

Asia: VN/4118/2019

Lausuntopyyntö parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kannatatteko avoimuusrekisterin perustamista Suomeen?

Kyllä

Mikä esillä olevista kolmesta avoimuusrekisterin soveltamisalavaihtoehdosta tulisi valita (eli mihin tahoihin kohdistuvaa lobbausta ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea)?

Koko valtionhallinto

Yleiset huomiot esityksestä

ESITETYT KYSYMYKSET

Jäljempänä esitettävien sääntelyn sisältöä koskevin varauksin vastaan rekisterin perustamista koskevaan kysymykseen periaatteessa myönteisesti.

Toisen kysymyksen osalta on syytä tarkastella lähemmin vaihtoehtojen eroja. Valtionhallinto muodostuu keskus-, alue- ja paikallishallinnosta. Keskushallinto muodostuu ministeriöistä ja niiden hallinnonalalla olevista valtakunnallisista virastoista ja laitoksista. Valtion aluehallintoviranomaisina toimivat ministeriöiden ohjaamat virastot: aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset). Valtion paikallishallinnon tehtäviä hoitavat esimerkiksi poliisilaitokset.

Ilmeisesti valtionhallintoon tässä yhteydessä katsottaisiin kuuluvan edellä mainittujen virastojen lisäksi myös valtion liikelaitokset kuten Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt sekä julkisoikeudelliset rahastot kuten Sitra. Joskus (ks. esim. <https://vm.fi/valtionhallinto>) valtionhallintoon luetaan myös riippumattomat tuomioistuimet, mitä pidän virheellisenä

näkemyksenä. Tuomioistuimet eivät kuulu valtionhallintoon. Myöskään eduskunta ei kuulu valtionhallintoon.

Mielestäni esimerkiksi aluehallintovirastoihin tai vaikkapa poliisipäälliköihin ja Senaatti-konserniin kohdistuvan vaikuttamistoiminnan tulisi olla mahdollisimman avointa. Näin ollen puollan edellä todetuin varauksin lähtökohtaisesti mahdollisimman laajaa sekä eduskunnan että valtionhallinnon kattavaa soveltamisalaa.

REKISTERÖITYMISVELVOLLISUUDEN PERUSTEIDEN EPÄSELVYYS

Kuten mietinnössä on todettu (s. 102) perustuslakivaliokunta on elinkeinon harjoittamisen vapautta koskevassa lausuntokäytännössään usein rinnastanut rekisteröitymisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen (PeVL 15/2008 vp, PeVL 45/2001 vp ja PeVL 24/2000 vp). Rekisteröitymistä ja ilmoitusvelvollisuutta koskevan sääntelyn tulee siis täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset. Velvollisuuksien olennaisen sisällön tulee ilmetä selvästi ja tulkinnallisesti ennakoitavalla tavalla laista.

Täsmällisyys ja -tarkkarajaisuusvaatimusten noudattaminen on tärkeää myös sen vuoksi, että näin ehkäistään ennakolta ongelmia, joita poliittisesti kiinnostavalla ja herkällä toiminta-alueella helposti muuten ilmenee. Tietynlaista analogiaa voidaan tässä suhteessa löytää runsaan 10 vuoden takaisesta vaalirahoituskohusta, joka sai alkunsa epäselvän ja väljän lainsäädännön tulkintaan liittyvistä laajan julkisen mielenkiinnon kohteeksi tulleista kysymyksistä.

Nähdäkseni lakiluonnos ei toistaiseksi täytä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia.

Luonnosteltu laki sisältää huomattavan määrän epäselviä ilmaisuja ja käsitteitä, joita ei ole laissa erikseen määritelty. Tällaisia käsitteitä ja muita sääntelyn epätäsmällisyyteen liittyviä ongelmia löytyy ainakin seuraavista luonnostelluista säännöksistä:

a) Vaikuttamistoiminta (1 §)

Vaikuttamistoiminta on ilmaisuna laaja, avoin ja tulkinnanvarainen. Esimerkiksi opettaminen, luennoiminen, valmentaminen, mentorointi, myyminen, markkinointi, neuvominen, tiedottaminen, mielenosoitukset, tietoiskut, mainokset, puheet, twiitit ja muu viestintä ovat vaikuttamistoimintaa. Viestinnällä pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon tietoa lisäämällä ja näkökulmia avartamalla. Tavoitteena voi esimerkiksi olla tietyn torjuntahävittäjän valinta tai rokotuskattavuuden nosto.

Vaikka asiayhteyden perusteella onkin selvää, että vaikuttamistoiminnalla tässä yhteydessä tarkoitetaan yleisessä kielenkäytössä lobbaukseksi kutsuttua toimintaa, vaikuttamistoiminnan tarkoitetun sisällön tulisi ilmetä selkeästi laista. Termin ”lobbaus” käyttäminen lakitekstissä ei parantaisi asiaa, koska tämänkin termin sisältö olisi määriteltävä laissa.

Velvollisuuksia perustavaa sääntelyä, varsinkaan poliittisesti herkkää sääntelyä, ei voida rakentaa epäselvien ilmausten ja hyvän tahdon varaan. Laadittavia pykäläiä on tietynlaisena stressitestinä arvioitava niin kuin puolustuksen asianajaja niitä arvioisi päämiehenään olevan poliitikon, lobbarin tai lobbarin toimeksiantajan jouduttua kohun keskelle. Vaikuttamistoimintaan kytkeytyvä ilmaisu ”olemalla yhteydessä” ei myöskään ole yksiselitteinen.

b) Vaikuttamistoimintaan liittyvä ammattimainen neuvonta (1 §)

Vaikuttamistoimintaan liittyvä neuvonta on ilmaisuna tulkinnanvarainen ja epäselvä. Asiayhteydestä ja luonnostelluista perusteluista on pääteltävissä, että ilmaisulla tarkoitetaan lobbaukseen liittyvää konsultointia. Lobbaus ja konsultointikin, mikäli niitä käytettäisiin lakitekstissä, tulisi kuitenkin määritellä tarkemmin. Vielä hankalammaksi asia tulee, kun neuvonnan edellytetään olevan ammattimaista, mutta sitäkin ei ole määritelty, mitä ammattimaisuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan.

Lain luonnostellut yksityiskohtaiset perustelut (s. 74–76) avaavat sinänsä hyvin lain tarkoitusta ammattimaisen neuvonnan osalta. Lain soveltamisalan laajuutta tai ilmoitusvelvollisuuden rajoja ei kuitenkaan voida kytkeä laajoihin perustelulausumiin vaan niiden tulee ilmetä riittävällä tarkkuudella laista. Vaikuttamistoimintaa harjoittavan tahon, ja muidenkin, on lähtökohtaisesti voitava lakitekstin perusteella arvioida, millaista neuvontaa rekisteröitymisvelvollisuus koskee.

c) Pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen vaikuttamistoiminta (2 § 2 mom.)

Ilmoitusvelvollisuus ei lakiluonnoksen mukaan koskisi kaikkea vaikuttamistoimintaa. Se koskisi ainoastaan pitkäjänteistä ja suunnitelmallista vaikuttamistoimintaa. Lyhytjänteinen ja suunnittelematon vaikuttamistoiminta ei siis edellyttäisi rekisteröitymistä tai toimintailmoituksen tekemistä.

Luonnostellun lain yksityiskohtaiset perustelut (s. 73) viittaavat siihen, että kysymys olisi pitkäjänteisestä toiminnasta, jos yhteydenpitoa tapahtuu useammin kuin yhden kerran. Suunnitelmallisuuskriteerin täyttymiseen riittäisi ilmeisesti se, että a) yhteydenpidolla on selkeä

kytkentä päätöksentekoon, b) organisaatiolla on käytössään luonnollisia henkilöitä, joiden tehtäviin sisältyy yhteydenpitoa päättäjiin tai c) organisaatio hankkii lobbauskonsultaatiota.

Pidän luonnosteltuja ilmoitusvelvollisuuden määräytymisen perusteita sekä lakitekstin että myös perustelujen valossa varsin epäselvinä. Kahta yhteydenottoa ei ainakaan sanan yleiskielisen merkityksen perusteella voitane pitää erityisen ”pitkäjänteisenä” toimintana. Jos suunnitelmallisuuskriteerin täyttymiseen riittää se, että yhteydenotto liittyy päätöksentekoon, suunnittelematonta lobbaamista ei liene edes olemassa.

d) Vaikuttamistoiminnan kohteet (2 § 2 mom.)

Luonnostellussa laissa vaikuttamistoiminnan kohteina on erikseen mainittu kansanedustajat, ministerit, kansliapäälliköt, osastopäälliköt ja joukko muita korkeita virkamiehiä, mutta sen lisäksi yleisellä tasolla erikseen ministeriöt ja valtion virastot. Lakitekstistä ei ilmene, miten yhteydenotto ministeriön kansliapäällikköön tai osastopäällikköön poikkeaa yhteydenotosta ministeriöön. Jos eroa ei ole, asian jatkovalmistelussa olisi nähdäkseen syytä pohtia, onko tiettyjä ministeriön virkanimikkeitä edes syytä mainita laissa erikseen vai riittäisikö kriteerien täyttymiseen yhteydenotto kehen tahansa ministeriön virkamieheen lobbaustarkoituksessa.

e) Satunnainen ja pienimuotoinen vaikuttamistoiminta (3 § 1 mom.)

Luonnostellun lain systematiikka olisi nähdäkseen seuraava: Avoimuusrekisteri on olemassa vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän ammattimaisen neuvonnan rekisteröintiä varten. Ilmoitusvelvollisuus koskisi kuitenkin vain pitkäjänteistä ja suunnitelmallista vaikuttamistoimintaa. Tästä rajauksesta huolimatta erityisenä poikkeuksena ilmoitusvelvollisuuteen todettaisiin, että ilmoitusvelvollisuus ei koske ilman korvausta omaksi hyväksi tehtävää satunnaista ja pienimuotoista vaikuttamistoimintaa.

Kun 2 §:ssä operoidaan ”pitkäjänteisyydellä” ja ”suunnitelmallisuudella”, joita ei rajanvetokriteereinä edellä todetuin tavoin voida pitää selvinä, 3 §:ssä lisättäisiin kriteeristöön poikkeusperusteina vielä ”satunnaisuus” ja ”pienimuotoisuus”. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että pitkäjänteisyyden ja suunnitelmallisuuden vaatimus jo muutenkin sulkisi pois satunnaisuuden, joten voidaan pohtia, mihin satunnaisuutta koskevaa poikkeuskriteeriä tarvittaisiin. Pienimuotoisuus puolestaan saattaisi poikkeuskriteerinä aiheuttaa ongelmia, koska pienimuotoisenkin vaikuttaminen saattaa koskea erityisen tärkeää päätöstä kuten vaikkapa hävittäjien valintaa. Sinänsä jää epäselväksi, mitä kriteerejä pienimuotoisuuden arvioinnissa tulisi käyttää.

Luonnostellun lain 3 §:ssä käytetään myös ilmaisua ”päätoiminen vaikuttamistoiminta”. Myös tämä ilmaisu on varsin tulkinnanvarainen.

f) Toimijat, joihin ilmoitusvelvollisuutta ei sovelleta (3 § 2 mom.)

Luonnostellun lain 3 §:n 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisuutta ei 2 §:ssä säädetystä poiketen sovellettaisi mm. kuntien tai valtion viranomaisiin, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan ja sen yhteydessä olevaan Ihmisoikeuskeskukseen tai valtion liikelaitoksiin. Poikkeuksen tarve on tältä osin kyseenalainen, koska mainitut tahot eivät ole oikeushenkilöitä tai yksityisiä elinkeinonharjoittajia, joita 2 §:n pääsääntö ilmoitusvelvollisuudesta edes koskisi.

Joka tapauksessa ajatus siitä, että perustuslaissa määrättyä laillisuusvalvontatehtäväänsä itsenäisesti ja riippumattomasti hoitava oikeusasiamies tai muukaan lakiin perustuvaa tehtäväänsä hoitava viranomainen voisi vaikuttamistoiminnastaan (esim. ohjaavat käsitykset ja tulkinnat) joutua ilmoitusvelvolliseksi, ellei poikkeussäännöstä olisi, osoittaa ilmoitusvelvollisuutta koskevan pääsäännön ja/tai lain soveltamisalan tulleen puutteellisesti muotoilluiksi.

Myös valtion omistajaohjauksen mainitseminen luonnostellun 3 §:n 1 momentissa herättää kysymyksen siitä, voisiko tätä toimintaa edes harjoittaa 2 §:n pääsäännön soveltamisalaan kuuluva oikeushenkilö. Valtiovarainministeriö tai muutkaan ministeriöt eivät ole oikeushenkilöitä.

Toimintailmoituksen antaminen ja ilmoituksen sisältö (6 §)

Toimintailmoituksessa ilmoitettaisiin yhteydenpidon kohteet siten, että henkilön tarkkuudella yksilöitäisiin kansanedustajat, ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat, eduskunnan pääsihteeri ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kansliapäälliköt ja osastopäälliköt sekä virastojen päälliköt. Ministeriöiden ja valtion virastojen muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta riittäisi tieto osastosta ja yksiköstä. Toimintailmoitus annettaisiin kaksi kertaa vuodessa, toukokuun sekä marraskuun aikana, ilmoituskuukautta edeltäneiden kuuden kuukauden ajalta.

