

Asia: VN/4118/2019

## **Lausuntopyyntö parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilaiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Kannatatteko avoimuusrekisterin perustamista Suomeen?**

Kyllä

#### **Mikä esillä olevista kolmesta avoimuusrekisterin soveltamisalavaihtoehdosta tulisi valita (eli mihin tahoihin kohdistuvaa lobbausta ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea)?**

Koko valtionhallinto

#### **Yleiset huomiot esityksestä**

Esityksen mukaan vaikuttamistoimintaa sekä siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa harjoittavat tahot velvoitettaisiin rekisteröitymään sähköiseen avoimuusrekisteriin ja ilmoittamaan harjoittamastaan valtion tason vaikuttamistoiminnasta kaksi kertaa vuodessa annettavalla toimintailmoituksella. Avoimuusrekisterin rekisterinpitäjäksi ehdotetaan Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Laki tulisi voimaan ja rekisteri otettaiisiin käyttöön vuoden 2023 aikana. Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Avoimuusrekisterin sisältämät tiedot julkaistaisiin yleisen tietoverkon kautta avoimuusrekisteri.fi-palvelussa, jota Valtiontalouden tarkastusvirasto ylläpitäisi. Tiedot säilytettäisiin 10 vuoden ajan julkisessa avoimuusrekisterissä, minkä jälkeen ne arkistoitaisiin pysyvästi tutkimuskäyttöä varten. Tietojen saaminen rekisteristä olisi maksutonta.

Avoimuusrekisterin soveltamisalan laajuuden osalta esityksessä on käsitelty kolmea eri vaihtoehtoa: 1) koko valtiohallinto, 2) eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot sekä 3) eduskunta ja ministeriöt. Laajimman soveltamisalavaihtoehdon mukaan oikeus-henkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien olisi ilmoitettava vaikuttamistoiminnastaan avoimuusrekisteriin, mikäli toiminnalla pyritään pitkäjänteisesti tai suunnitelmallisesti vaikuttamaan eduskunnassa, ministeriöissä tai valtion virastoissa tehtävään valmisteluun ja päätöksentekoon, olemalla yhteydessä vaikuttamistoiminnan kohteisiin.

Kahden laajimman soveltamisalavaihtoehdon mukaisen esityksen mukaan vaikuttamistoiminnan kohteena olisi mm. valtion virastojen päälliköt ja muu henkilökunta. Avoimuusrekisteriin ei kuitenkaan yksilöitäisi virastosta kuin virastojen päälliköt. Valtion virastojen muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitettaisiin tieto osastosta ja yksiköstä.

Laki koskisi päätöksentekoon vaikuttamista. Päätöksenteolla tarkoitettaisiin niin virallista päätöksentekoa ja siihen liittyvää valmisteluprosessia kuin mitä tahansa muuta käsiteltävää asiaa, johon ei välttämättä suoraan liity virallista päätöstä tai valmistelu-prosessia. Ilmoittamisvelvollisuutta ei sovellettaisi tavanomaiseen asiointiin viran-omaisissa kuten sitä, että yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö hoitaa laki-sääteisiä velvoitteitaan suhteessa viranomaisiin, esimerkiksi hakee verotukseen liittyvää ennakkopäätöstä tai käy viranomaisen kanssa toimintaansa liittyvää neuvonta-keskustelua. Lakia ei sovellettaisi myöskään valtion viranomaiseen tämän tehtävien hoidon osalta. Lain tarkoittamaa rekisteriin ilmoitettavaa viranomaiseen kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa ei syntyisi menettelyssä, jossa viranomainen toteuttaa lakisääteistä kuulemis- tai vastaavaa menettelyä, mikä dokumentoidaan viranomaisen toimesta (ja johon liittyvät asiakirjat kuten lausunnot ovat lähtökohtaisesti julkisia). Muuhun ns. epäviralliseen menettelyyn kuten sidosryhmäyhteistyöhön voi liittyä lain nojalla ilmoitettavaa vaikuttamistoimintaa.

Verohallinto lausuu mietinnön ja esitysluonnoksen johdosta seuraavaa:

## 1 Yleistä

Verohallinto pitää esitystä kannatettavana ja puoltaa laajaa soveltamisalaa, joka koskisi koko valtionhallintoa.

Verohallinto kiinnittää huomiota siihen, että avoimuusrekisterilain säätämisessä olisi määriteltävä riittävällä tarkkuudella laissa tarkoitetun vaikuttamistoiminnan sekä viranomaisten harjoittaman sidosryhmäyhteistyön välinen suhde. Laissa olisi säädettävä nimenomaisesti siitä, miten lakia sovelletaan sidosryhmäyhteistyöhön sekä otetta-va huomioon eri toimijoiden erilaiset toimintaympäristöt ja yhteistyössä käytännössä syntyvät tilanteet. Verohallinto esimerkiksi tekee paljon ja monella tasolla yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Nämä toimijat voivat olla elinkeinoelämän toimijoita, järjestö-toimijoita tai yksittäisiä oikeushenkilöitä kuten ohjelmistotoimittajia ja palveluntuottajia. Yhteistyön tekemisen taustalla on erityisesti paremman asiakasymmärryksen saaminen Verohallinnon verotustyön ja palvelujen kehittämiseksi sekä erilainen muu kehittämistyö esimerkiksi digitalisaation ja tehokkaan tietovirtojen käytön mahdollistamiseksi.

## 2 Kuvaus Tulorekisteriyksikön tehtäviin liittyvästä vaikuttamistoiminnasta

## 2.1 Yleistä Tulorekisteriyksikön sidosryhmäyhteistyöstä

Tulorekisteriyksikön toimintaan tulotietojärjestelmän sekä tulevan Positiivisen luotto-tietorekisterin rekisterinpitäjänä liittyy olennaisesti sidosryhmäyhteistyö toisten viranomaisten, ministeriöiden sekä tiedonsaaja- ja ilmoittajatahojen kanssa. Sidoryhmäyhteistyö tiedonsaajien ja ilmoittajatahojen kanssa on pääosin luonteeltaan epävirallista ja liittyy olennaisesti Tulorekisteriyksikön ohjaus- ja neuvontavelvollisuuteen viranomaisena. Tällaiseen sidoryhmäyhteistyöhön voi liittyä ehdotetun avoimuusrekisterilainsäädännön perusteella ilmoitettavaa vaikuttamistoimintaa. Sidoryhmäyhteyden erottaminen avoimuusrekisterilainsäädännössä tarkoitetusta vaikuttamistoiminnasta voi olla käytännössä vaikeaa.

## 2.2 Sidoryhmäyhteistyön toteuttamistapoja

Lain soveltamisalan täsmällisen määrittelyn tueksi on alla kuvattu Tulorekisteriyksikön sidoryhmäyhteistyön toteuttamisen tapoja.

### Tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmä

Tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 6 luvun 19 §:ssä säädetään Tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmästä, joka on Tulorekisteriyksikön toiminnan tukena. Yhteis-työryhmä käsittelee tulotietojärjestelmän kehittämissuuntia ja toimintalinjoja sekä toteuttaa suorituksen maksajien, tiedon käyttäjien ja Tulorekisteriyksikön välistä yhteistyötä tulotietojärjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvissä tehtävissä.

Verohallinnon käsityksen mukaan yhteistyöryhmä olisi lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu viranomaisen asettama työryhmä, jonka toimintaan osallistuvia ei koskisi rekisteröitymisvelvollisuus avoimuusrekisteriin.

### Yhteistyön verkosto

Keväällä 2019 toimintansa aloittaneen yhteistyön verkoston tehtävänä on tukea yhteistyöryhmän toimintaa ja välittää kunkin toimialan yhteinen näkemys toimialan tarpeista Tulorekisteriyksikön tietoon. Kukin toimiala nimeää verkostoon kaksi edustajaa ja yhden varaedustajan.

Tulorekisteriyksikkö pyytää verkostolta lausuntoja ja tekee verkostolle erilaisia kyselyjä. Toimialan nimetty edustaja välittää lausuntopyynnöt ja kyselyt muille toimialansa edustajille kannanottoa varten ja toimittaa Tulorekisteriyksikölle vastauksena toimialan yhteisen näkemyksen. Edustajat voivat myös tehdä toimialan yhteisiä muutospyyntöjä Tulorekisteriyksikölle.

Verkostossa arvioidaan tulorekisterin käyttökäytömyönten kokonaistilannetta ja tietöjen hyödynnettävyyttä yleisellä tasolla. Verkostossa tehdään lisäksi toimialakohtaista kehittämistyötä käsittelemällä ilmoittamisen ohjeistukseen ja tiedon käyttäjien toimialakohtaisiin tarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Tapaamisia järjestetään tarpeen mukaan eri-laisiin aiheisiin ja ilmiöihin liittyen. Verkostossa käsitellään vuosittain muun muassa tietosisältömuutoksia seuraavien tahöjen kanssa: Kela, Verohallinto, eläkelaitokset, Eläketurvakeskus, Työllisyysrahasto, työttömyyskassat, liikennevakuuttajat, kunnat, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala, työsuojeluviranomainen, Tapaturmavakuutuskeskus, Potilasvakuutuskeskus, Tilastokeskus, Valtiokonttori, Ulosottolaitos, Suomen Taloushallintoliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry, palkansaajakeskusjärjestöt sekä sosiaali- ja terveysministeriö.

#### Asiakasraadit

Tulorekisteriyksikkö kerää asiakasraatien kautta palautetta tietöjen ilmoittamisesta tulorekisteriin. Asiakasraatien tärkein tehtävä on tuoda tiedon tuottajien näkemykset vahvemmin osaksi tulorekisterin kehittämistä. Ne osallistuvat tulorekisterin kehittämiseen antamalla palautetta muun muassa rekisterin toimivuudesta ja muutoksista. Asiakasraatien jäsenet voivat myös tehdä muutospyyntöjä Tulorekisteriyksikölle.

Asiakasraateja on palkkatietöjen ilmoittamisessa kolme: ohjelmistotalöjen asiakasraati, tilitoimistöjen ja palveluntuottajien asiakasraati sekä muiden ilmoittajien asiakas-raati. Etuuksien ilmoittamisessa toimii yksi yhteinen etuustietöjen ilmoittajien ja ohjelmistotalöjen asiakasraati.

Tulorekisteriyksikkö hakee ja valitsee raateihin vapaaehtoisia jäseniä kahden vuoden välein siten, että tiedon tuottajista saadaan mahdollisimman edustava otos. Valinnoissa on otettu huomioon esimerkiksi ehdokkaan organisaatiomuoto, kotipaikka, ilmoittamiskanavat ja muut ilmoitustarpeet. Palkkatietöjen ilmoittamista käsitteleviin raateihin osallistuvat myös Suomen Yrittäjien ja Taloushallintoliiton edustajat. Raadin kahden vuoden toimikauden aikana raadeille järjestetään vähintään kaksi virtuaalista tilaisuutta sekä lähetetään vuosittain oma asiakastytyväisyyskysely. Raatien jäsenille voidaan myös lähettää muita kyselyitä, ja pyytää heiltä kohdennetusti kommentteja tulorekisterin kehittämisen tueksi.

Jatkuva palaute ja asiakastytyväisyyskyselyt

Tulorekisteriyksikkö kerää jatkuvasti palautetta tulorekisterin toiminnasta. Palautetta kerätään puhelinpalvelussa, chatissa ja verkkosivujen palautelomakkeella. Palautteet käsitellään säännöllisesti, ja toteuttamiskelpoiset ehdotukset siirretään arvioitavaksi tulorekisterin ns. pienkehitystoiminnossa. Palautteen antajana voi olla kuka tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

Tulorekisteriyksikkö selvittää myös käyttäjätyytyväisyyttä erillisellä kyselyllä kaksi kertaa vuodessa. Kyselyssä pyydetään palautetta erityisesti tulorekisterin toimivuudesta ja käytettävyydestä, ja se voidaan osoittaa tietyille kohderyhmälle, esimerkiksi tiedon ilmoittajille, asiakasraadeille, tiedon käyttäjille tai ohjelmistotaloille.

Ehdotus ohjataan muutospyyntönä tulorekisterin pienkehitystoimintoon käsiteltäväksi, jos asiakkailta saatu kehitysehdotus on laajuudeltaan pieni, ja se on mahdollista toteuttaa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Asiakkaiden ehdotusten lisäksi pienkehitystoiminnossa käsitellään tulorekisterin toiminnassa tunnistettuja kehitys-kohteita ja lainsäädännöstä johtuvia, välttämättömiä muutostarpeita tulorekisterin toimintaan.

#### Ohjelmistotaloyhteistyö

Tulorekisteriyksikön ohjelmistotalojen kanssa tekemän yhteistyön tavoitteena on tukea ohjelmistopalveluiden tuottajia, jotta ohjelmistojen toteutus vastaa tulorekisteri-ohjeistusta ja tuottaa tulorekisteriin virheetöntä tietoa. Ohjelmistotaloille järjestetään esimerkiksi verkkoklinikoita, ohjelmistotalopäiviä ja työpajoja sekä teetetään tarvittaessa kohdennettuja kyselyitä.

#### Työpajatyöskentely ja muut sidosryhmätapaamiset

Tulorekisteriyksikkö voi tarvittaessa järjestää työpajoja tai muita ad hoc -tyyppisiä tapaamisia esimerkiksi jonkin ajankohtaisen ilmiön tai ongelman ratkaisemiseksi. Työ-pajoihin tai tapaamisiin kutsutaan asian laadun kannalta relevantteja sidosryhmien edustajia tapauskohtaisesti.

#### Positiiviseen luottotietorekisteriin liittyvä vaikuttamistoiminta

Positiivista luottotietorekisteriä koskeva lainsäädäntötyö on tämän lausunnon antamisaikana vielä kesken. Sidosryhmäyhteistyön tavat tulevat todennäköisesti muodostumaan samankaltaisiksi, kuin mitä edellä on kuvattu Tulorekisteriyksikön tämänhetkisen sidosryhmäyhteistyön osalta, pois lukien lakisääteinen yhteistyöryhmä. Avoimuusrekisterilain lainsäädäntöhankkeessa tulisi kuitenkin

varautua siihen, että vastaavien keskeneräisten hankkeiden osalta on vielä tässä vaiheessa vaikea havainnollistaa tulevaisuuden sidosryhmäyhteistyön tapoja, käytäntöjä sekä tarpeita.

### 3 Lopuksi

Edellä on kuvattu viranomaistehtävien toteuttamiseen liittyvien vaikuttamistilanteiden moninaisuutta ja niiden luonteen tulkinnanvaraisuutta rajanvetotilanteissa. Esitetty laki lisäisi Verohallinnon näkemyksen mukaan lausunnon alussa ehdotetuin täsmennyksin valtion hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä siten, että viranomaisen voisi jatkossakin tehdä järkevästi tehtäviensä kannalta välttämätöntä sidosryhmäyhteistyötä. Täsmennykset vähentäisivät ilmoitusvelvollisille tahoille laista syntyvää hallinnollista taakkaa. Vaikka avoimuusrekisteriin rekisteröityminen ja ilmoitusvelvollisuus it-sessään eivät koskisi viranomaista, voi niistä aiheutua viranomaiselle käänteinen velvollisuus mikäli avoimuuden ja läpinäkyvyyden nimissä tulisi sovellettavaksi nk. audit trail -ajattelu. Tällä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että viranomaiselle voi syntyä tarve luoda menettely, jonka myötä avoimuusrekisteriin ilmoitettavia tietoja voidaan tarvittaessa yhdistää viranomaisella oleviin tietoihin vaikuttamistapahtumien toteamiseksi aukottomasti.

Kautto Markus  
Verohallinto