Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 26.1.2021

# Millä perustein soveltamisalasta voidaan luoda hybridimalli, ja mitä organisaatioita mallin ulkopuolelle voitaisiin jättää?

**Hybridimallin tavoite**

Avoimuusrekisteriohjausryhmä antoi 20.1. ohjausryhmäkokouksessa asiantuntijatyöryhmällä tehtäväksi valmistella hybridiehdotus kokouksessa esitetyistä soveltamisalamalleista. Hybridiehdotuksen tulisi ulottua eduskunnan ja ministeriöiden lisäksi vain sellaisiin valtion virastoihin, joihin kohdistuu lobbausta.

**Lobbauskohteiden määrittelemiseen liittyviä yleisiä haasteita:**

* **Epäyhdenmukaisuus ja jatkuva muutos:** Valtio organisoi toimintaansa monessa organisaatiomuodossa, joita ovat virastot, liikelaitokset, osakeyhtiöt, rahastot, julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt. Valinta eri organisaatiomuotojen välillä on ollut epäsystemaattista ja osin satunnaista, tämä on johtanut hallinnonalakohtaisiin kehityspolkuihin – eri hallinnonaloilla tehdään samanlaisia päätöksiä eri tasoilla. Lisäksi valtion organisaatiokentästä tapahtuu jatkuvia muutoksia.
* **Lobbaus määrittyy toiminnan, ei intressien kautta:** Lobbausta ei voida määritellä yksiselitteisesti intressien kautta, vaan toiminnan, tässä tapauksessa lobbauskohteeseen kohdistuvan yhteydenpidon ja siihen liittyvän neuvonnan, kautta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että lobbauskohteita ei voida myöskään yksiselitteisesti määritellä niihin kohdistuvien intressien kautta.

**Oikeudelliset reunaehdot**

* Soveltamisalan rajaukset lobbauskohteiden osalta tulisi tehdä laille asetettujen tavoitteiden kautta. Käytännössä tarkoittaen sitä, että lain tavoitteissa tulee päättää mitä päätöksentekoa tai minkälaista julkisen vallan käyttöä halutaan läpivalaista. Tämän jälkeen kaikki sellaiset valtion toimijat, jotka tekevät samankaltaisia päätöksiä tai käyttävät samanlaista valtaa, tulisi sisällyttää mukaan lain soveltamisalaan, jotta laki täyttäisi yhdenvertaisuus, tarkoituksenmukaisuus ja oikeasuhtaisuus periaatteet. Hyvänä esimerkkinä voidaan pitää hallintolakia ja julkisuuslakia, jotka mukailevat valtion päätöksentekoa ja kattavat näin ollen jokaisen organisaatiomuodon – ainakin osittain.
* Oikeusvarmuuden kannalta soveltamisalan rajaus lobbauskohteiden osalta tulisi tehdä ensisijaisesti organisaatiomuotojen ja -rajojen mukaan, sillä liian tarkat rajaukset tehtävien tai päätösten sisältöjen mukaan aiheuttaisi todennäköisesti liikaa tulkinnanvaraa ja vaikeuttaisi lain ymmärrettävyyttä.

**Mitä toimijoita voidaan rajata ulkopuolelle, ja millä perustein?**

Edellä esitettyjen reunaehtojen perusteella on ilmeistä, ettei hybridimallia, jossa rajattaisiin laajemmin valtion virastoja ulos soveltamisalan piiristä, esimerkiksi niihin liittyen vähäisten intressien perusteella, ole mahdollista toteuttaa hyvän lainvalmistelun puitteissa. Hallinnonalakohtaisten kehityspolkujen perusteella näyttää pikemminkin siltä, että valtion virastojen lisäksi lain soveltamisalan tulisi kattaa myös muita valtionhallinnon organisaatiomuotoja, kuten julkisuus- ja hallintolain soveltamisalat kattavat.

Pyydetyn tehtävänannon mukaisesti olisi kuitenkin mahdollista rajata perustuslaissa määritellyt tuomioistuimet soveltamisalan ulkopuolelle, sillä ne edustavat tuomiovaltaa erotuksena lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta. Lisäksi tuomioistuimiin liittyvät hallinnolliset päätökset, kuten hankinnat ja kehittämishankkeet, joihin voisi kohdistua lobbausta, tehdään joko Tuomioistuinvirastossa tai oikeusministeriössä.

Muiden lainkäyttöviranomaisten osalta rajaaminen on hankalampaa, sillä organisatorisesti ne on voitu järjestää siten, että lainkäyttö- ja hallintoviranomaiset toimivat samassa organisaatiossa (esim. Ulosottolaitos, Verohallinto). Täten muita lainkäyttöviranomaisia kuin tuomioistuimet ei lähtökohtaisesti tulisi rajata soveltamisalan ulkopuolelle. Harkittavaksi kuitenkin tulisi sellaiset lainkäyttöviranomaiset, lähinnä joitain lautakuntia, joissa lainkäyttö on erotettu omaan organisaatioon tuomioistuimien tapaan. Näissäkin tapauksissa perustellumpaa sääntelyn yhdenmukaisuuden näkökulmasta olisi rajata kokonaan varsinainen lainkäyttö, hallintolain tapaan, soveltamisalan ulkopuolelle.

Edellä esitetyn perusteella olisi mahdollista pohtia myös laillisuusvalvonnan rajaamista sääntelyn ulkopuolelle. Tällöin voitaisiin rajata ainakin ylimmät laillisuusvalvojat ja erilaiset valtuutetut pois sääntelyn piiristä. Toisaalta laillisuusvalvontaa harjoitetaan myös muiden viranomaisten toimesta, jolloin tulisi vielä tarkemmin selvittää perusteita poisrajaamiselle. Tässä kohtaa haasteeksi saattaisi nousta organisaatiorajat, joissa laillisuusvalvontaa ei ole erotettu organisatorisesti riittävän selkeästi muusta toiminnasta.

Edellä esitettyihin rajauksiin liittyy haasteita, etenkin muiden toimijoiden kuin tuomioistuinten osalta. Rajauksilla saatavat hyödyt, esimerkiksi hallinnollisen takaan suhteen, voidaan arvioida melko pieneksi. Rajaukset saattavat myös vaikeuttaa lain ymmärrettävyyttä, jolloin tehtävät rajaukset tosiasiallisesti pikemminkin kuormittavat kuin helpottavat toimeenpanoa – etenkin niiltä osin, jos rajaukset eivät noudata selkeästi organisaatiorajoja. Tämä huomioiden perustellumpaa olisi organisaatioiden tai joidenkin yksittäisten tehtäväkokonaisuuksien poisrajaamisen sijaan vahvistaa tavanomaisen viranomaisasioinnin määrittelyä siten, että avoimuusrekisterisääntelyssä korostettaisiin hallintolaissa jokaiselle turvattua oikeutta asianmukaiseen asiointiin ja käsittelyyn sekä neuvontaan ilman, että toimijoiden tulee pelätä rekisteröintiä.

**Loppupäätelmät ja ehdotus**

Edellä esitetyn perusteella, ohjausryhmän pyytämä hybridimalli, jossa soveltamisalasta poistettaisiin lobbauksen kannalta epäolennaisia valtion virastoja, näyttää olevan hankala toteuttaa lukuun ottamatta tuomioistuimia, jotka ovat selkeästi rajattavissa organisatorisesti ja päätöksenteoltaan omaksi kokonaisuudeksi. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri voisi olla tarkoituksenmukaista rajata soveltamisalan ulkopuolelle.

Suurimmat syyt rajaamisen vaikeudet ovat:

* hallinnonalojen epäyhdenmukaisuus
* tehtäväkenttä ja päätöksenteko eivät välttämättä noudata organisaatiorakenteita
* vaikeus määritellä lobbausta eri intressien näkökulmasta

Toisin sanoen, vaikka on ilmeistä, ettei kaikkiin valtion virastoihin kohdistu samankaltaista lobbausintressiä, näiden toimijoiden ulosrajaaminen riittävän tarkkarajaisesti ja yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti on erittäin haastavaa, ellei jopa mahdotonta. Siksi yleisenä rajausperiaatteena tulee ensisijaisesti käyttää hallinnontasoja, ei yksittäisiä tehtäviä tai päätösprosesseja. Lisäksi on huomioitava, että virastoissa tehtävää päätöksenteko on joillain hallinnonaloilla siirretty ”väljempiin” organisaatiomuotoihin. Tällaisia toimijoita voi olla tarkoituksenmukaista lain tavoitteiden näkökulmasta sisällyttää sääntelyn piiriin.