Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 11.1.2023 KELLO 9.30
HE 98/22vp avoimuusrekisterilaiksi

Ehdotetussa avoimuusrekisterilaissa säädettäisiin oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille velvollisuus ilmoittaa rekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä elinkeinotoimintana harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Tavoitteena on esityksen mukaan lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa ja ministeriöissä tapahtuvan päätöksenteon avoimuutta rekisteröimällä niihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa (lobbausta), joka nykyisellään jää usein julkisuuslain ulottumattomiin. Rekisteriviranomaisena toimisi valtiontalouden tarkastusvirasto. - Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko (n. 12 s.) suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksosssa esitetty ei nähdäkseni anna aihetta merkittäviin huomautuksiin. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä, mutta pidetään kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

- - - - - - -

Kun täysistunto on lakiehdotuksen valmisteltavaksi lähettäessään edellyttänyt, että perustuslakivaliokunta antaa lakivaliokunnalle lausunnon, on ensisijaisesti kysymys PL 74 §:ssä (ja TJ 38,2 §:ssä) tarkoitetusta, perustuslainmukaisuutta ja suhdetta ihmisoikeussopimuksiin koskevasta lausunnosta. Tämä ei kuitenkaan mitenkään estä sitä, että valiokunta lausunnossaan koskettelee myös esim. kysymyksiä lainsäädäntöhankkeen yleisestä soveltuvuudesta valtiolliseen järjestelmään ja ehdotetun lain toimivuudesta käytännössä. En tarkastele tässä tällaisia kysymyksiä. Toteaisin kuitenkin, että säätelyn kohde lakiehdotuksessa on sillä tavoin

uudentyyppinen ja normeerattavat kysymykset osin ovat sillä tavoin hienovaraisia, että lain käytännön vaikutuksia koskevan toimivan seurannan järjestämisestä – sisäänajovaiheessa ja lain soveltamisessa yleensäkin - tulee epätavallisen tärkeä asia. Ehkä perustuslakivaliokuntakin voisi lausua tästä asiasta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu niitä perustuslain säännöstöjä, joilla tässä voisi olla jotain merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta. Esitettyihin päätelmiin, joiden mukaan tarkastellut kohdat ovat perustuslain kanssa sopusoinnussa, voidaan mielestäni yleisesti ottaen yhtyä. Pidän seuraavassa tarpeellisena mainita vain eräitä yksityiskohtia, joissa lakiehdotuksen suhde perustuslain vaatimuksiin voi vielä ansaita tarkastelua.

Säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään Suhde yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan -otsakkeen alla (s.77-79) mm. tietoja, joita luonnollisista henkilöistä voidaan tallettaa avoimuusrekisteriin. Kohtaan sisältyy seuraava kappale (s.78):

> ”Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä luonnollisia henkilöitä, mutta välillisesti rekisteri koskee myös luonnollisia henkilöitä ja näiden tietoja. Avoimuusrekisteriin voidaan tallettaa myös tietosuoja-asetuksen 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 turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan estämättä.”

En tiedä, mitä tekstissä konkreettisesti tarkoitetaan viittauksella ”tässä esityksessä kuvatuin perustein”. Kysymykseni tässä kohden on kuitenkin lähinnä vain seuraava: Vaikka henkilön poliittista toimintaa ja ammattiyhdistystoimintaa koskevien tietojen tallettaminen ja julkaiseminen joissain lain soveltamistilanteissa olisikin riittävän perusteltua (”välttämätöntä”) – kuten luultavasti on asian laita - , onko laissa riitävästi huolehdittu siitä, että tällaisten tietojen julkaiseminen ei voi ulottua muunlaisiin tilanteisiin, siis tilanteisiin, joissa sille ei ole riittävinä pidettäviä perusteita.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt mm. tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä PL 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta tärkeänä säätelykohteena (pevl 21/13 vp,) .Lakiehdotuksen 12 §:ssä esitetään nyt avoimuusrekisterin tietojen pitämistä saatavilla yleisessä tietoverkossa 10 vuoden ajan niiden ilmoittamispäivämäärästä. Näin pitkää säilytysaikaa perustellaan yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 72) toteamuksella : ”säilytysajan katsotaan olevan riittävän pitkä, jotta yleisöllä on mahdollisuus seurata pidempiä

vaikuttamisprosesseja, jotka kestävät useamman hallituksen tai vaalikauden ajan.” Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tätä säilytysaikaa perustellaan yhdellä virkkeellä (s.79): ”Rekisteröityjen tieetojen yleisyyden taso ja yhteiskunnallinen merkitys huomioon ottaen säilytysaikaa voidaan pitää perusteltuna.” . Minusta tällainen yleinen, ilman eriyttämisiä sovellettava 10 vuoden aika tietojen säilyttämisessä vaikuttaa pitkältä ja säilytysajan pituudelle esitetyt perustelut jäävät ylimalkaisiksi. Minusta valiokunnan olisi syytä arvioida lausunnossaan sitä, onko lakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotettu rekisteritietojen säilytysaika 10 vuotta pituudeltaan perusteltu.

Lakiehdotuksen 6 §:n 5 momentin mukaan rekisteriviranomainen - siis valtiontalouden tarkastusvirasto - voi antaa ”tarkempia määräyksiä siitä, miten vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot muodostetaan.” Säännöstä voidaan pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena siihen nähden, että yhtäältä PL 80 §:n 2 momentti asettaa melko ahtaat rajat sille, minkälaista oikeusnormien antovaltaa voidaan laissa antaa muille viranomaisille kuin asetuksenantajille ja toisaalta säännöksessä käytetty outo muotoilu ”määräyksiä siitä, miten (vaikuttamistoiminnan.....) taloudelliset tiedot muodostetaan” jättää säännöstekstinä liian epäselväksi sen, mitä kaikkea säännöksessä tarkoitettu määräysten antamisvalta voisi sisältää. Säännöskohdalle esitetyissä perusteluissa – sekä säännöskohtaisissa perusteluissa s.60 että säätämisjärjestysperusteluissa s. 86- 87 - tulee kuitenkin mielestäni riitttävän selväksi, että säännöksessä käytetyllä ilmauksella tarkoltetaan vain sitä, millä (yhdenmukaisella) tavalla rekisteriin sinänsä ilmoitettavaksi määrätyt taloudelliset tiedot on esitetttävä rekisteriin tehtävässä ilmoituksessa. Kun näin on, voidaan katsoa, että säännöskohtaan valittu epäselvyyttä jättävä esitystapa ei kuitenkaan vaadi enempää pohdiskelua PL 80 §:n säännöksen kannalta.

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin 8) kohdan mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto antaa vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta eduskunnalle. Momentin säännökselle esitetään lyhyet perustelut (s.68). Tällainen järjestely voidaan laissa tietysti hyvin toteuttaa. Ehdotuksen yhteydessä tulee kuitenkin mieleen pieni ja ehkä vähän sopimatonkin kysymys siitä, kuinka paljon ja minkälaisissa asioissa eduskunnan (täysistunnon) käsiteltäväksi on syytä säätää erilaisia vuosittaisia kertomuksia tai raportteja.

(Asian ulkopuolelta: lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin aivan alussa on kielivirhe, jota ei sovi jättää lakitekstiin (Oikeushenkilö*n* jne ...on tehtävä....).)