EDUSKUNNAN KANSLIA
pääsihteeri Maija-Leena Paavola

LAUSUNTO
14.9.2022

EDUSKUNNAN KANSLIAN LAUSUNTO EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ AVOIMUUSREKSITERILAIKSI (HE 98/2022 VP)

1. Esityksen valmistelu

Eduskuntaa ja eduskunnan kansliaa on esityksen valmistelussa kuultu kattavasti.

Hallituksen esitys 98/2022 vp esitys avoimuusrekiserilaiksi perustuu Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan. Hallituksen muodostajan päätös avoimuusrekisterilakihankkeen ottamisesta hallitusohjelman mukaiseen lainsäädäntöohjelmaan perustuu kuitenkin hallituspuolueita laajempaan poliittiseen yksimielisyyteen. Hallitusohjelmakirjausta on edeltänyt eduskunnassa tehty alustava valmistelu: puhemies Paula Risikko kokosi keväällä 2019 eduskuntaryhmien edustajien muodostaman parlamentaarinen työryhmän, joka asetti tavoitteeksi avoimuusrekisrein luomisen. Työryhmän kannanotto valmistui helmikuussa 2019.

Oikeusministeriön päättäessä lainvalmistelun aloittamisesta asetettiin sen tueksi parlamentaarisen ohjausryhmän. Lisäksi valmistelun käytännön työtä teki virkamiesten, etujärjestöjen ja tutkijoiden muodostama asiantuntijaryhmä, jossa oli edustus eduskunnan kansliasta.

2. Puhemies Risikon työryhmän tavoitteiden toteutus

Valmisteltu esitys toteuttaa puhemies Risikon johtaman parlamentaarisen työryhmän tavoitteet.

Parlamentaarinen avoimuusrekisterityöryhmä oli yksimielinen seuraavista lähtökohdista:
- Avoimuusrekisteri on tarpeen ja sitä koskeva sääntely on perustettava lakiin.
- Sääntelyn kohteena on ainakin aluksi valtion toiminnan taso, myöhemmin kunnallis- ja aluehallinto.
- Lainsäädännön aikaansaaminen on kirjattava hallitusohjelmaan ja valmisteltava hallituksen esityksenä eduskunnan käsiteltäväksi hyvissä ajoin vaalikaudella 2019-2022.
- Avoimuusrekisterin toiminnan ja tekninen toteutuksen on tehtävä siitä helposti saavutettava.
- Seuraavan eduskuntavaalin jälkeen on asetettava eduskunnan johtoryhmä avoimuusrekisterin valmistelun ohjaamista varten.

HE 98/2022 laadinnassa nämä lähtökohdat on huomioitu.

Parlamentaarinen avoimuusrekisterityöryhmä asetti tavoitteeksi ottaa lainvalmistelussa kantaa ainakin seuraaviin teemoihin ja kysymyksiin:

1. **Lobbaamisen käsitteen** riittävän tarkka määrittely: Kun vaikuttaminen kohdistuu lainvalmisteluun, budjettivallan käyttöön tai julkisen vallan toimintaohjelmaan (hankkeeseen), se voidaan määritellä lobbaamiseksi. Määritelmän yhteydessä tulee rajata poikkeukset.

   Tavoite sisältyy HE 1 § sekä 2 § 2. ja 3. mom.

2. **Lobbaamista harjoittavien** henkilöiden ja organisaatioiden määrittely: Kun vaikuttamien on ammattimaista tai asemaan perustuvaa, toimija voidaan määritellä lobbariksi. Määritelmän yhteydessä tulee rajata poikkeukset, esimerkiksi muuta kuin lobbaustarkoitusta varten toimivan organisaation satunnaiset kannanotot tai ruohonjuuritason kansalaisvaikuttaminen. Yksityishenkilö, joka on yhteydessä omassa asiassaan, ei ole lobbari.

