Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 19.8.2020

Avoimuusrekisterilainsäädännön soveltamisala, soveltamisalan rajoitukset ja rekisteröintivelvollisuus

1. **Soveltamisala**

*Avoimuusrekisteriin on rekisteröitävä yhteydenpitoa/vaikuttamista/vuorovaikutusta, joka kohdistuu eduskunnan, ministeriöiden ja valtionhallinnon virastojen työntekijöihin ja niihin valittuihin luottamushenkilöihin, sekä tällaisen toimeksiannon antamista kolmannelle osapuolelle tai siinä avustamista.*

Lobbaus kohdistuu usein eri toimijoihin valmistelun eri vaiheissa, jolloin rekisterin luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että sääntely kattaa vaikuttamisen kaikkiin sääntelyn piirissä oleviin toimijoihin näiden asemasta riippumatta. Tällöin sääntelyyn ei synny ilmeisiä aukkoja, jotka mahdollistaisivat lobbauksen kohdistumisen tiettyihin rekisterin ulkopuolisiin toimijoihin, kuten alempiin virkamiehiin tai poliittisiin avustajiin.

Suoralla vaikuttamisella tarkoitetaan sitä, että lobbaajan ja lobattavan kohteen välille syntyy suora yhteys, joka on selvästi määriteltävissä ja todennettavissa. Suoraksi lobbaamiseksi lasketaan myös kolmannen osapuolen lobbaavan tahon puolesta harjoittama lobbaus, jolloin rekisteröintivelvoite koskee välissä toimivaa ”konsulttilobbaajaa”. Kv-suositusten mukaan konsulttilobbaajaa tulee tällöin velvoittaa raportoimaan myös tiedot asiakkaastaan.

Määrittely kattaa lisäksi toimeksiannon antamisen kolmannelle osapuolelle, mikä tarkoittaa sitä, että myös taustalle jäävän toimijan (asiakkaan) tulisi rekisteröityä. Näin suoraan lobbaavat tahot ja taustalle jäävät ”konsulttilobbaajaa” käyttävät tahot olisivat tasa-arvoisessa asemassa hallinnollisen taakan näkökulmasta, eikä hallinnollista taakkaa olisi mahdollista ulkoistaa ”konsulttilobbaajalle”. Samalla ratkaistaisiin mahdolliset salassapitovelvollisuuteen liittyvät ongelmat, jotka saattaisivat estää ”konsulttilobbaajaa” kertomasta tietoja asiakkaastaan ilman tämän suostumusta.

Suoran vaikuttamisen avustamisella tarkoitetaan sitä, että kolmas osapuoli, jolla ei synny suoraa yhteyttä/vuorovaikutusta lobbauksen kohteeseen, avustaa/neuvoo lobbaavaa tahoa lobbauksen harjoittamisessa, jolloin rekisteröintivelvoite koskee myös taustalla toimivaa ”konsulttilobbaajaa”. Tällä varmistetaan, että eri ”konsulttilobbaajat” ovat tasa-arvoisessa asemassa, sillä Suomessa esimerkiksi useat vaikuttajaviestintätoimistot eivät tapaa asiakkaidensa puolesta lobbauksen kohteita, vaan ainoastaan ”sparraavat” asiakkaitaan ns. vaikuttajaviestinnässä. Soveltamisalan laajentamista suoran vaikuttamisen avustamiseen voidaan perustella myös sillä, että se lisää läpinäkyvyyttä tilanteessa, jossa taustalla jäävällä ”konsulttilobbaajalla” on lobbaajan lisäksi asiakkaana mahdollisia lobbauksen kohteita. Näin voidaan välttää tilanne, jossa julkisuudelta jäisi piiloon se, että ”konsulttilobbaaja” avustaa sellaista lobbaajaa, jonka kohde on myös konsultin asiakas. Yleensä näistä mahdollisista eturistiriidoista kerrotaan asiakkaalle, mutta ne eivät välttämättä tule laajempaan tietoon.

Määritelmä on myös ”media-/ tapaneutraali”, jolloin kaikenlainen, teknologiasta sekä tavasta riippumaton, suora yhteydenpito/vaikuttaminen/vuorovaikutus soveltamisalassa määriteltyihin kohteisiin sekä tällaisen tilaaminen tai siinä avustaminen on sääntelyn piirissä. Tällä pyritään siihen, ettei yhteydenpidon tai vaikuttamisen tapa ratkaise rekisteröintivelvoitetta, mikä muodostaisi merkittävän aukon sääntelyyn ja vähentäisi samalla rekisterin luotettavuutta ja uskottavuutta.

1. **Soveltamisalan rajoitukset**

*Avoimuusrekisterilakia ei sovelleta:*

1. *järjestäytymättömään kansalaistoimintaan;*
2. *tavanomaiseen ja välttämättömään yhteydenpitoon viranomaisissa;*
3. *virallisiin kuulemisiin, joihin kutsutaan ja osallistuminen dokumentoidaan, kuten valiokuntakuulemiset ja lausuntokierrokset*
4. *satunnaiseen vaikuttamistoimintaan,* *jos toimintaan ei liity merkittävää taloudellista tai yhteiskunnallista intressiä tai sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta;*
5. *viranomaisiin sekä lakisääteisiä tehtäviä hoitaviin muihin julkisyhteisöihin tai toimijoihin niiden tehtävien hoidon osalta;*
6. *valtion omistajaohjaukseen;*
7. *vieraan valtion, Euroopan unionin tai kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön nimissä toimiviin henkilöihin tai organisaatioihin;*
8. *puolueisiin ja niiden kannatusyhdistyksiin tai valitsijayhdistyksiin;*

(Kohta 1) Lobbausta voi tapahtua missä ja kenen toimesta tahansa, mutta kaikkea toimintaa ei voida kattaa rekisterillä. Rajaamalla järjestäytymätön kansalaistoiminta soveltamisalan ulkopuolella varmistetaan se, ettei lainsäädäntö ole perustuslain vastainen ja kavenna kansalaisten perusoikeuksia (mm. osallistumisoikeuksia) tai edustuksellisen demokratian toimintaa. Järjestäytymättömällä kansalaistoiminnalla tarkoitetaan yksilön tai yhteisön yhteiskunnallista toimintaa, joka ei ole järjestäytynyt oikeudelliseen muotoon, kuten yhdistykseksi, säätiöksi tai yritykseksi. Nämä oikeudet ovat turvattu yksilölle poliittisina perusoikeuksina (perustuslain §: 12, 13 ja 14), joita sääntelyllä ei haluta rajoittaa. Järjestäytymättömäksi kansalaistoiminnaksi ei lasketa luonnollisen henkilön toimintaa siinä tapauksessa, jos hän tosiasiallisesti edustaa vaikuttamistoiminnassaan jotain järjestäytynyttä toimijaa tai hän toimii yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Tällä estetään ilmeinen mahdollisuus järjestäytyneille ja ammattimaisille toimijoille kiertää sääntelyä toimintamuodon, omistajien, henkilökunnan tai luottamushenkilöiden välityksellä.

(Kohta 2) Järjestäytyneiden yhteiskunnallisten toimijoiden tulee rekisteröidä vaikuttamistoimintaansa avoimuusrekisteriin. Vaikuttamistoiminnaksi ei kuitenkaan lasketa tavanomaista ja välttämätöntä yhteydenpitoa viranomaisiin joko toimijan omasta tai viranomaisen aloitteesta, esimerkiksi asioiden hoitamista asianosaisen, asiamiehen tai avustajan toimesta viranomaisissa.

(Kohta 3) Rekisteröitäväksi vaikuttamistoiminnaksi ei myöskään lasketa osallistumista viranomaisten järjestämiin virallisiin kuulemisiin, joihin kutsutaan ja osallistuminen dokumentoidaan, kuten valiokuntakuulemiset ja lausuntokierrokset. Tämä edellyttää, että tiedot löytyvät viranomaisilta ja ne voidaan tuota rekisteriin ilman rekisteröintivelvoitetta. Tämä voi vaatia nykyistä laadukkaamman ja systemaattisemman lainsäädännöllisen jalanjäljen muodostamista. Epäviralliset yhteydenpidot, jotka tapahtuvat kutsusta ovat kuitenkin sääntelyn piirissä. Näin varmistetaan, ettei sääntelyyn synny ilmeinen aukko, sillä epävirallisesta yhteydenpidosta ei välttämättä muodostu asiakirjaa, johon voitaisiin kohdistaa julkisuuslain mukainen tietopyyntö.

(Kohta 4) Sääntelyyn ei sovelleta satunnaiseen vaikuttamistoimintaan, jos vaikuttamistoimintaan ei liity merkittävää taloudellista tai yhteiskunnallista intressiä tai sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta. Satunnaisella vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan sitä, että järjestäytynyt yhteiskunnallinen toimija on kertaluonteisesti yhteydessä sääntelyn piiriin kuuluvaan toimijaan, kuten kansanedustajaan, ministeriin tai virkamieheen, tapaamalla häntä yleisötilaisuudessa tai vastaavassa. Tällä pyritään siihen, ettei sääntely estä luottamushenkilöä tai viranomaista harjoittamasta tointaan. Samalla pyritään siihen, ettei lobbaukseksi laskettava satunnainen ja epäammattimainen toiminta aiheuta kohtuutonta hallinnollista taakkaa tai hallinnollisia seuraamuksia. Mikäli satunnaisessa vaikuttamistoiminnassa on kysymys merkittävästä taloudellisesta tai yhteiskunnallisesta intressistä, toimijan tulee rekisteröidä yhteydenpito/vuorovaikutus. Myös siinä tapauksessa, että toimija saa asiasta korvauksen tai tekee sen kolmannen osapuolen puolesta, toimijan tulee rekisteröidä vaikuttaminen/yhteydenpito avoimuusrekisteriin. Tällä estetään se, että sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle jäisi sellainen satunnainen toiminta, jota tosiasiallisesti harjoitetaan ammattimaisesti tai johon liittyy merkittävää taloudellista tai yhteiskunnallista intressiä. Merkittäväksi taloudelliseksi tai yhteiskunnalliseksi intressiksi voidaan laskea pyrkimys vaikuttaa suoraan tiettyyn sääntely-, budjetti-, hankinta-, kehittämis- tai politiikkatoimen sisältöön tai tällaisen toimen aloittamiseen tai päättämiseen.

(Kohta 5) Sääntelyä ei sovelleta viranomaisiin tai lakisääteisiä tehtäviä hoitaviin muihin julkisyhteisöihin tai toimijoihin niiden tehtävien hoidon osalta, jotta lakisääteisten tehtävien hoitaminen, viranomaisyhteistyö tai poliittinen ohjaus eivät hankaloidu tai esty. Niissä tapauksessa, jossa lakisääteistä tehtävää hoitaa joku muu kuin viranomainen, lakisääteisten tehtävien ulkopuolinen toiminta on sääntelyn piirissä, jolloin rajaus vertautuu rajaukseen tavanomaisesta ja välttämättömästä yhteydenpidosta viranomaisissa, lukuun ottamatta lakisääteisten tehtävien hoitamiseen kytkeytyviä kansanedustajia ja ministereitä.

(Kohta 6) Sääntelyä ei sovelleta valtion omistajaohjaukseen, kun kysymyksessä on tosiasiallisesti omistajaohjaukseen liittyvästä yhteydenpidosta. Tällaista ovat esimerkiksi hallituksen tai 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. Omistajaohjaukseen liittyvä rajaus vertautuu siten rajaukseen tavanomaisesta ja välttämättömästä yhteydenpidosta viranomaisissa, lukuun ottamatta omistajaohjaukseen kytkeytyviä kansanedustajia ja ministereitä.

(Kohta 7) Sääntelyä ei sovelleta vieraiden valtioiden, Euroopan unionin tai kansainvälisten hallitustenvälisten järjestöjen nimissä toimiviin henkilöihin tai organisaatioihin, jotta kansainvälinen yhteystyö, valtioiden välinen diplomaattinen toiminta tai Euroopan unioniin liittyvien tehtävien hoitaminen eivät hankaloidu tai esty. Lakia sovelletaan kuitenkin muihin kansainvälisiin toimijoihin, kuten kansainvälisiin yrityksiin ja järjestöihin.

(Kohta 8) Sääntelyä ei sovelleta puolueisiin ja niiden kannatusyhdistyksiin tai valitsijayhdistyksiin. Sääntelyllä ei haluta vaikeuttaa kansanedustajien ja ministerien toimintaa, jolloin puolueen jäsenjärjestöjen, kuten kannatusyhdistysten, tai valitsijayhdistyksen yhteydenpito kansanedustajiin ja ministereihin sekä näiden avustajiin ei tule osaksi avoimuusrekisteriä. Sääntelyä ei myöskään sovelleta lobbaukseen, joka kohdistuu puolueen työntekijöihin tai niihin luottamushenkilöihin, jotka eivät ole kansanedustajia tai ministereitä. Eduskunnan osalta tämä tarkoittaa sitä, että ryhmäkanslioiden työntekijät, jotka ovat puolueen työntekijöitä, ovat sääntelyn ulkopuolelle, mutta eduskunta-avustajat, jotka ovat eduskunnan työntekijöitä, ovat sääntelyn piirissä. Ministereiden erityisavustajat ovat myös sääntelyn piirissä. Rajauksella estetään se, että avoimuusrekisterisääntely estäisi puolueiden toimintaa ja kaventaisi yksilöiden poliittisia perusoikeuksia (perustuslain §:t 12, 13 ja 14).

1. **Rekisteröintivelvollisuus**

*Yksityisen elinkeinoharjoittajan tai oikeushenkilön tulee rekisteröityä avoimuusrekisteriin, mikäli on yhteydessä eduskunnan, ministeriöiden tai valtionhallinnon virastojen työntekijöihin ja niihin valittuihin luottamushenkilöihin. Rekisteröitymisvelvoite koskee myös, mikäli yksityisen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö on avustanut yhteydenpidossa sekä joko antanut toimeksiannon kolmannelle osapuolelle tai saanut toimeksiannon kolmannelta osapuolelta olla yhteydessä edellä mainittuihin tahoihin.*

Soveltamisala ja sen rajoitukset huomioiden rekisteröintivelvollisuus voi koskea ainoastaan oikeushenkilöitä tai sellaisia luonnollisia henkilöitä, jotka toimivat yksityisinä elinkeinoharjoittajina. Yksityisen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö eivät voi kuitenkaan kiertää rekisteröintivelvoitetta työntekijöidensä tai luottamushenkilöidensä kautta, vaan rekisteröitymisvelvollisuus koskee kaikkea yhteydenpitoa ja vaikuttamista tai siinä avustamista, jota tosiasiallisesti tehdään elinkeinoharjoittajan tai oikeushenkilön lukuun.