

Avoimuusrekisteri

Opas



Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:15

Avoimuusrekisteri

Opas

Oikeusministeriö Helsinki 2023

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

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-400-775-7

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Grafikat: Pirita Tolvanen

Helsinki 2023

Avoimuusrekisteri Opas

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:15		Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Yhteisötekijä	Oikeusministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	29

Tiivistelmä

Tämän oppaan tarkoituksena on antaa yleiskuvaus avoimuusrekisteristä, siihen liittyvistä keskeisistä käsitteistä, menettelyistä ja toimijoista. Opas on tarkoitettu niin vaikuttamiskohteille kuin vaikuttamistoimintaa ja sen neuvontaa harjoittaville, avoimuusrekisterin kanssa muuten tekemisissä oleville kuin kaikille avoimuusrekisteristä kiinnostuneille.

Avoimuusrekisteriin merkitään eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa eli lobbausta ja siihen liittyvää vaikuttamistoiminnan neuvontaa eli lobbauksen konsultointia.

Ilmoituksen tekeminen avoimuusrekisteriin on lobbaajien velvollisuus ja avoimuusrekisterin myötä tällainen toiminta tulee avoimesti yleisön tarkasteltavaksi.

Avoimuusrekisterin tarkoituksena on parantaa päätöksenteon avoimuutta ja tehdä näkyvämmäksi päätöksentekoon liittyvää epävirallista vaikuttamistoimintaa.

Asiasanat lobbaus, avoimuus, vaikuttaminen, julkisuusperiaate, julkisuus, rekisteri

ISBN PDF 978-952-400-775-7 **ISSN PDF** 2490-0990

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-775-7>

Öppenhetsregistret Handbok

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:15	Tema	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet	
Utarbetad av	Justitieministeriet	
Språk	finska	Sidantal 29

Referat

Syftet med denna handbok är att ge en allmän beskrivning av öppenhetsregistret, de centrala begreppen, förfarandena och aktörerna i anknytning till det. Handboken är avsedd såväl för dem, som är föremål för påverkanskommunikation, som för dem som bedriver påverkanskommunikation och rådgivning i anslutning till denna påverkanskommunikation, de som annars har att göra med öppenhetsregistret och för alla som är intresserade av öppenhetsregistret.

I öppenhetsregistret antecknas påverkanskommunikation som utövas på riksdagen och ministerierna, dvs. lobbning, och rådgivning i anslutning till denna påverkanskommunikation, dvs. konsultdriven lobbning.

Det är lobbarnas skyldighet att göra anmälan till öppenhetsregistret och genom öppenhetsregistret kan sådan verksamhet öppet granskas av allmänheten.

Syftet med öppenhetsregistret är att förbättra öppenheten vid beslutsfattande och göra inofficell påverkanskommunikation i anknytning till beslutsfattande mer synligt.

Nyckelord lobbning, öppenhet, påverkan, offentlighet, offentlighetsprincipen, register

ISBN PDF 978-952-400-775-7 **ISSN PDF** 2490-0990

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-775-7>

Transparency Register Guide

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2023:15	Subject	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland	

Group author	Ministry of Justice, Finland	
Language	Finnish	Pages 29

Abstract

The purpose of this guide is to provide a general description of the Transparency Register, and the key concepts, methods and actors related to it. The guide is intended for those who are influenced by lobbying, those engaged in the representation of interests and its consultancy, those who are otherwise involved with the Transparency Register and those are interested in its contents.

Any representation of interests, i.e. lobbying activities that target Parliament and the ministries are entered in the Transparency Register, as are any lobbying consultancy.

Registering information in the register is the responsibility of lobbyists, and with the establishment of the Transparency Register information on these activities will become more transparently available for viewing by the public.

The purpose of the Transparency Register is to improve the transparency of decision-making and make unofficial lobbying related to decision-making more visible.

Keywords lobbying, openness, influencing, publicity, principle of openness, register

ISBN PDF	978-952-400-775-7	ISSN PDF	2490-0990
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-775-7>

Sisältö

1	Yleistä	7
1.1	Miksi avoimuusrekisteri on perustettu?	7
1.2	Miten avoimuusrekisteri toimii?	8
1.3	Milloin avoimuusrekisteri otetaan käyttöön?	9
2	Avoimuusrekisterin sanastoa	10
3	Miten ilmoitusvelvollisuus muodustuu?	13
3.1	Ilmoitusvelvolliset toimijat ja poikkeukset	14
3.2	Vaikuttamiskohteet	14
3.3	Ilmoitettava toiminta	16
3.3.1	Vaikuttamistoiminta	17
3.3.2	Vaikuttamistoiminnan neuvonta	17
3.3.3	Toimintaan liittyvät poikkeukset	18
4	Mitä tietoa avoimuusrekisteriin merkitään ja milloin?	22
4.1	Rekisteröinti-ilmoitus	23
4.2	Toimintailmoitus	23
4.3	Avoimuusrekisterin vuosikello	25
4.4	Ilmoitusvelvollisuuden päättyminen	26
4.5	Tietojen julkisuus ja arkistointi	26
5	Miten avoimuusrekisteriä valvotaan?	27
5.1	Valtiontalouden tarkastusvirasto rekisterin valvojana	27
5.2	Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudet	27
5.3	Sanktiot ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin tapahtuessa	28
5.4	Vuosiraportti ja kertomus avoimuusrekisteristä	28
6	Neuvottelukunta	29

1 Yleistä

Tämän oppaan tarkoituksena on antaa yleiskuvaus avoimuusrekisteristä, siihen liittyvistä keskeisistä käsitteistä, menettelyistä ja toimijoista. Opas on tarkoitettu lobbareille, vaikuttajaviestijöille sekä kaikille vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa harjoittaville tahoille. Opas sisältää tietoa myös vaikuttamistoiminnan kohteille sekä kaikille rekisterin tietoja hyödyntäville tahoille.

1.1 Miksi avoimuusrekisteri on perustettu?

Avoimuusrekisterin tarkoituksena on lisätä päätöksenteon avoimuutta. Rekisteriin viedään tieto eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta eli lobbauksesta sekä vaikuttamistoiminnan neuvonnasta eli lobbauksen konsultoinnista. Avoimuusrekisterin avulla on helpompi seurata poliittisen järjestelmän toimintaa. Samalla julkisuusperiaate laajenee koskemaan erilaisia yhteydenpidon muotoja.

Päätäjien, virkamiesten ja lobbausta harjoittavien tahojen vuoropuhelu on viime vuosikymmeninä lisääntynyt ja säännönmukaistunut ja verkostoimainen yhteistyö on kasvattanut suosiotaan. Kehitykseen ovat myös läheisesti liittyneet muun muassa ns. pyöröovi-ilmiö, lobbauksen ammattimaistuminen ja vaikuttajaviestintämarkkinoiden syntyminen. Julkaisemalla avoimuusrekisterissä ajantasaista tietoa lobbauksesta voidaan osoittaa lobbauksen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää ja hälventää lobbaukseen kohdistuvia epäilyksiä.

Avoimuusrekisterin avulla voi muun muassa tehdä entistä paremmin julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä viranomaisten suhdetoiminnasta, sillä tietopyynnön tekijän on avoimuusrekisterin tarjoamien tietojen perusteella entistä helpompaa kohdistaa tietopyynnöt oikeaan asiakirja-aineistoon. Lisäksi avoimuusrekisteri tuo poliittiset päätöksentekijät ja näiden avustajakunnan vahvemmin julkisuusperiaatteen piiriin, mikä parantaa kansalaisten mahdollisuutta seurata poliittisen päätöksenteon ympärillä käytävää vuoropuhelua.

Avoimuusrekisteri on kansallisen tason lobbaamiseen liittyvä rekisteri. Euroopan unionin tasolla tapahtuvaa lobbaamista voi tarkastella EU:n avoimuusrekisteristä.¹

Erilaiset lobbaamista koskevat rekisterit ovat yleistyneet viime vuosina. Esimerkiksi Irlannissa otettiin oma kansallinen lobbausta koskeva rekisteri käyttöön vuonna 2015 ja Itävallassa on toiminut lobbausrekisteri jo vuodesta 2013. Pohjoismaista Suomi on ensimmäinen valtio, jossa otetaan käyttöön kansallinen lobbarirekisteri.

Avoimuusrekisterilain käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyi kaksi lausumaa. Lausumat edellyttävät, että avoimuusrekisterin toimeenpanoa ja vaikutuksia seurataan. Myös avoimuusrekisterin soveltamisalan laajentamista arvioidaan kokemusten perusteella.

Oikeusministeriö vastaa avoimuusrekisteriä koskevan lainsäädännön seurannasta ja kehittämisestä. Avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten tarkastamisesta ja ilmoitusvelvollisuuden valvonnasta huolehtii valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV).

1.2 Miten avoimuusrekisteri toimii?

Avoimuusrekisteri on julkinen verkossa saatavilla oleva rekisteri, jota kuka tahansa voi tarkastella. Rekisteri sisältää tietoa vaikuttajista, vaikuttamisesta ja vaikuttamiseen käytetyistä resursseista.

Rekisteri löytyy osoitteesta avoimuusrekisteri.fi. Ilmoitusten tekeminen avoimuusrekisteriin ja rekisterin tarkastelu on maksutonta.

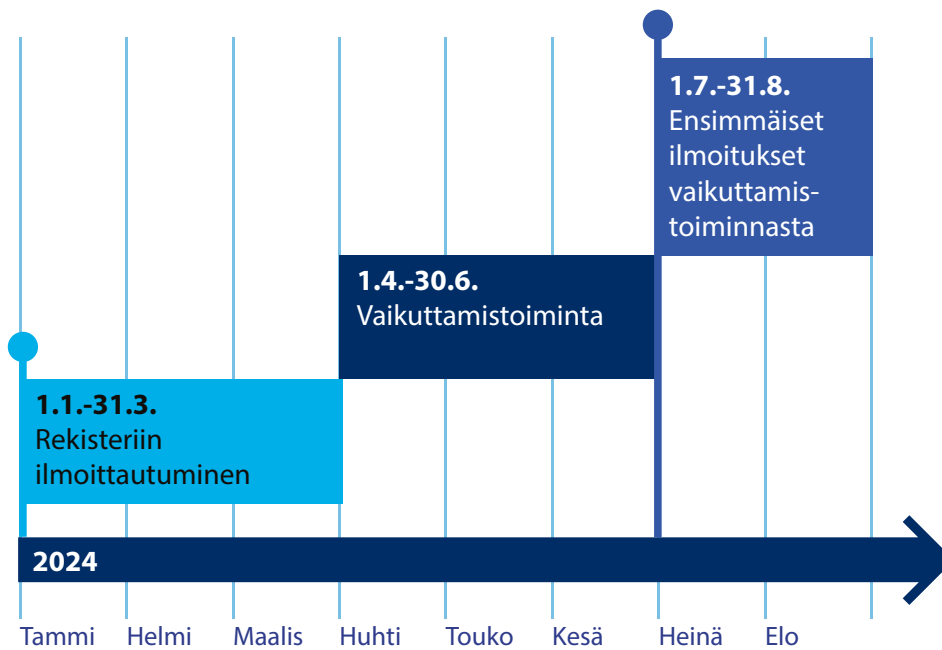
Avoimuusrekisteri toimii ilmoitusmenettelyllä. Tämä tarkoittaa, että viranomainen ei kontrolloi rekisteriin merkittävää tietoa ennakollisesti vaan valvonta on jälkikäteistä. Tällä pyritään siihen, ettei rekisteröintimenettely rajoita tai hidasta vaikuttamistoiminnan aloittamista ja harjoittamista.

Ilmoitukset voi tehdä rekisteriin suomeksi tai ruotsiksi.

¹ Euroopan parlamentin, EU:n neuvoston ja Euroopan komission avoimuusrekisteriin voi tutustua [täällä](#).

1.3 Milloin avoimuusrekisteri otetaan käyttöön?

Ensimmäisten ilmoitusten aikataulu



Eduskunta hyväksyi avoimuusrekisterilain (430/2023) 24.2.2023 ja tasavallan presidentti vahvisti lain 23.3.2023.

Avoimuusrekisterilaki tulee voimaan 1.1.2024, jolloin rekisteröityminen alkaa.

[Avoimuusrekisteri.fi](https://avoimuusrekisteri.fi)-palvelu avautuu ennen lain voimaantuloa. Lisätietoja aikataulusta antaa valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV).

Avoimuusrekisterin neuvottelukuntaa koskevat säännökset tulivat voimaan jo aiemmin 1.4.2023. Ensimmäinen neuvottelukunta asetetaan vuoden 2023 aikana.

Rekisteröinti-ilmoituksia voi tehdä 1.1.2024 alkaen. Jokainen, joka on lain voimaantulopäivän 1.1.2024 ja 31.3.2024 välillä velvoitettu ilmoittamaan toiminnastaan, tulee tehdä rekisteröinti-ilmoitus viimeistään 31.3.2024. Ensimmäiset toimintailmoitukset avoimuusrekisteriin tehdään 1.7.–31.8.2024. Taloudelliset tiedot ilmoitetaan ensimmäisen kerran 1.7.–31.8.2026 vuoden 2025 toiminnasta.

2 Avoimuusrekisterin sanastoa

Avoimuusrekisteri

Rekisteri, johon ilmoitetaan eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuva vaikuttamistoiminta ja sen neuvonta. Avoimuusrekisteristä säädetään avoimuusrekisterilaissa (430/2023). Rekisteriä ylläpitää ja valvoo valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Rekisteri löytyy verkosta osoitteesta avoimuusrekisteri.fi.

Ilmoitusvelvollinen

Ilmoitusvelvollisia ovat vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa harjoittavat oikeushenkilöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat. Yksityisistä elinkeinonharjoittajista rekisteröinti-velvollisuus koskee ainoastaan niitä, jotka harjoittavat päätoimisesti vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa. Ilmoitusvelvollisen on tehtävä rekisteröinti-ilmoitus ja toimintailmoitus avoimuusrekisteriin. Ilmoitusvelvollisuus koskee aina vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa harjoittavaa, ei vaikuttamiskohdetta.

Ilmoituskausi

Avoimuusrekisteriin merkitään tiedot tehdystä vaikuttamistoiminnasta kahdesti vuodessa. Kalenterivuodessa on kaksi ilmoituskautta: tammi–helmikuun ilmoituskausi sekä heinä–elokuun ilmoituskausi. Ilmoituskauden aikana avoimuusrekisteriin ilmoitetaan edellisen raportointijakson aikana tehty vaikuttamistoiminta.

Lobbaus

Lobbauksella tarkoitetaan avoimuusrekisterilaissa erikseen määriteltyä vaikuttamistoimintaa. Lobbaus voi olla esimerkiksi edunvalvontaa, vaikuttamisviestintää tai vaikuttamista. Lobbaukseen liittyy myös konsulttitoimintaa, joka on määritelty avoimuusrekisterilaissa vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi.

Oikeushenkilö

Oikeushenkilö, joka harjoittaa vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa on velvollinen ilmoittamaan toiminnastaan avoimuusrekisteriin. Oikeushenkilöitä voivat olla esimerkiksi yritykset, yhteisöt ja viranomaiset. Oikeushenkilöiden ilmoitusvelvollisuudessa on joitain poikkeuksia. Katso lisää ilmoitusvelvollisuuden syntymisestä ja poikkeuksista oikeushenkilöiden ilmoitusvelvollisuuteen kohdasta 3.1.

Raportointijakso

Kalenterivuosi jakaantuu kahteen kuuden kuukauden raportointijaksoon: tammi–kesäkuun sekä heinä–joulukuun raportointijaksoon. Raportointijakson aikana tehty vaikuttamistoiminta ilmoitetaan avoimuusrekisteriin raportointijaksoa seuraavan ilmoituskauden aikana.

Rekisteröinti-ilmoitus

Rekisteröinti-ilmoitus vaikuttamistoiminnan tai sen neuvonnan aloittamisesta tehdään viimeistään sinä päivänä, kun vaikuttamistoiminta aloitetaan. Rekisteröinti-ilmoituksesta ja sen tekemisestä katso tarkemmin kohta 4.1.

Toimintailmoitus

Toimintailmoituksella, joka tehdään ilmoituskauden aikana, ilmoitetaan tehdystä vaikuttamistoiminnasta ja vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Toimintailmoituksen tekemisestä katso tarkemmin kohta 4.2.

Taloudelliset tiedot vaikuttamistoiminnasta ja vaikuttamistoiminnan neuvonnasta ilmoitetaan kerran vuodessa heinä–elokuussa annettavan toimintailmoituksen yhteydessä. Katso tarkemmin taloudellisten tietojen ilmoittamisesta kohta 4.2.

Vaikuttamiskohde

Vaikuttamiskohdeella tarkoitetaan sitä kohdetta, jonka toimintaan lobbaamisella pyritään vaikuttamaan. Avoimuusrekisterissä vaikuttamisen kohteita ovat eduskunta ja ministeriöt. Vaikuttamiskohdeista katso tarkemmin kohta 3.2.

Vaikuttamistoiminta

Vaikuttamistoiminta on omaan lukuun harjoitettavaa vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuvaa yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta. Katso lisää vaikuttamistoiminnasta kohdasta 3.3.1.

Vaikuttamistoiminnan neuvonta

Vaikuttamistoiminnan neuvonta on asiakkaan toimeksiannosta elinkeinona harjoitettava asiakkaan puolesta tehtyä vaikuttamistoimintaa tai asiakkaalle annettavaa muuta aiheeseen liittyvää neuvontaa. Konsulttityönä tehtävä vaikuttamistoiminta asiakkaan toimeksiannosta on esimerkki vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Katso lisää vaikuttamistoiminnan neuvonnasta kohdasta 3.3.2.

Valvontaviranomainen

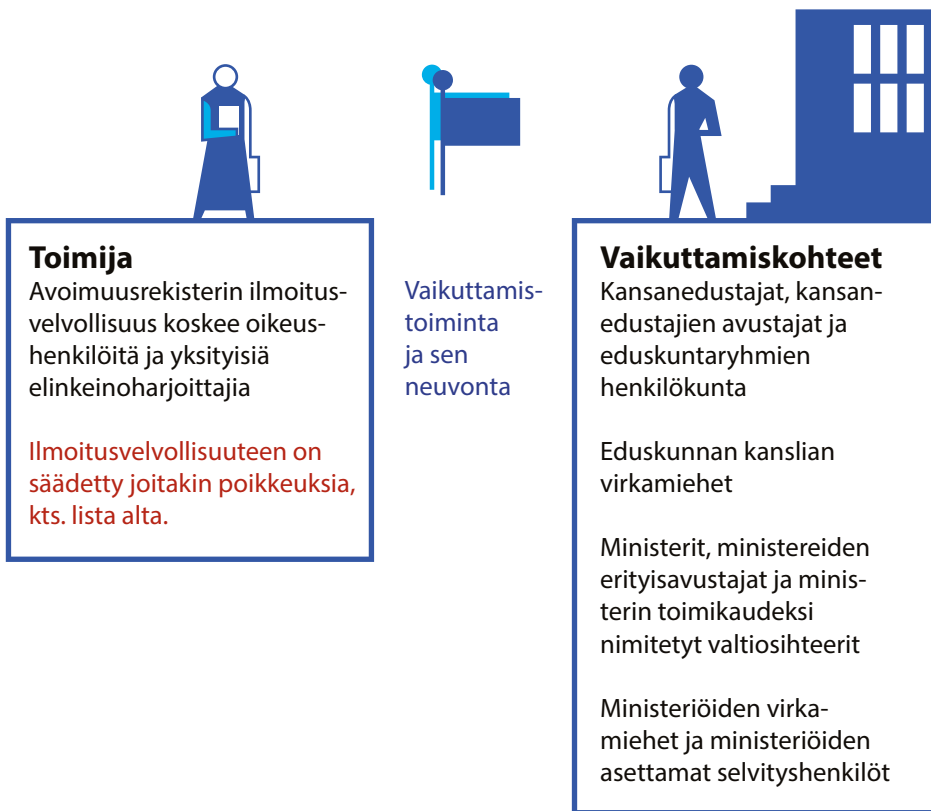
Rekisterin valvontaviranomainen on valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), joka valvoo avoimuusrekisteriin tehtäviä ilmoituksia. Valvontaviranomaisen tehtävistä katso lisää luvusta 5.

Yksityinen elinkeinoharjoittaja

Yksityinen elinkeinoharjoittaja, joka harjoittaa vaikuttamistoimintaa on ilmoitusvelvollinen avoimuusrekisteriin. Yksityiset elinkeinoharjoittajat, jotka eivät harjoita päätoimisesti vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa, eivät ole ilmoitusvelvollisia. Katso lisää ilmoitusvelvollisuuden muodostumisesta ja poikkeuksista siihen kohdasta 3.1.

3 Miten ilmoitusvelvollisuus muodustuu?

Avoimuusrekisterissä ilmoitusvelvollisia ovat oikeushenkilöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka harjoittavat eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa



3.1 Ilmoitusvelvolliset toimijat ja poikkeukset

Ilmoitusvelvollisia toimijoita voivat olla oikeushenkilöt tai yksityiset elinkeinonharjoittajat. Ilmoitusvelvollisten toimijoiden osalta on kuitenkin säädetty joitakin poikkeuksia.

Ilmoitusvelvollisia avoimuusrekisteriin eivät ole:

- yksityishenkilöt
- yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka eivät harjoita päätoimisesti vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa
- järjestäytymätön kansalaistoiminta, esimerkiksi rekisteröitymättömät kansalaisliikkeet ja vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön valitsijayhdistykset
- asunto-osakeyhtiöt
- valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomainen, valtion liikelaitos ja muu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos kuin yliopisto
- eduskunnan kanslia, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, valtionalouden tarkastusvirasto sekä Ulkopoliittinen instituutti
- puolueet, puolueyhdistykset, eduskuntaryhmät ja ehdokkaiden tukiyhdistykset
- julkisyhteisöt ja -toimijat silloin, kun ne harjoittavat lakisääteisiä tehtäviään
- kansainväliset hallitustenväliset järjestöt
- vieraan valtion ja Euroopan unionin edustajat, esimerkiksi diplomaatit
- asianajajat, luvansaaneet oikeudenkäyntiavustajat ja julkiset oikeusavustajat paitsi silloin, kun ne harjoittavat vaikuttamistoimintaa tai sellaista vaikuttamistoiminnan neuvontaa, jossa ei ole kyse asiakkaan oikeudellisen aseman määrittelystä, asiakkaan avustamisesta hallintoasiassa, oikeussäännöksen soveltamista koskevasta neuvonnasta tai muusta asiakkaan toimintaan liittyvästä oikeudellisesta neuvonnasta.

3.2 Vaikuttamiskohteet

Ilmoitusvelvollisuuden syntyminen edellyttää vaikuttamiskohteen olevan eduskunta tai ministeriö. Esimerkiksi kuntapäätäjiin tai valtion virastoihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa ei rekisteröidä avoimuusrekisteriin.

Eduskunta

Eduskunnalla tarkoitetaan:

- kansanedustajia
- kansanedustajien avustajia
- eduskuntaryhmien henkilökuntaa
- eduskunnan virkamiehiä.

Ministeriö


Ministeriöllä tarkoitetaan:

- ministeriä
- ministerin toimikaudeksi nimitettyjä valtiosihteereitä
- ministerin erityisavustajia
- ministeriön virkamiehiä
- ministeriöiden asettamia selvityshenkilöitä.

Vaikuttamiskohteiden osalta avoimuusrekisteri ei edellytä toimenpiteitä tai synnytä velvollisuuksia. Ilmoitusvelvollinen on aina vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa harjoittavalla.

Vaikuttamiskohteilla on oikeus saada väärin tai puutteellisesti rekisteriin kirjatut tiedot korjatuksi. Rekisteriin merkittäviä tietoja käsitellään luvussa 4 ja rekisterin valvontaa luvussa 5.

3.3 Ilmoitettava toiminta



Avoimuusrekisteriin ilmoitettava toiminta:

1. Vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuva yhteydenpito, jolla pyritään vaikuttamaan valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai muuta vastaavaa tavoitetta
2. Vaikuttamistoiminnan neuvonta, jossa vaikuttamistoimintaa tehdään asiakkaan puolesta tai tälle annetaan muunlaista vaikuttamistoiminnan tukea
3. Vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien suhdetoiminta

Avoimuusrekisteriin ei tarvitse ilmoittaa:

- Pienimuotoinen vaikuttamistoiminta
- Tavanomainen asiointi viranomaisessa
- Julkinen esiintyminen yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa
- Joukkoviestintä ja uutis- tai asiakaskirjeen lähettäminen
- Journalistisessa tarkoituksessa tehty tiedonkeruu
- Osallistuminen kuulemiseen tai viranomaisen asettamaan työryhmään
- Vaikuttamistoiminnan neuvonta julkishallinnon toimijoille ja eräille muille laissa mainituille tahoille
- Viranomaisen selvityshenkilönä toimiminen
- Valtion omistajaohjaukseen sisältyvä yhteydenpito
- Puolueyhdistyksen tai puolueen lähiyhteisön yhteydenpito puolueen toimijoihin
- Yhteydenpito, jonka paljastuminen voi vaarantaa yleisen tai kansallisen turvallisuuden

3.3.1 Vaikuttamistoiminta

Vaikuttamistoiminta on omaan lukuun harjoitettavaa, vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuvaa yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta. Usein edut tai tavoitteet liittyvät poliittisiin, liiketaloudellisiin tai muihin yhteiskunnallisiin intresseihin.

Asian valmistelua ja päätöksentekoa tulkitaan avoimuusrekisterin osalta laajasti. Esimerkiksi sellainen varhainen vaikuttaminen, joka ei kohdistu mihinkään muodollisesti aloitettuun valmisteluun, on ilmoitettavaa tietoa. Ilmoitettavan vaikuttamistoiminnan ei myöskään tarvitse kohdistua mihinkään tiettyyn päätökseen tai hankkeeseen, vaan se voi olla myös luonteeltaan yleisempää suhdetoimintaa. Avoimuusrekisterin tarkoituksena on tuoda esiin vaikuttamistoiminnan pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta.

Keskeistä vaikuttamistoiminnassa on yhteydenpito lobbaajan ja vaikuttamiskohteen välillä. Yhteydenpidon muodolla ja suunnalla ei ole merkitystä. Yhteydenpito voi olla tapaamisia, puheluita, sähköposteja tai muita vastaavia yhteydenpidon tapoja.

Rekisteriviranomainen eli valtionalouden tarkastusvirasto arvioi tarvittaessa tapauskohtaisesti vaikuttamistoimintaa avoimuusrekisterin kannalta niissä tapauksissa, joissa ilmoitusvelvollisuuden syntyminen on epäselvää. Rekisteriviranomainen tarvittaessa neuvoo ja ohjeistaa toimijoita.

Kaikki yhteydenpito vaikuttamiskohteeseen ei kuitenkaan muodosta ilmoitusvelvollisuutta. Eräät asiat on eri perustein rajattu avoimuusrekisterin ulkopuolelle. Rekisterin ulkopuolelle jäävästä toiminnasta kerrotaan tarkemmin kohdissa 3.1 ja 3.3.3.

3.3.2 Vaikuttamistoiminnan neuvonta

Vaikuttamistoiminnan neuvonnasta on kyse esimerkiksi silloin, kun vaikuttamistoimintaa harjoitetaan asiakkaan puolesta. Tällöin vaikuttamistoiminnan neuvontaa tarjoava yritys pitää yhteyttä asiakkaan puolesta vaikuttamistoiminnan kohteeseen. Vaikuttamistoiminnan neuvontaan voi kuulua myös pelkkä asiakkaan vaikuttamistoiminnan tukeminen. Vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat esimerkiksi viestintätoimistot ja muut konsulttitoimistot.

Ilmoitusvelvollisuuden muodustuminen ei edellytä, että asiakas nimenomaisesti tilaa vaikuttajaviestintään liittyvän palvelun, vaan palvelu voi olla myös esimerkiksi viestinnän ja markkinoinnin palveluita, sisäistä kehittämistä tai oikeudellista neuvontaa. Rekisteröinti-velvollisuus ei riipu myöskään asiakkaan yhteydenpidon toteutumisesta, vaan ainoastaan

annetun neuvonnan ja tuen luonteesta. Keskeistä on, että konsulttitoimija tunnistaa sekä oman toimintansa että asiakkaansa toiminnan luonteen ja niiden kytkeytymisen asiakkaan intressien ajamiseen yhteiskunnassa.

Kaikki asiakkaalle annettava ja vaikuttamiseen liittyvät konsulttitoiminta ei kuitenkaan kuulu ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Esimerkiksi asiakkaalle annettavat erilaiset koulutus-, viestintä-, markkinointi- ja tutkimuspalvelut ja liiketoimintastrategiakoulutukset, jotka eivät liity asiakkaan vaikuttamistoimintaan eivät ole ilmoitettavaa toimintaa.

Edunvalvontajärjestöjen omille jäsenilleen antama koulutus ei synnytä ilmoitusvelvollisuutta.

Rekisteriviranomainen arvioi vaikuttamistoiminnan neuvonnan luonnetta tapauskohtaisesti niissä tapauksissa, joissa rekisteröintivelvollisuuden syntyminen on epäselvää.

Kun on kysymys vaikuttamistoiminnan neuvonnasta, ilmoitusvelvollisuus on vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavalla yrityksellä.

Vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan on myös ilmoitettava asiakassuhteen ulkopuolella tapahtuvasta vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuvasta yhteydenpidosta, jossa vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan pyrkimyksenä on vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittamista hyödyttävien yhteyksien luonti vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai tietojen vaihto vaikuttamistoiminnan kohteiden kanssa.

Asiakkaan itsensä harjoittamasta vaikuttamistoiminnasta on ilmoitusvelvollisuus aina asiakkaalla.

3.3.3 Toimintaan liittyvät poikkeukset

Avoimuusrekisteriin ei tehdä ilmoitusta seuraavanlaisesta toiminnasta:

Pienimuotoinen vaikuttamistoiminta

Pienimuotoista vaikuttamistoimintaa on toiminta, jossa yksittäisiä yhteydenpitokertoja on kalenterivuoden aikana enintään viisi.

Yhdeksi yhteydenottokerraksi lasketaan esimerkiksi puhelinkeskustelu tai sähköpostiviesti. Yhdellä yhteydenottokerralla voi olla useampi kuin yksi vastaanottaja. Esimerkiksi usealle vastaanottajalle lähetetty sähköpostiviesti lasketaan yhdeksi yhteydenotoksi.

Kuitenkaan suurelle joukolle tehtyä, pääsääntöisesti yksisuuntaista massaviestintää ei katsoa yhteydenotoksi. Katso lisää alempana kohdasta "Joukkoviestintä ja uutis- tai asiakas-kirjeen lähettäminen.

Tavanomainen asiointi viranomaisessa

Tavannomaista asiointia viranomaisessa ovat esimerkiksi erilaiset lupa- tai tukiasioiden hoitaminen ja hankintoihin osallistuminen. Lisäksi muun muassa lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen viranomaisessa tai viranomaisen ohjaus-, tarkastus-, neuvonta- tai tiedonkeruutoiminta on tavanomaista asiointia viranomaisessa.

Journalistisessa tarkoituksessa tehty tiedonkeruu

Journalistisessa tarkoituksessa tehtävää tiedonkeruuta ei ilmoiteta rekisteriin. Arvioidessa sitä, milloin on kyse journalistisessa tarkoituksessa tehdystä tiedonkeruusta, erityistä huomiota voidaan kiinnittää Julkisen sanan neuvoston Journalistin ohjeisiin.

Osallistuminen viranomaisen asettamaan työryhmään tai kuultavana oleminen

Viranomaisten kutsusta osallistuminen työryhmiin, neuvottelukuntiin tai vastaaviin toimielimiin tai kuultavana oleminen ei synnytä ilmoitusvelvollisuutta. Tällainen yhteydenpito tulee dokumentoiduksi normaalissa hallintotoiminnassa viranomaisten toimesta.

Valtion omistajaohjaukseen sisältyvä yhteydenpito

Valtion omistajaohjauksen osalta hallitusten ja hallitusneuvostojen kokoukset ja muu virallinen yhteydenpito jäävät avoimuusrekisterin ulkopuolelle, sillä ne tulevat dokumentoiduksi muutoinkin. Sen sijaan omistajaohjaukseen liittyvä muu, epävirallinen yhteydenpito on ilmoitettava avoimuusrekisteriin.

Puolueen lähiyhteisönä tehty yhteydenpito oman puolueen kansanedustajiin, kansanedustajien avustajiin, ministereihin, ministereiden erityisavustajiin ja ministerin toimikaudeksi nimitettyihin valtiosihteereihin

Ilmoitusvelvollisuutta ei synny puolueen lähiyhteisönä tehdystä yhteydenpidosta oman puolueen kansanedustajiin, heidän avustajiinsa, ministereihin ja heidän erityisavustajiin ja valtiosihteereihin.

Julkinen esiintyminen yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa

Julkisena esiintymisenä tehtävää lobbaamista ei ilmoiteta avoimuusrekisteriin.

Julkisella esiintymisellä tarkoitetaan esiintymistä tai yleisössä oloa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa. Tyypillisiä yleisötilaisuuksia ovat esimerkiksi messut, markkinat, yleisölle suunnatut juhlat, urheilukilpailut ja näytökset.

Erilaiset tilaisuudet voivat sisältää sekä yleisölle avoimia että pienemmälle joukolle suunnattuja, suljettuja tilaisuuksia. Jälkimmäinen toiminta ei tällöin täyttäisi julkisen tilaisuuden kriteeriä.

Sellainen yhteydenpito, joka voi vaarantaa yleisen tai kansallisen turvallisuuden

Sellaista yhteydenpitoa, jonka paljastuminen voisi vaarantaa yleisen tai kansallisen turvallisuuden, ei ilmoiteta avoimuusrekisteriin.

Viranomaisen selvityshenkilönä toimiminen

Viranomaisten asettamat selvityshenkilöt ovat ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolella.

Usein selvityshenkilöt toimivat yksityishenkilöinä, jolloin he jo sen perusteella rajautuvat ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Joukkoviestintä ja uutis- tai asiakaskirjeen lähettäminen

Joukkoviestintä on rajattu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Joukkoviestinnällä tarkoitetaan tietojen, mielipiteiden ja muiden viestien toimittamista vapaasti valikoituvalla vastaanottajakunnalle. Samoin laajalle joukolle ja lähtökohtaisesti julkiseksi tiedoksi tarkoitetut asiakas- ja uutiskirjeet tai vastaavat pääsääntöisesti yksisuuntaiset viestit eivät kuulu ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Vaikuttamistoiminnan neuvonta julkishallinnon toimijoille ja eräille muille laissa mainituille tahoille

Vaikuttamistoiminnan neuvontaa, jota annetaan sellaisille toimijalle, joka avoimuusrekisterilaissa on rajattu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, ei tarvitse ilmoittaa. Nämä toimijat on lueteltu avoimuusrekisterilain 3 §:n 2 momentin 1-7 kohdassa:

- yksityiset elinkeinoharjoittajat, jotka eivät harjoita päätoimisesti vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa,
- asunto-osakeyhtiöt,

- valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomainen, valtion liikelaitos,
- muu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos kuin yliopisto,
- eduskunnan kanslia, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, valtiontalouden tarkastusvirasto, Ulkopoliittinen instituutti,
- puolueet, puolueyhdistykset, eduskuntaryhmät ja ehdokkaiden tukiyhdistykset,
- julkisyhteisöt ja -toimijat, joilla on lakisääteisiä tehtäviä,
- kansainväliset hallitustenväliset järjestöt ja vieraan valtion ja Euroopan unionin edustajat.

4 Mitä tietoa avoimuusrekisteriin merkitään ja milloin?

Avoimuusrekisteriin ilmoitetaan tietoja vaikuttamistoiminnasta ja vaikuttamistoiminnan neuvonnasta rekisteröinti-ilmoituksella ja toimintailmoituksella.

Myös vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan lopettamisesta tai siitä, jos vaikuttamistoiminta muuttuu pysyvästi pienimuotoiseksi, tehdään ilmoitus.

Tiedot ilmoittaa aina ilmoitusvelvollinen eli vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa harjoittava.

4.1 Rekisteröinti-ilmoitus

Vaikuttamista tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittava yksityinen elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö (ilmoitusvelvollinen) ilmoittaa rekisteriin rekisteröinti-ilmoituksessa seuraavat tiedot:

- toiminimensä ja mahdolliset aputoiminimet
- yritys- tai yhteistötunnuksensa tai vastaavan yksilöivän tunnisteen
- yhteystietonsa
- päätoimialansa ja yleiskuvauksen toiminnasta
- jäsenyytensä vaikuttamistoimintaa harjoittavissa yhdistyksissä.

Näitä tietoja kutsutaan perustiedoiksi. Perustietoihin valvontaviranomainen lisää tiedon rekisteröinnin päivämäärästä sekä tiedot valvontaviranomaisen mahdollisesti asettamista uhkasakoista.

Vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan on tehtävä rekisteröinti-ilmoitus viimeistään vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan aloittamispäivänä.

Ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava viipymättä tietojen muutoksista. Lisäksi ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava, mikäli vaikuttamistoiminta tai sen neuvonta loppuu tai vaikuttamistoiminta muuttuu pysyvästi pienimuotoiseksi.

Perustiedot ovat julkisia ja avoimesti saatavilla avoimuusrekisterissä.

Rekisteröinti-ilmoituksen jälkeen vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa harjoittava ilmoittaa toiminnastaan avoimuusrekisteriin toimintailmoituksella.

4.2 Toimintailmoitus

Toimintailmoituksessa ilmoitusvelvollinen ilmoittaa avoimuusrekisteriin harjoittamastaan vaikuttamistoiminnasta tai vaikuttamistoiminnan neuvonnasta.

Ilmoitettavat tiedot riippuvat siitä, harjoittaako ilmoitusvelvollinen vaikuttamistoimintaa vai vaikuttamistoiminnan neuvontaa.

Toimintailmoituksessa ilmoitusvelvollinen ilmoittaa liikesalaisuuden estämättä seuraavat tiedot:

Vaikuttamistoiminnan osalta ilmoitetaan:

- vaikuttamistoiminnan kohde
- yhteydenpidon aihe(et)
- pääasialliset yhteydenpidon tavat.

Taloudellisina tietoina vaikuttamistoiminnasta ilmoitetaan:

- edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden määrä ja vaikuttamistoimintaan käytetty henkilötöyvuodet
- vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut
- ostopalveluina hankittu vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräiset kustannukset.

Vaikuttamistoiminnan neuvonnan osalta ilmoitetaan:

- asiakkaan toiminimi tai mahdollinen aputoiminimi, yritys- tai yhteisötunnus tai muu vastaava yksilöintitunnus, asiakkaan yhteystietona sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero
- tiedot vaikuttamiskohteesta
- tiedot asiakkaalle annettavan tuen laadusta.

Taloudellisina tietoina vaikuttamistoiminnan neuvonnasta ilmoitetaan:

- vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräinen liikevaihto.

Vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat ilmoittavat asiakassuhteen ulkopuolisesta vaikuttamiskohteeseen kohdistuvasta yhteydenpidosta yhteydenpidon kohteen, aiheet sekä pääsääntöiset yhteydenpidon tavat.

Toimintailmoitus tehdään kahdesti vuodessa.

Taloudelliset tiedot ilmoitetaan kerran vuodessa. Ensimmäisen kerran taloudelliset tiedot ilmoitetaan rekisteröinti-ilmoitusta seuraavasta kokonaisesta kalenterivuodesta.

Ilmoitusten tekemisen ajankohtia on käsitelty tarkemmin seuraavassa luvussa 4.3.

Jos vaikuttamistoiminta kalenterivuoden ensimmäisen raportointijakson aikana ei ylitä pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan rajaa (enintään 5 yhteydenottoa), toimintailmoitus tehdään vain kerran kalenterivuodessa tammi-helmikuun ilmoitusjakson aikana.

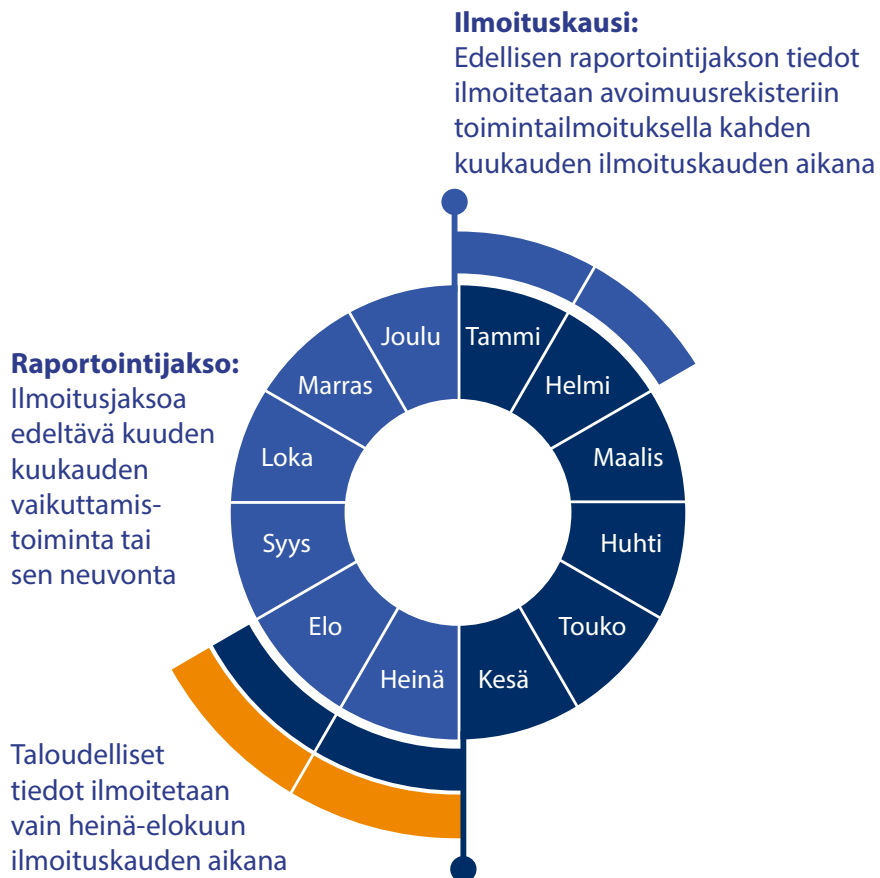
Ilmoitusvelvollisen tulee ilmoittaa toimintailmoituksessa, mikäli ilmoitusvelvollinen ei ole harjoittanut **mitään** seuraavista ilmoituskautta edeltävän kuuden kuukauden aikana:

- vaikuttamistoimintaa,
- vaikuttamistoiminnan neuvontaa
- asiakassuhteen ulkopuolella tapahtuvaa vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuvaa yhteydenpitoa, jossa vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan pyrkimyksenä on vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittamista hyödyttävien yhteyksien luonti vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai tietojen vaihto vaikuttamistoiminnan kohteiden kanssa.

Toimintailmoitukset ovat julkisia ja avoimesti saatavilla avoimuusrekisterissä.

4.3 Avoimuusrekisterin vuosikello

Kalenterivuosi sisältää kaksi ilmoituskautta ja kaksi raportointijaksoa. Kuuden kuukauden raportointijaksoa seuraa aina kahden kuukauden ilmoituskausi.



Avoimuusrekisteriin ilmoitetaan kahdesti vuodessa tiedot tehdystä vaikuttamistoiminnasta (toimintailmoitus) kahden kuukauden ilmoituskauden aikana (tammi–helmikuun sekä heinä–elokuun aikana). Ilmoituskauden aikana ilmoitetaan tiedot edellisen kuuden kuukauden (raportointijakso) aikana tehdystä vaikuttamistoiminnasta tai sen neuvonnasta.

Taloudelliset tiedot ilmoitetaan vain kerran kalenterivuodessa, heinä–elokuun ilmoituskauden aikana. Taloudelliset tiedot ilmoitetaan aina edellisen kalenterivuoden osalta.

4.4 Ilmoitusvelvollisuuden päättyminen

Ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava avoimuusrekisteriin, jos vaikuttamistoiminta muuttuu pysyvästi pienimuotoiseksi. Ilmoitusvelvollisen on myös ilmoitettava, jos vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittaminen lakkaa pysyvästi.

Vaikuttamistoiminta muuttuu pysyvästi pienimuotoiseksi silloin, kun vaikuttamistoimintaa harjoittava huomaa vaikuttamistoiminnan jääneen pienimuotoiseksi ja arvioi sen pysyvän jatkossakin pienimuotoisena. Ilmoituksen toiminnan pysyvästä pienimuotoisuudesta voi tehdä vain, jos kuluvan kalenterivuoden aikana toiminta on jäänyt pienimuotoiseksi.

4.5 Tietojen julkisuus ja arkistointi

Avoimuusrekisteri on julkinen verkkopalvelu. Avoimuusrekisteriin ilmoitettavat tiedot ovat verkossa avoimesti saatavilla ja kenen tahansa tarkasteltavissa.

Tiedot ovat avoimesti saatavilla verkkopalvelussa 10 vuoden ajan, jonka jälkeen ne arkistoidaan pysyvästi myöhempää, esimerkiksi tutkimuskäyttöä varten.

5 Miten avoimuusrekisteriä valvotaan?

Avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten tarkastamisesta ja ilmoitusvelvollisuuden valvonnasta huolehtii valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV).

5.1 Valtiontalouden tarkastusvirasto rekisterin valvojana

Valvontaviranomainen ohjaa ja neuvoo ilmoitusvelvollisia avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten tekemisessä.

Mahdollisia avoimuusrekisteriin liittyviä laiminlyöntejä valtiontalouden tarkastusvirasto voi selvittää oma-aloitteisesti, vaikuttamiskohteen pyynnöstä, ulkopuolisen antaman viheen tai julkisuudessa käsiteltyjen tietojen perusteella.

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi kehottaa tekemään ilmoituksen tai lisäämään, täydentämään ja korjaamaan avoimuusrekisterin tietoja.

Kehotuksen tehostamiseksi valtiontalouden tarkastusvirasto voi määrätä uhkasakon.

5.2 Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudet

Laiminlyöntitapausten selvittämiseksi ilmoitusvelvollisen on salassapitosäännösten estämättä annettava valtiontaloudentarkastusviraston pyynnöstä selvitys. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään avoimuusrekisterilain 10 §:ssä.

Mikäli pyydetty ilmoitusvelvollisen selvitys ei ole riittävä, valtiontalouden tarkastusvirasto voi pyytää lisäselvitystä myös vaikuttamiskohteelta.

Tiedot selvitysten pyytämisestä ja selvitykset itsessään eivät tule osaksi avoimuusrekisteriä, vaan ne ovat viranomaisen asiakirjoja joihin sovelletaan julkisuuslakia.

5.3 Sanktiot ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin tapahtuessa

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi määrätä kehotuksen tehostamiseksi uhkasakon. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi valtiontalouden tarkastusviraston uhkasakkolautakunta.

Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Valvontaviranomainen merkitsee uhkasakkoja koskevat tiedot avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoituksen perustietoihin.

5.4 Vuosiraportti ja kertomus avoimuusrekisteristä

Valtiontalouden tarkastusvirasto laatii vuosittain raportin avoimuusrekisterin toiminnasta ja valvonnasta.

Kerran vaalikaudessa valtiontalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle kertomuksen avoimuusrekisteriin toiminnasta ja valvonnasta. Eduskunta käsittelee kertomuksen eduskunnan työjärjestyksen mukaisesti.

6 Neuvottelukunta

Avoimuusrekisteriä varten on neuvottelukunta, jonka asettaa valtiontalouden tarkastusvirasto. Neuvottelukunnan tehtävänä on toimia avoimuusrekisterin yhteistyöfoorumina ja seurata avoimuusrekisterin toimintaa, tehdä aloitteita rekisterin toiminnan kehittämiseksi ja toimia virallisena yhteistyöelimenä sidosryhmille. Neuvottelukunta laatii myös hyvää edunvalvontatapaa koskevat suositukset.

Neuvottelukunnan toimikausi on kolme vuotta. Neuvottelukunta on neuvoa antava toimielin eikä se käytä julkista valtaa. Neuvottelukunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan.

Ensimmäinen neuvottelukunta asetetaan vuoden 2023 aikana. Neuvottelukunnasta säädetään avoimuusrekisterilain 9 §:ssä, joka tulee voimaan jo 1.4.2023.

Neuvottelukunnassa ovat edustettuina ilmoitusvelvollisten edustajia, tutkijoita, keskeiset ministeriöt ja viranomaiset sekä muita avoimuusrekisteriin liittyviä sidosryhmiä.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-775-7 (PDF)