Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 27.8.2021

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. Tekstiluonnokset ovat alustavia ja vaativat vielä täydentämistä ja työstöä.
* Pykälä ja perustelumuotoilut ovat alustavia ja vaativat vielä tarkentamista. Keskeisen sisällön pitäisi kuitenkin jo ilmetä niistä.
* 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 pitkälti valmis, mutta edellyttää vielä yksittäisten tietojen täydentämistä.

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 Munsterhjelmin 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 sihteereiksi nimitettiin erityisasiantuntija Sami Demirbas, neuvotteleva virkamies Heini Huotarinen ja EU-asiantuntija Anna Pohjalainen oikeusministeriöstä.

Työryhmä ehdottaa säädettäväksi uuden avoimuusrekisterilain. Työryhmä ehdottaa, että vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa harjoittavat tahot velvoitetaan 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.

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

Helsingissä xx päivänä kesäkuuta 2021

[TÄHÄN VIELÄ OHRY]

Niklas Wilhelmsson

Juuso Oilinki Pertti Rauhio Miska Lautiainen

Liisa Partio Tuomo Yli-Huttula Pentti Mäkinen

Markku Jokisipilä Emilia Korkea-aho Sami Demirbas

Heini Huotarinen Anna Pohjalainen

# Tiivistelmä

* Osio on pitkälti valmis, mutta edellyttää vielä yksittäisten tietojen täydentämistä ja mahdollisten muuten päivittämistä.

## 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 osallistuminen, satunnainen vaikuttamistoiminta, valtion omistajaohjaus sekä puoluetoiminta. Ilmoitusvelvollisuutta ei olisi esimerkiksi sellaisella yksityisellä elinkeinonharjoittajalla, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa.

Rekisterin laajentamista alue- ja kuntatasolle arvioidaan myöhemmin.

## 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. Etenkin avoimuusrekisterin käyttöönoton alkuvaiheessa 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 ja muuta tarkastelua 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 säädetyt velvollisuudet ilman pelkoa sanktiotoimista.

# Asian tausta ja valmistelu

* Osio on pitkälti valmis, mutta edellyttää vielä yksittäisten tietojen täydentämistä.

## 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 avoimuuskehitys[[1]](#footnote-1) että Suomessa aika ajoin esille nousseet haasteet liittyen päätöksenteon läpinäkyvyyteen, pyöröovi-ilmiöön 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](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161047/57-2018-Lobbarirekisterin%20kansainvaliset%20mallit.pdf)). 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](https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Documents/Lobbarirekisterimuistio%2028022019.pdf) yksimielisesti, että Suomeen on seuraavan vaalikauden aikana luotava lakiin perustuva sähköinen avoimuusrekisteri.

## Valmistelu

Valtioneuvosto asetti 12.3.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan ehdotusta lakisääteisestä 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:sta sekä kaksi tutkijaa. Keväällä 2021 työryhmään osallistui asiantuntijajäseninä 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 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 yrityskentässä. 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.

# Nykytila ja sen arviointi

* Osio kesken, edellyttää vielä täydennyksiä ja arvioinnin selkeyttämistä.

## 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](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-876-9).) 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 konsensukseen 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](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-876-9).) 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.

[Tähän kuvaus järjestöjen ja yritysten lobbauksen yleisyydestä kyselytutkimuksen ja virallisten työryhmä/kuulemistietojen perusteella]

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. Virastoihin kohdistuu tutkimuksen perusteella yhteydenpitoa lobbareiden taholta vain harvoin.

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, joka on tutkimusten mukaan usein tärkeimpiä lobbauksen kohteita.

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.

## 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.

### Julkisuuslaki

Avoimuuteen velvoittava lainsäädäntö perustuu julkisuuslakiin (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. Pyynnön 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 kuulemista 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](https://oikeusministerio.fi/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

Vapaaehtoista rekisteriä avoimuusrekisteriä (European Transparency Register) ylläpitävät Euroopan parlamentti ja komissio. Jäsenmaita edustava ministerineuvosto ei ole esityksen kirjoittamishetkellä mukana rekisterissä, mutta EU:ssa on vireillä aloite yhteisestä pakollisesta rekisteristä.

Nykyisen avoimuusrekisterin tarkoituksena on antaa tietoa siitä, ketkä lobbaavat, mitä etuja valvotaan ja miten paljon varoja lobbaukseen käytetään. Rekisteröityminen on vapaaehtoista, mutta rekisteröityneet saavat erikoiskulkulupia parlamentin tiloihin. Lisäksi parlamentin valiokuntien kuulemisiin voidaan pyytää puhujiksi edunvalvojia vain, jos ne ovat rekisteröityneet avoimuusrekisteriin.

Suomalaisia yhteisöjä löytyy rekisteristä vuoden 2021 huhtikuussa 285.

# Tavoitteet

* Osio on pitkälti valmis, mutta voi edellyttää vielä pienimuotoisia täydennyksiä.

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, kehittämiselle. 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.

# Ehdotukset ja niiden vaikutukset

* Keskeneräinen. Luvussa esitetty kaikki keskeiset ehdotukset ja mahdolliset jatkokehittämistarpeet. Osiosta puuttuu vielä jatkokehitystarpeiden ja vaikutusten kuvaaminen, mutta niiden sisältö on esitettynä suuntaa antavasti.

## 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 kaavaillut 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, etenkään 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 on sitouttaa lain soveltamisalan piiriin kuuluvat sidosryhmät osaksi lain toimeenpanoa ja seurantaa sekä hyvän edunvalvontakulttuurin kehittämistä.

### Hyvä edunvalvontatapa

Laissa ehdotetaan, että tarkastusviraston asettaman neuvottelukunnan tehtävänä tulisi muiden tehtävien ohella 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.

## Jatkokehitystarpeet

* Tähän kohtaan tulee maininta rekisterin laajentamisesta alue- ja kuntatasolle sekä hallinnon avoimuuden kehittäminen muilla keinoin.

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

## Pääasialliset vaikutukset

### 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 tietopyynnöt 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.

### 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.

Valtiollisella tasolla vaikuttavat yhdistykset ja säätiöt… [Tähän arvio määrästä, toimialoita ja kokoluokasta kyselytutkimuksen ja virallisten työryhmä/kuulemistietojen perusteella]

#### 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 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 aktiivista ja laaja-alaista vaikuttamistoimintaa harjoittaville yhdistyksille, joilla on suuret resurssit ja merkittävät yhteiskunnalliset intressit. Tällaisia ovat erilaiset etu- ja kansalaisjärjestöihin kuuluvat 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 huolto 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. Soveltamisala rajaa kuitenkin ulkopuolelleen ruohojuuritason kansalaistoiminnan ja suurimman osan pienistä yhdistyksistä ja säätiöistä, 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 hallinnollisen taakan ei arvioida vähentävän kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aktiivisuutta ja mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Sen sijaan avoimuusrekisterillä voi olla epäsuoriavaikutuksia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymiseen, varsinkin pienempien toimijoiden keskuudessa. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan tekemän selvityksen[[2]](#footnote-2) 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.

### Yritysvaikutukset

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

Valtiollisella tasolla vaikuttavat yritykset… [Tähän arvio yritysten määrästä, toimialoita ja kokoluokasta kyselytutkimuksen ja virallisten työryhmä/kuulemistietojen perusteella]

#### 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 määräajoin. Hallinnollisen taakan arvioidaan kuitenkin pysyvän vähäisenä ja kohtuullisena kaikille sääntelyn piiriin kuuluville yrityksille.

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 yrityksille 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 tarkoituksenmukaisesti ja oikeasuhtaisesti 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.

#### 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. Soveltamisala rajaa kuitenkin ulkopuolelleen suurimman osan 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 enenevämmissä määrin yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Lobbaus saatetaan nähdä myös kielteisessä valossa. Tällaisissa tapauksissa lobbaus sekoitetaan usein vaikutusvallan väärinkäyttöön, jolloin lobbausta ei nähdä hyväksyttävänä. Mikäli avoimuusrekisteristä syntyy julkisuudessa kuva jonkinlaisena mustana listana toimijoista, jotka ovat harjoittaneet lobbausta, sillä voi olla vaikutuksia yritysten halukkuuteen osallistua itse suoraan yhteiskunnalliseen toimintaan. Tällöin vaikuttaminen voi keskittyä vain edunvalvontajärjestöille, joiden jäseniä yritykset ovat. Yritysten toteuttama yhteinen vaikuttamistoiminta tapahtuu jo tällä hetkellä toimialapohjaisten edunvalvontajärjestöjen toimesta, jolloin tilanteeseen ei välttämättä tulisi suurta muutosta.

Keskeistä maineen 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 kannustumena 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 merkittävällä 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 merkittävällä 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.

### 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 valtiontalouden tarkastusvirastoon

Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. VTV:n tehtäväkentän laajentamista avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävillä tulee tarkastella tämä säännös huomioon ottaen. Perustusvaliokunta on korostanut tulkintakäytännössään tarkastusviraston riippumattomuutta ja puolueettomuutta, uusien tehtävien sopivuutta ja yhteyttä tarkastusviraston päätehtävään sekä uusien tehtävien resursointia, minkä perusteella tarkastusviraston soveltuvuutta on arvioitu (ks. PeVM 9/2015 vp, 3/2010 vp ja 2/2009 vp sekä PeVL 37/2012 vp).

**Riippumattomuus ja puolueettomuus**

Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 141/II) mukaan säännöksessä mainitulla riippumattomuudella tarkoitetaan muun muassa sitä, että tarkastusviraston tulee voida suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa tarkastettaviin eli lähinnä toimeenpanovaltaan, mutta myös lainsäätäjään ja intressipiireihin.

Perustuslakivaliokunta katsoi vaali- ja puoluerahoituksen valvontaan liittyvien tehtävien siirron yhteydessä, että tarkastusvirasto on valvontatehtävään sopivampi kuin valtioneuvoston osana toimiva oikeusministeriö. Perustuslakivaliokunta ei myöskään katsonut tehtävien vaarantavan tätä riippumattomuutta.

Yllä mainituin perustein tarkastusvirastoa voidaan pitää myös avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävään sopivimpana ehdokkaana, sillä muut valmistelussa läpikäydyt mahdolliset valvojat toimivat ministeriöiden alaisuudessa ja ovat siten mahdollisia lobbauksen kohteita. Vaikka teoreettisella tasolla voidaan ajatella, ettei mikään viranomaistaho ole täysin lobbauksen ulottumattomissa, voidaan VTV:tä pitää perustuslain näkökulmasta riittävän vapaana lobbauspyrkimyksistä, jotta virasto kykenisi toimimaan uskottavasti avoimuusrekisteriviranomaisena. Päätelmä perustuu VTV:n korostettuun riippumattomuuteen sekä sen tehtäväkenttään, johon ei kohdistu merkittävää hallinnon ulkopuolista intressiä. Avoimuusrekisteriviranomaisena toimimisen ei myöskään voida katsoa vaarantavan tarkastusviraston riippumattomuutta ja puolueettomuutta, sillä tehtävien hoitoon ei sisältyisi sellaisia uusia tai aiemmista poikkeavia tehtäviä, joihin sisältyisi erityistä riskiä (esimerkiksi päätöksentekoon liittyvä voimakas intressi) tai joiden kaltaisia tehtäviä VTV:ssä ei jo nykyisellään hoidettaisi.

**Tehtävien sopivuus ja yhteys perustehtävään**

Ehdotetuilla uusilla tehtävillä tulee olla riittävä yhteys VTV:n päätehtävään (PeVL 37/2012 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVM 9/2015 vp), että vaikka vaalirahoitusilmoitusten antamisen ja lainmukaisuuden valvonta ei koskekaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaa, näiden ilmoitusten valvonnalla on sellainen kytkentä eri valtioelinten toimintaan, että tämän tyyppinen tehtävä voidaan perustuslain 90 §:n 2 momentin estämättä antaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävät eivät liity suoraan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaan. Avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten antamisen ja lainmukaisuuden valvonnan voidaan kuitenkin katsoa kytkeytyvän eri valtioelinten toimintaan samalla tavalla kuin vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan tehtävät. Näin ollen avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävillä olisi riittävä yhteys VTV:n perustehtävään valvontaviranomaisena. Avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävät eivät myöskään sisällä sellaisia tehtäviä, joita ei perustuslain mukaan voitaisi antaa VTV:n kaltaiselle viranomaiselle (esim. tuomiovallalle tarkoitettuja tehtäviä). Lisäksi avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävät eivät ole määrällisesti sellaisia, että ne muuttaisivat olennaisesti VTV:n tehtäväkenttää tai roolia, jolloin niitä ei voitaisi säätää tarkastusviraston tehtäväksi tavallisessa laissa. Tehtävät myös kytkeytyvät substanssinsa puolesta luontevasti VTV:n nykyiseen tehtäväkenttään ja strategisiin tavoitteisiin, mitä voidaan pitää merkittävänä tekijänä arvioitaessa tehtävien antamisen tarkoituksenmukaisuutta ja soveltuvuutta.[[3]](#footnote-3)

**Riittävä resursointi**

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota (PeVM 9/2015 vp) VTV:n resurssien riittävyyteen, kun sille siirrettiin oikeusministeriöltä viimeiset puolue- ja vaalirahoituksen valvontaan liittyvät tehtävät vuonna 2015. Valiokunnan mukaan siirrettävät tehtävät eivät aiheuttaneet sellaista lisäystä tarkastusviraston tehtävämäärään, että se olisi muodostunut ongelmaksi tarkastusviraston perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädetyn päätehtävän hoitamiselle. Tämä johtui siitä, että alkuperäisessä, vuonna 2009 tehdyssä tehtävänsiirrossa huolehdittiin VTV:n resurssien riittävyydestä (HE 13/2009 vp). Perustuslakivaliokunta ei tällöin kiinnittänyt huomioita tehtävien resursointiin (PeVM 2/2009 vp).

Hallitusohjelmassa on varattu avoimuusrekisterivalmisteluun 500 000 euron budjetti sähköisen rekisterin toteuttamiseen sekä 100 000 euron vuosittainen budjetti rekisterin ylläpitoon. Rekisterin kustannuksia on arvioitu luvussa 4.3.2. Vaikutukset julkiseen talouteen. Arvioin perusteella avoimuusrekisteriin varattua pysyvää 100 000 euron määrärahaa on korotettava 200 000 euroon, jotta tehtävistä koituvat kustannukset voitaisiin kokonaisuudessaan kattaa tästä määrärahasta.

#### 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 kehittämisellä 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 merkittävistä tai estynyt jonkin toimialan osalta kokonaan. Sen sijaan avoimuusrekisterin kaltaisten lobbausrekisterien on nähty vahvistavan suhdetoiminnan hyväksyttävyyttä, kun toiminta on avointa ja tehdään yhteisien pelisääntöjen puitteessa. Tämä selittää myös sen, että Suomessa avoimuusrekisteriä kannattavat myös lobbausta harjoittavat toimijat, jotka ovat aktiivisesti ajaneet rekisteriä Suomeen.

### 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.

# Muut toteuttamisvaihtoehdot

* Osio on kesken, vaatii vielä osioiden tarkentamista ja mahdollisten muiden vaihtoehtoisten tapojen käsittelyä sekä KV-esimerkkien päivittämistä.

## 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 viranomaiselle 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 vaihtoehdoissa 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 soveltuvin osin valtion rahastoihin ja erikseen asetettuihin toimielimiin.

Soveltamisala kattaa lähes kaiken valtion tason toiminnan, jolloin lobbauskohteiden osalta ei syntyisi sääntelyaukkoja. Osa lobbauskohteista 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 nykyinen vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri toimii akreditointijärjestelmänä, joka tosiallisesti pakottaa lobbaajat rekisterin piiriin. EU:n toimielimet ovat lisäksi valmistelemassa rekisteristä pakollista.

### 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 myös pitänyt vapaaehtoista tapaamispäiväkirjaa. Suomen EU-puheenjohtajakaudella Suomen pysyvä EU-edustusto julkaisi tiedot pysyvän edustajan ja hänen sijaisensa tapaamisista lobbareiden kanssa. Vapaaehtoiset tapaamispäiväkirjat olisi mahdollista esimerkiksi tuoda avoimuusrekisteri.fi-sivuston yhteyteen. Tällöin avoimuusrekisteri voisi kannustaa toimijoita vapaaehtoisten tapaamispäiväkirjojen pitämiseen.

## Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

* Osio on kesken, vaatii EU:n, Itävallan ja Irlannin rekisterisääntelyn kuvaamisen.

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: Belgia, Hollanti, Irlanti, Italia, Itävalta, Liettua, Puola, Ranska ja Slovenia. Sen lisäksi Saksassa on käytössä vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri. Tällä hetkellä EU-maista Bulgaria, Tshekki, Latvia ja Suomi ovat säätämässä lobbausrekisteristä, mutta aktiivista keskustelua käydään myös muissa maissa, kuten Saksassa ja Virossa. Lisäksi EU:lla on oma rekisterinsä, joka tällä hetkellä perustuu vapaaehtoisuuteen, mutta ollaan uudessa toimielinten tekemässä ehdotuksessa muuttamassa pakolliseksi. Muissa Pohjoismaissa ei tällä hetkellä ole lobbausrekisterilainsääntöä, 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 neuvosto ja Euroopan komissio allekirjoittavat xx.05.2021 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 pääsyn EU-kuulemisiin ja vapaan kulkuluvan parlamentin tiloihin.

EU:n lobbaussääntely velvoittaa sekä lobbareita että viranomaisia. Vaikka rekisteröintivelvollisuus koskettaa ainoastaan lobbareita, sääntely edellyttää, että viranomaiset tapaavat ainoastaan rekisteröityneitä edunvalvojia. Viranomaistoiminnan eräs ulottuvuus liittyy siis siihen, että viranomaiset itse noudattavat edunvalvontaa koskevia sääntöjä.

Lobbaus määritellään toiminnaksi, jonka tarkoituksena on vaikuttaa suoraan tai välillisesti toimintapolitiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon ja päätöksentekoon unionin toimielimissä riippumatta toimintojen suorittamispaikasta sekä käytetyistä viestintäkanavista tai - tavoista.

Laaja, kattaa konsultit, oikeudellisia palveluja tarjoavat yritykset, ammattijärjestöt, yritysten työllistämät lobbarit, kansalaisjärjestöt, ajatushautomot, uskonnolliset järjestöt ja julkiset viranomaiset (paikallis- ja kunnallishallinto). Osalla niistä ei ole varsinaista velvollisuutta rekisteröityä, mutta ne voivat halutessaan rekisteröityä.

Rekisterin yhteinen sihteeristö, joka koostuu sekä komission että parlamentin virkamiehistä. Parlamentin ja komission pääsihteerit ovat vastuussa toimielinten välisen sopimuksen täytäntöönpanosta. Koska rekisteri on vapaaehtoinen, rekisteröintivelvollisuuden noudattamatta jättämisestä ei voida langettaa sanktioita. Lobbari voidaan poistaa rekisteristä hänestä tehdyn valituksen jälkeen tai jos hän kieltäytyy yhteistyöstä. Langetetun sanktion kirjaaminen rekisteriin on mahdollista vakavissa rikkomustapauksissa.

Avoimuusrekisterin sihteeristö nosti itse yhdeksi avoimuusrekisterin ongelmaksi täytäntöönpanovaltuuksien puuttumisen. Myös tutkimuksessa sanktioita on pidetty heikkoina. Tutkimuksen mukaan erityisesti väärien ja/tai harhaanjohtavien tietojen antaminen tulisi sanktioida ankarammin. Viranomaisille tulisi antaa mahdollisuus poistaa vääriä tai harhaanjohtavia tietoja antanut taho väliaikaisesti rekisteristä, mikä tarkoittaisi myös sitä, etteivät he voisi sopia tapaamisia komissaarien kanssa.

### 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 asioista. Rekisteriin kirjataan ennen kaikkea lobbaustapahtumat, eli yhteydenotot, ja ilmoitettavan tiedon liiallisuutta 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 määräämille virkamiehille. Tänä aikana nämä eivät pyöröovi-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 Lobbyin 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. Sidosryhmiä kuunneltiin ja niiden näkemykset otettiin huomioon lakia säädettäessä. Tästä oli hyötyä paremman sääntelyn laatimisessa, mutta myös sidosryhmien 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 jälkikäteisarvioinnissa 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. Rajaus 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.

### 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 suunnittelemattomat tapaamiset toimihenkilöiden kanssa, esimerkiksi 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 toimeenpanevissa 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 vastuualueet 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.

# 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 [...]

# Säännöskohtaiset perustelut

* Osio on keskeneräinen. Perustelut vaativat vielä tarkennuksia muun muassa määrittelyiden ja esimerkkien osalta sekä mahdollisten pykäliin tehtävien muutosten osalta.

*Lain nimike.* Lain nimikkeeksi ehdotetaanavoimuusrekisterilaki. 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 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.

**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 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.

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 tietoaineistojen yhdenmukaista ja laadukasta hallintaa sekä tietoturvallista käsittelyä julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi ja mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallista ja tehokasta hyödyntämistä. Tämän lisäksi löytyy lukuisia alemman tason normistoon liittyviä ohjeistuksia, joilla pyritään avaamaan julkisuuslain pohjalta päätöksentekoa. 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, josta ei useinkaan synny julkisuuslain mukaista asiakirjaa. Tällainen vaikuttaminen jää nykyisellään suurilta osin julkisuudelta piiloon.

**2 §.** *Rekisteröitävät 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 elinkeinoharjoittajien 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 tarkoitetut 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.

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 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 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 tulevissa asiakassuhteissa. Tämä vastaa yksittäisen yrityksen tai järjestön harjoittamaa suhdetoimintaa ja hyödyttää vaikuttamistoimintaan liittyvien konsulttipalveluiden tarjoamista, jolloin toiminta on 2 momentin mukaista vaikuttumistoimintaa ja siitä tulee ilmoittaa avoimuusrekisteriin.

**3 §.***Soveltamisalan rajoitukset.*

Pykälässä säädetään tilanteista, jotka jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Osa tilanteista täyttää 2 §:ssä säädetyt 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 täyttyminen johtaa siihen, että ilmoitusvelvollisuus ei tule sovellettavaksi.

Satunnaisella vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan sitä, että yksityinen elinkeinonharjoittaja 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. Vaikka toiminta olisi suunnitelmallista, se voi jäädä rekisteröintivelvollisuuden ulkopuolelle vähämerkityksisenä, jos se tosiasiallisesti ei ole omiaan vaikuttamaan päätöksentekoon. Käytännössä suurten yritysten, isojen kansalaisjärjestöjen, työmarkkinajärjestöjen ja muiden ammattimaista edunvalvontatyötä tekevien edunvalvontajärjestöjen lobbaustoiminta on omiaan olemaan merkittävämpää kuin pienten yritysten ja kansalaisjärjestöjen tai elinkeinonharjoittajien 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 puoluetoimintaan, 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 säädetyin perustein. Käytännössä vain muilla julkisyhteisöillä (esim. Asianajajaliitto) kuin viranomaisilla voi olla muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä. Esimerkiksi kuntien harjoittama vaikuttamistoiminta perustuu niiden laissa määriteltyihin 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 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.

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 laillisuusvalvojien osalta.

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

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. 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. 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 tekevistä toimijoista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimijoiden tulee varmistaa oman toimintansa luonne ennen varsinaisen yhteydenpidon tai neuvonnan aloittamista. 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 aihelähtöisesti.

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, tammikuun sekä heinäkuun aikana, edellisen 6 kuukauden ajalta siten, että tammikuun ilmoituksessa raportoidaan toimintaa edellisen vuoden heinäkuusta samaisen vuoden joulukuun loppuun ja heinäkuun ilmoituksessa samaisen vuoden tammikuusta kesäkuun loppuun. Poikkeuksena on taloudelliset tiedot, jotka ilmoitetaan vain kerran vuodessa tammikuun toimintailmoituksen yhteydessä ja jotka sisältävät näin arvion koko edellisen vuoden vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan käytetyistä taloudellisista resursseista.

Kiinteiden raportointijaksojen on tarkoitus lisätä raportoinnin ennakoitavuutta. Ensimmäinen toimintailmoitus annetaan rekisteröinti-ilmoituksen antamisen jälkeisenä seuraavana toimintailmoituskuukautena. Esimerkiksi maalikuussa rekisteröinti-ilmoituksen tehneen ilmoitusvelvollisen on annettava ensimmäinen toimintailmoitus samaisen vuoden heinäkuussa. 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 ilmoitusvelvollinen ei ole velvoitettu tekemään toimintailmoitusta. Rekisteröinti-ilmoituksen tehnyttä ilmoitusvelvollista tulee kuitenkin 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 neuvoo ilmoitusvelvollisia tekemään laissa säädetyt 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 riittävyyttä. 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 riittävyyttä 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 tarkastusviranomainen 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.

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 tutkihankintoja.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 tarkastusviranomainen 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 näitä valvontaa varten. Tarkastusvirasto voi kohdistaa pyynnön vasta siinä vaiheessa, kun 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 tulee olla selkeä epäilys sellaisesta virheellisten ja haitallisten tietojen ilmoittamisesta, jonka ilmeisenä pyrkimyksenä on esimerkiksi mustamaalata 2 §:ssä mainittuja vaikuttamistoiminnan kohteita. Tarkastusvirasto voi pyytää ainoastaan sellaisia asiakirjoja tai tietoja, jotka ovat välttämättömiä edellä kuvattujen kaltaisten tilanteiden selvittämisessä ja oikaisemisessa. Kuten 1 momentin kohdan 4 kehotuksen osalta, ei myöskään oikeudella saada tietoa tai asiakirjoja valvontaa varten ole tarkoituksena saattaa epäilyksenalaiseksi ilmoitusvelvollista. Olettavaa 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 selvittämisvastuu 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 yhteystyöfoorumina. 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 yleislainsäännön valmistelu. Momentin mukaan neuvottelukunta myös valitsee keskuudestaan puheenjohtajan. Tällä pyritään entisestään sitouttamaan neuvottelukunnan jäseniä neuvottelukunnan työhön sekä korostamaan neuvottelukunnan ja tarkastusviraston riippumatonta 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 pyrkisi 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 voimaatulon 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 sanktiotoimista.

# Lakia alemman asteinen sääntely

* Pohditaan vielä tarvetta säätää VTV:lle oikeus antaa tarkempia ohjeistuksia ilmoitusmenettelyihin ja rekisterin tietosisältöihin liittyen.

# Voimaantulo

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

# 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.

# Suhde muihin esityksiin

* Osio keskeneräinen

## Esityksen riippuvuus muista esityksistä

* Osiota tarkennetaan myöhemmin

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.

## Suhde talousarvioesitykseen

* Osiota tarkennetaan myöhemmin

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

# Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

* Osio tulee myöhemmin.

# Ponsi

* Osio valmis

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraava lakiehdotus

# LAKIEHDOTUS

* Osio keskeneräinen. Pykälien osalta vielä mietitään, tarvitaanko erillistä pykälää taloudellisten tietojen ilmoittamisesta. Lisäksi tulee selvittää, tarvitaanko lakiin tarkempia säännöksiä tietojen julkisuudesta. Pykälien muotoilut saattavat vaihtua vielä jonkin verran, mutta rakenteen pitäisi nyt pääosin olla valmis.

**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 yhteydenpitäminen 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. puoluetoimintaan, 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, tammikuun sekä heinäkuun aikana, ilmoituskuukautta edeltäneiden 6 kuukauden ajalta. Taloudelliset tiedot annetaan tammikuun toimintailmoituksessa.

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. 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 neuvoo ilmoitusvelvollisia tekemään laissa säädetyt ilmoitukset;
2. selvittää tietoon tulleiden 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 riittävyyttä;
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).

**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**

Avoimuusrekisterin sisältämät 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 .

1. Suomi muun muassa liittyi kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuushankkeeseen vuonna 2013 ([VM089:00/2012](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/9468d76f-200b-4c35-bdc0-f96d2ea1ed91/d1a3580c-ab68-406d-8ae5-146c485a29d9/ASETTAMISPAATOS_20121015111501.PDF)). [↑](#footnote-ref-1)
2. [Järjestöjen rooli ja osallisuus julkisen hallinnon valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa -raportti](https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/6299812/5.+J%C3%A4rjest%C3%B6jen+rooli+ja+osallisuus+julkisen+hallinnon+valmistelu-+ja+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekoprosesseissa.pdf/24f5ff91-444b-d151-183b-c0f2c3036df2/5.+J%C3%A4rjest%C3%B6jen+rooli+ja+osallisuus+julkisen+hallinnon+valmistelu-+ja+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksentekoprosesseissa.pdf?version=1.3&t=1611563243200) [↑](#footnote-ref-2)
3. Professori Hiden käsitteli mainittuja perusteluita Vaali- ja puoluerahoituskomitean välimietintöön (Komiteamietintö 2009:1) antamassaan [lausunnossa](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/a0f1b923-b92d-4c19-aac2-b101a4ade8b1/36a7276a-c7df-4e88-a588-20c371576ceb/LAUSUNTO_20090219010012.pdf). Tehtävien substanssin yhteensopivuus liittyy ennen kaikkea siihen, että mietintövaliokuntana ollessaan perustuslakivaliokunta on joutunut arvioimaan valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien lisäksi tehtävien antamisen tarkoituksenmukaisuutta ja soveltuvuutta. [↑](#footnote-ref-3)