



Lausunto

26.01.2022

D/829/03.01.01/2021

Asia: VN/4118/2019

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

Lausunnonantajan lausunto

**Kannatatteko avoimuusrekisterin perustamista Suomeen?**

Kyllä

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

Eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot

**Yleiset huomiot esityksestä**

Lausunto – Avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö – oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2021:39

1 Yleiset huomiot

Työryhmän mietintö on kirjoitettu hallituksen esityksen muotoon. Lakiluonnos ja sen yksityiskohtaiset perustelut kuvaavat vaikuttamistoimintaa siihen liittyvine määritelmineen ja rajauksineen. Lakiluonnos ja yksityiskohtaiset perustelut sisältävät runsaasti tulkinnanvaraisia käsitteitä ja määritelmiä. Vaikuttamistoiminta itsessään voi olla hyvin monimuotoista ja se voi myöskin toteutua samantyyppisissä tilanteissa erilaajuisena ja -muotoisena. Käytännössä tämän lain soveltaminen tulee tuottamaan rekisteriviranomaiselle runsaasti tulkintatilanteita ja myöskin käytännön kautta tapahtuvaa tarkempaa ohjeistusta. Käsitteet pitkäjänteinen, ammattimainen,

satunnainen ja vähämerkityksinen voivat saada erilaisia merkityksiä tilanteesta riippumatta. Yhtenäisen ja ennakoitavan tulkinnan muodostaminen tulee olemaan rekisteriviranomaiselle erittäin haastava tehtävä.

Lain tarkoituksena on lisätä päätöksenteon avoimuutta. Vaikuttamistoiminnan läpinäkyvyyden parantamisella katsotaan edistettävän tätä tavoitetta. Lain tavoitteena voitaisiin myös itsenäisesti mainita vaikuttamistoiminnan läpinäkyvyyden parantaminen. Tämä voisi olla rekisteriviranomaiselle hyödyllinen tavoite tulkintatilanteita ratkaistaessa.

Tarkastusvirasto kiinnittää myös yleisesti huomiota siihen, että varsinainen lakiteksti ja yksityiskohtaiset perustelut ovat keskenään johdonmukaisia. Mikäli asiantilasta on tarpeen säätää yksiselitteisesti, tulisi tekstit sisällyttää asiaa koskevaan lakitekstiin.

Esityksessä käsitellään avoimuusrekisteriin rekisteröitävää toimintaa ja määritellään vaikuttamistoiminnan sisältöä. Esityksessä ei kuitenkaan käsitellä sitä minkälainen on yritysten edustamisen suhde avoimuusrekisteriin ja siihen ilmoitettavaan toimintaan. Edustamiseen voi useissa tapauksissa liittyä sellaisia tunnusmerkkejä mitä esityksessä käsitellään ilmoitettavan vaikuttamistoiminnan muotona. Esityksessä olisi näin ollen tarpeellista käsitellä myöskin oikeushenkilöiden edustamistoiminnan suhdetta avoimuusrekisteriin niissä tapauksissa, kun edustaminen kohdistuu esityksessä määriteltyihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Ainakin verolainsäädännössä on käsitelty yritysten edustamistoimintaa. Edustusmenojen verovähennysoikeudesta säädetään elinkeinoverolain 8 §:n 1 momentin 8 kohdassa ja Verohallinto on antanut siitä syventävän vero-ohjeen Edustusmenot tuloverotuksessa 29.11.2021 (VH/5618/00.01.00/2021), jossa edustamisen käsitettä on käsitelty verotuksen näkökulmasta.

Lainsäädännön toimivuuden tarkastelulle tulisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan asettaa jo hallituksen esityksen yhteydessä tarkastelupiste. Lainsäädännön toimivuuden vuosittainen arviointi tulee jatkossa olemaan osa rekisteriviranomaisen toimintaa mutta koska kysymyksessä on täysin uudentyyppinen lainsäädäntö Suomessa, kokoavasta tarkastelusta olisi jo tarpeen esittää alustava aikataulu.

Esityksen perustuslainmukaisuudesta tarkastusvirasto toteaa, että ehdotetut lisätehtävät eivät saa vaarantaa tarkastusviraston perustuslaillisen tehtävän toteuttamista. Näin ollen myös uuden tehtävän edellyttämää resursointia tulee tarkastella säännöllisesti.

## 2 Säännöskohtaiset huomiot

### 2.1 Ilmoitusvelvollisuus (2 §)

Pykäläluonnoksessa (2 §) todetaan, että

”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 vaikuttamistoiminnan kohteisiin...”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 1 §:n yhteydessä, että

”Laki koskee päätöksentekoon vaikuttamista. 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.”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 2 §:n yhteydessä, että

”Valmistelulla ja päätöksenteolla voidaan tarkoittaa esimerkiksi talousarvioon, määrärahojen käyttöön sekä säädöshankkeiden ja politiikkaohjelmien sisältöön vaikuttamista. Valmistelua ja päätöksentekoa on tässä laissa tarkoitus tulkita laajasti niin, että esimerkiksi vaikuttaminen valmisteluun, joka ei ole vielä vireillä, voi kuulua ilmoitusvelvollisuuden alaan.”

Tämä on jossain määrin epä johdonmukaisesti ilmaistu. Pykäläluonnoksessa vaikuttamistoiminnan asiakohde on rajatumpi kuin yksityiskohtaisissa perusteluissa. Mikäli vaikuttamistoiminnan kohdeasian katsottaisiin olevan laajempi kuin valmistelu ja päätöksenteko, tämä tulisi huomioida myös pykälän tekstissä. Epäjohdonmukaisuuksien riskiä lisää tällä hetkellä se, että vaikuttamistoiminnan käsitettä määritellään nyt kahden eri pykälän perusteluissa ja toisaalta lakitekstissä itsessään käsitettä ei määritellä.

Pykäläluonnoksessa 2 §:n todetaan, että

”Oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on lisäksi ilmoitettava harjoittamastaan asiakkaan ammattimaisesta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin.”

Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan:

”Ammattimaiseksi vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi katsotaan asiakkaan puolesta yhteydenpitäminen 2 momentissa tarkoitettuihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai asiakkaan muu vaikuttamistoiminnan neuvonta.”

Tällä perusteella voidaan johtopäätöksenä todeta, että mikä tahansa vaikuttamistoiminnan neuvonta tulisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Tämä tarkoittaisi myös muuta vaikuttamistoiminnan neuvontaa kuin mikä kohdistuisi esityksessä määriteltyihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai vaikuttamistoiminnan kohdeasioihin. Yksityiskohtaisia perusteluita tulisi tältä osin tarkentaa. Yksityiskohtaisia perusteluita tulisi tarkentaa selvyyden vuoksi esimerkiksi seuraavasti: ”Ammattimaiseksi vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi katsotaan asiakkaan puolesta yhteydenpitäminen 2 momentissa tarkoitettuihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai asiakkaan muu vaikuttamistoiminnan neuvonta 2 momentissa tarkoitettuihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin.”

Samasta perustelujen kohdasta käy myös ilmi perustavanlaatuisen seikka, että ehdotuksessa pykälän tekstiin sisältyvän käsitteen vaikuttamistoiminnan neuvonta on tarkoitettu sisältävän pelkän vaikuttamistoiminnassa neuvonnan lisäksi vaikuttamiseen kuuluvan käytännön yhteydenpidon vaikuttamisen kohteisiin toimeksiannosta asiakkaan puolesta.

Vaikuttamistoiminnan neuvonnan käsite on laissa keskeinen, koska sen täyttyminen on yksi niistä seikoista, joista rekisteröitymisvelvoite seuraa. Tästä syystä ilmoitusvelvollisten oikeusturva vaatii sitä, että lakiteksti on tältä osin selkeä ja yksiselitteinen. Tarkastusviraston käsityksen mukaan jossain asiassa neuvomisen käsite ei yleiskielessä merkitse samaa kuin asian suorittaminen toimeksiannosta asiakkaan puolesta. Lakiehdotuksessa vaikuttamistoiminnan neuvonnan käsitteelle annettu tai ainakin tarkoitettu merkityssisältö eroaa siten käsitteen yleiskielen mukaisesta sisällöstä. VTV katsoo, että tällainen veloitteen luovalla käsitteelle annettu yleiskielestä poikkeava määritelmä tulisi sisällyttää itse lakitekstiin, jotta se voi toimia ilmoitusvelvollisten velvollisuuden perustana.

Perusteluissa käsitellään oikeudenkäyntiin liittyvää oikeudellista neuvontaa ja sitä, että tämä on ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolella. Pykäläluonnoksessa ei kuitenkaan käsitellä tätä toimintaa poikkeuksena ilmoitusvelvollisuudesta.

Vaikuttamistoiminnan kohdeasiat ovat todennäköisesti hyvin usein lainsäädännön muutoksiin liittyviä. Vaikuttamistoiminnan toteuttajan oikeudellinen neuvonta tai suoranainen asiointi näiden puolesta tulee muodostamaan todennäköisesti merkittävän osan vaikuttamistoiminnasta. Tulkinta siitä, milloin oikeudellinen neuvonta on osa vaikuttamistoimintaa, on lainsäädännön tavoitteiden kannalta keskeinen.

Asiaan liittyvä tulkinnallinen rajapinta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 § kanssa, jossa säädetään oikeudenkäyntiasiamiehen salassapitovelvollisuudesta. 13 § 1 momentin mukaan muun muassa oikeudenkäyntiasiamies tai avustaja ei saa luvattomasti todistaa siitä, mitä hän on saanut tietää: 1)

hoitaessaan oikeudenkäyntiin liittyvää tehtävää; 2) antaessaan oikeudellista neuvontaa päämiehen oikeudellisesta asemasta esitutkinnassa tai muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa; 3) antaessaan oikeudellista neuvontaa oikeudenkäynnin käynnistämiseksi tai sen välttämiseksi. Edelleen 13 §:n 3 momentin mukaan asianajaja, luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu oikeudenkäyntiavustaja ja julkinen oikeusavustaja ei saa luvattomasti todistaa yksityisen tai perheen salaisuudesta tai liikesalaisuudesta, josta hän on muussa kuin 1 momentissa tarkoitettussa tehtävässään saanut tiedon.

3 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 46/2014) mukaan asianajaja tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu oikeudenkäyntiavustaja taikka valtion oikeusaputoimistoista annetussa laissa tarkoitettu julkinen oikeusavustaja ei saa luvattomasti todistaa yksityisen tai perheen salaisuudesta taikka liike- tai ammattisalaisuudesta, josta hän on muussa kuin 1 momentissa tarkoitettussa tehtävässään saanut tiedon. Edelleen perustelujen mukaan momentissa tarkoitettu tehtävä on luonteeltaan oikeudellinen avustaminen oikeudenkäynnin ulkopuolisessa asiassa, kuten testamentin laadinta tai yrityskaupan tekemisessä avustaminen sopimusneuvotteluihin osallistumalla ja laatimalla sopimus. Momentin kannalta on olennaista oikeudellista apua antavan ja päämiehen välinen luottamussuhde sekä ensiksi mainitun toiminnan riippumaton luonne luottamussuhteen ulkopuolisista tahoista.

Kaikkiaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 3 §:n 1 ja 3 momentti ja niiden yksityiskohtaiset perustelut mahdollistavat asianajosalaisuuden piirin tulkittamisen hyvin laajasti, kun mukana on luonteeltaan oikeudellinen neuvonta oikeudenkäynnin ulkopuolisessa asiassa, kunhan kyse on jossain mielessä oikeudellisesta neuvonnasta asiakkaalle annetusta neuvonnasta tai tieto on saatu vaikkapa oikeudenkäynnin välttämiseksi annetun neuvonnan yhteydessä. Asianajaliiton avoimuusrekisteriyöryhmälle toimittamassa 12.5.2020 päivätyssä muistiossa Asianajoalan sääntelystä Suomessa onkin viitteitä alan tavasta ja halusta tulkita asianajosalaisuutta laajasti. Sen mukaan asianajosalaisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia asianajajan toimeksiannon hoitamisen yhteydessä saamia tietoja ja kaikkia päämieheltä saatuja tietoja. Sen mukaan mitään oikeudellisia neuvontatehtäviä ei ole rajattavissa asianajajan tehtävän ulkopuolelle. Edelleen sen mukaan asianajaja ei voi omassa roolissaan vaikuttaa siihen, millaisia johtopäätöksiä asiakas aikoo omassa toiminnassaan oikeudellisen neuvonnan johdosta tehdä, vaan asiakas tekee itse omat päätöksensä. Viimeksi mainitun lauseen tarkka merkitys jää osin arvoitukseksi, mutta se voisi pitää sisällään esimerkiksi sellaisen ajatuksen, ettei asianajaja voi tietää, milloin hänen oikeudellisia neuvojaan käytetään lainsäädäntöhankkeeseen vaikuttamiseen.

Asianajosalaisuuden ja avoimuusrekisterilainsäädännön avoimuustavoitteiden välisistä tulkinnallisista ristiriitatilanteista on saatu viitteitä ulkomailta. Itävallan avoimuusrekisteriä koskevassa laissa on poikkeus, jonka mukaan asianajajien oikeudellinen neuvonta ja edustaminen jäävät avoimuusrekisterin ulkopuolelle (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz 2 § 4 kohta). Sielläkin tarkoituksena on ollut, että lobbaustoimintaa harjoitettaessa avoimuusrekisterilainsäädäntö koskisi myös heitä vaikkei tätä olekaan kirjoitettu auki itse lakitekstiin. Itävallan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomuksen (Lobbying und Interessenvertretungs-Register, Bericht des Rechnungshofes, ilmestynyt sarjassa BUND 2019/45) mukaan Itävallan avoimuusrekisteriin on jäänyt aukkoja ja puutteita nimenomaan asianajajien

tarjoamien lobbauspalvelujen osalta (s. 33 ja s.55). Jos Suomessa valitaan tässä asiassa hyvin samankaltainen säädösratkaisu kuin Itävallassa, tarkastusvirasto näkee riskinä, että myös meillä voi ilmetä asiaan liittyen samanlaisia ongelmia kuin Itävallassa.

Avoimuusrekisterityöryhmän mietinnön 2 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 74) ”Laki ei edellytä, että asiakas nimenomaisesti tilaa vaikuttajaviestintään liittyvän palvelun, vaan palvelu voi olla myös esimerkiksi muuta oikeudellista neuvontaa kuin oikeudenkäynnissä avustamista tai oikeudenkäynnin välttämistä koskevaa neuvontaa.” ja sivulla 75: ” Vaikuttamistoiminnan neuvontana voidaan pitää sellaista oikeudellista neuvontaa, jonka tarkoituksena on tosiasiallisesti tukea ja edistää asiakkaan vaikuttamistyötä.” Vaikuttamistoiminnan oikeudellisen neuvonnan tulisi yksiselitteisesti sisältyä rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Tämä on välttämätöntä lisätä myös itse lakitekstiin, jotta avoimuusrekisterilain vaatimukset eivät jäisi heikompaan asemaan käytännössä väistämättä ilmenevissä rajanveto- ja tulkintatilanteissa suhteessa selkeästi laissa säädettyihin oikeudenkäymiskaaren ja asianajalain salassapitovelvoitteisiin samalla tavalla kuin Itävallassa näyttää tapahtuneen. Selkeintä olisi lisätä 2 §:ään maininta, että myös vaikuttamiseen tähtäävä oikeudellinen neuvonta kuuluu ilmoitusvelvollisuuden piiriin, myös asianajajan antamana.

Lisäksi 2 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Pykälän 3 momentin mukaan oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinoharjoittajien 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 kuitenkaan yleensä katsottaisi edunvalvontajärjestöjen jäsenistön puolesta vaikuttamista tai jäsenistön neuvontaa vaikuttamistoiminnassa.”

Tässä yhteydessä olisi syytä tarkentaa, että edunvalvontajärjestöt vaikuttamistoimintaa yleisesti harjoittavina yhteisöinä kuuluvat rekisteröintivelvoitteen piiriin itsenäisinä vaikuttamistoimintaa harjoittavina yhteisöinä. Säädöksessä ja sen perusteluissa tulee varmistaa, että edunvalvontatoimintaa harjoittavat yhteisöt eivät jää ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Ammattimaisen neuvonnan rajaaminen edunvalvontajärjestöjen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle saattaa rajata avoimuusrekisterin ulkopuolelle sellaisen toiminnan missä edunvalvontajärjestö tosiasiallisesti toimii esimerkiksi tilaisuuden järjestäjänä jäsenistöön kuuluvien yritysten vaikuttamistoiminnan mahdollistamiseksi. Esimerkiksi edunvalvontajärjestö järjestää tilaisuuden missä yritykset voivat toteuttaa vaikuttamistoimintaa suoraan vaikuttamistoiminnan kohteisiin.

## 2.2 Poikkeukset ilmoitusvelvollisuuteen (3 §)

Pykäläluonnoksessa (3 §) ja sen perusteluissa on muotoiltu poikkeus ilmoitusvelvollisuuteen osittain siten, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin ei sisälly, jos vaikuttamistoimintaa harjoitetaan yhteisöön välittömästi kuuluvassa viranomaisasiassa.

Tämä tulee olemaan käytännössä varsin haastava määritelmä, kun toisaalla vaikuttamistoimintaa on määritelty sellaiseksi toiminnaksi missä ko. yhteisöllä on olemassa oleva intressi. Samoin kun vaikuttamistoiminta liittyy päätöksentekoon niin poikkeuksissakin kuvatut asiat ovat käytännössä aina viranomaisen päätöksiä.

Yhteisön toiminta esimerkiksi lupa-asiassa voi olla hyvinkin erimuotoista ja laajuista sekä sisältää tosiasiallista vaikuttamistoimintaa. Esimerkiksi yhteisön toiminta laaja-alaisessa ja taloudellisesti merkityksellisessä lupa-asiassa voi sisältää hyvin merkittävän määrän tosiasiallista vaikuttamistoimintaa (esimerkiksi ydinvoimalan rakentamislupa). Tämä sama voi koskea myös merkittäviä vaikuttamistoiminnan kohteiden toteuttamia hankintoja (esim. hävittämishankinnat). Rajanveto ei näin ollen voine olla täysin kategorista siten, että esimerkiksi lupa-asiat jäisivät vaikuttamistoiminnan ulkopuolelle.

Pykäläluonnoksessa (3 §) ja sen perusteluissa todetaan, että ilmoitusvelvollisuutta ei sovelleta mm. satunnaiseen ja pienimuotoiseen vaikuttamistoimintaan, jos sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ”usein satunnainen vaikuttamistoiminta on pienimuotoista ja pienimuotoinen toiminta satunnaista, mutta jommankumman kriteerin täytyminen johtaa siihen, että ilmoitusvelvollisuus ei tule sovellettavaksi.”

Näin ollen pykäläluonnos ja sen yksityiskohtaiset perustelut ovat keskenään ristiriitaiset. Esitystä tulisi selkeyttää siten, että on selvää, tuleeko soveltamisen poikkeuksessa molempien ehtojen (pienimuotoisuus / satunnaisuus) täytyä vai vain toisen niistä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan poikkeuksia ilmoitusvelvollisuuteen tulisi tältä osin käsitellä siten, että molemmat ehdot täytyvät. Näin ollen pykäläluonnoksessa käytetty ja-sana on perusteltu.

Pykäläluonnoksessa (3 §) ja sen perusteluissa todetaan, että

”Ilmoitusvelvollisuutta ei 2 §:ssä säädetystä poiketen sovelleta seuraaviin toimijoihin:

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 hoitamaan muuhun julkisyhteisöön tai toimijaan tämän tehtävien hoidon osalta;”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että

”Esimerkiksi kuntien harjoittama vaikuttamistoiminta perustuu niiden laissa määriteltyihin tehtäviin ja toimialaan.”

Tältä osin tuodaan esiin, että myös pykälässä mainittujen yhteisöjen toiminta voi sisältää tosiasiallista vaikuttamistoimintaa. Esimerkiksi kuntayhtymämuotoiset maakuntien liitot voivat tosiallisesti harjoittaa merkittävääkin vaikuttamistoimintaa. Esitetyllä säännöksellä vaikuttamistoiminnan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle voi näin ollen jäädä merkittävääkin vaikuttamistoimintaa.

### 2.3 Rekisterin sisältämät tiedot (4 §)

Säännöksen ja sen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tulisi olla yksiselitteistä, että ilmoitusvelvollinen määrittää itse omat perustietonsa. Ilmoitusvelvollinen hakee siten toimialatiedon viranomaisrekisteristä tai tarvittaessa valitsee erillisestä luettelosta tai kirjoittaa tiedon toimialansa itse, mikäli tietoa ei ole muualta saatavissa. Edelleen todetaan, että pykäluonnoksessa käytetty määritelmä yhteisötunnisteesta ”Muu vastaava tunniste” on hyvin epämääräinen käsite, joten sen voisi poistaa.

Pykäluonnoksen (4 §) 1 momentin 3 kohdassa käsitellään ilmoitusvelvollisen perustietona myös jäsenyyttä Suomessa toimivissa edunvalvontayhteisöissä.

Säännöksen tavoite jää hieman epäselväksi. Tässä yhteydessä tieto esitetään nimenomaisesti niiden yhteisöjen osalta, jotka ovat ilmoitusvelvollisia. Tieto siitä mihin edunvalvontayhteisöihin nämä yhteisöt kuuluvat tulee säännöksen perusteella ilmoitettavaksi mutta epäselväksi jää miten tämä tieto parantaa vaikuttamistoiminnan läpinäkyvyyttä. Edelleen tässä yhteydessä tulisi lakitekstiin sisällyttää selvyuden vuoksi edunvalvontayhteisön määritelmä, joka nyt on vain yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Pykäläluonnoksen (4 §) 2 momentin 3 kohden mukaan esitetään arvio edellisen vuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista. Tältä osin olisi parempi käyttää termin ”arvio” sijaan termiä ”tiedot”. Ilmoituksen ajankohtana edellisen vuoden vaikuttamistoimintaan käytettyjen



resurssien määrän tulisi olla kohtuudella selvitettävissä ja siten esitettävän tiedon tulisi olla luotettavampi kuin pelkästään arvio.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tässä kohdassa tulisi esittää tiedot euromääräisenä vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista. Tarvittaessa näitä tietoja voidaan täydentää myös esimerkiksi henkilötiedoilla.

Todetaan myös, että tietojen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi tarkastusvirastolla tulisi olla määräyksenantotoimivaltuus tietojen toimittamisen suhteen.

Edelleen tässä kohdassa ei ilmoitettaisi vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisia tietoja. Mikäli asiakas ei ole esitetyllä tavalla rekisteröitymisvelvollinen, toimeksiannosta tapahtuva neuvontatoiminta ja sen taloudellinen merkitys jää läpinäkyvyyden ulkopuolelle.

Kyseistä kohtaa tulisi täydentää siten, että tiedot edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista esitetään myös vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien yhteisöjen osalta.

Pykäläluonnoksen (4 §) 3 momentin mukaan rekisteröidyllä on oikeus ilmoittaa vapaaehtoisia tietoja. Järjestelmän toimivuuden kannalta tarkastusvirastolla tulisi olla mahdollisuus määrittää (määräyksenantotoimivaltuus tarkastusvirastolle) lisätietojen antamisen laajuutta, sisältöä ja muotoa. Tämä tulisi todeta myös pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Pykäläluonnoksen (4 §) 3 momentissa esitetään, että

”Rekisteriviranomainen lisää eduskunnan, ministeriöiden ja valtion virastojen virallisiin kuulemisiin sekä virallisesti asetettuihin työryhmiin osallistumista koskevia tietoja nähtäville avoimuusrekisterin verkkosivuille.”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että

”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 ministeriöin järjestämiin lausuntokierroksiin osallistuvat toimijat. Tämän lisäksi tulee selvittää valtioneuvoston hankerekisterin (Hankeikkunan) kehittämistä siten, että myös muiden virallisten kuulemisten osallistujatiedot saataisiin osaksi avoimuusrekisteriä.”

Tarkastusvirasto vastustaa esitettyä velvoittavaa säännöstä. Säännös tulisi poistaa useasta syystä.

- Tässä esitettyjä tietoja ylläpitävät muut viranomaiset ja tiedot julkaistaan jo muissa järjestelmissä ja asianomaisilla verkkosivuilla. Hyvän tiedonhallinnan periaatteiden mukaisesti samojen tietojen päällekkäistä ylläpitämistä tulee välttää. Menettelyllä aiheutetaan aito riski sille, että ylläpidettävät tiedot eroavat myös julkaisussa toisistaan mikä voisi aiheuttaa tiedon hyväksikäyttömahdollisuuksien heikkenemistä.
- Tarkastusvirastolla ei olisi rekisterinpitäjänä mahdollisuuksia vaikuttaa tässä yhteydessä esitettävän tiedon oikeellisuuteen tai ajantasaisuuteen. Silti tarkastusvirastolle muodostuisi velvollisuus julkaista näitä tietoja.
- Tehtävän toteuttaminen vaatisi käytännössä runsaasti manuaalista työtä sekä toiminnan yhteensovittamista tiedon alkuperäisten julkaisijoiden kanssa. Menettelyllä aiheutetaan olennaisesti hallinnollista taakkaa.

Tarkastusvirasto voi sisällyttää ilman erillistä säännöstä linkit ja viitetiedot toisten viranomaisten ylläpitämiin tietoihin sekä sisällyttää verkkosivuille tietoja muista hallinnon avoimuuteen liittyvistä tiedoista.

Todettakoon, että kansainvälisesti vastaavien rekisterien pitäjillä ei ole tällaista velvollisuutta koota muiden viranomaisten tietoja.

3 momentin sisältöä tulisi tarkentaa seuraavasti:

Ilmoitusvelvollinen voi ilmoittaa vaikuttamistoiminnastaan vapaaehtoisesti avoimuusrekisteriin myös muita kuin 2 momentissa tarkoitettuja tietoja, kuten tietoja julkisesta kampanjoinnista, valtiontalouden tarkastusviraston erikseen määrittämällä tavalla. Rekisteriviranomainen voi lisätä rekisterin yhteyteen tietoja virallisiin kuulemisiin sekä virallisesti asetettuihin työryhmiin osallistumisesta koskevia tietoja tai muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja.

Pykäläluonnoksen (4 §) 4 momentissa todetaan, että ilmoitusvelvollinen voi ilmoittaa tiedot suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi. Säännöksessä tai yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeen todeta, että ilmoitusvelvollisen ns. vapaasti tekstimuodossa ilmoittamat tiedot tulisi julkaista vain ilmoitusvelvollisen toimittamassa muodossa ja kielellä. Olisi kohtuutonta, jos rekisteriviranomainen joutuisi kääntämään ilmoitusten sisällön rekisterin kaikille kolmelle kielelle.

#### 2.4 Rekisteröinti-ilmoitus sekä muutoksista ilmoittaminen (5 §)

Pykäläluonnoksen (5 §) yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan

”Mahdollisen kolmannen osapuolen, joka antaa toimeksiannon yhteydenpidosta tai on neuvonnan kohde, ei tarvitse tehdä rekisteröinti-ilmoitusta. Kolmannen osapuolen tiedot annetaan rekisteröinti-ilmoituksen tehneen toimesta 6 §:n mukaisessa toimintailmoituksessa.”

Tällä perusteella muodostuu tilanne missä niiden oikeushenkilöiden, jotka käyttävät ammattimaisen vaikuttamisen harjoittajia (vaikuttamistoimistoja) ei tarvitsisi rekisteröityä ilmoitusrekisteriin vaikuttamistoiminnan harjoittajina. Tämä johtaisi tilanteeseen missä estetyn lain näkökulmasta eriarvoisessa asemassa olisivat ne oikeushenkilöt, jotka harjoittavat vaikuttamistoimintaa ns. omana toimintanaan verrattuna niihin, jotka tilaavat ko. palveluita vaikuttamistoimistolta. Tämä johtaisi tilanteeseen missä käytännössä vaikuttamistoiminnan ilmoitukset eroaisivat perusteettomasti sillä perusteella mikä on vaikuttamistoiminnan organisointitapa.

Molempien toimintatapojen tavoite, laajuus ja taloudellinen merkitys voivat olla samanlaisia. Se, että oikeushenkilö organisoii vaikuttajatoimintansa käyttämällä vaikuttajaviestintätoimistoa ei saisi johtaa siihen, että ko. oikeushenkilö jäisi tällä perusteella ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Tällä perustelulla vahvistetaan myös, että toimeksiannosta tapahtuva yhteydenpito on 4 §:n 2 momentin jaottelussa neuvontaa. Tämän pitäisi käydä selvemmin ilmi 4 §:stä ja sen perusteluista eikä olla 5 §:n perusteluissa.

Pykäläluonnoksen (5 §) yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan laajasti viranomaisen ohjauksen toteuttamista esimerkiksi erilaisten testien avulla. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan viranomainen huolehtii riittävän neuvonnan järjestämisestä ja toteuttamisesta hallintolain mukaan. Perusteluissa esitetyt esimerkit Irlannissa käytettävän testin osalta tulisi poistaa sillä sellaisen käyttöönotto olisi ongelmallista Suomessa.

Verkkotesteihin viranomaisneuvonnan keinona oikeudellisissa kysymyksissä liittyy ongelmia ja riskejä, joiden vuoksi sellaista ei välttämättä voida ottaa käyttöön Suomessa. Vaikuttamistoiminnan ja sen pitkäjänteisyyden ja suunnitelmallisuuden ja toisaalta satunnaisuuden ja pienimuotoisuuden käsitteet ovat niin tulkinnanvaraisia, että niiden arviointi edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa ja kuhunkin tapaukseen perehtymistä. Sitä ei voida korvata yksinkertaisella verkkotestillä. Sellaisen antama virheellinen tulos voitaisiin tulkita viranomaisen antamaksi virheelliseksi ohjeistukseksi, josta rekisteriviranomaisen olisi vastuussa. Tarkastusvirasto rekisterinpitäjänä harkitsee ja järjestää neuvonnan parhaaksi katsomallaan tavalla.

## 2.5 Toimintailmoitus (6 §)

Pykäläluonnoksen (6 §) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan

”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 aihelähtöisesti.”

Aihekohtainen yksilöiminen toimintailmoituksessa tulee olemaan haastavaa. Jotta rekisterin tiedot olisivat mahdollisimman käytettäviä ja informatiivisia olisi esimerkiksi harjoitettu vaikuttaminen valmistelutyöhön hyvä identifioida mahdollisimman tarkasti (hankekohtaisesti), jolloin 6§:n 1mom.vaatimukset täyttyisivät. Lakiluonnoksen 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyt tavoitteet ovat kannatettavia, mutta samaan aikaan haasteellisia raporttien ja lomakkeiden suunnittelun kannalta. Helppo ja nopea ns. "rasti ruutuun" -malli ei välttämättä tee raporteista informatiivisia. Yhtenäisen tietosisällön määrittämiseksi tarkastusvirastolla olisi perusteltua olla määräyksenantotoimivaltuudet.

Pykäläluonnoksen (6 §) yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan rekisterinpitäjän tulisi aina muistuttaa ilmoitusvelvollista toimintailmoituksen tekemisestä. Tämä tulisi poistaa perusteluista. Käytännössä tämä tarkoittaa vastuun osittaista siirtymistä ilmoitusvelvollisuuden määräaikojen seuraamisesta rekisterinpitäjälle ilmoitusvelvollisen puolesta. Tämä johtaa tarpeettomiin, rutiiniluonteisiin massapostituksiin. Toimintailmoitusten tekemisestä määräajassa vastaa kokonaisuudessaan ilmoitusvelvollinen.

## 2.6 Rekisteriviranomaisen tehtävät ja tiedonsaantioikeus (7 §)

Pykäläluonnoksen (7 §) mukaan rekisteriviranomainen tekee vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta. Tarkastusviraston toiminnan ja aseman kannalta olisi johdonmukaista, että tarkastusvirasto antaisi rekisterin toiminnasta ja valvonnasta vuosittaisen kertomuksen eduskunnalle.

Pykäläluonnoksen (7 §) yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan myös sellaisten toimijoiden, joilla ei ole Suomessa rekisteröityä oikeushenkilöä, tulisi rekisteröityä avoimuusrekisteriin ja tehdä tarvittavat toimintailmoitukset. Esityksessä ei ole käsitelty lainkaan tilannetta, missä tarkastusviraston tulisi kohdistaa valvontatoimenpiteitä näihin ilmoitusvelvollisiin. Käytännössä on oletettavaa, että tarkastusvirastolla ei olisi toimivaltuuksia toteuttaa näihin oikeushenkilöihin valvontatoimenpiteitä.

Pykäläluonnoksen (7 §) mukaan tarkastusviraston valvontatehtäviin ei ole sisällytetty tehtävänä ilmoitusten oikeellisuuden tarkistamista. Käytännössä valvontatehtävä on 7 § 1 momentin 2 kohdassa muotoiltu siten, että tarkastusvirasto voi selvittää tietoon tulleiden ilmoitusvelvoitteiden laiminlyöntiä.

Säännös on kirjoitettu perusteluineen sellaiseen muotoon, että tarkastusviraston tehtävänä ei olisi olla aktiivinen toimija ilmoitusten oikeellisuuden tarkistamisessa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan rekisteriviranomaisen tehtäviin tulisi lisätä oikeus harkintansa mukaan ja oma-aloitteisesti kohdistaa ilmoitusten oikeellisuuteen valvontaa.

Pykäläluonnoksen (7 §) 2 momentissa säädetään oikeudesta saada tietoja ilmoitusvelvollisilta. Säännöksen mukaan tarkastusvirastolla ei olisi kuitenkaan oikeutta saada vertailutietoja kolmansilta osapuolilta tai vaikuttamistoiminnan kohteilta. Ilmoitusten oikeellisuuden ja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntien selvittämiseksi vertailutietojen saamisella on kuitenkin olennainen merkitys. Kansainvälisistä verrokkimaista esimerkiksi Irlannissa on rekisterinpitäjällä oikeus vertailutietojen pyytämiseen. Tällä voidaan merkittävästi parantaa avoimuusrekisterin tietosisällön luotettavuutta.

Pykäläluonnoksen (7 §) yksityiskohtaisten perusteluiden

” 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 riittävyteen 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 selvittää 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 riittävyyttä. 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.”

Edelleen perusteluissa todetaan, että

”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. Tarkastusviraston tulisi pyytää 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. Väärrien 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 selvittämisvastuu siirtyisi poliisiviranomaiselle rikosasian osalta. Oletettavaa on, että tällaiset tilanteet olisivat äärimmäisen harvinaisia.”

Perusteluista saa sen käsityksen, että vain todella isoihin puutteisiin tulee ja saa puuttua. Perustelutekstissä tulisi huomioida, että rekisteriviranomaisen harkintavaltaa valvonnan toteuttamisessa ei perusteluissa tarpeettomasti rajattaisi.

Pykäläluonnoksen (7 §) 4 momentin mukaan tarkastusvirastolla on oikeus sakon uhallla velvoittaa ilmoitusvelvollinen tekemään ilmoitus tai korjaamaan siinä oleva virhe tai puute. Tarkastusvirastolla tulisi siis olemaan tämä oikeus, jos ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta huolimatta tee laissa säädettyjä ilmoituksia tai jos ilmoitus havaitaan olennaisilta osiltaan virheelliseksi tai puutteelliseksi.

Toisaalla, avoimuusrekisterilain 7 §:n 3 momentissa todetaan, että ”ilmoitusvelvollisen on salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä annettava Valtiontalouden tarkastusvirastolle valvontaa varten tarvittavat asiakirjat ja tiedot.”

Käytännössä voi tulla eteen tilanne, että ilmoitusvelvollinen on haluton toimittamaan ilmoitusten oikeellisuuden selventämiseksi tarpeellisia asiakirjoja ja tietoja. Ilmoituksen korjaamiseen tai täydentämiseen tarkastusvirasto voi kuitenkin velvoittaa ilmoitusvelvollisen vasta, kun ilmoitus on todettu olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että oikeus velvoittaa ilmoitusvelvollinen tarvittaessa sakon uhalla täyttämään velvollisuutensa tulisi ulottaa koskemaan myös lisätietojen ja selvitysten toimittamista.

## 2.7 Sähköinen rekisteri ja tietojen julkaisu (9 §)

Pykäläluonnoksen (9 §) mukaan

”Avoimuusrekisteriin ilmoitetut 4 §:ssä säädetyt tiedot julkaistaan yleisen tietoverkon kautta. Avoimuusrekisterin sisältämät tiedot pidetään saatavilla yleisessä tietoverkossa 10 vuoden ajan.”

Tältä osin olisi johdonmukaisempaa todeta, että 4 §:ssä säädetyt tiedot pidettäisiin saatavilla yleisessä tietoverkossa 10 vuoden ajan. Käytännössä avoimuusrekisteriin tulee sisältymään myös muita tietoja, esimerkiksi henkilötietoja sähköisen ilmoittamisen mahdollistamiseksi. Ei olisi tarkoituksenmukaista, että nämä, lainsäädännön tavoitteiden kannalta, epärelevantit tiedot julkaistaisiin tietoverkossa.

Jaakko Eskola

johtaja

Kaj von Hertzen

johtava lainsäädäntöasiantuntija

Eskola Jaakko  
Valtiontalouden tarkastusvirasto

von Hertzen Kaj  
Valtiontalouden tarkastusvirasto