

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi (HE 98/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sami Demirbas, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Mikael Hidén
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi avoimuusrekisterilaki.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Neuvottelukuntaa koskeva säännös oli kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan jo 1.1.2023.

Esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 2 §:n 2 momentissa säädettyjen yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien, yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n, sananvapautta koskevan 12 §:n, kokoon- tumis- ja yhdistymisvapautta koskevan 13 §:n, vaali- ja 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 Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävää koskevan 90 §:n 2 momentin kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 86/2022 vp

Hallituksen esityksen mukaan avoimuusrekisterilakia voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rekisteröintivelvollisuus vaikuttamistoimintaa (jäljempänä myös lobbaus) ja siihen liittyvää elinkeinona harjoitettavaa neuvontaa harjoittaville yksityisille elinkeinonharjoittajille ja oikeushenkilöille. Laissa ehdotetaan lisäksi asetettavaksi velvoite raportoida vaikuttamistoiminnasta ja sen resursseista.

(2) Avoimuusrekisterissä oleville toimijoille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus raportoida vaikuttamistoiminnastaan kaksi kertaa vuodessa. Raportointijaksot ehdotetaan säädettäväksi kiinteiksi, jotta avoimuusrekisterin toiminta olisi sekä lobbaajille että yleisölle ennakoitavaa. Tietoja annetaan siten, että niistä käyvät ilmi yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Lisäksi tulee kertoa, mikäli toimintaa tehdään asiakkaan puolesta.

(3) Säännöksillä pyritään hallituksen esityksen perustelujen (s. 15) mukaan siihen, että avoimuusrekisteri sisältää ajantasaista ja laadukasta tietoa lobbauksesta. Lain tarkoituksena on esityksen perustelujen mukaan lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa ja ministeriöissä tehtävän päätöksenteon läpinäkyvyyttä rekisteröimällä niihin kohdistuvaa sellaista vaikuttamistoimintaa, jota tehdään virallisten työryhmien ja kuulemisten, kuten lausuntokierrosten ja valiokuntakuulemisten, ulkopuolella.

(4) Esityksen säätämisyjärjestystä koskevista perusteluissa on arvioitu ehdotuksen suhdetta perustuslakiin varsin kattavasti. Perustuslakivaliokunnalla ei pääosin ole huomautettavaa perusteluissa tältä osin esitettyihin johtopäätöksiin.

Osallistumisoikeudet

(5) Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännöksellä turvataan yksilön osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Siten se kattaa esimerkiksi äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Säännös viittaa myös yleisemmin erilaisiin ihmisten yhteistoiminnan muotoihin (HE 1/1998 vp, s. 74).

(6) Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksessä ei ole täsmennetty keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämismittain täyttää. Säännöksen perustelujen (HE 309/1993 vp, s. 62/I) mukaan keino voi olla esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen ja yksilön vai-

Valiokunnan lausunto PeVL 86/2022 vp

kuttamismahdollisuudet voivat toteutua vapaana kansalaistoimintana tai nimenomaisten mekanismien, kuten kansalaisaloitteen, kautta. Perustuslakivaliokunta on arvioiessaan osallistumisoikeuksiin liittyvän sääntelyn merkitystä perustuslain 2 §:n 2 momentin kannalta korostanut perustuslain 14 §:n 4 momentin ja 20 §:n 2 momentin asettamia vaatimuksia julkiselle vallalle turvata ja edistää osallistumisoikeuksien toteutumista (ks. esim. PeVL 29/2017 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVM 9/2010 vp).

(7) Perustuslakivaliokunnan mielestä säädettäväksi ehdotettavan rekisteröitymisvelvollisuuden, joka mahdollistaa tiedon saamisen vaikuttamistoiminnan painopisteistä ja ylipäättään vaikutustoiminnan seuraamisen, voidaan katsoa lisäävän vaikuttamistoiminnan ja päätöksenteon avoimuutta ja vahvistavan perustuslain 2 §:n 2 momentissa turvattua kansanvaltaan kuuluvaa yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen. Valiokunnan mielestä osallistumisoikeuksien toteuttamisedellytysten kannalta merkityksellisenä voidaan pitää myös sitä, että lakiehdotuksen 4 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus ei koske yksityishenkilöiden yhteydenpitoa, järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai puoluetoimintaa. Myös yksittäisten kansalaisten vaikuttamistoimintaa muistuttava yksityisten elinkeinonharjoittajien ja oikeushenkilöiden pienimuotoinen vaikuttamistoiminta jää 4 §:n mukaan velvollisuuden ulkopuolelle.

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin lakivaliokunnan huomiota siihen, että kynnys rekisteröimisvelvollisuudelle on ehdotettu huomattavan alhaiseksi tavanomaisen tai alueellisen yhdistystoiminnan kannalta. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden parantamiseksi lakivaliokunnan tulisi tarkastella erikseen aatteellisten yhdistysten normaalia, ei-ammattillista vaikuttamistoimintaa.

Sananvapaus

(9) Avoimuusrekisterisääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:ssä turvattua 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.

(10) Vaikka avoimuusrekisterilaila hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevien perustelujen (s. 80) mukaan säädetään yhteydenpidon raportoinnista, sillä ei arvioida olevan vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen lain tarkasti määritellystä soveltamisalasta johtuen. Perustuslakivaliokunta pitää valitettavana, ettei esitettyä arvioita hallituksen esityksessä tarkemmin perustella. Valiokunnan mielestä sananvapaudella on merkitystä ehdotetun sääntelyn arvioinnissa, vaikka rekisteröitymisvelvollisuus kohdistuukin suoraan vain oikeushenkilöihin ja yksityisiin elinkeinonharjoittajiin. Koska ehdotettu rekisteröintivelvollisuus ja rekisteröityjä koskeva yhteydenpitojen jälkikäteinen raportointivelvollisuus eivät kuitenkaan ole edellytyksenä vaikuttamistoiminnalle eikä rekisteröidyn vaikuttamistoiminnan sisältöihin ja muotoihin voitaisi puuttua lakiehdotuksen nojalla, ei niistä muodostu perustuslain 12 §:n 1 momentissa tarkoitettua ennakkolista estettä sananvapauden käytölle.

Valiokunnan lausunto PeVL 86/2022 vp

Tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa

(11) Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan avoimuusrekisteriin ilmoitetut tiedot julkaistaan yleisessä tietoverkossa. Hallituksen esityksen perustelujen (ks. esim. s. 21 ja 22) mukaan tietoihin sisältyy henkilötietoja. Tiedot pidetään 12 §:n mukaan saatavilla yleisessä tietoverkossa 10 vuoden ajan niiden ilmoittamispäivästä.

(12) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

(13) Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5).

(14) Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 73/2018 vp s. 3; PeVL 14/2018 vp, s. 8). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4).

(15) Hallituksen esityksen mukaan avoimuusrekisteriin sisältyy myös tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Perustelujen (s. 21) mukaan esimerkiksi yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta elinkeinotoimintaan liittyvät tiedot, kuten toiminimi, sisältävät henkilötietoja, ja perustelujen mukaan avoimuusrekisteriin tallennettavien yksityisten elinkeinonharjoittajien vaikuttamistoimintaa koskevien tietojen voidaan näin ollen katsoa sisältävän myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, koska niistä ilmenee poliittisia mielipiteitä ja mahdollinen ammattiliiton jäsenyys.

(16) Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan avoimuusrekisteriin ilmoitetut 6 §:ssä tarkoitettut tiedot julkaistaan yleisessä tietoverkossa. Lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin mukaan rekisteriviranomainen voi lisätä avoimuusrekisterin verkkosivustolle myös muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja. Mikäli tarkoituksena on, että lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin perusteella julkaistaan myös henkilötietoja joko 12 §:n puitteissa tai muuten perustelujen (s. 59) tarkoittamalla tavalla rekisterin verkkosivujen yhteydessä, on sääntelyä täsmennettävä olennaisesti.

(17) Perustuslakivaliokunta on arvioinut useita esityksiä, joissa on ehdotettu säädettäväksi mahdollisuudesta julkistaa tietoverkossa tietopalveluna tietoja, jotka sisältävät mm. henkilötietoja (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2019 vp, PeVL 17/2021 vp, PeVL 17/2016 vp). Valiokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta

Valiokunnan lausunto PeVL 86/2022 vp

hyväksyttävät perusteet (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunnan mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosisällöstä ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja (esim. PeVL 82/2022 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 17/2019 vp). Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 32/2008 vp). Valiokunta on arvioissaan kiinnittänyt huomiota myös luovutettavien tietojen sisältöön ja sääntelykontekstiin (PeVL 17/2021 vp, kappale 186).

(18) Tietojen hakua rekisteristä ei nyt arvioitavan lakiehdotuksen mukaan ole rajoitettu esimerkiksi siten, että vain yksittäiset haut olisivat mahdollisia tai että tietojen hakijan tulisi tunnistautua. Kun otetaan huomioon sääntelyn tarkoitus sekä siihen kytkeytyvä julkaistavien tietojen julkiseen toimintaan ja julkiseen vallankäyttöön liittyvä sisältö, ei perustuslakivaliokunnalla ole huomauttamista sääntelyn perusratkaisuista tältäkään osin.

(19) Avoimuusrekisterin tietoja pidettäisiin 12 §:n 2 momentin mukaan saatavilla yleisessä tietoverkossa 10 vuoden ajan. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 72) mukaan tämän ajan katsotaan olevan riittävän pitkä, jotta yleisöllä on mahdollisuus seurata pidempiä vaikuttamisprosesseja, jotka kestävät useamman hallituksen tai vaalikauden ajan. Esityksen perusteluissa (s. 79) on myös katsottu, että rekisteröityjen tietojen yleisyyden taso ja yhteiskunnallinen merkitys huomioon ottaen 10 vuoden aikaa voidaan pitää perusteltuna.

(20) Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietoihin kohdistuva lailla säätämisen vaatimus on kohdistunut myös säilytysaikoihin (PeVL 4/2021 vp, kappale 4, ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 2 ja 6). Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 46, PeVL 31/2017 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 51/2018 vp, s. 16, PeVL 13/2017 vp, s. 6).

(21) Nyt arvioitavassa lakiehdotuksen 12 §:ssä ei sinänsä ole kyse pelkästään henkilötietojen säilytysajan sääntelystä. Pykälän 2 momentissa säädetään tietojen saatavilla pitämisestä yleisessä tietoverkossa 10 vuoden ajan niiden ilmoittamispäivämäärästä.

(22) Perustuslakivaliokunta ei hallituksen esityksessä esitettyjen perustelujen valossa ole täysin vakuuttunut ehdotetun yleisessä tietoverkossa saatavilla pitämisen 10 vuoden määräajan välttämättömyydestä. Lakivaliokunnan on syytä vielä arvioida huolellisesti ehdotetun 10 vuoden määräajan välttämättömyyttä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuutta voi parantaa esimerkiksi poistamalla henkilötietoja sisältäviä tietueita jo ennen kymmenen vuoden määräaikaa. Lakiehdotukseen ei sisälly myöskään nimenomaista velvoitetta huolehtia avoimuusrekisterissä julkaistavien tietojen ajantasaisuudesta. Lakivaliokunnan on syytä arvioida sääntelyn kokonaisuutta myös EU:n tietosuoja-asetuksen näkökulmasta.

Kertomuksien käsittely

(23) Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta eduskunnalle. Hallituksen esityksen pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 86/2022 vp

rustelujen (s. 68) mukaan vuosiraportin tulee sisältää yhteenveto rekisterin sisällöstä. Lisäksi tarkastusvirasto voi antaa kehittämissuhteita sekä tarkastella yleisemmin lobbauksen nykytilaa. Vuosiraportin antaminen eduskunnalle mahdollistaa esityksen perustelujen mukaan avoimuusrekisterin parlamentaarisen seurannan, mitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena avoimuusrekisterin sääntelyn luonne huomioiden.

(24) Perustuslakivaliokunta on ottanut aiemmin varsin laajasti kantaa kertomusmenettelyyn erityisesti kertomusmenettelyn uudistamisen yhteydessä, minkä taustalla olivat perustuslakivaliokunnan ja tarkastusvaliokunnan esittämät näkemykset menettelyn kehittämisestä (PeVM 5/2008 vp, s. 3/II, PeVM 1/2010 vp, s. 7, TrVL 1/2008 vp). Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä arvioida osana uudistamistyötä, voidaanko kertomusten yhdistämisellä tehostaa ja järjestyttää hallituksen informointia toiminnastaan samoin kuin eduskunnan mahdollisuuksia valvoa hallituksen toimia (PeVM 1/2010 vp, s. 7/II). Valiokunta on myös arvioinut valtioneuvoston lakisäätövelvollisuuksia antaa eduskunnalle selontekoja (PeVL 43/2014 vp, s. 2, PeVL 5/2004 vp ja PeVL 37/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on tältä osin katsonut, että laissa säädetty velvollisuus antaa eduskunnalle selonteko soveltuu huonosti perustuslain 44 §:n mukaiseen tiedonanto- ja selontekomenettelyyn, joka on tarkoitettu valtioneuvoston omaan aloitteeseen ja harkintaan perustuvaksi keinoksi saattaa tärkeänä pitämänsä kysymys eduskunnan keskusteltavaksi ja arvioitavaksi.

(25) Perustuslakivaliokunnalla ei sinänsä ole huomautettavaa nyt ehdotetusta säännöksestä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin yleisesti huomiota tarpeeseen arvioida valtioneuvoston piirissä, kuinka paljon ja minkälaisissa asioissa eduskunnan käsiteltäväksi on syytä ehdottaa annettaviksi erilaisia vuosittaisia kertomuksia tai raportteja.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 86/2022 vp

Helsingissä 24.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Ville Valkonen kok
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen