

Johtaja Jaakko Eskola
Ylitarkastaja Jonna Carlson

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: HE 98/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilainsäädännöstä

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle avoimuusrekisterilainsäädännöstä

Lakivaliokunta on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilainsäädännöstä.

Lain merkittävin haaste rekisteriviranomaisen näkökulmasta on sen ydinkäsitteiden tulkinnanvaraisuus. Lain soveltaminen tulee tuottamaan rekisteriviranomaiselle runsaasti tulkintatilanteita sekä tarvetta käytännön kautta tapahtuvalle ohjeistukselle. Yhtenäisen ja ennakoitavan tulkinnan muodostaminen on näistä lähtökohdista haastavaa ja tilanteita on välttämätöntä arvioida tapauskohtaisesti. Tulkinnanvaraisuuden haasteet on tunnistettu lakiesityksessä.

Lakiluonnoksen 5 § yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittava toimija voi joutua ilmoittamaan kolmen tyyppistä toimintaa: vaikuttamistoiminnan neuvontaa, omaan lukuun tehtävään vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvää yhteydenpitoa ja vaikuttamistoimintaa". VTV:n näkemyksen mukaan omaan lukuun tehtävä vaikuttamistoiminnan neuvonta saattaa usein olla vaikeasti erotettavissa vaikuttamistoiminnasta. Pyrkimys sisällyttää vaikuttamistoiminnan neuvonnan erilaiset muodot lakiluonnoksessa kuvatulla yksityiskohtaisuuden tasolla tekee vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien tahojen ohjeistuksesta haastavaa. Lain velvoitteet merkitsevät sitä, että vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat tahot joutuvat ilmoittamaan tosiasiallisesti neljän tyyppistä toimintaa:

1. vaikuttamistoimintaa
2. vaikuttamistoiminnan neuvontaa (kontaktissa asiakkaan puolesta vaikuttamistoiminnan kohteeseen)
3. vaikuttamistoiminnan neuvontaa (ilman kontaktia vaikuttamistoiminnan kohteeseen)
4. omaan lukuun tehtävää vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvää yhteydenpitoa

VTV:n näkemyksen mukaan omaan lukuun tehtävän vaikuttamistoiminnan neuvonta tulisi huomioida yhtenä vaikuttamistoiminnan muotona ja raportoida sellaisena.

Pykäläluonnoksen (9§) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "tarkoituksena on, että VTV selvittää erityisesti niitä tilanteita, joissa se epäilee vakavaa laiminlyöntiä, joka on omiaan aiheuttamaan merkittävää haittaa rekisterin luotettavuudelle ja uskottavuudelle." Rekisterin luonteen vuoksi rekisterinpitäjän tehtävät tulevat olemaan pitkälti ohjeistukseen ja neuvontaan keskittyviä. Rekisterin sisältämien tietojen tietosisällön varmentamiseksi olisi kuitenkin tärkeää, että laiminlyöntiepäilyksiin puuttumisen kynnyksestä ei nosteta kohtuuttoman korkeaksi. Säännös on kirjoitettu perusteluineen sellaiseen muotoon, että tarkastusviraston tehtävänä ei olisi olla aktiivinen toimija ilmoitusten oikeellisuuden tarkistamisessa oma-aloitteisesti vaan se puuttuisi valvonnan keinoin lähinnä sille ilmoitettuihin vakaviin laiminlyönteihin.

Tarkastusvirasto haluaa tuoda esiin, että rekisteriviranomaiselle osoitettu oikeus toteuttaa valvontaa oma-aloitteisesti ja harkintansa mukaan parantaisi mahdollisesti ilmoitettujen tietojen luotettavuutta sekä toimisi väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevänä elementtinä. Lisäksi laiminlyönteihin puuttumisen pitäisi olla mahdollista myös muuten kuin vakavien laiminlyöntipausten osalta.

Avoimuusrekisterin valmisteluun asetettu parlamentaarinen ohjausryhmä esitti loppuraportissaan kolmea soveltamisalan laajuutta. Toisin kuin lausunnonantajien enemmistö, valtioneuvosto päätti esittää toteutettavaksi suppeinta soveltamisalaa. On tärkeää, että jälkikäteisarviointi toteutetaan tästäkin syystä jo seuraavalla hallituskaudella VTV:n ja oikeusministeriön yhteistyönä. Tarkastusvirasto haluaa tuoda esiin, että ilmoitusvelvollisilla on velvollisuus raportoida vaikuttamistoiminnan taloudellisista tiedoista vasta vuoden 2025 toiminnasta, eli ilmoituskaudella 1.7.2026-31.8.2026. Näin ollen jälkiarvioinnissa ei ole mahdollista ottaa huomioon taloustietojen raportoinnista kertyneitä kokemuksia. On ymmärrettävää, että taloustietojen raportointiin on haluttu vertailtavuutta toimijoiden kesken, ja kalenterivuositaisen raportoinnin on mahdollisesti ajateltu olevan yhteismitallisuutta tuottava ratkaisu. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan taloudellisten tietojen raportointi tulisi aloittaa välittömästi jo vuoden 2024 osalta ja ilmoittaa ne ensimmäistä kertaa ilmoituskaudella 1.7.2025-31.8.2025. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan merkityksellisempää kuin toimijoiden välisten resurssien vertailu on tunnistaa taloudellisten resurssien vaikutus vaikuttamistoimien tehokkuuteen.

Esityksen perustuslainmukaisuudesta tarkastusvirasto toteaa, että ehdotetut lisätehtävät eivät saa vaarantaa tarkastusviraston perustuslaillisen tehtävän toteuttamista. Näin ollen myös uuden tehtävän edellyttämää resursointia tulee tarkastella säännöllisesti. Lakiluonnoksen jatkokkehitystarpeissa on tuotu esiin, että avoimuusrekisterisääntelyn laajentamista kunnalliselle ja alueelliselle tasolle tulisi harkita, kun valtion tason avoimuusrekisteristä on saatu kokemuksia. Soveltamisalan laajenemisen vaikutukset tulevat näkymään myös resurssitarpeina.

VTV:n nimi kirjoitetaan luonnoksessa isolla, kun se on tähän asti kirjoitettu kaikkialla lainsäädännössä pienellä. Suomessa on ollut pitkäaikainen lakikielen perinne, jonka mukaan osa viranomaisten ja hallintoelinten nimistä kirjoitetaan pienellä alkukirjaimella. Tähän asti tarkastusviraston nimen kirjoitusasu on säilynyt lainsäädännössä kaikkialla yhdenmukaisesti perinteisessä yhdenmukaisessa muodossaan, jossa se rinnastuu pienellä kirjoitettuna ministeriöihin, ylimpiin lainvalvojiin ja ylimpiin tuomioistuimiin sekä muihin perustuslaissa säädettyihin valtioelimiin. VTV:n johdon kanta on yksiselitteisesti se, että VTV:n nimen kirjoitusasu tulee säilyttää nykyisellään, eli kirjoittaa pienellä alkukirjaimella.

Lisätietoja antavat:

Johtaja Jaakko Eskola, jaakko.eskola@vtv.fi , 040 731 5403

Ylitarkastaja Jonna Carlson, jonna.carlson@vtv.fi , 050 574 0192