

Asia: VN/4118/2019

Lausuntopyyntö parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilaksi

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

Valtioneuvoston oikeuskansleri pitää avoimuusrekisterin perustamista ja se mahdollisimman laajaa soveltamisalaa kannatettavana. Avoimuusrekisterin tulisi kattaa mahdollisimman laajasti vaikuttamista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon lainsäädännön ja hallinnon eri osa-alueilla. Avoimuusrekisteri osaltaan auttaa kansalaisia arvioimaan päätöksenteon taustalla vaikuttavia intressejä ja siellä vaikuttavia ammattimaisia toimijoita. Tämä tukee osaltaan osallistumisoikeuksien toteutumista. Lobbauksen avoimuus ja hyvä edunvalvontatapa, joka on otettu lakiin yhtenä tavoitteena, osaltaan myös edistää julkisen päätöksenteon ja hallinnon toiminnan integriteettiä ja siten edistää avoimuuden ohella muutoinkin hyvää hallintoa.

Avoimuusrekisterin käyttöönottoa ehdotetaan tässä vaiheessa ainoastaan valtion tasolle. Rekisterin laajentamista alue- ja kuntatasolle ehdotetaan arvioitavaksi avoimuusrekisterilain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä. Avoimuusrekisterin ulottaminen myös kuntiin ja hyvinvointialueisiin olisi päätöksenteon avoimuuden, kansalaisten luottamuksen vahvistamisen ja korruption torjunnan näkökulmasta perusteltua. Kunta- ja aluetasolla esiintyy epävirallista vaikuttamista esimerkiksi kaavoitukseen, maankäyttöön ja rakentamiseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen liittyen. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa perustetut uudet hyvinvointialueet ovat huomattava osa julkista taloutta ja hyvinvointialueilla on laajaa ja itsenäistä järjestelmätason päätösvaltaa ja harkintavaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden järjestämisen suhteen, minkä vuoksi näihin toimijoihin kohdistunee samanlaisia

ammattimaisen vaikuttamistoiminnan intressejä kuin valtion virastoihin. Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO on arviointiraportissaan vuodelta 2018 painottanut erityisesti sote- ja maakuntauudistukseen liittyviä korruptioriskejä yksityistämisen osalta.

Lobbaus ja epävirallinen vaikuttaminen ovat myös keinoja saada merkityksellistä tietoa valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden käyttöön. Kuten mietinnössä todetaan, epävirallinen vaikuttaminen ei nykyisin näy julkisen päätöksenteon dokumentaatiossa ja jää siten julkisuusperiaatteen ulkopuolelle. Koska epävirallinen vaikuttaminen jää nykyisin piiloon, se voi herättää aiheutontakin epäluottamusta päätöksentekoa kohtaan. Oikeuskanslerin lausunnossa avoimen hallinnon toimintaohjelmasta tuotiin esille, että nykyinen hallinto edellyttää aikaisempaakin enemmän verkostoitumista ja yhteistyötä. Siten laillisuusvalvonnan näkökulmasta päätöksentekoon liittyvän avoimuuden ja vuorovaikutuksen sääntöjen vahvistaminen avoimuusrekisterilainsäädännöllä on perusteltua (OKV/39/20/2019). Esitysluonnos toteuttaa tavoitetta läpinäkyvyyden parantamisesta, epäasiallisen vaikuttamisen torjunnasta ja kansalaisten luottamuksen vahvistamisesta. Mainittuja tavoitteita tukee se, että Valtiontalouden tarkastusviraston esitetään asettavan neuvottelukunnan, jonka yhtenä tehtävänä on laatia hyvää edunvalvontatapa, jolla luotaisiin nykyistä yhtenäisemmät eettisen edunvalvonnan toimintaohjeet.

Pidän kannatettavana sen selvittämistä, voitaisiinko jatkossa työryhmäjäsenyyksiin, kuulemisiin ja lausuntokierroksiin liittyvät tiedot eli muu kuin epävirallinen vaikuttaminen tuoda saataville avoimuusrekisteriin yhteyteen. Tämä helpottaisi kokonaiskuvan saamista valmistelusta.

Tuomioistuimet ja ylin laillisuusvalvonta on perustellusti jätetty avoimuusrekisterin ja ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Tuomioistuinten osalta jo perustuslain 3 §:n mukaisesta valtiollisten tehtävien jaosta johtuu tuomiovallan erityisasema ja vaikka tuomioistuimet ovat oikeushallinnon sekä talous- ja henkilöstöhallinnon näkökulmasta valtion virastoja, on näiden jättäminen nyt kyseessä olevan sääntelyn ulkopuolelle erityisen perusteltua. Ylimmillä laillisuusvalvoilla on samoin perustuslain 108 ja 109 §:ien sekä muiden ylintä laillisuusvalvontaa koskevien säännösten perusteella erityinen valtiosääntöoikeudellinen asema. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen yleistä roolia sekä toimivaltuuksia sekä oikeudellista vastuuta koskeva sääntely ovat pitkälti samankaltaisia, joten molempien ylimpien laillisuusvalvojien käsittely samalla tavoin avoimuusrekisterilaissa on perusteltua. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi perusteltua lyhyesti todeta tuomioistuinten ja ylimmän laillisuusvalvonnan asema.

Lakiehdotuksen 2 §:n perusteella lain tarkoittama yhteydenpito valtakunnansyyttäjään, apulaisvaltakunnansyyttäjään ja yleensä syyttäjälaitokseen olisi ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Olisi vielä harkittava tältä osin sääntelyn sisältöä siltä osin kuin kyse on oikeudenkäytöstä.

Avoimuusrekisterilain soveltamisalan piiriin ei myöskään kuuluisi asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien antama oikeudellinen neuvonta, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n mukaisten tehtävien hoitamisesta. Ehdotuksessa tarkoitettuna vaikuttamistoiminnan neuvontana voitaisiin kuitenkin pitää sellaista oikeudellista neuvontaa, jonka tarkoituksena on tosiasiallisesti tukea ja edistää asiakkaan vaikuttamistyötä. Tältä osin ehdotuksessa on viitattu tilanteisiin, joissa asianajotoimistot ovat tarjonneet oikeudellista konsultointia esimerkiksi lainvalmisteluhankkeisiin liittyen sekä julkiselle että yksityiselle puolelle, mikä on ollut omiaan aiheuttamaan ongelmallisia tilanteita, ja viitattu oikeuskanslerin ratkaisuun (OKV/536/1/2019). Yhdyn mietinnössä esitettyyn näkemykseen siitä, että tällaisen toiminnan saaminen avoimuusrekisterin piiriin olisi tärkeää. Asiakassuhteeseen liittyvien tietojen julkisuuden suhdetta asianajosalaisuuteen ja erityisesti hyvän asianajajatavan asettamiin velvoitteisiin olisi kuitenkin välttämätöntä ehdotuksessa vielä arvioida.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa luetellaan ilmoitusvelvollisuuden piirissä olevat vaikuttamistoiminnan kohteet. Momentin 4 kohta olisi perusteltua kirjoittaa siten, että se sisältäisi valtion ylimmän johdon piiriin kuuluvat virkamiehet. Kansliapäälliköiden jälkeen olisi perusteltua valtion virkamieslain 26 §:n 1 momentin 3 kohdan kanssa mahdollisimman johdonmukaisella ja yhtenevällä tavalla mainita myös alivaltiosihteeri luettelossa, samoin lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentissa. Jatkovalmistelussa on vielä harkittava, onko valtion virkamieslain 26 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettut virka-asemaltaan ja siten yleensä myös vaikutusvallaltaan näihin virka-asemaltaan rinnastuvat virkamiehet perusteltua erikseen mainita vai onko tämä ilmoitusvelvollisten osalta hankalaa sääntelyä. Sääntelyn ratio puoltaisi tätä ratkaisua.

Ilmoitusvelvollisuutta koskevan 2 §:n 2 momentin mukaan oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava vaikuttamistoiminnastaan avoimuusrekisteriin, mikäli toiminnalla pyritään pitkäjänteisesti tai suunnitelmallisesti vaikuttamaan eduskunnassa, ministeriöissä tai valtion virastoissa tehtävään valmisteluun ja päätöksentekoon, olemalla yhteydessä kyseisessä momentissa mainittuihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on lisäksi 3 momentin mukaan ilmoitettava harjoittamastaan asiakkaan ammattimaisesta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin. Poikkeuksia ilmoitusvelvollisuuteen koskevan 3 §:n mukaan ilmoitusvelvollisuutta ei 2 §:ssä säädetystä poiketen sovelleta seuraavaan toimintaan: 3) satunnaiseen ja pienimuotoiseen vaikuttamistoimintaan, jos sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta.

Muukin kuin pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen vaikuttaminen, ts. satunnainen tai pienimuotoinen vaikuttamistoiminta, jos se tehdään korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta, tulisi siten ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Ehdotetun 3 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”olennaista on, että ilmoitusvelvollisuuden pääsääntönä on vaikuttamistoiminnan suunnitelmallisuus ja pitkäjänteisyys, ja tämä säännös selventää millaista toimintaa ei ainakaan sellaiseksi katsota.” Toisaalta 3 §:n perusteluissa todetaan, että ”Siinä tapauksessa, että toimija saa yhteydenpidosta korvauksen tai tekee sen kolmannen osapuolen puolesta, toimijan tulee rekisteröidä yhteydenpito avoimuusrekisteriin, koska korvaukseen tai toimeksiantoon voi jo sellaisenaan katsoa sisältyvän pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta.” Mainittuja säännöksiä tai niiden perusteluja on hyvä tulkintaongelmien välttämiseksi selkeyttää.

Yleensäkin säännösten riittävään yksiselitteisyyteen sekä tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen on tarpeen kiinnittää huomiota niin sääntelyn tarkoituksen tehokkaan toteutumisen ja ennakoitavuuden vuoksi kuin myös hallinnollisen taakan pitämiseksi kohtuullisena.

Esitysluonnos on merkityksellinen useiden perusoikeuksien kannalta. Arviointia laajasti eri perusoikeuksien kannalta on tehty esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa. Esitys toisi muutoksia nykytilaan esimerkiksi yksityisyyden suojan ja tietosuojan osalta. Tällainen muutos nykytilaan olisi mahdollisuus hakea avoimuusrekisteristä henkilötietoja muutoinkin kuin yksittäisinä hakuina. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on suhtauduttu torjuvasti massahakuihin internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I) ja pidetty tärkeänä sisällyttää sääntelyyn rajaus hakujen yksittäisyydestä (PeVL 17/2021 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2016 vp, s. 6-7), mikä on esityksessä todettu. Koska aiempaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä nyt ehdotetun kaltaisesta esityksestä ei vielä ole, pidän perusteltuna, että esitykseen lisättäisiin maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisen tarpeellisuudesta.

Lakiehdotuksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan 4 §:n mukaiset tiedot olisivat vain harvoin liikesalaisuuksia. Tiedoissa voi kuitenkin olla ainakin toimijoiden käsityksen mukaan liikesalaisuuksia. Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan Valtiontalouden tarkastusvirastolla olisi oikeus saada valvontaa varten salassapitosäännösten estämättä tarpeelliset tiedot. Liikesalaisuus saa perusoikeussuojaa osana perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa. Säätämisyjärjestysperusteluissa olisi siten vielä tarvetta tarkastella tarkemmin säännösten suhdetta omaisuuden suojaan sekä valvojan viranomaisen tiedonsaantioikeuksia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on yleensä vaadittu salassapitovelvollisuuden sivuuttavan tiedonsaantioikeuden sitomista välttämättömyydedellytykseen ellei tietojensaantioikeuden piirissä olevia tietoja ole yksilöity. Valtiontalouden tarkastusviraston perustuslain 90 §:ssä säädetyn pääasiallisen tehtävän osalta tarkastusviraston tietojensaantioikeudesta säädetään perustuslain 90 §:ssä ja tämä on kirjoitettu perustuslaillisen tietojensaantioikeuden muotoon. Säädetessä tavallisella lailla tarkastusvirastolle muita tehtäviä kuin mitä perustuslain 90 §:n säännös sisältää, olisi perusteltua noudattaa samanlaista salassapidon syrjäyttävää tietojensaannin sääntelytapaa kuin mitä perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan yleensäkin edellytetään. Tietojensaantioikeus tulisi näin sitoa joko välttämättömyyteen tai laissa yksilöitävä tarkemmin tiedot, joita tietojensaantioikeus koskee.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Johanna Koivisto

Koivisto Johanna
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri