

Kulturutskottet

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 kulturutskottet för utlåtande om tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen på universiteten och eventuellt på andra utbildningsanordnare till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Sami Demirbas, justitieministeriet
- regeringssekreterare Henna Närhi, undervisnings- och kulturministeriet
- utvecklingsdirektör Sirkku Linna, Aalto-universitetet
- jurist Laura Karppinen, Helsingfors universitet
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf
- Finlands universitetsrektors råd UNIFI rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Syftet med den föreslagna lagen om öppenhetsregistret

I lagen om öppenhetsregistret, som föreslås i propositionen, föreslås bestämmelser om en skyldighet för juridiska personer och enskilda näringsidkare att till öppenhetsregistret anmäla sådan påverkanskommunikation som de utövar på riksdagen och ministerierna samt anknytande rådgivning inom påverkanskommunikation som bedrivs som näringsverksamhet. Syftet är att öka insynen i påverkan på beslutsfattare genom att förbättra tillgången till information om ovannämnda lobbning. Inrättandet av ett öppenhetsregister är en av åtgärderna för att utveckla demokratin och rättsstaten i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering.

Utlåtande KuUU 22/2022 rd

Påverkanskommunikation enligt den föreslagna lagen är sådana kontakter med riksdagsledamöter, ministrar, politiska assistenter, tjänstemän i riksdagen och vid ministerierna samt med utredningspersoner som tillsatts av ministerierna som syftar till att främja förverkligandet av ett visst intresse eller mål i beredningen och beslutsfattandet i riksdagen och vid ministerierna. Rådgivning inom påverkanskommunikation är situationer där påverkanskommunikation bedrivs för kundens räkning eller där kunden får stöd i sin påverkanskommunikation.

Utskottet har i enlighet med lagutskottets begäran om utlåtande granskat propositionen ur universitetens och andra utbildningsanordnares synvinkel och understöder propositionen med följande kommentarer och ändringsförslag.

Allmänt om lagförslaget ur utbildningsanordnarnas synvinkel

Vid bedömningen av tillämpningen av lagstiftningen om öppenhetsregistret på utbildningsanordnarna ska det beaktas att utbildningsanordnaren kan vara staten, en kommun, en samkommun, en privat sammanslutning eller en stiftelse. Den föreslagna lagen tillämpas inte på myndigheter inom staten, välfärdsområdet, kommunen eller landskapet Åland eller på andra självständiga offentlig-rättsliga inrättningar (3 § 2 mom. 3 punkten). Således faller alla utbildningsanordnare inom staten, kommunerna och landskapet Åland utanför tillämpningsområdet.¹

Sakkunniga har ansett att den föreslagna anmälningsskyldigheten är problematisk med tanke på universiteten. I utlåtandena har det framförts att universiteten i allmänhet inte bedriver sådan påverkanskommunikation eller rådgivning som avses i lagförslaget. Främjandet av ett visst intresse eller mål är inte karakteristiskt för sådan vetenskaplig forskning och på forskning grundad högsta undervisning som avses i 2 § i universitetslagen (558/2009). Den påverkanskommunikation som avses i lagen om öppenhetsregistret ingår inte heller i universitetens uppgifter att samverka med det övriga samhället eller att främja forskningsresultatens och den konstnärliga verksamhetens genomslag i samhället.

Utskottet hänvisar till inkommen utredning och konstaterar att syftet med det föreslagna öppenhetsregistret inte är att hindra påverkanskommunikationen och dialogen i samhället, utan att göra den mer transparent, vilket i sin tur kan ha en positiv inverkan på den allmänna acceptansen för lobbning. Därför är det viktigt att det ur registret går att få mångsidig information om påverkanskommunikation. För att lagen om öppenhetsregistret ska behandla alla olika aktörer och branscher så jämnt som möjligt är det motiverat att lagen om öppenhetsregistret tillämpas på universiteten i fråga om deras andra uppgifter än de lagstadgade.

Anmälningsskyldigheten till öppenhetsregistret bestäms utifrån verksamheten så att frågan om vem som omfattas av anmälningsskyldigheten bedöms i enlighet med de förutsättningar som anges i den föreslagna lagen. Universitetens och även yrkeshögskolornas anmälningsskyldighet kan uppstå till exempel på grund av sådan i 4 § 1 mom. 1 punkten i den föreslagna lagen avsedd annan än småskalig påverkanskommunikation som inte kan betraktas som sedvanlig kontakt med myn-

¹ Anmälningsskyldigheten omfattar inte till exempel skolor som ordnar grundläggande utbildning och gymnasieutbildning i kommunerna och landskapet Åland, Försvarshögskolan, Polisyrkeshögskolan, Räddningsinstitutet och Högskolan på Åland.

Utlåtande KuUU 22/2022 rd

digheter enligt 4 § 1 mom. 2 punkten, deltagande i arbetsgrupper eller samråd enligt 4 § 1 mom. 4 punkten, deltagande i allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar enligt 4 § 1 mom. 8 punkten eller som masskommunikation eller skickande av kund- eller nyhetsbrev enligt 4 § 1 mom. 9 punkten.

Förslaget till bestämmelse om anmälningsskyldighet ur universitetens och yrkeshögskolornas synvinkel

Sakkunniga har påpekat att bestämmelsen i 3 § om skyldigheten att göra en anmälan till öppenhetsregistret lämnar rum för tolkning när det gäller högskolor. Det framgår inte tydligt av bestämmelsen och motiveringarna till den ifall lagen ska tillämpas på samma sätt både vid offentligrättsliga universitet och vid stiftelseuniversitet. Tillämpningen av bestämmelsen i yrkeshögskolornas verksamhet förblir likaså oklar.

Enligt 1 § i universitetslagen är Aalto-universitetet och Tammerfors universitet stiftelseuniversitet och övriga universitet är offentligrättsliga universitet. I propositionsmotiven (s. 35) konstateras att universitetens ställning är en fråga som måste lösas separat, eftersom vissa universitet drivs genom en stiftelse medan andra är självständiga offentligrättsliga institutioner. Enligt motiveeringen (s. 49) är avsikten dessutom att lagen ska tillämpas på alla universitet i fråga om andra än lagstadgade uppgifter.

Ordalydelsen i 3 § i den föreslagna lagen kan tolkas så att anmälningsskyldigheten inte alls gäller offentligrättsliga universitet, eftersom de hör till aktörer enligt 2 mom. 3 punkten, medan stiftelseuniversiteten har anmälningsskyldighet till den del det är fråga om skötseln av andra än lagstadgade uppgifter, eftersom de kan anses höra till aktörer enligt 4 punkten. Utskottet instämmer i det som framfördes vid utfrågningen av sakkunniga och anser att det inte är ändamålsenligt att behandla universiteten olika vid tillämpningen av lagen, eftersom alla universitet har samma uppgifter enligt 2 § i universitetslagen. Universiteten har också lika möjligheter att utöva påverkanskommunikation. Likaså bör utgångspunkten vara att regleringen behandlar universitet och yrkeshögskolor enligt yrkeshögskolelagen (932/2014) på samma sätt.

Yrkeshögskolornas rättsliga ställning avviker från universitetens, till exempel på grund av universitetens självstyrelse, vilket enligt uppgift bör beaktas vid bedömningen av anmälningsskyldigheten. Yrkeshögskolorna är juridiska personer som drivs i aktiebolagsform och allmännyttiga samfund på vilka aktiebolagslagen (624/2006) tillämpas. Således skiljer sig yrkeshögskolorna inte från andra rapporteringsskyldiga på grund av sin rättsliga ställning eller verksamhetsform. Exempelvis utbildningens bransch eller allmännyttighet utgör inte en tillräcklig grund med beaktande av öppenhetsregistrets lagstadgade syften.

Enligt erhållen utredning har avsikten varit att i propositionen föreskriva att anmälningsskyldigheten enligt den föreslagna lagen för universitetens del bestäms enligt den föreslagna 3 § 2 mom. 4 punkten. För att förtydliga detta föreslår kulturutskottet att lagutskottet i sitt betänkande föreslår att 3 § 2 mom. 3 punkten ändras så att universiteten uttryckligen utesluts från dess tillämpningsområde till exempel så här:

Utlåtande KuUU 22/2022 rd

3) statens, välfärdsområdenas, kommunernas eller landskapet Ålands myndigheter, *andra självständiga offentligt rättsliga inrättningar än universitet*, statens affärsverk, riksdagens justitieombudsmans kansli, Människorättscentret, Statens revisionsverk samt Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor,

Genom den ovan nämnda ändringen tillämpas 3 § 2 mom. 4 punkten på de universitet som avses i universitetslagen och på yrkeshögskolor enligt yrkeshögskolelagen. Då gäller deras skyldighet att göra anmälningar till öppenhetsregistret andra än lagstadgade uppgifter. Yrkeshögskolorna omfattas av tillämpningsområdet för 3 § 2 mom. 4 punkten i den föreslagna lagen på den grund som anges ovan, så de behöver inte nämnas särskilt i 3 punkten.

Avslutningsvis

Utskottet inser att det sannolikt inte alltid kommer att vara problemfritt att bedöma om anmälningsskyldighet föreligger. Utskottet betonar att man vid verkställigheten av lagen måste se till att utbildningsanordnarna får tillräckliga anvisningar i rätt tid. Likaså ska verkställigheten av lagen genomföras så att inte bara bedömningen av anmälan till registret utan också själva anmälningsprocessen löper smidigt med så liten arbetsmängd som möjligt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottet föreslår

att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 12.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Paula Risikko saml
vice ordförande Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Sanna Antikainen saf
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Emma Kari gröna
medlem Anneli Kiljunen sd
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Mikko Ollikainen sv
medlem Sofia Vikman saml
ersättare Johan Kvarnström sd
ersättare Juha Mäenpää saf.

Utlåtande KuUU 22/2022 rd

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.