

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE AVOIMUUSREKISTERILAIKSI (HE 98/2022 VP)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi avoimuusrekisterilaki. Avoimuusrekisterilaissa säädettäisiin oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille velvollisuus ilmoittaa rekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja sellaisen elinkeinonharjoittamisen muodossa tapahtuvasta neuvonnasta. Rekisteriviranomaisena toimisi Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Laissa säädettäisiin myös neuvottelukunnasta, joka toimisi yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024, mutta säännöksen neuvottelukunnasta oli tarkoitus tulla voimaan jo 1.1.2023.

Lailla perustettavan avoimuusrekisterin tarkoituksena olisi lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa ja ministeriöissä tehtävän päätöksenteon avoimuutta rekisteröimällä niihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa (lobbausta), joka nykyisellään jää usein julkisuuslain ulottumattomiin. Laki laajentaisi julkisuusperiaatteen koskemaan erilaisia epämuodollisen ja virallisen kanssakäymisen muotoja. Rekisteristä saataisiin nykyistä kattavammin ja ajantasaisemmin tietoa poliittiseen järjestelmään ja valtionhallintoon vaikuttavista toimijoista, näiden intresseistä, vaikuttamisen kohteista ja toimintatavoista. Avoimuusrekisterin tarkoituksena ei ole estää yhteiskunnallista vaikuttamista ja vuoropuhelua, vaan tehdä siitä nykyistä avoimempaa ja kannustaa sekä hyvien edunvalvonta- että kuulemistapojen noudattamiseen.

Esitykseen sisältyy säätämisyjärjestysjakso, jossa on nostettu esiin lakiehdotuksen yhtymäkohdat laajaan joukkoon perustuslain säännöksiä. Perustuslakijakson mukaan avoimuusrekisterilaki olisi 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 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 3 momentin, osallistumisoikeuksien edistämistä koskevan 14 §:n 4 momentin, omaisuuden suojaa 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. Esille nostetaan myös se, ettei sääntely ole ongelmallinen perustuslain 50 §:n mukaisen eduskunnan toiminnan julkisuuden tai 124 §:ssä säädetyn hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle kannalta. Lisäksi esityksessä on tuotu esille, että avoimuusrekisterin tietoja voidaan verrata perustuslain 63 §:n sääntelyyn ministerin sidonnaisuuksista.

Suomessa ei ole voimassa erillistä lainsäädäntöä lobbauksesta. Tällä hetkellä lobbauksen sääntely perustuu hallinnon yleislainsäädäntöön, kuten virkamieslakiin, julkisuuslain ja hallintolakiin. Lisäksi merkityksellisiä ovat erilaiset hallinnon ohjesäännöt, kuten säädösvalmistelun kuulemisohjeet, sekä alan itsesääntelyohjeet. Osa lobbausta harjoittavista toimijoista on rekisteröitynyt EU:n avoimuusrekisteriin.

Yleisarvio lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta

Avoimuusrekisterilaki olisi voimaan tullessaan uusi laki, jolla luotaisiin Suomeen täysin uudenlainen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon kohdistuvan vaikuttamistoiminnan avoimuuden järjestelmä. Lakiehdotuksessa on kyse eduskunnan ja ministeriöiden valmisteluun ja päätöksentekoon kohdistuvan vaikuttamisen läpinäkyvyyden parantamisesta ja epäasiallisen vaikuttamisen torjunnasta, kansalaisten osallistumisoikeuksien ja luottamuksen vahvistamisesta sekä kansanvaltaisuuden edistämisestä. Näitä tavoitteita ja niitä toteuttavaa avoimuusrekis-

