Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 25.3.2021

# Alustavia pykälä- ja perustelumuotoiluja lain tarkoituksesta, soveltamisalasta, rekisteritiedoista ja ilmoitusmenettelyistä

## Tausta

Muistiossa esitettynä viime kokouksen perusteella muokatut pykäläluonnokset (pykälät 1-4) perusteluineen sekä kaksi uutta pykälää (pykälät 5 ja 6). Kunkin pykälän perustelut ovat erotettuna pykälän yhteydessä olevaan taulukkoon. Muotoilut ovat alustavia, ja työryhmältä kaivataan näkemyksiä erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

* Puuttuuko pykäläluonnoksista tai perusteluista asioita?
* Mitä asioita pykälistä tulisi korostaa yksityiskohtaisissa perusteluissa?
* Ovatko pykäläluonnoksissa käytetyt termit ymmärrettäviä ja selkeitä?
* Onko pykäläluonnoksissa tai perusteluissa tällä hetkellä avattu jotain liikaa/liian vähän?

Lisäksi pykälien ja perusteluiden yhteydessä on mahdollisesti laitettu yksityiskohtaisia kysymyksiä kommentti-sarakkeessa.

## Pykälä- ja perusteluluonnokset

**Avoimuusrekisterilaki**

|  |
| --- |
| *Lain nimike.* Lain nimikkeeksi ehdotetaanavoimuusrekisterilaki. Perusteena on se, että ehdotettu nimike todennäköisesti muodostuu lain kutsumanimikkeeksi, sillä rekisterin viralliseksi nimeksi tulee Avoimuusrekisteri. Kuvaavamman nimikkeen käyttöä, kuten Laki vaikuttamistoiminnan rekisteröinnistä, ei näin ollen pidetä tarpeellisena, 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. |

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

***1 § Lain tarkoitus***

*Avoimuusrekisterilain tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja valtion virastoissa tehtävän päätöksenteon läpinäkyvyyttä rekisteröimällä niihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa (lobbausta).*

|  |
| --- |
| **1 §.** *Lain tarkoitus.* Pykälässä säädetään lain tarkoituksesta.Lain tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja valtion virastoissa tehtävän päätöksenteon läpinäkyvyyttä rekisteröimällä niihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa (lobbausta). 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. Vaikuttamistoiminnalla taas tarkoitetaan yhteydenpitämistä vaikuttamisen kohteeseen, esimerkiksi poliittisiin päättäjiin tai asiaa valmisteliin virkamiehiin.  Vaikuttamistoiminta kohdistuu päätöksenteon kaikkiin vaiheisiin ja on useimmiten hyvin pitkäjänteistä. Vaikuttaminen voidaan aloittaa jo hyvin varhaisessa vaiheessa ennen virallisen valmisteluprosessin alkamista ja jatkaa läpi valmisteluprosessin. Esimerkiksi lainsäädäntöhanketta on voitu ajaa jo vuosikausia ennen sen virallista asettamista. Keskeistä vaikuttamistyössä näyttää olevan jatkuvan keskusteluyhteyden ylläpitäminen ja suhteiden luominen niin virallisissa kuin epävirallisissa yhteyksissä. Laki kattaa nämä kaikki vaiheet niin virallisen kuin epävirallisen vaikuttamisen lukuun ottamatta 3 pykälässä säädettäviä poikkeuksia.  Nykyisellään avoimuuteen velvoittava lainsäädäntö perustuu julkisuuslakiin (621/1999), jonka nojalla viranomaisen on pyynnöstä annettava tietoa hallussaan olevista julkisista asiakirjoista ja joissakin tapauksissa proaktiivisesti tiedotettava niistä. Tämän lisäksi löytyy lukuisia alemman tason normistoon liittyviä käytänteitä, joilla pyritään avaamaan julkisuuslain pohjalta päätöksenteko. Näitä ovat esimerkiksi hallituksen esitysten laatimisohjeet ja säädösvalmistelun kuulemisohjeet, joissa ohjeistetaan lainvalmisteluun liittyvien virallisten kuulemisten kirjaamisesta. Päätöksentekoon kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta merkittävä osa on kuitenkin epävirallista yhteydenpitoa, joista ei useinkaan synny julkisuuslain mukaista asiakirjaa. Tällainen vaikuttaminen jää nykyisellään suurilta osin julkisuudelta piiloon ja vähentää siten päätöksenteon läpinäkyvyyttä.  Pykälässä korostetaan vaikuttamistoiminnan olevan sama asia kuin lobbaaminen. Laissa puhutaan kuitenkin 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 liittämistä epärehelliseen tai kiellettyyn toimintaan. Lain toimeenpanossa on myös tärkeää tuoda esille tätä yhteyttä ja pyrkiä näin edistämään ymmärrystä lobbauksesta hyväksyttävänä ja demokratiaan kuuluvana ilmiönä. |

***2 § Vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän neuvonnan rekisteröinti***

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

*Avoimuusrekisteriin on rekisteröitävä edellä 1 momentissa tarkoitettua yhteydenpitoa, joka kohdistuu:*

*1) kansanedustajiin tai näiden avustajiin;*

*2) ministereihin tai näiden avustajiin;*

*3) eduskunnan kanslian, ministeriöiden tai valtion virastojen virkamiehiin.*

|  |
| --- |
| **2 §.** *Vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän neuvonnan rekisteröinti.* Pykälän 1 momentissa säädetään oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinoharjoittajille velvoite rekisteröityä avoimuusrekisteriin, mikäli ne harjoittavat vaikuttamistoimintaa tai antavat siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa. Vaikuttamistoiminnan harjoittaja voi ajaa niin omaa kuin kolmannen osapuolen agendaa, jolloin sääntely koskee sekä omaan että toisen lukuun tehtävää vaikuttamistoimintaa. Keskeistä on, että rekisterivelvollinen on aina oikeushenkilö tai yksityinen elinkeinoharjoitta, vaikka itse yhteydenpitäjänä toimisi luonnollinen henkilö, kuten henkilökunnan jäsen tai luottamushenkilö. Toisen lukuun tehtävässä vaikuttamistyössä on kysymys ammattimaisesta konsulttitoiminnasta, jossa toimija ottaa yhteyttä asiakkaansa puolesta lobbauksen kohteeseen erillistä korvausta vastaan. Tällaisia palveluita tarjoavat Suomessa esimerkiksi vaikuttajaviestintätoimistot. 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. Kaikkea avustavaa konsulttitoimintaa ei kutenkaan voida laskea yhteydenpidon ammattimaiseksi neuvonnaksi. Ainoastaan sellainen toiminta, joka kytkeytyy asiakkaan vaikuttamistoimintaan, kuuluu sääntelyn piiriin. 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. Arviointi tehdään tapauskohtaisesti. Rekisteröintivelvollisuutta arvioitaessa on tärkeää 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 toiminen.  Pykälän 2 momentin mukaan vaikuttamistoiminta on yhteydenpitoa, jossa vaikuttamistoimintaa harjoittavan ja vaikuttamisen kohteen välille muodostuu suora yhteys. Tällaista yhteydenpitoa voi olla tapaaminen, puhelimella soittaminen, sähköpostiviestittely tai muu näihin rinnastettava tapa. Pykälässä 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. Pykälässä tarkoitetuksi yhteydenpidoksi ei kuitenkaan lasketa kaikkea toimintaa, jossa vaikuttamistoimintaa harjoittavan ja vaikuttamisen kohteen välille muodostuu suora yhteys. Pykälässä tarkoitettua yhteydenpitoa ei ole esimerkiksi:   * julkinen mediakampanja, jossa tiettyä viestiä jaetaan median välityksellä, vaikka viesti tavoittaisikin jossain vaiheessa myös vaikuttamisen kohteena olevan toimijan; * tapaaminen julkisessa yleisötilaisuudessa, jossa toimijat ovat joko esiintymässä tai yleisössä; * sosiaalisessa mediassa käytävä julkinen keskustelu.   Keskeistä yllä mainituissa esimerkeissä on, että niissä syntynyt yhteys on joko julkista, välillistä, osittain tarkoituksetonta tai yksityishenkilöiden harjoittamaa, jolloin niiden ei voida katsoa täyttävän suoran yhteydenpidon määritelmää. Rajauksella pyritään ehkäisemään sitä, että sääntely vaikuttaisi julkisen ja osittain spontaanin yhteiskunnallisen keskustelun käymiseen pakottamalla keskustelijat rekisteröitymään. Näistä voitaisiin kuitenkin kertoa vapaaehtoisesti 4 pykälän 3 momentin mukaisesti.  Pykälässä luetellaan ne vaikuttamistoimintaan liittyvän yhteydenpidon kohteet, joihin yhteydenpito edellyttää rekisteröitymistä. Tällaisia yhteydenpidon kohteita ovat kansanedustajat ja ministerit sekä näiden poliittinen avustajakunta sekä eduskunnan, ministeriöiden ja valtion virastojen virkamiehet. Vaikuttamistoiminta kohdistuu usein eri toimijoihin valmistelun eri vaiheissa, jolloin rekisterin luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että säädös kattaa yhteydenpidon kaikkiin sääntelyn piirissä oleviin toimijoihin näiden asemasta riippumatta. Tällöin sääntelyyn ei synny ilmeisiä aukkoja, jotka mahdollistaisivat vaikuttamisen kohdistumisen tiettyihin rekisterin ulkopuolisiin toimijoihin, kuten alempiin virkamiehiin tai poliittisiin avustajiin. Poliittiseksi avustajakunnaksi laskettaisiin kansanedustajien henkilökohtaiset avustajat, ryhmäkanslioiden henkilökunta, ministereiden erityis- ja muut avustajat sekä poliittiset valtiosihteerit. |

**3 § Soveltamisalan rajoitukset**

*Tätä lakia ei sovelleta:*

1. *järjestäytymättömään kansalaistoimintaan;*
2. *yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista 2 §:ssä mainittua vaikuttamistoimintaa taikka vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa;*
3. *tavanomaiseen asiointiin viranomaisissa;*
4. *tuomioistuimiin tai valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaan;*
5. *viranomaisen asettamiin työryhmiin osallistumiseen ja virallisiin kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan, kuten valiokuntakuulemiset ja lausuntokierrokset;*
6. *satunnaiseen vaikuttamistoimintaan, jos toimintaan ei liity merkittävää taloudellista tai yhteiskunnallista intressiä ja sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta;*
7. *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;*
8. *valtion omistajaohjaukseen kuuluvaan yhteydenpitoon;*
9. *vieraaseen valtioon, Euroopan unioniin tai kansainväliseen hallitustenväliseen järjestöön, jos vaikuttamistoimintaan ei liity ammattimaista konsultointia;*
10. *puoluetoimintaan, vaaleissa ehdokkaana olevien tukiyhdistyksiin tai valitsijayhdistyksiin. Lakia sovelletaan kuitenkin eduskunnan ryhmäkanslioihin.*

|  |
| --- |
| **3 §.***Soveltamisalan rajoitukset.* Pykälässä säädetään soveltamisalan rajoituksista.  Pykälässä säädetään tilanteista, jotka jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Osa tilanteista täyttäisi 2 §:ssä säädetyt tunnusmerkit, mutta jäisi silti lain soveltamisalan ulkopuolelle. Osa tilanteista taas ei täyttäisi 2 §:ssä säädettyjä tunnusmerkkejä, mutta tärkeytensä vuoksi ja lain soveltamisen selventämiseksi ne mainittaisiin osana soveltamisalan rajoituksia.  Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovelleta järjestäytymättömään kansalaistoimintaan. Lain 2 §:n tunnusmerkistö ei kata järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa, mutta asian tärkeyden vuoksi se mainitaan osana soveltamisalan rajoituksia. Järjestäytymättömällä kansalaistoiminnalla tarkoitetaan yksilön tai yhteisön yhteiskunnallista toimintaa, joka ei ole järjestäytynyt oikeudelliseen muotoon, kuten esimerkiksi yhdistykseksi, säätiöksi tai yritykseksi. Järjestäytymättömäksi kansalaistoiminnaksi ei lasketa luonnollisen henkilön toimintaa siinä tapauksessa, että hän tosiasiallisesti edustaa vaikuttamistoiminnassaan jotain järjestäytynyttä toimijaa. Tällä estetään sääntelyn kiertäminen toimintamuodon, omistajien, henkilökunnan tai luottamushenkilöiden kautta. Tosiasiallisuutta tulee arvioida tapauskohtaisesti, mutta esimerkiksi seuraavien ehtojen täyttyminen voidaan pitää riittävänä todistamaan tosiasiallisuutta, jolloin lakia tulee soveltaa:   * Toimija käyttää yhteydenpidossa toiminimeä tai muulla tavalla antaa ymmärtää olevansa kyseiseen toiminimeen kytköksissä oleva henkilö; * Ajettava intressi on konkreettinen ja liittyy ensisijaisesti oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinoharjoittajan etuun. Tällainen tilanne voisi esimerkiksi syntyä, jos omistaja tai hallituksen jäsen ajaisi henkilökohtaisia suhteitaan hyödyntäen yhtiön etua valmisteilla olevassa lainsäädäntöhankkeessa.   Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta yksityiseen elinkeinoharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista 1 §:ssä mainittua yhteydenpitoa taikka yhteydenpidon 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. Elinkeinotoiminnaksi katsottaisiin tässä kohtaa myös kolmannen osapuolen puolesta toiminen vastikkeetta, jos järjestelyllä tosiasiallisesti pyritään hyödyntämään elinkeinoharjoittajan elinkeinotoiminnassaan käyttämää asiantuntemusta, kuten kontaktiverkostoa tai ymmärrystä valmisteluprosessista. Näin estettäisiin rekisteröintivelvoitteen kiertäminen sillä, että vaikuttamistoimintaan liittyviä palveluksia tarjottaisiin vastikkeettomasti.  Pykälän 1 momentin 3 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 sidosryhmien operatiiviseen toimintaan, kuten erilaisten lupa- ja tukiasioiden hoitamiseen viranomaisissa, hankintaan osallistumiseen ja sen toteuttamiseen tai muuhun vastaavanlaiseen tiedonvaihtoon. Tällaista yhteydenpitoa voidaan pitää välttämättömänä ja teknisluonteisena vuoropuheluna, johon ei liity suoranaista vaikuttamisyritystä. Useimmiten vuoropuhelu 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. * Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö hakee jonkinlaista etuisuutta tai lupaa viranomaisissa. * Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö osallistuu julkiseen hankintaan ja sen toteuttamiseen. * 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.  Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan lakia ei sovelleta tuomioistuimiin tai valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaan. Perustuslaissa määritellyt tuomioistuimet jätetään soveltamisalan ulkopuolelle, sillä ne edustavat tuomiovaltaa erotuksena lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta. Lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleri on tarkoituksenmukaista jättää soveltamisalan ulkopuolelle, jotta sääntely olisi yhdenmukainen ylimpien laillisuusvalvojien osalta.  Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan laki ei sovelleta viranomaisen asettamiin työryhmiin osallistumiseen ja virallisiin kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan, kuten valiokuntakuulemiset ja lausuntokierrokset. Nämä tiedot löytyvät viranomaisilta, eikä olisi tarkoituksenmukaista velvoittaa virallisiin valmisteluprosesseihin osallistuvia hoitamaan hallinnolle kuluvia 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. Toimeenpanon yhteydessä viranomaisten nykyisiä sidosryhmäyhteistyön dokumentoimiskäytäntöjä tulee pyrkiä tarkentamaan ja systematisoimaan virallisten kuulemisten osalta, jotta varmistutaan niiden asianmukaisesta kirjaamisesta.  Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan lakia ei sovelleta satunnaiseen vaikuttamistoimintaan, jos toimintaan ei liity merkittävää taloudellista tai yhteiskunnallista intressiä ja sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta. Satunnaisella vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan sitä, että yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilön edustaja on kertaluonteisesti tai sattumanvaraisesti yhteydessä 2 §:ssä mainittuihin yhteydenpidon kohteisiin, kuten kansanedustajaan, ministeriin tai virkamieheen tapaamalla häntä yleisötilaisuudessa tai vastaavassa. Rajauksella 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.  Mikäli satunnaisessa vaikuttamistoiminnassa on kysymys merkittävästä taloudellisesta tai yhteiskunnallisesta intressistä, toimijan tulee rekisteröidä yhteydenpito. Merkittäväksi taloudelliseksi tai yhteiskunnalliseksi intressiksi katsotaan pyrkimys vaikuttaa suoraan tiettyyn valmisteilla olevaan sääntely-, budjetti- tai politiikkatoimen sisältöön tai erityisen merkittävään hankintapäätökseen. Myös siinä tapauksessa, että toimija saa yhteydenpidosta korvauksen tai tekee sen kolmannen osapuolen puolesta, toimijan tulee rekisteröidä yhteydenpito avoimuusrekisteriin. Tällä estetään se, että sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jäisi sellainen satunnainen toiminta, jota tosiasiallisesti harjoitetaan ammattimaisesti tai johon liittyy merkittävää taloudellista tai yhteiskunnallista intressiä.  Termiä ”satunnainen” käytetään lainsäädännössä kuvaamaan tilannetta, jossa vaikuttamistoimintaa tehdään niin harvoin, ettei sitä voida pitää jatkuvana tai toistuvana. 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. Ammattimaisuus ja tavoitteellisuus korostuvat varsinkin silloin, kun toimintaa tehdään korvausta vastaan, jonkun mandaatilla tai pyynnöstä tai sillä on olennainen kytkös liiketoimintaan tai edunvalvonnan harjoittamiseen.  Näin ollen satunnaisuuden arvioinnissa voidaan ottaa huomioon yhteydenpidon tavoitteellisuus ja ammattimaisuus sekä toimijan harjoittaman lobbaustoiminnan potentiaalinen merkitys. Käytännössä suurten yritysten tai edunvalvontajärjestöjen lobbaustoiminta on omiaan olemaan merkittävämpää kuin pienten yritysten ja kansalaisjärjestöjen tai elinkeinoharjoittajien toiminta. Tämä tarkoittaa sitä, että yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta rekisteröitymisvelvoite tulisi kyseeseen vain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti. Pienten yritysten, yhdistysten ja muiden vastaavien toimijoiden osalta taas tulisi arvioitavaksi toimijan merkittävyys sekä toiminnan laajamittaisuus ja suunnitelmallisuus, eli kuinka ammattimaisesti vaikuttamistoimintaa tosiasiallisesti tehdään.  Satunnaisuutta 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. Satunnaisena toimintana voidaan muun muassa pitää seuraavia esimerkkitapauksia:   * Yksittäinen elinkeinoharjoittaja tai yrityksen 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 yleisötilaisuuteen kansanedustajan, ministerin tai virkamiehen kanssa, mutta eivät ole muuten yhteydessä 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) tai yhteydenpidossa ei keskustella suoraan oikeushenkilön liiketoimintaan tai toimialaan liittyvästä konkreettisesta laki-, budjetti- tai politiikkahankkeesta.   Suunnitelmallisena ja ammattimaisena yhteydenpitona voidaan pitää esimerkiksi 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; * yksittäisen elinkeinoharjoittajan tai oikeushenkilön nimissä toimii luonnollisia henkilöitä, joko palkattuna tai vapaaehtoisina, joiden tehtäviin sisältyy edunvalvontatyötä, kuten yhteydenpitoa päättäjiin ja virkamiehiin; * yksittäinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö on yhteydessä kolmannen osapuolen pyynnöstä tai korvausta vastaan.   Pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan lakia ei sovelleta 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. Niissä tapauksissa, joissa lakisääteistä tehtävää hoitaa muu kuin viranomainen, yksityinen julkisoikeudellinen laitos, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja sen yhteydessä oleva Ihmisoikeuskeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos (Ulkopoliittinen instituutti), valtion liikelaitos, 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 vaikuttamistoiminaan liittyvän yhteydenpidon erottamiseen ja jälkimmäisen raportointiin tässä laissa säädetyin perustein.  Pykälän 1 momentin 8 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.  Pykälän 1 momentin 9 kohdan mukaan lakia ei sovelleta vieraaseen valtioon, Euroopan unioniin tai kansainväliseen hallitustenväliseen järjestöön, jos vaikuttamistoimintaan ei liity ammattimaista konsultointia. Rajauksella on haluttu turvata kansainvälisen yhteystyön, 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. Toimeenpanossa on hyvä ohjeistaa Suomessa olevia suurlähetystöjä siitä, että esimerkiksi vienninedistämismatkat, joissa yritykset ja järjestöt tapaavat 2 §:ssä mainittuja toimijoita ovat lain soveltamisalan piirissä.  Pykälän 1 momentin 10 kohdan mukaan lakia ei sovelleta puoluetoimintaan, vaaleissa ehdokkaana oleviin tukiyhdistyksiin tai valitsijayhdistyksiin. Lakia kuitenkin sovelletaan eduskunnan ryhmäkanslioihin. Puolueen jäsenjärjestöjen ja valitsijayhdistysten 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 eduskunnassa toimivien ryhmäkanslioiden työntekijöihin, jotka ovat puolueen työntekijöitä, mutta siinä määrin sidoksissa eduskuntaan, että heidän sisällyttämistä lain soveltamisalan piiriin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Ilman ryhmäkanslioiden 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 ryhmäkanslian työntekijä. |

**4 § Rekisterin sisältämät tiedot**

*Avoimuusrekisteri sisältää rekisteröitävistä toimijoista seuraavat tiedot:*

1. *perustiedot:*
2. *yksityisen elinkeinonharjoittajan toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero;*
3. *oikeushenkilön toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä* *yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero;*
4. *toimialatieto sekä yleiskuvaus toiminnasta;*
5. *jäsenyydet erilaisissa edunvalvontayhteisöissä;*
6. *rekisteröinnin päivämäärä;*
7. *sellaiset 7 §:n 2 momentin nojalla määrätyt kehotukset, joiden tehosteeksi on asetettu uhkasakko;*
8. *tieto toiminnan lopettamisesta ja ajankohta;*
9. *vaikuttamistoimintaa koskevat tiedot:*
10. *yhteydenpidon kohteet, määrät, aiheet, tavat ja ajankohdat;*
11. *asiakkaan toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero,* *jos yhteydenpito tehdään kolmannen osapuolen toimesta;*
12. *vaikuttamistoiminnan neuvontaa koskevat tiedot:*
13. *asiakkaan toiminimi,* *mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero;*
14. *neuvonnan sisältö ja ajankohta;*
15. *arvio edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista.*

*Eduskunnan, ministeriöiden ja valtion virastojen virallisiin kuulemisiin sekä virallisesti asetettuihin työryhmiin osallistumista koskevat tiedot voidaan lisätä rekisteriviranomaisen toimesta nähtäville avoimuusrekisterin verkkosivuille.*

*Rekisteriin voidaan merkitä vapaaehtoisesti annettavia muita vaikuttamistoimintaan liittyviä tietoja, kuten tieto julkisesta kampanjoinnista. Rekisteriviranomainen voi lisätä rekisterin yhteyteen muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja.*

|  |
| --- |
| **4 §.** *Rekisterin sisältämät tiedot.* Pykälässä säädetään avoimuusrekisteriin merkittävistä tiedoista.  Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädetään rekisteriin annettavista 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 alakohdan a ja b 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 1 kohdan alakohdan c 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 1 kohdan alakohdan d mukaan rekisteriin merkitään kaikki jäsenyydet edunvalvontayhteisöissä. Edunvalvontayhteisönä pidetään sellaisia yhteisöjä, jotka harjoittavat pykälän 2 mukaista toimintaa edistääkseen jäsenistönsä etuja. Momentin 1 kohdan alakohdan e mukaan rekisteriin merkitään rekisteröintipäivä, joka on 5 pykälän 1 momentin mukaisen rekisteri-ilmoituksen antamisen päivä. Momentin 1 kohdan alakohdan f 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 1 kohdan alakohdan g mukaan rekisteriin merkitään tieto toiminnan lopettamisesta ja ajankohta, joka on 5 pykälän 2 momentin mukaisen ilmoituksen jättämisen päivä. Toiminnan lopettamisesta säädetään tarkemmin 5 pykälässä.  Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetään rekisteriin annettavista vaikuttamistoimintaa koskevista tiedoista, joiden tarkoituksena avata yleisöllä rekisteröityneen toimijan yhteydenpitoa 2 pykälän 2 momentissa mainittuihin toimijoihin. Momentin 2 kohdan alakohdan a mukaan yhteydenpidosta merkitään yhteydenpidon kohteet, aiheet, tavat ja ajankohdat. Toiminnan ilmoittamisesta säädetään tarkemmin 6 §:ssä. Momentin 2 kohdan alakohdan b mukaan tulee edellä kuvatun kaltaisen yhteydenpidon osalta merkitä asiakkaan toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero, jos yhteydenpito tehdään asiakkaan puolesta.  Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädetään rekisteriin merkittävistä vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa koskevista tiedoista. Momentin 2 kohdan alakohdan a mukaan rekisteriin merkitään neuvonnan kohteena olevan asiakkaan toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero. Momentin 2 kohdan alakohdan a mukaan rekisteriin merkitään neuvonnan sisältö ja ajankohta. Neuvonnan sisältö kuvataan siten, että kuvauksesta käy ilmi neuvonnan aiheet ja miten neuvonta liittyy asiakkaan vaikuttamistoiminnan harjoittamiseen. Esimerkiksi voidaan kertoa, että asiakkaan kanssa on toteutettu vaikuttamissuunnitelma, jolla pyritään edistämään tiettyjä asioita tai vaikuttamaan tiettyihin hallinnon hankkeisiin. Neuvonnan ajankohta ilmoitetaan kuukausitasolla.  Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädetään rekisteriin merkittävästä arviosta edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista.  Pykälän 2 momentin mukaan eduskunnan, ministeriöiden ja valtion virastojen virallisiin kuulemisiin sekä virallisesti asetettuihin työryhmiin osallistumista koskevat tiedot voidaan lisätä rekisteriviranomaisen toimesta 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.  Pykälä 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. Lisäksi rekisteriviranomainen voi harkintansa mukaan lisätä rekisterin yhteyteen muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja, jotka tukevat avoimuusrekisterin tavoitteita. |

**5 § Rekisteröinti-ilmoitus sekä muutoksista ilmoittaminen**

*Ennen vaikuttamistoiminnan aloittamista tehdään rekisteriviranomaiselle rekisteriin merkitsemistä varten ilmoitus, joka sisältää 4 §:n 1 momentin 1 kohdan alakohtien a, b, c ja d tarkoitetut perustiedot.*

*Rekisteröityneen toimijan on viipymättä ilmoitettava xxx:lle rekisteriin ilmoittamiensa perustietojen muutoksista. Lisäksi toimijan on ilmoitettava rekisteriin toimintansa lopettamisesta.*

**6 § Toimintailmoitus**

*Yhteydenpidosta ja yhteydenpidossa avustamisesta sekä näihin liittyvistä taloudellisista tiedoista ilmoitetaan toimintailmoituksella. Yhteydenpidosta ilmoitetaan 4 §:n 1 momentin 2 kohdan alakohdassa a tarkoitetut tiedot sekä, jos kyseessä on toimeksianto, alakohdassa b tarkoitetut tiedot. Yhteydenpidon ammattimaisesta neuvonnasta ilmoitetaan 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut tiedot.*

*Toimintailmoitus tehdään kaksi kertaa vuodessa, tammikuun sekä heinäkuun aikana, edellisen 6 kuukauden ajalta. Taloudelliset tiedot annetaan tammikuun toimintailmoituksessa. Toimintailmoituksesta tiedot yksilöidään aiheen perusteella siten, että ilmoituksesta käy ilmi kunkin aiheen osalta yhteydenpidon kohteet, tavat ja ajankohdat.*

*Toimintailmoituksessa ilmoitetaan yhteydenpidon kohteet yksilöitynä siten, että henkilön tarkkuudella yksilöitäisiin kansanedustajat, ministerit sekä ministereiden poliittiset valtiosihteerit ja erityisavustajat. Muiden avustajien osalta riittäisi pelkkä tieto yhteydenpidosta avustajakuntaan. Virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta yksilöitäisiin osasto- ja yksikkötieto.*