Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 2.10.2020

Avoimuusrekisterin valvonta, sanktiot ja sähköinen rekisteri

**KV-esimerkit**

Kansainvälisten suositusten mukaan lobbausta koskevan sääntelyn tulisi sisältää mahdollisuus sanktioihin. Niiden tulisi olla tehokkaita, suhteellisia ja uskottavia. Sanktiojärjestelmässä olisi hyvä hyödyntää sekä uusia että vanhoja keinoja. Uusina keinoina mainitaan rikkomusten julkistaminen ja vanhoina perinteiset taloudelliset tai hallinnolliset sanktiot. Lisäksi rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää tulisi harkita tarvittaessa. Suositusten mukaan on myös tärkeää varmistaa riittävä ja tehokas viranomaistoiminta, joka sisältäisi valvonta-, neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden. Sääntelyn noudattamista voidaan myös tukea helppokäyttöisellä sähköisellä rekisterillä.

Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvityksessä olleiden maiden sanktiojärjestelmät:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Huomautus/varoitus | Sakko | Rekisteristä poistaminen | Vankeusrangaistus | Rikkomusten julkaisu |
| EU | x | - | x | - | x |
| Irlanti | x | x | x | x | x |
| Iso-Britannia | x | x | x | - |  |
| Itävalta | x | x | x | - | x |
| USA | x | x | - | x |  |

Kuten taulukosta voidaan nähdä, sanktiojärjestelmät vaihtelevat verrokkimaissa jonkin verran. Kaikille järjestelmille on kuitenkin yhteistä jonkinlaiset huomautus- ja varoitusmenettelyt, jotka edustavat sanktioinnin lievintä päätä ja mahdollistavat valvontaviranomaisen tehokkaan puuttumisen. Tämän lisäksi kaikissa pakollisissa rekistereissä on käytössä jonkinlainen sakkojärjestelmä. Tosin Itävallassa se koskee ainoastaan tiettyjä rekisterivelvollisia. Myös rekisteristä poistaminen on kaikissa järjestelmissä lukuun ottamatta Yhdysvaltoja. EU:n, Irlannin ja Itävallan rekistereissä voidaan julkaista tietoja rikkomuksista, jolloin kyseessä on ns. naming and shaming -sanktio. Irlannissa ja USA:ssa on käytössä myös vankeusrangaistukset kaikkein vakavimpiin rikkomuksiin, mutta käytännöissä näitä ei ole juurikaan käytetty.

Vaikka useissa rekisterimaissa on yhtäläisiä valvonta- ja sanktiokeinoja, tulee avoimuusrekisterilainsäädännön muodostettavat valvonta- ja sanktiosäännökset sovittaa kansalliseen sääntelyjärjestelmään ja -käytäntöön. Esimerkiksi vakavammat rikosoikeudelliset seuraamukset, kuten vankeusrangaistukset, eivät istuisi suomalaisen oikeusjärjestelmän suhteellisuusperiaatteeseen. Myös kevyemmille naming and shaming -tyyppisille sanktioille ei Suomessa ole yhtä selkeää käyttöalaa vahvan julkisuuslainsäädännön takia. Kv-esimerkkien perusteella voidaan kuitenkin todeta, että lobbausrekisterisääntelyyn on sen uskottavuuden ja luotettavuuden takia tarkoituksenmukaista sisällyttää jonkinlainen valvonta- ja sanktiomenettely, joka ensisijaisesti nojaa viranomaisen pehmeämpiin ohjauskeinoihin ja vasta toissijaisesti sanktioihin.

**Tausta**

Asettamispäätöksen mukaisesti avoimuusrekisterivalmistelussa tulee määritellä rekisterin valvonta- ja sanktiojärjestelmä.

Keväällä järjestetyssä kuulemisessa valtaosa sidosryhmistä oli sitä mieltä, että avoimuusrekisteriin rekisteröityminen tulee olla sanktioitua. Samalla kuitenkin muistutettiin, että rekisteröintiin tulisi pikemminkin kannustaa kuin pelotella, eikä tahattomista rikkomuksista saisi sanktioida. Valvonta- ja sanktiojärjestelmän nähtiin lisäävän rekisterin luotettavuutta ja uskottavuutta.

**Ehdotus**

Avoimuusrekisterin keskeisenä tavoitteena on parantaa lobbauksen läpinäkyvyyttä lisäämällä päättäjien ja yleisön tietoa lobbaajista ja niiden harjoittamasta lobbaustoiminnasta. Näin ollen avoimuusrekisterilainsäädännössä velvoitetaan lobbaajia rekisteröitymään ja antamaan ajantasaista tietoa vaikuttamistoiminnastaan. Valvonta- ja sanktiojärjestelmän näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollinen voi laiminlyödä velvoitteitaan neljällä tavalla: jättämällä rekisteröitymättä, rekisteröitymällä liian myöhään, antamalla väärää tietoa tai laiminlyömällä tietojen päivittämistä.

Ensimmäiset laiminlyönnin mahdollisuudet liittyvät siihen, ettei toimija rekisteröidy rekisteriin ennen lobbaustoiminnan alkamista tai sen alettua. Oletettavaa on, että osalle toimijoista rekisteröitymisvelvollisuus on itsestään selvää ja nämä suoriutuvat rekisteröintivelvoitteestaan ilman viranomaisen suurempaa ohjausvaikutusta. Tämän lisäksi on kuitenkin toimijoita, jotka eivät syystä tai toisesta ymmärrä rekisteröityä tai rekisteröityvät liian myöhään, jolloin toimijat laiminlyövät rekisteröitymisvelvoitetta joko tahattomasti tai tahallisesti. Rekisterin soveltamisalan laajuus huomioiden, on todennäköistä, että rekisterivelvollisuuden laiminlyönneistä merkittävä osa tapahtuu tahattomasti.

Toiset laiminlyönnin mahdollisuudet liittyvät tietojen oikeellisuuteen ja ajantasaisuuteen liittyviin laiminlyönteihin. Tietojen oikeellisuuteen liittyvät laiminlyönnit voivat olla kahdentyyppisiä: väärien tietojen antaminen tai epätäydelliset tiedot. Väärien tietojen antaminen voisi tulla kysymykseen lähinnä tilanteessa, jossa rekisterivelvollinen yksiselitteisesti antaa tarkoituksella väärää tietoa rekisteriin. Epätäydellisten tietojen antaminen rekisterin liittyisi toimintailmoituksessa annettaviin tietoihin. Näiden osalta annetut tiedot eivät lähtökohtaisesti ole täysin vääriä, vaan ne ovat joko puutteellisia tai osin virheellisiä, ja siten laiminlyönnit voivat olla vaikeammin havaittavia ja osin tulkinnallisia. Sen sijaan tietojen päivittämiseen liittyvät laiminlyönnit, jossa rekisterivelvollinen ei täytä velvoitettaan määräajassa, ovat selkeitä ja helppoja havaita.

Haasteeksi valvonta- ja sanktiojärjestelmälle muodostuu se, etteivät kaikki laiminlyönnit välttämättä nouse esille tai ne voivat olla tulkinnallisia. Toiminnan yleisluontoisuudesta ja toimintakentän laajuudesta johtuen valvontaa ei voida ulottaa tehokkaasti ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vaikuttamistoimintaan. Sen sijaan riittävä informaatio-ohjaus ja neuvonta olisivat huomattavasti tehokkaampia keinoja edistää avoimuusrekisterin tavoitteita ja pyrkiä estämään laiminlyöntejä, joihin voi liittyä merkittävässä määrin väärinymmärryksen, huolimattomuuden ja tahattomuuden piirteitä.

Ainoastaan niissä tapauksissa, jossa valvontaviranomainen olisi tietoinen mahdollisesta rekisteri- ja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä, olisi valvontaviranomainen velvoitettu selvittämään asiaa (hallintolain §:t 31 ja 36). Mikäli kysymyksessä olisi rekisterivelvoitteen laiminlyönti, valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus kehottaa toimijaa korjaamaan laiminlyönti uhkasakon uhalla. Tällöinkään kyseessä ei olisi rangaistusluonteinen hallinnollinen sanktio, vaan kevyempi hallinnollinen ohjauskeino, jota voidaan pitää valvonnan toteuttamisen kannalta riittävänä. Uhkasakon määräytymisestä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990) siten, että uhkasakon suuruutta harkittaessa huomioidaan laiminlyönnin laatu, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Näin ollen valvontaviranomainen voisi käyttää laajaa harkintaa ja kohdistaa ohjauskeinoja tarkoituksenmukaisesti tilanteesta riippuen.

Tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi tulee valvontaviranomaiselle säätää oikeus oma-aloitteisesti korjata tai poistaa selvästi virheellisiä tietoja rekisteristä. Lisäksi kaikilla luonnollisilla henkilöillä on henkilötietolainsäädännön nojalla oikeus vaatia rekisterinpitäjältä itseään koskevien epätarkkojen ja virheellisten henkilötietojen oikaisua. Tiedon korjaamisen ja poistamisen lisäksi viranomaisella tulisi olla oikeus poistaa toimija kokonaan rekisteristä. Tällainen keino voisi tulla kysymykseen silloin, kun toimija on merkittävällä tavalla toiminut väärin, esimerkiksi jatkuvilla tekaistuilla toimintaraporteilla, joilla on pyritty johtamaan tietoisesti avoimuusrekisterin käyttäjiä harhaan.

Väärien tai virheellisten tietojen osalta on mahdollista, että teot täyttävät rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjen rekisterimerkintärikoksen (rikoslaki 16 luku 7 §) tai väärän todistuksen antamisen viranomaiselle (rikoslaki 16 luku 8 §) tunnusmerkistön. Rekisterimerkintärikos voisi tulla kysymykseen ainakin niissä tapauksissa, jossa rekisterivelvollinen on ilmoittanut väärän tiedon hyötymis- tai vahingoittamistarkoituksessa. Tällainen teko voisi olla esimerkiksi pyrkimys antaa virheellistä tietoa kansanedustajan tai ministerin käymästä yhteydenpidosta, mikä olisi omiaan heikentämään tämän uskottavuutta kansalaisten silmissä. Jos rekisterimerkintärikoksen tunnusmerkistö ei ylittyisi, voisi kysymyksessä edelleen olla väärän todistuksen antaminen viranomaiselle. Oletettavaa on, että tilanteet, josta seuraisi rikosoikeudellisia seuraamuksia, tulisivat olemaan hyvin harvinaisia. Rikosoikeudellinen seuraamus voi kuitenkin joissakin tapauksissa olla perusteltu, koska tapahtuessaan rikokset voivat horjuttaa avoimuusrekisterin luotettavuutta ja mahdollisesti koko päätöksentekojärjestelmän tai siinä olevan yksittäisen toimijan uskottavuutta.

**Kysymyksiä**

* **Minkälaisia oikeuksia tarvitaan valvontaviranomaiselle?**
* **Riittävätkö ei-rangaistusluontoiset hallinnolliset seuraamukset?**