

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om öppenhetsregistret

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om öppenhetsregistret (RP 98/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Sami Demirbas, justitieministeriet
- dataombudsman Anu Talus, Dataombudsmannens byrå
- professor Mikael Hidén
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om öppenhetsregistret.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2024. Bestämmelsen om delegationen var dock avsedd att träda i kraft redan den 1 januari 2023.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget med avseende på grundlagens 2 § 2 mom. om individens rätt att delta och påverka, 6 § om likabehandling, 10 § om skydd för privatlivet, 12 § om yttrandefrihet, 13 § om mötes- och föreningsfrihet, 14 § 4 mom. om främjande av rösträtt och rätt till inflytande, 15 § om egendomsskydd, 18 § 1 mom. om näringsfrihet, 29 § om riksdagsledamöters oberoende, 80 § 2 mom. om normgivningsbefogenheter och 90 § 2 mom. om Statens revisionsverks uppgift.

Utlåtande GrUU 86/2022 rd

Enligt propositionen kan lagen om öppenhetsregistret anses vara godtagbar och proportionell i förhållande till de samlade grundläggande fri- och rättigheterna. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås en registreringsskyldighet för enskilda näringsidkare och juridiska personer som bedriver påverkanskommunikation (nedan även lobbning) och anknytande rådgivning som näringsverksamhet. I lagen föreslås även en skyldighet att rapportera om påverkanskommunikation och dess resurser.

(2) Det föreslås att aktörerna i öppenhetsregistret ska vara skyldiga att rapportera om sin påverkanskommunikation två gånger om året. Rapporteringsperioderna ska vara fasta för att registrets funktion ska vara förutsägbar för lobbyisterna och allmänheten. Av uppgifterna i registret ska framgå föremålen och ämnena för påverkanskommunikationen samt de huvudsakliga sätten att hålla kontakt. Därtill ska det uppges om lobbningen utövas för en klient.

(3) Syftet med bestämmelserna är enligt propositionsmotiven (s. 16) att öppenhetsregistret ska innehålla aktuella och högklassiga uppgifter om lobbning. Syftet med lagen är enligt motiven att öka transparensen i riksdagens, statsrådets och ministeriernas beslutsfattande genom att registrera sådan påverkanskommunikation som utövas utanför formella arbetsgrupper och samråd, såsom remissbehandlingar och utskottssamråd.

(4) I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen har förslagets förhållande till grundlagen bedömts på ett tämligen heltäckande sätt. Grundlagsutskottet har i huvudsak ingen-
ting att invända mot de slutsatser som till denna del framförs i motiveringen.

Rätt att delta

(5) Till demokratin hör enligt grundlagens 2 § 2 mom. att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Bestämmelsen tryggar individens deltagande och möjligheter att påverka på de olika nivåerna av samhällelig verksamhet. Sålunda täcker den till exempel röstning vid val och folkomröstningar, andra medel för deltagande och påverkan, liksom också den spontana verksamheten inom det civila samhället och individens deltagande i sådana beslut i den egna närmiljön som påverkar personen själv eller dennes livsmiljö. Bestämmelsen syftar också mer allmänt på olika former av samarbete mellan människor (RP 1/1998 rd, s. 75).

(6) Grundlagens 14 § 4 mom. föreskriver om det allmännas skyldighet att främja individens möjligheter att ta del i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. I bestämmelsen preciseras inte med vilka metoder det allmänna ska förverkliga sin förpliktelse. Enligt motiven till bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 66) kan exempel på sådana medel vara utveckling av den lagstiftning som gäller olika system för deltagande, och individens på-

Utlåtande GrUU 86/2022 rd

verkningsmöjligheter kan realiseras till exempel i form av fri medborgarverksamhet eller genom uttryckliga mekanismer för detta ändamål, till exempel medborgarinitiativ. I bedömningen av vilken effekt lagstiftningen har på rättigheterna att delta med avseende på 2 § 2 mom. i grundlagen har grundlagsutskottet betonat de krav som grundlagens 14 § 4 mom. och 20 § 2 mom. ställer på det allmännas makt att trygga och främja tillgodoseendet av rättigheterna att delta (se t.ex. GrUU 29/2017 rd, GrUU 67/2014 rd, GrUB 9/2010 rd).

(7) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna registreringsskyldigheten som gör det möjligt att få information om prioriteringarna i påverkanskommunikation och över huvud taget följa påverkansverksamheten kan anses öka insynen i påverkanskommunikation och beslutsprocesser och stärka individens rätt enligt 2 § 2 mom. i grundlagen att delta i och påverka samhällsutvecklingen. Utskottet anser också att det med tanke på förutsättningarna för att utöva rätten att delta kan anses vara relevant att anmälningsskyldigheten enligt 4 § i lagförslaget inte gäller privatpersoners kontakter, oorganiserad samhällsaktivitet eller partiverksamhet. Enligt 4 § gäller skyldigheten heller inte småskalig påverkanskommunikation som utövas av enskilda näringsidkare och juridiska personer och som påminner om enskilda medborgares påverkanskommunikation.

(8) Grundlagsutskottet påpekar för lagutskottet att den föreslagna tröskeln för registreringsskyldigheten är anmärkningsvärt låg med tanke på sedvanlig eller regional föreningsverksamhet. För att förbättra proportionaliteten i regleringen bör lagutskottet separat granska ideella föreningsars normala, icke-yrkesmässiga påverkanskommunikation.

Yttrandefrihet

(9) Lagstiftningen om öppenhetsregistret är relevant med avseende på yttrandefriheten, som tryggas i 12 § i grundlagen. Grundlagsbestämmelsen garanterar alla medborgare rätt till yttrandefrihet och rätt att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Enligt förarbetena är den centrala avsikten med yttrandefrihetsbestämmelsen i grundlagen att garantera den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen (RP 309/1993 rd, s. 60). Av tradition har yttrandefriheten till sitt innersta väsen framför allt betraktats som en grundläggande politisk rättighet (GrUU 19/1998 rd, s. 5). Med spridning avses all slags publicering, spridning och förmedling av meddelanden.

(10) Trots att lagen om öppenhetsregistret enligt propositionsmotiven till lagstiftningsordningen (s. 83) föreskriver om rapporteringen av kontakter anses detta inte få konsekvenser för utövandet av yttrandefriheten, i och med att lagens tillämpningsområde har specificerats noggrant. Grundlagsutskottet anser att det är beklagligt att de här bedömningarna inte motiveras närmare i propositionen. Utskottet anser att yttrandefriheten har betydelse vid bedömningen av den föreslagna regleringen, även om registreringsskyldigheten direkt gäller endast juridiska personer och enskilda näringsidkare. Eftersom den föreslagna registreringsskyldigheten och skyldigheten att i efterhand rapportera om de registrerades kontakter dock inte är en förutsättning för påverkanskommunikation och det inte med stöd av lagförslaget är möjligt att ingripa i innehållet i och formerna för den registrerades påverkanskommunikation, utgör de inget sådant hinder i förväg för yttrandefriheten som avses i 12 § 1 mom. i grundlagen.

Utlåtande GrUU 86/2022 rd

Publicering av uppgifter i det allmänna datanätet

(11) Enligt 12 § i lagförslaget ska de uppgifter som anmälts till öppenhetsregistret offentliggöras i det allmänna datanätet. Enligt propositionsmotiven (se t.ex. s. 21 och 22) innehåller uppgifterna personuppgifter. Uppgifterna ska enligt 12 § hållas tillgängliga i det allmänna datanätet i 10 år från den dag de anmälles.

(12) Den föreslagna regleringen är betydelsefull särskilt med avseende på skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Regleringen är av betydelse också med avseende på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 7 i stadgan tryggas respekten för privatlivet och i artikel 8 vars och ens rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

(13) Grundlagsutskottet anser att dataskyddsförordningens detaljerade bestämmelser, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, allmänt taget utgör en tillräcklig rättslig grund även med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Skyddet för personuppgifter bör i första hand tillgodoses utifrån den allmänna dataskyddsförordningen och den allmänna lagstiftningen på nationell nivå. Vi bör alltså förhålla oss restriktivt till att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 14/2018 rd, s. 5).

(14) Grundlagsutskottet har understrukt att skyddet för privatlivet och personuppgifter inte har företräde framför andra grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 73/2018 rd, s. 3, GrUU 14/2018 rd, s. 8). Utskottet har särskilt lyft fram balansen mellan handlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter (GrUU 22/2008 rd, s. 3/II).

(15) Enligt propositionen ska öppenhetsregistret också innehålla uppgifter som enligt dataskyddsförordningen hör till särskilda kategorier av personuppgifter. När det gäller enskilda näringsidkare innehåller uppgifterna om näringsverksamhet, såsom firmanamn, personuppgifter, står det i motiveringen (s. 22). Uppgifter om enskilda näringsidkares påverkanskommunikation som förs in i öppenhetsregistret kan således anses innehålla sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, eftersom uppgifterna avslöjar personens politiska åsikter och eventuella medlemskap i ett fackförbund.

(16) Enligt 12 § 1 mom. i lagförslaget ska de uppgifter som anmälts till öppenhetsregistret enligt 6 § offentliggöras i det allmänna datanätet. Registermyndigheten kan enligt 6 § 3 mom. på öppenhetsregistrets webbplats föra in även annat material som gäller öppenheten inom förvaltningen. Om avsikten är att även personuppgifter med stöd av 6 § 3 mom. i lagförslaget också ska publiceras antingen inom ramen för 12 § eller annars i samband med registrets webbplats på det sätt som avses i motiveringen (s. 61), måste regleringen preciseras väsentligt.

(17) Utskottet har bedömt flera propositioner där det föreslås bestämmelser om möjligheten att i datanätet som informationstjänst publicera uppgifter som bland annat innehåller personuppgifter (t.ex. GrUU 2/2017 rd, GrUU 17/2019 rd, GrUU 17/2021 rd, GrUU 17/2016 rd). Utskottet har ansett att det är möjligt att offentliggöra personuppgifter i form av en offentlig informationstjänst,

Utlåtande GrUU 86/2022 rd

om argumenten för det är godtagbara med tanke på garantierna för rättsskydd och de grundläggande fri- och rättigheterna (t.ex. GrUU 2/2017 rd, GrUU 65/2014 rd, GrUU 32/2008 rd). Utskottet har ansett att det i personregister som ska läggas ut i ett allmänt datanät inte ska gå att söka uppgifter på stora grupper, utan till exempel endast enskilda sökningar (t.ex. GrUU 82/2022 rd, GrUU 2/2018 rd, GrUU 17/2018 rd, GrUU 17/2019 rd). Utskottet har i vissa situationer ansett att en sådan avgränsning är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 32/2008 rd). Utskottet har i sin bedömning också fäst uppmärksamhet vid innehållet i de uppgifter som lämnas ut och bestämmelsernas sammanhang (GrUU 17/2021 rd, stycke 186).

(18) Enligt det aktuella lagförslaget har sökningen av uppgifter i registret inte avgränsats till exempel så att endast enskilda sökningar är möjliga eller så att den som ansöker om uppgifter ska identifiera sig. Med beaktande av regleringens syfte och uppgifternas innehåll med anknytning till den offentliga verksamheten och den offentliga maktutövningen har grundlagsutskottet inte heller till denna del något att anmärka på de grundläggande lösningarna i regleringen.

(19) Enligt 12 § 2 mom. ska uppgifterna i öppenhetsregistret hållas tillgängliga i det allmänna datanätet i 10 år. Förvaringstiden anses enligt propositionsmotiven (s. 75) vara tillräckligt lång för att allmänheten ska ha möjlighet att följa längre påverkansprocesser, som omspannar flera regeringsperioder eller valperioder. I propositionsmotiven (s. 82) har det också ansetts motiverat att en tid på 10 år kan anses motiverad med beaktande av de registrerade uppgifternas allmänna karaktär och samhällseliga betydelse.

