


Lausunto

27.1.2022

 VN/4118/2019
 VN/4118/2019-VM-114

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö (VN/4118/2019)

Lausunto parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilain

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän avoimuusrekisterilakia koskevasta mietinnöstä.

Avoimuusrekisterin perustaminen on yksi pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman toimenpiteistä demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi. Valtioneuvosto asetti 12.3.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan ehdotusta lakisääteisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri). Ehdotus tuli laatia hallituksen esityksen muotoon.

Parlamentaarinen ohjausryhmä ja asiantuntijatyöryhmä ehdottavat säädettäväksi uuden avoimuusrekisterilain, jossa vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa harjoittavat tahot velvoitetaan rekisteröitymään sähköiseen avoimuusrekisteriin ja ilmoittamaan harjoittamastaan vaikuttamistoiminnasta kaksi kertaa vuodessa annettavalla toimintailmoituksella.

Avoimuusrekisterin rekisterinpitäjäksi ehdotetaan Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Rekisteri otettaisiin ehdotuksen mukaan käyttöön 2023 aikana.

Valtiovarainministeriö lausuu asiasta seuraavaa:

Lausuntopyynnössä esitetyt kysymykset:

Kannatatteko avoimuusrekisterin perustamista Suomeen?

Valtiovarainministeriö kannattaa avoimuusrekisterin perustamista Suomeen. Avoimuusrekisteri on myös valtiovarainministeriön koordinoiman avoimen hallinnon toimintaohjelman 2019-2023 yksi sitoumus.

Mikä esillä olevista kolmesta avoimuusrekisterin soveltamisalavaihtoehdosta tulisi valita (eli mihin tahoihin kohdistuvaa lobbausta ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea)? 1) Koko valtiohallinto 2) Eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot 3) Eduskunta ja ministeriöt

Eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot. Rekisterin laajentamista koko valtionhallintoon sekä alue- ja kuntatasolle tulisi arvioida avoimuusrekisterilain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

Yleiset huomiot esityksestä

Tiedonhallintalaki ja muutosvaikutusten arviointi

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi rekisteröintivelvollisuus lobbausta tai lobbaukseen liittyvää konsulttitoimintaa harjoittaville yksityisille elinkeinonharjoittajille ja oikeushenkilöille (avoimuusrekisteri). Rekisteriviranomaiseksi ehdotetaan Valtiontalouden tarkastusvirastoa (VTV). Tämä tarkoittaisi tilannetta, jossa tiedonhallintalain (906/2019) mukaisena tiedonhallintayksikkönä toimivalle Valtiontalouden tarkastusvirastolle ehdotetaan uutta tehtävää. Kyseessä on hallinnollinen uudistus, jonka yhteydessä toimialasta vastaavan ministeriön on tehtävä tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin perusteella 5 §:n 3 momentin mukainen tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi (Ks. Tiedonhallintalautakunnan Suositus tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista. Valtiovarainministeriön julkaisuja - 2020:53, s. 13).

Tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Valtiovarainministeriö katsoo, että avoimuusrekisteriä koskevan lainsäädännön valmistelussa olisi jo tässä vaiheessa perusteltua laatia tiedonhallinnan muutosvaikutustenarviointi.

Vaikutusten arviointi

Ehdotuksen aikaan saamien vaikutusten arviointia julkisen hallinnon näkökulmasta vaikeuttaa osaltaan ehdotuksessa käytettyjen käsitteiden määrittelemättömyys tai määrittelyiden liiallinen yleisyys. Ehdotuksessa ei missään yhteydessä määritellä oikeastaan vaikuttamistoiminnan sisältöä, vaan määrittäminen on toteutettu lähinnä rajaamalla säännösten soveltamisesta ilmoitusveloitteeseen kuulumatonta toimintaa tai toimijoita. Kun myös näihin rajauksiin liittyvät määritelmät on muodostettu lähinnä esimerkkien avulla (esimerkiksi viranomaisen tavanomaisen toiminnan osalta), jää lain soveltaminen pitkälti "vaikuttamistoimintaa" harjoittavan tapauskohtaiseen harkintaan ja vaikeuttaa luonnollisesti myös ehdotuksen etukäteisarviointia. Toisena ylätasoiseen määrittelytapaan liittyvänä esimerkkinä voidaan nostaa esiin ehdotuksen pykäläkohtaisissa perusteluiden kohta, jossa ehdotuksen esitetään koskevan päätöksentekoon vaikuttamista. Perusteluissa kohteena olevaksi päätöksenteoksi määritellään virallisen päätöksenteon lisäksi myös mikä tahansa muu asia, johon ei välttämättä suoraan liity virallista päätöksentekoa. Kun määritelmään saadaan sisällytettyä viranomaisen toimintaa hyvinkin kattavasti, ei ehdotus kohdennu riittävästi tilanteisiin, joiden kautta sen käytännön vaikutuksia olisi mahdollista arvioida.

Välillisten vaikutusten arviointi

Kun ehdotuksessa ollaan muodostamassa verkostoituneen yhteiskunnan eri toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen muodollisia vaatimuksia, tulisi niiden aiheuttamia vaikutuksia arvioida myös mahdollisten välillisten vaikutusten osalta, joita ehdotus saattaa ainakin alkuvaiheessa aiheuttaa. Esimerkiksi ehdotuksessa ehdotetaan, ettei ehdotettua ilmoitusvelvollisuutta sovellettaisi muun muassa tavanomaiseen asiointiin viranomaisissa (3.1 §) ja perusteluissa yksityisen elinkeinonharjoittajan tai oikeushenkilön yhteydenpito viranomaiseen muussa kuin omassa asiassaan tai teknisluonteisessa on rajattu tavanomaisen asioinnin ulkopuolelle. Mikäli määritelmän mukaisesti muu kuin viranomaisen aloitteesta tapahtuva tai yhteisön asianosaisasemasta johtuva vuorovaikutus viranomaisten ja yritysten ja yhteisöjen kanssa katsotaan ei-tavanomaiseksi asioinniksi ja olisi näin ollen ilmoitettava rekisteriin, voi ehdotus vähentää viranomaisten ja yhteisöjen vuorovaikutusta ja tätä kautta johtaa myös ei-toivottuihin vaikutuksiin.

Poikkeukset ilmoitusvelvollisuuteen 3 §

Pykälän § 2 momentin 2 kohtaan, jossa säädettäisiin poikkeuksista, tulisi lisätä kuntayhtymän viranomaiset, koska kuntayhtymät ovat kunnista erillisiä oikeushenkilöitä. Vastaavasti tulisi lisätä hyvinvointiyhtymän viranomaiset. Säännöstä tai säännöskohtaisia perusteluja tulisi tarkentaa vastaamaan toisiaan sitä osin säädetäänkö poikkeuksesta ilmoitusvelvollisuudesta vai lain soveltamisesta.

Sähköinen rekisteri ja tietojen julkaisu 9 §

Pykälän 2 momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin, että avoimuusrekisterin sisältämien tietojen säilyttämiseen sekä niiden saamiseen sovelletaan muutoin, mitä arkistolaisissa (831/1994) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota säilyttäminen-termin käyttöön. Tietosuoja-asetuksessa ja tiedonhallintalaissa omaksutun terminologian mukaisesti arkistointi on eriytetty omaksi tiedon elinkaaren vaiheekseen erilleen tietoaineistojen säilyttämisestä. Säännöksen osalta tulisi arvioida se, missä määrin sääntelyn tarve kohdistuu tietoaineistojen säilyttämiseen, vai onko tarkoituksena kohdistaa sääntelyä ennemminkin säilytysajan päättymisen jälkeen tapahtuvaan tietojen arkistointiin.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Lainsäädäntöneuvos

Miska Lautiainen

Tiedoksi

VM/KAO
VM/JulkICT

VN/4118/2019-VM-114

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: