21.9.2022 EOAK/5341/2022

Eduskunta
Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Viite: Lakivaliokunnan kokous pe 23.9.2022 klo 9.15, HE 98/2022 vp

**Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi**

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Avoimuusrekisterilaissa säädettäisiin oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille velvollisuus ilmoittaa rekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Rekisteriviranomaisena toimisi Valtiontalouden tarkastusvirasto. Laissa säädettäisiin myös neuvottelukunnasta, joka toimisi yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille.

Pyydettynä lausuntona totean seuraavan.

## 1. Avoimuusrekisteri (1 §) ja vaikuttamistoiminta (2 §)

Rekisterin tarkoitus määriteltäisiin ehdotetun lain 1 §:ssä seuraavasti (alleviivaus tässä):

> ”Päätöksenteon avoimuuden lisäämiseksi sekä päätöksentekoon kohdistuvan pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen vaikuttamisen ja siihen liittyvän elinkeinona harjoitettavan neuvonnan rekisteröintiä varten on ilmoitusmenettelyyn perustuva avoimuusrekisteri.”

Lakiehdotus rakentuu 1 §:n sanamuodon mukaisesti keskeisesti käsitteen ”päätöksenteko” varaan. Ehdotetun rekisterin tarkoitus liittyisi nyt esitetyssä muodossa nimenomaan päätöksentekoon eduskunnassa ja ministeriöissä sekä tällaisen päätöksenteon valmisteluun myös virkamiestasolla. Päätöksenteon alaa ei ole lain 1 §:ssä tai muuallakaan kuitenkaan rajattu esimerkiksi poliittiseen päätöksentekoon, joten lähtökohtaisesti mikä tahansa päätöksenteko ministeriöissä ja eduskunnassa, voisi olla laissa tarkoitetun vaikuttamisen aihee-

na. Vaikuttamisen kohteet, jotka on lueteltu lain 2 §:n 1 momentissa, rajaavat lain soveltamisalan ministeriöissä ja eduskunnassa tapahtuvaan päätöksentekoon ja sen valmisteluun eikä ehdotetun lain soveltamisala siis kata muuta valtionhallintoa.

Päätöksenteon käsitteen ohella toinen keskeinen käsite ehdotetussa laissa on ”vaikuttamistoiminta”, joka määriteltäisiin lain 2 §:n 2 momentissa seuraavasti (alleviivaus tässä):

> ”Vaikuttamistoiminta on sellaista omaan lukuun harjoitettavaa vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuvaa yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta.”

Useissa lain pykälissä käytettäisiin 2 §:ssä määriteltyä ilmaisua ”vaikuttamistoiminta”. Lain 1 §:ssä käytettäisiin sitä vastoin ilmaisua ”vaikuttaminen”. Terminologiaa saattaisi selventää, jos myös 1 §:ssä käytettäisiin ilmaisua ”vaikuttamistoiminta”. Lain soveltamisalaa ja rekisterin tarkoitusta voitaisiin nähdäkseni selventää myös sillä, että jo lain 1 §:ssä todettaisiin, että kysymys on päätöksenteosta ministeriöissä ja eduskunnassa eikä muualla:

> ”Päätöksenteon avoimuuden lisäämiseksi sekä ministeriöissä ja eduskunnassa tapahtuvaan päätöksentekoon kohdistuvan pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän elinkeinona harjoitettavan neuvonnan rekisteröintiä varten on ilmoitusmenettelyyn perustuva avoimuusrekisteri.”

Ilmaisuun ”omaan lukuun” on 2 §:n 2 momentissa päädytty ilmeisesti vastinparina 3 momentissa käytetylle ilmaisulle ”asiakkaan puolesta”. Ensin mainittu ilmaisu ei olisi kuitenkaan paras mahdollinen esimerkiksi erilaisten edunvalvontajärjestöjen kohdalla, koska tällaiset järjestöt valvovat jäsentensä etuja ja lobbaavat jäsentensä puolesta eivätkä siis toimi varsinaisesti omaan lukuunsa. Juridisesti täsmällisempi sanapari saattaisikin olla ”omaan lukuun” sijasta esimerkiksi ”ilman ulkopuolista toimeksiantoa” ja ”asiakkaan puolesta” sijasta ”asiakkaan toimeksiannosta”.

Säännöskohtaisten perustelujen (s. 45) mukaan 2 §:n 2 momentissa tarkoitetulla yhteydenpidolla edistettävä etu tai tavoite olisi yleensä ilmoitusvelvollisen poliittisiin, liiketaloudellisiin tai muihin yhteiskunnallisiin intresseihin liittyvä asia, jota pyrittäisiin edistämään vaikuttamalla esimerkiksi tiettyyn sääntely-, budjetti-, hankinta-, kehittämis- tai politiikkatoimen sisältöön tai tällaisen toimen aloittamiseen taikka päättämiseen.

Valmistelua ja päätöksentekoa olisi laissa tarkoitus (s. 45) tulkita laajasti siten, että esimerkiksi jo varhainen vaikuttaminen, jolloin ei välttämättä ole vielä asetettu virallista hanketta tai työryhmää, kuuluisi ilmoitusvelvollisuuden alaan. Tarkoituksena olisi, että avoimuusrekisteristä olisi nähtävissä vaikuttamistoimintaan liittyvä pitkäjänteisyys ja suunnitelmallisuus.

Hallituksen esityksen perustelujen valossa lain soveltamisalaan liittyvät käytännön rajanvedot eivät vaikuta kaikilta osin selkeiltä sen osalta, millaista yhteyttä vaikuttamistoiminnan ja päätöksenteon tai sen valmistelun välillä edellytetään. Esimerkiksi kauppapuutarhurit (Handelsträdgårdsförbundet rf) ovat vuodesta 1990 lähtien järjestäneet eduskunnassa perinteisen Puutarhapäivän. Varsinaista liityntää tiettyyn sääntely-, budjetti-, hankinta-, kehittämis- tai politiikkatoimen sisältöön tai tällaisen toimen aloittamiseen tai päättämiseen ei yhteydenpidolla välttämättä ainakaan aina ole ollut, mutta pitkäjänteisestä ja suunnitelmallisesta vaikuttamisesta lienee kuitenkin ollut kysymys.

Esitetyn lain 2 §:n 2 momentissa määritellyn vaikuttamistoiminnan ”tunnusmerkistö” näyttäisi sanamuotonsa mukaisesti edellyttävän liityntää jonkin tietyn asian valmisteluun ja päätöksentekoon. Siis pelkkä yleisen mielipiteen muokkaaminen suosiolliseksi edunvalvonnan tarkoitusperiä kohtaan ei välttämättä näyttäisi sisältyvän vaikuttamistoiminnan käsitteen piiriin. Vaikuttamistoiminnan ja päätöksenteon välisen yhteyden osalta laki, tai ainakin sen esityöt, saattaisivat edellyttää täsmentämistä.

Vaikuttamistoiminnan kohteina voisivat lain 2 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohtien mukaan olla ministerit, ministereiden erityisavustajat ja ministerin toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit sekä ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt, mutta toisaalta myös ministeriöt kokonaisuutena. Laista ei ilmenisi, miten yhteydenotto esimerkiksi ministerin erityisavustajaan poikkeaisi yhteydenotosta ministeriöön. Ilmeisesti ehdotettu sääntely tarkoittaisi sitä, että yhteydenotto ministeriöön voisi kohdistua kehen tahansa ministeriön virkamieheen tai suoraan ministeriin. Sen vuoksi vaikuttaakin siltä, että ainakin valtiosihteerien ja erityisavustajien mainitseminen 2 momentin 2 kohdassa erikseen, on tarpeetonta.

## 2. Velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin (3 §)

Oikeushenkilön ja yksityisen elinkeinonharjoittajan, joka harjoittaa vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa (ilmoitusvelvollinen), olisi lain 3 §:n 1 momentin mukaan tehtävä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus. Pykälän 2 momentin 1–6 kohdissa säädettäisiin kuitenkin poikkeuksista. Nähdäkseni ehdotetut poikkeukset ovat osin tarpeettomia jo senkin vuoksi, että alla luetellut tahot eivät ole oikeushenkilöitä eikä ilmoitusvelvollisuus siis 1 momentin mukaan voisi alun alkaenkaan sen vuoksi koskea niitä:

- Valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomainen, valtion liikelaitos, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos.

Kiinnitin oikeushenkilö -käsitteen virheelliseen käyttöön huomiota jo ehdotuksen valmisteluvaiheessa antamassani lausunnossa (EOAK/8264/2021). Jostakin syystä tätä ei ole korjattu hallituksen esitykseen. Mielestäni lakiin ei

saisi jäädä oikeushenkilö -käsitteen virheellistä käyttöä (ks. myös seuraavissa kohdissa 3 ja 4 lausuttua).

### 3. Poikkeukset velvollisuudesta ilmoittautua avoimuusrekisteriin (4 §)

Edellä 3 §:n kohdalla mainittujen poikkeusten lisäksi 4 §:ään ehdotetaan 12 kohdan listaa muista poikkeuksista. Myöskään tämän listan laatimisessa ei ole täysin otettu huomioon sitä, että ilmoitusvelvollisuus 3 §:n mukaan koskisi lähtökohtaisesti vain oikeushenkilöitä. Oikeushenkilöt voivat nimetä ehdokkaitaan esimerkiksi työryhmiin, mutta vain luonnolliset henkilöt voivat olla työryhmien jäseninä (1 momentin 4 kohta) tai toimia viranomaisen asettamina selvityshenkilöinä (1 momentin 12 kohta).

Pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan osalta (1 momentin 1 kohta) ajatuksena on ilmeisesti se, että mikäli vaikuttamistoiminnan volyymi yhden tällaista toimintaa harjoittavan oikeushenkilön kohdalla pidettäisiin tasolla enintään viisi yhteydenottoa/kalenterivuosi, ilmoittautumisvelvollisuus ei aktualisoituisi. Yhteydenottoja voisi siis olla esimerkiksi joulukuussa viisi ja tammikuussa viisi, mutta sen jälkeen toinen oikeushenkilö, joskin kenties sama luonnollinen henkilö, voisi jatkaa vaikuttamistoimintaa taas viiden yhteydenoton verran.

Yhdeksi yhteydenottokerraksi laskettaisiin hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s. 49) esimerkiksi yksittäinen vaikuttamistoimintaan liittyvä puhelinkeskustelu, tapaaminen tai sähköpostiviestin lähettäminen. Laskentatapa suosisi nähdäkseni onnistuneita henkilökohtaisia keskustelukontakteja, koska jo yhden sähköpostin lähettäminen ”kuluttaisi” yhden yhteydenottokerran. Mikäli keskustelua jatkettaisiin sähköpostilla, viiden lähetetyn sähköpostin määrä saattaisi täyttyä jo yhdessä keskustelussa. Puhelimessa tai tapaamisessa vastaava keskustelu kuitenkin kuluttaisi vain yhden yhteydenottokerran, ellei sitten jo tapaamisesta sopimista tulisi laskea yhdeksi tai useammaksi yhteydenottokerraksi. Yhteydenoton kestolla ei ilmeisesti olisi merkitystä, joten esimerkiksi koko viikonlopun kestävä tilaisuus, johon saattaisi osallistua kymmeniä henkilöitä, kuluttaisi vain yhden yhteydenottokerran tilaisuuden osallistujamäärästä riippumatta.

Edellä esittämäni valossa pidän pelkästään kalenterivuosittaisten yhteydenottokertojen määrään perustuvaa rajanvetoa pienimuotoisen ja muunlaisen vaikuttamistoiminnan välillä kenties liian kategorisena ratkaisuna. Vaikka sääntelyssä on syytä pyrkiä selkeisiin ja konkreettisiin rajanvetokriteereihin, myös muiden seikkojen kuin yhteydenottokertojen vuotuisen määrän tulisi nähdäkseni vaikuttaa toiminnan merkittävyyden arviointiin.

### 4. Velvollisuus tehdä toimintailmoitus (5 §)

Ilmoitusvelvollisen oikeushenkilön olisi 5 §:n 1 momentin mukaan annettava selvitys vaikuttamistoiminnastaan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin toimintailmoituksella. Toimintailmoi-

tusta ei kuitenkaan tarvitsisi tehdä 4 §:n 1 momentissa tarkoitetusta toiminnasta eli esimerkiksi viranomaisen asettamana selvityshenkilönä toimimisesta. Sama oikeushenkilön ja luonnollisen henkilön juridiseen eroon liittyvä ongelma, jonka olen tuonut esiin edellä ehdotetun 4 §:n osalta, koskee siis myös ehdotettua 5 §:ää.

Vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan olisi 5 §:n 2 momentin mukaan lisäksi tehtävä toimintailmoitus ”asiakassuhteen ulkopuolella tapahtuvasta” yhteydenpidosta, jos pyrkimyksenä on hyödyllisten yhteyksien luonti vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai tietojen vaihto vaikuttamistoiminnan kohteiden kanssa. Ehdotettua ilmaisua täsmällisempi juridinen ilmaisu saattaisi tässäkin lainkohdassa olla ”toimeksiantoon liittymättömästä”.

Oma kysymyksensä on, miten yleistä suhdetoimintaa ja tiedonkeruuta koskeva rekisteröintivelvollisuus, jos toimintaan ei liity asiakkaan toimeksiantoa tai yhteyttä tiettyyn päätöksentekoon tai sen valmisteluun, sopii 1 §:ssä määriteltyyn rekisterin tarkoitukseen. Ehdotetun 1 §:n mukaan rekisterin tarkoitus liittyy edellä kohdassa 1 todetuin tavoin päätöksentekoon kohdistuvaan vaikuttamiseen eikä siis mihin tahansa suhdetoimintaan tai tiedonkeruuseen. Kun kysymys on rekisteristä, jossa käsitellään myös henkilötietoja, rekisterin tarkoituksen määrittelyä ja siihen liittyvää tarkoitussidonnaisuutta pidetään yleensä keskeisinä oikeudellisina lähtökohtina. Tässä tapauksessa rekisterin tarkoitus on nähdäkseni määritelty ehdotetun lain 1 §:ssä, mutta rekisteriin merkittäisiin 5 ja 8 §:ien perusteella tietoja laajemmin ja enemmän kuin 1 §:ssä määritelty rekisterin tarkoitus antaa ymmärtää.

## 5. Rekisteriin merkittävät tiedot (6 §)

Kiinnitän 6 §:n osalta huomiota siihen, että pykälän 2 momentin 4 ja 5 kohdissa säädettäisiin rekisteriin ilmoitettavista vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvistä taloudellisista tiedoista tavalla, joka näyttäisi edellyttävän varsin tarkkaa vaikuttamistoiminnan taloudellista ja hallinnollista eriyttämistä ilmoitusvelvollisen oikeushenkilön mahdollisesta muusta toiminnasta. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 59) kuitenkin todetaan mielestäni jossain määrin arveluttavasti seuraavaa:

> ”Säännöksessä käytetään termiä tiedot, mutta käytännössä kysymyksessä on toimijan antama arvio. Kuten lobbauksen nykytilaa kartoittanut tutkimus osoittaa, osalla toimijoista on hankaluuksia erottaa vaikuttamistoimintaan käytettyjä resursseja muun toiminnan resursseista.”

Mikäli tarkoitus on ilmoittaa rekisteriin vain arvio edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärästä ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämistä henkilötyövuosista, ostopalveluina hankitun vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräisistä kustannuksista, vaikuttamistoimintaan liittyvistä markkinointi- ja edustamiskuluista sekä vaikuttamistoiminnan neuvonnan liikevaihdosta, asia olisi syytä todeta lakitekstissä eikä ”lie-

ventää” lain sanamuodon mukaisia vaatimuksia edellä todetuin tavoin lain perusteluissa.

## 6. Muutoksista ilmoittaminen (7 §)

Ilmoitusvelvollisen olisi viipymättä ilmoitettava rekisteriviranomaiselle rekisteriin ilmoittamiensa perustietojen muutoksista.

Lisäksi ilmoitusvelvollisen olisi 7 §:n 3 momentin mukaan ilmoitettava rekisteriviranomaiselle vaikuttamistoimintansa ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi (enintään viisi yhteydenottoa kalenterivuodessa). Ilmoituksen vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi voisi tehdä vain, jos toiminta on ”kyseisen kalenterivuoden aikana” jäänyt pienimuotoiseksi vaikuttamistoiminnaksi.

Luultavasti 7 §:n 3 momentin tarkoitus toteutuisi paremmin, jos ilmoituksen vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi voisi tehdä vain, jos toiminta on ”edellisen kalenterivuoden aikana” jäänyt pienimuotoiseksi vaikuttamistoiminnaksi. Toteutuneiden yhteydenottojen tarkka määrähän on tiedossa vasta kalenterivuoden päätyttyä.

Oma kysymyksensä on, lasketaanko yhteydenottojen määrään myös vaikuttamisen kohteen oma-aloitteiset yhteydenotot, jotka liittyvät lobbarin kenties käynnistämään keskusteluun tai aikaisempaan yleiseen suhdetoimintaan ja tietojen vaihtoon.

## 7. Toimintailmoitus (8 §)

Kaksi kertaa vuodessa tehtävässä toimintailmoituksessa ilmoitettaisiin vaikuttamistoiminnan kohteet yksilöitynä siten, että henkilöittäin yksilöitäisiin kansanedustajat, ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat, eduskunnan pääsihteeri ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kansliapäälliköt ja osastopäälliköt sekä ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt. Kansanedustajien avustajien ja eduskuntaryhmien henkilöstön osalta ilmoitettaisiin vain tieto eduskuntaryhmästä. Ministeriöiden muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitettaisiin ainoastaan tieto osastosta ja yksiköstä. Eduskunnan kanslian muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitettaisiin vain tieto valiokunnasta, osastosta ja yksiköstä taikka muusta vastaavasta organisaation osasta.

Yksilöitävien henkilöiden ja muiden henkilöiden rajanvetoa ei ole hallituksen esityksessä juurikaan perusteltu. Sivulla 63 todetaan ainoastaan:

> ”Näiden voidaan katsoa olevan sellaisessa asemassa, että henkilön yksilöiminen on tarpeellista ja perusteltua.”

Kun lain tarkoituksena on avoimuuden lisääminen, en näkisi estettä sille, että esimerkiksi myös ministeriöiden lainsäädäntöneuvokset tai eduskunnan valiokuntaneuvokset mainittaisiin ilmoituksissa nimeltä.

Käytännössähän esimerkiksi valiokunnan mainitseminen usein jo yksilöi valiokuntaneuvoksen ilman nimen mainitsemistakin tai ainakin rajaa vaihtoehtojen määrän varsin pieneksi.

## 8. Rekisterinpitäjän tehtävät (9 §)

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) toimisi tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaisena rekisterinpitäjänä ja valvoisi avoimuusrekisterilaissa säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien noudattamista.

Lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentin mukaan VTV voisi kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään avoimuusrekisterilaissa säädetyn ilmoituksen tai korjaamaan virheen tai puutteen tai tekemään 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun selvityksen. VTV voisi tehostaa kehotustaan uhkasakolla niissä tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta huolimatta tekisi rekisteröinti- tai toimintailmoitusta tai korjaisi ilmoituksessa havaittuja virheitä tai puutteita. Uhkasakon asettamisen edellytyksenä olisi se, että ilmoitusvelvollista olisi kertaalleen kehotettu tekemään ilmoitus.

Lakiehdotuksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin ei liittyisi muuta sanktiota kuin uhkasakkomahdollisuus ja lisäksi uhkasakkomahdollisuuteen turvautuminenkin edellyttäisi nimenomaisen kehotuksen laiminlyöntiä eli jo sinällään merkittävää niskurointia. Pidän sanktiojärjestelmää varsin lievänä ottaen huomioon, että kysymys on oikeushenkilöistä ja elinkeinonharjoittajista eikä ymmärtämättömistä maallikoista.

## 9. Rekisteriviranomaisen tiedonsaantioikeus (10 §)

VTV:n tiedonsaantioikeuteen ilmoitusvelvolliselta on lakiehdotuksen 10 §:ssä kytketty vaatimus siitä, että kysymyksen pitäisi olla selvityksestä, jota ”välttämättä tarvitaan” laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi. Ilmaisu vie ajatukset pääasiallisen näytön käsitteeseen tai muuhun jutussa esitettävään ratkaisevaan näyttöön (suuntaan tai toiseen), vaikka tämä ei liene lakiehdotuksen tarkoitus.

Lisäselvityksiä pyydettäessä ei luultavasti aina tiedetä, mitä tietoa selvityspyyntö tuottaa, joten tiedon välttämättömyyttä asian selvittämiseksi lienee etukäteen vaikea arvioida. Pidän sinänsä luonnollisena ja tavanomaisena, että valvovan viranomaisen tulee tarvittaessa saada valvottaviltaan heidän tiedonantovelvollisuuttaan täydentäviä selvityksiä ja tietoja riippumatta siitä, osoittautuvatko selvitykset asian lopullisen selvittämisen kannalta välttämättömiksi. Tätä taustaa vasten ilmaisun ”välttämättä tarvittava” poistaminen lakitekstistä saattaisi ainakin ilmoitusvelvollisen osalta olla perusteltua. Ilmeisesti ilmaisun taustalla on kuitenkin myös yksityiselämän suojaan liittyviä näkökohtia (s. 21), jotka puoltavat myös toisenlaista lähestymistapaa.

Käytännössä saattaa ilmetä tilanteita, joissa rekisteröidyn lobbarin kiinteä yhteydenpito esimerkiksi kansanedustajaan tai virkamieheen, ja siihen perustuva epäily ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä, saat-

tavat selittyä henkilöiden yksityiselämään liittyvillä seikoilla. Tällaisten seikkojen selvittämisellä saatetaan joutua puuttumaan yksityiselämän ydinalueeseen. Jos kysymys kuitenkin on lain soveltamisalaan kuuluvaa vaikuttamistoimintaa harjoittavasta henkilöstä ja henkilöstä, joka voi olla tällaisen toiminnan kohteena, yhteydenpidon eri tarkoitukset saattavat olla rinnakkaisia eivätkä sulje toisiaan pois, jolloin tilanteen selvittäminen saattaa olla avoimuusrekisterin tarkoituksen toteuttamiseksi välttämätöntä myös vaikuttamisen kohteena olevalta henkilöltä hankittavien vertailutietojen osalta. Tällaiseen soveltamistilanteeseen kytkettynä ilmaisua ”välttämättä tarvittava selvitys” voidaan nähdäkseni pitää perusteltuna, koska välttämättömyys viittaa silloin tarpeeseen selvittää poikkeuksellisesti myös mahdollisesti yksityiselämään liittyviä tilanteita. Asian selvittäminen voi siis tällaisissa tilanteissa olla yleisen edun nimissä välttämätöntä, jolloin ”välttämättä tarvittava selvitys” viittaa tilanteeseen eikä selvityksen sisältöön tai arvoon todisteena.

Erityisesti ehdotetun lain 10 § on edellä todetuista syistä merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

## 10. Neuvottelukunta (11 §)

Ehdotuksen mukaan VTV asettaisi kolmeksi vuodeksi kerrallaan neuvottelukunnan, jonka tehtävänä olisi seurata avoimuusrekisterin toimintaa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöelimenä sidosryhmille. VTV kutsuisi neuvottelukunnan jäseniksi ilmoitusvelvollisten edustajia, tutkijoita ja viranomaisia.

Ehdotettuun lakiin ei sisältyisi säännöstä siitä, mitkä viranomaiset saisivat edustuksensa neuvottelukuntaan. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 71) on kuitenkin melko ehdottomaan tapaan mainittu, että ”neuvottelukunnassa tulisi olla pysyvästi edustettuna eduskunta sekä oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö, joiden vastuulla on hyvän hallinnon ja julkishallinnon integriteettiin liittyvän yleislainsäädännön valmistelu”. Nähdäkseni sama asia voitaisiin avoimuuden nimissä ilmaista itse lakitekstissäkin eikä todeta vain perusteluissa.

Laista tai sen perusteluista ei ilmene, minkä alan tai minkä tason tutkijoita neuvottelukuntaan nimettäisiin. Jos tarkoitus on, että neuvottelukuntaan nimettäisiin esimerkiksi riippumattomia yliopistotutkijoita, ajatusta olisi hyödyllistä avata lisää esimerkiksi tieteenalojen osalta.

## 11. Lopuksi

Pidän avoimuusrekisterin perustamista sinänsä kannatettavana hankkeena. Olen 28.1.2022 antamassani asiaa koskevassa lausunnossa EOAK/8264/2021 esittämilläni perusteilla kannattanut koko valtionhallinnon kattavaa sääntelyvaihtoehtoa, mutta joka tapauksessa nyt kysymyksessä oleva ministeriöitä ja eduskuntaa koskeva hallituksen esitys on askel oikeaan suuntaan.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.