

Oikeusministeriö

Asia: Lausuntopyyntö julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä

Viite: (VN/4491/2019)

Ammattikorkeakoulut ovat osakeyhtiöitä, joiden omistajina ovat kunnat, säätiöt, yhdistykset ja yliopistot. Voimassaolevan ammattikorkeakoululain 21 § mukaan ammattikorkeakoulujen toiminnan julkisuuteen sovelletaan samoja säädöksiä kuin mitä julkisuuslain 4 § 1 momentissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry:n mukaan julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen ei ole tarpeen ammattikorkeakoulujen osalta. Arene ry pitää tärkeänä, että julkisuuslakia sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkiin ammattikorkeakoululain säätelimiin ammattikorkeakouluihin.

Ammattikorkeakouluja koskeva huomiot:

Ammattikorkeakoulut ovat osakeyhtiöitä, jotka käyttävät ammattikorkeakoululaissa niille annettua julkista hallintovaltaa. Ammattikorkeakoulujen suhteesta julkisuuslakiin säädetään ammattikorkeakoululain 21 §:n 2 momentissa, jossa säädetään, että ammattikorkeakoulujen toiminnan julkisuuteen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnan ammattikorkeakoululaissa mukaisen toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään mainitun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Ammattikorkeakoululaissa säädetään myös, että ammattikorkeakoulujen toimintaan sovelletaan hallintolakia (434/2003) julkisten hallintotehtävien osalta. Kosonen, Miettinen, Sutela ja Turtiainen toteavat teoksessa *Ammattikorkeakoululaki*, että:

”Julkisuuslain soveltaminen koskee ammattikorkeakouluissa sekä julkisia hallintotehtäviä että muussakin toiminnassa syntyviä asiakirjoja. --- Julkisuuslain soveltamisen yhteydessä ei siis ammattikorkeakouluissa ole tarvetta pohtia sitä, onko kyse julkisen vallan käytöstä vai ei.”

Anna-Riitta Wallinin oikeusministeriölle tekemässä selvityksessä esitetään kolme eri laajuista vaihtoehtoa julkisuuslain muuttamiseksi. Esityksessä esitetyillä muutoksilla on tarkoitus selkeyttää sekä julkisomisteisten että yksityisomisteisten julkista hallintovaltaa käyttävien yksityisoikeudellisten yhteisöjen asemaa siten, että niiden suhde julkisuuslakiin selkeytyy. Esityksen perus-, suppea ja laaja vaihtoehto vaikuttavat hieman eri kohdejoukkoon ja laajentaisivat julkisuuslain sääntelyn piiriin tulevien yhteisöjen määrää eri tavalla.

Kaikki kolme esitettyä vaihtoehtoa muuttaisivat julkisomisteisten ammattikorkeakoulujen asemaa suhteessa julkisuuslakiin siten, että jatkossa näiden korkeakoulujen asema suhteessa julkisuuslakiin säädettäisiin julkisuuslain lisäksi myös itse julkisuuslaissa (*Muutosesitys 4 a §: Sen lisäksi, mitä 4 §:ssä säädetään, viranomaisina pidetään tätä lakia sovellettaessa myös julkisyhteisöjen määräämisvallassa olevia yhteisöitä ja säätiöitä, jollei 2 momentissa toisin säädetä, s. 139,142,144*). Yksityisomisteiset ammattikorkeakoulut (säätiöiden ja yhdistysten omistuksessa) eivät esitysten mukaan tulisi kokonaisuudessaan julkisuuslain piiriin, vaan nämä ammattikorkeakoulut olisivat julkisuuslain piirissä vain julkisten hallintotehtävien hoitamisen osalta (esityksen 4 § 2 momentti). Lisäksi esityksestä jää epäselväksi, miten esitetyt muutokset vaikuttaisivat yliopistojen omistamien ammattikorkeakoulujen asemaan julkisuuslaissa.