terisääntelyä voidaan pitää tärkeänä useiden perustuslaissa turvattujen oikeushyvien kannalta: Sääntely toteuttaa osaltaan perustuslain 2 §:n 1 momenttia valtiovallan kuulumisesta kansalle ja 3 momenttia oikeusvaltioperiaatteesta. Lisäksi ehdotus turvaa perustuslain 2 §:n 2 momentin ja 14 §:n 4 momentin mukaisesti yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia. Sääntely toteuttaa osaltaan myös perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaista julkisuusperiaatetta ja 21 §:ssä säädettyä hyvän hallinnon periaatetta. Samalla lakiehdotus toteuttaa perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvollisuutta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Toisaalta ehdotettua sääntelyä on arvioitava myös perusoikeuksia rajoittavilta vaikutuksiltaan. Avoimuusrekisterisääntely olisi merkityksellistä tällä tavoin erityisesti perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden, 13 §:ssä säädetyn yhdistymisvapauden ja 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinovapauden kannalta. Arvioinnissa on otettava huomioon, että mainittujen perusoikeuksien rajoitukset eivät kohdistuisi ensi sijassa suoraan yksilöön, vaan kyse olisi oikeushenkilöiden ja elinkeinonharjoittajien toimintaan kohdistuvista rajoituksista. Sananvapauden osalta sääntely koskee sen ytimeen kuuluvaa viestintää poliittisena perusoikeutena, jolla taataan kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sääntely ei merkitsisi esimerkiksi ennakkoesteiden asettamista viestinnälle. Elinkeinovapauden kannalta keskeistä on se, ettei sääntelyllä asetettaisi rekisteröintivelvollisuutta suoranaisesti elinkeinotoiminnan aloittamisen tai jatkamisen edellytykseksi eikä sinänsä puututtaisi yleisesti oikeuteen harjoittaa lobbaustoimintaa. Säädettyväksi ehdotettavien ilmoitusvelvollisuuksien tekemättä jättäminen ei myöskään merkitsisi kieltoa harjoittaa toimintaa. Merkitystä on myös sillä, että soveltamisala on rajattu eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvaan vaikuttamiseen eikä siten koske koko lobbaustoimintaa.

Kyseessä olevassa uudessa sääntelytilanteessa, johon liittyy valtiosääntöistä punnintaa ja rajanvetokysymyksiä, on kaikkiaan tärkeää, että esityksessä on tehty pääasiassa perusteellinen, kattava ja asianmukainen perustuslainmukaisuuden arviointi. Katson tarpeelliseksi kiinnittää seuraavassa erikseen huomiota lakiehdotuksen suhteeseen eduskunnan ja kansanedustajien toimintaan ja VTV:n perustehtävään sekä uhkasakkoon hallinnollisena sanktiona. Lisäksi esitän vielä lopuksi eräitä yleisiä ja yksityiskohtaisia huomioita käsillä olevasta hallituksen esityksestä.

Suhde eduskunnan ja kansanedustajien toimintaan

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus ilmoittaa avoimuusrekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta. Esityksellä on näin ollen eduskuntaan ja kansanedustajiin kohdistuvia vaikutuksia.

Esityksessä on otettu huomioon ehdotetun sääntelyn vaikutus kansanedustajien puhe- ja toimintavapauteen sekä eduskunnan toimintaan. Sääntämisjärjestysperusteluissa on viitattu tältä osin perustuslain 29 §:ään kansanedustajan riippumattomuudesta ja 50 §:ään eduskunnan toiminnan julkisuudesta. Tämän lisäksi on syytä todeta, että sääntely ei merkitsisi myöskään perustuslain 30 §:n 1 momentin mukaisen kansanedustajan koskemattomuuden rajoittamista tai olisi ongelmallista kansanedustajan puhevapautta (31 §) tai esteellisyyttä (32 §) koskevan perustuslain sääntelyn kannalta.

Perustuslain 50 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan valiokunnan kokoukset eivät lähtökohteisesti ole julkisia. Valiokuntien kokousten ei-julkisella luonteella on pyritty antamaan mahdollisuus valmistella asioita valiokunnassa luottamuksellisten neuvottelujen ja tietojenvaihdon ilmapiirissä. Valiokuntakäsittelyn tuloksellisuuden turvaamiseksi valiokunnan kokouksissa käydyistä keskusteluista ei yleensä anneta tietoja julkisuuteen edes asian valmistuttua valiokunnasta. (HE 1/1998 vp, s. 99.)