(20) Enligt grundlagsutskottet har kravet på att bestämmelser om personuppgifter ska utfärdas genom lag också gällt förvaringstider (GrUU 4/2021 rd, stycke 4, se även GrUU 14/2018 rd, s. 2 och 6). Utskottet har understrukt att framför allt lagringstiden för känsliga uppgifter ska vara begränsad på så sätt att uppgifterna bara får finnas lagrade så länge det är nödvändigt för att fullfölja det syfte för vilket uppgifterna har registrerats (se t.ex. GrUU 4/2021 rd, stycke 46, GrUU 31/2017 rd, s. 5, GrUU 13/2017 rd, s. 6). Grundlagsutskottet har till exempel ansett att en lagringstid på fem år för känsliga uppgifter är lång (GrUU 51/2018 rd, s. 16, GrUU 13/2017 rd, s. 6).

(21) I 12 § i det aktuella lagförslaget är det inte i sig fråga enbart om reglering av förvaringstiden för personuppgifter. I 2 mom. föreskrivs det om tillgänglighållande av uppgifter i det allmänna datanätet i 10 år från den dag uppgifterna anmäldes.

(22) Grundlagsutskottet är i ljuset av propositionsmotiven inte helt övertygat om att det är nödvändigt att hålla uppgifterna tillgängliga i det allmänna datanätet i 10 år. Lagutskottet bör ytterligare noggrant bedöma om det är nödvändigt med en 10-årsperiod. Grundlagsutskottet anser att regleringens proportionalitet kan förbättras till exempel genom att poster som innehåller personuppgifter raderas tidigare. Lagförslaget innehåller inte heller någon uttrycklig skyldighet att se till att de uppgifter som publiceras i öppenhetsregistret är uppdaterade. Lagutskottet bör bedöma regleringen som helhet också med avseende på EU:s dataskyddsförordning.

Utlåtande GrUU 86/2022 rd

Behandling av berättelser

(23) Enligt 9 § 1 mom. 8 punkten i lagförslaget ska Statens revisionsverk lämna en årsrapport om registrets verksamhet och om tillsynen av registret till riksdagen. Enligt propositionsmotiven (s. 70) ska årsrapporten innehålla ett sammandrag av registrets innehåll. Vidare kan revisionsverket ge utvecklingsförslag och mer allmänt analysera nuläget i fråga om lobbning. Inlämnandet av årsrapporter till riksdagen möjliggör enligt propositionsmotiven en parlamentarisk uppföljning av öppenhetsregistret, vilket kan betraktas som ändamålsenligt med tanke på karaktären av lagstiftningen om öppenhetsregistret.

(24) Grundlagsutskottet har tidigare i tämligen stor utsträckning tagit ställning till berättelseförfarandet särskilt i samband med revideringen av förfarandet, vilket bottnade i grundlagsutskottets och revisionsutskottets synpunkter på hur förfarandet kunde utvecklas (GrUB 5/2008 rd, s. 3, GrUB 1/2010 rd, s. 7, ReUU 1/2008 rd). Grundlagsutskottet ansåg det vara viktigt att som en del av reformarbetet utvärdera om en sammanslagning av berättelserna kunde effektivisera och rationalisera regeringens information om sina åtgärder och riksdagens möjligheter att övervaka dem (GrUB 1/2010 rd, s. 7). Utskottet har också bedömt statsrådets lagstadgade skyldigheter att lämna redogörelser till riksdagen (GrUU 43/2014 rd, s. 2, GrUU 5/2004 rd och GrUU 37/2006 rd). Grundlagsutskottet har till denna del ansett att en lagfäst skyldighet för statsrådet att ge riksdagen en redogörelse rimmar illa med meddelande- och redogörelseförfarandet enligt 44 § i grundlagen som är avsett att vara ett sätt för statsrådet att på eget initiativ och enligt egen bedömning lämna en viktig fråga för diskussion och bedömning i riksdagen.

(25) Grundlagsutskottet har i och för sig inga invändningar mot den föreslagna bestämmelsen. Utskottet pekar dock på behovet av att inom statsrådet bedöma hur många och i vilka slags ärenden riksdagen bör föreläggas olika årliga berättelser eller rapporter.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 86/2022 rd

Helsingfors 24.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saf
medlem Ville Valkonen saml
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.