

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om öppenhetsregistret

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om öppenhetsregistret (RP 98/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Sami Demirbas, justitieministeriet
- specialsakkunnig Anu Laitinen, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Jonna Carlson, Statens revisionsverk
- expert Johanna Linna, Finlands näringsliv rf
- direktör Tuomo Yli-Huttula, Finanssiala ry
- verksamhetsledare Sonja Finér, Finnwatch rf
- verksamhetsledare Timo Lappalainen, Suomalaiset kehitysjärjestöt - Finnish Development NGOs Fingo ry
- expert Salla Nazarenko, Finlands Journalistförbund rf
- professor Emilia Korkea-aho.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och utgångspunkter

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om öppenhetsregistret. Syftet med propositionen är att öka transparensen i kommunikation som strävar efter att påverka riksdagens och ministeriernas beredning och beslutsfattande samt att därigenom stärka medborgarnas förtroende och främja god intressebevakningspraxis. Förslaget avses förbättra medborgarnas tillgång till information om lobbning mot riksdagen och ministerierna, som för närvarande ofta inte omfattas av offentlighets-

Utlåtande EkUU 46/2022 rd

lagen. Förslaget är en av de åtgärder som ingår i regeringsprogrammet för att utveckla demokratin och rättsstaten. Ekonomiutskottet bedömer i det följande propositionen med avseende på sitt ansvarsområde och fokuserar särskilt på påverkanskommunikation i anslutning till den ekonomiska omvärlden samt på aspekter relaterade till den administrativa bördan och den fortsatta utvecklingen av regleringen.

De viktigaste förslagen och tillämpningsområdet

I propositionen föreslås att det för juridiska personer och enskilda näringsidkare ska föreskrivas en skyldighet att till registret anmäla påverkanskommunikation som de utövar på riksdagen och ministerierna och rådgivning i anslutning till denna påverkanskommunikation som bedrivs som näringsverksamhet. Statens revisionsverk (SRV) ska vara registermyndighet för öppenhetsregistret. Verket ska styra och råda de rapporteringsskyldiga att göra de anmälningar som anges i lagen. I lagen föreskrivs också om en delegation som är samarbetsorgan för de intressentgrupper som lagen gäller.

Öppenhetsregistrets tillämpningsområde är avgörande för regleringens praktiska betydelse och konsekvenser. I samband med beredningen av ärendet har tre huvudsakliga tillämpningsalternativ granskats: 1. hela statsförvaltningen, 2. riksdagen, ministerierna och statens ämbetsverk och 3. riksdagen och ministerierna. I det aktuella förslaget har det snävaste alternativet valts. Den främsta grunden för detta är att man i början av införandet av öppenhetsregistret skapar en klar lösning som är lätt med tanke på den administrativa bördan och som utifrån erfarenheterna av regleringen kan vidareutvecklas.

Vid ekonomiutskottets utfrågning av sakkunniga förhöll man sig principiellt positivt till inrättandet av registret: meningsskiljaktigheterna gäller främst förslagets tillämpningsområde och de praktiska konsekvenserna av ärendet.

Vid ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning har det framförts att ett bredare tillämpningsområde med tanke på regleringens syfte och trovärdighet är motiverat i sak: påverkan riktas i betydande grad också till andra förvaltningsnivåer. Å andra sidan har en del av remissinstanserna, i synnerhet de som utövar påverkanskommunikation, ansett att den valda begränsningen är motiverad i detta skede. Det är också i Finland fråga om en ny typ av reglering vars tillämpningsområde bedöms utifrån erfarenheterna i samband med uppföljningen och efterhandsutvärderingen av regleringen. Det tillämpningsområde som föreslås i propositionen inverkar naturligtvis också på den administrativa börda som regleringen medför. Å andra sidan har det bedömts att den administrativa bördan till följd av förslaget kommer att öka högst måttligt och riktas till dem som har de bästa resurserna att sörja för rapporteringen.

Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att småskalig påverkan lämnas utanför registret. Enligt utredning till ekonomiutskottet har motsvarande avgränsningar gjorts på olika grunder också i andra länder. I samband med ekonomiutskottets sakkunnigutfrågning framfördes delvis avvikande bedömningar av hur den föreslagna regleringen fungerar: å ena sidan har definitionen ansetts vara för vid, å andra sidan för snäv. På grund av kravet på noggrann avgränsning har det i propositionen ansetts nödvändigt att definiera småskalighet genom antalet kontakter per år: registreringsanmälan behöver inte göras för påverkanskommunikation som omfattar högst fem enskilda kon-

Utlåtande EkUU 46/2022 rd

takter till ett eller flera föremål för påverkanskommunikation. Kontakten kan således gälla samma eller olika objekt. En sådan avgränsning är oundvikligen i viss mån godtycklig. Bestämmelsen utesluter å andra sidan till exempel storföretags eventuellt betydande påverkanskommunikation, där antalet kontakter ändå understiger den föreskrivna gränsen. Samtidigt kommer till exempel små och medelstora företags påverkansverksamhet att omfattas av regleringen när gränsen för antalet kontakter överskrids.

