

Avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö

Parlamentaarisen ohjausryhmän ja
asiantuntijatyöryhmän mietintö



Avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö

Parlamentaarisen ohjausryhmän ja
asiantuntijatyöryhmän mietintö

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

© 2021 tekijät ja oikeusministeriö

ISBN pdf: 978-952-259-959-9

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö Parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietintö

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:39	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö	
Tekijä/t	Parlamentaarinen ohjausryhmä ja asiantuntijatyöryhmä	
Kieli	suomi	Sivumäärä 119
Tiivistelmä	<p>Valtioneuvosto asetti 12.3.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti ehdotusta lakisääteisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri). Rekisterin tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen, epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen.</p> <p>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.</p> <p>Rekisteristä löytyvillä tiedoilla kansalaiset sekä vaikuttamistoiminnan kohteet saisivat jatkossa kattavammin tietoa valtion tason päättäjiin vaikuttavista toimijoista. Tämä auttaa arvioimaan päätösten syntyä ja niiden taustalla olevia intressejä. Julkaisemalla ajantasaista tietoa lobbauksesta voidaan osoittaa lobbauksen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää.</p> <p>Avoimuusrekisterin rekisterinpitäjäksi ehdotetaan Valtiontalouden tarkastusvirastoa. Rekisteri otettaisiin ehdotuksen mukaan käyttöön vuoden 2023 aikana.</p>	
Asiasanat	avoimuus, lobbaus, vaikuttaminen, rekisterit, työryhmät	
ISBN PDF	978-952-259-959-9	ISSN PDF 2490-1172
Asianumero	VN/4118/2019	
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-959-9	

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om öppenhetsregistret Parlamentarisk styrgruppens och expertarbetsgruppens betänkande

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2021:39	Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet	
Författare	Parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp	
Språk	finska	Sidantal 119
Referat	<p>Statsrådet tillsatte den 12 mars 2020 en parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp med uppgift att bereda ett förslag om inrättande av ett lagstadgat öppenhetsregister (lobbningsregister) i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. Syftet med registret är att förbättra transparensen i beslutsfattandet, bekämpa osaklig påverkan och stärka medborgarnas förtroende.</p> <p>Den parlamentariska styrgruppen och expertarbetsgruppen föreslår att det stiftas en ny lag om öppenhetsregistret, enligt vilken de aktörer som utövar påverkanskommunikation och yrkesmässig rådgivning som anknyter till sådan kommunikation ska registrera sig i det elektroniska öppenhetsregistret och anmäla sådan påverkanskommunikation som de utövar genom en verksamhetsanmälan som lämnas två gånger om året.</p> <p>I fortsättningen ger uppgifterna i registret medborgarna och dem som är föremål för påverkanskommunikation mångsidigare information om de aktörer som påverkar beslutsfattare på statlig nivå. Detta hjälper att bedöma hur beslut uppkommer och vilka de bakomliggande intressena är. Genom att offentliggöra aktuell information om lobbning kan det visas att lobbning utgör en central och viktig del av det demokratiska systemet.</p> <p>Statens revisionsverk föreslås vara personregisteransvarig för öppenhetsregistret. Enligt förslaget tas registret i bruk under 2023.</p>	
Nyckelord	öppenhet, lobbying, påverkan, register, arbetsgrupper	
ISBN PDF	978-952-259-959-9	ISSN PDF 2490-1172
Ärendenr.	VN/4118/2019	
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-959-9	

Legislation on a transparency register Parliamentary steering group and working group report

Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2021:39	Subject	Memorandums and statements
--	----------------	----------------------------

Publisher	Ministry of Justice, Finland
------------------	------------------------------

Author(s)	Parliamentary steering group and working group
------------------	--

Language	Finnish	Pages	119
-----------------	---------	--------------	-----

Abstract On 12 March 2020, the Government appointed a parliamentary steering group and an expert working group to prepare a proposal for a statutory transparency register (lobbyist register) in accordance with the Government Programme of Prime Minister Marin's Government. The purpose of the register is to improve the transparency of decision-making, prevent undue influence and reinforce public confidence.

The parliamentary steering group and the expert working group propose that a new act on the transparency register be enacted. Under the proposed act, entities engaged in lobbying activities and professional lobbying consultation would be obliged to register in an electronic transparency register and to report on their lobbying activities by filing a disclosure twice a year.

The information contained in the register would provide both citizens and targets of lobbying activities with more comprehensive information about who influences state-level decision-makers. This would help in assessing how decisions are made and what the interests underlying these decisions are. Publishing up-to-date information on lobbying is a way to show that lobbying is a key part of the democratic system.

It is proposed that the National Audit Office of Finland be the controller of the transparency register. According to the proposal, the register would be introduced in 2023.

Keywords	openness, lobbying, influencing, registers, working groups
-----------------	--

ISBN PDF	978-952-259-959-9	ISSN PDF	2490-1172
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

Reference no.	VN/4118/2019
----------------------	--------------

URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-959-9
--------------------	---

Sisältö

OIKEUSMINISTERIÖLLE.....	8
TIIVISTELMÄ	11
SAMMANFATTNING.....	14
ABSTRACT	17
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	20
PERUSTELUT	21
1 Asian tausta ja valmistelu.....	21
1.1 Tausta	21
1.2 Valmistelu.....	22
2 Nykytila ja sen arviointi.....	23
2.1 Lobbauks Suomessa.....	23
2.1.1 Lobbauks keskeinen osa poliittista järjestelmää	23
2.1.2 Lobbauksen käytännöt, kohteet ja harjoittajat	24
2.1.3 Päätöksentekoon vaikuttamisesta julkaistavat tiedot.....	32
2.2 Lobbauksen sääntely	32
2.2.1 Karensisopimukset	32
2.2.2 Esteellisyys- ja sidonnaisuusilmoitukset.....	33
2.2.3 Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki).....	33
2.2.4 Kuulemisen ohjesäännöt	34
2.2.5 Lobbaukseen liittyvä itsesääntely	34
2.2.6 EU:n avoimuusrekisteri.....	35
3 Tavoitteet	36
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset.....	37
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	37

4.2	Jatkokehitystarpeet	42
4.3	Pääasialliset vaikutukset	43
4.3.1	Vaikutukset kansalaisten asemaan	43
4.3.2	Kansalaisyhteiskuntavaikutukset	44
4.3.3	Yritysvaikutukset	47
4.3.4	Vaikutukset viranomaisiin ja poliittisiin päättäjiin	51
4.3.5	Vaikutukset julkiseen talouteen	54
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	56
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	56
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	61
6	Lausuntopalaute	69
7	Säännöskohtaiset perustelut	70
8	Lakia alemman asteinen sääntely	93
9	Voimaantulo	93
10	Toimeenpano ja seuranta	93
11	Suhde muihin esityksiin	94
11.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä	94
11.2	Suhde talousarvioesitykseen	94
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	95
	LAKIEHDOTUS	108
	LAGFÖRSLAG	114

OIKEUSMINISTERIÖLLE

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 päättyämään 30.6.2021. Valmistelulle saatiin lisääaikaa 31.10.2021 asti.

Ohjausryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin kansanedustaja Markus Lohi (Keskustan eduskuntaryhmä). Ohjausryhmän jäseniksi nimitettiin kansanedustaja Johanna Ojala-Niemelä (Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä), kansanedustaja Sebastian Tynkynen (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 Wilhelmsen oikeusministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimitettiin erityisasiantuntija Juuso Oiliinki oikeusministeriöstä, hallitussihteeri Anna Gau valtiovarainministeriöstä, hallintojohtaja Pertti Rauhio eduskunnan kansliasta, Kansalaisyhteiskunta-politiikan neuvottelukunta KANE:n jäsen Anna Munsterhjelm, Edunvalvontafoorumien 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 lain-säädäntöneuvos Miska Lautiainen valtiovarainministeriöstä, Anna Munsterhjelmin tilalle tuli 20.10.2020 KANE:n jäsen Liisa Partio ja Salla Nazarenkon tilalle tuli 11.3.2021 Transparency International Suomi ry:n hallituksen jäsen Pentti Mäkinen. Työryhmän jäsenille ei nimitetty varajäseniä.

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

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 vuoden 2023 aikana.

Parlamentaarinen ohjausryhmä on käsitellyt soveltamisalan laajuuden osalta kolmea eri vaihtoehtoa:

- koko valtionhallinto
- eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot
- eduskunta ja ministeriöt.

Kaikille malleille on ollut parlamentaarisessa ohjausryhmässä kannatusta. Parlamentaarinen ohjausryhmä tunnistaa kaikissa käsitellyissä malleissa vahvuuksia. Parlamentaarinen ohjausryhmä katsoo, että hallituksen esitykseen valittavan mallin valinta on syytä tehdä jatkovalmistelussa valtioneuvostossa. Parlamentaarinen ohjausryhmä toivoo, että mallin valinnassa otetaan huomioon erityisesti lausuntokierroksella asiasta esitetyt näkemykset. Esitys on laadittu siten, että se toimii minkä tahansa soveltamisalamallin pohjana vain vähäisillä muutoksilla. Eri soveltamisalamallit on esitelty esityksen kohdassa 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Käytännön syistä esitys on kirjoitettu yhden vaihtoehdon pohjalta niin, että soveltamisala kattaisi eduskunnan, ministeriöt ja valtion virastot.

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

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 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

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 pienimuotoinen 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 rekisterinpitäjänä 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 olenaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakan uhalla 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 kuuluvat 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 omak-sua avoimuusrekisterilaissa säädetyt velvollisuudet ennen sanktitoimien käyttöönottoa.

SAMMANFATTNING

Bakgrund

Inrättandet av ett öppenhetsregister är en av åtgärderna för att utveckla demokratin och rättsstaten i statsminister Sanna Marins regeringsprogram. Enligt regeringsprogrammet ska ett öppenhetsregister tas i bruk under regeringsperioden. Statsrådet tillätte den 12 mars 2020 en parlamentarisk styrgrupp och en expertarbetsgrupp för att bereda öppenhetsregistret.

Inrättandet av ett öppenhetsregister

Arbetsgruppen föreslår att det stiftas en lag om öppenhetsregistret. Det föreslås att i öppenhetsregistret förs in uppgifter om sådan påverkanskommunikation som utövas av juridiska personer och enskilda näringsidkare och om yrkesmässig rådgivning som anknyter till sådan kommunikation, som riktar sig till riksdagen, ministerierna och statens ämbetsverk. Syftet med registret är att förbättra transparensen i beslutsfattandet, bekämpa osaklig påverkan och stärka medborgarnas förtroende. Statens revisionsverk föreslås vara personregisteransvarig.

I fortsättningen ger uppgifterna i registret medborgarna och dem som är föremål för påverkanskommunikation mångsidigare information om de aktörer som påverkar beslutsfattare på statlig nivå och om de intressen de har. Detta hjälper att bedöma hur beslut uppkommer och vilka de bakomliggande intressena är. Genom att offentliggöra aktuell information om lobbning kan det visas att lobbning utgör en central och viktig del av det demokratiska systemet.

Det civila samhällets verksamhet på gräsrotsnivå ska lämnas utanför tillämpningsområdet för öppenhetsregistret. Utanför tillämpningsområdet faller också bl.a. sedvanliga kontakter med myndigheter, deltagande i arbetsgrupper som tillsatts av en myndighet och deltagande i samråd, sporadisk och småskalig påverkanskommunikation, statens ägarstyrning och partiverksamhet. Anmälningsskyldigheten gäller inte exempelvis sådana enskilda näringsidkare vars näringsverksamhet inte omfattar påverkanskommunikation som utövas på heltid eller yrkesmässig rådgivning inom påverkanskommunikation.

Det föreslås att en eventuell utvidgning av registret till att omfatta den regionala och kommunala nivån ska utvärderas i samband med uppföljningen och utvärderingen av lagen om öppenhetsregistret.

Uppgifter i registret och anmälningsskyldighet

Juridiska personer och enskilda näringsidkare (anmälningsskyldiga) som utövar påverkanskommunikation och yrkesmässig rådgivning som anknyter till sådan kommunikation ska registrera sig i öppenhetsregistret när den yrkesmässiga och långsiktiga påverkanskommunikation inleds eller när verksamheten blir yrkesmässig eller långsiktig. I samband med registreringen ska den anmälningsskyldiga lämna basuppgifter, som ska innehålla uppgifter om den juridiska personens eller den enskilda näringsidkarens firma, bransch och medlemskap i finländska intressebevakningsorganisationer. De anmälningsskyldiga ska utan dröjsmål meddela om ändringar i basuppgifterna till registermyndigheten. Syftet med detta är att undvika att registret innehåller felaktiga eller föråldrade uppgifter.

Utöver basuppgifterna föreslås det att öppenhetsregistret ska innehålla uppgifter om de anmälningsskyldigas yrkesmässiga eller långsiktiga påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikationen. Bland annat föremålen och ämnena för kontakterna ska anges om påverkanskommunikationen. I fråga om rådgivningen om påverkanskommunikationen ska bl.a. klientens firma och kontaktuppgifter samt föremålen och ämnena för kontakterna som hålls på klientens vägnar anges. Verksamheten ska anmälas två gånger om året, i maj och november. I maj anges dessutom en uppskattning av de resurser som under det föregående kalenderåret har använts för påverkanskommunikationen.

Registermyndighet och tillsyn

Statens revisionsverk föreslås vara personregisteransvarig för öppenhetsregistret och verket ska övervaka att anmälningsskyldigheten fullgörs. I registermyndighetens uppgifter betonas handledning och rådgivning. Genom att styra och ge råd till de anmälningsskyldiga kan försummelser som beror på missförstånd och vårdslöshet förebyggas och det kan säkerställas att uppgifterna i öppenhetsregistret är aktuella och riktiga.

Vid behov uppmanar Statens revisionsverk den anmälningsskyldiga att göra en ny anmälan, komplettera en redan gjord anmälan eller att visa att anmälan är riktig och tillräcklig. Trots sekretessbestämmelserna ska den anmälningsskyldiga på begäran till Statens revisionsverk lämna de handlingar och uppgifter som behövs för tillsynen. Det föreslås att om den anmälningsskyldiga trots uppmaning försummar att göra de anmälningar som föreskrivs i lagen om öppenhetsregistret eller om det konstateras att anmälan till väsentliga delar är uppenbart felaktig eller bristfällig, kan Statens revisionsverk vid vite förplikta den anmälningsskyldiga att rätta till situationen. Det bedöms att användningen av vitesförfarandet kommer att vara ovanligt.

En delegation och god intressebevakningssed

Det föreslås att Statens revisionsverk ska tillsätta en delegation med representanter för centrala intressentgrupper. Delegationen ska stödja genomförandet av öppenhetsregistret, ta initiativ till utveckling av verksamheten och vara officiellt samarbetsorgan för de intressentgrupper som lagen gäller. Syftet med tillsättandet av delegationen är att förankra de intressentgrupper som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om öppenhetsregistret till genomförandet och uppföljningen av lagen samt till utvecklandet av en god intressebevakningskultur.

Delegationen ska också utarbeta rekommendationer om god intressebevakningssed. God intressebevakningssed ska inte vara förpliktande, men när de så önskar, ska de anmälningsskyldiga kunna meddela att de förbinder sig till att följa anvisningarna.

Elektroniskt register och offentliggörande av uppgifter

Uppgifterna i öppenhetsregistret ska offentliggöras via det allmänna datanätet i tjänsten öppenhetsregister.fi, som ska upprätthållas av Statens revisionsverk. Uppgifterna ska bevaras i tio år i det offentliga öppenhetsregistret, varefter de ska arkiveras permanent för forskningsändamål.

Det föreslås att det ska vara avgiftsfritt att få uppgifter ur registret.

Ikraftträdande

Den föreslås att lagen om öppenhetsregistret träder i kraft den 2023. Lagen föreslås träda i kraft samtidigt som det elektroniska registret tas i bruk. Det föreslås dock att 7 § 3 mom. som gäller vite ska träda i kraft ett år efter ikraftträdandet av lagen den 2024. På detta sätt vill man ge de anmälningsskyldiga tid att tillägna sig skyldigheterna enligt lagen om öppenhetsregistret innan sanktionerna tas i bruk.

ABSTRACT

Background

Establishing a transparency register is one of the measures for developing democracy and the rule of law outlined in the Government Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government. According to the Government Programme, a transparency register will be introduced during the current government term. On 12 March 2020, the Government appointed a parliamentary steering group and an expert working group to prepare the transparency register.

Establishment of the transparency register

The working group proposes that an act on the transparency register be enacted. The transparency register would contain information on lobbying activities and professional lobbying consultation carried out by legal persons and private traders and directed at Parliament, ministries and government agencies. The purpose of the register is to improve the transparency of decision-making, prevent undue influence and reinforce public confidence. The National Audit Office of Finland would act as the controller.

The information contained in the register would provide both citizens and targets of lobbying activities with more comprehensive information about who influences state-level decision-makers and what their interests are. This would help in assessing how state-level decisions are made and what the interests underlying these decisions are. Publishing up-to-date information on lobbying is a way to show that lobbying is a key part of the democratic system.

Grass-roots civic engagement would be excluded from the scope of the transparency register. Ordinary dealings with the authorities, participation in consultations and activities of working groups appointed by the authorities, occasional and small-scale lobbying activities, state ownership steering, and the activities of political parties would also fall outside the scope of application. The disclosure obligation would not apply, for example, to private traders whose business activities do not involve full-time lobbying activities or professional lobbying consultation.

It is proposed that the possibility to expand the scope of the register to also cover the regional and municipal levels be assessed later, in connection with the monitoring and ex-post evaluation of the transparency register act.

Information contained in the register and the disclosure obligation

The working group proposes that legal persons and private traders engaged in lobbying activities and professional lobbying consultation (obliged entities) should register in the transparency register when professional and long-term lobbying activities begin or when the activities become professional or long-term. When registering, obliged entities would have to provide their basic information, including the business name of the legal person or private trader, information on its field of activity, and information on any memberships in Finnish interest representation organisations. Obligated entities would have to notify the registration authority of any changes in their basic information without delay. The aim of this obligation is to ensure that the register does not contain incorrect or outdated information.

In addition to the basic information, the transparency register would contain information on the professional or long-term lobbying activities and lobbying consultation carried out by the obliged entities. As for lobbying activities, the obliged entities would have to disclose the names of the entities they have contacted and the topics of these contacts, for example. As for lobbying consultation, the obliged entities would have to disclose the business name and contact details of their clients, the entities contacted on behalf of the clients and the topics of these contacts, among other things. A disclosure containing information on the activities would have to be filed twice a year, in May and November. In May, an estimate of the resources used for lobbying activities during the previous calendar year would also have to be provided.

Registration authority and supervision

The National Audit Office of Finland would act as the controller of the transparency register and supervise compliance with the disclosure obligation. Guidance and advice would be at the core of the registration authority's activities. Through guiding and advising the obliged entities, the authority could prevent neglects arising from misunderstandings and negligence and ensure that the information contained in the transparency register is accurate and up-to-date.

If necessary, the National Audit Office of Finland could urge an obliged entity to file a new disclosure, to supplement a disclosure already filed, or to provide additional information to clarify the accuracy and adequacy of a disclosure. Notwithstanding secrecy provisions, obliged entities would, upon request, have to provide the National Audit Office of Finland with any documents and information necessary for the supervision. Should an obliged entity neglect to file the disclosures specified in the act despite having been urged to do so, or should a disclosure be found manifestly incorrect or in-

complete, the National Audit Office of Finland could impose a conditional fine to ensure that the obliged entity rectifies the situation. The use of the conditional fine is expected to be rare.

Advisory board and good interest representation practices

The National Audit Office of Finland would appoint an advisory board consisting of representatives of the key stakeholders to support the implementation of the transparency register, to launch initiatives for the development of the activities, and to act as an official cooperation body for stakeholders associated with the act. The purpose of appointing an advisory board is to ensure that the stakeholders within the scope of application of the proposed transparency register act are committed to the implementation and monitoring of the act and to the development of a good interest representation culture.

The advisory board would also prepare recommendations on good interest representation practices. The recommendations would not be binding, but the obliged entities could voluntarily declare their commitment to observing them.

Electronic register and publication of information

The information contained in the transparency register would be published in the public information network in a service maintained by the National Audit Office of Finland. The information would be stored in the public transparency register for 10 years, after which it would be archived permanently for research purposes.

Obtaining information from the register would be free of charge.

Entry into force

It is proposed that the act on the transparency register enter into force on x xx 2023. It is proposed that the act enter into force at the same time as the electronic register is introduced. However, it is proposed that section 7, subsection 3, which lays down provisions on the conditional fine, enter into force one year after the entry into force of the act, in other words on XX XX 2024. The purpose of this procedure is to give the obliged entities time to adapt to the obligations laid down in the act before introducing any sanctions.

Hallituksen esitys laiksi avoimuusrekisteristä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi avoimuusrekisterilaki. Rekisterin tavoitteena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen, epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen. Avoimuusrekisterin perustaminen on yksi pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman toimenpiteistä demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi.

Avoimuusrekisterilaissa säädettäisiin rekisteröintivelvollisuus oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien harjoittamasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä ammattimaisesta neuvonnasta. Rekisterinpitäjänä toimisi Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan X.X.2023 porrastetusti niin, että uhkasakkoa koskeva säännös tulisi voimaan vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

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. Suomessa avoimuusrekisterin käyttöönotolla tavoitellaan avoimuuden lisäämistä entisestään, eikä hankkeen käynnistämisen taustalla ole epäilyjä väärinkäytöksistä tai merkittäviä nykytilan ongelmia.

Vuonna 2018 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvassa tutkimushankkeessa toteutettiin laaja kansainvälinen vertailu erilaisista lobbausrekisterimal-

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

leista ([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 lakisäätteisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri). Ohjausryhmässä oli jäseniä kaikista asettamishetkellä olleista eduskuntaryhmistä. Työryhmässä oli jäseniä oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, eduskunnan kansliasta, Edunvalvontafoorumista, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:sta, Transparency Finland ry:sta sekä kaksi tutkijaa. Keväällä 2021 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 yritys kentässä. 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

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.

2.1.1 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 lobbaukskulttuurin, 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 epävirallisemmat tapaamiset ja vaikuttamisen muodot ovat lisääntyneet esimerkiksi, kun asioiden valmisteluun ei ole asetettu enää samassa määrin eri asiantuntijatahoista ja sidosryhmistä koottuja työryhmiä.

Perinteisten, usein määrämuotoisten valmistelu- ja kuulemismuotojen, korvaantuminen joustavimmilla ja epävirallisemmilla yhteistyömuodoilla on ollut omiaan lisäämään yksittäisten toimijoiden vaikuttamismahdollisuuksia ja avannut vaikuttamisen paikkoja, kun yhteyttä on alettu pitämään enemmän suoraan yksittäisiin päättäjiin ja valmistelusta vastaaviin virkamiehiin. Tämä on ollut omiaan hämärtämään valmistelu- ja 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 aikaisempaa 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.

2.1.2 Lobbauksen käytännöt, kohteet ja harjoittajat

Lobbauksen nykytilaa kartoittanut tutkimus (Oikeusministeriön julkaisu, [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 itseymmärrys 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, ministeriöiden asiarekisteri, eduskunnan valiokuntakuulemisten osallistujalistat, EU:n avoimuusrekisteri) tietoa toimijoiden lukumääristä. Kerätyn aineiston perusteella on selvää, etteivät valiokuntakuulemisista, valtioneuvoston hankerekisteristä, ministeriöiden asiarekisteristä ja EU-rekisteristä kertyvät tiedot anna kattavaa kuvaa lobbauksen yleisyydestä ja lobbausta harjoittavien toimijoiden lukumäärästä Suomessa.

Taulukossa 1. on esitettyä vuosina 2018-2021 ministeriöiden lausuntokierroksiin sekä eduskunnan valiokuntakuulemisiin osallistuneiden yhdistysten ja yritysten määrää. Luvut ovat suuntaa-antavia, sillä käytetyt tietolähteet ovat olleet epätäydellisiä tai sisältäneet jonkin verran epäselvyyksiä². Eduskuntakuulemisten ja ministeriöille annettujen lausuntojen osalta jotkut toimijat on kirjattu siten, ettei niistä ole voinut päätellä toimijan olevan joko yhdistys tai yritys, jolloin toimija on jätetty luokittelematta³. Tästä huolimatta löytyvät tiedot antavat jonkinlaista kuvaa muodollisesti osallistuvien yritysten ja yhdistysten määrästä. Lisäksi taulukosta löytyy EU:n avoimuusrekisteriin rekisteröityneiden suomalaisten yhdistysten ja yritysten kokonaismäärät

² Ministeriöille annettujen lausuntojen tiedot on kerätty valtioneuvoston hankerekisterin (Hankeikkunan) [avoimesta rajapinnasta](#) ja ministeriöiden asiarekisteristä. Valiokuntakuulemisten tiedot on haettu eduskunnan ylläpitämiltä [tietosivuilta](#).

³ Luokittelemattomiksi toimijoiksi jäi ministeriöille annettujen lausuntojen osalta 1671 toimijaa ja valiokuntakuulemisten osalta 506 toimijaa.

Taulukko 1. Virallisten rekisterien määriä.

	Yhteensä	Yhdistykset	Yritykset
Valtioneuvoston hankerekisteri	2374	1741	633
Eduskunnan valiokuntakuulemiset	1382	912	470
EU:n avoimuusrekisteri	231	135	96

Kuten taulukosta 1. huomataan, ministeriöiden lausuntokierroksiin sekä eduskunnan valiokuntakuulemisiin osallistuu huomattavan pieni osa suomalaisia yrityksiä ja yhdistyksiä. Tämä ei kuitenkaan kerro koko totuutta yritysten ja yhdistysten harjoittamasta vaikuttamistyöstä. Valmisteluhankkeen tilaaman kyselytutkimuksen⁴ perusteella, merkittävästi suurempi joukko yrityksiä ja yhdistyksiä katsoo harjoittavansa lobbausta tai harjoittaa lobbaukseksi tulkittavaa yhteydenpitoa, kuten taulukosta 2. käy ilmi.

Taulukko 2. Yhdistysten ja yritysten arvio lobbaustoimintansa yleisyydestä.

	Osuus yrityksistä (%)	Osuus yhdistyksistä (%)	Yritysten määrä (arvio)	Yhdistysten määrä (arvio)
Kyllä, säännöllisesti	0–2 %	8–23 %	0-6660	2016–5496
Kyllä, joskus	5–12 %	8–23 %	18500–44770	2016–5496
Kyllä, harvoin	1–6 %	12–28 %	4440–21830	2952–6816
Ei lainkaan	84–93 %	41–61 %	311540–342250	9936–14736

Esitetty kysymys: ”Katsotteko, että yrityksenne/järjestönne harjoittaa lobbausta?”

Taulukossa 2. nähdään, miten yhdistykset ja yritykset arvioivat lobbaustoimintansa yleisyyttä. Yritysten osalta suurin osa katsoo, ettei harjoita lainkaan lobbaukseksi luokiteltavaa toimintaa. Kuitenkin 0–2 prosenttia yrityksistä katsoo harjoittavansa säännöllisesti lobbausta. Kun tämä suhteutetaan vuoden 2019 tilinpäätöstietojen perusteella Suomessa noin 370 000 aktiivisesti toimivaan yritykseen, voidaan säännöllisesti

⁴ Taloustutkimus Oy:n toteuttamassa kyselytutkimuksessa yritys- ja järjestösektorille näiden harjoittamasta lobbauksesta haastateltavat valittiin harkinnanvaraisesti siten, että aineistoon päätyy riittävästi eri toimialojen ja kokoluokkien organisaatioita. Lopulliseen tutkimusaineistoon saatiin tiedot 248 yrityksestä ja 103 järjestöstä. Koska näyte ei ole edustava, on aineistoa analysoidessa käytetty toimialan ja yrityskoon mukaan laskevia painokertoimia. Taulukoissa raportoidaan lobbaavien yritysten ja järjestöjen osuuksia (95 %) virhemarginaaleineen.

lobbausta harjoittavien yritysten määrän arvioida olevan jotain 0 ja 6660 yrityksen väliltä. Joskus tai harvoin lobbauksista harjoittavia yrityksiä on huomattavasti enemmän. Kaiken kaikkiaan lobbauksista harjoittavia yrityksiä olisi kyselyn perusteella noin 7–16 prosenttia kaikista yrityksistä.

Yhdistysten osalta lukuja ei ole voitu verrata yhdistysrekisteristä löytyvään 100 000 yhdistyksen joukkoon, vaan otanta on tehty 24 000 yhdistyksen joukosta, joilla on tulokuita olevan aktiivista toimintaa. Näin ollen kokonaismäärät ovat yrityksiin verrattuna pienemmät, mutta prosentuaalisesti katsottuna yhdistykset ovat merkittävästi aktiivisempia lobbauksista kuin yritykset. Yhdistyksistä 8–23 % prosenttia katsoo harjoittavansa säännöllisesti lobbauksista, mikä tarkoittaa määrällisesti suhteutettuna 2016–5496 yhdistystä. Joskus tai harvoin lobbauksista harjoittavia yhdistyksiä on jotakuinkin saman verran. Kaiken kaikkiaan lobbauksista harjoittavia yhdistyksiä olisi kyselyn perusteella noin 39–59 prosenttia kaikista yhdistyksistä.

Lobbauksen lisäksi haastatelluilta yrityksiltä ja yhdistyksiltä kysyttiin myös, kuinka usein nämä ovat yhteyksissä ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin vaikuttaakseen johonkin asiaan. Taulukossa 3. esitetyt tulokset vahvistavat kuulemisten perusteella syntyneen kuvan siitä, etteivät kaikki toimijat tunnista tai koe lobbauksensa, vaikka ne pyrkisivätkin vaikuttamaan poliittiseen järjestelmään.

Taulukko 3. Yhdistysten ja yritysten poliittisiin päättäjiin ja ministeriön virkamiehiin kohdistama vaikuttamiseen pyrkivä yhteydenpito

	Osuus yrityksistä	Osuus yhdistyksistä	Yritysten määrä (arvio)	Yhdistysten määrä (arvio)
Viikoittain	0–4 %	3–15 %	0–14430	816–3528
Muutaman kerran kuukaudessa	0–3 %	3–14 %	0–10730	672–3240
Muutaman kerran vuodessa	4–10 %	21–39 %	13690–38110	4944–9336
Kerran vuodessa tai harvemmin	14–24 %	15–32 %	51060–88060	3528–7584
Ei koskaan	67–78 %	25–44 %	247160–289710	5976–10560

Esitetty kysymys: ”Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi”

Yrityksistä 22–33 prosenttia katsoo pyrkivänsä edistämään ajamaansa asiaa olemalla yhteydessä poliittisiin päättäjiin ja ministeriön virkamiehiin. Yhdistyksistä 56–75 prosenttia katsoo harjoittavansa tällaista yhteydenpitoa. Kummassakin tapauksessa se on selkeästi suurempi joukko kuin toimintaansa lobbaukseksi laskeva joukko. Tulosten perusteella säännöllisesti, viikoittain tai muutaman kerran kuukaudessa, yhteyttä pitäviä yrityksiä olisi 0–7 prosenttiin ja yhdistyksiä 6–29 prosenttiin. Määrällisesti tämä tarkoittaisi yritysten osalta noin 0–25 000 välissä olevaa joukkoa ja yhdistysten osalta noin 1400–6700 yhdistyksen joukkoa. Yritysten osalta tämä joukko on huomattavasti suurempi kuin joukko, joka tunnistaa tekevänsä lobbausta säännöllisesti. Tämä näyttäisi viittaavan siihen, että säännöllistä vaikuttamistoimintaa tekevät yritykset tunnistavat melko huonosti toimintansa liittyvän lobbaukseen. Yhdistysten osalta taas yhteyttä pitävä ja lobbaava joukko näyttäisi olevan lähes saman suuruinen, mikä viittaisi siihen, että säännöllistä vaikuttamistoimintaa tekevät yhdistykset tunnistavat toimintansa liittyvän lobbaukseen.

Haastatelluita yrityksiltä ja yhdistyksiltä kysyttiin, kuinka usein ne pitävät vaikuttamistarkoituksessa yhteyttä virastoissa työskenteleviin henkilöihin.

Taulukko 4. Yhdistysten ja yritysten virastojen henkilökuntaan kohdistama vaikuttamiseen pyrkivä yhteydenpito

	Osuus yrityksistä	Osuus yhdistyksistä	Yritysten määrä (arvio)	Yhdistysten määrä (arvio)
Viikoittain	0–2 %	1–10 %	0–7030	264–2304
Muutaman kerran kuukaudessa	0–4 %	6–20 %	0–13320	1488–4680
Muutaman kerran vuodessa	7–15 %	16–34 %	26270–56240	3936–8088
Kerran vuodessa tai harvemmin	12–22 %	15–32 %	45510–81400	3528–7584
Ei koskaan	65–77 %	29–48 %	240500–283790	6840–11520

Esitetty kysymys: ”Keskustelut ja yhteydenpito virastoissa työskenteleviin henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi”

Taulukon 4. perusteella virastoissa työskenteleviin henkilöihin näytettäisiin olevan melko samalla tavalla yhteydessä kuin poliittisiin päättäjiin ja ministeriön. Tämä kertoo sen, että vaikuttamiseen pyrkivät yritykset ja yhdistyksen pyrkivät melko laajasti olemaan yhteydessä eri hallinnontasoihin. Kuten yhteydenpidossa poliittisiin päättäjiin

ja ministeriön virkamiehiin niin myös virastojen henkilökuntaan säännöllisesti, viikoittain tai muutaman kerran kuukaudessa, yhteydessä olevien yritysten ja yhdistysten joukko on selvästi pienempi kuin harvakseltaan tai ei koskaan yhteydessä olevien joukko.

Taulukossa 5. ilmenee, miten henkilökunnan määrä ja toiminta-alue vaikuttavat yhdistyksen vaikuttamistoimintaan.

Taulukko 5. Yhdistyksen henkilömäärän ja toiminta-alueen vaikutus vaikuttamistoiminnan yleisyyteen

	Katsotteko, että yrityksenne/järjestönne harjoittaa lobbausta?	Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi	Keskustelut ja yhteydenpito virastoissa työskenteleviin henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi
Alueellinen järjestö	7–25 %	0–8 %	1–12 %
Valtakunnallinen järjestö	39–75 %	23–58 %	20–55 %
Ei palkattua henkilöstä	7–35 %	0 %	0–16 %
Alle 5 henkilöä	14–48 %	5–34 %	4–30 %
5 + henkilöä	23–55 %	13–42 %	15–45 %

Kyselyn perusteella valtakunnalliset yhdistykset harjoittavat huomattavasti useammin vaikuttamistoimintaa kuin alueelliset yhdistykset. Lisäksi henkilöstön koko näyttää selvästi vaikuttavan yhdistysten aktiivisuuteen ja kykyyn vaikuttaa. Tulosten perusteella näyttää myös siltä, että alueelliset yhdistykset ja yhdistykset, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa, pyrkivät todennäköisemmin vaikuttamaan virastoihin. Tämän voinee selittää se, että alueelliset ja pienet järjestöt toimivat usein pienemmällä alueella kuin suuret ja valtakunnalliset yhdistykset, jolloin ne pyrkivät ainoastaan vaikuttamaan alueensa toimijoihin. Valtakunnalliset ja henkilömäärältään suuret toimijat taas kykenevät toimimaan merkittävästi laajemmin ja vaikuttamaan koko maan tasolla, minkä lisäksi ne näyttäisivät olevan paremmin tietoisia omasta lobbaustoiminnastaan.

Taulukossa 6. ilmenee vastaavasti, miten toimiala, henkilökunnan määrä ja liikevaihto vaikuttavat yrityksen vaikuttamistoimintaan.

Taulukko 6. Yritysten toimialan, henkilömäärän ja liikevaihdon vaikutus vaikuttamistoiminnan yleisyyteen

	Katsotteko, että yrityksenne harjoittaa lobbausta?	Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi	Keskustelut ja yhteydenpito virastoissa työskenteleviin henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi
Kauppa	1–13 %	0–9 %	0–9 %
Palvelut	6–18 %	1–10 %	1–8 %
Teollisuus	0–1 %	1–15 %	1–8 %
Rakentaminen	0%	0%	0%
Muut	1–32 %	0–17 %	0–17 %
10 + hengen yritykset	3–14 %	1–9 %	0–8 %
alle 10 hengen yritykset	4–14 %	1–6 %	0–5 %
Liikevaihto alle 1 milj.	6–16 %	1–7 %	0–6 %
Liikevaihto 1 - 10 milj.	0–8 %	0–5 %	0 %
Liikevaihto yli 10 milj.	2–29 %	1–26 %	1–26 %

Kyselyn perusteella nähdään, että yritysten vaikuttamistoiminta näyttää olevan toimialoittain melko samankaltaista lukuun ottamatta rakennusalaan. Eroa kuitenkin on siinä, miten hyvin eri toimialojen yritykset tunnistavat omaa toimintaansa lobbaukseksi. Teollisuuden toimijat näyttäisivät tunnistavan muita huonommin oman vaikuttamistoimintansa olevan lobbausta. Yllättävää on myös se, ettei henkilöstön määrä näytä vaikuttavan yritysten vaikuttamistoimintaan kovinkaan merkittävästi. Selkeästi alle 10 hengen yritykset, joita Suomessa suurin osa yrityksistä on, pyrkivät vaikuttamaan yhtä lailla päätöksentekoon kuin yli 10 hengen yritykset. Liikevaihtoa tarkasteltaessa huomataan kuitenkin, että yritykset, joilla on yli 10 miljoonan euron liikevaihto, pyrkivät selvästi todennäköisemmin tekemään vaikuttamistoimintaa kuin yritykset,

joilla on alle 10 miljoonan euron liikevaihto. Huomionarvoista on, että yli 10 miljoonan euron liikevaihto on vain noin 4000 yrityksellä. Näin ollen vaikuttamistoiminta on selkeästi yleisempää liikevaihdoltaan suuremmissa yrityksissä.

Kyselyn tuloksista ei ole mahdollista arvioida kovin tarkasti, kuinka monta yritystä tai yhdistystä Suomessa harjoittaa vaikuttamistoimintaa. Arvioiduista määristä ei siten tule tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä, kuten sitä, kuinka monta yritystä tai yhdistystä olisi rekisteröimisvelvoitteen piirissä. Sen sijaan kyselyn tuloksista voidaan nähdä, että säännöllinen vaikuttamistoiminta kasautuu melko pienelle joukolle yrityksiä ja yhdistyksiä, vaikka suomalaiset yritykset ja yhdistykset harjoittavat melko laajalla rintamalla yhteiskunnallista vaikuttamista. Tätä tukevat myös aikaisemmat havainnot (esim. [Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016](#)). Yritysten osalta tämä joukko vaikuttaisi kyselyn perusteella olevan enimmilläänkin vain joitakin prosentteja kaikista aktiivista yritystoimintaa omaavista yrityksistä, kun taas yhdistysten osalta voidaan puhua enimmillään noin 20 prosentista aktiivisesti toimivista yhdistyksistä.

Lobbauksen nykytilaa kartoittaneen tutkimuksen ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6](#)) mukaan tärkein lobbauksen kohde ovat poliitikot, eli ministerit ja kansanedustajat sekä näiden avustajat, joihin yhteydenpito on hyvin säännöllistä. Myös ministeriöiden virkamiehiä pidetään tärkeinä lobbauskohdeina. Virastoihin kohdistuu tutkimusten perusteella lobbausta, mutta se ei näyttäisi olevan aivan yhtä säännönmukaista kuin esimerkiksi ministeriöihin kohdistuva lobbaus.

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. Verkostoitumista ja pitkäaikaista suhteita

den luomista 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.

2.1.3 Päätöksentekoon vaikuttamisesta julkaistavat tiedot

Valmistelun aikana tehdyt selvitykset osoittivat, että päätöksentekoon vaikuttamisesta saatavilla oleva virallinen tieto on määrällisesti runsasta, mutta vielä varsin hankalasti hyödynnettävissä. Eduskunnan kanslia julkaisee tietokantaa kansalaisaloitteista, valiokuntiin annetuista asiantuntijalausunnoista 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 edunvalvontalalta löytyy itsesääntelyohjeita.

Osa suomalaisista edunvalvoista on myös rekisteröitynyt EU:n avoimuusrekisteriin.

2.2.1 Karensisopimukset

Suoraan lobbaukseen kohdistuvaa sääntelyä ovat karensisopimukset, joilla voidaan rajoittaa valtion virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka

aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan. Karensisopimus voidaan tehdä sellaisten virkamiesten kanssa, joilla on virassaan, tehtäväsään 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 §).

Karensisopimuksilla pyritään yleensä kontrolloimaan niin sanottua pyöröovi-ilmiötä (revolving doors). Pyöröovi-ilmiöllä tarkoitetaan lobbaavien intressitahojen ja näiden lobbaamien julkisen vallan instituuttien välistä henkilöstönvaihtoa.

2.2.2 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.

2.2.3 Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki)

Perustuslaissa turvatusta 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 liittyvistä kuulemisista niin ministeriöissä kuin eduskunnassa. Yleensä merkittävä osa julkiseen päätöksentekoon vaikuttamisesta tapahtuu epämuodollisessa prosessissa. Tällainen epävirallinen vaikuttaminen ei usein näy julkisen päätöksenteon dokumentaatioissa, 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.

2.2.4 Kuulemisen ohjesäännöt

Nykyisellään valmistelua ja siihen liittyvää kuulemista tulee dokumentoida sekä valmisteluasiakirjoihin että valtioneuvoston hankerekisteriin (Hankeikkuna). Dokumentointia asiakirjoihin ohjaavat oikeusministeriön antamat lainvalmisteluohjeet. Hankeikkunan käyttöä ohjaa valtioneuvoston kanslian määräys hanketiedon hallinnasta valtioneuvostossa (VNK/688/31/2016).

Valtioneuvoston [lainvalmisteluohjeet](#) 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.

2.2.5 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 ProCom 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.

2.2.6 EU:n avoimuusrekisteri

Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission sopimus pakollisesta avoimuusrekisteristä tuli voimaan 1.7.2021. Sopimus korvaa aiemman, vuonna 2014 tehdyn 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

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. Päätäjien, 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

4.1 Keskeiset ehdotukset

Rekisteröintivelvollisuus eduskuntaa, ministeriöitä ja valtion virastoja lobbaaville toimijoille

Laissa säädettäisiin rekisteröintivelvollisuus lobbausta tai lobbaukseen liittyvää konsulttitoimintaa harjoittaville yksityisille elinkeinonharjoittajille ja oikeushenkilöille. Rekisteröintivelvollisuus edellyttää, että toiminta on pitkäjänteistä tai suunnitelmallista ja rekisteröintivelvollisuuteen säädetään useita rajoituksia. Yksityisistä elinkeinonharjoittajista eli toiminimiyrittäjistä rekisteröintivelvollisia olisivat ainoastaan ne, joiden elinkeinotoimintaan liittyy päätoimista vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa. Oikeushenkilöistä rekisteröintivelvollisuuteen ei sisälly vastaavaa kategorista rajausta, mutta kaikki satunnainen ja pienimuotoinen vaikuttamistoiminta sekä muun muassa asiointi viranomaisessa jäävät rekisterin ulkopuolelle. Oikeushenkilöitä ovat muun muassa rekisteröidyt yhdistykset, osakeyhtiöt, henkilöyhtiöt ja säätiöt.

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. Laissa asetettaisiin rekisteröitymisvelvoitteen lisäksi velvoite raportoida lobbaustoimintaa ja sen resursseja.

Laissa säädettäisiin annettavat tiedot ja raportointijaksot. Säännöksillä pyrittäisiin siihen, että avoimuusrekisteri sisältäisi ajantasaista ja laadukasta tietoa lobbauksesta. Rekisteröityneet toimijat raportoisivat toiminnastaan kaksi kertaa vuodessa. Raportointijaksot olisivat kiinteitä, jotta avoimuusrekisterin toiminta olisi sekä lobbaajille että

yleisölle ennakoitavaa. Tietoja annettaisiin siten, että niistä kävisi ilmi lobbauksen kohteet, teemat ja menetelmät. Lisäksi tulisi kertoa, mikäli toimintaa tehtäisiin asiakkaan puolesta. Myös neuvonnasta tulisi kertoa aihe ja asiakas.

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

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

Rekisteriviranomainen sekä neuvonta- ja valvontatoiminnan järjestäminen

Laissa ehdotetaan rekisteriviranomaiseksi Valtiontalouden tarkastusvirastoa (VTV). VTV on perustuslain 90.2 §:ssä säädetty, eduskunnan yhteydessä toimiva ylin ulkoinen tarkastaja, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa sekä valvoo finanssipolitiikkaa ja vaali- ja puoluerahoitusta. VTV:stä annetussa laissa (676/2000) on tarkemmin säädetty viraston asemasta, tehtävistä, toimivaltuuksista sekä tietojensaantioikeudesta. VTV:n strategiassa ja tarkastussuunnitelmassa korostetaan tarkastus- ja valvontatoiminnan liittyvän tiiviisti hyvään hallintoon ja sen kehittämiseen, jossa VTV pyrkii olemaan aktiivinen ja keskeinen toimija.

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

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään korostanut kokonaisarviointia ratkaistaessa uusien tehtävien soveltuvuutta tarkastusvirastolle. Kokonaisuarkinnon perusteella VTV vaikuttaa soveltuvan tarkastelluista viranomaisista par-

haiten hoitamaan avoimuusrekisteriviranomaisen tehtäviä. Tehtävien vaikutusta tarkastusvirastoon on käsitelty tarkemmin luvussa 4.3.4. Vaikutukset viranomaisiin ja poliittisiin päättäjiin.

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 seurantaa sekä hyvän edunvalvontakulttuurin kehittämistä.

Kansainväliset esimerkit osoittavat sitoutumisen olevan erityisen tärkeä tekijä lobbarekisterisääntelyn onnistuneessa toimeenpanossa. Edunvalvontajärjestöt ovat ylläpitäneet epävirallista verkostoa, Edunvalvontaforumia, joka on koostunut 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.

Hyvä edunvalvontatapa

Laissa ehdotetaan, että tarkastusviraston asettaman neuvottelukunnan tehtäväksi tulisi muiden tehtävien ohella hyvän edunvalvontatavan koskevien suositusten laatiminen. 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.

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 tietosuojasääntelyn 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. Avoimuusrekisterilain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisen vapaaehtoisesti lisäämien tietojen käsittelyyn voisi soveltua oikeusperustana 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 valtion tasolla 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. Ehdotetussa laissa käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mahdollistamaa sääntelyliikkumavaraa.

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 liittyvät 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 ja tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla.

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 kunnallispoliitikkona 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 siitä, että kansanedustajista, ministereistä, ministereiden toimikausiksi nimetyistä valtiosihteereistä ja ministereiden erityisavustajista tallennettaisiin muita kuin avoimuusrekisterilain tarkoittamia tietoja. Lisäksi heillä on tietosuoja-asetukseen perustuen oikeus pyytää väärien tietojen oikaisemista. Tiedot vaikuttamistoiminnasta olisivat saatavilla julkisesti tietoverkon kautta 10 vuotta, minkä jälkeen ne arkistoitaisiin tutkimuskäyttöä varten.

Yksityisten elinkeinoharjoittajien osalta elinkeinotoimintaan liittyvät tiedot, kuten nimi, sisältävät henkilötietoja. Näin ollen avoimuusrekisteriin tallennettavien yksityisten elinkeinoharjoittajien vaikuttamistoimintaa koskevien tietojen voidaan katsoa sisältävän tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa mainittuja erityisiä henkilötietoja, joista ilmenee poliittisia mielipiteitä ja mahdollinen ammattiliiton jäsenyys. Yksityisten elinkeinoharjoittajien kohdalla on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei lakia sovelleta yksityiseen elinkeinoharjoittajaan, 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, nimennaista 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 säätämisyhteistyöperusteluissa luvussa 12.

4.2 Jatkokehitystarpeet

Edellisellä vaalikaudella puhemies Risikon johtama parlamentaarinen työryhmä päätyi yksimielisesti ehdottamaan avoimuusrekisterin käyttöönottoa alkuvaiheessa ainoastaan valtion tasolle. Työryhmän mukaan avoimuusrekisterisääntelyä tulisi kuitenkin myöhemmin harkita laajennettavaksi kunnalliselle ja alueelliselle tasolle, kun valtion tason avoimuusrekisteristä on saatu kokemuksia. Avoimuusrekisterivalmistelun aikana toteutettujen kuulemisten palaute oli samansuuntainen. Rekisterin laajentamista alue- ja kuntatasolle ehdotetaan arvioitavaksi avoimuusrekisterilain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä.

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. Avoimuusrekisteri tarjoaa entistä laajemmin tietoa yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta myös tutkijoiden ja median käyttöön.

Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä yksityishenkilöiden yhteydenpitoa, järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai puoluetoimintaa. Näin ollen avoimuusrekisterillä ei ole vaikutuksia kansalaisten osallistumisoikeuksiin, jotka on turvattu perustuslain 14 pykälässä. Periaatteen vahvistamiseksi lain soveltamisalaa on pyritty rajaamaan siten, että yksittäisten kansalaisten vaikuttamistoimintaa muistuttava yksityisten elinkeinonharjoittajien ja oikeushenkilöiden pienimuotoinen toiminta jää lain ulkopuolelle. Esimerkiksi pienyrittäjän tai paikallisjärjestön aktiivin 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. Puoluetoiminta on kuitenkin rajattu sääntelyn ulkopuolelle eduskuntaryhmän toimintaa lukuun ottamatta. Tällä estetään se, että sääntely vaikeuttaisi puolueiden sisäistä toimintaa ja kaventaisi kansalaisten poliittisia oikeuksia.

Kuten luvussa 2.1. esitetään, tarkkaa lukumäärää vaikuttamistoimintaan harjoittavista yhdistyksistä on vaikea arvioida. Yhdistysten osalta voidaan kuitenkin arvioida, että enimmillään vain parikymmentä prosenttia kaikista aktiivisista yhdistyksistä, joita arvioidaan olevan noin 24 000, voisi joutua tarkastelemaan omaa toimintaansa suhteessa avoimuusrekisterilain velvoitteisiin. Todennäköistä on, ettei kaikki tästä joukosta päädy rekisteriin. Tämä johtunee siitä, että laki edellyttää vaikuttamistoiminnalta pitkäjänteisyyttä tai suunnitelmallisuutta, minkä lisäksi sattumanvarainen ja pienimuotoinen vaikuttamistoiminta jäävät sääntelyn ulkopuolelle. Oletettavaa on, että rekisteriin päätyy tästä syystä todennäköisemmin valtakunnallisia yhdistyksiä, joissa on palkattua henkilökuntaa, kuin alueellisia ja vapaaehtoisvoimin toimivia yhdistyksiä, koska nämä pitävät huomattavasti useammin yhteyttä valtiollisen tason päättäjiin ja viranomaisiin.

Säätiöiden osalta ei ole tarkkaa tietoa niiden vaikuttamistoiminnasta. Oletettavaa kuitenkin on, että säätiöiden osalta vaikuttamistoiminta keskittyy suuriin ja merkittäviin säätiöihin, joilla on kykyä harjoittaa säännöllistä vaikuttamistoimintaa.

Kaiken kaikkiaan voidaan arvioida, että suurin osa yhdistys- ja säätiökentästä tulee jäämään sääntelyn ulkopuolelle, sillä ne eivät harjoita valtion tason vaikuttamistoimintaa tai niiden toiminta ei ole suunnitelmallista ja pitkäjänteistä.

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 raportoidaan vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä neuvonnasta määräjain. Hallinnollisen taakan arvioidaan kuitenkin pysyvän vähäisenä ja kohtuullisena kaikille sääntelyn piiriin kuuluville yhdistyksille ja säätiöille.

Hallinnollisen 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 kokoa-
vasti 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 hallinnollinen 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 lobbauksrekisterin 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 taakka 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 selvityksen⁵ 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](#)). Valmis-

⁵ [Järjestöjen rooli ja osallisuus julkisen hallinnon valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa -raportti](#)

telun 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.

4.3.3 Yritysvaikutukset

Avoimuusrekisterilainsäädännöllä on vaikutuksia yritysten toimintaan, mutta vaikutusten arvioidaan kokonaisuudessaan olevan kohtuullisia ja oikeasuhtaisia huomioiden sääntelyn tavoitteet. Avoimuusrekisterisääntelyn tarkoituksena ei ole vähentää yritysten yhteiskunnallisuutta aktiivisuutta, vaan kannustaa erilaisia yrityksiä vaikuttamaan valtiolliseen päätöksentekoon.

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.

Kuten luvussa 2.1. esitetään, tarkkaa lukumäärää vaikuttamistoimintaan harjoittavista yrityksistä on vaikea arvioida. Yritysten osalta voidaan kuitenkin arvioida, että enimmillään joitakin prosentteja kaikista yrityksistä, joilla on liikevaihtoa, voisi joutua tarkastelemaan omaa toimintaansa suhteessa avoimuusrekisterilain velvoitteisiin. Todennäköistä on, ettei kaikki tästä joukosta päädy rekisteriin. Tämä johtunee siitä, että laki edellyttää vaikuttamistoiminnalta pitkäjänteisyyttä tai suunnitelmallisuutta, minkä lisäksi satunnainen ja pienimuotoinen vaikuttamistoiminta jäävät sääntelyn ulkopuolelle. Oletettavaa on, että rekisteriin päätyy todennäköisemmin suurempia yrityksiä tai sellaisia pienempiä yrityksiä, joilla on hyvin merkittävää vaikuttamistoimintaa.

Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin arvioida, että suurin osa yrityksistä tulee jäämään sääntelyn ulkopuolelle, sillä ne eivät harjoita valtion tason vaikuttamistoimintaa tai niiden toiminta ei ole suunnitelmallista ja pitkäjänteistä.

Yritysten hallinnollisen taakan kasvu

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

Hallinnollisen taakan 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 asiakasmäärästä. 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 huomattavasti laajemmin ja tehokkaammin erilaisiin asiakokonaisuuksiin, koska

ne omaavat merkittävät resurssit vaikuttamiseen. 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 merkittävydestä. 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 ennakoasenteita.

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 kilpailuasetelmia.

Konsulttilobbaustoimistot saattavat siirtää niille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset palveluidensa hintoihin, jolloin konsulttilobbaustoimistojen käyttäminen voi laskea. Oletuksena on kuitenkin se, ettei hallinnollisesta taakasta synny sellaisia kustannuksia, jotka vaikuttaisivat 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 rekisterinpitäjänä 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 virallisia että epävirallisia 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. Työryhmjäsenyyksiin ja kuulemisiin liittyvät tiedot on tarkoitus tuoda avoimuusrekisterin yhteyteen saataville rekisteriviranomaisen toimesta siltä osin kuin mahdollista. Nykyisellään ainakin eduskunnan valiokuntakuulemisiin sekä ministeriöiden työryhmiin ja lausuntokierrokseen liittyvät tiedot, jotka saadaan suoraan avoimen tietoverkon kautta, on mahdollista linkata avoimuusrekisterisivustolle. Tietojen käyttöön liittyy kuitenkin haasteita niiden yhdenmukaisuuden ja saatavuuden osalta. Esimerkiksi kaikki minis-

teriöt eivät kirjaa työryhmäjäsennyksiä valtioneuvoston hankerekisteriin (Hankeikuna), 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. Sidoryhmät voivat ikään kuin nostaa itsensä esille avoimuusrekisterin avulla, mikä hyödyttää sekä niitä että viranomaisia. Hyödyntämällä avoimuusrekisterin tietoja sidoryhmien 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 sidoryhmätyöskentelyn osalta sekä sidoryhmäkentän ohjaamista avoimempaan toimintakulttuuriin, johon rekisteröityminen avoimuusrekisteriin kuuluu keskeisenä osana.

Avoimuusrekisteri sekä kannustaa että luo viranomaisille paineen kiinnittää jatkossa enemmän huomiota sidoryhmätyöskentelyn pelisääntöihin. Avoimuusrekisterilaissa ei aseteta uusia sääntöjä sidoryhmätyöskentelyyn, mutta viranomaiset joutuvat pelaamaan nykyisiä ohjeistuksiaan sidoryhmätoiminnan osalta avoimuusrekisterissä asetettuihin tavoitteisiin. Tämän arvioidaan parantavan pidemmällä ajanjaksolla viranomaisten sidoryhmätyöskentelyn avoimuutta ja yhdenvertaisuutta, kun viranomaisten tulee miettiä entistä enemmän erilaisten sidoryhmien 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 valtiopäivien ulkopuolista 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. Avoimuusrekisterin käyttöönoton seurauksena voi olla, että päättäjät julkaisevat 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 merkittävästä 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 tarkoitettu kattamaan 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 2,5 henkilötyövuoden vuosittaiset lisäkustannukset, joita syntyy pääosin uusista neuvonta- ja valvonta-tehtävistä, neuvottelukuntatoiminnasta sekä sähköisen rekisterin ylläpidosta. Arvion mukaan etenkin toimeenpanon alkuvaiheessa henkilövuosien tarve on suurempi. Yhteensä avoimuusrekisteristä syntyy tarkastusvirastolle arviolta 220 000 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

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Rekisterinpitäjän valinta

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

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

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

Nykyisessä viranomaiskentässä ei tällä hetkellä ole itsestään selvää 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 vaihtoehdoissa ilmenee haasteita. Vertailussa käytiin läpi Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV), Patentti- ja rekisterikeskuksen (PRH), Etelä-Suomen aluehallintoviraston (AVI), Digi- ja väestötietoviraston, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, KEHA-keskuksen, Poliisihallituksen, Oikeus-

rekisterikeskuksen 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 rekisterivollisten että kansalaisten silmissä. Lisäksi on eduksi, että tarkastusvirastolla on laajempaa ymmärrystä julkishallinnon integriteetin ja hyvän hallinnon kehittämisestä.

Soveltamisala

Toimeksiannon mukaisesti avoimuusrekisteriin on tarkoitus rekisteröidä valtion tason toimintaan kohdistuvaa vaikuttamista. Valmistelun tehtävänä on ollut tarkentaa määrittelyä lobbauskohteiden osalta.

Ylimpien valtioelinten ja niiden hallinnon lisäksi valtio organisoii toimintaansa monessa organisaatiomuodossa, joita ovat virastot, liikelaitokset, osakeyhtiöt, rahastot, julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt. Pääsääntöisesti valtion tehtäviä hoidetaan valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa ja laitoksissa sekä muissa toimielimissä. Organisoitumista säätelevät perustuslain 119 § ja 124 §, mutta käytännössä organisaatiomuotojen käyttö on ollut vuosikymmenien aikana vaihtelevaa, mikä tekee organisaatioiden vertailusta haastavaa.

Kansainvälisten esimerkkien ja suositusten perusteella lobbausrekisterien soveltamisalan tulisi kattaa mahdollisimman laajasti lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa, jotta sääntelyyn ei jäisi ilmeisiä aukkoja. Kuitenkaan mikään kansainvälinen esimerkki ei anna suoraan ratkaisua soveltamisalan laajuuteen Suomen avoimuusrekisterissä.

Avoimuusrekisterivalmistelussa on ollut esillä kolme eri soveltamisalavaihtoehtoa:

- koko valtionhallinto
- eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot
- eduskunta ja ministeriöt

Kaikille malleille on ollut parlamentaarisessa ohjausryhmässä kannatusta. Sen vuoksi tässä esitellään kaikkia kolmea mallia toteuttamisvaihtoehtona.

- Ehdotus 3 poikkeaa kahdesta muusta ehdotuksesta, sillä siinä soveltamisalaan kuuluisi ainoastaan eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuva lobbaus. Soveltamisala kattaisi edelleen suuren osan lobbauksesta, mutta jättäisi kuitenkin sääntelyn ulkopuolelle myös useita sellaisia valtion hallinnon toimijoita, joihin arvioidaan kohdistuvan merkittävää lobbausintressiä.
- Soveltamisalan laajentamisen valtion virastoihin voidaan kuitenkin olettaa lisäävän kansalaisten luottamusta päätöksentekoprosesseihin ja auttavan epäasiallisen vaikuttamisen ennaltaehkäisyssä.
- Laajoissa sidosryhmäkuulemisissa on eniten kannatettu eduskunnan, ministeriöiden ja virastojen sisällyttämistä soveltamisalan piiriin. Myös muut mallit ovat saaneet kannatusta.

Valittiinpa soveltamisalaksi koko valtionhallinto tai eduskunta, ministeriöt ja virastot, mallit ovat samansuuntaiset sääntelyn vaikutusten näkökulmasta.

Soveltamisalana koko valtionhallinto

Mikäli avoimuusrekisterin soveltamisalaksi valittaisiin koko valtionhallinto, 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 osien valtion rahastoihin ja erikseen asetettuihin toimieliimiin.

Soveltamisala kattaisi lähes kaiken valtion tason toiminnan, jolloin lobbauskohteiden osalta ei syntyisi sääntelyaukkoja. Koko valtionhallinnon kattavassa mallissa sääntelyn ulkopuolelle jäisi pääosin vain sellaisia toimijoita, joihin ei arvioida kohdistuvan lobbauksesta.

Tässä mallissa osa lobbauskohteista toimisi samalla toimialalla kuin moni yksityinen toimija (esim. KEVA), mikä voi osaltaan hämärtää vaikuttamistoiminnan tekijän ja kohteen tunnistamista. Lisäksi joidenkin lobbauksen kohteiksi määriteltävien organisaatioiden hallintorakenteessa on myös lobbaajiksi luettavia toimijoita (esim. KELA). Soveltamisessa tulisi huomioidavaksi, että Kunnallinen työmarkkinalaitos on kunta-alan työnantajajärjestö. Myös yliopistojen asema olisi ratkaistava erikseen, koska osa yliopistoista toimii säätiöpohjaisesti ja osa itsenäisinä julkisoikeudellisina laitoksina.

Soveltamisalan ulottaminen koko valtionhallintoon olisi toimeenpanoltaan raskain, mutta merkittävää eroa astetta suppeamman soveltamisalan ja laajimman soveltamisalan välillä toimeenpanon laajuuden näkökulmasta ei ole.

Mikäli tämä malli valittaisiin jatkovalmistelun pohjaksi, tässä esityksessä kuvattua sää-dösehdotusta, säädöskohtaisia perusteluja ja vaikutuksia tulisi muuttaa seuraavasti:

2 § 2 momenttiin muutetaan listaukset vaikuttamistoiminnan kohteista. 3 § 3 momentti edellyttää lisäselvitystä ja mahdollisesti momentin muuttamista siten, että avoimuusrekisteriin sisältyvästä toiminnasta erotettaisiin laillisuusvalvonta ja tuomitsemistoiminta. 6 §:n 3 momenttiin lisättäisiin tieto siitä, millä tarkkuudella muihin valtionhallinnon toimijoihin kuin virastoihin kohdistuvan vaikuttamisen kohteet yksilöitäisiin.

Soveltamisalana eduskunta, ministeriöt ja virastot

Mikäli avoimuusrekisterin soveltamisalaksi valittaisiin eduskunta, ministeriöt ja virastot, avoimuusrekisteriin rekisteröitäisiin yhteydenpitoa, joka kohdistuu ministereihin ja kansanedustajiin sekä näiden avustajiin tai eduskunnan, ministeriöiden tai valtion virastojen virkamiehiin.

Malli kattaisi suurimman osan valtion tehtävien hoitamiseen liittyvästä toiminnasta, jolloin sääntelyyn ei jäisi merkittäviä sääntelyaukkoja lobbauskohteiden osalta.

Mallin ulkopuolelle jää joitakin toimijoita, jotka käyttävät päätöksenteossaan huomattavaa toimialakohtaista valtaa (esim. Suomen Pankki ja sen alainen Finanssivalvonta ja Senaattikiinteistöt).

Esityksessä kuvatut säädösehdotus, perustelut ja vaikutusten arvioinnit on valmisteltu tämän mallin pohjalta.

Soveltamisalana eduskunta ja ministeriöt

Mikäli avoimuusrekisterin soveltamisalaksi valittaisiin eduskunta ja ministeriöt, avoimuusrekisteriin ilmoitettaisiin yhteydenpitoa, joka kohdistuu ministereihin, kansanedustajiin sekä näiden avustajiin tai eduskunnan ja ministeriöiden virkamiehiin.

Soveltamisalan ulottaminen ainoastaan eduskuntaan ja ministeriöihin olisi toimeenpanoltaan kevyin. Valmistelun aikana tätä vaihtoehtoa on kannatettu sen vuoksi, että se olisi muita malleja pienempi muutos nykytilaan. Soveltamisala kattaisi yleisimmät ja merkittävimmät valmisteluprosessit ja lobbauskohteet. Tässä mallissa avoimuusrekisteri kohdistuisi pääosin lainsäädäntö- ja budjettiprosessiin.

Tutkimusten ja kuulemisten valossa lobbausta eduskuntaan ja ministeriöihin pidetään olennaisimpana, mutta tapauskohtaisesti (esim. hävittäjähankinnat, väylähankkeet) lobbausta kohdistuu myös muihin valtionhallinnon osiin. Malli olisi näin ollen merkittävästi suppeampi, kun virastot jätetään kokonaan rekisterin ulkopuolelle. Tältä osin sääntelyä voitaisiin kuitenkin kehittää asteittain saatujen kokemusten perusteella.

Mikäli tämä malli valittaisiin jatkovalmistelun pohjaksi, tässä esityksessä kuvattua sää-dösehdotusta, säädöskohtaisia perusteluja ja vaikutuksia tulisi muuttaa seuraavasti:

2 § 2 momenttiin muutetaan listaukset vaikuttamistoiminnan kohteista. 3 § 3 momen-tissa pitäisi selvittää oikeuskanslerin oikeusasema ja poistaa maininta tuomioistui-mista. 6 §:n 3 momentista poistettaisiin valtion virastoihin liittyvät yksilöinnit.

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 kui-tenkin selvää, ettei vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri täyttäisi sille asettuja tavoit-teita. Huomionarvoista on myös, että EU:n aikaisempi vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri toimi akreditointijärjestelmänä, joka tosiallisesti pakotti lobbaajat rekisterin pii-riin. Käytännössä myös EU:n uusi pakollinen rekisteri toimii vapaaehtoisuuden peri-aatteella, mutta pyrkii kannustamaan rekisteriin erilaisilla lisäoikeuksilla.

Tapaamispäiväkirja

Avoimuusrekisteri, eli lobbausrekisteri ei ole ainoa käytettävissä oleva tapa säännellä lobbausta. Muista sääntelyinstrumenteista merkittävin on niin kutsuttu tapaamispäivä-kirja. Tapaamispäiväkirjojen ideana on merkitä ja julkaista kokoukset, joita luottamus-henkilöt tai virkamiehet lobbareiden kanssa pitävät.

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

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta 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 2019⁶). 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 lobbausrekisterilainsäädäntöä, 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 ([Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018](#)), 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.

⁶ Chari, R., Hogan, J., Murphy, G. & Crepaz, M. (2010). *Regulating lobbying: A global comparison*. Second Edition. Manchester: Manchester University Press

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.)⁷.

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 järjestä-

⁷ 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 edunvalvojen tiedotustilaisuuksiin, osallistua ammatillisessa ominaisuudessa puhujana neuvoston pääsihteeristön järjestämiin julkisiin tilaisuuksiin, osallistua komissaarien, heidän kabinettiensä jäsenien sekä pääjohtajien kesken järjestettäviin tapaamisiin sekä saada kutsun komission asiantuntijaryhmien jäseneksi.

minen 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.

Lobbaajalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, virallista tai epävirallista ryhmää, yhteenliittymää tai verkostoa, joka harjoittaa edellä lueteltua 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 tietyissä erikseen määritellyissä tilanteissa, 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 ovat yhteydessä poliitikkoihin ja virkamiehiin 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, kansalaisjärjestöt, joilla ei ole palkattua henkilökuntaa 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 kansanedustajat, paikallishallinnon ja jotkin julkisten virastojen korkeimmista virkamiehistä.

Lobbarirekisterin lisäksi lainsäädäntöpakettiin kuuluu yhden vuoden karenssiaika ministereille, heidän erityisavustajilleen ja ministeriöiden erikseen määräämille virkamiehille. Tänä aikana nämä eivät pyöröovi-ilmiön välttämiseksi saa itse lobata mitään julkishallinnon elintä, mihin ovat kuuluneet tai mille ovat työskennelleet viimeisen vuoden aikana ennen julkisen toimeksiannon päättymistä, eivätkä he saa työskennellä tällaista elintä lobbaavalle taholle. Lupaa työskentelyyn voi hakea SIPOCilta, 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 harjoitettavaa 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, paitsi maankäyttö- ja rakennusasioissa.

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

Irlannin rekisteriviranomaisten jälkikäteisarvioinnissa on noussut esille joitain sellaisia asioita, jotka ovat vaikuttaneet avoimuusrekisterilakiehdotuksen valmisteluun. Ensimmäinen asia liittyy lobbaukseen määritelmään, joka poissulkee yhdistykset, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa. Irlannin rekisteriviranomainen nosti asian esille jo vuonna 2016 tehdyssä arvioinnissa. Rajaus on aiheuttanut Irlannissa tilanteen, jossa osa elinkeinoelämän etujärjestöistä on jäänyt hallinnollisten järjestelyiden takia rekisterin ulkopuolelle. Rekisteriviranomainen on ehdottanut tämän osalta lakiin muutoksia, joihin ei kuitenkaan olla vielä tähän mennessä ryhdytty. Toinen asia, jonka rekisteriviranomaiset ovat nostaneet esille liittyy rekisteröintimenettelyyn. Irlannissa ilmoitusten tarkastus tehdään ennen rekisteröintiä, mikä on kuormittanut valvontaviranomaista merkittävästi. Kuormitus on voinut pahimmillaan viivästyttää rekisteröitymistä, jonka tulisi olla mahdollisimman nopeaa ja vaivatonta, jotta se voidaan tehdä ennen lobbaustoiminnan aloittamista. Tutkijat ovat lisäksi nostaneet Irlannin rekisterin heikkoudeksi lobbaukseen liittyvän neuvonnan puuttumisen sääntelystä, mikä jättää osan konsulttilobbaajista rekisterin ulkopuolelle, sekä lobbaukseen liittyvien taloudellisten tietojen puuttumisen⁸.

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. 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. 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

⁸ Chari, R., Hogan, J., Murphy, G. & Crepez, M. (2010). Regulating lobbying: A global comparison. Second Edition. Manchester: Manchester University Press

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, intressiyhitymiä, poliittisia puolueita, uskonnollisia ryhmiä eikä lakisääteisen sosiaaliturvan tuottajia (§1(2) ja (3)). Alla tarkemmin selvitettävällä tavalla osaa näistä toimijoista koskee rajoitettu rekisteröintivelvollisuus, mutta muilta osin LobbyG ei sovellu niihin. Sanktiot koskevat ainoastaan lobbauspalveluja tarjoavia yrityksiä ja yrityksiä, joilla on edunvalvontaa työnantajan lukuun harjoittavia työntekijöitä. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa rikotaan yleistä kieltoa tulospalkkioista. Näissä tapauksissa sanktio voidaan langettaa myös toimeksiantajalle (§15(2)).

Lain mukaan lobbaus on määritelty organisoiduksi ja strukturoiduksi yhteydenotoksi laissa erikseen määriteltyihin toimihenkilöihin. Lobbaukseksi tulkittavalla yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan välittömästi lainsäädäntöprosessiin tai lain täytäntöönpanoon valtion, läänien, kuntien tai kuntaliitosten tasolla (§4(1)). Välilliset tavat vaikuttaa, esimerkiksi median (lehdistö, tv, radio) kautta, tai sattumanvaraiset ennalta suunnitelmattomat tapaamiset toimihenkilöiden kanssa, esimerkiksi erilaisten tapahtumien yhteydessä, eivät kuulu LobbyG:n soveltamisalaan. 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 toimeenpaneuvissa tehtävissä liittovaltion, osavaltioiden, kuntien tai kuntaliitosten tasolla. Kansanedustajat kuuluvat lain määritelmän mukaan muihin kansallisiin edustajiin (§4(10)). Kansanedustajia koskee kuitenkin erityinen määräys. Yhteydenotot kansanedustajiin tai heidän avustajiinsa kuuluvat LobbyG:n piiriin ainoastaan silloin, jos yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan suoranaisesti päätöksentekoon. Määräyksen tarpeellisuutta ei ole erikseen perusteltu, ja periaatteessa sama seuraa lobbauksen yleisestä määritelmästä, joka koskee siis ainoastaan sellaisia yhteydenottoja, joilla pyritään välittömästi vaikuttamaan lainsäädäntöprosessiin tai päätöksentekoon.

Lain täytäntöönpano, mukaan lukien lobbarirekisterin ylläpito, kuuluu oikeusministeriölle ja paikallishallinnoille. Oikeusministeriön tehtäviin kuuluu muun muassa rekisteriin liittyvä neuvonta ja tiedottaminen. Paikalliset hallintoviranomaiset päättävät sakkojen määräämisestä. Niiden tulee tiedottaa oikeusministerille tutkinnan aloittamisesta, sa-

kon määrittämisestä tai tutkinnan päättämisestä. Koska vastuualueet on määritelty selkeästi, ei kahden viranomaisen välillä ole syntynyt ristiriitatilanteita. Yleisesti on kuitenkin arvioitu, että viranomaistoiminta ei ole niin tehokasta kuin se voisi olla. LobbyG ei anna viranomaisille toimivaltuuksia tarkistaa, ovatko lain piiriin kuuluvat toimijat tosiasiallisesti rekisteröityneet lobbarirekisteriin. Tämä tarkoittaa sitä, ettei oikeusministeriöllä tai paikallisilla hallintoviranomaisilla ole siten myöskään mahdollisuuksia langettaa sanktioita rekisteröintivelvoitteen laiminlyömisestä omasta aloitteestaan. Käytännössä LobbyG-laki turvautuu tältä osin aktiiviseen kansalaisyhteiskuntaan, jonka edustajat seuraavat rekisteröintejä viranomaisen puolesta.

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

6 Lausuntopalaute

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

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 lobbauseksi, 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.* Pykälässä kerrotaan avoimuusrekisterin tarkoituksesta.

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

Laki koskee päätöksentekoon vaikuttamista. 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 tietoineistojen yhdenmukaista ja laadukasta hallintaa sekä tietoturvallista käsitteilyä julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi ja mahdollistaa viranomaisten tietoineistojen 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 §. *Ilmoitusvelvollisuus.* 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 harjoittaman toiminnan ei lasketa kuuluvan osaksi oikeushenkilöiden tai yksityisen elinkeinonharjoittajan vaikuttamistoimintaa. Momentissa korostetaan, ettei avoimuusrekisteri koske järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa. Järjestäytymättömällä kansalaistoiminnalla tarkoitetaan yksilön tai yhteisön yhteiskunnallista toimintaa, joka ei ole järjestäytynyt oikeudelliseen muotoon, kuten esimerkiksi yhdistykseksi, säätiöksi tai yritykseksi. 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.

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. Valmistelulla ja päätöksenteolla voidaan tarkoittaa esimerkiksi talousarvioon, määrärahojen käyttöön sekä säädöshankkeiden ja politiikkaohjelmien sisältöön vaikuttamista. Valmistelua ja päätöksentekoa on tässä

laissa tarkoitus tulkita laajasti niin, että esimerkiksi vaikuttaminen valmisteluun, joka ei ole vielä vireillä, voi kuulua ilmoitusvelvollisuuden alaan.

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 haluamia 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 pykälässä tarkoitettua 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 vastaava 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. Näistä tilanteista voitaisiin kuitenkin kertoa vapaaehtoisesti 4 pykälän 3 momentin mukaisesti.

Momentissa määritellään vaikuttamistoiminnan kohteet, joihin edellä kuvatun kaltainen yhteydenpito edellyttää rekisteröitymistä. Momentissa tarkoitettua vaikuttamistoiminnan kohteet ovat kansanedustajat, kansanedustajien avustajat, eduskuntaryhmien henkilökunta, ministerit, ministereiden erityisavustajat, ministereiden toimikaudeksi nimetyt valtiosihteerit, eduskunnan pääsihteeri, eduskunnan apulaispääsihteeri, edus-

kunnan 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 nimetyt 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.

Perustuslaissa määritellyt tuomioistuimet ja oikeuskanslerinvirasto jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle vaikuttamisen kohteina. Perustuslaissa määritellyt tuomioistuimet jätetään soveltamisalan ulkopuolelle, sillä ne edustavat tuomiovaltaa. Valtioneuvoston oikeuskansleri on tarkoituksenmukaista jättää soveltamisalan ulkopuolelle, jotta sääntely olisi yhdenmukainen ylimpien laillisuusvalvojien osalta.

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

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

Pykälän 3 momentin mukaan oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinoharjoittajien on ilmoitettava harjoittamastaan ammattimaisesta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin. Ammattimaiseksi vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi katsotaan asiakkaan puolesta yhteydenpitäminen 2 momentissa tarkoitettuihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai asiakkaan muu vaikuttamistoiminnan neuvonta. Ammattimaiseksi vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi ei kuitenkaan yleensä katsottaisi edunvalvontajärjestöjen jäsenistön puolesta vaikuttamista tai jäsenistön neuvontaa vaikuttamistoiminnassa.

Momentissa tarkoitettuja vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluita tarjoavat Suomessa esimerkiksi vaikuttajaviestintätoimistot tai vastaavia palveluita tarjoavat muut konsulttitoimistot. Tutkimusten ja kuulemisten perusteella ne kuitenkin useimmiten pyyttelevät taustalla ainoastaan auttaen 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 muuta oikeudellista neuvontaa kuin oikeudenkäynnissä avustamista tai oikeudenkäynnin välttämistä koskevaa 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.

Oikeudellisen neuvonnan osalta on tärkeää huomioida, ettei avoimuusrekisterilailla kavenneta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n ja asianajalain 5c §:n mukaista asianajosalaisuutta, jonka perustuslakivaliokunta on katsonut sisältyvän osaksi perustuslain 21 § 2 momentissa turvattuja oikeudenmukaisen oikeuden käynnin takeita (esim. PeVL 13/2019 vp s. 3). Avoimuusrekisterilain soveltamisalan piiriin ei siten kuulu asianajajien, lupalakimiesten ja julkisten oikeusavustajien antama oikeudellinen neuvonta, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n mukaisten tehtävien hoitamisesta. Tällaisia tehtäviä ovat:

- oikeudenkäyntiin liittyvän tehtävän hoitaminen,
- oikeudellisen neuvonnan antaminen päämiehen oikeudellisesta asemasta esitutkinnassa tai muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa,
- oikeudellisen neuvonnan antaminen oikeudenkäynnin käynnistämiseksi tai sen välttämiseksi, tai
- muu oikeudellinen avustaminen oikeudenkäynnin ulkopuolisessa asiassa, kuten testamentin laadinta tai yrityskaupan tekemisessä avustaminen sopimusneuvotteluihin osallistumalla ja laatimalla sopimus.

Muussa oikeudellisessa neuvonnassa keskeistä on, että asiakkaalle tarjottu neuvonta koskee asiakkaan oikeudellista asemaa ja oikeudellisten velvoitteiden täyttämistä, mikä kytkee ne potentiaalisesti osaksi oikeudenkäymiskaarta ja siten perustuslain 21 § 2 momentissa turvattuja oikeudenmukaisen oikeuden käynnin takeita. Sen sijaan vaikuttamistoiminnan neuvontana voidaan pitää sellaista oikeudellista neuvontaa, jonka tarkoituksena on tosiasiallisesti tukea ja edistää asiakkaan vaikuttamistyötä. Tällaisina palveluina voidaan pitää esimerkiksi asiakkaille tehtäviä asiantuntijalausuntoja julkishallinnon hanketta varten tai asiakkaiden puolesta osallistumista vaikuttamistoimintaan.

Joissakin tilanteissa asianajotoimistot myös Suomessa ovat tarjonneet oikeudellista konsultointia esimerkiksi lainvalmisteluhankkeisiin liittyen sekä julkiselle että yksityiselle puolelle, mikä on ollut omiaan aiheuttamaan ongelmallisia tilanteita (OKV/536/1/2019). Tällaisen toiminnan saaminen avoimuusrekisterin piiriin on erityisen tärkeää vastaavien ristiriitatilanteiden välttämiseksi jatkossa.

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 asiakassuhteissa. Tällainen toiminta muodostaa merkittävän osan vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa harjoittavien toimijoiden toiminnasta. Yhteydenpito muistuttaa yksittäisen yrityksen tai järjestön harjoittamaa vaikuttamistoimintaa, mutta on usein kuitenkin osa vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvää yhteydenpitoa. On kuitenkin myös mahdollista, että vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa harjoittavat toimijat harjoittavat 2 momentin mukaista vaikuttamistoimintaa pyrkimällä esimerkiksi vaikuttamaan oman toimialansa sääntelyyn. Käytännössä vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvää taustoittavaa yhteydenpitoa voi olla vaikea erottaa vaikuttamistoimintaan liittyvästä yhteydenpidosta, koska yhteydenpidolla ei ole selkeää toimeksiantajaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittava toimija ei kykene yksilöimään yhteydenpidossa edustamiaan asiakkaita. Tällöin rekisterin toiminnan kannalta on selkeämpää, että vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan toimijan omaan lukuun tehtävä yhteydenpito tulkitaan 2 §:n 2 momentin mukaisena vaikuttamistoimintana ja voidaan ilmoittaa toimintailmoituksessa 6 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti ilman asiakastietoa.

Vaikuttamistoiminnan neuvontaa tarjoavat yritykset hankkivat usein palvelukseensa sellaisia henkilöitä, 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 vaikuttamistoiminnan neuvonta, joka tulee ilmoittaa rekisteriin, yksityishenkilön muusta toiminnasta. Avoimuusrekisterilailla pyritään siihen, että toimijat tunnistavat jatkossa paremmin vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvät moninaiset roolit ja kiinnittävät huomiota näissä rooleissa toimimiseen.

3 §. *Poikkeukset ilmoitusvelvollisuuteen.* 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.

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

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

Tavanomaisena yhteydenpitoa 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 yhteydenpitoa voidaan pitää yhteistyötä, jossa valmisteluasiakirjoihin ei jää

tietoa yhteydenpidosta. Näin varmistetaan, ettei sääntelyyn synny aukkoja, sillä epävirallisesta yhteydenpidosta ei välttämättä muodostu asiakirjaa, johon voitaisiin kohdistaa julkisuuslain mukainen tietopyyntö. Säännöksellä myös korostetaan viranomaisen vastuuta kuulemisten kirjaamisessa, minkä uskotaan ohjaavan viranomaisia nykyistä parempiin kirjaamiskäytäntöihin edes auttaen julkisuuslain toteutumista.

Momentin 3 kohdan mukaan lakia ei sovelleta satunnaiseen ja pienimuotoiseen vaikuttamistoimintaan, jos sitä ei tehdä korvauksesta tai kolmannen osapuolen puolesta. Usein satunnainen vaikuttamistoiminta on pienimuotoista ja pienimuotoinen toiminta satunnaista, mutta jommankumman kriteerin täyttyminen johtaa siihen, että ilmoitusvelvollisuus ei tule sovellettavaksi. Satunnainen tai pienimuotoinen vaikuttamistoiminta on käytännössä merkitykseltään rajallista. Olennaista on, että ilmoitusvelvollisuuden pääsääntönä on vaikuttamistoiminnan suunnitelmallisuus ja pitkäjänteisyys, ja tämä säännös selventää millaista toimintaa ei ainakaan sellaiseksi katsota.

Satunnaisella vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan sitä, että yksityinen elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilön edustaja on aika ajoin ja sattumanvaraisesti yhteydessä 2 §:ssä mainittuihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Ajoittainen ja sattumanvarainen yhteydenpito on luonteeltaan kertaluonteista, eikä se siten ole jatkuvaa tai usein 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 on kyse vähämerkityksisestä 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. Valtakunnan tason järjestöjen vaikuttamistoiminta lukeutuu pääsääntöisesti ilmoitusvelvollisuuden piiriin, kun taas paikallistason yhdistysten vaikuttamistoiminta harvemmin on suunnitelmallista ja pitkäjänteistä. Pienten yritysten, yhdistysten ja muiden vastaavien toimijoiden osalta taas tulisi arvioidavaksi 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 satunnainen ja pienimuotoinen vaikuttamistoiminta pyritään siihen, ettei sääntely muodostu liian byrokraattiseksi ja estä luottamushenkilöä tai viranomaista harjoittamasta tointaan. Samalla pyritään siihen, ettei satunnainen ja ei-ammattimainen vaikuttamistoiminta aiheuta kohtuutonta hallinnollista taakkaa tai hallinnollisia seuraamuksia ja että avoimuusrekisteri keskittyy merkittävän vaikuttamistoiminnan julkaisemiseen. Suomalaisen demokratian vahvuuksiin kuuluu matalahierarkisuus, joka mahdollistaa laaja-alaisen yhteiskunnallisen vuoropuhelun, jota sääntelyllä ei haluta tarpeettomasti vaikeuttaa. Määrällisesti suurin osa vaikuttamistoimintaa harjoittavista toimijoista harjoittaa satunnaista ja pienimuotoista 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, joita voi pitää satunnaisena yhteydenpitona.

Satunnaisuutta ja pienimuotoisuutta 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 potentiaaliin merkitykseen. Satunnaisena ja pienimuotoisena toimintana voidaan muun muassa pitää seuraavia esimerkkitapauksia:

- Yhdistyksen jäsenen, yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yrityksen omistaja tai työntekijä, joka toimii omista 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 muutamia kertoja vuodessa yhteyttä esimerkiksi sähköpostitse tai puhelimitse tai puhelimitse kertoakseen toiminnastaan tai mielipiteistään, mutta yhteydenpitoon ei liity muuta vaikuttamistoimintaa (esim. muita

yhteydenottoja tai vaikuttamisen tapoja, kuten kampanjoita). Käytännössä yksittäiset yhteydenpitokerrat eivät muodostu säännöllisiksi, jolloin vaikuttamistoiminta on satunnaista.

- Vaikuttamistoiminnan kohde ottaa oma-aloitteisesti yhteyttä yksityiseen elinkeinonharjoittajaan tai oikeushenkilön edustajaan. Yhteydenpito on sattumanvaraista ja kertaluonteista, eikä muodostu jatkuvaksi.
- Henkilöstöltään ja taloudellisilta resursseilta pieni oikeushenkilö, kuten pääsääntöisesti vapaaehtoisvoimin toimiva yhdistys tai mikroyritys, aktivoituu hetkellisesti käymään yhteiskunnallista keskustelua ja on tässä tarkoituksessa yhteydessä sattumanvaraisesti päättäjiin ja virkamiehiin. Tällaiselta vaikuttamistoiminnalta puuttuu käytännössä pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta tukevat henkilöstö- tai taloudelliset resurssit, jolloin vaikuttamistoiminta on omiaan jäämään pienimuotoiseksi.

Siinä tapauksessa, että toimija saa yhteydenpidosta korvauksen tai tekee sen kolmannen osapuolen puolesta, toimijan tulee rekisteröidä yhteydenpito avoimuusrekisteriin, koska korvaukseen tai toimeksiantoon voi jo sellaisenaan katsoa sisältyvän pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta.

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 muut kuin kohdassa mainitut toimijat, on lakisääteisten tehtävien ulkopuolinen toiminta tämän lain piirissä. Lakisääteisten tehtävien hoidon ulkopuoliset asiat ovat sellaisia, joita ei ole nimenomaisesti laissa säädetty toimijan lakisääteisiksi tehtäviksi. Sitä, kuuluuko jokin toiminta lakisääteisten tehtävien hoidon ulkopuolelle, tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Keskeistä kuitenkin on, ettei lakisääteinen tehtävä ole peruste olla rekisteröimättä toimijaa rekisteriin, vaan arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja vaikuttamistoimintaan liittyvän yhteydenpidon erottamiseen ja jälkimmäisen raportointiin tässä laissa säädettyin perustein. Käytännössä vain muilla julkisyhteisöillä (esim. Asianajajaliitto) kuin viranomaisilla voi olla muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä. Esimerkiksi kuntien harjoittama vaikuttamistoiminta perustuu niiden laissa määriteltyihin tehtäviin ja toimialaan.

Momentin 3 kohdan mukaan lakia ei sovelleta vieraaseen valtioon, Euroopan unioniin tai kansainväliseen hallitustenväliseen järjestöön, jos vaikuttamistoimintaan ei liity ammattimaista konsultointia. Rajauksella on haluttu turvata kansainvälisen 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 liittyvä 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.

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 kuitenkin hyvin epätodennäköistä, että ne sisältäisivät liikesalaisuuksia.

Pykälän 1 momentissa säädetään rekisteriin ilmoitettavista perustiedoista, joiden pää-tarkoituksena 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. Tällaisena tunnuksena voidaan käyttää esimerkiksi LEI-tunnistetta.

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. Yleiskuvauksen on tarkoitus kertoa toimijasta selkeää 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. Pääasialliset yhteydenpitotavat ilmoitetaan esimerkiksi valitsemalla tietojärjestelmässä, mitä yhteydenpitotavat ovat olleet (sähköposti tai muu kirjeenvaihto, verkkotapaaminen, tapaaminen tai vierailu, puhelinsoitto, muut 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 ilmoitettavista taloudellisista resursseista. Resurssit ilmoitetaan arviona edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä henkilö- ja rahallisista resursseista. Rahallisilla resursseilla on voitu esimerkiksi ostaa vaikuttamistoiminnan neuvontaa tai vaikuttamistoimintaan liittyviä materiaaleja, tai järjestää tilaisuuksia. Säännöksen tarkoituksena on julkaista vertailukelpoista tietoa lobbauksen taloudellisesta merkityksestä ja esimerkiksi lobbaukseen käytettävien resurssien kehityksestä. Ei ole kuitenkaan tarkoituksena, että rekisteriin ilmoitettaisiin taloudellisia tietoja sellaisella tarkkuudella, joka esimerkiksi edellyttäisi laajaa talousseurantaa tai tiliöintejä ilmoitusvelvollisilta. Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa pykälän nojalla tarkempia ohjeistuksia siitä, miten ilmoitetaan tietoja sopivassa suuruusluokassa (esim. ei palkattua henkilökuntaa vaikuttamistoiminnassa, alle

1 henkilötyövuosi, 1–10 henkilötyövuotta ja niin edelleen tai alle 10 000 euroa/vuodessa, 10 000–50 000 euroa vuodessa, 50 000–150 000 euroa ja niin edelleen) ja silti vertailukelpoisella tavalla. Erikseen ilmoitettaisiin vaikuttamistoimintaan palkattu henkilöstö ja käytetty rahamäärä. Neuvonnan taloudellisia tietoja ei ilmoiteta erikseen, jotta samoja resursseja ei ilmoitettaisi kahteen kertaan.

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 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 asetamiin työryhmiin tai ministeriöiden 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 momentissa säädetään ilmoitusten toimittamisesta sähköisesti. Saman sisältöistä sääntelyä on verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 7a §:ssä. Valtiontalouden tarkastusvirasto antaisi tarkemmat määräykset ilmoitusten toimittamisesta, kuten siitä, mitä sähköistä menettelyä käytetään. Toimittamistavan määrittelyssä Valtiontalouden tarkastusviraston tulee ottaa huomioon erilaisten ilmoitusvelvollisten tarpeet, kuten saavutettavuus ja ulkomaalaisten toimijoiden tai yhdistysten erityispiirteet. Erityisestä syystä Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi hyväksyä ilmoituksen toimittamisen paperilla, esimerkiksi jos ilmoitusvelvolliselta ei voida kohtuudella edellyttää sähköistä asiointia. Käytännössä tällaisten tilanteiden arvioidaan kuitenkin jäävän harvinaisiksi.

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 tä-

hän liittyvää neuvontaa englannin kielellä. Momentissa olisi myös säännös, jonka mukaan ilmoitusvelvollinen vastaa tietojen sisällöstä. Sillä turvataan sitä, että 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 pienimuotoista. 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 6 §:n mukaisessa toimintailmoituksessa. Menettelyllä varmistetaan, että vastuu rekisteröinnistä on riittävän selkeä ja kaikkien osapuolten tiedot tulevat kirjatuksi rekisteriin. Samalla vältetään päällekkäisiä kirjauksia. Rekisteri-ilmoituksen tehneen ei tarvitse jäädä odottamaan rekisteriviranomaisen hyväksyntää, kun kyseessä on ilmoitusmenettely. Tällä pyritään siihen, ettei rekisteröintimenettely rajoita tai hidasta vaikuttamistoiminnan aloittamista.

Pykälän 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on viipymättä ilmoitettava Valtiontalouden tarkastusvirastolle rekisteriin merkittyjen perustietojensa muutoksista. Valtiontalouden tarkastusvirastolle on ilmoitettava myös vaikuttamistoiminnan tai siihen liittyvän neuvonnan pysyvästä lopettamisesta. Pysyväksi lopettamiseksi katsottaisiin esimerkiksi yrityksen toimialan muuttuminen siten, että yritys lakkaisi tarjoamasta vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyviä palveluita, tai järjestön lakkauttaminen. Toiminnan pysyväksi lopettamiseksi ei kuitenkaan katsottaisi sitä, että toimija ei tietyn ajanjakson aikana ole toteuttanut vaikuttamistoimintaa tai siihen liittyvää neuvontaa, mikäli muutoin toiminta on jatkunut ennallaan. Tällä pyritään varmistamaan, että rekisteriin mer-

kitään 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, missä tapauksessa 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 loka-kuun loppuun. Poikkeuksena ovat taloudelliset tiedot, jotka ilmoitetaan vain kerran vuodessa toukokuun toimintailmoituksen yhteydessä ja jotka sisältävät näin arvion koko edellisen vuoden vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan käy-

tetyistä 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 saman 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 tehnyt 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 tarpeellista ja perusteltua.

7 §. Rekisteriviranomaisen tehtävät ja tiedonsaantioikeus. Pykälän 1 momentin mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaisena rekisterinpitäjänä ja valvoo avoimuusrekisterilaissa säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien noudattamista.

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

Momentin 2 kohdan mukaan tarkastusvirasto selvittää tietoon tulleiden ilmoitusvelvoitteiden laiminlyöntiä.

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

Momentin 4 kohdan mukaan tarkastusvirasto tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyttä. 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 riittävyttä sekä havaitessaan näihin liittyviä puutteita, kehottaa täydentämään ilmoitusta. Ilmoituksen oikeellisuuteen ja riittävyteen 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 selvittää 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 riittävyttä. 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 tutki-hankintoja.fi-palvelun kautta. Lisäksi verkkopalvelun on tarkoitus sisältää 4 §:n 2 ja 3 momenttien 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 kehittämissuhteita 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. Vakavat laiminlyönnot ovat omiaan aiheuttamaan merkittävää haittaa rekisterin luotettavuudelle ja uskottavuudelle. Puuttumista edellyttävä tilanne voisi syntyä esimerkiksi julkisuudessa esiin nousseiden epäilysten pohjalta, jolloin vastuviranomaisen 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. Tarkastusviraston tulisi pyytää 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 rekisterimerkintäriksen (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 kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään tässä laissa säädetyn ilmoituksen tai korjaamaan ilmeisen virheen tai puutteen. Säännöksen mukaan tarkastusvirasto voisi tehostaa kehotustaan uhkasakolla niissä tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta huolimatta tekisi rekisteröinti- tai toimintailmoitusta tai ilmoitus havaittaisiin olennaisilta kohdilta ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi. Ilmoitusvelvollinen velvoitettaisiin sakon uhalla tekemään ilmoitus taikka korjaamaan virhe tai puute. Sakon uhka koskisi siis käytännössä 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 kehoitettu 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. Uhkasakko voitaisiin uusia ja asettaa korkeammaksi niin kauan, kunnes ilmoitusvelvollinen tekisi ilmoituksen tai antaisi vaadittavat tiedot. Uhkasakkomenettelyn voidaan arvioida jäävän käytännössä harvinaiseksi.

Pykälän 4 momentissa on informatiivinen viittaus lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioista (808/2019).

Tarkastusvirasto soveltaa tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädettyjä suojatoimia rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi, kuten lokitietojen ylläpitäminen, tietosuojavastavaan nimittäminen ja tietojen palauttamiseen ja eheyteen liittyvät toimet.

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. Neuvottelukunnan luonteen edellyttämä kokoonpano ja tarkastusviraston riippumattomuusvaatimus huomioon ottaen sillä ei kuitenkaan olisi päätösvaltaa. Neuvottelukunnan tehtävä on konsultatiivinen, eikä se käytä julkista valtaa.

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 yhtenäisemmät eettisen edunvalvonnan toimintaohjeet, 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 päätäntävaltaa edunvalvontatoimijoiden suhteen, vaan ainoa valvova taho olisi Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tärkeää olisi korostaa selkeää eroa avoimuusrekisteriviranomaisten antamien ohjeiden ja neuvottelukunnan luoman hyvän edunvalvontatavan välillä. Hyvä edunvalvontatapa toimisi näin ollen puhtaasti itsesääntelyn periaattein ja pyrki ainoastaan kannustamaan toimijoita eettisiin käytäntöihin.

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.

Lain tavoitteiden kannalta on tärkeää, että avoimuusrekisteri.fi-palvelun käyttäjät voivat hyödyntää avoimuusrekisterin tietoja mahdollisimman monipuolisesti ja helposti. Tällä on erityistä merkitystä kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta, sillä kaikilla ei välttämättä ole samankaltaisia edellytyksiä monimutkaisiin ja laajoihin tiedonhakuuihin, jolloin tietojen vaivaton katselu ja hakeminen ovat avoimuusrekisterin tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisessä asemassa. Avoimuusrekisteri.fi-palvelun käyttäjien tulee voida hakea tietoja muun muassa ilmoitusvelvollisten, vaikuttamiskohteiden, vaikuttamiseen liittyvien aiheiden mukaan.

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 vaikutusprosesseja, 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

–

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

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

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.

Esityksellä on mahdollinen yhteys vaikuttamisvallan väärinkäytön kriminalisoinnin valmisteluun, joka on aloitettu oikeusministeriössä. Valmistelu liittyy EN:n lahjonnanvastaiseen rikosoikeudellisen yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitetun vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointivelvoitteeseen ja sitä koskevaan varaumaan joka Suomessa on edelleen voimassa.

Esityksellä on mahdollinen yhteys hallituksen esitykseen (HE 187/2021), jossa esitetään muutoksia Valtion virkamieslakiin (750/1994) muun muassa sidonnaisuuksien ilmoittamiseen ja karenssiaikaan liittyen.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

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

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että säätämisyjärjestysperusteluissa on syytä paitsi tunnistaa relevantit perustuslakikysymykset myös selostaa näitä kysymyksiä koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä sekä nostaa avoimesti esiin mahdolliset perustuslailliset tulkintakohtat (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 valtioneulouden 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

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 vaikutuskeinot 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 turvattun yhdenvertaisuuden kannalta. Sen sijaan elinkeinotoimintaan liittyvän päätoimisen vaikuttamistoiminnan harjoittamisen tai vaikuttamistoiminnan ammattimaisen neuvonnan 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 päätävällän 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 edistämismittainensa 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

Avoimuusrekisterilaki on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun 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 henkilörekistereissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 25/1998 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on tullut lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Yleinen tietosuoja-asetus 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 määriteltyjen 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 tietosuoja-asetuksen sisältämään kansalliseen liikkumavaraan on käsitelty jaksossa 4.1.

Perustuslakivaliokunta on yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 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 tallentaa myös tietosuoja-asetuksen 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 turvattun 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 säätämisyjärjestyskysymyksenä varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun kohdalla (PeVL 32/2008 vp, s. 3/1). Valiokunta on arvioinut myöhemmässä käytännössään luovutettavien tietojen sisältöä ja sääntelykontekstia, mutta päätenyt kuitenkin arvioimissaan

esityksissä pitämään tärkeänä, että sääntelyyn sisällytetään niissäkin tapauksissa raja- ja hakujen yksittäisyydestä (ks. myös PeVL 17/2021 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2016 vp, s. 6–7). Valiokunnan aikaisemmin arvioimat esitykset poikkeavat merkittävästi avoimuusrekisteriesityksestä ja sen tavoitteista. Avoimuusrekisterin tavoitteena on vahvistaa poliittisen järjestelmän integriteettiä, erilaisten ryhmien vaikuttamismahdollisuuksia ja viimekädessä kansalaisten luottamusta. Siten asetettujen tavoitteiden, rekisterin sisältämien tietojen yleisyyden ja kansalaisten yhdenvertaisen tiedonsaannin näkökulmasta avoimuusrekisterilain säännöksistä on perusteltua jättää pois säännös hakujen yksittäisyydestä, mikä mahdollistaisi rekisterin sisältämien tietojen tarkoituksenmukaisen tarkastelun ja hakemisen esimerkiksi useampi vaikuttamiskohde kerrallaan.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Säilytysajaksi ehdotetaan 10 vuotta, jota perustellaan tarkemmin 9 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Rekisteröityjen tietojen yleisyyden taso ja yhteiskunnallinen merkitys huomioon ottaen säilytysaikaa voidaan pitää perusteltuna.

Suhde sananvapauteen ja julkisuuteen

Avoimuusrekisterisääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:ssä turvattun sananvapauden kannalta. Perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennalta 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. Avoimuusrekisterilaila parannettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuutta ja mahdollisuutta vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Vaikka avoimuusrekisterilaila säädettäisiin yhteydenpidon raportoinnista, sillä ei arvioida olevan vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen lain tarkasti määritellystä soveltamisalasta johtuen.

Suhde kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen

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 on muuttunut vakiintuneeksi siten, ettei vaikuttamistoiminta enää ole vain soveltamisalan ulkopuolelle rajattua 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista satunnaista ja pienimuotoista 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 ennakoilmoitusmenettely 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 ennakoilmoitusmenettelystä. Siten avoimuusrekisterilain säännösten ei katsota olevan esteenä kokoontumisvapauden toteutumiseksi.

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 kohtelua 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 järjestäytyntä edunvalvontaa. Luvussa 2.1 ja 4.1 käsitellään tarkemmin lain vaikutuksia yhdistystoimintaan.

Suhde elinkeinovapauteen

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 rajoittavilta 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 harjoittavien rekisteröintiä pidetään tarpeellisena 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 tunnistaja 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 elinkeinovapauden kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuudesta viitannut usein, että yritykset ja muut elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7/1). Tietojen avulla kansalaisten ja vaikuttamistoiminnan kohteiden on mahdollista saada tietoa vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavista toimijoista, jotka nykyisel-

lään 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 enustettavuuden 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 selaista 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 veloitteiden 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 syvälleikäyvään 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/l, 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 viime kädessä turvataan perustuslain kansanvaltaisuuden toteutumista, ja joista voidaan perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön mukaisesti säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Suhde yhdenvertaisuuteen

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 pörssiyrityksiä 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 oikeusturvaan ja hyvään hallintoon

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Näihin takeisiin sisältyvät myös oikeus saada oikeudellista apua, oikeus itse valita oikeusavustajansa ja oikeus neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä suojataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Sen määräysten on niin ikään katsottu sisältävän oikeuden luottamukselliseen neuvonpitoon avustajan kanssa (Ks. esim. PeVL 58/2002 vp, s. 2, PeVL 15/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut asianajosalaisuuteen kohdistuvia tiedonsaantioikeuksia pitäen lähtökohtana luottamuksellisuuden kunnioittamista (PeVL 58/2002 vp, s. 2). Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä sellaista oikeudellista neuvontaa, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 ja 3 momenttien mukaisesta toiminnasta, ja voidaan siten perustusvaliokunnan tulkinnan mukaan säätää tavallisessa säätämisyksikössä (PeVL 13/2019 vp).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeusturvaan kuuluu myös jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Nämä vaatimukset kytkeytyvät osaltaan muihin hyvän hallinnon vaatimuksiin, kuten käsittelyn julkisuuteen sekä oikeuteen tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Perustuslain 21 §:n säännöstä tulee tältä osin lukea kokonaisuutena (ks. HE 309/1993 vp, s. 72). Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut mm. paperisesta asiointista luopumista huoneistotietojärjestelmään liittyen (PeVL 32/2018 vp), sähköisen asiointitilin vapaaehtoista käyttöä ulosottomenettelyssä (PeVL 5/2016 vp) ja käsittelymaksun porrastusta paperimuotoisen ja sähköisen asiointin välillä (PeVL 35/2010 vp, s. 2).

Avoimuusrekisterilain 4 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ilmoitusvelvollisen on annettava tiedot sähköisesti, ellei Valtiontalouden tarkastusvirasto erityisestä syystä hyväksy tietojen ilmoittamista paperilla. Sähköisen asioinnin yleisenä tavoitteena on helpottaa ilmoitusvelvollisten toimintaa, keventää ilmoitusvelvollisen hallinnollista taakkaa ja parantaa ilmoitusten laatua. Sähköinen asiointi myös nopeuttaa ilmoitusten käsittelyä ja vähentää viranomaistoiminnan kustannuksia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä, että velvollisuus sähköiseen asiointiin koskee ensisijaisesti oikeushenkilöitä ja toimijoita, joilla voidaan edellyttää olevan tekniset valmiudet ja riittävä kyvykkyys sähköisen asioinnin käyttämiseen (PeVL 32/2018 vp). Avoimuusrekisterin osalta voidaan olettaa näin olevan suurimmassa osassa tapauksista. Sähköisen asioinnin rinnalla kuitenkin säilytetään mahdollisuus perinteiseen paperiseen asiointiin, jos esimerkiksi ilmoitusvelvolliselta ei voida kohtuudella edellyttää sähköistä asiointia. Tällä pyritään turvaamaan yhdenvertaisuuden, oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteiden toteutuminen. Saman sisältöistä sääntelyä on verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 7a §:ssä.

Suhde eduskunnan toimintaan

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 säädetystä teosta (ks. PeVM 54/1982 vp, s. 4/l). Perustuslaista ei valiokunnan mielestä johdu estettä säätää edustajatoimen 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). Avoimuusrekisterilaki eroaa kuitenkin sidonnaisuuksien julkisuutta koskevasta sääntelystä siinä, että avoimuusrekisterilaila ei vaikuta kansanedustajan puhe- tai toimintavapauteen.

Suhde Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävään

Ehdotuksen mukaan avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten tarkastamisesta ja ilmoitusvelvollisuuden valvonnasta huolehtii Valtiontalouden tarkastusvirasto. Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion nou-

dattamisen 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 kuulu lukuun valtiontalouden tarkastusviraston pääasiällisiin tehtäviin, eivät ne toisaalta olisi ristiriidassa perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädettyjen tehtävien kanssa. Ehdoteilla tehtävillä on kiinteä yhteys perustuslailla turvatus demokraattisen järjestelmän toimintaan. Siten ne liittyvät asiällisesti 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.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

LAKIEHDOTUS

Avoimuusrekisterilaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Avoimuusrekisteri

Vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän ammattimaisen neuvonnan rekisteröintiä varten on avoimuusrekisteri.

Lain tarkoituksena on lisätä päätöksenteon avoimuutta.

2 §

Ilmoitusvelvollisuus

Avoimuusrekisteriin rekisteröidään oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien (ilmoitusvelvollinen) vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa. Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa.

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

- 1) kansanedustajat, kansanedustajien avustajat tai eduskuntaryhmien henkilökunta;
- 2) ministerit, ministereiden erityisavustajat tai ministerin toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit;
- 3) eduskunnan pääsihteeri, eduskunnan apulaispääsihteeri tai eduskunnan kanslia;
- 4) ministeriöiden kansliapäälliköt, ministeriöiden osastopäälliköt tai ministeriöt;
- 5) valtion virastojen päälliköt tai valtion virastot pois lukien tuomioistuimet ja valtioneuvoston oikeuskansleri.

Oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on lisäksi ilmoitettava harjoittamastaan asiakkaan ammattimaisesta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin.

3 §

Poikkeukset ilmoitusvelvollisuuteen

Ilmoitusvelvollisuutta ei 2 §:ssä säädetystä poiketen sovelleta seuraavaan toimintaan:

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

Ilmoitusvelvollisuutta ei 2 §:ssä säädetystä poiketen 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, Valtiontalouslaitoksen 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.

4 §

Rekisterin sisältämät tiedot

Avoimuusrekisteri sisältää ilmoitusvelvollisista seuraavat perustiedot, joita ovat:

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

Perustietojen lisäksi avoimuusrekisteri sisältää ilmoitusvelvollisten 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 tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero; asiakkaan puolesta tehtävän yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat; muun neuvonnan aiheet;
- 3) arvio edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista (taloudelliset tiedot).

Ilmoitusvelvollinen voi ilmoittaa vaikuttamistoiminnastaan vapaaehtoisesti avoimuusrekisteriin myös muita kuin 2 momentissa tarkoitettuja tietoja, kuten tietoja julkisesta kampanjoinnista. Rekisteriviranomainen lisää eduskunnan, ministeriöiden ja valtion virastojen virallisiin kuulemisiin sekä virallisesti asetettuihin työryhmiin osallistumista koskevia tietoja nähtävälle avoimuusrekisterin verkkosivuille. Rekisteriviranomainen voi lisätä rekisterin yhteyteen muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja.

Ilmoitusvelvollisen on annettava tiedot sähköisesti, ellei Valtiontalouden tarkastusvirasto erityisestä syystä hyväksy tietojen ilmoittamista paperilla. Ilmoitusvelvollinen voi ilmoittaa tiedot suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi. Ilmoitusvelvollinen vastaa tietojen sisällöstä. Rekisteriviranomainen julkaisee ilmoitusvelvollisen ilmoittamat tiedot viipymättä avoimuusrekisterissä.

5 §

Rekisteröinti-ilmoitus sekä muutoksista ilmoittaminen

Ennen vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan ammattimaisen neuvonnan aloittamista tai vaikuttamistoiminnan muuttuessa ammattimaiseksi tai pitkäjänteiseksi 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 pysyvää lopettamisesta.

6 § Toimintailmoitus

Ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava 2 § 2 ja 3 momentin mukaisesta toiminnasta sekä vaikuttamistoimintaan liittyvistä taloudellisista tiedoista seuraavasti:

- 1) 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tiedot yksilöitynä aiheen perusteella siten, että ilmoituksesta käy ilmi kunkin aiheen osalta yhteydenpidon kohteet ja pääasialliset yhteydenpitotavat;
- 2) 4 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot neuvonnan kohteen mukaan;
- 3) 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 nimittetyt 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 rekisterinpitäjänä ja valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tässä tarkoituksessa se:

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

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään tässä laissa säädetyn ilmoituksen tai korjaamaan ilmeisen virheen tai puutteen. 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 tekemään ilmoituksen taikka korjaamaan virheen tai puutteen. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi asettaa päätöksen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

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 .

LAGFÖRSLAG

Lag om öppenhetsregistret

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 § Öppenhetsregister

För registrering av påverkanskommunikation och yrkesmässig rådgivning som anknyter till sådan kommunikation finns ett öppenhetsregister.

Lagens syfte är att öka öppenheten i beslutfattandet.

2 § Anmälningsskyldighet

I öppenhetsregistret registreras uppgifter om juridiska personers och enskilda näringsidkares (anmälningsskyldiga) påverkanskommunikation och yrkesmässiga rådgivning som anknyter till sådan kommunikation. I öppenhetsregistret registreras inte sådan verksamhet inom det civila samhället som inte är organiserad och inte heller privatpersoners verksamhet.

Juridiska personer och enskilda näringsidkare ska till öppenhetsregistret anmäla påverkanskommunikation som de utövar, om verksamheten syftar till att på ett långsiktigt eller planmässigt sätt påverka beredningen och beslutfattandet i riksdagen, ministerierna eller statens ämbetsverk genom kontakter med föremålen för påverkanskommunikationen, vilka är:

- 1) riksdagsledamöter, ledamotsassistenter eller riksdagsgruppernas personal,
- 2) ministrar, ministrarnas specialmedarbetare eller statssekreterare som har utnämnts för en ministers mandatperiod,
- 3) riksdagens generalsekreterare, riksdagens biträdande generalsekreterare eller riksdagens kansli,
- 4) ministeriernas kanslichefer, ministeriernas avdelningschefer eller ministerier,
- 5) chefer för statens ämbetsverk eller statens ämbetsverk, med undantag för domstolar och justitiekanslern i statsrådet.

Juridiska personer och enskilda näringsidkare ska dessutom till öppenhetsregistret anmäla sådan yrkesmässig rådgivning till klienter om påverkanskommunikation som de bedriver.

3 §

Undantag från anmälningsskyldigheten

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 2 § tillämpas anmälningsskyldigheten inte på följande verksamheter:

- 1) sedvanliga kontakter med myndigheter,
- 2) deltagande i arbetsgrupper som tillsatts av en myndighet eller på samråd där deltagandet dokumenteras,
- 3) sporadisk och småskalig påverkanskommunikation, när den inte sker mot ersättning eller för en tredje parts räkning,
- 4) kontakter som ingår i statens ägarstyrning,
- 5) partiverksamhet, med undantag för riksdagsgruppernas verksamhet.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 2 § tillämpas anmälningsskyldigheten inte på följande aktörer:

- 1) enskilda näringsidkare vars näringsverksamhet inte omfattar i 2 § nämnd påverkanskommunikation eller yrkesmässig rådgivning inom påverkanskommunikation,
- 2) statens, välfärdsområdets, kommunens eller landskapet Ålands myndigheter, privata offentligt rättsliga inrättningar, Riksdagens justitieombudsmans kansli och Människorättscentret som finns i anslutning till det, Statens revisionsverk, Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor (Utrikespolitiska institutet), statens affärsverk eller på andra offentliga samfund eller aktörer som sköter lagstadgade uppgifter när det gäller skötseln av dessa uppgifter,
- 3) representanter för en främmande stat, Europeiska unionen eller en internationell mellanstatlig organisation, om påverkanskommunikationen inte omfattar sådan yrkesmässig rådgivning som avses i 2 § 3 mom.,
- 4) en stödförening eller valmansförening för en person som är uppställd som kandidat i ett val.

4 §

Uppgifter i registret

Öppenhetsregistret innehåller följande basuppgifter om de anmälningsskyldiga:

- 1) en enskild näringsidkares eller juridisk persons firma, eventuella bifirma, företags- och organisationsnummer eller någon annan motsvarande beteckning samt såsom kontaktuppgifter e-postadress eller postadress samt telefonnummer,
- 2) uppgift om bransch samt en allmän beskrivning av verksamheten,
- 3) medlemskap i intressebevakningsorganisationer som är verksamma i Finland,
- 4) datum för registreringen,

- 5) sådana med stöd av 7 § 2 mom. meddelade uppmaningar som förenats med vite,
- 6) uppgift om upphörande av verksamheten och tidpunkten för detta.

Utöver basuppgifterna innehåller öppenhetsregistret uppgifter om de anmälningsskyldigas påverkanskommunikation enligt 2 § 2 mom. och om rådgivning inom påverkanskommunikationen enligt följande:

- 1) i fråga om uppgifter som gäller påverkanskommunikationen, uppgifter om föremålen för kontakterna, ämnena och om de huvudsakliga sätten för kontakterna,
- 2) i fråga om uppgifter som gäller rådgivning inom påverkanskommunikation, klientens firma, eventuella bifirma, företags- och organisationsnummer eller annan motsvarande beteckning samt som kontaktuppgifter e-postadress eller postadress och telefonnummer, föremålen för de kontakter som hafts för kundens räkning, ämnena och de huvudsakliga sätten att hålla kontakt, ämnena för annan rådgivning,
- 3) en uppskattning av de resurser som använts för påverkanskommunikationen under det föregående kalenderåret (ekonomiska uppgifter).

Den anmälningsskyldiga kan frivilligt till öppenhetsregistret lämna också andra uppgifter om påverkanskommunikationen än de uppgifter som avses i 2 mom., såsom uppgifter om offentliga kampanjer. Registermyndigheten lägger fram uppgifter om officiella samråd med riksdagen, ministerierna och statens ämbetsverk samt om deltagandet i officiellt tillsatta arbetsgrupper på öppenhetsregistrets webbsidor. Registermyndigheten kan i anslutning till registret föra in annat material som gäller öppenheten inom förvaltningen.

Den anmälningsskyldiga ska lämna uppgifterna elektroniskt, om inte Statens revisionsverk av särskilda skäl godkänner att uppgifterna lämnas på papper. Den anmälningsskyldiga kan lämna uppgifterna på finska, svenska eller engelska. Den anmälningsskyldiga svarar för uppgifternas innehåll. Registermyndigheten ska utan dröjsmål i öppenhetsregistret offentliggöra de uppgifter som den anmälningsskyldiga lämnat.

5 §

Registreringsanmälan samt anmälan om ändringar

Innan påverkanskommunikationen eller den yrkesmässiga rådgivningen inom påverkanskommunikationen inleds eller när påverkanskommunikationen blir yrkesmässig eller långsiktig, ska till registermyndigheten för anteckning i registret göras en anmälan, som ska innehålla de basuppgifter som avses i 4 § 1 mom. 1–3 punkten.

Den anmälningsskyldiga ska utan dröjsmål meddela registermyndigheten om ändringar i de basuppgifter som anmälts till registret. Dessutom ska den anmälningsskyldiga underrätta registermyndigheten om att påverkanskommunikationen och rådgivningen om påverkanskommunikationen upphör permanent.

6 §

Verksamhetsanmälan

Den anmälningsskyldiga ska lämna följande uppgifter om verksamheten enligt 2 § 2 och 3 mom. samt om ekonomiska uppgifter som hänför sig till påverkanskommunikationen:

- 1) de uppgifter som avses i 4 § 2 mom. 1 punkten specificerade enligt ämnet så att av anmälan för varje ämne framgår vilka föremålen för kontakterna har varit och vilka de huvudsakliga sätten att hålla kontakt har varit,
- 2) de uppgifter som avses i 4 § 2 mom. 2 punkten enligt föremålet för rådgivningen,
- 3) de uppgifter som avses i 4 § 2 mom. 3 punkten.

Verksamhetsanmälan görs två gånger per år, i maj och november, för de sex månader som föregått den månad då anmälan görs. De ekonomiska uppgifterna lämnas i verksamhetsanmälan för maj månad. Om den anmälningsskyldiga under de sex månader som föregått den månad då anmälan görs inte har bedrivit verksamhet enligt 2 § 2 eller 3 mom., ska detta anges i verksamhetsanmälan.

I verksamhetsanmälan anges föremålen för kontakterna specificerade så, att det i fråga om riksdagsledamöterna, ministrarna, de statssekreterare och specialmedarbetare som utnämnts för ministrarnas mandatperiod, riksdagens generalsekreterare och biträdande generalsekreterare, ministeriernas kanslichefer och avdelningschefer samt ämbetsverkens chefer anges vem personen i fråga är. I fråga om ledamotsassistenter och riksdagsgruppernas personal anges uppgift om riksdagsgruppen. I fråga om kontakter med ministeriernas och de statliga ämbetsverkens övriga tjänstemän anges uppgifter om avdelningen och enheten.

7 §

Registermyndighetens uppgifter och rätt att få uppgifter

Statens revisionsverk är personregisteransvarig för öppenhetsregistret och övervakar att anmälningsskyldigheten fullgörs. I detta syfte ska verket:

- 1) styra och råda de anmälningsskyldiga att göra de anmälningar som anges i denna lag,

- 2) utreda försummelser av anmälningsskyldigheten som kommit till dess kännedom,
- 3) granska huruvida samtliga aktörer som införts i registret har lämnat en verksamhetsanmälan,
- 4) vid behov uppmana en anmälningsskyldig att göra en ny anmälan, komplettera sin anmälan eller visa att en anmälan är riktig och tillräcklig,
- 5) föra och utveckla ett elektroniskt register,
- 6) ge preciserande anvisningar,
- 7) tillsätta den delegation som avses i 8 §,
- 8) göra upp en årsrapport om registrets verksamhet och om tillsynen av registret.

Trots sekretessbestämmelserna ska en anmälningsskyldig på begäran till Statens revisionsverk lämna sådana handlingar och uppgifter som behövs för tillsynen. Revisionsverket kan på eget initiativ ur registret avföra uppenbart felaktiga uppgifter som är till betydande skada för registrets tillförlitlighet och för aktörerna i registret eller för dem som är föremål för påverkanskommunikation.

Statens revisionsverk kan uppmana en anmälningsskyldig att göra en anmälan enligt denna lag eller att rätta ett uppenbart fel eller en uppenbar brist. Om en anmälningsskyldig trots uppmaning från Statens revisionsverk inte lämnar in någon anmälan enligt denna lag eller om det konstateras att anmälan är uppenbart oriktig eller bristfällig på väsentliga punkter, får Statens revisionsverk förplikta den anmälningsskyldiga att lämna in en anmälan eller att rätta felet eller bristen. Statens revisionsverk kan förena beslutet med vite. Bestämmelser om vite finns i viteslagen (1113/1990).

Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

8 §

Delegation och god intressebevakningssed

Statens revisionsverk tillsätter en delegation med uppgift att följa upp öppenhetsregistrets verksamhet, ta initiativ till utveckling av verksamheten samt att vara officiellt samarbetsorgan för de intressentgrupper som lagen gäller.

Statens revisionsverk kallar företrädare för centrala intressentgrupper till medlemmar i delegationen för en viss tid på högst tre år. Delegationen utser inom sig en ordförande.

Delegationen ska utarbeta en god intressebevakningssed. Vid utarbetandet av intressebevakningsseden ska också aktörer utanför delegationen höras på bred front.

9 §

Elektroniskt register och offentliggörande av uppgifter

De uppgifter enligt 4 § som anmälts till öppenhetsregistret offentliggörs i det allmänna datanätet.

Uppgifterna i öppenhetsregistret ska hållas tillgängliga i det allmänna datanätet i tio år. På förvaringen av och tillgången till uppgifter i öppenhetsregistret tillämpas i övrigt bestämmelserna i arkivlagen (831/1994) och i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

10 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 7 § 3 mom. tillämpas dock först från och med den 1 20 .

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-959-9 (PDF)