

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Sami Demirbas

Lausunto

28.9.2022

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi, HE 98/2022 vp

1. Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi avoimuusrekisterilaki, jossa säädettäisiin oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille velvollisuus ilmoittaa rekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Tarkoituksena on parantaa kansalaisten tiedonsaantia eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta lobbauksesta, joka nykyisellään jää usein julkisuuslain ulottumattomiin ja siten piiloon. Avoimuusrekisterin perustaminen on yksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toimenpiteistä demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi.

Vaikuttamistoiminnaksi katsottaisiin sellainen kansanedustajiin, ministereihin, poliittisiin avustajiin, eduskunnan ja ministeriöiden virkahenkilöihin sekä ministeriöiden asettamiin selvityshenkilöihin kohdistuva yhteydenpito, jolla pyritään edistämään tietyn edun tai tavoitteen toteutumista eduskunnassa ja ministeriöissä tehtävässä valmistelussa ja päätöksenteossa. Vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi katsottaisiin puolestaan tilanteet, joissa vaikuttamistoimintaa harjoitetaan asiakkaan puolesta tai tälle annetaan tukea vaikuttamistoiminnassa.

Avoimuusrekisterisääntely on pyritty valmistelemaan siten, että avoimuusrekisteriin ei synny sellaisia sääntelyaukkoja, jotka mahdollistaisivat lainsäädännön kiertämisen ja vaikuttaisivat siten rekisterin luotettavuuteen ja uskottavuuteen. Tämä on tarkoittanut sitä, että vaikuttamistoiminta ja vaikuttamistoiminnan neuvonta joudutaan määrittelemään melko laveasti, jotta sääntely kattaisi mahdollisimman laajasti erilaiset tilanteet. Rekisteröintivelvollisuuteen on kuitenkin säädetty useita rajoituksia, joilla tarkennetaan ilmoitusvelvollisuutta.

Ilmoitusvelvollisten osalta rajattaisiin pois 1) yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka eivät harjoita päätoimisesti vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa, 2) asunto-osaakeyhtiölaissa

Postiosoite

Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite

Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin

Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi

Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet

E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

(1599/2009) tarkoitetut asunto-osakeyhtiöt, 3) valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset, muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset kuin yliopistot¹, valtion liikelaitokset, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos, 4) lakisääteisiä tehtäviä hoitava muu kuin 3 kohdassa tarkoitettu julkisyhteisö tai toimija sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta, 5) vieraan valtion, Euroopan unionin sekä kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön edustaja, 6) puolueissa (10/1969) tarkoitettu puolue ja puolueyhdistys ja vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön tuki- tai valitsijayhdistys. Rekisteröintivelvollisuus ei myöskään lähtökohtaisesti koske järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa.

Toiminnan osalta rajattaisiin pois 1) pienimuotoinen vaikuttamistoiminta, 2) tavanomainen asiointi viranomaisissa, 3) journalistisessa tarkoituksessa tehty tiedonkeruu, 4) osallistuminen kuulemisiin ja työryhmiin 5) asianajosalaisuuden piiriin kuuluva toiminta, 6) valtion omistajaohjaukseen kuuluva yhteydenpito, 7) puolueyhdistyksen tai puolueen lähiyhteisön yhteydenpito puolueen toimijoihin, 8) ilmoitusvelvollisen edustajan julkinen esiintyminen tai yleisössä olo yleisötilaisuudessa ja julkisessa kokouksessa, 9) joukkoviestintä sekä uutis- tai asiakaskirjeen tai vastaavan viestin lähettäminen, 10) yhteydenpito, jonka paljastuminen voisi vaarantaa yleisen tai kansallisen turvallisuuden, 11) vaikuttamistoiminnan neuvonta, jota annetaan 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuille tahoille sekä 12) viranomaisen asettamana selvityshenkilönä toimiminen.

Ehdotuksen tarkoituksena on lisätä lobbauksesta saatavaa laadukasta ja ajantasaista tietoa. Laissa asetettaisiin rekisteröitymisvelvoitteen lisäksi velvoite raportoida toimintaa ja sen resursseja. Avoimuusrekisterin sisältämät tiedot julkaistaisiin kokonaisuudessaan avoimuusrekisteri.fi-palvelussa, jota rekisteriviranomainen ylläpitäisi. Rekisteriviranomaisena toimisi Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), joka ohjaisi ja neuvoisi ilmoitusvelvollisia tekemään laissa säädetyt ilmoitukset. Laissa säädettäisiin myös neuvottelukunnasta, joka toimisi yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille.

Avoimuusrekisterilain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2024. Noin vuoden mittainen aika lain hyväksymisen ja täytäntöönpanon välillä tarvitaan sähköisen avoimuusrekisterin rakentamiseen ja muuhun käyttöönnoton valmisteluun. Ehdotetulla voimaantuloaikataululla avoimuusrekisteriin annettaisiin ensimmäiset toimintailmoitukset heinä- ja elokuun 2024 aikana. Neuvottelukunta ehdotetaan asetettavan jo 1.1.2023. Tarkoituksena on, että neuvottelukunta voisi aloittaa toimintansa jo hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa ja tukea näin lain toimeenpanoa ja avoimuusrekisterin käyttöönottoa.

2. Ehdotetun lainsäädännön soveltamisesta yliopistoihin ja mahdollisesti muihin koulutuksen järjestäjiin

Avoimuusrekisterilainsäädännön soveltamista koulutuksen järjestäjiin määrittää kolme tekijää: (1) mikä taho järjestää koulutusta (2) mitä lakisääteisiä tehtäviä koulutuksen järjestäjällä on ja (3) harjoittaako koulutuksen järjestäjä ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa vaikuttamistoimintaa.

Avoimuusrekisterilain soveltaminen riippuu ensinnäkin siitä, mikä taho järjestää koulutusta. Koulutuksen järjestäjinä voi olla valtio, kuntia, kuntayhtymiä, yksityisiä yhteisöjä ja säätiöitä. Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti lakia ei sovellettaisi valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaiseen tai muuhun itsenäiseen julkisoikeudelliseen laitokseen kuin yliopistoon. Kohdan säännösten perusteella soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät automaattisesti kaikki valtion, kuntien ja Ahvenanmaan maakunnan koulutuksen järjestäjät yliopistoja lukuun ottamatta ².

¹ Kohdassa jo huomioitu lakivaliokunnalle tehty korjausehdotus yliopistojen osalta. Asiaa käsitelty lyhyesti muistion 3. luvussa.

² Esimerkiksi ulkopuolelle jäisivät kuntien ja Ahvenanmaan maakunnan perus- ja lukiopetusta järjestävät koulut, Maanpuolustuskorkeakoulu, Poliisiammattikorkeakoulu, Pelastusopisto ja Högsolan på Åland.

Sen sijaan lakia lähtökohtaisesti sovellettaisiin kaikkiin muihin koulutuksen järjestäjiin, jotka voivat olla kuntayhtymiä³, yksityisiä yhteisöjä, säätiöitä tai itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia (yliopistot). Näiden osalta ilmoitusvelvollisuuden määräytymistä voidaan arvioida sekä mahdollisten lakisääteisten tehtävien että harjoitettavan toiminnan kautta.

Koulutuksen järjestäjiin, joilla on lakisääteisiä tehtäviä, sovellettaisiin 3 §:n 1 momentin 4 kohtaa, jonka mukaan nämä raportoisivat muusta paitsi lakisääteisten tehtäviensä hoidosta. Tällaisten tehtävien hoitamisesta syntyvä yhteydenpito avoimuusrekisterilaissa määriteltäisiin vaikuttamistoiminnan kohteisiin ei siten vielä synnyttäisi ilmoitusvelvollisuutta. Esimerkiksi yliopistojen laajat lakisääteiset tehtävät, joihin kuuluu muun muassa tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistäminen, rajaavat käytännössä laajasti akateemista toimintaa ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Lisäksi tutkijoiden harjoittama toiminta on useimmiten yksityishenkilöiden toimintana ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolella.

Lakisääteisten tehtävien hoidon ulkopuoliset asiat ovat sellaisia, joita ei ole nimenomaisesti laissa säädetty toimijan lakisääteiseksi tehtäväksi. Sitä, kuuluuko jokin toiminta lakisääteisten tehtävien hoidon ulkopuolelle, tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Keskeistä kuitenkin on, ettei lakisääteinen tehtävä ole peruste olla rekisteröimättä toimijaa rekisteriin, vaan arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja vaikuttamistoimintaan liittyvän yhteydenpidon erottamiseen ja jälkimmäisen raportointiin avoimuusrekisterilaissa säädetyin perustein. Mikäli siis koulutuksen järjestäjää ei ole rajattu avoimuusrekisterilain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti soveltamisalan ulkopuolelle tai tämä harjoittaa muuta kuin lakisääteistä toimintaa, tulee ilmoitusvelvollisuutta arvioida 2 §:n 2 momentissa määritellyn vaikuttamistoiminnan ja 4 §:n 1 momentissa määriteltujen poikkeusten kautta.