I propositionsmotiven konstateras det att företag vars omsättning överstiger 10 miljoner euro klart mer sannolikt strävar efter att utöva påverkanskommunikation än företag vars omsättning är mindre. Enligt propositionen ska anmälningsskyldigheten inte heller gälla enskilda näringsidkare. Detta resonemang talar för det nu föreslagna mer omfattande undantaget även för små och medelstora företag. Å andra sidan talar likabehandling av olika aktörer och en tydlig reglering för den avgränsning som föreslås i detta skede. Ekonomiutskottet anser dock att konsekvenserna av och funktionen hos begränsningen av tillämpningsområdet bör bedömas när regleringen utvecklas i fortsättningen.

Sakkunniga har också tagit upp en särskild fråga om tillämpningen av bestämmelserna på Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra. Ekonomiutskottet konstaterar att Sitra omfattas av den föreslagna lagens tillämpningsområde: Enligt lagen om Sitra (717/1990) är Sitra en självständig offentligrättslig fond och den är enligt 3 § 2 mom. 2 punkten i den föreslagna lagen inte utesluten från lagens tillämpningsområde. I 3 § 2 mom. 4 punkten i den föreslagna lagen sägs att anmälningsskyldig dock inte är *andra offentliga samfund och aktörer som sköter lagstadgade uppgifter än de offentliga samfund och aktörer som avses i 3 punkten när det gäller skötseln av dessa lagstadgade uppgifter*. Detta undantag som gäller skötseln av lagstadgade uppgifter ska således också gälla Sitra.

Fondens lagstadgade verksamhetsfält enligt 2 § i lagen om Sitra är omfattande och täcker all projektverksamhet som Sitra bedriver:

”Fonden har som mål att främja en stabil och balanserad utveckling i Finland, en kvantitativ och kvalitativ tillväxt i ekonomin samt internationell konkurrensförmåga och internationellt samarbete genom att i synnerhet verka för genomförande av sådana projekt som effektiviserar utnyttjandet av de samhällsekonomiska resurserna eller höjer forsknings- och utbildningsnivån eller i vilka utvecklingsalternativen för framtiden reds ut.”

Ekonomiutskottet anser det vara utrett att Sitra inte blir skyldig att anmäla projekt genom vilka Sitra främjar de mål som nämns i lagen. Det bör dock noteras att de aktörer som deltar i projekten kan bli anmälningsskyldiga om det uppstår sådana kontakter i dem som anses uppfylla kännetecknen för påverkanskommunikation i 2 § 2 mom. Sitra kan å sin sida bli anmälningsskyldig för verksamhet där den i egenskap av så kallad förvaltningsorganisation bedriver intressebevakning exempelvis i fråga om lagstiftningsfrågor som gäller Sitra.

Sitra eftersträvar samhälleliga effekter i sin verksamhet och upprätthåller också kontakter och inflytande med beslutsfattare i samhället i anslutning till sin verksamhet. Sitra föreslog i samband med utfrågningen av sakkunniga att regleringen förtydligas så att Sitra också i fråga om påver-

Utlåtande EkUU 46/2022 rd

kanskommunikation i anslutning till sina lagstadgade uppgifter ska omfattas av öppenhetsregistret.

I fråga om Sitra verkar regleringen fungera på samma sätt som i fråga om universiteten; regleringen gäller således förvaltningsorganisationens intressebevakning i stället för skötseln av innehållsmässiga uppgifter. Ekonomiutskottet ser det som möjligt att gränsdragningen mellan verksamhet som anmäls till öppenhetsregistret och verksamhet som inte anmäls till det delvis kan vara förenad med utmaningar. Å andra sidan anser ekonomiutskottet att det är viktigt att regleringen har ett konsekvent tillämpningsområde och behandlar aktörerna lika. Därför bör man i regleringen undvika punktvisa undantagsbestämmelser som gäller enskilda aktörer. Utskottet föreslår i detta skede inget särskilt undantag för Sitra i fråga om lagens systematik och tillämpningsområde. Ekonomiutskottet fäster dock uppmärksamhet vid Sitras särskilda karaktär som en självständig offentligrättslig fond som står under riksdagens garanti och anser det vara viktigt att bedöma behovet av en undantagsbestämmelse som gäller Sitra och eventuellt också en mer omfattande undantagsbestämmelse som täcker andra aktörer, när regleringen i fortsättningen utvecklas utifrån erfarenheterna.

Sammanfattande synpunkter

Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att regleringen inte skapar en sådan administrativ börda som försvagar den samhälleligt viktiga tillgången till information som stöder beslutsfattandet. Med tanke på detta anser ekonomiutskottet att det valda tillämpningsområdet i det första skedet är motiverat. Vid sidan av tillämpningsområdet är det avgörande att regleringen är tydlig och noggrant avgränsad och att de rapporteringsskyldigheter som skapas genom den är lätta och praktiskt genomförbara.

Om öppenhetsregistret genomförs rätt kan det också ha positiva effekter på företagens samhällsaktivitet: den kan bidra till att skapa en bild av lobbning som en acceptabel och nödvändig del av demokratisk verksamhet. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att man följer hur regleringen fungerar och vilka konsekvenser den har och vidareutvecklar öppenhetsregistret utifrån erfarenheterna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 46/2022 rd

Helsingfors 21.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Katri Kulmuni cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Joakim Strand sv
medlem Hussein al-Tae sd
medlem Veikko Vallin saf
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.