Jos ilmoitukselta edellytetään henkilön tarkkuudella tapahtuvaa yksilöintiä ylätasolla, vastaavaa tarkkuutta voitaisiin edellyttää myös alemmalla tasolla. Suomessa päätöksenteko tapahtuu yleensä esittelystä, joten esittelijätason toimijat saattavat olla varsin kiinnostavia lobbauksen kohteita eikä heidän henkilötietojensa anonymisointiin toimintailmoituksissa sen vuoksi olisi nähdäkseen aihetta.

Rekisteröitymisvelvollisuuden laiminlyöntiin tai toimintailmoituksen antamatta jättämiseen ei luonnostellun lain mukaan liittyisi hallinnollista tai rikosoikeudellista sanktiota vaan ainoastaan mahdollisuus uhkasakon käyttämiseen. Uhkasakkomahdollisuutta koskevan 7 §:n 3 momentin ehdotetaan kuitenkin tulevan voimaan vasta vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Tällä halutaan tarjota ilmoitusvelvollisille aikaa omaksua avoimuusrekisterilaissa säädetyt velvollisuudet ennen uhkasakkomahdollisuuden käyttöönottoa. Sääntely vaikuttaa tältä osin poikkeuksellisen pehmeältä.

Edellä mainitsemani vaalirahoituskohu sai aikanaan alkunsa siitä, että ilmoitusvelvollisuutta koskeneiden laiminlyöntien paljastuttua vedottiin siihen, ettei laiminlyöntejä ollut sanktioitu. Asian jatkovalmistelussa sanktiointiin liittyviä kysymyksiä olisi nähdäkseni syytä pohtia tätäkin historiallista taustaa vasten.

Virheellisten tietojen poistaminen (7 §)

Luonnostellun lain 7 §:ssä todetaan kysymyksiä herättävällä tavalla, että ”Tarkastusvirasto voi poistaa oma-aloitteisesti ilmeisen virheellistä tietoa, josta on merkittävää vahinkoa rekisterin luotettavuudelle ja rekisterissä oleville tahoille taikka vaikuttamistoiminnan kohteille.”

Tarkastusvirasto olisi ehdotuksen mukaan kyseisen rekisterin rekisterinpitäjä. Rekisterissä käsiteltäisiin henkilötietoja. Rekisterinpitäjänä tarkastusvirasto siis vastaisi tietojen virheettömyydestä ja täsmällisyydestä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä; rekisterinpitäjän on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä. Kysymys ei siis ole siitä, että rekisterinpitäjä voi tehdä jotain vaan siitä, että sen pitää tehdä jotain.

Jos rekisteristä esimerkiksi tietyn virkamiehen nimellä tehdyn henkilöhaun perusteella ilmeni, että virkamies on tavannut lobbarin, mutta virkamiehen nimi olisi väärä eikä tieto siis pitäisi paikkaansa, rekisterinpitäjän olisi huolehdittava siitä, että väärä tieto poistetaan tai oikaistaan. Merkittävän vahingon vaatimusta tai muutakaan lisäkriteriä oikaisun tekemiselle ei voitaisi luonnostellulla tavalla nähdäkseni asettaa.

Rekisterin sisältämät englanninkieliset tiedot ja niiden julkaiseminen (4 § 4 mom. ja 9 §)

Luonnostellun lain 4 §:n 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollinen voisi ilmoittaa tiedot myös englanniksi. Rekisteriviranomainen julkaisisi ilmoitetut tiedot viipymättä avoimuusrekisterissä. Luonnostellun lain 9 §:n mukaan tiedot julkaistaisiin yleisen tietoverkon kautta. Ilmeisesti tietoja ei kuitenkaan ole kaavailtu käännettäväksi suomeksi ja ruotsiksi.

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi, ja perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kielilain 2 §:n 3 momentin, jonka mukaan viranomaisen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin kielilaisissa säädetään, osalta on perustuslakivaliokunta pitänyt tärkeänä, että säännös ymmärretään ilmauksena periaatteesta, joka ei ulotu vain suomen ja ruotsin kielen käyttöön vaan jättää viranomaiselle mahdollisuuden ottaa vastaan asiakirjoja ja antaa palvelua myös muilla kielillä silloin, kun kenenkään oikeudet eivät kärsi tämän johdosta (PeVM 9/2002 vp).

Kielilain 23 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä. Tietojen julkaiseminen tietoverkossa vain englanniksi ei nähdäkseni täyttäisi tältä osin kielilain vaatimuksia.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Hirvonen Jarmo
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen