

Esitys avoimuusrekisteristä

Lukuohje muistioon:

- Muistio on valmisteltu ohjausryhmän 15.2.2021 tekemien linjausten pohjalta. Kokouksessa päätettiin jatkaa hallituksen esityksen valmistelua hybridimallin pohjalta siten, että muut esillä olleet soveltamisalamallit esitetään vaihtoehtoisina malleina.
- Muistio on jaoteltu HE-pohjan muotoon. Luvuissa on erikseen maininnat siitä, että mikä niiden valmiusaste on ja mitä asioita niihin on vielä tulossa.
- Tekstissä käytettävät termit vaativat vielä yhdenmukaistamista ja tarkempaa määrittämistä. Esimerkiksi tekstissä puhutaan sekä avoimuudesta että läpinäkyvyydestä, minkä lisäksi lobbaukseen viitataan useilla termeillä, kuten lobbaus, vaikuttaminen, vaikuttamistoiminnan ja yhteydenpito. Myös vaikuttamistoiminnan neuvonnasta puhuttaessa käytetään termejä avustaminen ja konsultointi.

Oikeusministeriölle

Osio on valmis

Valtioneuvosto asetti 12.3.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti ehdotusta lakisääteisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri).

Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä oli valmistella parlamentaarisen ohjausryhmän alaisuudessa ehdotus avoimuusrekisteriksi, jossa asetetaan rekisteröintivelvoite lobbausta harjoittaville organisaatioille ja henkilöille. Ehdotus tuli laatia hallituksen esityksen muotoon. Ohjausryhmän ja työryhmän toimikausi asetettiin päättymään 30.6.2021. Valmistelulle saatiin lisäaikaa 31.10.2021 asti.

Ohjausryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin kansanedustaja Markus Lohi (Keskustan eduskuntaryhmä). Ohjausryhmän jäseniksi nimitettiin kansanedustaja Johanna Ojala-Niemelä (Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä), kansanedustaja Sebastian Tynkkynen (Perussuomalaisten eduskuntaryhmä), kansanedustaja Saara-Sofia Sirén (Kokoomuksen eduskuntaryhmä), kansanedustaja Mari Holopainen (Vihreä eduskuntaryhmä), kansanedustaja Veronika Honkasalo (Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä), kansanedustaja Sandra Bergqvist (Ruotsalainen eduskuntaryhmä), kansanedustaja Antero Laukkanen (Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä) sekä Riku Siivonen (Liike Nyt). Kansanedustaja Ojala-Niemelän tilalle tuli 20.1.2021 kansanedustaja Johannes Koskinen (Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä) ja Riku Siivosen tilalle tuli 9.12.2020 Lasse Nikkanen (Liike Nyt). Ohjausryhmän jäsenille ei nimitetty varajäseniä.

Asiantuntijatyöryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmsson oikeusministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimitettiin erityisasiantuntija Juuso Oilinki oikeusministeriöstä, hallitussihteeri Anna Gau valtiovarainministeriöstä, hallintojohtaja Pertti Rauhio eduskunnan kansliasta, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:n jäsen Anna Munsterhjelm, Edunvalvontafoorumin puheenjohtaja Tuomo Yli-Huttula, Transparency International Suomi ry:n puheenjohtaja Salla Nazarenko, Eduskuntatutkimuksen keskuksen johtaja Markku Jokisipilä sekä Itä-Suomen yliopiston apulaisprofessori Emilia Korkea-aho. Anna Gaun tilalle tuli 12.1.2021 lainsäädäntöneuvos Miska Lautiainen valtiovarainministeriöstä, Anna Munsterhjelm tilalle tuli 20.10.2020 KANE:n jäsen Liisa Partio ja Salla Nazarenkon tilalle tuli 11.3.2021 Transparency International Suomi ry:n hallituksen jäsen Pentti Mäkinen. Työryhmän jäsenille ei nimitetty varajäseniä.

Ohjausryhmän ja työryhmän sihtereiksi nimitettiin erityisasiantuntija Sami Demirbas, neuvotteleva virkamies Heini Huotarinen ja EU-asiantuntija Anna Pohjalainen oikeusministeriöstä.

Parlamentaarinen ohjausryhmä ja asiantuntijatyöryhmä ehdottavat säädettäväksi uuden avoimuusrekisterilain, jossa vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa harjoittavat tahot veloitetaan rekisteröitymään sähköiseen avoimuusrekisteriin ja ilmoittamaan harjoittamastaan vaikuttamistoiminnasta kaksi kertaa vuodessa annettavalla toimintailmoituksella. Avoimuusrekisterin rekisterinpitäjäksi ehdotetaan Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Rekisteri otettaisiin ehdotuksen mukaan käyttöön xx päivänä xxkuuta 2023.

Saatuun avoimuusrekisterin perustamiseen liittyvän työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä xx päivänä kesäkuuta 2021

Parlamentaarinen ohjausryhmä:

Markus Lohi

Johannes Koskinen

Sebastian Tynkkynen

Saara-Sofia Sirén

Mari Holopainen

Veronika Honkasalo

Sandra Bergqvist

Antero Laukkanen

Lasse Nikkanen

Asiantuntijatyöryhmä:

Niklas Wilhelmsson

Juuso Oilinki

Pertti Rauhio

Miska Lautiainen

Liisa Partio

Tuomo Yli-Huttula

Pentti Mäkinen

Markku Jokisipilä

Emilia Korkea-aho

Sihteeristö:

Sami Demirbas

Heini Huotarinen

Anna Pohjalainen

Tiivistelmä

- Osio on valmis

Taustaa

Avoimuusrekisterin perustaminen on yksi pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman toimenpiteistä demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi. Hallitusohjelman mukaan avoimuusrekisteri otetaan käyttöön hallituskauden aikana. Valtioneuvosto asetti 12.3.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan avoimuusrekisteriä.

Avoimuusrekisterin perustaminen

Työryhmä ehdottaa säädettäväksi uuden avoimuusrekisterilain. Avoimuusrekisteriin rekisteröitäisiin tietoja sellaisesta oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien harjoittamasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä ammattimaisesta neuvonnasta, joka kohdistuu eduskuntaan, ministeriöihin ja valtion virastoihin. Rekisterin tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen. Rekisterinpitäjänä toimisi Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Rekisteristä löytyvillä tiedoilla kansalaiset sekä vaikuttamistoiminnan kohteet saisivat jatkossa kattavammin tietoa valtion tason päättäjiin vaikuttavista toimijoista sekä näiden intresseistä. Tämä auttaa arvioimaan päätösten syntyä ja niiden taustalla olevia intressejä. Julkaisemalla ajantasaista tietoa lobbauksesta voidaan osoittaa lobbauksen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää.

Ruohonjuuritason kansalaistoiminta jätettäisiin avoimuusrekisterin soveltamisalan ulkopuolelle. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös muun muassa tavanomainen asiointi viranomaisissa, viranomaisen asettamiin työryhmiin ja kuulemisiin osallistuminen, satunnainen ja vähämerkityksinen vaikuttamistoiminta, valtion omistajaohjaus sekä puolue toiminta. Ilmoitusvelvollisuutta ei olisi esimerkiksi sellaisella yksityisellä elinkeinonharjoittajalla, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa.

Rekisterin laajentamista alue- ja kuntatasolle ehdotetaan arvioitavaksi avoimuusrekisterilain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä.

Rekisterin sisältämät tiedot ja ilmoitusvelvollisuus

Vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa harjoittavien oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien (ilmoitusvelvollisten) olisi rekisteröidyttävä avoimuusrekisteriin ennen yhteydenpidon aloittamista päättäjiin. Tässä yhteydessä rekisteriin ilmoitettaisiin tietyt perustiedot, kuten oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan toiminimi, toimialatieto sekä jäsenyydet suomalaisissa edunvalvontayhteisöissä. Ilmoitusvelvollisten olisi viipymättä ilmoitettava rekisteriviranomaiselle perustietojen muutoksista. Tällä pyritään siihen, ettei rekisteri sisällä vääriä tai vanhentuneita tietoja.

Perustietojen lisäksi avoimuusrekisteri sisältäisi tietoa ilmoitusvelvollisten harjoittamasta vaikuttamistoiminnasta ja vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Vaikuttamistoiminnasta ilmoitettaisiin muun muassa yhteydenpidon kohteet ja aiheet. Vaikuttamistoiminnan neuvonnasta ilmoitettaisiin muun muassa asiakkaan toiminimi ja yhteystiedot sekä asiakkaan puolesta tehtävän yhteydenpidon kohteet ja aiheet. Toiminnasta ilmoitettaisiin kaksi kertaa vuodessa, tammikuun ja heinäkuun aikana. Tammikuussa ilmoitettaisiin lisäksi arvio edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista.

Rekisteriviranomainen ja valvonta

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimisi avoimuusrekisterin ylläpitäjänä ja valvoisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Rekisteriviranomaisen tehtävissä korostuu ohjaus ja neuvonta. Ilmoitusvelvollisia

ohjaamalla ja neuvomalla voidaan ehkäistä väärinkäsityksistä ja huolimattomuudesta johtuvia laiminlyöntejä ja osaltaan varmistaa avoimuusrekisterin sisältämien tietojen ajantasaisuus ja oikeellisuus.

Tarvittaessa Valtiontalouden tarkastusvirasto kehottaisi ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä. Ilmoitusvelvollisen olisi salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä annettava Valtiontalouden tarkastusvirastolle valvontaa varten tarvittavat asiakirjat ja tiedot. Jos ilmoitusvelvollinen kehotuksesta huolimatta laiminlöisi avoimuusrekisterilaissa säädettyjen ilmoitusten tekemisen tai ilmoitus havaittaisiin olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakon uhalla korjaamaan tilanteen. Uhkasakkomenettelyn käytön arvioidaan jäävän harvinaiseksi.

Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa

Valtiontalouden tarkastusvirasto asettaisi keskeisten sidosryhmien edustajista koostuvan neuvottelukunnan, jonka tehtävänä olisi seurata avoimuusrekisterin toimeenpanoa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille. Neuvottelukunnan asettamisen tarkoituksena on sitouttaa avoimuusrekisterilain soveltamisalaan kuuvulvat sidosryhmät osaksi lain toimeenpanoa ja seurantaa sekä hyvän edunvalvontakulttuurin kehittämistä.

Neuvottelukunta laatisi myös hyvän edunvalvontatavan. Hyvä edunvalvontatapa ei olisi velvoittava, mutta halutessaan ilmoitusvelvolliset voisivat ilmoittaa sitoutuvansa ohjeiden noudattamiseen.

Sähköinen rekisteri ja tietojen julkaisu

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.

Lain voimaantulo

Avoimuusrekisterilain ehdotetaan tulevan voimaan xx.xx.2023. Lain ehdotetaan tulevan voimaan samaan aikaan kuin sähköinen rekisteri otetaan käyttöön. Uhkasakkoa koskevan 7 §:n 3 momentin ehdotetaan kuitenkin tulevan voimaan vuoden kuluttua lain voimaantulosta, **xx.xx.2024.** Tällä halutaan tarjota ilmoitusvelvollisille aikaa omaksua avoimuusrekisterilaissa säädetty velvollisuudet ilman pelkoa sanktitoimista.

1. Asian tausta ja valmistelu

- Osio valmis

1.1. Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti Suomeen säädetään avoimuusrekisteri parlamentaarisen valmistelun pohjalta kansalaisyhteiskuntaa kuullen. Avoimuusrekisteri on yksi hallitusohjelman demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Sen tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen. Avoimuusrekisteri selvittää jälkikäteen päätöksentekoon ja sen valmisteluun kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa, eli lobbausta. Sen tarkoituksena on täydentää Suomen julkisuuslainsäädäntöä ja vahvistaa avoimen hallinnon periaatteita, joihin Suomi on sitoutunut.

Keskustelua avoimuusrekisteristä on käyty jo pitkään, mutta vasta 2010-luvun loppupuolella asia on noussut päätöksenteon agendalle. Tähän ovat vaikuttaneet sekä kansainvälinen avoimuuskehitys¹ että Suomessa aika ajoin esille nousseet haasteet liittyen päätöksenteon läpinäkyvyyteen, pyörövi-ilmioon ja niin sanottuihin hyvä veli -verkostoihin. Lisäksi OECD ja Euroopan neuvosto ovat suositelleet avoimuusrekisterin käyttöönottoa. Myös tutkijat ja edunvalvontajärjestöt ovat toivoneet rekisterin perustamista.

Vuonna 2018 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvassa tutkimushankkeessa toteutettiin laaja kansainvälinen vertailu erilaisista lobbausrekisterimalleista ([Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018](#)). Selvityksessä käytiin läpi eri maiden ja EU:n lobbarirekisterisääntelyä sekä arvioitiin niiden mahdollista toimivuutta Suomen poliittisessa järjestelmässä. Avoimuusrekisterin valmistelu käynnistettiin jo edellisen vaalikauden lopussa keväällä 2019, kun eduskunta asetti parlamentaarisen työryhmän selvittämään rekisterin lähtökohtia. Työryhmä esitti [muistiossaan](#) yksimielisesti, että Suomeen on seuraavan vaalikauden aikana luotava lakiin perustuva sähköinen avoimuusrekisteri.

1.2. Valmistelu

Valtioneuvosto asetti 12.3.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan ehdotusta lakisäätöisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri). Asiantuntijatyöryhmä vastasi esityksen valmistelusta. Parlamentaarinen ohjausryhmä ohjasi asiantuntijatyöryhmän työskentelyä ja vastasi esityksen linjauksista. Ohjausryhmässä oli jäsen kaikista asettamishetkellä olleista eduskuntaryhmistä. Työryhmässä oli jäseniä oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, eduskunnan kansliasta, Edunvalvontafoorumista, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:sta, Transparency Finland ry:stä sekä kaksi tutkijaa. Keväällä 2021 työryhmään osallistui asiantuntijajäsenenä Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijoita.

Asettamispäätöksen mukaisesti valmistelussa kuultiin laajasti kansalaisyhteiskunnan ja edunvalvonnan toimijoita. Valmistelun aikana järjestettiin avoin verkkokysely otakantaa.fi-palvelussa ja kolme laajaa sidosryhmätyöpajaa, jossa osallistujat pääsivät kommentoimaan asiantuntijatyöryhmän valmistelemia esityksiä. Kaikista kuulemisista on tehty erilliset yhteenvedot. Lisäksi valmisteluelinten työskentely toteutettiin mahdollisimman avoimesti, julkaisemalla kaikki kokousaineistot ajantasaisesti hankkeen verkkosivuilla.

Kuulemisten lisäksi hankkeessa toteutettiin syksyllä 2020 tutkimus lobbauksen nykytilasta Suomessa. Tutkimuksen toteuttivat Jyväskylän yliopiston, Tampereen yliopiston, Aalto yliopiston ja Helsingin yliopiston

¹ Suomi muun muassa liittyi kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuushankkeeseen vuonna 2013 ([VM089:00/2012](#)).

muodostama tutkimuskonsortio. Tutkimuksessa selvitettiin lobbauksen käytänteitä Suomessa valtiollisella tasolla lobbauksen kohteiden ja lobbareiden näkökulmasta. Tutkimusta täydennettiin keväällä 2021 erillisellä kyselytutkimuksella, jolla selvitettiin lobbauksen yleisyyttä järjestö- ja yritys kentässä. Kyselytutkimuksen toteutti xxx. Tutkimuksia hyödynnettiin esityksen nykytilan ja vaikutusten arvioinnissa.

Mietintö oli lausuntokierroksella xx.xx.2021 saakka, minkä jälkeen valmistelua on jatkettu oikeusministeriössä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hankkeet> tunnuksella OM033:00/2019.

2. Nykytila ja sen arviointi

- Osio lähes valmis, edellyttää taulukoiden päivittämisen ja avaamisen.

2.1. Lobbaus Suomessa

Lobbaus on monisyinen ilmiö ja se on ollut tutkimuskohteena monella eri tieteenalalla. Yhteistä aikaisemmalle lobbaustutkimukselle on, että lobbaus on nähty keskeisenä osana poliittista päätöksentekoa ja edustuksellista demokratiaa. Lobbaus voidaan nähdä osana suomalaista korporatiivista päätöksentekojärjestelmää, mitä ovat leimanneet erityisesti konsensuspolitiikan traditio ja kolmikantainen sopiminen työmarkkinapolitiikassa. Viime vuosikymmeninä lobbaus Suomessa on ammattimaistunut ja viestintäkonsulttien käyttö lobbauksessa lisääntynyt. Viimeaikainen tutkimus on myös painottanut lobbaukseen liittyviä avoimuusongelmia Suomessa. Laajasta lobbaustutkimuksesta huolimatta lobbauksen käytänteistä ja toimintatavoista ei ole muodostunut tarkkaa käsitystä Suomen kontekstissa.

Kokonaiskuvan hahmottamiseksi ja nykytilan arvioimiseksi, avoimuusrekisteriesityksen valmistelun aikana toteutettiin erillinen tutkimushanke, jossa sekä koottiin aikaisempaa tutkimustietoa yhteen että selvitettiin uusilla empiirisillä aineistoilla lobbauksen nykytilaa valtiollisella tasolla. ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6.](#)) Lisäksi lobbauksen yleisyyttä on pyritty arvioimaan erillisellä kyselytutkimuksella ja hyödyntämällä eduskunnan ja ministeriöiden virallisia aineistoja työryhmien ja kuulemisten osalta. Myös sidosryhmäkuulemisilla on ollut tärkeä merkitys nykytilaa arvioitaessa.

Lobbaus keskeinen osa poliittista järjestelmää

Lobbauksella tarkoitetaan vaikuttamista julkiseen päätöksentekoon, valmisteluun tai toimeenpanoon joko suoraan tai välillisesti. Lobbauksesta saatetaan eri yhteyksissä ja toimijoistakin riippuen viitata esimerkiksi edunvalvontana, viestintänä, vaikuttamisena tai muilla termeillä. Keskeistä toiminnassa on pyrkimys saada päätöksentekijät toimimaan tavalla, joka edistää lobbaavan tahon ajamaa asiaa. Koska pyrkimystä ja lobbauksen vaikuttavuutta on monesti hankalaa näyttää toteen, lobbauksen määritelmässä keskeistä on yhteydenpito päätöksiä tekevän, valmistelevan tai toimeenpanevan tahon ja sellaisen tahon välillä, jolla on päätöksentekoon liittyviä intressejä tai joka edustaa tahoa, jolla on päätöksentekoon liittyviä intressejä. Tällä tavoin määriteltynä lobbaus ei ole uusi ilmiö, joka liittyisi viime vuosikymmeninä tapahtuneeseen lobbauksen ammattimaistumiseen ja vaikuttajaviestintämarkkinoiden syntyyn, vaan keskeinen ja tärkeä osa Suomen poliittista päätöksentekoa ja edustuksellista demokratiaa.

Suomalaiselle konsensusdemokratialle ominaisena piirteenä poliittinen päätöksenteko on perustunut pitkälti konsensuksen hakemiselle laajoissa hallituskoalitioissa sekä korporatismille, jossa erilaiset intressiryhmät ovat osallistuneet päätöksentekoon. Tämä on synnyttänyt päätöksentekokulttuurin, jossa virkamiehet ja poliitikot kuulevat aktiivisesti erilaisia sidosryhmiä ja pyrkivät sovittamaan näiden näkemyksiä yhteen. Tällainen konsensus ja eri sidosryhmien osallisuuteen perustuva

päätöksentekokulttuuri on ollut omiaan vahvistamaan luottamusta poliittisiin instituutioihin ja niiden toimijoihin, mutta luonut myös vahvan neuvottelu- ja sopimuskäytäntöihin perustuvan lobbauskulttuurin, joissa edunvalvonnallisten organisaatioiden rooli päätöksenteon ohjailussa on ollut vahva.

Sidosryhmien kuuleminen ja osallistuminen valmisteluun esimerkiksi eri ministeriöissä on vuosikymmenten aikana vaihdellut. Pääosin se on ollut melko yhdenmukaista ja säädeltyä. Kolmikantainen valmistelu, laajapohjaiset komiteat ja työryhmät sekä lausuntokierrokset ovat muodostaneet ne sopimus- ja neuvottelukäytännöt, joiden kautta erilaiset intressiryhmät ovat osallistuneet yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Erilaisia epämuodollisia ja verkostomaisia yhteistyön muotoja on ollut vuosikymmenten ajan. Sidosryhmien välinen vuoropuhelu päättäjien ja virkamiesten kanssa on Suomessa aina ollut tiivistä. Viime vuosikymmeninä epävirallisemmat tapaamiset ja vaikuttamisen muodot ovat lisääntyneet esimerkiksi, kun asioiden valmisteluun ei ole asetettu enää samassa määrin eri asiantuntijatahoista ja sidosryhmistä koottuja työryhmiä.

Perinteisten, usein määrämuotoisten valmistelu- ja kuulemismuotojen, korvaantuminen joustavimmilla ja epävirallisemmilla yhteistyömuodoilla on ollut omiaan lisäämään yksittäisten toimijoiden vaikuttamismahdollisuuksia ja avannut vaikuttamisen paikkoja, kun yhteyttä on alettu pitämään enemmän suoraan yksittäisiin päättäjiin ja valmistelusta vastaaviin virkamiehiin. Tämä on ollut omiaan hämärtämään valmistelu- ja päätöksentekoprosessia julkisen ja yksityisen rajaa. Kehitykseen on myös läheisesti liittynyt pyöröovi-ilmiö, lobbauksen ammattimaistuminen ja vaikuttajaviestintämarkkinoiden syntyminen. Oikeuskansleri nosti esille Avoimen hallinnon toimintaohjelmaan antamassaan lausunnossa (OKV/39/20/2019), että nykyinen hallinto edellyttää aikaisempaakin enemmän verkostoitumista ja yhteistyötä. Siten laillisuusvalvonnan näkökulmasta päätöksentekoon liittyvän avoimuuden ja vuorovaikutuksen sääntöjen vahvistaminen avoimuusrekisterilainsäädännöllä on perusteltua.

Haasteena ja riskinä nykytilassa näyttääkin olevan hyväksyttävän lobbauksen, joka on keskeinen osa toimivaa demokratiaa, sekoittuminen vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyviin tapauksiin. Tämä voi pahimmillaan vähentää kansalaisten kokemaa luottamusta poliittisia instituutioita ja toimijoita sekä niiden tekemiä päätöksiä kohtaan. Lobbauksen läpinäkyvyyden parantaminen avoimuusrekisterilainsäädännön avulla parantaa poliittisen järjestelmän seurattavuutta ja mahdollistaa siten hyväksyttävän lobbauksen ja vaikutusvallan väärinkäytön välisen eron selventämisen.

[Lobbauksen käytännöt, kohteet ja harjoittajat](#)

Lobbauksen nykytilaa kartoittanut tutkimus ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6.](#)) osoitti, että säännöllistä lobbausta harjoittavia tahoja on Suomessa paljon ja he käyttävät lobbaukseen paljon aikaa ja rahaa. Keskeisimmiksi nousevat institutionaaliset järjestöt ja elinkeinoelämän keskusjärjestöt, joiden yhteydenpito päättäjiin, sekä virallisesti että epävirallisesti, on tiiviimpää muihin lobbausorganisaatioihin verrattuna.

Lobbaavien organisaatioiden tarkkaa lukumäärää on kuitenkin vaikea arvioida, koska vaikuttamistoimintaa on vaikea erottaa muusta toiminnasta ja se jää usein myös piiloon. Myös toimijoiden itseyttä toiminnasta vaihtelee. Osa toimijoista kokee lobbaavansa ja osa taas ei, vaikka toiminta olisikin kummassakin tapauksessa hyvin samankaltaista. Valmistelun aikana on pyritty mahdollisuuksien mukaan arvioimaan erilaisten aineistojen kautta lobbaukseen liittyvää toimijajoukkoa.

Edellä mainitun tutkimuksen lisäksi lobbauksen kokonaiskuvan ja yleisyyden hahmottamiseksi valmistelun aikana on toteutettu erillinen kyselytutkimus, jossa kartoitettiin yhdistysten ja yritysten

vaikuttamistoiminnan yleisyyttä, ja kerätty olemassa olevista lähteistä (valtioneuvoston hankerekisteri, eduskunnan valiokuntakuulemisten osallistujalistat, EU:n avoimuusrekisteri) tietoa toimijoiden lukumääristä. Kerätyn aineiston perusteella on selvää, etteivät valiokuntakuulemisista, työryhmäjäsenyyksistä ja EU-rekisteristä kertyvät tiedot anna kokonaiskuvaa lobbauksen yleisyydestä ja lobbausta harjoittavien toimijoiden lukumäärästä Suomessa. Toteutetun kyselytutkimuksen perusteella lobbaajien määrä on selvästi suurempi kuin virallisista rekistereistä selviää.

[Taulukkoihin tulee vielä päivityksiä ja perustelut]

	Yhteensä	Yhdistykset	Yritykset
Hankerekisteri	432	338	94
Eduskunnan valiokuntakuulemiset	1382	912	470
EU-rekisteri	231	135	96

Taulukko 1. Virallisten rekisterien määriä.

Taulukossa 1. on esitetty valtieneuvoston hankerekisteristä (Hankeikkuna), eduskunnan Tässä siis eduskunnan lukumäärät vuosien 2018-2021 osalta, luokiteltu nimen mukaan minkä takia jonkun verran jäänyt pois eli luku voi olla aavistuksen suurempi. EU rekisterin osalta taulukossa kaikki yritykset ja järjestöt. Hankerekisterin tieto vielä epävarma – pitää vielä palata asiaan huomenna.

	Osuus yrityksistä	Osuus yhdistyksistä	Yritysten määrä (arvio)	Järjestöjen määrä (arvio)
Kyllä, säännöllisesti	0 - 2 %	8 - 23 %	0 - 6660	2016 - 5496
Kyllä, joskus	5 - 12 %	8 - 23 %	18500 - 44770	2016 - 5496
Kyllä, harvoin	1 - 6 %	12 - 28 %	4440 - 21830	2952 - 6816
Ei lainkaan	84 - 93 %	41 - 61 %	311540 - 342250	9936 - 14736

Katsotteko, että yrityksenne/järjestönne harjoittaa lobbausta?		
	Osuus yrityksistä	Osuus yhdistyksistä
Kyllä, säännöllisesti	0 - 2 %	8 - 23 %
Kyllä, joskus	5 - 12 %	8 - 23 %
Kyllä, harvoin	1 - 6 %	12 - 28 %
Ei lainkaan	84 - 93 %	41 - 61 %

Taulukko 2. Yhdistysten ja yritysten arvio lobbaustoimintansa yleisyydestä

	Osuus yrityksistä	Osuus yhdistyksistä	Yritysten määrä (arvio)	Järjestöjen määrä (arvio)
Viikoittain	0 - 4 %	3 - 15 %	1480 - 14430	816 - 3528
Muutaman kerran kuukaudessa	0 - 3 %	3 - 14 %	370 - 10730	672 - 3240
Muutaman kerran vuodessa	4 - 10 %	21 - 39 %	13690 - 38110	4944 - 9336
Kerran vuodessa tai harvemmin	14 - 24 %	15 - 32 %	51060 - 88060	3528 - 7584
Ei koskaan	67 - 78 %	25 - 44 %	247160 - 289710	5976 - 10560

Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi		
	Osuus yrityksistä	Osuus yhdistyksistä
Viikoittain	0 - 4 %	3 - 15 %
Muutaman kerran kuukaudessa	0 - 3 %	3 - 14 %
Muutaman kerran vuodessa	4 - 10 %	21 - 39 %
Kerran vuodessa tai harvemmin	14 - 24 %	15 - 32 %
Ei koskaan	67 - 78 %	25 - 44 %

Taulukko 3. Yhdistysten ja yritysten poliittisiin päättäjiin ja ministeriön virkamiehiin kohdistama vaikuttamiseen pyrkivä yhteydenpito

	Osuus yrityksistä	Osuus yhdistyksistä	Yritysten määrä (arvio)	Järjestöjen määrä (arvio)
Viikoittain	0 - 2 %	1 - 10 %	0 - 7030	264 - 2304
Muutaman kerran kuukaudessa	0 - 4 %	6 - 20 %	1110 - 13320	1488 - 4680
Muutaman kerran vuodessa	7 - 15 %	16 - 34 %	26270 - 56240	3936 - 8088
Kerran vuodessa tai harvemmin	12 - 22 %	15 - 32 %	45510 - 81400	3528 - 7584
Ei koskaan	65 - 77 %	29 - 48 %	240500 - 283790	6840 - 11520

Keskustelut ja yhteydenpito virastoissa työskenteleviin henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi		
	Osuus yrityksistä	Osuus yhdistyksistä
Viikoittain	0 - 2 %	1 - 10 %
Muutaman kerran kuukaudessa	0 - 4 %	6 - 20 %
Muutaman kerran vuodessa	7 - 15 %	16 - 34 %

Kerran vuodessa tai harvemmin	12 - 22 %	15 - 32 %
Ei koskaan	65 - 77 %	29 - 48 %

Taulukko 4. Yhdistysten ja yritysten virastojen henkilökuntaan kohdistama vaikuttamiseen pyrkivä yhteydenpito

Yleisin lobbauksen kohde ovat poliitikot, eli ministerit ja kansanedustajat sekä näiden avustajakunnat, joihin yhteydenpito on hyvin säännöllistä. Myös ministeriöiden virkamiehiä pidetään tärkeinä lobbauskohteina ja virka- ja työryhmävalmisteluun osallistumista tärkeänä, vaikkei ministeriöitä lobata yhtä säännöllisesti kuin poliitikkoja. Virastokenttään kohdistuu tutkimusten perusteella lobbausta, mutta se ei ole yhtä säännönmukaista kuin esimerkiksi ministeriöihin kohdistuva lobbaus.

Lobbaamisen käytännön toteutus voidaan organisoida monella eri tavalla: 1) palkata organisaation sisälle omaa henkilökuntaa, joka hoitaa lobbaamisen (ns. in-house -lobbaaminen), 2) liittyä jäseneksi toimialan kattojärjestöön ja antaa sen hoitaa edunvalvonta kollektiivisesti, 3) ostaa lobbauspalveluita ulkopuoliselta toimijalta (esim. vaikuttajaviestintätoimistoilta), ja 4) ulkopuolinen taho hoitaa lobbaamisen hyväntekeväisyytenä (pro bono). Tutkimuksen perusteella selvästi käytetyin tapa organisoida lobbaaminen on palkata omaa henkilöstöä hoitamaan lobbaustyö. Toiseksi yleisin tapa on antaa kattojärjestön hoitaa edunvalvonta. Sen sijaan ulkopuolisena ostopalveluna tai hyväntekeväisyytenä toteutettu lobbaaminen on vielä Suomessa melko vähäistä. Vaikuttajaviestintään erikoistuneiden viestintätoimistojen määrä on kuitenkin lisääntynyt huomattavasti viime vuosien aikana Suomessa. Viestintätoimistot toimivat kuitenkin enemmän asiakkaidensa neuvonantajina kuin varsinaisen lobbaustyön tekijöinä.

Lobbausta tapahtuu sekä virallisissa että epävirallisissa kanavissa. Yleensä vaikutetaan läpi koko prosessin, sillä vaikuttamisen kohteet (päättäjät) saattavat vaihtua prosessin eri vaiheissa. Siten lobbausprosessit ovat pidempiä kuin usein ajatellaan. Monesti tärkeintä voi olla vaikuttaa jo ennen virallisen päätöksentekoprosessin alkua. Myös relevantteihin päättäjiin verkostoituminen ja pitkäaikaisten suhteiden luominen ovat tärkeitä. Tämä tekee lobbaamisesta pitkäjänteistä suhdetoimintaa, jossa epävirallista vaikuttamista hyödynnetään virallisen vaikuttamisen rinnalla. Oleellista on synnyttää pitkäjänteistä yhteistyötä ja luoda luottamukselliset suhteet lobbauksen kohteiden kanssa, sekä omata riittävä määrä resursseja lobbaustoiminnan toteuttamiseen.

Lobbauskeinoina käytetään sekä suoraa (keskustelut, puhelut, sähköpostiviestit) että epäsuoraa (kampanjointi sosiaalisessa tai perinteisessä mediassa, kansalaisaloitteet) vaikuttamista, mutta keinojen yleisyys vaihtelee melko paljon. Sekä lobbareiden että lobbauksen kohteiden yleisimmät yhteydenpidon keinot ovat sähköpostiviestintä, kommunikointi puhelimitse ja keskustelu kasvokkain virallisessa tapaamisessa. Sen sijaan epäsuorien vaikuttamiskeinojen käyttö on huomattavasti harvinaisempaa kuin suorat kontaktit.

Lobbauksen avoimuus

Valmistelun aikana tehdyt selvitykset osoittivat, että lobbauksesta saatavilla oleva virallinen tieto on määrällisesti runsasta, mutta vielä varsin rajallista ja hankalasti hyödynnettävää. Virallisesta vaikuttamisesta julkaistaan hyvin tietoa liittyen eduskunnan valiokuntakäsittelyyn. Eduskunnan kanslia julkaisee tietokantaa kansalaisaloitteista, valiokuntiin annettuja lausuntoja sekä tutkimuksessa käyttökelpoista listaa valiokuntalausuntojen antajista. Valtioneuvoston kanslia julkaisee listan

hallitusneuvotteluiden työryhmiin osallistuneista tai niissä kuulluista ulkopuolisista asiantuntijoista. Epätasaisemmin tietoa julkaistaan ministeriöiden ja työryhmien valmistelusta.

Virallisesta vaikuttamisesta julkaistu tieto näyttää kuitenkin vain osan lobbauksesta. Epävirallisesta vaikuttamisesta ei juurikaan ole saatavilla tietoa. Epävirallista vaikuttamista saatetaan harjoittaa osittain varsin avoimesti, jolloin sen halutaan ensisijaisesti saavuttavan mahdollisimman suurta näkyvyyttä. Uskottava julkinen näkyvyys vahvistaa esimerkiksi lobbauksessa oleelliseksi katsottua lobbaajan mainetta. Julkisuudessa näkyvä vaikuttaminen yksistään ei kuitenkaan anna epävirallisesta lobbaamisesta riittävän monipuolista kuvaa. Tutkimukset myös osoittavat, että keskeisin ja vaikuttavin lobbaaminen tapahtuu usein juuri ei-julkisen epävirallisen vaikuttamisen kautta.

2.2. Lobbauksen sääntely

Suomessa ei tällä hetkellä ole erillistä lobbaukseen liittyvää lainsäädäntöä tai yhteistä edunvalvontatapaa. Lobbausta nykyisellään koskeva sääntely perustuu yleiseen lainsäädännölliseen kehykseen, kuten virkamieslakiin, julkisuuslakiin, hallintolakiin, ja hallinnon ohjesääntöihin, kuten säädösvalmistelun kuulemisohjeet. Lisäksi edunvalvonta-alalla on jonkin verran hajanaista itsesääntelyä.

Osa suomalaisista edunvalvojista on myös rekisteröitynyt EU:n vapaaehtoiseen avoimuusrekisteriin.

Karenssisopimukset

Suoraan lobbaukseen kohdistuvaa sääntelyä ovat vain karenssisopimukset, joilla voidaan rajoittaa valtion virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan. Karenssisopimus voidaan tehdä sellaisten virkamiesten kanssa, joilla on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi (Valtion virkamieslaki (750/1994) 44a §).

Karenssisopimuksilla pyritään yleensä kontrolloimaan niin sanottua pyöröovi-ilmiötä (revolving doors). Pyöröovi-ilmiöllä tarkoitetaan lobbaavien intressitahojen ja näiden lobbaamien julkisen vallan instituuttien välistä henkilöstönvaihtoa.

Esteellisyys- ja sidonnaisuusilmoitukset

Ministereillä ja valtion virkamiehellä on hallintolain 28 §:n mukainen velvollisuus ilmoittaa esteellisyydestään ja jättäytyä pois asian käsittelystä.

Ministereiden, ylimpien virkamiesten (Valtion virkamieslaki 8a §) ja kansanedustajien (Eduskunnan työjärjestys 76a–b §) on ilmoitettava myös sidonnaisuuksistaan. Sen sijaan poliittisen avustajakunnan ei edellytetä ilmoittavan sidonnaisuuksistaan.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki)

Perustuslaissa turvatussa hallinnon avoimuudesta säädetään pääosin julkisuuslaissa (621/1999), jonka nojalla viranomaisen on pyynnöstä annettava tietoa hallussaan olevista julkisista asiakirjoista ja joissakin tapauksissa proaktiivisesti tiedotettava niistä. Hallinnon eri yksiköiden käytännöt asiakirjojen oma-aloitteisen julkaisemisen suhteen vaihtelevat. Oma-aloitteinen julkaiseminen ja viime kädessä velvollisuus luovuttaa dokumentteja tai tietoa dokumenteista niitä vaadittaessa tarjoavat paljon tietoa virallista tietä tapahtuvasta vaikuttamisesta.

Julkisuuslain perusteella on ennen kaikkea mahdollista saada tietoa valmistelun virallisesta prosessista ja siihen liittyvästä kuulemisista niin ministeriöissä kuin eduskunnassa. Yleensä merkittävä osa julkiseen

päätöksentekoon vaikuttamista tapahtuu kuitenkin epävirallista reittiä tai epämuodollisessa prosessissa. Tällainen epävirallinen vaikuttaminen ei usein näy julkisen päätöksenteon dokumentaatiossa, kuten hallituksen esityksissä tai kokouspöytäkirjoissa. Näin ollen asiakirjajulkisuus ei yleisesti tee epävirallista vaikuttamista näkyväksi.

Joissain tapauksissa ministerien, näiden poliittisten avustajakuntien ja ministeriön virkamiesten lähettämät ja vastaanottamat kirjeet- ja sähköpostit kuitenkin voivat sisältää epävirallista vaikuttamista, ja viranomaisen hallussa olevina asiakirjoina ne kuuluvat julkisuuslain piiriin (KHO 2020:48), elleivät ne ole virkamiesten keskinäistä sisäistä työskentelyä (KHO 2017:157). Siten ne on yleensä arkistoitava ja pyynnöstä luovutettava ja niistä voi saada tietoa myös epävirallisesta vaikuttamisesta. Pyyntöä tekeminen kuitenkin edellyttää tietoa yhteydenpidosta, jota ei epävirallisen vaikuttamisen osalta välttämättä ole. Julkisuuslaki ei myöskään ulotu kansanedustajien toimintaan ja viestinvaihtoon.

Kuulemisen ohjesäännöt

Nykyisellään valmistelua ja siihen liittyvää kuulemistä tulee dokumentoida sekä valmisteluasiakirjoihin että valtioneuvoston hankerekisteriin (Hankeikkuna). Dokumentointia asiakirjoihin ohjaavat oikeusministeriön antamat lainvalmisteluohjeet. Hankeikkunan käyttöä ohjaa valtioneuvoston kanslian määräys hanketiedon hallinnasta valtioneuvostossa (VNK/688/31/2016).

Valtioneuvoston [lainvalmisteluohjeet](#) muodostavat kokonaisuuden, jolla annetaan tarkat ohjeet lainvalmisteluprosessiin liittyvistä menettelyistä. Lobbauksen näkökulmasta etenkin hallituksen esityksen laatimisohjeet (HELO) ja säädösvalmistelun kuulemisohjeet ovat keskeisiä. Niissä muun muassa ohjeistetaan kuulemisten toteuttamista ja dokumentointia. Kyseiset ohjeet määrittelevät pitkälti lainsäädännöllisen jalanjäljen toteutumisen ministeriöissä tehtävän valmistelun osalta. Ohjeet ovat tältä osin melko yksityiskohtaiset, mutta haasteita on etenkin ohjeiden noudattamiseen ja niiden kattavuuteen liittyen. Esimerkiksi epämuodollinen kuuleminen ja sidosryhmäyhteistyö jäävät dokumentoimatta ja alkuvaiheen virallisen kuulemisen dokumentoinnin tarkkuudessa on suurta vaihtelua.

Valtioneuvoston kanslian määräys hanketiedon hallinnasta valtioneuvostossa (VNK/688/31/2016) ohjaa valtioneuvoston hankerekisterin käyttöä. Määräys koskee tällä hetkellä vain lausuntokierrosten dokumentointia ja viemistä rekisteriin.

Lobbaukseen liittyvä itsesääntely

Suomesta löytyy jonkin verran lobbaukseen liittyvää itsesääntelyä, mutta se on enimmäkseen alakohtaista ja perustuu vapaaehtoisuuteen.

Yhteisempää ohjeistusta on pyrkinyt luomaan edunvalvonnan ammattilaisten verkosto Edunvalvontafoorumi, joka on valmistellut eettiset ohjeet, joihin foorumissa mukana olevat tahot ovat sitoutuneet. Edunvalvontafoorumi esitti vuonna 2012 eettisiä menettelytapasäännöksiä neuvottelupohjaksi eduskunnalle ja valtioneuvostolle, että Suomeen laadittaisiin yhteiset eettiset ohjeet lobbaukseen. Tämä ehdotus ei edennyt.

Viestinnän ammattilaisten ProComm ry on laatinut oman eettisen ohjeensa vaikuttajaviestintään. Lisäksi järjestö perusti vuonna 2014 vaikuttajaviestintää tekeville jäsenilleen rekisterin, johon jäsenet voivat ilmoittaa henkilötietonsa ja sidonnaisuutensa vapaaehtoisesti.

Edunvalvonta-alan itsesääntelyn haasteena on hajanaisuus, pistemäinen vaikuttavuus ja heikko velvoittavuus.

EU:n avoimuusrekisteri

Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio sopimus pakollisesta avoimuusrekisteristä tuli voimaan 1.7.2021. Sopimus korvaa aiemman, vuonna 2014 Euroopan parlamentin ja komission välisen sopimuksen vapaaehtoisesta rekisteristä.

Pakollinen rekisteri toimii ehdollisuuden periaatteella. Periaatteella tarkoitetaan sitä, että toimielimet ovat sitoutuneita toimeenpanemaan sopimusta yksittäisillä päätöksillä. Toimielimet voivat siten itsenäisesti päättää, minkälaisen edunvalvontatoimien ehdoksi avoimuusrekisteriin rekisteröityminen asetetaan. Toimielimet voivat ottaa käyttöön myös täydentäviä avoimuustoimenpiteitä, joilla kannustetaan edunvalvoja rekisteröitymään. Käytännössä uuden sopimuksen ehdollisuusperiaate tarkoittaa sitä, että rekisteröityminen on edelleen vapaaehtoista, mutta rekisteröitymiseen kannustetaan erilaisilla toimielinten tarjoamilla lisäoikeuksilla (pääsy tiloihin, osallistumisoikeus työryhmiin ja kuulemisiin jne.).

Suomalaisia yhteisöjä löytyy rekisteristä vuoden 2021 syyskuussa yhteensä 292.

3. Tavoitteet

- Osio on valmis

Avoimuusrekisterin tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja valtion virastoissa tehtävän päätöksenteon avoimuutta rekisteröimällä niihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa (lobbausta), joka nykyisellään jää usein julkisuuslain ulottumattomiin. Rekisteristä löytyvillä tiedoilla kansalaiset sekä vaikuttamistoiminnan kohteet saavat jatkossa kattavammin tietoa poliittiseen järjestelmään ja valtionhallintoon vaikuttavista toimijoista, näiden intresseistä, vaikuttamisen kohteista ja toimintatavoista. Tämä auttaa arvioimaan päätösten syntyä ja niiden taustalla olevia intressejä.

Avoimuusrekisterilainsäädäntö laajentaa julkisuusperiaatteen koskemaan erilaisia epämuodollisen ja virallisen kanssakäymisen muotoja. Päättäjien, virkamiesten ja lobbausta harjoittavien tahojen vuoropuhelu on viime vuosikymmeninä lisääntynyt ja säännönmukaistunut sekä verkostoimainen yhteistyö on kasvattanut suosiotaan. Tällaiset toiminnanmuodot, jotka jäävät usein julkisuudelta piiloon ja nousevat esille vasta päätösten syntymisen jälkeen, ovat olleet omiaan lisäämään päätöksiin ja niiden valmisteluun kohdistuvaa epäluottamusta. Julkaisemalla ajantasaisesti tietoa lobbauksesta, voidaan osoittaa lobbauksen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää ja hälventää lobbaukseen kohdistuvia epäilyksiä.

Avoimuusrekisteri sitouttaisi lobbausta harjoittavat toimijat ja tarjoaa puitteet yhteisten pelisääntöjen, kuten hyvän edunvalvontatavan, kehittämiseksi. Lisääntyvä avoimuus myös kannustaa päättäjiä ja virkakuntaa arvioimaan toimintaansa, mikä vahvistaa entisestään poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän integriteettiä. Avoimuusrekisterin tarkoituksena ei ole estää yhteiskunnallista vaikuttamista ja vuoropuhelua, vaan tehdä siitä nykyistä avoimempaa ja kannustaa sekä hyvien edunvalvonta- että kuulemistapojen noudattamiseen.

4. Ehdotukset ja niiden vaikutukset

- Osio lähes valmis, edellyttää taulukoiden päivittämisen ja avaamisen.

4.1. Keskeiset ehdotukset

Rekisteröintivelvollisuus eduskuntaa, ministeriöitä ja valtion virastoja lobbaaville toimijoille
Lain tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja valtion virastoissa tehtävän päätöksenteon läpinäkyvyyttä rekisteröimällä niihin kohdistuvaa lobbausta, jota tehdään virallisten työryhmien ja kuulemisten, kuten lausuntokierrosten ja valiokuntakuulemisten

ulkopuolella. Tämä epävirallisempi vaikuttamistoiminta on usein tärkein lobbauksen muoto, joka jää nykyisellään julkisuusperiaatteen ulkopuolelle. Sen sijaan virallinen vaikuttaminen tallentuu asiakirjoihin ja tulee julkisuuslain perusteella julkiseksi. Lobbaukseksi laskettaisiin myös lobbauksen ammattimainen neuvonta, jolloin taustalle jäävät konsulttilobbaajat saadaan myös avoimuusrekisterin piiriin.

[Velvoite määräaikaisraportointiin lobbaustoiminnasta ja sen resursseista](#)

Lain tavoitteena on lisätä lobbauksesta saatavaa tietoa. Siten laissa asetettaisiin rekisteröitymisvelvoitteen lisäksi velvoite raportoida lobbaustoimintaa ja sen resursseja.

Laissa säädettäisiin annettavat tiedot ja raportointijaksot. Säännöksillä pyrittäisiin siihen, että avoimuusrekisteri sisältäisi ajantasaista ja laadukasta tietoa lobbauksesta. Rekisteröityneet toimijat raportoisivat toiminnastaan kaksi kertaa vuodessa. Raportointijaksot olisivat kiinteitä, jotta avoimuusrekisterin toiminta olisi sekä lobbaajille että yleisölle ennakoitavaa. Tietoja annettaisiin siten, että niistä kävisi ilmi lobbauksen kohteet, teemat ja menetelmät. Lisäksi tulisi kertoa, mikäli toimintaa tehtäisiin asiakkaan puolesta. Myös neuvonnasta tulisi kertoa aihe ja asiakas.

Vaikuttamistoimintaan liittyvät taloudelliset tiedot kerrottaisiin kerran vuodessa muun raportoinnin yhteydessä. Taloudellisten tietojen raportoinnilla pyrittäisiin tarjoamaan tietoa eri toimijoiden resursseista, joilla tutkimusten mukaan on vaikutusta lobbauksen vaikuttavuuteen.

Raportointi tehtäisiin ilmoituksella. Ilmoituksen tekeminen pyrittäisiin järjestämään siten, että sen tekemisestä syntyisi mahdollisimman kevyt hallinnollinen taakka.

[Rekisteriviranomainen sekä neuvonta- ja valvontatoiminnan järjestäminen](#)

Laissa ehdotetaan rekisteriviranomaiseksi Valtiontalouden tarkastusvirastoa (VTV). VTV on perustuslain 90.2 §:ssä säädetty, eduskunnan yhteydessä toimiva ylin ulkoinen tarkastaja, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa sekä valvoo finanssipolitiikkaa ja vaali- ja puoluerahoitusta. VTV:stä annetussa laissa (676/2000) on tarkemmin säädetty viraston asemasta, tehtävistä, toimivaltuuksista sekä tietojensaantioikeudesta. VTV:n strategiassa ja tarkastussuunnitelmassa korostetaan tarkastus- ja valvontatoiminnan liittyvän tiiviisti hyvään hallintoon ja sen kehittämiseen, jossa VTV pyrkii olemaan aktiivinen ja keskeinen toimija.

Avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävien antaminen VTV:lle ei vaaranna sen päätehtävän hoitamista, eikä ehdotettava sääntely siten näytä olevan ongelmallinen perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta. Lisäksi VTV olisi riittävän uskottava ja riippumaton valvoja suhteessa valvottaviin, mikä lisäisi valvonnan ja rekisterin uskottavuutta. Avoimuusrekisteriviranomaiselle kaavailut tehtävät muodostaisivat VTV:n nykyisten tehtävien kanssa selkeän ja luonnollisen tehtäväkokonaisuuden, joka tukisi erityisesti VTV:n strategisia tavoitteita julkishallinnon integriteetin ja hyvän hallinnon vahvistamisesta. Keskeistä on myös se, että avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävistä koituvat kustannukset on tarkoitus kattaa kokonaisuudessaan tehtävään varatulla määrärahalla, jolloin avoimuusrekisteritehtävien hoitaminen ei olisi pois VTV:n muusta toiminnasta, etenään sen päätehtävän hoitamisesta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään korostanut kokonaisarviointia ratkaistaessa uusien tehtävien soveltuvuutta tarkastusvirastolle. Kokonaisharkinnan perusteella VTV vaikuttaa soveltuvan tarkastelluista viranomaisista parhaiten hoitamaan avoimuusrekisteriviranomaisen tehtäviä. Tehtävien vaikutusta tarkastusvirastoon on käsitelty tarkemmin luvussa 4.3.3. Viranomaisvaikutukset.

Sähköinen rekisteri

Laissa ehdotetaan, että avoimuusrekisterin sisältämät tiedot julkaistaisiin kokonaisuudessaan avoimuusrekisteri.fi-palvelussa, jota tarkastusvirasto ylläpitää.

Tiedot säilytettäisiin 10 vuoden ajan julkisessa avoimuusrekisterissä, minkä jälkeen ne arkistoitaisiin pysyvästi tutkimuskäyttöä ja muuta tarkastelua varten.

Neuvottelukunta

Laissa ehdotetaan, että tarkastusvirasto asettaa neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on seurata avoimuusrekisterin toimeenpanoa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöfoorumina lakiin liittyville sidosryhmille. Neuvottelukunnan päätehtävänä olisi sitouttaa lain soveltamisalan piiriin kuuluvat sidosryhmät osaksi lain toimeenpanoa ja seurantaa sekä hyvän edunvalvontakulttuurin kehittämistä.

Hyvä edunvalvontatapa

Laissa ehdotetaan, että tarkastusviraston asettaman neuvottelukunnan tehtäväksi tulisi muiden tehtävien ohella hyvän edunvalvontatavan laatiminen. Hyvällä edunvalvontatavalla pyritäisiin luomaan nykyistä yhtenäisempi eettinen edunvalvonnan koodisto, mikä edistäisi hyvän edunvalvontakulttuurin kehittymistä ja jalkautumista lain soveltamisalan piiriin kuuluvien toimijoiden keskuudessa. Hyvä edunvalvontatapa ei olisi velvoittava, mutta halutessaan rekisteri-ilmoituksen tekevät toimijat voisivat ilmoittaa sitoutuvansa ohjeiden noudattamiseen.

Yleinen tietosuoja-asetus ja sen sääntelyliikkumavara

Henkilötietojen käsittelystä säädetään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (2016/679) sekä sitä täydentävässä kansallisessa yleislaissa eli tietosuojalaissa (1050/2018). Avoimuusrekisterin yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta on varmistuttava siitä, että se tapahtuu yleisen tietosuoja-sääntelyn vaatimuksia noudattaen ja että rekisteriä koskeva lainsäädäntö toteutetaan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyliikkumavaran puitteissa.

Henkilötietojen käsittelylle on oltava yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa tarkoitettu käsittelyn yleinen oikeusperuste. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaan avoimuusrekisterin yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn voisi soveltua oikeusperusteena sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c että e alakohta. Näistä ensiksi mainitun mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi. Avoimuusrekisterilaki muodostaisi tällaisen veloitteen.

Mainitun e alakohdan mukaan käsittely on sallittua, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Osan avoimuusrekisterin verkkosivuilla julkaistavista tiedoista oikeusperustana toimii 6 artiklan 1 kohdan e alakohta.

Käsittely ei voi kuitenkaan suoraan perustua mainittuun yleisen tietosuoja-asetuksen kohtaan, vaan artiklan 3 kohdan mukaisesti käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Koska asiaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole, on avoimuusrekisterin yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä säädettävä erikseen.

Rekisterillä pyritään ennen kaikkea lisäämään eduskunnassa, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja valtion virastoissa tehtävän päätöksenteon avoimuutta rekisteröimällä niihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa (lobbausta), joka nykyisellään jää usein julkisuuslain ulottumattomiin. Rekisteristä löytyvillä tiedoilla kansalaiset sekä vaikuttamistoiminnan kohteet saavat jatkossa

kattavammin tietoa poliittiseen järjestelmään ja valtionhallintoon vaikuttavista toimijoista, näiden intresseistä, vaikuttamisen kohteista ja toimintatavoista. Tämä auttaa arvioimaan päätösten syntyä ja niiden taustalla olevia intressejä. Julkaisemalla ajantasaisesti tietoa lobbauksesta voidaan hälventää lobbaukseen kohdistuvia epäilyksiä ja osoittaa sen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää. Lisäksi avoimuusrekisteri sitouttaa lobbausta harjoittavat toimijat ja tarjoaa puitteet yhteisten pelisääntöjen, kuten hyvän edunvalvontatavan, kehittämiseksi. Lisääntyvä avoimuus myös kannustaa päättäjiä ja virkakuntaa arvioimaan toimintaansa, mikä vahvistaa entisestään poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän integriteettiä. Ehdotettavan avoimuusrekisterin voidaan edellä sille esitetyt perusteet huomioiden katsoa täyttävän vaatimuksen yleisen edun mukaisesta tavoitteesta ja sitä voidaan pitää oikeasuhtaisena sillä tavoiteltuun päämäärään nähden ottaen huomioon rekisterillä saavutettavat esityksessä tarkemmin kuvatut hyödyt. Tavoiteltavia hyötyjä ei ole mahdollista saavuttaa ilman henkilötietojen käsittelyä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperusteessa voidaan säätää esimerkiksi yleisistä edellytyksistä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta, käsiteltävien tietojen tyypistä, asianomaisista rekisteröidyistä, tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa, säilytysajoista sekä käsittelytoimista ja -menettelyistä. Näistä säädettäisiin tarkemmin ehdotetussa laissa avoimuusrekisteriksi.

Avoimuusrekisterin yhteydessä käsitellään myös yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Näitä ovat kansanedustajien, ministereiden, ministereiden toimikaudeksi nimettyjen valtiosihteerien ja ministereiden erityisavustajien poliittiseen toimintaan liittyviä tietoja sekä yksityisten elinkeinonharjoittajien vaikuttamistoimintaan liittävät tiedot, joiden avulla on periaatteellisesti mahdollista saada tietoa yksityisen elinkeinonharjoittajan poliittisista mielipiteistä ja toiminnasta. Lisäksi yksityisten elinkeinonharjoittajien jäsenyydet työmarkkinajärjestöissä ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa mainittuja erityisiä henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Kieltoa ei sovelleta, jos käsittelyn perusteena on jokin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohdasta. Avoimuusrekisterin osalta kysymyksessä olisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukainen käsittely yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen, että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Kansanedustajat, ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimetyt valtiosihteerit ja ministereiden erityisavustajat ovat päätöksentekojärjestelmän keskeisimmät poliittiset toimijat, joihin lobbaaminen usein kohdistuu. Edellä mainittujen, avoimuusrekisterilaille asetettujen, tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että kansanedustajiin, ministereihin, ministereiden toimikausiksi nimettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajiin kohdistuva lobbaaminen yksilöidään henkilön tarkkuudella. Heistä rekisteröitävät tiedot koskevat ainoastaan heidän toimintaansa tässä päätöksentekijän roolissa, eikä ulotu yksityiselämään tai toisessa yhteiskunnallisessa roolissa toimiseen (esimerkiksi kunnallispoliittikkona tai muussa luottamustehtävässä). Eron tekeminen erilaisten roolien välillä voi tosiasiallisesti olla hankalaa. Rekisterin soveltamisalan rajaaminen koskemaan ainoastaan yksityisten elinkeinonharjoittajien ja oikeushenkilöiden kohdistamaan vaikuttamistoimintaa sekä vaikuttamistoiminnasta tallentavien tietojen yleisyyden taso vähentävät kuitenkin merkittävästi riskiä kansanedustajista, ministereistä, ministereiden toimikausiksi nimetyistä valtiosihteereistä ja ministereiden erityisavustajista tallennettavien muiden kuin

avoimuusrekisterilain tarkoittamien tietojen tallentamista. Lisäksi heillä on tietosuoja-asetukseen perustuen oikeus pyytää väärin tietojen oikaisemista tai poistamista, mikä on erityisen tärkeää heidän oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Tiedot vaikuttamistoiminnasta olisivat saatavilla julkisesti tietoverkon kautta 10 vuotta, minkä jälkeen ne arkistoitaisiin tutkimuskäyttöä varten.

Yksityisten elinkeinoharjoittajien osalta elinkeinotoimintaan liittyvät tiedot, kuten toiminimi, katsotaan henkilötiedoksi. Näin ollen avoimuusrekisteriin tallennettava tietoa yksityisten elinkeinoharjoittajien vaikuttamistoiminnasta voidaan katsoa olevan sellaista tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa mainittua erityisiä henkilötietoja, joista ilmenee poliittisia mielipiteitä ja mahdollinen ammattiliiton jäsenyys. Yksityisten elinkeinoharjoittajien kohdalla on kiinnitettävä huomioita siihen, ettei laki sovelleta yksityiseen elinkeinoharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista pitkäjänteistä tai suunnitelmallista vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa. Rajauksen johdosta avoimuusrekisteriin arvioidaan päätyvän ainoastaan elinkeinotoimintana lobbausta harjoittavia toimijoita, jolloin tiedot liittyvät pikemminkin elinkeinon kuin poliittisen toiminnan harjoittamiseen.

Tietosuojasääntelyn yksi perustavanlaatuisista periaatteista on käyttötarkoituussidonnaisuuden periaate. Sen mukaisesti henkilötiedot on aina kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Avoimuusrekisteriin talletetut henkilötietojen käyttötarkoitus liittyy vaikuttamistoiminnan julkistamiseen, jolloin tietoja on tarkoitus käyttää myöhemmin poliittisen järjestelmän päätöksenteon arvioimiseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II). Avoimuusrekisterillä voidaan katsoa olevan tällaiset painavat perusteet, jotka on käsitelty tarkemmin säätämisyjärjestysperusteluissa luvussa 12.

4.2. Jatkokehitystarpeet

Edellisellä vaalikaudella puhemies Risikon johtama parlamentaarinen työryhmä päätyi yksimielisesti ehdottamaan, että avoimuusrekisterisääntelyä tulisi myöhemmin harkita laajennettavaksi kunnalliselle ja alueelliselle tasolle. Avoimuusrekisterivalmistelun aikana toteutettujen kuulemisten viesti oli samansuuntainen, avoimuusrekisteri nähtiin tarpeellisena ulottaa mahdollisimman pian myös alueellisella ja paikallisella tasolla. Siten avoimuusrekisterilain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä tulisi selvittää mahdollisuutta ulottaa rekisteri jatkossa myös alue- ja kuntatasolle.

Toimeenpanon yhteydessä viranomaisten nykyisiä sidosryhmäyhteistyön dokumentoimiskäytäntöjä tulee pyrkiä tarkentamaan ja systematisoimaan virallisten kuulemisten osalta.

Viranomaisten tulisi jatkossa kiinnittää yhä enemmän huomioita sidosryhmäyhteistyön sääntöihin ja tarjota henkilöstölleen koulutusta laadukkaana ja hyvän hallinnon mukaisen sidosryhmäyhteistyön tekemisestä.

4.3. Pääasialliset vaikutukset

4.3.1. Vaikutukset kansalaisten asemaan

Avoimuusrekisterillä on merkittävä vaikutus julkisuusperiaatteen vahvistumiseen ja kansalaisten mahdollisuuksiin saada tietoa heitä koskevien päätösten valmisteluun vaikuttaneista intresseistä. Julkisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisen julkisesta

asiakirjasta, mutta kuten nykytilan arvioissa on luvussa 2 tuotu esille, vaikuttamistoiminnasta merkittävä osa jää tämän periaatteen ulkopuolelle. Avoimuusrekisteri laajentaa periaatteen koskemaan vaikuttamistoiminnan osalta kaikkea vaikuttamistoimintaan liittyvää toimintaa riippumatta toiminnan muodosta ja syntyvästä asiakirjasta. Avoimuusrekisteri myös mahdollistaa entistä paremmin julkisuulain mukaisten tietopyyntöjen tekemisen viranomaisten suhdetoimintaan liittyen, sillä kansalaisten on avoimuusrekisterin tarjoaminen tietojen perusteella entistä helpompaa kohdistaa tietopyynnot oikeaan aineistoon.

Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä yksityishenkilöiden yhteydenpitoa, järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai puoluetoimintaa. Näin ollen avoimuusrekisterillä ei ole vaikutuksia kansalaisten osallistumisoikeuksiin, jotka on turvattu perustuslain 14 pykälässä. Periaatteen vahvistamiseksi, lain soveltamisalaa on pyritty rajaamaan siten, että yksittäisten kansalaisten vaikuttamistoimintaan muistuttava yksityisten elinkeinonharjoittajien ja oikeushenkilöiden pienimuotoinen toiminta jää lain ulkopuolelle. Näin vältetään sellaisia tilanteita, joissa esimerkiksi pienyrittäjä tai paikallisjärjestön aktiivi ajaa itselleen hyvin henkilökohtaista asiaa, jolloin toiminta rinnastuu yksittäisen kansalaisen poliittiseen vaikuttamistoimintaan.

Avoimuusrekisterillä ei myöskään katsota olevan vaikutuksia kansalaisten perusoikeuksiin järjestäytyä yhteiskunnallisesti tai harjoittaa elinkeinotoimintaa, vaikka avoimuusrekisterillä on vaikutuksia järjestäytyneiden kansalaistoimijoiden ja yritysten toimintaan. Näitä vaikutuksia, joiden arviointia on korostettu valmistelun aikana järjestetyissä kuulemisissa, käsitellään erikseen luvuissa 4.3.2. Kansalaisyhteiskuntavaikutukset ja 4.3.3. Yritysvaikutukset.

4.3.2. Kansalaisyhteiskuntavaikutukset

Avoimuusrekisterilainsäädännöllä on vaikutuksia järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan, mutta vaikutusten arvioidaan kokonaisuudessaan olevan tarkoituksenmukaisia, kohtuullisia ja oikeasuhtaisia huomioiden sääntelyn tavoitteet. Vaikutukset liittyvät yhdistysten ja säätiöiden hallinnolliseen taakkaan ja niiden yhteiskunnallisen vaikuttamistoiminnan mahdollisiin muutoksiin. Vaikutukset koskevat ainoastaan sellaisia yhdistyksiä ja säätiöitä, jotka harjoittavat suunnitelmallista ja pitkäjänteistä vaikuttamistoimintaa. Puoluetoiminta on kuitenkin rajattu sääntelyn ulkopuolelle eduskuntaryhmän toimintaa lukuun ottamatta. Tällä estetään se, että sääntely vaikeuttaisi puolueiden sisäistä toimintaa ja kaventaisi kansalaisten poliittisia oikeuksia.

Arvion mukaan suurin osa yhdistys- ja säätiökentästä tulee jäämään kuitenkin sääntelyn ulkopuolelle, sillä ne eivät harjoita valtion tason vaikuttamistoimintaa tai niiden toiminta ei täytä suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen vaikuttamistoiminnan piirteitä.

[Taulukkoihin tulee vielä päivityksiä ja perustelut]

	Katsotteko, että yrityksenne/järjestönne harjoittaa lobbausta?	Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan	Keskustelut ja yhteydenpito virastoissa työskenteleviin henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi
--	---	--	---

		vaikuttamiseksi	
Alueellinen järjestö	7 - 25 %	0 - 8 %	1 - 12 %
Valtakunnallinen järjestö	39 - 75 %	23 - 58 %	20 - 55 %

	Katsotteko, että yrityksenne/järjestönne harjoittaa lobbausta?	Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi	Keskustelut ja yhteydenpito virastoissa työskenteleviin henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi
Alueellinen järjestö	7 - 25 %	0 - 8 %	1 - 12 %
Valtakunnallinen järjestö	39 - 75 %	23 - 58 %	20 - 55 %

Taulukon otsikko

	Katsotteko, että yrityksenne/järjestönne harjoittaa lobbausta?	Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi	Keskustelut ja yhteydenpito virastoissa työskenteleviin henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi
Alle 5	14 - 48 %	5 - 34 %	4 - 30 %
5 + henkilöä	23 - 55 %	13 - 42 %	15 - 45 %
Ei palkattua henkilöstä	7 - 35 %	0 %	0 - 16 %

Yhdistysten ja säätiöiden hallinnollisen taakan kasvu

Ehdotettava lainsäädäntö tulee kasvattamaan hallinnollista taakkaa kaikissa niissä yhdistyksissä ja säätiöissä, joissa harjoitetaan suunnitelmallista ja pitkäjänteistä vaikuttamistyötä. Tällaisten yhdistysten ja säätiöiden hallinnollinen taakka kasvaa sen osalta, että avoimuusrekisterilainsäädäntö velvoittaa niitä rekisteröitymään ja raportoimaan vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä neuvonnasta määräajoin. Hallinnollisen taakan arvioidaan kuitenkin pysyvän vähäisenä ja kohtuullisena kaikille sääntelyn piiriin kuuluville yhdistyksille ja säätiöille.

Hallinnollinen taakan suuruus riippuu vaikuttamistoiminnan määrästä ja laajuudesta. Mitä aktiivisempaa ja laajempaa yhdistyksen tai säätiön vaikuttamistoiminta on, sen suurempi hallinnollinen taakka niille toiminnasta syntyy. Hallinnollinen taakka ei kuitenkaan kasva lineaarisesti vaikuttamistoiminnan määrän kanssa, vaan riippuu harjoitettavan toiminnan laajuudesta. Tämä johtuu siitä, että toimintaa raportoidaan kokoavasti ja yleisellä tasolla, eikä yksittäisten yhteydenottojen tai neuvontakertojen tasolla. Tällöin hallinnollisen taakan voidaan katsoa pysyvän maltillisena ja oikeassa suhteessa harjoitetun toiminnan laajamittaisuuteen ja merkittävyyteen nähden.

Määrällisesti merkittävin hallinnon taakka sääntelystä syntyy aktiivista ja laaja-alaista vaikuttamistoimintaa harjoittaville yhdistyksille, joilla on suuret resurssit ja merkittävät yhteiskunnalliset intressit. Tällaisia ovat erilaiset etu- ja kansalaisjärjestöjen keskusjärjestöt, joiden harjoittama vaikuttamistoiminta on laaja-alaista ja kattaa määrällisesti suurimman osan sääntelyn piiriin kuuluvasta yhdistysten ja säätiöiden harjoittamasta vaikuttamistoiminnasta. Keskusjärjestöissä vaikuttamistoimintaa varten on palkattua henkilökuntaa tai vaikuttamistoiminta on muutoin hyvin resursoitua, mikä tutkimusten mukaan mahdollistaa laajemmin ja tehokkaamman vaikuttamisen erilaisiin asiakokonaisuuksiin (Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016). Tällaisille yhdistyksille syntyy sääntelystä suurempi hallinnollinen taakka kuin pienemmille järjestötoimijoille ja säätiöille, joiden vaikuttamistoiminta on lähtökohtaisesti kapeampaa kohdistuen usein tiettyihin asiakysymyksiin. Hallinnollisen taakan voidaan kuitenkin tässä tapauksessa katsoa olevan oikeassa suhteessa harjoitettuun vaikuttamistoiminnan merkittävyyteen ja laajuuteen sekä toimijoiden resursseihin nähden.

Valmistelun aikana järjestetyissä kuulemisissa yhdistyksille ja säätiöille syntyvä hallinnollinen taakka nousi selvästi esille. Sen toivottiin kohdistuvan tarkoituksenmukaisesti ja oikeasuhtaisesti erilaisiin toimijoihin riippuen toiminnan luonteesta ja merkittävyydestä. Samalla kuitenkin tunnistettiin, että tarkoituksenmukainen rekisteri edellyttää jonkinlaista hallinnollisen taakan kasvua kaikille sääntelyn piirissä oleville yhdistyksille ja säätiöille. Erityisesti huolta herätti pieniin vapaaehtoisvoimin toimiviin yhdistyksiin, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa, kohdistuva hallinnollinen taakka. Tällaisten toimijoiden vaikuttamistoiminta on kuitenkin hyvin satunnaista, kanavoituu usein virallisiin kuulemisiin ja saattaa sisältää ruohojuuritason kansalaistoimintaa. Esimerkiksi toimijat saattavat aktivoitua osallistumaan jonkin lakihankkeen lausuntokierrokseen tai tilaisuuteen, johon on kutsuttu asian käsittelystä vastaava ministeri. Vaikuttamistoimintaan saattaa liittyä myös ruohonjuuritason kansalaistoimintaa, jossa jäsenistöä aktivoidaan ottamaan yhteyttä henkilökohtaisesti. Kaikki tällainen toiminta jää lain soveltamisalan ulkopuolelle, eikä näin ollen hallinnollista taakkaa pääse useimmissa tapauksissa syntymään toimijoiden jäädessä rekisteröitymisvelvollisuuden ulkopuolelle.

Tutkimustiedon perusteella voidaan arvioida, että avoimuusrekisteriin rekisteröitävä vaikuttamistoiminta edellyttää toimijoilta merkittäviä resursseja. Resurssit eivät ainoastaan riipu palkatusta henkilökunnasta, vaan myös verkostoista, osaamisesta ja yhdistyksen taustalla olevista jäsenistä. Tällöin pienenkin toimijan taustalla voi olla merkittäviä resursseja, joiden avulla voidaan harjoittaa aktiivista ja laajaa vaikuttamistoimintaa. Tämän on osoittanut Irlannin esimerkki, jossa vapaaehtoisvoimin toimivien yhdistysten jättämistä pois lobbausrekisterin piiristä on pidetty huonona ratkaisuna, joka on tosiasiallisesti jättänyt merkittäviä pieniä, mutta vahvoilla resursseilla operoivia, yhdistyksiä sääntelyn ulkopuolelle. Näin ollen avoimuusrekisterilaki on rakennettu siten, että rekisteröintivelvoite ja sen mukana syntyvä hallinnollinen taakkaa perustuu aina toimijan vaikuttamistoimintaan, jolloin hallinnollisen taakan voidaan katsoa kohdistuvan jokaiseen toimijaan oikeasuhtaisesti ja tarkoituksenmukaisesti vaikuttamistoiminnan merkittävyyden ja laajuuden perusteella.

Vaikutukset kansalaisyhteiskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin

Avoimuusrekisterin valmistelun aikana on esitetty huolta rekisterin vaikutuksista kansalaisyhteiskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Merkittävin huoli on liittynyt hallinnolliseen taakkaan, jonka pelätään vaikeuttavan pienten, kuten ruohojuuritason toimijoiden mahdollisuuksiin harjoittaa vaikuttamistoimintaa ja osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää kuitenkin ruohojuuritason kansalaistoiminta ja suurin osan pienistä yhdistyksistä ja säätiöistä, joiden vaikuttamistoiminta on usein satunnaista ja sattumanvaraista, eikä siten täytä vaikuttamistoiminnan suunnitelmallisuuden ja pitkäjänteisyyden edellytyksiä. Sen lisäksi, kuten hallinnollista taakkaa kuvaavassa osiossa on tuotu esille, sääntely on rakennettu siten, ettei pienten toimijoiden aktiivisuus automaattisesti lisää hallinnollista taakkaa. Siten hallinnollisen taakan ei arvioida vähentävän kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aktiivisuutta ja mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Sen sijaan avoimuusrekisterillä voi olla epäsuoria vaikutuksia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymiseen, varsinkin pienempien toimijoiden keskuudessa. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan tekemän selvityksen² mukaan järjestökentällä toivotaan tasavertaisempia mahdollisuuksia osallistua hallinnon valmisteluun. Kuten tutkimukset osoittavat, nykyisellään vaikuttamismahdollisuudet keskittyvät suurille edunvalvontajärjestöille, joilla on resursseja tehdä laaja-alaista vaikuttamistoimintaa (Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016). Valmistelun siirtyessä yhä enemmän virkavalmisteluun ja epävirallisiin verkostoihin, korostuvat vaikuttamisessa toimijoiden asema ja resurssit (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6). Kuten luvussa 4.3.4. Vaikutukset viranomaisiin ja poliittisiin päättäjiin tuodaan esille, avoimuusrekisterin oletetaan pitkällä välillä vaikuttavan viranomaisten kuulemiskäytäntöihin siten, että niissä kiinnitetään yhä enemmän huomioita eri sidosryhmien tasavertaisempaan kuulemiseen. Tämän arvioidaan lisäävän etenkin pienempien toimijoiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia. Samalla ne saavat tuotua toimintaansa entistä paremmin esille, mikä voi kannustaa entisestään erilaisia järjestötoimijoita yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen ja auttaa viranomaisia tunnistamaan nykyistä laaja-alaisemmin hallinnonalansa sidosryhmiä.

4.3.3. Yritysvaikutukset

Avoimuusrekisterilainsäädännöllä on vaikutuksia yritysten toimintaan, mutta vaikutusten arvioidaan kokonaisuudessaan olevan kohtuullisia ja oikeasuhtaisia huomioiden sääntelyn

² [Järjestöjen rooli ja osallisuus julkisen hallinnon valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa -raportti](#)

tavoitteet. Vaikutukset liittyvät hallinnolliseen taakkaan, yritysten yhteiskunnallisen vaikuttamistoiminnan mahdollisiin muutoksiin ja konsulttilobbausmarkkinoihin. Vaikutukset koskevat ainoastaan sellaisia yrityksiä, jotka harjoittavat suunnitelmallista ja pitkäjänteistä vaikuttamistoimintaa tai sen ammattimaista neuvontaa valtiollisella tasolla.

[Taulukkoihin tulee vielä päivityksiä ja perustelut]

	Katsotteko, että yrityksenne harjoittaa lobbausta?	Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi	Keskustelut ja yhteydenpito virastoissa työskenteleviin henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi
Kauppa	1 - 13 %	0 - 9 %	0 - 9 %
Palvelut	6 - 18 %	1 - 10 %	1 - 8 %
Teollisuus	0 - 1 %	1 - 15 %	1 - 8 %
Rakentaminen	0%	0%	0%
Muut	1 - 32 %	0 - 17 %	0 - 17 %

Taulukon otsikko

	Katsotteko, että yrityksenne/järjestönne harjoittaa lobbausta?	Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi	Keskustelut ja yhteydenpito virastoissa työskentelevien henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi
10 + hengen yritykset	3 - 14 %	1 - 9 %	0 - 8 %
alle 10 hengen yritykset	4 - 14 %	1 - 6 %	0 - 5 %

	Katsotteko, että yrityksenne/järjestönne harjoittaa lobbauksia?	Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi	Keskustelut ja yhteydenpito virastoissa työskenteleviin henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi
10 + hengen yritykset	3 - 14 %	1 - 9 %	0 - 8 %
alle 10 hengen yritykset	4 - 14 %	1 - 6 %	0 - 5 %

Yritysten hallinnollisen taakan kasvu

Ehdotettava lainsäädäntö tulee kasvattamaan hallinnollista taakkaa kaikissa niissä yrityksissä, joissa harjoitetaan suunnitelmallista ja pitkäjänteistä vaikuttamistyötä tai sen ammattimaista neuvontaa. Tällaisten yritysten hallinnollinen taakka kasvaa sen osalta, että avoimuusrekisterilainsäädäntö velvoittaa yrityksiä rekisteröitymään ja raportoimaan vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä neuvonnasta määrääjain.

Hallinnollinen taakan suuruus riippuu vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän neuvonnan määrästä ja laajuudesta. Mitä aktiivisempaa ja laajempaa yrityksen toiminta vaikuttamistoiminnan tai siihen liittyvän neuvonnan osalta on, sen suurempi hallinnollinen taakka yritykselle toiminnasta syntyy. Hallinnollinen taakka ei kuitenkaan kasva lineaarisesti vaikuttamistoiminnan tai neuvonnan määrän kanssa, vaan riippuu harjoitettavan toiminnan laajuudesta. Tämä johtuu siitä, että toimintaa raportoidaan kokoavasti ja yleisellä tasolla, eikä kuten tapaamispäiväkirjoissa, yksittäisten yhteydenottojen tai neuvontakertojen tasolla. Tällöin hallinnollisen taakan voidaan katsoa pysyvän maltillisena ja oikeassa suhteessa harjoitetun toiminnan laajamittaisuuteen ja merkittävyyteen nähden.

Määrällisesti merkittävin hallinnon taakka sääntelystä syntyy vaikuttamistoiminnan konsulttipalveluita tarjoaville yrityksille, jotka joko harjoittavat asiakkaansa puolesta yhteydenpitoa, neuvovat asiakastaan vaikuttamistoiminnassa tai ovat omaan lukuun yhteydessä vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Tällaiset yritykset harjoittavat laajamittaisesti sääntelyn piiriin kuuluvaa toimintaa, minkä johdosta niihin kohdistuu oletettavasti suurempi hallinnollinen taakka kuin muihin yrityksiin. Hallinnollinen taakka riippuu kuitenkin konsulttiyrityksen toimintatavoista ja asiakasmääristä. Mitä enemmän konsulttiyritys harjoittaa omaan lukuun tiedonkeruuta ja suhdetoimintaa, asiakkaittensa puolesta suoraa yhteydenpitoa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa, sen suurempi hallinnollinen taakka sille syntyy. Näin ollen hallinnollinen taakka on omiaan kasvamaan vaikuttamistoimintaan liittyvän konsulttimarkkinan merkittävimpien ja suurimpien toimijoiden keskuudessa. Toisaalta näillä yrityksillä on tyypillisesti olemassaolevat hyvät hallinnolliset resurssit, joita raportoinnissa voidaan hyödyntää.

Hallinnollinen taakka on myös omiaan kasvamaan sellaisissa, omaa vaikuttamistoimintaa harjoittavissa, yrityksissä, joilla on suuret resurssit ja merkittävät yhteiskunnalliset intressit, jotka voi kohdistua kokonaiseen toimialaan tai jopa useampaan toimialaan. Tällöin vaikuttamistoiminta muodostuu laajaksi, kun vaikutettavia asioita ja toimijoita on määrällisesti enemmän. Tällaiset yritykset ovat usein suuryrityksiä, kuten pörssiyrityksiä, joissa vaikuttamistoimintaa varten on palkattua henkilökuntaa tai vaikuttamistoiminta on muutoin hyvin resursoitua. Nämä yritykset kykenevät vaikuttamaan tutkimusten mukaan huomattavasti laajemmin ja tehokkaammin erilaisiin asiakokonaisuuksiin, koska ne omaavat merkittävät resurssit vaikuttamiseen (viite). Tällaisille

yrittäjille syntyy sääntelystä suurempi hallinnollinen taakka kuin pienemmille yrityksille. Hallinnollisen taakan voidaan kuitenkin tässä tapauksessa katsoa olevan oikeassa suhteessa harjoitettuun vaikuttamistoiminnan merkittävyyteen ja laajuuteen sekä yritysten resursseihin nähden.

Pienissä ja keskisuurissa yrityksissä, joissa harjoitetaan sääntelyyn piiriin kuuluvaa vaikuttamistoimintaa, yhteiskunnallinen intressi ja vaikuttamistoiminta kohdistuvat useimmin yrityksen omaan toimialaan. Tällöin vaikuttamisen kohteita ja aiheita on jo luonnostaan vähemmän kuin edellä kuvatuilla suuremmilla yrityksillä. Sääntelystä aiheutuva hallinnollinen taakka jää näin ollen merkittävästi vähäisemmäksi kuin suuremmilla yrityksillä, vaikka vaikuttaminen olisikin aktiivista.

Valmistelun aikana järjestetyissä kuulemisissa yritysten hallinnollinen taakka nousi selvästi esille. Sen toivottiin kohdistuvan oikeasuhteisesti erilaisiin yritystoimijoihin riippuen toiminnan luonteesta ja merkittävyydestä. Samalla kuitenkin tunnistettiin, että tarkoituksenmukainen rekisteri edellyttää jonkinlaista hallinnollisen taakan kasvua kaikille sääntelyn piirissä oleville yrityksille. Tärkeimmiksi hallinnollista taakkaa hillitseviksi tekijöiksi esitettiin riittävä yleisyyden taso vaikuttamistoiminnan raportoinnissa, hallittavissa oleva raportointisykli sekä tehokas ja helppo raportointijärjestelmä. Näihin tekijöihin on kiinnitetty huomioita lainvalmistelun aikana, minkä takia hallinnollisen taakan katsotaan olevan kohtuullinen kaikille toimijoille.

Edellä esitetyn perusteella hallinnollisen taakan arvioidaan pysyvän kohtuullisena kaikille sääntelyn piiriin kuuluville yrityksille.

Vaikutukset yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen

Avoimuusrekisterin valmistelun aikana on esitetty huolta pienten ja keskisuurien yritysten yhteiskunnallisen aktiivisuuden laskemisesta avoimuusrekisterisääntelyn johdosta. Merkittävin huoli on liittynyt hallinnolliseen taakkaan, jonka pelätään vaikeuttavan yritysten halukkuutta osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. Soveltamisalan ulkopuolelle jää kuitenkin suurin osa pienistä ja keskisuurista yrityksistä, joiden vaikuttamistoiminta on usein satunnaista ja sattumanvaraista, eikä siten täytä vaikuttamistoiminnan suunnitelmallisuuden ja pitkäjänteisyyden piirteitä. Sen lisäksi, kuten hallinnollista taakkaa kuvaavassa osiossa on tuotu esille, sääntely on rakennettu siten, ettei pienten toimijoiden aktiivisuus automaattisesti lisää hallinnollista taakkaa. Siten hallinnollisella taakalla ei arvioida juurikaan olevan vaikutuksia yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen.

Yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen voi vaikuttaa avoimuusrekisterille syntyvä maine. Jos avoimuusrekisteri onnistuu luomaan lobbauksesta kuvan hyväksyttävänä ja yleisenä demokratiaan liittyvänä toimintana, joka kuuluu yrityksen toimintaan, se voi kannustaa erilaisia ja myös uusia yrityksiä osallistumaan yhä enenevässä määrin yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Jos lobbausta pidetään negatiivisena, se johtuu usein siitä, että lobbaus sekoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttöön, jolloin lobbausta ei nähdä hyväksyttävänä. Mikäli avoimuusrekisteristä syntyisi julkisuudessa kuva jonkinlaisena mustana listana toimijoista, jotka ovat harjoittaneet lobbausta, sillä voisi olla vaikutuksia yritysten halukkuuteen osallistua itse suoraan yhteiskunnalliseen toimintaan. Tällöin vaikuttaminen voi keskittyä vain edunvalvontajärjestöille, joiden jäseniä yritykset ovat. Tämän uhkakuvan toteutumista voidaan ehkäistä tiedottamisella avoimuusrekisterin tarkoituksesta.

Keskeistä avoimuusrekisterin onnistumisen kannalta on avoimuusrekisterin kattavuus. Avoimuusrekisterin tulee olla mahdollisimman kattava, mikä lisää rekisterisääntelyn uskottavuutta

ja samalla korostaa yhteiskunnallisen vaikuttamistoiminnan moninaisuutta. Tällöin avoimuusrekisteri kykenee osoittamaan, miten paljon erilaisia yrityksiä vaikuttamistoimintaan osallistuu ja millaisilla aloilla vaikuttamistoimintaa tapahtuu. Näin avoimuusrekisteri mahdollistaa yrityksille avoimemmat ja yhdenvertaisemmat vaikuttamismahdollisuudet, kun ne saavat yhä enemmän tietoa myös muiden toimialojen ja kilpailijoidensa vaikuttamistoiminnasta. Samalla avoimuusrekisteri antaa arvokasta tietoa päättäjille ja virkakunnalle eri toimialojen yrityksistä, joita yhteiskunnallinen osallistuminen kiinnostaa ja joita päätöksenteossa on hyvä kuulla. Siten avoimuusrekisteri voi toimia kannustimena osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun, kun yritysten on mahdollista profiloitua ja tuoda esille omaa vaikuttamistoimintaansa. Näin avoimuusrekisteri antaa kattavamman kuvan yhteiskunnallisesta vaikuttamistoiminnasta, joka ei ole vain tietynlaisten suuryritysten tai konsulttilobbaajien harjoittamaa toimintaa. Tällä on olennainen merkitys rekisterin luotettavuudelle ja julkiselle maineelle, minkä lisäksi sen arvioidaan vähentävän rekisteröitäviin toimijoihin kohdistuvia ennakkoasenteita.

Vaikutukset konsulttilobbausmarkkinoihin

Ehdotettavalla lainsäädännöllä ei arvioida olevan sellaisia vaikutuksia lobbausmarkkinoihin, jotka muuttaisivat merkittäväällä tavalla konsulttimarkkinoiden nykykehitystä, jossa markkinat ovat hitaasti kasvaneet viime vuosikymmenen aikana, tai nykyisiä kilpailuasetelmia.

Konsulttilobbaustoimistot saattavat siirtää niille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset palveluidensa hintoihin, jolloin konsulttilobbaustoimistojen käyttäminen voi laskea. Oletuksena on kuitenkin se, ettei hallinnollisesta taakasta synny sellaisia kustannuksia, jotka vaikuttaisivat merkittäväällä tasolla hintatasoon ja palveluiden kysyntään.

Avoimuusrekisterin merkittävin vaikutus konsulttilobbausmarkkinoihin liittyy markkinoiden maineen kehittymiseen. Kuten nykytilan arvioissa on esitetty, lobbauskonsulttimarkkinat koetaan suuremmiksi kuin ne todellisuudessa ovat. Samalla konsulttilobbaustoimistot ja niiden henkilökunnan koetaan toimivan jollain tavalla epäeettisemmin kuin muut toimijat. Avoimuusrekisteri antaa jatkossa paremmin tietoa myös konsulttilobbausmarkkinoista ja sen toimijoista, mikä voi parantaa niiden mainetta. Lisäksi avoimuusrekisterin yhteyteen luotavalla hyvällä edunvalvontatavalla on mahdollista tarttua konsulttilobbauksen haasteisiin ja pyrkiä luomaan yhteisiä toimintatapoja alalle.

4.3.4. Vaikutukset viranomaisiin ja poliittisiin päättäjiin

Avoimuusrekisterillä on sekä suoria että epäsuoria viranomaisvaikutuksia. Suorat viranomaisvaikutukset kohdistuvat Valtiontalouden tarkastusvirastoon, joka toimii avoimuusrekisterin ylläpitäjänä ja valvojana, sekä viranomaisten sidosryhmätyön lisääntyneeseen avoimuuteen. Tämän lisäksi avoimuusrekisterillä arvioidaan olevan epäsuora vaikutus viranomaisten kuulemiskäytäntöihin.

Viranomaisvaikutusten lisäksi avoimuusrekisterillä tulee olemaan suoria vaikutuksia poliittisten päättäjien suhdetoiminnan avoimuuteen. Lisääntyneellä avoimuudella voi olla välillisiä vaikutuksia suhdetoiminnan harjoittamiseen.

Vaikutukset viranomaisten kuulemiskäytäntöihin

Avoimuusrekisterillä lisätään hallinnon avoimuutta parantamalla valmisteluun ja päätöksentekoon kohdistuvan lobbauksen läpinäkyvyyttä. Kuten nykytilan arvioissa on tuotu esille, lobbausta harjoitetaan sekä epävirallisia että virallisia kanavia pitkin. Avoimuusrekisterisääntely kohdistuu ennen kaikkea lobbauksen epäviralliseen puoleen, joka jää usein julkisuusperiaatteen ulkopuolelle, mutta sääntelyllä arvioidaan olevan vaikutuksia myös viralliseen lobbaukseen ja sen avoimuuteen.

Virallinen lobbaus tapahtuu ennen kaikkea erilaisten viranomaisten asettamien työryhmien ja kuulemisten kautta. Näiden raportointi on viranomaisten vastuulla, eikä niitä siten ole sisällytetty lobbaajilta edellytettävään vaikuttamistoiminnan raportointiin. Työryhmäjäsenyyksiin ja kuulemisiin liittyvät tiedot on tarkoitus tuoda avoimuusrekisteriin rekisteriviranomaisen toimesta siltä osin kuin mahdollista. Nykyisellään ainakin eduskunnan valiokuntakuulemisiin sekä ministeriöiden työryhmiin ja lausuntokierroksiin liittyvät tiedot, jotka saadaan suoraan avoimen tietoverkon kautta, on mahdollista tuoda avoimuusrekisteriin. Tietojen käyttöön liittyy kuitenkin haasteita niiden yhdenmukaisuuden ja saatavuuden osalta. Esimerkiksi kaikki ministeriöt eivät kirjaa työryhmäjäsenyyksiä valtioneuvoston hankerekisteriin (Hankeikkuna), jolloin tietoja ei ole mahdollista tuoda automaation avulla avoimuusrekisterin yhteyteen. Lisäksi erilaisten muiden kuulemisten kuin lausuntokierrosten kirjaamisessa hankerekisteriin on myös suuria eroja. Valtioneuvoston hankerekisteri osoittaa kuitenkin sen, että julkisilla sähköisillä rekistereillä on mahdollista parantaa tiedon käytettävyyttä ja löydettävyyttä. Avoimuusrekisterin avulla voidaan edelleen parantaa hallintoon kohdistuvan virallisen vaikuttamisen, kuten työryhmätyöskentelyn ja kuulemisen, avoimuutta, keskittämällä osallistumistietoa yhteen paikkaan. Tällä arvioidaan olevan myös kannustava vaikutus yhdenmukaistaa viranomaisten kirjaamiskäytäntöjä.

Kirjaamiskäytäntöjen lisäksi avoimuusrekisterin arvioidaan parantavan viranomaisten ymmärrystä vaikuttamistoiminnan luonteesta, mikä voi edelleen vaikuttaa viranomaisten halukkuuteen korvata epävirallisia toimintatapoja virallisemmilla toimintatavoilla. Tämä voi esimerkiksi tapahtua verkostomaisten toimintatapojen kehittämällä nykyistä määrämuotoisemmiksi, jolloin niiden käyttämiseen alkaa syntyä yhteisiä hyvän hallintotavan mukaisia toimintamalleja ja -sääntöjä.

Avoimuusrekisteri tulee tarjoamaan merkittävän määrän tietoa erilaisista vaikuttamaan pyrkivistä toimijoista, jolloin viranomaiset voivat hyödyntää tietoa sidosryhmäkartoituksissaan. Vaikka avoimuusrekisterin ei ole tarkoitus toimia EU-rekisterin kaltaisena akreditointikanavana, tulee rekisterillä olemaan myös tämänkaltaisia hyötyjä. Sidosryhmät voivat ikään kuin nostaa itsensä esille avoimuusrekisterin avulla, mikä hyödyttää sekä niitä että viranomaisia. Hyödyntämällä avoimuusrekisterin tietoja sidosryhmien kartoittamiseen, viranomaiset kannustavat samalla erilaisia toimijoita rekisteröitymään. Viranomaisille ei ole suoraa velvoitetta tai oikeutta vaatia vaikuttamistoimintaa harjoittavia rekisteröitymään, mutta niiden myötävaikutus rekisteröitymisasteeseen ja avoimuusrekisteristä saataviin hyötyihin arvioidaan merkittäväksi. Viranomaisilta odotetaan avoimuusrekisterin suhteen sekä oman toimintakulttuurin arvioimista ja muuttamista avoimemmaksi sidosryhmätyöskentelyn osalta että sidosryhmäkentän ohjaamista avoimempaan toimintakulttuuriin, johon rekisteröityminen avoimuusrekisteriin kuuluu keskeisenä osana.

Avoimuusrekisteri sekä kannustaa että luo viranomaisille paineen kiinnittää jatkossa enemmän huomiota sidosryhmätyöskentelyn pelisääntöihin. Avoimuusrekisterilaki ei aseta uusia sääntöjä sidosryhmätyöskentelyyn, mutta viranomaiset joutuvat peilaamaan nykyisiä ohjeistuksiaan sidosryhmätoiminnan osalta avoimuusrekisterissä asetettuihin tavoitteisiin. Tämän arvioidaan parantavan pidemmällä ajanjaksolla viranomaisten sidosryhmätyöskentelyn avoimuutta ja yhdenvertaisuutta, kun viranomaisten tulee miettiä entistä enemmän erilaisten sidosryhmien ja näkemysten tasavertaista kohtelemista.

Avoimuusrekisterin sisältämä tieto voi vaikuttaa julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen tarkkuuteen, kun avoimuusrekisterissä julkaistavat tiedot antavat yhä paremman kuvan yhteydenpidosta. Avoimuusrekisteri ei kuitenkaan muuta julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaista säännöstä, jonka mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisen palveluksessa

olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa.

Vaikutukset poliittisiin päättäjiin

Avoimuusrekisterilailla ei aseteta suoria velvoitteita ministereille, kansanedustajille tai näiden poliittisille avustajille, kuten tapaamisten merkitsemistä tai sen varmistamista, että yhteydenottaja on rekisteröitynyt. Näin ollen lainsäädännöstä ei johdu poliittisille päättäjille tai näiden avustajakunnalle suoria vaikutuksia. Suorien vaikutusten sijaan, avoimuusrekisteri vaikuttaa epäsuorasti poliittisten päätöksentekijöiden toimintaan tuomalla poliittisten päättäjien yhteydenpidon entistä vahvemmin julkisuusperiaatteen piiriin.

Merkittävin vaikutus kohdistuu kansanedustajien yhteydenpitoon, joka ei ole aikaisemmin kuulunut julkisuusperiaatteen piiriin. Osa kansanedustajista on julkaissut vapaaehtoisesti erilaisia tapaamispäiväkirjoja, mutta pääpiirteittäin kansanedustajien yhteydenpito, joka on tapahtunut eduskunnan, kuten valiokuntakäsittelyiden, ulkopuolella on jäänyt julkisuudelta piiloon. Avoimuusrekisterilaissa säädettävä velvollisuus raportoida kansanedustajiin ja näiden avustajakuntiin kohdistuvaa yhteydenpitoa laajentaa julkisuusperiaatteen koskemaan yhä vahvemmin myös kansanedustajien toimintaan.

Ministereiden sekä näiden erityisavustajien ja valtiosihteereiden osalta julkisuuslakia on sovellettu ministeriön toimintaan liittyvän yhteydenpidon osalta. Esimerkiksi ministereille osoitetut kansalaiskirjeet, jotka käsittelevät ministeriön toimivaltaan kuuluvia asioita (KHO:2020:48). Avoimuusrekisteri vahvistaa entisestään ministereiden ja näiden poliittisten avustajakuntien toiminnan julkisuusperiaatetta avaamalla tarkemmin näiden harjoittamaa yhteydenpitoa eri sidosryhmiin.

Lisääntyneen julkisuuden arvioidaan vaikuttavan jonkin verran poliittisten päättäjien toimintaan. Sen arvioidaan kannustavan poliittisia päättäjiä toimimaan yhä avoimemmin ja julkaisemaan yhä enemmän omaehtoisia tapaamispäiväkirjoja. Valmistelun aikana on herännyt jonkin verran huolta avoimuusrekisterin vaikutuksista poliittisten päättäjien suhdetoimintaan. Nykytilan arvioissa on tuotu esille, tällaisen suhdetoiminnan olevan Suomessa merkittävää ja avoimuusrekisterin kaltaisten sääntelymekanismien voivan haastaa luottamukseen perustuvia kahdenvälisiä suhteita. Vaikutus suhdetoimintaan arvioidaan kuitenkin vähäiseksi, sillä avoimuusrekisteri ei estä tai sääntele vaikuttamistoimintaa, ainoastaan sen avoimuutta. Vaikuttamistoiminnan avoimuuteen ja rekisterin kautta syntyvän julkisuuden vaikutuksia on vaikea arvioida, mutta kansainvälisten esimerkkien osalta ei löydy näyttöä, että suhdetoiminta olisi laskenut merkittävästi tai estynyt jonkin toimialan osalta kokonaan. Sen sijaan avoimuusrekisterin kaltaisten lobbausrekisterien on nähty vahvistavan suhdetoiminnan hyväksyttävyyttä, kun toiminta on avointa ja tehdään yhteisien pelisääntöjen puitteissa. Tämä selittää myös sen, että Suomessa avoimuusrekisteriä kannattavat myös lobbausta harjoittavat toimijat, jotka ovat aktiivisesti ajaneet rekisteriä Suomeen.

4.3.5. Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä on vaikutuksia valtiontalouteen ja ne muodostuvat perustettavasta sähköisestä rekisteristä ja rekisteriviranomaisen toiminnasta.

Avoimuusrekisteri tulee olemaan sähköinen rekisteri, jonka yhteyteen luodaan avoimuusrekisteri.fi-palvelu. Rekisterin ja palvelun toteuttamisesta vastaa Valtiontalouden tarkastusvirasto. Kokonaisuudessaan avoimuusrekisterin ja siihen liittyvän avoimuusrekisteri.fi-palvelun toteuttamiseen on varattu 500 000 euron määräraha. Määräraha kattaa kaikki

hankintakustannukset, joita syntyy ulkopuolisen toimittajan tekemästä määrittely- ja toteutustyöstä (n. 350 000-400 000 euroa) sekä tarkastusviraston projektipäälliköstä (n. 100 000-150 000 euroa).

Edellä mainittujen kertaluonteisten kustannusten lisäksi avoimuusrekisteristä syntyy pysyviä kustannuksia, joita ovat sähköisen palvelun käyttökustannukset ja rekisteriviranomaisen tehtävistä koituvat kustannukset. Kustannukset on tarkoitus kattaa kokonaisuudessaan Valtiontalouden tarkastusvirastolle myönnettävästä määrärahasta. Palvelun pysyvien käyttökustannusten arvioidaan olevan kuukausitasolla 2500-5000 euroa. Käyttökustannukset sisältävät jatkuvan palvelun ylläpitoon ja kehittämiseen kohdistuvat ostopalvelut palvelun toimittajalta. Rekisteriviranomaisen tehtävistä koituu lisäksi pysyviä kustannuksia Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Rekisteriviranomaisen tehtävien hoitamista varten tarkastusvirastolle syntyy arviolta 1-1.5 henkilötyövuoden vuosittaiset lisäkustannukset, joita syntyy pääosin neuvonta- ja valvontatehtävistä. Arvion mukaan etenkin toimeenpanon alkuvaiheessa henkilövuosien tarve on suurempi. Yhteensä avoimuusrekisteristä syntyy tarkastusvirastolle arviolta 100 000 – 165 000 euron pysyvä vuotuinen lisäkustannus, joka tulee täysimääräisesti kattaa erillisellä määrärahalla, jotta tarkastusviraston muu toiminta ei vaarannu. Avoimuusrekisteriin on varattu 100 000 euron määräraha, jota tulee korottaa avoimuusrekisteristä syntyvien kustannusten kattamiseksi.

Kustannusten kattamista rekisteröitäviltä perittävillä maksuilla ei ole harkittu valmistelun aikana, sillä maksujen koetaan eriarvioistavan toimijoita. Rekisterissä olevat toimijat eivät myöskään saa rekisterissä olemisesta sellaisia hyötyä, jolla maksuja voitaisiin perustella. Lisäksi avoimuusrekisteristä syntyy jo hallinnollista taakkaa rekisterissä oleville toimijoille.

5. Muut toteuttamisvaihtoehdot

- Osio on valmis

5.1. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Rekisterinpitäjän valinta

Asettamispäätöksen mukaisesti avoimuusrekisteriä on valmistelu siitä lähtökohdasta, että rekisteri on keskitetty ja julkisen vallan (viranomaisen) ylläpitämä. Euroopan neuvoston ja OECD:n suositusten mukaan lobbausrekisterisääntelyssä on tärkeää varmistaa riittävä ja tehokas viranomaistoiminta, joka sisältää valvonta-, neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden. Toimiva valvonta- ja sanktiojärjestelmä lisää rekisterin luotettavuutta ja uskottavuutta.

Kansainvälisesti katsottuna, lobbausrekistereihin liittyvät valvontaviranomaisen tehtävät on usein sijoitettu viranomaisille, jotka hoitavat jo muita lobbaussääntelyyn (mm. lobbausrekisteri, tapaamispäiväkirjat ja lobbauskiellot) tai sitä lähellä olevaan sääntelyyn (mm. sääntely koskien eturistiriitoja, vaalirahoitusta sekä korruptiota) liittyviä valvontatehtäviä. Näin on esimerkiksi tehty Irlannissa, jossa sama viranomainen (The Standards Commission) valvoo sekä virkamiesetiikkaan, vaali- ja puoluerahoitukseen että lobbaukseen liittyvän sääntelyn toteutumista.

Avoimuusrekisteriviranomaisen tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollisimman neutraali ja riippumaton (eli poliittisesta ohjauksesta sekä lobbausintresseistä vapaa toimija) sekä luottamusta herättävä toimija, jotta rekisteri ja sen valvonta olisivat uskottavia sekä rekisterivelvollisten että kansalaisten silmissä. Lisäksi olisi eduksi, että valittavalla viranomaisella olisi laajempaa ymmärrystä julkishallinnon integriteetin ja hyvän hallinnon kehittämisestä.

Nykyisessä viranomaiskentässä ei tällä hetkellä ole itsestään selvää kandidaattia hoitamaan avoimuusrekisteriviranomaisen tehtäviä. Lisäksi kokonaan uuden toimielimen tai viranomaisen perustamista ainoastaan avoimuusrekisteritehtävien hoitoa varten ei voida myöskään pitää tarkoituksenmukaisena. Tästä johtuen eri viranomaisten soveltuvuutta on jouduttu vertailemaan toisiinsa. Oikeusministeriön toimesta tehty vertailu osoitti, että kaikissa tarkastelluissa vaihtoehtoissa ilmenee haasteita. Vertailussa käytiin läpi Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV), Patentti- ja rekisterikeskuksen (PRH), Etelä-Suomen aluehallintoviraston (AVI), Digi- ja väestötietoviraston, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, KEHA-keskuksen, Poliisihallituksen, Oikeusrekisterikeskuksen ja oikeusministeriön soveltuvuutta. Kolmeksi varteenotettavimmaksi ehdokkaaksi nousivat Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), Patentti- ja rekisterikeskus (PRH) ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI).

Näistä kolmesta vaihtoehdosta tarkastusvirasto nousee selkeästi parhaimmaksi ja varteenotettavimmaksi vaihtoehdoksi sen perustuslaissa turvatun riippumattomuuden ja nykyiseen tehtäväkenttään, kuten puolue- ja vaalirahoituksen valvontaan, liittyvien synergiaetujen johdosta.

Patentti- ja rekisterikeskukseen (PRH) ja Etelä-Suomen aluehallintovirastoon (AVI) nähden tarkastusvirasto on mahdollisimman neutraali ja riippumaton sekä luottamusta herättävä toimija, jolloin rekisteri ja sen valvonta olisivat uskottavia sekä rekisterivelvollisten että kansalaisten silmissä. Lisäksi on eduksi, että tarkastusvirastolla on laajempaa ymmärrystä julkishallinnon integriteetin ja hyvän hallinnon kehittämisestä.

[Soveltamisalan ulottaminen koko valtionhallintoon](#)

Avoimuusrekisterin soveltamisala voitaisiin vaihtoehtoisesti ulottaa koko valtionhallintoon. Tällöin avoimuusrekisteriin ilmoitettaisiin yhteydenpitoa, joka kohdistuu ministereihin tai kansanedustajiin sekä näiden avustajiin, eduskunnan, ministeriöiden tai valtion virastojen virkamiehiin, eduskunnan alaisiin virastoihin, itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin tai valtion liikelaitoksiin, sekä soveltuvien osin valtion rahastoihin ja erikseen asetettuihin toimielimiin.

Soveltamisala kattaa lähes kaiken valtion tason toiminnan, jolloin lobbauskohdeiden osalta ei syntyisi sääntelyaukkoja. Osa lobbauskohdeista toimisi samalla toimialalla kuin moni yksityinen toimija (esim. KEVA) tai niiden hallintorakenteessa on myös lobbaajiksi luettavia toimijoita (esim. KELA). Lisäksi tulisi huomioida, että Kunnallinen työmarkkinalaitos on kunta-alan työnantajajärjestö. Myös yliopistojen asema olisi ratkaistava erikseen.

Soveltamisalan ulottaminen valtionhallintoon olisi toimeenpanoltaan raskain, mutta suurta eroa ehdotettavan soveltamisalan ja laajemman soveltamisalan välillä toimeenpanon laajuuden näkökulmasta ei ole.

[Soveltamisalan rajaaminen eduskuntaan ja ministeriöihin](#)

Avoimuusrekisterin soveltamisala voitaisiin vaihtoehtoisesti rajata eduskuntaan ja ministeriöihin. Tällöin avoimuusrekisteriin ilmoitettaisiin yhteydenpitoa, joka kohdistuu ministereihin, kansanedustajiin sekä näiden avustajiin tai eduskunnan ja ministeriöiden virkamiehiin.

Soveltamisala kattaisi yleisimmät ja merkittävimmät valmisteluprosessit ja lobbauskohteet, mutta jättäisi merkittävän sääntelyaukon, kun hallinnonalan toimijat jätetään kokonaan rekisterin ulkopuolelle. Tässä rajauksessa avoimuusrekisteri kohdistuisi ennen kaikkea lainsäädäntö- ja budjettiprosessiin.

Soveltamisalan ulottaminen ainoastaan eduskuntaan ja ministeriöihin olisi toimeenpanoltaan kevyin.

Vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri

Avoimuusrekisteri olisi käytännössä mahdollista toteuttaa myös vapaaehtoisuuteen liittyen. Tällöin lobbaajat voisivat päättää liittymisestään rekisteriin. Tällöin rekisteriin sitoutuminen jäisi julkisuudelta tulevan paineen varaan.

Avoimuusrekisterille asetettujen tavoitteiden ja tehtävänannon näkökulmasta on kuitenkin selvää, ettei vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri täyttäisi sille asettuja tavoitteita. Huomionarvoista on myös, että EU:n aikaisempi vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri toimi akreditointijärjestelmänä, joka tosiasiallisesti pakotti lobbaajat rekisterin piiriin. Käytännössä myös EU:n uusi pakollinen rekisteri toimii vapaaehtoisuuden periaatteella, mutta pyrkii kannustamaan rekisteriin erilaisilla lisäoikeuksilla.

Tapaamispäiväkirja

Avoimuusrekisteri, eli lobbausrekisteri ei ole ainoa käytettävissä oleva tapa säännellä lobbausta. Muista sääntelyinstrumenteista merkittävin on niin kutsuttu tapaamispäiväkirja. Tapaamispäiväkirjojen ideana on merkitä ja julkaista kokoukset, joita luottamushenkilöt tai virkamiehet lobbareiden kanssa pitävät.

Suomessa on käyty jonkin verran keskustelua asiasta, muun muassa eduskunnan vierailijalistoihin liittyen. Osa kansanedustajista on pitänyt vapaaehtoista tapaamispäiväkirjaa. Suomen EU-puheenjohtajakaudella Suomen pysyvä EU-edustusto julkaisi tiedot pysyvän edustajan ja hänen sijaisensa tapaamisista lobbareiden kanssa. Myös Suomen Euroopan parlamentin jäsenet ovat pitäneet vapaaehtoisia tapaamispäiväkirjoja. Vapaaehtoiset tapaamispäiväkirjat olisi mahdollista esimerkiksi tuoda avoimuusrekisteri.fi-sivuston yhteyteen. Tällöin avoimuusrekisteri voisi kannustaa toimijoita vapaaehtoisten tapaamispäiväkirjojen pitämiseen.

5.2. Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

OECD ja Euroopan neuvosto ovat suositelleet lobbausrekisterin käyttöönottoa. Viime vuosikymmenen aikana yhä useampi valtio on joko säätänyt tai harkinnut säätävänsä lobbauslainsäädäntöä (Regulating Lobbying 2019). Kansainvälisten suositusten mukaan valtioiden tulee harkita kaikkia soveltuvia sääntelyratkaisuja, jotka edistävät läpinäkyvyyttä, mutta varoittavat kopioimasta sääntelyä suoraan toisista maista. Sen sijaan valtioiden tulisi arvioida eri mallien etuja ja haittoja sekä hyödyntää muiden maiden kokemuksia. Erityisesti huomiota tulisi kiinnittää siihen, minkälainen lobbauskulttuuri valtiossa vallitsee.

Lakisääteinen lobbausrekisteri on tällä hetkellä käytössä seuraavissa EU-maissa: Irlanti, Itävalta, Liettua, Puola, Ranska, Saksa ja Slovenia. Lisäksi Espanjassa Katalonian alueella on käytössä pakollinen rekisteri. Huomioitavaa on, että Saksan lakisääteinen rekisteri perustuu tällä hetkellä vapaaehtoisuuteen, mutta rekisterin asettamisesta pakolliseksi on käyty viime aikana keskustelua. Vapaaehtoisia rekistereitä, joista ei säädetä laissa, mutta joihin sisältyy erilaisia kannustamia rekisteröityä, on käytössä lisäksi Belgiassa, Hollannissa, Italiassa ja Romaniassa. Myös entisessä EU-maassa, Iso-Britanniassa on käytössä lakisääteinen rekisteri. EU-maiden omien rekisterien lisäksi EU:lla on käytössä oma rekisterinsä.

Tällä hetkellä EU-maista Bulgaria, Tshekki, Latvia ja Suomi ovat säätämässä lobbausrekisteristä, mutta aktiivista keskustelua käydään myös muissa maissa, kuten Virossa. Muissa Pohjoismaissa ei tällä hetkellä ole lobbausrekisterilainsäädäntöä, mutta asiasta on käyty viime vuosina keskustelua ja EU-maiden, etenkin Suomen, aktiivisuus saattaa kannustaa muita Pohjoismaita etenemään asiassa.

Kansainvälisiä lobbausrekisterimalleja ja lobbaussääntelyyn liittyviä suosituksia on kuvattu kattavasti 2018 ilmestyneessä Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvityksessä, joka toteutettiin osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (TEAS). Selvityksessä tarkastellaan EU:n, Irlannin, Ison-Britannian, Itävallan ja Yhdysvaltain lobbarirekisterejä. Selvityksessä ilmenee, että varsinkin Irlannin rekisteriä voidaan pitää varsin onnistuneena.

EU-rekisteri

EU:n avoimuusrekisteri on julkinen tietokanta, joka on perustettu vuonna 2011. Se on koskenut kevääseen 2021 asti ainoastaan Euroopan parlamentin ja Euroopan komission toimintaa. Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio allekirjoittavat 1.7.2021 toimielinten välisen sopimuksen, jonka mukaan EU:n avoimuusrekisteristä tulee pakollinen ja samalla se alkaa koskea kaikkia kolmea toimielintä.

Ennen uutta sopimusta EU:n rekisteri koski ainoastaan parlamenttia ja komissiota, minkä lisäksi rekisteri oli vapaaehtoinen, vaikka tosiasiallisesti rekisteriin kytketty akreditointijärjestelmä teki rekisteristä pakollisen niille toimijoille, jotka halusivat pääsyt EU-kuulemisiin ja vapaan kulkuluvan parlamentin tiloihin. Uusi, pakollinen rekisteri toimii ehdollisuuden periaatteella. Periaatteella tarkoitetaan sitä, että toimielimet ovat sitoutuneita toimeenpanemaan sopimusta yksittäisillä päätöksillä. Toimielimet voivat siten itsenäisesti päättää, minkälaisen edunvalvontatoimien ehdoksi avoimuusrekisteriin rekisteröityminen asetetaan. Toimielimet voivat ottaa käyttöön myös täydentäviä avoimuustoimenpiteitä, joilla kannustetaan edunvalvoja rekisteröitymään. Käytännössä uuden sopimuksen ehdollisuusperiaate tarkoittaa sitä, että rekisteröityminen on edelleen vapaaehtoista, mutta rekisteröitymiseen kannustetaan erilaisilla toimielinten tarjoamilla lisäoikeuksilla (pääsy tiloihin, osallistumisoikeus työryhmiin ja kuulemisiin jne.).³

EU:n lobbaussääntely velvoittaa sekä lobbareita että viranomaisia. Vaikka rekisteröintivelvollisuus koskettaa ainoastaan lobbareita, toimielinten tekemät ehdollisuusperiaatteen mukaiset päätökset edellyttävät, että kyseisen toimielimen toimijat tapaavat ainoastaan rekisteröityneitä edunvalvoja. Viranomaistoiminnan eräs ulottuvuus liittyy siis siihen, että viranomaiset itse noudattavat edunvalvontaa koskevia sääntöjä.

Lobbaus määritellään toiminnaksi, jonka tavoitteena on vaikuttaa toimintapolitiikan tai lainsäädännön laatimiseen tai täytäntöönpanoon taikka päätöksentekoprosessiin. Vaikuttamiseen sisältyy muun muassa kokousten, konferenssien tai tapahtumien järjestäminen tai niihin osallistuminen sekä vastaavien yhteyksien ylläpitäminen unionin toimielimiin, myötävaikuttaminen tai osallistuminen kuulemisiin tai muihin vastaaviin aloitteisiin, viestintäkampanjoiden, foorumien, verkostojen ja ruohonjuuritason aloitteiden järjestäminen, politiikka-asiakirjojen ja kannanottojen, muutosehdotusten, mielipidemittausten ja -tutkimusten, avointen kirjeiden ja muun viestintä- ja tiedotusmateriaalin laatiminen tai teettäminen sekä tutkimusten teettäminen ja toteuttaminen.

Lobbaajalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, virallista tai epävirallista ryhmää, yhteenliittymää tai verkostoa, joka harjoittaa edellä luoteltua toimintaa ja pyrkii sen avulla vaikuttamaan EU:n toimielinten toimintapolitiikan tai lainsäädännön laadintaan, täytäntöönpanoon ja

³ Tällä hetkellä vain rekisteröityneet voivat hakea edustajilleen kulkulupia Euroopan parlamentin tiloihin, saada kutsun puhujaksi parlamentin valiokuntien järjestämiin kuulemisiin, osallistua laajennettujen työryhmien tai epävirallisten ryhmittymien toimintaan parlamentin tiloissa, osallistua EU:n neuvoston pääsihteeristön pääsihteerin ja pääjohtajien kesken järjestettäviin tapaamisiin, osallistua neuvoston pääsihteeristön järjestämiin aihekohtaisiin edunvalvojien tiedotustilaisuuksiin, osallistua ammatillisessa ominaisuudessa puhujana neuvoston pääsihteeristön järjestämiin julkisiin tilaisuuksiin, osallistua komissaarien, heidän kabinettiensa jäsenien sekä pääjohtajien kesken järjestettäviin tapaamisiin sekä saada kutsun komission asiantuntijaryhmien jäseneksi.

päätöksentekoprosesseihin. Avoimuusrekisterin vaatimuksia ei sovelleta henkilöihin, jotka toimivat yksinomaan yksityishenkilöinä eivätkä yhdessä muiden kanssa. Avoimuusrekisterin ulkopuolelle jäävät myös oikeudellisen ja muun asiantuntijaneuvonnan tarjoaminen, lausumien antaminen EU- ja kv-oikeudellisissa prosesseissa, työmarkkinaosapuolten väliseen vuoropuheluun, vastaaminen toimielinten esittämään yksilöityyn pyyntöön, spontaanit ja luonteeltaan yksityiset tai sosiaaliset tapaamiset. Lisäksi sopimusta ei sovelleta puolue toimintaan, viranomaisyhteistyöhön, hallitusten välisiin järjestöihin ja yhteenliittymiin sekä kirkkoihin, uskonnollisiin yhdyskuntiin ja elämäkatsomuksellisiin yhdistyksiin.

Rekisteriä hallinnoi sihteeristö, johon kuuluu virkamiehiä Euroopan parlamentista, EU:n neuvostosta ja Euroopan komissiosta. Sihteeristön tehtävänä on muun muassa valvoa sääntöjen noudattamista. Tässä ominaisuudessa sihteeristö voi selvittää valituksesta tai omasta aloitteesta rekisteröityneen toimijan mahdollisia sääntörikkouksia. Koska rekisteri on käytännössä edelleen vapaaehtoinen, rekisteröintivelvollisuuden noudattamatta jättämisestä ei voida langettaa sanktioita. Lobbari voidaan joko poistaa väliaikaisesti rekisteristä tai valvontaan liittyvä toimenpide voidaan kirjata rekisteriin.

Avoimuusrekisterin sihteeristö on edeltävän toimielinsopimuksen aikana nostanut esille yhdeksi avoimuusrekisterin ongelmaksi täytäntöpano- ja valtuutuksien puuttumisen. Myös tutkimuksessa sanktioita on pidetty heikkoina. Tutkimuksen mukaan erityisesti väärien ja/tai harhaanjohtavien tietojen antaminen tulisi sanktioida ankarammin.

Irlannin rekisteri

Irlannissa otettiin vuonna 2015 käyttöön hyvin laaja-alainen lobbarirekisteri, joka koskee lähtökohtaisesti kaikkia tahoja, jotka saavat jotakin maksua siitä, että he ovat yhteydessä poliitikkoihin lobbauksen kannalta olennaisissa asioissa. Rekisteriin kirjataan ennen kaikkea lobbaustapahtumat, eli yhteydenotot, ja ilmoitettavan tiedon luotettavuutta on rajoitettu poikkeuksin, jotka koskevat aiheita ja tilanteita: kaikkia mahdollisia lobbaustapahtumia ja -tilanteita ei tarvitse ilmoittaa. Rekisteröityminen on pakollista, mutta maksutonta. Rekisteri on myös yleisön selattavissa maksutta osoitteessa <https://www.lobbying.ie/app/home/search>.

Rekisteröitymisestä on vapautettu yksityishenkilöt, diplomaatit, työmarkkinaosapuolet työmarkkinaneuvotteluissa, julkiseen virkaan nimitetyt henkilöt, valtionyhtiöiden edustajat sekä ministeriöiden ja virastojen asettamien työryhmien jäsenet, silloin kun he kommunikoivat tässä positiossaan siihen liittyvästä asiasta, paitsi jos asia koskee maankäyttöä ja kaavoitusta. Rekisteri on laaja myös lobbauksen kohteiden suhteen: sen soveltamisala kattaa ministerien lisäksi myös kansaedustajat, paikallishallinnon ja jotkin julkisten virastojen korkeimmista virkamiehistä.

Lobbarirekisterin lisäksi lainsäädäntöpakettiin kuuluu yhden vuoden karenssiaika ministereille, heidän erityisavustajilleen ja ministeriöiden erikseen määrittämille virkamiehille. Tänä aikana nämä eivät pyörövi-ilmiön välttämiseksi saa itse lobata mitään julkishallinnon elintä, mihin ovat kuuluneet tai mille ovat työskennelleet viimeisen vuoden aikana ennen julkisen toimeksiannon päättymistä, eivätkä he saa työskennellä tällaista elintä lobbaavalle taholle. Lupaa työskentelyyn voi hakea SIPOCilta, 203 joka todistetusti on joskus jättänyt sen myöntämättä. Paikallishallinnon tasolla on vastaava toimintaohje, mutta sitä ei käytännössä näytetä sovellettavan.

Lainsäädäntöpakettiin liittyy myös läpinäkyvyyskoodin (Transparency Code) laatiminen julkishallinnolle julkisten menojen ja uudistuksen ministeriön toimesta sekä itsenäisen viraston valtuuttaminen ylläpitämään ja päivittämään rekisteriä, tutkimaan tietojen ilmoittamiseen liittyviä puutteita ja rikkeitä ja rankaisemaan niistä sekä laatimaan lobbareille toimintaohjeen (code of conduct) ja ohjeistamaan lobbareita rekisteröintikäytännöissä.

Regulation of Lobbying Actin 5 pykälässä on lobbaukseksi määritelty suora ja epäsuora yhteydenpito julkiseen virkaan nimitetylle henkilön kanssa olennaisena pidetystä aiheesta, ellei tätä yhteydenpitoa ole nimenomaisesti määritelty poikkeukseksi, ja kun sitä harjoittavaa tahoa voidaan pitää lobbarina. ”Lobbari”, ”olennainen aihe”, ja ”julkiseen virkaan nimitetty henkilö”, samoin kuin poikkeukset, on määritelty Regulation of Lobbying Actin pykälissä 5 ja 6.

Lobbaus määritellään kommunikoinniksi julkiseen virkaan nimitetylle henkilölle lain, julkisen politiikan tai toimintaohjelman aloittamisesta, suunnittelusta tai muuttamisesta tai taloudellisen tuen tai sopimuksen myöntämisestä tai muusta sopimuksesta, jossa jaetaan julkista rahaa.

Lobbari määritellään työnantajaksi, henkilökunnaksi tai niin kutsutuksi kolmanneksi tahoksi. Lisäksi lobbariksi määritellään ne tahot, jotka pyrkivät vaikuttamaan maankäyttöä koskevaan päätöksentekoon. Yksityishenkilö, joka on yhteydessä julkiseen viranomaiseen omassa henkilökohtaisessa asiassaan, ei ole lobbari, paitsi silloin kun kyse on maankäytöstä. Niin kutsutut mikroyritykset (yritykset, joissa on vähemmän kuin 10 työntekijää) ja vapaaehtoisvoimin pyörivät järjestöt, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa, ovat myös rekisteröinnin ulkopuolella.

Rekisteri on julkinen. Lobbarit lisäävät rekisteriin tietoja toiminnastaan kolme kertaa vuodessa. Rekisteri sisältää tiedot kaikista kontakteista julkisiin viranomaisiin, ml. lainsäädännön valmistelu, poliittinen päätöksenteko, sopimukset ja hankepäätökset. Implementointia tai teknisiä asioita koskevat yhteydenotot eivät kuulu rekisteröinnin piiriin. Rekisteriin sisällytetään tiedot viranomaisesta, johon on oltu yhteydessä, asia, jota yhteydenpito on koskenut, henkilö, joka on ollut yhteydessä, ja asiakas, jonka puolesta on toimittu.

Rekisteriviranomaisena toimii Standards in Public Office Commission, jonka tehtäviin kuuluu myös julkishallinnon hyvän toimintatavan valvominen yleensä. Komissiolla on merkittävä rooli lain toimeenpanemisessa. Se ohjeistaa lobbareita, valvoo rekisteröitymistä ja tietojen paikkansapitävyyttä ja on valtuutettu pyytämään lobbareilta lisätietoja tarvittaessa sekä tutkimaan mahdollisia rikkeitä. Lisäksi se laatii edunvalvontatavan ja valvoo sen noudattamista. Sanktiot sisältävät puutteellisuuksien julkisen nimeämisen (naming and shaming) sekä mahdollisuuden määrätä hallinnollisia sanktioita. Vakavissa tapauksissa myös oikeuskäsittely on mahdollinen, ja se voi johtaa myös vankeusrangaistukseen.

Irlannin poliittinen järjestelmä on monessa suhteessa hyvin erilainen kuin Suomen, mutta toisaalta kyse on pienestä maasta, josta suuri osa on maaseutua ja jossa on parlamentaristinen monipuoluejärjestelmä. Mitä tulee rekisteriä koskevaan lakiin, tärkein oppi Irlannilta koskee yhteydenpitoa sidosryhmien kanssa sekä lain laatimisen aikana että sen jälkeen sidosryhmien ohjeistamisessa. Kaikille lausunnoille avoimen ohjeistetun konsultaation avulla on pyritty paitsi keräämään tietoa toimivan sääntelyn laatimiseksi myös sitouttamaan sidosryhmiä sääntelyyn. Sidoryhmiä kuunneltiin ja niiden näkemykset otettiin huomioon lakia säädettäessä. Tästä oli hyötyä paremman sääntelyn laatimisessa, mutta myös sidoryhmien sitouttamisessa lain noudattamiseen. Sääntelyyn ollaankin ensimmäisen raportin ja siihen jätettyjen lausuntojen perusteella oltu laajalti tyytyväisiä. Vuoden 2017 arviointiraporttiin saatiin lausuntoja 31 eri organisaatiolta ja yksilöltä, ja ministeriön analyysin mukaan niistä yleisesti käy ilmi vastaajien tyytyväisyys sekä lainsäädäntöön että sen implementointiin.

Irlannin rekisteriviranomaisten jälkikäteisarviointinnissa on noussut esille joitain sellaisia asioita, jotka ovat vaikuttaneet avoimuusrekisterilakiehdotuksen valmisteluun. Ensimmäinen asia liittyy lobbaukseen määritelmään, joka poissulkee yhdistykset, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa. Irlannin rekisteriviranomainen nosti asian esille jo vuonna 2016 tehdyssä arvioinnissa. Raja on aiheuttanut Irlannissa tilanteen, jossa osa elinkeinoelämän etujärjestöistä on jäänyt hallinnollisten järjestelyiden

takia rekisterin ulkopuolelle. Rekisteriviranomainen on ehdottanut tämän osalta lakiin muutoksia, joihin ei kuitenkaan olla vielä tähän mennessä ryhdytty. Toinen asia, jonka rekisteriviranomaiset ovat nostaneet esille liittyy rekisteröintimenettelyyn. Irlannissa ilmoitusten tarkastus tehdään ennen rekisteröintiä, mikä on kuormittanut valvontaviranomaista merkittävästi. Kuormitus on voinut pahimmillaan viivästyttää rekisteröitymistä, jonka tulisi olla mahdollisimman nopeaa ja vaivatonta, jotta se voidaan tehdä ennen lobbaustoiminnan aloittamista. Tutkijat ovat lisäksi nostaneet Irlannin rekisterin heikkoudeksi lobbaukseen liittyvän neuvonnan puuttumisen sääntelystä, mikä jättää osan konsulttilobbaajista rekisterin ulkopuolelle, sekä lobbaukseen liittyvien taloudellisten tietojen puuttumisen⁴.

Itävalta

Itävallassa lobbausta koskevan lainsäädännön tarve nousi korostetun voimakkaasti esille vuosina 2010 ja 2011 tapahtuneiden korruptioskandaalien myötä. Ensin niin kutsutussa Telekom-tapauksessa paljastui, että neljän pääpuoleen edustajat olivat hyväksyneet lahjuksia Telekom AG:ltä ja sen lobbareilta.³⁸² Vuonna 2011 Sunday Times -lehti nauhoitti keskusteluja, joissa Itävaltaa edustava Euroopan parlamentin jäsen ja entinen Itävallan sisäministeri Ernst Strasser ja kaksi muuta Euroopan parlamentin jäsentä tarjoutuivat esittämään lobbareiden työstämät lainsäädännön muutosesitykset parlamentille omina ehdotuksinaan etukäteen sovittua korvausta vastaan. Samassa nauhoituksessa Strasser totesi toimineensa samoin viiden muun yhtiön kanssa.³⁸³ Strasser luopui edustajanpaikastaan pian jutun ilmestymisen jälkeen, ja vuonna 2013 hänet tuomittiin neljäksi vuodeksi vankeuteen. Nämä tapahtumat herättivät laajan julkisen keskustelun tarpeesta säännellä lobbausta, mikä edelleen johti Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz -lain säätämiseen nopealla aikataululla.

Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz (LobbyG-laki) tuli voimaan Itävallassa 1.3.2013. Laki koskee toimintaa, jonka tarkoituksena on vaikuttaa välittömästi lainsäädäntöprosessiin tai lain täytäntöönpanoon valtion, läänien, kuntien tai kuntaliitosten tasolla (§1(1)). Laki muodostuu kolmesta pilarista, joita ovat lobbareille asetettavat toimintavaatimukset, rekisteröintivelvoitteet ja sanktiot.

Keskeisiä laissa asetettuja toimintavaatimuksia ovat velvollisuus noudattaa hyvää edunvalvontatapaa (§7), velvollisuus tiedottaa avoimesti omasta tai päämiehen intresseistä laissa määritellyille toimihenkilöille (§6(1)) sekä velvollisuus noudattaa yleistä kieltoa tulospalkkioista (§15(2)). Lain asettama rekisteröintivelvollisuus koskee niitä, jotka toimivat lobbareina. Lobbausta harjoittavat tahot on jaettu kolmeen kategoriaan niiden oikeusmuodon ja harjoitetun toiminnan perusteella. Lain mukaan lobbareina ei kuitenkaan pidetä työmarkkinajärjestöjä, ammattiliittoja, itsehallintoelimiä, intressiyhtymiä, poliittisia puolueita, uskonnollisia ryhmiä eikä lakisääteisen sosiaaliturvan tuottajia (§1(2) ja (3)). Alla tarkemmin selvitettävällä tavalla osaa näistä toimijoista koskee rajoitettu rekisteröintivelvollisuus, mutta muilta osin LobbyG ei sovellu niihin. Sanktiot koskevat ainoastaan lobbauspalveluja tarjoavia yrityksiä ja yrityksiä, joilla on edunvalvontaa työnantajan lukuun harjoittavia työntekijöitä. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa rikotaan yleistä kieltoa tulospalkkioista. Näissä tapauksissa sanktio voidaan langettaa myös toimeksiantajalle (§15(2)).

Lain mukaan lobbaus on määritelty organisoiduksi ja strukturoiduksi yhteydenotoksi laissa erikseen määriteltyihin toimihenkilöihin. Lobbaukseksi tulkittavalla yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan välittömästi lainsäädäntöprosessiin tai lain täytäntöönpanoon valtion, läänien, kuntien tai kuntaliitosten tasolla (§4(1)). Välilliset tavat vaikuttaa, esimerkiksi median (lehdistö, tv, radio) kautta, tai sattumanvaraiset ennalta suunnittelemat tapaamiset toimihenkilöiden kanssa, esimerkiksi

⁴ Chari, R., Hogan, J. – Murphy, G. (2019). Regulating lobbying: A global comparison, 2nd edition. Manchester: Manchester University Press.

erilaisten tapahtumien yhteydessä, eivät kuulu LobbyG:n soveltamisalaan.³⁹⁴ LobbyG määrittelee toimihenkilöt, joihin kohdistuva yhteydenotto tulkitaan lobbaukseksi. Tällaisiin toimihenkilöihin kuuluvat liittovaltion presidentti, liittovaltion ja osavaltioiden ministerit ja virkamiehet sekä muut yleiset kansalliset edustajat, jotka toimivat lainsäädännöllisissä tai lakia toimeenpaneissa tehtävissä liittovaltion, osavaltioiden, kuntien tai kuntaliitosten tasolla. Kansanedustajat kuuluvat lain määritelmän mukaan muihin kansallisiin edustajiin (§4(10)). Kansanedustajia koskee kuitenkin erityinen määräys. Yhteydenotot kansanedustajiin tai heidän avustajiinsa kuuluvat LobbyG:n piiriin ainoastaan silloin, jos yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan suoranaisesti päätöksentekoon. Määräyksen tarpeellisuutta ei ole erikseen perusteltu, ja periaatteessa sama seuraa lobbauksen yleisestä määritelmästä, joka koskee siis ainoastaan sellaisia yhteydenottoja, joilla pyritään välittömästi vaikuttamaan lainsäädäntöprosessiin tai päätöksentekoon.

Lain täytäntöönpano, mukaan lukien lobbarirekisterin ylläpito, kuuluu oikeusministeriölle ja paikallishallinnoille. Oikeusministeriön tehtäviin kuuluu muun muassa rekisteriin liittyvä neuvonta ja tiedottaminen. Paikalliset hallintoviranomaiset päättävät sakkojen määräämisestä. Niiden tulee tiedottaa oikeusministerille tutkinnan aloittamisesta, sakon määräämisestä tai tutkinnan päättämisestä. Koska vastualueet on määritelty selkeästi, ei kahden viranomaisen välillä ole syntynyt ristiriitatilanteita. Yleisesti on kuitenkin arvioitu, että viranomaistoiminta ei ole niin tehokasta kuin se voisi olla. LobbyG ei anna viranomaisille toimivaltuuksia tarkistaa, ovatko lain piiriin kuuluvat toimijat tosiasiallisesti rekisteröityneet lobbarirekisteriin. Tämä tarkoittaa sitä, ettei oikeusministeriöllä tai paikallisilla hallintoviranomaisilla ole siten myöskään mahdollisuuksia langettaa sanktioita rekisteröintivelvoitteen laiminlyömisestä omasta aloitteestaan. Käytännössä LobbyG-laki turvautuu tältä osin aktiiviseen kansalaisyhteiskuntaan, jonka edustajat seuraavat rekisteröintejä viranomaisen puolesta.

Suomi on poliittisena järjestelmänä lähempänä Itävaltaa kuin Irlantia, mikä antaisi olettaa, että Itävallassa omaksuttu lobbaussääntelyn malli olisi Suomen kannalta merkityksellisin. Itävallan järjestelmään on kuitenkin jäänyt merkittäviä valuvikoja, jotka heikentävät rekisterin tehokkuutta ja vähentävät sen arvoa hyvänä esimerkkinä. Ongelmat liittyvät lähinnä kahteen asiaan. Toisin kuin muissa maissa, Itävallassa rekisteriin syötetty tieto ei ole kaikilta osin julkista. On arvioitu, ettei rekisteri nykyisellään lisää läpinäkyvyyttä, ja on mahdollista, että rekisteri luottamuksen lisäämisen sijasta vesittää suuren yleisön luottamusta poliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Itävallassa onkin parhaillaan käsittelyssä lakiesitys, jolla varmistettaisiin se, että kaikki rekisterin sisältämä tieto on julkista ja suuren yleisön käytettävissä. Toinen ongelma, joka kärjistyy työmarkkinajärjestöjen kohdalla, liittyy lobbareiden eriarvoiseen kohteluun. Itävallan LobbyG-lakiin tehtiin työmarkkinajärjestöjen lobbauksen johdosta niitä koskevia poikkeuksia, joita sekä tutkimus että avoimuutta edistävät kansalaisjärjestöt ovat arvostelleet kovin sanoin. Niiden mukaan työmarkkinajärjestöjen erityiskohtelulle ei ole objektiivisia perusteita ja työmarkkinajärjestöjä tulisi kohdella samoin kuin muitakin edunvalvontaa harjoittavia tahoja silloin, kun ne eivät hoida niille annettuja lakisääteisiä tehtäviä.

6. Lausuntopalaute

- Osio valmis, täydennetään vasta lausuntokierroksen jälkeen.

Luonnos hallituksen esitykseksi julkaistiin XX.XX.2021 sähköisessä lausuntopalvelussa, jossa se oli lausunnoilla XX.XX.2021 saakka.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: [...]. Lausunnot saatiin seuraavilta tahoilta: [...]

Lausuntopalautteen mukaan [...]

7. Säännöskohtaiset perustelut

- Osio pääosin valmiina. Perusteluihin voidaan vielä tehdä tarkentavia lisäyksiä ja korjauksia. Lisäksi mahdolliset pykäliin tehtävät muutokset vaikuttavat perusteluihin.

Lain nimi. Lain nimikkeeksi ehdotetaan avoimuusrekisterilaki. Perusteena on se, että ehdotettu nimike todennäköisesti muodostuu lain kutsumanimikkeeksi, sillä rekisterin viralliseksi nimeksi tulee Avoimuusrekisteri. Rekisterin nimeämistä Avoimuusrekisteriksi, Lobbausrekisterin tai Lobbarirekisterin sijaan, perustellaan sillä, että nimi on neutraalimpi kuin lobbaus-termin sisältävät nimet ja Avoimuusrekisteri-nimeä käytetään jo monille lobbausta harjoittaville tahoille tutussa EU:n lobbausrekisterissä. Valmistelun aikana on myös ilmennyt, ettei osa lobbaajista tunnista syystä tai toisesta harjoittamaansa vaikutustoimintaa lobbaukseksi, jolloin on perustellumpaa käyttää rekisterin virallisessa nimessä sekä lain nimikkeessä neutraalimpaa terminologiaa. Lobbaus-termin käyttöä avoimuusrekisterilain yhteydessä käsitellään perusteellisemmin pykälän 1 perusteluissa.

Kuvaavamman nimikkeen käyttöä, kuten Laki vaikuttamistoiminnan rekisteröinnistä, ei myöskään pidetä tarpeellisenä, vaikka se alkuvaiheessa voisikin avata paremmin lain sisältöä. Avoimuusrekisterin tunnettuuden lisääntyessä, lyhyempi nimike yhdistetään paremmin lain sisältöön ja on siten tulevaisuudessa todennäköisesti ymmärrettävämpi kuin pidempi nimike.

1 §. Avoimuusrekisteri.

Pykälän 1 momentissa todetaan tässä laissa säädettävän eduskuntaan, valtioneuvostoon, ministeriöihin ja valtion virastoihin kohdistuvan vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän ammattimaisen neuvonnan rekisteröinnistä avoimuusrekisteriin sekä selvennetään, ettei avoimuusrekisteri koske järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa. Järjestäytymättömällä kansalaistoiminnalla tarkoitetaan yksilön tai yhteisön yhteiskunnallista toimintaa, joka ei ole järjestäytynyt oikeudelliseen muotoon, kuten esimerkiksi yhdistykseksi, säätiöksi tai yritykseksi. Selvennyksellä halutaan korostaa sitä, ettei avoimuusrekisteri kavenna yksilön yksityiselämän suojaa tai poliittisia oikeuksia.

Momentissa kuvataan yleisellä tasolla avoimuusrekisterisääntelyn ala ja todetaan avoimuusrekisteriin rekisteröitävän toiminnan olevan joko lobbaamista tai siihen liittyvää ammattimaisesti annettua neuvontaa. Momentissa puhutaan lobbauksen sijaan vaikuttamistoiminnasta, joka on käsitteenä helpommin ymmärrettävissä ja neutraali. Avoimuusrekisterihankkeessa toteutetun tutkimuksen ja kuulemisten perusteella vaikuttaa siltä, ettei osa vaikuttamistoimintaa harjoittavista toimijoista välttämättä miellä lobbaavansa, vaikka tunnistavatkin toimintansa olevan vaikuttamiseen tähtäävää. Tämän takia laissa on perusteltua käyttää lobbauksen sijasta termiä vaikuttamistoiminta. Samalla on kuitenkin tärkeää, että jo lain tasolla korostetaan termien olevan synonyymejä. Tällä lisätään sekä ymmärrystä lobbauksesta että vähennetään siihen liittyviä negatiivisia mielleyhtymiä, kuten käsitteen liittäminen epärehelliseen tai kiellettyyn toimintaan. Lain toimeenpanossa on myös tärkeää tuoda esille tätä yhteyttä ja pyrkiä näin edistämään ymmärrystä lobbauksesta hyväksyttävänä ja demokratiaan kuuluvana ilmiönä.

Pykälän 2 momentissa säädetään lain tarkoituksesta. Lain tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja valtion virastoissa tehtävän päätöksenteon avoimuutta. Päätöksenteolla tarkoitetaan tässä yhteydessä niin virallista päätöksentekoa ja siihen liittyvää valmisteluprosessia kuin mitä tahansa muuta käsiteltävää asiaa, johon ei välttämättä suoraan liity virallista päätöstä tai valmisteluprosessia.

Nykyisellään julkisen hallinnon avoimuudesta säädetään pääosin julkisuuslaissa (621/1999), jonka nojalla viranomaisen on pyynnöstä annettava tietoa hallussaan olevista julkisista asiakirjoista ja joissakin

tapauksissa proaktiivisesti tiedotettava niistä. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) puolestaan varmistaa viranomaisten tietoaaineistojen yhdenmukaista ja laadukasta hallintaa sekä tietoturvallista käsittelyä julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi ja mahdollistaa viranomaisten tietoaaineistojen turvallista ja tehokasta hyödyntämistä. Tämän lisäksi löytyy lukuisia alemman tason normistoon liittyviä ohjeistuksia, joilla pyritään avaamaan julkisuuslain pohjalta päätöksentekoa. Näitä ovat esimerkiksi hallituksen esitysten laatimisohteet ja säädösvalmistelun kuulemisohjeet, joissa ohjeistetaan lainvalmisteluun liittyvien virallisten kuulemisten kirjaamisesta. Päätöksentekoon kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta merkittävä osa on kuitenkin epävirallista yhteydenpitoa, josta ei useinkaan synny julkisuuslain mukaista asiakirjaa. Tällainen vaikuttaminen jää nykyisellään suurilta osin julkisuudelta piiloon.

2 §. Rekisteröivät toimijat ja toiminta. Pykälän 1 momentissa säädetään oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien harjoittaman vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän ammattimaisen neuvonnan rekisteröinnistä avoimuusrekisteriin. Rekisteröitävistä toimijoista käytetään termiä ilmoitusvelvollinen, millä korostetaan rekisteröinnin tapahtuvan ilmoitusmenettelyllä. Keskeistä on, että ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan oikeushenkilöiden tai yksityisen elinkeinonharjoittajan nimissä tehtyä vaikuttamistoimintaa. Esimerkiksi henkilöstön tai luottamushenkilöiden vapaa-ajalla yksityishenkilöinä harjoittama toiminta ei lasketa kuuluvan osaksi oikeushenkilöiden tai yksityisen elinkeinonharjoittajan vaikuttamistoimintaa.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava harjoittamastaan pitkäjänteisestä tai suunnitelmallisesta vaikuttamistoiminnasta, joka kohdistuu eduskunnassa, ministeriöissä tai valtion virastoissa tehtävään valmisteluun ja päätöksentekoon. Vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan yhteydenpitoa, jossa vaikuttamistoimintaa harjoittavan ja vaikuttamisen kohteen välille muodostuu suora yhteys. Tällaista yhteydenpitoa voi olla tapaaminen, puhelimella soittaminen, sähköpostiviestittely tai muu näihin rinnastettava tapa. Momentissa ei määritellä tarkemmin yhteydenpidon tapaa, vaan säännös koskee kaikenlaisia yhteydenpidon tapoja. Tällä pyritään siihen, ettei säännös olisi tapa- tai teknologiariippuvainen, jolloin sääntelyyn voisi syntyä tarkoituksettomia sääntelyaukkoja, jotka vaikuttaisivat avoimuusrekisterin uskottavuuteen ja luotettavuuteen.

Momentissa tarkoitetuksi yhteydenpidoksi ei kuitenkaan lasketa toimintaa, jossa syntynyt yhteys on joko julkista, välillistä, osittain tarkoituksetonta tai yksityishenkilöiden harjoittamaa, jolloin niiden ei voida katsoa täyttävän suoran yhteydenpidon määritelmää. Tällaista toimintaa, joka ei ole momentissa tarkoitettua yhteydenpitoa, on esimerkiksi:

- julkinen mediakampanja, jossa tiettyä viestiä jaetaan median välityksellä, vaikka viesti tavoittaisikin jossain vaiheessa myös vaikuttamisen kohteena olevan toimijan;
- sattumanvarainen tapaaminen tilaisuudessa, jossa toimijat ovat joko esiintymässä tai yleisössä;
- uutis- tai asiakaskirje tai vastaavaa massaviestintä, jossa viestinvälitys on pääosin yksisuuntaista;
- perinteisessä tai sosiaalisessa mediassa käytävä julkinen keskustelu.

Rajauksella pyritään ehkäisemään sitä, että sääntely vaikuttaisi julkisen ja osittain spontaanin yhteiskunnallisen keskustelun käymiseen edellyttämällä rekisteröitymistä. Näistä tilanteista voitaisiin kuitenkin kertoa vapaaehtoisesti 4 pykälän 3 momentin mukaisesti.

Momentissa luetellaan kaikki vaikuttamistoiminnan kohteet, joihin edellä kuvatun kaltainen yhteydenpito edellyttää rekisteröitymistä. Momentissa tarkoitettua vaikuttamistoiminnan kohteet ovat kansanedustajat, kansanedustajien avustajat, eduskuntaryhmien henkilökunta, ministerit, ministereiden erityisavustajat,

ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit, eduskunnan pääsihteeri, eduskunnan apulaispääsihteeri, eduskunnan kanslian muu henkilöstö, ministeriöiden kansliapäälliköt, ministeriöiden osastopäälliköt, ministeriöiden muu henkilökunta, valtion virastojen päälliköt ja valtion virastojen muu henkilökunta. Vaikuttamistoiminta kohdistuu usein eri toimijoihin valmistelun eri vaiheissa, jolloin rekisterin luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että säädös kattaa yhteydenpidon kaikkiin vaikuttamistoiminnan kohteina olevien instituutioiden toimijoihin näiden asemasta riippumatta. Tällöin sääntelyyn ei synny ilmeisiä aukkoja, jotka mahdollistaisivat vaikuttamisen kohdistumisen tiettyihin rekisterin ulkopuolisiin toimijoihin, kuten alempiin virkamiehiin tai kansanedustajien avustajiin. Avoimuusrekisteriin ei kuitenkaan yksilöitäisi henkilön tasolla kuin kansanedustajat, ministerit, ministereiden erityisavustajat, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit, eduskunnan pää- ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kanslia- ja osastopäälliköt sekä valtion virastojen päälliköt. Muiden toimijoiden osalta riittäisi yksikkö- ja osastotieto. Asiasta on erillinen säännös 6 §:n 3 momentissa.

Arvioitaessa rekisteröitymiskynnyksen ylittymistä yksittäistä yhteydenpitotapaa merkittävämpää on se, että vaikuttamistoiminta täyttää pitkäjänteisyyden taikka suunnitelmallisuuden piirteitä ja toiminnan tarkoituksena on edistää toimijan taloudellisia tai yhteiskunnallisia intressejä. Pitäjänteisenä tai suunnitelmallisena vaikuttamistoimintana voidaan esimerkiksi pitää tilanteita, joissa:

- oikeushenkilön yhteydenpito on toistuvaa tai sisältää useamman yhteydenpitokerran kuin vain tapaamisen ja siitä sopimisen;
- oikeushenkilön yhteydenpidolla on selkeä kytkös liiketoimintaan tai toimialaan liittyvään päätöksentekoon;
- yksityisen elinkeinonharjoittajan tai oikeushenkilön nimissä toimii luonnollisia henkilöitä, joko palkattuna tai vapaaehtoisina, joiden tehtäviin sisältyy edunvalvontatyötä, kuten yhteydenpitoa päättäjiin ja virkamiehiin;
- yksityinen elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö hankkii yhteydenpitoon liittyen vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluita.

Pykälän 3 momentin mukaan oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava harjoittamastaan ammattimaisesta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin.

Ammattimaiseksi vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi katsotaan asiakkaan puolesta yhteydenpitäminen 2 momentissa tarkoitettuihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai asiakkaan muu vaikuttamistoiminnan neuvonta. Ammattimaiseksi vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi ei katsota edunvalvontajärjestöjen jäsenistön puolesta vaikuttaminen tai jäsenistön neuvonta vaikuttamistoiminnassa.

Momentissa tarkoitettuja vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluita tarjoavat Suomessa esimerkiksi vaikuttajaviestintätoimistot tai vastaavia palveluita tarjoavat muut konsulttitoimistot. Tutkimusten ja kuulemisten perusteella ne kuitenkin useimmiten pysyttelevät taustalla auttaen ainoastaan yhteydenpidon järjestelyissä tai antamalla vaikuttamistoimintaan liittyvää neuvontaa. Jotta sääntely kohtelisi erilaisia konsulttitoimistoja yhdenmukaisesti, sääntely koskee sekä yhteydenpitoa että yhteydenpidossa neuvomista. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että konsulttitoimiston asiakaskunta voi muodostua sekä lobbauksen harjoittajista että lobbauksen kohteista, jolloin konsultin taustarooli on erityisen perusteltua tuoda esille. Yleensä näistä mahdollisista eturistiriidoista kerrotaan asiakkaalle, mutta ne eivät välttämättä tule laajempaan tietoon. Sääntelyn piiriin kuuluvaa neuvontaa ovat esimerkiksi:

- konsulttitoimijan osaamisen ja kontaktien hyödyntäminen yhteydenpidon järjestämisessä ja suunnittelussa,

- asiakkaan vaikuttamistoiminnan suunnittelu, kuten viestinnän ja toiminnan suunnittelu tai tärkeiden sidosryhmien kartoittaminen, tai
- muu neuvonta liittyen vaikuttamistoimintaan tai vaikuttamistoiminnan aiheeseen.

Keskeistä on, että konsulttitoimija tunnistaa sekä oman toimintansa että asiakkaansa toiminnan luonteen sekä niiden kytkeytymisen asiakkaan intressien ajamiseen yhteiskunnassa. Rekisteröintivelvollisuus ei riipu asiakkaan yhteydenpidon toteutumisesta, vaan ainoastaan annetun neuvonnan luonteesta. Laki ei edellytä, että asiakas nimenomaisesti tilaa vaikuttajaviestintään liittyvän palvelun, vaan palvelu voi olla myös esimerkiksi oikeudellista neuvontaa, viestinnän ja markkinoinnin palveluita tai sisäistä kehittämistä. Rekisteriviranomainen arvioi toiminnan luonnetta tapauskohtaisesti niissä tapauksissa, joissa rekisteröintivelvollisuuden toteutuminen on epäselvää. Arvioinnissa tulee erottaa sellaiset konsulttipalvelut, jotka eivät kuulu missään olosuhteissa sääntelyn piiriin. Näitä ovat asiakkaan edustaminen tavanomaisessa asioinnissa viranomaisissa, esimerkiksi hankinta- tai oikeusprosessiin liittyen, tai asiakkaan tekninen avustaminen, kuten tulkkina toimiminen.

Ammattimaisesti vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat toimijat pitävät yhteyttä vaikuttamistoiminnan kohteisiin myös omaan lukuunsa. Yhteydenpidolla ne pyrkivät vahvistamaan verkostojaan poliittisiin päättäjiin ja virkakuntaan sekä keräämään tietoa, mitä voidaan hyödyntää tulevilla asiakassuhteissa. Tämä vastaa yksittäisen yrityksen tai järjestön harjoittamaa suhdetoimintaa ja hyödyttää vaikuttamistoimintaan liittyvien konsulttipalveluiden tarjoamista, jolloin toiminta on 2 momentin mukaista vaikuttamistoimintaa ja siitä tulee ilmoittaa avoimuusrekisteriin.

3 §. Soveltamisalan rajoitukset.

Pykälässä säädetään tilanteista, jotka jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Osa tilanteista täyttää 2 §:ssä säädetty tunnusmerkit, mutta ne jäävät silti lain soveltamisalan ulkopuolelle. Osa tilanteista taas ei täytä 2 §:ssä säädettyjä tunnusmerkkejä, mutta niiden mainitseminen osana soveltamisalan rajoituksia on tarpeellista lain soveltamisalan selventämiseksi.

Pykälän 1 momentissa säädetään toiminnasta, johon lakia ei sovelleta.

Momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovelleta tavanomaiseen ja välttämättömään yhteydenpitoon viranomaisissa. Viranomaisten ja vaikuttamistoimintaa harjoittavien toimijoiden välillä käydään merkittävässä määrin myös sellaista yhteydenpitoa, jota ei voida laskea lobbaukseksi. Tällainen yhteydenpito liittyy usein operatiiviseen toimintaan, kuten erilaisten lupa- ja tukiasioiden hoitamiseen viranomaisissa, hankintaan osallistumiseen ja sen toteuttamiseen tai muuhun vastaavanlaiseen tiedonvaihtoon. Useimmiten yhteydenpito tapahtuu ennemminkin asiantuntijoiden kuin johdon kautta. Tavanomaisen yhteydenpidon ja vaikuttamiseen pyrkivän yhteydenpidon eroa on vaikea määritellä yksiselitteisesti, siten tavanomaisuutta tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Seuraavia tilanteita voidaan pitää esimerkkeinä tavanomaisesta yhteydenpidosta:

- Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö hoitaa lakisääteisiä velvoitteitaan suhteessa viranomaisiin, esimerkiksi hakee verotukseen liittyvää ennakkopäätöstä tai käy viranomaisen kanssa toimintaansa liittyvää neuvontakeskustelua.
- Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö hakee jonkinlaista etuisuutta tai lupaa viranomaisissa.
- Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö osallistuu julkiseen hankintaan ja sen toteuttamiseen tai tarjoaa muutoin palveluitaan vaikuttamistoiminnan kohteille.

- Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö vaihtaa teknisluonteisia tietoja viranomaisen kanssa, osallistuu esimerkiksi viranomaisen tiedonkeruuseen, viranomaiskäsittelyyn tai toimeenpanoon liittyvään muuhun ohjaus-, tarkastus- ja neuvontatoimintaan.

Tavanomaisena yhteydenpitona ei kuitenkaan voida pitää tilannetta, jossa yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö on yhteydessä viranomaisiin muussa kuin omassa asiassaan tai teknisluonteisessa tiedonvaihdossa tarjoamalla esimerkiksi näkemyksiään tai tuottamaansa tietoa päätöksenteon ja valmistelun tueksi.

Momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta viranomaisen asettamiin työryhmiin osallistumiseen ja kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan, kuten valiokuntakuulemiset ja viranomaisen lausuntopyyntöön vastaaminen. Nämä tiedot löytyvät viranomaisilta, eikä olisi tarkoituksenmukaista velvoittaa virallisiin valmisteluprosesseihin osallistuvia hoitamaan hallinnolle kuuluvia kirjaamisvelvoitteita. Epävirallinen yhteydenpito, joka tapahtuu kutsusta, olisi kuitenkin sääntelyn piirissä. Tällaisena epävirallisena yhteydenpitona voidaan pitää yhteistyötä, jossa valmisteluasiakirjoihin ei jää tietoa yhteydenpidosta. Näin varmistetaan, ettei sääntelyyn synny ilmeinen aukko, sillä epävirallisesta yhteydenpidosta ei välttämättä muodostu asiakirjaa, johon voitaisiin kohdistaa julkisuuslain mukainen tietopyyntö. Säännös myös korostaa viranomaisen vastuuta kuulemisten kirjaamisessa, minkä uskotaan ohjaavan viranomaisia nykyistä parempiin kirjaamiskäytäntöihin edes auttaen julkisuuslain toteutumista.

Momentin 3 kohdan mukaan lakia ei sovelleta satunnaiseen ja vähämerkityksiseen vaikuttamistoimintaan, jos sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta. Usein satunnainen vaikuttamistoiminta on vähämerkityksistä ja vähämerkityksinen toiminta satunnaista, mutta jommankumman kriteerin täytyminen johtaa siihen, että ilmoitusvelvollisuus ei tule sovellettavaksi.

Satunnaisella vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan sitä, että yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilön edustaja on aika ajoin ja sattumanvaraisesti yhteydessä 2 §:ssä mainittuihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Ajoittainen ja sattumanvarainen yhteydenpito on luonteeltaan kertaluonteista, eikä se siten ole jatkuvaa tai toistuvaa. Ajoittaiseksi ja sattumanvaraiseksi yhteydenpidoksi voidaan katsoa muutaman kerran vuodessa tai harvemmin tapahtuva yhteydenpito johonkin 2 §:ssä mainittuun vaikuttamistoiminnan kohteeseen. Tällöin keskeistä on, ettei toimija harjoita tätä tiiviimpää ja laajempaa yhteydenpitoa tai yhdistä sitä muunlaiseen vaikuttamistoimintaan, kuten kampanjointiin, jolloin toiminta voitaisiin tulkita pitkäjänteiseksi ja suunnitelmalliseksi vaikuttamistoiminnaksi.

Jatkuva ja toistuva toiminta edellyttää suunnitelmallisuutta, kun taas satunnainen toiminta on luonteeltaan pikemminkin suunnittelematonta ja jopa sattumanvaraista. Suunnittelemattomuus ja sattumanvaraisuus liittyvät myös osaltaan siihen, ettei toimintaa tehdä kovin tavoitteellisesti tai ammattimaisesti. Tällöin puhutaan vähämerkityksellisestä vaikuttamistoiminnasta, jonka arvioinnissa voidaan ottaa huomioon yhteydenpidon tavoitteellisuus ja ammattimaisuus sekä toimijan harjoittaman lobbaustoiminnan potentiaalinen merkitys. Käytännössä suurten yritysten, isojen kansalaisjärjestöjen, työmarkkinajärjestöjen ja muiden ammattimaista edunvalvontatyötä tekevien edunvalvontajärjestöjen lobbaustoiminta on omiaan olemaan merkittävämpää kuin pienten yritysten ja kansalaisjärjestöjen tai elinkeinoharjoittajien toiminta. Pienten yritysten, yhdistysten ja muiden vastaavien toimijoiden osalta taas tulisi arvioitavaksi toimijan merkittävyys sekä toiminnan laajamittaisuus ja suunnitelmallisuus, eli kuinka ammattimaisesti vaikuttamistoimintaa tosiasiallisesti tehdään. Ammattimaisuus ja tavoitteellisuus korostuvat varsinkin silloin, kun toimintaa tehdään korvausta vastaan, jonkun mandaatilla tai pyynnöstä tai sillä on olennainen kytkös liiketoimintaan tai edunvalvonnan harjoittamiseen.

Rajaamalla lain soveltamisalan ulkopuolelle satunnaiset ja usein vähämerkityksiset vaikuttamistilanteet pyritään siihen, ettei sääntely muodostu liian byrokraattiseksi ja estä luottamushenkilöä tai viranomaista harjoittamasta tointaan. Samalla pyritään siihen, ettei satunnainen ja ei-ammattimainen

vaikuttamistoiminta aiheuta kohtuutonta hallinnollista taakkaa tai hallinnollisia seuraamuksia. Sillä suomalaisen demokratian vahvuuksiin kuuluu matalahiearkisuus, joka mahdollistaa laaja-alaisen yhteiskunnallisen vuoropuhelun, jota sääntelyllä ei haluta tarpeettomasti vaikeuttaa. Määrällisesti suurin osa vaikuttamistoimintaan harjoittavista toimijoista harjoittaa satunnaista ja vähämerkityksellistä vaikuttamistoimintaa. Nämä toimijat tapaavat ministereitä, kansanedustajia ja virkamiehiä erilaisissa tilaisuuksissa tai saattavat ottaa yhteyttä johonkin ajankohtaiseen aiheeseen liittyen. Yhteydenpito voi myös tapahtua vaikuttamistoiminnan kohteen aloitteesta. Esimerkiksi kansanedustajat tekevät usein vaalipiireihinsä erilaisia yritys- ja järjestövierailuita.

Satunnaisuutta ja vähämerkityksisyyttä tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota vaikuttamistoiminnan suunnitelmallisuuteen ja toistuvuuteen sekä toiminnan kytkeytymiseen liiketoimintaan tai edunvalvonnan harjoittamiseen ja mahdolliseen toimeksiantoon sekä toiminnasta saatavaan korvaukseen. Lisäksi tulee kiinnittää huomioita toimijan harjoittaman lobbaustoiminnan potentiaaliseen merkitykseen. Satunnaisena ja vähämerkityksisenä toimintana voidaan muun muassa pitää seuraavia esimerkkitapauksia:

- Yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yrityksen omistaja tai työntekijä, joka toimii omissa nimissään, on yhteydessä kansanedustajaan tai ministeriin, jolloin toiminta on luonteeltaan yksittäisen kansalaisen osallistumista. Yhteydenpidossa kerrotaan omasta tilanteesta tai ollaan huolissaan yhteiskunnallisesta kehityksestä yleisellä tasolla. Aiheet nousevat usein sattumanvaraisesti yhteiskunnallisesta tilanteesta johtuen, eikä toimintaan liity erityistä suunnitelmallisuutta (esim. laajamittaista yhteydenpitoa eri toimijoihin liiketoimintaan liittyvissä asioissa).
- Oikeushenkilön edustajat osallistuvat samaan tilaisuuteen kansanedustajan, ministerin tai virkamiehen kanssa, mutta eivät ole muuten yhteydessä tai pyri vaikuttamaan ko. toimijoihin.
- Oikeushenkilön edustajat ottavat kertaluonteisesti yhteyttä esimerkiksi sähköpostitse tai puhelimella kertoakseen toiminnastaan tai mielipiteistään, mutta yhteydenpitoon ei liity muuta toimintaa (esim. muita yhteydenottoja tai vaikuttamisen tapoja, kuten kampanjoita).
- Vaikuttamistoiminnan kohde ottaa oma-aloitteisesti yhteyttä yksityiseen elinkeinonharjoittajaan tai oikeushenkilön edustajaan. Yhteydenpito on sattumanvaraista ja kertaluonteista, eikä muodostu jatkuvaksi.

Siinä tapauksessa, että toimija saa yhteydenpidosta korvauksen tai tekee sen kolmannen osapuolen puolesta, toimijan tulee rekisteröidä yhteydenpito avoimuusrekisteriin.

Momentin 4 kohdan mukaan lakia ei sovelleta valtion omistajaohjaukseen kuuluvaan yhteydenpitoon. Tällaista yhteydenpitoa ovat esimerkiksi hallituksen ja hallitusneuvoston kokoukset tai muu virallinen yhteydenpito, joka dokumentoidaan. Omistajaohjauksen ulkopuolinen yhteydenpito, joka voi kohdistua myös samoihin virkamiehiin tai luottamushenkilöihin, jotka hoitavat omistajaohjaukseen kuuluvia asioita, kuuluu kuitenkin sääntelyn piiriin. Tällä estetään se, ettei valtio-omisteisille yrityksille synny suhteetonta etua muihin yrityksiin verrattuna. Omistajaohjauksen ulkopuoliseksi asiaksi katsotaan pyrkimys vaikuttaa suoraan yhtiön ulkopuolisiin asioihin, kuten tiettyyn sääntely-, budjetti-, hankinta-, kehittämis- tai politiikkatoimen sisältöön tai tällaisen toimen aloittamiseen tai päättämiseen.

Momentin 5 kohdan mukaan lakia ei sovelleta puolue toimintaan, lukuun ottamatta eduskuntaryhmien toimintaa. Puolueen jäsenjärjestöjen yhteydenpito kansanedustajiin ja ministereihin sekä näiden avustajiin on jätetty lain soveltamisalan ulkopuolelle, jotta kansanedustajien ja ministerien toimintaa ei vaikeuteta. Lakia ei myöskään sovelleta lobbaukseen, joka kohdistuu puolueen työntekijöihin tai niiden luottamushenkilöihin. Lakia kuitenkin sovelletaan eduskuntaryhmien työntekijöihin, jotka ovat puolueen

työntekijöitä, mutta siinä määrin sidoksissa eduskuntaan, että heidän sisällyttämistä lain soveltamisalan piiriin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Ilman eduskuntaryhmien sisällyttämistä soveltamisalan piiriin muodostuisi tilanne, jossa eduskunnassa olevasta poliittisesta avustajakunnasta osa olisi lain piirissä ja osa taas ei. Tämä voisi vaikeuttaa lain soveltamista ja voisi aiheuttaa tahattomia virheitä, sillä vaikuttamistoimintaa harjoittavan ei olisi mahdollista etukäteen tietää onko kyseessä eduskunnan vai eduskuntaryhmän työntekijä.

Pykälän 2 momentissa säädetään toimijoista, joihin ei sovelleta ilmoitusvelvollisuutta.

Momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovelleta yksityiseen elinkeinoharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista 2 §:ssä mainittua vaikuttamistoimintaa taikka vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa. Säännös tarkoittaisi sitä, että yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta rekisteröitymisvelvoite tulisi harvoin kyseeseen ja koskisi ainoastaan sellaisia tilanteita, joissa elinkeinoharjoittajan elinkeinotoiminta muodostuu 2 §:ssä määritellystä vaikuttamistoiminnasta tai siihen liittyvästä ammattimaisesta neuvonnasta.

Momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin, yksityisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan ja sen yhteydessä olevaan Ihmisoikeuskeskukseen, Valtiontalouden tarkastusvirastoon, Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitokseen (Ulkopoliittinen instituutti), valtion liikelaitoksiin sekä lakisääteisiä tehtäviä hoitaviin muihin julkisyhteisöihin tai toimijoihin niiden tehtävien hoidon osalta. Tämä pitää sisällään laajasti julkishallinnon toimijoita, kuten kunnat ja kuntayhtymät. Niissä tapauksissa, joissa lakisääteistä tehtävää hoitavat muu kuin kohdassa mainitut toimijat, on lakisääteisten tehtävien ulkopuolinen toiminta tämän lain piirissä. Lakisääteisten tehtävien hoidon ulkopuoliset asiat ovat sellaisia, joita ei ole nimenomaisesti laissa säädetty toimijan lakisääteisiksi tehtäviksi. Sitä, kuuluuko jokin toiminta lakisääteisten tehtävien hoidon ulkopuolelle, tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Keskeistä kuitenkin on, ettei lakisääteinen tehtävä ole peruste olla rekisteröimättä toimijaa rekisteriin, vaan arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja vaikuttamistoimintaan liittyvän yhteydenpidon erottamiseen ja jälkimmäisen raportointiin tässä laissa säädetyn perustein. Käytännössä vain muilla julkisyhteisöillä (esim. Asianajajaliitto) kuin viranomaisilla voi olla muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä. Esimerkiksi kuntien harjoittama vaikuttamistoiminta perustuu niiden laissa määriteltuihin tehtäviin ja toimialaan.

Momentin 3 kohdan mukaan lakia ei sovelleta vieraaseen valtioon, Euroopan unioniin tai kansainväliseen hallitustenväliseen järjestöön, jos vaikuttamistoimintaan ei liity ammattimaista konsultointia. Rajauksella on haluttu turvata kansainvälisen yhteistyön, valtioiden välisen diplomaattisen toiminnan sekä Euroopan unioniin liittyvien tehtävien sujuva hoitaminen. Lakia sovelletaan kuitenkin siinä tapauksessa, että vaikuttamistoimintaan liittyy konsultointia. Tämä tarkoittaa sitä, että vieraan valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön puolesta vaikuttamistoimintaa tekevä tai siihen liittyvää neuvontaa antava yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö on velvoitettu rekisteröitymään ja raportoimaan toiminnastaan laissa säädetyn mukaisesti. Lisäksi lakia sovelletaan muihin kansainvälisiin toimijoihin, kuten kansainvälisiin yrityksiin ja järjestöihin.

Momentin 4 kohdan mukaan lakia ei sovelleta vaaleissa ehdokkaana olevien tukiyhdistyksiin tai valitsijayhdistyksiin.

Pykälän 3 momentissa säädetään poikkeuksista säännökseen vaikuttamistoiminnan kohteista, joihin lakia ei sovelleta. Näitä ovat perustuslaissa määritellyt tuomioistuimet ja oikeuskanslerin virasto. Perustuslaissa määritellyt tuomioistuimet jätetään soveltamisalan ulkopuolelle, sillä ne edustavat tuomiovaltaa erotuksena lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta. Valtioneuvoston oikeuskansleri on tarkoituksenmukaista jättää soveltamisalan ulkopuolelle, jotta sääntely olisi yhdenmukainen ylimpien laillisuusvalvojen osalta.

4 §. Rekisterin sisältämät tiedot. Pykälässä säädetään avoimuusrekisteriin merkittävistä tiedoista.

Avoimuusrekisterilaki muodostaa erityislakina oikeusperustan, jonka nojalla myös liikesalaisuudet tai muut julkisuuslaissa määritellyt tavallisesti salassapidettävät tiedot tulee julkaista. Koska julkaistavat tiedot avoimuusrekisterissä ovat hyvin yleisellä tasolla, on hyvin epätodennäköistä, että ne sisältäisivät liikesalaisuuksia.

Pykälän 1 momentissa säädetään rekisteriin ilmoitettavista perustiedoista, joiden päätarkoituksena on yksilöidä toimija ja kertoa tästä keskeiset tiedot, jotta lobbauksen kohteet ja yleisö voivat tunnistaa toimijan ja saada yleistä tietoa tämän toiminnasta.

Momentin 1 kohdan mukaan rekisteriin merkitään yksityisen elinkeinonharjoittajan tai oikeushenkilön toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero. Jos yksityisellä elinkeinonharjoittajalla tai oikeushenkilöllä ei ole suomalaista tunnusta, merkitään jokin vastaava muun maan tunnus, jolla voidaan tarvittaessa tunnistaa toimija.

Momentin 2 kohdan mukaan rekisteriin merkitään toimijan toimialatieto sekä yleiskuvaus toiminnasta. Toimialatieto haetaan muusta viranomaisrekisteristä tai tarvittaessa valitaan erillisestä luettelosta, mikäli tietoa ei ole muualta saatavissa. Yleiskuvaus toiminnasta sisältää tiiviin kuvauksen toimijasta ja tämän intresseistä. Yleiskuvausta vaaditaan sen takia, ettei toimijan muista tiedoista välttämättä ilmene riittävän selkeästi mistä toimijasta on kysymys. Yleiskuvaus voidaan antaa myös syöttämällä linkki toimijan verkkosivuille, joista vastaava tieto ilmenee. Yleiskuvauksen on tarkoitus kertoa toimijasta sellaista tietoa, joka auttaa yleisöä tunnistamaan toimijan ja hahmottamaan tämän toimintaa.

Momentin 3 kohdan mukaan rekisteriin merkitään kaikki jäsenyydet Suomessa toimivissa edunvalvontayhteisöissä. Edunvalvontayhteisönä pidetään sellaisia yhteisöjä, jotka harjoittavat pykälän 2 mukaista toimintaa edistääkseen jäsenistönsä etuja.

Momentin 4 kohdan mukaan rekisteriin merkitään rekisteröintipäivä, joka on 5 pykälän 1 momentin mukaisen rekisteri-ilmoituksen antamisen päivä.

Momentin 5 kohdan mukaan rekisteriin merkitään sellaiset 7 pykälän 2 momentin nojalla määrätyt kehotukset, joiden tehosteeksi on asetettu uhkasakko. Kehotuksen merkitsemisellä rekisteriin pyritään tehostamaan valvontaa ja velvoitteiden noudattamista.

Momentin 6 kohdan mukaan rekisteriin merkitään tieto toiminnan lopettamisesta ja ajankohta, joka on 5 pykälän 2 momentin mukaisen toiminnan lopettamiseen liittyvän ilmoituksen jättämisen päivä. Toiminnan lopettamisesta säädetään tarkemmin 5 pykälässä.

Pykälän 2 momentissa säädetään ilmoitusvelvollisten vaikuttamistoimintaa ja vaikuttamistoiminnan neuvontaa koskevista tiedoista, jotka merkitään avoimuusrekisteriin. Tietojen tarkoituksena on avata yleisölle ilmoitusvelvollisen harjoittamaa 2 §:n mukaista toimintaa. Toiminnan ilmoittamisesta säädetään tarkemmin 6 §:ssä.

Momentin 1 kohdan mukaan vaikuttamistoiminnasta merkitään yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat.

Momentin 2 kohdan mukaan rekisteriin merkitään neuvonnan kohteena olevan asiakkaan tiedot sekä neuvonnan sisältö. Mikäli ilmoitusvelvollinen on yhteydessä asiakkaansa puolesta vaikuttamistoiminnan kohteisiin, tulee tämän ilmoittaa rekisteriin yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Mikäli ilmoitusvelvollinen neuvoo asiakastaan muulla tavalla, tulee neuvonnasta

ilmoittaa neuvonnan aiheet. Neuvonnan kuvauksessa tulee käydä ilmi, miten se liittyy asiakkaan vaikuttamistoiminnan harjoittamiseen. Esimerkiksi voidaan kertoa, että asiakkaan kanssa on toteutettu vaikuttamissuunnitelma, jolla pyritään edistämään tiettyjä asioita tai vaikuttamaan tiettyihin hallinnon hankkeisiin.

Momentin 3 kohdassa säädetään rekisteriin merkittävästä arviosta edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista.

Pykälän 3 momentin mukaan rekisteriin voidaan merkitä vapaaehtoisesti annettavia muita vaikuttamistoimintaan liittyviä tietoja, kuten tieto julkisesta kampanjoinnista. Tällä pyritään siihen, että halukkaat voivat avata toimintaansa laajemmin kuin laissa edellytetään. Esimerkiksi toimijat voivat kertoa järjestäneensä vaikuttamistoiminnan yhteydessä mediakampanjoita tai tukeneensa jonkin kansalaisliikettä tai -aloitetta. Nämä vapaaehtoisesti annetut tiedot eivät ole ilmoitusvelvollisuuden piirissä, joten niihin ei lähtökohtaisesti kohdisteta tarkastusviraston toimesta valvontatoimenpiteitä. Tarkastusvirasto voi kuitenkin rekisterinpitäjän roolissa tarvittaessa puuttua tiedoissa ilmenneisiin virheellisyyksiin. Momentin mukaan rekisteriviranomainen lisää eduskunnan, ministeriöiden ja valtion virastojen virallisiin kuulemisiin sekä virallisesti asetettuihin työryhmiin osallistumista koskevia tietoja nähtäville avoimuusrekisterin verkkosivuille. Etenkin sellaiset tiedot, jotka ovat jo nykyisellään saatavissa sähköisten rajapintojen kautta, tulee pyrkiä tuomaan jo toimeenpanon alkuvaiheessa osaksi rekisteriä. Tällaisia tietoja ovat eduskunnan valiokuntakuulemisiin osallistuvat toimijat ja ministeriöiden asettamiin työryhmiin tai ministeriön järjestämiin lausuntokierroksiin osallistuvat toimijat. Tämän lisäksi tulee selvittää valtioneuvoston hankerekisterin (Hankeikkunan) kehittämistä siten, että myös muiden virallisten kuulemisten osallistujatiedot saataisiin osaksi avoimuusrekisteriä. Lisäksi rekisteriviranomainen voi harkintansa mukaan lisätä rekisterin yhteyteen myös muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja, jotka tukevat avoimuusrekisterin tavoitteita.

Pykälän 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollinen voi ilmoittaa tiedot suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös kansainvälisiä toimijoita, jolloin on tärkeää, että ilmoitusvelvollisen on mahdollista hoitaa velvollisuutensa ja saada tähän liittyvää neuvontaa englanninkielellä.

5 §. Rekisteröinti-ilmoitus sekä muutoksista ilmoittaminen.

Pykälän 1 momentissa säädetään rekisteröinti-ilmoituksen tekemisestä ennen vaikuttamistoiminnan tai sen ammattimaisen neuvonnan aloittamista. Säännöksellä pyritään siihen, että avoimuusrekisteri tarjoaa ajantasaisen listauksen vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa tekevästä toimijoista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimijoiden tulee varmistaa oman toimintansa luonne ja annettava ilmoitus ennen kuin toiminta muuttuu sillä lailla vakiintuneeksi, ettei vaikuttamistoiminta enää ole vain satunnaista ja vähämerkityksistä. Tätä varten sähköisen rekisterin yhteyteen on luotava riittävät ohjeistukset, joilla toimijat voivat arvioida toimintansa luonteen ja mahdollisen velvoitteen rekisteröityä. Esimerkiksi Irlannin rekisteriviranomaisen sivulta löytyy testi, jonka avulla toimijat voivat itsenäisesti pyrkiä arvioimaan toimintaansa ja mahdollista velvollisuutta rekisteröityä. Sama toimija voi harjoittaa sekä vaikuttamistoimintaa että vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa.

Ilmoituksessa annettavat tiedot on määritelty 4 §:n 1 momentin 1-3 kohdissa. Vastuu rekisteröinti-ilmoituksen tekemisestä on aina yhteydenpitäjällä ja neuvonnan antajalla. Mahdollisen kolmannen osapuolen, joka antaa toimeksiannon yhteydenpidosta tai on neuvonnan kohde, ei tarvitse tehdä rekisteröinti-ilmoitusta. Kolmannen osapuolen tiedot annetaan rekisteröinti-ilmoituksen tehneen toimesta pykälän 6 mukaisessa toimintailmoituksessa. Menettelyllä varmistetaan se, että vastuu rekisteröinnistä on riittävän selkeä ja kaikkien osapuolten tiedot tulevat kirjatuksi rekisteriin. Samalla vältetään päällekkäisiä

kirjauksia. Rekisteri-ilmoituksen tehneen ei tarvitse jäädä odottamaan rekisteriviranomaisen hyväksyntää, kun kyseessä on ilmoitusmenettely. Tällä pyritään siihen, ettei rekisteröintimenettely rajoita tai hidasta vaikuttamistoiminnan aloittamista.

Pykälän 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on viipymättä ilmoitettava valtiontalouden tarkastusvirastolle rekisteriin merkittyjen perustietojensa muutoksista. Valtiontalouden tarkastusvirastolle on ilmoitettava myös vaikuttamistoiminnan tai siihen liittyvän neuvonnan pysyvästä lopettamisesta. Pysyväksi lopettamiseksi katsottaisiin esimerkiksi yrityksen toimialan muuttuminen siten, että yritys lakkaisi tarjoamasta vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyviä palveluita, tai järjestön lakkauttaminen. Toiminnan pysyväksi lopettamiseksi ei kuitenkaan katsottaisi sitä, että toimija ei tietyn ajanjakson aikana ole toteuttanut vaikuttamistoimintaa tai siihen liittyvää neuvontaa, mikäli muutoin toiminta on jatkunut ennallaan. Tällä pyritään varmistamaan, että rekisteriin merkitään ainoastaan toiminnan pysyvä lopettaminen, eikä toiminnan painopisteisiin liittyviä muutoksia. Ilmoitusvelvollisen tietoja ei poistettaisi rekisteristä, mutta tietoihin merkittäisiin vaikuttamistoiminnan tai siihen liittyvän neuvonnan loppuneen pysyvästi.

6 §. Toimintailmoitus. Pykälässä säädetään toimintailmoituksesta, joka on määräaikainen raportti ilmoitusvelvollisen harjoittamasta 2 §:n mukaisesta toiminnasta.

Pykälän 1 momentin mukaan vaikuttamistoiminnasta, vaikuttamistoiminnan ammattimaisesta neuvonnasta sekä vaikuttamistoimintaan liittyvistä taloudellisista tiedoista ilmoitetaan toimintailmoituksella. Vastuu toimintailmoituksen tekemisestä on aina ilmoitusvelvollisella, joka on tehnyt rekisteröinti-ilmoituksen. Toimintailmoituksen tekninen toteutus tehdään mahdollisimman kevyeksi ja käyttäjäystävälliseksi, jottei se suhteettomasti kuormita ilmoitusvelvollisia.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaan liittyvästä yhteydenpidosta tulee ilmoittaa 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tiedot. Nämä tiedot annetaan yksilöitynä aiheen perusteella siten, että ilmoituksesta käy ilmi kunkin aiheen osalta yhteydenpidon kohteet ja pääsääntöiset yhteydenpitotavat. Näin toimintailmoitus rakentuu aihekohtaisesti, mikä helpottaa toimintailmoituksen tekemistä ja mahdollistaa rekisteritietojen tarkastelun aihekohtaisesti.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan yhteydenpidon ammattimaisesta neuvonnasta ilmoitetaan 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot neuvottavasta toimijasta ja neuvonnan sisällöstä. Tiedot yksilöidään neuvonnan kohteen mukaan. Toimeksiannon kautta yhteyttä pitävällä toimijalla voi olla useampia toimeksiantajia, tällöin toimintailmoituksesta tulee käydä selvästi ilmi, mitkä toimeksiantajat liittyvät mihinkin yhteydenpitoon. Tällä pyritään siihen, että vaikuttamistoiminnasta syntyy oikea kuva.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan vaikuttamistoiminnan taloudellisista tiedoista ilmoitetaan 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan.

Pykälän 2 momentin mukaan toimintailmoitus annetaan kaksi kertaa vuodessa, huhtikuun sekä lokakuun aikana, edellisen 6 kuukauden ajalta siten, että huhtikuun ilmoituksessa raportoidaan toimintaa edellisen vuoden lokakuusta samaisen vuoden maaliskuun loppuun ja lokakuun ilmoituksessa samaisen vuoden huhtikuusta syyskuun loppuun. Poikkeuksena on taloudelliset tiedot, jotka ilmoitetaan vain kerran vuodessa huhtikuun toimintailmoituksen yhteydessä ja jotka sisältävät näin arvion koko edellisen vuoden vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan käytetyistä taloudellisista resursseista. Mikäli ilmoitusvelvollinen ei ole harjoittanut ilmoituskuukautta edeltäneiden 6 kuukauden aikana 2 §:n 2 tai 3 momentin mukaista toimintaa, tulee tästä ilmoittaa toimintailmoituksessa.

Kiinteiden raportointijaksojen on tarkoitus lisätä raportoinnin ennakoitavuutta. Ensimmäinen toimintailmoitus annetaan rekisteröinti-ilmoituksen antamisen jälkeisenä seuraavana toimintailmoituskuukautena. Esimerkiksi toukokuussa rekisteröinti-ilmoituksen tehneen ilmoitusvelvollisen on annettava ensimmäinen toimintailmoitus samaisen vuoden lokakuussa. Toimintailmoituksessa ilmoitetaan tällöin kaikki sellainen vaikuttamistoiminta tai vaikuttamistoiminnan neuvonta, mikä on suoritettu rekisteri-ilmoituspäivästä lähtien. Sama pätee taloudellisten tietojen ilmoittamisen osalta. Tämä on linjassa 5 §:ssä olevan säännöksen kanssa, minkä mukaan rekisteri-ilmoitus on tehtävä ennen vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan aloittamista. Lain voimaantulon yhteydessä on kuitenkin selvää, että suurin osa ilmoitusvelvollisista on jo harjoittanut vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa. Tässäkin tapauksessa toiminta-ilmoituksessa raportoidaan vain sellaista toimintaa, jota on harjoitettu rekisteri-ilmoituksen antamisajankohdasta lähtien. On myös mahdollista, ettei vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa ole harjoitettu kyseisen raportointijakson aikana. Tällöin ilmoitusvelvollisen tulee kuitenkin ilmoittaa toimintailmoituksella, ettei ole harjoittanut vaikuttamistoimintaa tai siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa. Tällä varmistetaan, että rekisterin valvoja voi kohdistaa tehokkaasti valvontaa ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönteihin. Näin ilmoitusvelvolliselle ei myöskään synny turhaa hallinnollista taakkaa mahdollista valvontaviranomaisen selvityspyynnöstä tilanteessa, jossa lain tarkoittamaa toimintaa ei ole harjoitettu. Rekisteröinti-ilmoituksen tehnyt ilmoitusvelvollista tulee aina muistuttaa toimintailmoituksen tekemisestä.

Pykälän 3 momentissa säädetään yhteydenpidon kohteiden ilmoittamisen tarkkuudesta. Toimintailmoituksessa ilmoitetaan yhteydenpidon kohteet yksilöitynä siten, että henkilön tarkkuudella yksilöidään kansanedustajat, ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat, ministeriöiden kansliapäälliköt ja osastopäälliköt sekä virastojen päälliköt. Näiden voidaan katsoa olevan sellaisessa asemassa, että henkilön yksilöiminen on tarpeellinen ja perusteltu. Kansanedustajien avustajien ja eduskuntaryhmien henkilöstön osalta ilmoitetaan tieto yhteydenpidosta yksilöimättä henkilöä. Ministeriöiden ja valtion virastojen muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitetaan tieto osastosta ja yksiköstä.

7 §. Rekisteriviranomaisen tehtävät ja tiedonsaantioikeus. Pykälän 1 momentin mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin ylläpitäjänä ja valvoo pykälissä 6 ja 7 §:ssä säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien noudattamista.

Momentin 1 kohdan mukaan tarkastusvirasto ohjaa ja neuvoa ilmoitusvelvollisia tekemään laissa säädettyt ilmoitukset. Rekisterin tavoitteet ja soveltamisalan laajuus huomioiden ohjaus- ja neuvontatehtävä tulevat olemaan merkittävässä asemassa rekisteriviranomaisen toiminnassa, minkä takia niistä säädetään myös erikseen tässä laissa, vaikka neuvontavelvollisuus sisältyy jo hallintolakiin. Laajalla ohjaus- ja neuvontatehtävällä pyritään varmistamaan, että kaikki ilmoitusvelvolliset suoriutuvat ilmoitusvelvoitteista. Oletettavaa on, että varsinkin alkuvaiheessa huomattava määrä ilmoitusvelvollisista tarvitsee jonkinasteista ohjaus- ja neuvontapalvelua suoriutuakseen velvoitteistaan. Ohjauksen ja neuvonnan arvioidaankin olevan tehokkain keino edistää avoimuusrekisterin tavoitteita ja pyrkiä estämään sellaisia laiminlyöntejä, joihin liittyy väärinymmärryksen, huolimattomuuden ja tahattomuuden piirteitä.

Momentin 2 kohdan mukaan tarkastusvirasto selvittää tietoon tulleiden ilmoitusvelvoitteiden laiminlyöntiä.

Momentin 3 kohdan mukaan tarkastusvirasto tarkistaa, että kaikki rekisteri-ilmoituksen tehneet ilmoitusvelvolliset ovat tehneet toimintailmoituksen.

Momentin 4 kohdan mukaan tarkastusvirasto tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja

riittävyttä. Tarkastusvirasto voi kehottaa uuden ilmoituksen tekemiseen silloin, kun se on havainnut ilmoitusvelvollisen jättäneen rekisteröinti-ilmoituksen tai toimintailmoituksen tekemättä. Lisäksi tarkastusvirasto voi selvittää ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyttä sekä havaitessaan näihin liittyviä puutteita, kehottaa täydentämään ilmoitusta. Ilmoituksen oikeellisuuteen ja riittävyyteen liittyvien puutteiden tulee olla selkeitä ennen kuin tarkastusvirasto voi kehottaa korjaamaan ilmoitusta. Riittävän selkeiksi puutteiksi voidaan katsoa ainakin virheelliset tiedot toimijasta tai tämän toiminnasta tai muut selkeät puutteet ilmoitusten sisällössä. Ennen kehotuksen antamista tarkastusviranomaisen tulee olla selvittänyt asiaa ilmoitusvelvollisen kanssa antaen riittävästi neuvontaa ja ohjeistusta, joiden perusteella ilmoitusvelvollisen on voitu katsoa ymmärtävän velvollisuutensa. Vasta tämän jälkeen tarkastusviranomaisen voisi kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyttä. Koska avoimuusrekisteriin rekisteröityy hyvin erilaisia toimijoita, valvontajärjestelmän tulee olla ohjaava aina siihen asti, kunnes käy ilmeiseksi, että ilmoitusvelvollinen on haluton toimittamaan oikeita ja riittäviä tietoja. Tarkoituksena ei ole saattaa epäilyksenalaiseksi ilmoitusvelvollista, joka ei esimerkiksi ole osannut antaa riittävää ilmoitusta.

Momentin 5 kohdan mukaan tarkastusvirasto ylläpitää ja kehittää sähköistä rekisteriä. Sähköisen rekisterin ympärille luodaan avoimuusrekisteri.fi-verkkopalvelu, jonka toteuttamisesta, kehittämisestä ja ylläpidosta tarkastusvirasto vastaa. Verkkopalvelun kautta ilmoitusvelvolliset voivat tehdä tarvittavat ilmoitukset ja saada ilmoitusten tekemiseen riittävät ohjeet. Avoimuusrekisterin sisältämiä tietoja tulee päästä tarkastelemaan helposti ja avoimesti, kuten esimerkiksi hankintoja pääsee tarkastelemaan tutkiahankintoja.fi-palvelun kautta. Lisäksi verkkopalvelun on tarkoitus sisältää pykälän 4 momenttien 2 ja 3 mukaisia tietoja.

Momentin 6 kohdan mukaan tarkastusvirasto antaa tarkentavaa ohjeistusta avoimuusrekisterin toiminnasta. Ohjeistuksen tarkoituksena on taata, että ilmoitusvelvolliset saavat riittävästi tietoa velvollisuuksistaan. Lisäksi olisi hyvä luoda käyttäjille testi tai kysely, jonka kautta toimijat voivat itsenäisesti arvioida, koskeeko ilmoitusvelvollisuus heitä. Tällainen testi on esimerkiksi käytössä Irlannissa.

Momentin 7 kohdan mukaan tarkastusvirasto asettaa neuvottelukunnan, josta säädetään tarkemmin 8 §:ssä.

Momentin 8 kohdan mukaan tarkastusvirasto tekee vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta. Vuosiraportin tulee sisältää yhteenveto rekisterin sisällöstä. Lisäksi tarkastusviranomaisen voi antaa kehittämisehdotuksia sekä tarkastella yleisemmin lobbauksen nykytilaa.

Pykälän 2 momentissa säädetään ilmoitusvelvollisten velvollisuudesta antaa salassapitosäännösten estämättä tarkastusvirastolle sen pyynnöstä valvontaa varten tarvittavat asiakirjat ja tiedot. Vaikka asiakirjoihin ja tietoihin sisältyisi esimerkiksi liike- tai ammattisalaisuuksia taikka henkilötietoja, asiakirjat ja tiedot on annettava tarkastusvirastolle, jos se tarvitsee niitä valvontaa varten. Tarkoituksena on, että tarkastusvirasto kohdistaa valvontaa erityisesti niihin tilanteisiin, joissa se epäilee vakavaa laiminlyöntiä rekisteri-ilmoituksen jättämisen osalta tai sen tulee oikaista toimintailmoituksessa ilmenneitä merkittäviä ja haitallisia virheitä. Vakavaksi rekisteröinti-ilmoituksen laiminlyönniksi katsottaisiin sellainen tilanne, joka olisi omiaan aiheuttamaan merkittävää haittaa rekisterin luotettavuudelle ja uskottavuudelle. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi julkisuudessa esiin nousseiden epäilysten pohjalta, jolloin vastuuviranomaisen on tarkoituksenmukaista pyrkiä selvittämään tilanne. Toimintailmoitukseen liittyvien tarkastusviraston pyyntöjen perusteena olisi käytännössä epäily sellaisesta virheellisten ja haitallisten tietojen ilmoittamisesta, jonka ilmeisenä pyrkimyksenä on esimerkiksi mustamaalata 2 §:ssä mainittuja vaikuttamistoiminnan kohteita tai muuten harhaanjohtaa avoimuusrekisterin yleisöä. Tarkastusvirasto voi pyytää ainoastaan sellaisia asiakirjoja tai tietoja, jotka ovat tarpeellisia edellä kuvattujen kaltaisten tilanteiden selvittämisessä ja oikaisemisessa. Nämä tarkastus- ja valvontatoiminnassa saadut selvitykset

eivät sisälly julkaistaviin tietoihin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla. Oletettavaa on, että tarkastusvirasto joutuu vain harvoin käyttämään tätä mahdollisuutta. Väärien tai virheellisten tietojen osalta on myös mahdollista, että teot täyttävät rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjen rekisterimerkintärikoksen (rikoslaki 16 luku 7 §) tai väärän todistuksen antamisen viranomaiselle (rikoslaki 16 luku 8 §) tunnusmerkistön. Tällaisessa tilanteessa selvittämismvastuu siirtyisi poliisiviranomaiselle rikosasian osalta. Oletettavaa on, että tällaiset tilanteet olisivat äärimmäisen harvinaisia.

Pykälän 3 momentissa säädetään tarkastusviraston mahdollisuudesta tehostaa kehotustaan uhkasakolla niissä tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta huolimatta tekisi rekisteröinti- tai toimintailmoitusta tai ilmoitus havaittaisiin olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi. Ilmoitusvelvollinen velvoitettaisiin sakon uhalla tekemään ilmoitus taikka korjaamaan virhe tai puute. Sakon uhka koskisi siis ainoastaan ilmoituksen laiminlyöntiä kokonaan tai sellaista virheellisyyttä tai puutteellisuutta, joka on ilmeinen ja koskee ilmoitusta sen olennaisilta kohdilta. UHKASAKON ASETTAMISEN EDellytyksenä on lisäksi, että ilmoitusvelvollista on kehotettu tekemään ilmoitus. UHKASAKON tuomitsisi maksettavaksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:n 1 momentin mukainen uhkasakkolautakunta, jonka puheenjohtajana on viraston pääjohtaja ja jäseninä kolme oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanutta tarkastusviraston virkamiestä. UHKASAKON asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen saisi hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (2019/808) säädetään. UHKASAKKO voitaisiin uusia ja asettaa korkeammaksi niin kauan, kunnes ilmoitusvelvollinen tekisi ilmoituksen tai antaisi vaadittavat tiedot. UHKASAKKOMENETTelyn voidaan arvioida jäävän käytännössä harvinaiseksi.

8 §. Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa.

Pykälän 1 momentin mukaan tarkastusvirasto asettaa neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on seurata avoimuusrekisterin toimeenpanoa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille. Neuvottelukunnan päätehtävänä on sitouttaa lain soveltamisalan piiriin kuuluvat sidosryhmät osaksi lain toimeenpanoa ja seurantaa sekä hyvän edunvalvontakulttuurin kehittämistä. Kansainväliset esimerkit osoittavat sitoutumisen olevan erityisen tärkeä tekijä lobbausrekisterisääntelyn onnistuneessa toimeenpanossa. Edunvalvontajärjestöt ovat ylläpitäneet epävirallista verkostoa, Edunvalvontafoorumia, joka on koonnut yhteen edunvalvonta-alalla työskenteleviä toimijoita. Verkosto on ajanut yhteistä pohjaa ja ymmärrystä edunvalvontakulttuurin ja -sääntelyn kehittämiselle. Verkoston haasteena on ollut se, että se tavoittaa vain ammattimaisesti edunvalvontaa tekevät toimijat, minkä lisäksi sen toiminta on ollut epävirallista. Näin ollen virallisen neuvottelukunnan asettamista voidaan pitää perusteltuna, jotta yhteistyöelimeen saadaan kattava edustus kaikista sidosryhmistä ja virallinen mandaatti toimia yhteistyöfoorumina. Neuvottelukunnan luonteen edellyttämä kokoonpano ja tarkastusviraston riippumattomuusvaatimus huomioon ottaen sillä ei kuitenkaan olisi päätösvaltaa.

Pykälän 2 momentin mukaan tarkastusvirasto kutsuu neuvottelukunnan jäseneksi enintään kolmen vuoden määräajaksi keskeisten sidosryhmien edustajia siten, että neuvottelukunnassa on aina edustettuna edunvalvonnan ammattilaisia, kansalaisjärjestöjä, tutkijoita ja viranomaisia. Neuvottelukunnassa tulisi olla pysyvästi edustettuna eduskunta sekä oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö, joiden vastuulla on hyvän hallinnon ja julkishallinnon integriteettiin liittyvän yleislainsäädännön valmistelu. Momentin mukaan neuvottelukunta myös valitsee keskuudestaan puheenjohtajan. Tällä pyritään entisestään sitouttamaan neuvottelukunnan jäseniä neuvottelukunnan työhön sekä korostamaan neuvottelukunnan ja tarkastusviraston riippumattomuutta suhdetta.

Pykälän 3 momentin mukaan neuvottelukunnan tehtävänä olisi momentissa 1 mainittujen tehtävien lisäksi laatia hyvä edunvalvontatapa. Hyvällä edunvalvontatavalla pyrittäisiin luomaan nykyistä yhtenäisempi eettinen edunvalvonnan koodisto, mikä edistäisi hyvän edunvalvontakulttuurin kehittymistä ja jalkautumista lain soveltamisalan piiriin kuuluvien toimijoiden keskuudessa. Hyvä edunvalvontatapa ei olisi velvoittava, mutta halutessaan rekisteri-ilmoituksen tekevät toimijat voisivat ilmoittaa sitoutuvansa ohjeiden noudattamiseen. Hyvän edunvalvontatavan noudattamista ei kuitenkaan valvottaisi, eikä sen rikkomisesta olisi oikeudellisia seuraamuksia. Näin ollen neuvottelukunnalle ei syntyisi sellaista päätäntävaltaa, mikä asettaisi tarkastusviraston riippumattomuuden avoimuusrekisterin ylläpitäjänä ja valvojana kyseenalaiseksi. Tärkeää olisi kuitenkin korostaa selkeää eroa avoimuusrekisteriviranomaisten antamien ohjeiden ja neuvottelukunnan luoman hyvän edunvalvontatavan välillä. Hyvä edunvalvontatapa toimisi näin ollen puhtaasti itsesääntelyn periaattein ja pyrki ainoastaan kannustamaan toimijoita eettisen koodiston piiriin.

9 §. Sähköinen rekisteri ja tietojen julkaisu.

Pykälän 1 momentissa säädetään avoimuusrekisterin sisältämien tietojen julkaisusta yleisen tietoverkon kautta. Avoimuusrekisterin tulee olla julkinen rekisteri, jotta se toteuttaa sille asetetut tavoitteet päätöksentekoon kohdistuvan vaikuttamistoiminnan avoimuuden lisäämiseksi. Tiedot julkaistaan avoimuusrekisteri.fi-palvelussa, jota tarkastusvirasto ylläpitää.

Pykälän 2 momentissa säädetään tietojen säilyttämisestä. Tiedot säilytetään 10 vuoden ajan yleisessä tietoverkossa avoimuusrekisteri.fi-palvelussa. Säilytysajan katsotaan olevan riittävän pitkä, jotta yleisöllä on mahdollisuus seurata pidempiä vaikuttamisprosesseja, jotka kestävät useamman hallituksen tai vaalikauden ajan. Tämän jälkeen tiedot arkistoidaan pysyvästi tutkimuskäyttöä ja muuta tarkastelua varten arkistolain mukaisesti, jolloin tietojen saamiseen sovelletaan julkisuuslain mukaista tietopyyntömenettelyä.

10 §. Voimaantulo. Laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 7 §:n 3 momenttia, jossa säädetään uhkasakosta, ei kuitenkaan sovelleta lain voimaantulon yhteydessä. Säännöstä on tarkoitus soveltaa vasta vuosi lain voimaantulon jälkeen. Tällä varmistetaan se, että lain toimeenpanon alkuvaiheessa toimijoilla on riittävä aika omaksua velvollisuuksiaan ilman huolta sanktitoimista.

8. Lakia alemman asteinen sääntely

- Pohditaan vielä tarvetta säätää VTV:lle oikeus antaa tarkempia ohjeistuksia ilmoitusmenettelyihin ja rekisterin tietosisältöihin liittyen. → Tarvitaanko otsikkoa, jos tätä ei tule?

9. Voimaantulo

Avoimuusrekisterilain ehdotetaan tulevan voimaan vuoden 2023 aikana. Lain voimaantulon yhteydessä olisi tarkoitus ottaa käyttöön myös varsinainen sähköinen rekisteri ja Avoimuusrekisteri.fi-verkkopalvelu.

10. Toimeenpano ja seuranta

- Osio valmis

Lainsäädännön toimivuutta on tarpeen seurata ottaen huomioon avoimuusrekisterin toiminnasta saatavat soveltamiskokemukset. Valmistelun aikana esille tulleita jatkokehitystarpeita on kuvattu jaksossa 4.2.

11. Suhde muihin esityksiin

- Osio valmis, päivitetään myöhemmin

11.1. Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on mahdollinen yhteys lausunnoilla olevaan toimiryhmälakiin, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi oikeushenkilö, joka soveltuisi yhdistystä paremmin kevyempien kansalaistoimijoiden järjestäytymismuodoksi.

Esityksellä on mahdollinen yhteys julkisuuslain päivittämisen valmisteluun, joka on aloitettu oikeusministeriössä.

11.2. Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 202x talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

12. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

- Osio kesken, ainoastaan suhde osallistumisoikeuksiin ja VTV:n tehtävään ovat valmiina.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että säätämisjärjestysperusteluissa on syytä paitsi tunnistaa relevantit perustuslakikysymykset myös selostaa näitä kysymyksiä koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä sekä nostaa avoimesti esiin mahdolliset perustuslailliset tulkintakohtat (PeVL 67/2018 vp). Suomessa ei ole aikaisempaa lobbausääntelyä, joten valmistelussa on nähty tarpeen arvioida melko laajasti perustuslaillisia tulkintakohtia ja pyrkiä avoimesti hahmottamaan niiden suhdetta ehdotettavaan lainsäädäntökokonaisuuteen.

Ehdotettu laki avoimuusrekisteristä on merkityksellinen perustuslain 2 §:n 2 momentissa turvatun yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien, yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin ja viestisalaisuutta koskevan 10 §:n 2 momentin, sananvapautta koskevan 12 §:n 1 momentin, julkisuusperiaatetta koskevan 12 §:n 2 momentin, kokoontumisvapautta koskevan 13 §:n 1 momentin, yhdistymisvapautta koskevan 13 §:n 2 momentin ja kokoontumis- ja yhdistysvapauden sääntelyä koskevan 13 §:n 3 momentin, osallistumisoikeuksien edistämistä koskevan 14 §:n 4 momentin, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n 1 momentin, kansanedustajan riippumattomuutta koskevan 29 §:n ja koskemattomuutta koskevan 30 §:n 1 momentin ja valtionalouden tarkastusviraston tehtävää koskevan 90 §:n 2 momentin kannalta.

Vielä selvitettävänä:

- Eduskunnan toiminnan julkisuutta koskevan 50 §:n 1 ja 2 momentti → Avoimuusrekisteri ei tee muutosta asiaan, minkä lisäksi valiokuntakuulemiset ovat rajattu ulkopuolelle
- Ministerin sidonnaisuutta koskeva 63 §
- 124 § Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle → Näiden tehtävien osalta toiminta ei kuulu lainsäädännön piiriin.

Suhde kansanvaltaisuuteen ja osallistumisoikeuksiin

- Osio valmis

Avoimuusrekisterilaissa säädetään eduskuntaan, ministeriöihin ja valtion virastoihin kohdistuvan vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän ammattimaisen neuvonnan rekisteröinnistä Avoimuusrekisteriin.

Lain tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen.

Avoimuusrekisterilaki on siten merkityksellinen kansalaisten osallistumista ja osallisuutta korostaviin perustuslain säännöksiin. Kansanvaltaan sisältyy perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi julkisen vallan on perustuslain 20 §:n 2 momentin perusteella pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 2 §:n 2 momentin säännös viittaa yksilön osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseen 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)

Perustuslain esitöiden perusteella erilaisten oikeushenkilöiden oikeudet osallistua yhteiskunnallisesti voidaan laskea osaksi perustuslaissa turvattuja yksilön osallistumisoikeuksia. Esimerkiksi kuntalain kokonaisuudistuksessa, jossa kunnallinen aloiteoikeus laajennettiin koskemaan kuntalaisten lisäksi myös kunnassa toimivia yhdistyksiä ja yrityksiä, muutosta perusteltiin kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksien laajentamisella. (HE 268/2014 vp) Perustusvaliokunta näyttäisi hyväksyneen tulkinnan, jonka mukaan oikeushenkilöiden osallistumisoikeudet vaikuttavat välillisesti yksilön osallistumisoikeuksien käyttöön, sillä se ei kiinnittänyt asiaan huomioita lausunnossaan (PeVL 63/2014 vp).

Avoimuusrekisterilain 2 §:n 1 momentissa säädetään, että Avoimuusrekisteriin rekisteröidään oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa. Lain 2 §:n 2 momentin mukaan oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava vaikuttamistoiminnastaan avoimuusrekisteriin, mikäli toiminnalla pyritään pitkäjänteisesti tai suunnitelmallisesti vaikuttamaan eduskunnassa, ministeriöissä tai valtion virastoissa tehtävään valmisteluun ja päätöksentekoon, olemalla yhteydessä momentissa luoteltuihin toimijoihin. Lisäksi lain 2 §:n 3 momentin mukaan oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava harjoittamastaan ammattimaisesta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan rekisteröinti-ilmoitus pitää antaa ennen vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan ammattimaisen neuvonnan aloittamista. Lain 6 §:ssä säädetään toimintailmoituksessa, jonka rekisteri-ilmoituksen tehnee toimijat antavat kaksi kertaa vuodessa. Toimintailmoitus sisältää tietoa harjoitetusta vaikuttamistoiminnasta.

Avoimuusrekisterissä on ensisijaisesti kysymys oikeudelliseen muotoon organisoitujen yhteistoiminnan muotojen, kuten yhdistysten ja yritysten, kautta tapahtuvan vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän ammattimaisen neuvonnan rekisteröinnistä. Avoimuusrekisterin 1 §:n 1 momentissa korostetaan vielä erikseen, ettei avoimuusrekisteriin rekisteröidä järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa. Siten avoimuusrekisterilain 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan lain säännöksiä ei sovelleta yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa. Yksityisten elinkeinonharjoittajien vaikuttamistoiminta on pikemminkin yksityishenkilönä tehtyä kansalaisvaikuttamista kuin yrityksen nimissä harjoitettua edunvalvontaa. Samalla varmistetaan, ettei säännös muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvatus yhdenvertaisuus säännöksen kanssa, joka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Sen sijaan elinkeinotoimintaan liittyvä

päätoiminen vaikuttamistoiminnan harjoittaminen tai vaikuttamistoiminnan ammattimainen neuvonta katsotaan rinnastuvan sisällöltään ja vaikutuksiltaan ennemminkin oikeushenkilöiden harjoittamaan vaikuttamistoimintaan ja sen ammattimaiseen neuvontaan kuin kansalaisten harjoittamaan järjestäytymättömään kansalaistoimintaan, minkä johdosta ne ovat sisällytettynä lain soveltamisalaan. Tällä pyritään ennen kaikkea siihen, että laki kohtelee eri toimijoita yhdenvertaisesti. Perustusvaliokunta on katsonut, että yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa, vaikka perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä (ks. esim. PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp, s. 2).

Käytännössä avoimuusrekisterilaissa ei vaikuteta vaikuttamistoiminnan sisältöihin ja muotoihin, vaan ne ovat edelleen vaikuttamistoiminnan harjoittajan päätäntävällän alla. Ainoastaan siinä tapauksessa, että toiminta täyttää avoimuusrekisterilain 2 §:n 2 ja 3 momentin toiminnasta tulee ilmoittaa Avoimuusrekisteriin. Avoimuusrekisterilailla voidaan siten katsoa olevan vain vähäistä vaikutusta siihen, miten yksilö voi jatkossa toteuttaa perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaisia osallistumisoikeuksiaan yksityisenä elinkeinonharjoittajana tai erilaisten oikeushenkilöiden kautta valtiollisella tasolla. Vaikutus muodostuu lähinnä avoimuusrekisterissä asetettujen velvoitteiden täyttämistä johtuvasta hallinnollisen taakan kasvusta, joka on arvioitu luvussa 4.3. vaikutuksiltaan erittäin maltilliseksi ja oikeasuhtaiseksi vaikuttamistoiminnan harjoittajan kokoon ja toimintaan suhteutettuna.

Arvioitaessa osallistumisoikeuksiin liittyvän sääntelyn merkitystä perustuslain 2 §:n 2 momentin kannalta, perustuslakivaliokunta on 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). Perustuslain 14 §:n 4 momentin säännöksessä ei ole täsmennetty keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämismahdollisuutensa täyttää. Säännöksen perustelujen mukaan ([HE 309/1993 vp](#), s. 62/I) keino voi olla esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen ja yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat toteutua vapaana kansalaistoimintana tai nimenomaisten mekanismien, kuten kansanaloitteen, kautta. (PeVM 3/2014 vp.) Näin ollen myös avoimuusrekisterin kaltainen lobbausrekisterisääntely voi tulla kysymykseen, mikäli se täyttää julkiselle vallalle asetetut tavoitteet turvata ja edistää osallistumisoikeuksien toteutumista.

Nykytilan kuvauksessa luvussa 2.1 on tuotu esille, että Suomen poliittisessa järjestelmässä erilaisten intressiryhmien vaikuttamistoiminta on yleistä ja siihen liittyy merkittävää vallankäyttöä, joka nykyisellään jää usein julkisuusperiaatteen ulottumattomiin. Tämä osaltaan luo tilanteen, jossa hyväksyttävä lobbaus, joka on keskeinen osa toimivaa demokratiaa, sekoittuu vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyviin tapauksiin, jolloin erilaisten intressiryhmien vaikuttamistoiminta alkaa näyttäytyä kielteisessä valossa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomioita siihen, että suomalaisen korporatiivisen ja sopimiseen perustuvan järjestelmän riskeinä on eduskunnan ja koko poliittisen päätöksentekojärjestelmän arvostuksen laskeminen kansalaisten silmissä (PeVM 3/2014 vp). Valiokunta on lisäksi huomauttanut, että tosiasiallinen vaikutusvalta on keskittynyt Suomessa erityisesti elinkeinoelämälle ja työmarkkinajärjestöille. Valiokunta on korostanut valmistelun avoimuutta ja pitänyt tärkeänä, että valmisteluaineistosta ilmenevät kaikki tahot, jotka ovat olleet mukana vaikuttamassa valmistelun tuloksiin. (PeVL 46/2017 vp)

Julkaisemalla ajantasaisesti tietoa lobbauksesta, voidaan osoittaa lobbauksen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää ja hälventää lobbaukseen kohdistuvia epäilyksiä. Rekisteristä löytyvillä tiedoilla kansalaiset sekä vaikuttamistoiminnan kohteet saavat jatkossa kattavammin tietoa poliittiseen järjestelmään ja valtionhallintoon vaikuttavista toimijoista, näiden intresseistä, vaikuttamisen kohteista ja toimintatavoista. Tämä auttaa arvioimaan päätösten syntyä ja niiden taustalla olevia intressejä. Lisäksi avoimuusrekisterin avulla voidaan sitouttaa lobbausta harjoittavat toimijat yhteisten pelisääntöjen, kuten hyvän edunvalvontatavan, kehittämiseksi. Lisääntyvän avoimuuden arvioidaan myös kannustavan päättäjiä

ja virkakuntaa arvioimaan toimintaansa, mikä vahvistaa entisestään poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän integriteettiä.

Avoimuusrekisterin tarkoituksena ei ole estää yhteiskunnallista vaikuttamista ja vuoropuhelua, vaan tehdä siitä nykyistä avoimempaa ja kannustaa sekä hyvien edunvalvonta- että kuulemistapojen noudattamiseen. Tavoitteena on vahvistaa poliittisen järjestelmän integriteettiä, erilaisten ryhmien vaikuttamismahdollisuuksia ja viimekädessä kansalaisten luottamusta. Avoimuusrekisterilain voidaan siten katsoa täyttävän perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisen vaatimuksen osallistumisoikeuksien edistämisestä, jolla turvataan 2 §:n 2 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien toteutumista ja viimekädessä poliittisen järjestelmän kansanvaltaisuutta, jonka legitimitettä uhkaa äänestysaktiivisuuden lasku ja osallistumisen eriarvioistumisen (PeVM 9/2014 vp).

Suhde yksityisyyden suojaan ja tietosujaan

- Osio kesken

<https://www.edilex.fi/saraviita/P10>

Avoimuusrekisterilaki on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemmin henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 25/1998 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on tullut lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Yleinen tietosuojasetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös esim. PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti

perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Esityksen suhdetta yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämään kansalliseen liikkumavaraan on käsitelty jaksossa 4.1.

Perustuslakivaliokunta on yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4)

Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään yleisen tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp, s. 5)

Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp). Vaikka EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyiden vuoksi (ks. myös PeVL 14/2018 vp), pitää perustuslakivaliokunta edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä (ks. tältä osin myös esim. PeVL 17/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 15/2018 vp, myös 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp).

Myös tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp).

Avoimuusrekisteriin talletetaan tietosuoja-asetuksen tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, jotka ovat

Toisaalta rekisteriin talletettaisiin yksityiskohtaisia luottoja ja tuloja koskevia tietoja, jotka voivat paljastaa tietoja henkilön taloudellisesta tilanteesta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut esimerkiksi, että luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilítiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin

arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 48/2018 vp, s. 4). Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että se on tarkistanut yksityiselämän suojan ydinalueen merkitystä koskevaa käytäntöään. Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II, ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 22).

Avoimuusrekisteri koskee ei rekisteröidä luonnollisia henkilöitä, mutta välillisesti rekisteri koskee myös luonnollisia henkilöitä ja näiden tietoja.

- PeVM 7/2014 vp Kansanedustajan sidonnaisuudesta

<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevm+7/2014>

Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Rajausta on pidetty sääntämisjärjestyskysymyksenä varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun kohdalla (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I).

Avoimuusrekisteriin

Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä luonnollisia henkilöitä, mutta välillisesti rekisteri koskee myös luonnollisia henkilöitä ja näiden tietoja. Nämä luonnolliset henkilöt, joiden henkilötietoja

Avoimuusrekisteri tulee sisältämään seuraavat henkilötiedot: kansanedustajan, ministerin, ministerin toimikaudeksi nimitettävän valtiosihteerin ja erityisavustajan nimet sekä ilmoitusvelvollisen yhteyshenkilön nimen.

Avoimuusrekisteriin ei tallenneta muita henkilö ei talletettaisi ehdotuksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Avoimuusrekisteriin tall

Lakiehdotus on siten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisia ja täyttävät perustuslain 10 §:n vaatimukset

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan aluehallintovirasto saisi saattaa perintätoiminnan harjoittajien rekisteristä henkilötietoja yleisesti saataville sähköisen tietoverkon kautta. Tietoverkon kautta tietoa luonnolliselle henkilölle määrätystä varoituksesta sekä uhkasakolla tehostetusta kehotuksesta ja kiellosta voisi ehdotuksen mukaan hakea vain yksittäisenä hakuna käyttäen hakutekijänä henkilön nimeä. Henkilötunnuksen luovuttaminen edellyttäisi kuitenkin tiedon antamista tulosteena tai teknisenä tallenteena. Lisäksi edellytettäisiin, että tiedon saajalla on lakiin perustuva oikeus henkilötunnuksen käsittelyyn. Ehdotus merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II). Kaikki henkilötiedot eivät vaadi samanlaista suojaa. Perinteisesti arkaluonteisia tietoja, kuten henkilötunnuksia, on suojattu tarkemmin kuin muita henkilötietoja. Toisaalta rajattu määrä luonnollisen henkilön yhteystietoja voi olla tarvetta saattaa saataville muun painavan syyn johdosta. Esimerkiksi voi olla tarve tarkastaa luonnollisen henkilön oikeus harjoittaa perintätoimintaa ja saada tietää,

kuka toimii perintätoiminnasta vastaavana henkilönä. Perustuslakivaliokunta on useampaan kertaan katsonut, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Nyt ehdotettava mahdollisuus luovuttaa perintätoiminnanharjoittajia koskevia tietoja säh

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen rekisteröinnissä, käyttämisessä ja muussa käsittelyssä tulee säännöksen perusteella turvata lainsäädännöllisesti. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut useissa lausunnoissaan, että henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva. Näiden seikkojen sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Ehdotettuun lainsäädäntöön on otettu tarpeelliset säännökset siltä osin kuin on tarve poiketa tai täsmentää henkilötietolain tai viranomaisen julkisuudesta annetun lain sääntelyä. Esityksessä ehdotetaan, että sidonnaisuusja sivutoimirekisteritiedot olisivat kansalaisten saatavilla sähköisesti yleisen tietoverkon kautta. Tästä otettaisiin lakiin erityissäännös. Lisäksi laissa määriteltäisiin yksityiskohtaisesti ne tiedot, joita luovuttaminen koskee. Luovutettavat tiedot eivät olisi arkaluontoisia. Salassa pidettäviä tietoja voitaisiin luovuttaa vain rajoitetusti toiselle viranomaiselle. Internetin kautta tietoja hakevia henkilöitä ei voitaisi käytännössä rekisteröidä. Tämä ei kuitenkaan ole tarpeen rekisterin käytön valvomiseksi siitä syystä, että yleisessä käytössä olevasta tietokannasta ei voisi hakea tietoja kuin yksittäishakuina henkilön nimellä. Sen sijaan salassa pidettäviin tietoihin kohdistuvia hakuja seurattaisiin. Lait voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja 12 §:ssä säädetyn julkisuusperiaatteen kannalta. Nykyistä ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annettua lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei yksilön tietyn rahamääräisen rajan ylittävän, poliittisten vaalien ehdokkaalle antaman taloudellisen tuen saattaminen julkiseksi koske yksityiselämän suojan keskeistä osaa. Ehdokkaan vaalikampanjan taloudellisen tukemisen tekemistä julkiseksi voitiin valiokunnan mukaan kuitenkin pitää jossain määrin ongelmallisena perustuslain 25 §:ään nojautuvan vaalisalaisuuden kannalta. Ehdotuksen ei kuitenkaan katsottu puuttuvan vaalisalaisuuden keskeisiin tekijöihin. Valiokunta katsoi, että yksilön antaman vaalikampanjan tuen saattamisesta julkiseksi voitiin säätää lailla ja että sääntely täytti vaatimukset sääntelyn tarkkuudesta ja suhteellisuudesta sekä sääntelyn taustalla olevan yhteiskunnallisen syyn painavuudesta (PeVM 8/2000 vp).

Tietojen antaminen rahanpesun valvontarekisteristä

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 luvun 7 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto saisi saattaa rahanpesun valvontarekisteristä henkilötietoja yleisesti saataville sähköisen tietoverkon kautta. Myös muutettavaksi ehdotetun kaupparekisterilain 1 a §:n 2 momentin mukaan rekisteriviranomainen saisi saattaa kaupparekisteristä henkilötietoja yleisesti saataville sähköisen tietoverkon kautta.

Ehdotus merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perustuslakivaliokunta on arvioiessaan tällaista sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. [PeVL 17/2016 vp](#), s. 6—7 ja siinä viitattut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa ehdotetulla tavalla julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet ([PeVL 65/2014 vp](#), s. 4/II—5/I, [PeVL 32/2008 vp](#) s. 2/I—3/II). Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä ([PeVL 32/2008 vp](#), s. 3/I). Luovutettavien tietojen sisältö ja sääntelykonteksti poikkeavat nyt tuolloin arvion kohteena olleesta (ks. myös [PeVL 17/2016 vp](#), s. 6—7). Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että nyt arvioitavana olevan rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajausta hakujen yksittäisyydestä sisällytetään implementoitavana olevan direktiivin asettamissa puitteissa myös nyt arvioitavana olevan lakiehdotuksen säännöksiin julkisista tietopalveluista. → [PeVL 2/2017 vp](#) https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_2+2017.aspx

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. [PeVL 31/2017 vp](#), s. 4). Valiokunta korostaa kuitenkin edelleen, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. [PeVL 1/2018 vp](#), [PeVL 25/2005 vp](#)).

Tietosuoja-asetuksessa jätetään eräissä asioissa jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Tietosuoja-asetuksessa säädetään myös joistakin jäsenvaltioiden velvoitteista, kuten velvollisuudesta säätää eräistä kansallista valvontaviranomaista koskevista asioista. Lisäksi jäsenvaltioiden on sovittava yhteen yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen henkilötietojen suoja eräiden muiden oikeuksien ja intressien, kuten sananvapauden ja julkisuusperiaatteen, kanssa (ks. HE, s. 4—5). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta ([PeVL 1/2018 vp](#), s. 3, [PeVL 26/2017 vp](#), s. 42, [PeVL 2/2017 vp](#), s. 2, [PeVL 44/2016 vp](#), s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöisessä arvioissa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien

perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin.

Arvioitavan hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että henkilötietojen suojaan läheisesti liittyviä perusoikeuksia ovat yksityiselämän suojan lisäksi oikeus kunniaan, oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeus ihmisarvoiseen kohteluun, oikeus turvallisuuteen sekä yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä ja oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin, uskonnonvapaus ja omantunnon vapaus, sananvapaus ja julkisuus (HE, s. 6).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen ([PeVL 5/1999 vp](#), s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. [PeVL 43/1998 vp](#), s. 2/II ja [PeVL 60/2017 vp](#), s. 3). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojaamiseksi ([PeVL 39/2009 vp](#), s. 2/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa ([PeVL 2/2008 vp](#), s. 2, [PeVL 40/2005 vp](#), s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. [PeVL 54/2014 vp](#), s. 2/II, [PeVL 10/2014 vp](#), s. 4/II). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa ([PeVL 22/2008 vp](#), s. 4/I). Valiokunta on esimerkiksi katsonut, että julkishallinnon palkkaustietoihin ei kytkeydy niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intressiä, että se asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeuden valossa oikeuttaisi näiden tietojen laajan salassapidon. Valiokunta piti säännöksen muuttamista edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ([PeVL 43/1998 vp](#), s. 7/II—8/I).

-> https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_14+2018.aspx PeVL 14/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Vaalirahoituksesta ilmoittaminen ei toisaalta saa muodostua niin työlääksi ja aikaa vieväksi, että se voi koitua ehdokkaaksi asettumisen tosiasialliseksi esteeksi. Tarkoituksena ei myöskään voi olla, että annettuja ilmoituksia tutkittaisiin toimitettujen vaalien jälkeen vielä hyvinkin pitkään, koska se voisi viime kädessä synnyttää epäilyksiä vaalituloksen moraalaisesta hyväksyttävyydestä.

Nämä erisuuntaiset lähtökohdat tulee sen vuoksi sovittaa yhteen tavalla, joka tuo muassaan riittävän yksityiskohtaisuuden samalla, kun menettely on myös sopivasti summaarista. Tässä yhteensovittamistehtävässä hallituksen esityksessä on valiokunnan mielestä onnistuttu varsin hyvin.

Yksittäisen henkilön tietylle ehdokkaalle antaman, laissa säädettävän rajan ylittävän tuen tuleminen julkiseksi koskettaa tämän henkilön perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa. Voimassa olevan lain säätämiseen johtanutta ehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta katsoi, että tällainen tuen tuleminen julkiseksi ei koske yksityiselämän suojan keskeistä osaa. Valiokunnan mielestä ehdotuksella ei myöskään puututtu perustuslain 25 §:ssä turvatus vaalisalaisuuden keskeisiin tekijöihin (ks.

PeVM 8/2000 vp, s. 2/II). Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitetään kanta, jonka mukaan ilmoitettavan tuen euromääräisen rajan laskeminen jonkin verran ei johda ehdotuksen muodostumiseen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Perustuslakivaliokunta pitää arviota perusteltuna. ---→ <https://www.edilex.fi/mt/pevm20090002> PeVM 2/2009 vp

Yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa pidetään puoluelakiehdotuksen 8 b §:n 3 momentissa ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamista koskevan ehdotuksen 4 §:n 3 momentissa olevaa kieltä vastaan ulkomaista tukea yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon kannalta merkityksellisenä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että näin ei ole, koska kieltä ei koske oikeutta ottaa vastaan tukea ulkomaalaisilta yksityishenkilöiltä eikä myöskään puolueen tai ehdokkaan aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä. Valiokunta katsoo, että Suomen perustuslaki ei anna suojaa vieraiden valtioiden tai niiden oikeushenkilöiden mahdollisuudelle rahoittaa suomalaista poliittista toimintaa. → <https://www.edilex.fi/mt/pevm20100003> PeVM 3/2010 vp

Yksittäisen henkilön tietylle ehdokkaalle antaman, laissa säädettävän rajan ylittävän tuen tuleminen julkiseksi koskettaa tämän henkilön perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa, koska siitä voidaan tehdä päätelmiä hänen poliittisesta kannastaan, joka sinänsä on yksityiselämän suojan kannalta merkittävä tieto. Voimassa olevan ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain säätämiseen johtanutta ehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta katsoi, että tällainen tuen tuleminen julkiseksi ei koske yksityiselämän suojan keskeistä osaa (ks. [PeVM 2/2009 vp](#), s. 4/II; ks. myös [PeVM 8/2000 vp](#), s. 2/II). Tuolloin toteutetussa uudistuksessa valiokunta piti myös perusteltuna hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyä kantaa, jonka mukaan ilmoitettavan tuen euromääräisen rajan laskeminen jonkin verran ei johda ehdotuksen muodostumiseen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Näihin rajoihin ei nyt ehdoteta olennaisia muutoksia, minkä vuoksi ilmoitusvelvollisuutta koskevat ehdotukset eivät vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. → → <https://www.edilex.fi/mt/pevm20100003> PeVM 3/2010 vp

Suhde sananvapauteen ja julkisuuteen

- Osio kesken

<https://www.edilex.fi/saraviita/P12>

Lisäksi sääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta.

Sananvapaus

(4) Asetusehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain 12 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun sananvapauden kannalta.

(5) 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. Säännöksestä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti (ks. esim. [PeVL 52/2010 vp](#), s. 2). Säännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi (ks. [HE 309/1993 vp](#), s. 57).

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös ihmisoikeussopimuksen 17 artiklaan ja perusoikeuskirjan 54 artiklaan sisältyvään oikeuksien väärinkäytön kieltoon, joka valiokunnan käsityksen mukaan osaltaan vahvistaa asetuksen hyväksyttävyyttä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Valiokunta ei ole pitänyt ongelmallisena esimerkiksi sääntelyä, jos sen voitiin katsoa puuttuvan välittömästi ja yksinomaan terroristiseen viestintään internetin säilytyspalveluiden avulla ([PeVL 43/2018 vp](#), s. 4). Valiokunta on lisäksi painottanut, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (ks. myös [PeVL 40/2017 vp](#), [PeVL 10/2000 vp](#), s. 3, [PeVL 19/1998 vp](#), s. 6/II). Valiokunta on pitänyt sananvapausrajoituksen hyväksyttävyyden kannalta ongelmattomana esimerkiksi säännösehdotusta, jonka mukaan tietoyhteiskunnan palvelun tulee viipymättä toimia tallentamansa tiedon saannin estämiseksi, kun tallennettu tieto on sisällöltään selvästi rikoslain kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan rangaistussäännöksen vastainen ([PeVL 60/2001 vp](#), s. 2—3). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on arvioinut, että sananvapaus ei turvaa oikeutta kiihottamiseen rasistiseen syrjintään ja ulkomaalaisvihaan (Feret vastaan Belgia 16.7.2009, ks. myös Pastörs v. Saksa 3.10.2019).

(7) Valtioneuvoston kannan mukaan asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta korostaa painokkaasti tämän näkökohdan merkitystä. Lisäksi asetuksen valmistelussa on valiokunnan mielestä tärkeitä huolehtia siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään.

(8) Sananvapaus ei estä siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamista jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin, kunhan sääntely täyttää perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla muun muassa täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Siten esimerkiksi pitkälle menevät väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (ks. esim. [PeVL 26/2002 vp](#), s. 2/II, [HE 309/1993 vp](#), s. 57/II).

→ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_20+2021.aspx PeVL 20/2021 vp

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Perustuslain 12 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä (PeVL 54/2002 vp). Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina (HE 309/1993 vp, s. 56—57). Perustuslain sananvapaussääntelyyn sisältyy erityinen rajoituslauseke. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että sananvapauden rajoitusten sallittavuutta on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5) valossa. Rajoituksesta on säädettävä lailla, sen on oltava hyväksyttävä, täsmällinen ja tarkkarajainen, eikä rajoitus saa koskea perusoikeuden ydinaluetta. Rajoitusten on oltava myös oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Ehdotetun tietosuojalain 28 §:ään sisältyy nykyistä

oikeustilaa vastaava viittaussäännös, jonka mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Lisäksi perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen näkökulmasta merkityksellinen on myös ehdotettu 37 §, joka koskee salassapitoa. Eduskunta on korostanut, että viranomaisten tietojen salassapitoa koskevia säännöksiä tulisi erityislainsäädännön sijaan sisällyttää keskitetysti julkisuuslakiin (esim. PeVL 2/2008 vp, s. 2 ja PeVL 13/2000 vp).

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta korostaa kuitenkin edelleen, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp).

Tietosuoja-asetuksessa jätetään eräissä asioissa jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Tietosuoja-asetuksessa säädetään myös joistakin jäsenvaltioiden velvoitteista, kuten velvollisuudesta säätää eräistä kansallista valvontaviranomaista koskevista asioista. Lisäksi jäsenvaltioiden on sovittava yhteen yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen henkilötietojen suoja eräiden muiden oikeuksien ja intressien, kuten sananvapauden ja julkisuusperiaatteen, kanssa (ks. HE, s. 4—5). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöisessä arviossa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin.

Arvioitavan hallituksen esityksen perusteluissa viitataan siihen, että henkilötietojen suojaan läheisesti liittyviä perusoikeuksia ovat yksityiselämän suojan lisäksi oikeus kunniaan, oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeus ihmisarvoiseen kohteluun, oikeus turvallisuuteen sekä yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä ja oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin, uskonnonvapaus ja omantunnon vapaus, sananvapaus ja julkisuus (HE, s. 6).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden

perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s. 2/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4/I). Valiokunta on esimerkiksi katsonut, että julkishallinnon palkkaustietoihin ei kytkeydy niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intressiä, että se asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeuden valossa oikeuttaisi näiden tietojen laajan salassapidon. Valiokunta piti säännöksen muuttamista edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 43/1998 vp, s. 7/II—8/I).

Julkaiseminen tietoverkossa

Kuntalakiehdotuksen viestintää koskevassa 29 §:ssä, kunnan ilmoituksia koskevassa 108 §:ssä, päätöksen tiedoksiantoa kunnan jäsenelle koskevassa 140 §:ssä sekä jatkovalitusta koskevassa 142 §:ssä on säännöksiä tietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa. Julkaisemisvelvoite koskee myös päätöksiä ja ilmoituksia, joista voi ilmetä henkilötietoja tai muita yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja. Sääntely on tältä osin merkityksellistä sekä perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen että 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Säännösten yleisenä tarkoituksena on edistää julkisuusperiaatteen toteutumista kunnan toiminnassa. Vastaavasti yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaista on, että tiedot saatetaan julkisiksi yleisessä tietoverkossa vain, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Lisäksi säännöksiin sisältyvät asianmukaiset vaatimukset henkilötietojen poistamisesta määrääjän kuluttua. Sääntelyssä on perustuslakivaliokunnan mielestä saavutettu hyvä tasapaino julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojan välillä. Ottaen huomioon tietoverkkoon talletettujen tietojen laaja saatavuus ja leviäminen perinteisiin tiedoksiantamisen tapoihin verrattuna, valiokunta pitää perusteltuna 140 §:n 1 momentissa mainittua rajoitusta, jonka mukaan tietoverkossa julkaistavassa pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Vastaavanlainen rajoitus on syytä lisätä myös 29 §:ään, 108 §:ään ja 142 §:ään. → PeVL 63/2014 vp

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+63/2014>

Hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta lakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Laki olisi tiedonhallintaa koskeva yleislaki. Laki koskisi laajasti viranomaistoiminnassa tapahtuvaa tiedonhallintaa. Ehdotetun lain sääntely korvaisi voimassa olevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ([PeVL 46/2010 vp](#)) säädetyt

julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain säännökset. Tämä laki ehdotettaisiin kumottavaksi.

Lakiehdotuksen tarkoituksena olisi sen 1 §:n mukaan muun ohella varmistaa viranomaisten tietoaaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 147) mukaan hallituksen esityksen tarkoituksena on edistää erityisesti perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjajulkisuuden ja perustuslain 21 §:ssä säädettyjen hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten toteuttamista tiedonhallinnassa. Esitykseen sisältyy useita säännösehdotuksia, joilla on vaikutuksia julkisuusperiaatteen mukaisen tiedonsaantioikeuden ja henkilötietojen suojan toteutumiseen.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perusoikeussäännöksen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojasta erityisesti lailla säätämisen vaatimuksen osalta. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä ([PeVL 14/2018 vp](#), s. 4).

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan valtiosääntöisessä arviossa painopiste on siten henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin ([PeVL 14/2018 vp](#), s. 7, ks. myös [PeVL 26/2018 vp](#), s. 4).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen ([PeVL 5/1999 vp](#), s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunta on siten käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattun asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. [PeVL 43/1998 vp](#), s. 2/II ja [PeVL 60/2017 vp](#), s. 3). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun yksityiselämän suojaamiseksi ([PeVL 39/2009 vp](#), s. 2/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa ([PeVL 2/2008 vp](#), s. 2, [PeVL 40/2005 vp](#), s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden ([PeVL 14/2018 vp](#), s. 8). Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (ks. esim. [PeVL 54/2014 vp](#), s. 2/II, [PeVL 10/2014 vp](#), s. 4/II). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa ([PeVL 22/2008 vp](#), s. 4/I). Valiokunta on esimerkiksi katsonut, että julkishallinnon palkkaustietoihin ei kytkeydy niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intressiä, että se asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeuden valossa oikeuttaisi näiden tietojen laajan salassapidon. Valiokunta piti tällaisen säännösehdotuksen muuttamista edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ([PeVL 43/1998 vp](#), s. 7/II—8/I).

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus julkisuusperiaatteen kannalta olennainen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki) on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ([PeVL 43/1998 vp](#)). Valiokunnan mukaan julkisuuslakiehdotus oli käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos sääntelyä täydennetään siten, että salassapitosääntelystä ilmenee salassapidon poikkeusluonne pääsääntönä olevaan asiakirjajulkisuuteen nähden siten, että jo lakitekstissä korostuu, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti ([PeVL 43/1998 vp](#), s. 3/II). Valiokunnan mukaan perustuslain 12 §:n 2 momentissa julkisuuden rajoituksiin kohdistettu välttämättömyysvaatimus ei rajoitu yksin salassapitosäännöksiin ([PeVL 14/2018 vp](#), s. 15).

Perustuslakivaliokunta viittasi julkisuuslakia koskevassa lausunnossaan myös siihen, että harkintavallan rajoituksina on merkitystä yleisillä hallinto-oikeudellisilla periaatteilla, kuten tarkoitussidonnaisuudella, suhteellisuudella, objektiivisuudella ja yhdenvertaisuudella, ja piti asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeänä, että tällaisista seikoista johtuvia viranomaisen harkintavallan rajoituksia täsmennetään itse lakitekstissä ([PeVL 43/1998 vp](#), s. 3/I). Yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista säädetään nykyisin hallintolain 6 §:ssä, ja valiokunta on kiinnittänyt yleisemminkin huomiota siihen, että lakia soveltava viranomainen on sidottu erityisesti hallintolain 6 §:ssä säädettyihin tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden vaatimuksiin ([PeVL 17/2004 vp](#), s. 5/I, [PeVL 17/2016 vp](#), s. 3). Valiokunta korostaa edelleen mainittujen, myös julkisuuslain 17 §:stä ilmenevien seikkojen merkitystä julkisuuslain tulkinnassa ja soveltamisessa myös silloin, kun julkisuuslakia sovelletaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä.

-> https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_73+2018.aspx , PeVL 73/2018 vp

Vaalirahoituksesta annetun lain nojalla Valtiontalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä sisältävät asiakirjat sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista ovat 2. lakiehdotuksen mukaan salassa pidettäviä. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Hallituksen esityksen perusteluissa salassapito katsotaan luetelluissa tapauksissa välttämättömäksi, koska esimerkiksi tiliotteet tai muut selvitykset ehdokkaan kampanjasta voivat sisältää tietoja, jotka eivät kuulu ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Perustuslakivaliokunta hyväksyy nämä perustelut mutta tähdentää samalla sitä, että poik-keuksena julkisuusperiaatteesta säännöstä on sovellettava suppeasti. Suppea tulkinta edistää myös 1. lakiehdotuksen päätarkoitusta eli vaalirahoituksen ja siihen liittyvien sidonnaisuuk-sien mahdollisimman suurta avoimuutta. -> <https://www.edilex.fi/mt/pevm20090002> PeVM 2/2009 vp

Puoluelakiehdotuksen 8 b §:n 5 momentin mukaan puolueen ja puolueyhdistyksen on huolehdittava siitä, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettusta maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksajan nimi.

Tällaisella julkaisuvelvollisuudella rajoitetaan perustuslain 12 §:n 1 momentissa taattua sananvapautta. Se voidaan luonteeltaan kuitenkin rinnastaa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaiseen velvollisuuteen, jonka mukaan julkaisijan ja vastaavan toimittajan tulee huolehtia siitä, että aikakautisessa julkaisussa ja verkkojulkaisussa on tieto vastaavasta toimittajasta. Kyseinen laki on säädetty perustuslakivaliokunnan valmistelun jälkeen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVM 14/2002 vp). Ehdotettu ilmoitusvelvollisuus ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. → <https://www.edilex.fi/mt/pevm20100003> PeVM 3/2010 vp

Suhde kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen

- osio kesken

<https://www.edilex.fi/saraviita/P13>

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 13 §:n kannalta. Jokaisella on perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan pykälän 3 momentin mukaan lailla. Lisäksi sääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:ssä turvatuksen sananvapauden kannalta.

Kokoontumis- ja mielenosoitusoikeuden turvaaminen ennakolta lupaa hankkimatta kieltää perustuslain 13 §:n 1 momentin säännöksen perustelujen mukaan viranomaisen ennakkollisen luvan asettamisen kokoontumisen edellytykseksi. Säännöksen vaatimuksia ei vastaisi myöskään sellainen ennakkoilmoitusmenettely, joka tosiasiallisesti estäisi kokousten järjestämisen esimerkiksi edellyttäessään ilmoituksen tekemistä kohtuuttoman kauan ennen varsinaista kokousta. Kokoontumisvapaus ei kuitenkaan estä järjestysluontoista sääntelyä (HE 309/1993 vp, s. 59/I).

Avoimuusrekisterilain 5 §:n 1 momentin mukaan ennen vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan ammattimaisen neuvonnan aloittamista tehdään rekisteriviranomaiselle rekisteriin merkitsemistä varten ilmoitus, joka sisältää toimijasta perustustietoja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimijoiden tulee varmistaa oman toimintansa luonne ja antaa ilmoitus vasta siinä vaiheessa, kun toiminta muuttunut vakiintuneeksi siten, ettei vaikuttamistoiminta enää ole vain soveltamisalan ulkopuolelle rajattua 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista satunnaista ja vähämerkityksistä toimintaa. Näin ollen ilmoitusvelvollisuuden ei voida katsoa olevan sidottu yksittäisen kokouksen järjestämiseen tai siihen osallistumiseen siinä määrin, että kyseeseen voisi tulla kokouksen järjestämistä tosiasiallisesti estävä ennakkoilmoitusmenettely tai kokouksen pitoon vaikuttava järjestysluonteinen sääntely. Tätä tukee myös se, ettei vaikuttamisen kohteilla ole velvollisuutta varmistaa kokoukseen osallistuvien rekisterissä oloa. Lisäksi varsinaisesti toiminnasta ilmoitetaan lain 6 §:n 2 momentin mukaan jälkikäteen kaksi kertaa vuodessa, jolloin kyseessä ei toimintailmoituksenkaan osalta ole ennakkoilmoitusmenettelystä. Siten avoimuusrekisterilain säännösten ei katsota olevan tosiasiallisena esteenä kokoontumisvapauden toteutumiselle.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus, johon kuuluu muun muassa oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen

itseäänmääräämisoikeus ja toimintavapaus (ks. HE 309/1993 vp, s. 60/I) eli ns. yhdistysautonomia. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Avoimuusrekisterilakia voidaan pitää juuri tällaisena tarkempana lakitasoisena sääntelynä. Puolue- ja vaalirahoitukseen liittyvän sääntelyn osalta perustusvaliokunta on katsonut, että hyvinkin yksityiskohtainen sääntely voi tulla kysymykseen. Mietinnössään valiokunta perusteli näkemystään puolueiden erityisasemalla, koska poliittisen järjestelmän toiminta rakentuu niiden varaan. Valiokunnan mielestä järjestelmän toimivuus ja sen nauttima luottamus edellyttävät puolueiden toiminnan mahdollisimman suurta avoimuutta (PeVM 3/2010 vp). Avoimuusrekisteri koskee laajemmin yhdistystoimintaa, mutta pyrkii samalla tavalla kuin puolue- ja vaalirahoitussääntely parantamaan poliittisen järjestelmän avoimuutta ja kansalaisten kokemaa luottamusta.

Avoimuusrekisterilaki on kuitenkin syytä arvioida perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaaman ammatillisen yhdistymisvapauden ja vapauden järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi kannalta. Niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien. Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa (6.4 artikla). Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen osapuolet ovat niin ikään sitoutuneet takaamaan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti (8.1 artiklan d kohta). Samoin Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksiin n:o 87 ja 98 on niiden valvontakäytännössä katsottu sisältyvän oikeus työtaisteluun.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että työtaisteluoikeus liittyy perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Avoimuusrekisteri ei vaikuta yhdistymisvapauteen siten, että sillä olisi vaikutuksia työtaisteluoikeuteen. Sen sijaan avoimuusrekisterillä voi olla vaikutuksia muuhun ammatilliseen yhdistystoiminnan piiriin laskettavaan toimintaan

Avoimuusrekisterilaki voi vaikuttaa sellaiseen ammatilliseen yhdistymisvapauteen, mikäli toimintaa ei harjoiteta suhteessa harjoitetaan avoimuusrekisterilain 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa soveltamisalasta rajattujen viranomaisten asettamien työryhmien ja kuulemisten kautta tai pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaisesti lakisääteisenä tehtävänä. Muu ammatillisena edunvalvontatoimintana tehtävänä vaikuttamistoiminta rekisterin piirissä lukuunottamatta työ. Perustuslakivaliokunta on todennut, että työtaisteluoikeus liittyy perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen.

Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mielestä myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Valiokunnan mukaan työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. (PeVM 6/2015 vp) Avoimuusrekisterin voidaan katsoa puuttuvan työtaisteluoikeuteen ainoastaan vähäisesti silloin, kun kyseessä on jos toiminnassa on kyseessä avoimuusrekisterilain 2 §:n 2 momentin mukaista toimintaa, joka ei kuulu toimijoiden lakisääteisten tehtävien piiriin tai tehdä viranomaisten virallisesti asettamissa työry

Avoimuusrekisterillä ei puututa

näkökulmasta 2 §:n 2 momentti koskee

Ehdotettu säännös korvaisi voimassaolevaan lakiin sisältyvän säännöksen, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ([PeVL 12/2003 vp](#)). Arvioidessaan ehdotusta kyseiseksi säännökseksi perustuslakivaliokunta totesi, että työtaisteluoikeus liittyy perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mielestä myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Tarkemman arvionsa perusteella valiokunta katsoi, että ehdotettu säännös työtaistelukiellosta ei vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Puhemiesneuvoston ehdotukseen sisältyvä säännös ei sisällä työtaistelutoimenpiteen kieltoa, joten sitä voidaan pitää voimassaolevaan lakiin sisältyvää säännöstä lievempänä. Ehdotettu säännös vastaa muotoilultaan tasavallan presidentin kansliasta annetun lain ([100/2012](#)) 54 §:ää, jota vastaava säännös säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ([PeVL 5/1997 vp](#)).

Ehdotettu säännös ei tarkemmin määrittele siinä tarkoitettuja tarpeellisia toimenpiteitä. Menettely näiden toimenpiteiden toteuttamisessa määräytyy kuitenkin työriitojen sovittelusta annetun lain ([420/1962](#)) mukaan. Säännöksen tarkoituksena on sen perustelujen (s. 9) mukaan yhtäältä korostaa osapuolten velvollisuutta tehostaa toimenpiteitä neuvotteluratkaisun saamiseksi ja toisaalta turvata eduskunnan edellytykset suorittaa sille ylimpänä valtioelimenä kuuluvat tehtävät työtaistelutoimenpiteestä huolimatta. Näissä puitteissa sovellettuna valiokunta pitää säännösehdotusta perusteltuna ja tarpeellisena. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. -> <https://www.edilex.fi/mt/pevm20150006> PeVM 6/2015 vp

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus, johon kuuluu muun muassa oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Puoluelakiehdotuksessa samoin kuin ehdokkaan vaalirahoitusta koskevassa laissa asetetaan kuitenkin monenlaisia rajoituksia puolueen ja ehdokkaan oikeudelle ottaa vastaan tukea vaalikampanjaan. Yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus (ks. HE 309/1993 vp, s. 60/I) eli ns. yhdistysautonomia. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Puoluelakia (ja vastaavasti ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia) voidaan pitää juuri tällaisena tarkempana lakitasoisena sääntelynä. Valiokunnan mielestä puolueet ovat yhdistyksinä myös erityisasemassa, koska poliittisen järjestelmän toiminta rakentuu niiden varaan. Järjestelmän toimivuus ja sen nauttima luottamus taas edellyttävät puolueiden toiminnan mahdollisimman suurta avoimuutta. Siksi niihin voidaan valiokunnan mielestä kohdistaa hyvinkin yksityiskohtaista sääntelyä.

Lakiehdotukset eivät ole ongelmallisia yhdistymisvapauden kannalta. → <https://www.edilex.fi/mt/pevm20100003> PeVM 3/2010 vp

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus. Perustuslain kannalta ehdotusta on arvioitava yhdistymisvapauden ja yhdistysautonomian kannalta. Ehdotetuissa yhdistyslain muutoksissa ei poiketa yhdistymisvapautta koskevista voimassa olevan yhdistyslain periaatteista. Yhdistymisvapauden huomioon ottamiseksi ehdotetussa yhdistysten yhdistymisen sääntelyssä vastaanottavan yhdistyksen jäseneksi siirtymisen edellytyksenä on yhdistyvän yhdistyksen jäsenen nimenomainen tahdonilmaus.

Myös toimintaryhmälaissa tarkoitettu toimintaryhmä perustuslain mukaisen yhdistymisvapauden alaan kuuluvaa yhteisöllistä kansalaistoimintaa. Koska jäsenten mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon voidaan ehdotukset eivät rajoita jäsenen oikeuksia osallistua yhdistyksen päätöksentekoon eivätkä käytännössä rajoita yhdistysautonomiaa nykyiseen oikeustilaan ja yhdistyskäytäntöön verrattuna, voidaan ehdotuksia pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja oikeussuhtaisina. Ehdotukset yhdistyslaista poikkeamiseksi voidaan siten käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Myös toimintaryhmän muotoon järjestäytymisessä on kyse perustuslaissa tarkoitetun yhdistymisvapauden käyttämisestä.

Säännöstä on syytä arvioida perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaaman ammatillisen yhdistymisvapauden ja vapauden järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi kannalta. Niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien. Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa (6.4 artikla). Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen osapuolet ovat niin ikään sitoutuneet takaamaan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti (8.1 artiklan d kohta). Samoin Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukseen n:o 87 ja 98 on niiden valvontakäytännössä katsottu sisältyvän oikeus työtaisteluun.

Arvioitaessa sääntelyn merkitystä kokoontumisvapauteen liittyvän 13 §:n 1 momentin kannalta, tulee huohmerkityksellistä on myös säännöksen perusteella, avoimuusrekisterin avoimuusrekisterilain 5 §:n 1 momentin säännös ei koske varsinaista kokouksen järjestämistä.

Kuten edellä on tuotu ilmi, arvioitaessa sääntelyn suhdetta osallistumisoikeuksiin, avoimuusrekisterilaki säätelee toiminnan avoimuutta, ei toiminnan sisältöä tai muotoa. Arvioitaessa sääntelyn merkitystä kokoontumisvapauden osalta,

Siten 5 §:n 1 momentin säännös ei tosiasiallisesti tee yksittäistä vaikuttamistoimintaan liittyvää kokousta luvanvaraista, eikä kokouksen pitäminen käytännössä ole riippuvainen tehdystä ilmoituksesta.

Säännöksellä pyritään ennen kaikkea siihen, että avoimuusrekisteri tarjoaa ajantasaisen listauksen vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa tekevästä toimijoista. Tämä tarkoittaa sitä, että toimijoiden tulee varmistaa oman toimintansa luonne ennen varsinaisen toiminnan aloittamista.

Ilmoituksen tekemiselle ei ole säädetty ajallista takarajaa suhteessa toiminnan aloittamiseen, joten

, jota ennen ilmoitus tulee olla tehty. Siten säännöksen ei voida katsoa olevan ongelmallinen

lloin ilmoi joten ilmoitus on mahdollista tehdä

Lisäksi, kuten edellä on tuotu ilmi, arvioitaessa sääntelyn suhdetta osallistumisoikeuksiin, avoimuusrekisterilaki säätelee toiminnan avoimuutta, ei toiminnan sisältöä tai muotoa.

Ottaen huomioon, että avoimuusrekisteriin rekisteröidään yksityisten elinkeinonharjoittajien ja oikeushenkilöiden suunnitelmallista tai pitkäjänteistä vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa, voidaan sääntelyn katsoa olevan

Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, ettei ehdotus merkitse kokoontumisvapauden ja esimerkiksi mielenosoitusten luvanvaraisuutta. Ehdotuksessa on kyse voimassaolevaa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 13/1998 vp) säädettyä kokoontumisvapauden järjestysluontoista sääntelyä koskevasta muutoksesta. Perustuslaissa turvattu kokoontumisvapaus ei estä tällaista järjestysluontoista sääntelyä (HE 309/1993 vp, s. 59/II). Ehdotettu ilmoitusmenettely ei myöskään johda tilanteeseen, jossa menettelyllä tosiasiaa estettäisiin kokousten järjestäminen.

Avoimuusrekisterilain sovelt

Avoimuusrekisterilain 5 §:n 1 momentin mukaan ennen vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan ammattimaisen neuvonnan aloittamista tehdään rekisteriviranomaiselle rekisteriin merkitsemistä varten ilmoitus, joka sisältää toimijasta perustustietoja. Säännöksellä pyritään siihen, että avoimuusrekisteri tarjoaa ajantasaisen listauksen vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa tekevästä toimijoista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimijoiden tulee varmistaa oman toimintansa luonne ennen varsinaisen toiminnan aloittamista.

Ehdotetulla avoimuusrekisterilailla ei rajoiteta perustuslaissa suojattua kokoontumisvapautta, vaikka laissa on säännöksiä kokoontumisvapauden nojalla järjestettyjen kokousten tai tilaisuuksien ilmoittamiseen liittyen. Kuten edellä on tuotu ilmi arvioitaessa sääntelyn suhdetta osallistumisoikeuksiin, avoimuusrekisterilaki säätelee toiminnan avoimuutta, ei toiminnan sisältöä tai toimijaa. Avoimuusrekisterilain 5 §:n 1 momentin mukaan ennen vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan ammattimaisen neuvonnan aloittamista tehdään rekisteriviranomaiselle rekisteriin merkitsemistä varten ilmoitus, joka sisältää toimijasta perustustietoja.

Ehdotetulla avoimuusrekisterilailla ei rajoiteta perustuslaissa suojattua kokoontumisvapautta, vaikka laissa on säännöksiä kokoontumisvapauden nojalla järjestettyjen kokousten tai tilaisuuksien ilmoittamiseen liittyen.

Ilmoitusmenettelyt ja niiden sisältö on kuvattu yksityiskohtaisesti lain perusteluissa.

Kyse on siten voimassaolevaa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 13/1998 vp) säädettyä kokoontumisvapauden järjestysluontoista sääntelyä koskevasta muutoksesta. Perustuslaissa turvattu kokoontumisvapaus ei estä tällaista järjestysluontoista sääntelyä (HE 309/1993 vp, s. 59/II). Ehdotettu ilmoitusmenettely ei myöskään johda tilanteeseen, jossa menettelyllä tosiasiaa estettäisiin kokousten järjestäminen.

Avoimuusrekisterilailla ei pyritä estämään vaikuttamistoimintaa, vaan ainoastaan lisäämään vaikuttamistoiminnan läpinäkyvyyttä.

Jokaisella on perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan oikeus ennakolta lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Säännöksellä turvataan sekä oikeutta itse järjestää kokouksia ja mielenosoituksia että oikeutta osallistua muiden järjestämiin kokouksiin ja mielenosoituksiin. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan lailla.

Yleisiä kokouksia ja erityisesti mielenosoituksia koskeva sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädetysti jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Oikeuden turvaamisella ennakolta lupaa hankkimatta kielletään viranomaisen ennakkollisen luvan asettaminen kokoontumisen edellytykseksi. Säännöksessä asetettuja vaatimuksia ei vastaa myöskään sellainen ennakoilmoitusmenettely, jolla tosiasiaa estettäisiin kokousten järjestäminen esimerkiksi edellyttämällä ilmoituksen tekemistä kohtuuttoman kauan ennen varsinaista kokousta. Perustuslain säännös ei estä antamasta lailla järjestysluonteisia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä (HE 309/1993 vp, s. 59).

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti ilmoituksen tekemättä jättäminen ei sinänsä myöskään ole sellainen peruste, joka oikeuttaa poliisin keskeyttämään tai päättämään yleisen kokouksen kokoontumislain 21 §:n 2 momentin nojalla (PeVM 13/1998 vp, s. 5).

toimii ilmoitusmenettelyllä, joita tarkastetaan rekisteriviranomaisen toimesta jälkikäteen.

Lisäksi avoimuusrekisterilaissa on pyritty ottamaan huomioon kokoontumis kokoontumisvapautta siten, että

Lisäksi avoimuusrekisterilaissa on pyritty Avoimuusrekisteriin tehtävät ilmoitukset tarkastetaan jälkikäteen, jolloin

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus. Perustuslain kannalta ehdotusta on arvioitava yhdistymisvapauden ja yhdistysautonomian kannalta. Ehdotetuissa yhdistyslain muutoksissa ei poiketa yhdistymisvapautta koskevista voimassa olevan yhdistyslain periaatteista. Yhdistymisvapauden huomioon ottamiseksi ehdotetussa yhdistysten yhdistymisen sääntelyssä vastaanottavan yhdistyksen jäseneksi siirtymisen edellytyksenä on yhdistyvän yhdistyksen jäsenen nimenomainen tahdonilmaus.

Myös toimintaryhmälaissa tarkoitettu toimintaryhmä perustuslain mukaisen yhdistymisvapauden alaan kuuluvaa yhteisöllistä kansalaistoimintaa. Koska jäsenten mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon voidaan ehdotukset eivät rajoita jäsenen oikeuksia osallistua yhdistyksen päätöksentekoon eivätkä käytännössä rajoita yhdistysautonomiamia nykyiseen oikeustilaan ja yhdistyskäytäntöön verrattuna, voidaan ehdotuksia pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja oikeussuhteisina. Ehdotukset yhdistyslaista poikkeamiseksi voidaan siten käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Myös toimintaryhmän muotoon järjestäytymisessä on kyse perustuslaissa tarkoitettun yhdistymisvapauden käyttämisestä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kokoontumislain 7 §:ää niin, että ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta on tehtävä ilmoitus kokouspaikan poliisille vähintään 24 tuntia ennen kokouksen alkamista. Voimassa olevan lain mukaan ilmoitus tulee tehdä vähintään kuusi tuntia ennen kokouksen alkamista.

Sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 13 §:n kannalta. Jokaisella on perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan pykälän 3 momentin mukaan lailla. Lisäksi sääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta.

Perustuslain kokoontumisvapautta koskeva säännös turvaa sekä oikeutta itse järjestää kokouksia ja mielenosoituksia että oikeutta osallistua muiden järjestämiin kokouksiin ja mielenosoituksiin. Kokoontumis- ja mielenosoitusoikeuden turvaaminen ennakolta lupaa hankkimatta kieltää perustuslain säännöksen perustelujen mukaan viranomaisen ennakkollisen luvan asettamisen kokoontumisen edellytykseksi. Säännöksen vaatimuksia ei vastaisi myöskään sellainen ennakoilmoitusmenettely, joka tosiasiallisesti estäisi kokousten järjestämisen esimerkiksi edellyttäessään ilmoituksen tekemistä kohtuuttoman kauan ennen varsinaista kokousta ([HE 309/1993 vp](#), s. 59/I).

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, ettei ehdotus merkitse kokoontumisvapauden ja esimerkiksi mielenosoitusten luvanvaraisuutta. Ehdotuksessa on kyse voimassaolevasta, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ([PeVM 13/1998 vp](#)) säädettyä kokoontumisvapauden järjestysluontoista sääntelyä koskevasta muutoksesta. Perustuslaissa turvattu kokoontumisvapaus ei estä tällaista järjestysluontoista sääntelyä ([HE 309/1993 vp](#), s. 59/II). Ehdotettu ilmoitusmenettely ei myöskään johda tilanteeseen, jossa menettelyllä tosiasiallisesti estettäisiin kokousten järjestäminen.

Ehdotetulle sääntelylle on hallituksen esityksessä (s. 5) osoitettu mielenosoitusten luonteen muuttumiseen liittyviä hyväksyttäviä perusteluja. Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn oikeasuhteisuuden kannalta huomiota paitsi ehdotetun ilmoitusajan pituuteen myös siihen, ettei ehdotuksella estetä spontaaneja mielenosoituksia vaan ehdotuksen perusteella ilmoitus voidaan vastaisuudessa toimittaa myöhemminkin, jos kokouksen järjestämisestä ei aiheudu kohtuutonta haittaa yleiselle järjestykselle. Lisäksi 7 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömiseen liittyvä kokoontumislain 26 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen seuraamus on kytketty huomattavan vaaran aiheuttamista yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle koskevaan edellytykseen. ->PeVM 14/2018 vp <https://www.edilex.fi/mt/pevm20180014>

Säännöstä on syytä arvioida perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaaman ammatillisen yhdistymisvapauden ja vapauden järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi kannalta. Niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 28 artiklan mukaan työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien. Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan sopimuspuolet ovat sitoutuneet tunnustamaan työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä eturistiriitatilanteessa yhteistoimiin, kuten lakkoon, edellyttäen kuitenkin, ettei voimassa olevista työ- ja virkaehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa (6.4 artikla). Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen osapuolet ovat niin ikään sitoutuneet takaamaan lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti (8.1 artiklan d kohta). Samoin Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksiin n:o 87 ja 98 on niiden valvontakäytännössä katsottu sisältyvän oikeus työtaisteluun.

Ehdotettu säännös korvaisi voimassaolevaan lakiin sisältyvän säännöksen, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ([PeVL 12/2003 vp](#)). Arvioidessaan ehdotusta kyseiseksi säännökseksi perustuslakivaliokunta totesi, että työtaisteluoikeus liittyy perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen. Oikeuden yksityiskohtainen sisältö määräytyy kuitenkin olennaisesti tavallisen lain säännöksiin. Lainsäätäjällä on valiokunnan mielestä myös oikeuden käyttämisen sääntelyssä verraten laaja harkintavalta. Työtaisteluoikeuden rajoituksia on arvioitava näitten lähtökohtien ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Tarkemman arvionsa perusteella valiokunta katsoi, että ehdotettu säännös työtaistelukiellosta ei vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Puhemiesneuvoston ehdotukseen sisältyvä säännös ei sisällä työtaistelutoimenpiteen kieltoa, joten sitä voidaan pitää voimassaolevaan lakiin sisältyvää säännöstä lievempänä. Ehdotettu säännös vastaa muotoilultaan tasavallan presidentin kansliasta annetun lain ([100/2012](#)) 54 §:ää, jota vastaava säännös säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ([PeVL 5/1997 vp](#)).

Ehdotettu säännös ei tarkemmin määrittele siinä tarkoitettuja tarpeellisia toimenpiteitä. Menettely näiden toimenpiteiden toteuttamisessa määräytyy kuitenkin työriitojen sovittelusta annetun lain ([420/1962](#)) mukaan. Säännöksen tarkoituksena on sen perustelujen (s. 9) mukaan yhtäältä korostaa osapuolten velvollisuutta tehostaa toimenpiteitä neuvotteluratkaisun saamiseksi ja toisaalta turvata eduskunnan edellytykset suorittaa sille ylimpänä valtioelimenä kuuluvat tehtävät työtaistelutoimenpiteistä huolimatta. Näissä puitteissa sovellettuna valiokunta pitää säännösehdotusta perusteltuna ja tarpeellisena. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslaissa ja kansainvälisissä sopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. -> <https://www.edilex.fi/mt/pevm20150006>
PeVM 6/2015 vp

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus, johon kuuluu muun muassa oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Puoluelakiehdotuksessa samoin kuin ehdokkaan vaalirahoitusta koskevassa laissa asetetaan kuitenkin monenlaisia rajoituksia puolueen ja ehdokkaan oikeudelle ottaa vastaan tukea vaalikampanjaan. Yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus (ks. HE 309/1993 vp, s. 60/I) eli ns. yhdistysautonomia. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Puoluelakia (ja vastaavasti ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia) voidaan pitää juuri tällaisena tarkempana lakitasoisena sääntelynä. Valiokunnan mielestä puolueet ovat yhdistyksinä myös erityisasemassa, koska poliittisen järjestelmän toiminta rakentuu niiden varaan. Järjestelmän toimivuus ja

sen nauttima luottamus taas edellyttävät puolueiden toiminnan mahdollisimman suurta avoimuutta. Siksi niihin voidaan valiokunnan mielestä kohdistaa hyvinkin yksityiskohtaista sääntelyä.

Lakiehdotukset eivät ole ongelmallisia yhdistymisvapauden kannalta. →

<https://www.edilex.fi/mt/pevm20100003> PeVM 3/2010 vp

Perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Naamiointi saattaa rohkaista ihmisiä osallistumaan mielenosoituksiin anonymisti ja ilmaista siellä mielipiteensä. Valiokunta on äskettäin todennut sananvapauden suojaavan myös anonymiä viestintää ([PeVL 9/2004 vp](#), s. 7 /II). Oikeutta osallistua anonymisti mielenosoituksiin voidaan valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti pitää myös kokoontumisvapautteen sisältyvänä.

Vaikka ehdotettu naamiointikielto rajoittaa jonkin verran ilmaisuvapautta ja kokoontumisvapautta, sen ei kuitenkaan voida katsoa puuttuvan näiden vapauksien ydinalueeseen. Kielto ei muutoin estä vapaata kokoontumista ja mielipiteenilmaisua.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvataan sananvapaus. Artiklan 2 kappaleen mukaan sananvapauden käyttö voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muun muassa yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi tai muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi. Sopimuksen 11 artiklassa turvataan oikeus rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen. Artiklan 2 kappaleen mukaan kokoontumisoikeuden käyttöä voidaan rajoittaa lailla samoin edellytyksin kuin sananvapautta.

Ihmisoikeussopimuksen kyseiset artiklat korostavat rajoitusten välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa. Välttämättömyys liittyy suhteellisuusperiaatteeseen. Onko naamiointumisen ja naamiointivälineiden hallussapidon kriminalisointi yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa välttämätön rikollisuuden ja järjestyshäiriöiden ehkäisemiseksi vai voidaanko tavoite saavuttaa perusoikeuksia vähemmän rajoittavalla muulla tavalla? Välttämättömyysarviointi kytkeytyy myös kysymykseen, onko sääntelylle painavaa yhteiskunnallista tarvetta. →

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+26/2004>

PeVL 26/2004 vp

Työnantajaa edustava virkamies ei 21 §:n perusteella saa toimia eduskuntaan palvelussuhteessa olevia edustavassayhdistyksessä sellaisessa asemassa, että yhdistyksessä toimiminen on ristiriidassa sanotun virkatehtävän kanssa. Perustuslain 13 §:n 2 momentin sanamuodon mukaansiinä turvattuun yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Ehdotetulle sääntelylle on intressiristiriidan välttämiseen tällaisessatilanteessa liittyvät hyväksyttäväsyyt. Säännöksessä ei ole kysymys virkamiehen kohdistuvasta yleisestä kiellosta toimia siinä tarkoitettussayhdistyksessä. Kielto koskee vain intressiristiriidan välttämisen kannalta merkityksellistä asemaa yhdistyksessä. Säännös ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (PeVL 13/1985 vp, s. 5). →

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+12/2003>

PeVL 12/2003 vp

Suhde oikeusturvaan

- Osio kesken

<https://www.edilex.fi/saraviita/P14>

Sekä ehdokkaiden että heidän tukijoidensa kannalta on tärkeää, että uusi vaalirahoituslainsäädäntö on mahdollisimman selkeää ja yksiselitteistä. Toisaalta vaarana on, että lainsäädännöstä tulee jopa liiankin yksityiskohtaista, eräällä tavalla käsikirjamaista, mikä taas ei ole hyvää lainsäädäntöä. Kaikkiaan valiokunnan arvion mukaan onkin välttämätöntä hyväksyä se, että vaalirahoituksessa kyse on sellaisesta yhteiskunnallisen toiminnan sääntelykohteesta, jota koskevaan sääntelyyn pakostakin jää jonkin verran tulkinnanvaraisuutta jo poliittisen toiminnan monimuotoisuuden vuoksi. → PeVM 3/2010 vp

<https://www.edilex.fi/mt/pevm20100003> PeVM 3/2010 vp

Suhde elinkeinovapauteen

<https://www.edilex.fi/saraviita/P18>

Perustuslakivaliokunta on elinkeinovapauden osalta todennut rekisteröinnin rinnastuvan luvanvaraisuuteen (PeVL 15/2008 vp, PeVL 45/2001 vp ja PeVL 24/2000 vp). Tällaisissa tilanteissa rekisteröityminen on katsottu olevan tosiasiallisesti edellytys toiminnan harjoittamiselle. Rekisteröitymiselle on asetettu erilaisia toimijaan ja tämän toimintaan liittyviä ehtoja, kuten pätevyysvaatimuksia, joiden täyttäminen on toiminut edellytyksenä rekisteröitymiselle. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt tällaista rekisteröintiä ongelmallisena, mikäli luvanvaraisuudesta on säädettyvä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät ns. sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. (PeVL 24/2000 vp.)

Avoimuusrekisterin kaltaista sääntelyä, jossa rekisteröitymisvelvollisuus on merkityksellinen osallistumisoikeuksien näkökulmasta, ei ole aikaisemmin ehdotettu. Näin ollen on epäselvää, kuinka elinkeinovapauteen liittyvä tulkinta luvanvaraisuudesta soveltuu osallistumisoikeuksiin liittyvien rekistereiden tulkitsemiseen. Keskeinen ero avoimuusrekisterin ja erilaisten elinkeinotoimintaan liittyvien rekisterien osalta on se, ettei avoimuusrekisterilaissa aseteta rekisteröityville vaatimuksia toiminnan sisältöihin tai muotoihin liittyen, tosin sanoen, jokaisella rekisteröityneellä on oikeus harjoittaa vaikuttamistoimintaa parhaaksi katsomallaan tavalla. Näin ollen rekisteriin pääsyle ei tosiasiallisesti aseteta vaatimuksia, jotka vaikuttamistoiminnan harjoittajan täytyisi täyttää.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut rekisteröitymisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen (PeVL 15/2008 vp, PeVL 45/2001 vp ja PeVL 24/2000 vp). Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää, että säännökset rekisteröinnin edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan mukaisesti (PeVL 15/2008 vp ja PeVL 33/2005 vp).

Nyt ehdotettu laki rakentuu perustuslakivaliokunnan perintätoiminnan luvanvaraisuutta koskeneesta lakiehdotuksesta antamassa lausunnossa (PeVL 35/1998 vp) esitetyille näkökohdille. Perintätoiminnan harjoittajien rekisteröintiä pidetään tarpeellisena näiden ammattitaidon, luotettavuuden ja vakavaraisuuden varmistamiseksi. Samalla pyritään helpottamaan perintätoiminnan harjoittajiin

kohdistuvaa valvontaa ja ehkäisemään harmaata taloutta. Ehdotetut rekisteröinnin edellytykset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Rekisteröintiin ei liittyisi tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan jokainen rekisteri-ilmoituksen tekijä on merkittävä perintätoiminnan harjoittajien rekisteriin, jos laissa säädetty edellytykset täyttyvät. Rekisteröinnin epäämistä koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 17 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rekisteristä poistamisen edellytyksistä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt rekisteristä poistamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin rekisteröinnin epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa rekisteristä poistaminen vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että rekisteriin merkitylle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 43/2013 vp, PeVL 17/2012 vp ja PeVL 58/2010 vp). Nämä vaatimukset on otettu huomioon lakiehdotuksessa.

Poikkeamissäännökseen perustuva lainsäädäntöratkaisu vaikuttaisi johtavan tosiasiallisesti perustuslain 18 §:ssä turvatuun elinkeinovapauden kaventumiseen. Toisaalta näitä elinkeinovapauden rajoituksia voidaan perustella erityisesti osakeomistusten yleisjulkisuuden takaamisella, joka tukee yhteiskunnan avoimuutta ja edellytyksiä osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja keskusteluun, mikä tekee esityksestä merkityksellisen myös perustuslain 2 §:n 2 momentin, 12 §:n ja 14 §:n 4 momentin kannalta.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 26) ennakoidaan, että ratkaisun seurauksena uusien arvopaperikeskusten perustaminen Suomen markkinoille muodostuu epätodennäköiseksi, koska omistuksen suoran rekisteröimisen toteuttaminen edellyttäisi muista arvopaperimarkkinoista poikkeavia investointeja. Uusien arvopaperikeskusten perustamista Suomeen hillitsisi esityksen mukaan myös se, että uusi arvopaperikeskus joutuisi kilpailemaan monopolistisilla markkinoilla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perusoikeusrajoitusten on täytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimus. Tämä merkitsee, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (ks. [PeVM 25/1994 vp](#), s. 5/I—II ja esim. [PeVL 56/2014 vp](#), s. 3/I—II ja [PeVL 18/2013 vp](#), s. 3).

Lakiehdotus ei perustuslakivaliokunnan mielestä johda erityisen syvälleikävään puuttumiseen elinkeinovapauteen eikä johtaisi Suomen markkinoilla nykyisin toimivien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytysten merkittävään heikkenemiseen saati niiden tyrehtymiseen, mitä perustuslakivaliokunta on toisinaan pitänyt ongelmallisena perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. [PeVL 22/2014 vp](#), s. 6/I, [PeVL 8/2013 vp](#), s. 3 ja [PeVL 28/2012 vp](#), s. 3—4). Jonkinlaisena oikeasuhtaisuuteen liittyvänä epäkohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, jos nyt ehdotetun sääntelyratkaisun tavoitteena oleva yleisjulkisuus voitaisiin hallituksen esityksen perusteluissa (s. 23) esitetyn mukaisesti toteuttaa tavalla, joka samalla toteuttaisi myös elinkeinovapautta nyt ehdotettua paremmin.

Perustuslakivaliokunta on siis käytännössään toisaalta arvioinut perusoikeusrajoituksen välttämättömyyttä mutta samalla korostanut lainsäätäjälle kuuluvaa harkintavaltaa päättää siitä, mihin erilaisista perustuslain kannalta sinänsä perusteltavissa olevista keinoista lainsäädäntöteitse lopulta turvaudutaan ([PeVL 18/2013](#)

[vp](#), s. 3). Toisaalta, mitä pidemmälle menevästä puuttumisesta perustuslaissa suojattuihin oikeuksiin on kyse, sitä suurempi paino myös rajoituksen välttämättömyydelle on syytä antaa. Esitys mahtuu näin ollen edellä todetut näkökohdat kokonaisuutena huomioiden oikeasuhtaisuuden osalta lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin. → [PeVL 15/2016 vp](#)

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_15+2016.aspx

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatuin elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Ehdotetun kaltainen rekisteröitymisvelvollisuus on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettu luvanvaraisuuteen. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. [PeVL 19/2009 vp](#), s. 2—3 ja [PeVL 15/2008 vp](#), s. 2). Ehdotettu sääntely täyttää nämä vaatimukset.

Lakiehdotuksen 89 §:n 2 momentin säännös kaupallisen kalastajan poistamisesta rekisteristä ei ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmallinen. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on keskeistä, että rekisteristä poistaminen toiminnassa ilmenneiden lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisuuden perusteella on mahdollista vain, jos tällainen toiminta on ollut toistuvaa tai jatkuvaa sekä olennaista ja jos henkilö ei ole viranomaisen huomautuksesta tai varoituksesta huolimatta korjannut toimintaansa (vrt. [PeVL 9/2005 vp](#), s. 3/II). Rekisteristä poistaminen sen vuoksi, että henkilö ei enää täytä rekisteriin merkitsemisen edellytyksiä on myös ongelmallista etenkin tällaisessa yhteydessä, jossa rekisteröinnille ei aseteta muita kuin hyvin vähäisiä lähinnä asuinpaikkaan ja kalastuspaikkaan liittyviä edellytyksiä. -→

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+58/2014>
PeVL 58/2014 vp

Taksinkuljettajan ajolupaa koskeva sääntely on merkityksellistä elinkeinovapautta koskevan perustuslain 18 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Viranomaisen toimivallan liittämistä toimilupaan ehtoja tulee perustaa riittävän täsmällisiin lain säännöksiin. Olennaista on muun muassa se, että lupaviranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla (ks. [PeVL 13/2014 vp](#), s. 2).

Voimassa oleva ja sitä edeltänyt taksin kuljettamista koskeva lupasääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ([PeVL 46/2016 vp](#), [PeVL 31/2006 vp](#)). Valiokunta on todennut lupasääntelyllä turvattavan matkustajaturvallisuuteen ja liikenneturvallisuuteen liittyviä näkökohtia. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta vailla merkitystä ei valiokunnan mukaan ole sekään, että erityisryhmien, kuten vammaisten ja liikkumisrajoitteisten, ja heidän oikeuksiensa toteutumisen näkökulmasta taksiliikenteellä on myös perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta toteuttava merkitys ([PeVL 46/2016 vp](#), s. 4).

→ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_45+2020.aspx PeVL 45/2020 vp

Elintarvikelakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös elintarvikealan toimijalta edellytettävästä luotettavuudesta. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Jokaisella on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotetussa sääntelyssä ei ole kyse elinkeinon luvanvaraisuudesta vaan enemmänkin elinkeinonharjoittajalle asetettavasta sopivuusvaatimuksesta. Tällaista vaatimusta on tarpeen tarkastella elinkeinovapauden rajoittamisena.

Elintarvikealan toimijaa ei hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 16 a §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan pidetä luotettavana, jos hän on muulla kuin saman momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton harjoittamaan elintarvikealan toimintaa. Momentin 1 ja 2 kohta koskevat veroihin ja lakisääteisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyömistä sekä kykenemättömyyttä vastata veloista. Lakiehdotuksen perustelujen (s. 22) mukaan 3 kohdassa tarkoitetaan esimerkiksi aiempaa vilpillistä menettelyä liiketoiminnassa ja toimintaa, jossa on osoitettu merkittävää välinpitämättömyyttä elintarvikeeturvallisuuden varmistamista ja kuluttajien turvallisuutta kohtaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdotuksen perusteluissa on sinänsä lueteltu seikkoja, jotka voivat olla merkityksellisiä luotettavuuden arvioinnissa. Ehdotettu säännös on kuitenkin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisen avoin. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 16 a §:n 1 momentin 3 kohta tulee joko poistaa ehdotuksesta tai sitä tulee täsmentää olennaisesti. Tällainen muutos on edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Viranomaiset eivät hallituksen esityksessä ehdotetun perusteella arvioi elintarvikealan toimijan luotettavuutta ennen elinkeinon harjoittamisen aloittamista, vaan luotettavuus voisi perustelujen (s. 22) mukaan tulla selvittäväksi valvontaviranomaisen suunnatessa suunnitelmallista valvontaa tai valvontaa suoritettaessa. Siten vaikuttaa siltä, ettei elintarvikealan toimijalla ole mahdollisuutta ennen toiminnan aloittamista selvittää, täytyvätkö luotettavuudelle laissa asetettavat, jossakin määrin joustavat kriteerit. Asia on merkityksellinen senkin vuoksi, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 61 §:n 2 momentin ja 61 a §:n 2 momentin mukaan toimijan luotettavuuden puuttuminen voi johtaa alkutuotantopaikan ja elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruuttamiseen tai toiminnan keskeyttämiseen tai lopettamiseen. Sääntelyn soveltamisen ennakoitavuutta voitaisiin lisätä elinkeinonharjoittajan mahdollisuudella saada hakemuksesta etukäteen valituskelpoinen päätös luotettavuuskriteerien täyttymisestä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan mielestä harkita tällaisen sääntelyn lisäämistä lakiin.

Hyväksymisen peruuttamista ja toiminnan lopettamista koskevat toimivaltuudet hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 61 ja 61 a §:ssä ovat verrattavissa elinkeinoluvan peruuttamiseen. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomastoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Hyväksymisen peruuttamisen ja toiminnan keskeyttämisen tai lopettamisen edellytykseksi ehdotetaan 61 §:n 2 momentissa ja 61 a §:n 2 momentissa säädettäväksi luotettavuuden puuttumisen lisäksi, että peruste, jonka takia toimijaa ei pidetä luotettavana, on luonteeltaan olennainen ja vakava. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että 61 §:n 2 momenttia ja 61 a §:n 2 momenttia täydennetään vielä säännöksiin elintarvikealan toimijan mahdollisuudesta korjata havaitut puutteet viranomaisen huomautuksen tai varoituksen perusteella.

→ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_6+2019.aspx PeVL 6/2019 vp

Perustuslakivaliokunta pitää esityksen merkitsemää rajoitusta perustuslain 18 §:n turvaamaan elinkeinovapauteen hallituksen esityksessä esitetyistä syistä hyväksyttävänä. Elinkeinovapauteen kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuuden suhteen esityksen perusteluissa on viitattu ennen kaikkea siihen perustuslakivaliokunnan käytännössä usein toistettuun seikkaan, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7/I). Lakiehdotuksen perusteluissa esitetyn selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että kiellon vaikutukset kohdistuvat lähinnä sellaisiin toimijoihin, joille hiilen energiankäyttö ei ole ainoa tulonlähde.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että esityksen mahdollisesti merkittävätkin rajoitukset on suhteutettava esityksellä tavoiteltaviin merkittävinä pidettäviin ilmaston ja ympäristön suojeluun liittyviin ja siten perustuslain 20 §:ään kiinnittyviin tavoitteisiin. Kokonaisuutena arvioiden esityksen merkitsemää elinkeinovapauden rajoitusta voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää rajoituksen erityisen painavat tavoitteet huomioiden myös oikeasuhtaisena.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara omaisuudensuojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti suurempi tilanteessa, jossa omaisuudensuojaa rajoittava sääntely kohdistuu pörssiyhtiöihin tai muihin varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin verrattuna tilanteeseen, jossa tällaisen sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. [PeVL 10/2014 vp](#), [PeVL 21/2010 vp](#), [PeVL 9/2008 vp](#), [PeVL 32/2004 vp](#), [PeVL 61/2002 vp](#) ja [PeVL 34/2000 vp](#)).

→ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_55+2018.aspx PeVL 55/2018 vp

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuutta koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 69/2014 vp ja PeVL 58/2014 vp). Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, PeVL 13/2014 vp).

→ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_31+2018.aspx PeVL 31/2018 vp

Suhde omaisuuden suojaan

- Osio kesken

Puoluelakiin ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annettuun lakiin ehdotetaan säännöksiä, joilla säädetään rajat sille, kuinka paljon puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö, ehdokas, hänen tukiryhmänsä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva muu ryhmä saa ottaa vastaan tukea yhdeltä tukijalta. Vastaavasti säännökset rajoittavat tuen antajan vapautta määrätä omaisuudestaan. Ehdotuksilla on liityntä perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Valiokunnan mielestä sääntely on oikeasuhtaista. Tätä piirrettä vahvistaa vielä se yksityiskohta, että 1. lakiehdotuksen 8 b §:n 2 momentissa säädetyn

rajoituksen ulkopuolelle on jätetty testamentilla annettu tuki. Lakiehdotuksella ei toisin sanoen puututa testamenttausvapauteen. Valiokunta toistaa samalla aiemman kantansa (ks. [PeVM 2/2009](#) vp, s. 5/II) siitä, että tällaisessa sääntelyssä ei sen mielestä ole kyse varsinaisesta omaisuudensuojan rajoituksesta, vaan pikemminkin sellaisesta omaisuuden käytön sääntelystä, jolle on osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet ja joka luontevasti kuuluu nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään. Ehdotettu sääntely ei vaikuta käsittelyjärjestykseen. → <https://www.edilex.fi/mt/pevm20100003>, PeVM 3/2010 vp

Suhde yhdenvertaisuuteen

- Osio kesken

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (ks. esim. PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp, s. 2). Lisäksi valiokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 74/2018 vp, s. 3, PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 34/2000 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ravitsemisliiketoimintaa harjoitetaan usein pienissä yrityksissä. → https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_13+2020.aspx PeVL 13/2020 vp

Suhde eduskunnan toimintaan

- osio kesken

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään katsonut kansanedustajan asemasta annettujen perustuslain säännösten edellyttävän edustajan puhe- ja toimintavapauden turvaamista kaikissa edustajan tehtäviin kuuluvissa toimissa, kuitenkin siten, että edustajaa ei ole perustuslain säännöksillä vapautettu vastaamasta lailla rangaistaviksi säädetyistä teoista (ks. PeVM 54/1982 vp, s. 4/I). Perustuslaista ei valiokunnan mielestä johdu estettä säätää edustajantoimen hoitamisen kannalta moitittavia kansanedustajan tekoja rangaistaviksi, jos sääntely muuten täyttää perustuslaista johtuvat vaatimukset eikä asiattomasti vaaranna kansanedustajan tehtävien vapaata ja häiriötöntä hoitamista. Näin ollen velvoite ei sinänsä valiokunnan mielestä koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Kansanedustajan koskemattomuus ja syytteen nostaminen

Perustuslain 30 §:n 2 momentin mukaan kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen eikä hänen vapauttaan riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut. Esityksen perusteluissa (s. 47) todetaan, ettei lahjuksen ottaminen kansanedustajana juuri koskaan kuuluisi rikoksiin, joissa syytteen nostamiseen tarvittaisiin eduskunnan suostumus. Tämä on esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan seurausta siitä, että "lahjuksen ottaminen kansanedustajana ei kuitenkaan edellytä täyttyäkseen toimimista edustajantoimessa, vaan rikos edellyttää ainoastaan tarkoitusta toimia edustajantoimessa".

Perustuslain 30 §:n 2 momentin tarkoituksena on kansanedustajan toimintavapauden turvaaminen, ja perusteluissa esitetty tulkinta on tämän suhteen liian kategorinen. Rikosoikeudellisen arvioinnin kohteena olisi todennäköisesti sellainen toiminta, jossa jälkikäteen arvioidaan kansanedustajan toimia eduskunnassa ja niiden mahdollisia epäasiallisia kytkentöjä. Tällöin kyse on tapauksista, jotka kuuluvat perustuslain 30 §:n 2 momentin soveltamisalaan.

Lahjuksen ottaminen kansanedustajana on virallisen syytteen alainen rikos. Yleisistä syyttäjistä annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaan valtionsyyttäjien on ensisijaisesti huolehdittava syyttäjäntehtävistä yhteiskunnan kannalta merkittävimmissä rikosasioissa. Valtakunnansyyttäjä voi ylimpänä syyttäjänä ottaa syyttäjäntehtävät myös itse hoitaakseen. Lahjuksen ottaminen kansanedustajana on luonteeltaan sellainen rikos, jonka syyteharkinta ja syytteen ajaminen on edellä mainitun lain kohdan nojalla syytä ottaa hoidettavaksi Valtakunnansyyttäjänvirastossa.

Vaikutusvallan väärinkäyttö

GRECO on suosittanut, että Suomi harkitsee vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia korruptiosopimuksen mukaisesti ja poistaa sitä koskevan varauksen tai on uusimatta varaumaa. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta esittää, että lakivaliokunta edellyttäisi vaikutusvallan väärinkäyttöä koskevan kriminalisoinnin valmistelua kiireellisesti korruption vastaisen lainsäädännön täydentämiseksi.

PeVL 68/2010 vp

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+68/2010>

Kaiken kaikkiaan kansanedustajien puhevapaudella on demokraattisessa yhteiskunnassa huomattavan suuri merkitys edustuksellisen demokratian ja kansanedustuksellisen järjestelmän häiriöttömän toiminnan näkökulmasta. Poliittinen puhe nauttii kenties suurinta mahdollista sananvapauden suojaa, ja erityistilanteena, jossa sananvapauden rajoituksiin tulisi suhtautua lähtökohtaisesti erityisen pidättyväisesti, voidaan pitää parlamentin istunnossa toteutettua puhetta. Kansanedustajankaan sananvapaus ei kuitenkaan ole absoluuttista vaan myös siihen voidaan kohdistaa etenkin vakavimmissa tapauksissa rajoitteita.

Suhde valtioneuvoston toimintaan

- Osio kesken

<https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1589206009960.html>

63 §. Ministerin sidonnaisuudet. Uuteen hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi asiallisesti sellaisenaan nykyisen hallitusmuodon 36 c §:n säännökset, jotka rajoittavat ministerien mahdollisuutta hoitaa ministerintoimeen kuulumattomia tehtäviä ja velvoittavat heidät ilmoittamaan määrätyt ulkopuoliset sidonnaisuutensa eduskuntaa varten. Säännökset otettiin hallitusmuotoon vuonna 1995 (270/1995). Niiden tavoitteena on ollut mahdollisimman pitkälti etukäteen ehkäistä tilanteet, jotka voivat johtaa luottamuksen vaarantumiseen valtioneuvoston jäsenten toiminnan asianmukaisuutta kohtaan, sekä siirtää painopistettä ministerien toiminnan jälkikäteisestä arvioinnista mahdollisia väärinkäytöksiä estäviin toimiin (ks. HE 284/1994 vp).

Suhde Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävään

- Osio valmis

Ehdotuksen mukaan avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten tarkastamisesta ja ilmoitusvelvollisuuden valvonnasta huolehtii valtiontalouden tarkastusvirasto. Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion

taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston pääsiällinen tehtävä on siten harjoittaa valtion taloudenhoidon tarkastusta. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään 2 momentin mukaan tarkemmin lailla. Vaikka viraston tehtävistä voidaan säätää lailla, on sääntelyvarauksen muotoilunkin ("tarkemmin lailla") perusteella selvää, ettei virastolle voida tavallisella lailla antaa mitä tahansa tehtäviä.

Avoimuusrekisteriä koskevaa valvontaa ei voida pitää valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamisena. Vaikka ehdotetut tehtävät eivät kuuluisikaan valtionalouden tarkastusviraston pääsiällisiin tehtäviin, eivät ne toisaalta olisi ristiriidassa perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädettyjen tehtävien kanssa. Ehdotetuilla tehtävillä on kiinteä yhteys perustuslailla turvatun demokraattisen järjestelmän toimintaan. Siten ne liittyvät asiallisesti ja luontevasti valtionalouden tarkastusviraston tehtäväkokonaisuuteen, jolla edistetään kansanvallan toimintaa ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta yleisesti. Arvioitaessa tarkastusvirastolle annettavia uusia tehtäviä tulee huomiota kiinnittää myös siihen, etteivät avoimuusrekisteriin liittyvät tehtävät ole lukumäärältään sellaisia, että niistä huolehtiminen vaikeuttaisi viraston varsinaisen tehtävän hoitamista tai muuttaisi viraston toiminnan luonnetta. Tehtävistä aiheutuvat kustannukset katetaan lisäksi täysimääräisesti erillisellä määrärahalla. Tarkastusviraston soveltuvuutta on käsitelty tarkemmin luvussa 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset.

Edellä esitetyn perusteella ehdotuksen arvioidaan olevan sopusoinnussa perustuslain 90 §:n 2 momentin kanssa.

13. Ponsi

- Osio valmis

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus

14. LAKIEHDOTUS

- Osio pääosin valmiina. Pykäliin tehdään mahdollisesti vielä pieniä tarkennuksia ja korjauksia.

Avoimuusrekisterilaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Avoimuusrekisteri

Tässä laissa säädetään eduskuntaan, ministeriöihin ja valtion virastoihin kohdistuvan vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän ammattimaisen neuvonnan rekisteröinnistä *avoimuusrekisteriin*. Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa.

Lain tarkoituksena on lisätä päätöksenteon avoimuutta.

2 §

Rekisteröitävät toimijat ja toiminta

Avoimuusrekisteriin rekisteröidään oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien (*ilmoitusvelvollinen*) vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa.

Oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava vaikuttamistoiminnastaan avoimuusrekisteriin, mikäli toiminnalla pyritään pitkäjänteisesti tai suunnitelmallisesti vaikuttamaan eduskunnassa, ministeriöissä tai valtion virastoissa tehtävään valmisteluun ja päätöksentekoon, olemalla yhteydessä:

- 1) kansanedustajiin, kansanedustajien avustajiin tai eduskuntaryhmien henkilökuntaan;
- 2) ministereihin, ministereiden erityisavustajiin tai ministerin toimikaudeksi nimitettyihin valtiosihteereihin;
- 3) eduskunnan pääsihteeriin, eduskunnan apulaispääsihteeriin tai eduskunnan kansliaan;
- 4) ministeriöiden kansliapäällikköihin, ministeriöiden osastopäällikköihin tai ministeriöihin;
- 5) valtion virastojen päällikköihin tai valtion virastoihin (*vaikuttamistoiminnan kohde*).

Oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava harjoittamastaan ammattimaisesta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin. Vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi katsotaan asiakkaan puolesta yhteydenpitoa 2 momentissa tarkoitettuihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai asiakkaan muu vaikuttamistoiminnan neuvonta.

3 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tässä laissa säädettyä vaikuttamistoiminnan ilmoitusvelvollisuutta ei sovelleta seuraavaan toimintaan:

- 1) tavanomaiseen asiointiin viranomaisissa;
- 2) viranomaisen asettamiin työryhmiin osallistumiseen ja kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan, kuten valiokuntakuulemiset ja viranomaisen lausuntopyyntöön vastaaminen;
- 3) satunnaiseen ja vähämerkityksiseen vaikuttamistoimintaan, jos sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta;
- 4) valtion omistajaohjaukseen kuuluvaan yhteydenpitoon;
- 5) puolue toimintaan, lukuun ottamatta eduskuntaryhmien toimintaa.

Tässä laissa tarkoitettua säännöstä ilmoitusvelvollisesta ei sovelleta seuraaviin toimijoihin:

- 1) yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista 2 §:ssä mainittua vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa;
- 2) valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaiseen, yksityiseen julkisoikeudelliseen laitokseen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan ja sen yhteydessä olevaan Ihmisoikeuskeskukseen, Valtiontalouden tarkastusvirastoon, Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitokseen (Ulkopoliittinen instituutti), valtion liikelaitokseen sekä lakisääteisiä tehtäviä hoitavaan muuhun julkisyhteisöön tai toimijaan tämän tehtävien hoidon osalta;
- 3) vieraan valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön edustajaan, jos vaikuttamistoimintaan ei liity 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua ammattimaista konsultointia;
- 4) vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön tukiyhdistykseen tai valitsijayhdistykseen.

Tässä laissa tarkoitettua säännöstä vaikuttamistoiminnan kohteesta ei sovelleta tuomioistuimiin tai valtioneuvoston oikeuskansleriin

4 §

Rekisterin sisältämät tiedot

Avoimuusrekisteri sisältää ilmoitusvelvollisista seuraavat perustiedot, joita ovat:

- 1) yksityisen elinkeinonharjoittajan tai oikeushenkilön toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero;
- 2) toimialatieto sekä yleiskuvaus toiminnasta;
- 3) jäsenyydet Suomessa toimivissa edunvalvontayhteisöissä;
- 4) rekisteröinnin päivämäärä;
- 5) sellaiset 7 §:n 2 momentin nojalla määrätyt kehotukset, joiden tehosteeksi on asetettu uhkasakko;
- 6) tieto toiminnan lopettamisesta ja ajankohta.

Perustietojen lisäksi avoimuusrekisteri sisältää ilmoitusvelvollisten vaikuttamistoimintaa koskevat tiedot ja vaikuttamistoiminnan neuvontaa koskevat tiedot seuraavasti:

- 1) vaikuttamistoimintaa koskevista tiedoista yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat;
- 2) vaikuttamistoiminnan neuvontaa koskevista tiedoista asiakkaan toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero; asiakkaan puolesta tehtävän yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat; muun neuvonnan aiheet;
- 3) arvio edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista (taloudelliset tiedot).

Ilmoitusvelvollinen voi ilmoittaa vaikuttamistoiminnastaan vapaaehtoisesti avoimuusrekisteriin myös muita kuin 2 momentissa tarkoitettuja tietoja, kuten tietoja julkisesta kampanjoinnista. Rekisteriviranomainen lisää eduskunnan, ministeriöiden ja valtion virastojen virallisiin kuulemisiin sekä virallisesti asetettuihin työryhmiin osallistumista koskevia tietoja nähtäville avoimuusrekisterin verkkosivuille. Rekisteriviranomainen voi lisätä rekisterin yhteyteen muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja.

Ilmoitusvelvollinen voi ilmoittaa tiedot suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi.

5 §

Rekisteröinti-ilmoitus sekä muutoksista ilmoittaminen

Ennen vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan ammattimaisen neuvonnan aloittamista tehdään rekisteriviranomaiselle rekisteriin merkitsemistä varten ilmoitus, joka sisältää 4 §:n 1 momentin 1-3 kohtien tarkoittamat perustiedot.

Ilmoitusvelvollisen on viipymättä ilmoitettava rekisteriviranomaiselle rekisteriin ilmoittamiensa perustietojen muutoksista. Lisäksi ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava rekisteriviranomaiselle vaikuttamistoimintansa ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta.

6 §

Toimintailmoitus

Ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava vaikuttamistoiminnasta ja vaikuttamistoiminnan ammattimaisesta neuvonnasta sekä vaikuttamistoimintaan liittyvistä taloudellisista tiedoista seuraavasti:

- 1) vaikuttamistoiminnasta ilmoitetaan 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tiedot yksilöitynä aiheen perusteella siten, että ilmoituksesta käy ilmi kunkin aiheen osalta yhteydenpidon kohteet ja pääasialliset yhteydenpitotavat;
- 2) vaikuttamistoiminnan ammattimaisesta neuvonnasta ilmoitetaan 4 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot neuvonnan kohteen mukaan;
- 3) vaikuttamistoiminnan taloudellisista tiedoista ilmoitetaan 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetut tiedot.

Toimintailmoitus tehdään kaksi kertaa vuodessa, huhtikuun sekä lokakuun aikana, ilmoituskuukautta edeltäneiden 6 kuukauden ajalta. Taloudelliset tiedot annetaan tammikuun toimintailmoituksessa. Mikäli ilmoitusvelvollinen ei ole harjoittanut ilmoituskuukautta edeltäneiden 6 kuukauden aikana 2 §:n 2 tai 3 momentin mukaista toimintaa, tulee tästä ilmoittaa toimintailmoituksessa.

Toimintailmoituksessa ilmoitetaan yhteydenpidon kohteet yksilöitynä siten, että henkilön tarkkuudella yksilöidään kansanedustajat, ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat, ministeriöiden kansliapäälliköt ja osastopäälliköt sekä virastojen päälliköt. Kansanedustajien avustajien ja eduskuntaryhmien henkilöstön osalta ilmoitetaan tieto yhteydenpidosta yksilöimättä henkilöä. Ministeriöiden ja valtion virastojen muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitetaan tieto osastosta ja yksiköstä.

7 §

Rekisteriviranomaisen tehtävät ja tiedonsaantioikeus

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin ylläpitäjänä ja valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tässä tarkoituksessa se:

- 1) ohjaa ja neuvoa ilmoitusvelvollisia tekemään laissa säädetty ilmoitukset;
- 2) selvittää tietoon tulneiden ilmoitusvelvoitteiden laiminlyöntiä;
- 3) tarkistaa, ovatko kaikki rekisteriin merkityt toimijat tehneet toimintailmoituksen;
- 4) tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyttä;
- 5) ylläpitää ja kehittää sähköistä rekisteriä;
- 6) antaa tarkentavaa ohjeistusta;
- 7) asettaa neuvottelukunnan;
- 8) tekee vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta.

Ilmoitusvelvollisen on salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä annettava Valtiontalouden tarkastusvirastolle valvontaa varten tarvittavat asiakirjat ja tiedot. Tarkastusvirasto voi poistaa oma-aloitteisesti ilmeisen virheellistä tietoa, josta on merkittävää vahinkoa rekisterin luotettavuudelle ja rekisterissä oleville tahoille taikka vaikuttamistoiminnan kohteille.

Jos ilmoitusvelvollinen ei Valtiontalouden tarkastusviraston kehotuksesta huolimatta tee tässä laissa säädettyjä ilmoituksia taikka jos ilmoitus havaitaan olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, Valtiontalouden tarkastusvirasto voi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakon uhalla tekemään ilmoituksen taikka korjaamaan virheen tai puutteen. Uhkasakon tuomitsee Valtiontalouden tarkastusvirasto. Muutoksenhausta uhkasakon asettamista tai maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Tarkastusvirasto voi asettaa uhkasakon rekisteröitymisvelvoitteen toteuttamiseksi yksityiselle elinkeinonharjoittajalle tai oikeushenkilölle, joka harjoittaa 2 §:n 2 tai 3 momentin mukaista toimintaa.

8 §

Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa

Valtiontalouden tarkastusvirasto asettaa neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on seurata avoimuusrekisterin toimeenpanoa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kutsuu neuvottelukunnan jäseneksi enintään kolmen vuoden määräajaksi keskeisten sidosryhmien edustajia. Neuvottelukunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan.

Neuvottelukunta laatii hyvän edunvalvontatavan. Sen laatimisessa tulee kuulla laajasti myös neuvottelukunnan ulkopuolisia toimijoita.

9 §

Sähköinen rekisteri ja tietojen julkaisu

Avoimuusrekisteriin ilmoitetut 4 §:ssä säädetyt tiedot julkaistaan yleisen tietoverkon kautta.

Avoimuusrekisterin sisältämät tiedot pidetään saatavilla yleisessä tietoverkossa 10 vuoden ajan. Avoimuusrekisterin sisältämien tietojen säilyttämiseen sekä niiden saamiseen sovelletaan muutoin, mitä arkistolaissa (831/1994) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 7 §:n 3 momenttia sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä kuuta 20 .