

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi (HE 98/2022 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten ehdotetun lainsäädännön soveltamisesta yliopistoihin ja mahdollisesti muihin koulutuksen järjestäjiin. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sami Demirbas, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Henna Närhi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kehitysjohtaja Sirkku Linna, Aalto-yliopisto
- lakimies Laura Karppinen, Helsingin yliopisto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetun avoimuusrekisterilain tarkoitus

Hallituksen esityksen mukaisessa avoimuusrekisterilaissa ehdotetaan säädettäväksi oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille velvollisuus ilmoittaa avoimuusrekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Tarkoituksena on lisätä päätöksentekijöihin kohdistuvan vaikuttamisen avoimuutta parantamalla edellä mainittua lobbausta koskevaa tiedon-saantia. Avoimuusrekisterin perustaminen on yksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toimenpiteistä demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi.

Valiokunnan lausunto SiVL 22/2022 vp

Ehdotetun lain mukaista vaikuttamistoimintaa on sellainen kansanedustajiin, ministereihin, poliittisiin avustajiin, eduskunnan ja ministeriöiden virkahenkilöihin sekä ministeriöiden asettamiin selvityshenkilöihin kohdistuva yhteydenpito, jolla pyritään edistämään tietyn edun tai tavoitteen toteutumista eduskunnassa ja ministeriöissä tehtävässä valmistelussa ja päätöksenteossa. Vaikuttamistoiminnan neuvontaa ovat puolestaan tilanteet, joissa vaikuttamistoimintaa harjoitetaan asiakkaan puolesta tai tälle annetaan tukea vaikuttamistoiminnassa.

Valiokunta on tarkastellut esitystä lakivaliokunnan lausuntopyynnön mukaisesti yliopistojen ja muiden koulutuksen järjestäjien kannalta ja kannattaa esitystä seuraavin huomioin ja muutosesityksin.

Lakiesitys yleisesti koulutuksen järjestäjien kannalta

Arvioitaessa avoimuusrekisterilainsäädännön soveltamista koulutuksen järjestäjiin tulee ottaa huomioon, että koulutuksen järjestäjä voi olla valtio, kunta, kuntayhtymä, yksityinen yhteisö ja säätiö. Ehdotettua lakia ei sovelleta valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaiseen tai muuhun itsenäiseen julkisoikeudelliseen laitokseen (3 §:n 2 momentin 3 kohta). Siten soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kaikki valtion, kuntien ja Ahvenanmaan maakunnan koulutuksen järjestäjät.¹

Valiokunnan asiantuntijalausunnoissa on pidetty ehdotettua ilmoitusvelvollisuutta ongelmallisena yliopistojen kannalta. Lausunnoissa on tuotu esille, että yliopistot eivät yleensä harjoita lakiehdotuksessa tarkoitettua vaikuttamistoimintaa tai neuvontaa. Tietyn edun tai tavoitteen edistäminen ei ole luonteenomaista yliopistolain (558/2009) 2 §:n mukaiselle tieteelliselle tutkimukselle ja siihen perustuvalla ylimmällä opetuksella. Avoimuusrekisterilaissa tarkoitettua vaikuttamistoimintaa ei myöskään sisälly yliopistojen tehtäviin toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Valiokunta saamaansa selvitykseen viitaten toteaa, että ehdotetun avoimuusrekisterin tarkoituksena ei ole estää yhteiskunnallista vaikuttamista ja vuoropuhelua, vaan tehdä siitä nykyistä avoimempaa, mikä puolestaan voi vaikuttaa myönteisesti lobbauksen yleiseen hyväksyttävyyteen. Siksi on tärkeää, että rekisteristä on mahdollisuus saada vaikuttamistoimintaa koskevaa tietoa monipuolisesti. Jotta avoimuusrekisterilaki kohtelee kaikkia erilaisia toimijoita ja toimialoja mahdollisimman tasavertaisesti, on perusteltua, että avoimuusrekisterilakia sovelletaan yliopistoihin muiden kuin niiden lakisääteisten tehtävien osalta.

Ilmoitusvelvollisuus avoimuusrekisteriin määräytyy toimintälähtöisesti siten, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuulumista arvioidaan ehdotetussa laissa säädettävien edellytysten mukaisesti. Yliopistojen, ja myös ammattikorkeakoulujen, ilmoitusvelvollisuuden voidaan arvioida syntyvän esimerkiksi sellaisesta lakisääteisten tehtävien ulkopuolisesta, ehdotetun lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua muusta kuin pienimuotoisesta vaikuttamistoiminnasta, jota ei voitaisi

¹ Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävät esimerkiksi kuntien ja Ahvenanmaan maakunnan perus- ja lukio-opetusta järjestävät koulut, Maanpuolustuskorkeakoulu, Poliisiammattikorkeakoulu, Pelastusopisto ja Höghskolan på Åland.

Valiokunnan lausunto SiVL 22/2022 vp

pitää 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuna viranomaisasiointina, 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna osallistumisena työryhmään tai kuulemiseen, 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettuna osallistumisena julkiseen kokoukseen tai yleisötilaisuuteen tai 4 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuna joukkoviestintänä tai asiakas-/uutiskirjeen lähettämisenä.