Avoimuusrekisterilain mukaan osallistumisesta eduskunnan kuulemisiin ei tarvitsisi tehdä rekisteri-ilmoitusta. Sääntely vaikuttaa kuitenkin sisältävän harkinnanvaraa ylipäättään ilmoituksen tekemisen ja sen sisällön suhteen. Katson tarpeelliseksi tältä osin korostaa, että ehdotettu sääntely, kuten sen soveltaminenkaan, ei kaikkiaan saa miltään osin poiketa perustuslain 50 §:ssä säädetystä eduskunnan toiminnan julkisuudesta ja siihen säädetystä rajauksista taikka muutoinkaan estää eduskunnan ja kansanedustajien toimintaa perustuslaissa säädettyin tavoin.

Suhde Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävään

Lakiehdotuksen mukaan avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten tarkastamisesta ja ilmoitusvelvollisuuden valvonnasta huolehtisi VTV. Tämä VTV:lle ehdotettu uusi valvontatehtävä on merkityksellinen perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan valtion talouden hoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan avoimuusrekisteriä koskevaa valvontaa ei voida pitää valtion talouden hoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamisena eivätkä ehdotetut tehtävät kuulu VTV:n pääasiallisiin tehtäviin. Esityksen mukaan ehdotetut tehtävät eivät olisi kuitenkaan ristiriidassa perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädettyjen tehtävien kanssa. Tätä perusteellaan sillä, että ehdotetuilla tehtävillä on kiinteä yhteys perustuslailla turvatun demokraattisen järjestelmän toimintaan. Siten ne liittyvät asiallisesti ja luontevasti VTV:n tehtäväkokonaisuuteen, jolla edistetään kansanvallan toimintaa ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta yleisesti. Uutta tehtävää perustellaan myös VTV:n tehtävillä vaali- ja puoluerahoituksen valvonnassa. Lisäksi esityksessä kiinnitetään huomio siihen, että avoimuusrekisteriin liittyvät tehtävät eivät olisi lukumäärältään sellaisia, että niistä huolehtiminen vaikeuttaisi VTV:n varsinaisen tehtävän hoitamista tai muuttaisi viraston toiminnan luonnetta.

Avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten antamisen ja lainmukaisuuden valvonnan säätäminen VTV:n tehtäväksi voidaan katsoa mahdolliseksi samaan tapaan kuin vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan tehtävät katsottiin perustelluiksi siirtää sille (ks. PeVM 9/2015 vp, PeVM 3/2010 vp, PeVM 2/2009 vp). Tehtävät eivät vaarantaisi VTV:n perustehtävää tai sen riippumattomuutta. Samalla on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että vaikka sääntelyn ei katsota olevan ongelmallinen perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädetyn VTV:n perustehtävän kanssa, siirrytään jälleen yhä enemmän kyseisen perustuslainsäännöksen sanamuodon ulkopuolelle.

Uhkasakko

Lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentin mukaan VTV voi asettaa ilmoitusvelvollisuutta koskevan kehotuksen tehosteeksi uhkasakon. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ilmoitusvelvollinen velvoitettaisiin sakon uhalla tekemään ilmoitus taikka korjaamaan virhe tai puute tai antamaan pyydetty selvitys. Uhkasakon asettamisen edellytyksenä olisi, että ilmoitusvelvollista on kertaalleen kehoitettu tekemään ilmoitus. Uhkasakon tuomitsisi maksettavaksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:n 1 momentin mukainen uhkasakkolautakunta. Uhkasakko voitaisiin uusia ja asettaa korkeammaksi niin kauan, kunnes ilmoitusvelvollinen tekisi ilmoituksen tai antaisi vaadittavat tiedot. Uhkasakkomenettelyn käytön arvioidaan esityksessä jäävän harvinaiseksi. Uhkasakkoa ei ole käsitelty esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Ehdotetussa uhkasakossa olisi kyse hallintoviranomaisen päätöksellä määrättävästä seuraamusmaksusta. Tällaiset hallinnolliset sanktiot eivät yleensä ole rikoksesta tuomittavia rangaistuksia perustuslain 8 §:ssä tarkoitettussa mielessä. Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ei siten sellaisenaan sovelleta hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on toisaalta katsottu, että hallinnollisten sanktioiden sääntelyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä on ylipäänsä otettava huomioon perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset. (PeVL 14/2013 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 3–4, PeVL 17/2012 vp, s. 6, PeVL 9/2012 vp, s. 2–4, PeVL 60/2010 vp, s. 5–6, PeVL 11/2009 vp, s. 7–8, PeVL 12/2006 vp, s. 2–3, PeVL 32/2005 vp, s. 3, PeVL 19/2004 vp, s. 3–5, PeVL 4/2004 vp, s. 7, PeVL 74/2002 vp, s. 5.)

Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kysymyksessä on merkittävä julkisen vallan käyttö. Hallinnollisesta seuraamusmaksusta säädettäessä laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi myös seuraamusmaksun määrä tai sen enimmäismäärä ja se, mitkä seikat vaikuttavat maksun määräämiseen. (PeVL 43/2013 vp, s. 3, PeVL 14/2013 vp, s. 2–4, PeVL 34/2012

vp, s. 3, PeVL 17/2012 vp, s. 6, PeVL 11/2012 vp, s. 3, PeVL 9/2012 vp, s. 2–4, PeVL 57/2010 vp, s. 2, PeVL 55/2005 vp, s. 2, PeVL 32/2005 vp, s. 2–3.)

Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä aineellisen lainsäädännön kaikenlaisen rikkomisen tai laiminlyönnin sanktiointia merkitseviin niin sanottuihin blankosäännöksiin on myös hallinnollisia sanktioista säädettyä syytä suhtautua torjuvasti. Sanktion määräämistä ei siten voida sitoa esimerkiksi yleisluontoiseen ilmaisuun ”tässä laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä tarkoitetun velvollisuuden” rikkomisesta. Tavoitteena tulee olla, että sanktioiden määräämisen edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetusta teosta. (Ks. esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 31/2002 vp.)

Esityksessä ei ole otettu huomioon hallinnollisiin sanktioihin kohdistuvaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Esityksessä jää perustelematta tarve uhkasakon käyttöönotolle eikä ehdotetun uhkasakkosäätelyn perustuslainmukaisuutta ylipäättään käsitellä lainkaan. Sinällään oikeushenkilöihin kohdistetut hallinnolliset sanktiot liittyvät usein elinkeinotoiminnassa noudatettavien säännösten valvontaan. Mikäli uhkasakkomenettely nähdään tarpeelliseksi tässä sääntely-yhteydessä, on laissa säädettävä täsmällisesti ja selkeästi maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista. Laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi myös seuraamusmaksun määrä tai sen enimmäismäärä ja se, mitkä seikat vaikuttavat maksun määräämiseen. Lisäksi tulee säätää maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.

Muita seikkoja

Kyse on kaikkiaan seikkaperäisestä sääntelystä, johon liittyy useita poikkeamia, rajanvetotilanteita ja määritelmällistä hankaluutta. Tähänkin nähden vaikuttaa perustellulta, että soveltamisala on ensi vaiheessa rajattu eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvaan vaikuttamiseen kokemusten saamiseksi tällaisesta uudesta sääntelystä. Sääntelykokonaisuuden voi arvioida olevan ilmoitusvelvollisen ja avoimuusrekisteriä valvovan VTV:n kannalta melko vaikea-

selkoinen ja haastava soveltaa. Esityksessä on kuitenkin nähdäkseni pyritty ottamaan huomioon kyseisen sääntelykentän moninaisuus ja ongelmakohdat sekä yritetty muun ohella perustuuissa annettujen esimerkkien avulla vähentää tulkintaongelmien syntymistä esimerkiksi siitä, mitä tarkoitetaan toiminnan pienimuotoisuudella tai tavanomaisella asioinnilla viranomaisessa. Tämä vähentää myös sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen liittyviä ongelmia. Yksityiskohtana totean vielä, että lakiehdotuksen 3.1 §:n kieliasu on syytä tarkistaa.

Helsingissä 10.1.2023

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori