

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.
- Tekstissä käytettävät termit vaativat vielä yhdenmukaistamista ja tarkempaa määrittämistä. Esimerkiksi tekstissä puhutaan sekä avoimuudesta että läpinäkyvyydestä, minkä lisäksi lobbaukseen viitataan useilla termeillä, kuten lobbaus, vaikuttaminen, vaikuttamistoiminnan ja yhteydenpito. Myös vaikuttamistoiminnan neuvonnasta puhuttaessa käytetään termejä avustaminen ja konsultointi.

Oikeusministeriölle

Osio on valmis

Valtioneuvosto asetti 12.3.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti ehdotusta lakisääteisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri).

Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä oli valmistella parlamentaarisen ohjausryhmän alaisuudessa ehdotus avoimuusrekisteriksi, jossa asetetaan rekisteröintivelvoite lobbausta harjoittaville organisaatioille ja henkilöille. Ehdotus tuli laatia hallituksen esityksen muotoon. Ohjausryhmän ja työryhmän toimikausi asetettiin päättymään 30.6.2021. Valmistelulle saatiin lisäaikaa 31.10.2021 asti.

Ohjausryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin kansanedustaja Markus Lohi (Keskustan eduskuntaryhmä). Ohjausryhmän jäseniksi nimitettiin kansanedustaja Johanna Ojala-Niemelä (Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä), kansanedustaja Sebastian Tynkkynen (Perussuomalaisten eduskuntaryhmä), kansanedustaja Saara-Sofia Sirén (Kokoomuksen eduskuntaryhmä), kansanedustaja Mari Holopainen (Vihreä eduskuntaryhmä), kansanedustaja Veronika Honkasalo (Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä), kansanedustaja Sandra Bergqvist (Ruotsalainen eduskuntaryhmä), kansanedustaja Antero Laukkanen (Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä) sekä Riku Siivonen (Liike Nyt). Kansanedustaja Ojala-Niemelän tilalle tuli 20.1.2021 kansanedustaja Johannes Koskinen (Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä) ja Riku Siivosen tilalle tuli 9.12.2020 Lasse Nikkanen (Liike Nyt). Ohjausryhmän jäsenille ei nimitetty varajäseniä.

Asiantuntijatyöryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmsson oikeusministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimitettiin erityisasiantuntija Juuso Oilinki oikeusministeriöstä, hallitussihteeri Anna Gau valtiovarainministeriöstä, hallintojohtaja Pertti Rauhio eduskunnan kansliasta, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:n jäsen Anna Munsterhjelm, Edunvalvontafoorumin puheenjohtaja Tuomo Yli-Huttula, Transparency International Suomi ry:n puheenjohtaja Salla Nazarenko, Eduskuntatutkimuksen keskuksen johtaja Markku Jokisipilä sekä Itä-Suomen yliopiston apulaisprofessori Emilia Korkea-aho. Anna Gaun tilalle tuli 12.1.2021 lainsäädäntöneuvos Miska Lautiainen valtiovarainministeriöstä, Anna Munsterhjelm tilalle tuli 20.10.2020 KANE:n jäsen Liisa Partio ja Salla Nazarenkon tilalle tuli 11.3.2021 Transparency International Suomi ry:n hallituksen jäsen Pentti Mäkinen. Työryhmän jäsenille ei nimitetty varajäseniä.

Ohjausryhmän ja työryhmän sihtereiksi nimitettiin erityisasiantuntija Sami Demirbas, neuvotteleva virkamies Heini Huotarinen ja EU-asiantuntija Anna Pohjalainen oikeusministeriöstä.

Parlamentaarinen ohjausryhmä ja asiantuntijatyöryhmä ehdottavat säädettäväksi uuden avoimuusrekisterilain, jossa vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa harjoittavat tahot veloitetaan rekisteröitymään sähköiseen avoimuusrekisteriin ja ilmoittamaan harjoittamastaan vaikuttamistoiminnasta kaksi kertaa vuodessa annettavalla toimintailmoituksella. Avoimuusrekisterin rekisterinpitäjäksi ehdotetaan Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Rekisteri otettaisiin ehdotuksen mukaan käyttöön xx päivänä xxkuuta 2023.

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

Helsingissä xx päivänä kesäkuuta 2021

Parlamentaarinen ohjausryhmä:

Markus Lohi

Johannes Koskinen

Sebastian Tynkkynen

Saara-Sofia Sirén

Mari Holopainen

Veronika Honkasalo

Sandra Bergqvist

Antero Laukkanen

Lasse Nikkanen

Asiantuntijatyöryhmä:

Niklas Wilhelmsson

Juuso Oilinki

Pertti Rauhio

Miska Lautiainen

Liisa Partio

Tuomo Yli-Huttula

Pentti Mäkinen

Markku Jokisipilä

Emilia Korkea-aho

Sihteeristö:

Sami Demirbas

Heini Huotarinen

Anna Pohjalainen

Tiivistelmä

- Osio on valmis

Taustaa

Avoimuusrekisterin perustaminen on yksi pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman toimenpiteistä demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi. Hallitusohjelman mukaan avoimuusrekisteri otetaan käyttöön hallituskauden aikana. Valtioneuvosto asetti 12.3.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan avoimuusrekisteriä.

Avoimuusrekisterin perustaminen

Työryhmä ehdottaa säädettäväksi avoimuusrekisterilain. Avoimuusrekisteriin rekisteröitäisiin tietoja sellaisesta oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien harjoittamasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä ammattimaisesta neuvonnasta, joka kohdistuu eduskuntaan, ministeriöihin ja valtion virastoihin. Rekisterin tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen, epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen. Rekisterinpitäjänä toimisi Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Rekisteristä löytyvillä tiedoilla kansalaiset sekä vaikuttamistoiminnan kohteet saisivat jatkossa kattavammin tietoa valtion tason päättäjiin vaikuttavista toimijoista sekä näiden intresseistä. Tämä auttaa arvioimaan päätösten syntyä ja niiden taustalla olevia intressejä. Julkaisemalla ajantasaista tietoa lobbauksesta voidaan osoittaa lobbauksen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää.

Ruohonjuuritason kansalaistoiminta jätettäisiin avoimuusrekisterin soveltamisalan ulkopuolelle. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös muun muassa tavanomainen asiointi viranomaisissa, viranomaisen asettamiin työryhmiin ja kuulemisiin osallistuminen, satunnainen ja vähämerkityksinen vaikuttamistoiminta, valtion omistajaohjaus sekä puolue toiminta. Ilmoitusvelvollisuutta ei olisi esimerkiksi sellaisella yksityisellä elinkeinonharjoittajalla, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa.

Rekisterin laajentamista alue- ja kuntatasolle ehdotetaan arvioitavaksi avoimuusrekisterilain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä.

Rekisterin sisältämät tiedot ja ilmoitusvelvollisuus

Vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa harjoittavien oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien (ilmoitusvelvollisten) olisi rekisteröidyttävä avoimuusrekisteriin ammattimaisen ja pitkäjänteisen vaikutustoiminnan alkaessa tai toiminnan muuttuessa ammattimaiseksi tai pitkäjänteiseksi. Rekisteröityessä ilmoitusvelvollisen tulisi ilmoittaa perustiedot, jotka sisältäisivät oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan toiminimen, toimialatiedon sekä jäsenyydet suomalaisissa edunvalvontayhteisöissä. Ilmoitusvelvollisten olisi viipymättä ilmoitettava rekisteriviranomaiselle perustietojen muutoksista. Tällä pyritään siihen, ettei rekisteri sisällä vääriä tai vanhentuneita tietoja.

Perustietojen lisäksi avoimuusrekisteri sisältäisi tietoa ilmoitusvelvollisten harjoittamasta ammattimaisesta tai pitkäjänteisestä vaikuttamistoiminnasta ja vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Vaikuttamistoiminnasta ilmoitettaisiin muun muassa yhteydenpidon kohteet ja aiheet. Vaikuttamistoiminnan neuvonnasta ilmoitettaisiin muun muassa asiakkaan toiminimi ja yhteystiedot sekä asiakkaan puolesta tehtävän yhteydenpidon kohteet ja aiheet. Toiminnasta ilmoitettaisiin kaksi kertaa vuodessa, toukokuun ja marraskuun aikana. Toukokuussa ilmoitettaisiin lisäksi arvio edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista.

Rekisteriviranomainen ja valvonta

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimisi avoimuusrekisterin ylläpitäjänä ja valvoisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Rekisteriviranomaisen tehtävissä korostuisi ohjaus ja neuvonta. Ilmoitusvelvollisia ohjaamalla ja neuvomalla voidaan ehkäistä väärinkäsityksistä ja huolimattomuudesta johtuvia laiminlyöntejä ja varmistaa avoimuusrekisterin sisältämien tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta.

Tarvittaessa Valtiontalouden tarkastusvirasto kehottaisi ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä.

Ilmoitusvelvollisen olisi salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä annettava Valtiontalouden tarkastusvirastolle valvontaa varten tarvittavat asiakirjat ja tiedot. Jos ilmoitusvelvollinen kehotuksesta huolimatta laiminlöisi avoimuusrekisterilaissa säädettyjen ilmoitusten tekemisen tai ilmoitus havaittaisiin olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakon uhallä korjaamaan tilanteen. Uhkasakkomenettelyn käytön arvioidaan jäävän harvinaiseksi.

Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa

Valtiontalouden tarkastusvirasto asettaisi keskeisten sidosryhmien edustajista koostuvan neuvottelukunnan, jonka tehtävänä olisi tukea avoimuusrekisterin toimeenpanoa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille. Neuvottelukunnan asettamisen tarkoituksena on sitouttaa avoimuusrekisterilain soveltamisalaan kuuvulvat sidosryhmät osaksi lain toimeenpanoa ja seurantaa sekä hyvän edunvalvontakulttuurin kehittämistä.

Neuvottelukunta laatisi myös suositukset hyvästä edunvalvontatavasta. Hyvä edunvalvontatapa ei olisi velvoittava, mutta halutessaan ilmoitusvelvolliset voisivat ilmoittaa sitoutuvansa ohjeiden noudattamiseen.

Sähköinen rekisteri ja tietojen julkaisu

Avoimuusrekisterin sisältämät tiedot julkaistaisiin yleisen tietoverkon kautta avoimuusrekisteri.fi-palvelussa, jota Valtiontalouden tarkastusvirasto ylläpitäisi. Tiedot säilytettäisiin 10 vuoden ajan julkisessa avoimuusrekisterissä, minkä jälkeen ne arkistoitaisiin pysyvästi tutkimuskäyttöä varten.

Tietojen saaminen rekisteristä olisi maksutonta.

Lain voimaantulo

Avoimuusrekisterilain ehdotetaan tulevan voimaan xx.xx.2023. Lain ehdotetaan tulevan voimaan samaan aikaan kuin sähköinen rekisteri otetaan käyttöön. Uhkasakkoa koskevan 7 §:n 3 momentin ehdotetaan kuitenkin tulevan voimaan vuoden kuluttua lain voimaantulosta, **xx.xx.2024.** Tällä halutaan tarjota ilmoitusvelvollisille aikaa omaksua avoimuusrekisterilaissa säädettyt velvollisuudet ennen sanktitoimien käyttöönottoa.

1. Asian tausta ja valmistelu

- Osio valmis

1.1. Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti Suomeen esitetään säädettävän 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 sisältää 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 pitkään, mutta vasta 2010-luvun loppupuolella asia on noussut päätöksenteon agendalle. Tähän ovat vaikuttaneet sekä kansainvälinen kehitys¹ että Suomessa aika ajoin esille nousseet haasteet liittyen päätöksenteon läpinäkyvyyteen, pyörövi-ilmioon 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](#)). Selvityksessä käytiin läpi eri maiden ja EU:n lobbarirekisterisääntelyä. Avoimuusrekisterin valmistelu käynnistettiin jo edellisen vaalikauden lopussa keväällä 2019, kun eduskunta asetti parlamentaarisen työryhmän selvittämään rekisterin lähtökohtia. Työryhmä esitti [muistiossaan](#) yksimielisesti, että Suomeen on seuraavan vaalikauden aikana luotava lakiin perustuva sähköinen avoimuusrekisteri.

1.2. Valmistelu

Valtioneuvosto asetti 12.3.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan ehdotusta lakisääteisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri). Ohjausryhmässä oli jäsen kaikista asettamishetkellä olleista eduskuntaryhmistä. Työryhmässä oli jäseniä oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, eduskunnan kansliasta, Edunvalvontafoorumista, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:sta, Transparency Finland ry:stä sekä kaksi tutkijaa. Keväällä 2021 asiantuntijatyöryhmään osallistui asiantuntijajäsenenä Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijoita.

Asettamispäätöksen mukaisesti valmistelussa kuultiin laajasti kansalaisyhteiskunnan ja edunvalvonnan toimijoita. Valmistelun aikana järjestettiin avoin verkkokysely otakantaa.fi-palvelussa ja kolme laajaa sidosryhmätyöpajaa, jossa osallistujat pääsivät kommentoimaan asiantuntijatyöryhmän valmistelemia esityksiä. Kaikista kuulemisista on tehty erilliset yhteenvedot, jotka on julkaistu osana hankkeen asiakirjoja. 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.

¹ Suomi muun muassa liittyi kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuushankkeeseen vuonna 2013 ([VM089:00/2012](#)).

Kyselytutkimuksen toteutti Taloustutkimus. 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.

2. Nykytila ja sen arviointi

- Osio lähes valmis, edellyttää taulukoiden lisäämistä ja avaamista.

2.1. Lobbaus Suomessa

Lobbaus on monisyinen ilmiö ja se on ollut tutkimuskohteena monella eri tieteenalalla.

Lobbauksella tarkoitetaan vaikuttamista julkiseen päätöksentekoon, valmisteluun tai toimeenpanoon joko suoraan tai välillisesti. Lobbauksella saatetaan viitata muun muassa edunvalvontaan, vaikuttamisviestintään tai vaikuttamiseen. 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 tahoja, jolla on päätöksentekoon liittyviä intressejä. Tällä tavoin määriteltynä lobbaus ei ole uusi ilmiö.

Kokonaiskuvan hahmottamiseksi ja nykytilan arvioimiseksi avoimuusrekisteriesityksen valmistelun aikana toteutettiin erillinen tutkimushanke, jossa koottiin aikaisempaa tutkimustietoa yhteen ja selvitettiin uusilla empiirisillä aineistoilla lobbauksen nykytilaa valtiollisella tasolla. ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6.](#)) 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

Suomalaiselle konsensusdemokratialle ominaisena piirteenä poliittinen päätöksenteko on perustunut pitkälti konsensuksen hakemiselle laajoissa hallituskoalitioissa sekä korporatismille, jossa erilaiset intressiryhmät ovat osallistuneet päätöksentekoon. Tämä on synnyttänyt päätöksentekokulttuurin, jossa virkamiehet ja poliitikot kuulevat aktiivisesti erilaisia sidosryhmiä ja pyrkivät sovittamaan näiden näkemyksiä yhteen. Tällainen konsensuskseen ja eri sidosryhmien osallisuuteen perustuva päätöksentekokulttuuri on ollut omiaan vahvistamaan luottamusta poliittisiin instituutioihin ja niiden toimijoihin, mutta luonut myös vahvan neuvottelu- ja sopimuskäytäntöihin perustuvan lobbauskulttuurin, joissa edunvalvonnallisten organisaatioiden rooli päätöksenteon ohjailussa on ollut vahva.

Sidosryhmien kuuleminen ja osallistuminen valmisteluun esimerkiksi eri ministeriöissä on vuosikymmenten aikana vaihdellut. Pääosin se on ollut melko yhdenmukaista ja säänneltyä. Kolmikantainen valmistelu, laajapohjaiset komiteat ja työryhmät sekä lausuntokierrokset ovat muodostaneet ne sopimus- ja neuvottelukäytännöt, joiden kautta erilaiset intressiryhmät ovat osallistuneet yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Erilaisia epämuodollisia ja verkostomaisia yhteistyön muotoja on ollut vuosikymmenten ajan. Sidosryhmien välinen vuoropuhelu päättäjien ja virkamiesten kanssa on Suomessa aina ollut tiivistä.

Viime vuosikymmeninä epäviralliset tapaamiset ja vaikuttamisen muodot ovat lisääntyneet esimerkiksi, kun asioiden valmisteluun ei ole asetettu enää samassa määrin eri asiantuntijatahoista ja sidosryhmistä koottuja työryhmiä.

Perinteisten, usein määrämuotoisten valmistelu- ja kuulemismuotojen, korvaantuminen joustavimmilla ja epävirallisemmilla yhteistyömuodoilla on ollut omiaan lisäämään yksittäisten toimijoiden vaikuttamismahdollisuuksia ja avannut vaikuttamisen paikkoja, kun yhteyttä on alettu pitämään enemmän suoraan yksittäisiin päättäjiin ja valmistelusta vastaaviin virkamiehiin. Tämä on ollut omiaan hämärtämään valmistelu- ja päätöksentekoprosessin julkisen ja yksityisen rajaa. Kehitykseen on myös läheisesti liittynyt pyöröovi-ilmiö, lobbauksen ammattimaistuminen ja vaikuttajaviestintämarkkinoiden syntyminen. Oikeuskansleri nosti esille Avoimen hallinnon toimintaohjelmaan antamassaan lausunnossa (OKV/39/20/2019), että nykyinen hallinto edellyttää aikaisempaakin enemmän verkostoitumista ja yhteistyötä. Siten laillisuusvalvonnan näkökulmasta päätöksentekoon liittyvän avoimuuden ja vuorovaikutuksen sääntöjen vahvistaminen avoimuusrekisterilainsäädännöllä on perusteltua.

Haasteena ja riskinä nykytilassa näyttääkin olevan hyväksyttävän lobbauksen, joka on keskeinen osa toimivaa demokratiaa, sekoittuminen vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyviin tapauksiin. Tämä voi pahimmillaan vähentää kansalaisten kokemaa luottamusta poliittisia instituutioita ja toimijoita sekä niiden tekemiä päätöksiä kohtaan. Lobbauksen läpinäkyvyyden parantaminen avoimuusrekisterilainsäädännön avulla parantaa poliittisen järjestelmän seurattavuutta ja mahdollistaa siten hyväksyttävän lobbauksen ja vaikutusvallan väärinkäytön välisen eron selventämisen.

Lobbauksen käytännöt, kohteet ja harjoittajat

Lobbauksen nykytilaa kartoittanut tutkimus ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6.](#)) osoitti, että säännöllistä lobbausta harjoittavia tahoja on Suomessa paljon ja toimijat käyttävät lobbaukseen paljon aikaa ja rahaa. Keskeisimmiksi lobbausta harjoittaviksi toimijoiksi nousevat institutionaaliset järjestöt ja elinkeinoelämän keskusjärjestöt, joiden yhteydenpito päättäjiin, sekä virallisesti että epävirallisesti, on tiiviimpää muihin lobbausorganisaatioihin verrattuna.

Lobbaavien organisaatioiden tarkkaa lukumäärää on kuitenkin vaikea arvioida, koska vaikuttamistoimintaa on vaikea erottaa muusta toiminnasta ja se jää usein piiloon. Myös toimijoiden itseyttä toiminnasta vaihtelee. Valmistelun aikana on pyritty mahdollisuuksien mukaan arvioimaan erilaisten aineistojen kautta lobbaukseen liittyvää toimijajoukkoa.

Edellä mainitun tutkimuksen lisäksi lobbauksen kokonaiskuvan ja yleisyyden hahmottamiseksi valmistelun aikana on toteutettu erillinen kyselytutkimus, jossa kartoitettiin yhdistysten ja yritysten vaikuttamistoiminnan yleisyyttä, ja kerätty olemassa olevista lähteistä (valtioneuvoston hankerekisteri, eduskunnan valiokuntakuulemisten osallistujalistat, EU:n avoimuusrekisteri) tietoa toimijoiden lukumäärästä. Kerätyn aineiston perusteella on selvää, etteivät valiokuntakuulemisista, työryhmäjäsenyyksistä ja EU-rekisteristä kertyvät tiedot anna kattavaa kuvaa lobbauksen yleisyydestä ja lobbausta harjoittavien toimijoiden lukumäärästä Suomessa.

[Tähän tulee taulukoita ja analyysiä toimijoiden määrästä]

Yleisin lobbauksen kohde ovat poliitikot, eli ministerit ja kansanedustajat sekä näiden avustajat, joihin yhteydenpito on hyvin säännöllistä. Myös ministeriöiden virkamiehiä pidetään tärkeinä lobbauskohteina.

Virastokenttään kohdistuu tutkimusten perusteella lobbausta, mutta sitä ei pidetä yhtä tärkeänä kuin esimerkiksi ministeriöihin kohdistuvaa lobbausta.

Lobbaamista voidaan käytännössä organisoida monella eri tavalla: 1) palkkaamalla organisaation sisälle omaa henkilökuntaa, joka hoitaa lobbaamisen (ns. in-house -lobbaaminen), 2) liittymällä jäseneksi toimialan kattojärjestöön ja antamalla sen hoitaa edunvalvonta kollektiivisesti, 3) ostamalla lobbauspalveluita ulkopuoliselta toimijalta (esim. vaikuttajaviestintätoimistoilta), ja 4) antamalla ulkopuolisen tahon hoitaa lobbaamisen hyväntekeväisyytenä (pro bono). Tutkimuksen perusteella selvästi käytetyin tapa organisoida lobbaaminen on palkata omaa henkilöstöä hoitamaan lobbaustyö. Toiseksi yleisin tapa on antaa kattojärjestön hoitaa edunvalvonta. Sen sijaan ulkopuolisena ostopalveluna tai hyväntekeväisyytenä toteutettu lobbaaminen on vielä Suomessa melko vähäistä. Vaikuttajaviestintään erikoistuneiden viestintätoimistojen määrä on kuitenkin lisääntynyt huomattavasti viime vuosien aikana Suomessa. Viestintätoimistot toimivat kuitenkin enemmän asiakkaidensa neuvonantajina kuin varsinaisen lobbaustyön tekijöinä.

Lobbausta tapahtuu sekä virallisissa että epävirallisissa kanavissa. Siten lobbausprosessit ovat pidempiä kuin usein ajatellaan. Monesti tärkeintä voi olla vaikuttaa jo ennen virallisen päätöksentekoprosessin alkua. Verkostoituminen ja pitkäaikaisten suhteiden luominen päätöksentekijöihin pidetään tärkeänä. Tämä tekee lobbaamisesta pitkäjänteistä suhdetoimintaa, jossa epävirallista vaikuttamista hyödynnetään virallisen vaikuttamisen rinnalla.

Lobbauskeinoina käytetään sekä suoraa (keskustelut, puhelut, sähköpostiviestit) että epäsuoraa (kampanjointi sosiaalisessa tai perinteisessä mediassa, kansalaisaloitteet) vaikuttamista. Keinojen yleisyys vaihtelee. 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.

Lobbauksen avoimuus

Valmistelun aikana tehdyt selvitykset osoittivat, että lobbauksesta saatavilla oleva virallinen tieto on määrällisesti runsasta, mutta vielä varsin hankalasti hyödynnettävissä. Eduskunnan kanslia julkaisee tietokantaa kansalaisaloitteista, valiokuntiin annettuista lausunnoista sekä listaa valiokuntalausuntojen antajista. Valtioneuvoston kanslia julkaisee listan hallitusneuvotteluiden työryhmiin osallistuneista tai niissä kuulluista ulkopuolisista asiantuntijoista. Epätasaisemmin tietoa julkaistaan ministeriöiden ja työryhmien valmistelusta.

2.2. Lobbauksen sääntely

Suomessa ei tällä hetkellä ole erillistä lobbaukseen liittyvää lainsäädäntöä tai yhteistä edunvalvontatapaa. Lobbausta nykyisellään koskeva sääntely perustuu yleiseen lainsäädännölliseen kehykseen, kuten virkamieslakiin, julkisuuslakiin, hallintolakiin, ja hallinnon ohjesääntöihin, kuten säädösvalmistelun kuulemisohjeet. Lisäksi edunvalvonta-alalla löytyy itsesääntelyohjeita

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

ammattinharjoittamisen 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.

[Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta \(julkisuuslaki\)](#)

Perustuslaissa turvatussa hallinnon avoimuudesta säädetään pääosin julkisuuslaissa (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 epämuodollisessa prosessissa. Tällainen epävirallinen vaikuttaminen ei usein näy julkisen päätöksenteon dokumentaatiossa, kuten hallituksen esityksissä tai kokouspöytäkirjoissa. Asiakirjajulkisuus ei siten 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. Pynnön 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 kuulemistä 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](#) muodostavat kokonaisuuden, jolla annetaan tarkat ohjeet lainvalmisteluprosessiin liittyvistä menettelyistä. Lobbauksen näkökulmasta etenkin hallituksen esityksen laatimisohejeet (HELO) ja säädösvalmistelun kuulemisohejeet ovat keskeisiä. Niissä muun muassa ohjeistetaan kuulemisten toteuttamista ja dokumentointia. Kyseiset ohjeet määrittelevät pitkälti lainsäädännöllisen jalanjäljen toteutumisen ministeriöissä tehtävän valmistelun osalta. Ohjeet ovat tältä

osin melko yksityiskohtaiset, mutta haasteita on etenkin ohjeiden noudattamiseen ja niiden kattavuuteen liittyen. Esimerkiksi epämuodollinen kuuleminen ja sidosryhmäyhteistyö jäävät dokumentoimatta ja alkuvaiheen virallisen kuulemisen dokumentoinnin tarkkuudessa on suurta vaihtelua.

Valtioneuvoston kanslian määräys hanketiedon hallinnasta valtioneuvostossa (VNK/688/31/2016) ohjaa valtioneuvoston hankerekisterin käyttöä. Määräys koskee tällä hetkellä vain lausuntokierrosten dokumentointia ja lausuntojen viemistä rekisteriin.

Lobbaukseen liittyvä itsesääntely

Suomesta löytyy jonkin verran lobbaukseen liittyvää itsesääntelyä, mutta se on enimmäkseen alakohtaista ja perustuu vapaaehtoisuuteen.

Yhteisempää ohjeistusta on pyrkinyt luomaan edunvalvonnan ammattilaisten verkosto Edunvalvontafoorumi, joka on valmistellut eettiset ohjeet, joihin foorumissa mukana olevat tahot ovat sitoutuneet. Edunvalvontafoorumi esitti vuonna 2012 eettisiä menettelytapasäännöksiä neuvottelupohjaksi eduskunnalle ja valtioneuvostolle, että Suomeen laadittaisiin yhteiset eettiset ohjeet lobbaukseen. Tämä ehdotus ei edennyt.

Viestinnän ammattilaisten ProComm ry on laatinut oman eettisen ohjeensa vaikuttajaviestintään. Lisäksi järjestö perusti vuonna 2014 vaikuttajaviestintää tekeville jäsenilleen rekisterin, johon jäsenet voivat ilmoittaa henkilötietonsa ja sidonnaisuutensa vapaaehtoisesti.

Edunvalvonta-alan itsesääntelyn haasteena on hajanaisuus, pistemäinen vaikuttavuus ja heikko velvoittavuus.

EU:n avoimuusrekisteri

Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio sopimus pakollisesta avoimuusrekisteristä tuli voimaan 1.7.2021. Sopimus korvaa aiemman, vuonna 2014 Euroopan parlamentin ja komission välisen sopimuksen vapaaehtoisesta rekisteristä.

Pakollinen rekisteri toimii ehdollisuuden periaatteella. Periaatteella tarkoitetaan sitä, että toimielimet ovat sitoutuneita toimeenpanemaan sopimusta yksittäisillä päätöksillä. Toimielimet voivat siten itsenäisesti päättää, minkälaisen edunvalvontatoimien ehdoksi avoimuusrekisteriin rekisteröityminen asetetaan. Toimielimet voivat ottaa käyttöön myös täydentäviä avoimuustoimenpiteitä, joilla kannustetaan edunvalvoja rekisteröitymään. Käytännössä uuden sopimuksen ehdollisuusperiaate tarkoittaa sitä, että rekisteröityminen on edelleen vapaaehtoista, mutta rekisteröitymiseen kannustetaan erilaisilla toimielinten tarjoamilla lisäoikeuksilla (pääsy tiloihin, osallistumisoikeus työryhmiin ja kuulemisiin jne.).

Suomalaisia yhteisöjä löytyy rekisteristä vuoden 2021 syyskuussa yhteensä 292.

3. Tavoitteet

- Osio on valmis

Avoimuusrekisterin tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja valtion virastoissa tehtävän päätöksenteon avoimuutta rekisteröimällä niihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa (lobbausta), joka nykyisellään jää usein julkisuuslain ulottumattomiin. Rekisteristä löytyvillä tiedoilla kansalaiset sekä vaikuttamistoiminnan kohteet saavat jatkossa kattavammin tietoa poliittiseen järjestelmään ja valtionhallintoon vaikuttavista toimijoista, näiden intresseistä, vaikuttamisen kohteista ja toimintatavoista. Tämä auttaa arvioimaan päätösten syntyä ja niiden taustalla olevia intressejä.

Avoimuusrekisterilainsäädäntö laajentaa julkisuusperiaatteen koskemaan erilaisia epämuodollisen ja virallisen kanssakäymisen muotoja. Päättäjien, virkamiesten ja lobbausta harjoittavien tahojen vuoropuhelu

on viime vuosikymmeninä lisääntynyt ja säännönmukaistunut sekä verkostoimainen yhteistyö on kasvattanut suosiotaan. Tällaiset toiminnan muodot, jotka jäävät usein julkisuudelta piiloon ja nousevat esille vasta päätösten syntymisen jälkeen, ovat olleet omiaan lisäämään päätöksiin ja niiden valmisteluun kohdistuvaa epäluottamusta. Julkaisemalla ajantasaisesti tietoa lobbauksesta, voidaan osoittaa lobbauksen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää ja hälventää lobbaukseen kohdistuvia epäilyksiä.

Avoimuusrekisteri sitouttaisi lobbausta harjoittavat toimijat ja tarjoaisi puitteet yhteisten pelisääntöjen, kuten hyvän edunvalvontatavan, kehittämiseksi. 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.

4. Ehdotukset ja niiden vaikutukset

- Osio lähes valmis, edellyttää taulukoiden lisäämistä ja avaamista

4.1. Keskeiset ehdotukset

Rekisteröintivelvollisuus eduskuntaa, ministeriöitä ja valtion virastoja lobbaaville toimijoille
Lain tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja valtion virastoissa tehtävän päätöksenteon läpinäkyvyyttä rekisteröimällä niihin kohdistuvaa lobbausta, jota tehdään virallisten työryhmien ja kuulemisten, kuten lausuntokierrosten ja valiokuntakuulemisten ulkopuolella. Tämä epävirallisempi vaikuttamistoiminta on usein tärkein lobbauksen muoto, joka jää nykyisellään julkisuusperiaatteen ulkopuolelle. Sen sijaan virallinen vaikuttaminen tallentuu asiakirjoihin ja tulee julkisuuslain perusteella julkiseksi. Lobbaukseksi laskettaisiin myös lobbauksen ammattimainen neuvonta, jolloin taustalle jäävät konsulttilobbaajat saadaan myös avoimuusrekisterin piiriin.

Velvoite määräaikaisraportointiin lobbaustoiminnasta ja sen resursseista

Lain tavoitteena on lisätä lobbauksesta saatavaa tietoa. Siten laissa asetettaisiin rekisteröitymisvelvoitteen lisäksi velvoite raportoida lobbaustoimintaa ja sen resursseja.

Laissa säädettäisiin annettavat tiedot ja raportointijaksot. Säännöksillä pyritäisiin siihen, että avoimuusrekisteri sisältäisi ajantasaista ja laadukasta tietoa lobbauksesta. Rekisteröityneet toimijat raportoisivat toiminnastaan kaksi kertaa vuodessa. Raportointijaksot olisivat kiinteitä, jotta avoimuusrekisterin toiminta olisi sekä lobbaajille että yleisölle ennakoitavaa. Tietoja annettaisiin siten, että niistä kävisi ilmi lobbauksen kohteet, teemat ja menetelmät. Lisäksi tulisi kertoa, mikäli toimintaa tehtäisiin asiakkaan puolesta. Myös neuvonnasta tulisi kertoa aihe ja asiakas.

Vaikuttamistoimintaan liittyvät taloudelliset tiedot raportoitaisiin kerran vuodessa muun raportoinnin yhteydessä. Taloudellisten tietojen raportoinnilla pyritäisiin tarjoamaan tietoa eri toimijoiden resursseista, joilla tutkimusten mukaan on vaikutusta lobbauksen vaikuttavuuteen.

Raportointi tehtäisiin ilmoituksella. Ilmoituksen tekeminen pyritäisiin järjestämään siten, että sen tekemisestä syntyisi mahdollisimman kevyt hallinnollinen taakka.

Rekisteriviranomainen sekä neuvonta- ja valvontatoiminnan järjestäminen

Laissa ehdotetaan rekisteriviranomaiseksi Valtiontalouden tarkastusvirastoa (VTV). VTV on perustuslain 90.2 §:ssä säädetty, eduskunnan yhteydessä toimiva ylin ulkoinen tarkastaja, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa sekä valvoo finanssipolitiikkaa ja vaali- ja puoluerahoitusta.

VTV:stä annetussa laissa (676/2000) on tarkemmin säädetty viraston asemasta, tehtävistä, toimivaltuuksista sekä tietojensaantioikeudesta. VTV:n strategiassa ja tarkastussuunnitelmassa korostetaan tarkastus- ja valvontatoiminnan liittyvän tiiviisti hyvään hallintoon ja sen kehittämiseen, jossa VTV pyrkii olemaan aktiivinen ja keskeinen toimija.

Avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävien antaminen VTV:lle ei vaaranna sen päätehtävän hoitamista, eikä ehdotettava sääntely siten näytä olevan ongelmallinen perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta. Lisäksi VTV olisi riittävän uskottava ja riippumaton valvoja suhteessa valvottaviin, mikä lisäisi valvonnan ja rekisterin uskottavuutta. Avoimuusrekisteriviranomaiselle kaavailut 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, etenkin sen päätehtävän hoitamisesta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään korostanut kokonaisarviointia ratkaistaessa uusien tehtävien soveltuvuutta tarkastusvirastolle. Kokonaisharkinnan perusteella VTV vaikuttaa soveltuvan tarkastelluista viranomaisista parhaiten hoitamaan avoimuusrekisteriviranomaisen tehtäviä. Tehtävien vaikutusta tarkastusvirastoon on käsitelty tarkemmin luvussa 4.3.3. Viranomaisvaikutukset.

Sähköinen rekisteri

Laissa ehdotetaan, että avoimuusrekisterin sisältämät tiedot julkaistaisiin kokonaisuudessaan avoimuusrekisteri.fi-palvelussa, jota tarkastusvirasto ylläpitäisi.

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 toimintaa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöfoorumina lakiin liittyville sidosryhmille. Neuvottelukunnan päätehtävänä olisi sitouttaa lain soveltamisalan piiriin kuuluvat sidosryhmät osaksi lain toimeenpanoa ja seuranta ja hyvän edunvalvontakulttuurin kehittämistä.

Hyvä edunvalvontatapa

Laissa ehdotetaan, että tarkastusviraston asettaman neuvottelukunnan tehtäväksi tulisi muiden tehtävien ohella hyvän edunvalvontatavan koskevan ohjeen? laatiminen. Hyvällä edunvalvontatavalla pyritäisiin 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.

Yleinen tietosuoja-asetus ja sen sääntelyliikkumavara

Henkilötietojen käsittelystä säädetään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (2016/679) sekä sitä täydentävässä kansallisessa yleislaissa eli tietosuojalaissa (1050/2018). Avoimuusrekisterin yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta on varmistuttava siitä, että se tapahtuu yleisen tietosuoja-sääntelyn vaatimuksia noudattaen ja että rekisteriä koskeva lainsäädäntö toteutetaan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyliikkumavaran puitteissa.

Henkilötietojen käsittelylle on oltava yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa tarkoitettu käsittelyn yleinen oikeusperuste. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaan avoimuusrekisterin yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn voisi soveltua oikeusperusteena sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c että e alakohta. Näistä ensiksi mainitun mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Avoimuusrekisterilaki muodostaisi tällaisen velvoitteen.

Mainitun e alakohdan mukaan käsittely on sallittua, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Osan avoimuusrekisterin verkkosivuilla julkaistavista tiedoista oikeusperustana toimii 6 artiklan 1 kohdan e alakohta.

Käsittely ei voisi kuitenkaan suoraan perustua mainittuun yleisen tietosuoja-asetuksen kohtaan, vaan artiklan 3 kohdan mukaisesti käsittelyn perusteesta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Koska asiaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole, on avoimuusrekisterin yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä säädettävä erikseen.

Rekisterillä pyritään lisäämään eduskunnassa, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja valtion virastoissa tehtävän päätöksenteon avoimuutta rekisteröimällä niihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa (lobbausta). Rekisteristä löytyvillä tiedoilla kansalaiset sekä vaikuttamistoiminnan kohteet saavat jatkossa kattavammin tietoa poliittiseen järjestelmään ja valtionhallintoon vaikuttavista toimijoista, näiden intresseistä, vaikuttamisen kohteista ja toimintatavoista. Ehdotettavan avoimuusrekisterin voidaan edellä sille esitetyt perusteet huomioiden katsoa täyttävän vaatimuksen yleisen edun mukaisesta tavoitteesta ja sitä voidaan pitää oikeasuhtaisena sillä tavoiteltuun päämäärään nähden ottaen huomioon rekisterillä saavutettavat esityksessä tarkemmin kuvatut hyödyt. Tavoiteltavia hyötyjä ei ole mahdollista saavuttaa ilman henkilötietojen käsittelyä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperusteessa voidaan säätää esimerkiksi yleisistä edellytyksistä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta, käsiteltävien tietojen tyypistä, rekisteröidyistä henkilöistä, tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa, säilytysajoista sekä käsittelytoimista ja -menettelyistä. Näistä säädettäisiin tarkemmin ehdotetussa laissa avoimuusrekisteriksi.

Avoimuusrekisterin yhteydessä käsitellään myös yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Näitä ovat kansanedustajien, ministereiden, ministereiden toimikaudeksi nimettyjen valtiosihteerien ja ministereiden erityisavustajien poliittiseen toimintaan liittyviä tietoja sekä yksityisten elinkeinonharjoittajien vaikuttamistoimintaan liittävät tiedot, joiden avulla on periaatteellisesti mahdollista saada tietoa yksityisen elinkeinonharjoittajan poliittisista mielipiteistä ja toiminnasta. Lisäksi yksityisten elinkeinonharjoittajien jäsenyydet työmarkkinajärjestöissä ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa mainittuja erityisiä henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Kieltoa ei sovelleta, jos käsittelyn perusteena on jokin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohdassa säädetty peruste. Avoimuusrekisterin osalta kysymyksessä olisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukainen käsittely yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen, että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä

säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Kansanedustajat, ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimetyt valtiosihteerit ja ministereiden erityisavustajat ovat päätöksentekojärjestelmän keskeisimmät poliittiset toimijat, joihin lobbaaminen usein kohdistuu. Edellä mainittujen, avoimuusrekisterilaille asetettujen, tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että kansanedustajiin, ministereihin, ministereiden toimikausiksi nimettyjen valtiosihteereiden ja ministereiden erityisavustajiin kohdistuva lobbaaminen yksilöidään henkilön tarkkuudella. Heistä rekisteröitävät tiedot koskevat ainoastaan heidän toimintaansa tässä päätöksentekijän roolissa, eivätkä ne ulotu yksityiselämään tai toisessa yhteiskunnallisessa roolissa toimiseen (esimerkiksi kunnallispoliittikona tai muussa luottamustehtävässä). Eron tekeminen erilaisten roolien välillä voi tosiasiallisesti olla hankalaa. Rekisterin soveltamisalan rajaaminen koskemaan ainoastaan yksityisten elinkeinonharjoittajien ja oikeushenkilöiden kohdistamaa vaikuttamistoimintaa sekä vaikuttamistoiminnasta tallentavien tietojen yleisyyden taso vähentävät kuitenkin merkittävästi riskiä kansanedustajista, ministereistä, ministereiden toimikausiksi nimetyistä valtiosihteereistä ja ministereiden erityisavustajista tallennettavien muiden kuin avoimuusrekisterilain tarkoittamien tietojen tallentamista. Lisäksi heillä on tietosuojasetukseen perustuen oikeus pyytää väärin tietojen oikaisemista tai poistamista. Tiedot vaikuttamistoiminnasta olisivat saatavilla julkisesti tietoverkon kautta 10 vuotta, minkä jälkeen ne arkistoitaisiin tutkimuskäyttöä varten.

Yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta elinkeinotoimintaan liittyvät tiedot, kuten toiminimi, sisältävät henkilötietoja. Näin ollen avoimuusrekisteriin tallennettavien tietojen yksityisten elinkeinonharjoittajien vaikuttamistoiminnasta voidaan katsoa sisältävän tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa mainittuja erityisiä henkilötietoja, joista ilmenee poliittisia mielipiteitä ja mahdollinen ammattiliiton jäsenyys. Yksityisten elinkeinonharjoittajien kohdalla on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei lakia sovelleta yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista pitkäjänteistä tai suunnitelmallista vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa. Rajauksen johdosta avoimuusrekisteriin arvioidaan päätyvän ainoastaan elinkeinotoimintana lobbausta harjoittavia toimijoita, jolloin tiedot liittyvät pikemminkin elinkeinon kuin poliittisen toiminnan harjoittamiseen.

Käyttötarkoitussidonnaisuus edellyttää, että henkilötiedot on aina kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Avoimuusrekisteriin talletettujen henkilötietojen käyttötarkoitus liittyy vaikuttamistoiminnan julkistamiseen ja tietoja on tarkoitus käyttää myöhemmin poliittisen järjestelmän päätöksenteon arvioimiseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna mahdollisena toteuttaa, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II). Avoimuusrekisterillä voidaan katsoa olevan tällaiset painavat perusteet, jotka on käsitelty tarkemmin säätämisjärjestysperusteluissa luvussa 12.

4.2. Jatkokehitystarpeet

Edellisellä vaalikaudella puhemies Risikon johtama parlamentaarinen työryhmä päätyi yksimielisesti ehdottamaan avoimuusrekisterin käyttöönottoa alkuvaiheessa ainoastaan valtion tasolle. Työryhmän mukaan avoimuusrekisterisäätelyä tulisi kuitenkin myöhemmin harkita laajennettavaksi kunnalliselle ja alueelliselle tasolle, kun valtion tason avoimuusrekisteristä on saatu kokemuksia.

Avoimuusrekisterivalmistelun aikana toteutettujen kuulemisten palaute oli samansuuntainen.

Avoimuusrekisteri nähtiin tarpeellisenä ulottaa mahdollisimman pian myös alueelliselle ja paikalliselle tasolle. Siten avoimuusrekisterilain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä tulisi selvittää mahdollisuutta ulottaa rekisteri jatkossa myös alue- ja kuntatasolle.

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

Viranomaisten tulisi jatkossa kiinnittää yhä enemmän huomioita sidosryhmäyhteistyön hyviin käytänteisiin ja tarjota henkilöstölleen koulutusta ja ohjeistusta laadukkaan ja hyvän hallinnon mukaisen sidosryhmäyhteistyön tekemisestä.

4.3. Pääasialliset vaikutukset

4.3.1. Vaikutukset kansalaisten asemaan

Avoimuusrekisteri vahvistaa julkisuusperiaatetta ja kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoa heitä koskevien päätösten valmisteluun vaikuttaneista intresseistä. Julkisuusperiaatteen mukaisesti jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisen julkisesta asiakirjasta, mutta kuten nykytilan arvioissa on luvussa 2 tuotu esille, vaikuttamistoiminnasta merkittävä osa jää tämän periaatteen ulkopuolelle. Avoimuusrekisteri laajentaa periaatteen koskemaan vaikuttamistoiminnan osalta kaikkea vaikuttamistoimintaan liittyvää toimintaa riippumatta toiminnan muodosta ja syntyvästä asiakirjasta. Avoimuusrekisteri myös mahdollistaa entistä paremmin julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen tekemisen viranomaisten suhdetoimintaan liittyen, sillä kansalaisten on avoimuusrekisterin tarjoamien tietojen perusteella entistä helpompaa kohdistaa tietopyynnöt oikeaan aineistoon.

Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä yksityishenkilöiden yhteydenpitoa, järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai puolue toimintaa. Näin ollen avoimuusrekisterillä ei ole vaikutuksia kansalaisten osallistumisoikeuksiin, jotka on turvattu perustuslain 14 pykälässä. Periaatteen vahvistamiseksi lain soveltamisalaa on pyritty rajaamaan siten, että yksittäisten kansalaisten vaikuttamistoimintaan muistuttava yksityisten elinkeinonharjoittajien ja oikeushenkilöiden pienimuotoinen toiminta jää lain ulkopuolelle. Esimerkiksi pienyrittäjän tai paikallisjärjestön aktiivin hyvin henkilökohtaisen asian edistäminen rinnastuu yksittäisen kansalaisen poliittiseen vaikuttamistoimintaan, eikä sitä rekisteröidä.

Avoimuusrekisterillä ei myöskään katsota olevan vaikutuksia kansalaisten perusoikeuksiin järjestäytyä yhteiskunnallisesti tai harjoittaa elinkeinotoimintaa, vaikka avoimuusrekisterillä on vaikutuksia järjestäytyneiden kansalaistoimijoiden ja yritysten toimintaan. Näitä vaikutuksia, joiden arviointia on korostettu valmistelun aikana järjestetyissä kuulemisissa, käsitellään erikseen luvuissa 4.3.2. Kansalaisyhteiskuntavaikutukset ja 4.3.3. Yritysvaikutukset.

4.3.2. Kansalaisyhteiskuntavaikutukset

Avoimuusrekisterilainsäädännöllä on vaikutuksia järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan, mutta vaikutusten arvioidaan kokonaisuudessaan olevan tarkoituksenmukaisia, kohtuullisia ja oikeasuhtaisia sääntelyn tavoitteet huomioon ottaen. Vaikutukset liittyvät yhdistysten ja säätiöiden hallinnolliseen taakkaan ja niiden yhteiskunnallisen vaikuttamistoiminnan mahdollisiin muutoksiin. Vaikutukset koskevat ainoastaan sellaisia yhdistyksiä ja säätiöitä, jotka harjoittavat suunnitelmallista ja pitkäjänteistä vaikuttamistoimintaa. Puolue toiminta on kuitenkin rajattu sääntelyn ulkopuolelle eduskuntaryhmän toimintaa lukuun ottamatta. Tällä estetään se, että sääntely vaikeuttaisi puolueiden sisäistä toimintaa ja kaventaisi kansalaisten poliittisia oikeuksia.

Suurin osa yhdistys- ja säätiö kentästä tulee jäämään sääntelyn ulkopuolelle, sillä ne eivät harjoita valtion tason vaikuttamistoimintaa tai niiden toiminta ei ole suunnitelmallista ja pitkäjänteistä.

[Tähän tulee taulukoita ja analyysiä toimijoiden mahdollisesta määrästä]

Yhdistysten ja säätiöiden hallinnollisen taakan kasvu

Ehdotettava lainsäädäntö tulee kasvattamaan hallinnollista taakkaa kaikissa niissä yhdistyksissä ja säätiöissä, joissa harjoitetaan suunnitelmallista ja pitkäjänteistä vaikuttamistyötä. Tällaisten yhdistysten ja säätiöiden hallinnollinen taakka kasvaa sen osalta, että avoimuusrekisterilainsäädäntö velvoittaa niitä rekisteröitymään ja raportoimaan vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä neuvonnasta määräjain. Hallinnollisen taakan arvioidaan kuitenkin pysyvän vähäisenä ja kohtuullisena kaikille sääntelyn piiriin kuuluville yhdistyksille ja säätiöille.

Hallinnollinen taakan suuruus riippuu vaikuttamistoiminnan määrästä ja laajuudesta. Mitä aktiivisempaa ja laajempaa yhdistyksen tai säätiön vaikuttamistoiminta on, sen suurempi hallinnollinen taakka niille toiminnasta syntyy. Hallinnollinen taakka ei kuitenkaan kasva lineaarisesti vaikuttamistoiminnan määrän kanssa, vaan riippuu harjoitettavan toiminnan laajuudesta. Tämä johtuu siitä, että toimintaa raportoidaan kokoavasti ja yleisellä tasolla, eikä yksittäisten yhteydenottojen tai neuvontakertojen tasolla. Tällöin hallinnollisen taakan voidaan katsoa pysyvän maltillisena ja oikeassa suhteessa harjoitetun toiminnan laajamittaisuuteen ja merkittävyyteen nähden.

Määrällisesti merkittävin hallinnon taakka sääntelystä arvioidaan syntyvän aktiivista ja laaja-alaista vaikuttamistoimintaa harjoittaville yhdistyksille, joilla on suuret resurssit ja merkittävät yhteiskunnalliset intressit. Tällaisia ovat erilaiset etu- ja kansalaisjärjestöjen keskusjärjestöt, joiden harjoittama vaikuttamistoiminta on laaja-alaista ja kattaa määrällisesti suurimman osan sääntelyn piiriin kuuluvasta yhdistysten ja säätiöiden harjoittamasta vaikuttamistoiminnasta. Keskusjärjestöissä vaikuttamistoimintaa varten on palkattua henkilökuntaa tai vaikuttamistoiminta on muutoin hyvin resursoitua, mikä tutkimusten mukaan mahdollistaa laajemman ja tehokkaamman vaikuttamisen erilaisiin asiakokonaisuuksiin (Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016). Tällaisille yhdistyksille syntyy sääntelystä suurempi hallinnollinen taakka kuin pienemmille järjestötoimijoille ja säätiöille, joiden vaikuttamistoiminta on lähtökohtaisesti kapeampaa kohdistuen usein vain tiettyihin asiakysymyksiin. Hallinnollisen taakan voidaan tässä tapauksessa katsoa olevan oikeassa suhteessa harjoitettuun vaikuttamistoiminnan merkittävyyteen ja laajuuteen sekä toimijoiden resursseihin nähden.

Valmistelun aikana järjestetyissä kuulemisissa yhdistyksille ja säätiöille syntyvä hallinnollinen taakka nousi selvästi esille. Sen toivottiin kohdistuvan tarkoituksenmukaisesti ja oikeasuhtaisesti erilaisiin toimijoihin riippuen toiminnan luonteesta ja merkittävyydestä. Samalla kuitenkin tunnistettiin, että tarkoituksenmukainen rekisteri edellyttää jonkinlaista hallinnollisen taakan kasvua kaikille sääntelyn piirissä oleville yhdistyksille ja säätiöille. Erityisesti huolta herätti hallinnollinen taakka, joka kohdistuu pieniin vapaaehtoisvoimin toimiviin yhdistyksiin, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa. Tällaisten toimijoiden vaikuttamistoiminta on kuitenkin hyvin satunnaista, kanavoituu usein virallisiin kuulemisiin ja saattaa sisältää ruohonjuuritason kansalaistoimintaa. Esimerkiksi toimijat saattavat aktivoitua osallistumaan jonkin lakihankkeen lausuntokierrokseen tai tilaisuuteen, johon on kutsuttu asian käsittelystä vastaava ministeri. Vaikuttamistoimintaan saattaa liittyä myös ruohonjuuritason kansalaistoimintaa, jossa jäsenistöä aktivoidaan ottamaan yhteyttä henkilökohtaisesti. Kaikki tällainen toiminta jää lain soveltamisalan ulkopuolelle, eikä näin ollen

hallinnollista taakkaa pääse useimmissa tapauksissa syntymään toimijoiden jäädessä rekisteröitymisvelvollisuuden ulkopuolelle.

Tutkimustiedon perusteella voidaan arvioida, että avoimuusrekisteriin rekisteröitävä vaikuttamistoiminta edellyttää toimijoilta merkittäviä resursseja. Resurssit eivät ainoastaan riipu palkatusta henkilökunnasta, vaan myös verkostoista, osaamisesta ja yhdistyksen taustalla olevista jäsenistä. Tällöin pienenkin toimijan taustalla voi olla merkittäviä resursseja, joiden avulla voidaan harjoittaa aktiivista ja laajaa vaikuttamistoimintaa. Tämän on osoittanut Irlannin esimerkki, jossa vapaaehtoisvoimin toimivien yhdistysten jättämistä pois lobbausrekisterin piiristä on pidetty huonona ratkaisuna, joka on tosiasiallisesti jättänyt merkittäviä pieniä, mutta vahvoilla resursseilla operoivia, yhdistyksiä sääntelyn ulkopuolelle. Näin ollen avoimuusrekisterilaki on rakennettu siten, että rekisteröintivelvoite ja sen mukana syntyvä hallinnollinen taakkaa perustuu aina toimijan vaikuttamistoimintaan, jolloin hallinnollisen taakan voidaan katsoa kohdistuvan jokaiseen toimijaan oikeasuhtaisesti ja tarkoituksenmukaisesti vaikuttamistoiminnan merkittävyyden ja laajuuden perusteella.

Vaikutukset kansalaisyhteiskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin

Avoimuusrekisterin valmistelun aikana on esitetty huolta rekisterin vaikutuksista kansalaisyhteiskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Merkittävin huoli on liittynyt hallinnolliseen taakkaan, jonka pelätään vaikeuttavan pienten, kuten ruohojuuritason toimijoiden mahdollisuuksiin harjoittaa vaikuttamistoimintaa ja osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää kuitenkin ruohojuuritason kansalaistoiminta ja suurin osan pienistä yhdistyksistä ja säätiöistä, joiden vaikuttamistoiminta on usein satunnaista ja sattumanvaraista, eikä siten täytä vaikuttamistoiminnan suunnitelmallisuuden ja pitkäjänteisyyden edellytyksiä. Sen lisäksi, kuten hallinnollista taakkaa kuvaavassa osiossa on tuotu esille, sääntely on rakennettu siten, ettei pienten toimijoiden aktiivisuus automaattisesti lisää hallinnollista taakkaa. Siten hallinnollisen taakan ei arvioida vähentävän kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aktiivisuutta ja mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Sen sijaan avoimuusrekisterillä voi olla epäsuoria vaikutuksia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymiseen, varsinkin pienempien toimijoiden keskuudessa. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan tekemän selvityksen² mukaan järjestökentällä toivotaan tasavertaisempia mahdollisuuksia osallistua hallinnon valmisteluun. Kuten tutkimukset osoittavat, nykyisellään vaikuttamismahdollisuudet keskittyvät suurille edunvalvontajärjestöille, joilla on resursseja tehdä laaja-alaista vaikuttamistoimintaa (Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016). Valmistelun siirtyessä yhä enemmän virkavalmisteluun ja epävirallisiin verkostoihin korostuvat vaikuttamisessa toimijoiden asema ja resurssit (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6). Kuten luvussa 4.3.4. Vaikutukset viranomaisiin ja poliittisiin päättäjiin tuodaan esille, avoimuusrekisterin oletetaan pitkällä aikavälillä vaikuttavan viranomaisten kuulemiskäytäntöihin siten, että niissä kiinnitetään yhä enemmän huomioita eri sidosryhmien tasavertaisempaan kuulemiseen. Tämän arvioidaan lisäävän etenkin pienempien toimijoiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia. Samalla ne saavat tuotua toimintaansa entistä paremmin esille, mikä voi kannustaa entisestään erilaisia järjestötoimijoita yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen ja auttaa viranomaisia tunnistamaan nykyistä laaja-alaisemmin hallinnonalansa sidosryhmiä.

² [Järjestöjen rooli ja osallisuus julkisen hallinnon valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa -raportti](#)

4.3.3. Yritysvaikutukset

Avoimuusrekisterilainsäädännöllä on vaikutuksia yritysten toimintaan, mutta vaikutusten arvioidaan kokonaisuudessaan olevan kohtuullisia ja oikeasuhtaisia huomioiden sääntelyn tavoitteet. Vaikutukset liittyvät hallinnolliseen taakkaan, yritysten yhteiskunnallisen vaikuttamistoiminnan mahdollisiin muutoksiin ja konsulttilobbausmarkkinoihin. Vaikutukset koskevat ainoastaan sellaisia yrityksiä, jotka harjoittavat suunnitelmallista ja pitkäjänteistä vaikuttamistoimintaa tai sen ammattimaista neuvontaa valtiollisella tasolla.

[Tähän tulee taulukoita ja analyysiä toimijoiden määrästä]

Yritysten hallinnollisen taakan kasvu

Ehdotettava lainsäädäntö tulee kasvattamaan hallinnollista taakkaa kaikissa niissä yrityksissä, joissa harjoitetaan suunnitelmallista ja pitkäjänteistä vaikuttamistyötä tai sen ammattimaista neuvontaa. Tällaisten yritysten hallinnollinen taakka kasvaa sen osalta, että avoimuusrekisterilainsäädäntö velvoittaa yrityksiä rekisteröitymään ja raportoimaan vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä neuvonnasta määräjain.

Hallinnollinen taakan suuruus riippuu vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän neuvonnan määrästä ja laajuudesta. Mitä aktiivisempaa ja laajempaa yrityksen toiminta vaikuttamistoiminnan tai siihen liittyvän neuvonnan osalta on, sen suurempi hallinnollinen taakka yritykselle toiminnasta syntyy. Hallinnollinen taakka ei kuitenkaan kasva lineaarisesti vaikuttamistoiminnan tai neuvonnan määrän kanssa, vaan riippuu harjoitettavan toiminnan laajuudesta. Tämä johtuu siitä, että toimintaa raportoidaan kokoavasti ja yleisellä tasolla, eikä kuten tapaamispäiväkirjoissa, yksittäisten yhteydenottojen tai neuvontakertojen tasolla. Tällöin hallinnollisen taakan voidaan katsoa pysyvän maltillisena ja oikeassa suhteessa harjoitetun toiminnan laajamittaisuuteen ja merkittävyyteen nähden.

Määrällisesti merkittävin hallinnollinen taakka sääntelystä syntyy vaikuttamistoiminnan konsulttipalveluita tarjoaville yrityksille, jotka joko harjoittavat asiakkaansa puolesta yhteydenpitoa, neuvovat asiakastaan vaikuttamistoiminnassa tai ovat omaan lukuun yhteydessä vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Tällaiset yritykset harjoittavat laajamittaisesti sääntelyn piiriin kuuluvaa toimintaa, minkä johdosta niihin kohdistuu oletettavasti suurempi hallinnollinen taakka kuin muihin yrityksiin. Hallinnollinen taakka riippuu kuitenkin konsulttiyrityksen toimintatavoista ja asiakasmääristä. Mitä enemmän konsulttiyritys harjoittaa omaan lukuun tiedonkeruuta ja suhdetoimintaa, asiakkaittensa puolesta suoraa yhteydenpitoa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa, sen suurempi hallinnollinen taakka sille syntyy. Näin ollen hallinnollinen taakka on omiaan kasvamaan vaikuttamistoimintaan liittyvän konsulttimarkkinan merkittävimpien ja suurimpien toimijoiden keskuudessa. Toisaalta näillä yrityksillä on tyypillisesti olemassa olevat hyvät hallinnolliset resurssit, joita raportoinnissa voidaan hyödyntää.

Hallinnollinen taakka on myös omiaan kasvamaan sellaisissa, omaa vaikuttamistoimintaa harjoittavissa, yrityksissä, joilla on suuret resurssit ja merkittävät yhteiskunnalliset intressit, jotka voi kohdistua kokonaiseen toimialaan tai jopa useampaan toimialaan. Tällöin vaikuttamistoiminta muodostuu laajaksi, kun vaikutettavia asioita ja toimijoita on määrällisesti enemmän. Tällaiset yritykset ovat usein suuryrityksiä, kuten pörssiyrityksiä, joissa vaikuttamistoimintaa varten on palkattua henkilökuntaa tai vaikuttamistoiminta on muutoin hyvin resursoitua. Nämä yritykset kykenevät vaikuttamaan tutkimusten mukaan huomattavasti laajemmin ja tehokkaammin erilaisiin asiakokonaisuuksiin, koska ne omaavat merkittävät resurssit vaikuttamiseen (viite). Tällaisille yrityksille syntyy sääntelystä suurempi hallinnollinen taakka kuin pienemmille yrityksille.

Hallinnollisen taakan voidaan kuitenkin tässä tapauksessa katsoa olevan oikeassa suhteessa harjoitettuun vaikuttamistoiminnan merkittävyyteen ja laajuuteen sekä yritysten resursseihin nähden.

Pienissä ja keskisuurissa yrityksissä, joissa harjoitetaan sääntelyyn piiriin kuuluvaa vaikuttamistoimintaa, yhteiskunnallinen intressi ja vaikuttamistoiminta kohdistuvat useimmin yrityksen omaan toimialaan. Tällöin vaikuttamisen kohteita ja aiheita on jo luonnostaan vähemmän kuin edellä kuvatuilla suuremmilla yrityksillä. Sääntelystä aiheutuva hallinnollinen taakka jää näin ollen merkittävästi vähäisemmäksi kuin suuremmilla yrityksillä, vaikka vaikuttaminen olisikin aktiivista.

Valmistelun aikana järjestetyissä kuulemisissa yritysten hallinnollinen taakka nousi selvästi esille. Sen toivottiin kohdistuvan oikeasuhtaisesti erilaisiin yritystoimijoihin riippuen toiminnan luonteesta ja merkittävyydestä. Samalla kuitenkin tunnistettiin, että tarkoituksenmukainen rekisteri edellyttää jonkinlaista hallinnollisen taakan kasvua kaikille sääntelyn piirissä oleville yrityksille. Tärkeimmiksi hallinnollista taakkaa hillitseviksi tekijöiksi esitettiin riittävä yleisyyden taso vaikuttamistoiminnan raportoinnissa, hallittavissa oleva raportointisykli sekä tehokas ja helppo raportointijärjestelmä. Näihin tekijöihin on kiinnitetty huomioita lainvalmistelun aikana, minkä takia hallinnollisen taakan katsotaan olevan kohtuullinen kaikille toimijoille.

Edellä esitetyn perusteella hallinnollisen taakan arvioidaan pysyvän kohtuullisena kaikille sääntelyn piiriin kuuluville yrityksille. Suuremmissakaan yrityksissä kaksi kertaa vuodessa tapahtuva raportointi ei edellytä uuden kokoaikaisen henkilöstön palkkaamista tai merkittäviä taloudellisia panostuksia.

Vaikutukset yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen

Avoimuusrekisterin valmistelun aikana on esitetty huolta pienten ja keskisuurten yritysten yhteiskunnallisen aktiivisuuden laskemisesta avoimuusrekisterisääntelyn johdosta. Avoimuusrekisterillä ja siihen liittyvällä hallinnollisella taakalla ei kuitenkaan arvioida juurikaan olevan vaikutuksia yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen.

Yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen voisi vaikuttaa avoimuusrekisterille syntyvä maine. Jos avoimuusrekisteri onnistuu luomaan lobbauksesta kuvan hyväksyttävänä ja yleisenä demokratiaan liittyvänä toimintana, joka kuuluu yrityksen toimintaan, se voi kannustaa erilaisia ja myös uusia yrityksiä osallistumaan yhä enenevässä määrin yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Jos lobbausta pidetään negatiivisena, se johtuu usein siitä, että lobbaus sekoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttöön, jolloin lobbausta ei nähdä hyväksyttävänä. Mahdollisena uhkana on, että avoimuusrekisteristä syntyisi julkisuudessa kuva jonkinlaisena mustana listana toimijoista, jotka ovat harjoittaneet lobbausta. Jos uhkakuva toteutuisi, sillä voisi olla vaikutuksia yritysten halukkuuteen osallistua itse suoraan yhteiskunnalliseen toimintaan. Tällöin vaikuttaminen voisi keskittyä vain edunvalvontajärjestöille, joiden jäseniä yritykset ovat. Tämän uhkakuvan toteutumista voidaan ehkäistä tiedottamisella avoimuusrekisterin tarkoituksesta.

Keskeistä avoimuusrekisterin onnistumisen kannalta on avoimuusrekisterin kattavuus. Avoimuusrekisterin tulee olla mahdollisimman kattava, mikä lisää rekisterisääntelyn uskottavuutta ja samalla korostaa yhteiskunnallisen vaikuttamistoiminnan moninaisuutta. Tällöin avoimuusrekisteri kykenee osoittamaan, miten paljon erilaisia yrityksiä vaikuttamistoimintaan osallistuu ja millaisilla aloilla vaikuttamistoimintaa tapahtuu. Näin avoimuusrekisteri mahdollistaa yrityksille avoimemmat ja yhdenvertaisemmat vaikuttamismahdollisuudet, kun ne saavat yhä enemmän tietoa myös muiden toimialojen ja kilpailijoidensa vaikuttamistoiminnasta. Samalla

avoimuusrekisteri antaa arvokasta tietoa päättäjille ja virkakunnalle eri toimialojen yrityksistä, joita yhteiskunnallinen osallistuminen kiinnostaa ja joita päätöksenteossa on hyvä kuulla. Siten avoimuusrekisteri voi toimia kannustimena osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun, kun yritysten on mahdollista profiloitua ja tuoda esille omaa vaikuttamistoimintaansa. Näin avoimuusrekisteri antaa kattavamman kuvan yhteiskunnallisesta vaikuttamistoiminnasta, joka ei ole vain tietynlaisten suuryritysten tai konsulttilobbaajien harjoittamaa toimintaa. Tällä on olennainen merkitys rekisterin luotettavuudelle ja julkiselle maineelle, minkä lisäksi sen arvioidaan vähentävän rekisteröitäviin toimijoihin kohdistuvia ennakkoasenteita.

Vaikutukset konsulttilobbausmarkkinoihin

Ehdotettavalla lainsäädännöllä ei arvioida olevan sellaisia vaikutuksia lobbausmarkkinoihin, jotka muuttaisivat merkittäväällä tavalla konsulttimarkkinoiden nykykehitystä, jossa markkinat ovat hitaasti kasvaneet viime vuosikymmenen aikana, tai nykyisiä kilpailuaselmia.

Konsulttilobbaustoimistot saattavat siirtää niille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset palveluidensa hintoihin, jolloin konsulttilobbaustoimistojen käyttäminen voi laskea. Oletuksena on kuitenkin se, ettei hallinnollisesta taakasta synny sellaisia kustannuksia, jotka vaikuttaisivat merkittäväällä tasolla hintatasoon ja palveluiden kysyntään.

Avoimuusrekisterin merkittävin potentiaalinen vaikutus konsulttilobbausmarkkinoihin liittyy markkinoiden maineen kehittymiseen. Kuten nykytilan arvioissa on esitetty, lobbauskonsulttimarkkinat koetaan suuremmiksi kuin ne todellisuudessa ovat. Samalla konsulttilobbaustoimistoihin ja niiden henkilökuntaan kohdistuu kritiikkiä muun muassa median toimesta. Avoimuusrekisteri antaa jatkossa paremmin tietoa myös konsulttilobbausmarkkinoista ja sen toimijoista, mikä voi parantaa niiden mainetta. Lisäksi avoimuusrekisterin yhteyteen luotavalla hyvällä edunvalvontatavalla on mahdollista tarttua konsulttilobbauksen haasteisiin ja pyrkiä luomaan yhteisiä toimintatapoja alalle.

4.3.4. Vaikutukset viranomaisiin ja poliittisiin päättäjiin

Avoimuusrekisterillä on sekä suoria että epäsuoria viranomaisvaikutuksia. Suorat viranomaisvaikutukset kohdistuvat Valtiontalouden tarkastusvirastoon, joka toimii avoimuusrekisterin ylläpitäjänä ja valvojana, sekä viranomaisten sidosryhmätyön lisääntyneeseen avoimuuteen. Tämän lisäksi avoimuusrekisterillä arvioidaan olevan epäsuora vaikutus viranomaisten kuulemiskäytäntöihin.

Viranomaisvaikutusten lisäksi avoimuusrekisterillä tulee olemaan suoria vaikutuksia poliittisten päättäjien suhdetoiminnan avoimuuteen. Lisääntyneellä avoimuudella voi olla välillisiä vaikutuksia suhdetoiminnan harjoittamiseen.

Vaikutukset viranomaisten kuulemiskäytäntöihin

Avoimuusrekisterillä lisätään hallinnon avoimuutta parantamalla valmisteluun ja päätöksentekoon kohdistuvan lobbauksen läpinäkyvyyttä. Kuten nykytilan arvioissa on tuotu esille, lobbausta harjoitetaan sekä epävirallisia että virallisia kanavia pitkin. Avoimuusrekisterisääntely kohdistuu ennen kaikkea lobbauksen epäviralliseen puoleen, joka jää usein julkisuusperiaatteen ulkopuolelle, mutta sääntelyllä arvioidaan olevan vaikutuksia myös viralliseen lobbaukseen ja sen avoimuuteen.

Virallinen lobbaus tapahtuu ennen kaikkea erilaisten viranomaisten asettamien työryhmien ja kuulemisten kautta. Näiden raportointi on viranomaisten vastuulla, eikä niitä siten ole sisällytetty lobbaajilta edellytettävään vaikuttamistoiminnan raportointiin. Työryhmäjäsenyyksiin ja kuulemisiin liittyvät tiedot on tarkoitus tuoda avoimuusrekisterin yhteyteen saataville rekisteriviranomaisen toimesta siltä osin kuin mahdollista. Nykyisellään ainakin eduskunnan

valiokuntakuulemisiin sekä ministeriöiden työryhmiin ja lausuntokierroksiin liittyvät tiedot, jotka saadaan suoraan avoimen tietoverkon kautta, on mahdollista linkata avoimuusrekisterisivustolle. Tietojen käyttöön liittyy kuitenkin haasteita niiden yhdenmukaisuuden ja saatavuuden osalta. Esimerkiksi kaikki ministeriöt eivät kirjaa työryhmäjäsenyyksiä valtioneuvoston hankerekisteriin (Hankeikkuna), jolloin tietoja ei ole mahdollista tuoda automaation avulla avoimuusrekisterin yhteyteen. Lisäksi erilaisten muiden kuulemisten kuin lausuntokierrosten kirjaamisessa hankerekisteriin on myös suuria eroja. Valtioneuvoston hankerekisteri osoittaa kuitenkin sen, että julkisilla sähköisillä rekistereillä on mahdollista parantaa tiedon käytettävyyttä ja löydettävyyttä. Avoimuusrekisterin avulla voidaan edelleen parantaa hallintoon kohdistuvan virallisen vaikuttamisen, kuten työryhmätyöskentelyn ja kuulemisen, avoimuutta, keskittämällä osallistumistietoa yhteen paikkaan. Tällä arvioidaan olevan myös kannustava vaikutus yhdenmukaistaa viranomaisten kirjaamiskäytäntöjä.

Kirjaamiskäytäntöjen lisäksi avoimuusrekisterin arvioidaan parantavan viranomaisten ymmärrystä vaikuttamistoiminnan luonteesta, mikä voi edelleen vaikuttaa viranomaisten halukkuuteen korvata epävirallisia toimintatapoja virallisemmilla toimintatavoilla. Tämä voi esimerkiksi tapahtua verkostomaisten toimintatapojen kehittämisellä nykyistä määrämuotoisemmiksi, jolloin niiden käyttämiseen alkaa syntyä yhteisiä hyvän hallintotavan mukaisia toimintamalleja ja -sääntöjä.

Avoimuusrekisteri tulee tarjoamaan merkittävän määrän tietoa erilaisista vaikuttamaan pyrkivistä toimijoista, jolloin viranomaiset voivat hyödyntää tietoa sidosryhmäkartoituksissaan. Vaikka avoimuusrekisterin ei ole tarkoitus toimia EU-rekisterin kaltaisena akkreditointikanavana, tulee rekisterillä olemaan myös tämänkaltaisia hyötyjä. Sidosryhmät voivat ikään kuin nostaa itsensä esille avoimuusrekisterin avulla, mikä hyödyttää sekä niitä että viranomaisia. Hyödyntämällä avoimuusrekisterin tietoja sidosryhmien kartoittamiseen, viranomaiset kannustavat samalla erilaisia toimijoita rekisteröitymään. Viranomaisille ei ole suoraa velvoitetta tai oikeutta vaatia vaikuttamistoimintaa harjoittavia rekisteröitymään, mutta niiden myötävaikutus rekisteröitymisasteeseen ja avoimuusrekisteristä saataviin hyötyihin arvioidaan merkittäväksi. Viranomaisilta odotetaan avoimuusrekisterin suhteen oman toimintakulttuurin arvioimista ja muuttamista avoimemmaksi sidosryhmätyöskentelyn osalta sekä sidosryhmäkentän ohjaamista avoimempaan toimintakulttuuriin, johon rekisteröityminen avoimuusrekisteriin kuuluu keskeisenä osana.

Avoimuusrekisteri sekä kannustaa että luo viranomaisille paineen kiinnittää jatkossa enemmän huomiota sidosryhmätyöskentelyn pelisääntöihin. Avoimuusrekisterilaissa ei aseteta uusia sääntöjä sidosryhmätyöskentelyyn, mutta viranomaiset joutuvat peilaamaan nykyisiä ohjeistuksiaan sidosryhmätoiminnan osalta avoimuusrekisterissä asetettuihin tavoitteisiin. Tämän arvioidaan parantavan pidemmällä ajanjaksolla viranomaisten sidosryhmätyöskentelyn avoimuutta ja yhdenvertaisuutta, kun viranomaisten tulee miettiä entistä enemmän erilaisten sidosryhmien ja näkemysten tasavertaista kohtelemista.

Avoimuusrekisterin sisältämä tieto voi vaikuttaa julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen tarkkuuteen, kun avoimuusrekisterissä julkaistavat tiedot antavat yhä paremman kuvan yhteydenpidosta. Avoimuusrekisteri ei kuitenkaan muuta julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdan säännöstä, jonka mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa.

Vaikutukset poliittisiin päättäjiin

Avoimuusrekisterilailla ei aseteta suoria velvoitteita ministereille, kansanedustajille tai näiden poliittisille avustajille, kuten tapaamisten merkitsemistä tai sen varmistamista, että yhteydenottaja on rekisteröitynyt. Näin ollen lainsäädännöstä ei johdu poliittisille päättäjiin tai näiden avustajakunnalle suoria vaikutuksia. Suorien vaikutusten sijaan, avoimuusrekisteri vaikuttaa epäsuorasti poliittisten päätöksentekijöiden toimintaan tuomalla poliittisten päättäjien yhteydenpidon entistä vahvemmin julkisuusperiaatteen piiriin.

Merkittävin vaikutus kohdistuu kansanedustajien yhteydenpitoon, joka ei ole aikaisemmin kuulunut julkisuusperiaatteen piiriin. Osa kansanedustajista on julkaissut vapaaehtoisesti erilaisia tapaamispäiväkirjoja, mutta pääpiirteittäin kansanedustajien yhteydenpito, joka on tapahtunut eduskunnan, kuten valiokuntakäsittelyiden, ulkopuolella on jäänyt julkisuudelta piiloon. Avoimuusrekisterilaissa säädettävä velvollisuus raportoida kansanedustajiin ja näiden avustajakuntiin kohdistuvaa yhteydenpitoa laajentaa julkisuusperiaatteen koskemaan yhä vahvemmin myös kansanedustajien toimintaa.

Ministereiden sekä näiden erityisavustajien ja valtiosihteereiden osalta julkisuuslakia on sovellettu ministeriön toimintaan liittyvän yhteydenpidon osalta. Esimerkiksi ministereille osoitetut kansalaiskirjeet, jotka käsittelevät ministeriön toimivaltaan kuuluvia asioita (KHO:2020:48). Avoimuusrekisteri vahvistaa entisestään ministereiden ja näiden poliittisten avustajakuntien toiminnan julkisuusperiaatetta avaamalla tarkemmin näiden harjoittamaa yhteydenpitoa eri sidosryhmiin.

Lisääntyneen julkisuuden arvioidaan vaikuttavan jonkin verran poliittisten päättäjien toimintaan. Sen arvioidaan kannustavan poliittisia päättäjiä toimimaan yhä avoimemmin ja julkaisemaan yhä enemmän omaehtoisia tapaamispäiväkirjoja. Valmistelun aikana on herännyt jonkin verran huolta avoimuusrekisterin vaikutuksista poliittisten päättäjien suhdetoimintaan. Nykytilan arvioissa on tuotu esille tällaisen suhdetoiminnan olevan Suomessa merkittävää ja avoimuusrekisterin kaltaisten sääntelymekanismien voivan haastaa luottamukseen perustuvia kahdenvälisiä suhteita. Vaikutus suhdetoimintaan arvioidaan kuitenkin vähäiseksi, sillä avoimuusrekisteri ei estä tai sääntele vaikuttamistoimintaa, ainoastaan sen avoimuutta. Yksityishenkilöiden toiminta, myös suhdetoiminta, jää rekisterin ulkopuolelle. Vaikuttamistoiminnan avoimuuteen ja rekisterin kautta syntyvän julkisuuden vaikutuksia on vaikea arvioida, mutta kansainvälisten esimerkkien osalta ei löydy näyttöä, että suhdetoiminta olisi laskenut merkittävästi tai estynyt jonkin toimialan osalta kokonaan. Sen sijaan avoimuusrekisterin kaltaisten lobbausrekisterien on nähty vahvistavan suhdetoiminnan hyväksyttävyyttä, kun toiminta on avointa ja tehdään yhteisten pelisääntöjen puitteissa. Tämä selittää myös sen, että Suomessa avoimuusrekisteriä kannattavat myös lobbausta harjoittavat toimijat, jotka ovat aktiivisesti ajaneet rekisteriä Suomeen.

4.3.5. Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä on vaikutuksia valtiontalouteen ja ne muodostuvat perustettavasta sähköisestä rekisteristä ja rekisteriviranomaisen toiminnasta.

Avoimuusrekisteri tulee olemaan sähköinen rekisteri, jonka yhteyteen luodaan avoimuusrekisteri.fi-palvelu. Rekisterin ja palvelun toteuttamisesta vastaa Valtiontalouden tarkastusvirasto. Kokonaisuudessaan avoimuusrekisterin ja siihen liittyvän avoimuusrekisteri.fi-palvelun toteuttamiseen on varattu 500 000 euron määräraha. Määräraha kattaa kaikki hankintakustannukset, joita syntyy ulkopuolisen toimittajan tekemästä määrittely- ja

toteutustyöstä (n. 350 000-400 000 euroa) sekä tarkastusviraston projektipäälliköstä (n. 100 000-150 000 euroa).

Edellä mainittujen kertaluonteisten kustannusten lisäksi avoimuusrekisteristä syntyy pysyviä kustannuksia, joita ovat sähköisen palvelun käyttökustannukset ja rekisteriviranomaisen tehtävistä koituvat kustannukset. Kustannukset on tarkoitus kattaa kokonaisuudessaan Valtiontalouden tarkastusvirastolle myönnettävästä määrärahasta. Palvelun pysyvien käyttökustannusten arvioidaan olevan kuukausitasolla 2 500-5 000 euroa. Käyttökustannukset sisältävät jatkuvan palvelun ylläpitoon ja kehittämiseen kohdistuvat ostopalvelut palvelun toimittajalta. Rekisteriviranomaisen tehtävistä koituu lisäksi pysyviä kustannuksia Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Rekisteriviranomaisen tehtävien hoitamista varten tarkastusvirastolle syntyy arviolta 1-1,5 henkilötövuoden vuosittaiset lisäkustannukset, joita syntyy pääosin uusista neuvonta- ja valvontatehtävistä. Arvion mukaan etenkin toimeenpanon alkuvaiheessa henkilövuosien tarve on suurempi. Yhteensä avoimuusrekisteristä syntyy tarkastusvirastolle arviolta 100 000 – 165 000 euron pysyvä vuotuinen lisäkustannus, joka tulee täysimääräisesti kattaa erillisellä määrärahalla, jotta tarkastusviraston muu toiminta ei vaarannu. Avoimuusrekisteriin on varattu 100 000 euron määräraha, jota tulee korottaa avoimuusrekisteristä syntyvien kustannusten kattamiseksi.

Kustannusten kattamista rekisteröitäviltä perittävillä maksuilla ei ole harkittu valmistelun aikana, sillä maksujen koetaan eriarvioistavan toimijoita. Rekisterissä olevat toimijat eivät myöskään saa rekisterissä olemisesta sellaisia hyötyä, jolla maksuja voitaisiin perustella. Lisäksi avoimuusrekisteristä syntyy muutoinkin hallinnollista taakkaa rekisterissä oleville toimijoille.

5. Muut toteuttamisvaihtoehdot

- Osio on valmis

5.1. Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Rekisterinpitäjän valinta

Asettamispäätöksen mukaisesti avoimuusrekisteriä on valmistelu siitä lähtökohdasta, että rekisteri on keskitetty ja julkisen vallan (viranomaisen) ylläpitämä. Euroopan neuvoston ja OECD:n suositusten mukaan lobbausrekisterisääntelyssä on tärkeää varmistaa riittävä ja tehokas viranomaistoiminta, joka sisältää valvonta-, neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden. Toimiva valvonta- ja sanktiojärjestelmä lisää rekisterin luotettavuutta ja uskottavuutta.

Kansainvälisesti katsottuna, lobbausrekistereihin liittyvät valvontaviranomaisen tehtävät on usein sijoitettu viranomaisille, jotka hoitavat jo muita lobbaussääntelyyn (mm. lobbausrekisteri, tapaamispäiväkirjat ja lobbauskiellot) tai sitä lähellä olevaan sääntelyyn (mm. sääntely koskien eturistiriitoja, vaalirahoitusta sekä korruptiota) liittyviä valvontatehtäviä. Näin on esimerkiksi tehty Irlannissa, jossa sama viranomainen (The Standards Commission) valvoo sekä virkamiesetiikkaan, vaali- ja puoluerahoitukseen että lobbaukseen liittyvän sääntelyn toteutumista.

Avoimuusrekisteriviranomaisen tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollisimman neutraali ja riippumaton (eli poliittisesta ohjauksesta sekä lobbausintresseistä vapaa toimija) sekä luottamusta herättävä toimija, jotta rekisteri ja sen valvonta olisivat uskottavia sekä rekisterivelvollisten että kansalaisten silmissä. Lisäksi olisi eduksi, että valittavalla viranomaisella olisi laajempaa ymmärrystä julkishallinnon integriteetin ja hyvän hallinnon kehittämisestä.

Nykyisessä viranomaiskentässä ei tällä hetkellä ole itsestään selvää ehdokasta 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 vaihtoehtoissa ilmenee haasteita. Vertailussa käytiin läpi Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV), Patentti- ja rekisterikeskuksen (PRH), Etelä-Suomen aluehallintoviraston (AVI), Digi- ja väestötietoviraston, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, KEHA-keskuksen, Poliisihallituksen, Oikeusrekisterikeskuksen ja oikeusministeriön soveltuvuutta. Kolmeksi varteenotettavimmaksi ehdokkaaksi nousivat Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), Patentti- ja rekisterikeskus (PRH) ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto (AVI).

Näistä kolmesta vaihtoehdosta tarkastusvirasto nousee selkeästi parhaimmaksi ja varteenotettavimmaksi vaihtoehdoksi sen perustuslaissa turvatun riippumattomuuden ja nykyiseen tehtäväkenttään, kuten puolue- ja vaalirahoituksen valvontaan, liittyvien synergiaetujen johdosta.

Patentti- ja rekisterikeskukseen (PRH) ja Etelä-Suomen aluehallintovirastoon (AVI) nähden tarkastusvirasto on mahdollisimman neutraali ja riippumaton sekä luottamusta herättävä toimija, jolloin rekisteri ja sen valvonta olisivat uskottavia sekä rekisterivelvollisten että kansalaisten silmissä. Lisäksi on eduksi, että tarkastusvirastolla on laajempaa ymmärrystä julkishallinnon integriteetin ja hyvän hallinnon kehittämisestä.

[Soveltamisalan ulottaminen koko valtionhallintoon](#)

Avoimuusrekisterin soveltamisala voitaisiin vaihtoehtoisesti ulottaa koko valtionhallintoon. Tällöin avoimuusrekisteriin ilmoitettaisiin yhteydenpitoa, joka kohdistuu ministereihin tai kansanedustajiin sekä näiden avustajiin, eduskunnan, ministeriöiden tai valtion virastojen virkamiehiin, eduskunnan alaisiin virastoihin, itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin tai valtion liikelaitoksiin, sekä soveltuvien osin valtion rahastoihin ja erikseen asetettuihin toimielimiin.

Soveltamisala kattaisi lähes kaiken valtion tason toiminnan, jolloin lobbauskohteiden osalta ei syntyisi sääntelyaukkoja. Osa lobbauskohteista toimii 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. Valmistelun aikana tätä vaihtoehtoa on kannatettu sen vuoksi, että se olisi nyt ehdotettua vaihtoehtoa pienempi muutos nykytilaan ja mahdollistaisi avoimuusrekisterin vaiheittaisen kehittämisen.

Soveltamisala kattaisi yleisimmät ja merkittävimmät valmisteluprosessit ja lobbauskohteet, mutta jättäisi merkittävän sääntelyaukon, kun hallinnonalan toimijat jätetään kokonaan rekisterin ulkopuolelle. Tässä rajauksessa avoimuusrekisteri kohdistuisi ennen kaikkea lainsäädäntö- ja budjettiprosessiin.

Soveltamisalan ulottaminen ainoastaan eduskuntaan ja ministeriöihin olisi toimeenpanoltaan kevyin.

Vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri

Avoimuusrekisteri olisi käytännössä mahdollista toteuttaa myös vapaaehtoisuuteen liittyen. Tällöin lobbaajat voisivat päättää liittymisestään rekisteriin. Tällöin rekisteriin sitoutuminen jäisi julkisuudelta tulevan paineen varaan.

Avoimuusrekisterille asetettujen tavoitteiden ja tehtävänannon näkökulmasta on kuitenkin selvää, ettei vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri täyttäisi sille asettuja tavoitteita. Huomionarvoista on myös, että EU:n aikaisempi vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri toimi akreditointijärjestelmänä, joka tosiallisesti pakotti lobbaajat rekisterin piiriin. Käytännössä myös EU:n uusi pakollinen rekisteri toimii vapaaehtoisuuden periaatteella, mutta pyrkii kannustamaan rekisteriin erilaisilla lisäoikeuksilla.

Tapaamispäiväkirja

Avoimuusrekisteri, eli lobbausrekisteri ei ole ainoa käytettävissä oleva tapa säännellä lobbausta. Muista sääntelyinstrumenteista merkittävin on niin kutsuttu tapaamispäiväkirja.

Tapaamispäiväkirjojen ideana on merkitä ja julkaista kokoukset, joita luottamushenkilöt tai virkamiehet lobbareiden kanssa pitävät.

Suomessa on käyty jonkin verran keskustelua asiasta, muun muassa eduskunnan vierailijalistoihin liittyen. Osa kansanedustajista on pitänyt vapaaehtoista tapaamispäiväkirjaa. Suomen EU-puheenjohtajakaudella Suomen pysyvä EU-edustusto julkaisi tiedot pysyvän edustajan ja hänen sijaisensa tapaamisista lobbareiden kanssa. Myös Suomen Euroopan parlamentin jäsenet ovat pitäneet vapaaehtoisia tapaamispäiväkirjoja. Vapaaehtoiset tapaamispäiväkirjat olisi mahdollista esimerkiksi tuoda avoimuusrekisteri.fi-sivuston yhteyteen. Tällöin avoimuusrekisteri voisi kannustaa toimijoita vapaaehtoisten tapaamispäiväkirjojen pitämiseen.

5.2. Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

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: Irlanti, Itävalta, Liettua, Puola, Ranska, Saksa ja Slovenia. Lisäksi Espanjassa Katalonian alueella on käytössä pakollinen rekisteri. Huomioitavaa on, että Saksan lakisääteinen rekisteri perustuu tällä hetkellä vapaaehtoisuuteen, mutta rekisterin asettamisesta pakolliseksi on käyty viime aikana keskustelua. Vapaaehtoisia rekistereitä, joista ei säädetä laissa, mutta joihin sisältyy erilaisia kannustamia rekisteröityä, on käytössä lisäksi Belgiassa, Hollannissa, Italiassa ja Romaniassa. Myös entisessä EU-maassa, Iso-Britanniassa on käytössä lakisääteinen rekisteri. EU-maiden omien rekisterien lisäksi EU:lla on käytössä oma rekisterinsä.

Tällä hetkellä EU-maista Bulgaria, Tshekki, Latvia ja Suomi ovat säätämässä lobbausrekisteristä, mutta aktiivista keskustelua käydään myös muissa maissa, kuten Virossa. Muissa Pohjoismaissa ei tällä

hetkellä ole lobbausrekisterilainsäätöä, mutta asiasta on käyty viime vuosina keskustelua ja EU-maiden, etenkin Suomen, aktiivisuus saattaa kannustaa muita Pohjoismaita etenemään asiassa.

Kansainvälisiä lobbausrekisterimalleja ja lobbaussääntelyyn liittyviä suosituksia on kuvattu kattavasti 2018 ilmestyneessä Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvityksessä, joka toteutettiin osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (TEAS). Selvityksessä tarkastellaan EU:n, Irlannin, Ison-Britannian, Itävallan ja Yhdysvaltain lobbarirekisterejä. Selvityksessä ilmenee, että varsinkin Irlannin rekisteriä voidaan pitää varsin onnistuneena.

EU:n avoimuusrekisteri

EU:n avoimuusrekisteri on julkinen tietokanta, joka on perustettu vuonna 2011. Se on koskenut kevääseen 2021 asti ainoastaan Euroopan parlamentin ja Euroopan komission toimintaa. Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio allekirjoittavat 1.7.2021 toimielinten välisen sopimuksen, jonka mukaan EU:n avoimuusrekisteristä tulee pakollinen ja samalla se alkaa koskea kaikkia kolmea toimielintä.

Ennen uutta sopimusta EU:n rekisteri koski ainoastaan parlamenttia ja komissiota, minkä lisäksi rekisteri oli vapaaehtoinen, vaikka tosiasiallisesti rekisteriin kytketty akreditointijärjestelmä teki rekisteristä pakollisen niille toimijoille, jotka halusivat pääsyt EU-kuulemisiin ja vapaan kulkuluvan parlamentin tiloihin. Uusi, pakollinen rekisteri toimii ehdollisuuden periaatteella. Periaatteella tarkoitetaan sitä, että toimielimet ovat sitoutuneita toimeenpanemaan sopimusta yksittäisillä päätöksillä. Toimielimet voivat siten itsenäisesti päättää, minkälaisen edunvalvontatoimien ehdoksi avoimuusrekisteriin rekisteröityminen asetetaan. Toimielimet voivat ottaa käyttöön myös täydentäviä avoimuustoimenpiteitä, joilla kannustetaan edunvalvoja rekisteröitymään. Käytännössä uuden sopimuksen ehdollisuusperiaate tarkoittaa sitä, että rekisteröityminen on edelleen vapaaehtoista, mutta rekisteröitymiseen kannustetaan erilaisilla toimielinten tarjoamilla lisäoikeuksilla (pääsy tiloihin, osallistumisoikeus työryhmiin ja kuulemisiin jne.)³.

EU:n lobbaussääntely velvoittaa sekä lobbareita että viranomaisia. Vaikka rekisteröintivelvollisuus koskettaa ainoastaan lobbareita, toimielinten tekemät ehdollisuusperiaatteen mukaiset päätökset edellyttävät, että kyseisen toimielimen toimijat tapaavat ainoastaan rekisteröityneitä edunvalvoja. Viranomaistoiminnan eräs ulottuvuus liittyy siis siihen, että viranomaiset itse noudattavat edunvalvontaa koskevia sääntöjä.

Lobbaus määritellään toiminnaksi, jonka tavoitteena on vaikuttaa toimintapolitiikan tai lainsäädännön laatimiseen tai täytäntöönpanoon taikka päätöksentekoprosessiin. Vaikuttamiseen sisältyy muun muassa kokousten, konferenssien tai tapahtumien järjestäminen tai niihin osallistuminen sekä vastaavien yhteyksien ylläpitäminen unionin toimielimiin, myötävaikuttaminen tai osallistuminen kuulemisiin tai muihin vastaaviin aloitteisiin, viestintäkampanjoiden, foorumien, verkostojen ja ruohonjuuritason aloitteiden järjestäminen, politiikka-asiakirjojen ja kannanottojen, muutosehdotusten, mielipidemittausten ja -tutkimusten, avointen kirjeiden ja muun viestintä- ja tiedotusmateriaalin laatiminen tai teettäminen sekä tutkimusten teettäminen ja toteuttaminen.

³ Tällä hetkellä vain rekisteröityneet voivat hakea edustajilleen kulkulupia Euroopan parlamentin tiloihin, saada kutsun puhujaksi parlamentin valiokuntien järjestämiin kuulemisiin, osallistua laajennettujen työryhmien tai epävirallisten ryhmittymien toimintaan parlamentin tiloissa, osallistua EU:n neuvoston pääsihteeristön pääsihteerin ja pääjohtajien kesken järjestettäviin tapaamisiin, osallistua neuvoston pääsihteeristön järjestämiin aihekohtaisiin edunvalvojien tiedotustilaisuuksiin, osallistua ammatillisessa ominaisuudessa puhujana neuvoston pääsihteeristön järjestämiin julkisiin tilaisuuksiin, osallistua komissaarien, heidän kabinettiensa jäsenien sekä pääjohtajien kesken järjestettäviin tapaamisiin sekä saada kutsun komission asiantuntijaryhmien jäseneksi.

Lobbajalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, virallista tai epävirallista ryhmää, yhteenliittymää tai verkostoa, joka harjoittaa edellä luoteltua toimintaa ja pyrkii sen avulla vaikuttamaan EU:n toimielinten toimintapolitiikan tai lainsäädännön laadintaan, täytäntöönpanoon ja päätöksentekoprosesseihin. Avoimuusrekisterin vaatimuksia ei sovelleta henkilöihin, jotka toimivat yksinomaan yksityishenkilöinä eivätkä yhdessä muiden kanssa. Avoimuusrekisterin ulkopuolelle jäävät myös oikeudellisen ja muun asiantuntijaneuvonnan tarjoaminen, lausumien antaminen EU- ja kv-oikeudellisissa prosesseissa, työmarkkinaosapuolten väliseen vuoropuheluun, vastaaminen toimielinten esittämään yksilöityyn pyyntöön, spontaanit ja luonteeltaan yksityiset tai sosiaaliset tapaamiset. Lisäksi sopimusta ei sovelleta puolue toimintaan, viranomaisyhteistyöhön, hallitusten välisiin järjestöihin ja yhteenliittymiin sekä kirkkoihin, uskonnollisiin yhdyskuntiin ja elämäkatsomuksellisiin yhdistyksiin.

Rekisteriä hallinnoi sihteeristö, johon kuuluu virkamiehiä Euroopan parlamentista, EU:n neuvostosta ja Euroopan komissiosta. Sihteeristön tehtävänä on muun muassa valvoa sääntöjen noudattamista. Tässä ominaisuudessa sihteeristö voi selvittää valituksesta tai omasta aloitteesta rekisteröityneen toimijan mahdollisia sääntörikkkeitä. Koska rekisteri on käytännössä edelleen vapaaehtoinen, rekisteröintivelvollisuuden noudattamatta jättämisestä ei voida langettaa sanktioita. Lobbari voidaan joko poistaa väliaikaisesti rekisteristä tai valvontaan liittyvä toimenpide voidaan kirjata rekisteriin.

Avoimuusrekisterin sihteeristö on edeltävän toimielinsopimuksen aikana nostanut esille yhdeksi avoimuusrekisterin ongelmaksi täytäntöönpanovaltuuksien puuttumisen. Myös tutkimuksessa sanktioita on pidetty heikkoina. Tutkimuksen mukaan erityisesti väärin ja/tai harhaanjohtavien tietojen antaminen tulisi sanktioida ankarammin.

Irlannin rekisteri

Irlannissa otettiin vuonna 2015 käyttöön hyvin laaja-alainen lobbarirekisteri, joka koskee lähtökohtaisesti kaikkia tahoja, jotka saavat jotakin maksua siitä, että he ovat yhteydessä poliitikkoihin lobbauksen kannalta olennaisissa asioissa. Rekisteriin kirjataan ennen kaikkea lobbaustapahtumat, eli yhteydenotot, ja ilmoitettavan tiedon liiallisuutta on rajoitettu poikkeuksin, jotka koskevat aiheita ja tilanteita: kaikkia mahdollisia lobbaustapahtumia ja -tilanteita ei tarvitse ilmoittaa. Rekisteröityminen on pakollista, mutta maksutonta. Rekisteri on myös yleisön selattavissa maksutta osoitteessa <https://www.lobbying.ie/app/home/search>.

Rekisteröitymisestä on vapautettu yksityishenkilöt, diplomaatit, työmarkkinaosapuolet työmarkkinaneuvotteluissa, julkiseen virkaan nimitetyt henkilöt, valtionyhtiöiden edustajat sekä ministeriöiden ja virastojen asettamien työryhmien jäsenet, silloin kun he kommunikoivat tässä positiossaan siihen liittyvästä asiasta, paitsi jos asia koskee maankäyttöä ja kaavoitusta. Rekisteri on laaja myös lobbauksen kohteiden suhteen: sen soveltamisala kattaa ministerien lisäksi myös kansaedustajat, paikallishallinnon ja jotkin julkisten virastojen korkeimmista virkamiehistä.

Lobbarirekisterin lisäksi lainsäädäntöpakettiin kuuluu yhden vuoden karenssiaika ministereille, heidän erityisavustajilleen ja ministeriöiden erikseen määrittämille virkamiehille. Tänä aikana nämä eivät pyöröovi-ilmiön välttämiseksi saa itse lobata mitään julkishallinnon elintä, mihin ovat kuuluneet tai mille ovat työskennelleet viimeisen vuoden aikana ennen julkisen toimeksiannon päättymistä, eivätkä he saa työskennellä tällaista elintä lobbaavalle taholle. Lupaa työskentelyyn voi hakea SIPOCilta, 203 joka todistetusti on joskus jättänyt sen myöntämättä. Paikallishallinnon tasolla on vastaava toimintaohje, mutta sitä ei käytännössä näytetä sovellettavan.

Lainsäädäntöpakettiin liittyy myös läpinäkyvyyskoodin (Transparency Code) laatiminen julkishallinnolle julkisten menojen ja uudistuksen ministeriön toimesta sekä itsenäisen viraston valtuuttaminen ylläpitämään ja päivittämään rekisteriä, tutkimaan tietojen ilmoittamiseen liittyviä puutteita ja rikkeitä

ja rankaisemaan niistä sekä laatimaan lobbareille toimintaohjeen (code of conduct) ja ohjeistamaan lobbareita rekisteröintikäytännöissä.

Regulation of Lobbying Actin 5 pykälässä on lobbaukseksi määritelty suora ja epäsuora yhteydenpito julkiseen virkaan nimitetylle henkilön kanssa olennaisena pidetystä aiheesta, ellei tätä yhteydenpitoa ole nimenomaisesti määritelty poikkeukseksi, ja kun sitä harjoittavaa tahoa voidaan pitää lobbarina. ”Lobbari”, ”olennainen aihe”, ja ”julkiseen virkaan nimitetty henkilö”, samoin kuin poikkeukset, on määritelty Regulation of Lobbying Actin pykälissä 5 ja 6.

Lobbaus määritellään kommunikoinniksi julkiseen virkaan nimitetylle henkilölle lain, julkisen politiikan tai toimintaohjelman aloittamisesta, suunnittelusta tai muuttamisesta tai taloudellisen tuen tai sopimuksen myöntämisestä tai muusta sopimuksesta, jossa jaetaan julkista rahaa.

Lobbari määritellään työnantajaksi, henkilökunnaksi tai niin kutsutuksi kolmanneksi tahoksi. Lisäksi lobbariksi määritellään ne tahot, jotka pyrkivät vaikuttamaan maankäyttöä koskevaan päätöksentekoon. Yksityishenkilö, joka on yhteydessä julkiseen viranomaiseen omassa henkilökohtaisessa asiassaan, ei ole lobbari, paitsi silloin kun kyse on maankäytöstä. Niin kutsutut mikroyritykset (yritykset, joissa on vähemmän kuin 10 työntekijää) ja vapaaehtoisvoimin pyörivät järjestöt, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa, ovat myös rekisteröinnin ulkopuolella.

Rekisteri on julkinen. Lobbarit lisäävät rekisteriin tietoja toiminnastaan kolme kertaa vuodessa. Rekisteri sisältää tiedot kaikista kontakteista julkisiin viranomaisiin, ml. lainsäädännön valmistelu, poliittinen päätöksenteko, sopimukset ja hankepäätökset. Implementointia tai teknisiä asioita koskevat yhteydenotot eivät kuulu rekisteröinnin piiriin. Rekisteriin sisällytetään tiedot viranomaisesta, johon on oltu yhteydessä, asia, jota yhteydenpito on koskenut, henkilö, joka on ollut yhteydessä, ja asiakas, jonka puolesta on toimittu.

Rekisteriviranomaisena toimii Standards in Public Office Commission, jonka tehtäviin kuuluu myös julkishallinnon hyvän toimintatavan valvominen yleensä. Komissiolla on merkittävä rooli lain toimeenpanemisessa. Se ohjeistaa lobbareita, valvoo rekisteröitymistä ja tietojen paikkansapitävyyttä ja on valtuutettu pyytämään lobbareilta lisätietoja tarvittaessa sekä tutkimaan mahdollisia rikkeitä. Lisäksi se laatii edunvalvontatavan ja valvoo sen noudattamista. Sanktiot sisältävät puutteellisuuksien julkisen nimeämisen (naming and shaming) sekä mahdollisuuden määrätä hallinnollisia sanktioita. Vakavissa tapauksissa myös oikeuskäsittely on mahdollinen, ja se voi johtaa myös vankeusrangaistukseen.

Irlannin poliittinen järjestelmä on monessa suhteessa hyvin erilainen kuin Suomen, mutta toisaalta kyse on pienestä maasta, josta suuri osa on maaseutua ja jossa on parlamentaristinen monipuoluejärjestelmä. Mitä tulee rekisteriä koskevaan lakiin, tärkein oppi Irlannilta koskee yhteydenpitoa sidosryhmien kanssa sekä lain laatimisen aikana että sen jälkeen sidosryhmien ohjeistamisessa. Kaikille lausunnoille avoimen ohjeistetun konsultaation avulla on pyritty paitsi keräämään tietoa toimivan sääntelyn laatimiseksi myös sitouttamaan sidosryhmiä sääntelyyn. Sidosryhmiä kuunneltiin ja niiden näkemykset otettiin huomioon lakia säädettäessä. Tästä oli hyötyä paremman sääntelyn laatimisessa, mutta myös sidosryhmien sitouttamisessa lain noudattamiseen. Sääntelyyn ollaankin ensimmäisen raportin ja siihen jätettyjen lausuntojen perusteella oltu laajalti tyytyväisiä. Vuoden 2017 arviointiraporttiin saatiin lausuntoja 31 eri organisaatiolta ja yksilöltä, ja ministeriön analyysin mukaan niistä yleisesti käy ilmi vastaajien tyytyväisyys sekä lainsäädäntöön että sen implementointiin.

Irlannin rekisteriviranomaisten jälkikäteisarvioinnissa on noussut esille joitain sellaisia asioita, jotka ovat vaikuttaneet avoimuusrekisterilakiehdotuksen valmisteluun. Ensimmäinen asia liittyy lobbaukseen

määritelmään, joka poissulkee yhdistykset, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa. Irlannin rekisteriviranomainen nosti asian esille jo vuonna 2016 tehdyssä arvioinnissa. Rajausta on aiheuttanut Irlannissa tilanteen, jossa osa elinkeinoelämän etujärjestöistä on jäänyt hallinnollisten järjestelyiden takia rekisterin ulkopuolelle. Rekisteriviranomainen on ehdottanut tämän osalta lakiin muutoksia, joihin ei kuitenkaan olla vielä tähän mennessä ryhdytty. Toinen asia, jonka rekisteriviranomaiset ovat nostaneet esille liittyy rekisteröintimenettelyyn. Irlannissa ilmoitusten tarkastus tehdään ennen rekisteröintiä, mikä on kuormittanut valvontaviranomaista merkittävästi. Kuormitus on voinut pahimmillaan viivästyttää rekisteröitymistä, jonka tulisi olla mahdollisimman nopeaa ja vaivatonta, jotta se voidaan tehdä ennen lobbauksitoiminnan aloittamista. Tutkijat ovat lisäksi nostaneet Irlannin rekisterin heikkoudeksi lobbaukseen liittyvän neuvonnan puuttumisen sääntelystä, mikä jättää osan konsulttilobbaajista rekisterin ulkopuolelle, sekä lobbaukseen liittyvien taloudellisten tietojen puuttumisen⁴.

Itävalta

Itävallassa lobbausta koskevan lainsäädännön tarve nousi korostetun voimakkaasti esille vuosina 2010 ja 2011 tapahtuneiden korruptioskandaalien myötä. Ensin niin kutsutussa Telekom-tapauksessa paljastui, että neljän pääpuoleen edustajat olivat hyväksyneet lahjuksia Telekom AG:ltä ja sen lobbareilta.³⁸² Vuonna 2011 Sunday Times -lehti nauhoitti keskusteluja, joissa Itävaltaa edustava Euroopan parlamentin jäsen ja entinen Itävallan sisäministeri Ernst Strasser ja kaksi muuta Euroopan parlamentin jäsentä tarjoutuivat esittämään lobbareiden työstämät lainsäädännön muutosesitykset parlamentille omina ehdotuksinaan etukäteen sovittua korvausta vastaan. Samassa nauhoituksessa Strasser totesi toimineensa samoin viiden muun yhtiön kanssa.³⁸³ Strasser luopui edustajanpaikastaan pian jutun ilmestymisen jälkeen, ja vuonna 2013 hänet tuomittiin neljäksi vuodeksi vankeuteen. Nämä tapahtumat herättivät laajan julkisen keskustelun tarpeesta säännellä lobbausta, mikä edelleen johti Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz -lain säätämiseen nopealla aikataululla.

Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz (LobbyG-laki) tuli voimaan Itävallassa 1.3.2013. Laki koskee toimintaa, jonka tarkoituksena on vaikuttaa välittömästi lainsäädäntöprosessiin tai lain täytäntöönpanoon valtion, läänien, kuntien tai kuntaliitosten tasolla (§1(1)). Laki muodostuu kolmesta pilarista, joita ovat lobbareille asetettavat toimintavaatimukset, rekisteröintivelvoitteet ja sanktiot.

Keskeisiä laissa asetettuja toimintavaatimuksia ovat velvollisuus noudattaa hyvää edunvalvontatapaa (§7), velvollisuus tiedottaa avoimesti omasta tai päämiehen intresseistä laissa määritellyille toimihenkilöille (§6(1)) sekä velvollisuus noudattaa yleistä kieltoa tulospalkkioista (§15(2)). Lain asettama rekisteröintivelvollisuus koskee niitä, jotka toimivat lobbareina. Lobbausta harjoittavat tahot on jaettu kolmeen kategoriaan niiden oikeusmuodon ja harjoitetun toiminnan perusteella. Lain mukaan lobbareina ei kuitenkaan pidetä työmarkkinajärjestöjä, ammattiliittoja, itsehallintoelimiä, intressiyhtymiä, poliittisia puolueita, uskonnollisia ryhmiä eikä lakisääteisen sosiaaliturvan tuottajia (§1(2) ja (3)). Alla tarkemmin selvitettävällä tavalla osaa näistä toimijoista koskee rajoitettu rekisteröintivelvollisuus, mutta muilta osin LobbyG ei sovellu niihin. Sanktiot koskevat ainoastaan lobbauspalveluja tarjoavia yrityksiä ja yrityksiä, joilla on edunvalvontaa työnantajan lukuun harjoittavia työntekijöitä. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa rikotaan yleistä kieltoa tulospalkkioista. Näissä tapauksissa sanktio voidaan langettaa myös toimeksiantajalle (§15(2)).

Lain mukaan lobbaus on määritelty organisoiduksi ja strukturoiduksi yhteydenotoksi laissa erikseen määriteltyihin toimihenkilöihin. Lobbaukseksi tulkittavalla yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan

⁴ Chari, R., Hogan, J. – Murphy, G. (2019). Regulating lobbying: A global comparison, 2nd edition. Manchester: Manchester University Press.

välittömästi lainsäädäntöprosessiin tai lain täytäntöönpanoon valtion, läänien, kuntien tai kuntaliitosten tasolla (§4(1)). Välilliset tavat vaikuttaa, esimerkiksi median (lehdistö, tv, radio) kautta, tai sattumanvaraiset ennalta suunnittelemattomat tapaamiset toimihenkilöiden kanssa, esimerkiksi erilaisten tapahtumien yhteydessä, eivät kuulu LobbyG:n soveltamisalaan.³⁹⁴ LobbyG määrittelee toimihenkilöt, joihin kohdistuva yhteydenotto tulkitaan lobbaukseksi. Tällaisiin toimihenkilöihin kuuluvat liittovaltion presidentti, liittovaltion ja osavaltioiden ministerit ja virkamiehet sekä muut yleiset kansalliset edustajat, jotka toimivat lainsäädännöllisissä tai lakia toimeenpanevissa tehtävissä liittovaltion, osavaltioiden, kuntien tai kuntaliitosten tasolla. Kansanedustajat kuuluvat lain määritelmän mukaan muihin kansallisiin edustajiin (§4(10)). Kansanedustajia koskee kuitenkin erityinen määräys. Yhteydenotot kansanedustajiin tai heidän avustajiinsa kuuluvat LobbyG:n piiriin ainoastaan silloin, jos yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan suoraan päätöksentekoon. Määräyksen tarpeellisuutta ei ole erikseen perusteltu, ja periaatteessa sama seuraa lobbauksen yleisestä määritelmästä, joka koskee siis ainoastaan sellaisia yhteydenottoja, joilla pyritään välittömästi vaikuttamaan lainsäädäntöprosessiin tai päätöksentekoon.

Lain täytäntöönpano, mukaan lukien lobbarirekisterin ylläpito, kuuluu oikeusministeriölle ja paikallishallinnoille. Oikeusministeriön tehtäviin kuuluu muun muassa rekisteriin liittyvä neuvonta ja tiedottaminen. Paikalliset hallintoviranomaiset päättävät sakkojen määräämisestä. Niiden tulee tiedottaa oikeusministerille tutkinnan aloittamisesta, sakon määräämisestä tai tutkinnan päättämisestä. Koska vastualueet on määritelty selkeästi, ei kahden viranomaisen välillä ole syntynyt ristiriitatilanteita. Yleisesti on kuitenkin arvioitu, että viranomaistoiminta ei ole niin tehokasta kuin se voisi olla. LobbyG ei anna viranomaisille toimivaltuuksia tarkistaa, ovatko lain piiriin kuuluvat toimijat tosiasiallisesti rekisteröityneet lobbarirekisteriin. Tämä tarkoittaa sitä, ettei oikeusministeriöllä tai paikallisilla hallintoviranomaisilla ole siten myöskään mahdollisuuksia langettaa sanktioita rekisteröintivelvoitteen laiminlyömisestä omasta aloitteestaan. Käytännössä LobbyG-laki turvautuu tältä osin aktiiviseen kansalaisyhteiskuntaan, jonka edustajat seuraavat rekisteröintejä viranomaisen puolesta.

Suomi on poliittisena järjestelmänä lähempänä Itävaltaa kuin Irlantia, mikä antaisi olettaa, että Itävallassa omaksuttu lobbaussääntelyn malli olisi Suomen kannalta merkityksellisin. Itävallan järjestelmään on kuitenkin jäänyt merkittäviä valuvikoja, jotka heikentävät rekisterin tehokkuutta ja vähentävät sen arvoa hyvänä esimerkkinä. Ongelmat liittyvät lähinnä kahteen asiaan. Toisin kuin muissa maissa, Itävallassa rekisteriin syötetty tieto ei ole kaikilta osin julkista. On arvioitu, ettei rekisteri nykyisellään lisää läpinäkyvyyttä, ja on mahdollista, että rekisteri luottamuksen lisäämisen sijasta vesittää suuren yleisön luottamusta poliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Itävallassa onkin parhaillaan käsittelyssä lakiesitys, jolla varmistettaisiin se, että kaikki rekisterin sisältämä tieto on julkista ja suuren yleisön käytettävissä. Toinen ongelma, joka kärjistyy työmarkkinajärjestöjen kohdalla, liittyy lobbareiden eriarvoiseen kohteluun. Itävallan LobbyG-lakiin tehtiin työmarkkinajärjestöjen lobbauksen johdosta niitä koskevia poikkeuksia, joita sekä tutkimus että avoimuutta edistävät kansalaisjärjestöt ovat arvostelleet kovin sanoin. Niiden mukaan työmarkkinajärjestöjen erityiskohtelulle ei ole objektiivisia perusteita ja työmarkkinajärjestöjä tulisi kohdella samoin kuin muitakin edunvalvontaa harjoittavia tahoja silloin, kun ne eivät hoida niille annettuja lakisääteisiä tehtäviä.

6. 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 [...]

7. Säännöskohtaiset perustelut

- Osio pääosin valmiina. Perusteluihin voidaan vielä tehdä tarkentavia lisäyksiä ja korjauksia. Lisäksi mahdolliset pykäliin tehtävät muutokset vaikuttavat perusteluihin.

Lain nimike. Lain nimikkeeksi ehdotetaan avoimuusrekisterilaki. Perusteena on se, että ehdotettu nimike todennäköisesti muodostuu lain kutsumanimikkeeksi, sillä rekisterin viralliseksi nimeksi tulee Avoimuusrekisteri. Rekisterin nimeämistä Avoimuusrekisteriksi, Lobbausrekisterin tai Lobbarirekisterin sijaan, perustellaan sillä, että nimi on neutraalimpi kuin lobbaus-termin sisältävät nimet ja Avoimuusrekisteri-nimeä käytetään jo monille lobbausta harjoittaville tahoille tutussa EU:n lobbausrekisterissä. Valmistelun aikana on myös ilmennyt, ettei osa lobbaajista tunnista syystä tai toisesta harjoittamaansa vaikutustoimintaa lobbaukseksi, jolloin on perustellumpaa käyttää rekisterin virallisessa nimessä sekä lain nimikkeessä neutraalimpaa terminologiaa. Lobbaus-termin käyttöä avoimuusrekisterilain yhteydessä käsitellään perusteellisemmin pykälän 1 perusteluissa.

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

1 §. Avoimuusrekisteri.

Pykälän 1 momentissa todetaan tässä laissa säädettävän eduskuntaan, valtioneuvostoon, ministeriöihin ja valtion virastoihin kohdistuvan vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän ammattimaisen neuvonnan rekisteröinnistä avoimuusrekisteriin sekä selvennetään, ettei avoimuusrekisteri koske järjestäytymättömää kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa. Järjestäytymättömällä kansalaistoiminnalla tarkoitetaan yksilön tai yhteisön yhteiskunnallista toimintaa, joka ei ole järjestäytynyt oikeudelliseen muotoon, kuten esimerkiksi yhdistykseksi, säätiöksi tai yritykseksi. Yksityishenkilöiden toiminnalla tarkoitetaan kaikkea yksityishenkilöiden välistä yhteydenpitoa. Vaikuttamistoimintaa harjoittavien osalta tämä tarkoittaa kaikkea sitä toimintaa, jota harjoitetaan yksityishenkilönä erotuksena oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan nimissä tai edustajana toimimisesta. Myös vaikuttamistoiminnan kohteina olevat toimijat voivat toimia yksityishenkilöinä siten, ettei perheenjäseniin tai tuttavapiiriin yhteydenpitäminen ole avoimuusrekisterin piiriin laskettavaa toimintaa. Selvennyksellä halutaan korostaa sitä, ettei avoimuusrekisteri kavenna yksilön yksityiselämän suojaa tai poliittisia oikeuksia.

Momentissa kuvataan yleisellä tasolla avoimuusrekisterisääntelyn ala ja todetaan avoimuusrekisteriin rekisteröitävän toiminnan olevan joko lobbaamista tai siihen liittyvää ammattimaisesti annettua neuvontaa. Momentissa puhutaan lobbauksen sijaan vaikuttamistoiminnasta, joka on käsitteenä helpommin ymmärrettävissä ja neutraali. Avoimuusrekisterihankkeessa toteutetun tutkimuksen ja kuulemisten perusteella vaikuttaa siltä, ettei osa vaikuttamistoimintaa harjoittavista toimijoista välttämättä miellä lobbaavansa, vaikka tunnistavatkin toimintansa olevan vaikuttamiseen tähtäävää. Tämän takia laissa on perusteltua käyttää lobbauksen sijasta termiä vaikuttamistoiminta. Samalla on kuitenkin tärkeää, että jo lain tasolla korostetaan termien olevan synonyymejä. Tällä lisätään sekä ymmärrystä lobbauksesta että vähennetään siihen liittyviä negatiivisia mielleyhtymiä, kuten käsitteen liittäminen epärehelliseen tai kiellettyyn toimintaan. Lain toimeenpanossa on myös tärkeää tuoda esille tätä yhteyttä ja pyrkiä näin edistämään ymmärrystä lobbauksesta hyväksyttävänä ja demokratiaan kuuluvana ilmiönä.

Pykälän 2 momentissa säädetään lain tarkoituksesta. Lain tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa, ministeriöissä ja valtion virastoissa tehtävän päätöksenteon avoimuutta. Päätöksenteolla tarkoitetaan tässä yhteydessä niin virallista päätöksentekoa ja siihen liittyvää valmisteluprosessia kuin mitä tahansa muuta käsiteltävää asiaa, johon ei välttämättä suoraan liity virallista päätöstä tai valmisteluprosessia.

Nykyisellään julkisen hallinnon avoimuudesta säädetään pääosin julkisuuslaissa (621/1999), jonka nojalla viranomaisen on pyynnöstä annettava tietoa hallussaan olevista julkisista asiakirjoista ja joissakin tapauksissa proaktiivisesti tiedotettava niistä. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) puolestaan varmistaa viranomaisten tietoaaineistojen yhdenmukaista ja laadukasta hallintaa sekä tietoturvallista käsittelyä julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi ja mahdollistaa viranomaisten tietoaaineistojen turvallista ja tehokasta hyödyntämistä. Tämän lisäksi löytyy lukuisia alemman tason normistoon liittyviä ohjeistuksia, joilla pyritään avaamaan julkisuuslain pohjalta päätöksentekoa. Näitä ovat esimerkiksi hallituksen esitysten laatimisohteet ja säädösvalmistelun kuulemisohjeet, joissa ohjeistetaan lainvalmisteluun liittyvien virallisten kuulemisten kirjaamisesta. Päätöksentekoon kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta merkittävä osa on kuitenkin epävirallista yhteydenpitoa, josta ei useinkaan synny julkisuuslain mukaista asiakirjaa. Tällainen vaikuttaminen jää nykyisellään suurilta osin julkisuudelta piiloon.

2 §. Rekisteröivät toimijat ja toiminta. Pykälän 1 momentissa säädetään oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien harjoittaman vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän ammattimaisen neuvonnan rekisteröinnistä avoimuusrekisteriin. Rekisteröitävistä toimijoista käytetään termiä ilmoitusvelvollinen, millä korostetaan rekisteröinnin tapahtuvan ilmoitusmenettelyllä. Keskeistä on, että ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan oikeushenkilöiden tai yksityisen elinkeinonharjoittajan nimissä tehtyä vaikuttamistoimintaa. Esimerkiksi henkilöstön tai luottamushenkilöiden vapaa-ajalla yksityishenkilöinä harjoittama toiminta ei lasketa kuuluvan osaksi oikeushenkilöiden tai yksityisen elinkeinonharjoittajan vaikuttamistoimintaa.

Pykälän 2 momentin mukaan oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava harjoittamastaan pitkäjänteisestä tai suunnitelmallisesta vaikuttamistoiminnasta, joka kohdistuu eduskunnassa, ministeriöissä tai valtion virastoissa tehtävään valmisteluun ja päätöksentekoon. Vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan yhteydenpitoa, jossa pitkäjänteistä ja suunnitelmallista vaikuttamistoimintaa harjoittavan oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan edustaja on tarkoituksellisesti suoraan yhteydessä vaikuttamisen kohteeseen edistääkseen oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan intressejä. Tällaista yhteydenpitoa voi olla tapaaminen, puhelimella soittaminen, sähköpostiviestittely tai muu näihin rinnastettava tapa. Momentissa ei määritellä tarkemmin yhteydenpidon tapaa, vaan säännös koskee kaikenlaisia yhteydenpidon tapoja. Tällä pyritään siihen, ettei säännös olisi tapa- tai teknologiariippuvainen, jolloin sääntelyyn voisi syntyä tarkoituksettomia sääntelyaukkoja, jotka vaikuttaisivat avoimuusrekisterin uskottavuuteen ja luotettavuuteen.

Momentissa tarkoitetuksi yhteydenpidoksi ei kuitenkaan lasketa toimintaa, jossa syntynyt yhteys on joko julkista, välillistä tai osittain tarkoituksetonta, jolloin niiden ei voida katsoa täyttävän vaikuttamistoiminnaksi katsottavan yhteydenpidon määritelmää. Tällaista toimintaa, joka ei ole momentissa tarkoitettua yhteydenpitoa, on esimerkiksi:

- julkinen mediakampanja, jossa tiettyä viestiä jaetaan median välityksellä, vaikka viesti tavoittaisikin jossain vaiheessa myös vaikuttamisen kohteena olevan toimijan;
- sattumanvarainen tapaaminen tilaisuudessa, jossa toimijat ovat joko esiintymässä tai yleisössä;

- uutis- tai asiakaskirje tai vastaavaa massaviestintä, jossa viestinvälitys on pääosin yksisuuntaista;
- perinteisessä tai sosiaalisessa mediassa käytävä julkinen keskustelu.

Rajauksella pyritään ehkäisemään sitä, että sääntely vaikuttaisi julkisen ja osittain spontaanin yhteiskunnallisen keskustelun käymiseen edellyttämällä rekisteröitymistä. Näistä tilanteista voitaisiin kuitenkin kertoa vapaaehtoisesti 4 pykälän 3 momentin mukaisesti.

Momentissa luetellaan kaikki vaikuttamistoiminnan kohteet, joihin edellä kuvatus kaltainen yhteydenpito edellyttää rekisteröitymistä. Momentissa tarkoitettujen vaikuttamistoiminnan kohteiden ovat kansanedustajat, kansanedustajien avustajat, eduskuntaryhmien henkilökunta, ministerit, ministereiden erityisavustajat, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit, eduskunnan pääsihteeri, eduskunnan apulaispääsihteeri, eduskunnan kanslian muu henkilöstö, ministeriöiden kansliapäälliköt, ministeriöiden osastopäälliköt, ministeriöiden muu henkilökunta, valtion virastojen päälliköt ja valtion virastojen muu henkilökunta. Vaikuttamistoiminta kohdistuu usein eri toimijoihin valmistelun eri vaiheissa, jolloin rekisterin luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että säädös kattaa yhteydenpidon kaikkiin vaikuttamistoiminnan kohteina olevien instituutioiden toimijoihin näiden asemasta riippumatta. Tällöin sääntelyyn ei synny ilmeisiä aukkoja, jotka mahdollistaisivat vaikuttamisen kohdistumisen tiettyihin rekisterin ulkopuolisiin toimijoihin, kuten alempiin virkamiehiin tai kansanedustajien avustajiin. Avoimuusrekisteriin ei kuitenkaan yksilöitäisi henkilön tasolla kuin kansanedustajat, ministerit, ministereiden erityisavustajat, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit, eduskunnan pää- ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kanslia- ja osastopäälliköt sekä valtion virastojen päälliköt. Muiden virkamiesten osalta riittäisi yksikkö- ja osastotieto ja poliittisten avustajien osalta tieto eduskuntaryhmästä, jota nämä edustavat. Asiasta on erillinen säännös 6 §:n 3 momentissa.

Arvioitaessa rekisteröitymiskynnyksen ylittymistä yksittäistä yhteydenpitotapaa merkittävämpää on se, että vaikuttamistoiminta täyttää pitkäjänteisyyden taikka suunnitelmallisuuden piirteitä ja toiminnan tarkoituksena on edistää toimijan taloudellisia tai yhteiskunnallisia intressejä. Pitäjänteisenä tai suunnitelmallisena vaikuttamistoimintana voidaan esimerkiksi pitää tilanteita, joissa:

- oikeushenkilön yhteydenpito on toistuvaa tai sisältää useamman yhteydenpitokerran kuin vain tapaamisen ja siitä sopimisen;
- oikeushenkilön yhteydenpidolla on selkeä kytkös liiketoimintaan tai toimialaan liittyvään päätöksentekoon;
- yksityisen elinkeinonharjoittajan tai oikeushenkilön nimissä toimii luonnollisia henkilöitä, joko palkattuna tai vapaaehtoisina, joiden tehtäviin sisältyy edunvalvontatyötä, kuten yhteydenpitoa päättäjiin ja virkamiehiin;
- yksityinen elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö hankkii yhteydenpitoon liittyen vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluita.

Pykälän 3 momentin mukaan oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava harjoittamastaan ammattimaisesta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin.

Ammattimaiseksi vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi katsotaan asiakkaan puolesta yhteydenpitäminen 2 momentissa tarkoitettuihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai asiakkaan muu vaikuttamistoiminnan neuvonta. Ammattimaiseksi vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi ei katsota edunvalvontajärjestöjen jäsenistön puolesta vaikuttaminen tai jäsenistön neuvonta vaikuttamistoiminnassa.

Momentissa tarkoitettuja vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluita tarjoavat Suomessa esimerkiksi vaikuttajaviestintätoimistot tai vastaavia palveluita tarjoavat muut konsulttitoimistot. Tutkimusten ja

kuulemisten perusteella ne kuitenkin useimmiten pysyttelevät taustalla auttaen ainoastaan yhteydenpidon järjestelyissä tai antamalla vaikuttamistoimintaan liittyvää neuvontaa. Jotta sääntely kohtelisi erilaisia konsulttitoimistoja yhdenmukaisesti, sääntely koskee sekä yhteydenpitoa että yhteydenpidossa neuvomista. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että konsulttitoimiston asiakaskunta voi muodostua sekä lobbauksen harjoittajista että lobbauksen kohteista, jolloin konsultin taustarooli on erityisen perusteltua tuoda esille. Yleensä näistä mahdollisista eturistiriidoista kerrotaan asiakkaalle, mutta ne eivät välttämättä tule laajempaan tietoon. Sääntelyn piiriin kuuluvaa neuvontaa ovat esimerkiksi:

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

Keskeistä on, että konsulttitoimija tunnistaa sekä oman toimintansa että asiakkaansa toiminnan luonteen sekä niiden kytkeytymisen asiakkaan intressien ajamiseen yhteiskunnassa. Rekisteröintivelvollisuus ei riipu asiakkaan yhteydenpidon toteutumisesta, vaan ainoastaan annetun neuvonnan luonteesta. Laki ei edellytä, että asiakas nimenomaisesti tilaa vaikuttajaviestintään liittyvän palvelun, vaan palvelu voi olla myös esimerkiksi oikeudellista neuvontaa, viestinnän ja markkinoinnin palveluita tai sisäistä kehittämistä. Rekisteriviranomainen arvioi toiminnan luonnetta tapauskohtaisesti niissä tapauksissa, joissa rekisteröintivelvollisuuden toteutuminen on epäselvää. Arvioinnissa tulee erottaa sellaiset konsulttipalvelut, jotka eivät kuulu missään olosuhteissa sääntelyn piiriin. Tällaisina palveluina voidaan muun muassa pitää:

- asiakkaan edustaminen tavanomaisessa asioinnissa viranomaisissa, kuten hankinta-, lupa-, esitutkinta- ja oikeudenkäyntiin liittyvässä prosessissa,
- asiakkaan tekninen avustaminen, kuten tulkkina toimiminen, tai
- asiakkaalle tehtävät erilaiset viestintä-, markkinointi- ja tutkimuspalvelut, jotka eivät liity asiakkaan vaikuttamistoimintaan.

Ammattimaisesti vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat toimijat pitävät yhteyttä vaikuttamistoiminnan kohteisiin myös omaan lukuunsa. Yhteydenpidolla ne pyrkivät vahvistamaan verkostojaan poliittisiin päättäjiin ja virkakuntaan sekä keräämään tietoa, mitä voidaan hyödyntää tulevaisuuden asiakassuhteissa. Tämä vastaa yksittäisen yrityksen tai järjestön harjoittamaa suhdetoimintaa ja hyödyttää vaikuttamistoimintaan liittyvien konsulttipalveluiden tarjoamista, jolloin toiminta on 2 momentin mukaista vaikuttamistoimintaa ja siitä tulee ilmoittaa avoimuusrekisteriin. Vaikuttamistoiminnan neuvontaan tarjoavat yritykset hankkivat usein sellaisia henkilöitä palvelukseensa, joilla on kokemusta ja verkostoja yhteiskunnan eri osa-alueilta. Tällaiset henkilöt voivat toimia aktiivisesti monissa erilaisissa rooleissa, jolloin on keskeistä erottaa ilmoitusvelvollisen oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan palveluksessa tehtävä vaikuttamistoiminta, joka tulee ilmoittaa rekisteriin, henkilön muusta toiminnasta. Säädöksellä pyritään siihen, että toimijat tunnistavat jatkossa paremmin vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvät moninaiset roolit ja kiinnittävät huomiota näissä rooleissa toimiseen.

3 §. Soveltamisalan rajoitukset.

Pykälässä säädetään tilanteista, jotka jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Osa tilanteista täyttää 2 §:ssä säädettyt tunnusmerkit, mutta ne jäävät silti lain soveltamisalan ulkopuolelle. Osa tilanteista taas ei täytä 2

§:ssä säädettyjä tunnusmerkkejä, mutta niiden mainitseminen osana soveltamisalan rajoituksia on tarpeellista lain soveltamisalan selventämiseksi.

Pykälän 1 momentissa säädetään toiminnasta, johon lakia ei sovelleta.

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

- Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö hoitaa lakisääteisiä velvoitteitaan suhteessa viranomaisiin, esimerkiksi hakee verotukseen liittyvää ennakkopäätöstä tai käy viranomaisen kanssa toimintaansa liittyvää neuvontakeskustelua.
- Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö hakee jonkinlaista etuisuutta tai lupaa viranomaisissa.
- Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö osallistuu julkiseen hankintaan ja sen toteuttamiseen tai tarjoaa muutoin palveluitaan vaikuttamistoiminnan kohteille.
- Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö vaihtaa teknisluonteisia tietoja viranomaisen kanssa, osallistuu esimerkiksi viranomaisen tiedonkeruuseen, viranomaiskäsittelyyn tai toimeenpanoon liittyvään muuhun ohjaus-, tarkastus- ja neuvontatoimintaan.

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

Momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta viranomaisen asettamiin työryhmiin osallistumiseen ja kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan, kuten valiokuntakuulemiset ja viranomaisen lausuntopyyntöön vastaaminen. Nämä tiedot löytyvät viranomaisilta, eikä olisi tarkoituksenmukaista velvoittaa virallisiin valmisteluprosesseihin osallistuvia hoitamaan hallinnolle kuuluvia kirjaamisvelvoitteita. Epävirallinen yhteydenpito, joka tapahtuu kutsusta, olisi kuitenkin sääntelyn piirissä. Tällaisena epävirallisena yhteydenpitona voidaan pitää yhteistyötä, jossa valmisteluasiakirjoihin ei jää tietoa yhteydenpidosta. Näin varmistetaan, ettei sääntelyyn synny ilmeinen aukko, sillä epävirallisesta yhteydenpidosta ei välttämättä muodostu asiakirjaa, johon voitaisiin kohdistaa julkisuuslain mukainen tietopyyntö. Säännös myös korostaa viranomaisen vastuuta kuulemisten kirjaamisessa, minkä uskotaan ohjaavan viranomaisia nykyistä parempiin kirjaamiskäytäntöihin edes auttaen julkisuuslain toteutumista.

Momentin 3 kohdan mukaan lakia ei sovelleta satunnaiseen ja vähämerkityksiseen vaikuttamistoimintaan, jos sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta. Usein satunnainen vaikuttamistoiminta on vähämerkityksistä ja vähämerkityksinen toiminta satunnaista, mutta jommankumman kriteerin täyttyminen johtaa siihen, että ilmoitusvelvollisuus ei tule sovellettavaksi.

Satunnaisella vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan sitä, että yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilön edustaja on aika ajoin ja sattumanvaraisesti yhteydessä 2 §:ssä mainittuihin

vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Ajoittainen ja sattumanvarainen yhteydenpito on luonteeltaan kertaluonteista, eikä se siten ole jatkuvaa tai toistuvaa. Ajoittaiseksi ja sattumanvaraiseksi yhteydenpidoksi voidaan katsoa muutaman kerran vuodessa tai harvemmin tapahtuva yhteydenpito johonkin 2 §:ssä mainittuun vaikuttamistoiminnan kohteeseen. Tällöin keskeistä on, ettei toimija harjoita tätä tiiviimpää ja laajempaa yhteydenpitoa tai yhdistä sitä muunlaiseen vaikuttamistoimintaan, kuten kampanjointiin, jolloin toiminta voitaisiin tulkita pitkäjänteiseksi ja suunnitelmalliseksi vaikuttamistoiminnaksi.

Jatkuva ja toistuva toiminta edellyttää suunnitelmallisuutta, kun taas satunnainen toiminta on luonteeltaan pikemminkin suunnittelematonta ja jopa sattumanvaraista. Suunnittelemattomuus ja sattumanvaraisuus liittyvät myös osaltaan siihen, ettei toimintaa tehdä kovin tavoitteellisesti tai ammattimaisesti. Tällöin puhutaan vähämerkityksellisestä vaikuttamistoiminnasta, jonka arvioinnissa voidaan ottaa huomioon yhteydenpidon tavoitteellisuus ja ammattimaisuus sekä toimijan harjoittaman lobbaustoiminnan potentiaalinen merkitys. Käytännössä suurten yritysten, isojen kansalaisjärjestöjen, työmarkkinajärjestöjen ja muiden ammattimaista edunvalvontatyötä tekevien edunvalvontajärjestöjen lobbaustoiminta on omiaan olemaan merkittävämpää kuin pienten yritysten ja kansalaisjärjestöjen tai elinkeinonharjoittajien toiminta. Pienten yritysten, yhdistysten ja muiden vastaavien toimijoiden osalta taas tulisi arvioida toimijan merkittävyys sekä toiminnan laajamittaisuus ja suunnitelmallisuus, eli kuinka ammattimaisesti vaikuttamistoimintaa tosiasiallisesti tehdään. Ammattimaisuus ja tavoitteellisuus korostuvat varsinkin silloin, kun toimintaa tehdään korvausta vastaan, jonkun mandaatilla tai pyynnöstä tai sillä on olennainen kytkös liiketoimintaan tai edunvalvonnan harjoittamiseen.

Rajaamalla lain soveltamisalan ulkopuolelle satunnaiset ja usein vähämerkityksiset vaikuttamistilanteet pyritään siihen, ettei sääntely muodostu liian byrokraattiseksi ja estä luottamushenkilöä tai viranomaista harjoittamasta tointa. Samalla pyritään siihen, ettei satunnainen ja ei-ammattimainen vaikuttamistoiminta aiheuta kohtuutonta hallinnollista taakkaa tai hallinnollisia seuraamuksia. Sillä suomalaisen demokratian vahvuuksiin kuuluu matalahiearkisuus, joka mahdollistaa laaja-alaisen yhteiskunnallisen vuoropuhelun, jota sääntelyllä ei haluta tarpeettomasti vaikeuttaa. Määrällisesti suurin osa vaikuttamistoimintaan harjoittavista toimijoista harjoittaa satunnaista ja vähämerkityksellistä vaikuttamistoimintaa. Nämä toimijat tapaavat ministereitä, kansanedustajia ja virkamiehiä erilaisissa tilaisuuksissa tai saattavat ottaa yhteyttä johonkin ajankohtaiseen aiheeseen liittyen. Yhteydenpito voi myös tapahtua vaikuttamistoiminnan kohteen aloitteesta. Esimerkiksi kansanedustajat tekevät usein vaalipiireihinsä erilaisia yritys- ja järjestövierailuita.

Satunnaisuutta ja vähämerkityksisyyttä tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota vaikuttamistoiminnan suunnitelmallisuuteen ja toistuvuuteen sekä toiminnan kytkeytymiseen liiketoimintaan tai edunvalvonnan harjoittamiseen ja mahdolliseen toimeksiantoon sekä toiminnasta saatavaan korvaukseen. Lisäksi tulee kiinnittää huomioita toimijan harjoittaman lobbaustoiminnan potentiaaliseen merkitykseen. Satunnaisena ja vähämerkityksisenä toimintana voidaan muun muassa pitää seuraavia esimerkitapauksia:

- Yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yrityksen omistaja tai työntekijä, joka toimii omissa nimissään, on yhteydessä kansanedustajaan tai ministeriin, jolloin toiminta on luonteeltaan yksittäisen kansalaisen osallistumista. Yhteydenpidossa kerrotaan omasta tilanteesta tai ollaan huolissaan yhteiskunnallisesta kehityksestä yleisellä tasolla. Aiheet nousevat usein sattumanvaraisesti yhteiskunnallisesta tilanteesta johtuen, eikä toimintaan liity erityistä suunnitelmallisuutta (esim. laajamittaista yhteydenpitoa eri toimijoihin liiketoimintaan liittyvissä asioissa).
- Oikeushenkilön edustajat osallistuvat samaan tilaisuuteen kansanedustajan, ministerin tai virkamiehen kanssa, mutta eivät ole muuten yhteydessä tai pyri vaikuttamaan ko. toimijoihin.

- Oikeushenkilön edustajat ottavat kertaluonteisesti yhteyttä esimerkiksi sähköpostitse tai puhelimella kertoakseen toiminnastaan tai mielipiteistään, mutta yhteydenpitoon ei liity muuta toimintaa (esim. muita yhteydenottoja tai vaikuttamisen tapoja, kuten kampanjoita).
- Vaikuttamistoiminnan kohde ottaa oma-aloitteisesti yhteyttä yksityiseen elinkeinoharjoittajaan tai oikeushenkilön edustajaan. Yhteydenpito on sattumanvaraista ja kertaluonteista, eikä muodostu jatkuvaksi.

Siinä tapauksessa, että toimija saa yhteydenpidosta korvauksen tai tekee sen kolmannen osapuolen puolesta, toimijan tulee rekisteröidä yhteydenpito avoimuusrekisteriin.

Momentin 4 kohdan mukaan lakia ei sovelleta valtion omistajaohjaukseen kuuluvaan yhteydenpitoon. Tällaista yhteydenpitoa ovat esimerkiksi hallituksen ja hallitusneuvoston kokoukset tai muu virallinen yhteydenpito, joka dokumentoidaan. Omistajaohjauksen ulkopuolinen yhteydenpito, joka voi kohdistua myös samoihin virkamiehiin tai luottamushenkilöihin, jotka hoitavat omistajaohjaukseen kuuluvia asioita, kuuluu kuitenkin sääntelyn piiriin. Tällä estetään se, ettei valtio-omisteisille yrityksille synny suhteetonta etua muihin yrityksiin verrattuna. Omistajaohjauksen ulkopuoliseksi asiaksi katsotaan pyrkimys vaikuttaa suoraan yhtiön ulkopuolisiin asioihin, kuten tiettyyn sääntely-, budjetti-, hankinta-, kehittämis- tai politiikkatoimen sisältöön tai tällaisen toimen aloittamiseen tai päättämiseen.

Momentin 5 kohdan mukaan lakia ei sovelleta puolue toimintaan, lukuun ottamatta eduskuntaryhmien toimintaa. Puolueen jäsenjärjestöjen yhteydenpito kansanedustajiin ja ministereihin sekä näiden avustajiin on jätetty lain soveltamisalan ulkopuolelle, jotta kansanedustajien ja ministerien toimintaa ei vaikeuteta. Lakia ei myöskään sovelleta lobbaukseen, joka kohdistuu puolueen työntekijöihin tai niiden luottamushenkilöihin. Lakia kuitenkin sovelletaan eduskuntaryhmien työntekijöihin, jotka ovat puolueen työntekijöitä, mutta siinä määrin sidoksissa eduskuntaan, että heidän sisällyttämistä lain soveltamisalan piiriin voidaan pitää tarkoituksenmukaisena. Ilman eduskuntaryhmien sisällyttämistä soveltamisalan piiriin muodostuisi tilanne, jossa eduskunnassa olevasta poliittisesta avustajakunnasta osa olisi lain piirissä ja osa taas ei. Tämä voisi vaikeuttaa lain soveltamista ja voisi aiheuttaa tahattomia virheitä, sillä vaikuttamistoimintaa harjoittavan ei olisi mahdollista etukäteen tietää onko kyseessä eduskunnan vai eduskuntaryhmän työntekijä.

Pykälän 2 momentissa säädetään toimijoista, joihin ei sovelleta ilmoitusvelvollisuutta.

Momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovelleta yksityiseen elinkeinoharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista 2 §:ssä mainittua vaikuttamistoimintaa taikka vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa. Säännös tarkoittaisi sitä, että yksityisten elinkeinoharjoittajien osalta rekisteröitymisvelvoite tulisi harvoin kyseeseen ja koskisi ainoastaan sellaisia tilanteita, joissa elinkeinoharjoittajan elinkeinotoiminta muodostuu 2 §:ssä määritellystä vaikuttamistoiminnasta tai siihen liittyvästä ammattimaisesta neuvonnasta.

Momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin, yksityisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan ja sen yhteydessä olevaan Ihmisoikeuskeskukseen, Valtiontalouden tarkastusvirastoon, Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitokseen (Ulkopoliittinen instituutti), valtion liikelaitoksiin sekä lakisääteisiä tehtäviä hoitaviin muihin julkisyhteisöihin tai toimijoihin niiden tehtävien hoidon osalta. Tämä pitää sisällään laajasti julkishallinnon toimijoita, kuten kunnat ja kuntayhtymät. Niissä tapauksissa, joissa lakisääteistä tehtävää hoitavat muu kuin kohdassa mainitut toimijat, on lakisääteisten tehtävien ulkopuolinen toiminta tämän lain piirissä. Lakisääteisten tehtävien hoidon ulkopuoliset asiat ovat sellaisia, joita ei ole nimenomaisesti laissa säädetty toimijan lakisääteiseksi tehtäväksi. Sitä, kuuluuko jokin toiminta lakisääteisten tehtävien hoidon ulkopuolelle, tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Keskeistä

kuitenkin on, ettei lakisääteinen tehtävä ole peruste olla rekisteröimättä toimijaa rekisteriin, vaan arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja vaikuttamistoimintaan liittyvän yhteydenpidon erottamiseen ja jälkimmäisen raportointiin tässä laissa säädetyn perustein. Käytännössä vain muilla julkisyhteisöillä (esim. Asianajajaliitto) kuin viranomaisilla voi olla muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä. Esimerkiksi kuntien harjoittama vaikuttamistoiminta perustuu niiden laissa määriteltäviin tehtäviin ja toimialaan.

Momentin 3 kohdan mukaan lakia ei sovelleta vieraaseen valtioon, Euroopan unioniin tai kansainväliseen hallitustenväliseen järjestöön, jos vaikuttamistoimintaan ei liity ammattimaista konsultointia. Rajauksella on haluttu turvata kansainvälisen yhteistyön, valtioiden välisen diplomaattisen toiminnan sekä Euroopan unioniin liittyvien tehtävien sujuva hoitaminen. Lakia sovelletaan kuitenkin siinä tapauksessa, että vaikuttamistoimintaan liittyy konsultointia. Tämä tarkoittaa sitä, että vieraan valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön puolesta vaikuttamistoimintaa tekevä tai siihen liittyvää neuvontaa antava yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö on velvoitettu rekisteröitymään ja raportoimaan toiminnastaan laissa säädetyn mukaisesti. Lisäksi lakia sovelletaan muihin kansainvälisiin toimijoihin, kuten kansainvälisiin yrityksiin ja järjestöihin.

Momentin 4 kohdan mukaan lakia ei sovelleta vaaleissa ehdokkaana olevien tukiyhdistyksiin tai valitsijayhdistyksiin.

Pykälän 3 momentissa säädetään poikkeuksista säännökseen vaikuttamistoiminnan kohteista, joihin lakia ei sovelleta. Näitä ovat perustuslaissa määritellyt tuomioistuimet ja oikeuskanslerin virasto. Perustuslaissa määritellyt tuomioistuimet jätetään soveltamisalan ulkopuolelle, sillä ne edustavat tuomiovaltaa erotuksena lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta. Valtioneuvoston oikeuskansleri on tarkoituksenmukaista jättää soveltamisalan ulkopuolelle, jotta sääntely olisi yhdenmukainen ylimpien laillisuusvalvojen osalta.

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

Avoimuusrekisterilaki muodostaa erityislakina oikeusperustan, jonka nojalla myös liikesalaisuudet tai muut julkisuuslaissa määritellyt tavallisesti salassapidettävät tiedot tulee julkaista. Koska julkaistavat tiedot avoimuusrekisterissä ovat hyvin yleisellä tasolla, on hyvin epätodennäköistä, että ne sisältäisivät liikesalaisuuksia.

Pykälän 1 momentissa säädetään rekisteriin ilmoitettavista perustiedoista, joiden päätarkoituksena on yksilöidä toimija ja kertoa tästä keskeiset tiedot, jotta lobbauksen kohteet ja yleisö voivat tunnistaa toimijan ja saada yleistä tietoa tämän toiminnasta.

Momentin 1 kohdan mukaan rekisteriin merkitään yksityisen elinkeinonharjoittajan tai oikeushenkilön toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero. Jos yksityisellä elinkeinonharjoittajalla tai oikeushenkilöllä ei ole suomalaista tunnusta, merkitään jokin vastaava muun maan tunnus, jolla voidaan tarvittaessa tunnistaa toimija.

Momentin 2 kohdan mukaan rekisteriin merkitään toimijan toimialatieto sekä yleiskuvaus toiminnasta. Toimialatieto haetaan muusta viranomaisrekisteristä tai tarvittaessa valitaan erillisestä luettelosta, mikäli tietoa ei ole muualta saatavissa. Yleiskuvaus toiminnasta sisältää tiiviin kuvauksen toimijasta ja tämän intresseistä. Yleiskuvausta vaaditaan sen takia, ettei toimijan muista tiedoista välttämättä ilmene riittävän selkeästi mistä toimijasta on kysymys. Yleiskuvaus voidaan antaa myös syöttämällä linkki toimijan verkkosivuille, joista vastaava tieto ilmenee. Yleiskuvauksen on tarkoitus kertoa toimijasta sellaista tietoa, joka auttaa yleisöä tunnistamaan toimijan ja hahmottamaan tämän toimintaa.

Momentin 3 kohdan mukaan rekisteriin merkitään kaikki jäsenyydet Suomessa toimivissa edunvalvontayhteisöissä. Edunvalvontayhteisönä pidetään sellaisia yhteisöjä, jotka harjoittavat pykälän 2 mukaista toimintaa edistääkseen jäsenistönsä etuja.

Momentin 4 kohdan mukaan rekisteriin merkitään rekisteröintipäivä, joka on 5 pykälän 1 momentin mukaisen rekisteri-ilmoituksen antamisen päivä.

Momentin 5 kohdan mukaan rekisteriin merkitään sellaiset 7 pykälän 2 momentin nojalla määrätyt kehotukset, joiden tehosteeksi on asetettu uhkasakko. Kehotuksen merkitsemisellä rekisteriin pyritään tehostamaan valvontaa ja velvoitteiden noudattamista.

Momentin 6 kohdan mukaan rekisteriin merkitään tieto toiminnan lopettamisesta ja ajankohta, joka on 5 pykälän 2 momentin mukaisen toiminnan lopettamiseen liittyvän ilmoituksen jättämisen päivä. Toiminnan lopettamisesta säädetään tarkemmin 5 pykälässä.

Pykälän 2 momentissa säädetään ilmoitusvelvollisten vaikuttamistoimintaa ja vaikuttamistoiminnan neuvontaa koskevista tiedoista, jotka merkitään avoimuusrekisteriin. Tietojen tarkoituksena on avata yleisölle ilmoitusvelvollisen harjoittamaa 2 §:n mukaista toimintaa. Toiminnan ilmoittamisesta säädetään tarkemmin 6 §:ssä.

Momentin 1 kohdan mukaan vaikuttamistoiminnasta merkitään yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat.

Momentin 2 kohdan mukaan rekisteriin merkitään neuvonnan kohteena olevan asiakkaan tiedot sekä neuvonnan sisältö. Mikäli ilmoitusvelvollinen on yhteydessä asiakkaansa puolesta vaikuttamistoiminnan kohteisiin, tulee tämän ilmoittaa rekisteriin yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Mikäli ilmoitusvelvollinen neuvoo asiakastaan muulla tavalla, tulee neuvonnasta ilmoittaa neuvonnan aiheet. Neuvonnan kuvauksessa tulee käydä ilmi, miten se liittyy asiakkaan vaikuttamistoiminnan harjoittamiseen. Esimerkiksi voidaan kertoa, että asiakkaan kanssa on toteutettu vaikuttamissuunnitelma, jolla pyritään edistämään tiettyjä asioita tai vaikuttamaan tiettyihin hallinnon hankkeisiin.

Momentin 3 kohdassa säädetään rekisteriin merkittävästä arviosta edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista.

Pykälän 3 momentin mukaan rekisteriin voidaan merkitä vapaaehtoisesti annettavia muita vaikuttamistoimintaan liittyviä tietoja, kuten tieto julkisesta kampanjoinnista. Tällä pyritään siihen, että halukkaat voivat avata toimintaansa laajemmin kuin laissa edellytetään. Esimerkiksi toimijat voivat kertoa järjestäneensä vaikuttamistoiminnan yhteydessä mediakampanjoita tai tukeneensa jonkin kansalaisliikettä tai -aloitetta. Nämä vapaaehtoisesti annetut tiedot eivät ole ilmoitusvelvollisuuden piirissä, joten niihin ei lähtökohtaisesti kohdisteta tarkastusviraston toimesta valvontatoimenpiteitä. Tarkastusvirasto voi kuitenkin rekisterinpitäjän roolissa tarvittaessa puuttua tiedoissa ilmenneisiin virheellisyyksiin. Momentin mukaan rekisteriviranomainen lisää eduskunnan, ministeriöiden ja valtion virastojen virallisiin kuulemisiin sekä virallisesti asetettuihin työryhmiin osallistumista koskevia tietoja nähtäville avoimuusrekisterin verkkosivuille. Etenkin sellaiset tiedot, jotka ovat jo nykyisellään saatavissa sähköisten rajapintojen kautta, tulee pyrkiä tuomaan jo toimeenpanon alkuvaiheessa osaksi rekisteriä. Tällaisia tietoja ovat eduskunnan valiokuntakuulemisiin osallistuvat toimijat ja ministeriöiden asettamiin työryhmiin tai ministeriöön järjestämiin lausuntokierroksiin osallistuvat toimijat. Tämän lisäksi tulee selvittää valtioneuvoston hankerekisterin (Hankeikkunan) kehittämistä siten, että myös muiden virallisten kuulemisten osallistujatiedot saataisiin osaksi avoimuusrekisteriä. Lisäksi rekisteriviranomainen voi harkintansa mukaan

lisätä rekisterin yhteyteen myös muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja, jotka tukevat avoimuusrekisterin tavoitteita.

Pykälän 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollinen voi ilmoittaa tiedot suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös kansainvälisiä toimijoita, jolloin on tärkeää, että ilmoitusvelvollisen on mahdollista hoitaa velvollisuutensa ja saada tähän liittyvää neuvontaa englanninkielellä. Momentissa olisi myös säännös, jonka mukaan ilmoitusvelvollinen vastaa tietojen sisällöstä. Näin ilmoitusvelvollisen ilmoittamat tiedot voidaan julkaista viipymättä avoimuusrekisteriin rekisteriviranomaisen toimesta ilman ilmoitusten etukäteistä tarkastamista.

5 §. Rekisteröinti-ilmoitus sekä muutoksista ilmoittaminen.

Pykälän 1 momentissa säädetään rekisteröinti-ilmoituksen tekemisestä ennen vaikuttamistoiminnan tai sen ammattimaisen neuvonnan aloittamista tai vaikuttamistoiminnan muuttuessa suunnitelmalliseksi tai pitkäjänteiseksi. Säännöksellä pyritään siihen, että avoimuusrekisteri tarjoaa ajantasaisen listauksen vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa tekevästä toimijoista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimijoiden tulee varmistaa oman toimintansa luonne ja annettava ilmoitus kun toiminta muuttuu sillä lailla vakiintuneeksi, ettei vaikuttamistoiminta enää ole vain satunnaista ja vähämerkityksistä. Tätä varten sähköisen rekisterin yhteyteen on luotava riittävät ohjeistukset, joilla toimijat voivat arvioida toimintansa luonteen ja mahdollisen velvoitteen rekisteröityä. Esimerkiksi Irlannin rekisteriviranomaisen sivulta löytyy testi, jonka avulla toimijat voivat itsenäisesti pyrkiä arvioimaan toimintaansa ja mahdollista velvollisuutta rekisteröityä. Sama toimija voi harjoittaa sekä vaikuttamistoimintaa että vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa.

Ilmoituksessa annettavat tiedot on määritelty 4 §:n 1 momentin 1-3 kohdissa. Vastuu rekisteröinti-ilmoituksen tekemisestä on aina yhteydenpitäjällä ja neuvonnan antajalla. Mahdollisen kolmannen osapuolen, joka antaa toimeksiannon yhteydenpidosta tai on neuvonnan kohde, ei tarvitse tehdä rekisteröinti-ilmoitusta. Kolmannen osapuolen tiedot annetaan rekisteröinti-ilmoituksen tehneen toimesta pykälän 6 mukaisessa toimintailmoituksessa. Menettelyllä varmistetaan se, että vastuu rekisteröinnistä on riittävän selkeä ja kaikkien osapuolten tiedot tulevat kirjatuksi rekisteriin. Samalla vältetään päällekkäisiä kirjauksia. Rekisteri-ilmoituksen tehneen ei tarvitse jäädä odottamaan rekisteriviranomaisen hyväksyntää, kun kyseessä on ilmoitusmenettely. Tällä pyritään siihen, ettei rekisteröintimenettely rajoita tai hidasta vaikuttamistoiminnan aloittamista.

Pykälän 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on viipymättä ilmoitettava valtiontalouden tarkastusvirastolle rekisteriin merkittyjen perustietojensa muutoksista. Valtiontalouden tarkastusvirastolle on ilmoitettava myös vaikuttamistoiminnan tai siihen liittyvän neuvonnan pysyvistä lopettamisesta. Pysyväksi lopettamiseksi katsottaisiin esimerkiksi yrityksen toimialan muuttuminen siten, että yritys lakkaisi tarjoamasta vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyviä palveluita, tai järjestön lakkauttaminen. Toiminnan pysyväksi lopettamiseksi ei kuitenkaan katsottaisi sitä, että toimija ei tietyn ajanjakson aikana ole toteuttanut vaikuttamistoimintaa tai siihen liittyvää neuvontaa, mikäli muutoin toiminta on jatkunut ennallaan. Tällä pyritään varmistamaan, että rekisteriin merkitään ainoastaan toiminnan pysyvä lopettaminen, eikä toiminnan painopisteisiin liittyviä muutoksia. Ilmoitusvelvollisen tietoja ei poistettaisi rekisteristä, mutta tietoihin merkittäisiin vaikuttamistoiminnan tai siihen liittyvän neuvonnan loppuneen pysyvästi.

6 §. Toimintailmoitus. Pykälässä säädetään toimintailmoituksesta, joka on määräaikainen raportti ilmoitusvelvollisen harjoittamasta 2 §:n mukaisesta toiminnasta.

Pykälän 1 momentin mukaan vaikuttamistoiminnasta, vaikuttamistoiminnan ammattimaisesta neuvonnasta sekä vaikuttamistoimintaan liittyvistä taloudellisista tiedoista ilmoitetaan toimintailmoituksella. Vastuu toimintailmoituksen tekemisestä on aina ilmoitusvelvollisella, joka on tehnyt rekisteröinti-ilmoituksen. Toimintailmoituksen tekninen toteutus tehdään mahdollisimman kevyeksi ja käyttäjäystävälliseksi, jottei se suhteettomasti kuormita ilmoitusvelvollisia.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaan liittyvästä yhteydenpidosta tulee ilmoittaa 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tiedot. Nämä tiedot annetaan yksilöitynä aiheen perusteella siten, että ilmoituksesta käy ilmi kunkin aiheen osalta yhteydenpidon kohteet ja pääsääntöiset yhteydenpitotavat. Näin toimintailmoitus rakentuu aihekohtaisesti, mikä helpottaa toimintailmoituksen tekemistä ja mahdollistaa rekisteritietojen tarkastelun aihekohtaisesti.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan yhteydenpidon ammattimaisesta neuvonnasta ilmoitetaan 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot neuvottavasta toimijasta ja neuvonnan sisällöstä. Tiedot yksilöidään neuvonnan kohteen mukaan. Toimeksiannon kautta yhteyttä pitävällä toimijalla voi olla useampia toimeksiantajia, tällöin toimintailmoituksesta tulee käydä selvästi ilmi, mitkä toimeksiantajat liittyvät mihinkin yhteydenpitoon. Tällä pyritään siihen, että vaikuttamistoiminnasta syntyy oikea kuva.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan vaikuttamistoiminnan taloudellisista tiedoista ilmoitetaan 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan.

Pykälän 2 momentin mukaan toimintailmoitus annetaan kaksi kertaa vuodessa, toukokuun sekä marraskuun aikana, edellisen 6 kuukauden ajalta siten, että toukokuun ilmoituksessa raportoidaan toimintaa edellisen vuoden marraskuusta samaisen vuoden huhtikuun loppuun ja marraskuun ilmoituksessa samaisen vuoden toukokuusta lokakuun loppuun. Poikkeuksena on taloudelliset tiedot, jotka ilmoitetaan vain kerran vuodessa toukokuun toimintailmoituksen yhteydessä ja jotka sisältävät näin arvion koko edellisen vuoden vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan käytetyistä taloudellisista resursseista. Mikäli ilmoitusvelvollinen ei ole harjoittanut ilmoituskuukautta edeltäneiden 6 kuukauden aikana 2 §:n 2 tai 3 momentin mukaista toimintaa, tulee tästä ilmoittaa toimintailmoituksessa.

Kiinteiden raportointijaksojen on tarkoitus lisätä raportoinnin ennakoitavuutta. Ensimmäinen toimintailmoitus annetaan rekisteröinti-ilmoituksen antamisen jälkeisenä seuraavana toimintailmoituskuukautena. Esimerkiksi toukokuussa rekisteröinti-ilmoituksen tehneen ilmoitusvelvollisen on annettava ensimmäinen toimintailmoitus samaisen vuoden lokakuussa. Toimintailmoituksessa ilmoitetaan tällöin kaikki sellainen vaikuttamistoiminta tai vaikuttamistoiminnan neuvonta, mikä on suoritettu rekisteri-ilmoituspäivästä lähtien. Sama pätee taloudellisten tietojen ilmoittamisen osalta. Tämä on linjassa 5 §:ssä olevan säännöksen kanssa, minkä mukaan rekisteri-ilmoitus on tehtävä ennen vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan aloittamista. Lain voimaantulon yhteydessä on kuitenkin selvää, että suurin osa ilmoitusvelvollisista on jo harjoittanut vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa. Tässäkin tapauksessa toiminta-ilmoituksessa raportoidaan vain sellaista toimintaa, jota on harjoitettu rekisteri-ilmoituksen antamisajankohdasta lähtien. On myös mahdollista, ettei vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa ole harjoitettu kyseisen raportointijakson aikana. Tällöin ilmoitusvelvollisen tulee kuitenkin ilmoittaa toimintailmoituksella, ettei ole harjoittanut vaikuttamistoimintaa tai siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa. Tällä varmistetaan, että rekisterin valvoja voi kohdistaa tehokkaasti valvontaa ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönteihin. Näin ilmoitusvelvolliselle ei myöskään synny turhaa hallinnollista taakkaa mahdollista valvontaviranomaisen selvityspyynnöstä tilanteessa, jossa lain tarkoittamaa toimintaa ei ole harjoitettu. Rekisteröinti-ilmoituksen tehnyttä ilmoitusvelvollista tulee aina muistuttaa toimintailmoituksen tekemisestä.

Pykälän 3 momentissa säädetään yhteydenpidon kohteiden ilmoittamisen tarkkuudesta. Toimintailmoituksessa ilmoitetaan yhteydenpidon kohteet yksilöitynä siten, että henkilön tarkkuudella

yksilöidään kansanedustajat, ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat, eduskunnan pääsihteeri ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kansliapäälliköt ja osastopäälliköt sekä virastojen päälliköt. Näiden voidaan katsoa olevan sellaisessa asemassa, että henkilön yksilöiminen on tarpeellinen ja perusteltu. Kansanedustajien avustajien ja eduskuntaryhmien henkilöstön osalta ilmoitetaan ainoastaan tieto eduskuntaryhmästä. Ministeriöiden ja valtion virastojen muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitetaan tieto osastosta ja yksiköstä.

7 §. Rekisteriviranomaisen tehtävät ja tiedonsaantioikeus. Pykälän 1 momentin mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin ylläpitäjänä ja valvoo pykälissä 6 ja 7 §:ssä säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien noudattamista.

Momentin 1 kohdan mukaan tarkastusvirasto ohjaa ja neuvoo ilmoitusvelvollisia tekemään laissa säädettyt ilmoitukset. Rekisterin tavoitteet ja soveltamisalan laajuus huomioiden ohjaus- ja neuvontatehtävä tulevat olemaan merkittävässä asemassa rekisteriviranomaisen toiminnassa, minkä takia niistä säädetään myös erikseen tässä laissa, vaikka neuvontavelvollisuus sisältyy jo hallintolakiin. Laajalla ohjaus- ja neuvontatehtävällä pyritään varmistamaan, että kaikki ilmoitusvelvolliset suoriutuvat ilmoitusvelvoitteista. Oletettavaa on, että varsinkin alkuvaiheessa huomattava määrä ilmoitusvelvollisista tarvitsee jonkinasteista ohjaus- ja neuvontapalvelua suoriutuakseen velvoitteistaan. Ohjauksen ja neuvonnan arvioidaankin olevan tehokkain keino edistää avoimuusrekisterin tavoitteita ja pyrkiä estämään sellaisia laiminlyöntejä, joihin liittyy väärinymmärryksen, huolimattomuuden ja tahattomuuden piirteitä.

Momentin 2 kohdan mukaan tarkastusvirasto selvittää tietoon tulleiden ilmoitusvelvoitteiden laiminlyöntiä.

Momentin 3 kohdan mukaan tarkastusvirasto tarkistaa, että kaikki rekisteri-ilmoituksen tehneet ilmoitusvelvolliset ovat tehneet toimintailmoituksen.

Momentin 4 kohdan mukaan tarkastusvirasto tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä. Tarkastusvirasto voi kehottaa uuden ilmoituksen tekemiseen silloin, kun se on havainnut ilmoitusvelvollisen jättäneen rekisteröinti-ilmoituksen tai toimintailmoituksen tekemättä. Lisäksi tarkastusvirasto voi selvittää ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä sekä havaitessaan näihin liittyviä puutteita, kehottaa täydentämään ilmoitusta. Ilmoituksen oikeellisuuteen ja riittävyYTEEN liittyvien puutteiden tulee olla selkeitä ennen kuin tarkastusvirasto voi kehottaa korjaamaan ilmoitusta. Riittävän selkeiksi puutteiksi voidaan katsoa ainakin virheelliset tiedot toimijasta tai tämän toiminnasta tai muut selkeät puutteet ilmoitusten sisällössä. Ennen kehotuksen antamista tarkastusviranomaisen tulee olla selvittänyt asiaa ilmoitusvelvollisen kanssa antaen riittävästi neuvontaa ja ohjeistusta, joiden perusteella ilmoitusvelvollisen on voitu katsoa ymmärtävän velvollisuutensa. Vasta tämän jälkeen tarkastusviranomaisen voisi kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä. Koska avoimuusrekisteriin rekisteröityy hyvin erilaisia toimijoita, valvontajärjestelmän tulee olla ohjaava aina siihen asti, kunnes käy ilmeiseksi, että ilmoitusvelvollinen on haluton toimittamaan oikeita ja riittäviä tietoja. Tarkoituksena ei ole saattaa epäilyksenalaiseksi ilmoitusvelvollista, joka ei esimerkiksi ole osannut antaa riittävää ilmoitusta.

Momentin 5 kohdan mukaan tarkastusvirasto ylläpitää ja kehittää sähköistä rekisteriä. Sähköisen rekisterin ympärille luodaan avoimuusrekisteri.fi-verkkopalvelu, jonka toteuttamisesta, kehittämisestä ja ylläpidosta tarkastusvirasto vastaa. Verkkopalvelun kautta ilmoitusvelvolliset voivat tehdä tarvittavat ilmoitukset ja saada ilmoitusten tekemiseen riittävät ohjeet. Avoimuusrekisterin sisältämiä tietoja tulee päästä tarkastelemaan helposti ja avoimesti, kuten esimerkiksi hankintoja pääsee tarkastelemaan

tutkihankintoja.fi-palvelun kautta. Lisäksi verkkopalvelun on tarkoitus sisältää pykälän 4 momenttien 2 ja 3 mukaisia tietoja.

Momentin 6 kohdan mukaan tarkastusvirasto antaa tarkentavaa ohjeistusta avoimuusrekisterin toiminnasta. Ohjeistuksen tarkoituksena on taata, että ilmoitusvelvolliset saavat riittävästi tietoa velvollisuuksistaan. Lisäksi olisi hyvä luoda käyttäjille testi tai kysely, jonka kautta toimijat voivat itsenäisesti arvioida, koskeeko ilmoitusvelvollisuus heitä. Tällainen testi on esimerkiksi käytössä Irlannissa.

Momentin 7 kohdan mukaan tarkastusvirasto asettaa neuvottelukunnan, josta säädetään tarkemmin 8 §:ssä.

Momentin 8 kohdan mukaan tarkastusvirasto tekee vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta. Vuosiraportin tulee sisältää yhteenveto rekisterin sisällöstä. Lisäksi tarkastusviranomaisen 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 niitä valvontaa varten. Tarkoituksena on, että tarkastusvirasto kohdistaa valvontaa erityisesti niihin tilanteisiin, joissa se epäilee vakavaa laiminlyöntiä rekisteri-ilmoituksen jättämisen osalta tai sen tulee oikaista toimintailmoituksessa ilmenneitä merkittäviä ja haitallisia virheitä. Vakavaksi rekisteröinti-ilmoituksen laiminlyönniksi katsottaisiin sellainen tilanne, joka olisi omiaan aiheuttamaan merkittävää haittaa rekisterin luotettavuudelle ja uskottavuudelle. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi julkisuudessa esiin nousseiden epäilysten pohjalta, jolloin vastuuviranomaisen on tarkoituksenmukaista pyrkiä selvittämään tilanne. Toimintailmoitukseen liittyvien tarkastusviraston pyyntöjen perusteena olisi käytännössä epäily sellaisesta virheellisten ja haitallisten tietojen ilmoittamisesta, jonka ilmeisenä pyrkimyksenä on esimerkiksi mustamaalata 2 §:ssä mainittuja vaikuttamistoiminnan kohteita tai muuten harhaanjohtaa avoimuusrekisterin yleisöä. Tarkastusvirasto voi pyytää ainoastaan sellaisia asiakirjoja tai tietoja, jotka ovat tarpeellisia edellä kuvattujen kaltaisten tilanteiden selvittämisessä ja oikaisemisessa. Nämä tarkastus- ja valvontatoiminnassa saadut selvitykset eivät sisälly julkaistaviin tietoihin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla. Oletettavaa on, että tarkastusvirasto joutuu vain harvoin käyttämään tätä mahdollisuutta. Väärien tai virheellisten tietojen osalta on myös mahdollista, että teot täyttävät rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjen rekisterimerkintärikoksen (rikoslaki 16 luku 7 §) tai väärän todistuksen antamisen viranomaiselle (rikoslaki 16 luku 8 §) tunnusmerkistön. Tällaisessa tilanteessa selvittämisvastuu siirtyisi poliisiviranomaiselle rikosasian osalta. Oletettavaa on, että tällaiset tilanteet olisivat äärimmäisen harvinaisia.

Pykälän 3 momentissa säädetään tarkastusviraston mahdollisuudesta tehostaa kehotustaan uhkasakolla niissä tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta huolimatta tekisi rekisteröinti- tai toimintailmoitusta tai ilmoitus havaittaisiin olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi. Ilmoitusvelvollinen veloitettaisiin 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 jäsenenä 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 toimintaa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille. Neuvottelukunnan päätehtävänä on sitouttaa lain soveltamisalan piiriin kuuluvat sidosryhmät osaksi lain toimeenpanoa ja seurantaa sekä hyvän edunvalvontakulttuurin kehittämistä. Kansainväliset esimerkit osoittavat sitoutumisen olevan erityisen tärkeä tekijä lobbausrekisterisääntelyn onnistuneessa toimeenpanossa. Edunvalvontajärjestöt ovat ylläpitäneet epävirallista verkostoa, Edunvalvontafoorumia, joka on koonnut yhteen edunvalvonta-alalla työskenteleviä toimijoita. Verkosto on ajanut yhteistä pohjaa ja ymmärrystä edunvalvontakulttuurin ja -sääntelyn kehittämiseksi. 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 yhteistyöfoorumina. 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 yleislainsäädännön valmistelu. Momentin mukaan neuvottelukunta myös valitsee keskuudestaan puheenjohtajan. Tällä pyritään entisestään sitouttamaan neuvottelukunnan jäseniä neuvottelukunnan työhön sekä korostamaan neuvottelukunnan ja tarkastusviraston riippumatonta suhdetta.

Pykälän 3 momentin mukaan neuvottelukunnan tehtävänä olisi momentissa 1 mainittujen tehtävien lisäksi laatia hyvä edunvalvontatapa. Hyvällä edunvalvontatavalla pyrittäisiin luomaan nykyistä yhtenäisempi eettinen edunvalvonnan koodisto, mikä edistäisi hyvän edunvalvontakulttuurin kehittymistä ja jalkautumista lain soveltamisalan piiriin kuuluvien toimijoiden keskuudessa. Hyvä edunvalvontatapa ei olisi velvoittava, mutta halutessaan rekisteri-ilmoituksen tekevät toimijat voisivat ilmoittaa sitoutuvansa ohjeiden noudattamiseen. Hyvän edunvalvontatavan noudattamista ei kuitenkaan valvottaisi, eikä sen rikkomisesta olisi oikeudellisia seuraamuksia. Näin ollen neuvottelukunnalle ei syntyisi sellaista päätäntävaltaa, mikä asettaisi tarkastusviraston riippumattomuuden avoimuusrekisterin ylläpitäjänä ja valvojana kyseenalaiseksi. Tärkeää olisi kuitenkin korostaa selkeää eroa avoimuusrekisteriviranomaisten antamien ohjeiden ja neuvottelukunnan luoman hyvän edunvalvontatavan välillä. Hyvä edunvalvontatapa toimisi näin ollen puhtaasti itsesääntelyn periaattein ja pyrkisi ainoastaan kannustamaan toimijoita eettisen koodiston piiriin.

9 §. Sähköinen rekisteri ja tietojen julkaisu.

Pykälän 1 momentissa säädetään avoimuusrekisterin sisältämien tietojen julkaisusta yleisen tietoverkon kautta. Avoimuusrekisterin tulee olla julkinen rekisteri, jotta se toteuttaa sille asetetut tavoitteet

päätöksentekoon kohdistuvan vaikuttamistoiminnan avoimuuden lisäämiseksi. Tiedot julkaistaan avoimuusrekisteri.fi-palvelussa, jota tarkastusvirasto ylläpitää.

Pykälän 2 momentissa säädetään tietojen säilyttämisestä. Tiedot säilytetään 10 vuoden ajan yleisessä tietoverkossa avoimuusrekisteri.fi-palvelussa. Säilytysajan katsotaan olevan riittävän pitkä, jotta yleisöllä on mahdollisuus seurata pidempiä vaikuttamisprosesseja, jotka kestävät useamman hallituksen tai vaalikauden ajan. Tämän jälkeen tiedot arkistoidaan pysyvästi tutkimuskäyttöä ja muuta tarkastelua varten arkistolain mukaisesti, jolloin tietojen saamiseen sovelletaan julkisuuslain mukaista tietopyyntömenettelyä.

10 §. Voimaantulo. Laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 7 §:n 3 momenttia, jossa säädetään uhkasakosta, ei kuitenkaan sovelleta lain voimaantulon yhteydessä. Säännöstä on tarkoitus soveltaa vasta vuosi lain voimaantulon jälkeen. Tällä varmistetaan se, että lain toimeenpanon alkuvaiheessa toimijoilla on riittävä aika omaksua velvollisuuksiaan ilman huolta sanktitoimista.

8. Lakia alemman asteinen sääntely

- Pohditaan vielä tarvetta säätää VTV:lle oikeus antaa tarkempia ohjeistuksia ilmoitusmenettelyihin ja rekisterin tietosisältöihin liittyen. → Tarvitaanko otsikkoa, jos tätä ei tule?

9. Voimaantulo

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

10. 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.

11. Suhde muihin esityksiin

- Osio valmis, päivitetään myöhemmin

11.1. Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on mahdollinen yhteys lausunnoilla olevaan toimiryhmälakiesitykseen, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi oikeushenkilö, joka soveltuisi yhdistystä paremmin kevyempien kansalaistoimijoiden järjestäytymismuodoksi.

Esityksellä on mahdollinen yhteys julkisuuslain päivittämisen valmisteluun, joka on aloitettu oikeusministeriössä.

11.2. Suhde talousarvioesitykseen

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

12. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

- Osio osittain vielä kesken

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että säätämisjärjestysperusteluissa on syytä paitsi tunnistaa relevantit perustuslakikysymykset myös selostaa näitä kysymyksiä koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä sekä nostaa avoimesti esiin mahdolliset perustuslailliset tulkintakohdat (PeVL 67/2018).

vp). Suomessa ei ole aikaisempaa lobbausääntelyä, joten valmistelussa on nähty tarpeen arvioida melko laajasti perustuslaillisia tulkintakohtia ja pyrkiä avoimesti hahmottamaan niiden suhdetta ehdotettavaan lainsäädäntökokonaisuuteen.

Ehdotettu laki avoimuusrekisteristä on merkityksellinen perustuslain 2 §:n 2 momentissa turvatun yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien, yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin ja viestisalaisuutta koskevan 10 §:n 2 momentin, sananvapautta koskevan 12 §:n 1 momentin ja julkisuusperiaatetta koskevan 12 §:n 2 momentin, kokoontumisvapautta koskevan 13 §:n 1 momentin, yhdistymisvapautta koskevan 13 §:n 2 momentin ja kokoontumis- ja yhdistysvapauden sääntelyä koskevan 13 §:n 3 momentin, osallistumisoikeuksien edistämistä koskevan 14 §:n 4 momentin, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n 1 momentin, kansanedustajan riippumattomuutta koskevan 29 §:n ja valtionalouden tarkastusviraston tehtävää koskevan 90 §:n 2 momentin kannalta.

Muita huomioita:

- Ehdotetulla sääntelyllä ei muuteta eduskunnan toiminnan julkisuutta siitä, miten se on säädetty perustuslain 50 §:ssä.
- Avoimuusrekisterin tietoja voidaan verrata perustuslain 63 §:ssä säädettyihin tietoihin ministerin sidonnaisuuksista, mikä on omiaan varmistamaan ministerin tehtävän asianmukaista hoitamista.
- Perustuslain 124 §:n mukaisesti muulle kuin viranomaiselle annettujen hallintotehtävien hoitaminen ei kuulu avoimuusrekisterilainsäädännön alaan.

Suhde kansanvaltaisuuteen ja osallistumisoikeuksiin

- Osio valmis

Kansanvaltaan sisältyy perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi julkisen vallan on perustuslain 20 §:n 2 momentin perusteella pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 2 §:n 2 momentin säännöksellä turvataan yksilön osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Siten se kattaa esimerkiksi äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Säännös viittaa myös yleisemmin erilaisiin ihmisten yhteistoiminnan muotoihin. (HE 1/1998 vp. s. 74)

Perustuslain esitöiden perusteella erilaisten oikeushenkilöiden oikeudet osallistua yhteiskunnallisesti voidaan laskea osaksi perustuslaissa turvattuja yksilön osallistumisoikeuksia. Esimerkiksi kuntalain kokonaisuudistuksessa, jossa kunnallinen aloiteoikeus laajennettiin koskemaan kuntalaisten lisäksi myös kunnassa toimivia yhdistyksiä ja yrityksiä, muutosta perusteltiin kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksien laajentamisella. (HE 268/2014 vp)

Avoimuusrekisterissä on ensisijaisesti kysymys oikeudelliseen muotoon organisoitujen yhteistoiminnan muotojen, kuten yhdistysten ja yritysten, kautta tapahtuvan vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän ammattimaisen neuvonnan rekisteröinnistä. Avoimuusrekisterin 1 §:n 1 momentissa korostetaan vielä

erikseen, ettei avoimuusrekisteriin rekisteröidä järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa. Avoimuusrekisterilain 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan lain säännöksiä ei sovelleta yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa. Yksityisten elinkeinonharjoittajien vaikuttamistoiminnan arvioidaan olevan pikemminkin yksityishenkilönä tehtyä kansalaisvaikuttamista kuin yrityksen nimissä harjoitettua edunvalvontaa. Ottamalla huomioon yksityisten elinkeinonharjoittajien asema varmistetaan, ettei säännös muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvatu yhdenvertaisuuden kannalta. Sen sijaan elinkeinotoimintaan liittyvä päätoiminen vaikuttamistoiminnan harjoittaminen tai vaikuttamistoiminnan ammattimainen neuvonta katsotaan rinnastuvan sisällöltään ja vaikutuksiltaan ennemminkin oikeushenkilöiden harjoittamaan vaikuttamistoimintaan ja sen ammattimaiseen neuvontaan kuin kansalaisten harjoittamaan järjestäytymättömään kansalaistoimintaan, minkä johdosta ne ovat sisällytettynä lain soveltamisalaan. Tällä pyritään ennen kaikkea siihen, että laki kohtelee eri toimijoita yhdenvertaisesti. Perustusvaliokunta on katsonut, että yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa, vaikka perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä (PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp).

Käytännössä avoimuusrekisterilailla ei vaikuteta vaikuttamistoiminnan sisältöihin ja muotoihin, vaan ne ovat edelleen vaikuttamistoiminnan harjoittajan päätäntävällän alla. Ainoastaan siinä tapauksessa, että toiminta täyttää avoimuusrekisterilain 2 §:n 2 ja 3 momentin toiminnasta tulee ilmoittaa avoimuusrekisteriin. Avoimuusrekisterilailla voidaan siten katsoa olevan vain vähäistä vaikutusta siihen, miten yksilö voi jatkossa toteuttaa perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaisia osallistumisoikeuksiaan yksityisenä elinkeinonharjoittajana tai erilaisten oikeushenkilöiden kautta valtiollisella tasolla.

Arvioitaessa osallistumisoikeuksiin liittyvän sääntelyn merkitystä perustuslain 2 §:n 2 momentin kannalta, perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 14 §:n 4 momentin ja 20 §:n 2 momentin asettamia vaatimuksia julkiselle vallalle turvata ja edistää osallistumisoikeuksien toteutumista (ks. esim. PeVL 29/2017 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVM 9/2010 vp). Perustuslain 14 §:n 4 momentin säännöksessä ei ole täsmennetty keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämismahdollisuuksensa täyttää. Säännöksen perustelujen mukaan ([HE 309/1993 vp](#), s. 62/I) keino voi olla esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen ja yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat toteutua vapaana kansalaistoimintana tai nimenomaisten mekanismien, kuten kansanaloitteen, kautta. (PeVM 3/2014 vp.)

Nykytilan kuvauksessa luvussa 2.1 on tuotu esille, että Suomen poliittisessa järjestelmässä erilaisten intressiryhmien vaikuttamistoiminta on yleistä ja siihen liittyy merkittävää vallankäyttöä, joka nykyisellään jää usein julkisuusperiaatteen ulottumattomiin. Tämä osaltaan luo tilanteen, jossa hyväksyttävä lobbaus, joka on keskeinen osa toimivaa demokratiaa, voi julkisessa keskustelussa sekoittua vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyviin tapauksiin, jolloin erilaisten intressiryhmien vaikuttamistoiminta alkaa näyttäytyä kielteisessä valossa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomioita siihen, että suomalaisen korporatiivisen ja sopimiseen perustuvan järjestelmän riskeinä on eduskunnan ja koko poliittisen päätöksentekojärjestelmän arvostuksen laskeminen kansalaisten silmissä (PeVM 3/2014 vp). Valiokunta on lisäksi huomauttanut, että tosiasiallinen vaikutusvalta on keskittynyt Suomessa erityisesti elinkeinoelämälle ja työmarkkinajärjestöille. Valiokunta on korostanut valmistelun avoimuutta ja pitänyt tärkeänä, että valmisteluaineistosta ilmenevät kaikki tahot, jotka ovat olleet mukana vaikuttamassa valmistelun tuloksiin. (PeVL 46/2017 vp) Avoimuusrekisterilailla parannetaan valmistelun avoimuutta.

Julkaisemalla ajantasaisesti tietoa lobbauksesta, voidaan osoittaa lobbauksen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää. 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. Lisäksi avoimuusrekisterin avulla voidaan sitouttaa lobbausta harjoittavat toimijat yhteisten pelisääntöjen, kuten hyvän edunvalvontatavan, kehittämiseen. Lisääntyvän avoimuuden arvioidaan myös kannustavan päättäjiä ja virkakuntaa arvioimaan toimintaansa, mikä vahvistaa entisestään poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän integriteettiä.

Avoimuusrekisterin tarkoituksena on tehdä siitä nykyistä avoimempaa ja kannustaa sekä hyvien edunvalvonta- että kuulemistapojen noudattamiseen. Tavoitteena on vahvistaa poliittisen järjestelmän integriteettiä, erilaisten ryhmien vaikuttamismahdollisuuksia ja viimekädessä kansalaisten luottamusta. Avoimuusrekisterilain voidaan siten katsoa täyttävän perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisen vaatimuksen osallistumisoikeuksien edistämisestä, jolla turvataan 2 §:n 2 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien toteutumista ja viimekädessä poliittisen järjestelmän kansanvaltaisuutta, jonka legitimitettä uhkaa äänestysaktiivisuuden lasku ja osallistumisen eriarvioistumisen (PeVM 9/2014 vp).

Suhde yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan

- Osio kesken

<https://www.edilex.fi/saraviita/P10>

Avoimuusrekisterilaki on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemmin henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 25/1998 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on tullut lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Yleinen tietosuojasetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti (ks. myös esim. PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Esityksen suhdetta yleisen tietosuojasetuksen sisältämään kansalliseen liikkumavaraan on käsitelty jaksossa 4.1.

Perustuslakivaliokunta on yleistä tietosuojasetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan yleisen tietosuojasetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen

käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4)

Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 15/2018 vp, myös 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp).

Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä luonnollisia henkilöitä, mutta välillisesti rekisteri koskee myös luonnollisia henkilöitä ja näiden tietoja. Avoimuusrekisteriin voidaan tallettaa myös tietosuojasetuksen tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joita voivat olla tiedot henkilön poliittisesta toiminnasta ja ammattiyhdistystoiminnasta. Näiden tietojen julkaiseminen on tässä esityksessä kuvatuin perustein perusteltua perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan estämättä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Rajausta on pidetty sääätämisyjärjestyskysymyksenä varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun kohdalla (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Valtiontalouden tarkastusvirasto ottaa tämän rajauksen huomioon tietojärjestelmän määrittelyssä. Tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta, joita avoimuusrekisterinkin osalta turvataan tiedonhallintalailla, turvaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa.

Suhde sananvapauteen ja julkisuuteen

- Osio kesken

<https://www.edilex.fi/saraviita/P12>

Avoimuusrekisterisääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:ssä turvatus sananvapauden kannalta. Perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslain sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin ([HE 309/1993 vp](#), s. 56/II). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena ([PeVL 19/1998 vp](#), s. 5/I). Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Avoimuusrekisterilailla parannettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuutta ja parannetaan mahdollisuutta vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Vaikka avoimuusrekisterilailla säädettäisiin yhteydenpidon raportoinnista, sillä ei arvioida olevan vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen lain tarkasti määrittelystä soveltamisalasta johtuen.

Suhde kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen

- osio valmis

<https://www.edilex.fi/saraviita/P13>

Avoimuusrekisterisääntely on merkityksellistä perustuslain 13 §:n kannalta. Jokaisella on perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan pykälän 3 momentin mukaan lailla.

Avoimuusrekisterilain 5 §:n 1 momentin mukaan ennen vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan ammattimaisen neuvonnan aloittamista tehdään rekisteriviranomaiselle rekisteriin merkitsemistä varten ilmoitus, joka sisältää toimijasta perustietoja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimijoiden tulee varmistaa oman toimintansa luonne ja antaa ilmoitus siinä vaiheessa, kun toiminta muuttunut vakiintuneeksi siten, ettei vaikuttamistoiminta enää ole vain soveltamisalan ulkopuolelle rajattua 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista satunnaista ja vähämerkityksistä toimintaa. Näin ollen ilmoitusvelvollisuuden ei voida katsoa olevan sidottu yksittäisen kokouksen järjestämiseen tai siihen osallistumiseen siinä määrin, että kyseeseen voisi tulla kokouksen järjestämistä tosiasiallisesti estävä ennakkoilmoitusmenettely tai kokouksen pitoon vaikuttava järjestysluonteinen sääntely. Tätä tukee myös se, ettei vaikuttamisen kohteilla ole velvollisuutta varmistaa kokoukseen osallistuvien rekisterissä oloa. Lisäksi varsinaisesti toiminnasta ilmoitetaan lain 6 §:n 2 momentin mukaan jälkikäteen kaksi kertaa vuodessa, jolloin kyse ei toimintailmoituksenkaan osalta ole ennakkoilmoitusmenettelystä. Siten avoimuusrekisterilain säännösten ei katsota olevan esteenä kokoontumisvapauden toteutumiselle.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus, johon kuuluu muun muassa oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus (ks. HE 309/1993 vp, s. 60/I) eli ns. yhdistysautonomia. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Avoimuusrekisterilakia voidaan pitää perustuslain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettuna tarkempana lakitasoisena sääntelynä. Puolue- ja vaalirahoitukseen liittyvän sääntelyn osalta perustusvaliokunta on katsonut, että hyvinkin yksityiskohtainen sääntely voi tulla kysymykseen. Mietinnössään valiokunta perusteli näkemystään puolueiden erityisasemalla, koska poliittisen järjestelmän toiminta rakentuu niiden varaan. Valiokunnan mielestä järjestelmän toimivuus ja sen nauttima luottamus edellyttävät puolueiden toiminnan mahdollisimman suurta avoimuutta (PeVM 3/2010 vp). Avoimuusrekisteri koskee laajemmin yhdistystoimintaa, mutta pyrkii samalla tavalla kuin puolue- ja vaalirahoitussääntely parantamaan poliittisen järjestelmän avoimuutta ja kansalaisten kokemaa luottamusta.

Avoimuusrekisterilakia on myös syytä arvioida perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaaman ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta ja vapauden järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi kannalta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että työtaisteluoikeus liittyy perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (PeVM 6/2015 vp).

Avoimuusrekisteri ei vaikuta yhdistymisvapauteen siten, että se olisi merkityksellinen työtaisteluoikeuden kannalta. Rekisteröitäväksi vaikuttamistoiminnaksi ei lasketa avoimuusrekisterilain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista osallistumista viranomaisen työryhmään tai kuulemiseen sekä 3 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista lakisääteisten tehtävien hoitamista. Siten avoimuusrekisterilailla ei ole vaikutusta esimerkiksi kolmikantaiseen sopimiseen tai työmarkkinoiden sovittelumenettelyihin, joista säädetään laissa työriitojen sovittelusta (1962/420). Lisäksi on huomioitava, ettei avoimuusrekisteriin ilmoiteta lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista tavanomainen asiointia viranomaisissa. Siinä tapauksessa, että edunvalvontaan liittyy muita elementtejä, jotka täyttävät avoimuusrekisterilain 2 §:n 2 momentin mukaisen vaikuttamistoiminnan

piirteet, eivätkä ole rajattu 3 §:n säännöksiin soveltamisalan ulkopuolelle, ammatillisesta tai muusta järjestäytyneestä edunvalvonnasta tulee ilmoittaa rekisteriin. Edellä todettu koskee kaikkea yhdistystoimintaa, ei vain järjestäytynyttä edunvalvontaa. Luvussa 2.1 ja 4.1 käsitellään tarkemmin lain vaikutuksia yhdistystoimintaan.

Suhde elinkeinovapauteen

- Osio valmis

<https://www.edilex.fi/saraviita/P18>

Avoimuusrekisterilaki on merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Avoimuusrekisterilaissa säädetään ammattimaisen vaikuttamistoiminnan neuvonnan rekisteröimisestä avoimuusrekisteriin, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että vaikuttajaviestintää tai muuta vaikuttamistoimintaa asiakkailleen tekevät ja konsultoivat toimijat joutuvat ilmoittamaan elinkeinotoiminnastaan rekisteriin.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut rekisteröitymisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen (PeVL 15/2008 vp, PeVL 45/2001 vp ja PeVL 24/2000 vp). Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää, että säännökset rekisteröinnin edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan mukaisesti (PeVL 15/2008 vp ja PeVL 33/2005 vp).

Vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa harjoittajien rekisteröintiä pidetään tarpeellisenä lain tavoitteiden kannalta. Ehdotetut rekisteröinnin edellytykset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Avoimuusrekisterilain 2 §:n 3 momentin mukaan oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava harjoittamastaan ammattimaisesta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin. Momentin perusteella ammattimaiseksi neuvonnaksi katsottaisiin asiakkaan puolesta yhteydenpitäminen vaikuttamistoiminnan kohteeseen tai asiakkaan muu vaikuttamistoiminnan neuvonta. Säädoskohtaisissa perusteluissa on täsmennetty ammattimaisen vaikuttamistoiminnan määritelmää ja annettu esimerkkejä vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Lisäksi perusteluissa on korostettu muun konsulttitoiminnan, joka ei liity vaikuttamistoiminnan neuvontaan, olevan sääntelyn ulkopuolella.

Rekisteröintiin ei liittyisi tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan jokainen avoimuusrekisterilain 5 §:n 1 momentin mukaisen rekisteri-ilmoituksen tekijä on merkittävä avoimuusrekisteriin. Rekisteri-ilmoitus tulee tehdä ennen toiminnan alkamista. Rekisteriin pääsemiselle ei aseteta yleisiä edellytyksiä, kuten toiminnan sisältöön tai toimijan pätevyyteen liittyviä vaatimuksia, jotka vaikuttamistoiminnan neuvontaa ammattimaisesti harjoittavien toimijoiden tulisi täyttää, ja joita valvottaisiin rekisteriviranomaisen toimesta.

Avoimuusrekisterin vaikutus elinkeinovapauteen liittyy ennen kaikkea siihen, että toiminnan avoimuudelle asetetaan lain 4 §:ssä pykälässä ehtoja, jotka rekisteröityneen toimijan on täytettävä. Näiden ehtojen katsotaan olevan oikeassa suhteessa laille asetettujen tavoitteiden kanssa. Pykälän 1 momentissa säädetään avoimuusrekisteriin ilmoitettavista perustiedoista, joista ilmenee toimijasta erilaisia yleisluonteisia tunnist- ja toimialatietoja, joiden avulla toimija on mahdollista tunnistaa. Pykälän 2 momentin 2 kohdassa säädetään vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvistä tiedoista, joista käy ilmi

kullekin asiakkaalle annetun neuvonnan sisältö. Tietojen ilmoittamisesta toimintailmoituksella säädetään tarkemmin lain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 2 momentissa.

Elinkeinovapauden näkökulmasta erityisen merkittävänä voidaan pitää sitä, että laissa säädetään asiakassuhteeseen liittyvien tietojen julkisuudesta. Nämä tiedot saattavat nykyisellään jossain tapauksissa olla liikesalaisuuden piirissä, joten avoimuusrekisterilaki muuttaa tämän osalta nykytilaa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään elinkeinovapautteen kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuudesta viitannut usein, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7/I). Tietojen avulla kansalaisten ja vaikuttamistoiminnan kohteiden on mahdollista saada tietoa vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavista toimijoista, jotka nykyisellään jäävät usein pimentoon taustalle. Vaikuttamistoimintaan liittyvän neuvonnan merkitystä ja vaikutuksia poliittiseen päätöksentekojärjestelmään käsitellään tarkemmin nykytilan arvioissa luvussa 2.

Rekisteriviranomaisen toiminnasta säädetään lain 7 §:ssä. Viranomaistoiminnan ennustettavuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti ([PeVL 13/2014 vp](#)). Kuten edellä on tuotu esille, rekisteriviranomaiselle ei avoimuusrekisterilaissa aseteta rekisteri-ilmoituksiin liittyvää tarkoituksenmukaisuuteen liittyvää harkintavaltaa, joka tekisi siitä lupaviranomaiseen rinnastettavan toimijan. Sen sijaan rekisteriviranomaisella on sellaista valvontaviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jossa se voi asettaa valvontansa tueksi 7 §:n 3 momentin mukaan kehotuksensa tehosteeksi uhkasakon, jollei ilmoitusvelvollinen ole reagoinut aikaisempiin kehotuksiin tehdä rekisteri- tai toimintailmoitus taikka täydentää tai korjata virheellistä tai puutteellista ilmoitusta. Tällainen kehoitus julkaistaan osana ilmoitusvelvollisen rekisteritietoja 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti. Uhkasakkomenettelyllä turvataan rekisterin toimintaa ja luotettavuutta, mitä voidaan pitää erityisen tärkeänä poliittista järjestelmän nauttiman luottamuksen vahvistamisen näkökulmasta. Ennen uhkasakkomenettelyä vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa harjoittavan toimijan on mahdollista riittävässä määrin varmistua toimintansa luonteesta ja saada ohjausta ja neuvontaa velvoitteiden täyttämiseksi, jolloin uhkasakkomenettelyiden voidaan arvioida jäävän harvinaiseksi ja liittyvän vakaviin ja olennaisiin laiminlyönteihin, joita ei aikaisemmasta kehotuksesta huolimatta ole korjattu.

Avoimuusrekisterin säännökset eivät perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön mukaan johda erityisen syvälekäyvään puuttumiseen elinkeinovapautteen eivätkä johtaisi Suomen markkinoilla nykyisin toimivien vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytysten merkittävään heikkenemiseen saati niiden tyrehtymiseen, mitä perustuslakivaliokunta on toisinaan pitänyt ongelmallisena perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. PeVL 15/2016, PeVL 22/2014 vp, s. 6/I, PeVL 8/2013 vp, s. 3 ja PeVL 28/2012 vp, s. 3—4). Avoimuusrekisterin vaikutuksia käsitellään yksityiskohtaisemmin yritysvaikutuksia käsittelevässä luvussa 4.3.3.

Avoimuusrekisterin tavoitteiden saavuttaminen edellyttää laissa olevia elinkeinovapautta rajoittavia säännöksiä, joilla viimekädessä turvataan perustuslain kansanvaltaisuuden toteutumista, ja joista voidaan perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön mukaisesti säätää tavallisessa säätämisyksikössä.

Suhde yhdenvertaisuuteen

- Osio kesken

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (ks. esim. PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp, s. 2). Lisäksi valiokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 74/2018 vp, s. 3, PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3–4, PeVL 34/2000 vp, s. 2). Avoimuusrekisterisääntelyssä otetaan huomioon toimijoiden erilaisuus, mikä osaltaan turvaa yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista.

Suhde eduskunnan toimintaan

- osio kesken

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään katsonut kansanedustajan asemasta annettujen perustuslain säännösten edellyttävän edustajan puhe- ja toimintavapauden turvaamista kaikissa edustajan tehtäviin kuuluvissa toimissa, kuitenkin siten, että edustajaa ei ole perustuslain säännöksillä vapautettu vastaamasta lailla rangaistaviksi säädettyistä teoista (ks. PeVM 54/1982 vp, s. 4/I). Perustuslaista ei valiokunnan mielestä johdu estettä säätää edustajantoimen hoitamisen kannalta moitittavia kansanedustajan tekoja rangaistaviksi, jos sääntely muuten täyttää perustuslaista johtuvat vaatimukset eikä asiattomasti vaaranna kansanedustajan tehtävien vapaata ja häiriötöntä hoitamista.

Avoimuusrekisterisääntelyllä tuodaan julkisuuteen kansanedustajan puhe- ja toimintavapauden turvaamaa yhteydenpitoa suhteessa elinkeinoelämään ja yhdistyksiin. Avoimuusrekisterisääntelyn ei kuitenkaan arvioida rajoittavan kansanedustajan puhe- tai toimintavapautta. Vastaava, kansanedustajien sidonnaisuuksien julkisuutta koskeva sääntely on aiemmin katsottu perustuslainmukaiseksi (PeVM 7/2014 vp).

Suhde Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävään

- Osio valmis

Ehdotuksen mukaan avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten tarkastamisesta ja ilmoitusvelvollisuuden valvonnasta huolehtii Valtiontalouden tarkastusvirasto. Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston pääsiällinen tehtävä on siten harjoittaa valtion taloudenhoidon tarkastusta. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään 2 momentin mukaan tarkemmin lailla. Vaikka viraston tehtävistä voidaan säätää lailla, on sääntelyvarauksen muotoilunkin ("tarkemmin lailla") perusteella selvää, ettei virastolle voida tavallisella lailla antaa mitä tahansa tehtäviä.

Avoimuusrekisteriä koskevaa valvontaa ei voida pitää valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamisena. Vaikka ehdotetut tehtävät eivät kuulukaan valtiontalouden tarkastusviraston pääsiällisiin tehtäviin, eivät ne toisaalta olisi ristiriidassa perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädettyjen tehtävien kanssa. Ehdotetuilla tehtävillä on kiinteä yhteys perustuslailla turvatuun demokraattisen järjestelmän toimintaan. Siten ne liittyvät asiallisesti ja luontevasti Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväkokonaisuuteen, jolla edistetään kansanvallan toimintaa ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta yleisesti. Arvioitaessa tarkastusvirastolle annettavia uusia tehtäviä tulee huomiota kiinnittää myös siihen, etteivät avoimuusrekisteriin liittyvät tehtävät ole lukumäärältään sellaisia, että niistä

huolehtiminen vaikeuttaisi viraston varsinaisen tehtävän hoitamista tai muuttaisi viraston toiminnan luonnetta. Tehtävistä aiheutuvat kustannukset katetaan lisäksi täysimääräisesti erillisellä määrärahalla. Tarkastusviraston soveltuvuutta on käsitelty tarkemmin luvussa 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset. Ehdotuksen arvioidaan olevan sopusoinnussa perustuslain 90 §:n 2 momentin kanssa.

Edellä esitetyn mukaisesti avoimuusrekisterilakia voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja oikeussuhtaisena.

13. Ponsi

- Osio valmis

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus

14. LAKIEHDOTUS

- Osio pääosin valmiina. Pykäliin tehdään mahdollisesti vielä pieniä tarkennuksia ja korjauksia.

Avoimuusrekisterilaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Avoimuusrekisteri

Tässä laissa säädetään eduskuntaan, ministeriöihin ja valtion virastoihin kohdistuvan vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän ammattimaisen neuvonnan rekisteröinnistä *avoimuusrekisteriin*. Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa.

Lain tarkoituksena on lisätä päätöksenteon avoimuutta.

2 §

Rekisteröitävät toimijat ja toiminta

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

Oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava vaikuttamistoiminnastaan avoimuusrekisteriin, mikäli toiminnalla pyritään pitkäjänteisesti tai suunnitelmallisesti vaikuttamaan eduskunnassa, ministeriöissä tai valtion virastoissa tehtävään valmisteluun ja päätöksentekoon, olemalla yhteydessä:

- 1) kansanedustajiin, kansanedustajien avustajiin tai eduskuntaryhmien henkilökuntaan;
- 2) ministereihin, ministereiden erityisavustajiin tai ministerin toimikaudeksi nimitettyihin valtiosihteereihin;
- 3) eduskunnan pääsihteeriin, eduskunnan apulaispääsihteeriin tai eduskunnan kansliaan;
- 4) ministeriöiden kansliapäällikköihin, ministeriöiden osastopäällikköihin tai ministeriöihin;
- 5) valtion virastojen päällikköihin tai valtion virastoihin (*vaikuttamistoiminnan kohde*).

Oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava harjoittamastaan ammattimaisesta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin. Vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi katsotaan asiakkaan puolesta yhteydenpitäminen 2 momentissa tarkoitettuihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai asiakkaan muu vaikuttamistoiminnan neuvonta.

3 §

Soveltamisalan rajoitukset

Tässä laissa säädettyä vaikuttamistoiminnan ilmoitusvelvollisuutta ei sovelleta seuraavaan toimintaan:

- 1) tavanomaiseen asiointiin viranomaisissa;
- 2) viranomaisen asettamiin työryhmiin osallistumiseen ja kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan, kuten valiokuntakuulemiset ja viranomaisen lausuntopyyntöön vastaaminen;
- 3) satunnaiseen ja vähämerkityksiseen vaikuttamistoimintaan, jos sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta;
- 4) valtion omistajaohjaukseen kuuluvaan yhteydenpitoon;
- 5) puoluetoimintaan, lukuun ottamatta eduskuntaryhmien toimintaa.

Tässä laissa tarkoitettua säännöstä ilmoitusvelvollisesta ei sovelleta seuraaviin toimijoihin:

- 1) yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista 2 §:ssä mainittua vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa;
- 2) valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaiseen, yksityiseen julkisoikeudelliseen laitokseen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan ja sen yhteydessä olevaan Ihmisoikeuskeskukseen, Valtiontalouden tarkastusvirastoon, Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitokseen (Ulkopoliittinen instituutti), valtion liikelaitokseen sekä lakisääteisiä tehtäviä hoitavaan muuhun julkisyhteisöön tai toimijaan tämän tehtävien hoidon osalta;
- 3) vieraan valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön edustajaan, jos vaikuttamistoimintaan ei liity 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua ammattimaista konsultointia;
- 4) vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön tukiyhdistykseen tai valitsijayhdistykseen.

Tässä laissa tarkoitettua säännöstä vaikuttamistoiminnan kohteesta ei sovelleta tuomioistuimiin tai valtioneuvoston oikeuskansleriin

4 §

Rekisterin sisältämät tiedot

Avoimuusrekisteri sisältää ilmoitusvelvollisista seuraavat perustiedot, joita ovat:

- 1) yksityisen elinkeinonharjoittajan tai oikeushenkilön toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunnistetieto sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero;
- 2) toimialatieto sekä yleiskuvaus toiminnasta;
- 3) jäsenyydet Suomessa toimivissa edunvalvontayhteisöissä;
- 4) rekisteröinnin päivämäärä;
- 5) sellaiset 7 §:n 2 momentin nojalla määrätyt kehotukset, joiden tehosteeksi on asetettu uhkasakko;
- 6) tieto toiminnan lopettamisesta ja ajankohta.

Perustietojen lisäksi avoimuusrekisteri sisältää ilmoitusvelvollisten 2 §:n 2 momentin mukaista vaikuttamistoimintaa koskevat tiedot ja vaikuttamistoiminnan neuvontaa koskevat tiedot seuraavasti:

- 1) vaikuttamistoimintaa koskevista tiedoista yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat;
- 2) vaikuttamistoiminnan neuvontaa koskevista tiedoista asiakkaan toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunnistus sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero; asiakkaan puolesta tehtävän yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat; muun neuvonnan aiheet;
- 3) arvio edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista (taloudelliset tiedot).

Ilmoitusvelvollinen voi ilmoittaa vaikuttamistoiminnastaan vapaaehtoisesti avoimuusrekisteriin myös muita kuin 2 momentissa tarkoitettuja tietoja, kuten tietoja julkisesta kampanjoinnista. Rekisteriviranomainen lisää eduskunnan, ministeriöiden ja valtion virastojen virallisiin kuulemisiin sekä virallisesti asetettuihin työryhmiin osallistumista koskevia tietoja nähtäville avoimuusrekisterin verkkosivuille.

Rekisteriviranomainen voi lisätä rekisterin yhteyteen muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja.

Ilmoitusvelvollinen voi ilmoittaa tiedot suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi. Ilmoitusvelvollinen vastaa tietojen sisällöstä. Ilmoitusvelvollisen ilmoittamat tiedot julkaistaan viipymättä avoimuusrekisteriin rekisteriviranomaisen toimesta.

5 §

Rekisteröinti-ilmoitus sekä muutoksista ilmoittaminen

Ennen vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan ammattimaisen neuvonnan aloittamista tai vaikuttamistoiminnan muuttuessa ammattimaiseksi tai pitkänteiseksi tehdään rekisteriviranomaiselle rekisteriin merkitsemistä varten ilmoitus, joka sisältää 4 §:n 1 momentin 1-3 kohtien tarkoittamat perustiedot.

Ilmoitusvelvollisen on viipymättä ilmoitettava rekisteriviranomaiselle rekisteriin ilmoittamiensa perustietojen muutoksista. Lisäksi ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava rekisteriviranomaiselle vaikuttamistoimintansa ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta.

6 §

Toimintailmoitus

Ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava 2 § 2 momentin mukaisesta vaikuttamistoiminnasta ja vaikuttamistoiminnan ammattimaisesta neuvonnasta sekä vaikuttamistoimintaan liittyvistä taloudellisista tiedoista seuraavasti:

- 1) vaikuttamistoiminnasta ilmoitetaan 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettut tiedot yksilöitynä aiheen perusteella siten, että ilmoituksesta käy ilmi kunkin aiheen osalta yhteydenpidon kohteet ja pääasialliset yhteydenpitotavat;
- 2) vaikuttamistoiminnan ammattimaisesta neuvonnasta ilmoitetaan 4 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettut tiedot neuvonnan kohteen mukaan;

- 3) vaikuttamistoiminnan taloudellisista tiedoista ilmoitetaan 4 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetut tiedot.

Toimintailmoitus tehdään kaksi kertaa vuodessa, toukokuun sekä marraskuun aikana, ilmoituskuukautta edeltäneiden 6 kuukauden ajalta. Taloudelliset tiedot annetaan toukokuun toimintailmoituksessa. Mikäli ilmoitusvelvollinen ei ole harjoittanut ilmoituskuukautta edeltäneiden 6 kuukauden aikana 2 §:n 2 tai 3 momentin mukaista toimintaa, tulee tästä ilmoittaa toimintailmoituksessa.

Toimintailmoituksessa ilmoitetaan yhteydenpidon kohteet yksilöitynä siten, että henkilön tarkkuudella yksilöidään kansanedustajat, ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat, eduskunnan pääsihteeri ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kansliapäälliköt ja osastopäälliköt sekä virastojen päälliköt. Kansanedustajien avustajien ja eduskuntaryhmien henkilöstön osalta ilmoitetaan tieto eduskuntaryhmästä. Ministeriöiden ja valtion virastojen muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitetaan tieto osastosta ja yksiköstä.

7 §

Rekisteriviranomaisen tehtävät ja tiedonsaantioikeus

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin ylläpitäjänä ja valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tässä tarkoituksessa se:

- 1) ohjaa ja neuvoo ilmoitusvelvollisia tekemään laissa säädetty ilmoitukset;
- 2) selvittää tietoon tulneiden ilmoitusvelvoitteiden laiminlyöntiä;
- 3) tarkistaa, ovatko kaikki rekisteriin merkityt toimijat tehneet toimintailmoituksen;
- 4) tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyttä;
- 5) ylläpitää ja kehittää sähköistä rekisteriä;
- 6) antaa tarkentavaa ohjeistusta;
- 7) asettaa neuvottelukunnan;
- 8) tekee vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta.

Ilmoitusvelvollisen on salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä annettava Valtiontalouden tarkastusvirastolle valvontaa varten tarvittavat asiakirjat ja tiedot. Tarkastusvirasto voi poistaa omaaloitteisesti ilmeisen virheellistä tietoa, josta on merkittävää vahinkoa rekisterin luotettavuudelle ja rekisterissä oleville tahoille taikka vaikuttamistoiminnan kohteille.

Jos ilmoitusvelvollinen ei Valtiontalouden tarkastusviraston kehotuksesta huolimatta tee tässä laissa säädettyjä ilmoituksia taikka jos ilmoitus havaitaan olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, Valtiontalouden tarkastusvirasto voi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakon uhalla tekemään ilmoituksen taikka korjaamaan virheen tai puutteen. Uhkasakon tuomitsee Valtiontalouden tarkastusvirasto. Muutoksenhausta uhkasakon asettamista tai maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Tarkastusvirasto voi asettaa uhkasakon rekisteröitymisvelvoitteen toteuttamiseksi yksityiselle elinkeinonharjoittajalle tai oikeushenkilölle, joka harjoittaa 2 §:n 2 tai 3 momentin mukaista toimintaa.

8 §

Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa

Valtiontalouden tarkastusvirasto asettaa neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on seurata avoimuusrekisterin toimintaa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kutsuu neuvottelukunnan jäseneksi enintään kolmen vuoden määräajaksi keskeisten sidosryhmien edustajia. Neuvottelukunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan.

Neuvottelukunta laatii hyvän edunvalvontatavan. Sen laatimisessa tulee kuulla laajasti myös neuvottelukunnan ulkopuolisia toimijoita.

9 §

Sähköinen rekisteri ja tietojen julkaisu

Avoimuusrekisteriin ilmoitetut 4 §:ssä säädetyt tiedot julkaistaan yleisen tietoverkon kautta.

Avoimuusrekisterin sisältämät tiedot pidetään saatavilla yleisessä tietoverkossa 10 vuoden ajan.

Avoimuusrekisterin sisältämien tietojen säilyttämiseen sekä niiden saamiseen sovelletaan muutoin, mitä arkistolaissa (831/1994) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 7 §:n 3 momenttia sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä kuuta 20 .