OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Sami Demirbas

Vastine

13.10.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi, HE 98/2022 vp

Talousvaliokunta on pyytänyt 10.10.2022 oikeusministeriöltä kirjallisen vastineen valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin asiassa HE 98/2022 vp.

Seuraavassa esitetään oikeusministeriön yksityiskohtaiset kannanotot keskeisiin asiantuntijalausunnoissa esitettyihin huomautuksiin. Lausunnonantajien huomioita on tiivistämistä varten lyhennetty ja ryhmitelty uudestaan. Lausumia ei pääsääntöisesti ole toistettu siltä osin kuin lausunnonantajat toistavat esityksen ehdotuksia tai argumentaatiota.

Oikeusministeriö toteaa, että se voi joiltakin osin joutua arvioimaan näkemyksiään uudelleen sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä on käytettävissä.

Hallituksen esitykseen 98/2022 vp viitataan jäljempänä lyhenteellä ”HE”.

1 Soveltamisalan valintaan liittyvät huomiot ja ehdotukset

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomioita HE:ssa valittuun soveltamisalaan, joka kattaisi vaikuttamistoiminnan kohteina eduskunnan ja ministeriöt:

Finnwatch ry:

[…] Ilmoitusvelvollisuuden tulisi selkeästi kattaa myös Suomen ulkomaisiin edustustoihin, mukaan lukien Suomen pysyvät edustustot EU:ssa ja YK:ssa, kohdistuva vaikuttaminen. Suuri osa Suomen sääntelystä tulee EU-tasolta ja merkittävä osa suomalaisten järjestöjen ja yritysten vaikuttamistyöstä kohdistuu EU:n päätöksentekoon. Jos ajatellaan, että EU-elimiin kohdistuvan vaikuttamistyön avoimuus on katettu EU:n omalla avoimuusrekisterillä tulisi silti

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Suomen EU-edustustoon (pysyvä edustaja ja pysyvän edustajan sijainen mutta myös neuvoston valmisteluelinten kokouksiin osallistuvat virkamiehet) kohdistuva vaikuttaminen olla kotimaisen sääntelyn piirissä. Tämä olisi myös linjassa sen kanssa, että Suomen EU-edustusto on katsonut tarpeelliseksi julkaista tietoa pysyvän edustajan ja pysyvän edustajan sijaisen tapaamisista eri edunvalvojien kanssa. […]

Fingo:

[…] Kannatamme lain toimeenpanoa koskevaa etenemistapaa eli liikkeelle suppea soveltamisala edellä.

- *kiitämme usean kansalaistoimijan lausunnon huomioimisesta alkuvuodelta: lakiesityksessä harkinta soveltamisalan laajentamisesta alueelliselle ja paikalliselle tasolle on jätetty arvioitavaksi ja mahdollisesti tehtäväksi vasta jatkovalmistelussa.*
- *Rekisterin käyttöönoton jälkeen voidaan arvioida sen soveltamisalan laajentamisen tarkoituksenmukaisuutta saadun kokemuksen pohjalta. […]*

Journalistiliitto:

[…] Suurin huolenaiheemme liittyy rekisterin soveltamisalaan. Kuten olemme aiemminkin todenneet, tulisi lobbarirekisterin kattaa koko valtionhallinto nyt ehdotetun eduskunnan ja ministeriöiden sijaan. Esityksessä mainitaan, että ”kansainvälisten esimerkkien ja suositusten perusteella lobbausrekisterien soveltamisalan tulisi kattaa mahdollisimman laajasti lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa, jotta sääntelyyn ei jäisi ilmeisiä aukkoja.” Nähdäksemme tämä tavoite ei esitetyssä mallissa täysimääräisesti toteudu. Useat valtion virastot, kunnat ja hyvinvointialueet käyttävät merkittävää yhteiskunnallista valtaa ja myös taloudellisia resursseja. Niiden lobbaamisen jääminen avoimuusrekisterin ulkopuolelle on valitettavaa. […]

Professori Emilia Korkea-aho:

[…] Esityksessä todetaan, että avoimuusrekisterin ”tulee olla mahdollisimman kattava, mikä lisää rekisterisääntelyn uskottavuutta ja samalla korostaa yhteiskunnallisen vaikuttamistoiminnan moninaisuutta ” (s. 26-27).

Tämä lähtökohta huomioon ottaen on merkillistä, että rekisterin soveltamisalaksi on valittu suppein vaihtoehto, eli eduskunnan ja ministeriöt kattava soveltamisala. Olen lausunnossani eduskunnan lakivaliokunnalle (päivätty 6.9.2022) avannut tarkemmin syitä, joiden mukaan soveltamisalan laajentamista valtion virastoihin tulisi harkita vakavasti. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa ainoastaan siitä, että suppeinta soveltamisalaa kannattaneista tahoista suurin osa on joko yrityksiä tai ammatillisia ja elinkeinoelämää edustavia lobbaustoimijoita. Heistä usea on lausuntopalautteen mukaan sitä mieltä, että avoimuusrekisterilainsäädännön rajaaminen eduskuntaan ja ministeriöihin keventää hallinnollista taakkaa. Tämä perustelu on kirjattu myös lakiesitykseen, jossa todetaan että ”soveltamisalan rajaamisen eduskuntaan ja ministeriöihin arvioidaan osaltaan keventävän hallinnollista taakkaa kun hallinnonalojen virastoihin tai muihin valtionhallinnon toimijoihin kohdistuvaa yhteydenpitoa ei tarvitse ilmoittaa” (s. 23).

Lakiesityksessä on kuitenkin todettu, että hallinnollinen taakka kasvaa enintään hillitysti ja kohdistuu lisäksi niihin, joilla on parhaat resurssit huolehtia raportoinnista. Hallinnollisen taakan maltillinen ja säänneltävän toiminnan volyymiin ja intensiteettiin sidottu lisääntyminen ei siten perustele soveltamisalan rajausta. […]

Työ- ja elinkeinoministeriö:

[…] Ministeriö pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että lain soveltamisalaksi esitetään alkuvaiheessa eduskuntaa ja ministeriöitä. Näin avoimuusrekisterin käyttöönotosta saadaan hallitumpi kokonaisuus, joka on myös rekisteristä aiheutuvan hallinnollisen taakan näkökulmasta laajaa soveltamisalaa kevyempi ratkaisu. […]

Valtiontalouden tarkastusvirasto:

[…] Avoimuusrekisterin valmisteluun asetettu parlamentaarinen ohjausryhmä esitti loppuraportissaan kolmea soveltamisalan laajuutta. Toisin kuin lausunnonantajien enemmistö, valtioneuvosto päätti esittää toteutettavaksi suppeinta soveltamisalaa. On tärkeää, että jälkikäteisarviointi toteutetaan tästäkin syystä jo seuraavalla hallituskaudella VTV:n ja oikeusministeriön yhteistyönä. […]

[…] Lakiluonnoksen jatkokehitystarpeissa on tuotu esiin, että avoimuusrekisterisääntelyn laajentamista kunnalliselle ja alueelliselle tasolle tulisi harkita, kun valtion tason avoimuusrekisteristä on saatu kokemuksia. Soveltamisalan laajenemisen vaikutukset tulevat näkymään myös resurssitarpeina. […]

EK:

[…] EK pitää hyvänä, että lain soveltamisalaksi on ensivaiheessa valittu eduskunta ja ministeriöt. […]

Finanssiala ry:

[…] Finanssiala ry kannattaa lobbauksen avoimuusrekisterin perustamista. Soveltamisalaksi on otettava eduskunta ja ministeriöt, koska lain tavoitteena on lainsäädännöllisen jalanjäljen avaaminen. […]

Oikeusministeriö:

Lausunnonantajien näkemykset vaihtelevat, kuten tapahtui myös valmistelun aikana (HE s. 33). Osa kannattaa tehtyä valintaa ja osa taas pitää kahta muuta HE:ssa käsiteltyä vaihtoehtoa parempana. Monessa lausunnossa nähdään kuitenkin vaiheittaisen etenemisen olevan vähintäänkin riittävä tapa edetä kohti laajempaa soveltamisalaa.

Laajempia vaihtoehtoja kannattavat näkevät ehdotetun soveltamisalan kaventavan liiaksi rekisteriä ja jättävän osan lobbauksesta rekisterin ulkopuolelle. Näissä lausunnoissa korostetaan rekisterin mahdollisimman laajaa kattavuutta. Osassa

lausuntoja ei myöskään pidetä perusteltuna rajata soveltamisalaa hallinnollisen taakkaan vedoten.

Ehdotukseen valittua soveltamisalaa (eduskunta ja ministeriöt) kannattavat taas näyttäisivät puoltavan HE:ssa esitettyjä perusteluita siitä, että valitsemalla soveltamisalaksi eduskunta ja ministeriöt saadaan alkuvaiheessa avoimuusrekisterin käyttöönotosta mahdollisimman selkeä ja hallinnollisen taakan osalta kevyt ratkaisu, jota voidaan lähteä kehittämään (s. 74).

Oikeusministeriö katsoo, että esitys onnistuu sovittamaan yhteen lausunnoissa esitetyt näkemykset. Yhtäältä rekisteri on määritelmältään kestävä ja tarjoaa laadukasta lobbaustietoa eduskunnasta ja ministeriöistä (kysymyksiä laadukkuudesta ja kestävyydestä käsitellään myös kohdissa 2, 3 ja 4), toisaalta rekisterissä otetaan huomioon etenkin alkuvaiheen soveltamisesta syntyvä hallinnollinen taakka rajaamalla soveltamisala eduskuntaan ja ministeriöihin. Lisäksi vaiheittainen lähestymistapa antaa mahdollisuuden tarkastella sääntelyn toimivuutta ennen päätöstä sen laajentamisesta. Kuten HE:ssa on tuotu esille,"[o]ikeusministeriö toteuttaa seuraavan hallituskauden aikana yhteistyössä VTV:n kanssa avoimuusrekisterilainsäädännön jälkikäteisarvioinnin. Sen pohjalta arvioidaan soveltamisalan laajentamista valtion virastoihin [mm. Fingon esittämiin edustustoihin] ja muita kehittämistarpeita." Muiksi kehittämistarpeiksi on muun muassa nostettu esille avoimuusrekisterin ulottaminen kunta- ja aluetasolle.

2 Ilmoitettavan vaikuttamistoiminnan määrittely

Lausunnoissa oli muutamia huomioita vaikuttamistoiminnan määrittelyyn liittyen:

Finnwatch ry:

[…] Vaikuttamistyö on määritelty hallituksen esityksessä hyvin suppeasti. Esityksen 2 § rajaa vaikuttamistoiminnan pelkäksi kohteeseen kohdistuvaksi yhteydenpidoksi, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta. Tällainen lakiesityksessä tarkoitettu yhteydenpito päättäjiin on vaikuttamistyössä usein vain pienessä roolissa. Yleisötilaisuudet ja joukkoviestintä on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Rekisteriin ei myöskään ilmoiteta osallistumista erilaisiin viranomaisten asettamiin työryhmiin ja neuvottelukuntiin.

Esimerkki: 1) Kansalaisjärjestö tapaa ministeriä sääntelyhankkeesta → toiminta raportoidaan vaikuttamistyöksi avoimuusrekisteriin. 2) Etujärjestö järjestää sääntelyhankkeesta TV:ssä näytettävän keskustelupaneelin SuomiAreenalla, tekee paneelista aktiivista mediatyötä toimittajien suuntaan, kirjoittaa mielipidekirjoituksia paikallislehtiin ja kehottaa jäseniään olemaan yhteydessä päättäjiin → toimintaa ei raportoida avoimuusrekisteriin vaikuttamistyönä? […]

Fingo:

[…] Vaikuttamisen/lobbaamisen määrittely – millainen toiminta on avoimuusrekisterin ja sen velvoitusten alaista.

- *Luonnoslaissa käsitellään asiaa kohdissa §2: ”Valmistelua ja päätöksentekoa on tässä laissa tarkoitus tulkita laajasti siten, että esimerkiksi varhainen vaikuttaminen, jolloin ei välttämättä ole vielä asetettu virallista hanketta tai työryhmää, kuuluu ilmoitusvelvollisuuden alaan. Tarkoituksena on, että avoimuusrekisteristä on nähtävissä vaikuttamistoimintaan liittyvä pitkäjänteisyys ja suunnitelmallisuus”. ja*
- *Kts. sivu 46: ”Käytännössä toimija joutuu tulkitsemaan harjoitettua toimintaansa vaikuttamistoiminnan määritelmää ja 4 §:n 1 momentissa soveltamisalan ulkopuolelle rajattavaa toimintaa vasten. Rekisteriviranomainen arvioi vaikuttamistoiminnan luonnetta tapauskohtaisesti niissä tapauksissa, joissa ilmoitusvelvollisuuden toteutuminen on epäselvää”.*
- *väljät tulkinnat perusteltavissa, koska yksityiskohtainen kuvaus hämärtää itse lain tarkoitusta avoimuuden ja luottamuksen lisäämiseksi. […]*

Finanssiala ry:

[…] Tämän takia pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen vaikuttamistoiminta on tärkeä määritellä tarkasti. Lausuntokierroksen jälkeen se on selkeämmin määritelty kuin mietinnössä. Lakiesityksen perustelujen mukaan vaikuttamista on esimerkiksi talousarvioon, määrärahojen käyttöön sekä säädöshankkeiden ja politiikkaohjelmien sisältöön vaikuttaminen. Tämä on sisällytettävä myös lain 6 §:ään Rekisterin tiedot.

Demokratiamme vahvuus on laaja-alainen yhteiskunnallinen vuorovaikutus. Sääntelyn ei pidä luoda uusia raja-aitoja yhteistyölle eri intressitahojen sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välille. Toimintailmoitukseen kirjattavien yhteydenottojen teema on kirjattava aihelähtöisesti eikä sitä pidä ulottaa vapaamuotoisiin keskusteluihin. […]

Oikeusministeriö:

<u>Oikeusministeriö pitää lain rajaamista yhteydenpitoon perusteltuna ja selkeänä.</u>
HE:ssa todetaan (s. 4), että ”[l]obbauksella 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 tahoa, jolla on päätöksentekoon liittyviä intressejä.”

Käytännössä 2 §:n 2 momentin muotoilua ”yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua ja tavoitetta” on tarkoitettu tulkittavan mahdollisimman laajasti. Tämän takia pykälään ei ole tuotu listauksia vaikutettavista asioista, koska listasta ei voida tehdä ns. täydellistä, ja perusteluissa mainitut asiat ovat ainoastaan esimerkkejä.

Oikeusministeriö katsoo, että alkuvaiheen suhdetoiminta muodostuu pitkällä aikajänteellä osaksi asian valmisteluun ja päätöksentekoon vaikuttamista, ja on siksi tärkeä ilmoittaa. Kuten 2 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan: ”[v]almistelua ja päätöksentekoa on tässä laissa tarkoitus tulkita laajasti siten, että esimerkiksi varhainen vaikuttaminen, jolloin ei välttämättä ole vielä asetettu virallista hanketta tai työryhmää, kuuluu ilmoitusvelvollisuuden alaan. Tarkoituksena on, että avoimuusrekisteristä on nähtävissä vaikuttamistoimintaan liittyvä pitkäjänteisyys ja suunnitelmallisuus.”

HE:ssa myös todetaan (s. 30), että ”[s]uhdetoimintaan kohdistuvien vaikutusten arvioidaan kuitenkin jäävän vähäisiksi, sillä avoimuusrekisteri ei estä tai sääntele vaikuttamistoimintaa, ainoastaan sen avoimuutta.”

3 Ilmoitusvelvollisuuden muodostuminen

Useamassa lausunnossa esitettiin huomioita ilmoitusvelvollisuuden määräytymiseen liittyen. Etenkin pienimuotoiseen vaikuttamistoimintaan liittyi useita huomioita. Lisäksi huomiota kiinnitettiin yliopistojen, asianajotoiminnan ja Sitran asemaan, sääntelyn selkeyteen sekä ulkovaltojen hankkimaan lobbauskonsultaatioon. Ilmoitusvelvollisuuden määräytymiseen tulleita huomioita käsitellään siten, että vaikuttamistoiminnan pienimuotoisuutta ja Sitran asemaan liittyviä kysymyksiä käsitellään omissa kohdissaan ja muut huomiot kohdassa 3.1.

3.1 Erinäisiä huomioita ilmoitusvelvollisuudesta

Finnwatch ry:

[…] On hyvä, että hallituksen esityksessä asianajajien osalta kiinnitetään huomiota annetun neuvonnan sisältöön määriteltäessä onko kyseessä asiakkaan puolesta tehtävästä vaikuttamistoiminnasta. Yliopistot on kuitenkin vapautettu kokonaan sääntelyn piiristä vaikka akateemisilla tutkijoilla on usein asianajajien neuvontaan rinnastuvia asiakassuhteita. Esimerkiksi verotusta koskevissa oikeudenkäynneissä maksusta asiakkaan puolesta annetut lausunnot verolainsäädännön tulkinnasta vaikuttavat koko lainsäädännön tulkintaan ja muodostuvat näin ollen laajemmiksi yhteiskunnallisiksi kysymyksiksi. […]

Professori Emilia Korkea-aho:

[…] Lain 3 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan lakia ei sovelleta vieraan valtion, Euroopan unionin sekä kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön edustajaan. Lain 4 §:n 2 momentin 11 kohdan mukaan toimija, joka antaa vaikuttamistoiminnan neuvontaa 3 §:n 2 momentissa

tarkoitetuille tahoille, ei ole rekisteröintivelvollinen. Tätä perustellaan sillä, että koska rekisteröintivelvollisuus ei koske 3 §:n 2 momentissa mainittuja tahoja, on perusteltua, etteivät myöskään näiden tilaamat vaikuttamistoiminnan neuvonnan palvelut ole ilmoitusvelvollisuuden piirissä (s. 55).

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Suomessa vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat toimijat eivät joudu ilmoittamaan vieraalle valtiolle annettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Rajausta tulisi harkita uudelleen. EU:n avoimuusrekisterin sääntöjä muutettiin jo 2021 niin, että rekisteri kattaa myös EU:n ulkopuolisille, nk. kolmansien maiden, hallituksille tarjottavan vaikuttamistoiminnan neuvonnan.

Lakiesitystä olisi syytä muuttaa tältä osin niin, että EU:n (ja Euroopan talousalueeseen kuuluvien Islannin, Liechtensteinin ja Norjan) ulkopuolisten maiden tilaamat vaikuttamistoiminnan neuvonnan palvelut ovat ilmoitusvelvollisuuden piirissä ja että vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvän asiakkaan tiedot annetaan rekisteröinti-ilmoituksen tehneen toimintailmoituksessa 8 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaisesti. EU:n ulkopuolinen hallitus tai viranomainen ei jatkossakaan tekisi ilmoitusta, vaan Suomessa toimiva vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluja tarjoava yritys tekisi ilmoituksen tällaisesta asiakkaastaan aivan kuten se tekee muistakin asiakkaistaan. […]

Elinkeinoelämän keskusliitto:

[…] EK pyytää edelleen kiinnittämään huomiota lakitekstin selkeyteen. Erityisesti EK pyytää kiinnittämään huomiota 4 §:n muotoiluun. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan mm., että lakia ei sovelleta tavanomaiseen asiointiin viranomaisissa.

Nyt 4 §:ssä todetaan, että avoimuusrekisteriin ei tarvitse 3 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen tehdä rekisteröinti-ilmoitusta, jos toimija harjoittaa ainoastaan 4 §:ssä mainittua toimintaa. […]

Professori Emilia Korkea-aho:

[…] [Asianajotoimistojen] Vaikuttamistoiminnan neuvonnan saattaminen rekisteröinnin piiriin on kannatettavaa. Lain 4 §:ään sisältyvä asianajotoimintaa koskeva poikkeus on kuitenkin vaikeasti avautuva. […]

[…] ”asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulee 2 momentin 5 kohdan estämättä kuitenkin tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus, jos asiakkaan puolesta tehdään vaikuttamistoimintaa tai asiakkaalle annetaan vaikuttamistoiminnan neuvontaa”. Sen arviointi, kuuluuko vaikuttamistoiminta tai sen neuvonta rekisterin piiriin, kuuluu lakiesityksen mukaan viime kädessä asianajajalle. Asiakas ei voi omalla toiminnallaan estää asianajajaa ilmoittamasta vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa avoimuusrekisteriin. Tämä on järkevää. Lain voimaantulon yhteydessä Asianajajaliitto voisi kuitenkin selventää omalla ohjeistuksellaan sitä, että asianajan tulisi ilmoittaa asiakkaalleen rekisteröinti-ilmoituksen tekemistä aivan kuten American Bar Associationin säännöissä edellytetään. […]

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö toteaa, että sääntelyä esitetään sovellettavan yliopistoihin 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti, kuten oikeusministeriö on talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa tuonut esille. Kysymystä on käsitelty laajasti sivistysvaliokunnan saamissa lausunnoissa. Lausunnossa kuvattu tilanne ei kuitenkaan vaikuta olevan yliopiston nimissä tehtyä toimintaa, vaan mahdollisesti elinkeinotoimintana tai yksityishenkilönä harjoitettavaa neuvontaa. Lisäksi annettu esimerkki koskee asian käsittelyä tuomioistuimessa, jolloin se ei lähtökohtaisesti koske avoimuusrekisteriä.

Asianajosalaisuuteen liittyen oikeusministeriö toteaa, että asiaa on käsitelty laajasti lakivaliokunnan saamissa lausunnoissa. Lähtökohtaisesti ilmoitusvelvoitetta ei ole pidetty ongelmallisena, mikäli sääntely on tarkkarajainen. Asiaan on saatu sekä valtioneuvoston oikeuskanslerilta että Suomen asianajajaliitolta tarkennusehdotuksia, joihin oikeusministeriö ottaa kantaa lakivaltiokunnalle annettavassa lausunnossaan.

Oikeusministeriö toteaa, että 3 §:ää (*Velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin)* ja 4 §:ää *(Poikkeukset velvollisuudesta ilmoittautua avoimuusrekisteriin) tulee tulkita siten,* että ensimmäisessä pykälässä säädetään velvollisuudesta ilmoittaa vaikuttamistoimintaa rekisteriin ja jäljemmässä pykälässä säädetään poikkeuksista ilmoitusvelvollisuuteen. Poikkeusten osalta on haluttu erikseen korostaa, etteivät ne yksistään harjoitettuna muodosta ilmoitusvelvollisuutta. Sen sijaan ilmoitusvelvollisuus muodostuu, jos toimija harjoittaa sekä 3 §:ssä että 4 §:ssä harjoitettua toimintaa. Tarkoituksenmukaista kuitenkin on, ettei 4 §:ssä mainituista poikkeuksista tarvitse raportoida, vaikka toimija harjoittaisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa. Asiasta on erillinen säännös 5 §:n 1 momentissa, jossa säädetään velvollisuudesta tehdä toimintailmoitus. Oikeusministeriö katsoo, että 3 §:n ja 4 §:n systematiikka on selkeä.

Oikeusministeriö toteaa, että nykytila huomioiden joissain tapauksissa vieraiden valtioiden vaikuttamistoiminnan neuvonnan raportointi voi olla mielekästä. Vieraan valtion tilaaman vaikuttamistoiminnan neuvonnan raportointi on mahdollista toteuttaa 4 §:n 1 momentin 11 kohdan säännöstä muokkaamalla. Asia on nostettu esille myös lakivaliokunnan saamissa lausunnoissa.

3.2 Pienimuotoinen vaikuttamistoiminta

Professori Emilia Korkea-aho:

[…] Lakiesityksen 4 §:n 1 momentissa säädetään sellaisesta toiminnasta, joka 3 §:n 1 momentista poiketen ei edellytä ilmoittautumista avoimuusrekisteriin, jos toimija harjoittaa ainoastaan 2 momentissa tarkoitettua toimintaa. Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan rekisteröintiä ei edellytetä sellaisessa tapauksessa, jossa kyse on pienimuotoisesta vaikuttamistoiminnasta. Tällaiseksi lain mukaan määritellään toiminta, jossa yhteydenpito sisältää yhteensä enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen.

Pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan rajaus rekisterin ulkopuolelle on järkevää, ja samanlaisia rajauksia on tehty muissakin maissa esimerkiksi yrityksen henkilökunnan määrän perusteella. Ongelmaksi saattaa muodostua se, että rajaus jättää piiloon erityisesti suurehkojen tai suuryritysten vaikuttamistoiminnan. Osalla elinkeinoelämää edustavilla (suur-)yrityksillä on hyvin kapeat intressit, ja yhdellä strategisesti oikein ajoitetulla puhelinsoitolla ministeriöön voi olla valmisteilla olevaan lainsäädäntöön merkittävä vaikutus. Vaikka rajauksella on haluttu keventää pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa, voi rajaus toimia käytännössä niin, että se jättää rekisterin ulkopuolelle kapealla alalla toimivan (suur-)yrityksen 1-4 yhteydenottoa, joilla voi olla kuitenkin merkittävä vaikutus päätöksentekoon.

Olisi syytä vielä pohtia, onko 1 kohdan rajaukselle ylipäätänsä tarvetta, etenkin kun ilmoitusvelvollisuus ei koske yksityisiä elinkeinonharjoittajia (3 § 2 mom.). Jos halutaan rajata pkyritysten pienimuotoinen vaikuttamistoiminta rekisterin ulkopuolelle, malli, joka yhdistäisi sekä yhteydenpidon määrän että liikevaihtoa mittaavan suuruusluokan, olisi siinä tapauksessa parempi ratkaisu. Tämä olisi perusteltua siksi, että lakiesityksen mukaan yritykset, joilla on yli 10 miljoonan euron liikevaihto, pyrkivät selvästi todennäköisemmin tekemään vaikuttamistoimintaa kuin yritykset, joilla on alle 10 miljoonan euron liikevaihto (s. 10). Näin ollen vaikuttamistoiminta on selkeästi yleisempää liikevaihdoltaan suuremmissa yrityksissä. Nykyinen malli rajaa tällaiset mahdollisesti hyvin merkittävää toimialakohtaista ”valtaa” käyttävät toimijat pois rekisterin soveltamisalalta, jos heidän vaikuttamistoimintansa koostuu enintään 5 yhteydenotosta. […]

Valtiontalouden tarkastusvirasto:

[…] Pienimuotoisuuden määrittelyssä on havaittavissa ristiriitaisuutta lain ja yksityiskohtaisten perustelujen välillä; pykälässä määritelmä on luonteeltaan eksakti, kun taas perusteluissa arvioiva. Lain 4 §:n muotoilussa pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan raja ylittyy kuudennesta vuosittaisesta yhteydenotosta laissa määriteltyyn vaikuttamistoiminnan kohteeseen. Näin tarkkarajainen ja eksakti yhteydenottokertojen laskeminen voi luoda tilanteen, jossa pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan kynnyksen ylittyminen ja rekisteröintivelvolliseksi joutuminen saattaa jäädä riippumaan tekijöistä, jotka eivät johdu yhteydenottajasta ja hänen vaikuttamistoiminnastaan vaan niihin nähden sattumanvaraisista seikoista. Ilmoitusvelvollisten tasapuolisen kohtelun näkökulmasta olisi hyvä, jos viranomaiselle jäisi enemmän harkinnan valtaa pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan määrittelemiseksi ja tulkintakäytäntöihin perustuvan, ajan myötä tarkentuvan kriteeristön muodostamiselle. […]

Elinkeinoelämän keskusliitto:

[…] Esityksessä avoimuusrekisterilain 4 §:n mukaan avoimuusrekisteriin ei tarvitse tehdä rekisteröinti-ilmoitusta, jos toimija harjoittaa ainoastaan pienimuotoista vaikuttamistoimintaa. EK pitää hyvänä, että pienimuotoinen toiminta on rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. EK katsoo kuitenkin, että määritelmä on liian ahdas. Esityksen mukaan pienimuotoista vaikuttamistoimintaa on toimintaa, jossa yhden kalenterivuoden aikana yhteydenpito sisältää yhteensä enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen (pienimuotoinen vaikuttamistoiminta).

EK katsoo, että tämä raja on liian matala ja aiheuttaa käytännön hankaluuksia pienimuotoista vaikuttamistoimintaa harjoittavien tahojen osalta ja lisäisi näiden toimijoiden hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti. Esimerkiksi valtionapua saava pieni järjestö tai säätiö, jonka vaikuttamistoiminta on hyvin pientä ja epäsäännöllistä, tulisi sääntelyn piiriin. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi tilanteessa, jossa pieni toimija käy keskustelua yli viiden kohteena olevan henkilön, esimerkiksi kansanedustajan tai ministeriön valmistelijan kanssa tulevan vuoden valtionaputarpeistaan. […]

Oikeusministeriö:

Lausunnoissa esitetyt ongelmat pienimuotoisuuden osalta ovat osin ristiriitaisia. Professori Korkea-aho pitää pienimuotoisuuden määritelmää liian laveana, kun taas Elinkeinoelämän keskusliitto liian matalana. Valtiontalouden tarkastusvirasto taas nostaa esille soveltamiseen liittyviä haasteita.

Säännöksen perusteluissa (s. 48-49) käydään läpi pienimuotoisuuden määritelmää ja perusteita sekä todetaan, että ” [v]iiden yhteydenottokerran rajaan on päädytty sen perusteella, että raja mahdollistaa yksittäisiä yhteydenottokertoja muutaman kuukauden välein tai tiiviimmän useammasta yhteydenottokerrasta muodostuvan kertaluonteisen yhteydenpidon. Käytännössä raja estää pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan katsomisen sellaiseksi laajaksi ja toistuvaksi toiminnaksi, jota avoimuusrekisterin on tarkoitus avata.”

Oikeusministeriö huomauttaa, että lausuntokierrokselle muun muassa ylimmät laillisuusvalvojat vaativat ilmoitusvelvollisuuden tarkentamista pienimuotoisuuden osalta. Käytännössä pienimuotoista vaikuttamistoimintaa voidaan rajata tarkoituksenmukaisesti vain yhteydenpitokertojen kautta, mikä esityksessä on tehty. Esimerkiksi tilannetta, jossa määritelmä olisi lavea ja jättäisi laajan tulkintamahdollisuuden rekisteriviranomaiselle, ei pidetty riittävän tarkkarajaisena. Oikeusministeriö myös toteaa, ettei VTV:n viittamaa ristiriitaa pykälän ja perustelujen välillä enää ole[1]. Oikeusministeriö katsoo, ettei säännöstä ole siten tarkoituksenmukaista laventaa. Lisäksi säännös ja sen perustelut ovat nykymuodossaan yhtenevät.

Esityksen vaikutustenarvioinnissa (s. 22-23 ja 25) on tuotu esille, että määrällisesti suurin osa vaikuttamistoimintaa harjoittavista toimijoista harjoittaa melko satunnaista vaikuttamistoimintaa ja jäisi siten oletettavasti sääntelyn ulkopuolelle. Säännöksen perusteluissa (s. 49) on arvioitu, että ”käytännössä suurten yritysten, isojen kansalaisjärjestöjen, työmarkkinajärjestöjen ja muiden ammattimaista edunvalvontatyötä tekevien edunvalvontajärjestöjen lobbaustoiminta ylittää ilmoitusvelvollisuuden kynnyksen todennäköisemmin kuin pienten yritysten

[1] Viitattu kohta VTV:n lausunnosta: *Yksityiskohtaisissa perusteissa on taas todettu, että ”satunnaisuutta ja pienimuotoisuutta tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota vaikuttamistoiminnan suunnitelmallisuuteen ja toistuvuuteen sekä toi-minnan kytkeytymiseen liiketoimintaan tai edunvalvonnan harjoittamiseen ja mahdolliseen toimeksiantoon sekä toiminnasta saatavaan korvaukseen. Lisäksi tulee kiinnittää huomioita toimijan harjoittaman lobbaustoiminnan potentiaaliseen merkitykseen.”* Keltaisella merkittyä lainausta ei löydy 4 § 1 momentin 1 kohdan perusteluista, vaan VTV näyttäisi vetoavan joko lausuntokierroksella olleeseen mietintöön tai jatkovalmistelussa olleeseen vanhaan HE-luonnokseen.

ja kansalaisjärjestöjen tai elinkeinonharjoittajien harjoittama toiminta.” Lisäksi kuten HE:ssa todetaan, ”[p]ienet toimijat myös vaikuttavat useammin keskusjärjestöjen kautta, jolloin niiden oma vaikuttamistoiminta on omiaan jäämään pienimuotoiseksi”.

Oikeusministeriö katsoo, että sääntely huomioi nykyisellään riittävästi pienet toimijat, sillä se kohdistuu vain niihin, jotka harjoittavat toistuvasti ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa vaikuttamistoimintaa. Esimerkiksi lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossaan Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE toteaa pitävänsä hyvänä, ”että hallituksen esityksessä ehdotettuja säännöksiä on tarkennettu lausuntokierroksen jälkeen pienimuotoisen toiminnan osalta. KANEn käsityksen mukaan suuri osa järjestökentästä harjoittaa vain tällaista lakiehdotuksen mukaista satunnaista vaikuttamistoimintaa.”

Kuten edellä on esitetty, suurten yritysten vaikuttamistoiminta on omiaan ylittämään ilmoitusvelvollisuuden kynnyksen. On kuitenkin mahdollista, että jonkin suuryrityksen vaikuttamistoiminta voisi jäädä pienimuotoiseksi ja siten ilmoittamatta avoimuusrekisteriin, vaikka sen vaikuttamistoimintaa pidettäisiin yrityksen koon ja merkityksen näkökulmasta yhteiskunnallisesti merkittävänä. On kuitenkin huomioitava, ettei kyseessä ole sääntelyn varsinainen kiertäminen. Esimerkiksi mikäli tällainen yritys hankkisi vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluita, ilmoittaisi vaikuttamistoiminnan neuvontaa tarjoava konsulttiyritys asiakasyritykselle annettavasta neuvosta rekisteriin siitä huolimatta, että asiakasyrityksen oma toiminta jäisi pienimuotoiseksi. Lähtökohtaisesti sääntely on pyritty rakentamaan toimijoiden tasavertaisuus huomioiden, minkä takia pienimuotoisuussäännöstä on esitetty sovellettavan kaikkiin toimijoihin samalla tavalla. Suuryrityksen jääminen pois ilmoitusvelvollisuuden piiristä pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan perusteella voi kuitenkin aiheuttaa yhteiskunnallista polemiikkia ja mahdollisesti vaikuttaa avoimuusrekisterin uskottavuuteen. Näin ollen oikeusministeriö ymmärtää esitetyn huolen pienimuotoisuussäännöksen soveltamisesta suuryrityksiin ja katsoo, että asiaa tulee vähintäänkin seurata ja tarkastella jälkikäteisarvioinnissa, mikäli asiaan ei nyt katsota tarpeelliseksi puuttua.

3.3 Sääntelyn soveltaminen Sitraan

Sitra:

[…] Toteamme, että säädettäväksi ehdotetun lain 3§:n 2 momentin 4 kohtaa koskevien yllä mainittujen perustelujen ja Sitralle sitä koskevassa laissa säädetyn 2 §:n mukaisen tehtävän kannalta pidämme ehdotetun avoimuusrekisterilain soveltumista Sitraan jossain määrin epäselvänä kysymyksenä. Lakisääteinen tehtävä ei ole peruste olla rekisteröimättä toimijaa rekisteriin, vaan arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja vaikuttamistoimintaan liittyvän yhteydenpidon erottamiseen ja jälkimmäisen raportointiin tässä laissa säädetyin perustein. Tämä rajanveto ei Sitran kohdalla ole arviomme mukaan välttämättä helppo tehtävä huomioiden Sitran laaja tehtäväkenttä. […]

[…] Siksi esitämme, että lain soveltuminen Sitraan tulisi saattaa lainsäädännöllisesti selkeämmälle pohjalle. Olennaista mielestämme on, että lain soveltuvuuskysymykseen ei Sitran

osalta liittyisi tulkinnanvaraisia seikkoja. Näin erityisesti siksi, että ilmoitusvelvollisen rekisteröinti-ilmoituksessa ilmoitusvelvollinen sekä käsittelee henkilötietoja että luovuttaa niitä kolmannelle taholle (VTV). […]

Henkilötietojen käsittelyperusteen tulisi aina olla selkeä ja esimerkiksi tässä tapauksessa perustua avoimuusrekisterilain selkeään soveltuvuuteen Sitraan.

Siksi ehdotamme, että lain 3 §:än lisättäisiin uusi 4 momentti, joka kuuluisi:

> *”Itsenäisen julkisoikeudellisen rahaston tulee kuitenkin 2 momentin 4 kohdasta poiketen tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus siltä osin kuin se harjoittaa lakisääteisiin tehtäviinsä liittyvää vaikuttamistoimintaa.”*

Tai, mikäli tämä ei olisi lainsäädännöllisesti tarkoituksenmukaista tai soveltuva, että lain 3 §:än lisättäisiin uusi 4 momentti, joka kuuluisi:

> *”Suomen itsenäisyyden juhlarahaston tulee kuitenkin 2 momentin 4 kohdasta poiketen tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus siltä osin kuin se harjoittaa lakisääteisiin tehtäviinsä liittyvää vaikuttamistoimintaa.”*

Oikeusministeriö:

Sitran lakisääteinen tehtäväkenttä on laaja ja kattaa käytännössä kaiken Sitran harjoittaman hanketoiminnan Sitrasta annetun lain 2 §:n mukaan:

> ”Rahaston tavoitteena on edistää Suomen vakaata ja tasapainoista kehitystä, talouden määrällistä ja laadullista kasvua sekä kansainvälistä kilpailukykyä ja yhteistyötä toimimalla erityisesti sellaisten hankkeiden toteuttamiseksi, jotka vaikuttavat kansantalouden voimavarojen käyttöä tehostavasti tai tutkimuksen ja koulutuksen tasoa kohottavasti taikka jotka selvittävät tulevaisuuden kehitysvaihtoehtoja.”

Tämä tarkoittaisi sitä, ettei Sitralle syntyisi ilmoitusvelvollisuutta niistä hankkeista, joilla se edistää laissa mainittuja tavoitteita. On kuitenkin huomattava, että hankeisiin osallistuville toimijoille voisi muodostua ilmoitusvelvollisuus, mikäli niissä syntyisi sellaista yhteydenpitoa, jonka katsottaisiin täyttävän 2 §:n 2 momentissa vaikuttamistoiminnan piirteet. Sitralle sen sijaan voisi syntyä ilmoitusvelvollisuus sellaisesta toiminnasta, jossa se ns. hallinto-organisaationa harjoittaisi edunvalvontaa esimerkiksi Sitraan liittyvien lainsäädäntökysymysten osalta.

Oikeusministeriö toteaa, että Sitran osalta sääntely vaikuttaisi toimivan samantapaisesti kuin yliopistojen osalta, eli sääntely kohdistuisi sisällöllisten tehtävien hoitamisen sijaan hallinto-organisaation edunvalvontaan. Yliopistoihin liittyvää tilannetta on käyty läpi tarkemmin sivistysvaliokunnalle annetussa vastineessa. Yllä esitetyn perusteella oikeusministeriö toteaa, että Sitran osalta 3 §:n 2 momentin 4 kohdan soveltaminen vaikuttaisi melko selkeältä.

HE:ssa tuodaan esille (s. 74), että ”[e]tenkin sellaisilla ilmoitusvelvollisilla, jotka hoitavat lakisääteisiä tehtäviä tai ovat valtio-omisteisia yhtiöitä, voi alkuvaiheessa ilmetä jonkin verran haasteita avoimuusrekisteriin ilmoitettavan toiminnan ja avoimuusrekisterin ulkopuolelle jätettävän toiminnan eron tunnistamisessa.” Tällaisten toimijoiden, kuten Sitran, tarve saada neuvontaa ja opastusta lain toimeenpanossa on siten huomioutu esityksessä.

Sitran ehdotukseen siitä, että lakiin tulisi ottaa erillinen kirjaus lain soveltamisesta Sitraan, oikeusministeriö suhtautuu varauksella. Oikeusministeriö pitää jokseenkin hankalana ja mahdollisesti myös ongelmallisena tilannetta, jossa Sitran osalta tehtäisiin erityispoikkeus lain systematiikassa ja soveltamisessa. Oikeusministeriö katsoo, että lain 3 §:n 2 momentin 4 kohta vaikuttaisi toimivan tarkoitetulla tavalla, eli sääntely kohdistuu lakisääteisiä tehtäviä hoitavien toimijoiden edunvalvonnalliseen toimintaan, eikä varsinaisesti lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Oikeusministeriö ymmärtää Sitran näkemystä, mutta edellä todetun perusteella pitää tässä vaiheessa, kun vastaavanlaisia toimijoita voi olla muitakin, tarkoituksenmukaisempana seurata tilannetta ja arvioida asiaa jälkikäteisarvioinnissa. Muutoin vaarana on, että sääntelystä tulee liian pistemäistä ja yksityiskohtaista.

4 Rekisterin sisältämät tiedot ja niiden ilmoittaminen

Lausunnoissa esitettiin jonkin verran huomioita rekisterin tiedoista ja niiden ilmoittamisesta. Lausunnoissa nousi esille etenkin raportointitiheyteen ja -tarkkuuteen sekä rekisteriin ilmoitettavien tietojen hyödynnettävyyteen liittyviä kysymyksiä.

4.1 Toiminnasta raportointi

Finnwatch ry:

[…] Kansalaisjärjestöt kertovat mielellään vaikuttamistyöstään. Kansalaisjärjestöjen hallinnollinen taakka vaatii kuitenkin päättäjien huomiota. Finnwatch (jonka vuosibudjetti on n. 600 000 euroa) on pelkästään kuluvan vuoden 2022 aikana antanut erilaisille viranomaistahoille toiminnastaan yhteensä 11 raporttia ja rekisteri-ilmoitusta. Näistä neljä on tullut toimittaa erikseen tilintarkastettuna. Raportointiohjeet ovat usein epäselviä, niitä tulkitaan eri virkahenkilöiden välillä eri tavalla ja monet viranomaistahot ovat raportointisumasta ruuhkautuneita. Tämä johtaa siihen, että raportteja ei aina ehditä viranomaisten toimesta tarkastaa kohtuullisessa ajassa, ja erilaisten lisäselvityspyyntöjen kanssa saatetaan palata asiaan vuosia raporttien toimittamisen jälkeen ilman minkäänlaista euromääräistä puuttumiskynnystä. Finnwatch toivoo, että avoimuusrekisteriin liittyvät raportointivaatimukset ovat selkeitä ja ne suunnitellaan huomioimaan raportoinnin kohteena olevien toimijoiden hyvin erilaiset resurssit.

Journalistiliitto:

[…] Pidämme tärkeänä myös huomiota siitä, ettei liikesalaisuuden perusteella voi jättää lobbaukseen olennaisesti liittyviä tietoja ilmoittamatta. […]

[…] Rekisterin päivittäminen kahdesti vuodessa johtaa siihen, ettei lyhyen aikavälin tilanne välttämättä välity. Yhteiskunnallisen päätöksenteon tempo on nopeaa erityisesti kriisiaikoina, ja journalistien olisi tärkeää saada ajantasainen tilannekuva siitä, mitkä tahot vaikuttavat poliittisiin päätöksiin. […]

Emilia Korkea-aho:

[…] Avoimuusrekisterilainsäädännön tarkoittamia tietoja ei voida jättää ilmoittamatta liikesalaisuuteen vedoten. Perustelujen mukaan tällä pyritään välttämään tilanne, jossa ilmoitusvelvollinen voisi liikesalaisuuteen vedoten pyrkiä peittelemään vaikuttamistoimintaansa (s. 63). Avoimuusrekisterilain 6 ja 8 §:ssä säädetään avoimuusrekisteriin ilmoitettavista vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan tiedoista ja niiden antamisesta liikesalaisuussäännösten estämättä. Tämä vaikuttaa punnitulta ratkaisulta eritoten, koska avoimuusrekisteriin ilmoitettaviin tietoihin sisältyy harvoin liikesalaisuuden piiriin kattsottavaa tietoa. Esityksessä arvioidaan, että tällaista tietoa voisivat olla lähinnä neuvonnan asiakkaisiin liittyvät tiedot sekä neuvonnan taloudelliset tiedot (s. 63).

Kansainvälisten esimerkkien valossa olisi voinut myös harkita sitä, että rekisteriviranomaiselle olisi annettu ilmoitusvelvollisen hakemuksesta mahdollisuus päättää lykkäyksestä, eli jos toiminta tulisi sisällyttää toimintailmoituksen tietoihin syksyllä, toiminnan voisi hakemuksesta poikkeuksellisesti ilmoittaa vasta seuraavana keväänä. Irlannin vuonna 2015 voimaan tulleessa The Regulation of Lobbying Act -laissa on tällainen kohta, ja Irlannin kokemusten perusteella ilmoitusvelvolliset eivät ole väärinkäyttäneet mahdollisuutta hakea lykkäystä liikesalaisuuteen vedoten. […]

Suomen Yrittäjät:

[…] Hallinnollisen taakan näkökulmasta on erittäin tärkeää, ettei avoimuusrekisteröinti edellytä kunkin edunvalvontaa suorittavan henkilön yksilöllistä raportointia. Rekisterin ehdotetaan rakentuvan aihekohtaisesti siten, että kunkin aiheen tai hankkeen osalta raportoidaan yhteydenpidon kohteet sekä pääasialliset yhteydenpitokanavat. Käsityksemme mukaan vaikuttamiskanavat voidaan helposti ilmoittaa yleisellä tasolla etenkin, jos vaikuttamiskanavia on lukuisia. Tämä helpottaa ilmoitusten laatimista.

Pidämme esityksen tavoitteisiin nähden kuitenkin riittävänä, että toimintailmoitus tehtäisiin vain kerran vuodessa kahden toimintailmoituksen sijasta. Edunvalvontaa ammatiksi tekevien tahojen tavoitteet ovat pääsääntöisesti pitkäaikaisia, eikä vaikuttamisaiheiden tai -hankkeiden sisältökysymyksissä tai vaikuttamiskohteissa tapahdu vuoden sisällä merkittäviä muutoksia. […]

Työ- ja elinkeinoministeriö:

[…] Rekisteristä saatavien hyötyjen lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota myös rekisteristä ilmoitusvelvollisille aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan, johon vaikuttaa kerättävien tietojen yksityiskohtaisuuden ja ilmoitusfrekvenssin lisäksi myös esimerkiksi ilmoittamisen tekninen helppous sekä ohjeistuksen selkeys. Tarpeettoman yksityiskohtaisten tietojen keräämistä tulee välttää. […]

Valtiontalouden tarkastusvirasto:

[…] VTV:n näkemyksen mukaan omaan lukuun tehtävä vaikuttamistoiminnan neuvonta saattaa usein olla vaikeasti erotettavissa vaikuttamistoiminnasta. Pyrkimys sisällyttää vaikuttamistoiminnan neuvonnan erilaiset muodot lakiluonnoksessa kuvatulla yksityiskohtaisuuden tasolla tekee vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien tahojen ohjeistuksesta haastavaa. Lain velvoitteet merkitsevät sitä, että vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat tahot joutuvat ilmoittamaan tosiasiallisesti neljän tyyppistä toimintaa:

1. *vaikuttamistoimintaa*
2. *vaikuttamistoiminnan neuvontaa (kontaktissa asiakkaan puolesta vaikuttamistoiminnan kohteeseen)*
3. *vaikuttamistoiminnan neuvontaa (ilman kontaktia vaikuttamistoiminnan kohteeseen)*
4. *omaan lukuun tehtävää vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvää yhteydenpitoa*

VTV:n näkemyksen mukaan omaan lukuun tehtävän vaikuttamistoiminnan neuvonta tulisi huomioida yhtenä vaikuttamistoiminnan muotona ja raportoida sellaisena. […]

Elinkeinoelämän keskusliitto:

[…] Raportoitavien tietojen määrä tulee olla tarkoituksenmukainen avoimuusrekisterin tavoitteiden kannalta, liian yksityiskohtainen tietojen kerääminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä tue avoimuusrekisterin tavoitteita vaan lisää tarpeettomasti ilmoitusvelvollisten hallinnollista taakkaa. Vaikka hallinnollista taakkaa on yritetty hillitä riittävällä yleisyyden tasolla vaikuttamistoiminnan raportoinnissa, täytyy kuitenkin ottaa huomioon, että raportoinnin mahdollistamiseksi on kerättävä hyvin yksityiskohtaista tietoa järjestöissä ja yrityksissä.

EK katsoo, että toimintailmoitukseen kirjattavien yhteydenottojen teema on kirjattava aiheläh-töisesti eikä sitä pidä ulottaa vapaamuotoisiin keskusteluihin. Lisäksi EK toteaa, että vaikka lakiesityksessä on pyritty lausuntovaihetta tarkemmin määrittelemään mitä kuuluu vaikuttamiseen, niin edelleen tulee olemaan hankaluuksia tietää, mitä voi jättää pois raportoinnista. Lakiesityksen perustelujen mukaan vaikuttamista on esimerkiksi talousarvioon, määrärahojen käyttöön sekä säädöshankkeiden ja politiikkaohjelmien sisältöön vaikuttaminen. Tämä on sisällytettävä myös lain 6 §:ään Rekisterin tiedot. […]

[…] Vaikuttamistoiminnan neuvonnan osalta on ollut pelkoja kaksinkertaisesta raportoinnista. Perusteltua on, että vain toinen osapuolista raportoi yhteydenpidosta. Kaksinkertaisen raportoinnin riski sisältyy myös tilanteisiin, joissa pitkäjänteistä vaikuttamistoimintaa harjoittava yritys käyttää myös vaikuttajaviestintätoimiston palveluita, jolloin vaikuttaminen voi näyttäytyä todellista laajempana.

Tämä kaksinkertainen raportointi johtaa myös liikesalaisuuksien kannalta ongelmalliseen tilanteeseen, kun asiakaskohtainen liikevaihto voidaan päätellä rekisteristä saatavien tietojen perusteella. Raportoitavien tietojen laajuutta tulisikin muuttaa siten, että liikesalisuuksia ei paljastu. […]

Finanssiala ry:

[…] Lakiesityksen perustelujen mukaan vaikuttamista on esimerkiksi talousarvioon, määrärahojen käyttöön sekä säädöshankkeiden ja politiikkaohjelmien sisältöön vaikuttaminen. Tämä on sisällytettävä myös lain 6 §:ään Rekisterin tiedot. […]

[…] Demokratiamme vahvuus on laaja-alainen yhteiskunnallinen vuorovaikutus. Sääntelyn ei pidä luoda uusia raja-aitoja yhteistyölle eri intressitahojen sekä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välille. Toimintailmoitukseen kirjattavien yhteydenottojen teema on kirjattava aihelähtöisesti eikä sitä pidä ulottaa vapaamuotoisiin keskusteluihin. […]

Oikeusministeriö:

Avoimuusrekisterin tavoitteena on lisätä lobbauksesta saatavaa tietoa. HE:ssa (s. 19) arvioidaan, että esitys ”avoimuusrekisteri[stä] parantaa merkittävällä tavalla kansalaisten tiedonsaantia eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta lobbauksesta. Jatkossa yksittäiset kansalaiset, tutkijat ja media saavat kattavasti tietoa siitä, millaiset toimijat missäkin asioissa pyrkivät vaikuttamaan eduskunnan ja ministeriöiden poliittisiin päättäjiin ja virkakuntaan. Avoimuusrekisteristä saatava tieto auttaa arvioimaan päätösten syntyä ja niiden taustalla olevia intressejä sekä lobbauksen vaikuttavuutta.”

Esityksen (s. 19) mukaan edellä esitetyt tavoitteet saavutetaan sillä, että ”[a]voimuusrekisterin sisältämän tiedon tulee myös olla riittävän laadukasta. Avoimuusrekisterissä tulee olla ajantasaista tietoa lobbauskohteista, lobbaajista ja lobbaustoiminnasta, jotta rekisterille asetettuihin tavoitteisiin voidaan päästä. Samalla se tarkoittaa sitä, että lobbausta harjoittavien toimijoiden hallinnollinen taakka kasvaa nykyisestä.”

Valiokunnan saamat lausunnot näyttäisivät painottavan lähtökohtaisesti joko tiedonsaantiin tai hallinnollisen taakan kasvamiseen liittyviä näkökulmia. Kuten HE:ssa tuodaan esille, [esityksessä] on kuitenkin pyritty löytämään sellainen ratkaisu, joka olisi tasapainoinen ja huomioisi sekä kansalaisten tiedonsaantiin että lobbaustoimijoiden hallinnolliseen taakkaan liittyvät näkökulmat”.

Kuten HE:ssa (s.26) tuodaan esille, tärkeimpinä hallinnollista taakkaa hillitsevinä tekijöinä on pidetty riittävää yleisyyden tasoa vaikuttamistoiminnan raportoinnissa, hallittavissa olevaa raportointisykliä sekä tehokasta ja helppoa raportointijärjestelmää. Lausunnoissa esitettiin kuitenkin joitain yksittäisiä huomioita ja ehdotuksia asiaan liittyen:

1. Raportointisyklin osalta Suomen Yrittäjät esittivät kerran vuodessa tapahtuvaa raportointia, kun taas Journalistiliitto esittää tarpeen tiheämmälle raportointisyklille. Oikeusministeriö katsoo, että kaksi kertaa vuodessa tehtävää toimintailmoitusta voidaan pitää lain tavoitteen kannalta perusteltuna.

2. Useammassa lausunnossa esitettiin näkemys siitä, ettei raportoinnin tule olla liian yksityiskohtaista ja raskasta. Oikeusministeriö katsoo, että esitys vastaa jo nykyisellään esitettyyn huoleen: toimintaa raportoidaan kokoavasti ja yleisellä tasolla, eikä yksittäisten yhteydenottojen tai neuvontakertojen tasolla. Siten raportoinnin yleisyyden lisäämistä, esimerkiksi karsimalla yhteydenpidontavoista raportointia, ei voida pitää lain tavoitteiden kannalta perusteltuna. Tämä johtaisi siihen, että rekisteristä katoaisi tieto siitä, millä tavalla mihinkin vaikuttamistoiminnan kohteeseen on vaikutettu.

   Elinkeinoelämän keskusliiton ja Finanssiala ry:n lausunnoissa esitettiin lisäksi, että ilmoitettavan vaikuttamistoiminnan aiheita, joita on mainittuna esimerkinomaisesti 2 § 2 momentin perusteluissa, tulisi kirjata lain 6 §:än. Lisäksi lausunnoissa esitettiin ”yleiskeskustelun” jättämistä ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

   Käytännössä 2 §:n 2 momentin muotoilua ”yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua ja tavoitetta” on tarkoitettu tulkittavan mahdollisimman laajasti. Tämän takia pykälään ei ole tuotu listauksia vaikutettavista asioista, koska listasta ei voida tehdä ns. täydellistä, ja perusteluissa mainitut asiat ovat ainoastaan esimerkkejä.

   Kuten 2 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan: ”[v]almistelua ja päätöksentekoa on tässä laissa tarkoitus tulkita laajasti siten, että esimerkiksi varhainen vaikuttaminen, jolloin ei välttämättä ole vielä asetettu virallista hanketta tai työryhmää, kuuluu ilmoitusvelvollisuuden alaan. Tarkoituksena on, että avoimuusrekisteristä on nähtävissä vaikuttamistoimintaan liittyvä pitkäjänteisyys ja suunnitelmallisuus.” Esimerkiksi vapaamuotoinen keskustelu ja suhteiden luominen voi käynnistää pitkäkestoisen vaikuttamistoiminnan, jonka lopputuloksena vaikutetaan jonkin konkreettisen hankkeen perustamiseen, sisältöön jne. Suhdetoimintaan liittyvää kysymystä on käsitelty myös kohdan 2 vastauksessa.

   Kuten HE:ssa (s. 30) tuodaan esille, avoimuusrekisterin kaltaisen sääntelyn ei ole todettu vaikuttavan heikentävästi suhdetoimintaan. Suhdetoiminnan avoimuus sen sijaan on lisääntynyt, mikä on esityksen tavoite. Oikeusministeriö ei siten pidä sääntelyn tavoitteiden tai rekisterin luotettavuuden näkökulmasta perusteltuna suhdetoiminnan rajaamista sääntelyn ulkopuolelle.

   Oikeusministeriö ei myöskään pidä lain tavoitteiden näkökulmasta mahdollisena kirjata tyhjentävästi lakiin vaikuttamistoiminnan aiheita. Kuten 1 §:n perusteluissa todetaan avoimuusrekisterin tavoitteista: ”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 vireillä olevaa val-

misteluprosessia. Avoimuusrekisterin tarkoituksena on antaa tietoa kaikesta päätöksentekoon liittyvästä vaikuttamisesta riippumatta asian sisällöstä, käsittelyvaiheesta tai muodosta.”

Oikeusministeriö katsookin, että tietojen ilmoittamiseen liittyvät huolet ovat ratkaistavissa toimeenpanossa hyvällä ohjeistamisella ja neuvonnalla sekä toimivalla raportointijärjestelmällä. Oikeusministeriö myös toteaa, että neuvonta- ja ohjaustehtäviä on erikseen korostettu rekisteriviranomaisen tehtävissä.

Kuten esityksessä (s. 74) tuodaan esille: ”toiminnan moninaisuudesta ja luonteesta johtuen selvä kokonaiskuva avoimuusrekisteriin liittyvästä toiminnasta saadaan kuitenkin vasta toimeenpanon yhteydessä, kun ilmoitusvelvolliset alkavat ilmoittaa toimintaansa ja rekisteriviranomainen aloittaa neuvonnan. Lausuntopalautteessa nostettiin esille erilaisten esimerkkien selventävän avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten tekemistä, joten alkuvaiheen toimeenpanossa syntyvää tietoa on tarkoituksenmukaista hyödyntää erilaisten ohjeellisten esimerkkilistausten tekemisessä.”

Lausunnoissa nostettiin esille myös toimijoiden sisäisen seurannan ja raportoinnin tarve. Asiaa on myös käsitelty HE:ssa (s. 74), jossa todetaan, että ”osa toimijoista näyttäisi käyttävän jo nykyisellään markkinoilla olevia lobbaukseen suunniteltuja projektinhallintatyyppisiä työkaluja. Olemassa olevan tiedon pohjalta voidaan arvioida, että merkittävällä osalla vaikuttamistoimintaa harjoittavista ilmoitusvelvollisista on jo nykyisellään melko hyvät valmiudet raportoida toimintaansa. Avoimuusrekisterin määräaikaisraportointi voi kuitenkin vaatia alussa jonkin verran uusien sisäisten käytäntöjen luomista (mm. sisäisen tiedonkeruun suhteen) ja raportoinnin harjoittelua. Alkuvaiheessa ilmoitusvelvolliset voivat tarvita myös enemmän neuvontaa määräaikaisraporttien tekemisessä.”

Lisäksi, kuten HE:ssa tuodaan esille (s. 74): ”avoimuusrekisterin sähköisen järjestelmän luonnissa on tärkeää huomioida tulevien käyttäjien (ilmoitusvelvolliset, vaikuttamiskohteet ja avoimuusrekisterissä olevien tietojen hyödyntäjät) tarpeita. Raportointijärjestelmän tulee olla käyttäjäystävällinen, jotta ilmoitusvelvolliset suoriutuvat mahdollisimman vaivattomasti raportoinnista”.

Lopuksi oikeusministeriö haluaa korostaa, että hallinnollisen taakan suuruus riippuu vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän neuvonnan määrästä ja laajuudesta. Mitä aktiivisempaa ja laajempaa yrityksen, järjestön tai säätiön harjoittama vaikuttamistoiminta tai siihen liittyvä neuvonta on, sitä suurempi hallinnollinen taakka sille 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 yksittäisten yhteydenottojen tai neuvontakertojen ta-

solla, kuten tapaamispäiväkirjoissa. Oikeusministeriö katsoo, että hallinnollinen taakka pysyy siten maltillisena ja oikeasuhtaisena harjoitetun toiminnan laajuuteen ja merkittävyyteen nähden.

3. Valtiontalouden tarkastusvirasto nosti esille vaikuttamistoiminnan neuvonnan ilmoittamiseen liittyvän huolen. Asiaa on käsitelty myös HE:ssa (s.57):

   ”Käytännössä vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvän taustoittavan yhteydenpidon [omaan lukuun tehtävä yhteydenpito] ja vaikuttamistoimintaan liittyvän yhteydenpidon ero voi olla liukuva. Kuulemisten perusteella vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat toimijat vaikuttaisivat kuitenkin tekevän eron näiden välille, mikä perustelee niiden ilmoittamista eri toimintana.”

   Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että lain tasolla tunnistetaan vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittajaan liittyvät eri toimintamuodot ja korostetaan ilmoitusvelvollisuuden koskevan niitä kaikkia, etenkin kun toimijat itse tunnistavat tai näkevät toiminnassaan nämä eroavaisuudet. Oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että asiaan liittyvät käytännön ongelmat on mahdollista ratkaista toimeenpanossa. Käytännössä ilmoituksen teknisen tekemisen näkökulmasta ei pitäisi olla kovinkaan suurta eroa sillä, ilmoitetaanko omaan lukuun tehtävää taustoittavaa yhteydenpitoa vai vaikuttamistoimintaa. Joissain tapauksissa nämä voivat mennä osittain jopa päällekkäin, samalla luodaan suhteita ja kerätään tietoa tulevia asiakkaita silmällä pitäen sekä edistetään omaa agendaa. Esimerkiksi avoimuusrekisterin valmistelu toimii tästä hyvänä esimerkkinä.

4. Muutamassa lausunnossa esitetään myös liikesalaisuuteen liittyviä näkökulmia.

   Professori Emilia Korkea-aho esittää harkittavaksi, että liikesalaisuuden sisältävien tietojen ilmoittamista olisi mahdollista lykätä. Esimerkkinä tästä on annettu Irlannin rekisteri.

   Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna sitä, että avoimuusrekisterilaissa mahdollistettaisiin liikesalaisuuteen vedoten tietojen ilmoittamisen lykkääminen. Tämä vaikuttaisi merkittävällä tavalla tietojen ajantasaisuuteen, mikä on joissain lausunnoissa jo nyt nostettu huolenaiheeksi.

   Oikeusministeriö on tuonut talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossaan esille, että avoimuusrekisteriin ilmoitettavien tietojen joukossa arvioidaan olevan vain joissain tapauksissa liikesalaisuuden piiriin kuuluvaksi katsottavaa tietoa. Tällaista tietoa voisivat sisältää lähinnä vaikuttamistoiminnan neuvonnan asiakastiedot sekä vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvät taloudelliset tiedot. Sen sijaan

vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan sisältöä kuvaavissa tiedoissa arvioidaan harvoin olevan liikesalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa, koska avoimuusrekisteriin ilmoitetaan tietoa hyvin yleisellä tasolla.

Käytännössä tietojen lykkääminen koskisi suurimmalta osin vain vaikuttamistoiminnan neuvonnan sekä vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvien taloudellisten tietojen ilmoittamista. Vaikuttamistoiminnan neuvonnan osalta lykkääminen mahdollistaisi sen, että kaikki tai osa vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavista toimijoista voisivat järjestelmällisesti ilmoittaa asiakastietojen perusteella lykkäävänsä ilmoituksen tekemistä. Vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvät taloudelliset tiedot taas tullaan joka tapauksessa ilmoittamaan aina edellisen vuoden osalta. Siten oikeusministeriö ei avoimuusrekisterin sääntelymallin ja tavoitteet huomioiden näe tarpeellisena liikesalaisuuteen perustuvaa lykkäysmahdollisuutta.

Elinkeinoelämän keskusliitto pitää ongelmallisena, että rekisterin taloudellisten tietojen osalta olisi pääteltävissä asiakaskohtainen liikevaihto. Taloudellisten tietojen sisällöstä säädetään 6 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdissa.

Lain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti ”[v]aikuttamistoiminnan taloudellisilla tiedoilla tarkoitetaan edellisen kalenterivuoden aikana 5 §:n 1 momentin mukaiseen vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärää ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämiä henkilötyövuosia, ostopalveluina hankitun 5 §:n 1 momentin mukaisen vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräisiä kustannuksia sekä vaikuttamistoimintaan liittyviä muita markkinointi- ja edustamiskuluja”. Vaikuttamistoiminnan taloudellisissa tiedoissa, jotka vaikuttamistoiminnan harjoittaja antaa, kerrottaisiin siten vain kokonaissumma ostopalveluina hankitusta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Tiedoista ei suoraan ilmenisi, miltä konsulttitoimijoilta neuvontaa on saatu.

Lain 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisilla tiedoilla taas tarkoitetaan 5 §:n 1 momentin mukaisen vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräistä liikevaihtoa. Vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittava toimija ilmoittaa siten edellisen kalenterivuoden euromääräisen liikevaihdon. Tiedoista ei suoraan ilmenisi asiakaskohtaista liikevaihtoa. Vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittava taho on kuitenkin raportoinut 8 §:n 3 momentin 2 mukaisesti kyseisenä kalenterivuotena antamastaan vaikuttamistoiminnan neuvonnasta asiakaskohtaisesti.

Yhdistelemällä edellä mainittuja tietoja olisi jossain tapauksissa mahdollista esittää tietyin edellytyksin suuntaa-antavia arvioita vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittajien asiakaskohtaisista liikevaihdoista. Oikeusministeriön talousvaliokunnalle antamassa lausunnossa todetaan,

että avoimuusrekisterin sisältämät vaikuttamistoiminnan neuvonnan asiakastiedot sekä vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvät taloudelliset tiedot sisältävät joltain osin liikesalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa.

Kuten lausunnossa on tuotu ilmi, edellä mainittujen tietojen ilmoittaminen liikesalaisuuden estämättä on kuitenkin katsottu lain tavoitteiden kannalta välttämättömäksi. Perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön perusteella voidaan todeta, että avoimuusrekisterin säännökset eivät johtaisi erityisen syvällekäyvään puuttumiseen elinkeinovapauteen tai Suomen markkinoilla nykyisin toimivien vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytysten merkittävään heikkenemiseen saati niiden tyrehtymiseen.

Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että se voi joiltakin osin joutua arvioimaan edellä esitettyä näkemystä uudelleen sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä on käytettävissä.

Taloudellisten tietojen raportointiin liittyviä huomioita käsitellään lisäksi kohdassa 4.2.

5. Kaksinkertaisen raportoinnin osalta

Elinkeinoelämän keskusliitto nosti esille huolen vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvästä kaksinkertaisesta raportoinnista. Asiaa on käsitelty myös HE:ssa (s. 42):

”Vaikuttamistoiminnan neuvonnan osalta lausunnonantajat näkivät kaksinkertaisen raportoinnin riskin tilanteessa, jossa konsultti harjoittaa vaikuttamistoimintaa asiakkaan puolesta. […] Palautteen perusteella tarkennettiin vaikuttamistoiminnan neuvontaa koskevaa pykälätekstiä.”

Lain 7 §:n 1 momentissa säädetään rekisteröinti-ilmoituksen tekemisestä. Momentin perusteluissa todetaan seuraavasti (HE s. 60):

> ”Vastuu rekisteröinti-ilmoituksen tekemisestä on aina ilmoitusvelvollisella. Vaikuttamistoiminnan neuvonnan osalta asiakkaan ei tarvitse tehdä rekisteröinti-ilmoitusta. Vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvän asiakkaan tiedot annettaan rekisteröinti-ilmoituksen tehneen toimintailmoituksessa 8 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaisesti. Menettelyllä varmistetaan, että vastuu rekisteröinnistä on riittävän selkeä ja kaikkien osapuolten tiedot tulevat kirjatuksi rekisteriin. Samalla vältetään päällekkäisiä kirjauksia.”

Oikeusministeriö toteaa, että Elinkeinoelämän keskusliiton huoli vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvästä kaksinkertaisesta raportoinnista on

jo otettu esityksessä huomioon. Silloin kun on kysymys vaikuttamistoiminnan neuvonnasta, ilmoitusvelvollisuus on selkeästi vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavalla yrityksellä.

Oikeusministeriö ei myöskään tunnista Elinkeinoelämän keskusliiton esille nostamaa ongelmaa siitä, että vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluita käyttävän yrityksen sekä omasta vaikuttamistoiminnasta että ostopalveluina hankitusta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta raportoidaan. Oikeusministeriö katsoo, että tällainen raportointi on lain tavoitteiden mukaisesti tarkoituksenmukaista ja kuvaa toimijan harjoittamaa vaikuttamistoiminnan laajuutta todenmukaisesti.

4.2 Taloudellisten tietojen raportointi

Finnwatch ry:

[…] Hallituksen esityksessä eri toimijoiden vaikuttamistoimintaan käyttämiä resursseja pyritään tuomaan näkyväksi edellyttämällä vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen raportointia. Tätä voidaan pitää hyvänä tavoitteena, mutta koska vaikuttamistyö on määritelty hyvin suppeaksi jää esityksen perusteella epäselväksi mitä tietoja raportoinnissa tullaan edellyttämään.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että raportointi kohdistuu vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärään ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämiin henkilötyövuosiin sekä ostopalveluina hankitun vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräisiin kustannuksiin. Lisäksi on raportoitava vaikuttamistoimintaan liittyviä muita markkinointi- ja edustamiskuluja. Hallituksen esityksen mukaan markkinointi- ja edustuskuluja voivat olla esimerkiksi sellaiset kulut, jotka syntyvät erilaisista vaikuttamistoimintaan liittyvistä markkinointimateriaaleista tai tilaisuuksista tai sellaisista viestintäkampanjoista, jotka eivät ole liittyneet vaikuttamistoiminnan neuvonnan sopimuksiin. Esityksen muotoilu jättää avoimeksi sen raportoidaanko suurin osa vaikuttamistyön todellisista kustannuksista vai ei.

Esimerkki: Teollisuuden etujärjestö toimittaa kansanedustajille, ministereille ja erityisavustajille kvartaaleittain 40-sivuisen taustabriiffin ajankohtaisista EU-asioista ja etujärjestön kannoista niihin. Taustabriiffin on laatinut kymmenestä asiantuntijasta ja lakimiehestä koostuva tiimi, joka on käytettävissä vastaamaan päättäjien kysymyksiin. Mitä vaikuttamistyön kustannuksiksi raportoidaan: markkinointikulut eli kirjasen painatus- ja postituskulut (tuhansia euroja) vai kymmenen jatkuvasti EU-asioita seuraavan asiantuntijan kulut (miljoonia euroja)? […]

Journalistiliitto:

[…] Lobbaukseen liittyvä taloudellinen informaatio on tärkeää saada julki, jotta ymmärretään, ketkä vaikuttavat päättäjiin ja mitä se maksaa. Ohjeistus taloudellisen tietojen laskemiseen on erityisen tärkeä, jotta tiedot ovat vertailukelpoiset jatkossa. […]

Suomen Yrittäjät:

[…] Edunvalvontaorganisaation taloudelliset tiedot tulee esityksen mukaan ilmoittaa kerran vuodessa. Ilmoituksen tulee sisältää vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärä ja vaikuttamistoimintaan käytetyt henkilötyövuodet. Esityksessä korostetaan, että tiedot voivat perustua ilmoittajan omaan arvioon.

Esitys on tältä osin kannatettava. Yrittäjäjärjestössä vaikuttamistyötä tekevät palkatun henkilöstön lisäksi myös luottamushenkilöt, jotka usein toimivat yritystoimintansa lisäksi useammassa yrittäjäyhdistyksessä. Näin ollen olisi erittäin raskasta pitää tarkkaa kirjaa siitä, kuinka paljon luottamushenkilö käyttää vaikuttamistyöhön aikaa, ja mihin yrittäjäyhdistykseen kukin vaikuttamistyö on tarkalleen kirjattava. […]

Elinkeinoelämän keskusliitto:

[…] EK esittää, että taloudellisten tietojen osalta palataan mietinnössä esitettyyn menettelyyn, eli taloudellisten resurssien ilmoittamiseen arviopohjaisesti sopivassa suuruusluokassa. Tämä raportointitapa tulisi koskea sekä vaikuttamistoimintaa että vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavia.

Suuruusluokittain tapahtuva raportointi toteutettaisiin esim. seuraavasti; ei palkattua henkilökuntaa vaikuttamistoiminnassa, alle 1 henkilötyövuosi, 1–10 henkilötyövuotta jne. tai alle 10 000 euroa/vuodessa, 10 000–50 000 euroa vuodessa, 50 000–150 000 euroa jne.). Katsomme, että tämä antaa riittävän tarkan yleiskuvan vaikuttamistoiminnan resursseista ja vastaa paremmin avoimuusrekisterilaille asetettuja tavoitteita kuormittamatta ilmoitusvelvollisia tarpeettoman paljon. […]

Finanssiala ry:

[…] Lobbauksen nykytilaa kartoittaneen tutkimuksen mukaan lobbausta harjoittavilla toimijoilla on hankaluuksia erottaa vaikuttamistoimintaan käytettyjä resursseja muun toiminnan resursseista. Esimerkiksi useissa järjestöissä samojen henkilöiden tehtäviin kuuluu sekä vaikuttamistyötä että sellaista työtä, joka ei liity lobbaamiseen. Useiden lainsäädäntöhankkeiden valmistelukaari voi olla myös vuosikausia kestävä. Tämän takia on mahdotonta, että rekisteriin ilmoitettaisiin taloudellisia tietoja sellaisella tarkkuudella, joka esimerkiksi edellyttäisi laajaa talousseurantaa tai tiliöintejä ilmoitusvelvollisilta. Tällainen lisäisi kohtuuttomasti hallinnollista taakkaa.

Pidämme perusteltuna ratkaisuna, että vaikuttamistoimintaan käytetyistä henkilö- ja rahallisista resursseista ilmoitetaan suurusluokittaisen arvio edelliseltä vuodelta, koska yksityiskohtaisten resurssien kohdentaminen ja määrittäminen olisi pitkäkestoisessa vaikuttamistyössä vaikeaa.

Esitämme, että taloudellisten tietojen osalta palataan mietinnössä esitettyyn menettelyyn, eli taloudellisten resurssien ilmoittamiseen arviopohjaisesti sopivassa suuruusluokassa (esim. ei palkattua henkilökuntaa vaikuttamistoiminnassa, alle 1 henkilötyövuosi, 1–10 henkilötyövuotta jne. tai alle 10 000 euroa/vuodessa, 10 000–50 000 euroa vuodessa, 50 000–150 000

euroa jne.). Katsomme, että tämä antaa riittävän tarkan yleiskuvan vaikuttamistoiminnan resursseista kuormittamatta ilmoitusvelvollisia tarpeettoman paljon. Vastaavanlainen menettely on käytössä myös EU:n avoimuusrekisterissä.
VTV:n tarkemmassa ohjeistuksessa on pidettävä huolta, että mitään resursseja ei jouduta ilmoittamaan kahteen kertaan esimerkiksi kahden eri organisaation toimesta. Mikäli yritys tai järjestö kuuluu johonkin edunvalvontayhteisöön, sille maksettua jäsenmaksua ei ole perusteltua kirjata. Perusilmoitukseen on tietenkin tärkeä merkitä kaikki jäsenyydet Suomessa toimivissa edunvalvontayhteisöissä. […]

Oikeusministeriö:

Kuten HE:ssa (s. 58-59) on tuotu ilmi, esitystä tarkennettiin taloudellisten tietojen osalta mietintöön tulleiden lausuntojen perusteella: ”[l]ausunnoissa korostettiin rekisteriin ilmoitettavien tietojen huolellista määrittelyä – tällä nähtiin olevan suora yhteys tietojen hyödyllisyyteen ja vertailukelpoisuuteen. Selkeyttä kaivattiin etenkin vaikuttamistoimintaan käytettyjen resurssien ilmoittamiseen”.

Esityksessä taloudellisten tietojen sisällöstä säädetään 6 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdissa.

Vaikuttamistoiminnan taloudellisilla tiedoilla tarkoitetaan edellisen kalenterivuoden aikana 5 §:n 1 momentin mukaiseen vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärää ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämiä henkilötyövuosia, ostopalveluina hankitun 5 §:n 1 momentin mukaisen vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräisiä kustannuksia sekä vaikuttamistoimintaan liittyviä muita markkinointi- ja edustamiskuluja. Markkinointi- ja edustuskuluja voivat olla esimerkiksi sellaiset kulut, jotka syntyvät erilaisista vaikuttamistoimintaan liittyvistä markkinointimateriaaleista tai tilaisuuksista tai sellaisista viestintäkampanjoista, jotka eivät ole liittyneet vaikuttamistoiminnan neuvonnan sopimuksiin.

Vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisilla tiedoilla tarkoitetaan 5 §:n 1 momentin mukaisen vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräistä liikevaihtoa. 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. Vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisissa tiedoissa taas hankaluutta voi aiheuttaa se, että toimijalla voi olla myös muuta konsultointia, jolloin vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvää liikevaihtoa voi olla joissain tapauksissa hankalaa määrittää.

Tietojen arvioinnin tekemisen helpottamiseksi rekisteriviranomaisena toimiva VTV antaa yksityiskohtaiset ohjeet taloudellisten tietojen laskemiseen. Asiasta on annettu lain 6 §:n 5 momentissa määräyksenantovaltuus.

Kuten esityksessä on tuotu esille, resursseilla on tutkimusten mukaan yhteys lobbauksen vaikuttavuuteen (s. 15). Siten niiden raportointi on tarkoituksenmukaista. Valiokunnan saamat lausunnot eroavat näkökulmiltaan. Osa painottaa

tiedonsaantinäkökulmaa ja toiset hallinnollista taakkaa. Oikeusministeriön näkökulmasta taloudellisten tietojen osalta on tehty sellaista yhteensovittamista, jolla taloudellisten tietojen sisältöarvo saadaan pidettyä luotettavana niin, ettei taloudellisten tietojen ilmoittamisesta tule kuitenkaan liian raskasta. Oikeusministeriö huomauttaa, että tietoja annetaan kuitenkin hyvin vähän ja hallinnollinen taakka koskee lähinnä tietojen keräämistä. Myös arvion esittäminen vaatii yhtäläistä tiedonkeruuta ja läpikäyntiä.

Oikeusministeriö toteaa, että taloudellisten tietojen ilmoittamisen osalta säännökset ovat selkeitä. Tietojen ilmoittamisen tarkemman määrittelyn osalta VTV:lle annetaan myös määräyksenantovaltuudet, jolloin VTV voi antaa tarkentavia ohjeita, joilla taloudellisten tietojen sisältö saadaan yhdenmukaiseksi ja vertailukelpoiseksi (HE s. 60).

4.3 Tietojen säilyttämisestä ja hyödyntämisestä

Finnwatch ry:

[…] Avoimuusrekisterin käyttökelpoisuus tiedonhankintaan tulee varmistaa. Rekisteri tulee suunnitella niin, että tilastomuotoista dataa voidaan ottaa sieltä ulos ja että se mahdollistaa helpot haut "molempiin suuntiin": paitsi, että rekisteristä tulee voida hakea vaikuttamistoimintaa tehneiden tahojen tietoja ja vaikuttamistoiminnan kohteita, rekisteristä tulee voida hakea myös tietoa siitä keihin yksittäiset ministerit tai muut päättäjät ovat pitäneet yhteyttä. Vaikuttamistyö ei ole yksisuuntaista, ja valtaa käytetään myös siinä, ketä tavataan ja kenen näkemyksiä kuullaan. […]

Journalistiliitto:

[…] Toinen asia on kymmenen vuoden säilytysaika. Myös sen jälkeen tiedon on oltava löydettävissä riittävän helposti. Lobbausinformaation kerääminen yli hallituskausien tulee mahdollistaa. […]

[…] Samalla tulee huolehtia siitä, että toimittajat saavat järjestelmään tallennetut tiedot helposti itselleen koneluettavassa muodossa, halutessaan koko laajuudessaan. […]

Oikeusministeriö:

Sähköisestä rekisteristä ja tietojen julkaisusta säädetään lain 12 §:ssä. Pykälän 1 momentissa säädetään, että ”[a]voimuusrekisteriin ilmoitetut 6 §:ssä tarkoitetut tiedot julkaistaan yleisessä tietoverkossa”. Momentin perusteluissa tuodaan esille, että ”avoimuusrekisteri.fi-palvelun käyttäjien tulee voida hyödyntää avoimuusrekisterin tietoja mahdollisimman monipuolisesti ja helposti. Tällä on erityistä merkitystä kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta, sillä kaikilla ei välttämättä ole samankaltaisia edellytyksiä monimutkaisiin ja laajoihin tiedonhakuihin. Tietojen vaivaton katselu ja hakeminen ovat avoimuusrekisterin tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeisessä asemassa. Avoimuusrekisteri.fi-palvelun käyttäjien tulee voida hakea tietoja muun muassa ilmoitusvelvollisten, vaikuttamiskohteiden ja vaikuttamiseen liittyvien aiheiden mukaan.”

Oikeusministeriö katsoo, että perusteluissa todettu tietojen mahdollisimman monipuolinen ja helppo hyödyntäminen pitää sisällään myös tietosisällön saamisen laadukkaana tilastomuotoisena datana. Avoimuusrekisterin tulee näin palvella kaikenlaisia tiedonkäyttäjiä, sillä tämä lisää avoimuusrekisterin vaikutusta kansalaisten tiedonsaantiin, kuten HE:ssa on todettu (s. 18): ”etenkin median ja tutkijoiden arvioidaan hyödyntävän avoimuusrekisterin tarjoamaa tietoa, mikä lisännee avoimuusrekisterissä olevan tiedon vaikuttavuutta ja kansalaisten tiedonsaantia lobbauksesta niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä”.

Oikeusministeriö katsoo, että esitys täyttää lausunnoissa esitetyt vaatimukset laadukkaan tiedonsaannin osalta.

Tietojen säilyttämisestä säädetään lain 12 §:n 2 momentissa:

> ”Avoimuusrekisterin tiedot pidetään saatavilla yleisessä tietoverkossa 10 vuoden ajan niiden ilmoittamispäivämäärästä. Avoimuusrekisterin tietojen säilyttämiseen sekä niiden luovuttamiseen rekisteristä sovelletaan muutoin, mitä arkistolaissa (831/1994) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.”

Momentin perusteluissa tuodaan esille, että ”[s]äilytysajan katsotaan olevan riittävän pitkä, jotta yleisöllä on mahdollisuus seurata pidempiä vaikuttamisprosesseja, jotka kestävät useamman hallituksen tai vaalikauden ajan. Tämän jälkeen tiedot arkistoidaan pysyvästi tutkimuskäyttöä ja muuta tarkastelua varten arkistolain mukaisesti, jolloin tietojen luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslain mukaista tietopyyntömenettelyä.”

Oikeusministeriön käsityksen mukaan momentissa mainittujen yleislakien soveltaminen avoimuusrekisterin tietosisällön arkistointiin takaa asianmukaisen tietojen hyödyntämismahdollisuuden myös arkistoituun tietoon.

5 Toimeenpano ja seuranta

Fingo:

[…] Tärkeää arvioida avoimuusrekisterin kansalaisyhteiskuntavaikutuksia […] kun tarkastellaan [rekisterin] mahdollista soveltamista alue- ja paikallistasolle […]

Journalistiliitto:

[…] Avoimuusrekisterin käytännön toimivuudesta tulee huolehtia. Tietojärjestelmät, joita hankkeeseen liittyy, kannattaa rakentaa alusta lähtien lain toimialan laajeneminen silmällä pitäen. […]

[…] Avoimuusrekisterin arvioinnin ja kehittämisen tulee olla pitkäjänteistä ja jatkuvaa. […]

Työ- ja elinkeinoministeriö:

[…] Raportointijärjestelmän on tärkeää olla mahdollisimman käyttäjäystävällinen, jotta ilmoitusvelvolliset suoriutuvat raportoinnista mahdollisimman vaivattomasti. […]

[…] Ministeriö pitää kannatettavana ehdotusta siitä, että seuraavan hallituskauden aikana toteutettaisiin avoimuusrekisterilainsäädännön jälkiarviointi. Lain toimivuutta ja vaikutuksia erilaisiin toimijoihin on tärkeää seurata, myös ilmoitusvelvollisille aiheutuvan hallinnollisen taakan näkökulmasta. Saatu palaute ja käyttäjien kokemukset on tärkeää huomioida mahdollisia rekisterin jatkokehitystarpeita mietittäessä. […]

Valtiontalouden tarkastusvirasto:

[…] Esityksen perustuslainmukaisuudesta tarkastusvirasto toteaa, että ehdotetut lisätehtävät eivät saa vaarantaa tarkastusviraston perustuslaillisen tehtävän toteuttamista. Näin ollen myös uuden tehtävän edellyttämää resursointia tulee tarkastella säännöllisesti. […]

Elinkeinoelämän keskusliitto:

[…] Lähtökohtana tulee huomioida käytännön toiminnassa datan viennin vaivattomuus ja rajapintojen rakenteelliset ratkaisut. EK ehdottaa, että neuvottelukunta voisi tehdä yhteistyötä valvovan viranomaisen kanssa käytännön ratkaisujen osalta rekisterin testaus- ja käyttöönottovaiheissa. Hallinnollisena taakkana tulee huomioida myös avoimuusrekisterin tekninen toteutus, kuinka raportoitavat tiedot saadaan vietyä mahdollisimman yksinkertaisesti rajapintoja hyödyntäen avoimuusrekisteriin. Tekniselle täytäntöönpanolle pitää olla riittävästi aikaa. […]

Finanssiala ry:

[…] FA kannattaa, että verkkopohjainen avoimuusrekisteri on julkinen ja sen käyttö on maksutonta. Sen pitää olla ilmoitusvelvolliselle hallinnollisesti kevyt ja erittäin käyttäjäystävällinen. On tärkeää, että rekisteri-ilmoituksen tehneen ei tarvitse jäädä odottamaan rekisteriviranomaisen hyväksyntää, kun kyseessä on ilmoitusmenettely.

Rekisterin lähtökohtana on oltava datan viennin vaivattomuus ja rajapintojen rakenteelliset ratkaisut. Neuvottelukunnan on tärkeä tehdä yhteistyötä VTV:n kansa käytännön ratkaisuissa rekisterin testaus ja käyttöönottovaiheissa. Raportoitavat tiedot on pystyttävä viemään mahdollisimman yksinkertaisesti rajapintoja hyödyntäen rekisteriin. Olennaista on, että tekniselle täytäntöönpanolle on varattava riittävästi aikaa.

Kannatamme, että viranomaisten asettamiin työryhmiin osallistuminen ja kuulemiset raportoidaan viranomaisten toimesta, eikä niitä siten ole sisällytetty lobbaajilta edellytettävään vaikuttamistoiminnan raportointiin. Pidämme tärkeänä, että työryhmien jäsenyyksiin ja kuulemisiin liittyvät tiedot tuodaan avoimuusrekisteriin linkin kautta. Näin on tärkeä tehdä myös eduskunnan valiokuntakuulemisen osalta. Tämä edellyttää tietojen kirjaamisen yhdenmukaisuutta ja saatavuuden parantamista. […]

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö pitää lain toimeenpanoa, seurantaa ja jälkikäteisarviointia tärkeänä, minkä takia niihin liittyviä suunnitelmia on pyritty kuvaamaan kattavasti HE:n luvussa 9.

Oikeusministeriön katsoo, että esitetyt suunnitelmat vastaavat lausunnoissa esitettyihin tarpeisiin ja huomioihin.

6 Neuvottelukunta

Journalistiliitto:

[…] Avoimuusrekisterin neuvottelukunnan kokoonpanoon on kiinnitettävä erityistä huomiota. Siellä tulee olla edustettuina paitsi valvottavien edustajat ja virkamieskuntaa, myös yhteiskunnan avoimuutta edistäviä riippumattomia tahoja. […]

Elinkeinoelämän keskusliitto:

[…] EK kannattaa neuvottelukunnan perustamista ja ilmaisee halukkuutensa olla neuvottelukunnan jäsen. Neuvottelukunnan toimivuuden kannalta on aivan keskeistä, että siihen valitaan riittävä edustus vaikuttamistoimintaa harjoittavista edunvalvontajärjestöistä. Neuvottelukunnan ja avoimuusrekisterin yhteistyö on välttämätöntä menestyksekkään lopputuloksen ja käytäntöjen aikaansaamiseksi.

EK näkee kannattavana, että avoimuusrekisterin käytössä korostuvat neuvonta ja neuvottelu. Neuvottelukunnan rooli epäasiallisen vaikuttamisen torjunnassa ja neuvoa-antavana elimenä on ensiarvoisen tärkeä, kun käydään vuoropuhelua vaikuttamisesta ja sen käytännöistä. Neuvottelukunnan avulla viranomaisilla ja muilla intressitahoilla on aito mahdollisuus vaihtaa ja saada tietoa, jota heillä ei muuten olisi käytettävissä sekä luoda yhdessä sopivat käytännöt rekisterin käyttöönottoa varten. […]

Finanssiala ry:

[…] Kannatamme, että Valtiontalouden tarkastusvirasto asettaa eri sidosryhmistä koostuvan neuvottelukunnan viralliseksi yhteistyöelimeksi, joka seuraa rekisterin toimeenpanoa ja voi tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi. Pidämme tärkeänä, että neuvottelukunta aloittaa toimintansa jo vuoden 2023 alussa, jolloin se voi tarjota VTV:lle asiantuntijaapua. Neuvottelukunnan tehtävänä on laatia hyvän edunvalvontavan ohjeistukset, jotka pitää olla valmiina, kun rekisteri otetaan käyttöön vuoden 2024 alussa. […]

Oikeusministeriö:

Neuvottelukunnasta säädetään lain 11 §:ssä. Oikeusministeriö katsoo ehdotettujen säännösten vastaavaan lausunnoissa esitettyihin tarpeisiin. Oikeusministeriö korostaa, että neuvottelukunnan on tarkoitus olla laajapohjainen ja kattaa avoimuusrekisteriin liittyviä eri sidosryhmiä – myös avoimuutta ajavia toimijoita.

7 Rekisteriviranomaisen tehtävät

Finanssiala ry:

[…] Rekisterin sujuva käyttöönotto edellyttää, että VTV tarjoaa neuvontaa ja opastusta ilmoitusvelvollisille. Tätä varten on varmistettava riittävät resurssit virastolle. […]

Työ- ja elinkeinoministeriö:

[…] Ministeriö pitää hyvänä sitä, että ohjaus- ja neuvontatehtävät tulisivat olemaan merkittävässä asemassa rekisteriviranomaisen (VTV) toiminnassa ja
että niistä myös säädetään erikseen avoimuusrekisterilaissa. […]

Oikeusministeriö:

Kuten esityksen toimeenpanoa kuvaavassa luvussa (s. 73) todetaan, ”VTV:lle on varattu riittävät resurssit toimeenpanon hoitamiseen, minkä lisäksi oikeusministeriön on tarkoitus tukea toimeenpanoa mm. lain hyväksymisen jälkeisillä esittelytilaisuuksilla.

Oikeusministeriö korostaakin, että useampia lausunnonantajien esittämistä huolista on mahdollista ratkaista tehokkaalla ohjaus- ja neuvontatoiminnalla.

8 Voimaantulo

Valtiontalouden tarkastusvirasto:

[…] Tarkastusvirasto haluaa tuoda esiin, että ilmoitusvelvollisilla on velvollisuus raportoida vaikuttamistoiminnan taloudellisista tiedoista vasta vuoden 2025 toiminnasta, eli ilmoituskaudella 1.7.2026-31.8.2026. Näin ollen jälkiarvioinnissa ei ole mahdollista ottaa huomioon taloustietojen raportoinnista kertyneitä kokemuksia. On ymmärrettävää, että taloustietojen raportointiin on haluttu vertailtavuutta toimijoiden kesken, ja kalenterivuosittaisen raportoinnin on mahdollisesti ajateltu olevan yhteismitallisuutta tuottava ratkaisu. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan taloudellisten tietojen raportointi tulisi aloittaa välittömästi jo vuoden 2024 osalta ja ilmoittaa ne ensimmäistä kertaa ilmoituskaudella 1.7.2025-31.8.2025. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan merkityksellisempää kuin toimijoiden välisten resurssien vertailu on tunnistaa taloudellisten resurssien vaikutus vaikuttamistoimien tehokkuuteen. […]

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö toteaa, että tietojen vertailtavuuden lisäksi taloudellisten tietojen ilmoittamiseen liittyvän säännöstön muodostamaa ”siirtymäaikaa” voidaan pitää perusteluna esitetylle voimaantulolle. Näin ilmoitusvelvolliset saisivat kokemusta toiminnan ilmoittamisesta useamman raportointijakson verran ennen kuin toiminnan taloudellisista tiedoista tulisi ilmoittaa, mikä voi auttaa ilmoitusvelvollisia hahmottamaan paremmin ilmoitettavien taloudellisten tietojen sisältöä. Kuten

HE:ssa tuodaan esille, ”oletettavaa on, että varsinkin alkuvaiheessa huomattava määrä ilmoitusvelvollisista tarvitsee jonkinasteista ohjaus- ja neuvontapalvelua suoriutuakseen velvoitteistaan. Näin taloustietojen ilmoittamisen hieman myöhemmässä vaiheessa voidaan nähdä keventävän rekisterin käyttöönottoa ja tekevän siitä jossain määrin asteittaista. Oikeusministeriö kuitenkin ymmärtää myös VTV:n näkökulman, tiedonsaannin näkökulmasta taloudellisten tietojen aikaisempi antaminen olisi parempi vaihtoehto.

Oikeusministeriö toteaa, että lain voimaantulosäännöksiä voidaan joutua vielä tarkastelemaan eduskuntakäsittelyn aikana ja jättää siten mahdollisuuden tarkastella myös näkemystään taloudellisten tietojen ilmoittamisen aloittamisajankohdasta.

9 Esityksen vaikutuksista

Professori Emilia Korkea-aho:

[…] Esityksessä ei juurikaan käsitellä avoimuusrekisterin vaikutuksia yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen, koska niitä ei juurikaan arvioida olevan. Avoimuusrekisterilainsäädännöllä on kuitenkin myönteisiä vaikutuksia yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen. Näitä vaikutuksia lakiesityksessä käsitellään niukasti, ja päähuomio on yritysten osalta hallinnollisessa taakassa, mikä on kuitenkin lakiesityksen kokonaisuuden kannalta sivuroolissa.

Elinkeinoelämän keskusliitto:

Vaikka vaikuttamisen kohteilta ei vaadita toimenpiteitä, on mahdollista, että vaikuttamisen kohteet, kuten yksittäiset kansanedustajat, alkavat arvioimaan tapaamisiaan sen perusteella millainen julkisuuskuva avoimuusrekisteristä ilmenevien tietojen pohjalta heistä muodostuu. Sääntelyn ei tulisi tätä kautta johtaa siihen, että poliittisten päättäjien kuten esimerkiksi yksittäisten kansanedustajien ja eri intressitahojen keskinäinen vuoropuhelu vaikeutuu tai vähenee.

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö toteaa, että HE:ssa on pyritty käsittelemään lausunnoissa esitettyjä asioita.

Lain vaikutuksia yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen on käsitelty osana yritysvaikutusten arviointia (s. 26), niissä on tunnistettu myös avoimuusrekisterin mahdolliset positiiviset vaikutukset yritysten 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.”

Yritysten osalta positiivisena vaikutuksena voidaan pitää myös sitä, että ”avoimuusrekisterin arvioidaan vaikuttavan jonkin verran viranomaisten ja päättäjien käymään vuoropuheluun erilaisten sidosryhmien kanssa. Käytännössä vuoropuhelun arvioidaan monipuolistuvan, kun virkamiesten ja päättäjien on lisääntyvän avoimuuden johdosta kiinnitettävä yhä enemmän huomiota eri sidosryhmien tasavertaiseen kuulemiseen”. (HE s. 30)

HE:ssa (s. 30) on myös pyritty arvioimaan lain vaikutuksia päättäjien suhdetoimintaan:

> ”Avoimuusrekisterin luoman avoimuuden vaikutuksia on vaikea arvioida, mutta kansainvälisten esimerkkien osalta ei löydy näyttöä, että suhdetoiminta olisi vähentynyt merkittävästi tai estynyt jonkin toimialan osalta kokonaan. Lobbausrekisterien ei ole havaittu vähentävän päättäjien halua käydä keskustelua tai lobbaajien kykyä osallistua vuoropuheluun. Sen sijaan avoimuusrekisterin kaltaisten lobbausrekisterien on nähty vahvistavan suhdetoiminnan hyväksyttävyyttä, kun toiminta on avointa ja tehdään yhteisten pelisääntöjen puitteessa.”