Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 27.10.2020

# Tarkennuksia aikaisemmin käsiteltyihin asioihin

## Rekisteristä poistaminen

Rekisteristä poistamista pohdittaessa on hyvä huomioida, ettei avoimuusrekisterissä olemisesta seuraa toimijoille oikeuksia, kuten lupaa harjoittaa lobbaustoimintaa. Tämä johtuu siitä, ettei rekisteröintivelvoitetta voi sitoa oikeuteen harjoittaa vaikuttamistoimintaa, sillä velvoitteen valvonta olisi mahdotonta toteuttaa toiminnan yleisluonteisuuden takia suhteellisuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaisesti. Näin ollen avoimuusrekisteriin ei voida myöskään tehokkaasti sisällyttää sellaisia hallinnollisia sanktioita, joihin olennaisena osana liittyy toiminnan rajoittaminen (luvan peruuttaminen, toiminnan kieltäminen).

Poistaminen ei siis toimi tehokkaana sanktiokeinona avoimuusrekisterisääntelyssä, jossa säännellään vaikuttamistoiminnan läpinäkyvyyttä, ei harjoittamista. On nimittäin mahdollista, että rekisteristä poistettu toimija jatkaakin toimintaansa poistamisesta huolimatta. Tällöin joudutaan tilanteeseen, jossa toimijalla on käytännössä edelleen oikeus jatkaa vaikuttamistoimintaa, koska rekisteröinti ei ole edellytys vaikuttamistoiminnan harjoittamiselle. Samalla toimija kuitenkin rikkoisi rekisteröitymisvelvoitetta, ellei tämä uudelleen rekisteröityisi ennen vaikuttamistoiminnan jatkumista. Näin ollen rekisteristä poistaminen ei toimi, ellei lobbaajan harjoittamaa vaikuttamistoimintaa voida täysin kieltää.

Tilanteissa, joissa toimija rikkoo toistuvasti velvoitteitaan uhkasakonkin uhalla, ja tähän haluttaisiin puuttua, poistamisen sijaan tehokkaampana ja tarkoituksenmukaisempana keinona voisi olla julkaista tieto rikkomuksista osana rekisteritietoja. Virheellisiin tietoihin tai disinformaatioon rekisteriviranomainen voisi lähtökohtaisesti puuttua oma-aloitteisesti korjaamalla ja poistamalla tietoa. Rekisteriviranomainen ei kuitenkaan voisi poistaa toimijaa rekisteristä, mikä kuitenkin voisi olla räikeimmissä disinformaatio-tapauksissa tehokkain keinoa estää rikkomuksia ja turvata avoimuusrekisterin toiminta.

## Uhkasakon luonne

Uhkasakkomenettelyä, johon kuuluvat uhkasakon asettaminen ja velvoitteen jäätyä noudattamatta uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi, ei ole tarkoitettu rangaistuksenluonteiseksi seuraamukseksi, vaan menettelyn tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen noudattaminen ja siten lainmukaisen oikeustilan aikaansaaminen (KHO:2016:96).

Uhkasakon määräytymisestä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990) siten, että uhkasakon suuruutta harkittaessa huomioidaan laiminlyönnin laatu, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Näin ollen valvontaviranomainen voisi käyttää laajaa harkintaa ja kohdistaa ohjauskeinoja tarkoituksenmukaisesti tilanteesta riippuen.

Avoimuusrekisterissä tämä tarkoittaisi sitä, että viranomaisella olisi mahdollisuus harkita uhkasakkomenettelyn käyttämistä tilannekohtaisesti. Niissä tapauksissa, jossa kyseessä on tahaton laiminlyönti, voi rekisteriviranomainen jättää käyttämättä uhkasakkomenettelyä. Etenkin rekisterin käyttöönottovaiheessa on perusteltua, ettei rekisteriviranomainen käytä uhkasakkomenettelyä, vaan lievempiä ohjauskeinoja, kuten informointia ja neuvontaa.

## Taloudellisten tietojen ilmoittaminen

Taloudellisten tietojen osalta avoimuusrekisteriin on tärkeää sisällyttää sellaista tietoa, joka antaa yleisen kuvan toimijan sidonnaisuuksista ja resursseista. Tällaisina tietoina voidaan pitää toimijan rahoituslähteitä ja kokonaisbudjettia sekä mahdollista arviota edunvalvontaan käytetyistä varoista. Nämä tiedot tulisi antaa tilikauden mukaan, sillä edellytyksellä, että toimija on harjoittanut soveltamisalan mukaista toimintaa kyseisenä tilikautena. Tiedot annettaisiin perusilmoituksella.

Edunvalvontabudjetin määrittelyyn sisältyy vaikeuksia, minkä takia ensisijaisesti ilmoitetaan kokonaisbudjetti. Toimijalle voitaisiin kuitenkin mahdollistaa myös edunvalvontaan käytettyjen varojen arviointi ja siitä ilmoittaminen, mutta tämä olisi vapaaehtoista ja tiedot ilmoitettaisiin ainoastaan suuruusluokassa.

## Tarkennuksia liikesalaisuuteen

Liikesalaisuudet voivat olla hyvin monentyyppistä teknistä tai taloudellista tietoa. Jotta tieto voidaan luokitella liikesalaisuudeksi, tiedon on oltava salaista. Lisäksi tiedolla on oltava taloudellista arvoa ja tiedon haltijan on tullut tehdä kohtuullisia toimenpiteitä pitääkseen tiedon salaisena.

Avoimuusrekisterisääntelyn soveltamisalasta on rajattu pois tavanomainen yhteydenpito viranomaisissa. Tällä rajataan avoimuusrekisterin ulkopuolelle merkittävä osa sellaisesta asiakirja-aineistosta, joka voisi sisältää liikesalaisuuksia. Esimerkiksi yrityskauppoihin liittyvä viranomaisasiointi ei kuuluisi lobbausrekisterin soveltamisalaan.

On kuitenkin mahdollista, että avoimuusrekisterin soveltamisalaan liittyvissä tilanteissa käsitellään liikesalaisuuksia. Avoimuusrekisteriin ei kuitenkaan ilmoiteta yhteydenpidon tai neuvonnan sisältöä sellaisella tarkkuudella, etteikö toimijan olisi mahdollista raportoida niitä ilman liikesalaisuuksien paljastumista.

Merkittävämpi kysymys avoimuusrekisterin osalta on kuitenkin se, onko tieto yhteydenpidosta tai neuvonnasta itsessään liikesalaisuuden piiriin laskettava asia, jolloin toimija voisi pyytää tiedon salaamista. Tällainen tieto ei kuitenkaan näyttäisi täyttävän liikesalaisuuslaissa olevan määritelmän piirteitä, eikä tietoa siten voitaisi pitää liikesalaisuutena.