Ilmoitusvelvollisuutta koskeva säännösehdotus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen näkökulmasta

Saaduissa asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotetun lain 3 §:n säännös velvollisuudesta ilmoittautua avoimuusrekisteriin on korkeakoulujen kannalta tulkinnanvarainen. Säännöksestä ja sen perusteluista jää epäselväksi, onko lakia tarkoitus soveltaa samalla tavalla sekä julkisoikeudellisissa yliopistoissa että säätiöyliopistoissa. Säännöksen soveltaminen ammattikorkeakoulujen toiminnassa jää niin ikään epäselväksi.

Yliopistolain 1 §:n mukaan Aalto-yliopisto ja Tampereen yliopisto ovat säätiöyliopistoja ja muut yliopistot ovat julkisoikeudellisia yliopistoja. Esityksen perusteluissa (s. 34) todetaan, että yliopistojen asema olisi ratkaistava erikseen, koska osa yliopistoista toimii säätiöpohjaisesti ja osa itsenäisinä julkisoikeudellisina laitoksina. Lisäksi perustelujen (s. 48) mukaan lakia on tarkoitus soveltaa kaikkiin yliopistoihin niiden muiden kuin lakisääteisten tehtävien osalta.

Ehdotetun lain 3 §:n sanamuotoa voi tulkita niin, että ilmoitusvelvollisuus ei koske lainkaan julkisoikeudellisia yliopistoja, koska ne kuuluvat pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaisiin toimijoihin, kun taas säätiöyliopistoilla olisi ilmoitusvelvollisuus siltä osin kuin kyse on niiden muiden kuin lakisääteisten tehtävien hoidosta, koska niiden voidaan katsoa kuuluvan 4 kohdan mukaisiin toimijoihin. Valiokunta asiantuntijakuulemisessa esitettyyn yhtyen katsoo, ettei yliopistojen erillainen kohtelu lain soveltamisessa ole tarkoituksenmukaista, sillä kaikkia yliopistoja koskevat samat yliopistolain 2 §:ssä säädetyt tehtävät. Yliopistoilla on myös yhtäläiset mahdollisuudet harjoittaa vaikuttamistoimintaa. Samoin lähtökohtana tulee olla, että sääntely kohtelee yliopistoja ja ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaisia ammattikorkeakouluja samalla tavoin.

Ammattikorkeakoulujen oikeudellinen asema poikkeaa yliopistojen asemasta esimerkiksi yliopistojen itsehallinnollisen aseman vuoksi, mikä saadun selvityksen mukaan tulee ottaa huomioon ilmoittamisvelvollisuutta koskevassa arvioinnissa. Ammattikorkeakoulut ovat oikeushenkilöitä, jotka toimivat osakeyhtiömuotoisina ja luonteeltaan yleishyödyllisinä yhteisöinä, joihin sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006). Siten ammattikorkeakoulut eivät eroa oikeudellisen asemansa tai toimintamuotonsa perusteella muista ilmoitusvelvollisista. Esimerkiksi koulutuksen toimiala tai yleishyödyllisyys ei muodosta sellaista perustetta, jota voitaisiin pitää riittävänä, kun huomioidaan avoimuusrekisterin lakisääteiset tavoitteet.

Saadun selvityksen mukaan hallituksen esityksessä on ollut tarkoitus säätää, että ehdotetun lain mukainen ilmoitusvelvollisuus määräytyy yliopistojen osalta ehdotetun 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti. Tämän selkeyttämiseksi sivistysvaliokunta esittää, että lakivaliokunta ehdottaa mietinnössään 3 §:n 2 momentin 3 kohdan muuttamista siten, että yliopistot suljetaan sen soveltamisalan ulkopuolelle nimenomaisesti esimerkiksi seuraavasti:

Valiokunnan lausunto SiVL 22/2022 vp

3) valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomainen, *muu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos kuin yliopisto*, valtion liikelaitos, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos;

Edellä mainitulla muutoksella yliopistolain tarkoittamiin yliopistoihin ja ammattikorkeakoululain mukaisiin ammattikorkeakouluihin sovelletaan 3 §:n 2 momentin 4 kohtaa. Tällöin niiden velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin koskee muita kuin lakisääteisiä tehtäviä. Ammattikorkeakoulut kuuluvat ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 4 kohdan soveltamisalaan edellä selvitettyllä perusteella, joten niitä ei ole tarpeen mainita 3 kohdassa erikseen.

Lopuksi

Valiokunta tunnistaa sen, että avoimuusrekisteriin ilmoittautumisvelvollisuuden piiriin kuulumisen arvioiminen ei todennäköisesti tule aina olemaan ongelmatonta. Valiokunta painottaa, että lain toimeenpanossa on huolehdittava koulutuksen järjestäjien riittävästä ja oikea-aikaisesta ohjeistamisesta. Samoin lain toimeenpano tulee toteuttaa siten, että rekisteriin ilmoittautumisen arvioinnin ohella myös itse ilmoittautumisprosessi sujuu mahdollisimman vähäisellä työmäärällä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Sivistysvaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 12.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Sofia Vikman kok
varajäsen Johan Kvarnström sd
varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen