

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Sami Demirbas

Lausunto

10.1.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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 (621/1999) ulottumattomiin ja siten piiloon. Avoimuusrekisterin tarkoituksena ei siten 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 lobbauksen hyväksyttävyyden parantamiseen, kun avoimuusrekisteri kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkeen lobbaamiseen. 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

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

laajasti erilaiset tilanteet. Ilmoitusvelvollisuuteen on kuitenkin säädetty useita rajoituksia, joilla tarkennetaan lain soveltamisalaa.

Ilmoitusvelvollisten osalta rajattaisiin pois 1) yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka eivät harjoita päätoimisesti vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa, 2) asunto-osakeyhtiölaissa (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) puoluelaisissa (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 säädettyt 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 käyttöönoton valmisteluun. Ehdotetulla voimaantuloaikataululla avoimuusrekisteriin annettaisiin ensimmäiset toimintailmoitukset heinä- ja elokuun 2024 aikana. HE:ssä ehdotettua neuvottelukunnan asettamisaikataulua tullaan tarkentamaan alkuperäisestä ehdotuksesta (1.1.2023) oikeusministeriön vastineessa lakivaliokunnalle. Tarkoituksena kuitenkin on, että neuvottelukunta voisi aloittaa toimintansa jo hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa ja tukea näin lain toimeenpanoa ja avoimuusrekisterin käyttöönottoa.

2 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Suomessa ei ole aikaisempaa lobbausääntelyä, joten valmistelussa on pidetty tarpeellisena arvioida melko laajasti perustuslaillisia tulkintakohtia ja pyrkiä avoimesti hahmottamaan niiden suhdetta ehdotettavaan lainsäädäntökokonaisuuteen.

Ehdotettu avoimuusrekisterilaki on merkityksellinen perustuslain 2 §:n 2 momentissa turvatun yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien, yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin ja viestisalaisuutta koskevan

¹ Kohdassa jo huomioitu sivistysvaliokunnan ehdottama korjausehdotus yliopistojen osalta (SiVL 22/2022 vp).

10 §:n 2 momentin, sananvapautta koskevan 12 §:n 1 momentin ja julkisuusperiaatetta koskevan 12 §:n 2 momentin, kokoontumisvapautta koskevan 13 §:n 1 momentin, yhdistymisvapautta koskevan 13 §:n 2 momentin ja kokoontumis- ja yhdistysvapauden sääntelyä koskevan 13 §:n momentin, osallistumisoikeuksien edistämistä koskevan 14 §:n 4 momentin, omaisuuden suoja koskevan 15 §:n, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n 1 momentin, kansanedustajan riippumattomuutta koskevan 29 §:n, normiantovaltuuksia koskevan 80 §:n 2 momentin ja VTV:n tehtävää koskevan 90 §:n 2 momentin kannalta.

Eduskuntakäsittelyn aikana oikeusministeriö on tunnistanut tarpeen käsitellä avoimuusrekisteriesityksen merkitystä erilaisten itsehallinnollisten toimijoiden näkökulmasta, vaikka esityksellä ei puututa ko. toimijoiden itsehallinnolliseen asemaan.

2.1 Suhde kansanvaltaisuuteen ja osallistumisoikeuksiin

Avoimuusrekisterissä on ensisijaisesti kysymys oikeudelliseen muotoon organisoitujen yhteistoiminnan muotojen, kuten yhdistysten ja yritysten, kautta tapahtuvan vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän, elinkeinona harjoitettavan neuvonnan rekisteröinnistä. Avoimuusrekisterin 3 §:n 3 momentissa korostetaan vielä erikseen, ettei avoimuusrekisteriin rekisteröidä järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa. Avoimuusrekisterilailla voidaan siten katsoa olevan vain vähäistä vaikutusta siihen, miten yksilö voi jatkossa toteuttaa perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaisia osallistumisoikeuksiaan yksityisenä elinkeinonharjoittajana tai erilaisten oikeushenkilöiden kautta valtiollisella tasolla.

Nykytilan kuvauksessa HE:n luvussa 2.1 on tuotu esille, että Suomen poliittisessa järjestelmässä erilaisten intressiryhmien vaikuttamistoiminta on yleistä ja siihen liittyy merkittävää vallankäyttöä, joka nykyisellään jää usein julkisuusperiaatteen ulottumattomiin. Tämä osaltaan luo tilanteen, jossa hyväksyttävä lobbaus, joka on keskeinen osa toimivaa demokratiaa, voi julkisessa keskustelussa sekoittua vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyviin tapauksiin, jolloin erilaisten intressiryhmien vaikuttamistoiminta alkaa näyttäytyä kielteisessä valossa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomioita siihen, että suomalaisen korporatiivisen ja sopimiseen perustuvan järjestelmän riskinä on eduskunnan ja koko poliittisen päätöksentekojärjestelmän arvostuksen laskeminen kansalaisten silmissä (PeVM 3/2014 vp). Valiokunta on lisäksi huomauttanut, että tosiasiallinen vaikutusvalta on keskittynyt Suomessa erityisesti elinkeinoelämälle ja työmarkkinajärjestöille. Valiokunta on korostanut valmistelun avoimuutta ja pitänyt tärkeänä, että valmisteluaineistosta ilmenevät kaikki tahot, jotka ovat olleet mukana vaikuttamassa valmistelun tuloksiin. (PeVL 46/2017 vp.) Avoimuusrekisterilailla parannetaan valmistelun avoimuutta.

Avoimuusrekisterin tarkoituksena on tehdä eduskunnan ja ministeriöiden päätöksenteosta ja siihen kohdistuvasta vaikuttamisesta nykyistä avoimempaa ja kannustaa sekä hyvien edunvalvonta- että kuulemistapojen noudattamiseen. Tavoitteena on vahvistaa poliittisen järjestelmän integriteettiä, erilaisten ryhmien vaikuttamismahdollisuuksia ja viime kädessä kansalaisten luottamusta. Avoimuusrekisterilain voidaan siten katsoa täyttävän perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisen vaatimuksen osallistumisoikeuksien edistämisestä, jolla turvataan 2 §:n 2 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien toteutumista ja viime kädessä poliittisen järjestelmän kansanvaltaisuutta, jonka legitimitettiin uhkaa äänestysaktiivisuuden lasku ja osallistumisen eriarvioistuminen (PeVM 9/2014 vp).

2.2 Suhde yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan

Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä luonnollisia henkilöitä, mutta välillisesti rekisteri koskee myös luonnollisia henkilöitä ja näiden tietoja. Avoimuusrekisteriin voidaan tallettaa myös tietosuojasetuksen tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joita voivat olla tiedot henkilön poliittisesta toiminnasta ja ammattiyhdistystoiminnasta. Näiden tietojen julkaiseminen on tässä esityksessä

kuvatuin perustein perusteltua perustuslain 10 §:ssä turvaton yksityiselämän ja henkilötietojen suojan estämättä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Rajausta on pidetty sääätämisyjärjestyskysymyksenä varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun kohdalla (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Valiokunta on arvioinut myöhemmässä käytännössään luovutettavien tietojen sisältöä ja sääntelykontekstia, mutta päätenyt kuitenkin arvioimissaan esityksissä pitämään tärkeänä, että sääntelyyn sisällytetään niissäkin tapauksissa rajausta hakujen yksittäisyydestä (ks. myös PeVL 17/2021 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2016 vp, s. 6—7). Valiokunnan aikaisemmin arvioimat esitykset poikkeavat merkittävästi avoimuusrekisteriesityksestä ja sen tavoitteista. Avoimuusrekisterin tavoitteena on vahvistaa poliittisen järjestelmän integriteettiä, erilaisten ryhmien vaikuttamismahdollisuuksia ja viime kädessä kansalaisten luottamusta. Siten asetettujen tavoitteiden, rekisterin sisältämien tietojen yleisyyden ja kansalaisten yhdenvertaisen tiedonsaannin näkökulmasta avoimuusrekisterilain säännöksistä on perusteltua jättää pois säännös hakujen yksittäisyydestä. Näin mahdollistetaan rekisterin sisältämien tietojen tarkoituksenmukainen tarkastelu ja hakeminen esimerkiksi useampi vaikuttamiskohde kerrallaan.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Säilytysajaksi ehdotetaan 10 vuotta, mitä perustellaan tarkemmin 9 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Rekisteröityjen tietojen yleisyyden taso ja yhteiskunnallinen merkitys huomioon ottaen säilytysaikaa voidaan pitää perusteltuna.

Lakiehdotukseen sisältyy myös viranomaisen tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista salassapitosäännösten estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 19/2012 vp).

Avoimuusrekisterilain 10 §:n tiedonsaantioikeudet liittyvät erilaisten laiminlyöntitilanteiden selvittämiseen, millä pyritään turvaamaan viime kädessä avoimuusrekisterin toiminta ja luotettavuus sekä ilmoitusvelvollisten ja vaikuttamistoiminnan kohteiden oikeusturvaa. Tiedonsaantioikeudet on yksilöity pykälän säännöksissä eri laiminlyöntitilanteisiin ja niiden selvittämiseksi välttämättömiin tietoihin. Koska tiedonsaantioikeus koskee käytännössä mitä erilaisimpia yhteydenpitotilanteita, on tiedonsaantioikeutta rajattu selvitykseen, jossa kuvaillaan yhteydenpitoa sen sijaan, että jouduttaisiin antamaan siihen liittyvää primääriaineistoa, kuten sähköpostiviestejä. Selvitystä voidaan pyytää sekä ilmoitusvelvolliselta että vaikuttamistoiminnan kohteelta, mikä mahdollistaa vertailutiedon saamisen. Tämän katsotaan olevan riittävän tehokas keino laiminlyöntitapausten selvittämiseksi, kun huomioidaan, että tietosuojavaltuutetulla ja poliisilla on eräissä avoimuusrekisterilakiin liittyvissä yksittäistapauksissa, joita käsitellään 9 §:n perusteluissa, mahdollisuus käyttää tilanteen selvittämiseksi laajempia tiedonsaantioikeuksia.

Lähtökohtaisesti tiedonsaantioikeuksien ulottaminen primääriaineistoihin ei siten ole avoimuusrekisterin valvontaan tarvittavassa laajuudessa tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista perustuslakiva-

liokunnan edellyttämien vaatimusten mukaisesti. Ainoastaan 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu tiedonsaantioikeus taloudellisiin tietoihin liittyvien laiminlyöntiepäilyksien selvittämiseksi on taroituksenmukaista sitoa välttämättömiin primääriaineistoihin, joilla annettujen taloudellisten tietojen oikeellisuutta voidaan selvittää.

2.3 Suhde sananvapauteen ja julkisuuteen

Avoimuusrekisterisääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslain sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56/II). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I). Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Avoimuusrekisterilaila parannetaan viranomaisten toiminnan julkisuutta ja mahdollisuutta vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Vaikka avoimuusrekisterilaila säädettäisiin yhteydenpidon raportoinnista, sillä ei arvioida olevan vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen lain tarkasti määritellystä soveltamisalasta johtuen.

2.4 Suhde kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen

Avoimuusrekisterisääntely on merkityksellistä perustuslain 13 §:n kannalta. Jokaisella on perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan pykälän 3 momentin mukaan lailla.

Avoimuusrekisterilain 7 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen tulee tehdä perustiedot sisältävä rekisteröinti-ilmoitus viimeistään saman vuorokauden aikana kuin vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittaminen alkaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimijoiden tulee varmistaa oman toimintansa luonne ja antaa ilmoitus siinä vaiheessa, kun toiminta on muuttunut vakiintuneeksi siten, ettei vaikuttamistoiminta enää ole vain soveltamisalan ulkopuolelle 4 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla rajattua pienimuotoista toimintaa. Näin ollen ilmoitusvelvollisuuden ei voida katsoa olevan sidottu yksittäisen kokouksen järjestämiseen tai siihen osallistumiseen siinä määrin, että kyseeseen voisi tulla kokouksen järjestämistä tosiasiallisesti estävä ennakkoilmoitusmenettely tai kokouksen pitoon vaikuttava järjestysluonteinen sääntely. Tätä tukee myös se, ettei vaikuttamistoiminnan kohteilla ole velvollisuutta varmistaa kokoukseen osallistuvien rekisterissä oloa. Soveltamisalan ulkopuolelle on myös rajattu 4 §:n 1 momentin 8 kohdan nojalla ilmoitusvelvollisen edustajan julkinen esiintyminen tai yleisössä olo kokoontumislaisissa (530/1999) tarkoitettussa yleisötilaisuudessa ja julkisessa kokouksessa sekä vastaavassa julkisyhteisön järjestämässä virallisessa tilaisuudessa. Lisäksi varsinaisesti toiminnasta ilmoitetaan lain 8 §:n 1 momentin mukaan jälkikäteen kaksi kertaa vuodessa,

jolloin kyse ei toimintailmoituksenkaan osalta ole ennakkoilmoitusmenettelystä. Siten avoimuusrekisterilain säännösten ei katsota olevan esteenä kokoontumisvapauden toteutumiselle.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus, johon kuuluu muun muassa oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus (ks. HE 309/1993 vp, s. 60/I) eli ns. yhdistysautonomia. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Avoimuusrekisterilakia voidaan pitää perustuslain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettuna tarkempana lakitasoisena sääntelynä. Puolue- ja vaalirahoitukseen liittyvän sääntelyn osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että hyvinkin yksityiskohtainen sääntely voi tulla kysymykseen. Mietinnössään valiokunta perusteli näkemystään puolueiden erityisasemalla, koska poliittisen järjestelmän toiminta rakentuu niiden varaan. Valiokunnan mielestä järjestelmän toimivuus ja sen nauttima luottamus edellyttävät puolueiden toiminnan mahdollisimman suurta avoimuutta (PeVM 3/2010 vp). Avoimuusrekisteri koskee laajemmin yhdistystoimintaa, mutta pyrkii samalla tavalla kuin puolue- ja vaalirahoitussääntely parantamaan poliittisen järjestelmän avoimuutta ja kansalaisten kokemaa luottamusta.

Avoimuusrekisterilakia on myös syytä arvioida perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaaman ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta ja vapauden järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi kannalta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että työtaisteluoikeus liittyy perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (PeVM 6/2015 vp).

Avoimuusrekisteri ei vaikuta yhdistymisvapauteen siten, että se olisi merkityksellinen työtaisteluoikeuden kannalta. Rekisteröitäväksi vaikuttamistoiminnaksi ei lasketa avoimuusrekisterilain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaista osallistumista viranomaisen työryhmään tai kuulemiseen sekä 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaista lakisääteisten tehtävien hoitamista. Siten avoimuusrekisterilaila ei ole vaikutusta esimerkiksi kolmikantaiseen sopimiseen tai työmarkkinoiden sovittelumenettelyihin, joista säädetään laissa työriitojen sovittelusta (1962/420). Lisäksi on huomioitava, ettei avoimuusrekisteriin ilmoiteta lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista tavanomainen asiointia viranomaisissa. Siinä tapauksessa, että edunvalvontaan liittyy muita elementtejä, jotka täyttävät avoimuusrekisterilain 2 §:n 2 momentin mukaisen vaikuttamistoiminnan piirteet ja joita ei ole rajattu 3 §:n ja 4 §:n säännöksiin soveltamisalan ulkopuolelle, tulee ammatillisesta tai muusta järjestäytyneestä edunvalvonnasta ilmoittaa rekisteriin. Edellä todettu koskee kaikkea yhdistystoimintaa, ei vain järjestäytynyttä edunvalvontaa. HE:n luvuissa 2.1 ja 4.1 käsitellään tarkemmin lain vaikutuksia yhdistystoimintaan.

2.5 Suhde omaisuuden suojaan

Varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet, kuten tekijänoikeus, patenttioikeus ja tavaramerkkioikeus luetaan vakiintuneesti perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan piiriin (HE 309/1993 vp, s. 62/II, PeVL 1/1995 vp, s. 1/II, PeVL 38/2000 vp, s. 2/I, PeVL 7/2005 vp, s. 2/I, sekä PeVL 27/2008 vp). Kuten edellä mainitut teollis- ja tekijänoikeudet, myös liikesalaisuudet eroavat esineisiin ja muuhun fyysiseen omaisuuteen liittyvästä omaisuuden suojasta siten, että liikesalaisuudet koskevat aineetonta omaisuutta. Vaikka liikesalaisuuksien suoja eroaa joissain suhteissa teollis- ja tekijänoikeuden suojasta, voidaan liikesalaisuuksienkin katsoa kuuluvan perustuslain 15 §:ssä turvatuksi omaisuudensuojan piiriin.

Perusoikeudet suojaavat pääsäännön mukaan Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia ihmisyksilöitä. Oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saat- taan merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 21–25). Omaisuuden suoja koskevan perustuslain 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu ja 2 momentin nojalla omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta

vastaan säädetään lailla. Koska ehdotettavassa laissa ei ehdoteta pakkolunastusta tai siihen verrattavaa toimenpidettä, on ehdotusta arvioitava perustuslain 15 §:n osalta ainoastaan omaisuuden käytön rajoittamisen kannalta.

Omaisuuden suojaa koskevaa perustuslain 15 §:ää koskien tulee arvioida suhteessa ehdotettavan avoimuusrekisterilain 6, 8 ja 10 §:ään, koska niiden voidaan katsoa rajoittavan liikesalaisuuden haltijan oikeutta itse määrätä siitä, miten liikesalaisuutta käytetään tai se ilmaistaan. Avoimuusrekisterilain 6 ja 8 §:ssä säädetään avoimuusrekisteriin ilmoitettavista vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan tiedoista ja niiden antamisesta liikesalaisuussäännösten estämättä. Näin ilmoitusvelvollinen voi tehdä ilmoituksen liikesalaisuuslain (595/2018) 4 §:n estämättä siten, ettei ilmoitettuja tietoja ilmaista oikeudettomasti. Kuten 6 §:n perusteluissa todetaan, avoimuusrekisteriin ilmoitettavat tiedot ilmoitetaan sellaisella tasolla, että niiden joukossa olisi harvoin liikesalaisuuden piiriin katsottavaa tietoa. Tällaista tietoa voisivat lähinnä olla vaikuttamistoiminnan neuvonnan asiakkaisiin liittyvät tiedot, joiden sisällöstä ja antamisesta säädetään tarkemmin 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa ja 8 §:n 3 momentin 2 kohdassa, sekä vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot, joista säädetään tarkemmin 6 §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdassa ja 8 §:n 3 momentin 4 kohdassa. Lisäksi 10 §:ssä säädetään rekisteriviranomaisen tiedonsaantioikeuksista laiminlyöntiepäilysten selvittämiseksi. Laiminlyöntitapausten selvittämiseksi kerätyt tiedot eivät ole osa avoimuusrekisteriä, vaan kuuluvat osaksi rekisteriviranomaisen asiarekisteriä, jonka julkisuutta säätelee julkisuuslaki (621/1999). Näin ollen tiedonsaantioikeuksien avulla saadut selvitykset, jotka sisältäisivät liikesalaisuuksia, olisivat liikesalaisuuksien osalta salassa pidettäviä.

Avoimuusrekisterilain tavoitteena on avata kansalaisille valtion päätöksentekoon kohdistuvaa lobbauksia ja sen merkittävyyttä. Lain tavoitteiden kannalta on siten välttämätöntä, ettei lobbaukseen olennaisesti liittyviä ja avoimuusrekisterilaissa yksilöityjä tietoja voida jättää ilmoittamatta liikesalaisuuden perusteella. Liikesalaisuuden määritelmä on yleinen ja liikesalaisuus voi siten olla hyvin monentyyppistä tietoa (HE 49/2018, s. 84). Käytännössä voisi syntyä tilanne, jossa osa ilmoitusvelvollisista voisi liikesalaisuuteen vedoten pyrkiä peittelemään vaikuttamistoimintaansa, mikä olisi omiaan heikentämään avoimuusrekisterin luotettavuutta ja uskottavuutta. Siten avoimuusrekisterilaissa on kyse liikesalaisuuslain (595/2018) tarkoittaman liikesalaisuussuojan perustellusta rajoittamisesta, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perustuslain 15 §:n kannalta.

Ehdotetulla sääntelyllä puututaan mahdollisesti voimassa oleviin sopimussuhteisiin, mikä on myös merkityksellistä perustuslain 15 §:n kannalta. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Sopimusten sitovuus ja pysyvyys kytkeytyvät osapuolten perusteltujen odotusten suojaamiseen (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusteltujen odotusten suojaan tulkittu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Silloinkin, kun valiokunta on pitänyt mahdollisena takautuvaa puuttumista sopimuksiin, valiokunta on arvioinut esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

Vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat tahot ovat voineet jo sopia sellaisia asiakassuhteita, joihin liittyvää vaikuttamistoiminnan neuvontaa ne joutuvat ilmoittamaan lain voimaan tullessa avoimuusrekisteriin. Näihin sopimuksiin nähden avoimuusrekisterisääntelyn poikkeus liikesalaisuuslakiin (595/2018) tulisi taannehtivasti voimaan vanhoihin sopimuksiin nähden. Tällä varmistetaan se, että sääntelyn voimaan tullessa kaikkia vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavia toimijoita ja heidän asiakkaitaan kohdellaan tasavertaisesti. Samalla varmistetaan myös se, ettei

osa vaikuttamistoiminnan neuvonnasta jää lain voimaantulon jälkeen ilmoittamatta avoimuusrekisteriin, mikä heikentäisi avoimuusrekisterin luotettavuutta.

Avoimuusrekisterilain ei voida katsoa heikentävän kohtuuttomasti sopimusosapuolten oikeusasemaa, sillä tietojen ilmoittaminen koskee ainoastaan lain voimaantulon jälkeistä aikaa, jolloin vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien toimijoiden on mahdollista informoida asiakkaitaan ja sopia näiden kanssa muuttuneesta tilanteesta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt sopimussuhteiden pysyvyyteen liittyen tärkeänä, että toimijoille jää aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin (PeVL 58/2010 vp, s. 6). Ehdotuksen mukaisesti laki astuisi voimaan 1.1.2024 ja ensimmäinen 8 §:n mukainen toimintailmoitus, jossa ilmoitettaisiin 8 §:n 3 momentin mukaisesti toiminnasta aikaväliltä 1.4-30.6.2024, tehtäisiin vuoden 2024 heinä- ja elokuun aikana. Avoimuusrekisteriä on lisäksi valmisteltu avoimesti siten, että käytännössä vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien toimijoiden on ollut mahdollista tiedottaa asiakkaitaan tulevasta lainsäädännöstä jo valmistelun aikana – kuulemisten perusteella näin on myös jo tehty. Ottaen huomioon, ettei avoimuusrekisterillä varsinaisesti vaikuteta vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan toimijan toimintamahdollisuuksiin, vaan ainoastaan toiminnan avoimuuteen, voidaan siirtymäaikaa pitää riittävänä ja perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisena (ks. PeVL 24/2021 vp, s. 4 kohta 16).

Edellä todetun perusteella ehdotusta avoimuusrekisterilaista voidaan pitää perustuslain 15 §:n mukaisena. Avoimuusrekisterilain suhdetta elinkeinovapauteen tarkastellaan alla kohdassa ”Suhde elinkeinovapauteen”.

2.6 Suhde elinkeinovapauteen

Avoimuusrekisterilaki on merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Avoimuusrekisterilaissa säädetään elinkeinona harjoitettavan vaikuttamistoiminnan neuvonnan rekisteröimisestä avoimuusrekisteriin, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että vaikuttajaviestintää tai muuta vaikuttamistoimintaa asiakkailleen tekevät ja konsultoivat toimijat joutuvat ilmoittamaan elinkeinotoiminnastaan rekisteriin.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut rekisteröitymisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen (PeVL 15/2008 vp, PeVL 45/2001 vp ja PeVL 24/2000 vp). Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden ja edellytysten, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää, että säännökset rekisteröinnin edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan mukaisesti (PeVL 15/2008 vp ja PeVL 33/2005 vp).

Vaikuttamistoimintaan liittyvää, elinkeinona harjoitettavaa neuvontaa harjoittavien rekisteröintiä pidetään tarpeellisena lain tavoitteiden kannalta. Ehdotetut rekisteröinnin edellytykset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Avoimuusrekisterilain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava elinkeinona harjoittamastaan vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin. Lain 2 §:n 3 momentin perusteella neuvonnaksi katsottaisiin asiakkaan puolesta yhteyden pitäminen vaikuttamistoiminnan kohteeseen tai asiakkaan muu vaikuttamistoiminnan neuvonta. Säännöskohtaisissa perusteluissa on täsmennetty vaikuttamistoiminnan neuvonnan määritelmää ja annettu esimerkkejä vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Lisäksi perusteluissa on korostettu muun konsulttitoiminnan, joka ei liity vaikuttamistoiminnan neuvontaan, olevan sääntelyn ulkopuolella.

Rekisteröintiin ei liittyisi tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan jokainen avoimuusrekisterilain 7 §:n 1 momentin mukaisen rekisteröinti-ilmoituksen tekijä on merkittävä avoimuusrekisteriin. Rekisteröinti-ilmoitus tulee tehdä viimeistään saman vuorokauden aikana kun toiminta on aloitettu. Rekisteriin pääsemiselle ei aseteta yleisiä edellytyksiä, kuten toiminnan sisältöön tai toimijan pätevyyteen liittyviä vaatimuksia, jotka vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien toimijoiden tulisi täyttää, ja joita valvottaisiin rekisteriviranomaisen toimesta.

Avoimuusrekisterin vaikutus elinkeinovapauteen liittyy ennen kaikkea siihen, että toiminnan avoimuudelle asetetaan laissa ehtoja, jotka rekisteröityneen toimijan on täytettävä. Näiden ehtojen katsotaan olevan oikeassa suhteessa laille asetettuihin tavoitteisiin. Lain 6 §:n 1 momentissa säädetään avoimuusrekisteriin ilmoitettavista perustiedoista, joista ilmenee toimijasta erilaisia yleisluonteisia tunniste- ja toimialatietoja, joiden avulla toimija on mahdollista tunnistaa.

Pykälän 2 momentin 2 kohdassa säädetään vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvistä tiedoista, joista käy ilmi kullekin asiakkaalle annetun neuvonnan sisältö. Tietojen ilmoittamisesta toimintailmoituksella säädetään tarkemmin lain 8 §:ssä.

Elinkeinovapauden näkökulmasta erityisen merkittävänä voidaan pitää sitä, että laissa säädetään asiakassuhteeseen liittyvien tietojen julkisuudesta. Nämä tiedot saattavat nykyisellään joissain tapauksissa olla liikesalaisuuden suojan piirissä, joten avoimuusrekisterilaki muuttaa tämän osalta nykytilaa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään elinkeinovapauteen kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuudesta usein katsonut, että yritykset ja muut elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7/I). Tietojen avulla kansalaisten, median, tutkijoiden ja vaikuttamistoiminnan kohteiden on mahdollista saada tietoa vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavista toimijoista, jotka nykyisellään jäävät usein pimentoon taustalle. Vaikuttamistoimintaan liittyvän neuvonnan merkitystä ja vaikutuksia poliittiseen päätöksentekojärjestelmään käsitellään tarkemmin nykytilan arvioissa HE:n luvussa 2.

Rekisteriviranomaisen toiminnasta säädetään lain 9 §:ssä. Viranomaistoiminnan ennustettavuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä sitä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (PeVL 13/2014 vp). Kuten edellä on tuotu esille, rekisteriviranomaiselle ei avoimuusrekisterilaissa aseteta rekisteröinti-ilmoituksiin liittyvää tarkoituksenmukaisuuteen liittyvää harkintavaltaa, joka tekisi siitä lupaviranomaiseen rinnastettavan toimijan. Sen sijaan rekisteriviranomaisella on sellaista valvontaviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jossa se voi 9 §:n 3 momentin mukaan asettaa valvontansa tueksi uhkasakon, jollei ilmoitusvelvollinen ole reagoinut aikaisempiin kehotuksiin tehdä rekisteröinti- tai toimintailmoitus, täydentää tai korjata virheellistä tai puutteellista ilmoitusta taikka antaa laiminlyöntitilanteen selvittämiseksi 10 §:n 1 momentin mukainen selvitys. Tällainen kehoitus julkaistaan osana ilmoitusvelvollisen rekisteritietoja 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti. Uhkasakkomenettelyllä turvataan rekisterin toimintaa ja luotettavuutta, mitä voidaan pitää erityisen tärkeänä poliittisen järjestelmän nauttiman luottamuksen vahvistamisen näkökulmasta. Ennen uhkasakkomenettelyä ilmoitusvelvollisen on mahdollista riittävässä määrin varmistua toimintansa luonteesta ja saada ohjausta ja neuvontaa velvoitteiden täyttämiseksi, jolloin uhkasakkomenettelyiden voidaan arvioida jäävän harvinaiseksi ja liittyvän vakaviin ja olennaisiin laiminlyönteihin, joita ei aikaisemmasta kehotuksesta huolimatta ole korjattu.

Perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön perusteella voidaan todeta, että avoimuusrekisterin säännökset eivät johtaisi erityisen syvälleikäyvään puuttumiseen elinkeinovapauteen tai Suomen markkinoilla nykyisin toimivien vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytysten merkittävään heikkenemiseen saati niiden tyrehtymiseen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt näihin seikkoihin huomiota ja toisinaan pitänyt

niitä ongelmallisena perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. PeVL 15/2016, PeVL 22/2014 vp, s. 6/I, PeVL 8/2013 vp, s. 3 ja PeVL 28/2012 vp, s. 3—4). Avoimuusrekisterin vaikutuksia käsitellään yksityiskohtaisemmin yritysvaikutuksia käsittelevässä HE:n luvussa 4.3.3.

Avoimuusrekisterin tavoitteiden saavuttaminen edellyttää ehdotettuja elinkeinovapautta rajoittavia säännöksiä, joilla viime kädessä turvataan perustuslain mukaisen kansanvaltaisuuden toteutumista, ja joista voidaan perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön mukaisesti säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

2.7 Suhde yhdenvertaisuuteen

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (ks. esim. PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp, s. 2). Lisäksi valiokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 74/2018 vp, s. 3, PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 34/2000 vp, s. 2). Avoimuusrekisterisääntelyssä otetaan huomioon toimijoiden erilaisuus, mikä osaltaan turvaa yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista.

2.8 Suhde oikeusturvaan ja hyvään hallintoon

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Näihin takeisiin sisältyvät myös oikeus saada oikeudellista apua, oikeus itse valita oikeusavustajansa ja oikeus neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä suojataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Sen määräysten on niin ikään katsottu sisältävän oikeuden luottamukselliseen neuvonpitoon avustajan kanssa (Ks. esim. PeVL 58/2002 vp, s. 2, PeVL 15/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut asianajosalaisuuteen kohdistuvia tiedonsaantioikeuksia pitäen lähtökohtana luottamuksellisuuden kunnioittamista (PeVL 58/2002 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä sitä, ettei laissa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta uloteta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyihin todistamiskieltoihin (PeVL 13/2019 vp). Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä sellaista oikeudellista neuvontaa, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 ja 3 momenttien mukaisesta toiminnasta, joten laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä².

² Lakivaliokunnan kuulemisessa oikeuskansleri esitti sääntelyn tarkentamista asianajosalaisuuteen liittyen. Oikeusministeriö yhtyi antamassaan välivastineessa oikeuskanslerin näkemykseen. Oikeusministeriön on tarkoitus valmistella valiokunnan pyynnöstä pykälämuutokset, joilla tarkennetaan asianajosalaisuuteen liittyviä kohtia. Käytännössä 4 §:ssä olevat asiaan liittyvät rajaukset siirrettäisiin pääsäännöksi 3 §:ään, minkä lisäksi tarkennettaisiin, että vaikuttamistoiminnan neuvontaa ilmoitettaisiin asianajosalaisuuden estämättä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeusturvaan kuuluu myös jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Nämä vaatimukset kytkeytyvät osaltaan muihin hyvän hallinnon vaatimuksiin, kuten käsittelyn julkisuuteen sekä oikeuteen tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Perustuslain 21 §:n säännöstä tulee tältä osin lukea kokonaisuutena (ks. HE 309/1993 vp, s. 72). Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut mm. paperisesta asioinnista luopumista huoneistotietojärjestelmään liittyen (PeVL 32/2018 vp), sähköisen asiointitilin vapaaehtoista käyttöä ulosottomenettelyssä (PeVL 5/2016 vp) ja käsittelymaksun porrastusta paperimuotoisen ja sähköisen asioinnin välillä (PeVL 35/2010 vp, s. 2).

Avoimuusrekisterilain 6 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ilmoitusvelvollisen on annettava tiedot sähköisesti, ellei VTV erityisestä syystä hyväksy tietojen ilmoittamista paperilla. Sähköisen asioinnin yleisenä tavoitteena on helpottaa ilmoitusvelvollisten toimintaa, keventää ilmoitusvelvollisen hallinnollista taakkaa ja parantaa ilmoitusten laatua. Sähköinen asiointi myös nopeuttaa ilmoitusten käsittelyä ja vähentää viranomaistoiminnan kustannuksia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä, että velvollisuus sähköiseen asiointiin koskee ensisijaisesti oikeushenkilöitä ja toimijoita, joilla voidaan edellyttää olevan tekniset valmiudet ja riittävä kyvykkyys sähköisen asioinnin käyttämiseen (PeVL 32/2018 vp). Avoimuusrekisterin osalta voidaan olettaa näin olevan suurimassa osassa tapauksista. Sähköisen asioinnin rinnalla kuitenkin säilytetään mahdollisuus perinteiseen paperiseen asiointiin esimerkiksi sellaisia tilanteita varten, joissa ilmoitusvelvolliselta ei voida kohtuudella edellyttää sähköistä asiointia. Tällä pyritään turvaamaan yhdenvertaisuutta, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon perusteita. Saman sisältöistä sääntelyä on verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 7a §:ssä.

2.9 Suhde eduskunnan toimintaan

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään katsonut kansanedustajan asemasta annettujen perustuslain säännösten edellyttävän edustajan puhe- ja toimintavapauden turvaamista kaikissa edustajan tehtäviin kuuluvissa toiminnoissa (PeVM 10/2018 vp, PeVM 54/1982 vp, s. 4/I). Avoimuusrekisterisääntelyllä tuodaan julkisuuteen kansanedustajan puhe- ja toimintavapauden turvaamaa yhteydenpitoa suhteessa elinkeinoelämään ja yhdistyksiin. Avoimuusrekisterisääntelyn ei kuitenkaan arvioida rajoittavan kansanedustajan puhe- tai toimintavapautta. Vastaava, kansanedustajien sidonnaisuuksien julkisuutta koskeva sääntely on aiemmin katsottu perustuslainmukaiseksi (PeVM 7/2014 vp). Avoimuusrekisterilaki eroaa kuitenkin sidonnaisuuksien julkisuutta koskevasta sääntelystä siinä, että avoimuusrekisterilailla ei vaikuteta kansanedustajan puhe- tai toimintavapauteen.

2.10 Suhde norminantovaltuuksiin

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädettäisiin lailla tai asetuksella. Erityisiä syitä ovat perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lähinnä tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Perustuslain mukaan viranomaiselle lailla säädettävän valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tässäkin suhteessa säännös edellyttää valtuutukselta tavanomaista suurempaa täsmällisyyttä (PeVL 45/2016 vp, s. 6, PeVL 34/2012 vp). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota myös siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa (PeVL 42/2018 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Avoimuusrekisteriä koskevan lakiehdotuksen 6 §:n 5 momentin mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä 6 §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdissa tarkoitettujen vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisten tietojen muodostamisesta. Laissa säädettäisiin ilmoitettavien tietojen sisällöstä, joten määräyksenantovaltuus koskisi yksinomaan ilmoittamiseen liittyviä teknisiä ja vähäisiä sisällöllisiä yksityiskohtia, joista ei ole tarpeen säätää lain tasolla. Kysymys on siis sellaisista vähäisistä teknisluonteisista yksityiskohdista, joita koskevien norminantovaltuuksien ehdotetulla tarkkuudella rajattu delegointi voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

2.11 Suhde Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävään

Ehdotuksen mukaan avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten tarkastamisesta ja ilmoitusvelvollisuuden valvonnasta huolehtii Valtiontalouden tarkastusvirasto. Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. VTV:n pääasiallinen tehtävä on siten harjoittaa valtion taloudenhoidon tarkastusta. VTV:n asemasta ja tehtävistä säädetään 2 momentin mukaan tarkemmin lailla. Vaikka viraston tehtävistä voidaan säätää lailla, on sääntelyvarauksen muotoilunkin ("tarkemmin lailla") perusteella selvää, ettei virastolle voida tavallisella lailla antaa mitä tahansa tehtäviä.

Avoimuusrekisteriä koskevaa valvontaa ei voida pitää valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamisena. Vaikka ehdotetut tehtävät eivät kuulukaan VTV:n pääasiallisiin tehtäviin, eivät ne toisaalta olisi ristiriidassa perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädettyjen tehtävien kanssa. Ehdotetuilla tehtävillä on kiinteä yhteys perustuslailla turvatuksi demokraattisen järjestelmän toimintaan. Siten ne liittyvät asiallisesti ja luontevasti VTV:n tehtäväkokonaisuuteen, jolla edistetään kansanvallan toimintaa ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta yleisesti. Arvioitaessa VTV:lle annettavia uusia tehtäviä tulee huomiota kiinnittää myös siihen, etteivät avoimuusrekisteriin liittyvät tehtävät ole lukumäärältään sellaisia, että niistä huolehtiminen vaikeuttaisi viraston varsinaisen tehtävän hoitamista tai muuttaisi viraston toiminnan luonnetta. Tehtävistä aiheutuvat kustannukset katetaan lisäksi täysimääräisesti erillisellä määrärahalla. VTV:n soveltuvuutta on käsitelty tarkemmin HE:n luvussa 4 "Ehdotukset ja niiden vaikutukset". Ehdotuksen arvioidaan olevan sopusoinnussa perustuslain 90 §:n 2 momentin kanssa.

2.12 Suhde itsehallintokysymyksiin

Kysymys avoimuusrekisterin vaikutuksista itsehallinnollisten toimijoiden asemaan nousi esille sivistysvaliokunnan käsittelyn aikana. Oikeusministeriö on siten katsonut tarpeelliseksi tehdä laajemmin selkoa avoimuusrekisterin merkityksestä erilaisten itsehallinnollisten toimijoiden kannalta. Oikeusministeriö katsoo, ettei esityksellä puututa jäljempänä mainittujen toimijoiden itsehallinnolliseen asemaan.

2.12.1 Ahvenanmaan maakunnan ja sen kuntien itsehallinto

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövallasta 27 ja 29 §:ssä. Asian kuullessa valtakunnan lainsäädäntövaltaan eduskunnan säätämät lait tulevat automaattisesti voimaan Ahvenanmaalla.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut lakiehdotusten suhdetta myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1144/1991) ja antanut lausuntoja siitä, tuleeko ne käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vai Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä (ja 59 §:ssä) säädettyssä järjestyksessä. Ahvenanmaan itsehallintolaki rinnastuu perustuslakiin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta (PeVL 26/2017 vp, PeVL 44/2016 vp). Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan käsitellä vain sellaiset lakiehdotukset, jotka ovat sopuinnussa sekä perustuslain että Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa (PeVL 26/2017 vp).

Avoimuusrekisteriesityksen voidaan katsoa kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan, sillä esityksessä säädetään eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvan lobbauksen läpinäkyvyydestä. Käytännössä avoimuusrekisterilaki koskee Ahvenanmaan maakuntaa vain sen osalta, että avoimuusrekisterilain ilmoitusvelvollisuus koskisi niitä Ahvenanmaalla toimivia oikeushenkilöitä tai yksityisiä elinkeinonharjoittajia, jotka harjoittavat avoimuusrekisteriin ilmoitettavaa vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa. Avoimuusrekisterilain 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset ja kunnat olisi rajattu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Ahvenanmaalla toimivien kuntayhtymien osalta sovellettaisiin avoimuusrekisterilain 3 §:n 2 momentin 4 kohtaa, jonka mukaan nämä raportoisivat muusta paitsi lakisäätteisten tehtäviensä hoidosta. Kuntayhtymien osalta ilmoitusvelvollisuuden toteutumista voidaan pitää melko epätodennäköisenä, sillä niiden vaikuttamistoiminnan voidaan olettaa kohdistuvan ennen kaikkea Ahvenanmaan maakunnan asioihin.

2.12.2 Kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallinto

2.12.2.1 Kuntien itsehallinto ja kuntayhtymät

Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Lailla säätämisen vaatimus koskee myös kunnille annettavia tehtäviä. Kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen.

Avoimuusrekisterilakiehdotuksessa kunnan viranomaiset olisi rajattu kokonaisuudessaan lain soveltamisalan ulkopuolelle 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti. Siten avoimuusrekisterillä ei olisi suora vaikutusta kunnalliseen itsehallintoon ja kuntien tehtäviin.

Kuntalain (410/2015) mukaan kunnat voivat myös perustaa kuntayhtymiä tehtävien hoitamista varten. Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrättyllä alueella säädetään erikseen. Valtaosa kuntayhtymistä on kuitenkin vapaaehtoisia kuntayhtymiä, joihin kuuluminen ei lain mukaan ole pakollista. Kuntayhtymät edustavat laajasti kunnan eri toimialoja. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille. (PeVL 65/2002 vp, s. 3, PeVL 11/1984 vp, s. 2/II)

Avoimuusrekisteriehdotuksessa on tällä hetkellä rajattu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti lakisäätteisiä tehtäviä hoitava muu kuin samaisen momentin kohdassa 3 tarkoitettu julkisyhteisö tai toimija sen lakisäätteisten tehtävien hoidon osalta. Kuntayhtymien osalta tämä tarkoittaa, ettei niille synny ilmoitusvelvollisuutta lakisäätteisten tehtävien hoidon osalta.

Sen sijaan ehdotetussa laissa niille voisi syntyä ilmoitusvelvollisuus kunnalliseen itsehallintoon kuuluvien kunnan itselleen ottamien tehtävien ja kunnan yleiseen toimialaan liittyvien tehtävien hoitamiseen liittyvässä vaikuttamistoiminnassa. Sääntelyn johdonmukaisuuden ja toimijoiden ja toimialojen tasavertaisen kohtelun näkökulmasta oikeusministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että kuntayhtymiä ei rajata kokonaisuudessaan ulkopuolelle, vaan niihin sovelletaan ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 4 kohtaa.

Kuntayhtymille avoimuusrekisteristä syntyvien velvollisuuksien ei voida katsoa vaikuttavan jäsenkuntien hallintoon ja kunnalliseen päätöksentekoon. Kuntayhtymille mahdollisesti syntyvän ilmoitusvelvollisuuden ei myöskään arvioida aiheuttavan sellaista hallinnollista taakkaa, minkä voitaisiin katsoa vähentävän kuntien tai kuntayhtymän toimintaedellytyksiä. Siten sääntelyn ei voida katsoa kaventavan kunnallista itsehallintoa.

2.12.2.2 Hyvinvointialueen itsehallinto ja hyvinvointiyhtymät

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään perustuslain 121 §:n 4 momentin nojalla lailla. Säännöksellä on ilmaistu mahdollisuus järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176/II). Perustuslakivaliokunta on korostanut kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa (PeVL 26/2017 vp).

Hyvinvointialueiden tehtävänä on sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestäminen. Hyvinvointialueet voivat yhteistoimintaansa varten muodostaa hyvinvointiyhtymän. Hyvinvointialueen toimiala on rajattu lakisääteisiin ja lakisääteisiä tehtäviä tukeviin tehtäviin. Hyvinvointialue voi kuitenkin myös harjoittaa liiketoimintaa.

Avoimuusrekisterilakiehdotuksessa hyvinvointialueen viranomaiset olisi rajattu kokonaisuudessaan lain soveltamisalan ulkopuolelle 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesti. Avoimuusrekisterin ilmoitusvelvollisuus olisi kuitenkin jossain tapauksissa merkityksellinen hyvinvointiyhtymien näkökulmasta, sillä niihin sovellettaisiin kuntayhtymien tapaan lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 4 kohtaa.

2.12.3 Uskonnollisten yhdyskuntien järjestäytymisen vapaus

Perusoikeutena turvattuun uskonnonvapauteen kuuluu yhtenä osatekijänä uskonnollisen järjestäytymisen vapaus. Jokaisella on oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan (PL 11.2 §). Järjestäytymisvapaus suojaa myös uskonnollisen yhdyskunnan institutionaalista itsenäisyyttä, johon kuuluu oikeus määritellä järjestäytymisen, uskonnonharjoituksen ja päätöksenteon perusteet sekä oikeus valita yhdyskunnan johtajat ja papit. Uskonnonvapauteen sisältyy myös uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia ja oikeus määrätä omista asioistaan, kuten uskonnollisten johtajien, pappien ja opettajien valinnasta (PeVL 4/2020 vp). Avoimuusrekisterillä ei puututa uskonnollisen järjestäytymisen vapauteen.

Avoimuusrekisteri ei koske yksityishenkilöitä, eikä sillä ole vaikutuksia yksilön uskonnonvapauden harjoittamiseen. Avoimuusrekisterillä voi kuitenkin olla vaikutuksia uskonnollisten yhdyskuntien organisatoristen toimijoiden toimintaan, mikäli nämä harjoittavat ehdotettavassa laissa määriteltyä vaikuttamistoimintaa. Avoimuusrekisterilain soveltaminen näihin toimijoihin riippuu toimijan oikeudellisesta asemasta.

2.12.3.1 Evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon itsehallinto

Perustuslain 76 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa (1054/1993), jota koskevasta aloiteoikeudesta ja säätämisyjärjestyksestä niin ikään säädetään sanotussa laissa.

Ortodoksisen kirkon itsehallinnon perusteet määritellään ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa (985/2006). Ortodoksisen kirkon itsehallinto ei sen sijaan nojaudu perustuslakiin.

Avoimuusrekisterillä ei ole vaikutusta evankelis-luterilaisen kirkon tai ortodoksisen kirkon järjestysmuodon tai hallintomenettelyn kannalta. Evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon toimijoihin, jotka ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, sovellettaisiin ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 4 kohtaa.

2.12.3.2 Muut uskonnolliset yhdyskunnat

Rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat ovat yksityisoikeudellisia yhteisöjä, joiden rekisteröinnistä säädetään uskonnonvapauslaissa. Nämä toimijat olisivat ilmoitusvelvollisia harjoittamansa vaikuttamistoiminnan osalta 3 §:n 1 momentin mukaisesti.

2.12.4 Yliopistojen itsehallinto sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus

Kysymystä yliopistojen sisällyttämisestä avoimuusrekisterilain ilmoitusvelvollisuuden piiriin on käsitelty sivistysvaliokunnassa (SiVL 22/2022 vp), joka puolsi arvioissaan yliopistojen ilmoitusvelvollisuutta.

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan lailla on tämän vuoksi säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin samoin kuin yliopistojen kielisuhteista. Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määrittelee myös perustuslain 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. (PeVL 43/2017 vp.)

Perustuslakivaliokunta on katsonut yliopistojen itsehallinnon jakautuvan kahteen osaan: tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan. Tutkimuksen ja opetuksen vapaus edellyttää, että yliopiston omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa näillä alueilla ja että yliopistolla on myös asema opettajiensa nimittämisessä. Taloudellishallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Tähän itsehallinnon lohkoon kuuluu myös oikeus sisäiseen normintaan. (PeVL 43/2017 vp.)

Kuten HE:ssa tuodaan esille (esim. s. 30), avoimuusrekisteri ei estä tai sääntele vaikuttamistoimintaa, ainoastaan sen avoimuutta. Esityksellä ei siten puututtaisi yliopiston sisäiseen päätöksentekoon eikä siirrettäisi päätöksentekoon liittyvää toimivaltaa yliopiston ulkopuolelle. Avoimuusrekisteriesityksessä on rajattu yliopistojen ilmoitusvelvollisuutta lakisääteisten tehtävien osalta 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti. Tämä tarkoittaisi muun muassa sitä, että yliopistolain (558/2009) 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitaminen, kuten tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistäminen, olisi rajattu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Näin ollen sääntely ei vaikuttaisi rajaavan yliopiston kykyä toteuttaa itsehallinnon puitteissa tehtäväänsä tieteellisen tutkimuksen ja siihen perustuvan ylimmän opetuksen osalta.

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että tieteen vapauteen kuuluu muun ohella sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä, ja tieteen suuntautumisen tulee toteutua ensisijaisesti tieteellisen yhteisön itsensä harjoittaman tieteen kritiikin kautta (PeVL 65/2018 vp). Tutkijoiden tieteellinen toiminta suhteessa yliopistoon vaikuttaisi siten olevan hyvin autonomista, minkä takia yksittäisen tutkijan harjoittamaa, oman tutkimustoiminnan tai -alan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistämistä voidaan useimmiten pitää yksityishenkilön tekemänä vaikuttamistoimintaa, joka on rajattu sääntelyn ulkopuolelle. Avoimuusrekisterin ei voida myöskään tässä suhteessa arvioida estävän tutkijayhteisön tai tutkijan akateemista vapautta.

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että yliopistolakiuudistus vahvisti yliopistojen itsehallintoa niiden muuttuessa valtion tilivirastoista erillisiksi oikeushenkilöiksi (PeVL 11/2009 vp.). Yliopistojen asemaan ei siten näyttäisi liittyvän sellaista kytköstä viranomaistoimintaan, jonka perusteella niiden vaikuttamistoiminnan tulisi 3 §:n 2 momentin 3 mukaisesti olla kokonaan rajattu sääntelyn ulkopuolelle.

2.12.5 Saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskeva itsehallinto

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa on erikseen todettu saamelaisten asema maan ainoana alkupe-
räiskansana. Saamelaisilla on lisäksi perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisten kotiseu-
tualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Asiasta sää-
detään nykyisin saamelaiskäräjistä annetulla lailla (974/1995).

Saamelaiskäräjät ovat itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, johon sovellettaisiin ehdotetun
lain 3 §:n 2 momentin 4 kohtaa. Saamelaiskäräjien hoitaessa niille säädettyjä tehtäviä, niille ei muo-
dostu ilmoitusvelvollisuutta. Saamelaiskäräjien tehtävistä säädetään saamelaiskäräjistä annetun lain
(974/1995) luvussa 2.