Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 26.4.2021

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.

# 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 olevista eduskuntaryhmistä. Työryhmässä oli jäseniä oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriö, eduskunnan kansliasta, Edunvalvontafoorumista, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:sta, Transparency Finland: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. 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%3AISBN%3A978-952-259-876-9).) 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 vahvalle 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 valmistelussa oli pitkään melko yhdenmukaista ja säädeltyä. Kolmikantainen valmistelu, laajapohjaiset komiteat ja työryhmät sekä lausuntokierrokset muodostivat ne sopimus- ja neuvottelukäytännöt, joiden kautta erilaiset intressiryhmät osallistuivat yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Viime vuosikymmeninä erilaiset epämuodollisemmat ja verkostomaiset yhteistyön muodot ovat syrjäyttäneet osittain perinteisiä toimintatapoja.

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 pyörö-ovi-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%3AISBN%3A978-952-259-876-9).) 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.

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 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 pro bono palveluna hankittu 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 avoimesta, 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 lainsäädäntö tai yhteistä edunvalvontatapaa. Lobbaukseen liittyvä sääntely perustuu yleiseen lainsäädännölliseen kehykseen, kuten virkamieslakiin, julkisuuslakiin, hallintolakiin, ja hallinnon ohjesääntöihin, kuten säädövalmistelun 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 valtioneuvon 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 epävirallinen Edunvalvontafoorumi, joka on valmistellut eettiset ohjeet, joihin foorumissa mukana olevat tahot ovat sitoutuneet.

Lisäksi etujärjestö ProCom ry perusti vuonna 2014 vaikuttajaviestintää tekeville jäsenilleen rekisterin, johon jäsenet voivat ilmoittaa henkilötietonsa ja sidonnaisuutensa vapaaehtoisesti.

Edunvalvonta-alan itsesääntelyn ongelmaksi muodostuu useimmiten 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, jotka ovat viime vuosikymmeninä lisääntyneet etenkin verkostoimaisten yhteistyön kasvattaessa suosiota. Tällaiset toiminnanmuodot, jotka jäävät usein julkisuudelta piiloon ja nousevat esille vasta päätösten syntymisen jälkeen, ovat olleet omiaan lisäämään päätöksiin ja niiden valmisteluun kohdistuvaa epäluottamusta ja epäilyksiä niin sanotuista hyvä veli-verkostoista. Julkaisemalla ajantasaisesti tietoa lobbauksesta, voidaan hälventää lobbaukseen kohdistuvia epäilyksiä ja osoittaa sen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää.

Avoimuusrekisteri sitouttaa 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. Hankkeessa ollaan vielä toteuttamassa toukokuun aikana sekä rekisteriaineistoihin liittyvää selvitystä että kyselytutkimusta, jolla pyritään arvioimaan rekisterivelvollisten määrää.

## 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.

Rekisteröinti tehtäisiin ilmoituksella.

### 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, menetelmät ja määrät. 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.

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 seuraavia asioita, joiden perusteella soveltuvuutta on arvioitava (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 kaksi muuta kärkiehdokasta, PRH ja AVI, 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 (vrt. esimerkiksi Finanssivalvonta). 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 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.[[2]](#footnote-2)

**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 kustannuksista ei vielä ole tehty arviota. Toimeenpanoon liittyvä laaja tehtäväkenttä huomioon ottaen on kuitenkin mahdollista, ettei varattu vuosibudjetti riitä kattamaan kaikkia avoimuusrekisteriin liittyviä kuluja. Näin ollen rekisteriin varattua määrärahaa tulee mahdollisesti lisätä, jotta tehtävistä koituvat kustannukset voitaisiin kokonaisuudessaan kattaa tästä määrärahasta.

**Yhteenveto**

Edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, ettei avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävien antaminen VTV:lle 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.

### 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.

## Pääasialliset vaikutukset

### Taloudelliset vaikutukset (yritysvaikutukset, vaikutukset julkiseen talouteen)

* Tähän kuvataan kuinka moni yritys arviolta olisi rekisterin piirissä ja minkälainen hallinnollinen taakka avoimuusrekisteristä näille syntyy.
* Lisäksi kuvataan arvio avoimuusrekisterin kustannuksista.

### Viranomaisvaikutukset

* Kuvataan arvioidut vaikutukset viranomaisten kuulemiskäytäntöihin ja niiden avoimuuteen.
* Kuvataan vaikutukset VTV:n toimintaan.

### Muut yhteiskunnalliset vaikutukset (vaikutukset kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan, vaikutukset yhdenvertaisuuteen)

* Kuvataan avoimuusrekisterin vaikutukset perusoikeuksiin, kuten kansalaistoimintaan.
* Kuvataan kuinka moni järjestö arvioilta olisi rekisterin piirissä ja minkälainen hallinnon taakka avoimuusrekisteristä näille syntyy.

# Muut toteuttamisvaihtoehdot

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

## 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 sanktiojärjestelmän lisää rekisterin luotettavuutta ja uskottavuutta.

Kansainvälisesti katsottuna, lobbausrekistereihin liittyvät valvontaviranomaisen tehtävät on yleisesti ottaen 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 (ei 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 soveltamisalan 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 kohdistuu 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 ole ainoa käytettävissä oleva tapa rajoittaa ja 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 ja Suomi ovat säätämässä lobbausrekisteristä, mutta aktiivista keskustelua käydään myös muissa maissa, kuten Latviassa ja Virossa. Lisäksi EU:lla on oma rekisterinsä, joka perustuu vapaaehtoisuuteen. Muissa pohjoismaissa ei ole lobbausrekisterilainsääntöä.

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

### Irlannin rekisteri

### Itävalta

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

**1 §.** *Lain tarkoitus.* Pykälässä säädetään lain tarkoituksesta.Lain tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja valtion virastoissa tehtävän päätöksenteon avoimuutta rekisteröimällä niihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa (lobbausta). Päätöksenteolla tarkoitetaan tässä yhteydessä niin virallista päätöksentekoa ja siihen liittyvää valmisteluprosessia kuin mitä tahansa muuta käsiteltävää asiaa, johon ei välttämättä suoraan liity virallista päätöstä tai valmisteluprosessia. Vaikuttamistoiminnalla taas tarkoitetaan yhteydenpitämistä vaikuttamisen kohteeseen, esimerkiksi poliittisiin päättäjiin tai asiaa valmisteleviin virkamiehiin.

Vaikuttamistoiminta kohdistuu päätöksenteon kaikkiin vaiheisiin ja on useimmiten hyvin pitkäjänteistä. Vaikuttaminen voidaan aloittaa jo hyvin varhaisessa vaiheessa ennen virallisen valmisteluprosessin alkamista ja jatkaa läpi valmisteluprosessin. Esimerkiksi lainsäädäntöhanketta on voitu ajaa jo vuosikausia ennen sen virallista asettamista. Keskeistä vaikuttamistyössä näyttää olevan jatkuvan keskusteluyhteyden ylläpitäminen ja suhteiden luominen niin virallisissa kuin epävirallisissa yhteyksissä. Laki kattaa nämä kaikki vaiheet niin virallisen kuin epävirallisen vaikuttamisen lukuun ottamatta 3 pykälässä säädettäviä poikkeuksia.

Nykyisellään avoimuuteen velvoittava lainsäädäntö perustuu julkisuuslakiin (621/1999), jonka nojalla viranomaisen on pyynnöstä annettava tietoa hallussaan olevista julkisista asiakirjoista ja joissakin tapauksissa proaktiivisesti tiedotettava niistä. Tämän lisäksi löytyy lukuisia alemman tason normistoon liittyviä käytänteitä, joilla pyritään avaamaan julkisuuslain pohjalta päätöksenteko. Näitä ovat esimerkiksi hallituksen esitysten laatimisohjeet ja säädösvalmistelun kuulemisohjeet, joissa ohjeistetaan lainvalmisteluun liittyvien virallisten kuulemisten kirjaamisesta. Päätöksentekoon kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta merkittävä osa on kuitenkin epävirallista yhteydenpitoa, joista ei useinkaan synny julkisuuslain mukaista asiakirjaa. Tällainen vaikuttaminen jää nykyisellään suurilta osin julkisuudelta piiloon ja vähentää siten päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

Pykälässä korostetaan vaikuttamistoiminnan olevan sama asia kuin lobbaaminen. Laissa puhutaan kuitenkin lobbauksen sijaan vaikuttamistoiminnasta, joka on käsitteenä helpommin ymmärrettävissä ja neutraali. Avoimuusrekisterihankkeessa toteutetun tutkimuksen ja kuulemisten perusteella vaikuttaa siltä, ettei osa vaikuttamistoimintaa harjoittavista toimijoista välttämättä miellä lobbaavansa, vaikka tunnistavatkin toimintansa olevan vaikuttamiseen tähtäävää. Tämän takia laissa on perusteltua käyttää lobbauksen sijasta termiä vaikuttamistoiminta. Samalla on kuitenkin tärkeää, että jo lain tasolla korostetaan termien olevan synonyymejä. Tällä lisätään sekä ymmärrystä lobbauksesta että vähennetään siihen liittyviä negatiivisia mielleyhtymiä, kuten käsitteen liittämistä epärehelliseen tai kiellettyyn toimintaan. Lain toimeenpanossa on myös tärkeää tuoda esille tätä yhteyttä ja pyrkiä näin edistämään ymmärrystä lobbauksesta hyväksyttävänä ja demokratiaan kuuluvana ilmiönä.

**2 §.** *Vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän neuvonnan rekisteröinti.* Pykälän 1 momentissa säädetään oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinoharjoittajille velvoite rekisteröityä avoimuusrekisteriin, mikäli ne harjoittavat vaikuttamistoimintaa tai antavat siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa. Vaikuttamistoiminnan harjoittaja voi ajaa niin omaa kuin kolmannen osapuolen agendaa, jolloin sääntely koskee sekä omaan että toisen lukuun tehtävää vaikuttamistoimintaa. Keskeistä on, että rekisterivelvollinen on aina oikeushenkilö tai yksityinen elinkeinoharjoitta, vaikka itse yhteydenpitäjänä toimisi luonnollinen henkilö, kuten henkilökunnan jäsen tai luottamushenkilö. Toisen lukuun tehtävässä vaikuttamistyössä on kysymys ammattimaisesta konsulttitoiminnasta, jossa toimija ottaa yhteyttä asiakkaansa puolesta lobbauksen kohteeseen erillistä korvausta vastaan. Tällaisia palveluita tarjoavat Suomessa esimerkiksi vaikuttajaviestintätoimistot. Tutkimusten ja kuulemisten perusteella ne kuitenkin useimmiten pysyttelevät taustalla auttaen ainoastaan yhteydenpidon järjestelyissä tai antamalla vaikuttamistoimintaan liittyvää neuvontaa. Jotta sääntely kohtelisi erilaisia konsulttitoimistoja yhdenmukaisesti, sääntely koskee sekä yhteydenpitoa että yhteydenpidossa neuvomista. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että konsulttitoimiston asiakaskunta voi muodostua sekä lobbauksen harjoittajista että lobbauksen kohteista, jolloin konsultin taustarooli on erityisen perusteltua tuoda esille. Yleensä näistä mahdollisista eturistiriidoista kerrotaan asiakkaalle, mutta ne eivät välttämättä tule laajempaan tietoon. Kaikkea avustavaa konsulttitoimintaa ei kutenkaan voida laskea yhteydenpidon ammattimaiseksi neuvonnaksi. Ainoastaan sellainen toiminta, joka kytkeytyy asiakkaan vaikuttamistoimintaan, kuuluu sääntelyn piiriin. Sääntelyn piiriin kuuluvaa neuvontaa ovat esimerkiksi:

* konsulttitoimijan osaamisen ja kontaktien hyödyntäminen yhteydenpidon järjestämisessä ja suunnittelussa,
* asiakkaan vaikuttamistoiminnan suunnittelu, kuten viestinnän ja toiminnan suunnittelu tai tärkeiden sidosryhmien kartoittaminen, tai
* muu neuvonta liittyen vaikuttamistoimintaan tai vaikuttamistoiminnan aiheeseen.

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

Pykälän 2 momentin mukaan vaikuttamistoiminta on yhteydenpitoa, jossa vaikuttamistoimintaa harjoittavan ja vaikuttamisen kohteen välille muodostuu suora yhteys. Tällaista yhteydenpitoa voi olla tapaaminen, puhelimella soittaminen, sähköpostiviestittely tai muu näihin rinnastettava tapa. Pykälässä ei määritellä tarkemmin yhteydenpidon tapaa, vaan säännös koskee kaikenlaisia yhteydenpidon tapoja. Tällä pyritään siihen, ettei säännös olisi tapa- tai teknologiariippuvainen, jolloin sääntelyyn voisi syntyä tarkoituksettomia sääntelyaukkoja, jotka vaikuttaisivat avoimuusrekisterin uskottavuuteen ja luotettavuuteen. Pykälässä tarkoitetuksi yhteydenpidoksi ei kuitenkaan lasketa kaikkea toimintaa, jossa vaikuttamistoimintaa harjoittavan ja vaikuttamisen kohteen välille muodostuu suora yhteys. Pykälässä tarkoitettua yhteydenpitoa ei ole esimerkiksi:

* julkinen mediakampanja, jossa tiettyä viestiä jaetaan median välityksellä, vaikka viesti tavoittaisikin jossain vaiheessa myös vaikuttamisen kohteena olevan toimijan;
* tapaaminen julkisessa yleisötilaisuudessa, jossa toimijat ovat joko esiintymässä tai yleisössä;
* sosiaalisessa mediassa käytävä julkinen keskustelu.

Keskeistä yllä mainituissa esimerkeissä on, että niissä syntynyt yhteys on joko julkista, välillistä, osittain tarkoituksetonta tai yksityishenkilöiden harjoittamaa, jolloin niiden ei voida katsoa täyttävän suoran yhteydenpidon määritelmää. Rajauksella pyritään ehkäisemään sitä, että sääntely vaikuttaisi julkisen ja osittain spontaanin yhteiskunnallisen keskustelun käymiseen pakottamalla keskustelijat rekisteröitymään. Näistä voitaisiin kuitenkin kertoa vapaaehtoisesti 4 pykälän 3 momentin mukaisesti.

Pykälässä luetellaan ne vaikuttamistoimintaan liittyvän yhteydenpidon kohteet, joihin yhteydenpito edellyttää rekisteröitymistä. Tällaisia yhteydenpidon kohteita ovat kansanedustajat ja ministerit sekä näiden poliittinen avustajakunta sekä eduskunnan, ministeriöiden ja valtion virastojen virkamiehet. Vaikuttamistoiminta kohdistuu usein eri toimijoihin valmistelun eri vaiheissa, jolloin rekisterin luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että säädös kattaa yhteydenpidon kaikkiin sääntelyn piirissä oleviin toimijoihin näiden asemasta riippumatta. Tällöin sääntelyyn ei synny ilmeisiä aukkoja, jotka mahdollistaisivat vaikuttamisen kohdistumisen tiettyihin rekisterin ulkopuolisiin toimijoihin, kuten alempiin virkamiehiin tai poliittisiin avustajiin. Poliittiseksi avustajakunnaksi laskettaisiin kansanedustajien henkilökohtaiset avustajat, ryhmäkanslioiden henkilökunta, ministereiden erityis- ja muut avustajat sekä poliittiset valtiosihteerit.

**3 §.***Soveltamisalan rajoitukset.* Pykälässä säädetään soveltamisalan rajoituksista.

Pykälässä säädetään tilanteista, jotka jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Osa tilanteista täyttäisi 2 §:ssä säädetyt tunnusmerkit, mutta jäisi silti lain soveltamisalan ulkopuolelle. Osa tilanteista taas ei täyttäisi 2 §:ssä säädettyjä tunnusmerkkejä, mutta tärkeytensä vuoksi ja lain soveltamisen selventämiseksi ne mainittaisiin osana soveltamisalan rajoituksia.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovelleta järjestäytymättömään kansalaistoimintaan. Lain 2 §:n tunnusmerkistö ei kata järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa, mutta asian tärkeyden vuoksi se mainitaan osana soveltamisalan rajoituksia. Järjestäytymättömällä kansalaistoiminnalla tarkoitetaan yksilön tai yhteisön yhteiskunnallista toimintaa, joka ei ole järjestäytynyt oikeudelliseen muotoon, kuten esimerkiksi yhdistykseksi, säätiöksi tai yritykseksi. Järjestäytymättömäksi kansalaistoiminnaksi ei lasketa luonnollisen henkilön toimintaa siinä tapauksessa, että hän tosiasiallisesti edustaa vaikuttamistoiminnassaan jotain järjestäytynyttä toimijaa. Tällä estetään sääntelyn kiertäminen toimintamuodon, omistajien, henkilökunnan tai luottamushenkilöiden kautta. Tosiasiallisuutta tulee arvioida tapauskohtaisesti, mutta esimerkiksi seuraavien ehtojen täyttyminen voidaan pitää riittävänä todistamaan tosiasiallisuutta, jolloin lakia tulee soveltaa:

* Toimija käyttää yhteydenpidossa toiminimeä tai muulla tavalla antaa ymmärtää olevansa kyseiseen toiminimeen kytköksissä oleva henkilö;
* Ajettava intressi on konkreettinen ja liittyy ensisijaisesti oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinoharjoittajan etuun. Tällainen tilanne voisi esimerkiksi syntyä, jos omistaja tai hallituksen jäsen ajaisi henkilökohtaisia suhteitaan hyödyntäen yhtiön etua valmisteilla olevassa lainsäädäntöhankkeessa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta yksityiseen elinkeinoharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista 1 §:ssä mainittua yhteydenpitoa taikka yhteydenpidon ammattimaista neuvontaa. Säännös tarkoittaisi sitä, että yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta rekisteröitymisvelvoite tulisi harvoin kyseeseen ja koskisi ainoastaan sellaisia tilanteita, joissa elinkeinoharjoittajan elinkeinotoiminta muodostuu 2 §:ssä määritellystä vaikuttamistoiminnasta tai siihen liittyvästä ammattimaisesta neuvonnasta. Elinkeinotoiminnaksi katsottaisiin tässä kohtaa myös kolmannen osapuolen puolesta toiminen vastikkeetta, jos järjestelyllä tosiasiallisesti pyritään hyödyntämään elinkeinoharjoittajan elinkeinotoiminnassaan käyttämää asiantuntemusta, kuten kontaktiverkostoa tai ymmärrystä valmisteluprosessista. Näin estettäisiin rekisteröintivelvoitteen kiertäminen sillä, että vaikuttamistoimintaan liittyviä palveluksia tarjottaisiin vastikkeettomasti.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan lakia ei sovelleta tavanomaiseen ja välttämättömään yhteydenpitoon viranomaisissa. Viranomaisten ja vaikuttamistoimintaa harjoittavien toimijoiden välillä käydään merkittävässä määrin myös sellaista yhteydenpitoa, jota ei voida laskea lobbaukseksi. Tällainen yhteydenpito liittyy usein sidosryhmien operatiiviseen toimintaan, kuten erilaisten lupa- ja tukiasioiden hoitamiseen viranomaisissa, hankintaan osallistumiseen ja sen toteuttamiseen tai muuhun vastaavanlaiseen tiedonvaihtoon. Tällaista yhteydenpitoa voidaan pitää välttämättömänä ja teknisluonteisena vuoropuheluna, johon ei liity suoranaista vaikuttamisyritystä. Useimmiten vuoropuhelu tapahtuu ennemminkin asiantuntijoiden kuin johdon kautta. Tavanomaisen yhteydenpidon ja vaikuttamiseen pyrkivän yhteydenpidon eroa on vaikea määritellä yksiselitteisesti, siten tavanomaisuutta tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Seuraavia tilanteita voidaan pitää esimerkkeinä tavanomaisesta yhteydenpidosta:

* Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö hoitaa lakisääteisiä velvoitteitaan suhteessa viranomaisiin. Esimerkiksi verotukseen liittyvän ennakkopäätöksen hakeminen
* Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö hakee jonkinlaista etuisuutta tai lupaa viranomaisissa.
* Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö osallistuu julkiseen hankintaan ja sen toteuttamiseen tai tarjoaa vastaavanlaisia palveluita suoraan.
* Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö vaihtaa teknisluonteisia tietoja viranomaisen kanssa, osallistuu esimerkiksi viranomaisen tiedonkeruuseen, viranomaiskäsittelyyn tai toimeenpanoon liittyvään muuhun ohjaus-, tarkastus- ja neuvontatoimintaan.

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

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan lakia ei sovelleta tuomioistuimiin tai valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaan. Perustuslaissa määritellyt tuomioistuimet jätetään soveltamisalan ulkopuolelle, sillä ne edustavat tuomiovaltaa erotuksena lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta. Lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleri on tarkoituksenmukaista jättää soveltamisalan ulkopuolelle, jotta sääntely olisi yhdenmukainen ylimpien laillisuusvalvojien osalta.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan laki ei sovelleta viranomaisen asettamiin työryhmiin osallistumiseen ja virallisiin kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan, kuten valiokuntakuulemiset ja lausuntokierrokset. Nämä tiedot löytyvät viranomaisilta, eikä olisi tarkoituksenmukaista velvoittaa virallisiin valmisteluprosesseihin osallistuvia hoitamaan hallinnolle kuluvia kirjaamisvelvoitteita. Epävirallinen yhteydenpito, joka tapahtuu kutsusta, olisi kuitenkin sääntelyn piirissä. Tällaisena epävirallisena yhteydenpitona voidaan pitää yhteistyötä, jossa valmisteluasiakirjoihin ei jää tietoa yhteydenpidosta. Näin varmistetaan, ettei sääntelyyn synny ilmeinen aukko, sillä epävirallisesta yhteydenpidosta ei välttämättä muodostu asiakirjaa, johon voitaisiin kohdistaa julkisuuslain mukainen tietopyyntö. Toimeenpanon yhteydessä viranomaisten nykyisiä sidosryhmäyhteistyön dokumentoimiskäytäntöjä tulee pyrkiä tarkentamaan ja systematisoimaan virallisten kuulemisten osalta, jotta varmistutaan niiden asianmukaisesta kirjaamisesta.

Pykälän 1 momentin 6 kohdan mukaan lakia ei sovelleta satunnaiseen vaikuttamistoimintaan, jos toimintaan ei liity merkittävää taloudellista tai yhteiskunnallista intressiä ja sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta. Satunnaisella vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan sitä, että yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilön edustaja on kertaluonteisesti tai sattumanvaraisesti yhteydessä 2 §:ssä mainittuihin yhteydenpidon kohteisiin, kuten kansanedustajaan, ministeriin tai virkamieheen tapaamalla häntä yleisötilaisuudessa tai vastaavassa. Rajauksella pyritään siihen, ettei sääntely muodostu liian byrokraattiseksi ja estä luottamushenkilöä tai viranomaista harjoittamasta tointaan. Samalla pyritään siihen, ettei satunnainen ja ei-ammattimainen vaikuttamistoiminta aiheuta kohtuutonta hallinnollista taakkaa tai hallinnollisia seuraamuksia.

Mikäli satunnaisessa vaikuttamistoiminnassa on kysymys merkittävästä taloudellisesta tai yhteiskunnallisesta intressistä, toimijan tulee rekisteröidä yhteydenpito. Merkittäväksi taloudelliseksi tai yhteiskunnalliseksi intressiksi katsotaan pyrkimys vaikuttaa suoraan tiettyyn valmisteilla olevaan sääntely-, budjetti- tai politiikkatoimen sisältöön tai erityisen merkittävään hankintapäätökseen. Myös siinä tapauksessa, että toimija saa yhteydenpidosta korvauksen tai tekee sen kolmannen osapuolen puolesta, toimijan tulee rekisteröidä yhteydenpito avoimuusrekisteriin. Tällä estetään se, että sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jäisi sellainen satunnainen toiminta, jota tosiasiallisesti harjoitetaan ammattimaisesti tai johon liittyy merkittävää taloudellista tai yhteiskunnallista intressiä.

Termiä ”satunnainen” käytetään lainsäädännössä kuvaamaan tilannetta, jossa vaikuttamistoimintaa tehdään niin harvoin, ettei sitä voida pitää jatkuvana tai toistuvana. Jatkuva ja toistuva toiminta edellyttää suunnitelmallisuutta, kun taas satunnainen toiminta on luonteeltaan pikemminkin suunnittelematonta ja jopa sattumanvaraista. Suunnittelemattomuus ja sattumanvaraisuus liittyvät myös osaltaan siihen, ettei toimintaa tehdä kovin tavoitteellisesti tai ammattimaisesti. Ammattimaisuus ja tavoitteellisuus korostuvat varsinkin silloin, kun toimintaa tehdään korvausta vastaan, jonkun mandaatilla tai pyynnöstä tai sillä on olennainen kytkös liiketoimintaan tai edunvalvonnan harjoittamiseen.

Näin ollen satunnaisuuden arvioinnissa voidaan ottaa huomioon yhteydenpidon tavoitteellisuus ja ammattimaisuus sekä toimijan harjoittaman lobbaustoiminnan potentiaalinen merkitys. Käytännössä suurten yritysten tai edunvalvontajärjestöjen lobbaustoiminta on omiaan olemaan merkittävämpää kuin pienten yritysten ja kansalaisjärjestöjen tai elinkeinoharjoittajien toiminta. Tämä tarkoittaa sitä, että yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta rekisteröitymisvelvoite tulisi kyseeseen vain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti. Pienten yritysten, yhdistysten ja muiden vastaavien toimijoiden osalta taas tulisi arvioitavaksi toimijan merkittävyys sekä toiminnan laajamittaisuus ja suunnitelmallisuus, eli kuinka ammattimaisesti vaikuttamistoimintaa tosiasiallisesti tehdään.

Satunnaisuutta tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota vaikuttamistoiminnan suunnitelmallisuuteen ja toistuvuuteen sekä toiminnan kytkeytymiseen liiketoimintaan tai edunvalvonnan harjoittamiseen ja mahdolliseen toimeksiantoon sekä toiminnasta saatavaan korvaukseen. Satunnaisena toimintana voidaan muun muassa pitää seuraavia esimerkkitapauksia:

* Yksittäinen elinkeinoharjoittaja tai yrityksen työntekijä, joka toimii omissa nimissään, on yhteydessä kansanedustajaan tai ministeriin, jolloin toiminta on luonteeltaan yksittäisen kansalaisen osallistumista. Yhteydenpidossa kerrotaan omasta tilanteesta tai ollaan huolissaan yhteiskunnallisesta kehityksestä yleisellä tasolla. Aiheet nousevat usein sattumanvaraisesti yhteiskunnallisesta tilanteesta johtuen, eikä toimintaan liity erityistä suunnitelmallisuutta (esim. laajamittaista yhteydenpitoa eri toimijoihin liiketoimintaan liittyvissä asioissa).
* Oikeushenkilön edustajat osallistuvat samaan yleisötilaisuuteen kansanedustajan, ministerin tai virkamiehen kanssa, mutta eivät ole muuten yhteydessä ko. toimijoihin.
* Oikeushenkilön edustajat ottavat kertaluonteisesti yhteyttä esimerkiksi sähköpostitse tai puhelimella kertoakseen toiminnastaan tai mielipiteistään, mutta yhteydenpitoon ei liity muuta toimintaa (esim. muita yhteydenottoja tai vaikuttamisen tapoja, kuten kampanjoita) tai yhteydenpidossa ei keskustella suoraan oikeushenkilön liiketoimintaan tai toimialaan liittyvästä konkreettisesta laki-, budjetti- tai politiikkahankkeesta.

Suunnitelmallisena ja ammattimaisena yhteydenpitona voidaan pitää esimerkiksi tilanteita, joissa:

* oikeushenkilön yhteydenpito on toistuvaa tai sisältää useamman yhteydenpitokerran kuin vain tapaamisen ja siitä sopimisen;
* oikeushenkilön yhteydenpidolla on selkeä kytkös liiketoimintaan tai toimialaan liittyvään päätöksentekoon;
* yksittäisen elinkeinoharjoittajan tai oikeushenkilön nimissä toimii luonnollisia henkilöitä, joko palkattuna tai vapaaehtoisina, joiden tehtäviin sisältyy edunvalvontatyötä, kuten yhteydenpitoa päättäjiin ja virkamiehiin;
* yksittäinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö on yhteydessä kolmannen osapuolen pyynnöstä tai korvausta vastaan.

Pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan lakia ei sovelleta viranomaisiin, yksityisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan ja sen yhteydessä olevaan Ihmisoikeuskeskukseen, Valtiontalouden tarkastusvirastoon, Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitokseen (Ulkopoliittinen instituutti), valtion liikelaitoksiin sekä lakisääteisiä tehtäviä hoitaviin muihin julkisyhteisöihin tai toimijoihin niiden tehtävien hoidon osalta. Niissä tapauksissa, joissa lakisääteistä tehtävää hoitaa muu kuin viranomainen, yksityinen julkisoikeudellinen laitos, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja sen yhteydessä oleva Ihmisoikeuskeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos (Ulkopoliittinen instituutti), valtion liikelaitos, on lakisääteisten tehtävien ulkopuolinen toiminta tämän lain piirissä. Lakisääteisten tehtävien hoidon ulkopuoliset asiat ovat sellaisia, joita ei ole nimenomaisesti laissa säädetty toimijan lakisääteisiksi tehtäviksi. Sitä, kuuluuko jokin toiminta lakisääteisten tehtävien hoidon ulkopuolelle, tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Keskeistä kuitenkin on, ettei lakisääteinen tehtävä ole peruste olla rekisteröimättä toimijaa rekisteriin, vaan arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja vaikuttamistoiminaan liittyvän yhteydenpidon erottamiseen ja jälkimmäisen raportointiin tässä laissa säädetyin perustein.

Pykälän 1 momentin 8 kohdan mukaan lakia ei sovelleta valtion omistajaohjaukseen kuuluvaan yhteydenpitoon. Tällaista yhteydenpitoa ovat esimerkiksi hallituksen ja hallitusneuvoston kokoukset tai muu virallinen yhteydenpito, joka dokumentoidaan. Omistajaohjauksen ulkopuolinen yhteydenpito, joka voi kohdistua myös samoihin virkamiehiin tai luottamushenkilöihin, jotka hoitavat omistajaohjaukseen kuuluvia asioita, kuuluu kuitenkin sääntelyn piiriin. Tällä estetään se, ettei valtio-omisteisille yrityksille synny suhteetonta etua muihin yrityksiin verrattuna. Omistajaohjauksen ulkopuoliseksi asiaksi katsotaan pyrkimys vaikuttaa suoraan yhtiön ulkopuolisiin asioihin, kuten tiettyyn sääntely-, budjetti-, hankinta-, kehittämis- tai politiikkatoimen sisältöön tai tällaisen toimen aloittamiseen tai päättämiseen.

Pykälän 1 momentin 9 kohdan mukaan lakia ei sovelleta vieraaseen valtioon, Euroopan unioniin tai kansainväliseen hallitustenväliseen järjestöön, jos vaikuttamistoimintaan ei liity ammattimaista konsultointia. Rajauksella on haluttu turvata kansainvälisen yhteystyön, valtioiden välisen diplomaattisen toiminnan sekä Euroopan unioniin liittyvien tehtävien sujuva hoitaminen. Lakia sovelletaan kuitenkin siinä tapauksessa, että vaikuttamistoimintaan liittyy konsultointia. Tämä tarkoittaa sitä, että vieraan valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön puolesta vaikuttamistoimintaa tekevä tai siihen liittyvää neuvontaa antava yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö on velvoitettu rekisteröitymään ja raportoimaan toiminnastaan laissa säädetyn mukaisesti. Lisäksi lakia sovelletaan muihin kansainvälisiin toimijoihin, kuten kansainvälisiin yrityksiin ja järjestöihin. Toimeenpanossa on hyvä ohjeistaa Suomessa olevia suurlähetystöjä siitä, että esimerkiksi vienninedistämismatkat, joissa yritykset ja järjestöt tapaavat 2 §:ssä mainittuja toimijoita ovat lain soveltamisalan piirissä.

Pykälän 1 momentin 10 kohdan mukaan lakia ei sovelleta puoluetoimintaan, vaaleissa ehdokkaana oleviin tukiyhdistyksiin tai valitsijayhdistyksiin. Lakia kuitenkin sovelletaan eduskunnan ryhmäkanslioihin. Puolueen jäsenjärjestöjen ja valitsijayhdistysten yhteydenpito kansanedustajiin ja ministereihin sekä näiden avustajiin on jätetty lain soveltamisalan ulkopuolelle, jotta kansanedustajien ja ministerien toimintaa ei vaikeuteta. Lakia ei myöskään sovelleta lobbaukseen, joka kohdistuu puolueen työntekijöihin tai niiden luottamushenkilöihin. Lakia kuitenkin sovelletaan eduskunnassa toimivien ryhmäkanslioiden työntekijöihin, jotka ovat puolueen työntekijöitä, mutta siinä määrin sidoksissa eduskuntaan, että heidän sisällyttämistä lain soveltamisalan piiriin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Ilman ryhmäkanslioiden sisällyttämistä soveltamisalan piiriin muodostuisi tilanne, jossa eduskunnassa olevasta poliittisesta avustajakunnasta osa olisi lain piirissä ja osa taas ei. Tämä voisi vaikeuttaa lain soveltamista ja voisi aiheuttaa tahattomia virheitä, sillä vaikuttamistoimintaa harjoittavan ei olisi mahdollista etukäteen tietää onko kyseessä eduskunnan vai ryhmäkanslian työntekijä.

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

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädetään rekisteriin annettavista perustiedoista, joiden päätarkoituksena on yksilöidä toimija ja kertoa tästä keskeiset tiedot, jotta lobbauksen kohteet ja yleisö voivat tunnistaa toimijan ja saada yleistä tietoa tämän toiminnasta. Momentin 1 kohdan alakohdan a ja b mukaan rekisteriin merkitään yksityisen elinkeinonharjoittajan tai oikeushenkilön toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero. Jos yksityisellä elinkeinonharjoittajalla tai oikeushenkilöllä ei ole suomalaista tunnusta, merkitään jokin vastaava muun maan tunnus, jolla voidaan tarvittaessa tunnistaa toimija. Momentin 1 kohdan alakohdan c mukaan rekisteriin merkitään toimijan toimialatieto sekä yleiskuvaus toiminnasta. Toimialatieto haetaan muusta viranomaisrekisteristä tai tarvittaessa valitaan erillisestä luettelosta, mikäli tietoa ei ole muualta saatavissa. Yleiskuvaus toiminnasta sisältää tiiviin kuvauksen toimijasta ja tämän intresseistä. Yleiskuvausta vaaditaan sen takia, ettei toimijan muista tiedoista välttämättä ilmene riittävän selkeästi mistä toimijasta on kysymys. Yleiskuvaus voidaan antaa myös syöttämällä linkki toimijan verkkosivuille, joista vastaava tieto ilmenee. Yleiskuvauksen on tarkoitus kertoa toimijasta sellaista tietoa, joka auttaa yleisöä tunnistamaan toimijan ja hahmottamaan tämän toimintaa. Momentin 1 kohdan alakohdan d mukaan rekisteriin merkitään kaikki jäsenyydet suomalaisissa edunvalvontayhteisöissä. Edunvalvontayhteisönä pidetään sellaisia yhteisöjä, jotka harjoittavat pykälän 2 mukaista toimintaa edistääkseen jäsenistönsä etuja. Momentin 1 kohdan alakohdan e mukaan rekisteriin merkitään rekisteröintipäivä, joka on 5 pykälän 1 momentin mukaisen rekisteri-ilmoituksen antamisen päivä. Momentin 1 kohdan alakohdan f mukaan rekisteriin merkitään sellaiset 7 pykälän 2 momentin nojalla määrätyt kehotukset, joiden tehosteeksi on asetettu uhkasakko. Kehotuksen merkitsemisellä rekisteriin pyritään tehostamaan valvontaa ja velvoitteiden noudattamista. Momentin 1 kohdan alakohdan g mukaan rekisteriin merkitään tieto toiminnan lopettamisesta ja ajankohta, joka on 5 pykälän 2 momentin mukaisen ilmoituksen jättämisen päivä. Toiminnan lopettamisesta säädetään tarkemmin 5 pykälässä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetään rekisteriin annettavista vaikuttamistoimintaa koskevista tiedoista, joiden tarkoituksena avata yleisöllä rekisteröityneen toimijan yhteydenpitoa 2 pykälän 2 momentissa mainittuihin toimijoihin. Momentin 2 kohdan alakohdan a mukaan yhteydenpidosta merkitään yhteydenpidon kohteet, aiheet, tavat ja ajankohdat. Toiminnan ilmoittamisesta säädetään tarkemmin 6 §:ssä. Momentin 2 kohdan alakohdan b mukaan tulee edellä kuvatun kaltaisen yhteydenpidon osalta merkitä asiakkaan toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero, jos yhteydenpito tehdään asiakkaan puolesta.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädetään rekisteriin merkittävistä vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa koskevista tiedoista. Momentin 2 kohdan alakohdan a mukaan rekisteriin merkitään neuvonnan kohteena olevan asiakkaan toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero. Momentin 2 kohdan alakohdan a mukaan rekisteriin merkitään neuvonnan sisältö ja ajankohta. Neuvonnan sisältö kuvataan siten, että kuvauksesta käy ilmi neuvonnan aiheet ja miten neuvonta liittyy asiakkaan vaikuttamistoiminnan harjoittamiseen. Esimerkiksi voidaan kertoa, että asiakkaan kanssa on toteutettu vaikuttamissuunnitelma, jolla pyritään edistämään tiettyjä asioita tai vaikuttamaan tiettyihin hallinnon hankkeisiin. Neuvonnan ajankohta ilmoitetaan kuukausitasolla.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädetään rekisteriin merkittävästä arviosta edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista.

Pykälän 2 momentin mukaan eduskunnan, ministeriöiden ja valtion virastojen virallisiin kuulemisiin sekä virallisesti asetettuihin työryhmiin osallistumista koskevat tiedot voidaan lisätä rekisteriviranomaisen toimesta nähtäville avoimuusrekisterin verkkosivuille. Etenkin sellaiset tiedot, jotka ovat jo nykyisellään saatavissa sähköisten rajapintojen kautta, tulee pyrkiä tuomaan jo toimeenpanon alkuvaiheessa osaksi rekisteriä. Tällaisia tietoja ovat eduskunnan valiokuntakuulemisiin osallistuvat toimijat ja ministeriöiden asettamiin työryhmiin tai ministeriöin järjestämiin lausuntokierroksiin osallistuvat toimijat. Tämän lisäksi tulee selvittää valtioneuvoston hankerekisterin (Hankeikkunan) kehittämistä siten, että myös muiden virallisten kuulemisten osallistujatiedot saataisiin osaksi avoimuusrekisteriä.

Pykälä 3 momentin mukaan rekisteriin voidaan merkitä vapaaehtoisesti annettavia muita vaikuttamistoimintaan liittyviä tietoja, kuten tieto julkisesta kampanjoinnista. Tällä pyritään siihen, että halukkaat voivat avata toimintaansa laajemmin kuin laissa edellytetään. Esimerkiksi toimijat voivat kertoa järjestäneensä vaikuttamistoiminnan yhteydessä mediakampanjoita tai tukeneensa jonkin kansalaisliikettä tai -aloitetta. Lisäksi rekisteriviranomainen voi harkintansa mukaan lisätä rekisterin yhteyteen muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja, jotka tukevat avoimuusrekisterin tavoitteita.

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

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 on 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 kohdan alakohdissa a, b, c ja d. 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 merkittävässä määrin vaikuttamistoiminnan aloittamista.

Pykälän 2 momentin mukaan rekisteröityneen toimijan 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. Toimijaa ei poistettaisi rekisteristä, mutta tietoihin merkittäisiin vaikuttamistoiminnan tai siihen liittyvän neuvonnan loppuneen pysyvästi.

**6 §.** *Toimintailmoitus.* Pykälässä säädetään toimintailmoituksesta, joka on määräaikainen raportti toimijan 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 yhteydenpitäjällä ja neuvonnan antajalla, joka on tehnyt rekisteröinti-ilmoituksen. Toimintailmoituksen tekninen toteutus tulee tehdä mahdollisimman kevyeksi ja käyttäjäystävälliseksi, jottei se suhteettomasti kuormita raportointivelvollisia.

Toimija saattaa myös harjoittaa yhteydenpitoa sekä omaan lukuun että toimeksiantajan lukuun. Toimintailmoituksesta tulee käydä ilmi, kummasta toiminnasta on kulloinkin kysymys. Esimerkiksi vaikuttajaviestintätoimistot saattavat olla yhteydessä 2 §:n 2 momentin mukaisiin toimijoihin vahvistaakseen verkostojaan poliittisiin päättäjiin ja virkamieskuntaan sekä kerätäkseen tietoa, mitä voidaan hyödyntää tulevissa asiakassuhteissa. Tämä vastaa yksittäisen yrityksen tai järjestön harjoittamaa suhdetoimintaa ja hyödyttää vaikuttamistoimintaan liittyvien konsulttipalveluiden tarjoamista, jolloin on perusteltua sisällyttää myös tällainen toiminta rekisteriin.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan toimijan omaan lukuun tehtävästä yhteydenpidosta, tulee ilmoittaa 4 §:n 1 momentin 2 kohdan alakohdassa a tarkoitetut tiedot. Nämä tiedot annetaan yksilöitynä aiheen perusteella siten, että ilmoituksesta käy ilmi kunkin aiheen osalta yhteydenpidon kohteet, tavat ja ajankohdat. Näin toimintailmoitus rakentuu aihekohtaisesti, mikä helpottaa toimintailmoituksen tekemistä ja mahdollistaa rekisteritietojen tarkastelun aihelähtöisesti. Yhteydenpidon tavat ilmoitettaisiin ainoastaan suuruusluokissa siten, että yhteydenpitotavan yleisyys kävisi ilmi. Esimerkiksi voitaisiin kertoa, että tapaamisia on pidetty 1-5 kertaa. Siinä tapauksessa, mikäli kyseessä on toimeksianto pitää yhteyttä kolmannen osapuolen lukuun, tulee edellä mainittujen tietojen lisäksi ilmoittaa 4 §:n 1 momentin 2 kohdan alakohdassa b tarkoitetut tiedot toimeksiantajasta. 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 2 kohdan mukaan yhteydenpidon ammattimaisesta neuvonnasta ilmoitetaan 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut tiedot neuvottavasta toimijasta ja neuvonnan sisällöstä. Tiedot yksilöidään neuvonnan kohteen mukaan. Mikäli toimija harjoittaa samaisen toimintailmoitusjakson aikana neuvonnan lisäksi suoraa yhteydenpitoa neuvottavan lukuun, annetaan tästä tiedot vain pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaisesti.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan vaikuttamistoiminnan taloudellisista tiedoista ilmoitetaan 4 §:n 1 momentin 4 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 taloudelliset tiedot, jotka ilmoitetaan vain kerran vuodessa tammikuun toimintailmoituksen yhteydessä ja 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 rekisteröityneen toimijan 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 rekisteröityvistä toimijoista 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 toimija ei ole velvoitettu tekemään toimintailmoitusta. Rekisteröinti-ilmoituksen tehnyttä toimijaa tulee kuitenkin muistuttaa toimintailmoituksen tekemisestä.

Pykälän 3 momentissa säädetään yhteydenpidon kohteiden ilmoittamisen tarkkuudesta. Toimintailmoituksessa ilmoitetaan yhteydenpidon kohteet yksilöitynä siten, että henkilön tarkkuudella yksilöitäisiin kansanedustajat, ministerit sekä ministereiden poliittiset valtiosihteerit ja erityisavustajat. Näiden voidaan katsoa olevan sellaisessa asemassa, että henkilön yksilöiminen tarpeellinen ja perusteltu. Muiden avustajien osalta riittäisi pelkkä tieto yhteydenpidosta avustajakuntaan. Virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta yksilöitäisiin osasto- ja yksikkötieto, jolloin käy selvästi ilmi, mihin osaan virastoa vaikuttamistoiminta on kohdistunut.

**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. Tehtävällä pyritään varmistamaan, että kaikki rekisterivelvolliset suoriutuvat rekisteröitymis- ja raportointivelvoitteista. Rekisterin tavoitteet ja soveltamisalan laajuus huomioiden ohjaus- ja neuvontatehtävä tulevat olemaan merkittävässä asemassa rekisteriviranomaisen toiminnassa. Oletettavaa on, että varsinkin alkuvaiheessa huomattava määrä rekisterivelvollisista 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 rekisteröityneet 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 kuin 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 tulee luoda testi, 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 voisi 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 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 toimijoita. Tarkastusvirasto voisi 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 säädettäisiin tarkastusviraston mahdollisuudesta tehostaa kehotustaan uhkasakolla niissä tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta huolimatta tekisi ilmoitusta vaalirahoituksesta 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 yhteistyöfoorumina 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 pyrkinyt ajamaan 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 edunvalvontapa 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 kaksi vuotta lain voimaantulon jälkeen. Tällä varmistetaan se, että lain toimeenpanon alkuvaiheessa toimijoilla on riittävä aika omaksua velvollisuuksiaan ilman pelkoa 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 määritelmä pykälää. Myös mahdolliset pykälien rakenteet ja muotoilut saattavat vaihtua vielä jonkin verran, mutta niiden pitäisi nyt jo sisältää kaikki keskeiset säännökset.

**Avoimuusrekisterilaki**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

**1 §**

**Lain tarkoitus**

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

**2 §**

**Vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän neuvonnan rekisteröinti**

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

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

1) kansanedustajiin tai näiden avustajiin;

2) ministereihin tai näiden avustajiin;

3) eduskunnan kanslian, ministeriöiden tai valtion virastojen virkamiehiin.

**3 §**

**Soveltamisalan rajoitukset**

Tätä lakia ei sovelleta:

1. järjestäytymättömään kansalaistoimintaan;
2. yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista 2 §:ssä mainittua vaikuttamistoimintaa taikka vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa;
3. tavanomaiseen asiointiin viranomaisissa;
4. tuomioistuimiin tai valtioneuvoston oikeuskanslerin toimintaan;
5. viranomaisen asettamiin työryhmiin osallistumiseen ja virallisiin kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan, kuten valiokuntakuulemiset ja lausuntokierrokset;
6. satunnaiseen vaikuttamistoimintaan, jos toimintaan ei liity merkittävää taloudellista tai yhteiskunnallista intressiä ja sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta;
7. viranomaisiin, yksityisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan ja sen yhteydessä olevaan Ihmisoikeuskeskukseen, Valtiontalouden tarkastusvirastoon, Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitokseen (Ulkopoliittinen instituutti), valtion liikelaitoksiin sekä lakisääteisiä tehtäviä hoitaviin muihin julkisyhteisöihin tai toimijoihin niiden tehtävien hoidon osalta;
8. valtion omistajaohjaukseen kuuluvaan yhteydenpitoon;
9. vieraaseen valtioon, Euroopan unioniin tai kansainväliseen hallitustenväliseen järjestöön, jos vaikuttamistoimintaan ei liity ammattimaista konsultointia;
10. puoluetoimintaan, vaaleissa ehdokkaana olevien tukiyhdistyksiin tai valitsijayhdistyksiin. Lakia sovelletaan kuitenkin eduskunnan ryhmäkanslioihin.

**4 §**

**Rekisterin sisältämät tiedot**

Avoimuusrekisteri sisältää rekisteröitävistä toimijoista seuraavat tiedot:

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

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

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

**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 kohdan alakohtien a, b, c ja d tarkoitetut perustiedot.

Rekisteröityneen toimijan on viipymättä ilmoitettava valtiontalouden tarkastusvirastolle rekisteriin ilmoittamiensa perustietojen muutoksista. Lisäksi toimijan on ilmoitettava rekisteriin vaikuttamistoimintansa ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta.

**6 §**

**Toimintailmoitus**

Vaikuttamistoiminnasta ja vaikuttamistoiminnan ammattimaisesta neuvonnasta sekä vaikuttamistoimintaan liittyvistä taloudellisista tiedoista ilmoitetaan toimintailmoituksella seuraavasti:

1. vaikuttamistoiminnasta ilmoitetaan 4 §:n 1 momentin 2 kohdan alakohdassa a tarkoitetut tiedot yksilöitynä aiheen perusteella siten, että ilmoituksesta käy ilmi kunkin aiheen osalta yhteydenpidon kohteet, tavat ja ajankohdat, sekä, jos kyseessä on toimeksianto, alakohdassa b tarkoitetut tiedot;
2. vaikuttamistoiminnan ammattimaisesta neuvonnasta ilmoitetaan 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut tiedot per neuvonnan kohde;
3. vaikuttamistoiminnan taloudellisista tiedoista ilmoitetaan 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetut tiedot.

Toimintailmoitus tehdään kaksi kertaa vuodessa, tammikuun sekä heinäkuun aikana, edellisen 6 kuukauden ajalta. Taloudelliset tiedot annetaan tammikuun toimintailmoituksessa.

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

***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 rekisteröityneet tehneet toimintailmoitukset;
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.

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 yhteistyöfoorumina 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 säädetään.

**10 §**

**Voimaantulo**

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 6 §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä 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. 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-2)