain ja edellä mainitun lain soveltamisaloihin eikä siihen, miten niitä sovellettaisiin suhteessa toisiinsa.

Osakeyhtiön hallituksen valitsee yhtiökokous, jossa omistajat käyttävät päätösvaltaansa. Osakeyhtiön hallituksen tehtävänä on johtaa yhtiötä omistajien yhteisen edun mukaisesti ja toteuttaa samalla yhtiöjärjestyksen mukaista tehtäväänsä. Se, minkälaista osaamista osakeyhtiön hallituksessa kulloinkin tarvitaan, tulee myös ammattikorkeakouluosakeyhtiössä olla osakeyhtiön omistajien päätettävissä.

Lakiesityksessä on osakeyhtiölain säännöksiin tehtyjä poikkeuksia ja lisäyksiä sekä lakiesitystä yleensä perusteltu lähinnä sillä, että ammattikorkeakouluosakeyhtiön toiminta on lakisääteistä ja julkisesti rahoitettua sekä ammattikorkeakoulutoiminnan tarkemmin määrittelemättömillä ”erityispiirteillä”. Nämä nimenomaiset julkilausutut perusteet huomioon ottaen on erikoista, että hallituksen jäseniksi esitetään laissa säädetysti valittavaksi pelkästään eri intressipiirien edustajia osakeyhtiön omistajien toimintavapautta rajoittaen.

22 §

Hallintomenettely -käsitteen sijasta pykälän nimessä olisi perustellumpaa käyttää käsitettä hallinto, jolloin pykälän nimi olisi ”hallinto ja julkisuus”. Käsitettä hallintomenettely ei ole käytetty lakikielessä hallintolain tultua voimaan 1.1.2004 lukien, jolloin kumottiin sitä edeltänyt hallintomenettelylaki.

Sivistystyönantajat ry esittää, luonnostekstin korjaamista julkisuuslain viittaamisen siten, että **lakiesityksessä viitattaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (myöhemmin julkisuuslaki) 1 luvun 4 §:n 2 momenttiin 1 momentin sijasta.**

Julkisuuslakia tulee soveltaa ammattikorkeakouluosakeyhtiön toimintaan samalla periaatteella ja rajauksella kuin esityksessä on määritelty hallintolain soveltamisala. Lakia tulee soveltaa ammattikorkeakouluosakeyhtiön toimintaan vain siltä osin, kuin ammattikorkeakouluosakeyhtiö hoitaa julkista hallintotehtävää.

Luonnosesityksen teksti laajentaisi julkisuuslain soveltamisalaa nykyisestä koskemaan ammattikorkeakouluosakeyhtiön kaikkea toimintaa. Tämä tarkoittaisi myös osakeyhtiön sisäisen hallinnon ja kaiken osakeyhtiölaissa tarkoitetun osakeyhtiön toiminnan siirtymistä julkisuuslain mukaisesti julkiseksi ja julkisuuslain tarkoittaman julkisuusolettaman piiriin.

Esityksessä ei perustella sitä, minkä vuoksi julkisuuslain soveltamisalan tulisi olla osakeyhtiön toiminnassa näin laaja verrattuna esimerkiksi julkisuuslain esitöissä käsitelyihin näkökohtiin (HE 30/1998, luvun 1 soveltamisalaa koskevat perustelut). Julkisuuslakia valmisteltaessa nimenomaan on todettu, että sen säännöksiä voidaan soveltaa yksityiseen toimijaan vain silloin, kun se käyttää julkista valtaa. Julkisuuslain hallituksen esityksessä on todettu muun muassa seuraavaa:

”Lakiehdotuksen mukainen oikeus kohdistuu asiakirjoihin, jotka syntyvät viranomaisten toiminnassa sekä julkista valtaa käytettäessä. Laissa ei siten asetettaisi yksityiselle toiminnanharjoittajalle velvollisuuksia antaa tietoja yleisölle silloin, kun sen toiminnassa ei ole kysymys laissa säädetystä tehtävästä ja julkisen vallan käytöstä. Jos yksityinen toiminta tapahtuu sille lainsäädännössä asetetuissa puitteissa, muilla ei ole periaatteessa oikeutta puuttua siihen. Yksityinen toiminta voi myös nauttia erityistä suojaa, kuten liike- tai ammatillisaisuuden taikka yksityisyyden suojaa. Yksityisten toiminnassa syntyvien asiakirjojen julkisuudesta on säännöksiä muun muassa osakeyhtiölain 3 luvun 12 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tietoja osakeluettelosta.”

Lainsäätäjän nimenomainen kanta on ollut, ettei yksityisen yhtiön yksityiseen toimintaan ole syytä puuttua julkisuuslain säännöksiin. Nyt käsillä olevassa luonnosesityksessä ei avata niitä perusteita, minkä vuoksi ja mistä syystä tilanne olisi arvioitava toisin ammattikorkeakouluosakeyhtiössä.

Lisäksi ammattikorkeakouluosakeyhtiön rinnastaminen kokonaisuudessaan viranomaiseen ja esityksen samassa pykälässä oleva rajausta hallintolain säännösten soveltamisesta vain julkisen vallan käyttöön johtaisi ristiriitaiseen tilanteeseen julkisuuslain säännöksiä sovellettaessa. Julkisuuslain 14 §:n nojalla viranomaisen on annettava päätös siitä, että se kieltäytyy antamasta asiakirjaa sitä pyytäneen nähtäväksi. Kyseinen päätös on lain 33 §:n nojalla valituskelpoinen. Mikäli asiakirjapyyntö kohdistuisi sellaiseen ammattikorkeakoulun toimintaan liittyvään asiaan, johon ei kuitenkaan esityksen mukaan sovellettaisi hallintolakia, joutuisi ammattikorkeakouluosakeyhtiö tällöin vaikeaan lainsoveltamistilanteeseen. Julkisuuslain nojalla osakeyhtiöllä olisi velvoite tehdä asiassa valituskelpoinen päätös mutta päätöksen tekemiseen ja sen sisältöön ei sovellettaisi hallintolain säännöksiä.

Lakiesityksessä ei myöskään ole vaikutusten arviointia siitä, mitä julkisuuslain soveltaminen kaikkeen osakeyhtiön toimintaan tarkoittaisi nyt esitettyssä laajuudessa. Lupaa toimia ammattikorkeakouluosakeyhtiönä hakee usea nykyisin ammattikorkeakoulun ylläpitäjänä toimiva osakeyhtiö. Lain soveltamisalan laajentaminen vaikuttaisi selvästi yhtiöiden sisäiseen toimintaan. Lakiesityksessä ei myöskään ole otettu lainkaan kantaa julkisuuslain soveltamisen esitetyn muutoksen ajalliseen ulottuvuuteen. Lakiesityksestä ei ilmene, soveltuuko julkisuuslaki myös luvan saaneiden ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden aikaisempaan toimintaan – siltä osin kuin se ei ole ollut julkisen vallan käyttöä - liittyviin asiakirjoihin vai ei. Lakiesitys ei ole tältä osin tarkkarajainen ja selvä. Julkisuuslain soveltamisen laajuus ja ajallinen ulottuvuus tulisi määritellä laissa, mikäli muutosta esitetään nyky muodossaan.

Mikäli julkisuuslain soveltamisalan rajausta toteutettaisiin Sivistystyönantajat ry:n esittämässä muodossa, ei lain käytännön soveltamisessa olisi tällöin ongelmaa, koska soveltamisala pysyisi nykyisenään niin asiallisesti kuin ajallisesti rajattuna.

44 §

Ammattikorkeakoulu-uudistuksen toisessa vaiheessa keskeistä on ammattikorkeakoulujen muuttaminen yksityisoikeudelliseen muotoon ja kokonaan valtion rahoittamaksi, mitä Sivistystyönantajat ry kannattaa. **Rahoitusvastuun muutoksella ei kuitenkaan saa olla vaikutuksia muiden opetuksen- tai koulutuksen järjestäjien rahoitukseen tai asemaan.**

Uuteen rahoitusjärjestelmään liittyy merkittävin osin arvonlisäverokompensaatio, joka tulee olla periaatteiltaan ja toiminnaltaan luonnoksessa esitetty muun muassa korkeakoulujen tasavertaisen kohtelun vuoksi. Sivistystyönantajat ry kannattaa esitettyä.

Sivistystyönantajat ry kannattaa myös rahoitukseen indeksiä, joka vastaa vuotuisen kustannustason nousuun ja on siten ammattikorkeakoulujen toimintaedellytysten yksi tärkeä osa.

Sivistystyönantajat ry

Nina Pärssinen
toimitusjohtaja

Minna-Marika Lindström
johtaja