Tähän saakka ammattikorkeakoulujen suhde julkisuuslakiin on säädetty yllä mainitussa ammattikorkeakoululain 21 § 2 momentissa, jossa ammattikorkeakoulu toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään julkisuuslain 4 § 1 momentin mukaan. Selvityksessä tehdyt kolme erilaista esitystä eivät suoraan muuttaisi ammattikorkeakoulujen asemaa suhteessa julkisuuslakiin, sillä ammattikorkeakoulut olisivat kaikki edelleen julkisuuslain piirissä ammattikorkeakoululain 21 § 2 momentin mukaisesti. Kuitenkin esitetyt muutokset toisivat julkisomisteiset ammattikorkeakoulut kokonaisuudessaan julkisuuslain piiriin myös julkisuuslaista itsestään lähtöisin olevien säädösten kautta. Tämä saattaa muodostua ongelmaksi ammattikorkeakoulujen yhdenvertaisuuden kannalta tilanteessa, jossa ammattikorkeakoululain 21 § tehtäisiin muutoksia.

Muita huomioita:

Selvityksen luvun VII kappaleessa 4.1. esitetty muutos saattaa vaikuttaa ammattikorkeakoulujen asemaan. Hallintolain 7 § esitetty muutos vahvistaisi ammattikorkeakoulujen velvollisuutta viestiä toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa, kun myös yksityisoikeudelliset julkista hallintotehtävää suorittavat toimijat tulisivat pykälän sääntelyn piiriin. Hallintolain kirjaus on luonteeltaan samansisältöinen kuin julkisuuslain 20 § 2 momentti, jossa säädetään myös viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan. Erona hallinto- ja julkisuuslain nykyisten pykälien välillä on se, että niiden määritelmät viranomaisesta poikkeavat keskenään. Hallintolain määritelmän mukaan ammattikorkeakoulu ei ole viranomainen, kun taas ammattikorkeakoululain 21 § 2 momentin julkisuuslain viittauksen mukaan ammattikorkeakoulu rinnastetaan viranomaiseen.

Myös selvityksen luvun VII kappaleen 4.2. esitetty julkisuuslaki koskevien erityissäännösten tarkastelu saattaa muuttaa ammattikorkeakoulujen asemaa suhteessa julkisuuslakiin. Erityissäännöksiin tehtäessä muutoksia tulee pitää huolta siitä, etteivät ammattikorkeakoulut tai korkeakoulut laajemmin päädy keskenään erilaisen sääntelyn piiriin julkisuuslain osalta.

Yleisiä huomioita:

Arene ottaa myös yleisesti kantaa julkisen rahoituksen läpinäkyvyyden puolesta. Arene pitää tärkeänä, että julkisiin varoihin perustuva koulutuksen, tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan rahoitus tulee olla läpinäkyvää ja rahoituksen jakokriteerien selkeästi muotoiltuja ja ymmärrettäviä.

Läpinäkyvyyden ja selkeyden kannalta on keskeistä, että julkisen rahoituksen jaosta vastaavat organisaatiot ovat toimivat avoimesti ja organisaatorakenteet eivät estä läpinäkyvyyden toteutumista.

Lopuksi

Arene haluaa myös muistuttaa, että tehtäessä muutoksia julkisuus- sekä hallintolakiin on hyvä aina huomioida suomalaisten korkeakoulujen erilaiset oikeushenkilöasemat sekä omistajuussuhteet. Ammattikorkeakoulut ovat ammattikorkeakoululain mukaisesti osakeyhtiötä, kun taas yliopistot ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. Osakeyhtiöinä ammattikorkeakouluilla on myös omistajat, joihin kuuluu erilaisia oikeushenkilöitä, kuten kuntia, yliopistoja, säätiöitä ja yhdistyksiä. Julkisuus- ja hallintolakia muutettaessa onkin syytä ottaa huomioon korkeakoulujen erilaisten oikeushenkilöasemat ja omistajuussuhteet, jotta varmistetaan, että toimintaa säätelevät lait kohtelevat kaikkia korkeakouluja yhdenmukaisesti riippumatta edellä mainituista seikoista.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry