



Lausunto

29.08.2019

230/31/2019

Asia: VM/1229/00.01.00.01/2017

Avoimen hallinnon 4. toimintaohjelman luonnos 2019-2023

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VM/1229/00.01.00.01/2017

Lausunto Avoimen hallinnon 4. toimintaohjelman luonnoksesta 2019-2023

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa avoimen hallinnon 4. toimintaohjelman luonnoksesta.

Tarkastusvirasto pitää toimintaohjelmassa esitettyjä tavoitteita erittäin hyvinä. Yleisiin toimintaohjelman tavoitteisiin ei tarkastusvirastolla ole erityistä kommentoitavaa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan myös toimintaohjelmassa esitetyt konkreettiset sitoumukset ovat hyviä ja tuovat yleiset tavoitteet konkreettisemmalle tasolle. Tarkastusvirasto esittää eräitä yksityiskohtaisempia huomioita, joilla esitettyjä sitoumuksia olisi mahdollista täydentää ohjelmassa esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi.

1. Avoimuusrekisteri

Avoimen hallinnon II toimintasuunnitelman sitoumuksen pohjalta Suomessa toteutettiin kansainvälinen vertailu lobbarekistereistä. Selvityksen jälkeen asetettu parlamentaarinen työryhmä esitti yksimielisesti avoimuusrekisterin perustamista. Avoimuusrekisterin laatiminen

vastaa OGP:n osa-alueista erityisesti läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden vaatimuksiin. Avoimuusrekisteristä kansalaiset saavat tietoa toimijoista, jotka pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon. Päättäjät taas saavat tarkempaa tietoa heihin vaikuttavien toimijoiden roolista. Rekisterin myötä edunvalvontatyötä tekevät voivat avata edunvalvonta- ja vaikuttamistyötään.

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman mukaan säädetään avoimuusrekisteri parlamentaarisen valmistelun pohjalta kansalaisyhteiskuntaa kuullen. Tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen. Parlamentaarinen avoimuusrekisterityöryhmä on lähtenyt siitä, että sääntelyn kohteena on ai-nakin aluksi valtion toiminta ja myöhemmin myös kunnallis- ja aluehallinto.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) katsoo, että avoimuusrekisterin perustaminen on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista. Tämä edellyttää myös uutta lainsäädäntöä. Perustettavan avoimuusrekisterin tulisi olla valtakunnallinen ja helppokäyttöinen. Rekisteri voidaan ottaa käyttöön vaiheittain, mutta rekisteröintilogiikan tulisi olla kaikille toimijoille sama, jotta yhtenäinen avoimuuden kokonaiskuva voidaan muodostaa sekä valtionhallinnosta että alue- ja paikallishallinnosta. Rekisterin perustaminen edellyttäisi ilmoitusvelvollisten vastuutahojen määrittelyä ja rajaamista sekä rekisteröitävien asioiden huolellista ja selkeää määrittelyä. Rekisteröitävien asioiden tulisi olla dokumentoitavissa ja kattavuudeltaan riittävät, mutta kaikkien lobbausmuotojen ja yhteydenottojen rekisteröinti ei ole käytännössä mahdollista eikä tarkoituksenmukaista. Näin ollen lobbaus ja vaikuttaminen on syytä määritellä suppeasti.

Käsiteltäessä lobbauskohteita huomio kiinnittyy yleensä lakia säätäviin tahoihin, kun taas lakia täytäntöönpanevat toimijat jäävät usein vähemmälle huomiolle. Ne kuitenkin ohjeistavat ja valvovat lain täytäntöönpanoa, ja niillä voi olla suuri merkitys lain toteutumiselle. Vaikuttamisen rekisteröintivelvollisuutta säädettäessä on syytä harkita, tulisiko rekisteri ulottaa sekä lakia säätävään eduskuntaan että kaikkiin säädöksiä toimeenpaneviin julkishallinnon virastoihin ja muihin päätöksentekuelimiin.

Valtiolla on jo nyt tietoja, jotka voidaan sisällyttää avoimuusrekisteriin. Valtion virkamiehillä on velvollisuus ilmoittaa sidonnaisuuksistaan ja sivutoimistaan. Jos sivutoimeen käytetään työaikaa tai sivutoimi voi vaikuttaa virkamiehen riippumattomuuteen, sivutoimeen tarvitaan lupa. Ilmoitettuja tietoja ei kuitenkaan ole koottu rekistereiksi. Nämä tiedot samoin kuin luettelot eduskunnan valiokuntakuulemisiin kutsutuista tahoista voitaisiin koota yhtenäiseen avoimuusrekisteriin. Rekisteriin voitaisiin liittää myös luettelo valtion virkamieslain tarkoittamista karenssisopimuksista.

Vuonna 2010 valtioneuvosto ja oikeusministeriö laativat ohjeen kuulemisesta säädösvalmistelussa. Ohjeen mukaan kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmisteltavasta asiasta. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt, yritykset ja kansalaiset. Kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Sillä pyritään selvittämään valmisteltavaan asiaan liittyvät näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet. Kuulemisen avulla myös parannetaan luottamusta säädöksiin ja demokraattiseen päätöksentekoon. Myös viranomaisten säädösvalmistelukuulemiset voitaisiin sisällyttää keskitettyyn avoimuusrekisteriin. Näiden perusteella olisi mahdollista koota asiayhteyden lisäksi "valtakunnallinen intressitaho- ja vaikuttamisrekisteri".

Kuntalain mukaan kunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa. Sidonnaisuusilmoitus tehdään

tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitus-velvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuuston tiedoksi. Tarkastuslautakunta voi tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta. Kunnan on pidettävä sidonnaisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Myös kuntakohtaiset sidonnaisuustiedot voitaisiin koota yhteiseen valtakunnalliseen avoimuusrekisteriin.

Valtakunnallisen avoimuusrekisterin perustaminen edellyttää vastuuviranomaisen määrittelyn sekä tietojärjestelmähankinnan tai olemassa olevan tietojärjestelmän laajennuksen, ylläpidon ja raportoinnin resursseja. Keskitettynä ja dokumentointiin perustuvana rekisteri olisi kuitenkin kustannustehokas tapa toteuttaa koko julkishallintoa koskevat kansainväliset ja kansalaisten avoimuusodotukset sekä niitä koskeva julkinen raportointitarve.

2. Avoin data

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tekemänsä tarkastuksen perusteella laatinut Avointa tietoa ja viran-omaistietojen hyödyntämistä koskevan tuloksellisuustarkastuskertomusluonnoksen (265/54/2017). Tarkastuskertomus julkaistaan syyskuussa 2019. Se on lähetetty 10.6.2019 kommentointia varten myös valtiovarainministeriölle. Kertomusluonnos sisältää suosituksia tiedon löydettävyyden ja avatun datan luotettavuuden parantamiseksi, sekä lähtökohdiksi tietovarantojen taloudellisesti tarkoituksenmukaisesta muodostamisesta, huollosta ja käytöstä valtion tasolla valtion toiminta- ja taloussuunnittelussa. Kertomuksessa ja siihen sisältyvissä suosituksissa voi olla harkitsemisen arvoisia näkökohtia toimintaohjelman sitoumukseen 4.

Kun tietovarantoihin avataan rajapintoja jo voimassa olevien säännösten mukaan, olisi järkevää painottaa enemmän tulostavoitteiden asettamista toimenpiteille, jotka edistävät rajapintatyötä. Rajapintojen avaamisesta säädetään jo tiedonhallintalainlailla (xxxx/2019). Sen säännöksillä (HE 284/2018 vp; s. 9) yleiseen sääntelyyn tuotaisiin ensimmäistä kertaa teknisten rajapintojen käyttöä koskevat yleiset velvoitteet. Toisaalta rajapintoja koskevia vaatimuksia on myös Euroopan parlamentin ja neuvoston avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä antamassa (uudelleenlaadittu) direktiivissä (EU) 2019/1024 (20.6. 2019).

3. Kestävä avoimuus

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelmassa on käsitelty viranomaisen julkisuudesta annetun lain noudattamisen vahvistamista. Tässä yhteydessä on myös todettu, että hallitus arvioi julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskemaan julkisen sektorin omistamia tai määräysvallassa olevia oikeus-henkilöitä. Julkisuuslain soveltamisalan tarkastelu olisi mahdollista ottaa myös osaksi toimintaohjelman sitoumusta. Edelleen hyvät toimenpiteet selkokielisyydestä, vuoropuhelusta ja avoimuudesta voidaan ulottaa myös kaikille niille, joiden toiminnassa sovelletaan julkisuuslakia.

Jaakko Eskola

johtaja

Klaus Krokfors

johtava tilintarkastaja

Krokfors Klaus

Valtiontalouden tarkastusvirasto