Koulutuksen järjestäjien näkökulmasta ilmoitusvelvollisuuden voitaisiin arvioida syntyvän sellaisesta 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua muusta kuin pienimuotoisesta vaikuttamistoiminnasta, jota ei voitaisi pitää 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuna viranomaisasiointina, 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna osallistumisena työryhmään tai kuulemiseen, 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettuna osallistumisena julkiseen kokoukseen tai yleisötilaisuuteen tai 4 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitettuna joukkoviestintänä tai asiakas-/uutiskirjeen lähettämisenä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vain eduskuntaa ja ministeriöitä aktiivisesti lobbaavalle koulutuksen järjestäjälle voisi muodostua ilmoitusvelvollisuus.

Keskeisin ilmoitusvelvollisiin kohdistuva vaikutus liittyy hallinnollisen taakan kasvuun. Hallinnollinen taakka kasvaa sen osalta, että avoimuusrekisterilainsäädäntö velvoittaa toimijoita rekisteröitymään ja raportoimaan vaikuttamistoiminnasta määrääjoin. Hallinnollisen taakan suuruus riippuu vaikuttamistoiminnan määrästä ja laajuudesta. Mitä aktiivisempaa ja laajempaa toimijan harjoittama vaikuttamistoiminta on, sitä suurempi hallinnollinen taakka tälle toiminnasta syntyy. Hallinnollinen taakka ei kuitenkaan kasva lineaarisesti vaikuttamistoiminnan määrän kanssa, vaan riippuu harjoitettavan toiminnan laajuudesta. Tämä johtuu siitä, että toimintaa raportoidaan kokoavasti ja yleisellä tasolla, eikä yksittäisten yhteydenottojen tai neuvontakertojen tasolla, kuten tapaamispäiväkirjoissa. Tällöin hallinnollisen taakan voidaan katsoa pysyvän maltillisena ja oikeassa suhteessa harjoitetun toiminnan laajuuteen ja merkittävyyteen nähden. Esimerkiksi koulutuksen järjestäjien vaikuttamistoiminta keskittyy pitkälti toimialan omiin kysymyksiin tai tietyn koulutuksen järjestäjän asemaan ja resursseihin, ja kohdistuu siten vain näiden kysymysten kannalta keskeisiin vaikuttamisen kohteisiin.

³ Lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa valtiovarainministeriö on ehdottanut kuntayhtymien viranomaisten mainitsemista lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa, jolloin kuntayhtyminä toimivat koulutuksen järjestäjät jäisivät ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Oikeusministeriön on tarkoitus käsitellä kuntayhtymien viranomaisten rajaamista sääntelyn ulkopuolelle lakivaliokunnalle annettavassa vastineessa.

Avoimuusrekisterin tarkoituksena ei ole estää yhteiskunnallista vaikuttamista ja vuoropuhelua, vaan tehdä siitä nykyistä avoimempaa. Siten on tärkeää, että rekisteri kuvaa lobbaukseen liittyvää toimintaa mahdollisimman laaja-alaisesti ja monipuolisesti. Tällä on myös nähty olevan tärkeä vaikutus lobbaukseen hyväksyttävyyden parantamiseen, kun avoimuusrekisteri kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkien lobbaamiseen. Jotta avoimuusrekisterilaki kohtelisi erilaisia toimijoita ja toimialoja mahdollisimman tasapuolisesti, on tärkeää, että avoimuusrekisterilakia sovellettaisiin myös koulutuksen järjestäjiin edellä esitetyllä tavalla. Siten opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntokierroksella tekemää ehdotusta, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuutta ei tulisi soveltaa korkeakouluihin, ei ole nähty tarkoituksenmukaisena ottaa huomioon.

3. Muuta huomioitavaa

Oikeusministeriö on pyytänyt lakivaliokuntaa huomioimaan lakiehdotukseen jääneen teknisluonteisen virheen yliopistojen osalta, jotta yliopistoja kohdeltaisiin tasapuolisesti:

- Ehdotuksen 3 §:n 1 momentin 3 kohta jättää nykymuodossaan osan yliopistoista ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, vaikka tarkoituksena on ollut, että kaikki yliopistot raportoisivat yhdenvertaisesti 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti muusta paitsi lakisääteisiin velvoitteisiin liittyvästä toiminnastaan.

Nykymuoto:

3) valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomainen, **itsenäinen julkisoikeudellinen laitos**, valtion liikelaitos, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos;

Korjausehdotus:

3) valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomainen, **muu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos kuin yliopisto**, valtion liikelaitos, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos;