OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Sami Demirbas

Vastine

31.1.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi, HE 98/2022 vp – täydentävä vastaus lakivaliokunnan asiantuntijoiden huomautuksiin

Sisällys

Yleistä lausunnoista 2
1 Rekisterin tarkoitus (1 §) 5
2 Vaikuttamistoiminnan kohteiden valinta ja määrittely (2 §) 6
2.1 Soveltamisalan valintaan liittyvät huomiot ja ehdotukset (ns. soveltamisalakysymys) 6
2.2 Yksittäisiä tarkennusehdotuksia 2 §:n 1 momentin listaukseen (vaikuttamistoiminnan kohteet) 11
3 Ilmoitettavan vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan määrittely (2 §:n 2 ja 3 momentti) 12
3.1 Vaikuttamistoiminnan määritelmään tulleet huomiot 12
3.2 Vaikuttamistoiminnan neuvonnan määritelmään tulleet huomiot 14
4 Ilmoitusvelvollisuuden muodostuminen (3 § ja 4 §) 15
4.1 Ilmoitusvelvollisuuden määrittely 15
4.2 Eräitä ilmoitusvelvollisuuteen kuuluvia kysymyksiä 23
4.2.1 Pienimuotoinen vaikuttamistoiminta 23
4.2.2 Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ilmoitusvelvollisuus sekä asianajosalaisuus 26
4.2.3 Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ilmoitusvelvollisuus 29

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

4.2.4 Sitran ilmoitusvelvollisuus 30
4.2.5 Muita huomiota ilmoitusvelvollisuudesta 30
4.2.6 Keskuskauppakamarin ja kauppakamareiden ilmoitusvelvollisuus 32
5 Rekisterin sisältämät tiedot ja niiden ilmoittaminen (5–8 § ja 12 §) 34
5.1 Toiminnasta raportointi 34
5.2 Taloudellisten tietojen raportointi 42
5.3 Muutoksista ilmoittaminen 45
5.4 Vaikuttamiskohteiden yksilöinnistä 46
5.5 Tietojen säilyttämisestä ja hyödyntämisestä 47
5.6 Kysymys ns. ”peiteyhdistyksistä” 51
5.7 Muiden tietoaineistojen lisääminen avoimuusrekisterisivustolle 52
6 Rekisteriviranomaisen tehtävät ja tiedonsaanti (8-10 §) 52
6.1 Yleiset huomiot 52
6.2 Eduskunnalle raportointi 53
6.3 Valvonta, sanktiot ja tiedonsaantioikeudet 54
6.4 Resurssikysymykset 56
7 Toimeenpano ja seuranta 57
8 Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa (11 §) 59
9 Voimaantulo (13 §) 61
10 Pykäläluonnokset muutettavaksi ehdotetuista pykälistä 61
10.1 3 § Velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin 61
10.2 4 § Poikkeukset velvollisuudesta ilmoittautua avoimuusrekisteriin 63
10.3 8 § Toimintailmoitukset 64
10.4 9 § Rekisteriviranomaisen tehtävät 65
10.5 11 § Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa 66
10.6 13 § Voimaantulo 67

Yleistä lausunnoista

Oikeusministeriön käytössä on ollut asiantuntijalausunnot seuraavilta tahoilta:

Eduskunnan kanslia
Eduskunnan oikeusasiamies
Valtioneuvoston oikeuskansleri
Valtiovarainministeriö
Puolustusministeriö
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE
Suomen kuntaliitto
Sitra
STTK

Kaupan liitto
Elinkeinoelämän keskusliitto
SAK
Transparency Suomi ry
Edunvalvontafoorumi
Suomen asianajajaliitto
Julkiset oikeusavustajat ry
Open Knowledge Finland ry
Tutkivan journalismin yhdistys ry
Journalistiliitto
ProCom - Viestinnän ammattilaiset ry
Helsingin yliopisto
Professori Emilia Korkea-aho
Akatemiatutkija Juho Vesa
Perussuomalaisten eduskuntaryhmä
Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä
Keskustan eduskuntaryhmä
Kokoomuksen eduskuntaryhmä
Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä
Ruotsalainen eduskuntaryhmä
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä
Vihreä eduskuntaryhmä

Oikeusministeriö on myös ollut läsnä yhdessä suullisessa kuulemisessa lakivaliokunnan kokouksessa.

Oikeusministeriö katsoo, ettei asiantuntijakuulemisessa ole tähän mennessä esitetty sellaisia olennaisia seikkoja, joita hallituksen esityksen valmistelussa ei ollut jo otettu huomioon. Hallituksen esitystä on lausuntojen valossa pidettävä edelleen perusteltuna.

Ministeriö ehdottaa kuitenkin harkittavaksi, että lakivaliokunta huomioisi seuraavat esiinnousseet teknisluonteiset muutosehdotukset:

- Oikeuskanslerin ehdotus asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ilmoitusvelvollisuuteen. (kohta 5.2.2.)
- Yliopistojen ilmoitusvelvollisuuteen liittyvä korjausehdotus. (kohta 5.2.3.)
- Alivaltiosihteerien sisällyttäminen henkilötasolla ilmoitettaviin kohteisiin. (kohta 6.4.)
- Vuosiraportti-käsitteen muuttaminen kertomukseksi kohdassa, jossa säädetään VTV:n raportoinnista eduskunnalle. (kohta 7.2.)
- Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön jäsenyys neuvottelukunnassa kirjattaisiin pykälään. (kohta 9)
- Täsmentää, että neuvottelukuntaan kutsuttavilla tutkijoilla tarkoitetaan nimenomaan lobbaustematiikkaa tutkivia akateemisia tutkijoita. (kohta 9)
- Voimaantulosäännöksiä voidaan joutua tarkastelemaan uudestaan, mikäli lakiehdotusta ei ehditä hyväksymään tämän vuoden puolella. (kohta 10)

Lisäksi oikeusministeriö pyytää valiokuntaa kiinnittämään huomioita vieraan valtion tilaaman vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyviin kysymyksiin (kohta 5.2.5.).

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.

Lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa perustuslakivaliokunnalta, sivistysvaliokunnalta ja talousvaliokunnalta. Oikeusministeriöllä on ollut välivastinetta kirjoittaessa käytössä sivistysvaliokunnan ja talousvaliokunnan lausunnot. Oikeusministeriö mahdollisesti tarkentaa joitain näkemyksiään perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella.

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

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Oikeusministeriö kävi lakivaliokunnan kuultavana 28.10. antamastaan välivastineesta, jossa käsiteltiin suurin osa valiokunnan kuulemien asiantuntijalausuntojen huomioista. Välivastinetta annettaessa oikeusministeriöllä oli käytössään talousvaliokunnan ja sivistysvaliokunnan lausunnot. Oikeusministeriö jätti varauman täydentää antamiaan vastauksia perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella. Tämän lisäksi valiokunta on vielä saanut täydentävän lausunnon VTV:ltä sekä lausunnot Suomen yrittäjiltä, Keskuskauppakamarilta ja Perheyritysten liitolta.

Hallituksen esitystä voidaan edelleen pitää perusteltuna myös näiden ns. uusien lausuntojen valossa.

Lakivaliokunnassa 28.10. käydyn keskustelun, perustuslakivaliokunnan lausunnon ja lakivaliokunnan saamien uusien asiantuntijalausuntojen perusteella oikeusministeriö täydentää välivastineessaan antamaansa vastaustaan seuraavilta osin:

- Oikeusministeriö esitti välivastineessa otettavaksi huomioon 7 teknisluonteista pykälämuutosta, joiden varsinaiset pykäläluonnokset jätettiin annettavaksi tässä vastineessa. Muutokset on esitetty asiakohdittain:
    - Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ilmoitusvelvollisuuteen liittyvä korjausehdotus. (kohta 4.2.2.)
    - Yliopistojen ilmoitusvelvollisuuteen liittyvä korjausehdotus. (kohta 4.2.3.)
    - Alivaltiosihteerien sisällyttäminen henkilötasolla ilmoitettaviin kohteisiin. (kohta 5.4.)
    - Vuosiraportti-käsitteen muuttaminen kertomukseksi kohdassa, jossa säädetään VTV:n raportoinnista eduskunnalle. (kohta 6.2.)
    - Tiettyjen toimijoiden neuvottelukuntajäsenyyden kirjaaminen pykälään. (kohta 8)
    - Täsmennys, että neuvottelukuntaan kutsuttavilla tutkijoilla tarkoitetaan nimenomaan lobbaustematiikkaa tutkivia akateemisia tutkijoita. (kohta 8)
    - Neuvottelukuntaan liittyvän voimaantulosäännöksen muuttaminen. (kohta 9)
- Lakivaliokunnan pyynnöstä oikeusministeriö on käsitellyt kysymystä ns. ”peiteyhdistyksiin” liittyvistä riskeistä (kohta 5.6).
- Oikeusministeriö esitti välivastineessa, että se käy läpi vielä oikeushenkilökäsitteen käyttöä ja tarkastaa 3 §:n 2 momentin listauksen asiaan liittyen. Tarkastuksen perusteella 3 §:n 2 ja 3 momentteihin ehdotetaan sääntelyä selventäviä teknisluonteisia korjausehdotuksia (kohta 4.1).
- Perustuslakivaliokunnan esittämien huomioiden perusteella oikeusministeriö on käsitellyt seuraavia kysymyksiä tarkemmin:
    - Aatteellisten yhdistysten ilmoitusvelvollisuus (kohta 4.1)
    - Rekisteritietojen julkaisu ja säilyttäminen sekä sääntelykokonaisuus EU:n tietosuoja-asetuksen näkökulmasta (kohta 5.5)
    - Muiden tietoaineistojen tuominen avoimuusrekisterin yhteyteen (kohta 5.7)
    - Eduskunnalle tehtävä raportointi (6.2)
- Lakivaliokunnan saamien uusien asiantuntijalausuntojen osalta vastauksia tarkennettiin seuraavien asioiden osalta:
    - Sääntelyn kiertämiseen ja yhteydenpidon vähentymiseen liittyvät riskit (kohta 4.1)

- Keskuskauppakamarin ja kauppakamareiden ilmoitusvelvollisuus (kohta 4.2.6)
- Toiminnan raportointiin liittyviä huomioita (kohta 5.1)

Jos valiokunnan saamien uusien lausuntojen sisältöä on jo käsitelty välivastineessa, eikä annettua vastausta ole tarpeellista tarkentaa, asia on todettu erikseen.

Edellä mainitut pykäliä koskevat muutosehdotukset ja muut lisätarkastelut on tehty aihekohtaisesti. Varsinaiset pykäläluonnokset on kuitenkin koostettu erilliseen osioon (kohta 10).

Täydentävät vastaukset on tehty välivastineen pohjaan ja merkitty keltaisella korostuksella.

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Oikeusministeriö täydentää 26.1.2023 antamaansa vastinetta seuraavilta osin:

- Eduskuntaan ja sen yhteydessä erillisvirastoina toimiviin virastoihin liittyvän 3 §:n 2 momentin 3 muotoilun muuttaminen selkeämmäksi. (kohta 4.1)
- Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ilmoitusvelvollisuuteen liittyvän 4 §:n 2 momentin siirto 3 §:ään. (kohta 4.2.2)

Täydentävät vastaukset on tehty vastineen pohjaan ja merkitty vihreällä korostuksella.

1 Rekisterin tarkoitus (1 §)

Pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen vaikuttamisen ja siihen liittyvän elinkeinona harjoitettavan neuvonnan rekisteröintiä avoimuusrekisteriin pidettiin lakivaliokunnassa annettujen lausuntojen perusteella tarkoituksenmukaisena keinona lisätä eduskunnan ja ministeriöiden päätöksenteon avoimuutta.

Muutamissa lausunnoissa esitettiin kuitenkin rekisterin tarkoitusta kuvaavan 1 §:n selkeyttämistä:

Eduskunnan oikeusasiamies:

[…] 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.” […]*

[…] 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. […]

Professori Emilia Korkea-aho:

[…] Vaikuttamistoiminta on määritelty lain 2 §:n 2 momentissa. Siinä ei kvalifioida vaikuttamistoimintaa vaan momentissa puhutaan yleisesti vaikuttamistoiminnasta. Sen sijaan lain 1 §:ssä ei puhuta yleisesti vaikuttamistoiminnasta vaan ”pitkäjänteisestä ja suunnitelmallisesta” vaikuttamisesta.

Nykyisessä muodossaan lain 1 § rajaa lain soveltamisalaa, vaikka lain soveltamisalan rajaus tulisi tapahtua lain sisäisen logiikan mukaisesti erityisesti pykälissä 2, 3 ja 4 ja niiden yksityiskohtaisissa perusteluissa. Näiden kahden pykälän keskinäissuhdetta tulisi täsmentää tai poistaa kaksinkertainen rajaus poistamalla pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen lain 1 §:stä. […]

Oikeusministeriö:

Avoimuusrekisterilain 1 §:ssä säädettäisiin avoimuusrekisterin tarkoituksesta ja tavoitteesta. Avoimuusrekisterin yhtenä keskeisenä tarkoituksena ja tavoitteena on tuoda esiin vaikuttamistoiminnan pitkäjänteisyyttä ja suunnitelmallisuutta yksittäisten vaikuttamiskertojen sijaan (HE s. 44). Vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan käsitteistä säädettäisiin 2 §:ssä. Oikeusministeriö katsoo, että nykyinen systematiikka, jossa 1 § ilmaisee lain tavoitteen ja tarkoituksen ei vaikeuta vaikuttamistoiminnan käsitteen tulkintaa.

Välivastineen kohdassa 4.1 on myös käsitelty vaikuttamistoiminnan käsitettä.

2 Vaikuttamistoiminnan kohteiden valinta ja määrittely (2 §)

2.1 Soveltamisalan valintaan liittyvät huomiot ja ehdotukset (ns. soveltamisalakysymys)

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomioita HE:ssa valittuun soveltamisalaan, joka kattaisi vaikuttamistoiminnan kohteina eduskunnan ja ministeriöt. Osa kannatti tehtyä valintaa ja osa taas piti kahta muuta HE:ssa käsiteltyä vaihtoehtoa parempana. Suurimmassa osassa lausuntoja kuitenkin nähtiin voitavan edetä valitulla soveltamisalalla, mikäli laajentamista harkittaisiin jälkikäteisarvioinnin yhteydessä seuraavalla hallituskaudella.

Soveltamisalan valintaan liittyvät huomiot ja ehdotukset:

Professori Emilia Korkea-aho:

Mietinnössä käsiteltiin kolmea vaihtoehtoista soveltamisalamallia: a) koko valtionhallinto, b) eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot ja c) eduskunta ja ministeriöt. Lakiesityksessä on päädytty suppeimpaan vaihtoehtoon, eli siihen että rekisteri koskee eduskuntaan ja ministeriöön kohdistuvaa vaikuttamista (c). Rajaus on monesta syystä epäonnistunut. […]

Ensiksi vaikuttamista kohdistuu lainsäädäntö- ja budjettipäätöksenteon lisäksi myös muuhun viranomaistoimintaan ja sitä esiintyy myös laajemmalla tasolla kuin pelkästään eduskunnassa ja ministeriöissä. […]

Toiseksi mietinnöstä annetut lausunnot eivät tue suppeinta soveltamisalaa. […]

Kolmanneksi lausuntopalautteen mukaan monet suppeinta soveltamisalaa kannattaneista ovat

sitä mieltä, että avoimuusrekisterilainsäädännön rajaaminen eduskuntaan ja ministeriöihin keventää sääntelytaakkaa. […] Jos taas rajaaminen keventää sääntelytaakkaa, on oletettavissa, että virastoihin kohdistuu merkittävää lobbausta, joka olisi syytä saada rekisterin soveltamisalan piiriin.

Neljänneksi lausuntopalautteen mukaan suppeinta soveltamisalaa kannattavat tahot korostavat myös sitä, että avoimuusrekisterilainsäädäntöä tulee mahdollisesti laajentaa saatujen kokemusten valossa ja että siirtymän tulisi olla hillitty. Myös ehdotuksessa todetaan, että soveltamisalaa voidaan myöhemmin laajentaa (s. 19). Avoimuusrekisterilainsäädäntö ei kuitenkaan ole kokeilu tai kokeilutyyppistä lainsäädäntöä, eikä sen soveltamisalaa tule rajata perusteilla, jotka soveltuvat lähinnä ns. kokeilulakeihin. […]

Viidenneksi valitun suppeimman soveltamisalan riskinä on myös, että rajaus voi ohjata lobbauksen jatkossa kohdistumaan niihin toimijoihin, erityisesti valtion virastoihin, jotka jäävät esityksen mukaan rekisterin ulkopuolelle. […]

Suurin muutos liittyy soveltamisalan rajaukseen, jota tulisi muuttaa siten, että laki koskisi myös valtion virastoihin kohdistuvaa vaikuttamista ja vaikuttamistoiminnan neuvontaa. Tällainen muutos onnistuu helposti, koska lakiehdotus on valmisteltu siten, että soveltamisalan rajaukseksi voidaan valita mikä tahansa kolmesta valmistelussa esillä olleesta vaihtoehdosta ilman että lain perussystematiikkaan tarvitsee tehdä muutoksia. […]

Valtiovarainministeriö:

[…] Valtiovarainministeriö lisäsi kuitenkin, että rekisterin laajentamista koko valtionhallintoon sekä alue- ja kuntatasolle tulisi arvioida avoimuusrekisterilain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä. […]

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. […]

Edunvalvontafoorumi:

[…] Kannatamme avoimuusrekisteriä, jonka soveltamisalana on ensivaiheessa eduskunta ja ministeriöt. […]

Kansalaisyhteiskunnan neuvottelukunta KANE:

Tärkeää olisi arvioida ainakin tarvetta laajentaa lain soveltamisala koskemaan ministeriöiden ja eduskunnan lisäksi myös virastoja tai koko valtionhallintoa, ottaen huomioon lain soveltamisesta saadut kokemukset. […]

Asianajajaliitto:

Asianajajaliitto pitää kannatettavana, että soveltamisala on riittävän laaja kattaakseen lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttöä Suomessa rekisterin tavoitteiden saavuttamiseksi. Esillä olevista vaihtoehdoista Asianajajaliitto on kannattanut laajasti valtionhallinnon toimijoita koskevaa rekisteriä. Olisi

joka tapauksessa rekisterin käyttötarkoituksen vuoksi tarpeen rajata pois riippumattomat, tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet ja oikeuskanslerinvirasto. Myös esimerkiksi valvontatehtäviä hoitavat viranomaistahot voitaisiin rajata pois vaikuttamistoiminnan kohteista. Rekisteri voisi siis koskea julkishallintoa tietyin rajauksin. […]

STTK:

[…] STTK kannattaa hallituksen esityksen avoimuusrekisterin soveltamisalaa, joka sisältää eduskunnan ja ministeriöt. STTK kuitenkin olettaa, että myöhemmin tehdään avoimuusrekisterin toimivuudesta arviointia ja pohditaan soveltamisalaan sisällytettäväksi myös virastot. […]

Transparency International Suomi ry (TI-Suomi):

[…] TI-Suomi painottaa, että rekisteriä on kehitettävä suuntaan, jossa se kykenee avaamaan poliittiseen päätöksentekoon vaikuttamista sekä realistisesti että tehokkaasti valtion hallinnon ohella kaikilla julkisen hallinnon tasoilla ja myös välillisessä valtionhallinnossa. Hallituksen esityksessä on tunnistettu tarve arvioida laajennusta alue- ja kuntatasolle avoimuusrekisterilain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä. TI-Suomi pitää tärkeänä, että tarkastelulle asetetaan lakiin perustuva sitova korkeintaan 3 vuoden takaraja lain voimaantulosta. Siinä ajassa kyetään uuden lain toimivuus ja laajentamistarpeet hyvin arvioimaan. Samoin tulee vastaisuudessa arvioida lain soveltamisalan ulottamista koko valtionhallintoon. […]

Eduskunnan oikeusasiamies:

[…] 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. […]

Elinkeinoelämän keskusliitto:

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

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. Suomessa on laaja kunnallinen itsehallinto ja hyvinvointialueet käyttävät myös merkittävää yhteiskunnallista valtaa. Olisikin tärkeää huolehtia siitä, että avoimuusrekisteri tullaan ulottamaan myös näihin. […]

Kaupan liitto:

[…] Soveltamisalan ulottamista ministeriöiden ja eduskunnan lisäksi valtion virastoihin tai alueelliseen päätöksentekoon tulee harkita vasta siinä vaiheessa, kun rekisterin toimivuudesta ja hyödyllisyydestä sekä mahdollisista käytännön haasteista on kertynyt riittävästi kokemusta. Erityisesti, jos valtion virastot kuuluisivat soveltamisalaan, voi yrityksille olla haastavaa arvioida, liittyykö yhteydenpitoon kyt-

kös liiketoimintaan tai toimialaan liittyvään päätöksentekoon vai onko kyse tavanomaisesta asioinnista viranomaisessa. Ministeriöitä ja eduskuntaa laveampi soveltamisala lisäisi siksi edunvalvontaa harjoittavien toimijoiden hallinnollista taakkaa suhteettoman paljon ja voisi ohjata pieniä toimijoita vähentämään osallistumistaan vaikuttamistyöhön. […]

Valtioneuvoston oikeuskansleri:

[…] Vaikka avoimuusrekisterilain soveltamisalan osalta esityksessä on tässä vaiheessa päädytty lausuntokierroksella esillä olleista vaihtoehdoista suppeimpaan soveltamisalaan, pidän tärkeänä, että avoimuusrekisterilain soveltamisala laajenisi tulevaisuudessa koko valtionhallintoon sekä kunta- ja aluetasolle. […]

ProCom – Viestinnän ammattilaiset ry

[…] Aiemmassa lausunnossamme kannatimme lain ulottamista eduskunnan ja ministeriöiden lisäksi myös sellaisiin virastoihin, joilla on keskeinen rooli lainvalmistelussa. Kun avoimuusrekisteristä saadaan kokemuksia, toivomme että tilannetta voidaan tarkastella uudestaan ja liittää rekisteriin uusia valtionhallintoon kuuluvia tahoja, jos siihen koetaan tarvetta. […]

SAK:

[…] Ensimmäinen liittyy tulossa olevan lain soveltamisalaan. Varsin monet tahot haluavat mukaan vain eduskunnan ja valtioneuvoston/ministeriöt sinällään ymmärrettävästi, koska niillä on merkittävin budjetti- ja lainsäädäntövalta ja koska niihin kohdistuu määrällisesti suurin osa vaikuttamistoiminnasta. Kuitenkin monet valtion virastot käyttävät suurta valtaa antaessaan tulkintoja eri säädöksistä ja toimeenpannessaan niitä. Näin ollen ainakin osa valtion virastoista pitäisi saada mukaan lain soveltamisalaan. […]

Kuntaliitto:

[…] Kuntaliitto kannattaa avoimuusrekisterin käyttöönottoa ensisijaisesti eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvan ammattimaisen vaikuttamisen osalta. Mikäli avoimuusrekisterin käyttöä myöhemmässä vaiheessa harkitaan laajennettavaksi saatujen kokemusten perusteella paikalliselle tai alueelliselle tasolle, haluaa Kuntaliitto olla mukana asian valmistelussa. […]

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä:

[…] Esityksessä valittu rajattu toteuttamismalli, jossa avoimuusrekisteri koskisi vain eduskuntaa ja ministeriöitä on vasemmistoliiton eduskuntaryhmän mukaan liian suppea. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä kannattaa laajempaa soveltamisalaa julkisen päätöksenteon aidon avoimuuden, läpinäkyvyyden ja luotettavuuden kattavuuden varmistamiseksi, kuitenkin niin, että vältetään ylisääntelyä. Lain voimaantulon jälkeisen seurannan tulisi sisältää tarvearviointia lain soveltamisalan laajentamisesta niin kunta- kuin alueelliselle päätäntätasolle.

Vihreä eduskuntaryhmä:

Avoimuusrekisterin soveltamisalan tulisi olla mahdollisimman laaja, ideaalitilanteessa kattaen koko valtiohallinnon. Läpinäkyvyyttä ja avoimuutta on lisättävä kaikilla päätöksenteon tasoilla. Tulevaisuudessa avoimuusrekisteri tulisikin ulottua myös kunta- ja maakuntatasolle, joissa tehdään esimerkiksi tärkeitä kaavoitukseen ja sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyviä päätöksiä. […]

Akatemiatutkija Juho Vesa:

[…] Hallituksen esityksen mukaan rekisteri koskee ainoastaan eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvaa lobbausta. Näin ollen rekisterin ulkopuolelle jää esimerkiksi virastoihin kohdistuva lobbaus. Lausuntokierroksella esillä oli kuitenkin kaksi laajempaa vaihtoehtoa: (1) eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot ja (2) koko valtionhallinto. Mielestäni virastojen jättäminen pois rekisterin piiristä on ongelmallista. Perustelen näkemystäni seuraavasti:

- *Virastot osallistuvat julkisten päätösten valmisteluun, tekoon ja toimeenpanoon*
- *Moni virasto toivoo, että niihin kohdistuva lobbaus rekisteröidään*
- *Moni lobbari pitää virastoja tärkeinä lobbauksen kohteina*

Lisäksi totean, että asiaa on tutkittu vain vähän, ja paras tapa saada asiasta luotettavaa tietoa olisi virastojen sisällyttäminen rekisteriin lobbauksen kohteiksi. […]

Tutkivan journalismin yhdistys:

[…] Merkittävin puute liittyy lain soveltamisalaan, sillä lobbarirekisterin pitäisi yhdistyksen näkemyksen mukaan kattaa koko valtionhallinto nyt ehdotetun eduskunnan ja ministeriöiden lisäksi.

Nykyesityksen mukaan avoimuusrekisterin ulkopuolelle jäisivät useat valtion virastot, kunnat ja hyvinvointialueet, jotka käyttävät merkittävää yhteiskunnallista valtaa. Tämä on ongelma, kun muistetaan Suomessa tehtävän paikallisella ja alueellisella tasolla huomattavan tärkeitä päätöksiä, joihin kohdistuu lobbauspainetta.

Onkin ensisijaisen tärkeää, että tulevaisuudessa avoimuusrekisterin soveltamisalan piiriä laajennettaisiin kaikille julkisen hallinnon tasoille, myös alueellisesti ja kunnallisesti. Tähän uudelleentarkasteluun tulee sitoutua aikarajalla, johon mennessä lain toteutumista ja kehitystarpeita on tarkasteltava uudelleen. Hyvin alkanut työ ei saa jäädä puolitiehen. […]

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. Rekisteri tarjoaa laadukasta lobbaustietoa eduskunnasta ja ministeriöistä. Rekisterissä myös 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 ja muita kehittämistarpeita.” Muiksi kehittämistarpeiksi on muun muassa nostettu esille avoimuusrekisterin ulottaminen kunta- ja aluetasolle.

2.2 Yksittäisiä tarkennusehdotuksia 2 §:n 1 momentin listaukseen (vaikuttamistoiminnan kohteet)

Lausunnoissa esitettiin myös muutamia yksittäisiä lisäysehdotuksia 2 §:n 1 momentissa määriteltyjen vaikuttamistoiminnan kohteiden listaan:

Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä:

[…] Vaikuttamistoiminnan kohteiden osalta olisi myös perusteltua arvioida, pitäisikö myös puolueiden työntekijöiden kuulua 2 §:ssä tarkoitettuihin vaikuttamisenkohteisiin, mikäli tarkoitus on heidän kauttaan vaikuttaa tämän lakiesityksen alaan kuuluviin asioihin. Hallituksen esityksessä (s. 45) luetellaan vaikuttamistoiminnan kohteisiin esimerkiksi talousarvio, määrärahojen käyttö sekä säädöshankkeiden ja politiikkaohjelmien sisällöt. Vaikka puolueet eivät käytä lainmukaista julkista valtaa, jokainen politiikan parissa toimija tiedostaa, että tärkeää ja välillä painavaakin vaikuttamistyötä kohdistetaan juuri puolueisiin ja puolueen toimijoihin. Nämä taas toimivat tiiviissä yhteistyössä kansanedustajiin ja ministereihin, ja vaikuttavat tätä kautta päätöksentekoon. Vaikuttamalla suoraan puoluetasolle voisi olla mahdollista kiertää avoimuusrekisterin ilmoitusvelvollisuuden.

Akatemiatutkija Juho Vesa:

[…] Pidän perusteltuna sitä, että ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt on esityksessä määritelty lobbauksen kohteiksi. Voisi olla hyvä täsmentää, tarkoittaako tämä myös ministeriöiden asettamien työryhmien ja vastaavien puheenjohtajia ja jäseniä, jos nämä eivät ole pykälän 2 momentissa 1 mainittuja tahoja. […]

[…] Hallitusneuvottelut ovat tärkeä lobbauksen kohde, koska hallitusohjelmilla on keskeinen rooli suomalaisessa politiikassa. Siksi voisi harkita, tulisiko pykälän 2 momenttiin 1 lisätä lobbauksen kohteiksi ne hallitusneuvotteluihin osallistuvat henkilöt, jotka eivät neuvotteluihin osallistuessaan toimi pykälässä nyt mainituissa asemissa. […]

Eduskunnan oikeusasiamies:

[…] 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. […]

Oikeusministeriö:

HE:ssa on todettu, että avoimuusrekisterilakia ei ole tarkoitettu sovellettavaksi puolueen muihin työntekijöihin tai luottamushenkilöihin (s. 45).

Ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt ovat 2 §:n 1 momentissa mainittuja vaikuttamiskohteita. Selvityshenkilöiden sisällyttämistä kohteiksi on perusteltu HE:ssa selvityshenkilöiden valmistelemien ja selvittämien asioiden yhteiskunnallisella tai jonkin toimialan kannalta suurella merkityksellä. Ministeriöiden asettamien työryhmien osalta ei välttämättä ole kyse merkitykseltään samankaltaisesta vaikuttavuudesta, sillä työryhmien monijäsenisyys ja määrämuotoiset työskentelytavat osaltaan puoltavat työryhmien rajaamista vaikuttamiskohteiden ulkopuolelle. Lisäksi on kuitenkin huomioitava, että työryhmissä voi olla jäseninä vaikuttamistoiminnan kohteita, joihin kohdistuvaa työryhmän ulkopuolisen toiminnan osalta tapahtuvaa vaikuttamistoimintaa on ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Oikeusministeriö katsoo, että on näin ollen tarkoituksenmukaista, etenkin sääntelyn selkeyden näkökulmasta, että työryhmätyöskentely rajataan ulos ilmoitusvelvollisuuden piiristä.

Hallituksen esityksessä on todettu (s. 45), että ”[v]aikuttamistoiminta kohdistuu usein eri toimijoihin valmistelun eri vaiheissa, jolloin rekisterin luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että säädös kattaa yhteydenpidon kaikkiin vaikuttamistoiminnan kohteina olevien instituutioiden toimijoihin [--].” Oikeusministeriö katsoo, että vaikuttamiskohteiden luettelo (2.1 §) on rekisterin luotettavuuden ja sääntelyn selkeyden kannalta perusteltu.

3 Ilmoitettavan vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan määrittely (2 §:n 2 ja 3 momentti)

3.1 Vaikuttamistoiminnan määritelmään tulleet huomiot

Muutamissa asiantuntijalausunnoissa tuotiin vielä esille tarpeita tarkentaa ilmoitettavan vaikuttamistoiminnan määritelmää:

Eduskunnan oikeusasiamies:

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”.

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.

Kaupan liitto:

Samalla pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen vaikuttamistoiminnan sisältö tulisi kuitenkin määritellä ehdotettua tarkemmin itse laissa, ei vain sen perusteluissa (s. 45). Muussa tapauksessa jää epävarmuutta siitä, täytyykö lobbareiden ilmoittaa rekisteriin vapaamuotoinen sosiaalinen kanssakäyminen

päättäjien ja virkakunnan kanssa, vaikka sillä ei olisi yhteyttä mihinkään vireillä olevaan tai tavoiteltuun politiikkatoimeen. Tällä perusteella voidaan pitää tarpeettoman ankarana myös lakiesityksen 5 § 2 momentin vaatimusta, jonka mukaan vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan on raportoitava neuvonnan harjoittamista hyödyttävien yhteyksien luonti vaikuttamistoiminnan kohteisiin.

Kaupan liitto esittää eduskunnan harkittavaksi, että lain 1 §:än, 2 § 2 momenttiin, 6 § 2 momenttiin tai muuhun sopivaksi katsottuun yhteyteen lisätään säännös siitä, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva vaikuttamistoiminta pitää sisällään talousarvioon, määrärahojen käyttöön sekä säädöshankkeiden ja politiikkaohjelmien taikka muuhun näihin rinnastuvan politiikkatoimen sisältöön vaikuttamisen.

Akatemiatutkija Juho Vesa:

Pykälän 2 momentin 2 mukaan laissa lobbauksella tarkoitetaan ”vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuvaa yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta”. Toisaalla esityksessä todetaan, että ”verkostoitumista ja pitkäaikaisten suhteiden luomista päätöksentekijöihin pidetään tärkeänä. Tämä tekee lobbaamisesta pitkäjänteistä suhdetoimintaa […]” (s. 11). Tämä on linjassa tutkimusten kanssa: suhdetoiminta on keskeinen osa lobbausta. Tämä tarkoittaa myös sitä, että lobbarin ja lobbauksen kohteen yhteydenpito ei aina liity lobbarin tavoitteiden suoraan edistämiseen siten, että lobbari toisi tavoitteensa jokaisessa tapaamisessa suoraan esille. Lisäksi tapaamiset voivat olla myös lobbarille keino saada päättäjiltä tietoa päätöksentekoprosesseista. Jotta rekisteri antaisi lobbauksen kohteista ja resursseista todenmukaisen kuvan, voisi olla hyvä täsmentää, että ilmoituksen tulisi sisältää myös pitkäjänteinen suhdetoiminta, mikäli lobbaava organisaatio harjoittaa sitä sellaisen yhteydenpidon ohella, jossa se tuo tavoitteitaan suoremmin esille.

Oikeusministeriö:

Vaikuttamistoimintaa määrittelevän 2 §:n 2 momentin ja perusteluiden osalta (s. 45) näyttäisi vielä jäävän epäselvyyttä sen osalta, kuuluuko suhdetoiminta määritelmän alaan.

Kuten HE:ssa käy ilmi (s.18) avoimuusrekisterin on tarkoitus koskea myös suhdetoimintaa: ”[j]atkossa tällainen usein epävirallisempi, verkostomaisempi ja suhdetoimintaan liittyvä yhteydenpito, jota vaikuttamistoiminnassa keskeisesti hyödynnetään, tulee avoimuusrekisterin myötä selkeästi julkisuusperiaatteen piiriin.”

Oikeusministeriö katsoo, että alkuvaiheen suhdetoiminta muodostuu pitkällä aikajänteellä osaksi asian valmisteluun ja päätöksentekoon vaikuttamista. 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.”

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.

Liian kategorinen tulkinta termistä ”asia”, ”etu” ja ”tavoite” siten, että yhteydenpidon aiheena pitäisi aina olla joku konkreettinen hanke, toimi tai julkilausuttu tavoite, ei voida pitää avoimuusrekisterisääntelyn osalta tarkoituksenmukaisena, sillä käytännössä se

rajaisi pois merkittävän osan vaikuttamistoiminnasta. Koska avoimuusrekisterin tarkoituksena on juurikin 1 §:n mukaisesti ”pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen vaikuttamisen” rekisteröinti, on suhdetoiminta laskettava osaksi vaikuttamistoimintaa. Suhdetoiminnalla on kuitenkin tarkoitus luoda vaikuttamistoiminnan kohteeseen yhteys, jonka avulla edistetään toimijan etua ja tavoitetta asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Oikeusministeriö katsoo, että kansalaisten tiedonsaannin turvaamisen, sääntelyaukkojen välttämisen ja avoimuusrekisterin luotettavuuden näkökulmasta on keskeistä, että suhdetoiminta ymmärretään osaksi vaikuttamistoimintaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen huomioihin liittyen käsitteisiin, oikeusministeriö katsoo tarkoituksenmukaisemmaksi pysyä ehdotuksen käsitteistössä. Eduskunnan oikeusasiamiehen ehdotukset saattaisivat kaventaa tulkintaa ilmoitettavasta toiminnasta.

3.2 Vaikuttamistoiminnan neuvonnan määritelmään tulleet huomiot

Muutamissa asiantuntijalausunnoissa tuotiin vielä esille tarpeita tarkentaa vaikuttamistoiminnan neuvonnan määritelmää:

Valtiontalouden tarkastusvirasto:

Lakiluonnoksen 5 § yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittava toimija voi joutua ilmoittamaan kolmen tyyppistä toimintaa: vaikuttamistoiminnan neuvontaa, omaan lukuun tehtävään vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvää yhteydenpitoa ja vaikuttamistoimintaa". 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. VTV:n näkemyksen mukaan omaan lukuun tehtävän vaikuttamistoiminnan neuvonta tulisi huomioida yhtenä vaikuttamistoiminnan muotona ja raportoida sellaisena.

Eduskunnan oikeusasiamies

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”.

Oikeusministeriö:

Valtiontalouden tarkastusvirasto nostaa esille vaikuttamistoiminnan neuvonnan ilmoittamiseen liittyvän pohdinnan. 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 laissa 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.

Eduskunnan oikeusasiamiehen huomioihin liittyen käsitteisiin, oikeusministeriö katsoo tarkoituksenmukaisemmaksi pysyä ehdotuksen käsitteistössä. Eduskunnan oikeusasiamiehen ehdotukset saattaisivat kaventaa tulkintaa ilmoitettavasta toiminnasta.

4 Ilmoitusvelvollisuuden muodostuminen (3 § ja 4 §)

4.1 Ilmoitusvelvollisuuden määrittely

Eduskunnan oikeusasiamies

1) *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.

2) *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) *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).*

4) *Ilmoitusvelvollisen oikeushenkilön olisi 5 §:n 1 momentin mukaan annettava selvitys vaikuttamistoiminnastaan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin toimintailmoituksella. Toimintailmoitusta ei kuitenkaan tarvitsisi tehdä 4 §:n 1 momentissa tar-*

koitetusta 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.

Kaupan liitto:

Ilmoitusvelvollisuuden selkeän määrittelyn ohella tärkeätä on, että erilaisia toimijoita kohdellaan yhdenvertaisesti. Monet yritykset ja yhteisöt nojaavat ammattimaista neuvontaa tarjoavien vaikuttaja-viestintätoimistojen ja konsulttien palveluihin. On epäselvää, missä määrin avoimuutta palvelee vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvä lakiesityksen 6 § 2 momentin 2 kohdan mukainen velvollisuus ilmoittaa sellaisetkin asiakkuudet ja tiedot asiakkaalle annettavan neuvonnan laadusta, joissa kyse on puhtaasti taustoittavasta neuvonnasta eikä toimintaan liity yhteydenpitoa päättäjiin.

Vaikuttamistoiminnan neuvonnan asiakkaat, jotka saamansa neuvonnan perusteella ryhtyvät yhteydenpitoon itsenäisesti, ovat velvollisia ilmoittamaan tästä, koska vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluita pidetään mietintöluonnoksen mukaan osoituksena pitkäjänteisestä tai suunnitelmallisesta toiminnasta. Samanaikaisesti neuvonnan tarjoajan on raportoitava neuvonnan sisällöstä ja tavasta. Ehdotettuun ratkaisuun sisältyy siksi riski kahdenkertaisesta raportoinnista. Perusteltua olisikin, että vain toinen osapuolista raportoi yhteydenpidosta.

Kaupan liitto esittää eduskunnan harkittavaksi, että vaikuttamistoiminnan neuvonnan osalta luovutaan 6 § 2 momentin 2 kohdan vaatimuksesta ilmoittaa tiedot asiakkaalle annettavan neuvonnan laadusta. Kaupan liitto esittää eduskunnan harkittavaksi, että laissa selvennetään, ilmoittaako yhteydenpidosta ensisijaisesti vaikuttamistoiminnan neuvontaa hankkinut asiakas vai yhteydenpitoon osallistuva neuvonantaja, kun molempien tai vain toisen edustajat osallistuvat esimerkiksi tapaamisiin asiakkaan puolesta.

Kuntaliitto:

Kuntaliiton ei tulisi olla ilmoitusvelvollisuuden piirissä jäljempänä kuvatusta Kuntaliiton erityisestä, lainsäädännössä tunnistetusta asemasta johtuen. Tämä vastaisi myös Euroopan Unionin käytäntöjä.

Mikäli Kuntaliitto on ilmoitusvelvollinen, kannatamme avoimuusrekisterin soveltamisalaksi suppeaa vaihtoehtoa. Hallituksen esittämässä vaihtoehdossa avoimuusrekisteriin ilmoitetaan eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta pitkäjänteisestä ja suunnitelmallisesta vaikuttamisesta. Kuntaliitto näkee tärkeänä soveltaa avoimuusrekisterilakia ensisijaisesti tahoihin, jotka päättävät lainsäädännöstä ja valtion talousarviosta tai valmistelevat ne. Esitetty vaihtoehto (eduskunta ja ministeriöt) on riittävä ja saa aikaan avoimuusrekisterillä tavoiteltua avoimuutta julkiseen päätöksentekoon.

Kannatamme lakiesityksessä esitettyä ratkaisua jättää kunnat ja kuntayhtymät ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Ratkaisu vastaa esimerkiksi Euroopan Unionin instituutioiden käytäntöä. Toivomme että jatkovalmisteluissa huomioidaan myös Kuntaliiton erityinen, lainsäädännössä tunnistettu asema kuntien edunvalvojana ja jättää Kuntaliitto soveltamisalan ulkopuolelle. Olisi perusteltua tältäkin osin pyrkiä samanlaiseen sääntelyyn sekä EU:n että kansallisen avoimuusrekisterin osalta.

Akatemiatutkija Juho Vesa:

Pykälän 3 perusteluissa todetaan, että ”ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan nimissä tehtyä vaikuttamistoimintaa” (s. 47). Sen sijaan ilmoitusvelvollisuus ei koske yksityishenkilön ”omissa nimissään” tekemään vaikutustoimintaa.

Tässä olisi mielestäni tärkeää täsmentää, milloin vaikuttamista tekevä henkilö toimii yksityishenkilönä ja siis ”omissa nimissään”, ja milloin oikeushenkilön tai yksityisten elinkeinonharjoittajan nimissä. Milloin vaikkapa esityksessä esimerkkinä mainittu yrityksen omistaja toimii omissa nimissään ja milloin yrityksen edustajana? Edellyttääkö tämä sitä, että hän mainitsee lobbauksen kohteelle toimivansa yrityksen edustajana? Vai riittääkö, että hänen ajamansa tavoitteet ovat sen oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan etujen mukaisia, jossa vaikuttamista tekevällä henkilöllä on asema? Esimerkki: Voiko yrityksen omistaja tai etujärjestön hallituksen jäsen esittää yksityishenkilönä, omissa nimissään poliitikoille vaikkapa yhteisöveron alentamista, jos se on myös yrityksen tai etujärjestön edun mukaista?

Mikäli omissa nimissä toimimista ei määritellä riittävän tarkasti, vaarana voi olla, että lobbaus eriytyy siten, että yhtäältä on rekisteröity, organisaatioissa työskentelevien vaikuttamisen ammattilaisten tekemä lobbaus ja toisaalta rekisteröimätön, esimerkiksi yhdistysten hallitusten jäsenten, yritysten johtajien tai niiden omistajien tekemä lobbaus, joka tapahtuu näennäisesti heidän omissa nimissään, vaikka tosiasiallisesti lobbauksen tavoitteet olisivat yhdenmukaisia edellä mainittujen organisaatioiden tavoitteiden kanssa.

Valtiovarainministeriö:

Valtiovarainministeriö esittää lausunnossaan kuntayhtymien ja hyvinvointiyhtymien viranomaisten rajaamista sääntelyn ulkopuolelle 3 §:n 2 momentin 3 kohdassa.

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.

Perheyritysten liitto:

- *On mahdollista, että sekä kansanedustajat että vaikuttamistyötä tekevät organisaatiot pyrkivät aktiivisesti minimoimaan rekisteröitävien lobbaustapahtumien raportoitavaa määrää välttääkseen negatiiviseksi olettamaansa mediajulkisuutta. Tämä voi johtaa tapaamisten ja ajatustenvaihdon siirtymiseen sellaisiin paikkoihin ja tilanteisiin, jotka eivät kuulu lain piiriin, esimerkiksi harrastuksiin, yksityisiin tiloihin, tapahtumiin tai lakiesityksen määrittelemien julkisten esiintymisten yhteyteen:*

  ” Momentin 8 kohdan mukaan lakia ei sovelleta ilmoitusvelvollisen edustajan julkiseen esiintymiseen tai yleisössä oloon kokoontumislaissa (530/1999) tarkoitetussa yleisötilaisuudessa ja yleisessä kokouksessa sekä vastaavassa julkisyhteisön järjestämässä virallisessa tilaisuudessa”

- *Vaihtoehtoisesti yllämainittu mediajulkisuuden – aiheeton tai aiheellinen – pelko voi johtaa pohjoismaiselle demokratialle tärkeän suoran keskusteluyhteyden ja dialogin tyrehtymiseen päätöksentekijöiden ja etujärjestöjen välillä.*

- *Käsityksemme mukaan puoluetoimistot jäävät myös avoimuusrekisterilain ulkopuolelle. On mahdollista, että esimerkiksi lobbareiden ja kansanedustajien suorat tapaamiset siirtyvät pois esimerkiksi eduskunnasta ja entistä suurempi osa vaikuttamisesta ja dialogista siirtyy puoluetoimistojen kautta käytäväksi tavoilla, joita emme voi ennakoida.*

Keskuskauppakamari

Avoimuusrekisteriä koskevan sääntelyn ei tulisi johtaa siihen, että vaikuttamisen kohteet alkavat rajoittamaan tai valikoimaan tapaamisiaan ja yhteydenpitoaan eri osapuoliin sillä perusteella, minkälainen julkisuuskuva avoimuusrekisterin tiedoista mahdollisesti muodostuu.

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö toteaa, että 3 §:ä (*Velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin)* ja 4 §:ä *(Poikkeukset velvollisuudesta ilmoittautua avoimuusrekisteriin)* tulee tulkita siten, että ensimmäisessä pykälässä säädetään velvollisuudesta ilmoittaa vaikuttamistoimintaa rekisteriin ja jäljemmässä pykälässä säädetään poikkeuksista ilmoitusvelvollisuuteen. Poikkeuksilla on haluttu erikseen korostaa, ettei mikään niihin kuuluva toiminta yksistään harjoitettuna muodosta ilmoitusvelvollisuutta. Sen sijaan ilmoitusvelvollisuus muodostuu, jos toimija harjoittaa sekä 3 §:ssä että 4 §:ssä tarkoitettua 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.

Soveltaminen Kuntaliittoon

Avoimuusrekisterilain 3:ssä säädetään ilmoitusvelvollisuudesta avoimuusrekisteriin. Pykälän 2 momentissa säädetään poikkeuksista ilmoitusvelvollisuuteen. Momentin 4 mukaan ilmoitusvelvollisia eivät ole lakisääteisiä tehtäviä hoitava muu kuin 3 kohdassa tarkoitettu julkisyhteisö tai toimija sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta. Kuntaliitto ei olisi ilmoitusvelvollinen sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta.

Talousvaliokunta käsitellessään ilmoitusvelvollisuuden soveltamista Sitraan lausunnossaan TaVL 46/2022 vp s.4 piti tärkeänä, että ”-- sääntely olisi soveltamisalaltaan johdonmukaista ja kohtelisi toimijoita yhtäläisesti. Sen vuoksi sääntelyssä tulisi välttää pistemäisiä, yksittäisiä toimijoita koskevia poikkeussäännöksiä.” Oikeusministeriö toteaa, että talousvaliokunnan lausuma on sopusoinnussa hallituksen esityksen kanssa.

Kuntayhtymistä ja hyvinvointiyhtymistä

Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrätyllä alueella säädetään erikseen. Esimerkiksi sairaanhoitopiirit (vuoden 2022 loppuun) sekä maakuntien liitot ovat ns. pakko-kuntayhtymiä. Valtaosa kuntayhtymistä on kuitenkin vapaaehtoisia kuntayhtymiä, joihin kuuluminen ei lain mukaan ole pakollista. Kuntayhtymät edustavat laajasti kunnan eri toimialoja. Kuntayhtymistä säädetään kuntalain (8410/2015) 8 luvun 55-64 §:ssä.

Perussopimus määrittää kuntayhtymän toimialan. Kuntayhtymä voi hoitaa vain niitä tehtäviä, joiden katsotaan kuuluvan kunnan toimialaan. Kunnan tehtävistä säädetään kuntalain 7 §:ssä. Kunnan toimialaan kuuluvat kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät, kunnan yleinen toimiala, kunnan lakisääteiset tehtävät ja kunnan erityistoimiala. Kunnan velvollisuudesta kuulua kuntayhtymään jollakin toimialalla ja määrätyllä alueella säädetään erikseen. Esimerkiksi sairaanhoitopiirit (vuoden 2022 loppuun) sekä

maakuntien liitot ovat ns. pakkokuntayhtymiä. Valtaosa kuntayhtymistä on kuitenkin vapaaehtoisia kuntayhtymiä, joihin kuuluminen ei lain mukaan ole pakollista. Kuntayhtymät edustavat laajasti kunnan eri toimialoja.

Avoimuusrekisteriehdotuksessa on tällä hetkellä rajattu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti lakisääteisiä tehtäviä hoitava muu kuin samaisen momentin kohdan 3 tarkoitettu julkisyhteisö tai toimija sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta. Kuntayhtymien osalta tämä tarkoittaa, ettei niille synny ilmoitusvelvollisuutta lakisääteisten tehtävien hoidon osalta. Sen sijaan nykyehdotuksen mukaisesti niille voisi syntyä ilmoitusvelvollisuus kunnalliseen itsehallintoon kuuluvien kunnan itselleen ottamien tehtävien ja kunnan yleiseen toimialaan liittyvien tehtävien hoitamiseen liittyvässä vaikuttamistoiminnassa. Sääntelyn johdonmukaisuuden ja toimijoiden ja toimialojen tasavertaisen kohtelun näkökulmasta, oikeusministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että kunta- ja hyvinvointiyhtymiä ei rajata kokonaisuudessaan ulkopuolelle, vaan niihin sovelletaan ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 4 kohtaa.

Oikeushenkilökäsitteen käytöstä

Oikeusministeriö toteaa, että 3 §:n 2 momentin listaus on perusteltu sen selventäessä ilmoitusvelvoitetta. Oikeusministeriö kuitenkin vielä selvittää listauksen mahdollista tarkentamistarvetta. Oikeushenkilöiden ja yksityishenkilöiden asemaa avoimuusrekisterissä käsitellään tarkemmin esityksen perusteluissa (esim. s. 47-48, 50 ja 55).

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Oikeushenkilökäsitteen käytöstä

Oikeusministeriö on selvittänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa esitetyn oikeushenkilökäsitteen käyttöön liittyvää kysymystä.

Oikeusministeriö toteaa, että yksittäistä viranomaista ei yleensä pidetä itsenäisenä oikeushenkilönä. Valtio, hyvinvointialueet, kunnat ja Ahvenanmaan maakunta ovat kuitenkin julkisyhteisöinä myös oikeushenkilöitä. Koska avoimuusrekisterilain ilmoitusvelvollisuuden ei ole tarkoitus koskea viranomaisten ja päättäjien yhteydenpitoa, oikeusministeriö pitää tarkoituksenmukaisena luetella 3 §:n 2 momentin 3 kohdassa ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävien toimijoiden joukossa valtion viranomaiset mukaan lukien eduskunta ja sen yhteydessä erillisvirastona toimivat viranomaiset (eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos) sekä hyvinvointialueen, kunnan ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset. Näin lain soveltamisesta ei synny epäselvyyttä.

Avoimuusrekisterilaissa valtion viranomaisiksi katsottaisiin mm. valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon viranomaiset, joita ovat mm. valtioneuvosto, ministeriöt, niiden alaiset virastot ja laitokset, ELY-keskukset ja aluehallintovirastot, eduskunta ja sen alainen hallinto sekä tuomioistuinlaitos. Hyvinvointialueiden, Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien viranomaisia olisivat mm. valtuustot, hallitukset, lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat. Kuntayhtymien tai hyvinvointiyhtymien osalta lakia olisi tarkoitus soveltaa 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti.

Avoimuusrekisterilaissa itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä käytetään samassa merkityksessä kuin hallinnon yleislaissa (esim. hallintolaissa (434/2003) tai laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)), erotuksena esimerkiksi laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) käytetystä laveammasta määritelmästä.

Oikeusministeriö katsoo, että selkeyden ja yhdenmukaisen tulkinnan varmistamiseksi 3 §:n 2 momentin 3 kohtaa olisi mahdollista selkeyttää siten, että eduskunta olisi mainittuna erikseen ja sen yhteydessä toimiviin virastoihin viitattaisiin yleisesti.

Viranomaisen määritelmä riippuu jossain määrin tarkastelutavasta ja oikeudenalasta. Lisäksi viranomaisella tarkoitetaan jonkin verran eri asioita eri laeissa. Perustuslaissa viranomaisen käsitettä käytetään sekä laajassa että hallinnollisessa merkityksessä. Yleinen hallinto-oikeudellinen viranomaiskäsite vastaa hallinnollista viranomaisen määritelmää. Erityislainsäädännössä viranomaisen käsite voi olla organisatoriselta ulottuvuudeltaan laajempi tai suppeampi. Ehdotettava muotoilu ilmaisee selkeämmin ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävät toimijat.

Oikeushenkilö-käsitteen käyttöön liittyvän selvittämisen yhteydessä oikeusministeriö on käynyt vielä kertaalleen läpi 3 §:n 2 momentin listauksen. Sen osalta oikeusministeriö huomasi muutostarpeita 3 §:n 2 momentin 6 kohdan osalta. Kohdassa rajataan eri puoluetoimijat ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Kohdassa ei kuitenkaan nykyisellään mainita erikseen eduskuntaryhmiä, vaikka ne ovat puolueistaan erillisiä oikeushenkilöitä. Selkeyden ja yhdenmukaisen tulkinnan varmistamiseksi eduskuntaryhmät olisi tarkoituksenmukaista mainita kyseisessä kohdassa. Sen sijaan kohdassa mainitut vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön valitsijayhdistykset taas eivät ole oikeushenkilöitä, joten maininta valitsijayhdistyksistä tulisi poistaa luettelosta ja siirtää pykälän 3 momenttiin, jossa on mainittuna informatiivisesti sellaisia toimijoita tai toimintaa, joihin ei sääntelyä sovelleta.

Edellä ehdotettujen muutosten pykäläluonnokset löytyvät luvusta 10.

Aatteellisten yhdistysten ilmoitusvelvollisuus

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 86/2022 vp, kappale 8), että lakivaliokunnan tulisi tarkastella aatteellisten yhdistysten normaalia, ei-ammatillista vaikuttamistoimintaan kohdistuvan ilmoitusvelvollisuuden oikeasuhtaisuutta.

Yhdistyslain (503/1989) 1 §:n mukaan yhdistyksen saa perustaa aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten. Toisin sanoen, yhdistyksissä toimitaan jonkin asian puolesta, mikä edellyttää usein myös jonkinasteista vaikuttamistoimintaa. On myös tärkeää huomata, että yhdistyslaissa tarkoitettu aatteellinen yhdistys viittaa yleisesti kaikkiin yhdistyksiin, eikä esimerkiksi vain poliittisiin aatteisiin pohjautuviin yhdistyksiin.

HE:ssa on pyritty analysoimaan kattavasti yhdistysten harjoittamaa vaikuttamistoimintaa ja sääntelyn vaikutusta yhdistysten toimintaan (HE:n luvut 2.1 ja 4.3.2.). Oletettavaa on, että rekisteriin päätyy tehtyjen rajausten (etenkin pienimuotoisuus) takia todennäköisemmin valtakunnallisia yhdistyksiä, joissa on palkattua henkilökuntaa, kuin alueellisia ja vapaaehtoisvoimin toimia yhdistyksiä, koska nämä pitävät huomattavasti useammin yhteyttä valtiollisen tason päättäjiin ja viranomaisiin.

Kuten HE:ssa on nostettu esille (HE s. 23), ”tutkimustiedon perusteella voidaan arvioida, että avoimuusrekisteriin rekisteröitävä vaikuttamistoiminta edellyttää toimijoilta

merkittäviä resursseja. Resurssit eivät riipu ainoastaan palkatusta henkilökunnasta, vaan myös verkostoista, osaamisesta ja yhdistyksen taustalla olevista jäsenistä. Tällöin pienenkin toimijan taustalla voi olla merkittäviä resursseja, joiden avulla voidaan harjoittaa aktiivista ja laajaa vaikuttamistoimintaa. Tämä on noussut esille Irlannissa, missä vapaaehtoisvoimin toimivien yhdistysten jättämistä pois lobbausrekisterin piiristä on pidetty huonona ratkaisuna, joka on tosiasiallisesti jättänyt merkittäviä pieniä, mutta vahvoilla resursseilla operoivia yhdistyksiä sääntelyn ulkopuolelle. Näin ollen avoimuusrekisterilaki on rakennettu siten, että rekisteröintivelvoite ja sen mukana syntyvä hallinnollinen taakkaa perustuu aina toimijan vaikuttamistoimintaan, jolloin hallinnollisen taakan voidaan katsoa kohdistuvan jokaiseen toimijaan oikeasuhtaisesti ja tarkoituksenmukaisesti vaikuttamistoiminnan merkittävyyden ja laajuuden perusteella.”

Oikeusministeriö pitää nykyistä mallia tarkoituksenmukaisena ja yhdenvertaisena eri toimijoiden näkökulmasta. Oikeusministeriö myös huomauttaa, että avoimuusrekisterisääntely on pyritty valmistelemaan siten, että avoimuusrekisteriin ei synny sellaisia sääntelyaukkoja, jotka mahdollistaisivat lainsäädännön kiertämisen ja vaikuttaisivat siten rekisterin luotettavuuteen ja uskottavuuteen. Tämä on tarkoittanut sitä, että sekä ilmoitusvelvollinen toimija että tämän harjoittama vaikuttamistoiminta ja vaikuttamistoiminnan neuvonta joudutaan määrittelemään melko laveasti, jotta sääntely kattaisi mahdollisimman laajasti erilaiset toimijat ja tilanteet. Ilmoitusvelvollisuuteen on kuitenkin säädetty useita rajoituksia, joilla tarkennetaan lain soveltamisalaa ja parannetaan oikeasuhtaisuutta.

Oikeusministeriö korostaa, että avoimuusrekisterin tarkoituksena ei ole estää yhteiskunnallista vaikuttamista ja vuoropuhelua, vaan tehdä siitä nykyistä avoimempaa. Siten on tärkeää, että rekisteri kuvaa lobbaukseen liittyvää toimintaa mahdollisimman laaja-alaisesti ja monipuolisesti. Tällä on myös nähty olevan tärkeä vaikutus lobbaukseen hyväksyttävyyden parantamiseen, kun avoimuusrekisteri kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkeen lobbaamiseen.

Sääntelyn kiertämiseen ja yhteydenpidon vähentymiseen liittyvät riskit

Perheyritysten liitto nosti esille sääntelyn kiertämiseen liittyviä riskejä, joita nähdään syntyvän erityisesti yksityishenkilöihin, puolueisiin ja julkisiin esiintymisiin liittyvien rajauksien osalta. Kuten HE:ssa todetaan (s. 19), ”avoimuusrekisteri on pyritty valmistelemaan siten, että avoimuusrekisteriin ei synny sellaisia sääntelyaukkoja, jotka mahdollistaisivat lainsäädännön kiertämisen ja vaikuttaisivat siten rekisterin luotettavuuteen ja uskottavuuteen. Tämä on tarkoittanut sitä, että lobbaaminen on jouduttu määrittelemään melko laveasti, jotta sääntely kattaisi mahdollisimman laajasti erilaiset lobbauskeinot”. Sääntelyyn on kuitenkin tehty rajauksia, joilla on parannettu sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta.

Yksityishenkilöihin ja puolueisiin liittyvillä rajauksilla on haluttu estää se, että sääntely kaventaisi kansalaisten poliittisia oikeuksia tai vaikeuttaisi puolueiden sisäistä toimintaa. Perustuslakivaliokunta piti rajauksia merkityksellisinä osallistumisoikeuksien toteuttamisedellytysten kannalta (PeVL 86/2022 vp). Oikeusministeriö myös korostaa, että lain tarkoitus huomioiden, muiden kuin suoraan eduskunnan ja ministeriöiden päätöksentekoon kytkeytyvien puoluetoimijoiden (esim. puoluetoimiston työntekijät ja puolueen muut luottamushenkilöt) määritteleminen lobbauskohteiksi olisi hankalaa.

Lisäksi on huomioitava, että erilaiset ilmoitusvelvollisuuteen tehdyt rajaukset on pyritty tekemään ensisijaisesti toimintalähtöisesti, jolloin ilmoitusvelvollisuuden ratkaisee ensi-

sijaisesti harjoitettu toiminta, eikä esimerkiksi toimijan luonne tai koko. Tällöin lähtökohtaisesti kaikki ne toimijat, jotka harjoittavat lobbaukseksi määriteltyä toimintaa ovat velvoitettuja ilmoittamaan toiminnastaan avoimuusrekisteriin. Tällä on myös nähty olevan tärkeä vaikutus lobbaukseen hyväksyttävyyden parantamiseen, kun avoimuusrekisteri kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkeen lobbaamiseen. Näin rekisteristä ei synny eräänlaista ”mustaa listaa” vain tietyistä toimijoista, kuten esimerkiksi konsulttilobbaajista, vaan rekisteristä näkee lobbaukseen liittyvien toimijoiden moninaisen kirjon. Tämän arvioidaan vahvistavan käsitystä siitä, että lobbaus on normaali osa demokraattista päätöksentekoa.

Oikeusministeriö pitää tehtyjä rajauksia tarpeellisina ja huomauttaa, että lobbauksen toimintakeskeisen määritelmä, rekisterin julkisuus sekä rekisteriviranomaisen valvonta- ja sanktiovaltuudet arvioidaan yhdessä vähentävän merkittävällä tavalla sääntelyn kiertämistä.

Esityksen vaikutuksia toimijoihin on käsitelty HE:n vaikutusarviointiosuudessa (HE:n luku 4.3.). Kuten arvioinnissa tuodaan esille, että ”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. Tämä selittää osaltaan sitä, että Suomessa avoimuusrekisteriä kannattavat myös lobbausta harjoittavat toimijat, jotka ovat aktiivisesti ajaneet rekisteriä Suomeen. Lisääntynyt avoimuus voi kuitenkin luoda poliittisille päättäjillä painetta kuulla nykyistä laajemmin ja tasavertaisemmin eri toimijoita.

Oikeusministeriö haluaa myös korostaa, että lain vaikutuksia on tarkoitus seurata ja arvioida jälkikäteen HE:n 9 luvussa esitetyn mukaisesti.

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Oikeusministeriö korostaa, että lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 3 kohdassa käytettyä valtion viranomainen -käsitettä on tarkoitus tulkita laajasti, sillä säännöksen tavoitteena on ollut rajata valtion eri viranomaisten yhteydenpito sääntelyn ulkopuolelle. Oikeusministeriö pitää siten tärkeänä, että laista ilmenee yksiselitteisesti se, ettei eduskunnan virkamiesten yhteydenpito ministeriöihin ole missään olosuhteissa ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Viittaus on ollut tämän osalta aikaisemmin epäselvä, minkä takia asiaa ehdotettiin tarkennettavaksi. Vastineessa ehdotettu muotoilua on kuitenkin vielä tarpeen selkiyttää, sillä eduskunnan virastoja ei ole hallinnon yleislaeissa yleensä katsottu valtion viranomaisiksi.

Täten oikeusministeriö ehdottaa, että vastineessa ehdotetun muotoilun sijaan eduskunnan kanslia mainitaan 3 §:n 2 momentin 3 kohdassa auki kirjoitettuna. Samalla oikeusministeriö ehdottaa eduskunnan yhteydessä toimivien erillisvirastojen osalta palaamista HE:ssa käytettyyn muotoiluun, jossa virastot ovat myös auki kirjoitettuna listauksena. Näillä muutoksilla oikeusministeriö katsoo säännöksen olevan eduskunnan osalta ymmärrettävämpi ja yksiselitteisempi.

Edellä ehdotettujen muutosten pykäläluonnokset löytyvät luvusta 10.

4.2 Eräitä ilmoitusvelvollisuuteen kuuluvia kysymyksiä

4.2.1 Pienimuotoinen vaikuttamistoiminta

Professori Emilia Korkea-aho:

Olisi syytä vielä pohtia, onko kohdan 1 rajaukselle ylipäätänsä tarvetta, etenkin kun ilmoitusvelvollisuus ei koske yksityisiä elinkeinonharjoittajia (3 § 2 mom.). Jos halutaan rajata pk-yritysten pienimuotoinen vaikuttamistoiminta rekisterin ulkopuolelle, malli, joka yhdistäisi sekä yhteydenpidon määrän että liiketoiminnan suuruutta mittaavan suuruusluokan, olisi siinä tapauksessa parempi ratkaisu. Lakiesityksen mukaan (s. 10) yritykset, joilla on yli 10 miljoonan euron liikevaihto, pyrkivät selvästi todennäköisemmin tekemään vaikuttamistoimintaa kuin yritykset, joilla on alle 10 miljoonan euron liikevaihto. 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 4 yhteydenotosta.

Kansalaisyhteiskunnan neuvottelukunta KANE:

KANE haluaa tuoda esiin myös muutaman huomion koskien esityksen tarkempia sisältöjä. KANE pitää 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. Tehtyjen muutosten johdosta esityksessä huomioidaan nyt paremmin pienten ja ruohonjuuritason toimijoiden asema.

Eduskunnan oikeusasiamies:

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.

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.

Kristillisdemokraattien eduskuntaryhmä:

Esitykseen on otettu säännökset myös pienimuotoisesta vaikuttamistoiminnasta (4 § 1 mom. 1 kohta), jota ei tarvitse ilmoittaa rekisteriin. Tällaista on yhden kalenterivuoden aikana harjoitettavaa vaikuttamistoimintaa, jossa yhteydenpito sisältää yhteensä enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen; yksittäisellä yhteydenotolla voi olla vastaanottajana yksi tai useampi vaikuttamistoiminnan kohde. Pidämme hyvänä asiana, että menettelyssä on esitetty kevennys, jotta satunnaisia yhteydenottoja ei tarvitsisi ilmoittaa. Tosiasia on kuitenkin se, ettei yhteydenottojen määrä aina korreloi viestin vaikuttavuuden tai sen merkittävyyden kanssa. Esimerkiksi ison toimijan yksikin viesti voi painaa huomattavasti enemmän kuin keskisuuren yhdistyksen 10 vaikuttamiskertaa. Valiokunnan voisi olla tarkoituksenmukaista arvioida, tulisiko pienimuotoista vaikuttamistoimintaa koskevan säännöksen soveltamista rajoittaa tietynkokoisiin toimijoihin. Esityksessä oletetaan, että tämä säännöksen soveltaminen koskisi enemmän pieniä toimijoita, mutta näin asia ei välttämättä ole.

Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä:

Lakivaliokunnan tuleekin mietinnössään kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten varmistetaan, ettei paikallis- ja aluetason vapaaehtoiseen yhdistystoimintaan liittyvä tavanomainen vaikuttaminen ja yhteydenpito päätöksentekijöihin johda rekisteröintivelvoitteisiin. Olipa kysymys urheiluseurasta, ammattiosastosta, yrittäjäyhdistyksestä tai luonnonsuojeluyhdistyksestä, aktiivistakaan lobbausta ei voitane pitää ammattimaisena ja suunnitelmallisena. Satunnaisuus poikkeussäännöksen kriteerinä on liian kapea.

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä:

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä pitää tervetulleena, että esityksessä on tarkennettu pienimuotoisen ja satunnaisen vaikuttamistoiminnan säännöksiä. Näin laki huomioi, että rekisteriä sovelletaan vain ammattimaiseen vaikuttamiseen eikä esimerkiksi ruohonjuuritason kansalaistoimintaan tai asiantuntijakuulemisiin.

Akatemiatutkija Juha Vesa:

Esityksen mukaan ”lakia ei sovelleta pienimuotoiseen vaikuttamistoimintaan” (s. 48 ja 4 §:n momentti 1). Esityksessä ”pienimuotoisella vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan yhden kalenterivuoden aikana harjoitettavaa vaikuttamistoimintaa, jossa yhteydenpito sisältää yhteensä enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen” (s. 48-49, kursivointi lisätty).

Tällainen yhteydenottojen lukumäärään perustuva määritelmä toiminee esimerkiksi etu- ja kansalaisjärjestöjen kohdalla. Suurten yritysten kohdalla se voi olla ongelmallisempi, koska ne saattavat vaikuttaa harvemmin, mutta niiden harvoillakin yhteydenotoilla voi olla merkittävää vaikutusta. Voisi olla tarpeen harkita, pitäisikö yhteydenpidon tiheyden lisäksi asettaa kriteeri, että suuryritysten harjoittama vaikuttamistoiminta olisi rekisterin piirissä myös silloin, jos yhteydenottoja on alle viisi kalenterivuoden aikana.

Lisäksi väärinkäsitysten välttämiseksi voisi olla syytä täsmentää, että toimintailmoitukseen pitää yksilöidä myös ne yksittäiset yhteydenpidon kohteet, joihin on kalenterivuoden aikana alle viisi yhteydenottoa. Toisin sanoen yhteensä viiden yhteydenpidon raja koskee vain sitä, pitääkö lobbarin ylipäätään ilmoittautua rekisteriin, ei yksittäisen yhteydenpidon kohteen nimeämistä toimintailmoituksessa.

Keskuskauppakamari

Hallituksen esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuus ei koskisi pienimuotoista vaikuttamistoimintaa, jollaiseksi on määritelty enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen kalenterivuoden aikana. Keskuskauppakamari toteaa näkemyksenään, että ehdotettu yhteydenottojen määrän raja-arvo on varsin alhainen ja voi johtaa siihen, että kooltaan hyvinkin pienet ja vaikuttamistoimintaa satunnaisluonteisesti harjoittavat organisaatiot saattavat tulla ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Oikeusministeriö:

Lausunnoissa esitetyt ongelmat pienimuotoisuuden osalta ovat osin ristiriitaisia. Valmistelun aikana lausuntokierroksella muun muassa ylimmät laillisuusvalvojat vaativat ilmoitusvelvollisuuden tarkentamista pienimuotoisuuden osalta. Käytännössä pienimuotoista vaikuttamistoimintaa voidaan rajata tarkoituksenmukaisesti vain yhteydenpitokertojen kautta, kuten esityksessä on tehty. Oikeusministeriö katsoo, että säännös ja sen perustelut ovat nykymuodossaan yhtenevät ja selkeät.

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.”

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 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. 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 keskustelua ja mahdollisesti vaikuttaa avoimuusrekisterin uskottavuuteen. Talousvaliokunta käsitteli asiaa lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossaan. Oikeusministeriö yhtyy talousvaliokunnan näkemykseen siitä, että soveltamisalarajauksen vaikutuksia ja toimivuutta tulee arvioida sääntelyä jatkossa kehitettäessä.

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Keskuskauppakamarin esittämiin huomioihin on vastattu välivastineessa annetussa vastauksessa. Tämän osalta oikeusministeriöllä ei ole täydennettävää.

4.2.2 Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ilmoitusvelvollisuus sekä asianajosalaisuus

Asianajajaliitto:

Asianajajaliitto ehdottaa, että avoimuusrekisterilain 4 §:n viimeinen momentti kuuluisi seuraavasti:

> *Asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulee ohjeistaa asiakasta vaikuttamistoimintansa rekisteröimisestä avoimuusrekisteriin, jos 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun neuvontaan liittyy sellaista asiakkaalle annettavaa vaikutustoiminnan neuvontaa, jossa ei ole kyse asiakkaan oikeudellisen aseman määrittelystä, asiakkaan avustamisesta hallintoasiassa, oikeussäännöksen soveltamista koskevasta neuvonnasta tai muusta asiakkaan toimintaan liittyvästä oikeudellisesta neuvonnasta. Velvoitetta ei synny, mikäli kysymys on edellä mainituista oikeudellisista tehtävistä, asiakkaan toimintaan sovelletaan lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) tai lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) taikka mikäli asiakkaan toiminnasta ei tämän lain perusteella tarvitse tehdä rekisteröintiilmoitusta.*

Tällaisessa tapauksessa rekisterin voisi toteuttaa niin, että ilmoitusvelvollinen on velvollinen kertomaan nimenomaisesti vaikuttamistoimintaan käytetystä oikeudellisesta palvelusta. 6 §:n listaa voitaisiin esimerkiksi täydentää seuraavasti:

6) mikäli vaikuttamistoiminnan neuvontaa on hankittu asianajajilta, luvan saaneilta oikeudenkäyntiavustajilta tai julkisilta oikeusavustajilta, palveluntarjoajan toiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite.

Lisäksi Asianajajaliitto toteaa, että asianajajan velvollisuus huolehtia siitä, ettei vaikuttamistoimintaa jää asianajajien asiakkaiden osalta piiloon julkisuudelta, voitaisiin tässä tapauksessa toteuttaa asianajajia asianajajista annetun lain 5 §:n perusteella velvoittavilla hyvää asianajajatapaa koskevilla tapaohjeilla ja niitä täydentävillä asianajajaa velvoittavilla ohjeilla ja asianajotoimintaa ohjaavilla oppailla asianajajien itsenäinen ja riippumaton asema huomioiden, kuten on tehty esimerkiksi raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla.

Valtioneuvoston oikeuskansleri:

Avoimuusrekisterin tavoitteet ovat sinänsä täysin hyväksyttävä peruste oikeasuhtaisella ja tarkkarajaisella säännöksellä rajoittaa joiltain osin asianajajan, julkisen oikeusavustajan ja luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan salassapitovelvollisuutta. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta olen kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettu sääntely vaikuttaa hieman vaikeaselkoiselta ja siinä tulisi pyrkiä selkeyteen. Mikäli valiokunta harkitsee sen tarpeelliseksi, esittelevä ministeriö voinee muotoilla tavanomaisen käytännön mukaisesti mahdollisia pykälämuutoksia.

Sääntelyvaihtoehtoina voitaneen kuitenkin tutkia esimerkiksi sitä, että avoimuusrekisterilain 4 § 2 momentti määriteltäisiin poikkeukseksi asianajajista annetun lain 5 c §:stä ja luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 8 §:n 1 momentin 4 kohdasta säätämällä, että salassapidon estämättä asianajajan on annettava tietyt tarkasti ja täsmällisesti määritellyt tiedot vaikuttamistoiminnasta tai vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Vaikuttamistoiminnan määritelmän piirissä ei tällöin saisi olla toimintoja, joissa on kyse oikeudellisesta neuvonnasta asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa asioissa, joissa voi joissain tilanteissa, kuten investointien suojaa ja luottamuksensuojaa koskevissa kiistoissa, olla kyse myös lainsäädäntöhankkeissa tapahtuvasta puuttumisesta elinkeinotoimintaan ja siten neuvotteluista asiassa.

Sääntelyvaihtoehtona mahdollinen tapa voisi olla myös asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien sulkeminen pois avoimuusrekisterilain mukaisten ilmoitusvelvollisten piiristä avoimuusrekisterilain 3 §:ssä. Tällöin voitaisiin erikseen säätää, että jos asianajaja, julkinen oikeusavustaja ja luvan saanut oikeudenkäyntiasiamies harjoittaa vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa, jossa ei ole kyse OK 17 luvun 13 §:n 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä tai muuten asiakkaan oikeuksien ja velvoitteiden määrittelyyn yksittäistapauksessa liittyvästä toiminnasta, on asianajaja, julkinen oikeusavustaja ja luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja siitä salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoitusvelvollinen.

Avoimuusrekisterilain systematiikassa ilmoitusvelvollisia ovat oikeushenkilöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka harjoittavat vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa. Periaatteessa ilmoitusvelvollisuus voitaisiin säätää myös asiakkaalle: jos kyse on vaikuttamistoiminnan neuvonnasta, tällöin päämies lienee itsekin vaikuttamistoiminnan harjoittaja ja sääntely sopii lain yleiseen systematiikkaan. Sen sijaan asianajajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan asiakkaan ilmoitusvelvollisuus soveltuu huonommin lain yleiseen systematiikkaan silloin, kun kyse on vaikuttamistoiminnasta itsestään.

Julkiset oikeusavustajat ry:

Julkiset oikeusavustajat antavat oikeusapulain mukaista oikeusapua yksityishenkilöille heidän oikeudellisissa ongelmissaan. Oikeusapua ei anneta yrityksille eikä yhdistyksille. Yksityinen elinkeinonhar-

joittaja voi saada oikeusapua lähinnä tuomioistuinasioissa. Oikeusapuun ei siten kuulu sellainen neuvonta tai konsultointi, jota voitaisiin pitää hallituksen esityksessä tarkoitettuna vaikuttamistoimintana (ns. lobbauksena). Avoimuusrekisterilaki ei näin ollen tulisi juurikaan vaikuttamaan julkiseen oikeusapuun. Asianajosalaisuuden piiriin kuuluvat seikat on rajattu lain soveltamisen ulkopuolelle. Tältä osin hallituksen esityksen 4 § 1 momentin 5-kohta asianajosalaisuuden suojaamisesta on onnistunut.

Vaikka avoimuusrekisterilaki ei käytännössä vaikuta varsinaisesti julkisten oikeusavustajien oikeusapulain mukaiseen toimintaan, pidämme hyvänä että 4 §:n viimeisessä momentissa säädetään kuitenkin velvollisuudesta tehdä rekisteri-ilmoitus niissä tapauksissa, joissa yksityinen avustaja saattaa antaa vaikutustoimintaan liittyvää neuvontaa, jossa ei ole kysymys 1 momentin 5-kohdan mukaisesta asiakkaan asiasta. Tämä ilmoitusvelvollisuus ei nähdäksemme loukkaa asianajosalaisuutta.

Oikeusministeriö:

Asianajosalaisuuteen liittyen oikeusministeriö toteaa, että asiaa on käsitelty laajasti lakivaliokunnan saamissa lausunnoissa. Lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisuutta ei ole pidetty ongelmallisena, mikäli sääntely on tarkkarajainen. Asiaan on saatu valmistelun aikana sekä valtioneuvoston oikeuskanslerilta että Suomen Asianajajaliitolta tarkennusehdotuksia, joita on käsitelty oikeusministeriössä.

Asiakkaalle säädettävä ilmoitusvelvollisuus muodostaisi yksittäisen poikkeuksen valittuun systematiikkaan, jossa ilmoitusvelvollinen on aina vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittava. HE:ssa sivulla 60 todetaan: ”Menettelyllä varmistetaan, että vastuu rekisteröinnistä on riittävän selkeä ja kaikkien osapuolten tiedot tulevat kirjatuksi rekisteriin.” Lisäksi on tarkoituksenmukaista, että harkinta siitä, mikä on mahdollisesti ilmoitettavaa toimintaa ei tule olla asiakkaalla, vaan vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa harjoittavalla.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ehdottamassa sääntelyvaihtoehtoehdossa asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat suljettaisiin ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle ja samalla säädettäisiin, että mikäli mainitut harjoittavat vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa joka ei olisi oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 13 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimintaa, heidän tulisi ilmoittaa vaikuttamistoiminnasta ja sen neuvonnasta salassapitovelvollisuuden estämättä. Oikeusministeriö katsoo, että oikeuskanslerin ehdotus noudattelee ehdotetun lain systematiikka. Keskeistä avoimuusrekisterin luotettavuudelle on, ettei ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäisi sellaisia toimijoita, joita voitaisiin käyttää ilmoitusvelvollisuuden kiertämiseksi. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien osalta sääntely on selkeä ja tukee lain systematiikka.

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Lakivaliokunta pyysi oikeusministeriötä toimittamaan pykäläluonnokset, joilla selkeytettäisiin oikeuskanslerin lausunnon mukaisesti asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ilmoitusvelvollisuuteen liittyviä säännöksiä.

Oikeusministeriö ehdottaa, että 4 §:n 1 momentin 5 kohta siirrettäisiin 3 §:n 2 momenttiin uudeksi 7 kohdaksi. Näin lain pääsäännöksi tulisi nykyistä selkeämmin se, etteivät asianajajat, luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ja julkiset oikeusavustajat ole ilmoitusvelvollisia asiakkaalleen antaman oikeudellisen neuvonnan osalta, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ssä tarkoitettujen tehtävien taikka asianajajista

annetun lain (496/1958) 5 c §:ssä tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyä sisältävien tehtävien hoitamisesta.

Oikeusministeriö ehdottaa myös, että 4 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että momentista kävisi selkeämmin ilmi, että ilmoitusvelvollisuus koskisi kuitenkin myös asianajajia, luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia ja julkisia oikeusavustajia silloin kun nämä harjoittavat vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa, jossa ei ole kyse asiakkaan oikeudellisen aseman määrittelystä, asiakkaan avustamisesta hallintoasiassa, oikeussäännöksen soveltamista koskevasta neuvonnasta tai muusta asiakkaan toimintaan liittyvästä oikeudellisesta neuvonnasta.

Lisäksi oikeusministeriö ehdottaa, että 8 §:n 3 momentin johtosäännössä oleva liikesalaisuus-termi muutetaan salassapitosäännös-termiin, jolloin asianajajat voivat ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä vaikuttamistoiminnasta ja vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Laajasti lainsäädännössä käytössä olevalla ”salassapitosäännösten estämättä” -muotoilulla varmistetaan, että kaikki ilmoitusvelvolliset voivat ilmoittaa avoimuusrekisteriin vaadittuja tietoja ilman pelkoa salassapitosäännösten rikkomisesta.

Edellä ehdotettujen muutosten pykäläluonnokset löytyvät luvusta 10.

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Oikeusministeriö ehdottaa asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ilmoitusvelvollisuuteen liittyvän 4 §:n 2 momentin siirtoa 3 §:ään omaksi momentiksi. Näin asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ilmoitusvelvollisuuteen liittyvät säännökset olisivat kootusti samassa pykälässä, mikä helpottaa säännösten lukemista.

Ehdotetun muutoksen pykäläluonnos löytyy luvusta 10.

4.2.3 Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ilmoitusvelvollisuus

Lakivaliokunta pyysi asiasta lausuntoa sivistysvaliokunnalta, joka kuuli asiassa oikeusministeriötä ja alan asiantuntijoita. Sivistysvaliokunta on antanut asiasta lausuntonsa (SiVL 22/2022 vp), jossa se esittää, että ” yliopistolain tarkoittamiin yliopistoihin ja ammattikorkeakoululain mukaisiin ammattikorkeakouluihin sovelletaan 3 §:n 2 momentin 4 kohtaa.”

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö puoltaa sivistysvaliokunnan esitystä ja yhtyy valiokunnan esittämiin huomioihin toimeenpanosta.

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Lain 3 §:n 2 momentin 3 kohtaa tulisi muuttaa siten, että ilmoitusvelvollisuus koskisi sivistysvaliokunnan lausunnossaan edellytetyllä tavalla kaikkia yliopistoja. Ehdotettava pykäläluonnos löytyy luvusta 10.

4.2.4 Sitran ilmoitusvelvollisuus

Lakivaliokunta pyysi asiasta lausuntoa talousvaliokunnalta, joka kuuli asiassa oikeusministeriötä ja Sitraa. ”Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan, että Sitra kuuluisi ehdotetun lain soveltamisalaan: Sitra on Sitrasta annetun lain (717/1990) mukaan itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto eikä sitä ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 2 [sic, po. 3] kohdan mukaan ole suljettu pois lain soveltamisalasta. Ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan ilmoitusvelvollinen ei kuitenkaan olisi lakisääteisiä tehtäviä hoitava *muu kuin 3 kohdassa tarkoitettu julkisyhteisö tai toimija sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta*. Tämä lakisääteisten tehtävien hoitamista koskeva poikkeus koskisi siten myös Sitraa.” (TaVL 46/2022 vp s. 3)

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö toteaa, että talousvaliokunnan lausuma avoimuusrekisterin soveltamisesta Sitraan vastaa hallituksen esitystä.

4.2.5 Muita huomiota ilmoitusvelvollisuudesta

Akatemiatutkia Juho Vesa nosti lausunnossaan esiin tarpeen määritellä yksityiskohtaisemmin sitä, kuinka eri tilaisuuksia tapahtuvaa toimintaa tulisi ilmoittaa. Lisäksi Vesa korosti virallisen ja epävirallisen yhteydenpidon erottamista koskevan määrittelyn tärkeyttä. Sosiaalisessa mediassa käytävään keskusteluun liittyen Vesa näki mahdollisesti sääntelyn tarkentamistarvetta, kuten myös sen suhteen, kuinka tulkitaan tavanomaisen viranomaisasioinnin käsitettä.

Professori Emilia Korkea-aho nosti esiin vaikuttamistoiminnan neuvonnasta ilmoittamisen, kun neuvontaa annetaan EU:n ulkopuolelle ns. kolmansiin maihin. Lisäksi Korkea-aho nosti esiin kysymyksen siitä, tulkitaanko kansalaisaloitteiden sisältyvän järjestäytymättömään kansalaistoimintaan.

Akatemiatutkija Juho Vesa

Esityksen mukaan lakia ei sovelleta julkiseen esiintymiseen ja yleisössä oloon erilaisissa tilaisuuksissa. Tämä on mielestäni perusteltua. Esityksen perusteluissa täsmennetään, että ”tilaisuus voi myös olla suuri tapahtuma, joka sisältää sekä julkisia ja avoimia tilaisuuksia, kuten erilaiset keskustelutilaisuudet, että erilaisia pienemmän joukon suljettuja tapaamisia, kuten neuvotteluita ja kokouksia” (s. 52, kursivointi lisätty). Säännöksessä mainittu poikkeus ei koskisi näitä ”rajatumman joukon tapaamisia” (s. 52, kursivointi lisätty). Tässä voisi kuitenkin olla syytä vielä täsmentää, että myös avoimemmat tapahtumat voivat antaa mahdollisuuden kahdenväliseen tai pienemmän joukon keskusteluihin. Esimerkiksi erilaiset cocktail-tilaisuudet voivat olla avoimia mutta silti antaa mahdollisuuden kahdenväliseen keskusteluun. Tai kaksi yleisössä vierekkäin istuvaa henkilöä voivat keskustella keskenään. Toisin sanoen mielestäni olennaista ei pitäisi olla se, onko tapaaminen viralliselta luonteeltaan kaikille avoin tai suljettu (esimerkiksi se, keillä muilla henkilöillä on pääsy samaan tilaan) vaan se, onko käyty keskustelu julkista vai kohdistettu vain rajatulle joukolle.

Laki koskee vain epävirallista yhteydenpitoa lobbarin ja lobbauksen kohteen välillä, mikä on mielestäni perusteltua. Tällöin on tärkeää, että virallinen ja epävirallinen yhteydenpito on määritelty tarkasti.

Esityksen mukaan yhteydenpidosta tulee virallista ja näin ollen rekisterin ulkopuolelle jäävää, jos valmisteluasiakirjoihin jää tietoa yhteydenpidosta (s. 50). Tällä ”säännöksellä myös korostetaan viranomaisen vastuuta kuulemisten kirjaamisessa. Tämän uskotaan ohjaavan viranomaisia nykyistä parempiin kirjaamiskäytäntöihin ja edesauttavan julkisuuslain toteutumista” (s. 50).

-- voisi olla hyvä harkita tätä lain kohtaa muutettavan siten, että pelkkä kirjaus asiakirjaan ei riittäisi vaan yhteydenpidon osapuolet tulisi julkaista verkossa, esimerkiksi Hankeikkunassa. Tällöin olisi tärkeää, että tiedot voisi vaivattomasti yhdistää avoimuusrekisterin tietoihin. Pykälän 6 momentin 3 mukaan virallisia kuulemisia koskevia tietoja voidaan linkittää avoimuusrekisteriin. Tärkeää kuitenkin olisi, että tiedot olisivat yhdenmukaisessa muodossa ja samassa paikassa niin, että kunkin organisaation kohdalla olisi listattuna epävirallinen (lobbarien itse ilmoittama) ja virallinen (viranomaisten ilmoittama) yhteydenpito.

Sosiaaliseen mediaan liittyen voisi olla tarpeen täsmentää, onko lain piiristä rajattu pois kaikki sosiaalisen median kautta tapahtuva yhteydenpito vai vain sellainen yhteydenpito, jota voidaan pitää ”julkisena keskusteluna” (ks. s. 54).

Näin ollen voisi olla mielekästä, että myös sosiaalisen median käyttö yhteydenpitoon pitäisi mainita toimintailmoituksessa yhteydenpidon tapana sekä ottaa huomioon vaikuttamistoiminnan taloudellisia resursseja ilmoitettaessa. Toisin sanoen: pelkkä sosiaalisen median käyttö yhteydenpitoon ei johtaisi ilmoitusvelvollisuuteen, mutta se voisi olla hyvä huomioida toimintailmoituksessa niiden lobbarien kohdalla, jotka käyttävät sitä vaikuttamiseen epävirallisen suoran yhteydenpidon rinnalla.

Pykälän 4 momentin 2 mukaan lakia ei sovelleta tavanomaiseen asiointiin viranomaisissa. Tällä viitataan esimerkiksi tilanteisiin, joissa yksityinen elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö hakee viranomaisen myöntämää lupaa tai etuisuutta tai osallistuu hankintamenettelyyn (s. 50).

Esityksessä todetaan lisäksi, että ”tavanomaisena yhteydenpitona ei kuitenkaan voida pitää tilannetta, jossa ilmoitusvelvollinen on yhteydessä viranomaisiin muussa kuin omassa asiassaan tai teknisluonteisessa tiedonvaihdossa tarjoamalla esimerkiksi näkemyksiään tai tuottamaansa tietoa päätöksenteon ja valmistelun tueksi” (s. 50, kursivointi lisätty). Tulkitsen tätä kohtaa niin, että esimerkiksi luvan hakemista tai tarjouskilpailuun osallistumista pidetään esityksessä vain ilmoitusvelvollisen omana asiana. Olen tästä eri mieltä. Luvan hakeminen ja hankintoihin liittyvät tarjouskilpailut eivät yleensä ole vain yhden toimijan oma asia vaan niillä voi olla laajempia vaikutuksia yhteiskuntaan ja muihin toimijoihin. --. -- koska kyse on julkisista hankinnoista, niillä voi olla laajoja vaikutuksia. --.

--voisi olla perusteltua täsmentää tätä kohtaa niin, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin katsottaisiin myös lupa-asiaan tai tarjouskilpailuun liittyvä epävirallinen ja ylimääräinen vaikuttaminen. Tällaisena vaikuttamisena voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että lobbaaja tuo virallisen prosessin ulkopuolella (esim. puhelimitse tai epävirallisissa tapaamisissa) esille sellaisia hakemukseensa liittyviä näkökohtia, joita se ei ole maininnut virallisessa prosessissa (esim. hakemusasiakirjoissaan). Tällaiseksi vaikuttamiseksi voitaisiin laskea myös kaikki epävirallinen suhdetoiminta (esim. tapaamiset) viranomaisen kanssa asian ollessa käsittelyssä tai ollessa tulossa käsittelyyn ko. viranomaisessa.

Professori Emilia Korkea-aho:

Perusteluja (erityisesti jaksot 4.3.1 ja 3 §:n yksityiskohtaisia perusteluja s. 48) olisi kuitenkin syytä selvyyden vuoksi täydentää toteamalla, ettei rekisteri koske kansalaisaloitteita, ja että kansalaisaloite sisältyy järjestäytymättömään kansalaistoimintaan jota perustuslaki suojaa kansalaisten osallistumisoikeuksina (PL 53 § 3 mom., ks. myös PeVM 3/2014 vp.).

--

Nostan lopuksi esiin vielä kohdan 11, jonka mukaan rekisterin ulkopuolelle jää vaikuttamistoiminnan neuvonta, jota annetaan 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuille tahoille. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että suomalaisen vaikuttajaviestintätoimiston vieraalle valtiolle tarjoamaa vaikuttamistoiminnan neuvontaa ei tarvitse ilmoittaa rekisteriin. Käytännössä

suomalainen vaikuttamistoiminnan neuvontaa tarjoava taho voi siis myydä neuvontaa niin Yhdysvalloille kuin Kiinan, Saudi-Arabian tai Venäjän hallituksille ilman ilmoitusvelvollisuutta. Kuten yllä mainittiin, 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. Tämä ei siis tulisi tarkoittamaan sitä, että EU:n ulkopuolinen hallitus tai viranomainen tekisi ilmoituksen vaan että Suomessa toimiva vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluja tarjoava yritys tekisi ilmoituksen tällaisesta asiakkaastaan aivan kuten se tekee muistakin asiakkaistaan.

Oikeusministeriö:

Vieraiden valtioiden hankkima vaikuttamistoiminnan neuvonta ehdotetaan jätettäväksi ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Vaikuttamistoiminnan osalta vieraat valtiot eivät ehdotetun lain mukaan (3 §:n 5 mom) olisi ilmoitusvelvollisia. Tällä sääntelyratkaisulla on haluttu varmistaa kansainvälisen yhteistyön ja valtioiden välisen diplomatian sujuva hoitaminen (HE s. 48). Sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta on siten perusteltua, ettei myöskään vieraan valtion hankkima vaikuttamistoiminnan neuvonta olisi ilmoitusvelvollisuuden piirissä.

Oikeusministeriö toteaa, että 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.

Oikeusministeriö katsoo, että ei ole epäselvyyttä siitä, että kansalaisaloitteet kuuluvat pääsääntöisesti järjestäytymättömän kansalaistoiminnan piiriin.

Tavanomainen asiointi viranomaisessa on jätetty ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. HE:ssä on tunnistettu vaikeus yksiselitteisesti määritellä tavanomaisen ja vaikuttamiseen pyrkivän viranomaisasioinnin välinen raja. HE:ssä onkin annettu esimerkinluontoinen listaus sellaisesta toiminnasta, joka voidaan katsoa tavanomaiseksi asioinniksi viranomaisessa. Lisäksi hallituksen esityksessä on korostettu tilannekohtaisen harkinnan tarvetta (s. 50). Oikeusministeriö katsoo, että tällainen rajanveto on ratkaistavissa parhaiten valvontaviranomaisen tulkintakäytännössä. Kategorinen rajaaminen niin, että kaikki viestintä sosiaalisessa mediassa synnyttäisi ilmoitusvelvollisuuden, ei olisi tarkoituksenmukaista. Ilmoitusvelvollisuuden syntyminen tulee perustua tosiasialliseen toimintaan.

4.2.6 Keskuskauppakamarin ja kauppakamareiden ilmoitusvelvollisuus

Ehdotetun 3 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla ilmoitusvelvollisia eivät ole lakisääteisiä tehtäviä hoitava muu kuin 3 kohdassa tarkoitettu julkisyhteisö tai toimija sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta (korostus tässä).

Keskuskauppakamari kiinnittää huomiota siihen, että Keskuskauppakamarin ja alueellisten kauppakamarien toiminnasta säädetään kauppakamarilaissa (878/2002). Kauppakamarilain 1 §:n mukaan Keskuskauppakamarin ja alueellisten kauppakamarien lakisääteisenä tehtävänä on mm. kehittää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Säännöksen perustelujen mukaan "[t]oimintaedellytysten edistämisellä tarkoitetaan laajasti kaikkia niitä toimenpiteitä, jotka vaikuttavat joko suoraan tai välillisesti yritysten toimintaan. Tällaisia asioita ovat erityisesti verotukseen, lainsäädäntöön, ammatilliseen koulutukseen ja liikennepolitiikkaan liittyvät asiat, joilla on vaikutusta yrityksille suotuisan toimintaympäristön luomiseen."
Keskuskauppakamari pitää sinänsä perusteltuna, että sen ja alueellisten kauppakamarien vaikuttamistoiminnasta raportoitaisiin muiden vaikuttamistoimintaa harjoittavien organisaatioiden tavoin avoimuusrekisteriin. Hallituksen esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, voisivatko Keskuskauppakamari ja alueelliset kauppakamarit ilmoittautua edes vapaaehtoisesti avoimuusrekisteriin tilanteessa, jossa ne eivät ehdotetun 3 §:n 2 momentin 4 kohdan perusteella olisi ilmoitusvelvollisia. Vapaaehtoiseen rekisteröitymiseen voisi liittyä ongelmia esimerkiksi tietosuojasääntelyn näkökulmasta.

Keskuskauppakamari katsoo, että hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä tulisi vielä tarkastella, mitä vaikuttamistoimintaa harjoittavia organisaatioita ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle on jäämässä. Eri vaikuttajaorganisaatioiden tulisi Keskuskauppa-kamarin näkemyksen mukaan olla keskenään tasavertaisessa asemassa. Esimerkiksi eri viranomaiset ja muut lakisääteisiä tehtäviä harjoittavat organisaatiot voivat harjoittaa omalla toimialallaan merkittävääkin vaikuttamistoimintaa.

Oikeusministeriön vastaus:

Keskuskauppakamarin ja kauppakamarien lakisääteinen tehtäväkenttä on laaja ja kattaa käytännössä myös vaikuttamistoiminnan. Tämä tarkoittaisi sitä, ettei niille syntyisi ilmoitusvelvollisuutta sellaisesta vaikuttamistoiminnasta, joilla ne edistävät laissa mainittuja tavoitteita. On kuitenkin huomattava, että niiden järjestämiin tilaisuuksiin ja tapahtumiin osallistuville toimijoille voisi muodostua jossain tapauksissa ilmoitusvelvollisuus, mikäli niissä syntyisi sellaista yhteydenpitoa, jonka katsottaisiin täyttävän 2 §:n 2 momentissa vaikuttamistoiminnan piirteet. Niille itselleen voisi syntyä ilmoitusvelvollisuus esimerkiksi sellaisesta toiminnasta, jossa ne ns. hallinto-organisaatioina harjoittaisivat edunvalvontaa niihin suoraan kytkeytyvien lainsäädäntökysymysten osalta.

Oikeusministeriö toteaa, että Keskuskauppakamarin ja kauppakamarien osalta sääntely vaikuttaisi toimivan samantapaisesti kuin Sitran ja yliopistojen osalta, eli sääntely kohdistuisi sisällöllisten tehtävien hoitamisen sijaan hallinto-organisaation edunvalvontaan. Yliopistoihin liittyvää tilannetta on käyty läpi tarkemmin sivistysvaliokunnalle annetussa vastineessa. Sitran osalta tilannetta on käyty tarkemmin läpi talousvaliokunnalle annetussa vastineessa. Yllä esitetyn perusteella oikeusministeriö toteaa, että Keskuskauppamarin ja kauppakamarien 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 kauppakamarien, tarve saada neuvontaa ja opastusta lain toimeenpanossa on siten huomioitu esityksessä.

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 katsoo, että sääntely on soveltamisalaltaan johdonmukainen ja kohtelee toimijoita yhtäläisesti. Sen vuoksi sääntelyssä tulisi välttää pistemäisiä, yksittäisiä toimijoita koskevia poikkeussäännöksiä. Oikeusministeriö ei myöskään pidä tarkoituksenmukaisena sallia vapaaehtoisuuteen perustuva ilmoittaminen, sillä tämä olisi omiaan heikentämään rekisterin luotettavuutta ja johdonmukaisuutta.

Oikeusministeriö korostaa, että asiaa on kuitenkin hyvä seurata ja huomioida jälkikäteisarvioinnissa.

5 Rekisterin sisältämät tiedot ja niiden ilmoittaminen (5–8 § ja 12 §)

5.1 Toiminnasta raportointi

Journalistiliitto:

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.

Tutkivan journalismin yhdistys:

Yhdistys on myös huolissaan siitä, että lakiehdotuksessa esitetty harva päivitystahti (kahdesti vuodessa) uhkaa johtaa siihen, että ajankohtaiset poliittiset kysymykset ja lyhyellä aikataululla tehdyt päätökset käyvät ilmi lobbausrekisterissä jopa puolen vuoden viipeellä.

SAK:

Toinen huoli liittyy kaksi kertaa vuodessa tehtävään raportointiin. Lain säätämisen jälkeen olisi saatava selkeät ja mahdollisimman vähän tulkintoja aiheuttavat ohjeet ilmoitusmenettelystä. Toimintailmoitukseen tarkoitetun sähköisen lomakkeen pitää olla riittävän selkeä, ettei sen täyttäminen eikä ymmärtäminen aiheuta turhia tulkinnallisia ongelmia. Etenkin kerran vuodessa raportoitaviin vaikuttamistyöhön käytettyjen resurssien ilmoittamiseen on syytä tässä mielessä kiinnittää erityistä huomiota. Toki lakiesityskin sanoo jo jotain ilmoitusmenettelystä, mutta se, että eri tahojen ilmoitukset olisivat mahdollisimman yhteismitallisia, vertailtavissa, olisi oleellista. Onhan odotettavaa, että verkossa olevaa avointa, maksutonta rekisteriä tullaan seuraamaan aktiivisesti. Tällöin on tärkeää, että rekisteristä saa totuudenmukaisen kuvan eri tahojen vaikuttamistyöstä ja siihen käytetyistä resursseista. Oleellista on, ettei ilmoitusmenettely mahdollista lain perustavoitteen vesittämistä eli avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämistä.

Edunvalvontafoorumi:

Avoimuusrekisterin keskeisin tavoite on lainsäädännöllisen jalanjäljen avaaminen. 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.

Toimintailmoitukseen kirjattava yhteydenpidon aihe helpottaa rekisteristä tietoja etsiviä henkilöitä ja tukee rekisterin tavoitetta avata lainsäädännöllistä jalanjälkeä. Demokratiamme vahvuus on laaja-alainen yhteiskunnallinen vuorovaikutus, joten päättäjien, virkamiesten, kansalaisten ja lobbareiden välistä yhteydenpitoa ei pidä rajoittaa. Toimintailmoitukseen kirjattavien yhteydenottojen teema on kirjattava aihelähtöisesti eikä sitä pidä ulottaa vapaamuotoisiin keskusteluihin.

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 vaikuttaja-viestintätoimiston palveluita, jolloin vaikuttaminen voi näyttäytyä todellista laajempana.

Elinkeinoelämän keskusliitto:

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 vaikuttaja-viestintätoimiston 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.

--

EK pitää hyvänä esityksen lähtökohtaa, jossa kaikki vaikuttamistoiminta, joka on suunnitelmallista ja pitkäjänteistä kuuluu avoimuusrekisterin piiriin. Vaikuttamistoimintaa harjoittavia toimijoita, kuten edunvalvontajärjestöjä ja vaikuttajaviestintätoimistoja, on kohdeltava tässä suhteessa samalla tavalla. Avoimuusrekisterin käyttöönotto ei saa kuitenkaan vaarantaa tai vahingoittaa elinkeinoharjoittajien välisiä liikesuhteita.

--

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. EK katsoo, että toimintailmoitukseen kirjattavien yhteydenottojen teema on kirjattava aihelähtöisesti eikä sitä pidä ulottaa vapaamuotoisiin keskusteluihin.

Kaupan liitto:

Avoimuusrekisteriin sisällytettäväksi esitetyt perustiedot antavat tarpeelliset ja samalla riittävät tiedot ilmoitusvelvollisista. Sen sijaan toimintailmoitukseen sisältyvät tiedot vaikuttamistoiminnasta vaikuttavat tarpeettoman yksityiskohtaisilta. On pidettävä mielessä, että avoimuusrekisterin vaatima raportointi kasvattaa väistämättä yritysten, yhdistysten ja muiden organisaatioiden hallinnollista taakkaa, mikä on tuotu esille myös vaikutusarvioinnissa. Samalla on tiedossa, että monet pitkäjänteistä ja suunnitelmallista vaikuttamista harjoittavat organisaatiot toimivat hyvin pienillä resursseilla. Niiden päivittäistoiminta saattaa olla yhden henkilön harteilla ja joillakin palkattua henkilöstöä ei ole lainkaan.

Lakiesityksen 6 § 2 momentin 1 kohdan mukaan toimintailmoituksessa tulisi kertoa vaikuttamistoiminnan osalta vaikuttamistoiminnan kohteet sekä yhteydenpidon aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Vaikka yhteydenpidon kohteet ja teemat on asianmukaista ilmoittaa, ei pääasiallisten yhteydenpi-

totapojen raportointi tuo Kaupan liiton näkemyksen mukaan merkittävää lisäarvoa vaikuttamistoiminnan läpinäkyvyyteen. Samalla pääasiallisten yhteydenpitotapojen määrittelyyn sisältyy väistämättä subjektiivista harkintaa, mikä on omiaan tekemään tiedoista vaikeita vertailla.

Kuntaliitto:

Kuntien edunvalvontaorganisaationa toimintamme kattaa laajasti yhteiskunnan eri sektoreita ja avoimuusrekisterin myötä organisaatiomme hallinnollinen työ tulisi kasvamaan. Yhteydenpito ministeriöiden kanssa on usein tiivistä ja kaksisuuntaista. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien aiheiden rajanveto tai sen tulkinta on yksittäistapauksissa haastavaa. Tapauksissa, joissa ministeriöt tai selvityshenkilöt lähestyvät etujärjestöjä tulisi tulkinta ilmoitusvelvollisuuden soveltamiseen olla joustava.

Esimerkkinä yhteydenpito vaalien toimittamiseen liittyvissä valmisteluissa tai konsultatiivisessa yhteydenpidossa ministeriön suunnalta kuntia koskevissa substanssilainsäädännön tulkinnoissa. Yhteydenpidon aiheena on usein kuntien itsehallinnollinen asema tai lakisääteinen tehtävä. Yhteydenottoja tulee viikoittain kymmeniä, erityisen haastavia ilmoitusvelvollisuudentulkinnan kannalta ovat ministeriöiden suunnalta saapuvat yhteydenotot.

Akatemiatutkija Juho Vesa:

6 § momentin 1 kohdan 2 mukaan rekisteriin merkitään tieto toimijan päätoimialasta. Tässä yhteydessä sivulla 57 puhutaan vain toimialasta, jota yritys pääasiallisesti harjoittaa. Toimiala olisi kuitenkin tärkeää tietää myös muun tyyppisten organisaatioiden kuten järjestöjen kohdalla. EU:n avoimuusrekisterin tapaan myös järjestöt voisi luokitella esimerkiksi kansalaisjärjestöihin, ammattiliittoihin, elinkeinoelämän järjestöihin jne. Järjestelmässä valmiiksi tarjotut luokittelukategoriat auttaisivat tekemään toimialan ilmoittamisesta yhdenmukaista .

Lakiesityksen mukaan rekisteriin tulee kirjata myös yhteydenpidon aiheet. Pidän tätä erittäin tärkeänä, ja olisi tärkeää valvoa tarkasti, että aiheet kirjataan riittävän yksityiskohtaisella tasolla. Lisäksi voisi harkita, tulisiko rekisterissä olla mahdollisuus kirjata myös lobbaavan tahon tavoitteet kuhunkin aiheeseen liittyen. Tämä olisi vapaaehtoista, mutta kirjaamiseen voisi kannustaa se, että lobbarit saisivat näin tavoitteitaan esille .

Puolustusministeriö:

Hallituksen esityksen luonnoksesta antamassaan lausunnossa puolustusministeriö on kiinnittänyt erityistä huomiota salassapitoperusteisiin ja etenkin Puolustusvoimien operatiiviseen toimintaan liittyviin hankintoihin. Lisäksi puolustusministeriö on kiinnittänyt huomiota muun lainsäädännön, kuten valtion turvallisuus- ja puolustushankinnoista annetun lain (1513/2011), vaikutukseen nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen. Puolustusministeriö toteaa, että kansallinen turvallisuus on otettu paremmin huomioon hallituksen esityksessä kuin lausunnolla olleessa luonnoksessa.

Puolustusministeriö haluaa kuitenkin edelleen kiinnittää huomiota siihen, että avoimuusrekisterilaki ei kuitenkaan saisi tehdä tarpeettoman helpoksi sitä, että sen nojalla saatavia tietoja yhdistelemällä voitaisiin muodostaa kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta vaarantavaa tietoa.

Perheyritysten liitto:

Lakiesitys ja tulevan lain käytännön soveltaminen saattaa lisätä kohtuuttomasti vaikuttamistyötä tekevien organisaatioiden työtaakkaa. Lakiesityksestä ei käy esimerkiksi riittävällä selvyydellä ilmi, millä tasolla yhteydenpitoa esimerkiksi kansanedustajien ja elinkeinoelämän kesken on määrä raportoida.

Viittaus lakiesityksen kohtaan: ”Yhdeksi yhteydenottokerraksi laskettaisiin esimerkiksi yksittäinen vaikuttamistoimintaan liittyvä puhelinkeskustelu, tapaaminen tai sähköpostiviestin lähettäminen”

Usein vaikuttamistyössä on kyse tiedon ja molemminpuolisen ymmärryksen lisäämisestä, ja kussakin teemassa voi olla useampi yhteydenotto (selvennys, lisämateriaalin lähettäminen, jatkokysymyksiin vastaaminen, asiantuntijoiden kuuleminen).

Keskuskauppakamari

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että lain soveltamisala on mahdollisimman selkeä. Lain soveltamisalan ja raportointivelvollisuuden sisällön selkeyttämiseksi olisi syytä harkita vaikuttamistoiminnan määritelmän tarkentamista säännöksen perusteluissa esitetyllä tavalla vaikuttamiseksi talousarvioon, määrärahojen käyttöön taikka säädöshankkeiden tai politiikkaohjelmien sisältöön.
[…]
Keskuskauppakamari pitää perusteltuna, että toimintailmoituksessa vaikuttamistoiminta raportoidaan aihekohtaisesti. Raportointia ei tule ulottaa kaikkeen mahdolliseen vuoropuheluun päättäjien ja eri sidosryhmien välillä, vaan vapaamuotoiset keskustelut esimerkiksi taloudellisesta tilasta ja toimintaympäristön muutoksista tulee jättää raportointivelvollisuuden ulkopuolelle.

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.

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 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. 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.

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

2. 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.

Elinkeinoelämän keskusliitto pitää ongelmallisena, että rekisterin taloudellisten tietojen perusteella 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 kohdan mukaisesti kyseisenä kalenterivuotena antamastaan vaikuttamistoiminnan neuvonnasta asiakaskohtaisesti.

Yhdistelemällä edellä mainittuja tietoja olisi joissain 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 heikentymiseen 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 tämän välivastineen kohdassa 6.2

3. Raportointisyklin osalta on esitetty tarve tiheämmälle raportointisyklille. Oikeusministeriö katsoo, että kaksi kertaa vuodessa tehtävää toimintailmoitusta voidaan pitää lain tavoitteen kannalta perusteltuna.

4. Kaksinkertaista raportointia 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 esiin nostettu riski 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 tunnista esiin nostettua 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.

   Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

   Perheyritysten liiton viittaama kohta on 4 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteluosasta, jossa käydään läpi pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan määritelmää. Oikeusministeriö kuitenkin huomauttaa, ettei viitattu kohta liity toimintailmoituksen tarkkuuteen, eli siihen millä tasolla yhteydenpitoa raportoidaan.

   Rekisteröitävistä tiedoista säädetään lakiehdotuksen 6 §:ssä ja niiden ilmoittamisesta säädetään 8 §:ssä. Käytännössä tietoa ilmoitetaan yksittäisiä yhteydenpitokertoja yleisemmällä tasolla siten, että yhteydenpidosta selviää aihe, yhteydenpidonkohde ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Toisin sanoen, raportointimäärä ei riipu suoraan yhteydenpitomääristä, vaan vaikuttamistoiminnan laajuudesta. Asiaa on käsitelty jo laajemmin välivastineessa annetussa vastauksessa.

   Oikeusministeriö ei kannata Keskuskauppakamarin tekemiä ehdotuksia aiheiden määrittelyyn tai suhdetoiminnan rajaamiseen liittyviä ehdotuksia. Näitä kysymyksiä on jo käsitelty välivastineessa annetussa vastauksessa, eikä oikeusministeriöllä ole niihin täydennettävää.

   Raportointisyklin osalta Suomen Yrittäjät esittivät kerran vuodessa tapahtuvaa raportointia, kun taas Tutkivan journalismin yhdistys ja Journalistiliitto esittävät

tarpeen tiheämmälle raportointisyklille. Kuten jo välivastineessa on todettu, Oikeusministeriö katsoo, että kaksi kertaa vuodessa tehtävää toimintailmoitusta voidaan pitää lain tavoitteen kannalta perusteltuna.

5.2 Taloudellisten tietojen raportointi

Edunvalvontafoorumi:

Oikeusministeriön tilaaman 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.

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.

Eduskunnan oikeusasiamies:

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

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/vuo-

dessa, 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.

Journalistiliitto:

Avoimuusrekisterilaki on tärkeä ja tervetullut. Se lisää parhaimmillaan journalistien tiedonsaantia yhteiskunnallisesti merkittävistä kysymyksistä. Lobbaukseen liittyvä taloudellinen informaatio on tärkeää saada julki, jotta ymmärretään, ketkä vaikuttavat päättäjiin ja mitä se maksaa.

Kaupanliitto:

Lakiesityksen 6 § 2 momentin 4 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisten olisi raportoitava edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärä ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet, ostopalveluina hankitun vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräiset kustannukset sekä vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut.

Kaupan liitto pitää vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen äärimmäisen yksityiskohtaista raportointia hallinnollisesti kohtuuttoman raskaana verrattuna siihen lisäarvoon, joka tällaisella raportoinnilla mahdollisesti saavutetaan verrattuna henkilö- ja rahallisten resurssien raportoimiseen suuruusluokittain, kuten avoimuusrekisteriä koskevassa mietintöluonnoksessa ehdotettiin. Myös EU:n avoimuusrekisterissä on päädytty pitämään riittävänä taloudellisten tietojen raportointia suuruusluokittain. Kaupan liitto esittää eduskunnan harkittavaksi, että lakiesityksen 6 § 2 momentin 1 kohdasta poistetaan viittaus pääasiallisiin yhteydenpitotapoihin.

Kaupan liitto esittää eduskunnan harkittavaksi, että 6 § 2 momentin 4 kohta muutetaan mietintöluonnoksessa ehdotetun mukaisesti muotoon ”arvio edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista” ja joko itse säännöksessä tai sen perusteluissa selvennetään, että arvio henkilö- ja rahallisista resursseista annetaan suuruusluokittain, jotka täsmennetään toimintailmoituksessa.

ProCom – Viestinnän ammattilaiset ry:

Lakiesityksessä on kuitenkin myös kohtia, joissa kehitys on mielestämme mennyt väärään suuntaan parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijaryhmän mietinnöstä. ProComin jäsenkuntaan kuuluu vaikuttajaviestintäpalveluita tarjoavia viestintäkonsultteja. Pidämme ongelmallisena lakiesityksen vaatimusta vaikuttamistoimintaan käytettyjen taloudellisten tietojen ilmoittamisen tarkkuudesta. On mahdollista, että sen johdosta palvelujen tarjoajat joutuvat paljastamaan asiakassuhteisiin liittyviä liikesalaisuuksia. Koska avoimuusrekisterin soveltamisalaksi on tässä vaiheessa valittu suppeampi vaihtoehto (eduskunta ja ministeriöt), tarkan taloudellisen raportoinnin vaatimus voisi johtaa siihen, että huomio kohdistuisi vain yksittäisten hankkeiden vaikuttamistoimintaan käytettyihin euromääriin. ProComin näkemyksen mukaan lakiehdotuksella tulisi kuitenkin tavoitella avoimuutta sen suhteen, ketkä ja mitkä tahot vaikuttavat lakien valmisteluun eduskunnassa ja ministeriöissä. Esitämmekin, että lakiehdotuksessa palataan mietinnössä esitettyyn muotoiluun, jonka mukaan taloudellinen raportointi annetaan tietyssä suuruusluokassa: esimerkiksi arvio henkilötyövuosissa tai euroissa riittävän suurella haarukalla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto:

Valtiontalouden 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.

Keskuskauppakamari

Vastaavasti eri kuluerien kohdentaminen vaikuttamistoimintaan ja muuhun kuin vaikuttamistoimintaan kasvattaisi merkittävästi ilmoitusvelvollisten hallinnollista taakkaa ja edellyttäisi ilmoitusvelvollisilta muutoksia taloushallinnon raportointi ja seurantajärjestelmiin. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, kyseessä on väistämättä arvio käytetyistä resursseista. Jotta avoimuusrekisterissä saatavilla olevat arviot eivät olisi omiaan luomaan virheellistä kuvaa tietojen tarkkuustasosta, Keskuskauppakamari ehdottaa, että vaikuttamistoimintaan käytetyistä taloudellisista ja henkilöresursseista raportoitaisiin suuruusluokkatasolla, kuten avoimuusrekisterilakia koskeneessa työryhmämietinnössä esitettiin.

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.

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 ilmoittamiseen. 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 valmistelussa 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 määräyksenantovaltuus, jonka nojalla VTV voi antaa tarkentavia ohjeita, joilla taloudellisten tietojen sisältö saadaan yhdenmukaiseksi ja vertailukelpoiseksi (HE s. 60).

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Oikeusministeriö toteaa, että Keskuskauppakamarin ja Suomen yrittäjien esille nostamia asioita on jo käsitelty välivastineessa, eikä oikeusministeriöllä ole siihen täydennettävää.

5.3 Muutoksista ilmoittaminen

Eduskunnan oikeusasiamies:

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.

Oikeusministeriö:

Muutosten ilmoittamisesta rekisteriin on käsitelty HE:n sivulla 60–61. Avoimuusrekisterin luotettavuuden ja käytettävyyden kannalta on sinne ilmoitettujen tietojen ajantasaisuus keskeistä. Tästä näkökulmasta muutoksen ilmoittaminen vasta päättyneen kalenterivuoden jälkeen olisi ongelmallista. Oikeusministeriö katsoo, että HE:n sääntelyratkaisu on perusteltu. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi ratkaista rekisterin toimeenpanossa, miten sanotun muutoksen voisi tarkoituksenmukaisesti ilmoittaa.

5.4 Vaikuttamiskohteiden yksilöinnistä

Eduskunnan oikeusasiamies:

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.

Valtioneuvoston oikeuskansleri:

Mikäli tällainen erottelu ministeriön korkeiden virkamiesten ja muiden virkamiesten välillä on lainkaan tarpeen, olisi alivaltiosihteeri – joka ei kuulu mihinkään ministeriön osastoon tai yksikköön – valtion virkamieslain 26 §:n mukaisen asemansa perusteella tarpeellista ja perusteltua mainita. Vaikka ministeriön korkeiden virkamiesten ja muiden virkamiesten erottelun taustalla voidaan nähdä henkilötietojen suojan ja avoimuuden välistä rajanvetoa, myös ministeriöiden johtavat asiantuntijat voivat olla vaikuttamistoiminnan kohteina käytännössä merkittäviä, ja tämän vuoksi sääntelymalli herättää kysymyksiä lainsäädännön tehokkuudesta. Yleisesti kiinnostavaa lienee tieto siitä, keneen yhteyttä vaikuttamisen tarkoituksessa on pidetty.

Tietosuojavaltuutettu:

Nähdäkseni on myös perusteltua, että vaikuttamistoiminnan kohteena olevia ei kaikissa tapauksissa yksilöidä henkilön tarkkuudella. Rajaus henkilön tasolla tapahtuvaan rekisteröintiin virka-asemaltaan ministeriöiden osastopäällikköihin ja näitä korkeammassa virassa oleviin henkilöihin on perusteltu, kun otetaan huomioon virkaan sisältyvä mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Totean lisäksi, että edellä kuvattujen henkilötietojen lisäksi henkilötietoja voidaan käsitellä avoimuusrakiterissä ehdotetun 6 §:n 3 momentin nojalla, jonka mukaan rekisteriviranomainen voi lisätä avoimuusrekisterin verkkosivuille myös muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja.

Oikeusministeriö:

Ilmoitettavan tiedon tarkkuudesta henkilöiden osalta säädettäisiin avoimuusrekisterilain 8 §:n 4 momentissa.

Rajanvedossa keskeinen peruste on henkilön asema organisaatiossa. Oikeusministeriö katsoo, että tämä huomioon ottaen, alivaltiosihteerien sisällyttäminen henkilötasolla ilmoitettaviin kohteisiin voi olla perusteltua.

Oikeusministeriö katsoo, että rajanveto sen välillä, merkitäänkö rekisteriin kohteen tiedot henkilön tarkkuudella, on tarkoituksenmukainen.

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Kuten oikeusministeriö on välivastineessa todennut, alivaltiosihteerien sisällyttäminen henkilötasolla ilmoitettaviin kohteisiin olisi perusteltua. Täten oikeusministeriö ehdottaa, että esityksen 8 §:n 4 momenttiin lisättäisiin maininta alivaltiosihteerien yksilöinnistä. Ehdotettava pykäläluonnos löytyy luvusta 10.

5.5 Tietojen säilyttämisestä ja hyödyntämisestä

Journalistiliitto:

Toivomme, että myös 10 vuoden säilytysajan jälkeen tieto on edelleen löydettävissä riittävän helposti. Lobbausinformaation kerääminen yli hallituskausien tulee mahdollistaa. Esimerkiksi tutkivien journalistien työ ulottuu monesti läpi useiden hallituskausien.

Helsingin yliopisto:

Helsingin yliopisto pitää erinomaisena, että avoimuusrekisterin tiedot julkaistaan ja pidetään saatavilla yleisessä tietoverkossa ja että tietojen luovuttamiseen sovelletaan muutoin julkisuuslakia. Ehdotuksen mukaan avoimuusrekisterin tietojen säilyttämiseen sovelletaan muutoin, mitä arkistolaissa säädetään. 12 §:n perustelujen mukaan rekisterin tiedot on tarkoitus arkistoida pysyvästi tutkimuskäyttöön. Valmisteilla olevan uuden arkistolain ja nykyisenkin arkistolain mukaan pysyvästä säilytyksestä päättää Kansallisarkisto. Avoimuusrekisteriin kertyvä aineisto on tutkimuksellisesti arvokasta, ja sen on siksi oltava myös tulevien tutkijapolvien käytössä.

Open Knowledge Finland:

Avoin data:
- 12§:ssä tulisi tarkentaa, mitä tietoja on saatavissa julkisena, koneluettavassa muodossa.
- Mielestämme olisi tärkeää tarkentaa, miltä osin 6§ mukaan kerätyt tiedot, sekä mahdollisesti muut tiedot (kuten laiminlyöntitiedot) olisi saatavilla nimenomaan avoimena datana, ts. koneluettavassa muodossa, siltä osin kuin mahdollista. Tämä mahdollistaisi tiedon tehokkaan hyödyntämisen mm. tutkimuksessa ja erilaisissa kolmansien osapuolten sovelluksissa. Avoimuusrekisterin tietojen tehokas hyödyntäminen on tärkeää paitsi itse avoimuusrekisterin toiminnan ymmärtämisessä ja jatkokehittämisessä, myös laajemmin vaikuttamistoiminnan ymmärtämisessä ja siihen liittyvässä julkisessa keskustelussa.

Tutkivan journalismin yhdistys:

Toisaalta riskejä on myös pitkän aikavälin tiedonsaannissa: On pidettävä huolta siitä, että 10 vuoden säilytysajan jälkeen avoimuusrekisterin tiedot edelleen helposti löydettävissä sellaisessa koneluettavassa muodossa, jota toimittajien on kohtuullisella vaivalla mahdollista niitä käsitellä ja tarkastella.

Transparency:

Tietojen helppokäyttöisyys ja saatavuus: Rekisterin sisältämien tietojen on oltava saatavilla muodossa, joka on koneluettavaa ja palvelee siten käyttötarkoitustaan mahdollisimman hyvin.

Tietosuojavaltuutettu:

Vaikka vaikutustoiminnan kohteen henkilötasolla tapahtuvan kirjaamisen rajaus on sinänsä onnistunut, on sitä tarkasteltava myös suhteessa esityksen 12 §:ssä säädettäväksi ehdotettuun sähköiseen rekisteriin ja tietojen julkaisuun. Ehdotuksen mukaan avoimuusrekisterin tiedot julkaistaan yleisessä tietoverkossa ja pidetään saatavilla 10 vuoden ajan niiden ilmoittamispäivämäärästä. Edellä viitattujen poliittiseen päätöksentekoon vaikuttavien henkilöiden tietojen lisäksi rekisteriin voi sisältyä 6 §:n 3 momentin nojalla myös muita henkilötietoja. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että julkaistaessa henkilötietoja yleisessä tietoverkossa, rajoitetaan väistämättä oikeutta henkilötietojen suojaan. Rajoitus voi olla perusteltu, rajoitusta on kuitenkin arvioitava suhteessa sillä tavoiteltuihin päämääriin. Henkilötietojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa arvioidaan hallituksen esityksen sivuilla 77-79, perustuslakia ja säätämisjärjestystä koskevassa luvussa. Nähdäkseni tässä yhteydessä olisi tullut arvioida myös henkilötietojen suojaa vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja. Esimerkiksi mahdollisuutta muuttaa henkilötasolla kirjatut tiedot organisaatiotasolla tehdyksi kirjaukseksi annetun, 10 vuotta lyhyemmän, määräajan jälkeen.

Lisäksi totean, että ehdotetun 6 §:n 4 momentin mukaan ilmoitusvelvollinen vastaa tietojen sisällöstä. Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin rekisterinpitäjänä. Esityksen perusteluosan sivulla 68 todetaan, että VTV on rekisterinpitäjän oikaistava virheellinen tieto. Nähdäkseni lakiehdotuksen perusteluteksti selventää kokonaisuuttaa ja vastaa yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyä.

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.

Tietosuojavaltuutetun ehdottama tilanne, jossa muutettaisiin ”henkilötasolla kirjatut tiedot organisaatiotasolla tehdyksi kirjaukseksi annetun, 10 vuotta lyhyemmän, määräajan jälkeen”, tarkoittaisi sitä, että avoimuusrekisteristä jouduttaisiin piilottamaan ennen 10 vuoden määräajan päättymistä merkittävä määrä rekisterin tietosisältöä. Tämä vähentäisi olennaisella tavalla kansalaisten tiedonsaantimahdollisuutta eduskuntaa ja ministeriöihin kohdistuvasta hallitus- ja vaalikausien yli tapahtuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä vaikuttamistoiminnan neuvonnasta.

Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että avoimuusrekisteristä häviäisi esimerkiksi tiedot henkilöittäin yksilöidyistä vaikuttamistoiminnan kohteista, kuten ministereistä ja kansanedustajista. Yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta voitaisiin joutua piilottamaan toimijatieto, mikäli nimi tulkittaisiin henkilötiedoksi, jolloin ilmoituksesta häviäisi käytännössä tieto vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittajasta.

Oikeusministeriö ei siten pidä lain tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisena, että rekisterissä olevia henkilötietoja poistettaisiin julkisesta tietoverkosta ennen 10 vuoden määräaikaa. Henkilötietojen suojaa käsitellään tarkemmin säätämisjärjestysperusteluissa.

Valiokuntakuulemisessa nostettiin esiin kysymys rekisteriin merkittyjen tietojen korjaamisesta esimerkiksi tilanteessa, jossa vaikuttamistoiminnan kohde huomaa rekisteriin merkityn vääriä tai puutteellisia tietoja. Tällaista tilannetta on käsitelty HE:n sivuilla 66-67. Oikeusministeriö toteaa, että rekisterin julkisuus ja tietojen helppo saavutettavuus osaltaan turvaa myös vaikuttamistoiminnan kohteiden mahdollisuutta seurata rekisteriin kirjattuja tietoja.

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan (PeVL 86/2022 vp), että lakivaliokunnan on syytä arvioida ehdotetun 10 vuoden ajan välttämättömyyttä. Oikeusministeriö korostaa, että lain tavoitteena on pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen lobbaustoiminnan avaaminen. Kuten HE:ssa tuodaan esille (HE s. 5-10), kuulemisten ja tutkimustiedon valossa näyttää siltä, että vaikuttamistoimintaa tehdään hyvin pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6). Oikeusministeriö pitää näin ollen välttämättömänä kansalaisten riittävän tiedonsaannin näkökulmasta, että avoimuusrekisterissä on mahdollista tarkastella lobbaukseen liittyvää toimintaa useamman vaalikauden ajalta. Tätä korostaa myös se, että yhteiskunnallisesti merkittävät hankkeet kestävät usein hyvin pitkään (esim. sote-valmistelu).

Perustuslakivaliokunta myös katsoi, että oikeasuhtaisuutta voisi pyrkiä parantamaan esimerkiksi poistamalla henkilötietoja sisältäviä tietueita jo ennen kymmenen vuoden määräaikaa. Oikeusministeriö on ottanut jo kantaa tietueiden poistoon liittyvään kysymykseen välivastineessa, mutta täydentää vastaustaan.

Oikeusministeriö ei edelleenkään pidä tarkoituksenmukaisena, että mitään tietueita poistettaisiin ennen varsinaisen määräajan umpeutumista. Tietueiden poistaminen vähentäisi olennaisella tavalla kansalaisten tiedonsaantimahdollisuuksia avoimuusrekisterin tarkoitusta varten kerätyistä tiedoista, mikä heikentäisi avoimuusrekisterin tarkoitusta.

Oikeusministeriö ei myöskään näe tarkoituksenmukaisena, että rekisterissä tehtäisiin sellaisia vähäisiä tietueiden muutoksia, joissa esimerkiksi kansliapäällikön nimi poistettaisiin ja ainoastaan asema organisaatiossa jätettäisiin tietoihin – asia nousi esille tietosuojavaltuutetun ehdottamana perustuslakivaliokunnan kuulemisessa. Tällöin käytännössä yleisö voisi edelleen pystyä selvittämään kuka on toiminut tiettynä ajanhetkenä kansliapäällikkönä hyödyntämällä jotain muuta tietolähdettä rinnalla. Oikeusministeriö pitää tällaista ratkaisua kuitenkin hyvin epätarkoituksenmukaisena, sillä se vaikuttaisi ainoastaan heikentävästi kansalaisten mahdollisuuksiin hyödyntää avoimuusrekisteriä ja voisi pahimmillaan asettaa kansalaiset epätasa-arvoiseen asemaan erilaisten tiedonkäsittely- ja keruutaitojen osalta. Käytännössä tietoa henkilön asemasta organisaatiossa voitaisiin edelleen käyttää henkilötietona, jolla yhdistää rekisteristä löytyvät tiedot tiettyyn henkilöön, mutta tämä vaatisi huomattavasti enemmän tiedonhakua ja -käsittelyä, mitä ei voida pitää avoimuusrekisterin tavoitteiden mukaisena.

On myös huomioitava, että sellainen tiedon poistaminen, jossa tieto olisi edelleen yhdistettävissä tiettyyn lobbauskohteeseen, toimisi ainoastaan muutamien yksilöitävien lobbauskohteiden osalta – käytännössä eduskunnan ja ministeriöiden ylimpien virkamiesten ja ministereiden osalta. Muiden, esimerkiksi kansanedustajien osalta (lukuun ottamatta tilannetta, jossa edustaja muodostaa yksin eduskuntaryhmän), nimen poistaminen muuttaisi olennaisesti mahdollisuutta yhdistää tietoja tiettyyn kansanedustajaan. Lisäksi tällaiseen tietoon voisi liittyä olennaisia väärinkäsitysmahdollisuuksia, sillä avoimuusrekisteriin raportoidaan tietoa puolivuosittain kokoavasti, jolloin tarkkaa tietoa yhteydenpidon ajankohdasta ei rekisterin kautta ole saatavissa. Tällöin voisi syntyä tilanne, jossa esimerkiksi virkamiesjohdon tai ministerin vaihtuessa kesken avoimuusrekisterin raportointijakson, avoimuusrekisteriin liittyviä tietoja saatettaisiin yhdistää tahattomasti väärään vaikuttamiskohteeseen. Siten oikeusministeriö pitää sekä tietosuojan että vaikuttamiskohteiden oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta parempana ratkaisuna, että tiedot pidetään avoimuusrekisterissä ilmoitetun kaltaisina koko määräajan.

Perustuslakivaliokunta nosti esille lausunnossaan (PeVL 86/2022 vp), ettei lakiehdotukseen ei sisälly myöskään nimenomaista velvoitetta huolehtia avoimuusrekisterissä julkaistavien tietojen ajantasaisuudesta. Oikeusministeriö huomauttaa, että toimintailmoituksessa ilmoitettavat tiedot liittyvät aina tiettyyn ajankohtaan, jolloin niihin ei synny perustuslakivaliokunnan tarkoittamassa mielessä päivittämistarpeita. Sen sijaan perustietoihin voi liittyä tällaisia päivittämistarpeita, jotka on huomioitu esityksen 7 §:n 2 momentissa, jonka mukaan ilmoitusvelvollisen on viipymättä ilmoitettava rekisteriviranomaiselle rekisteriin ilmoittamiensa perustietojen, joista säädetään erikseen 6 §:n 1 momentissa, muutoksista. Oikeusministeriö korostaa, että avoimuusrekisteri poikkeaa eräistä muista rekistereistä muun muassa sen osalta, että rekisteristä tarkastellaan mennyttä toimintaa. Näin ollen tietojen ajankohtaisuudella ei ole samankaltaista merkitystä kuin monessa muussa rekisterissä. Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunto ei anna aihetta myöskään tarkistaa lakiehdotusta tältä osin.

Lisäksi perutuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 86/2022 vp), että sääntelyn kokonaisuutta olisi syytä arvioida myös EU:n tietosuoja-asetuksen näkökulmasta. Oikeusministeriö toteaa, että lakiehdotuksessa on lähtökohtana tietosuoja-asetuksen suora soveltaminen erityisesti siltä osin kuin on kyse rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja vastuusta, rekisteröidyn oikeuksista ja valvonnasta. Ehdotetun lain 9 §:n 2 momentissa on informatiivinen viittaus tietosuoja-asetukseen, millä korostetaan sitä, että henkilötietojen oikaisuun sovelletaan tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Tietosuoja-asetus velvoittaa VTV:tä rekisterinpitäjänä oikaisemaan virheellisen tiedon. VTV soveltaa tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädettyjä suojatoimia rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi, kuten lokitietojen ylläpitäminen, tietosuojavastaavan nimittäminen ja tietojen palauttamiseen ja eheyteen liittyvät toimet.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn oikeusperusteessa voidaan säätää esimerkiksi yleisistä edellytyksistä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta, käsiteltävien tietojen tyypistä, rekisteröidyistä henkilöistä, tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa, säilytysajoista sekä käsittelytoimista ja -menettelyistä. Ehdotetussa laissa käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mahdollistamaa sääntelyliikkumavaraa. Tämän osalta oikeusministeriö on tarkentanut tietojen säilyttämisajan pituutta perustelevaa argumentaatiota, johon perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota.

Oikeusministeriö myös korostaa, että sääntelyn suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen on pyritty arvioimaan kattavasti HE:n luvun 4.1. osiossa Yleinen tietosuoja-asetus ja sen kansallinen liikkumavara, luvussa 4.3.1, säännöskohtaisissa perusteluissa sekä suhteessa perusoikeuksien suojaan jaksossa 11.

5.6 Kysymys ns. ”peiteyhdistyksistä”

Lakivaliokunta pyysi 28.10.2022 pidetyssä kuulemisessa oikeusministeriötä käsittelemään vastineessa mahdollista riskitilannetta, jossa luomalla uusia niin sanottuja ”peiteyhdistyksiä” pyrittäisiin häivyttämään tieto lobbauksen taustalla olevista varsinaisista toimijoista.

Kuulemisessa oikeusministeriö totesi, että teoriassa tällainen tilanne on mahdollinen, sillä yhdistysten jäsentiedot eivät ole julkisia. Nykyisellään etenkin edunvalvontaa harjoittavat yhdistykset toimivat kuitenkin varsin avoimesti ja kertovat jäsenistään ja taustoistaan. Käytännössä ongelma voisi syntyä sellaisessa tapauksessa, jossa yleisesti tunnettu toimija pyrkisi piilottamaan omaa osuuttaan vaikuttamistoiminnasta ja kanavoisi vaikuttamisen ns. ”peiteyhdistyksen” kautta. Jotta tällaisen toimijan rooli jäisi piiloon, vaatisi se sen, ettei toimija harjoita itse vaikuttamistoimintaa. Tämä johtuu siitä, että

ehdotuksen 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti jäsenyydet vaikuttamistoimintaa harjoittavissa yhdistyksissä tulee ilmoittaa avoimuusrekisteriin. Näin ollen tällaisen toimijan harjoittaessa itse vaikuttamistoimintaa, tulisi tämän kertoa jäsenyytensä yhdistyksistä, jotka harjoittavat vaikuttamistoimintaa. Oikeusministeriö pitää hyvin epätodennäköisenä, että vaikuttamistoiminnan piilottamiseen syntyisi merkittäviä, edellä mainitun kaltaisia kannustimia.

Edellä kuvatun tilanteen takia, oikeusministeriö onkin pitänyt erittäin tärkeänä, että ilmoitusvelvollisuus kohdistuu kaikenlaisiin yhdistyksiin niiden koosta riippumatta. Näin saadaan merkittävästi vähennettyä riskiä siitä, että osa toimijoista piilottaisi toimintansa jonkinlaisen peitejärjestelyn taakse. Tämä takaa myös sen, että kaikki vaikuttamistoimintaa harjoittavat yhdistykset ovat ilmoitusvelvollisuuden piirissä ja niistä on saatavilla tietoa avoimuusrekisteristä. Näin ollen kansalaiset ja media voivat halutessaan myös selvittää ”peiteyhdistyksiksi” epäilemiensä toimijoiden taustoja yhdistelemällä avoimuusrekisteristä saatavia tietoja muihin lähteisiin.

Edellä mainitun perusteella oikeusministeriö ei katso tässä vaiheessa tarpeelliseksi säätää yhdistyksille velvoitetta yhteisöjäsentensä ilmoittamisesta avoimuusrekisteriin. Oikeusministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että asiaa seurataan ja arvioidaan jälkikäteisarvioinnissa.

5.7 Muiden tietoaineistojen lisääminen avoimuusrekisterisivustolle

Perustuslakivaliokunta nosti esille lausunnossaan (PeVL 86/2022 vp), että ”mikäli tarkoituksena on, että lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin perusteella julkaistaan myös henkilötietoja joko 12 §:n puitteissa tai muuten perustelujen (s. 59) tarkoittamalla tavalla rekisterin verkkosivujen yhteydessä, on sääntelyä täsmennettävä olennaisesti.”

Oikeusministeriö toteaa, ettei 6 §:n 3 momentin säännösten tarkoitus ole tuoda avoimuusrekisteriin henkilötietoja sisältäviä aineistoja, vaan tarkoituksena on ohjata avoimuusrekisterin käyttäjiä tällaisten julkisten tietolähteiden pariin.

6 Rekisteriviranomaisen tehtävät ja tiedonsaanti (8-10 §)

6.1 Yleiset huomiot

Valtiontalouden tarkastusvirasto:

VTV:n nimi kirjoitetaan luonnoksessa isolla, kun se on tähän asti kirjoitettu kaikkialla lainsäädännössä pienellä. Suomessa on ollut pitkäaikainen lakikielen perinne, jonka mukaan osa viranomaisten ja hallintoelinten nimistä kirjoitetaan pienellä alkukirjaimella. Tähän asti tarkastusviraston nimen kirjoitusasu on säilynyt lainsäädännössä kaikkialla yhdenmukaisesti perinteisessä yhdenmukaisessa muodossaan, jossa se rinnastuu pienellä kirjoitettuna ministeriöihin, ylimpiin lainvalvojiin ja ylimpiin tuomioistuimiin sekä muihin perustuslaissa säädettyihin valtioelimiin. VTV:n johdon kanta on yksiselitteisesti se, että VTV:n nimen kirjoitusasu tulee säilyttää nykyisellään, eli kirjoittaa pienellä alkukirjaimella.

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö on konsultoinut asiassa Kotimaisten kielten keskusta (Kotusta), joka suosittaa virastojen nimien kirjoittamista isolla. Myöskin oikeusministeriön laintarkastus päätyi ehdottamaan nimen kirjoittamista isolla. Nimen kirjoitusasun osalta asia jää eduskunnan harkintaan.

Oikeusministeriön täydentävä vastausta:

Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi asiasta lisäselvityksen. Oikeusministeriöllä ei ole lisättävää välivastineessa annettuun vastaukseen.

6.2 Eduskunnalle raportointi

Eduskunnan kanslia:

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin 8 kohdassa velvoitetaan Valtiontalouden tarkastusvirasto antamaan eduskunnalle vuosiraportti rekisterin toiminnasta ja valvonnasta. Eduskunnan työjärjestys ei tunne termiä vuosiraportti, joten pitäisin selkeämpänä käyttää tässä yhteydessä ETJ:n yleiskäsitettä kertomus. Säännöksen perusteluissa todetaan, että vuosiraportin tulee sisältää yhteenveto rekisterin sisällöstä, mahdollisista kehittämisehdotuksista ja lobbauksen nykytilan kuvauksen. Vuosiraportti mahdollistaisi myös avoimuusrekisterin parlamentaarisen seurannan. Sinällään tavoite on hyvä ja kannatettava. Vuosittaista kertomusmenettelyä pidän tähän tarkoitukseen kuitenkin verrattain raskaana prosessina, kun ajatellaan kertomusten käsittelyä eduskunnan täysistunnossa ja valiokunnissa. Viime vuosina, lähes aina kun tehdään uutta lainsäädäntöä, koskee se sitten erilaisia valtuutettuja tai muuta, niin säädetään velvoitteesta antaa eduskunnalle kertomus joko vuosittain tai kerran vaalikaudessa. Parlamentaarista valvontaa ja seurantaa voidaan nähdäkseni toteuttaa nykyaikana muilla, ajantasaisemmilla instrumenteilla kuin kertomusmenettelyllä. Esitänkin valiokunnan arvioitavaksi, voitaisiinko sääntelyä tässä kohdin keventää esimerkiksi niin, että Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi sisällyttää avoimuusrekisteriin liittyvät näkökohdat esimerkiksi vuosittaiseen toimintakertomukseensa.

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö toteaa, että käsitteen *vuosiraportti* muuttaminen eduskunnan työjärjestyksen mukaiseksi *kertomukseksi* on perusteltua.

Hallituksen esityksessä on todettu, että avoimuusrekisterissä parlamentaarinen seuranta on rekisterin luonne huomioiden perusteltua (HE s. 68). Avoimuusrekisterin valvonnalla on kiinteä yhteys perustuslaissa turvatun demokraattisen järjestelmän toimintaan (HE s. 87). Tämä huomioon ottaen oikeusministeriö katsoo, että erillinen kertomus on tarkoituksenmukaisin keino parlamentaarisen seurannan toteuttamiseksi.

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Kuten oikeusministeriö on välivastineessaan todennut, että 9 §:n 1 momentin 8 kohdassa mainitun termin *vuosiraportti* muuttaminen eduskunnan työjärjestyksen mukaiseksi *kertomukseksi* on perusteltua. Ehdotettava pykäläluonnos löytyy luvusta 10.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan (PeVL 86/2022 vp) yleisesti huomiota tarpeeseen arvioida valtioneuvoston piirissä, kuinka paljon ja minkälaisissa asioissa eduskunnan käsiteltäväksi on syytä ehdottaa annettavaksi erilaisia vuosittaisia kertomuksia tai raportteja. Oikeusministeriö katsoo, että tämä on laajempi kysymys, eikä ole ratkaistavissa avoimuusrekisterilaissa. Oikeusministeriö myös korostaa, että avoimuusrekisterin parlamentaarinen seuranta on, kuten välivastineessa jo tuotiin esille, sääntelyn luonteesta johtuen erittäin tärkeää.

6.3 Valvonta, sanktiot ja tiedonsaantioikeudet

Eduskunnan oikeusasiamies:

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.

--

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, saattavat 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.

Transparency ry:

Uskottavat velvoitteet avoimuusrekisterin käyttämiselle: Jotta avoimuusrekisteriä voidaan pitää uskottavana, lain rikkomisesta on säädettävä uskottavat seuraamukset.

Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä:

Rekisterin käytön ja ilmoittamisen tulee olla mahdollisimman helppoa, ja lisäksi sanktioissa tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida toimijan koko.

Open Knowledge Finland ry:

VTV:n mahdollisuus laiminlyöntien selvittämiseen

Laiminlyöntitiedot:

- Ovatko laiminlyöntitiedot tai osat niistä julkisia?
- Mielestämme oli hyödyllistä, jos ainakin osa laiminlyöntiedoista julkaistaisiin automaattisesti, jolloin myös VTV'n ulkopuolelta voidaan seurata vaikuttamistoimintaa (myös ilman verrattain vaivalloisia julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä).

Mitkä ovat seuraamukset raportoinnin jättämättä tekemisestä tai muista laiminlyönneistä?
- Nythän käytännössä laiminlyönneistä seuraa vain velvollisuus tehdä selvityksiä VTV'lle. Olisi hyödyllistä, että olisi mahdollisuus muihinkin jatkoseurauksiin (julkisuus, sakko, toimintakielto…)

--

Olisi syytä harkita, että jollekin taholle, esimerkiksi VTV:lle, annettaisiin velvoite antaa suosituksia ja ohjeita kertyvän tiedon avulla.

Tutkivan journalismin yhdistys:

Rekisterin uskottavuutta lisäksi nakertaa se, että sen vaatimusten laiminlyönnistä ei sanktioida lobbaajaa. Ilmeisenä riskinä on, että lobbaajat eivät tunnollisesti täytä vaadittuja tietoja, jos velvotteiden laiminlyönneistä ei seuraa rangaistusta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto:

Pykäläluonnoksen (9§) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "tarkoituksena on, että VTV selvittää erityisesti niitä tilanteita, joissa se epäilee vakavaa laiminlyöntiä, joka on omiaan aiheuttamaan merkittävää haittaa rekisterin luotettavuudelle ja uskottavuudelle." Rekisterin luonteen vuoksi rekisterinpitäjän tehtävät tulevat olemaan pitkälti ohjeistukseen ja neuvontaan keskittyviä. Rekisterin sisältämien tietojen tietosisällön varmentamiseksi olisi kuitenkin tärkeää, että laiminlyöntiepäilyksiin puuttumisen kynnystä ei nosteta kohtuuttoman korkeaksi. Säännös on kirjoitettu perusteluineen sellaiseen muotoon, että tarkastusviraston tehtävänä ei olisi olla aktiivinen toimija ilmoitusten oikeellisuuden tarkistamisessa oma-aloitteisesti vaan se puuttuisi valvonnan keinoin lähinnä sille ilmoitettuihin vakaviin laiminlyönteihin.

Tarkastusvirasto haluaa tuoda esiin, että rekisteriviranomaiselle osoitettu oikeus toteuttaa valvontaa oma-aloitteisesti ja harkintansa mukaan parantaisi mahdollisesti ilmoitettujen tietojen

luotettavuutta sekä toimisi väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevänä elementtinä. Lisäksi laiminlyönteihin puuttumisen pitäisi olla mahdollista myös muuten kuin vakavien laiminlyöntitapausten osalta.

Oikeusministeriö:

Avoimuusrekisterilain 9 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen tehtävistä. Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan valvontaviranomainen selvittää rekisteröinti-ilmoitukseen, perustietojen muutoksia koskevaan ilmoitukseen, vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi annettuun ilmoitukseen sekä toimintailmoitukseen liittyviä laiminlyöntiepäilyksiä.

Valvontaviranomaisen toiminnassa korostuu neuvonta ja ohjeistaminen. Tästä huolimatta oikeusministeriö katsoo, etteivät ehdotettu sääntely tai sitä koskevat perustelut rajoita valvontaviranomaisen aktiivista roolia laiminlyöntiepäilysten selvittämisessä.

6.4 Resurssikysymykset

Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä:

Rekisterinpitäjälle on myös osoitettava riittävät resurssit rekisterin hoitamiseen siten, ettei sen muu toiminta häiriinny uusista tehtävistä.

Vihreä eduskuntaryhmä:

Riittävät resurssit rekisterin laadukkaalle ylläpidolle on myös aivan keskeinen osa uudistuksen onnistumista.

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. 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.

Tietosuojavaltuutettu:

Ehdotusta koskeva keskeisin huomioni koskee esityksen vaikutuksesta tietosuojavaltuutetun toimistolle seuraavaa lisätyötä. Hallituksen esityksen perusteluissa luvussa 4.3.5 Vaikutukset julkiseen talouteen on arvioitu VTV:lle, joka on rekisterinpitäjä, syntyvän arvioilta 2,5 henkilötyövuoden vuosittaiset lisäkustannukset. Kiinnitän huomiota siihen, että tietosuojavaltuutettu on valvontaviranominen, joka valvoo avoimuusrekisterin henkilötietojen käsittelyä avoimuusrekisterissä. Tämä pitää sisällään myös rekisterinpitäjän toimien yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisuuden valvonnan. On nähdäkseni selvää, että uusi, merkittävä rekisteri, tulee vaikuttamaan myös tietosuojavaltuutetun toimiston työmäärään. Sääntelystä seuraavan lisäresursoinnin tarve on arvioilta noin 0,5 - 1 htv.

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 pitää tärkeänä VTV:n resurssitilanteen seuraamista. Oikeusministeriö toteaa, että jälkikäteisarvioinnin yhteydessä tehtävässä soveltamisalan laajentamisarvioissa huomioidaan myös rekisteriviranomaisen resurssitarpeet.

Oikeusministeriö seuraa jatkuvasti tietosuojavaltuutetun toimiston työmäärää suhteessa valtion talousarvion mukaisiin kehyksiin, ja seurannassa otetaan huomioon muun muassa uuden lainsäädännön vaikutukset. Myös ehdotetun rekisterin mahdollisia vaikutuksia työmäärään on tarpeen seurata sen jälkeen, kun rekisteri on otettu käyttöön vuoden 2024 alussa. Uuden lain ja muun lainsäädännön vaikutukset olisi tarvittaessa otettava kokonaisuutena huomioon myöhempien vuosien valtion talouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisissa määrärahoissa.

7 Toimeenpano ja seuranta

Valtiontalouden tarkastusvirasto:

Ilmoitusvelvollisille on tarjottava säännönmukaista neuvontaa ja opastusta rekisterin käytöstä. Tähän on taattava riittävät resurssit. Kannatamme, että rekisteri on julkinen ja sen käyttö on maksutonta. Verkkopohjaisen rekisterin on oltava ilmoitusvelvolliselle hallinnollisesti kevyt ja erittäin käyttäjäystävällinen. Toimintailmoituksen käytännön toiminnassa datan viennin vaivattomuus ja rajapintojen rakenteelliset ratkaisut on otettava huomioon.

Asianajajaliitto:

Asianajajaliitto kiinnittää huomiota siihen, että koska kyse on täysin uudenlaisen järjestelmän luomisesta ja useista rajanvetokysymyksistä, ohjeistuksen on oltava mahdollisimman selkeä. Esimerkkitapausten ja neuvonnan tarve etenkin käyttöönottovaiheessa on merkittävä oikeusvarmuuden turvaamiseksi.

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.

Journalistiliitto:

Avoimuusrekisterin käytännön toimivuudesta tulee huolehtia. Sähköisen alustan tulee olla sellainen, että niin journalisti kuin asiasta kiinnostunut kansalainenkin löytää tiedot nopeasti, ja tiedot ovat riittävän tarkat.

Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä:

Lopuksi toteamme, ettei avoimuusrekisteristä ei ole mahdollista saada aukotonta, eikä sellaiseen ole tarkoituksenmukaista pyrkiäkään. Vielä jää avoimeksi, kuinka todenmukaisen kuvan rekisteri antaa päätösten syntyprosesseista ja niiden taustalla olevia intresseistä, sekä päättäjiin kohdistuvasta vaikuttamisesta ja sen vaikutuksesta. Valiokuntatyössä on kuitenkin tärkeä pyrkiä minimoimaan rekisterin mahdollisuus antaa todellisuudesta poikkeavaa kuvaa, jotta esimerkiksi avoimesti vaikuttamistyöstään raportoivat tahot eivät yli korostuisi tilastoissa. Vastaavasti kun rekisterin tuottamasta tiedosta tiedotetaan, tulee rekisterin "sokeista pisteistä" myös kertoa avoimesti väärien käsitysten välttämiseksi. Riskinä voi olla esimerkiksi, että rekisteri kiinnittää liiaksi kansalaisten huomiota päätöksenteon kannalta vähämerkityksiseen vaikuttamiseen. Tämä ei paranna kansalaisten ymmärrystä, etenkään ylimmän tason poliittisen päätöksenteon mekanismeista.

Ruotsalainen eduskuntaryhmä:

Rekisterin käytännön toteutus on ratkaisevan tärkeää uudistuksen onnistumisen kannalta. Rekisterin tulee toimia intuitiivisesti ja tietojen täyttämisen tulee olla helppoa. Lisäksi on panostettava selkeään tiedottamiseen muun muassa siitä, keiden tulee rekisteröityä, mitä heiltä odotetaan ja ketkä eivät kuulu sääntelyn piiriin. Muutoin on vaarana, että pienet toimijat eivät sanktioiden tai suuren hallinnollisen taakan pelossa pidä lainkaan yhteyttä poliitikkoihin ja virkamiehiin, vaikka sääntely ei koskisikaan niitä.

Myös ohjaukseen on panostettava erityisesti uudistuksen ensimmäisinä vuosina. Sanktiot voivat tietyissä tapauksissa olla tarpeen, mutta tärkeintä on keskittyä auttamaan toimijoita tulemaan tietoisiksi omista velvollisuuksistaan.

Vihreä eduskuntaryhmä:

Ylipäänsä valittavaa sääntelymallia tulee olla valmis jatkokehittämään saatujen kokemusten pohjalta. Laadukkaan, mahdollisimman saavutettavan ja selkeän rekisterin rakentaminen on kaikkien etu. Rekisterissä on kyse yleisen hyödyn kannalta arvokkaasta tietoaineistosta. Siksi rekisterin laadinnassa tulee panostaa avoimiin rajapintoihin.

Kun rekisteri on valmis, on tärkeää huolehtia hyvästä tiedottamisesta ja ohjeistamisesta rekisterin käytössä. Tulee myös varmistaa, että rekisteriä tosiasiallisesti käytetään.

STTK:

STTK pitää tärkeänä, että avoimuusrekisterin tietojärjestelmä kehitetään mahdollisimman yksinkertaiseksi tehtävää raportointia varten. Tämä on olennaista erityisesti siksi, ettei pienempien toimijoiden hallinnollinen taakka tule kohtuuttomaksi. Samasta syystä on tärkeää, että valvova rekisteriviranomainen VTV saa riittävät resurssit etenkin ensimmäisten toimeenpanovuosien aikana ilmoitusvelvollisuuden neuvontaan.

Keskuskauppakamari

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että avoimuusrekisterin toimivuutta seurataan myös jälkikäteen.

Oikeusministeriö:

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

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

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Oikeusministeriöllä ei ole lisättävää välivastineessa annettuun vastaukseen seurannan osalta.

8 Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa (11 §)

STTK:

STTK pitää hyvänä neuvottelukunnan asettamista esitetyn mukaisesti, ilman päätäntävaltaa valvovaan viranomaiseen. Sen toiminta on kuitenkin olennaista eri toimijoiden tiedonkulun ja yhteisen itsesäätelyn näkökulmasta. Siksi STTK pitää olennaisena, että sen kokoonpano on laaja ja sisältää monipuolisen edustuksen erikokoisten ja eri aloilla vaikuttamistyötä tekevistä toimijoista. STTK pitää tärkeänä, että siinä on edustus myös kaikista työmarkkinakeskusjärjestöistä.

KANE:

KANE toteaa, että perustettavan neuvottelukunnan kokoonpanossa tulee huomioida erilaisten raportointivelvollisten yhteisöjen, kuten kansalaisjärjestöjen, edustus. Lain voimaantulon jälkeen on tärkeää seurata ja arvioida lain toimivuutta, ja tehdä tätä työtä yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa. Tärkeää olisi arvioida ainakin tarvetta laajentaa lain soveltamisala koskemaan ministeriöiden ja eduskunnan lisäksi myös virastoja tai koko valtionhallintoa, ottaen huomioon lain soveltamisesta saadut kokemukset.

Eduskunnan oikeusasiamies:

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.

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.

Helsingin yliopisto:

Tutkimuksen kannalta on erittäin tärkeä, että 11 §:n mukaisen neuvottelukunnan kokoonpanoon on nimenomaisesti säädetty tutkijoiden edustus.

Journalistiliitto:

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

Procom:

Olemme valmiita osallistumaan myös neuvottelukunnan työhön.

Kuntaliitto:

Mikäli Kuntaliitto tulee olemaan ilmoitusvelvollinen, haluamme tukea ja olla osallisena avoimuusrekisterilain valmistelussa ja toimeenpanon seurannassa. Kuntien edunvalvontaorganisaationa haluamme myös olla osana perustettavaa neuvottelukuntaa ja hyvän edunvalvontatavan laadintaa.

Open Knowledge Finland:

Lain yhdeksi tavoitteeksi tulisi asettaa myös toimintakulttuurin parantaminen. Nyt mainitaan vain a) tiedon lisääminen vaikuttamistoiminnasta ja sen avulla b) kansalaisten luottamuksen lisääminen.

Oikeusministeriö:

Neuvottelukunnasta säädetään lain 11 §:ssä. Pykälässä säädetään myös neuvottelukunnan tehtäväksi antaa hyvän edunvalvontatavan suositukset. Oikeusministeriö katsoo ehdotettujen säännösten vastaavaan jo nykyisellään lausunnoissa esitettyihin tarpeisiin.

Oikeusministeriö korostaa, että neuvottelukunnan on tarkoitus olla laajapohjainen ja kattaa avoimuusrekisteriin liittyviä eri sidosryhmiä – myös avoimuutta ajavia toimijoita. Oikeusministeriö kuitenkin pitää harkinnan arvoisena eduskunnan oikeusasiamiehen esitystä siitä, että oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön jäsenyys kirjattaisiin pykälään. Lisäksi voi olla paikallaan täsmentää, että tutkijoilla tarkoitetaan nimenomaan lobbaustematiikkaa tutkivia akateemisia tutkijoita.

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Kuten oikeusministeriö on välivastineessaan todennut, se pitää harkinnan arvoisena oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön jäsenyyden kirjaamista pykälään. Oikeusministeriö katsoo, että samalla tulisi harkita Valtiontalouden tarkastusviraston jäsenyyden kirjaamista pykälään. Näin selvennettäisiin, että sihteeriyden lisäksi rekisteriviranomaisen on tarkoitettu osallistuvan neuvottelukuntaan myös jäsenen roolissa. Samalla tulisi myös harkita eduskunnan kanslian jäsenyyden kirjaamista pykälään. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että myös eduskunta olisi jollain tapaa edustettuna neuvottelukunnassa.

Oikeusministeriö totesi välivastineessa, että tutkijoiden osalta olisi hyvä täsmentää kirjauksen tarkoittavan lobbaustematiikkaa tutkivia akateemisia tutkijoita. Oikeusministeriö

katsoo, että tarkennus olisi luontevinta tehdä tarkentamalla ainoastaan, että tutkijoiden tulisi olla aihepiiriin perehtyneitä.

Edellä kuvatut muutokset tehtäisiin muuttamalla 11 §:n 2 momenttia. Ehdotettava pykäläluonnos löytyy luvusta 10.

9 Voimaantulo (13 §)

Oikeusministeriö pyytää huomioimaan, että joitain voimaantulosäännöksiä voidaan joutua tarkastelemaan uudestaan, mikäli lakiehdotusta ei ehditä hyväksymään tämän vuoden puolella.

Oikeusministeriön täydentävä vastaus:

Eduskuntakäsittelyn jatkuessa vuoden 2023 puolella, oikeusministeriö on käynyt keskusteluita Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa lain voimaantulosäännöksistä. Muiden kuin neuvottelukuntaa koskevien voimaantulosäännösten muuttamiselle ei ole ilmennyt tarvetta. Voimaantulon osalta oikeusministeriö kuitenkin ehdottaa, että 13 §:n 1 momenttia muutetaan siten, että neuvottelukuntaa koskevat säännökset (11 §) tulisivat voimaan 1.4.2023.

Kuten momentin perusteluissa tuodaan esille (HE s. 72), tarkoituksena on, että neuvottelukunta voisi aloittaa toimintansa jo hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa ja tukea näin lain toimeenpanoa ja avoimuusrekisterin käyttöönottoa. Oikeusministeriö katsoo, että tämä toteutuisi myös ehdotetulla, uudella voimaantuloaikataululla.

Ehdotettava pykäläluonnos löytyy luvusta 10.

10 Pykäläluonnokset muutettavaksi ehdotetuista pykälistä

Luvussa on koottuna kaikki pykäläluonnokset muutettavaksi ehdotetuista pykälistä. Jokaisen muutettavan pykälän osalta on nähtävissä lyhyt koonti tehdyistä muutoksista ja varsinainen pykäläluonnos. Pykälään tehdyt muutokset on merkitty siten, että poistettavat kohdat on yliviivattu ja lisätyt kohdat on kursivoitu. Ehdotettavia muutoksia on käsitelty tarkemmin vastineen teemakohtaisissa luvuissa.

Oikeusministeriö voi vielä joutua tekemään nyt ehdotettuihin pykäläluonnoksiin lakiteknisiä viilauksia.

10.1 3 § Velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin

Koonti ehdotettavista muutoksista 3 §:n osalta:

- Pykälän 1 momentissa korjattu oikeushenkilö ja yksityinen elinkeinonharjoitta -termien taivutusmuoto.
- Pykälän 2 momentin 3 kohdan korjaus yliopistojen osalta (asiaa käsitelty tarkemmin kohdassa 4.2.3).
- Pykälän 2 momentin 3 kohdan kirjoitusasun selventäminen siten, että luettelossa korostuu myös eduskunta nykyistä paremmin. Lisäksi eduskunnan yhteydessä toimiviin virastoihin viitataan yleisemmin, eikä luettelona. (asiaa käsitelty tarkemmin kohdassa 4.1)
- Pykälän 2 momentin 6 kohtaan lisätään maininta eduskuntaryhmistä (asiaa käsitelty tarkemmin kohdassa 4.1).
- Pykälän 2 momentin 6 kohdassa mainitut valitsijayhdistykset siirretään pykälän 3 momenttiin (asiaa käsitelty tarkemmin kohdassa 4.1).

- Vastineessa 2 momentin 3 kohdan eduskuntaan viittaamisen muuttaminen eduskunnan kanslian viittaamiseksi sekä eduskunnan yhteydessä toimiviin virastoihin liittyvän kokoavan viittauksen muuttaminen auki kirjoitetuksi listaksi.
- Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ilmoitusvelvollisuuteen liittyvän 4 §:n 2 momentin siirtoa 3 §:ään uudeksi 3 §:n 3 momentiksi.
- Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ilmoitusvelvollisuuteen liittyvän säännöksen lisäämisestä johtuen järjestäytymättömään kansalaistoimintaan, vaaleissa ehdokkaana olevien henkilöiden valitsijayhdistysten toimintaan tai yksityishenkilöiden toimintaan liittyvät informatiiviset säännökset siirtyvät 3 §:n 4 momenttiin.

Luonnos 3 §:stä, jossa huomioitu edellä mainitut muutokset:

3 §
Velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin

Oikeushenkilö*n* ja yksityi~~n~~sen elinkeinonharjoittaja*n*, joka harjoittaa vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa, (ilmoitusvelvollinen) on tehtävä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus.

Ilmoitusvelvollisia eivät kuitenkaan ole:

1) yksityinen elinkeinonharjoittaja, joka ei harjoita päätoimisesti vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa;
2) asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009) tarkoitettu asunto-osakeyhtiö;
3) valtion ~~*viranomainen, joksi luetaan myös eduskunta ja sen yhteydessä erillisvirastona toimiva viranomainen*~~, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomainen, *muu* itsenäinen julkisoikeudellinen laitos *kuin yliopisto*, ~~*ja*~~ valtion liikelaitos, *eduskunnan kanslia,* eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos;
4) lakisääteisiä tehtäviä hoitava muu kuin 3 kohdassa tarkoitettu julkisyhteisö tai toimija sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta;
5) vieraan valtion, Euroopan unionin sekä kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön edustaja;
6) puoluelaissa (10/1969) tarkoitettu puolue ja puolueyhdistys *ja eduskuntaryhmälaissa (979/2012) tarkoitettu eduskuntaryhmä* ja vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön tuki*yhdistys*~~- tai valitsijayhdistys~~.*;*
7) asianajajat, luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ja julkiset oikeusavustajat asiakkaalleen antaman oikeudellisen neuvonnan osalta, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ssä tarkoitettujen tehtävien taikka asianajajista annetun lain (496/1958) 5 c §:ssä tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyä sisältävien tehtävien hoitamisesta.

~~A~~sianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulee kuitenkin tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti ilmoitus, jos *nämä harjoittavat vaikuttamistoimintaa tai sellaista vaikuttamistoiminnan neuvontaa*, jossa ei ole kyse asiakkaan oikeudellisen aseman määrittelystä, asiakkaan avustamisesta hallintoasiassa, oikeussäännöksen soveltamista koskevasta neuvonnasta tai muusta asiakkaan toimintaan liittyvästä oikeudellisesta neuvonnasta.

Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa*, vaaleissa ehdokkaana olevien henkilöiden valitsijayhdistysten toimintaa* tai yksityishenkilöiden toimintaa.

10.2 4 § Poikkeukset velvollisuudesta ilmoittautua avoimuusrekisteriin

Koonti ehdotettavista muutoksista 4 §:n osalta:

- Pykälän 1 momentin 5 kohdan poisto, koska asianajajiin, luvan saaneisiin oikeudenkäyntiavustajiin ja julkisiin oikeusavustajiin liittyvää ilmoitusvelvollisuuden rajausta ehdotetaan siirrettäväksi 3 §:ään (asiaa käsitelty tarkemmin kohdassa 4.2.2).
- Pykälän 1 momentin numeroidun luettelon numeroinnin päivittäminen poistetun kohdan takia.
- Pykälän 2 momentin korjaus, jolla selvennetään asianajajiin, luvan saaneisiin oikeudenkäyntiavustajiin ja julkisiin oikeusavustajiin liittyvää ilmoitusvelvollisuutta (asiaa käsitelty tarkemmin kohdassa 4.2.2).
- Pykälän 2 momentin siirtäminen 3 §:n 3 momentiksi.

Luonnos 4 §:stä, jossa huomioitu edellä mainitut muutokset:

4 §
Poikkeukset velvollisuudesta ilmoittautua avoimuusrekisteriin

Avoimuusrekisteriin ei tarvitse 3 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen tehdä rekisteröinti-ilmoitusta, jos toimija harjoittaa ainoastaan seuraavaa toimintaa:

1) yhden kalenterivuoden aikana harjoitettava vaikuttamistoiminta, jossa yhteydenpito sisältää yhteensä enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen (pienimuotoinen vaikuttamistoiminta); yksittäisellä yhteydenotolla voi olla vastaanottajana yksi tai useampi vaikuttamistoiminnan kohde;
2) tavanomainen asiointi viranomaisissa;
3) journalistisessa tarkoituksessa tehty tiedonkeruu;
4) osallistuminen viranomaisen asettamiin tai lakisääteisiin työryhmiin, neuvottelukuntiin tai vastaaviin julkista tehtävää varten asetettuihin monijäsenisiin toimielimiin sekä eduskunnan tai ministeriöiden järjestämiin kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan;
~~5) asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien asiakkaalleen antama oikeudellinen neuvonta, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ssä tarkoitettujen tehtävien taikka asianajajista annetun lain (496/1958) 5 c §:ssä tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyä sisältävien tehtävien hoitamisesta;~~
~~6)~~ *5)* valtion omistajaohjaukseen kuuluva yhteydenpito;
~~7)~~ *6)* puolueen lähiyhteisönä tehty yhteydenpito oman puolueen kansanedustajiin, kansanedustajien avustajiin, eduskuntaryhmän henkilökuntaan, ministereihin, ministereiden erityisavustajiin ja ministerien toimikaudeksi nimettyihin valtiosihteereihin;
~~8)~~ *7)* ilmoitusvelvollisen edustajan julkinen esiintyminen tai yleisössä olo kokoontumislaissa
(530/1999) tarkoitetussa yleisötilaisuudessa ja julkisessa kokouksessa sekä vastaavassa julkisyhteisön järjestämässä virallisessa tilaisuudessa;
~~9)~~ *8)* sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) mukainen joukkoviestintä sekä uutis- tai asiakaskirjeen tai vastaavan viestin lähettäminen tietylle kohderyhmälle;

~~10)~~ *9)* yhteydenpito, jonka paljastuminen voisi vaarantaa yleisen tai kansallisen turvallisuuden;
~~11)~~ *10)* vaikuttamistoiminnan neuvonta, jota annetaan 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuille tahoille;
~~12)~~ *11)* viranomaisen asettamana selvityshenkilönä toimiminen.

~~Asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulee kuitenkin tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti ilmoitus, jos *nämä harjoittavat vaikuttamistoimintaa tai sellaista vaikuttamistoiminnan neuvontaa* 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun neuvontaan liittyy sellaista asiakkaalle annettavaa vaikutustoiminnan neuvontaa, jossa ei ole kyse asiakkaan oikeudellisen aseman määrittelystä, asiakkaan avustamisesta hallintoasiassa, oikeussäännöksen soveltamista koskevasta neuvonnasta tai muusta asiakkaan toimintaan liittyvästä oikeudellisesta neuvonnasta.~~

10.3 8 § Toimintailmoitukset

Koonti ehdotettavista muutoksista 8 §:n osalta:

- Pykälän 3 momentin johdantokappaleessa mainitun liikesalaisuus-termin korvaaminen salassapitosäännös-termillä (asiaa käsitelty tarkemmin kohdassa 4.2.2).
- Pykälän 4 momenttiin lisäys alivaltiosihteerien yksilöinnistä toimintailmoituksessa (asiaa käsitelty tarkemmin kohdassa 5.4).

Luonnos 8 §:stä, jossa huomioitu edellä mainitut muutokset:

8 §
Toimintailmoitus

Toimintailmoitus tehdään tammikuun alusta helmikuun loppuun kestävän ilmoituskauden aikana sekä heinäkuun alusta elokuun loppuun kestävän ilmoituskauden aikana. Toimintailmoitus tehdään ilmoituskautta edeltäneiden kuuden kuukauden (raportointijakso) ajalta. Ensimmäinen toimintailmoitus tehdään ensimmäisellä rekisteröinti-ilmoituksen tekemisen jälkeisellä seuraavalla ilmoituskaudella. Jos vaikuttamistoiminta sisältää kalenterivuoden ensimmäisen raportointijakson aikana enintään viisi 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua yhteydenottokertaa, ilmoitetaan vaikuttamistoiminta kuitenkin koko ilmoitettavalta kalenterivuodelta seuraavan kalenterivuoden ensimmäisellä ilmoituskaudella.

Vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot ilmoitetaan vain siinä toimintailmoituksessa, joka tehdään heinäkuussa alkavalla ilmoituskaudella. Ilmoitusvelvollisen ei tarvitse ilmoittaa vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisia tietoja, jos se ei ole harjoittanut vaikuttamistoimintaa, vaikuttamistoiminnan neuvontaa eikä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua yhteydenpitoa edellisen kalenterivuoden aikana.

Ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava toimintailmoituksessa ~~liikesalaisuuden~~ *salassapitosäännösten* estämättä:

1) vaikuttamistoiminnasta 6 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tiedot yksilöitynä aiheen perusteella siten, että ilmoituksesta käy ilmi kunkin aiheen osalta yhteydenpidon kohteet ja pääasialliset yhteydenpitotavat;
2) vaikuttamistoiminnan neuvonnasta 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot yksilöitynä asiakkaittain;
3) vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvästä 5 §:n 2 momentin mukaisesta yhteydenpidosta 6 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetut tiedot yksilöitynä aiheen perusteella siten, että ilmoituksesta käy ilmi kunkin aiheen osalta yhteydenpidon kohteet ja pääasialliset yhteydenpitotavat;
4) vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot.

Toimintailmoituksessa ilmoitetaan vaikuttamistoiminnan kohteet yksilöitynä siten, että henkilöittäin yksilöidään kansanedustajat, ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat, eduskunnan pääsihteeri ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kansliapäälliköt*, alivaltiosihteerit* ja osastopäälliköt sekä ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt. Kansanedustajien avustajien ja eduskuntaryhmien henkilöstön osalta ilmoitetaan tieto eduskuntaryhmästä. Ministeriöiden muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitetaan tieto osastosta ja yksiköstä. Eduskunnan kanslian muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitetaan tieto valiokunnasta, osastosta ja yksiköstä taikka muusta vastaavasta organisaation osasta.

Jos ilmoitusvelvollinen ei ole harjoittanut vaikuttamistoimintaa, vaikuttamistoiminnan neuvontaa eikä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua yhteydenpitoa ilmoituskautta edeltäneiden kuuden kuukauden aikana, tulee sen ilmoittaa tästä toimintailmoituksessa.

Jos ilmoitusvelvollinen on tehnyt 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun ilmoituksen vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan lopettamisesta, tulee ilmoituksen antamisen ja meneillään olevan raportointijakson alkamisen välisenä aikana harjoitetusta vaikuttamistoiminnasta, vaikuttamistoiminnan neuvonnasta ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitetusta yhteydenpidosta ilmoittaa lopettamisesta annetun ilmoituksen yhteydessä tehtävällä erillisellä toimintailmoituksella.

Ilmoitusvelvollisen tekemän 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun ilmoituksen yhteydessä on ilmoitusvelvollisen annettava tämän pykälän 2 momentissa tarkoitetussa tilanteessa erillisellä toimintailmoituksella vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot edeltäneeltä kalenterivuodelta, jos ilmoitusvelvollinen ei vielä ole niitä ilmoittanut.

Kun ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoiminta ja vaikuttamistoiminnan neuvonta on loppunut pysyvästi tai vaikuttamistoiminta on muuttunut pienimuotoiseksi ja ilmoitusvelvollinen on tehnyt tästä 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun ilmoituksen sekä hoitanut siihen liittyvät tämän pykälän 6 ja 7 momentissa tarkoitetut velvoitteet, 7 §:n 2 momentissa ja tässä pykälässä säädetyt ilmoitusvelvollisuudet päättyvät.

10.4 9 § Rekisteriviranomaisen tehtävät

Koonti ehdotettavista muutoksista 9 §:n osalta:

- Pykälän 1 momentin 8 kohdassa vuosiraportti-termin korvaaminen termillä kertomus (asiaa käsitelty tarkemmin kohdassa 6.2).

Luonnos 9 §:stä, jossa huomioitu edellä mainitut muutokset:

9 § Rekisteriviranomaisen tehtävät

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin rekisterinpitäjänä ja valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tässä tarkoituksessa se:

1) ohjaa ja neuvoo ilmoitusvelvollisia tekemään tässä laissa säädetyt ilmoitukset;
2) tarkistaa, että rekisteröinti-ilmoituksen tehneet ilmoitusvelvolliset ovat tehneet toimintailmoitukset; 3) tarkistaa, että ilmoitusvelvollisen ilmoitus vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi täyttää 7 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset;
4) selvittää rekisteröinti-ilmoitukseen, perustietojen muutoksia koskevaan ilmoitukseen, vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi annettuun ilmoitukseen sekä toimintailmoitukseen liittyviä laiminlyöntiepäilyksiä;
5) tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka tekemään 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun selvityksen;
6) ylläpitää ja kehittää sähköistä rekisteriä;
7) asettaa 11 §:ssä tarkoitetun neuvottelukunnan;
8) antaa ~~vuosiraportin~~ *kertomuksen* rekisterin toiminnasta ja valvonnasta eduskunnalle.

Henkilötietojen oikaisemisesta säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus). Lisäksi viranomaisen tietoaineistojen virheettömyydestä säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019).

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään tässä laissa säädetyn ilmoituksen tai korjaamaan virheen tai puutteen tai tekemään 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun selvityksen. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi asettaa kehotuksen tehosteeksi uhkasakon.

10.5 11 § Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa

Koonti ehdotettavista muutoksista 11 §:n osalta:

- Pykälän 2 momentin selventäminen neuvottelukuntaan kutsuttavien toimijoiden osalta (asiaa käsitelty tarkemmin kohdassa 8).

Luonnos 11 §:stä, jossa huomioitu edellä mainitut muutokset:

11 § Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa

Valtiontalouden tarkastusvirasto asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on seurata avoimuusrekisterin toimintaa, tehdä aloitteita rekisterin toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöelimenä sidosryhmille.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kutsuu neuvottelukunnan jäseniksi ilmoitusvelvollisten edustajia~~,~~ ja *aihepiiriin perehtyneitä* tutkijoita ~~ja~~ *sekä* viranomaisia *siten, että ainakin eduskunnan kanslia, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusvirasto ovat edustettuina neuvottelukunnassa*. Neuvottelukunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan.

Neuvottelukunta laatii hyvää edunvalvontatapaa koskevat suositukset. Sen laatimisessa tulee kuulla laajasti myös neuvottelukunnan ulkopuolisia toimijoita.

10.6 13 § Voimaantulo

Koonti ehdotettavista muutoksista 13 §:n osalta:

- Pykälän 1 momenttiin muutos neuvottelukuntaa koskevan pykälän voimaantulosta (asiaa käsitelty tarkemmin kohdassa 9).

Luonnos 13 §:stä, jossa huomioitu edellä mainitut muutokset:

13 § Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 11 § tulee kuitenkin voimaan jo 1 päivänä ~~tammikuuta~~ *huhtikuuta* 2023.

Sen, joka on ilmoitusvelvollinen ennen 1 päivää huhtikuuta 2024, tulee 7 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen tehdä rekisteröinti-ilmoitus viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 2024.

Poiketen 8 §:n 1 momentissa säädetystä ensimmäinen raportointijakso on 1 päivästä huhtikuuta 2024 30 päivään kesäkuuta 2024.