   Tavoite sisältyy perussääntönä HE 3 § 1 mom. sekä luettelossa poikkeuksista HE 3 § 2 ja 3. mom.

3. **Lobbaamisen kohteena** olevien tahojen määrittely: Säätelyn ulottaminen vaikuttamiseen eduskunnan ja kansanedustajien, ministeriöiden ja ministerien sekä edellä mainittujen tahojen virkamiesten ja poliittisten avustajien ohella muuhun valtionhallintoon. Lobbaamisen kohteena olevien virkamiesten virka-aseman määrittely.

   Lobbaamisen kohteena olevien tahojen määrittely toteutuu: HE 2 § 1. mom.

4. **Valittavan sääntelyn peruspiirteet**: Lähtökohtana on avoimuusrekisterin perustaminen lakiin.

   Säätelyn peruspiirteet toteutuu: HE 6 §

5. **Rekisteröitävät tiedot**: Rekisteriin ilmoitettavan yhteys- ja henkilötietojen ohelle ilmoitettavia muita tietoja, kuten vaikuttamiseen käytettäviä voimavaroja, vaikuttamisen tavoitteita, toimeksiantajia tai muita tietoja sekä tietojen laajuus ja ilmoittamisen tarkkuus.

   Rekisteröitävien tietojen määrittely toteutuu: HE 6 §

6. **Sääntelyn toimeenpano ja valvonta**: Rekisteri on toteutettava verkkopohjaisena ja rekisteröitymisvelvollisten oma-aloitteisesti toimittamien tietojen pohjalta.

   Toimeenpanon ja valvonnan selkeys toteutuu HE 9 § ja 10

7. **Hyvä edunvalvontatapa,** jota rekisteröidyt lobbarit sitoutuvat noudattamaan suhteissaan eduskuntaan, valtioneuvostoon, ministeriöihin ja keskusvirastoihin, tulisi kuvata.

   Hyvän edusvalvontatavan määrittely toteutuu HE 11 §.

3. Vaikutus eduskunnan virastojen työhön

Esitys luo eduskunnan virastoihin kuuluvalle Valtiontalouden tarkastusvirastolle (VTV) uusia tehtäviä. Eduskunnan kansliatoimikunta huomioi nämä VTV:n talousarviosta päättäessään. Muilta osin kanslia yhtyy VTV:n lausuntoon.

Eduskunnan valiokunnat ovat perustehtävää hoitaessaan rakentaneet (tosiasiallista) avoimuusrekisteriä: valiokuntien kuulemat asiantuntijat, etujärjestöt ja muut tahot ovat julkista lausuntoihin ja mietintöihin kirjattua tietoa.

Eduskunnan kanslia pyrkii toteuttamaan HE:n tavoitteen valiokuntakuulemisten tietolähteiden linkittämisen avoimuusrekisteriin.

Eduskunnan kanslia edistää lain tavoittelemaa avoimuuskulttuuria: tavoitteet otetaan esille virkamiesten perehdyttämisessä ja soveltuvin osin edustajien perehdyttämisessä.

4. Vaikutus kansanedustajien ja eduskunnan kanslian virkamiesten työhön

Kansanedustajien kannalta olennaista on, että avoimuusrekisteri ei luo heille hallinnollisia ja toiminnallisia velvoitteita. Rekisteri ei ole tapaamispäiväkirja tai –rekisteri.

Eduskunnan kanslia ei ylläpidä tapaamisrekisteriä eikä sillä ole vaikutusta julkisuuslain tulkintaan.

Edustajat – ja vaikuttamisen kohteena olevat eduskunnan virkamiehet – edistävät avoimuuskulttuuria.

Virkamiesten osalta avoimuuteen perustuva vuorovaikutus lobbaamisen kohteiden ja lobbaamisen harjoittajien osalta on huomioitu eduskunnan virkamieslain 49a§:ssä, jossa säädetään karenssisopimuksesta