

Olli Mäenpää
30.9.2022

Sivistysvaliokunnalle

Hallituksen esitys avoimuusrekisterilaksi (HE 98/2022 vp)

Lausuntopyynnön mukaan sivistysvaliokunta käsittelee erityisesti ehdotetun lain-säädännön soveltamista yliopistoihin ja mahdollisesti muihin koulutuksen järjestäjiin.

Lain soveltaminen yliopistoihin ja muihin koulutuksen järjestäjiin

Lakiehdotuksen kohteena on sen 1 §:n mukaan eduskunnan ja ministeriöiden päätöksentekoon kohdistuva pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen vaikuttaminen sekä siihen liittyvä elinkeinona harjoitettava neuvonta. Vaikuttamistoiminnalla pyritään 2 §:n mukaan vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta, kun taas neuvonnassa annetaan asiakkaalle tukea vaikuttamistoiminnassa. Tällaista vaikuttamista ja neuvontaa koskee 3 §:n mukaan ilmoittautumisvelvollisuus, jonka sisältö määräytyy sitä koskevien tarkempien säännösten mukaan.

Yliopistot eivät yleensä harjoita lakiehdotuksen 1 ja 2 §:ssä tarkoitettua vaikuttamistoimintaa tai neuvontaa. Tietyn edun tai tavoitteen edistäminen on vierasta yliopiston tehtäviin yliopistolain 2 §:n mukaan kuuluvalla tieteellisellä tutkimuksella ja siihen perustuvalle ylimmälle opetukselle. Avoimuusrekisterilaissa tarkoitettua vaikuttamistoimintaa ei myöskään sisälly yliopistojen tehtävään toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yliopistojen itsehallinnollinen asema ja tehtävät sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus ovat lisäksi varsin painavia asiallisia perusteita, jotka edellyttävät sitä, että yliopistoilla ei ole lakiehdotuksen tarkoittamaa velvollisuutta ilmoittautua avoimuusrekisteriin. On siten perusteltua, että lakia ei sovelleta yliopistoihin. Lain soveltamisalaa koskeva sääntely on kuitenkin tässä suhteessa epäyhtenäistä ja osittain tulkinnanvaraista.

Avoimuusrekisteriin ilmoittautumisvelvollisuuden kohteena olevat tahot määräytyisivät lakiehdotuksen 3 §:n mukaan. Lain soveltamisalaa arvioivissa esityksen perusteluissa todetaan, että yliopistojen asema olisi ratkaistava erikseen, koska osa yliopistoista toimii säätiöpohjaisesti ja osa itsenäisinä julkisoikeudellisina laitoksina (s. 34). Julkisoikeudellisten yliopistojen ja säätiöyliopistojen asema lain kohteena määräytyisi kuitenkin lakiehdotuksen mukaan toisistaan sisällöllisesti ja soveltamisaltaan poikkeavien ja osittain tulkinnanvaraisten säännösten perusteella.

Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 3 kohdan velvollisuus tehdä rekisteri-ilmoitus avoimuusrekisteriin ei koske itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Valtaosa yliopistoista toimii yliopistolain 1 §:n 3 momentin mukaisesti julkisoikeudellisena laitoksena, joten ne jäävät tällä perusteella ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Säännökseen ei tältä osin sisälly tulkinnanvaraisuutta.

Säätiömuodossa toimivien Aalto-yliopiston ja Tampereen yliopiston ilmoitusvelvollisuus sen sijaan määräytyisi lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäisi myös ”lakisääteisiä tehtäviä hoitava muu kuin 3 kohdassa tarkoitettu julkisyhteisö tai toimija sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta”. Säännös on soveltamisalaltaan 3 kohtaa tulkinnanvaraisempi ja epäselvempi. Säätiöyliopistoja voitaisiin pitää säännöksen tarkoittamana toimijana, kun myös otetaan huomioon säätiöyliopistojen yliopistolaikiin perustuvat lakisääteiset tehtävät. Perusteluista käy myös ilmi, että 4 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisuus voisi kohdistua säätiöyliopistoihin, vaikka niiden akateeminen toiminta jäisi ”laajasti” ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle (s. 48).

Yliopistoja yleensä ja erityisesti akateemista toimintaa koskevan sääntelyn eroavuudelle ei ole esitetty asiasisältöisiä tai oikeudellisia perusteita. Sen sijaan on yliopistojen tehtävät ja erityisasema huomioon ottaen perusteltua, että yliopistoja säännellään avoimuusrekisterilakiin sisältyvän sääntelyn kohteena yhtenäisin perustein.

Lakiehdotuksen soveltamisalaa olisi siksi perusteltua täsmentää ja yhtenäistää niin, että yliopistolaissa tarkoitettut yliopistot jäävät selkeästi ja yhtenäisin perustein ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Tämä voidaan toteuttaa mainitsemalla erikseen omana kohtanaan 3 §:n 2 momentissa, että yliopistolaissa tarkoitettut yliopistot eivät ole ilmoitusvelvollisia. Tällaisen rajauksen ei voida arvioida heikentävän lakiehdotuksen tavoitteiden toteutumista.

Samalla voisi olla perusteltua kohdistaa samanlainen nimenomainen ilmoitusvelvollisuuden rajoitus ammattikorkeakoululaissa tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin. Tällaisen sääntelyn perusteltavuutta on kuitenkin paikallaan arvioida kiinnittäen huomiota korkeakoululaitokseen kuuluvien ammattikorkeakoulujen aseman ja tehtävien erityispiirteet.