

**Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaksi**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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

Esityksen tavoitteena on eduskunnan ja ministeriöiden valmisteluun ja päätöksentekoon kohdistuvan vaikuttamisen läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta kansalaisten luottamuksen vahvistaminen. Lisäksi lailla pyritään edistämään hyvien edunvalvontakäytäntöjen muodostumista. Avoimuusrekisterin perustaminen on yksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toimenpiteistä demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Neuvottelukuntaa koskeva säännös tulisi kuitenkin voimaan jo 1.1.2023.

---

**SISÄLLYS**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
ITausta .....	3
1.1 Valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Lobbauks Suomessa.....	4
2.2 Lobbauksen sääntely .....	12
3 Tavoitteet .....	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	15
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	15
4.2 Jatkokehitystarpeet.....	17
4.3 Pääasialliset vaikutukset.....	18
4.3.1 Vaikutukset kansalaisten asemaan .....	18
4.3.2 Kansalaisyhteiskuntavaikutukset .....	22
4.3.3 Yritysvaikutukset .....	24
4.3.4 Vaikutukset viranomaisiin ja poliittisiin päättäjiin .....	27
4.3.5 Vaikutukset julkiseen talouteen .....	31
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	31
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	31
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	35
6 Lausuntopalaute .....	41
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	43
8 Voimaantulo .....	73
9 Toimeenpano ja seuranta .....	73
10 Suhde muihin esityksiin.....	75
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	75
LAKIEHDOTUS .....	88
Avoimuusrekisterilaki	

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### ITAusta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti Suomeen esitetään säädettävän avoimuusrekisteri parlamentaarisen valmistelun pohjalta kansalaisyhteiskuntaa kuullen. Avoimuusrekisteri on yksi hallitusohjelman demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Sen tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen. Avoimuusrekisteri sisältää tietoa päätöksentekoon ja sen valmisteluun kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta eli lobbauksesta. Sen tarkoituksena on täydentää Suomen julkisuuslainsäädäntöä ja vahvistaa avoimen hallinnon periaatteita, joihin Suomi on sitoutunut.

Keskustelua avoimuusrekisteristä on käyty pitkään, mutta vasta 2010-luvun loppupuolella asia on noussut päätöksenteon agendalle. Tähän ovat vaikuttaneet sekä kansainvälinen kehitys<sup>1</sup> että Suomessa aika ajoin esille nousseet haasteet liittyen päätöksenteon läpinäkyvyyteen, pyöröviilmiöön ja niin sanottuihin hyvä veli -verkostoihin. Lisäksi OECD ja Euroopan neuvosto ovat suositelleet avoimuusrekisterin käyttöönottoa. Myös tutkijat ja edunvalvontajärjestöt ovat toivoneet rekisterin perustamista. Suomessa avoimuusrekisterin käyttöönotolla tavoitellaan avoimuuden lisäämistä entisestään, eikä hankkeen käynnistämisen taustalla ole epäilyjä väärinkäytöksistä tai merkittäviä nykytilan ongelmia.

Vuonna 2018 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvassa tutkimushankkeessa toteutettiin laaja kansainvälinen vertailu erilaisista lobbausrekisterimalleista ([Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018](#)). Selvityksessä käytiin läpi eri maiden ja EU:n lobbarirekisterisäätelyä. Avoimuusrekisterin valmistelu käynnistettiin jo edellisen vaalikauden lopussa keväällä 2019, kun eduskunta asetti parlamentaarisen työryhmän selvittämään rekisterin lähtökohtia. Työryhmä esitti [muistiossaan](#) yksimielisesti, että Suomeen on seuraavan vaalikauden aikana luotava lakiin perustuva sähköinen avoimuusrekisteri.

#### 1.1 Valmistelu

Valtioneuvosto asetti 12.3.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan ehdotusta lakisääteisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri). Ohjausryhmässä oli jäsen kaikista asettamishetkellä olleista eduskuntaryhmistä. Työryhmässä oli jäseniä oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, eduskunnan kansliasta, Edunvalvontafoorumista, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:sta, Transparency Finland ry:sta sekä kaksi tutkijaa. Keväällä 2021 asiantuntijatyöryhmään osallistui asiantuntijajäsenenä Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijoita.

Asettamispäätöksen mukaisesti valmistelussa kuultiin laajasti kansalaisyhteiskunnan ja edunvalvonnan toimijoita. Valmistelun aikana järjestettiin avoin verkkokysely otakantaa.fi-palvelussa ja kolme laajaa sidosryhmätyöpajaa, joissa osallistujat pääsivät kommentoimaan asiantuntijatyöryhmän valmistelemia esityksiä. Kaikista kuulemisista on tehty erilliset yhteenvedot, jotka on julkaistu osana hankkeen asiakirjoja. Lisäksi valmisteluelinten työskentely toteutettiin

---

<sup>1</sup> Suomi muun muassa liittyi kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuushankkeeseen vuonna 2013 ([VM089:00/2012](#)).

mahdollisimman avoimesti julkaisemalla kaikki kokousaineistot ajantasaisesti hankkeen verkkosivuilla.

Kuulemisten lisäksi hankkeessa toteutettiin syksyllä 2020 tutkimus lobbauksen nykytilasta Suomessa. Tutkimuksen toteutti Jyväskylän yliopiston, Tampereen yliopiston, Aalto yliopiston ja Helsingin yliopiston muodostama tutkimuskonsortio. Tutkimuksessa selvitettiin lobbauksen käytänteitä Suomessa valtiollisella tasolla lobbauksen kohteiden ja lobbareiden näkökulmasta. Tutkimusta täydennettiin keväällä 2021 erillisellä kyselytutkimuksella, jolla selvitettiin lobbauksen yleisyyttä järjestö- ja yritys kentässä. Kyselytutkimuksen toteutti Taloustutkimus. Tutkimuksia hyödynnettiin esityksen nykytilan ja vaikutusten arvioinnissa.

Mietintö oli lausuntokierroksella 1.2.2022 saakka, minkä jälkeen valmistelua on jatkettu oikeusministeriössä. EU:n tietosuojasetuksen (2016/679) 36(4) artiklassa säädetään velvollisuudesta kuulla kansallista valvontaviranomaista valmisteltaessa lainsäädännöllisiä uudistuksia, jotka liittyvät henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuojalain (1050/2018) 8 §:n mukaan tietosuojavaltuutettu toimii tietosuojasetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena, jolta on pyydetty lausunto.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hankkeet> tunnuksella OM033:00/2019.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Lobbaus Suomessa

Lobbaus on monisyinen ilmiö ja se on ollut tutkimuskohteena monella eri tieteenalalla.

Lobbauksella tarkoitetaan vaikuttamista julkiseen päätöksentekoon, valmisteluun tai toimeenpanoon joko suoraan tai välillisesti. Lobbauksella saatetaan viitata muun muassa edunvalvontaan, vaikuttamisviestintään tai vaikuttamiseen. Keskeistä toiminnassa on pyrkimys saada päätöksentekijät toimimaan tavalla, joka edistää lobbaavan tahon ajamaa asiaa. Koska pyrkimystä ja lobbauksen vaikuttavuutta on monesti hankalaa näyttää toteen, lobbauksen määritelmässä keskeistä on yhteydenpito päätöksiä tekevän, valmistelevan tai toimeenpanevan tahon ja sellaisen tahon välillä, jolla on päätöksentekoon liittyviä intressejä tai joka edustaa tahoja, jolla on päätöksentekoon liittyviä intressejä. Tällä tavoin määriteltynä lobbaus ei ole uusi ilmiö.

Kokonaiskuvan hahmottamiseksi ja nykytilan arvioimiseksi avoimuusrekisteriesityksen valmistelun aikana toteutettiin erillinen tutkimushanke, jossa koottiin aikaisempaa tutkimustietoa yhteen ja selvitettiin uusilla empiirisillä aineistoilla lobbauksen nykytilaa valtiollisella tasolla. ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6.](#)) Lisäksi lobbauksen yleisyyttä on pyritty arvioimaan erillisellä kyselytutkimuksella ja hyödyntämällä eduskunnan ja ministeriöiden virallisia aineistoja työryhmien ja kuulemisten osalta. Myös sidosryhmäkuulemisilla on ollut tärkeä merkitys nykytilaa arvioitaessa.

#### *Lobbaus keskeinen osa poliittista järjestelmää*

Suomalaiselle konsensusdemokratialle on ominaista poliittisen päätöksenteon perustuminen pitkälti konsensuksen hakemiseen laajoissa hallituskoalitioissa sekä korporatismiin, jossa eri-

laiset intressiryhmät osallistuvat päätöksentekoon. Tämä on synnyttänyt päätöksentekokulttuurin, jossa virkamiehet ja poliitikot kuulevat aktiivisesti erilaisia sidosryhmiä ja pyrkivät sovittamaan näiden näkemyksiä yhteen. Tällainen konsensus ja eri sidosryhmien osallisuuteen perustuva päätöksentekokulttuuri on ollut omiaan vahvistamaan luottamusta poliittisiin instituutioihin ja niiden toimijoihin, mutta luonut myös vahvan neuvottelu- ja sopimuskäytäntöihin perustuvan lobbauskulttuurin, jossa edunvalvonnallisten organisaatioiden rooli päätöksenteon ohjailussa on vahva.

Sidosryhmien kuuleminen ja osallistuminen valmisteluun esimerkiksi eri ministeriöissä on vuosikymmenten aikana vaihdellut. Pääosin se on ollut melko yhdenmukaista ja säänneltyä. Kolmikantainen valmistelu, laajapohjaiset komiteat ja työryhmät sekä lausuntokierrokset ovat muodostaneet ne sopimus- ja neuvottelukäytännöt, joiden kautta erilaiset intressiryhmät ovat osallistuneet yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Erilaisia epämuodollisia ja verkostomaisia yhteistyön muotoja on ollut vuosikymmenten ajan. Sidosryhmien vuoropuhelu päättäjien ja virkamiesten kanssa on Suomessa aina ollut tiivistä. Viime vuosikymmeninä epäviralliset tapaamiset ja vaikuttamisen muodot ovat lisääntyneet osin siksi, ettei asioiden valmisteluun ole enää samassa määrin asetettu eri asiantuntijatahoista ja sidosryhmistä koottuja työryhmiä.

Perinteisten, usein määrämuotoisten valmistelu- ja kuulemismuotojen, korvaantuminen joustavammilla ja epävirallisemmilla yhteistyömuodoilla on ollut omiaan lisäämään yksittäisten toimijoiden vaikuttamismahdollisuuksia ja avannut vaikuttamisen paikkoja, kun yhteyttä on alettu pitämään enemmän suoraan yksittäisiin päättäjiin ja valmistelusta vastaaviin virkamiehiin. Tämä on ollut omiaan hämärtämään julkisen ja yksityisen rajaa valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa. Kehitykseen on myös läheisesti liittynyt pyöröovi-ilmiö, lobbauksen ammattimaistuminen ja vaikuttajaviestintämarkkinoiden syntyminen. Oikeuskansleri nosti Avoimen hallinnon toimintaohjelmaan antamassaan lausunnossa (OKV/39/20/2019) esille, että nykyinen hallinto edellyttää aikaisempaa enemmän verkostoitumista ja yhteistyötä. Siten laillisuusvalvonnan näkökulmasta päätöksentekoon liittyvän avoimuuden ja vuorovaikutuksen sääntöjen vahvistaminen avoimuusrekisterilainsäädännöllä on perusteltua.

Haasteena ja riskinä nykytilassa näyttääkin olevan hyväksyttävän lobbauksen, joka on keskeinen osa toimivaa demokratiaa, sekoittuminen vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyviin tapauksiin. Tämä voi pahimmillaan vähentää kansalaisten kokemaa luottamusta poliittisia instituutioita ja toimijoita sekä niiden tekemiä päätöksiä kohtaan. Lobbauksen läpinäkyvyyden parantaminen avoimuusrekisterilainsäädännön avulla parantaa poliittisen järjestelmän seurattavuutta. Oikeusministeriössä on myös aloitettu vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin valmistelu. Valmistelu liittyy Euroopan neuvoston lahjonnanvastaisen rikosoikeudellisen yleissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettuun vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointivelvoitteeseen ja sitä koskevaan varaukseen, joka Suomella on edelleen voimassa.

#### *Lobbauksen käytännöt, kohteet ja harjoittajat*

Lobbauksen nykytilaa kartoittanut tutkimus ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6](#)) osoitti, että säännöllistä lobbausta harjoittavia tahoja on Suomessa paljon ja toimijat käyttävät lobbaukseen paljon aikaa ja rahaa. Keskeisimmiksi lobbausta harjoittaviksi toimijoiksi nousevat institutionaaliset järjestöt ja elinkeinoelämän keskusjärjestöt, joiden yhteydenpito päättäjiin, sekä virallisesti että epävirallisesti, on tiiviimpää muihin lobbausorganisaatioihin verrattuna.

Lobbaavien organisaatioiden tarkkaa lukumäärää on kuitenkin vaikea arvioida, koska vaikuttamistoimintaa on vaikea erottaa muusta toiminnasta ja se jää usein piiloon. Myös toimijoiden

itseymmärrys toiminnasta vaihtelee. Valmistelun aikana on pyritty mahdollisuuksien mukaan arvioimaan erilaisten aineistojen kautta lobbaukseen liittyvää toimijajoukkoa.

Edellä mainitun tutkimuksen lisäksi valmistelun aikana on lobbauksen kokonaiskuvan ja yleisyyden hahmottamiseksi toteutettu erillinen kyselytutkimus, jossa kartoitettiin yhdistysten ja yritysten vaikuttamistoiminnan yleisyyttä, ja kerätty olemassa olevista lähteistä (valtioneuvoston hankerekisteri, ministeriöiden asiarekisteri, eduskunnan valiokuntakuulemisten osallistujalistat, EU:n avoimuusrekisteri) tietoa toimijoiden lukumääristä. Kerätyn aineiston perusteella on selvää, etteivät valiokuntakuulemisista, valtioneuvoston hankerekisteristä, ministeriöiden asiarekisteristä ja EU-rekisteristä kertyvät tiedot anna kattavaa kuvaa lobbauksen yleisyydestä ja lobbausta harjoittavien toimijoiden lukumäärästä Suomessa.

Taulukossa 1. on esitettyä vuosina 2018-2021 ministeriöiden lausuntokierroksiin sekä eduskunnan valiokuntakuulemisiin osallistuneiden yhdistysten ja yritysten määriä. Luvut ovat suuntaa-antavia, sillä käytetyt tietolähteet ovat olleet epätäydellisiä tai sisältäneet jonkin verran epäselvyyksiä<sup>2</sup>. Eduskuntakuulemisten ja ministeriöille annettujen lausuntojen osalta jotkut toimijat on kirjattu siten, ettei niistä ole voinut päätellä toimijan olevan joko yhdistys tai yritys, jolloin toimija on jätetty luokittelematta<sup>3</sup>. Tästä huolimatta löytyvät tiedot antavat jonkinlaista kuvaa muodollisesti osallistuvien yritysten ja yhdistysten määrästä. Lisäksi taulukosta löytyy EU:n avoimuusrekisteriin rekisteröityneiden suomalaisten yhdistysten ja yritysten kokonaismäärät.

	Yhteensä	Yhdistykset	Yritykset
Hankerekisteri	<b>2374</b>	1741	633
Eduskunnan valiokuntakuulemiset	<b>1382</b>	912	470
EU-rekisteri	<b>231</b>	135	96

**Taulukko 1. Virallisten rekisterien määriä.**

Kuten taulukosta 1. huomataan, ministeriöiden lausuntokierroksiin sekä eduskunnan valiokuntakuulemisiin osallistuu huomattavan pieni osa suomalaisia yrityksiä ja yhdistyksiä<sup>4</sup>. Tämä ei

<sup>2</sup> Ministeriöille annettujen lausuntojen tiedot on kerätty valtioneuvoston hankerekisterin (Hankeikkunan) avoimesta rajapinnasta <https://api.hankeikkuna.fi> ja ministeriöiden asiarekisteristä. Valiokuntakuulemisten tiedot on haettu eduskunnan ylläpitämiltä tietosivuilta <https://avoindata.eduskunta.fi/#/fi/data-set-search?filter=Asiantuntijalausunto>.

<sup>3</sup> Luokittelemattomiksi toimijoiksi jäi ministeriöille annettujen lausuntojen osalta 1671 toimijaa ja valiokuntakuulemisten osalta 506 toimijaa.

<sup>4</sup> Suomessa on noin 370 000 aktiivisesti toimivaa yritystä ja yhdistysrekisteristä löytyy noin 100 000 yhdistystä.

kuitenkaan kerro koko totuutta yritysten ja yhdistysten harjoittamasta vaikuttamistyöstä. Valmisteluhankkeen tilaaman kyselytutkimuksen<sup>5</sup> perusteella merkittävästi suurempi joukko yrityksiä ja yhdistyksiä katsoo harjoittavansa lobbausta tai harjoittaa lobbaukseksi tulkittavaa yhteydenpitoa, kuten taulukosta 2. käy ilmi.

Katsotteko, että yrityksenne/järjestönne harjoittaa lobbausta?				
	Osuus yrityksistä	Osuus yhdistyksistä	Yritysten määrä (arvio)	Järjestöjen määrä (arvio)
Kyllä, säännöllisesti	0 - 2 %	8 - 23 %	0 - 6660	2016 - 5496
Kyllä, joskus	5 - 12 %	8 - 23 %	18500 - 44770	2016 - 5496
Kyllä, harvoin	1 - 6 %	12 - 28 %	4440 - 21830	2952 - 6816
Ei lainkaan	84 - 93 %	41 - 61 %	311540 - 342250	9936 - 14736

**Taulukko 2. Yhdistysten ja yritysten arvio lobbaustoimintansa yleisyydestä**

Taulukossa 2. nähdään, miten yhdistykset ja yritykset arvioivat lobbaustoimintansa yleisyyttä. Yritysten osalta suurin osa katsoo, ettei harjoita lainkaan lobbaukseksi luokiteltavaa toimintaa. Kuitenkin 0-2 prosenttia yrityksistä katsoo harjoittavansa säännöllisesti lobbausta. Kun tämä suhteutetaan vuoden 2019 tilinpäätöstietojen perusteella Suomessa noin 370 000 aktiivisesti toimivaan yritykseen, voidaan säännöllisesti lobbausta harjoittavien yritysten määrän arvioida olevan jotain 0 ja 6660 yrityksen väliltä. Joskus tai harvoin lobbausta harjoittavia yrityksiä on huomattavasti enemmän. Kaiken kaikkiaan lobbausta harjoittavia yrityksiä olisi kyselyn perusteella noin 7-16 prosenttia kaikista yrityksistä.

Yhdistysten osalta lukuja ei ole voitu verrata yhdistysrekisteristä löytyvään 100 000 yhdistyksen joukkoon, vaan otanta on tehty niiden 24 000 yhdistyksen joukosta, joilla on tulkittu olevan aktiivista toimintaa. Näin ollen kokonaismäärät ovat yrityksiin verrattuna pienemmät, mutta prosentuaalisesti katsottuna yhdistykset ovat merkittävästi aktiivisempia lobbaajia kuin yritykset. Yhdistyksistä 8-23% prosenttia katsoo harjoittavansa säännöllisesti lobbausta, mikä tarkoittaa määrällisesti suhteutettuna 2016-5496 yhdistystä. Joskus tai harvoin lobbausta harjoittavia yhdistyksiä on jotakuinkin saman verran. Kaiken kaikkiaan lobbausta harjoittavia yhdistyksiä olisi kyselyn perusteella noin 39-59 prosenttia kaikista yhdistyksistä.

Lobbauksen lisäksi haastatelluilta yrityksiltä ja yhdistyksiltä kysyttiin myös, kuinka usein nämä ovat yhteyksissä ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin vaikuttaakseen johonkin asiaan. Taulukossa 3. esitetyt tulokset vahvistavat kuulemisten perusteella syntyneen kuvan siitä, etteivät kaikki toimijat tunnista tai koe lobbaavansa, vaikka ne pyrkisivätkin vaikuttamaan poliittiseen järjestelmään.

<sup>5 5</sup> Taloustutkimus Oy:n toteuttamassa kyselytutkimuksessa yritys- ja järjestösektorille näiden harjoittamasta lobbauksesta haastateltavat valittiin harkinnanvaraisesti siten, että aineistoon päätyy riittävästi eri toimialojen ja kokoluokkien organisaatioita. Lopulliseen tutkimusaineistoon saatiin tiedot 248 yrityksestä ja 103 järjestöstä. Koska näyte ei ole edustava, on aineistoa analysoidessa käytetty toimialan ja yrityskoon mukaan laskettuja painokertoimia. Taulukoissa raportoidaan lobbaavien yritysten ja järjestöjen osuuksia (95 %) virhemarginaaleineen.

## HE 98/2022 vp

Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi

Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi				
	Osuus yrityksistä	Osuus yhdistyksistä	Yritysten määrä (arvio)	Järjestöjen määrä (arvio)
Viikoittain	0 - 4 %	3 - 15 %	0 - 14430	816 - 3528
Muutaman kerran kuukaudessa	0 - 3 %	3 - 14 %	0 - 10730	672 - 3240
Muutaman kerran vuodessa	4 - 10 %	21 - 39 %	13690 - 38110	4944 - 9336
Kerran vuodessa tai harvemmin	14 - 24 %	15 - 32 %	51060 - 88060	3528 - 7584
Ei koskaan	67 - 78 %	25 - 44 %	247160 - 289710	5976 - 10560

### Taulukko 3. Yhdistysten ja yritysten poliittisiin päättäjiin ja ministeriön virkamiehiin kohdistama vaikuttamiseen pyrkivä yhteydenpito

Yrityksistä 22-33 prosenttia katsoo pyrkivänsä edistämään ajamaansa asiaa olemalla yhteydessä poliittisiin päättäjiin ja ministeriön virkamiehiin. Yhdistyksistä 56-75 prosenttia katsoo harjoittavansa tällaista yhteydenpitoa. Kummassakin tapauksessa se on selkeästi suurempi joukko kuin toimintaansa lobbaukseksi laskeva joukko. Tulosten perusteella säännöllisesti, viikoittain tai muutaman kerran kuukaudessa yhteyttä pitäviä yrityksiä olisi 0-7 prosenttia ja yhdistyksiä 6-29 prosenttia. Määrällisesti tämä tarkoittaisi yritysten osalta noin 0-25 000 välissä olevaa joukkoa ja yhdistysten osalta noin 1400-6700 yhdistyksen joukkoa. Yritysten osalta tämä joukko on huomattavasti suurempi kuin joukko, joka tunnistaa tekevänsä lobbausta säännöllisesti. Tämä näyttäisi viittaavan siihen, että säännöllistä vaikuttamistoimintaa tekevät yritykset tunnistavat melko huonosti toimintansa liittyvän lobbaukseen. Yhdistysten osalta taas yhteyttä pitävä ja lobbaava joukko näyttäisi olevan lähes saman suuruinen, mikä viittäisi siihen, että säännöllistä vaikuttamistoimintaa tekevät yhdistykset tunnistavat toimintansa liittyvän lobbaukseen.

Haastatelluita yrityksiltä ja yhdistyksiltä kysyttiin, kuinka usein ne pitävät vaikuttamistarkoituksessa yhteyttä virastoissa työskenteleviin henkilöihin.

Keskustelut ja yhteydenpito virastoissa työskenteleviin henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi				
	Osuus yrityksistä	Osuus yhdistyksistä	Yritysten määrä (arvio)	Järjestöjen määrä (arvio)
Viikoittain	0 - 2 %	1 - 10 %	0 - 7030	264 - 2304



Muutaman kerran kuukaudessa	0 - 4 %	6 - 20 %	0 - 13320	1488 - 4680
Muutaman kerran vuodessa	7 - 15 %	16 - 34 %	26270 - 56240	3936 - 8088
Kerran vuodessa tai harvemmin	12 - 22 %	15 - 32 %	45510 - 81400	3528 - 7584
Ei koskaan	65 - 77 %	29 - 48 %	240500 - 283790	6840 - 11520

**Taulukko 4. Yhdistysten ja yritysten virastojen henkilökuntaan kohdistama vaikuttamiseen pyrkivä yhteydenpito**

Taulukon 4. perusteella virastoissa työskenteleviin henkilöihin näytettäisiin olevan melko samalla tavalla yhteydessä kuin poliittisiin päättäjiin ja ministeriön virkamiehiin. Tämä viittaa siihen, että vaikuttamiseen pyrkivät yritykset ja yhdistykset pyrkivät melko laajasti olemaan yhteydessä hallinnon eri tasoihin. Virastojen henkilökuntaan säännöllisesti, viikoittain tai muutaman kerran kuukaudessa yhteydessä olevien yritysten ja yhdistysten joukko on selvästi pienempi kuin harvakseltaan tai ei koskaan yhteydessä olevien joukko. Samansuuntainen havainto tehtiin yhteydenpidosta poliittisiin päättäjiin ja ministeriön virkamiehiin.

Taulukossa 5. ilmenee, miten henkilökunnan määrä ja toiminta-alue vaikuttavat yhdistyksen vaikuttamistoimintaan.

	<b>Katsotteko, että yrityksenne/järjestönne harjoittaa lobbausta?</b>	<b>Keskustelut ja yhteydenpito ministeriöihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi</b>	<b>Keskustelut ja yhteydenpito virastoissa työskenteleviin henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi</b>
Alueellinen järjestö	7 - 25 %	0 - 8 %	1 - 12 %
Valtakunnallinen järjestö	39 - 75 %	23 - 58 %	20 - 55 %
Ei palkattua henkilöstä	7 - 35 %	0 %	0 - 16 %
Alle 5	14 - 48 %	5 - 34 %	4 - 30 %
5 + henkilöä	23 - 55 %	13 - 42 %	15 - 45 %

**Taulukko 5. Yhdistyksen henkilömäärän ja toiminta-alueen vaikutus vaikuttamistoiminnan yleisyyteen**

Kyselyn perusteella valtakunnalliset yhdistykset harjoittavat huomattavasti useammin vaikuttamistoimintaa kuin alueelliset yhdistykset. Lisäksi henkilöstön koko näyttää selvästi vaikuttavan yhdistysten aktiivisuuteen ja kykyyn vaikuttaa. Tulosten perusteella näyttää myös siltä, että alueelliset yhdistykset ja yhdistykset, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa, pyrkivät todennäköisemmin vaikuttamaan virastoihin. Tätä voitaneen selittää sillä, että alueelliset ja pienet järjestöt

toimivat usein pienemmällä alueella kuin suuret ja valtakunnalliset yhdistykset, jolloin ne pyrkivät ainoastaan vaikuttamaan alueensa toimijoihin. Valtakunnalliset ja henkilömäärältään suuret toimijat taas kykenevät toimimaan merkittävästi laajemmin ja vaikuttamaan koko maan tasolla, minkä lisäksi ne näyttäisivät olevan paremmin tietoisia omasta lobbaustoiminnastaan.

Taulukossa 6. ilmenee vastaavasti, miten toimiala, henkilökunnan määrä ja liikevaihto vaikuttavat yrityksen vaikuttamistoimintaan.

	<b>Katsotteko, että yrityksenne harjoittaa lobbausta?</b>	<b>Keskustelut ja yhteydenpito ministereihin, kansanedustajiin, näiden poliittisiin avustajiin ja/tai ministeriöiden virkamiehiin asiaan vaikuttamiseksi</b>	<b>Keskustelut ja yhteydenpito viirastoissa työskenteleviin henkilöihin asiaan vaikuttamiseksi</b>
Kauppa	1 - 13 %	0 - 9 %	0 - 9 %
Palvelut	6 - 18 %	1 - 10 %	1 - 8 %
Teollisuus	0 - 1 %	1 - 15 %	1 - 8 %
Rakentaminen	0%	0%	0%
Muut	1 - 32 %	0 - 17 %	0 - 17 %
10 + hengen yritykset	3 - 14 %	1 - 9 %	0 - 8 %
alle 10 hengen yritykset	4 - 14 %	1 - 6 %	0 - 5 %
Liikevaihto alle 1 milj.	6 - 16 %	1 - 7 %	0 - 6 %
Liikevaihto 1 - 10 milj.	0 - 8 %	0 - 5 %	0 %
Liikevaihto yli 10 milj.	2 - 29 %	1 - 26 %	1 - 26 %

#### **Taulukko 6. Yritysten toimialan, henkilömäärän ja liikevaihdon vaikutus vaikuttamistoiminnan yleisyyteen**

Kyselyn perusteella nähdään, että yritysten vaikuttamistoiminta näyttää olevan toimialoittain melko samankaltaista lukuun ottamatta rakennusalaan. Eroa kuitenkin on siinä, miten hyvin eri toimialojen yritykset tunnistavat omaa toimintaansa lobbaukseksi. Teollisuuden toimijat näyttäisivät tunnistavan muita huonommin oman vaikuttamistoimintansa olevan lobbausta. Yllättävää on myös se, ettei henkilöstön määrä näytä vaikuttavan yritysten vaikuttamistoimintaan kovinkaan merkittävästi. Selkeästi alle 10 hengen yritykset, joita Suomessa suurin osa yrityksistä on, pyrkivät vaikuttamaan yhtä lailla päätöksentekoon kuin yli 10 hengen yritykset. Liikevaihtoa tarkasteltaessa huomataan kuitenkin, että yritykset, joilla on yli 10 miljoonan euron liikevaihto, pyrkivät selvästi todennäköisemmin tekemään vaikuttamistoimintaa kuin yritykset, joilla on alle 10 miljoonan euron liikevaihto. Huomionarvoista on, että yli 10 miljoonan euron liikevaihto on vain noin 4000 yrityksellä. Näin ollen vaikuttamistoiminta on selkeästi yleisempää liikevaihdoltaan suuremmissa yrityksissä.

Kyselyn tuloksista ei ole mahdollista arvioida kovin tarkasti, kuinka monta yritystä tai yhdistystä Suomessa harjoittaa vaikuttamistoimintaa. Arvioiduista määristä ei siten tule tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä esimerkiksi siitä, kuinka monta yritystä tai yhdistystä olisi rekisteröimisvelvoitteen piirissä. Sen sijaan kyselyn tuloksista voidaan nähdä, että säännöllinen

vaikuttamistoiminta kasautuu melko pienelle joukolle yrityksiä ja yhdistyksiä, vaikka suomalaiset yritykset ja yhdistykset harjoittavat melko laajalla rintamalla yhteiskunnallista vaikuttamista. Tätä tukevat myös aikaisemmat havainnot (esim. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016). Yritysten osalta tämä joukko vaikuttaisi kyselyn perusteella olevan enimmilläänkin vain joitakin prosentteja kaikista aktiivista yritystoimintaa harjoittavista yrityksistä, kun taas yhdistysten osalta voidaan puhua enimmillään noin 20 prosentista aktiivisesti toimivista yhdistyksistä.

Lobbauksen nykytilaa kartoittaneen tutkimuksen ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6.](#)) mukaan tärkein lobbauksen kohde ovat poliitikot, eli ministerit ja kansanedustajat sekä näiden avustajat, joihin yhteydenpito on hyvin säännöllistä. Myös ministeriöiden virkamiehiä pidetään tärkeinä lobbauskohteina. Virastoihin kohdistuu tutkimusten perusteella lobbausta, mutta se ei näyttäisi olevan aivan yhtä säännönmukaista kuin esimerkiksi ministeriöihin kohdistuva lobbaus.

Lobbaamista voidaan käytännössä organisoida monella eri tavalla: 1) palkkaamalla organisaation sisälle omaa henkilökuntaa, joka hoitaa lobbaamisen (ns. in-house -lobbaaminen), 2) liittymällä jäseneksi toimialan kattojärjestöön ja antamalla sen hoitaa edunvalvonta kollektiivisesti, 3) ostamalla lobbauspalveluita ulkopuoliselta toimijalta (esim. vaikuttajaviestintätoimistoilta), ja 4) antamalla ulkopuolisen tahon hoitaa lobbaaminen hyväntekeväisyytenä (pro bono). Tutkimuksen perusteella selvästi käytetyin tapa organisoida lobbaaminen on palkata omaa henkilöstöä hoitamaan lobbaustyö. Toiseksi yleisin tapa on antaa kattojärjestön hoitaa edunvalvonta. Sen sijaan ulkopuolisena ostopalveluna tai hyväntekeväisyytenä toteutettu lobbaaminen on vielä Suomessa melko vähäistä. Vaikuttajaviestintään erikoistuneiden viestintätoimistojen määrä on kuitenkin lisääntynyt huomattavasti viime vuosien aikana Suomessa. Viestintätoimistot toimivat kuitenkin enemmän asiakkaidensa neuvonantajina kuin varsinaisen lobbaustyön tekijöinä.

Lobbausta tapahtuu sekä virallisissa että epävirallisissa kanavissa. Siten lobbausprosessit ovat pidempiä kuin usein ajatellaan. Monesti tärkeintä voi olla vaikuttaa jo ennen virallisen päätöksentekoprosessin alkua. Verkostoitumista ja pitkäaikaisten suhteiden luomista päätöksentekijöihin pidetään tärkeänä. Tämä tekee lobbaamisesta pitkäjänteistä suhdetoimintaa, jossa epävirallista vaikuttamista hyödynnetään virallisen vaikuttamisen rinnalla.

Lobbauskeinoina käytetään sekä suoraa (keskustelut, puhelut, sähköpostiviestit) että epäsuoraa (kampanjointi sosiaalisessa tai perinteisessä mediassa, kansalaisaloitteet) vaikuttamista. Keinojen yleisyys vaihtelee. Sekä lobbareiden että lobbauksen kohteiden yleisimmät yhteydenpidon keinot ovat sähköpostiviestintä, kommunikointi puhelimitse ja keskustelu kasvokkain virallisessa tapaamisessa. Sen sijaan epäsuorien vaikuttamiskeinojen käyttö on huomattavasti harvinaisempaa.

#### *Päätöksentekoon vaikuttamisesta julkaistavat tiedot*

Valmistelun aikana tehdyt selvitykset osoittivat, että päätöksentekoon vaikuttamisesta saatavilla oleva virallinen tieto on määrällisesti runsasta, mutta vielä varsin hankalasti hyödynnettävissä. Eduskunnan kanslia julkaisee tietokantaa kansalaisaloitteista ja valiokuntiin annetuista asiantuntijalausunnoista sekä listaa valiokuntalausuntojen antajista. Valtioneuvoston kanslia julkaisee listan hallitusneuvotteluiden työryhmiin osallistuneista tai niissä kuulluista ulkopuolisista asiantuntijoista. Epätasaisemmin tietoa julkaistaan ministeriöiden ja työryhmien valmistelusta.

## 2.2 Lobbauksen sääntely

Suomessa ei tällä hetkellä ole erillistä lobbaukseen liittyvää lainsäädäntöä tai yhteistä edunvalvontatapaa. Lobbauksen sääntely perustuu nykyään yleislainsäädännön, kuten virkamieslain, julkisuuslain ja hallintolain, sekä hallinnon ohjesääntöjen, kuten säädösvalmistelun kuulemisohjeiden, muodostamaan kehikkoon. Lisäksi edunvalvonta-alalta löytyy itsesääntelyohjeita.

Osa suomalaisista edunvalvojista on myös rekisteröitynyt EU:n avoimuusrekisteriin.

### *Karenssisopimukset*

Suoraan lobbaukseen kohdistuvaa sääntelyä ovat karenssisopimukset, joilla voidaan rajoittaa valtion virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon tai ammatin harjoittaminen tai muu vastaava toiminta. Karenssisopimus voidaan tehdä sellaisten virkamiesten kanssa, joilla on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi (Valtion virkamieslaki (750/1994) 44a §).

Karenssisopimuksilla pyritään yleensä kontrolloimaan niin sanottua pyöröovi-ilmiötä (revolving doors). Pyöröovi-ilmiöllä tarkoitetaan lobbaavien intressitahojen ja näiden lobbaamien julkisen vallan instituutioiden välistä henkilöstönvaihtoa.

Hallituskauden aikana on myös valmisteltu muutoksia valtion virkamieslakiin (750/1994) muun muassa karenssiaikaan liittyen.

### *Esteellisyys- ja sidonnaisuusilmoitukset*

Ministereillä ja valtion virkamiehillä on hallintolain 27 §:n mukainen velvollisuus ilmoittaa esteellisyydestään ja jättäytyä pois asian käsittelystä.

Ministereiden, ylimpien virkamiesten (valtion virkamieslaki 8a §) ja kansanedustajien (eduskunnan työjärjestys 76a–b §) on ilmoitettava myös sidonnaisuuksistaan. Sen sijaan poliittisen avustajakunnan ei edellytetä ilmoittavan sidonnaisuuksistaan.

Hallituskauden aikana on myös valmisteltu muutoksia valtion virkamieslakiin (750/1994) muun muassa sidonnaisuuksien ilmoittamiseen liittyen.

### *Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki)*

Perustuslaissa turvatusta hallinnon avoimuudesta säädetään pääosin julkisuuslaissa (621/1999), jonka nojalla viranomaisen on pyynnöstä annettava tietoa hallussaan olevista julkisista asiakirjoista ja joissakin tapauksissa proaktiivisesti tiedotettava niistä. Hallinnon eri yksiköiden käytännöt asiakirjojen oma-aloitteisen julkaisemisen suhteen vaihtelevat. Oma-aloitteinen julkaiseminen ja viime kädessä velvollisuus luovuttaa asiakirjoja tai tietoa asiakirjoista niitä vaadittaessa tarjoavat paljon tietoa virallista tietä tapahtuvasta vaikuttamisesta.

Julkisuuslain perusteella on ennen kaikkea mahdollista saada tietoa valmistelun virallisesta prosessista ja siihen liittyvistä kuulemisista niin ministeriöissä kuin eduskunnassa. Yleensä merkittävä osa julkiseen päätöksentekoon vaikuttamisesta tapahtuu epämuodollisessa prosessissa. Tällainen epävirallinen vaikuttaminen ei usein näy julkisen päätöksenteon dokumentaatioissa, kuten

hallituksen esityksissä tai kokouspöytäkirjoissa. Asiakirjajulkisuus ei siten yleisesti tee epävirallista vaikuttamista näkyväksi.

Joissain tapauksissa ministereiden, näiden poliittisten avustajakuntien ja ministeriön virkamiesten lähettämät ja vastaanottamat kirjeet ja sähköpostit voivat kuitenkin sisältää epävirallista vaikuttamista, ja viranomaisen hallussa olevina asiakirjoina ne kuuluvat julkisuuslain piiriin (KHO 2020:48), elleivät ne ole virkamiesten keskinäistä sisäistä työskentelyä (KHO 2017:157). Siten ne on yleensä arkistoitava ja pyynnöstä luovutettava. Pyyntöön tekeminen kuitenkin edellyttää tietoa yhteydenpidosta, eikä sitä epävirallisen vaikuttamisen osalta välttämättä ole. Julkisuuslaki ei myöskään ulotu kansanedustajien toimintaan ja viestinvaihtoon.

Oikeusministeriössä on käynnissä julkisuuslain päivittämisen valmistelu.

#### *Kuulemisen ohjesäännöt*

Nykyisellään valmistelua ja siihen liittyvää kuulemistä tulee dokumentoida sekä valmisteluasiakirjoihin että valtioneuvoston hankerekisteriin (Hankeikkuna). Dokumentointia asiakirjoihin ohjaavat oikeusministeriön antamat lainvalmisteluohjeet. Hankeikkunan käyttöä ohjaa valtioneuvoston kanslian määräys hanketiedon hallinnasta valtioneuvostossa (VNK/688/31/2016).

Valtioneuvoston [lainvalmisteluohjeet](#) muodostavat kokonaisuuden, jolla annetaan tarkat ohjeet lainvalmisteluprosessiin liittyvistä menettelyistä. Lobbauksen näkökulmasta etenkin hallituksen esityksen laatimisohteet (HELO) ja säädösvalmistelun kuulemisohteet ovat keskeisiä. Niissä muun muassa ohjeistetaan kuulemisten toteuttamista ja dokumentointia. Kyseiset ohjeet määrittelevät pitkälti lainsäädännöllisen jalanjäljen toteutumisen ministeriöissä tehtävän valmistelun osalta. Ohjeet ovat tältä osin melko yksityiskohtaiset, mutta haasteita on etenkin ohjeiden noudattamiseen ja niiden kattavuuteen liittyen. Esimerkiksi epämuodollinen kuuleminen ja sidosryhmäyhteistyö jäävät dokumentoimatta ja alkuvaiheen virallisen kuulemisen dokumentoinnin tarkkuudessa on suurta vaihtelua.

Valtioneuvoston kanslian määräys hanketiedon hallinnasta valtioneuvostossa (VNK/688/31/2016) ohjaa valtioneuvoston hankerekisterin käyttöä. Määräys koskee tällä hetkellä vain lausuntokierrosten dokumentointia ja lausuntojen viemistä rekisteriin.

#### *Lobbaukseen liittyvä itsesääntely*

Suomesta löytyy jonkin verran lobbaukseen liittyvää itsesääntelyä, mutta se on enimmäkseen alakohtaista ja perustuu vapaaehtoisuuteen.

Yhteistä ohjeistusta on pyrkinyt luomaan edunvalvonnan ammattilaisten verkosto Edunvalvontafoorumi, joka on valmistellut eettiset ohjeet, joihin foorumissa mukana olevat tahot ovat sitoutuneet. Edunvalvontafoorumi esitti vuonna 2012 eduskunnalle ja valtioneuvostolle, että Suomeen laadittaisiin yhteiset eettiset ohjeet lobbaukseen. Neuvottelupohjaksi Edunvalvontafoorumi esitti laatimiaan eettisiä menettelytapasäännöksiä. Tämä ehdotus ei edennyt.

Viestinnän ammattilaisten ProCom ry on laatinut oman eettisen ohjeensa vaikuttajaviestintään. Lisäksi järjestö perusti vuonna 2014 vaikuttajaviestintää tekeville jäsenilleen rekisterin, johon jäsenet voivat ilmoittaa henkilötietonsa ja sidonnaisuutensa vapaaehtoisesti.

Edunvalvonta-alan itsesääntelyn haasteena on hajanaisuus, pistemäinen vaikuttavuus ja heikko velvoittavuus.

*EU:n avoimuusrekisteri*

Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission sopimus pakollisesta avoimuusrekisteristä tuli voimaan 1.7.2021. Sopimus korvaa aiemman, vuonna 2014 tehdyn Euroopan parlamentin ja komission välisen sopimuksen vapaaehtoisesta rekisteristä.

Pakollinen rekisteri toimii ehdollisuuden periaatteella. Ehdollisuudella tarkoitetaan sitä, että rekisteröityminen rekisteriin on välttämätön ennakkoehto sille, että edunvalvojat voivat toteuttaa tiettyä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa. Toimielimet voivat yksittäisillä päätöksillä päättää, minkälaisen edunvalvontatoimien ehdoksi avoimuusrekisteriin rekisteröityminen asetetaan. Toimielimet voivat ottaa käyttöön myös täydentäviä avoimuustoimenpiteitä, joilla kannustetaan edunvalvoja rekisteröitymään. Periaatteessa rekisteröityminen on edelleen vapaaehtoista, mutta käytännössä rekisteröitymiseen kannustetaan erilaisilla toimielinten tarjoamilla lisäoikeuksilla (pääsy tiloihin, osallistumisoikeus työryhmiin ja kuulemisiin jne.).

Suomalaisia yhteisöjä löytyi rekisteristä vuoden 2021 syyskuussa yhteensä 292.

EU pyrkii aktiivisesti kehittämään oman ja jäsenvaltioiden toiminnan avoimuutta. EU:ssa esimerkiksi valmistellaan parhaillaan uutta EU-tason sääntelyä poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskien. Asetusehdotuksella on vaikutusta poliittisen viestinnän harjoittamiseen.

### **3 Tavoitteet**

Avoimuusrekisterin tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa ja ministeriöissä tehtävän päätöksenteon avoimuutta rekisteröimällä niihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa (lobbausta), joka nykyisellään jää usein julkisuuslain ulottumattomiin. Rekisteristä löytyvillä tiedoilla kansalaiset ja vaikuttamistoiminnan kohteet saavat jatkossa kattavammin tietoa poliittiseen järjestelmään ja valtionhallintoon vaikuttavista toimijoista, näiden intresseistä, vaikuttamisen kohteista ja toimintatavoista. Tämä auttaa arvioimaan päätösten syntyä ja niiden taustalla olevia intressejä.

Avoimuusrekisterilainsäädäntö laajentaa julkisuusperiaatteen koskemaan erilaisia epämuodollisen ja virallisen kanssakäymisen muotoja. Päättäjien, virkamiesten ja lobbausta harjoittavien tahojen vuoropuhelu on viime vuosikymmeninä lisääntynyt ja säännönmukaistunut ja verkostoimainen yhteistyö on kasvattanut suosiotaan. Tällaiset toiminnan muodot, jotka jäävät usein julkisuudelta piiloon ja nousevat esille vasta päätösten syntymisen jälkeen, ovat olleet omiaan lisäämään päätöksiin ja niiden valmisteluun kohdistuvaa epäluottamusta. Julkaisemalla ajantasaisesti tietoa lobbauksesta voidaan osoittaa lobbauksen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää ja hälventää lobbaukseen kohdistuvia epäilyksiä.

Avoimuusrekisteri sitouttaisi lobbausta harjoittavat toimijat ja tarjoaisi puitteet yhteisten pelisääntöjen, kuten hyvän edunvalvontatavan, kehittämiseksi. Lisääntyvä avoimuus myös kannustaa päättäjiä ja virkakuntaa arvioimaan toimintaansa, mikä vahvistaa entisestään poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän integriteettiä. Avoimuusrekisterin tarkoituksena ei ole estää yhteiskunnallista vaikuttamista ja vuoropuhelua, vaan tehdä siitä nykyistä avoimempaa ja kannustaa sekä hyvien edunvalvonta- että kuulemistapojen noudattamiseen.

## 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### 4.1 Keskeiset ehdotukset

#### *Rekisteröintivelvollisuus eduskuntaa ja ministeriöitä lobbaaville toimijoille*

Laissa säädettäisiin rekisteröintivelvollisuus vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää elinkeinonharjoitettavaa neuvontaa harjoittaville yksityisille elinkeinonharjoittajille ja oikeushenkilöille. Rekisteröintivelvollisuuteen säädetään useita rajoituksia. Yksityisistä elinkeinonharjoittajista eli toiminimiyrityksistä rekisteröintivelvollisuus koskee ainoastaan niitä, joiden elinkeinotoimintaan liittyy päätoimista vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa. Oikeushenkilöistä rekisteröintivelvollisuuteen ei sisälly vastaavaa kategorista rajausta, mutta esimerkiksi kaikki pienimuotoinen vaikuttamistoiminta ja tavanomainen asiointi viranomaisessa jäävät rekisterin ulkopuolelle. Oikeushenkilöitä ovat muun muassa rekisteröidyt yhdistykset, osakeyhtiöt, henkilöyhtiöt ja säätiöt.

Lain tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa ja ministeriöissä tehtävän päätöksenteon läpinäkyvyyttä rekisteröimällä niihin kohdistuvaa sellaista vaikuttamistoimintaa, jota tehdään virallisten työryhmien ja kuulemisten, kuten lausuntokierrosten ja valiokuntakuulemisten ulkopuolella. Tämä epävirallisempi vaikuttamistoiminta on usein tärkein lobbauksen muoto, joka jää nykyisellään julkisuusperiaatteen ulkopuolelle. Sen sijaan virallinen vaikuttaminen talentuu asiakirjoihin ja tulee julkisuuslain perusteella julkiseksi. Lobbaukseksi laskettaisiin myös vaikuttamistoimintaan liittyvä, elinkeinonharjoitettava neuvonta, jolloin taustalle jäävät konsulttilobbaajat saadaan myös avoimuusrekisterin piiriin.

#### *Velvoite määräaikaisraportointiin lobbaustoiminnasta ja sen resursseista*

Lain tavoitteena on lisätä lobbauksesta saatavaa tietoa. Laissa asetettaisiin rekisteröitymisvelvoitteen lisäksi velvoite raportoida vaikuttamistoimintaa ja sen resursseja.

Laissa säädettäisiin annettavat tiedot ja raportointijaksot. Säännöksillä pyritäisiin siihen, että avoimuusrekisteri sisältäisi ajantasaista ja laadukasta tietoa lobbauksesta. Avoimuusrekisterissä olevat toimijat raportoisivat vaikuttamistoiminnastaan kaksi kertaa vuodessa. Raportointijaksot olisivat kiinteitä, jotta avoimuusrekisterin toiminta olisi sekä lobbaajille että yleisölle ennakoitavaa. Tietoja annettaisiin siten, että niistä kävisi ilmi yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Lisäksi tulisi kertoa, mikäli toimintaa tehtäisiin asiakkaan puolesta. Asiakkaan nimen lisäksi neuvonnasta tulisi kertoa yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat.

Vaikuttamistoimintaan liittyvät taloudelliset tiedot raportoitaisiin kerran vuodessa muun raportoinnin yhteydessä. Taloudellisten tietojen raportoinnilla pyritäisiin tarjoamaan tietoa eri toimijoiden resursseista. Resursseilla on tutkimusten mukaan yhteys lobbauksen vaikuttavuuteen.

Raportointi tehtäisiin ilmoituksella. Ilmoituksen tekeminen pyritäisiin järjestämään siten, että sen tekemisestä syntyisi mahdollisimman kevyt hallinnollinen taakka.

#### *Rekisteriviranomainen sekä neuvonta- ja valvontatoiminnan järjestäminen*

Laissa ehdotetaan rekisteriviranomaiseksi Valtiontalouden tarkastusvirastoa (VTV). VTV on perustuslain 90.2 §:ssä säädetty, eduskunnan yhteydessä toimiva ylin ulkoinen tarkastaja, joka tarkastaa valtion taloudenhoitoa sekä valvoo finanssipolitiikkaa ja vaali- ja puoluerahoitusta.

Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) on tarkemmin säädetty viraston asemasta, tehtävistä sekä toimivaltuuksista. VTV:n strategiassa ja tarkastussuunnitelmassa korostetaan tarkastus- ja valvontatoiminnan liittyvän tiiviisti hyvään hallintoon ja sen kehittämiseen, missä VTV pyrkii olemaan aktiivinen ja keskeinen toimija.

Avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävien antaminen VTV:lle ei vaaranna sen päätehtävän hoitamista, eikä ehdotettava sääntely siten näytä olevan ongelmallinen perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta. Lisäksi VTV olisi riittävän uskottava ja riippumaton valvoja suhteessa valvotaviin, mikä lisäisi valvonnan ja rekisterin uskottavuutta. Avoimuusrekisteriviranomaiselle kaa-vaillut tehtävät muodostaisivat VTV:n nykyisten tehtävien kanssa selkeän ja luonnollisen tehtäväkokonaisuuden, joka tukisi erityisesti VTV:n strategisia tavoitteita julkishallinnon integriteetin ja hyvän hallinnon vahvistamisesta. Keskeistä on myös se, että avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävistä koituvat kustannukset on tarkoitus kattaa kokonaisuudessaan tehtävään varatulla määrärahalta, jolloin avoimuusrekisteritehtävien hoitaminen ei olisi pois VTV:n muusta toiminnasta, etenkin sen päätehtävän hoitamisesta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään korostanut kokonaisarviointia ratkaistaessa uusien tehtävien soveltuvuutta VTV:lle. Kokonaisharkinnan perusteella VTV vaikuttaa soveltuvan tarkastelluista viranomaisista parhaiten hoitamaan avoimuusrekisteriviranomaisen tehtäviä. Tehtävien vaikutusta VTV:hen on käsitelty tarkemmin luvussa 4.3.4. Vaikutukset viranomaisiin ja poliittisiin päättäjiin.

#### *Sähköinen rekisteri*

Laissa ehdotetaan, että avoimuusrekisterin sisältämät tiedot julkaistaisiin kokonaisuudessaan avoimuusrekisteri.fi-palvelussa, jota VTV ylläpitäisi.

Tiedot säilytettäisiin 10 vuoden ajan julkisessa avoimuusrekisterissä, minkä jälkeen ne arkistoitaisiin pysyvästi tutkimuskäyttöä ja muuta tarkastelua varten.

#### *Neuvottelukunta*

Laissa ehdotetaan, että VTV asettaa neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on seurata avoimuusrekisterin toimintaa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöfoorumina lakiin liittyville sidosryhmille. Neuvottelukunnan päätehtävänä olisi sitouttaa lain soveltamisalan piiriin kuuluvat sidosryhmät osaksi lain toimeenpanoa ja seurantaa sekä hyvän edunvalvontakulttuurin kehittämistä.

Kansainväliset esimerkit osoittavat sitoutumisen olevan erityisen tärkeä tekijä lobbausrekisterisääntelyn onnistuneessa toimeenpanossa. Edunvalvontajärjestöt ovat ylläpitäneet epävirallista verkostoa, Edunvalvontafoorumia, joka on koonnut yhteen edunvalvonta-alalla työskenteleviä toimijoita. Verkosto on ajanut yhteistä pohjaa ja ymmärrystä edunvalvontakulttuurin ja -sääntelyn kehittämiseksi. Verkoston haasteena on ollut se, että se tavoittaa vain ammatillisesti edunvalvontaa tekevät toimijat, minkä lisäksi sen toiminta on ollut epävirallista. Näin ollen virallisen neuvottelukunnan asettamista voidaan pitää perusteltuna, jotta yhteistyöelimeen saadaan kattava edustus kaikista sidosryhmistä ja virallinen mandaatti toimia yhteistyöfoorumina.

#### *Hyvä edunvalvontatapa*

Laissa ehdotetaan, että VTV:n asettaman neuvottelukunnan tehtäväksi tulisi muiden tehtävien ohella hyvää edunvalvontatapaa koskevien suositusten laatiminen. Hyvällä edunvalvontatavalla



pyrittäisiin luomaan nykyistä yhtenäisempi eettinen edunvalvonnan koodisto, mikä edistäisi hyvän edunvalvontakulttuurin kehittymistä ja jalkautumista lain soveltamisalan piiriin kuuluvien toimijoiden keskuudessa. Hyvä edunvalvontatapa ei olisi velvoittava, mutta halutessaan rekisteröinti-ilmoituksen tekevät toimijat voisivat ilmoittaa sitoutuvansa ohjeiden noudattamiseen.

#### *Yleinen tietosuojasetus ja sen sääntelyliikkumavara*

Henkilötietojen käsittelystä säädetään EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa (2016/679) sekä sitä täydentävässä kansallisessa yleislaissa eli tietosuojalaissa (1050/2018). Avoimuusrekisterin yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta on varmistuttava siitä, että se tapahtuu yleisen tietosuojasääntelyn vaatimuksia noudattaen ja että rekisteriä koskeva lainsäädäntö toteutetaan yleisen tietosuojasetuksen mahdollistaman sääntelyliikkumavaran puitteissa.

Henkilötietojen käsittelylle on oltava yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklassa tarkoitettu käsittelyn yleinen oikeusperuste. VTV:n suorittamaan, avoimuusrekisterin yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn voisi soveltua oikeusperusteena yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi. Avoimuusrekisterilaki muodostaisi tällaisen veloitteen.

Henkilötietojen käsittely ei kuitenkaan voi suoraan perustua yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, vaan 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti käsittelyn perusteesta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Koska asiaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole, on avoimuusrekisterin yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä säädettävä erikseen.

Rekisterillä pyritään lisäämään valtion tasolla tehtävän päätöksenteon avoimuutta rekisteröimällä siihen kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa (lobbausta). Rekisteristä löytyvillä tiedoilla kansalaiset ja vaikuttamistoiminnan kohteet saavat jatkossa kattavammin tietoa poliittiseen järjestelmään ja valtionhallintoon vaikuttavista toimijoista, näiden intresseistä, vaikuttamisen kohteista ja toimintatavoista. Ehdotettavan avoimuusrekisterin voidaan edellä esitetyt perusteet huomioiden katsoa täyttävän vaatimuksen yleisen edun mukaisesta tavoitteesta ja sitä voidaan pitää oikeasuhtaisena sillä tavoiteltuun päämäärään nähden ottaen huomioon rekisterillä saavutettavat, esityksessä tarkemmin kuvatut hyödyt. Tavoiteltavia hyötyjä ei ole mahdollista saavuttaa ilman henkilötietojen käsittelyä.

Yleisen tietosuojasetuksen 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 -menetelyistä. Ehdotetussa laissa käytettäisiin tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mahdollistamaa sääntelyliikkumavaraa.

#### **4.2 Jatkokehitystarpeet**

Edellisellä vaalikaudella puhemies Risikon johtama parlamentaarinen työryhmä päätyi yksimielisesti ehdottamaan avoimuusrekisterin käyttöönottoa alkuvaiheessa ainoastaan valtion tasolle. Työryhmän mukaan avoimuusrekisterisääntelyä tulisi kuitenkin myöhemmin harkita laajennettavaksi kunnalliselle ja alueelliselle tasolle, kun valtion tason avoimuusrekisteristä on saatu ko-

kemuksia. Avoimuusrekisterivalmistelun aikana toteutettujen kuulemisten palaute oli samansuuntainen. Rekisterin laajentamista alue- ja kuntatasolle ehdotetaan arvioitavaksi avoimuusrekisterilain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä.

Toimeenpanon yhteydessä viranomaisten nykyisiä sidosryhmäyhteistyön dokumentointikäytäntöjä tulee pyrkiä tarkentamaan ja systematisoimaan virallisten kuulemisten osalta.

Viranomaisten tulisi jatkossa kiinnittää yhä enemmän huomioita sidosryhmäyhteistyön hyviin käytänteisiin ja tarjota henkilöstölleen koulutusta ja ohjeistusta laadukkaan ja hyvän hallinnon mukaisen sidosryhmäyhteistyön tekemisestä.

### 4.3 Pääasialliset vaikutukset

#### 4.3.1 Vaikutukset kansalaisten asemaan

##### *Vaikutukset kansalaisten tiedonsaantiin ja luottamukseen*

Avoimuusrekisteri parantaa merkittäväällä 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. Etenkin median ja tutkijoiden arvioidaan hyödyntävän avoimuusrekisterin tarjoamaa tietoa, mikä lisänee avoimuusrekisterissä olevan tiedon vaikuttavuutta ja kansalaisten tiedonsaantia lobbauksesta niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä.

Avoimuusrekisteri vahvistaa julkisuusperiaatteen toteutumista lobbauksen osalta kolmella tavalla. Ensinnäkin avoimuusrekisteri laajentaa julkisuusperiaatteen koskemaan myös sellaista eduskunnan ja ministeriöiden toimintaa, josta ei välttämättä synny asiakirjaa. Julkisuuslain mukaisesti jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisen julkisesta asiakirjasta, mutta kuten nykytilan arvioinnissa on luvussa 2 tuotu esille, vaikuttamistoiminnasta merkittävä osa jää nykyisellään tämän periaatteen ulkopuolelle. Jatkossa tällainen usein epävirallisempi, verkostomaisempi ja suhdetoimintaan liittyvä yhteydenpito, jota vaikuttamistoiminnassa keskeisesti hyödynnetään, tulee avoimuusrekisterin myötä selkeästi julkisuusperiaatteen piiriin. Toiseksi avoimuusrekisteri mahdollistaa myös entistä paremmin julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen tekemisen viranomaisten suhdetoimintaan liittyen, sillä tietopyynnön tekijän on avoimuusrekisterin tarjoamien tietojen perusteella entistä helpompaa kohdistaa tietopyynnöt oikeaan asiakirjaineistoon. Kolmanneksi avoimuusrekisteri tuo poliittiset päätöksentekijät ja näiden avustajakunnan yhä vahvemmin julkisuusperiaatteen piiriin, mikä parantaa kansalaisten mahdollisuutta seurata poliittisen päätöksenteon ympärillä käytävää vuoropuhelua. Avoimuusrekisterin vaikutuksia poliittisten päätöksentekijöiden ja virkakunnan toimintaan arvioidaan tarkemmin luvussa 4.3.4.

Lisääntyneen avoimuuden arvioidaan vahvistavan pidemmällä aikavälillä kansalaisten kokemaa luottamusta poliittista päätöksentekojärjestelmää kohtaan. Keskeistä kuitenkin on, että avoimuusrekisterilainsäädäntö on uskottavaa, avoimuusrekisteriin saadaan laaja-alaisesti eri lobbaustoimijat ja rekisterin sisältämät tiedot ovat paikkaansa pitäviä. Mikäli näin ei tapahdu, kuten luvussa 5.2. käsitellyn Itävallan lobbausrekisterin osalta on jossain määrin käynyt, voi avoimuusrekisterin kaltainen sääntelymekanismi vaikuttaa jopa negatiivisella tavalla kansalaisten kokemaan luottamukseen.

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 lobbaaminen on jouduttu määrittelemään melko laveasti, jotta sääntely kattaisi mahdollisimman laajasti erilaiset lobbauskeinot. Lisäksi erilaiset ilmoitusvelvollisuuteen tehdyt rajaukset on pyritty tekemään ensisijaisesti toimintalahtoisesti, jolloin ilmoitusvelvollisuuden ratkaisee ensisijaisesti 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 kirjjon. Tämän arvioidaan vahvistavan käsitystä siitä, että lobbaus on normaali osa demokraattista päätöksentekoa.

Avoimuusrekisterin soveltamisalan laajuus vaikuttaa siihen, miten laajasti kansalaisten tiedonsaanti paranee valtion tasoon kohdistuvasta lobbauksesta. Nyt ehdotettavassa soveltamisalassa tiedonsaanti lisääntyy eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta lobbauksesta. Tutkimustiedon valossa eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuu merkittävin vaikuttaminen (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6), jolloin ehdotettu soveltamisala kattaa tärkeimmät valtion tasolla olevat lobbauskohteet ja valmistelu- ja päätöksentekoprosessit. Seuraavan hallituskauden aikana on tarkoitus arvioida avoimuusrekisterin soveltamisalan laajentamista saatujen kokemusten perusteella, kuten luvussa 9 esitetään. Tämän arvioidaan vähentävän avoimuusrekisterin alkuvaiheen soveltamiseen liittyviä haasteita (mm. viranomaisasiointiin liittyen), jotka voisivat mahdollisesti vaikuttaa myös avoimuusrekisterin luotettavuuteen kansalaisten silmissä. Avoimuusrekisterin soveltamisalaa on käsitelty tarkemmin luvussa 5.1, jossa punnitaan tarkemmin eri soveltamisalavaihtoehtoja.

Avoimuusrekisterin 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. Avoimuusrekisterissä on kuitenkin pyritty löytämään sellainen ratkaisu, joka olisi tasapainoinen ja huomioisi sekä kansalaisten tiedonsaantiin että lobbaustoimijoiden hallinnolliseen taakkaan liittyvät näkökulmat, joita käsitellään tarkemmin luvuissa 4.3.2. ja 4.3.3.

Avoimuusrekisterin pakollisuus tekee sen tiedoista luotettavampia, sillä kaikkien ilmoitusvelvollisten on rekisteröidyttävä ja ilmoitettava toiminnastaan avoimuusrekisteriin. Avoimuusrekisterin luotettavuuden lisäämiseksi ja kansalaisten tiedonsaannin turvaamiseksi rekisteriviranomaisella on myös oltava riittävät valvonta- ja sanktiovaltuudet. Rekisteriviranomaisen valvonta- ja sanktiomenettelyitä ja niiden vaikutuksia tarkastellaan tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Lobbauksen toimintakeskeisen määritelmän, rekisterin julkisuuden sekä rekisteriviranomaisen valvonta- ja sanktiovaltuuksien arvioidaan yhdessä vähentävän merkittävällä tavalla riskiä siitä, että avoimuusrekisterisääntelyä alettaisiin kiertää tai avoimuusrekisteriä käyttämään esimerkiksi hybridivaikuttamistarkoituksessa. Avoimuusrekisteriin liittyviä laiminlyöntiriskejä käsitellään tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa luvussa 7.

*Vaikutukset kansalaisten osallistumiseen, järjestäytymiseen ja elinkeinovapauteen*

Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä yksityishenkilöiden yhteydenpitoa, järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai puolue toimintaa. Näin ollen avoimuusrekisterillä ei ole vaikutuksia kansalaisten osallistumisoikeuksiin, jotka on turvattu perustuslain 14 §:ssä. Kansalaisten osallistumisoikeuksien turvaamiseksi lain soveltamisalaa on rajattu siten, että yksittäisten kansalaisten vaikuttamistoimintaa muistuttava yksityisten elinkeinonharjoittajien ja oikeushenkilöiden pienimuotoinen toiminta jää lain ulkopuolelle. Esimerkiksi pienyrityksen tai paikallisjärjestön aktiivin henkilökohtaisen asian edistäminen rinnastuu yksittäisen kansalaisen poliittiseen vaikuttamistoimintaan, eikä sitä rekisteröidä.

Avoimuusrekisterillä ei myöskään katsota olevan vaikutuksia kansalaisten perusoikeuksiin järjestäytyä yhteiskunnallisesti tai harjoittaa elinkeinotoimintaa, vaikka avoimuusrekisterillä on vaikutuksia järjestäytyneiden kansalaistoimijoiden ja yritysten toimintaan. Näitä vaikutuksia, joiden arviointia on korostettu valmistelun aikana järjestetyissä kuulemisissa, käsitellään erikseen luvuissa 4.3.2. Kansalaisyhteiskuntavaikutukset ja 4.3.3. Yritysvaikutukset. Avoimuusrekisterin vaikutuksia kansalaisten osallistumisoikeuksiin sekä yhdistymis- ja elinkeinovapauteen käsitellään tarkemmin luvussa 11.

*Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan*

Avoimuusrekisterin yhteydessä käsitellään yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Näitä ovat kansanedustajien, ministereiden, ministereiden toimikaudeksi nimettyjen valtiosihteerien ja ministereiden erityisavustajien poliittiseen toimintaan liittyvät tiedot sekä yksityisten elinkeinonharjoittajien vaikuttamistoimintaan liittyvät tiedot, joiden avulla on periaatteessa mahdollista saada tietoa yksityisen elinkeinonharjoittajan poliittisista mielipiteistä ja toiminnasta. Lisäksi yksityisten elinkeinonharjoittajien jäsenyydet työmarkkinajärjestöissä ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa mainittujen erityisten henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Kieltoa ei sovelleta, jos käsittelyn perusteena on jokin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa säädetty peruste. Avoimuusrekisterin osalta kyseeseen tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukainen käsittely yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön ja tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla.

Kansanedustajat, ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimetyt valtiosihteerit ja ministereiden erityisavustajat, eduskunnan pääsihteeri ja apulaispääsihteeri sekä ministeriöiden kansliapäälliköt ja osastopäälliköt ovat päätöksentekojärjestelmän keskeisimmät toimijat, joihin lobbaminen usein kohdistuu. Avoimuusrekisterilaille asetettujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että näihin tahoihin kohdistuva lobbaminen yksilöidään henkilön tarkkuudella. Kansanedustajista, ministereistä, ministereiden toimikaudeksi nimetyistä valtiosihteereistä ja ministereiden erityisavustajista, eduskunnan pääsihteeristä ja apulaispääsihteeristä sekä ministeriöiden kansliapäälliköistä ja osastopäälliköistä rekisteröitävät tiedot koskevat ainoastaan heidän toimintaansa päätöksentekijän roolissa tai virassa, eivätkä ne ulotu yksityiselämään tai toisessa yhteiskunnallisessa roolissa toimimiseen (esimerkiksi kunnallispoliitikkona tai muussa luottamus tehtävässä). Eron tekeminen erilaisten roolien välillä voi tosiasiallisesti olla hankalaa. Avoimuusrekisterin tietojen julkisuus mahdollistaa myös sen, että henkilön tarkkuudella yksilöityjen vaikuttamistoiminnan kohteiden on mahdollista tarkistaa itsenäisesti heitä itseään koskevia tietoja ja ilmoittaa mahdollisista virheistä. Rekisterin soveltamisalan rajaaminen koskemaan aino-

astaan yksityisten elinkeinonharjoittajien ja oikeushenkilöiden harjoittamaa vaikuttamistoimintaa sekä vaikuttamistoiminnasta tallennettavien tietojen yleisyyden taso vähentävät kuitenkin merkittävästi riskiä muiden kuin avoimuusrekisterilain tarkoittamien tietojen tallentamisesta. Lisäksi avoimuusrekisterissä henkilön tarkkuudella yksilöidyillä henkilöillä on tietosuoja-asetuksen nojalla oikeus pyytää virheellisten henkilötietojen oikaisemista. Tiedot vaikuttamistoiminnasta olisivat saatavilla julkisesti tietoverkon kautta 10 vuotta, minkä jälkeen ne arkistoitaisiin tutkimuskäyttöä varten.

Yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta elinkeinotoimintaan liittyvät tiedot, kuten toiminimi, sisältävät henkilötietoja. Näin ollen avoimuusrekisteriin tallennettavien yksityisten elinkeinonharjoittajien vaikuttamistoimintaa koskevien tietojen voidaan katsoa sisältävän tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, joista ilmenee poliittisia mielipiteitä ja mahdollinen ammattiliiton jäsenyys. Yksityisten elinkeinonharjoittajien kohdalla on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei lakia sovelleta yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, joka ei harjoita päätoimisesti vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa. Rajauksen johdosta avoimuusrekisteriin arvioidaan päätyvän ainoastaan elinkeinotoimintana lobbaukselta harjoitettavia toimijoita, jolloin tiedot liittyvät pikemminkin elinkeinon kuin poliittisen toiminnan harjoittamiseen.

Käyttötarkoitussidonnaisuus edellyttää, että henkilötiedot on aina kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla. Avoimuusrekisteriin talletettujen henkilötietojen käyttötarkoitus liittyy vaikuttamistoiminnan julkistamiseen ja tietoja on tarkoitus käyttää myöhemmin poliittisen järjestelmän päätöksenteon arvioimiseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna mahdollisena toteuttaa, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II). Avoimuusrekisterillä voidaan katsoa olevan tällaiset painavat perusteet, joita on käsitelty tarkemmin sääätämisympäristöselvityksissä luvussa 11.

Avoimuusrekisterilain 10 §:n tiedonsaantioikeudet liittyvät erilaisten laiminlyöntitilanteiden selvittämiseen, millä pyritään turvaamaan viime kädessä avoimuusrekisterin toimintaa ja luotettavuutta sekä ilmoitusvelvollisten ja vaikuttamistoiminnan kohteiden oikeusturvaa. Viranomaisen tiedonsaantioikeus sisältää aina puuttumisen yksityiselämän suojaan, ja tiedonsaantioikeutta rajaamalla voidaan vaikuttaa tämän puuttumisen laajuuteen. Avoimuusrekisterilain tiedonsaantioikeudet on yksilöity eri laiminlyöntitilanteisiin ja niiden selvittämiseksi välttämättömiin tietoihin. Koska tiedonsaantioikeus koskee käytännössä mitä erilaisimpia yhteydenpitotilanteita, on tiedonsaantioikeutta rajattu selvitykseen, jossa kuvaillaan yhteydenpitoa sen sijaan, että jouduttaisiin antamaan siihen liittyvää primääriaineistoa, kuten sähköpostiviestejä. Selvitystä voidaan pyytää sekä ilmoitusvelvolliselta että vaikuttamistoiminnan kohteelta, mikä mahdollistaa vertailutiedon saamisen. Tämän katsotaan olevan riittävän tehokas keino laiminlyöntitapausten selvittämiseksi, kun huomioidaan, että tietosuojavaikuttamistoimintaa ja poliisilla on eräissä avoimuusrekisterilakiin liittyvissä yksittäistapauksissa, joita käsitellään 9 §:n perusteluissa, mahdollisuus käyttää tilanteen selvittämiseksi laajempia tiedonsaantioikeuksia.

Lähtökohtaisesti tiedonsaantioikeuksien ulottaminen primääriaineistoihin ei siten ole avoimuusrekisterin valvontaan tarvittavassa laajuudessa tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista perustuslakivaliokunnan edellyttämien vaatimusten mukaisesti. Ainoastaan 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu tiedonsaantioikeus taloudellisiin tietoihin liittyvien laiminlyöntiepäilyksien selvittämiseksi on tarkoituksenmukaista sitoa välttämättömiin primääriaineistoihin, joilla annettujen taloudellisten tietojen oikeellisuutta voidaan selvittää.

Esityksen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen arvioidaan tarkemmin luvun 4.1. osiossa Yleinen tietosuoja-asetus ja sen kansallinen liikkumavara, luvussa 4.3.1, säännöskohtaisissa perusteluissa sekä suhteessa perusoikeuksien suojaan jaksossa 11.

#### 4.3.2 Kansalaisyhteiskuntavaikutukset

Avoimuusrekisterilainsäädännöllä on vaikutuksia järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan, mutta vaikutusten arvioidaan kokonaisuudessaan olevan tarkoituksenmukaisia, kohtuullisia ja oikeasuhtaisia sääntelyn tavoitteet huomioon ottaen. Vaikutukset liittyvät yhdistysten ja säätiöiden hallinnolliseen taakkaan ja niiden yhteiskunnallisen vaikuttamistoiminnan mahdollisiin muutoksiin. Vaikutukset koskevat ainoastaan sellaisia yhdistyksiä ja säätiöitä, jotka harjoittavat pitkäjänteistä ja suunnitelmallista vaikuttamistoimintaa. Puoluetoiminta on kuitenkin rajattu sääntelyn ulkopuolelle. Tällä estetään se, että sääntely vaikeuttaisi puolueiden sisäistä toimintaa ja kaventaisi kansalaisten poliittisia oikeuksia.

Kuten luvussa 2.1. esitetään, vaikuttamistoimintaa harjoittavien yhdistysten tarkkaa lukumäärää on vaikea arvioida. Yhdistysten osalta voidaan kuitenkin arvioida, että enimmillään vain parikymmentä prosenttia kaikista aktiivisista yhdistyksistä, joita arvioidaan olevan noin 24 000, voisi joutua tarkastelemaan omaa toimintaansa suhteessa avoimuusrekisterilain velvoitteisiin. Todennäköistä on, etteivät kaikki tästä joukosta päädy rekisteriin. Tämä johtuu siitä, että pienimuotoinen vaikuttamistoiminta jää sääntelyn ulkopuolelle. Oletettavaa on, että rekisteriin päätyy tästä syystä todennäköisemmin valtakunnallisia yhdistyksiä, joissa on palkattua henkilökuntaa, kuin alueellisia ja vapaaehtoisvoimin toimivia yhdistyksiä, koska nämä pitävät huomattavasti useammin yhteyttä valtiollisen tason päättäjiin ja viranomaisiin.

Säätiöiden osalta ei ole tarkkaa tietoa niiden vaikuttamistoiminnasta. Oletettavaa kuitenkin on, että säätiöiden osalta vaikuttamistoiminta keskittyy suuriin ja merkittäviin säätiöihin, joilla on kyky harjoittaa säännöllistä vaikuttamistoimintaa.

Kaiken kaikkiaan voidaan arvioida, että suurin osa yhdistys- ja säätiökentästä tulee jäämään sääntelyn ulkopuolelle, sillä ne eivät harjoita valtion tason vaikuttamistoimintaa tai niiden vaikuttamistoiminta on pienimuotoista.

#### *Yhdistysten ja säätiöiden hallinnollisen taakan kasvu*

Ehdotettava lainsäädäntö tulee kasvattamaan hallinnollista taakkaa kaikissa niissä yhdistyksissä ja säätiöissä, joissa harjoitetaan suunnitelmallista ja pitkäjänteistä vaikuttamistyötä. Tällaisten yhdistysten ja säätiöiden hallinnollinen taakka kasvaa siksi, että avoimuusrekisterilainsäädäntö velvoittaa niitä rekisteröitymään ja raportoimaan vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä neuvonnasta määräajoin. Hallinnollisen taakan arvioidaan kuitenkin pysyvän vähäisenä ja kohtuullisena kaikille sääntelyn piiriin kuuluville yhdistyksille ja säätiöille.

Hallinnollisen taakan suuruus riippuu vaikuttamistoiminnan määrästä ja laajuudesta. Mitä aktiivisempaa ja laajempaa yhdistyksen tai säätiön vaikuttamistoiminta on, sitä suurempi hallinnollinen taakka niille toiminnasta syntyy. Hallinnollinen taakka ei kuitenkaan kasva lineaarisesti vaikuttamistoiminnan määrän kanssa, vaan riippuu harjoitettavan toiminnan laajuudesta. Tämä johtuu siitä, että toimintaa raportoidaan kokoavasti ja yleisellä tasolla, eikä yksittäisten yhteydenottojen tai neuvontakertojen tasolla. Tällöin hallinnollisen taakan voidaan katsoa pysyvän maltillisena ja oikeassa suhteessa harjoitetun toiminnan laajuuteen ja merkittävyyteen nähden.

Määrällisesti merkittävin hallinnollinen taakka sääntelystä arvioidaan syntyvän aktiivista ja laaja-alaista vaikuttamistoimintaa harjoittaville yhdistyksille, joilla on suuret resurssit ja merkittävät yhteiskunnalliset intressit. Tällaisia ovat erilaiset etu- ja kansalaisjärjestöjen keskusjärjestöt, joiden harjoittama vaikuttamistoiminta on laaja-alaista ja kattaa määrällisesti suurimman osan sääntelyn piiriin kuuluvasta yhdistysten ja säätiöiden harjoittamasta vaikuttamistoiminnasta. Keskusjärjestöissä vaikuttamistoimintaa varten on palkattua henkilökuntaa tai vaikuttamistoiminta on muutoin hyvin resursoitua, mikä tutkimusten mukaan mahdollistaa laajemman ja tehokkaamman vaikuttamisen erilaisiin asiakokonaisuuksiin (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016). Tällaisille yhdistyksille syntyy sääntelystä suurempi hallinnollinen taakka kuin pienemmille järjestötoimijoille ja säätiöille, joiden vaikuttamistoiminta on lähtökohtaisesti kapeampaa kohdistuen usein vain tiettyihin asiakysymyksiin. Hallinnollisen taakan voidaan tässä tapauksessa katsoa olevan oikeassa suhteessa harjoitetun vaikuttamistoiminnan merkittävyyteen ja laajuuteen sekä toimijoiden resursseihin nähden.

Valmistelun aikana järjestetyissä kuulemisissa yhdistyksille ja säätiöille syntyvä hallinnollinen taakka nousi selvästi esille. Sen toivottiin kohdistuvan tarkoituksenmukaisesti ja oikeasuhtaisesti erilaisiin toimijoihin riippuen toiminnan luonteesta ja merkittävydestä. Samalla kuitenkin tunnistettiin, että tarkoituksenmukainen rekisteri edellyttää jonkinlaista hallinnollisen taakan kasvua kaikille sääntelyn piirissä oleville yhdistyksille ja säätiöille. Erityisesti huolta herätti se hallinnollinen taakka, joka kohdistuu pieniin vapaaehtoisvoimin toimiviin yhdistyksiin, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa. Tällaisten toimijoiden vaikuttamistoiminta on kuitenkin hyvin satunnaista, kanavoituu usein virallisiin kuulemisiin ja saattaa sisältää ruohonjuuritason kansalaistoimintaa. Toimijat saattavat esimerkiksi aktivoitua osallistumaan jonkin lakihankkeen lausuntokierrokseen tai tilaisuuteen, johon on kutsuttu asian käsittelystä vastaava ministeri. Vaikuttamistoimintaan saattaa liittyä myös ruohonjuuritason kansalaistoimintaa, jossa jäsenistöä aktivoidaan ottamaan yhteyttä henkilökohtaisesti. Kaikki tällainen toiminta jää lain soveltamisalan ulkopuolelle, eikä hallinnollista taakkaa näin ollen pääse useimmissa tapauksissa syntymään toimijoiden jäädessä rekisteröitymisvelvollisuuden ulkopuolelle. Myös soveltamisalan rajaamisen eduskuntaan ja ministeriöihin arvioidaan osaltaan keventävän hallinnollista taakkaa, kun hallinnonalojen virastoihin tai muihin valtionhallinnon toimijoihin kohdistuvaa yhteydenpitoa ei tarvitse ilmoittaa. Etenkin alkuvaiheessa soveltamisalan rajauksen arvioidaan helpottavan lain soveltamista ja ilmoitusten tekemistä, mikä on omiaan vähentämään avoimuusrekisteristä syntyvää kuormitusta. Avoimuusrekisterin soveltamisalaa on käsitelty tarkemmin luvussa 5.1, jossa punnitaan tarkemmin eri soveltamisalavaihtoehtoja.

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 pienekin 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 taakka perustuu aina toimijan vaikuttamistoimintaan, jolloin hallinnollisen taakan voidaan katsoa kohdistuvan jokaiseen toimijaan oikeasuhtaisesti ja tarkoituksenmukaisesti vaikuttamistoiminnan merkittävyyden ja laajuuden perusteella.

*Vaikutukset kansalaisyhteiskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin*

Avoimuusrekisterin valmistelun aikana on esitetty huolta rekisterin vaikutuksista kansalaisyhteiskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Merkittävin huoli on liittynyt hallinnolliseen taakkaan, jonka pelätään vaikeuttavan pienten toimijoiden mahdollisuuksia harjoittaa vaikuttamistoimintaa ja osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää kuitenkin ruohonjuuritason kansalaistoiminta ja suurin osan pienistä yhdistyksistä ja säätiöistä, joiden vaikuttamistoiminta on usein satunnaista ja pienimuotoista. Kuten hallinnollista taakkaa kuvaavassa osiossa on tuotu esille, sääntely on rakennettu siten, ettei pienten toimijoiden aktiivisuus automaattisesti lisää hallinnollista taakkaa. Siten hallinnollisen taakan ei arvioida vähentävän kansalaisyhteiskunnan toimijoiden aktiivisuutta ja mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Sen sijaan avoimuusrekisterillä voi olla epäsuoria vaikutuksia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääntymiseen, varsinkin pienempien toimijoiden keskuudessa. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan tekemän selvityksen<sup>6</sup> mukaan järjestökentällä toivotaan tasavertaisempia mahdollisuuksia osallistua hallinnon valmisteluun. Kuten tutkimukset osoittavat, nykyisellään vaikuttamismahdollisuudet keskittyvät suurille edunvalvontajärjestöille, joilla on resursseja tehdä laaja-alaista vaikuttamistoimintaa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016). Valmistelun siirtyessä yhä enemmän virkavalmisteluun ja epävirallisiin verkostoihin korostuvat vaikuttamisessa toimijoiden asema ja resurssit (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6). Kuten luvussa 4.3.4. Vaikutukset viranomaisiin ja poliittisiin päättäjiin tuodaan esille, avoimuusrekisterin oletetaan pitkällä aikavälillä vaikuttavan viranomaisten kuulemiskäytäntöihin siten, että niissä kiinnitetään yhä enemmän huomiota eri sidosryhmien tasavertaiseen kuulemiseen. Tämän arvioidaan lisäävän etenkin pienempien toimijoiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia. Samalla ne saavat tuotua toimintaansa entistä paremmin esille, mikä voi kannustaa entisestään erilaisia järjestötoimijoita yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen ja auttaa viranomaisia tunnistamaan nykyistä laaja-alaisemmin hallinnonalansa sidosryhmiä.

#### 4.3.3 Yritysvaikutukset

Avoimuusrekisterilainsäädännöllä on vaikutuksia yritysten toimintaan, mutta vaikutusten arvioidaan kokonaisuudessaan olevan kohtuullisia ja oikeasuhtaisia ottaen huomioon sääntelyn tavoitteet. Avoimuusrekisterisääntelyn tarkoituksena ei ole vähentää yritysten yhteiskunnallista aktiivisuutta, vaan kannustaa erilaisia yrityksiä vaikuttamaan valtiolliseen päätöksentekoon.

Vaikutukset liittyvät hallinnolliseen taakkaan, yritysten yhteiskunnallisen vaikuttamistoiminnan mahdollisiin muutoksiin ja konsulttilobbausmarkkinoihin. Vaikutukset koskevat ainoastaan sellaisia yrityksiä, jotka harjoittavat suunnitelmallista ja pitkäjänteistä vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa valtiollisella tasolla.

Kuten luvussa 2.1. esitetään, vaikuttamistoimintaa harjoittavien yritysten tarkkaa lukumäärää on vaikea arvioida. Yritysten osalta voidaan kuitenkin arvioida, että enimmillään joitakin prosentteja kaikista yrityksistä, joilla on liikevaihtoa, voisi joutua tarkastelemaan omaa toimintaansa suhteessa avoimuusrekisterilain velvoitteisiin. Todennäköistä on, etteivät kaikki tästä

---

<sup>6</sup> [Järjestöjen rooli ja osallisuus julkisen hallinnon valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa -raportti](#)



joukosta päädy avoimuusrekisteriin. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että pienimuotoinen vaikuttamistoiminta jää sääntelyn ulkopuolelle. Oletettavaa on, että rekisteriin päätyy suurempia yrityksiä tai sellaisia pienempiä yrityksiä, joilla on hyvin merkittävää vaikuttamistoimintaa.

Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin arvioida, että suurin osa yrityksistä tulee jäämään sääntelyn ulkopuolelle, sillä ne eivät harjoita valtion tason vaikuttamistoimintaa tai niiden vaikuttamistoiminta on pienimuotoista.

#### *Yritysten hallinnollisen taakan kasvu*

Ehdotettava lainsäädäntö tulee kasvattamaan hallinnollista taakkaa kaikissa niissä yrityksissä, joissa harjoitetaan suunnitelmallista ja pitkäjänteistä vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa. Tällaisten yritysten hallinnollinen taakka kasvaa sen osalta, että avoimuusrekisterilainsäädäntö velvoittaa yrityksiä rekisteröitymään ja raportoimaan vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä neuvonnasta määräajoin.

Hallinnollisen taakan suuruus riippuu vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän neuvonnan määrästä ja laajuudesta. Mitä aktiivisempaa ja laajempaa yrityksen harjoittama vaikuttamistoiminta tai siihen liittyvä neuvonta on, sitä suurempi hallinnollinen taakka yritykselle 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. Tällöin hallinnollisen taakan voidaan katsoa pysyvän maltillisena ja oikeassa suhteessa harjoitetun toiminnan laajuuteen ja merkittävyyteen nähden.

Määrällisesti merkittävin hallinnollinen taakka sääntelystä syntyy vaikuttamistoiminnan konsulttipalveluita tarjoaville yrityksille, jotka joko harjoittavat asiakkaansa puolesta yhteydenpitoa, neuvovat asiakastaan vaikuttamistoiminnassa tai ovat omaan lukuun yhteydessä vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Tällaiset yritykset harjoittavat laajamittaisesti sääntelyn piiriin kuuluvaa toimintaa, minkä johdosta niihin kohdistuu oletettavasti suurempi hallinnollinen taakka kuin muihin yrityksiin. Hallinnollinen taakka riippuu kuitenkin konsulttiyrityksen toimintatavoista ja asiakasmäärästä. Mitä enemmän konsulttiyritys harjoittaa omaan lukuun tiedonkeruuta ja suhdetoimintaa, asiakkaidensa puolesta suoraa yhteydenpitoa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa, sitä suurempi hallinnollinen taakka sille syntyy. Näin ollen hallinnollinen taakka on omiaan kasvamaan vaikuttamistoimintaan liittyvien konsulttimarkkinoiden merkittävimpien ja suurimpien toimijoiden keskuudessa. Toisaalta näillä yrityksillä on tyypillisesti hyvät hallinnolliset resurssit, joita raportoinnissa voidaan hyödyntää.

Hallinnollinen taakka on myös omiaan kasvamaan sellaisissa omaa vaikuttamistoimintaa harjoittavissa yrityksissä, joilla on suuret resurssit ja merkittävät yhteiskunnalliset intressit, jotka voivat kohdistua kokonaiseen toimialaan tai jopa useampaan toimialaan. Tällöin vaikuttamistoiminta muodostuu laajaksi, kun vaikutettavia asioita ja toimijoita on määrällisesti enemmän. Tällaiset yritykset ovat usein suuryrityksiä, kuten pörssiyrityksiä, joissa vaikuttamistoimintaa varten on palkattua henkilökuntaa tai vaikuttamistoiminta on muutoin hyvin resursoitua. Nämä yritykset kykenevät vaikuttamaan huomattavasti laajemmin ja tehokkaammin erilaisiin asiakokonaisuuksiin, koska ne omaavat merkittävät resurssit vaikuttamiseen. Tällaisille yrityksille syntyy sääntelystä suurempi hallinnollinen taakka kuin pienemmille yrityksille. Hallinnollisen taakan voidaan kuitenkin tässä tapauksessa katsoa olevan oikeassa suhteessa harjoitetun vaikuttamistoiminnan merkittävyyteen ja laajuuteen sekä yritysten resursseihin nähden.

Pienissä ja keskisuurissa yrityksissä, joissa harjoitetaan sääntelyyn piiriin kuuluvaa vaikuttamistoimintaa, yhteiskunnallinen intressi ja vaikuttamistoiminta kohdistuvat useimmiten yrityksen omaan toimialaan. Tällöin vaikuttamisen kohteita ja aiheita on jo luonnostaan vähemmän kuin edellä kuvatuilla suuremmilla yrityksillä. Sääntelystä aiheutuva hallinnollinen taakka jää näin ollen merkittävästi vähäisemmäksi kuin suuremmilla yrityksillä, vaikka vaikuttaminen olisi-kin aktiivista.

Valmistelun aikana järjestetyissä kuulemisissa yritysten hallinnollinen taakka nousi selvästi esille. Sen toivottiin kohdistuvan oikeasuhtaisesti erilaisiin yritystoimijoihin ja ottavan huomioon vaikuttamistoiminnan luonteen ja merkittävyyden. Samalla kuitenkin tunnistettiin, että tarkoituksenmukainen rekisteri edellyttää jonkinlaista hallinnollisen taakan kasvua kaikille sääntelyn piirissä oleville yrityksille. Tärkeimpinä hallinnollista taakkaa hillitsevinä tekijöinä pidettiin riittävää yleisyyden tasoa vaikuttamistoiminnan raportoinnissa, hallittavissa olevaa raportointisykliä sekä tehokasta ja helppoa raportointijärjestelmää. Näihin tekijöihin on kiinnitetty huomiota lainvalmistelun aikana, minkä takia hallinnollisen taakan katsotaan olevan kohtuullinen kaikille toimijoille. Myös soveltamisalan rajaamisen eduskuntaan ja ministeriöihin arvioidaan osaltaan keventävän hallinnollista taakkaa, kun hallinnonalojen virastoihin tai muihin valtionhallinnon toimijoihin kohdistuvaa yhteydenpitoa ei tarvitse ilmoittaa. Etenkin alkuvaiheessa soveltamisalan rajauksen arvioidaan helpottavan lain soveltamista ja ilmoitusten tekemistä, mikä on omiaan vähentämään avoimuusrekisteristä syntyvää kuormitusta. Avoimuusrekisterin soveltamisalaa on käsitelty tarkemmin luvussa 5.1, jossa punnitaan tarkemmin eri soveltamisalavaihtoehtoja.

Edellä esitetyn perusteella hallinnollisen taakan arvioidaan pysyvän kohtuullisena kaikissa sääntelyn piiriin kuuluvissa yrityksissä. Suuremmissakaan yrityksissä kaksi kertaa vuodessa tapahtuva raportointi ei edellytä uuden kokoaikaisen henkilöstön palkkaamista tai merkittäviä taloudellisia panostuksia.

#### *Vaikutukset yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen*

Avoimuusrekisterin valmistelun aikana on esitetty huolta pienten ja keskisuurten yritysten yhteiskunnallisen aktiivisuuden laskemisesta avoimuusrekisterisääntelyn johdosta. Avoimuusrekisterillä ja siihen liittyvällä hallinnollisella taakalla ei kuitenkaan arvioida juurikaan olevan vaikutuksia yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen.

Yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen voisi vaikuttaa avoimuusrekisterille syntyvä maine. Jos avoimuusrekisteri onnistuu luomaan lobbauksesta kuvan hyväksyttävänä ja yleisenä demokratiaan liittyvänä toimintana, joka kuuluu yrityksen toimintaan, se voi kannustaa erilaisia ja myös uusia yrityksiä osallistumaan yhä enenevässä määrin yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Jos lobbausta pidetään negatiivisena, se johtuu usein siitä, että lobbaus sekoitetaan vaikutusvallan väärinkäyttöön, jolloin lobbausta ei nähdä hyväksyttävänä. Mahdollisena uhkana on, että avoimuusrekisteristä syntyisi julkisuudessa kuva jonkinlaisena mustana listana toimijoista, jotka ovat harjoittaneet lobbausta. Jos uhkakuva toteutuisi, sillä voisi olla vaikutuksia yritysten halukkuuteen osallistua itse suoraan yhteiskunnalliseen toimintaan. Tällöin vaikuttaminen voisi keskittyä vain edunvalvontajärjestöille, joiden jäseniä yritykset ovat. Tämän uhkakuvan toteutumista voidaan ehkäistä tiedottamisella avoimuusrekisterin tarkoituksesta.

Keskeistä avoimuusrekisterin onnistumisen kannalta on avoimuusrekisterin kattavuus. Avoimuusrekisterin tulee olla mahdollisimman kattava, mikä lisää rekisterisääntelyn uskottavuutta

ja samalla korostaa yhteiskunnallisen vaikuttamistoiminnan moninaisuutta. Tällöin avoimuusrekisteri kykenee osoittamaan, miten paljon erilaisia yrityksiä vaikuttamistoimintaan osallistuu ja millaisilla aloilla vaikuttamistoimintaa tapahtuu. Näin avoimuusrekisteri mahdollistaa yrityksille avoimemmat ja yhdenvertaisemmat vaikuttamismahdollisuudet, kun ne saavat yhä enemmän tietoa myös muiden toimialojen ja kilpailijoidensa vaikuttamistoiminnasta. Samalla avoimuusrekisteri antaa arvokasta tietoa päättäjille ja virkakunnalle eri toimialojen yrityksistä, joita yhteiskunnallinen osallistuminen kiinnostaa ja joita päätöksenteossa on hyvä kuulla. Siten avoimuusrekisteri voi toimia kannustimena osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun, kun yritysten on mahdollista profiloitua ja tuoda esille omaa vaikuttamistoimintaansa. Näin avoimuusrekisteri antaa kattavamman kuvan yhteiskunnallisesta vaikuttamistoiminnasta, joka ei ole vain tietynlaisten suuryritysten tai konsulttilobbaajien harjoittamaa toimintaa. Tällä on olennainen merkitys rekisterin luotettavuudelle ja julkiselle maineelle, minkä lisäksi sen arvioidaan vähentävän rekisteröitäviin toimijoihin kohdistuvia ennakoasenteita.

#### *Vaikutukset konsulttilobbausmarkkinoihin*

Konsulttilobbausmarkkinat ovat kasvaneet hitaasti viime vuosikymmenen aikana. Ehdotettavalla lainsäädännöllä ei arvioida olevan lobbausmarkkinoihin sellaisia vaikutuksia, jotka muuttaisivat merkittävällä tavalla konsulttimarkkinoiden nykykehitystä tai nykyisiä kilpailuasetelmia.

Konsulttilobbaustoimistot saattavat siirtää niille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset palveluidensa hintoihin, jolloin konsulttilobbaustoimistojen käyttäminen voi laskea. Oletuksena on kuitenkin se, ettei hallinnollisesta taakasta synny sellaisia kustannuksia, jotka vaikuttaisivat merkittävällä tavalla hintatasoon ja palveluiden kysyntään.

Avoimuusrekisterin merkittävin potentiaalinen vaikutus konsulttilobbausmarkkinoihin liittyy markkinoiden maineen kehittymiseen. Nykytilasta esitettyjen arvioiden mukaan konsulttilobbausmarkkinat koetaan suuremmiksi kuin ne todellisuudessa ovat. Samalla konsulttilobbaustoimistoihin ja niiden henkilökuntaan kohdistuu kritiikkiä muun muassa median toimesta. Avoimuusrekisteri antaa jatkossa paremmin tietoa myös konsulttilobbausmarkkinoista ja sen toimijoista, mikä voi parantaa niiden mainetta. Lisäksi avoimuusrekisterin yhteyteen luotavalla hyvällä edunvalvontatavalla on mahdollista tarttua konsulttilobbauksen haasteisiin ja pyrkiä luomaan yhteisiä toimintatapoja alalle.

#### 4.3.4 Vaikutukset viranomaisiin ja poliittisiin päättäjiin

Avoimuusrekisterillä on sekä suoria että epäsuoria viranomaisvaikutuksia. Suorat viranomaisvaikutukset kohdistuvat VTV:hen, joka toimii avoimuusrekisterin rekisteriviranomaisena ja valvojana, sekä eduskunnan ja ministeriöiden sidosryhmätyön lisääntyneeseen avoimuuteen. Tämän lisäksi avoimuusrekisterillä arvioidaan olevan epäsuora vaikutus eduskunnan ja ministeriöiden kuulemiskäytäntöihin.

Viranomaisvaikutusten lisäksi avoimuusrekisterillä tulee olemaan suoria vaikutuksia poliittisten päättäjien suhdetoiminnan avoimuuteen. Lisääntyneellä avoimuudella voi olla välillisiä vaikutuksia suhdetoiminnan harjoittamiseen.

#### *Vaikutukset Valtiontalouden tarkastusviraston toimintaan*

Avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävät eivät liity suoraan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaan. Avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten antamisen

ja lainmukaisuuden valvonnan voidaan kuitenkin katsoa kytkeytyvän eri valtioelinten toimintaan samalla tavalla kuin vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan tehtävät. Näin ollen avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävillä olisi riittävä yhteys VTV:n perustehtävään valvontaviranomaisena. Avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävät eivät myöskään sisällä sellaisia tehtäviä, joita ei perustuslain mukaan voitaisi antaa VTV:n kaltaiselle viranomaiselle (esim. tuomiovallalle tarkoitettuja tehtäviä). Lisäksi avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävät eivät ole määrällisesti sellaisia, että ne muuttaisivat olennaisesti VTV:n tehtäväkenttää tai roolia, jolloin niitä ei voitaisi säätää tarkastusviraston tehtäväksi tavallisessa laissa. Tehtävät myös kytkeytyvät substanssinsa puolesta luontevasti VTV:n nykyiseen tehtäväkenttään ja strategisiin tavoitteisiin, mitä voidaan pitää merkittävänä tekijänä arvioitaessa tehtävien antamisen tarkoituksenmukaisuutta ja VTV:n soveltuvuutta rekisteriviranomaiseksi.

Avoimuusrekisteriviranomaiselle kaavailut tehtävät muodostaisivat VTV:n nykyisten tehtävien kanssa selkeän ja luonnollisen tehtäväkokonaisuuden, joka tukisi erityisesti VTV:n strategisia tavoitteita julkishallinnon integriteetin ja hyvän hallinnon vahvistamisesta. Keskeistä on myös se, että avoimuusrekisteriviranomaisen tehtävistä koituvat kustannukset on tarkoitus kattaa kokonaisuudessaan tehtävään varatulla määrärahalta, jolloin avoimuusrekisteritehtävien hoitaminen ei olisi pois VTV:n muusta toiminnasta, etenkin sen päätehtävän hoitamisesta.

Tehtävät myös kytkeytyvät substanssinsa puolesta luontevasti VTV:n nykyiseen tehtäväkenttään ja strategisiin tavoitteisiin, minkä voidaan arvioida parantavan VTV:n edellytyksiä hoitaa avoimuusrekisteriviranomaisen tehtäviä.

#### *Vaikutukset eduskunnan ja ministeriöiden kuulemiskäytäntöihin*

Avoimuusrekisterillä lisätään hallinnon avoimuutta parantamalla valmisteluun ja päätöksentekoon kohdistuvan lobbauksen läpinäkyvyyttä. Kuten nykytilan arviointia koskevassa luvussa on tuotu esille, lobbausta harjoitetaan sekä virallisia että epävirallisia kanavia pitkin. Avoimuusrekisterisääntely kohdistuu ennen kaikkea lobbauksen epäviralliseen puoleen, joka jää usein julkisuusperiaatteen ulkopuolelle, mutta sääntelyllä arvioidaan olevan vaikutuksia myös viralliseen lobbaukseen ja sen avoimuuteen.

Virallinen lobbaus tapahtuu ennen kaikkea erilaisten viranomaisten asettamien työryhmien ja kuulemisten kautta. Näiden raportointi on viranomaisten vastuulla, eikä niitä siten ole sisällytetty lobbaajilta edellytettävään vaikuttamistoiminnan raportointiin. Työryhmäjäsenyyksiin ja kuulemisiin liittyvät tietolähteet ja -sivustot on tarkoitus nostaa esille avoimuusrekisterin yhteyteen. Ainakin eduskunnan valiokuntakuulemisiin sekä ministeriöiden työryhmiin ja lausuntokierroksiin liittyvät tietolähteet olisi mahdollista linkittää avoimuusrekisterisivustolle. Tietojen käyttöön liittyy kuitenkin haasteita niiden yhdenmukaisuuden ja saatavuuden osalta. Kaikki ministeriöt eivät esimerkiksi kirjaa työryhmäjäsenyyksiä valtioneuvoston hankerekisteriin (Hankeikkuna). Lisäksi erilaisten muiden kuulemisten kuin lausuntokierrosten kirjaamisessa hankerekisteriin on suuria eroja. Valtioneuvoston hankerekisteri osoittaa kuitenkin sen, että julkisilla sähköisillä rekistereillä on mahdollista parantaa tiedon käytettävyyttä ja löydettävyyttä. Avoimuusrekisterin avulla voidaan edelleen parantaa hallintoon kohdistuvan virallisen vaikuttamisen, kuten työryhmätyöskentelyn ja kuulemisten, avoimuutta, keskittämällä osallistumistietoja yhteen paikkaan. Tämän arvioidaan myös kannustavan viranomaisia yhdenmukaistamaan kirjaamiskäytäntöjään.

Kirjaamiskäytäntöjen lisäksi avoimuusrekisterin arvioidaan parantavan viranomaisten ymmärrystä vaikuttamistoiminnan luonteesta, mikä voi edelleen vaikuttaa viranomaisten halukkuuteen

korvata epävirallisia toimintatapoja virallisemmilla toimintatavoilla. Tämä voi esimerkiksi tapahtua verkostomaisten toimintatapojen kehittämällä nykyistä määrämuotoisemmiksi, jolloin niiden käyttämiseen alkaa syntyä yhteisiä hyvän hallintotavan mukaisia toimintamalleja ja -sääntöjä.

Avoimuusrekisteri tulee tarjoamaan merkittävän määrän tietoa erilaisista vaikuttamaan pyrkivistä toimijoista, jolloin viranomaiset voivat hyödyntää tietoa sidosryhmäkartoituksissaan. Vaikka avoimuusrekisterin ei ole tarkoitus toimia EU-rekisterin kaltaisena akkreditointikannavana, tulee rekisterillä olemaan myös tämänkaltaisia hyötyjä. Sidoryhmät voivat ikään kuin nostaa itsensä esille avoimuusrekisterin avulla, mikä hyödyttää sekä niitä että viranomaisia. Hyödyntämällä avoimuusrekisterin tietoja sidosryhmien kartoittamiseen viranomaiset kannustavat samalla erilaisia toimijoita rekisteröitymään. Viranomaisilla ei ole suoraa velvoitetta tai oikeutta vaatia vaikuttamistoimintaa harjoittavia rekisteröitymään, mutta niiden myötävaikutus rekisteröitymisasteeseen ja avoimuusrekisteristä saataviin hyötyihin arvioidaan merkittäväksi. Viranomaisilta odotetaan avoimuusrekisterin suhteen oman toimintakulttuurin arvioimista ja muuttamista avoimemmaksi sidosryhmätyöskentelyn osalta sekä sidosryhmäkentän ohjaamista avoimempaan toimintakulttuuriin, johon kuuluu keskeisenä osana rekisteröityminen avoimuusrekisteriin. Etenkin eduskunnan kanslian ja ministeriöiden osalta tarvitaan koulutusta siitä, miten niiden tulisi huomioida toiminnassaan avoimuusrekisterisääntely, esimerkiksi kuulemisten ja erilaisten työryhmien osalta. Myös erilaisia ohjeistuksia, kuten säädösvalmistelun kuulemisohjeet, voidaan joutua päivittämään.

Avoimuusrekisteri sekä kannustaa että luo viranomaisille paineen kiinnittää jatkossa enemmän huomiota sidosryhmätyöskentelyn pelisääntöihin. Avoimuusrekisterilaissa ei aseteta uusia sääntöjä sidosryhmätyöskentelyyn, mutta viranomaiset joutuvat peilaamaan nykyisiä ohjeistuksiaan sidosryhmätoiminnan osalta avoimuusrekisterissä asetettuihin tavoitteisiin. Tämän arvioidaan parantavan pidemmällä ajanjaksolla viranomaisten sidosryhmätyöskentelyn avoimuutta ja yhdenvertaisuutta, kun viranomaisten tulee miettiä entistä enemmän erilaisten sidosryhmien ja näkemysten tasavertaista kohtelemista.

Avoimuusrekisterin sisältämä tieto voi vaikuttaa julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen tarkkuuteen, kun avoimuusrekisterissä julkaistavat tiedot antavat yhä paremman kuvan yhteydenpidosta. Avoimuusrekisterilaki ei kuitenkaan muuta julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 1 kohdan säännöstä, jonka mukaan viranomaisen asiakirjana ei pidetä viranomaisen palveluksessa olvalle tai luottamushenkilölle hänen muun tehtävänsä tai asemansa vuoksi lähetettyä kirjettä tai muuta asiakirjaa.

#### *Vaikutukset poliittisiin päättäjiin*

Avoimuusrekisterilailla ei aseteta ministereille, kansanedustajille tai näiden poliittisille avustajille suoria velvoitteita, kuten tapaamisten merkitsemistä tai sen varmistamista, että yhteydenottaja on rekisteröitynyt. Näin ollen lailla ei ole suoria vaikutuksia poliittisiin päättäjiin tai näiden avustajakuntaan. Sen sijaan avoimuusrekisteri vaikuttaa epäsuorasti poliittisten päätöksentekijöiden toimintaan tuomalla poliittisten päättäjien yhteydenpidon entistä vahvemmin julkisuusperiaatteen piiriin.

Merkittävin vaikutus kohdistuu kansanedustajien yhteydenpitoon, joka ei ole aikaisemmin kuulunut julkisuusperiaatteen piiriin. Osa kansanedustajista on julkaissut vapaaehtoisesti erilaisia tapaamispäiväkirjoja, mutta pääpiirteittäin kansanedustajien sellainen yhteydenpito, joka on tapahtunut eduskunnan (esim. valiokuntakäsittelyiden) ulkopuolella on jäänyt julkisuudelta piiloon. Avoimuusrekisterilaissa säädettävä velvollisuus raportoida kansanedustajiin ja näiden

avustajakuntiin kohdistuvaa yhteydenpitoa laajentaa julkisuusperiaatteen koskemaan yhä vahvemmin myös kansanedustajien valtiopäivien ulkopuolista toimintaa.

Ministereiden sekä näiden erityisavustajien ja valtiosihteerien osalta julkisuuslakia on sovellettu ministeriön toimintaan liittyvään yhteydenpitoon, kuten sellaisiin ministereille osoitettuihin kansalaiskirjeisiin, jotka käsittelevät ministeriön toimivaltaan kuuluvia asioita (KHO:2020:48). Avoimuusrekisteri vahvistaa entisestään ministereiden ja näiden poliittisten avustajakuntien toiminnan julkisuusperiaatetta avaamalla tarkemmin näiden harjoittamaa yhteydenpitoa eri sidosryhmiin.

Lisääntyneen julkisuuden arvioidaan vaikuttavan jonkin verran poliittisten päättäjien toimintaan. Sen arvioidaan kannustavan poliittisia päättäjiä toimimaan yhä avoimemmin. Avoimuusrekisterin käyttöönoton seurauksena voi olla, että päättäjät julkaisevat yhä enemmän omaehtoisia tapaamispäiväkirjoja. Valmistelun aikana on herännyt jonkin verran huolta avoimuusrekisterin vaikutuksista poliittisten päättäjien suhdetoimintaan. Nykytilan arviointia koskevassa luvussa on tuotu esille tällaisen suhdetoiminnan olevan Suomessa merkittävää ja avoimuusrekisterin kaltaisten sääntelymekanismien voivan haastaa luottamukseen perustuvia kahdenvälisiä suhteita. Suhdetoimintaan kohdistuvien vaikutusten arvioidaan kuitenkin jäävän vähäisiksi, sillä avoimuusrekisteri ei estä tai säätele vaikuttamistoimintaa, ainoastaan sen avoimuutta. Yksityishenkilöiden toiminta, myös suhdetoiminta, jää rekisterin ulkopuolelle. Avoimuusrekisterin luoman avoimuuden vaikutuksia on vaikea arvioida, mutta kansainvälisten esimerkkien osalta ei löydy näyttöä, että suhdetoiminta olisi vähentynyt merkittävästi tai estynyt jonkin toimialan osalta kokonaan. Lobbauksrekisterien ei ole havaittu vähentävän päättäjien halua käydä keskustelua tai lobbaajien kykyä osallistua vuoropuheluun. Sen sijaan avoimuusrekisterin kaltaisten lobbauksrekisterien on nähty vahvistavan suhdetoiminnan hyväksyttävyyttä, kun toiminta on avointa ja tehdään yhteisten pelisääntöjen puitteissa. 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.

#### *Vaikutukset päätöksenteon sisältöihin ja valmistelun hyväksyttävyyteen*

Kuten edellä on kuvattu, avoimuusrekisterin arvioidaan vaikuttavan jonkin verran viranomaisien ja päättäjien käymään vuoropuheluun erilaisten sidosryhmien kanssa. Käytännössä vuoropuhelun arvioidaan monipuolistuvan, kun virkamiesten ja päättäjien on lisääntyvän avoimuuden johdosta kiinnitettävä yhä enemmän huomiota eri sidosryhmien tasavertaiseen kuulemiseen. Tämä on omiaan vahvistamaan erilaisten, usein pienempien toimijoiden, äänten kuulumista päätösten valmistelussa, mikä on ollut tutkimusten mukaan jossain määrin haaste Suomessa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016).

OECD ([Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access](#)) on arvioinut, että yksipuolinen kuuleminen ja lobbaus ovat omiaan heikentämään päätöksenteon hyväksyttävyyttä ja päätösten laatua. Lisäksi OECD on nostanut esille, että lobbauksen heikko läpinäkyvyys on omiaan heikentämään lobbauksen mainetta. Tämä selittää myös sen, että lobbaajat itse usein kannattavat avoimuusrekisterin kaltaista sääntelyä. Näin ollen avoimuusrekisterillä voidaan arvioida olevan jonkinlainen vaikutus päätöksenteon sisältöihin ja hyväksyttävyyteen. OECD kuitenkin muistuttaa, että tärkeintä on erilaisten toimenpiteiden yhdessä luoma vaikutus. Siten avoimuusrekisteri on nähtävä ennen kaikkea yhtenä toimenpiteenä, jolla pyritään vahvistamaan suomalaisen päätöksentekokulttuurin avoimuutta ja hyväksyttävyyttä. Avoimuusrekisterin tehtävä tässä kokonaisuudessa on parantaa päätöksentekoon kohdistuvan lobbauksen avoimuutta.

#### 4.3.5 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä on vaikutuksia valtion talouteen ja ne muodostuvat perustettavasta sähköisestä rekisteristä ja rekisteriviranomaisen toiminnasta.

Avoimuusrekisteri tulee olemaan sähköinen rekisteri, jonka yhteyteen luodaan avoimuusrekisteri.fi-palvelu. Rekisterin ja palvelun toteuttamisesta vastaa VTV. Kokonaisuudessaan avoimuusrekisterin ja siihen liittyvän avoimuusrekisteri.fi-palvelun toteuttamiseen on varattu 500 000 euron määräraha. Määräraha kattaa kaikki hankintakustannukset, joita syntyy ulkopuolisen toimittajan tekemästä määrittely- ja toteutustyöstä (n. 350 000-400 000 euroa) sekä VTV:n projektipäälliköstä (n. 100 000-150 000 euroa).

Edellä mainittujen kertaluonteisten kustannusten lisäksi avoimuusrekisteristä syntyy pysyviä kustannuksia, joita ovat sähköisen palvelun käyttökustannukset ja rekisteriviranomaisen tehtävistä koituvat kustannukset. Kustannukset on tarkoitettu kattamaan kokonaisuudessaan VTV:lle myönnettävästä määrärahasta. Palvelun pysyvien käyttökustannusten arvioidaan olevan kuu-kausitasolla 2 500-5 000 euroa. Käyttökustannukset sisältävät jatkuvan palvelun ylläpitoon ja kehittämiseen kohdistuvat ostopalvelut palvelun toimittajalta. Rekisteriviranomaisen tehtävistä koituu lisäksi pysyviä kustannuksia VTV:lle. Rekisteriviranomaisen tehtävien hoitamista varten VTV:lle syntyy arviolta 2,5 henkilötyövuoden vuosittaiset lisäkustannukset, jotka koostuvat pääosin uusista neuvonta- ja valvontatehtävistä, neuvottelukuntatoiminnasta sekä sähköisen rekisterin ylläpidosta. Arvion mukaan etenkin toimeenpanon alkuvaiheessa henkilövuosien tarve on suurempi. Yhteensä avoimuusrekisteristä syntyy VTV:lle arviolta 220 000 euron pysyvä vuotuinen lisäkustannus, joka tulee täysimääräisesti kattaa erillisellä määrärahalla, jotta VTV:n muu toiminta ei vaarannu.

Kustannusten kattamista ilmoitusvelvollisilta perittävillä maksuilla ei ole harkittu valmistelun aikana, sillä maksujen koetaan eriarvioistavan toimijoita. Rekisterissä olevat toimijat eivät myöskään saa rekisterissä olemisesta sellaista hyötyä, jolla maksuja voitaisiin perustella. Lisäksi avoimuusrekisteristä syntyy muutoinkin hallinnollista taakkaa rekisterissä oleville toimijoille.

Edellä kuvatut määrärahat katetaan kehyksen mukaan.

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

#### *Rekisteriviranomaisen valinta*

Asettamispäätöksen mukaisesti avoimuusrekisteriä on valmisteltu siitä lähtökohdasta, että rekisteri on keskitetty ja julkisen vallan (viranomaisen) ylläpitämä. Euroopan neuvoston ja OECD:n suositusten mukaan lobbausrekisterisääntelyssä on tärkeää varmistaa riittävä ja tehokas viranomaistoiminta, joka sisältää valvonta-, neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden. Toimiva valvonta- ja sanktiojärjestelmä lisää rekisterin luotettavuutta ja uskottavuutta.

Kansainvälisesti katsottuna lobbausrekistereihin liittyvät valvontaviranomaisen tehtävät on usein sijoitettu viranomaisille, jotka hoitavat jo muita lobbaussääntelyyn (mm. lobbausrekisteri, tapaamispäiväkirjat ja lobbauskiellot) tai sitä lähellä olevaan sääntelyyn (mm. sääntely koskien eturistiriitoja, vaalirahoitusta sekä korruptiota) liittyviä valvontatehtäviä. Näin on esimerkiksi tehty Irlannissa, jossa sama viranomainen (The Standards in Public Office Commission) valvoo

sekä virkamiesetiikkaan, vaali- ja puolerahoitukseen että lobbaukseen liittyvän sääntelyn toteutumista.

Avoimuusrekisteriviranomaisen tulisi lähtökohtaisesti olla mahdollisimman neutraali ja riippumaton (eli poliittisesta ohjauksesta sekä lobbausintresseistä vapaa) sekä luottamusta herättävä toimija, jotta rekisteri ja sen valvonta olisivat uskottavia sekä ilmoitusvelvollisten että kansalaisten silmissä. Lisäksi olisi eduksi, että valittavalla viranomaisella olisi laajempaa ymmärrystä julkishallinnon integriteetin ja hyvän hallinnon kehittämisestä.

Nykyisessä viranomaiskentässä ei tällä hetkellä ole itsestään selvää ehdokasta hoitamaan avoimuusrekisteriviranomaisen tehtäviä. Kokonaan uuden toimielimen tai viranomaisen perustamista ainoastaan avoimuusrekisteritehtävien hoitoa varten ei myöskään voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tästä johtuen on jouduttu vertailemaan eri viranomaisten soveltuvuutta hoitamaan avoimuusrekisteriviranomaisen tehtäviä. Soveltuvuutta arvioitaessa on kiinnitetty erityistä huomiota edellä mainittujen tekijöiden lisäksi arvioinnissa mukana olleiden viranomaisten nykyisen tehtäväkentän ja avoimuusrekisteritehtävien yhteensovittamisesta syntyviin synergiaetuihin.

Oikeusministeriön toimesta tehtiin vertailu, jossa käytiin läpi Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV), Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH), Etelä-Suomen aluehallintoviraston (AVI), Digi- ja väestötietoviraston, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, KEHA-keskuksen, Poliisihallituksen, Oikeusrekisterikeskuksen ja oikeusministeriön soveltuvuutta. Vertailun perusteella kaikissa tarkastelluissa vaihtoehdoissa ilmeni haasteita. Haasteet liittyivät joko puutteelliseen kokemukseen erilaisista avoimuusrekisteriin liittyvistä tehtävistä, kuten valvontatehtävistä tai rekistereiden ylläpitotehtävistä, tai avoimuusrekisteritehtävän yhteensovittamisesta viranomaisen muuhun tehtäväkenttään.

Kolmeksi varteenotettavimmaksi ehdokkaaksi nousivat VTV, PRH ja Etelä-Suomen AVI. Näistä kolmesta vaihtoehdosta VTV nousi selkeästi parhaimmaksi ja varteenotettavimmaksi vaihtoehdoksi sen perustuslaissa turvatun riippumattomuuden ja nykyiseen tehtäväkenttään, kuten puolue- ja vaalirahoituksen valvontaan, liittyvien synergiaetujen johdosta.

PRH:hon ja Etelä-Suomen AVI:iin nähden VTV on mahdollisimman neutraali ja riippumaton sekä luottamusta herättävä toimija, mikä lisää rekisterin ja sen valvonnan uskottavuutta sekä ilmoitusvelvollisten että kansalaisten silmissä. Lisäksi on eduksi, että VTV:llä on laajempaa ymmärrystä julkishallinnon integriteetin ja hyvän hallinnon kehittämisestä.

#### *Soveltamisala*

Toimeksiannon mukaisesti avoimuusrekisteriin on tarkoitus rekisteröidä valtion tason toimintaan kohdistuvaa vaikuttamista. Valmistelun tehtävänä on ollut tarkentaa määrittelyä lobbauskohteiden osalta.

Ylimpien valtioelinten ja niiden hallinnon lisäksi valtio organisoii toimintaansa monessa organisaatiomuodossa, joita ovat virastot, liikelaitokset, osakeyhtiöt, rahastot, julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt. Pääsääntöisesti valtion tehtäviä hoidetaan valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa ja laitoksissa sekä muissa toimielimissä. Organisoitumista säätelevät perustuslain 119 § ja 124 §, mutta käytännössä organisaatiomuotojen käyttö on ollut vuosikymmenien aikana vaihtelevaa, mikä tekee organisaatioiden vertailusta haastavaa.



Kansainvälisten esimerkkien ja suositusten perusteella lobbausrekisterien soveltamisalan tulisi kattaa mahdollisimman laajasti lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa, jotta sääntelyyn ei jäisi ilmeisiä aukkoja. Kuitenkaan mikään kansainvälinen esimerkki ei anna suoraan ratkaisua soveltamisalan laajuuteen Suomen avoimuusrekisterissä.

Avoimuusrekisterivalmistelussa on ollut esillä kolme eri soveltamisalavaihtoehtoa:

- koko valtionhallinto
- eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot
- eduskunta ja ministeriöt.

Parlamentaarinen ohjausryhmä tunnisti kaikissa käsitellyissä malleissa vahvuuksia, ja kaikille malleille myös löytyi parlamentaarisessa ohjausryhmässä kannatusta. Parlamentaarinen ohjausryhmä katsoi, että hallituksen esityksen pohjaksi otettavan mallin valinta on syytä tehdä jatkovalmistelussa valtioneuvostossa. Parlamentaarinen ohjausryhmä toivoi, että mallin valinnassa otetaan huomioon erityisesti lausuntokierroksella asiasta esitetyt näkemykset. Lausunnonantajilta kysyttiin suoralla valintakysymyksellä, mitä soveltamisalavaihtoehtoa nämä kannattavat. Kysymykseen vastanneista 182 lausunnonantajasta 51 kannatti soveltamisalaksi koko valtionhallintoa, 46 kannatti soveltamisalaksi eduskuntaa, ministeriöitä ja valtion virastoja ja 83 kannatti soveltamisalaksi eduskuntaa ja ministeriöitä.

Valmistelun aikana avoimuusrekisterin soveltamisalaa on punnittu etenkin kattavuuden ja selkeyden sekä toimeenpanon kuormittavuuden näkökulmista. Soveltamisalan ulottaminen ainoastaan eduskuntaan ja ministeriöihin on toimeenpanoltaan kevyin vaihtoehto. Valmistelun aikana ja lausuntopalautteessa tätä vaihtoehtoa on kannatettu myös siksi, että se sisältää muita malleja hallitumman muutoksen ja on soveltamisen osalta selkeämpi kuin kaksi muuta vaihtoehtoa, minkä lisäksi se kattaisi yleisimmät ja merkittävimmät valmisteluprosessit ja lobbauskohteet. Tässä mallissa avoimuusrekisteri kohdistuisi pääosin lainsäädäntö- ja budjettiprosessiin. Lisäksi soveltamisalan rajaaminen eduskuntaan ja ministeriöihin tarkoittaisi merkittävästi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n mukaisten tehtävien ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan rajaa, mikä edesauttaisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamista.

Rekisterin aiheuttaman hallinnollisen taakan suuruus riippuu vaikuttamistoiminnan määrästä ja laajuudesta. Mitä aktiivisempaa ja laajempaa toimijan vaikuttamistoiminta on, sen suurempi hallinnollinen taakka sille toiminnasta syntyy. Hallinnollinen taakka ei kuitenkaan kasva lineaarisesti vaikuttamistoiminnan määrän kanssa, vaan riippuu harjoitettavan toiminnan laajuudesta. Näin ollen soveltamisalan laajuudella on mahdollista vaikuttaa merkittävästi hallinnollisen taakan muodostumiseen.

Edellä esitetyt seikat puoltavat soveltamisalan rajaamista eduskuntaan ja ministeriöihin. Kun lisäksi otetaan huomioon, että tutkimustiedon valossa eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuu merkittävin vaikuttaminen ([Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6](#)), voidaan soveltamisalan rajaamista eduskuntaan ja ministeriöihin pitää valmistelun tehtävänannon täyttävänä ja perusteltuna ratkaisuna. Soveltamisalaa voidaan myöhemmin laajentaa.

Alla esitellään lyhyesti kaksi muuta esillä ollutta soveltamisalavaihtoehtoa.

*Soveltamisalana koko valtionhallinto*

Tässä mallissa avoimuusrekisteriin ilmoitettaisiin yhteydenpitoa, joka kohdistuu ministereihin tai kansanedustajiin sekä näiden avustajiin; eduskunnan, ministeriöiden tai valtion virastojen virkamiehiin; eduskunnan alaisiin virastoihin; itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin tai valtion liikelaitoksiin sekä soveltuvien osin valtion rahastoihin ja erikseen asetettuihin toimieliimiin.

Soveltamisala kattaisi lähes kaiken valtion tason toiminnan, jolloin lobbauskohhteiden osalta ei syntyisi sääntelyaukkoja. Koko valtionhallinnon kattavassa mallissa sääntelyn ulkopuolelle jäisi pääosin vain sellaisia toimijoita, joihin ei arvioida kohdistuvan lobbausta.

Tässä mallissa osa lobbauskohhteista toimisi samalla toimialalla kuin moni yksityinen toimija (esim. KEVA), mikä voi osaltaan hämärtää vaikuttamistoiminnan tekijän ja kohteen tunnistamista. Lisäksi joidenkin lobbauksen kohteiksi määriteltävien organisaatioiden hallintorakenteessa on myös lobbaajiksi luettavia toimijoita (esim. KELA). Soveltamisessa tulisi huomioitavaksi, että Kunnallinen työmarkkinalaitos on kunta-alan työnantajajärjestö. Myös yliopistojen asema olisi ratkaistava erikseen, koska osa yliopistoista toimii säätiöpohjaisesti ja osa itsenäisinä julkisoikeudellisina laitoksina.

*Soveltamisalana eduskunta, ministeriöt ja virastot*

Tässä mallissa avoimuusrekisteriin rekisteröitäisiin yhteydenpitoa, joka kohdistuu ministereihin ja kansanedustajiin sekä näiden avustajiin tai eduskunnan, ministeriöiden tai valtion virastojen virkamiehiin.

Malli kattaisi suurimman osan valtion tehtävien hoitamiseen liittyvästä toiminnasta, jolloin sääntelyyn ei jäisi merkittäviä sääntelyaukkoja lobbauskohhteiden osalta.

Mallin ulkopuolelle jäisi joitakin toimijoita, jotka käyttävät päätöksenteossa huomattavaa toimialakohtaista valtaa (esim. Suomen Pankki ja sen alainen Finanssivalvonta ja Senaattikiinteistöt).

*Soveltamisalana valtionhallinnon lisäksi alue- ja kuntataso*

Avoimuusrekisterin asettamispäätöksen tehtävänannossa soveltamisala oli määritelty valtionhallinnon tasolle, joten soveltamisalan ulottamista alue- ja kuntatasolle ei selvitetty osana varsinaisia vaihtoehtoisia soveltamisalamalleja. Asiasta käytiin kuitenkin yleisempää keskustelua valmisteluelimissä ja asia nousi esille myös kuulemisissa.

Avoimuusrekisterin ulottamista alue- ja kuntatasolle pidettiin tärkeänä selvittää tulevaisuudessa, sillä alue- ja kuntatason päätöksentekoon nähtiin kohdistuvan valtionhallinnon tasoa suurempia riskejä epäasiallisesta vaikuttamisesta.

*Vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri*

Avoimuusrekisteri olisi periaatteessa mahdollista toteuttaa myös vapaaehtoisuuden pohjalta. Tällöin lobbaajat voisivat itse päättää liittymisestään rekisteriin, ja rekisteriin sitoutuminen jäisi julkisuudelta tulevan paineen varaan.

Avoimuusrekisterille asetettujen tavoitteiden ja tehtävänannon näkökulmasta on kuitenkin selvää, ettei vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri täyttäisi sille asettuja tavoitteita. Huomionarvoista on myös se, että EU:n aikaisempi vapaaehtoisuuteen perustuva rekisteri toimi akkreditointijärjestelmänä, joka tosiallisesti pakotti lobbaajat rekisterin piiriin. Myös EU:n uusi rekisteri pohjautuu periaatteessa vapaaehtoisuuteen, mutta rekisteröitymiseen liittyvät lisäoikeudet toimivat käytännössä voimakkaana kannustimena rekisteröitymiselle.

### *Tapaamispäiväkirja*

Avoimuusrekisteri ei ole ainoa käytettävissä oleva tapa säännellä lobbausta. Muista sääntelyinstrumenteista merkittävin on niin kutsuttu tapaamispäiväkirja. Tapaamispäiväkirjojen ideana on merkitä ja julkaista kokoukset, joita luottamushenkilöt tai virkamiehet lobbareiden kanssa pitävät.

Suomessa on käyty jonkin verran keskustelua asiasta muun muassa eduskunnan vierailijalistoihin liittyen. Osa kansanedustajista on pitänyt vapaaehtoista tapaamispäiväkirjaa. Suomen pysyvä EU-edustusto alkoi marraskuussa 2018 julkaista tietoja pysyvän edustajan ja hänen sijaisensa tapaamisista lobbareiden kanssa. Myös Suomen edustajat Euroopan parlamentissa ovat pitäneet vapaaehtoisia tapaamispäiväkirjoja. Vapaaehtoiset tapaamispäiväkirjat olisi mahdollista tuoda avoimuusrekisteri.fi-sivuston yhteyteen. Tällöin avoimuusrekisteri voisi kannustaa toimijoita vapaaehtoisten tapaamispäiväkirjojen pitämiseen.

## **5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot**

OECD ja Euroopan neuvosto ovat suositelleet lobbausrekisterin käyttöönottoa. Viime vuosikymmenen aikana yhä useampi valtio on joko säätänyt tai harkinnut säätävänsä lobbauslainsäädäntöä (Regulating Lobbying 2019). Kansainvälisten suositusten mukaan valtioiden tulee harvinaisuuksia soveltuvia sääntelyratkaisuja, jotka edistävät läpinäkyvyyttä, mutta varoittavat koptioimasta sääntelyä suoraan toisista maista. Sen sijaan valtioiden tulisi arvioida eri mallien etuja ja haittoja sekä hyödyntää muiden maiden kokemuksia. Erityisesti huomiota tulisi kiinnittää siihen, minkälainen lobbauskulttuuri valtiossa vallitsee.

Lakisääteinen lobbausrekisteri on tällä hetkellä käytössä seuraavissa EU-maissa: Irlanti, Itävalta, Liettua, Puola, Ranska, Saksa ja Slovenia. Lisäksi Espanjassa Katalonian alueella on käytössä pakollinen rekisteri. Huomioitavaa on, että Saksan lakisääteinen rekisteri perustuu tällä hetkellä vapaaehtoisuuteen, mutta rekisterin asettamisesta pakolliseksi on käyty viime aikoina keskustelua. Vapaaehtoisia rekistereitä, joista ei säädetä laissa, mutta joihin sisältyy erilaisia kannustimia rekisteröityä, on lisäksi käytössä Belgiassa, Hollannissa, Italiassa ja Romaniassa. Myös entisessä EU-maassa Iso-Britanniassa on käytössä lakisääteinen rekisteri. EU-maiden omien rekisterien lisäksi EU:lla on käytössä oma rekisterinsä.

Tällä hetkellä EU-maista Bulgaria, Tšekki, Latvia ja Suomi ovat säätämässä lobbausrekisteristä, mutta aktiivista keskustelua käydään myös muissa maissa, kuten Virossa. Muissa Pohjoismaissa ei tällä hetkellä ole lobbausrekisterilainsäädäntöä, mutta asiasta on käyty viime vuosina keskustelua ja EU-maiden, etenkin Suomen, aktiivisuus saattaa kannustaa muita Pohjoismaita etenemään asiassa.

Kansainvälisiä lobbausrekisterimalleja ja lobbaussääntelyyn liittyviä suosituksia on kuvattu kattavasti vuonna 2018 ilmestyneessä Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvityksessä (Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 57/2018), joka toteutettiin osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (TEAS). Selvityksessä tarkastellaan EU:n, Irlannin,

Iso-Britannian, Itävallan ja Yhdysvaltain lobbarirekisterejä. Selvityksestä ilmenee, että etenkin Irlannin rekisteriä voidaan pitää varsin onnistuneena. Yksityiskohtaisempi tarkastelu EU:n, Irlannin ja Itävallan rekistereistä perustuu Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvitykseen. EU:n osalta tarkastelua on jouduttu kuitenkin päivittämään vuonna 2021 tapahtuneiden muutosten osalta.

#### *EU:n avoimuusrekisteri*

EU:n avoimuusrekisteri on julkinen tietokanta, joka on perustettu vuonna 2011. Se on koskenut kevääseen 2021 asti ainoastaan Euroopan parlamentin ja Euroopan komission toimintaa. Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio allekirjoittivat 20.5.2021 toimielinten välisen sopimuksen, jonka mukaan EU:n avoimuusrekisteristä tulee pakollinen ja samalla se alkaa koskea kaikkia kolmea toimielintä.

Ennen uutta sopimusta EU:n rekisteri koski ainoastaan parlamenttia ja komissiota, minkä lisäksi rekisteri oli periaatteessa vapaaehtoinen, joskin rekisteriin kytketty akkreditointijärjestelmä teki rekisteristä käytännössä pakollisen niille toimijoille, jotka halusivat pääsyt EU-kuulemisiin ja vapaan kulkuluvan parlamentin tiloihin. Uusi, pakollinen rekisteri toimii ehdollisuuden periaatteella. Ehdollisuudella tarkoitetaan sitä, että rekisteröityminen rekisteriin on välttämätön ennakkoehto sille, että edunvalvojat voivat toteuttaa tiettyä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa. Toimielimet voivat yksittäisillä päätöksillä päättää, minkälaisen edunvalvontatoimien ehdoksi avoimuusrekisteriin rekisteröityminen asetetaan. Toimielimet voivat ottaa käyttöön myös täydentäviä avoimuustoimenpiteitä, joilla kannustetaan edunvalvojia rekisteröitymään. Periaatteessa uuden sopimuksen ehdollisuusperiaate tarkoittaa sitä, että rekisteröityminen on edelleen vapaaehtoista, mutta käytännössä rekisteröitymiseen kannustetaan erilaisilla toimielinten tarjoamilla lisäoikeuksilla (pääsy tiloihin, osallistumisoikeus työryhmiin ja kuulemisiin jne.).<sup>7</sup>

EU:n lobbaussääntely velvoittaa sekä lobbareita että viranomaisia. Vaikka rekisteröintivelvollisuus koskettaa ainoastaan lobbareita, toimielinten tekemät päätökset edellyttävät, että kyseisen toimielimen toimijat tapaavat ainoastaan rekisteröityneitä edunvalvojia. Viranomaistoiminnan eräs ulottuvuus liittyy siis siihen, että viranomaiset itse noudattavat edunvalvontaa koskevia sääntöjä.

Lobbaus määritellään toiminnaksi, jonka tavoitteena on vaikuttaa toimintapolitiikan tai lainsäädännön laatimiseen tai täytäntöönpanoon taikka päätöksentekoprosessiin. Vaikuttamista on muun muassa kokousten, konferenssien tai tapahtumien järjestäminen tai niihin osallistuminen sekä vastaavien yhteyksien ylläpitäminen unionin toimielimiin; myötävaikuttaminen tai osallistuminen kuulemisiin tai muihin vastaaviin aloitteisiin; viestintäkampanjojen, foorumien, verkostojen ja ruohonjuuritaso aloitteiden järjestäminen; politiikka-asiakirjojen ja kannanottojen,

---

<sup>7</sup> Tällä hetkellä vain rekisteröityneet voivat hakea edustajilleen kulkulupia Euroopan parlamentin tiloihin, saada kutsun puhujaksi parlamentin valiokuntien järjestämiin kuulemisiin, osallistua laajennettujen työryhmien tai epävirallisten ryhmittymien toimintaan parlamentin tiloissa, osallistua EU:n neuvoston pääsihteeristön pääsihteerin ja pääjohtajien kesken järjestettäviin tapaamisiin, osallistua neuvoston pääsihteeristön järjestämiin aihekohtaisiin edunvalvojen tiedotustilaisuuksiin, osallistua ammatillisessa ominaisuudessa puhujana neuvoston pääsihteeristön järjestämiin julkisiin tilaisuuksiin, osallistua komissaarien, heidän kabinettiensa jäsenien sekä pääjohtajien kesken järjestettäviin tapaamisiin sekä saada kutsun komission asiantuntijaryhmien jäseneksi.

muutosehdotusten, mielipidemittausten ja -tutkimusten, avointen kirjeiden ja muun viestintä- ja tiedotusmateriaalin laatiminen tai teettäminen sekä tutkimusten teettäminen ja toteuttaminen.

Lobbajalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, virallista tai epävirallista ryhmää, yhteenliittymää tai verkostoa, joka harjoittaa edellä tarkoitettua toimintaa ja pyrkii sen avulla vaikuttamaan EU:n toimielinten toimintapolitiikan tai lainsäädännön laadintaan, täytäntöönpanoon ja päätöksentekoprosesseihin. Avoimuusrekisterin vaatimuksia ei sovelleta henkilöihin, jotka toimivat yksinomaan yksityishenkilöinä eivätkä yhdessä muiden kanssa. Avoimuusrekisterin ulkopuolelle jäävät myös oikeudellisen ja muun asiantuntijaneuvonnan tarjoaminen tietyissä erikseen määritellyissä tilanteissa, lausumien antaminen EU- ja kansainvälisoikeudellisissa prosesseissa, työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, vastaaminen toimielinten esittämään yksilöityyn pyyntöön sekä spontaanit ja luonteeltaan yksityiset tai sosiaaliset tapaamiset. Lisäksi sopimusta ei sovelleta puolue toimintaan, viranomaisyhteistyöhön, hallitusten välisiin järjestöihin ja yhteenliittymiin sekä kirkkoihin, uskonnollisiin yhdyskuntiin ja elämäntutkimuksiin.

Rekisteriä hallinnoi sihteeristö, johon kuuluu virkamiehiä Euroopan parlamentista, EU:n neuvostosta ja Euroopan komissiosta. Sihteeristön tehtävänä on muun muassa valvoa sääntöjen noudattamista. Tässä ominaisuudessa sihteeristö voi selvittää valituksesta tai omasta aloitteesta rekisteröityneen toimijan mahdollisia sääntörikköitä. Koska rekisteri on periaatteessa edelleen vapaaehtoinen, rekisteröintivelvollisuuden noudattamatta jättämisestä ei voida langettaa sanktioita. Lobbari voidaan joko poistaa väliaikaisesti rekisteristä tai valvontaan liittyvä toimenpide voidaan kirjata rekisteriin.

Avoimuusrekisterin sihteeristö on edeltävän toimielinten välisen sopimuksen aikana nostanut esille yhdeksi avoimuusrekisterin ongelmaksi täytäntöönpanovaltuuksien puuttumisen. Myös tutkimuksissa sanktioita on pidetty heikkoina. Tutkimusten mukaan erityisesti väärien ja/tai harhaanjohtavien tietojen antaminen tulisi sanktioida ankarammin.

#### *Irlannin rekisteri*

Irlannissa otettiin vuonna 2015 käyttöön hyvin laaja-alainen lobbarirekisteri, joka koskee lähtökohtaisesti kaikkia tahoja, jotka ovat yhteydessä poliitikkoihin ja virkamiehiin lobbauksen kannalta olennaisissa asioissa. Rekisteriin kirjataan ennen kaikkea lobbaustapahtumat, eli yhteydenotot, ja ilmoitettavan tiedon määrää on rajoitettu poikkeuksin, jotka koskevat aiheita ja tilanteita: kaikkia mahdollisia lobbaustapahtumia ja -tilanteita ei tarvitse ilmoittaa. Rekisteröityminen on pakollista, mutta maksutonta. Rekisteri on myös yleisön selattavissa maksutta osoitteessa <https://www.lobbying.ie/app/home/search>.

Rekisteröitymisestä on vapautettu yksityishenkilöt; diplomaatit; työmarkkinaosapuolet työmarkkinaneuvotteluissa; julkiseen virkaan nimitetyt henkilöt; valtionyhtiöiden edustajat; kansalaisjärjestöt, joilla ei ole palkattua henkilökuntaa sekä ministeriöiden ja virastojen asettamien työryhmien jäsenet silloin, kun he kommunikoivat tässä positiossaan siihen liittyvästä asiasta. Edellä mainitut ovat kuitenkin velvollisia rekisteröitymään, jos asia koskee maankäyttöä ja kaavoitusta. Rekisteri on laaja myös lobbauksen kohteiden suhteen: sen soveltamisala kattaa ministereiden lisäksi myös kansanedustajat, paikallishallinnon ja osan julkisten virastojen korkeimmista virkamiehistä.

Lobbarirekisterin lisäksi lainsäädäntöpakettiin kuuluu yhden vuoden karenssi aika ministereille, heidän erityisavustajilleen ja ministeriöiden erikseen määräämille virkamiehille. Tänä aikana nämä eivät pyörövi-ilmion välttämiseksi saa itse lobbata mitään julkishallinnon elintä, mihin

ovat kuuluneet tai mille ovat työskennelleet viimeisen vuoden aikana ennen julkisen toimeksiannon päättymistä, eivätkä he saa työskennellä tällaista elintä lobbaavalle taholle. Poikkeusluppaa työskentelyyn voi hakea rekisteriviranomaisena toimivalta Standards in Public Office Commissionilta (SIPOC). Paikallishallinnon tasolla on vastaava toimintaohje, mutta sitä ei käytännössä näytetä sovellettavan.

Lainsäädäntöpakettiin liittyy myös läpinäkyvyyskoodin (Transparency Code) laatiminen julkishallinnolle julkisten menojen ja uudistuksen ministeriön toimesta sekä itsenäisen viraston valtuuttaminen ylläpitämään ja päivittämään rekisteriä, tutkimaan tietojen ilmoittamiseen liittyviä puutteita ja rikkeitä ja rankaisemaan niistä sekä laatimaan lobbareille toimintaohjeen (code of conduct) ja ohjeistamaan lobbareita rekisteröintikäytännöissä.

Regulation of Lobbying Actin 5 pykälässä on lobbaukseksi määritelty suora ja epäsuora yhteydenpito julkiseen virkaan nimitetyn henkilön kanssa olennaisena pidetystä aiheesta, ellei tätä yhteydenpitoa ole nimenomaisesti määritelty poikkeukseksi, ja kun sitä harjoittavaa tahoa voidaan pitää lobbarina. ”Lobbari”, ”olennainen aihe”, ja ”julkiseen virkaan nimitetty henkilö”, samoin kuin poikkeukset, on määritelty Regulation of Lobbying Actin pykälissä 5 ja 6.

Lobbaus määritellään kommunikoinniksi julkiseen virkaan nimitetylle henkilölle lain, julkisen politiikan tai toimintaohjelman aloittamisesta, suunnittelusta tai muuttamisesta tai taloudellisen tuen tai sopimuksen myöntämisestä tai muusta sopimuksesta, jossa jaetaan julkista rahaa.

Lobbari määritellään työnantajaksi, henkilökunnaksi tai niin kutsutuksi kolmanneksi tahoksi. Lisäksi lobbariksi määritellään ne tahot, jotka pyrkivät vaikuttamaan maankäyttöä koskevaan päätöksentekoon. Yksityishenkilö, joka on yhteydessä julkiseen viranomaiseen omassa henkilökohtaisessa asiassa, ei ole lobbari, paitsi silloin kun kyse on maankäytöstä. Niin kutsutut mikroyritykset (yritykset, joissa on vähemmän kuin 10 työntekijää) ja vapaaehtoisvoimin pyörittävät järjestöt, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa, ovat myös rekisteröinnin ulkopuolella, paitsi maankäyttö- ja rakennusasioissa.

Rekisteri on julkinen. Lobbarit lisäävät rekisteriin tietoja toiminnastaan kolme kertaa vuodessa. Rekisteri sisältää tiedot kaikista kontakteista julkisiin viranomaisiin, ml. lainsäädännön valmistelu, poliittinen päätöksenteko, sopimukset ja hankepäätökset. Täytäntöönpanoa tai teknisiä asioita koskevat yhteydenotot eivät kuulu rekisteröinnin piiriin. Rekisteriin sisällytetään tiedot viranomaisesta, johon on oltu yhteydessä; asia, jota yhteydenpito on koskenut; henkilö, joka on ollut yhteydessä ja asiakas, jonka puolesta on toimittu.

Rekisteriviranomaisena toimii SIPOC, jonka tehtäviin kuuluu myös julkishallinnon hyvän toimintatavan valvominen yleensä. SIPOC:lla on merkittävä rooli lain toimeenpanemisessa. Se ohjeistaa lobbareita, valvoo rekisteröitymistä ja tietojen paikkansapitävyyttä ja on valtuutettu pyytämään lobbareilta lisätietoja tarvittaessa sekä tutkimaan mahdollisia rikkeitä. Lisäksi se laatii edunvalvontatavan ja valvoo sen noudattamista. Sanktiot sisältävät puutteellisuuden julkisen nimeämisen (naming and shaming) sekä mahdollisuuden määrätä hallinnollisia sanktioita. Vakavissa tapauksissa oikeuskäsittely on mahdollinen, ja se voi johtaa myös vankeusrangaisukseen.

Irlannin poliittinen järjestelmä on monessa suhteessa hyvin erilainen kuin Suomen, mutta toisaalta kyse on pienestä maasta, josta suuri osa on maaseutua ja jossa on parlamentaarinen monipuoluejärjestelmä. Mitä tulee rekisteriä koskevaan lakiin, tärkein oppi Irlannista koskee yhteydenpitoa sidosryhmien kanssa sekä lain laatimisen aikana että sen jälkeen sidosryhmien ohjeistamisessa. Kaikille lausunnoille avoimen ohjeistetun konsultaation avulla on pyritty paitsi keräämään tietoa toimivan sääntelyn laatimiseksi myös sitouttamaan sidosryhmiä sääntelyyn.

Sidosryhmiä kuunneltiin ja niiden näkemykset otettiin huomioon lakia säädettäessä. Tästä oli hyötyä paremman sääntelyn laatimisessa, mutta myös sidosryhmien sitouttamisessa lain noudattamiseen. Sääntelyyn ollaankin ensimmäisen raportin ja siihen jätettyjen lausuntojen perusteella oltu laajalti tyytyväisiä. Vuoden 2017 arviointiraporttiin saatiin lausuntoja 31 eri organisaatiolta ja yksilöltä, ja ministeriön analyysin mukaan niistä käy yleisesti ilmi vastaajien tyytyväisyys sekä lainsäädäntöön että sen implementointiin.

Irlannin rekisteriviranomaisen jälkikäteisarvioinnissa on noussut esille joitain sellaisia asioita, jotka ovat vaikuttaneet Suomen avoimuusrekisterilakiehdotuksen valmisteluun. Ensimmäinen asia liittyy lobbauksen määritelmään, joka poissulkee yhdistykset, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa. Irlannin rekisteriviranomainen nosti asian esille jo vuonna 2016 tehdyssä arvioinnissa. Rajaus on aiheuttanut Irlannissa tilanteen, jossa osa elinkeinoelämän etujärjestöistä on jäänyt hallinnollisten järjestelyiden takia rekisterin ulkopuolelle. Rekisteriviranomainen on ehdottanut tämän osalta lakiin muutoksia, joihin ei kuitenkaan olla vielä tähän mennessä ryhdytty. Toinen asia, jonka rekisteriviranomaiset ovat nostaneet esille, liittyy rekisteröintimenettelyyn. Irlannissa ilmoitusten tarkastus tehdään ennen rekisteröintiä, mikä on kuormittanut valvontaviranomaista merkittävästi. Kuormitus on voinut pahimmillaan viivästyttää rekisteröitymistä, jonka tulisi olla mahdollisimman nopeaa ja vaivatonta, jotta se voidaan tehdä ennen lobbaustoiminnan aloittamista. Tutkijat ovat lisäksi nostaneet Irlannin rekisterin heikkoudeksi lobbaukseen liittyvän neuvonnan puuttumisen sääntelystä, mikä jättää osan konsulttilobbaajista rekisterin ulkopuolelle, sekä lobbaukseen liittyvien taloudellisten tietojen puuttumisen<sup>8</sup>.

#### *Itävalta*

Itävallassa lobbausta koskevan lainsäädännön tarve nousi korostetun voimakkaasti esille vuosina 2010 ja 2011 tapahtuneiden korruptioskandaalien myötä. Ensin niin kutsutussa Telekom-tapauksessa paljastui, että neljän pääpuoleen edustajat olivat hyväksyneet lahjuksia Telekom AG:ltä ja sen lobbareilta. Vuonna 2011 Sunday Times -lehti nauhoitti keskusteluja, joissa Itävaltaa edustava Euroopan parlamentin jäsen ja entinen Itävallan sisäministeri Ernst Strasser ja kaksi muuta Euroopan parlamentin jäsentä tarjoutuivat esittämään lobbareiden työstämät lainsäädännön muutosesitykset parlamentille omina ehdotuksinaan etukäteen sovittua korvausta vastaan. Samassa nauhoituksessa Strasser totesi toimineensa samoin viiden muun yhtiön kanssa. Strasser luopui edustajanpaikastaan pian jutun ilmestymisen jälkeen, ja vuonna 2013 hänet tuomittiin neljäksi vuodeksi vankeuteen. Nämä tapahtumat herättivät laajan julkisen keskustelun tarpeesta säännellä lobbausta, mikä edelleen johti Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz -lain (LobbyG) säätämiseen nopealla aikataululla.

LobbyG-laki tuli voimaan Itävallassa 1.3.2013. Laki koskee toimintaa, jonka tarkoituksena on vaikuttaa välittömästi lainsäädäntöprosessiin tai lain täytäntöönpanoon valtion, läänien, kuntien tai kuntaliitosten tasolla (§1(1)). Laki muodostuu kolmesta pilarista, joita ovat lobbareille asetettavat toimintavaatimukset, rekisteröintivelvoitteet ja sanktiot.

Keskeisiä laissa asetettuja toimintavaatimuksia ovat velvollisuus noudattaa hyvää edunvalvontatapaa (§7), velvollisuus tiedottaa avoimesti omista tai päämiehen intresseistä laissa määriteltyille toimihenkilöille (§6(1)) sekä velvollisuus noudattaa yleistä kieltoa tulospalkkioista (§15(2)). Lain asettama rekisteröintivelvollisuus koskee niitä, jotka toimivat lobbareina. Lobbausta harjoittavat tahot on jaettu kolmeen kategoriaan niiden oikeusmuodon ja harjoitetun toi-

---

<sup>8</sup> Chari, R., Hogan, J. – Murphy, G. (2019). Regulating lobbying: A global comparison, 2nd edition. Manchester: Manchester University Press.

minnan perusteella. Lain mukaan lobbareina ei kuitenkaan pidetä työmarkkinajärjestöjä, ammattiliittoja, itsehallintoelimiä, intressiyhtymiä, poliittisia puolueita, uskonnollisia ryhmiä eikä lakisääteisen sosiaaliturvan tuottajia (§1(2) ja (3)). Alla tarkemmin selostetulla tavalla osaa näistä toimijoista koskee rajoitettu rekisteröintivelvollisuus, mutta muilta osin LobbyG ei sovellu niihin. Sanktiot koskevat ainoastaan sellaisia lobbaukspalveluja tarjoavia yrityksiä ja yhdistyksiä, joilla on edunvalvontaa työnantajan lukuun harjoittavia työntekijöitä. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa rikotaan yleistä kieltoa tulospalkkioista. Näissä tapauksissa sanktio voidaan langettaa myös toimeksiantajalle (§15(2)).

Lain mukaan lobbauks on määritelty organisoiduksi ja strukturoiduksi yhteydenotoksi laissa erikseen määriteltyihin toimihenkilöihin. Lobbaukseksi tulkittavalla yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan välittömästi lainsäädäntöprosessiin tai lain täytäntöönpanoon valtion, läänien, kuntien tai kuntaliitosten tasolla (§4(1)). Välilliset tavat vaikuttaa, esimerkiksi median (lehdistö, tv, radio) kautta, tai sattumanvaraiset ennalta suunnittelemattomat tapaamiset toimihenkilöiden kanssa, esimerkiksi erilaisten tapahtumien yhteydessä, eivät kuulu LobbyG:n soveltamisalaan. LobbyG määrittelee ne toimihenkilöt, joihin kohdistuva yhteydenotto tulkitaan lobbaukseksi. Tällaisiin toimihenkilöihin kuuluvat liittovaltion presidentti, liittovaltion ja osavaltioiden ministerit ja virkamiehet sekä muut yleiset kansalliset edustajat, jotka toimivat lainsäädännöllisissä tai lakia toimeenpanevissa tehtävissä liittovaltion, osavaltioiden, kuntien tai kuntaliitosten tasolla. Kansanedustajat kuuluvat lain määritelmän mukaan muihin kansallisiin edustajiin (§4(10)). Kansanedustajia koskee kuitenkin erityinen määräys. Yhteydenotot kansanedustajiin tai heidän avustajiinsa kuuluvat LobbyG:n piiriin ainoastaan silloin, jos yhteydenotolla pyritään vaikuttamaan suoranaisesti päätöksentekoon. Määräyksen tarpeellisuutta ei ole erikseen perusteltu, ja periaatteessa sama seuraa lobbauksen yleisestä määritelmästä, joka koskee siis ainoastaan sellaisia yhteydenottoja, joilla pyritään välittömästi vaikuttamaan lainsäädäntöprosessiin tai päätöksentekoon.

Lain täytäntöönpano, mukaan lukien lobbarirekisterin ylläpito, kuuluu oikeusministeriölle ja paikallishallinnoille. Oikeusministeriön tehtäviin kuuluu muun muassa rekisteriin liittyvä neuvonta ja tiedottaminen. Paikalliset hallintoviranomaiset päättävät sakkojen määräämisestä. Niiden tulee tiedottaa oikeusministerille tutkinnan aloittamisesta, sakon määräämisestä tai tutkinnan päättämisestä. Koska vastuualueet on määritelty selkeästi, ei kahden viranomaisen välillä ole syntynyt ristiriitatilanteita. Yleisesti on kuitenkin arvioitu, että viranomaistoiminta ei ole niin tehokasta kuin se voisi olla. LobbyG ei anna viranomaisille toimivaltuuksia tarkistaa, ovatko lain piiriin kuuluvat toimijat tosiasiallisesti rekisteröityneet lobbarirekisteriin. Tämä tarkoittaa sitä, ettei oikeusministeriöllä tai paikallisilla hallintoviranomaisilla ole myöskään mahdollisuuksia langettaa sanktioita rekisteröintivelvoitteen laiminlyömisestä omasta aloitteestaan. Käytännössä LobbyG-laki turvautuu tältä osin aktiiviseen kansalaisyhteiskuntaan, jonka edustajat seuraavat rekisteröintejä viranomaisen puolesta.

Suomi on poliittisena järjestelmänä lähempänä Itävaltaa kuin Irlantia, mikä antaisi olettaa, että Itävallassa omaksuttu lobbauksääntelyn malli olisi Suomen kannalta merkityksellisin. Itävallan järjestelmään on kuitenkin jäänyt merkittäviä valuvikoja, jotka heikentävät rekisterin tehokkuutta ja vähentävät sen arvoa hyvänä esimerkkinä. Ongelmat liittyvät lähinnä kahteen asiaan. Toisin kuin muissa maissa, Itävallassa rekisteriin syötetty tieto ei ole kaikilta osin julkista. On arvioitu, ettei rekisteri nykyisellään lisää läpinäkyvyyttä, ja on mahdollista, että rekisteri luottamuksen lisäämisen sijasta vesittää suuren yleisön luottamusta poliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Itävallassa onkin parhaillaan käsittelyssä lakiesitys, jolla varmistettaisiin se, että kaikki rekisterin sisältämä tieto on julkista ja suuren yleisön käytettävissä. Toinen ongelma, joka kärjistyy työmarkkinajärjestöjen kohdalla, liittyy lobbareiden eriarvoiseen kohteluun. Itävallan LobbyG-lakiin tehtiin työmarkkinajärjestöjen lobbauksen johdosta niitä koskevia poikkeuksia, joita sekä tutkimus että avoimuutta edistävät kansalaisjärjestöt ovat arvostelleet kovin sanoin.



Niiden mukaan työmarkkinajärjestöjen erityiskohtelulle ei ole objektiivisia perusteita ja työmarkkinajärjestöjä tulisi kohdella samoin kuin muitakin edunvalvontaa harjoittavia tahoja silloin, kun ne eivät hoida niille annettuja lakisääteisiä tehtäviä.

## 6 Lausuntopalaute

Luonnos hallituksen esitykseksi julkaistiin 2.12.2021 sähköisessä lausuntopalvelussa, jossa se oli lausunnoilla 1.2.2022 saakka.

Lausuntopyyntö lähetettiin laaja-alaisella jakelulla yli 700 toimijalle. Lausuntoja tuli yhteensä 195 ja ne ovat luettavissa kokonaisuudessaan [lausuntopalvelusta](#) (lausuntopyyntönumero VN/4118/2019).

Lausunnonantajilla oli mahdollisuus vastata kahteen valintakysymykseen sekä antaa yleisiä kommentteja esityksestä. Valintakysymykset olivat: ”Kannatatteko avoimuusrekisterin perustamista Suomeen?” ja ”Mikä esillä olevista kolmesta avoimuusrekisterin soveltamisalavaihtoehdosta tulisi valita (eli mihin tahoihin kohdistuvaa lobbauksista ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea)?”.

Lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat avoimuusrekisterin perustamista. ”Kannatatteko avoimuusrekisterin perustamista Suomeen?” -kysymykseen vastasi 187 lausunnonantajaa, joista 181 kannatti rekisterin perustamista ja 6 ei osannut sanoa. Yksikään lausunnonantaja ei vastustanut avoimuusrekisterin perustamista.

Mietinnössä käsiteltiin kolmea vaihtoehtoista soveltamisalaa: a) koko valtionhallinto, b) eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot ja c) eduskunta ja ministeriöt. Lausunnonantajilta kysyttiin suoralla valintakysymyksellä, mitä vaihtoehtoa nämä kannattavat. Kysymykseen vastasi 182 lausunnonantajaa. Lausunnonantajista 51 kannatti soveltamisalaksi koko valtionhallintoa (a), 46 kannatti soveltamisalaksi eduskuntaa, ministeriöitä ja valtion virastoja (b) ja 83 kannatti soveltamisalaksi eduskuntaa ja ministeriöitä (c).

Lausunnonantajat pitivät tärkeänä, ettei rekisteri vaikeuta ruohonjuuritason kansalaistoimintaa. Tämän osalta mietintöön ei ollut tarpeen tehdä muutoksia, sillä ruohonjuuritason kansalaistoiminta ja asiantuntijakuulemiset oli jo rajattu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Tärkeänä pidettiin myös sitä, ettei ilmoitusvelvollisuus koske oikeudenkäyntiin liittyvää tai asianajosalaisuuden piiriin kuuluvaa oikeudellista neuvontaa. Tämän palautteen perusteella pykälätekstiin lisättiin rajausta koskien asianajajien, lupalakimiesten ja julkisten oikeusavustajien antamaa oikeudellista neuvontaa, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n mukaisten tehtävien hoitamisesta. Kansalliseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset nousivat myös esille, minkä perusteella tehtiin pykälätekstiin 4 §:n 1 momentin 10 kohdan mukainen rajausta, jonka mukaan yhteydenpitoa, jonka paljastuminen voisi vaarantaa yleisen tai kansallisen turvallisuuden, ei pidä ilmoittaa avoimuusrekisteriin.

Lausunnoissa kaivattiin selkeyttä ilmoitusvelvollisuuden soveltamiseen suhteessa muun muassa lakisääteisiä tehtäviä hoitaviin tahoihin, yliopistoihin ja tutkijoihin sekä erilaisiin toimielimiin, kuten valtion henkilöstöä edustaviin järjestöihin sekä ministeriöiden alaisiin lautakuntiin. Lausuntopalautteen perusteella tehtiin tarkennuksia pykälätekstiin ja perusteluihin.

Osa lausunnonantajista katsoi, että tilanteessa, jossa vaikuttamistoimintaa harjoittavat sekä keskusjärjestö että jäsenyhdistys, tulisi keskusjärjestön ilmoitusvelvollisuuden riittää. Tältä osin mietintöön ei tehty muutoksia, sillä jäsenyhdistysten toiminnan rajaaminen ilmoitusvelvollisu-

den ulkopuolelle kaventaisi merkittävästi avoimuusrekisterin alaa ja mahdollistaisi lainsäädännön kiertämisen jäsenyhdistysten kautta. Vaikuttamistoiminnan neuvonnan osalta lausunnonantajat näkivät kaksinkertaisen raportoinnin riskin tilanteessa, jossa konsultti harjoittaa vaikuttamistoimintaa asiakkaan puolesta. Lisäksi vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan toimijan omaan lukuun tekemän suhdetoiminnan ja tiedonkeruun osalta kaivattiin tarkennuksia pykälätekstiin. Palautteen perusteella tarkennettiin vaikuttamistoiminnan neuvontaa koskevaa pykälätekstiä.

Osa lausunnonantajista piti hallinnollisen taakan näkökulmasta perusteltuna, että toimintailmoitus tehtäisiin vain kerran vuodessa ehdotetun kahden kerran sijaan. Tältä osin mietintöön ei tehty muutoksia, sillä kaksi kertaa vuodessa tehtävää toimintailmoitusta voidaan pitää lain tavoitteen kannalta perusteltuna.

Lausunnonantajat näkivät terminologian selkeyttämisen tarvetta osassa hallituksen esitystä. Huomioita esitettiin etenkin käsitteistä ”pitkäjänteinen”, ”suunnitelmallinen”, ”satunnainen” ja ”pienimuotoinen”. Selkeyttä kaivattiin myös yhteydenpidon määritelmään ja siihen, mitä katsotaan lakisääteisiä tehtäviä hoitavien toimijoiden vaikuttamistoiminnaksi. Lausuntopalautteen perusteella tarkennettiin sekä pykälätekstiä että perusteluita.

Lausunnonantajat pitivät tärkeänä, ettei avoimuusrekisterin käyttöönotto johda kohtuuttomaan hallinnolliseen taakkaan. Lausunnonantajat korostivat sujuvan raportoinnin ja sähköisen rekisterin käyttäjäystävällisyyden merkitystä hallinnollisen taakan vähentämisessä. Lausuntopalautteen perusteella tarkennettiin ilmoitusmenettelyä. Lisäksi sähköisen rekisterin toteutuksessa tuliaan huomioimaan palvelun käyttäjäystävällisyys.

Ilmoitusvelvollisuus ei lausunnonantajien mukaan saisi vaarantaa liikesalaisuuksien suojaa. Tältä osin voidaan todeta, että avoimuusrekisterissä julkaistavat tiedot ovat hyvin yleisellä tasolla, joten on epätodennäköistä, että ne sisältäisivät liikesalaisuuksia. Avoimuusrekisterilain tavoitteiden kannalta on kuitenkin välttämätöntä, ettei lobbaukseen olennaisesti liittyviä, avoimuusrekisterilaissa yksilöityjä tietoja voida jättää ilmoittamatta liikesalaisuuden suojaan vedoten. Avoimuusrekisterin sisältämien henkilötietojen osalta lausunnonantajat pitivät tärkeänä tietosuoja sääntelyn asettamien vaatimusten noudattamista.

Lausunnonantajat kannattivat neuvottelukunnan perustamista ja painottivat kokoonpanon monipuolisuutta. Osa lausunnonantajista katsoi, että neuvottelukunta tulisi asettaa jo ennen lain voimaantuloa. Neuvottelukunnan ehdotetaan aloittavan 1.1.2023, jolloin se ehtisi tukemaan avoimuusrekisterin toimeenpanoa ja 1.1.2024 alkavaa käyttöönottoa.

Lausunnoissa korostettiin rekisteriin ilmoitettavien tietojen huolellista määrittelyä – tällä nähtiin olevan suora yhteys tietojen hyödyllisyyteen ja vertailukelpoisuuteen. Selkeyttä kaivattiin etenkin vaikuttamistoimintaan käytettyjen resurssien ilmoittamiseen. Palautteen perusteella tarkennettiin ilmoitusmenettelyä koskevia säännöksiä. Lisäksi lausunnonantajat toivoivat, että rekisteriviranomainen antaisi ilmoitusvelvollisuutta koskevaa tarkentavaa ohjeistusta jo ennen rekisterin käyttöönottoa. Tarkentavaa ohjeistusta kaivattiin muun muassa ilmoitusvelvollisuuden soveltamisesta erilaisiin tilaisuuksiin sekä yhteydenpitoon sosiaalisen median alustoilla ja viestipalveluissa. Lausunnoissa myös korostettiin neuvonnan tarvetta rekisterin käyttöönottovaiheessa. Tältä osin voidaan todeta, että rekisteriviranomaisena toimiva VTV tulee antamaan tarkentavaa ohjeistusta ja neuvomaan ilmoitusvelvollisia. Oikeusministeriö tukee VTV:tä ohjeistusten ja käytänteiden luonnissa. Ohjeet on tarkoitus valmistella yhteistyössä sidosryhmien kanssa ja varmistaa siten niiden toimivuus.

Lausunnonantajat pitivät tärkeänä avoimuusrekisterin toimivuuden seurantaa. Osa lausunnonantajista nosti esiin avoimuusrekisterin laajentamisen myöhemmässä vaiheessa kuntatasolle. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rekisterin laajentamista alue- ja kuntatasolle arvioidaan avoimuusrekisterilain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä.

### **Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto**

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut hallituksen esityksen luonnoksesta lausunnon 13.5.2022. Arviointineuvosto katsoo lausunnossa, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto nostaa esiin kolme keskeistä kehittämiskohdetta ja suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Ensinnäkin arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioinnissa tulisi ottaa tarkemmin huomioon epävarmuudet ja odottamattomat vaikutukset. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa ei ole riittävästi arvioitu, voiko riskinä olla se, että vaikuttaminen voidaan tehdä siten, että rekisteröintivelvoitetta kierretään, jolloin sääntelyn tavoitteita ei saavuteta.

Toiseksi arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa arviota lain soveltamisalan rajaamisen vaikutuksista. Esitysluonnoksesta ei arviointineuvoston mukaan riittävällä tavalla selviä ehdotettavien soveltamisrajausten merkitys rekisterin luonteelle ja esitysluonnoksen tavoitteille.

Kolmanneksi arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa tulisi kirkastaa, mitä kautta avoimuus lisääntyy ja kansalaisten tiedonsaanti paranee.

Esityksessä on pyritty huomioimaan arviointineuvoston lausunto siten, että etenkin lukuja 4.3, 5.1 ja 9 on täydennetty arviointineuvoston huomioiden perusteella. Muihin lukuihin on tehty pienempiä täsmennyksiä.

### **7 Säännöskohtaiset perustelut**

*Lain nimike.* Lain nimikkeeksi ehdotetaan avoimuusrekisterilaki. Perusteena on se, että ehdotettu nimike todennäköisesti muodostuu lain kutsumanimikkeeksi, sillä rekisterin viralliseksi nimeksi tulee avoimuusrekisteri. Rekisterin nimeämistä avoimuusrekisteriksi lobbauksrekisterin tai lobbarirekisterin sijaan perustellaan sillä, että nimi on neutraalimpi kuin lobbauks-termin sisältävät nimet ja avoimuusrekisteri-nimeä käytetään jo monille lobbausta harjoittaville tahoille tutussa EU:n avoimuusrekisterissä. Valmistelun aikana on myös ilmennyt, ettei osa lobbaajista syystä tai toisesta tunnista harjoittamaansa vaikutustoimintaa lobbaukseksi, jolloin on perustellumpaa käyttää rekisterin virallisessa nimessä sekä lain nimikkeessä neutraalimpaa terminologiaa. Lobbauks-termin käyttöä avoimuusrekisterilain yhteydessä käsitellään perusteellisemmin pykälän 1 perusteluissa.

Kuvaavamman nimikkeen, kuten ”Laki vaikuttamistoiminnan rekisteröinnistä”, käyttöä ei myöskään pidetä tarpeellisena, vaikka se alkuvaiheessa voisikin avata paremmin lain sisältöä. Avoimuusrekisterin tunnettuuden lisääntyessä lyhyempi nimike yhdistetään paremmin lain sisältöön ja on siten tulevaisuudessa todennäköisesti ymmärrettävämpi kuin pidempi nimike.

**1 §. Avoimuusrekisteri.**

Pykälässä kerrotaan avoimuusrekisterin tarkoituksesta ja tavoitteesta.

Pykälän mukaan avoimuusrekisteri perustetaan päätöksentekoon kohdistuvan pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen vaikuttamisen ja siihen liittyvän elinkeinona harjoitettavan neuvonnan rekisteröintiä varten. 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. Yksittäistä vaikuttamiskertaa keskeisempää on kuitenkin se, että vaikuttaminen on muodostunut pitkäjänteiseksi ja suunnitelmalliseksi. Kuten nykytilan arvioinnissa luvussa 2 on tuotu esille, lobbausprosessit ovat usein hyvin pitkiä ja perustuvat erilaisiin verkostoihin.

Pykälässä puhutaan lobbauksen sijaan vaikuttamisesta, joka on käsitteenä helpommin ymmärrettävissä ja neutraali. Avoimuusrekisterihankkeessa toteutetun tutkimuksen ja kuulemisten perusteella vaikuttaa siltä, ettei osa vaikuttamistoimintaa harjoittavista toimijoista välttämättä miellä lobbaavansa, vaikka tunnistavatkin toimintansa olevan vaikuttamiseen tähtäävää. Tämän takia laissa on perusteltua käyttää lobbauksen sijasta termiä ”vaikuttamistoiminta”. Samalla on kuitenkin tärkeää, että korostetaan termien olevan synonyymejä. Tällä sekä lisätään ymmärrystä lobbauksesta että vähennetään siihen liittyviä negatiivisia mielleyhtymiä, kuten käsitteen liittämistä epärehelliseen tai kiellettyyn toimintaan. Lain toimeenpanossa on siten tärkeää tuoda esille tätä yhteyttä ja pyrkiä näin edistämään ymmärrystä lobbauksesta hyväksyttävänä ja demokratiaan kuuluvana ilmiönä.

Pykälässä korostetaan, että avoimuusrekisteri toimii ilmoitusmenettelyllä. Tällä pyritään siihen, ettei rekisteröintimenettely rajoita tai hidasta vaikuttamistoiminnan aloittamista ja harjoittamista.

Pykälässä ilmaistaan myös lain tavoitteena olevan päätöksenteon avoimuuden lisääminen. Nykyisellään julkisen hallinnon avoimuudesta säädetään pääosin julkisuuslaissa (621/1999), jonka nojalla viranomaisen on pyynnöstä annettava tietoa hallussaan olevista julkisista asiakirjoista ja joissakin tapauksissa proaktiivisesti tiedotettava niistä. Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) puolestaan varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukaista ja laadukasta hallintaa sekä tietoturvallista käsittelyä julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi ja mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallista ja tehokasta hyödyntämistä. Tämän lisäksi löytyy lukuisia alemman tason normistoon liittyviä ohjeistuksia, joilla pyritään avaamaan julkisuuslain pohjalta päätöksentekoa. Näitä ovat esimerkiksi hallituksen esitysten laatimisohteet ja säädösvalmistelun kuulemisohteet, joissa ohjeistetaan lainvalmisteluun liittyvien virallisten kuulemisten kirjaamisesta. Päätöksentekoon kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta merkittävä osa on kuitenkin epävirallista yhteydenpitoa, josta ei useinkaan synny julkisuuslain mukaista asiakirjaa. Tällainen vaikuttaminen jää nykyisellään suurilta osin julkisuudelta piiloon.

**2 §. Vaikuttamistoiminnan kohteet, vaikuttamistoiminta ja vaikuttamistoiminnan neuvonta.** Pykälässä määritellään ne tahot, joihin kohdistuvaa vaikuttamista avoimuusrekisteriin rekisteröidään ja se, mitä vaikuttamisella ja siihen liittyvällä neuvonnalla tarkoitetaan.

Pykälän 1 momentissa määritellään ne kohteet, joihin kohdistuva vaikuttaminen edellyttää rekisteröitymistä. Momentissa tarkoitettuja vaikuttamistoiminnan kohteita ovat kansanedustajat,

kansanedustajien avustajat, eduskuntaryhmien henkilökunta, ministerit, ministereiden erityisavustajat, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit sekä eduskunnan kanslian ja ministeriöiden virkamiehet ja ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt.

Ilman eduskuntaryhmien henkilökunnan sisällyttämistä lain soveltamisalan piiriin muodostuisi tilanne, jossa osa eduskunnassa olevasta poliittisesta avustajakunnasta olisi lain piirissä ja osa taas ei. Tämä voisi vaikeuttaa lain soveltamista ja aiheuttaa tahattomia virheitä, sillä vaikuttamistoimintaa harjoittavan ei olisi mahdollista etukäteen tietää, onko kyseessä eduskunnan vai eduskuntaryhmän työntekijä. Lakia ei sovelleta puolueen muihin työntekijöihin tai luottamushenkilöihin.

Ministeriöt käyttävät työryhmien ja virkavalmistelun lisäksi selvityshenkilöitä valmistelevaan ja selvittämään erilaisia asioita, jotka ovat usein yhteiskunnallisesti tai jonkin toimialan näkökulmasta hyvin merkittäviä. Siten selvityshenkilöihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa on taroituksenmukaista ilmoittaa avoimuusrekisteriin. Samalla parannetaan selvityshenkilöiden toiminnan avoimuutta ja lisätään selvityshenkilöihin kohdistuvaa luottamusta.

Vaikuttamistoiminta kohdistuu usein eri toimijoihin valmistelun eri vaiheissa, jolloin rekisterin luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että säädös kattaa yhteydenpidon kaikkiin vaikuttamistoiminnan kohteina olevien instituutioiden toimijoihin näiden asemasta riippumatta. Tällöin sääntelyyn ei synny ilmeisiä aukkoja, jotka mahdollistaisivat vaikuttamisen kohdistumisen tiettyihin rekisterin ulkopuolisiin toimijoihin, kuten alempiin virkamiehiin, kansanedustajien avustajiin tai selvityshenkilöihin. Avoimuusrekisteriin ei kuitenkaan yksilöitäisi henkilön tarkkuudella kuin kansanedustajat, ministerit, ministereiden erityisavustajat, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit, eduskunnan pää- ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kanslia- ja osastopäälliköt sekä ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt. Muiden virkamiesten osalta riittäisi yksikkö- ja osastotieto ja poliittisten avustajien osalta tieto eduskuntaryhmästä, jota nämä edustavat. Asiasta on erillinen säännös 8 §:n 4 momentissa.

Vaikuttamistoiminnan kohteisiin kohdistuvaa vaikuttamista on esimerkiksi talousarvioon, määrärahojen käyttöön sekä säädöshankkeiden ja politiikkaohjelmien sisältöön vaikuttaminen. Olennaista lain tarkoituksen ja tavoitteiden täyttymisen osalta on, että päätöksenteoksi ymmärretään laaja-alaisesti kaikki sellainen toiminta, jossa eduskunta ja ministeriöt käyttävät lainmukaista valtaansa. Tähän vallankäyttöön kohdistuu merkittävä määrä erilaisia yhteiskunnallisia, poliittisia, liiketaloudellisia ja vastaavia intressejä, joita pyritään edistämään vaikuttamalla poliittisiin päättäjiin ja virkakuntaan. Tätä toimintaa avoimuusrekisterin on tarkoitus avata nykyistä laajemmin ja tarkemmin.

Momentin 2 mukaan vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan sellaista omaan lukuun harjoitettavaa vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuvaa yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta. Käytännössä etu tai tavoite on usein ilmoitusvelvollisen poliittisiin, liiketaloudellisiin tai muihin yhteiskunnallisiin intresseihin liittyvä asia, jota pyritään edistämään vaikuttamalla esimerkiksi tiettyyn sääntely-, budjetti-, hankinta-, kehittämis- tai politiikkatoimen sisältöön tai tällaisen toimen aloittamiseen tai päättämiseen.

Valmistelua ja päätöksentekoa on tässä laissa tarkoitus tulkita laajasti siten, että esimerkiksi varhainen vaikuttaminen, jolloin ei välttämättä ole vielä asetettu virallista hanketta tai työryhmää, kuuluu ilmoitusvelvollisuuden alaan. Tarkoituksena on, että avoimuusrekisteristä on nähtävissä vaikuttamistoimintaan liittyvä pitkäjänteisyys ja suunnitelmallisuus.

Momentissa tarkoitettua yhteydenpitoa voi olla tapaaminen, puhelimella soittaminen, sähköpostiviestittely tai muu näihin rinnastettava tapa. Momentissa ei määritellä tarkemmin yhteydenpidon tapaa tai suuntaa, vaan säännös koskee lähtökohtaisesti kaikenlaisia yhteydenpidon tapoja sekä ilmoitusvelvollisen että vaikuttamiskohteen aloittamana. Tällä pyritään siihen, ettei sääntely olisi yhteydenpidon suunnasta, tavasta tai teknologiasta riippuvainen, jolloin sääntelyyn voisi syntyä tarkoituksettomia sääntelyaukkoja, jotka vaikuttaisivat avoimuusrekisterin uskottavuuteen ja luotettavuuteen.

Käytännössä toimija joutuu tulkitsemaan harjoitettua toimintaansa vaikuttamistoiminnan määritelmää ja 4 §:n 1 momentissa soveltamisalan ulkopuolelle rajattavaa toimintaa vasten. Rekisteriviranomainen arvioi vaikuttamistoiminnan luonnetta tapauskohtaisesti niissä tapauksissa, joissa ilmoitusvelvollisuuden toteutuminen on epäselvää.

Momentin 3 mukaan vaikuttamistoiminnan neuvonnalla tarkoitetaan sellaista elinkeinona harjoitettua toimintaa, jossa vaikuttamistoimintaa harjoitetaan asiakkaan puolesta tai tälle annetaan vaikuttamistoiminnan tukea.

Momentissa tarkoitettuja vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluita tarjoavat Suomessa esimerkiksi vaikuttajaviestintätoimistot tai vastaavia palveluita tarjoavat muut konsulttitoimistot. Tutkimusten ja kuulemisten perusteella ne kuitenkin useimmiten pysyttelevät taustalla ainoastaan auttaen yhteydenpidon järjestelyissä tai antamalla vaikuttamistoimintaan liittyvää neuvontaa. Jotta sääntely kohtelisi erilaisia konsulttitoimistoja yhdenmukaisesti, koskee se sekä yhteydenpitoa että yhteydenpidossa tukemista. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että konsulttitoimiston asiakaskunta voi muodostua sekä lobbauksen harjoittajista että lobbauksen kohteista, jolloin konsultin taustarooli on erityisen perusteltua tuoda esille. Yleensä näistä mahdollisista eturistiriidoista kerrotaan asiakkaalle, mutta ne eivät välttämättä tule laajempaan tietoon. Sääntelyn piiriin kuuluvaksi tueksi katsottaisiin esimerkiksi:

- konsulttitoimijan osaamisen ja kontaktien hyödyntäminen yhteydenpidon järjestämisessä ja suunnittelussa,
- asiakkaan vaikuttamistoiminnan suunnittelu, kuten viestinnän ja toiminnan suunnittelu tai tärkeiden sidosryhmien kartoittaminen, tai
- muu neuvonta liittyen vaikuttamistoimintaan tai vaikuttamistoiminnan aiheeseen.

Keskeistä on, että konsulttitoimija tunnistaa sekä oman toimintansa että asiakkaansa toiminnan luonteen ja niiden kytketymisen asiakkaan intressien ajamiseen yhteiskunnassa. Rekisteröintivelvollisuus ei riipu asiakkaan yhteydenpidon toteutumisesta, vaan ainoastaan annetun neuvonnan ja tuen luonteesta. Laki ei edellytä, että asiakas nimenomaisesti tilaa vaikuttajaviestintään liittyvän palvelun, vaan palvelu voi olla myös esimerkiksi viestinnän ja markkinoinnin palveluita, sisäistä kehittämistä tai oikeudellista neuvontaa.

Rekisteriviranomainen arvioi vaikuttamistoiminnan neuvonnan luonnetta tapauskohtaisesti niissä tapauksissa, joissa rekisteröintivelvollisuuden toteutuminen on epäselvää. Arvioinnissa tulee erottaa sellaiset konsulttipalvelut, jotka eivät kuulu missään olosuhteissa sääntelyn piiriin. Tällaisina palveluina voidaan muun muassa pitää:

- asiakkaan edustamista tavanomaisessa asioinnissa viranomaisissa, kuten hankintamenettelyssä, lupa-asiassa ja esitutkinnassa sekä avustamista oikeudenkäyntiin liittyvässä prosessissa,

- asiakkaan teknistä avustamista, kuten tulkkina toimimista, tai
- asiakkaalle annettavia erilaisia koulutus-, viestintä-, markkinointi- ja tutkimuspalveluita ja liiketoimintastrategioita, jotka eivät liity asiakkaan vaikuttamistoimintaan.

Vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi ei myöskään katsottaisi edunvalvontajärjestöjen jäsenistön kouluttamista vaikuttamistoiminnassa.

Joissakin tilanteissa asianajotoimistot myös Suomessa ovat tarjonneet oikeudellista konsultointia esimerkiksi lainvalmisteluhankkeisiin liittyen sekä julkiselle että yksityiselle puolelle, mikä on ollut omiaan aiheuttamaan ongelmallisia tilanteita (OKV/536/1/2019). Tällaisen toiminnan saaminen avoimuusrekisterin piiriin on erityisen tärkeää vastaavien ristiriitatilanteiden välttämiseksi jatkossa. Oikeudellisen neuvonnan osalta on kuitenkin tärkeää huomioida, ettei avoimuusrekisterilailla kavenneta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n ja asianajalain 5c §:n mukaista asianajosalaisuutta, jonka perustuslakivaliokunta on katsonut sisältyvän osaksi perustuslain 21 § 2 momentissa turvattuja oikeudenmukaisen oikeuden käynnin takeita (esim. PeVL 13/2019 vp s. 3.). Asiasta on tarkemmat säännökset 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa ja 4 §:n 2 momentissa. Lisäksi säännösten perustuslainmukaisuutta käsitellään tarkemmin säätämisyjärjestysperusteluissa luvussa 11.

**3 §.** *Velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin.* Pykälän 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisia ovat vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat oikeushenkilöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat. Näiden tulee tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus, jonka sisällöstä säädetään 6 §:n 1 momentissa ja menettelystä säädetään 7 §:n 1 momentissa.

Keskeistä on, että ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan nimissä tehtyä vaikuttamistoimintaa. Esimerkiksi henkilöstön tai luottamushenkilön yksityishenkilöinä harjoittaman toiminnan ei lasketa kuuluvan osaksi oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan vaikuttamistoimintaa. Yksityishenkilön harjoittamana toimintana on lähtökohtaisesti pidettävä myös tilannetta, jossa yhdistyksen henkilöjäsen, yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yrityksen omistaja tai työntekijä, joka toimii omissa nimissään, on yhteydessä kansanedustajaan tai ministeriin, jolloin toiminta on luonteeltaan yksittäisen kansalaisen osallistumista.

Pykälän 2 momentissa säädetään niistä toimijoista, joihin ei sovelleta ilmoitusvelvollisuutta.

Momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovelleta yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa. Säännös tarkoittaa sitä, että yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta rekisteröitymisvelvoite tulisi harvoin kyseeseen ja koskisi ainoastaan sellaisia tilanteita, joissa elinkeinonharjoittajan elinkeinotoiminta muodostuu 2 §:ssä määritellystä vaikuttamistoiminnasta tai vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Käytännössä tällaiset toimijat pyrkivät toimimaan konsultoivissa rooleissa politiikan ja yhteiskunnallisen päätöksenteon ympärillä.

Momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta asunto-osakeyhtiöön. Asunto-osakeyhtiöt eivät varsinaisesti harjoita liiketoimintaa, vaan kyse on yleensä asuinrakennuksen ja tontin hallinnoinnista. Asunto-osakeyhtiössä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävät yhtiökokouksen lisäksi hallituksen jäsenet, jotka vastaavat asunto-osakeyhtiön yhteisten asioiden hoitamisesta. Asunto-osakeyhtiön tavoitteena ei ole tuottaa voittoa. Asunto-osakeyhtiöiden toiminnan luonne huomioiden voidaan pitää perusteltuna niiden rajaamista avoimuusrekisterin ulkopuolelle.

Momentin 3 kohdan mukaan lakia ei sovelleta valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin, itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin, valtion liikelaitoksiin, eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, Ihmisoikeuskeskukseen, Valtiontalouden tarkastusvirastoon sekä Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitokseen (Ulkopoliittinen instituutti).

Momentin 4 kohdan mukaan lakia ei sovelleta lakisääteisiä tehtäviä hoitavaan muuhun julkisyhteisöön tai toimijaan sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta. Lakisääteisten tehtävien ulkopuolinen toiminta on tämän lain piirissä. Lakisääteisten tehtävien hoidon ulkopuoliset asiat ovat sellaisia, joita ei ole nimenomaisesti laissa säädetty toimijan lakisääteisiksi tehtäviksi. Sitä, kuuluuko jokin toiminta lakisääteisten tehtävien hoidon ulkopuolelle, tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Keskeistä kuitenkin on, ettei lakisääteinen tehtävä ole peruste olla rekisteröimättä toimijaa rekisteriin, vaan arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja vaikuttamistoimintaan liittyvän yhteydenpidon erottamiseen ja jälkimmäisen raportointiin tässä laissa säädetyn perustein. Esimerkiksi yliopistojen laajat lakisääteiset tehtävät, joihin kuuluu muun muassa tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallisen vaikutavuuden edistäminen, rajaavat käytännössä laajasti akateemista toimintaa ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Lisäksi tutkijoiden harjoittama toiminta on useimmiten yksityishenkilöiden toimintana ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolella.

Momentin 5 kohdan mukaan lakia ei sovelleta vieraan valtion, Euroopan unionin sekä kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön edustajaan. Rajauksella halutaan turvata kansainvälisen yhteistyön, valtioiden välisen diplomaattisen toiminnan sekä Euroopan unioniin liittyvien tehtävien sujuva hoitaminen. Lakia kuitenkin sovelletaan muihin kansainvälisiin toimijoihin, kuten kansainvälisiin yrityksiin ja järjestöihin.

Momentin 6 kohdan mukaan lakia ei sovelleta puoluelain (10/1969) tarkoittamiin puolueisiin ja puolueyhdistyksiin ja vaaleissa ehdokkaana olevien tukiyhdistyksiin tai valitsijayhdistyksiin.

Pykälän 3 momentilla halutaan korostaa, ettei avoimuusrekisteri koske järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa. Järjestäytymättömällä kansalaistoiminnalla tarkoitetaan yksilön tai yhteisön sellaista yhteiskunnallista toimintaa, joka ei ole järjestäytynyt oikeudelliseen muotoon, kuten esimerkiksi yhdistykseksi, säätiöksi tai yritykseksi. Yksityishenkilöiden toiminnalla tarkoitetaan kaikkea yksityishenkilöiden välistä yhteydenpitoa. Vaikuttamistoimintaa harjoittavien osalta tämä tarkoittaa kaikkea sitä toimintaa, jota harjoitetaan yksityishenkilönä erotuksena oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan nimissä tai edustajana toimimisesta. Myös vaikuttamistoiminnan kohteena olevat toimijat voivat toimia yksityishenkilöinä siten, ettei yhteydenpito perheenjäseniin tai tuttavapiiriin ole avoimuusrekisterin piiriin laskettavaa toimintaa. Selvennyksellä halutaan korostaa sitä, ettei avoimuusrekisteri kavenna yksilön yksityiselämän suojaa tai poliittisia oikeuksia.

**4 §. Poikkeukset velvollisuudesta ilmoittautua avoimuusrekisteriin.** Pykälässä säädetään sellaisesta toiminnasta, joka 3 §:n 1 momentista poiketen ei edellytä ilmoittautumista avoimuusrekisteriin, jos toimija harjoittaa ainoastaan momentissa tarkoitettua toimintaa. Osa tilanteista täyttää 2 §:ssä säädettyt tunnusmerkit, mutta ne jäävät silti lain soveltamisalan ulkopuolelle. Osa tilanteista taas ei täytä 2 §:ssä säädettyjä tunnusmerkkejä, mutta niiden mainitseminen osana soveltamisalan rajoituksia on tarpeellista lain soveltamisalan selventämiseksi.

Momentin 1 kohdan mukaan lakia ei sovelleta pienimuotoiseen vaikuttamistoimintaan. Pienimuotoisella vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan 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.

Käytännössä yhteydenpito voi kohdistua joko viisi kertaa samoihin kohteisiin tai sitten yhteydenpito voi jakaantua eri kohteiden välille. Keskeistä on, ettei yhteydenottokertoja ole yhteenlaskettuna yli viittä. Yhdeksi yhteydenottokerraksi laskettaisiin esimerkiksi yksittäinen vaikuttamistoimintaan liittyvä puhelinkeskustelu, tapaaminen tai sähköpostiviestin lähettäminen. Yhteydenottokerraksi katsottaisiin sähköpostiviesti, joka on tehty selkeästi vaikuttamismielessä, erotuksena esimerkiksi momentin 9 kohdan tarkoittamasta joukkoviestinnästä tai laajalle vastaanottajajoukolle kohdistetusta uutis- tai asiakaskirjeestä tai vastaavasta viestinnästä. Sillä ei myöskään ole väliä, kuinka monta vastaanottajaa yksittäisellä yhteydenpidolla on, vaikka nämä edustaisivat eri organisaatioita. Esimerkiksi sähköpostiviestiin voidaan laittaa useampia vaikuttamiskohteita vastaanottajaksi tai samaan kokoukseen voi osallistua useampia vaikuttamiskohdeita ilman, että tilanteesta muodostuisi useampia yhteydenottoja. Ilman tätä säännöstä yksittäinen yhteydenotto voisi jo itsessään ylittää ilmoitettavan vaikuttamistoiminnan rajan.

Viiden 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.

Rajaamalla pienimuotoinen vaikuttamistoiminta lain soveltamisalan ulkopuolelle pyritään siihen, ettei satunnaisesta ja usein myös hyvin sattumanvaraisesta vaikuttamistoiminnasta, jota nykytilan arvion mukaan harjoittavat etenkin pienet toimijat, aiheudu kohtuutonta hallinnollista taakkaa tai hallinnollisia seuraamuksia. Rajauksella myös korostetaan, että avoimuusrekisterin tarkoituksena on ensisijaisesti keskittyä merkittävän ja ammattimaisesti tehdyn vaikuttamistoiminnan avaamiseen. Käytännössä suurten yritysten, isojen kansalaisjärjestöjen, työmarkkinajärjestöjen ja muiden ammattimaista edunvalvontatyötä tekevien edunvalvontajärjestöjen lobbaukseen ylittää ilmoitusvelvollisuuden kynnyksen todennäköisemmin kuin pienten yritysten ja kansalaisjärjestöjen tai elinkeinonharjoittajien harjoittama toiminta.

Suomalaisen demokratian vahvuuksiin kuuluu matalahierarkkisuus, joka mahdollistaa laajalajaisen yhteiskunnallisen vuoropuhelun, jota sääntelyllä ei haluta tarpeettomasti vaikeuttaa. Kuten vaikutustenarvioinnissa luvussa 4 on tuotu esille, määrällisesti suurin osa vaikuttamistoimintaa harjoittavista toimijoista harjoittaa melko satunnaista vaikuttamistoimintaa. Nämä toimijat tapaavat ministereitä, kansanedustajia ja virkamiehiä erilaisissa tilaisuuksissa tai saattavat ottaa yhteyttä kertaluonteisesti johonkin ajankohtaiseen aiheeseen liittyen. Yhteydenpito voi myös tapahtua vaikuttamistoiminnan kohteen aloitteesta. Esimerkiksi kansanedustajat tekevät usein vaalipiireihinsä erilaisia yritys- ja järjestövierailuita. Pienet toimijat myös vaikuttavat useammin keskusjärjestöjen kautta, jolloin niiden oma vaikuttamistoiminta on omiaan jäämään pienimuotoiseksi.

Momentin 2 kohdan mukaan lakia ei sovelleta tavanomaiseen asiointiin viranomaisissa. Viranomaisten ja vaikuttamistoimintaa harjoittavien toimijoiden välillä käydään merkittävässä määrin myös sellaista yhteydenpitoa, jota ei voida laskea lobbaukseksi. Tällainen yhteydenpito liittyy usein operatiiviseen toimintaan, kuten erilaisten lupa- ja tukiasioiden hoitamiseen viranomaisissa, hankintaan osallistumiseen ja sen toteuttamiseen tai muuhun vastaavanlaisen tiedonvaihtoon. Usein tällainen yhteydenpito tapahtuu asiantuntijoiden eikä johdon kautta. Tavanomaisen yhteydenpidon ja vaikuttamiseen pyrkivän yhteydenpidon eroa on vaikea määritellä

yksiselitteisesti, joten tavanomaisuutta tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Seuraavia tilanteita voidaan pitää esimerkkeinä tavanomaisesta yhteydenpidosta:

- Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö hoitaa lakisääteisiä velvoitteitaan suhteessa viranomaisiin.
- Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö hakee viranomaisen myöntämää etuisuutta tai lupaa.
- Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö osallistuu julkiseen hankintamenettelyyn sekä myy tai tarjoaa palveluita tai tavaroita viranomaiselle.
- Yksityinen elinkeinoharjoittaja tai oikeushenkilö vaihtaa teknisluonteisia tietoja viranomaisen kanssa, esimerkiksi osallistuu viranomaisen tiedonkeruuseen, viranomaiskäsittelyyn tai toimeenpanoon liittyvään muuhun ohjaus-, tarkastus- tai neuvontatoimintaan.

Haastavimpia tilanteita ovat erilaiset tiedustelutilanteet valmistelun ja toimeenpanon aikana. Pääsääntönä voidaan pitää sitä, että tavanomaista asiointia olisivat puhtaasti teknisluonteiset ja melko yksisuuntaiset tiedustelutilanteet. Valmistelu- ja toimeenpanoprosessiin liittyen ilmoitusvelvolliselle voi tulla tarve esimerkiksi tiedustella prosessin aikataulua, asiakirjoja, osallistumisohjeita, soveltamisneuvoja tai vastaavia prosessiin tai sen sisältöön liittyviä teknisluonteisia tietoja. Tavanomaisena yhteydenpitoa 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.

Momentin 3 kohdan mukaan lakia ei sovelleta journalistisessa tarkoituksessa tehtyyn tiedonkeruuseen. Säännöksellä turvataan kansalaisten tiedonsaantia ja lehdistön vapautta, jotka ovat demokratian kulmakiviä. Journalistista toimintaa arvioitaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota Suomen Journalistiliiton antamien journalistin ohjeiden toteutumiseen toiminnassa. Näin voidaan pyrkiä varmistamaan, ettei vaikuttamistoimintaa yritetä verhota journalistiseksi toiminnaksi. Esimerkiksi mediakonsernien vaikuttamistyö on erotettava niiden journalistisesta toiminnasta ja ilmoitettava avoimuusrekisteriin.

Momentin 4 kohdan mukaan lakia ei sovelleta osallistumiseen viranomaisen asettamiin tai lakisääteisiin työryhmiin, neuvottelukuntiin tai vastaaviin julkista tehtävää varten asetettuihin monijäsenisiin toimielimiin sekä eduskunnan tai ministeriöiden järjestämiin kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan. Viimeksi mainittuja ovat esimerkiksi valiokuntakuulemiset ja ministeriöiden lausuntopyyntö. Kohdassa 4 lueteltua toimintaa koskevat tiedot löytyvät viranomaisilta, eikä olisi tarkoituksenmukaista velvoittaa virallisiin valmisteluprosesseihin osallistuvia hoitamaan hallinnolle kuuluvia kirjaamisvelvoitteita. Epävirallinen yhteydenpito, joka tapahtuu kutsusta, olisi kuitenkin sääntelyn piirissä. Tällaisena epävirallisena yhteydenpitoa voidaan pitää yhteistyötä, jossa valmisteluasiakirjoihin ei jää tietoa yhteydenpidosta. Näin varmistetaan, ettei sääntelyyn synny aukkoja, sillä epävirallisesta yhteydenpidosta ei välttämättä muodostu asiakirjaa, johon voitaisiin kohdistaa julkisuuslain mukainen tietopyyntö. Säännöksellä myös korostetaan viranomaisen vastuuta kuulemisten kirjaamisessa. Tämän uskotaan ohjaavan viranomaisia nykyistä parempiin kirjaamiskäytäntöihin ja edesauttavan julkisuuslain toteutumista. Lakia kuitenkin sovellettaisiin julkishallinnon ulkopuolisten toimijoiden koolle kutsuun ja ylläpitämiin ryhmiin, kuten esimerkiksi erilaisiin kumppanuusverkostoihin ja työryhmiin, joilla ei ole julkista tehtävää ja joihin ei sovelleta julkisuuslakia.

Momentin 5 kohdan mukaan lakia ei sovelleta asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien asiakkaalleen antamaan oikeudelliseen neuvontaan, 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. Tällaisia tehtäviä ovat:

- oikeudenkäyntiin liittyvän tehtävän hoitaminen,
- oikeudellisen neuvonnan antaminen päämiehen oikeudellisesta asemasta esitutkinnassa tai muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa,
- oikeudellisen neuvonnan antaminen oikeudenkäynnin käynnistämiseksi tai sen välttämiseksi, tai
- muu oikeudellinen avustaminen oikeudenkäynnin ulkopuolisessa asiassa, kuten testamentin laadinta tai yrityskaupan tekemisessä avustaminen sopimusneuvotteluihin osallistumalla ja laatimalla sopimus.

Säännöksellä suojataan asianajosalaisuuden ydinaluetta.

Momentin 6 kohdan mukaan lakia ei sovelleta valtion omistajaohjaukseen kuuluvaan yhteydenpitoon. Tällaista yhteydenpitoa ovat esimerkiksi hallituksen ja hallitusneuvoston kokoukset ja muu virallinen yhteydenpito, joka dokumentoidaan. Omistajaohjauksen ulkopuolinen yhteydenpito kuuluu kuitenkin sääntelyn piiriin, vaikka se kohdistuisikin samoihin virkamiehiin tai luottamushenkilöihin, jotka hoitavat omistajaohjaukseen kuuluvia asioita. Näin valtio-omistajille yrityksille ei synny suhteetonta etua muihin yrityksiin verrattuna. Omistajaohjauksen ulkopuoliseksi asiaksi katsotaan pyrkimys vaikuttaa suoraan yhtiön ulkopuolisiin asioihin, kuten tietyn sääntely-, budjetti-, hankinta-, kehittämis- tai politiikkatoimen sisältöön tai tällaisen toimen aloittamiseen tai päättämiseen.

Momentin 7 kohdan mukaan lakia ei sovelleta puoluelaisissa (10/1969) tarkoitettujen puolueen lähiyhteisöjen yhteydenpitoon oman puolueen kansanedustajiin, kansanedustajien avustajiin, eduskuntaryhmän henkilökuntaan, ministereihin, ministereiden erityisavustajiin ja ministerien toimikaudeksi nimettyihin valtiosuhteisiin. Puolueen lähiyhteisöjen yhteydenpito kansanedustajiin ja ministereihin sekä näiden avustajiin on jätetty lain soveltamisalan ulkopuolelle, jotta kansanedustajien ja ministerien poliittista toimintaa ei vaikeuteta.

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

Yleisötilaisuus ja julkinen kokous määritellään kokoontumislain (530/1999) 2 §:ssä. Yleisellä kokouksella tarkoitetaan mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Kyse voi olla sekä sisätiloissa että ulkona järjestettävästä, yleisölle avoimesta kokouksesta. ”Yleisen kokouksen” määritelmää voidaan pitää varsin selkeänä. Kokoontumislaissa määritelty ”yleisötilaisuus” jättää enemmän tulkinnanvaraa kuin ”yleisen kokouksen” määritelmä. Yleisötilaisuudella tarkoitetaan yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina. Pääsääntönä voidaan pitää, että tilaisuus tai tapahtuma on yleisötilaisuus silloin, kun se on avoin kenelle tahansa, joko ilmaiseksi tai pääsylipun ostamalla. Tyypillisiä yleisötilaisuuksia ovat erilaiset

messut ja markkinat, urheilukilpailut, näytökset ja yleisölle suunnatut juhlat. Yleisötilaisuuteen osallistuminen ei siis edellytä erillistä kutsua tai jonkin yhteisön jäsenyyttä. Jos tilaisuuteen osallistuminen edellyttää kutsua tai määrätyn yhteisön jäsenyyttä, sovelletaan siihen kokoontumislain säännöksiä yleisötilaisuudesta, jollei tilaisuutta osanottajien lukumäärän, tilaisuuden laadun tai muiden erityisten syiden perusteella voida pitää luonteeltaan yksityisenä.

Poliisille tulee myös pääsääntöisesti ilmoittaa yleisötilaisuuksista. Aivan kaikista yleisötilaisuuksista ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa. Usein tällaisten tapahtumien luonne on sellainen, että sivullisille ja ympäristölle ei aiheudu haittaa eikä erillisiä liikennejärjestelyjä vaadita. Tilaisuuden paikka tai yleisön vähäinen määrä voi myös olla perusteena sille, ettei tilaisuudesta tarvitse ilmoittaa.

Pääsääntöisesti yhtiökokoukset ja muut vastaavat sääntömääräiset tai lakimääräiset kokoukset, joihin lähtökohtaisesti voivat osallistua vain yhteisön jäsenet sekä kutsuttuina eräät muut, eivät ole yleisötilaisuuksia tai yleisölle avoimia tilaisuuksia kokoontumislaissa tarkoitetussa mielessä. Kuitenkin esimerkiksi isojen pörssiyhtiöiden yhtiökokoukset voivat kokonsa, luonteensa tai muun syyn vuoksi olla sellaisia, että ne täyttävät yleisötilaisuuden määritelmän. Yleisötilaisuuden käsitteen piiriin ei kuitenkaan kuulu jatkuvaluonteinen, normaali toiminta eikä työpaikkojen normaali toiminta.

Kokoontumislakia ei myöskään sovelleta julkisyhteisöjen järjestämiin virallisiin tilaisuuksiin eikä sellaisiin uskonnollisten yhdyskuntien tunnusomaiseen toimintaan kuuluviin tilaisuuksiin, jotka järjestetään julkista uskonnonharjoitusta varten yhdyskunnan omissa tai niitä vastaavissa tiloissa. Yleisötilaisuuden määritelmä ei siten kata julkisyhteisöjen tilaisuuksia, minkä vuoksi säännökseen on lisätty maininta sen soveltamisesta yleisötilaisuutta ja yleistä kokousta vastaavaan julkisyhteisön järjestämässä virallisessa tilaisuudessa. Tällä pyritään siihen, että sääntely olisi yhdenmukainen tilaisuuden järjestäjästä riippumatta.

Tilaisuuden luonteen lisäksi säännöksen soveltamisessa on keskeistä ilmoitusvelvollisen harjoittama toiminta. Säännöksessä käytetään ilmaisuja julkinen esiintyminen ja yleisössä olo. Niillä korostetaan, että ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle rajautuvan toiminnan tulee olla julkista esiintymistä tai vastaavasti yleisössä olemista. Julkisenä esiintymisenä voidaan pitää puheen ja esitelmän pitämistä, paneelikeskusteluun osallistumista tai vastaavaa julkiseen keskusteluun osallistumista esiintyjänä tai yleisön jäsenenä. Säännöksessä korostetaan, että yleisössä olominen ilman esiintymistä on myös rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Käytännössä säännös mahdollistaa ilmoitusvelvollisten edustajien julkisen esiintymisen ja osallistumisen erilaisiin yleisölle avoimiin keskustelu- ja puhetilaisuuksiin, kuten seminaareihin ja koulutustilaisuuksiin, joiden ensisijaisena tarkoituksena on käydä avointa yhteiskunnallista keskustelua. Säännös myös mahdollistaa vaikuttamistoiminnan kohteiden kutsumisen tällaisiin tilaisuuksiin esiintymään. Esimerkiksi ministerit ovat usein kysytyjä puheenpitäjiä erilaisiin yleisölle suunnattuihin tilaisuuksiin ja tapahtumiin.

Tilaisuus voi myös olla suuri tapahtuma, joka sisältää sekä julkisia ja avoimia tilaisuuksia, kuten erilaiset keskustelutilaisuudet, että erilaisia pienemmän joukon suljettuja tapaamisia, kuten neuvotteluja ja kokouksia. Tällöin säännös ei koskisi näitä rajatumman joukon tapaamisia, vaan ainoastaan yleisölle tarjottuja avoimia tilaisuuksia.

Momentin 9 kohdan mukaan lakia ei sovelleta sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) sääntelemään joukkoviestintään sekä uutis- tai asiakaskirjeen tai vastaavan viestin lähettäminen tietyille kohderyhmälle.

Sananvapauslaki sääntelee sananvapauden käyttämistä vain joukkoviestinnässä, jolla tarkoitetaan tietojen, mielipiteiden ja muiden viestien toimittamista vapaasti valikoituvalle vastaanottajakunnalle. Sananvapauslain tarkoituksena ei sen sijaan ole säännellä sananvapauden käyttämistä kohdeviestinnässä eikä muussa sellaisessa luottamuksellisessa viestinnässä, jossa viestin sisältöä ei ole tarkoitettu yleisön vastaanotettavaksi. Joukkoviestinnälle on ominaista se, että viesti toimitetaan yleisön saataville jonkinlaisen viestinnässä käytettävän välineen avulla. Tällaisia välineitä ovat esimerkiksi painotuote ja muu monistamalla valmistettu tallenne samoin kuin radiolähetin ja televiestinnässä käytettävät laitteet. Lähtökohtana on, että lain säännökset soveltuisivat kaikkeen joukkoviestintään viestien tallennus-, julkaisu- ja jakelutekniikasta riippumatta (ns. välineneutraaliuden periaate). Siten myös sosiaalisen median kautta välitetyt viestit, jotka on toimitettu yleisön saataville, lasketaan joukkoviestinnäksi. Tällaisia olisivat esimerkiksi sosiaalisen median keskusteluryhmissä julkaistut viestit.

Sananvapauslain esitöiden mukaan viestin vastaanottajakuntaa on pidettävä vapaasti valikoituvana, jos periaatteessa kuka tahansa voisi asettua viestin vastaanottajan asemaan. Yleisö-käsitteä ei laissa kuitenkaan ole rajattu vain sellaisiin tapauksiin, joissa vastaanottajien valikoituminen on täysin vapaata. Selvää esitöiden mukaan on, että esimerkiksi sanomalehden tilaajat kuuluvat yleisökäsitteen piiriin, vaikka lehteä ei olisikaan myynnissä irtonumeroina ja lehden sisältämiin viesteihin tutustuminen näin ollen edellyttäisi lehden tilaamista. Vastaavasti esimerkiksi vain jonkin järjestön jäsenille toimitettava jäsenlehti olisi toimitettu yleisön saataville, vaikka lehden saaminen sinänsä edellyttäisikin järjestön jäsenyyttä. Tämän tyyppiset rajoitukset eivät vielä tekisi viestinnästä kohdeviestintää. Sen sijaan esimerkiksi yhden työpaikan sisäiset tiedotteet eivät esitöiden mukaan olisi yleensä sellaisia, että niiden voitaisiin katsoa leviävän yleisölle ehdotetussa laissa tarkoitettussa mielessä. Myöskään muutaman henkilön keskinäinen postitusryhmä tietoverkossa ei vielä muodostaisi yleisöä. Viime kädessä olisi aina tapauskohtaisesti arvioitava, milloin viestin vastaanottajakunta muodostaa yleisön sananvapauslaissa tarkoitettussa mielessä. Arvioinnissa olisi kiinnitettävä huomiota esimerkiksi vastaanottajaryhmän kokoon samoin kuin siihen, kuinka avoin tai suljettu ryhmä on. Esimerkiksi erilaisten sähköpostin postituslistojen kohdalla merkitystä on ainakin listan laajuudella ja sillä, miten vapaasti kyseiselle listalle voi liittyä.

Kohdeviestinnän ja joukkoviestinnän oikeudellisen määritelmän eroja on tarkasteltu viestintä- ja markkinaoikeuden alaan kuuluvassa pro gradu-tutkielmassa<sup>9</sup> seuraavasti:

”Kohdeviestinnällä tarkoitetaan puhelinviestintää ja muuta sellaista viestintää, jossa yhteys on yleensä kaksisuuntainen. Kohdeviestintä erotetaan joukkoviestinnästä, jossa viestit toimitetaan yksisuuntaisesti, vapaasti valikoituvalle vastaanottajien joukolle. Kohdeviestinnän ja joukkoviestinnän raja on liukuva. Kohdeviestinnässä viestin sisältöä ei ole tarkoitettu yleisön vastaanotettavaksi. Kohdeviestinnässä eri vastaanottajille lähetetään erilaisia sanomia. Joukkoviestinnässä vastaanottajien joukko on ennalta valikoimaton, ja viestintä tapahtuu yhdeltä monelle. Esimerkiksi sananvapauslain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty kohdeviestintä ja muu sellainen luottamuksellinen viestintä, jossa viestin sisältöä ei ole tarkoitettu yleisön vastaanotettavaksi. Luottamuksellinen viestintä kuuluu ilmeisesti yleensä kohdeviestinnän alaan. Siten myös sähköpostiviestintä on yleensä kohdeviestintää. Olennaista kohdeviestinnän ja joukkoviestinnän eroja tarkastellessa näyttää olevan vastaanottajien ennalta valikoiminen, viestin

---

<sup>9</sup> Seppänen, Pauli (2012). Kerro kaverille -markkinointi internetissä. Julkaistu Edilexissä 4.10.2012.

sisällön ”julkisuus” tai luottamuksellisuus, sekä vastaanottajan ja lähettäjän mahdollisuus vuorovaikutukseen.

Kyse on ilmeisesti kohdeviestinnästä silloin, kun vastaanottaja on ennalta valikoitu, viesti ei ole yleisölle tarkoitettu, ja vastaanottajalla on mahdollisuus viestin perusteella vuorovaikutukseen lähettäjän kanssa.”

Joukkoviestinnän rajaaminen avoimuusrekisterin soveltamisalan ulkopuolelle tarkoittaa käytännössä sitä, että perinteisessä ja sosiaalisessa mediassa käytävä julkinen keskustelu sekä erilaiset laajalle joukkoille tarkoitetut asiakas- ja uutiskirjeet tai vastaavat pääsääntöisesti yksisuuntaiset viestit eivät kuulu ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Koska joukkoviestinnän ja kohdeviestinnän raja on liukuva, eivätkä laajatkaan asiakas- ja uutiskirjeet, varsinkaan tietyille kohderyhmälle koostetut ja manuaalisesti sähköpostilla lähetetyt, välttämättä kuulu joukkoviestinnän, vaan kohdeviestinnän alaan, on säädöksessä erikseen maininta, ettei lakia sovelleta uutis- tai asiakaskirjeen tai vastaavan viestin lähettämiseen tietyille kohderyhmälle. Tämä selvittää tilannetta, jossa esimerkiksi ilmoitusvelvollisen edustaja on käsin koostanut listan toimijoista, joille on lähetetty sähköpostitse lähtökohtaisesti julkiseksi tarkoitettua tietoa, esimerkiksi kutsu tapahtumaan tai jonkinlainen asiakas- tai uutistiedote. Tällaisten viestien lähettamisestä ei ilmoitettaisi avoimuusrekisteriin. Mikäli tällainen viesti kuitenkin synnyttäisi ilmoitusvelvollisen ja vaikuttamiskohteen välille tiiviimpää vaikuttamistoiminnaksi katsottavaa yhteydenpitoa, olisi tämä yhteydenpito ilmoitettava avoimuusrekisteriin.

Momentin 10 kohdan mukaan lakia ei sovelleta yhteydenpitoon, jonka paljastuminen voisi vaarantaa yleisen tai kansallisen turvallisuuden. Kysymys olisi sellaisesta yhteydenpidosta, joka voisi paljastaa julkisuuslain salassapitosäännösten nojalla salassa pidettävää tietoa. Säännöksellä halutaan korostaa, ettei avoimuusrekisterilain ole tarkoitus muuttaa julkisuusperiaatetta yleisen ja kansallisen turvallisuuden kysymyksissä. Rajaamisen perusteena on yleisen tai kansallisen turvallisuuden tosiasiallinen vaarantuminen, mikäli yhteydenpidosta ilmoitettaisiin avoimuusrekisteriin. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, ettei kaikki yleiseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvä yhteydenpito jäisi automaattisesti avoimuusrekisterin ulkopuolelle, vaan ainoastaan sellainen yhteydenpito, jonka paljastuminen tosiasiallisesti vaarantaisi yleisen tai kansallisen turvallisuuden. Esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan tai näiden alojen budjetteihin tai sääntelyyn vaikuttaminen ei lähtökohtaisesti ole avoimuusrekisterin ulkopuolella. Käytännössä ei voida katsoa, että ilmoitusvelvollisten vaikuttamistoiminta tällaisiin kysymyksiin liittyen vaarantaisi tosiasiallisesti yleisen tai kansallisen turvallisuuden.

Valmistelun aikana ja lausuntopalautteessa on korostettu, että turvallisuuskysymykset liittyvät erityisesti hankintoihin. Tältä osin merkityksellinen säännös on 10 kohdan lisäksi 2 kohta, jolla tavanomainen viranomaisasiointi on rajattu avoimuusrekisterin soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi avoimuusrekisterin soveltamisala on rajattu eduskuntaan ja ministeriöihin, jolloin hallinnonalojen, kuten puolustusvoimien, toiminta jää ulkopuolelle. Näiden rajausten johdosta on oletettavaa, että momentin 10 kohdan säännös tulisi harvoin sovellettavaksi. Tällöin ei myöskään synny riskiä siitä, että vaikuttamistoimintaa harjoittavat alkaisivat vedota säännökseen vaikuttamistoiminnan peittelytarkoituksessa. Keskeistä on, että vaikuttamistoiminta ja vaikuttamistoiminnan kohteet on määritelty laissa siten, ettei yleistä tai kansallista turvallisuutta vaarantavaa tietoa voi lähtökohtaisesti päätyä rekisteriin. Säännöksellä halutaan kuitenkin tehdä selväksi, ettei yleistä tai kansallista turvallisuutta vaarantavaa tietoa täydy ilmoittaa avoimuusrekisteriin.

Momentin 11 kohdan mukaan lakia ei sovelleta vaikuttamistoiminnan neuvontaan, jota annetaan 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuille tahoille. Avoimuusrekisterilain ilmoitusvelvollisuus ei

koske 3 §:n 2 momentissa mainittuja tahoja, joten on perusteltua, etteivät myöskään näiden tilaamat vaikuttamistoiminnan neuvonnan palvelut ole ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Säännöksellä varmistetaan, etteivät vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittajat joudu ilmoittamaan 3 §:n 2 momentissa mainituille tahoille annettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta.

Momentin 12 kohdan mukaan pykälässä säädettävää ilmoitusvelvollisuutta ei sovelleta viranomaisen asettamana selvityshenkilönä toimimiseen. Useimmissa tapauksissa selvityshenkilöt toimivat yksityishenkilöinä, jolloin he eivät lähtökohtaisesti ole avoimuusrekisterin piirissä. Selvityshenkilöt saattavat kuitenkin kytkeytyä ilmoitusvelvolliseen toimijaan, olemalla esimerkiksi tämän hallituksessa tai hoitamalla selvityshenkilön laskutusta ilmoitusvelvollisen yrityksen kautta. Näistä sidonnaisuuksista mainitaan yleensä selvityshenkilöä asettaessa. Säännöksellä korostetaan, ettei selvityshenkilönä oleminen liity ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaan. Säännöksellä mahdollistetaan, että selvityshenkilöt voivat olla yhteydessä vaikuttamistoiminnan kohteisiin ilman, että asiasta muodostuisi ilmoitusvelvollisuutta. Selvityshenkilöihin vaikuttaminen on kuitenkin avoimuusrekisterin piirissä 2 §:n 1 momentin mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulee kuitenkin tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus, jos asiakkaan puolesta tehdään vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoimintaan annettuun tukeen liittyy jotain sellaista 2 momentin 5 kohdasta poikkeavaa oikeudellista neuvontaa, joka liittyy asiakkaan vaikuttamistoiminnan neuvontaan ja joka ei ole asiakkaan oikeudellisen aseman määrittelyä, asiakkaan hallintoasiassa tukemista, oikeussäännöksen soveltamiseen liittyvää neuvontaa tai vastaavaa yksinomaan vain asiakkaan itseensä liittyvän toiminnan oikeudellista neuvontaa. Tällaista rekisteröintivelvollisuuden synnyttävää neuvontaa olisivat ainakin neuvonta, joka kohdistuu jotain toimialaa koskevaan sääntelyyn ja toimialaan liittyvään politiikkaan vaikuttamiseen tai toimialaa koskevien sääntelyn puutteiden tai kehittämistarpeiden esilletuomiseen.

Keskeistä säännöksen kannalta on se, että 3 momentissa tarkoitettussa neuvonnassa ei ole kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n mukaisten tehtävien, asianajajalain 5 c §:n tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisia tietoja sisältävien tehtävien hoitamisesta, vaan yksinomaan yhteiskunnallisen vaikuttamisen neuvontaan liittyvistä toimeksiannoista. Näin ollen asianajajan rekisteröintivelvollisuus olisi tarkasti rajattu viimeksi mainittuihin toimeksiantoihin, eikä avoimuusrekisterilaki koskisi muilta osin asianajajia.

Momentin soveltamisen kannalta on tärkeää huomioida, että avoimuusrekisteriin ilmoitettava vaikuttaminen ja vaikuttamistoiminnan neuvonta kohdistuvat aina eduskunnan ja ministeriöiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Näin ollen vaikuttamistoiminnassa ja vaikuttamistoiminnan neuvonnassa on jo lähtökohtaisesti kysymys merkittävästä yhteiskunnallisesta toiminnasta, jonka vaikutukset kohdistuvat laajempaan joukkoon kuin vain yksittäiseen vaikuttamistoiminnan harjoittajaan.

Selkein vaikuttamistoiminnan neuvonnan tilanne, joka asianajajien tulisi ilmoittaa avoimuusrekisteriin, on asiakkaan puolesta tehtävä vaikuttamistoiminta. Tällaisen toiminnan ei voida katsoa liittyvän 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun toimintaan, jossa on kysymys yhteydenpidosta yksinomaan asiakasta itseään koskevassa asiassa. Avoimuusrekisterilaisissa on huomioitu asianosaisena toimiminen rajaamalla tavanomainen viranomaisasiointi soveltamisalan ulkopuolelle. Tällöin kysymyksessä on kuitenkin selkeästi viranomaisyhteydenpito, eikä sellainen voi kohdistua poliittisiin päättäjiin.

Asiakkaalle annettavan muunlaisen neuvonnan, jossa ei ole kysymys asiakkaan puolesta tehtävästä vaikuttamistoiminnasta, osalta tulee kiinnittää huomioita neuvonnan sisältöön. Neuvonta,

jota olisi lähtökohtaisesti ilmoitettava, koskisi asiakkaan toiminnan yhteiskunnallista tasoa esimerkiksi seuraavasti:

- Neuvonnassa kerrotaan asiakkaalle, millä argumenteilla valmisteltavaan lainsäädäntömuutokseen kannattaisi vaikuttaa.
- Neuvonnassa kerrotaan asiakkaalle, millä argumenteilla verotusta koskevaan ohjeeseen tulisi vaikuttaa, jotta se olisi hänen liiketoiminnalleen edullista.
- Asiakas pyytää neuvoja verotuksen ennakkoratkaisumenettelyä koskevan vaikuttamistyön tekemiseen suhteessa viranomaisiin.

Keskeistä esimerkeissä on se, että niissä on kysymys aina yhteiskunnallisesta tasosta. Sen sijaan, että asiakas pyytäisi neuvontaa oman tilanteensa määrittelemiseen tai itseään koskevan oikeusnormin soveltamiseen, asiakas pyytää neuvontaa eduskunnassa ja ministeriöissä valmisteltaviin ja päätettäviin asioihin vaikuttamiseen liittyen. Tällöin asiakkaan tavoitteena ei ole toimia nykyisten toimintaohjeiden ja -säännösten mukaisesti, vaan ennen kaikkea vaikuttaa siihen, että tulevaisuudessa toimialaan liittyvä toimintapolitiikka, oikeus- ja rahoituspohja tai muu vastaava asia olisi asiakkaan etujen mukainen. Tällainen asiakkaan etu vaikuttaa väistämättä myös muihin toimijoihin, eikä neuvonta siten yksinomaan kohdistu asiakkaan omassa asiassa toimimiseen.

Edellä esitetyissä tapauksissa asianajajan, luvansaaneen oikeudenkäyntiavustajan tai julkisen oikeusavustajan tulee raportoida tällaisesta vaikuttamiseen liittyvästä neuvonnasta asianajosalaisuuden estämättä. Sen sijaan seuraavanlainen neuvonta, jonka voidaan katsoa kuuluvan 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun toimintaan, ei olisi raportoinnin piirissä:

- Neuvonnassa kerrotaan asiakkaalle, miten suunniteltava lainsäädäntömuutos vaikuttaa asiakkaan liiketoimintaan.
- Neuvonnassa kerrotaan asiakkaalle, mitä vaikutuksia uudella vero-ohjeella on juuri tämän yrityksen liiketoimintaan.
- Neuvonnassa asiakas pyytää verotuksen ennakkoratkaisua tai kilpailuoikeudellista nimenomaista asiaa koskevaa neuvontaa.

Valittu sääntelymalli jättää viime kädessä asianajajan, luvansaaneen oikeudenkäyntiavustajan tai julkisen oikeusavustajan tehtäväksi arvioida, täyttääkö asiakkaan toimeksianto momentin mukaisen toiminnan edellytykset. Arvion jättämistä asiakkaalle voitaisiin pitää ongelmallisena tämän puutteellisen asiantuntemuksen näkökulmasta. Käytännössä malli mahdollistaa myös sen, että toimiala ohjeistaa tarkemmin avoimuusrekisterisääntelyn piiriin kuuluvasta toiminnasta ja sen arvioinnista, millainen asianajajan, luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan tai julkisen oikeudenkäyntiavustajan tarjoama palvelu ei ole asianajosalaisuuden suojan piirissä.

**5 §. Velvollisuus tehdä toimintailmoitus.** Pykälän 1 momentissa säädetään, että ilmoitusvelvollisen on annettava selvitys vaikuttamistoiminnastaan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin toimintailmoituksella. Toimintailmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua toiminnasta.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan on lisäksi tehtävä toimintailmoitus asiakassuhteen ulkopuolella tapahtuvasta vaikuttamistoiminnan koh-



teeseen kohdistuvasta yhteydenpidosta, jos vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan pyrkimyksenä on vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittamista hyödyttävien yhteyksien luonti vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai tietojen vaihto vaikuttamistoiminnan kohteiden kanssa.

Elinkeinona vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat toimijat pitävät yhteyttä vaikuttamistoiminnan kohteisiin myös omaan lukuunsa. Yhteydenpidolla ne pyrkivät vahvistamaan verkostojaan poliittisiin päättäjiin ja virkakuntaan sekä keräämään tietoa, jota voidaan hyödyntää asiakkassuhteissa. Tällainen toiminta muodostaa merkittävän osan vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien toimijoiden toiminnasta. Yhteydenpito muistuttaa yksittäisen yrityksen tai järjestön harjoittamaa vaikuttamistoimintaa, mutta on usein kuitenkin osa vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvää yhteydenpitoa. On kuitenkin mahdollista, että vaikuttamistoiminnan neuvontaa elinkeinona harjoittavat toimijat harjoittavat myös vaikuttamistoimintaa pyrkimällä esimerkiksi vaikuttamaan oman toimialansa sääntelyyn. Käytännössä vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvän taustoittavan yhteydenpidon 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. Näin ollen vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittava toimija voi joutua ilmoittamaan kolmen tyyppistä toimintaa: vaikuttamistoiminnan neuvontaa, omaan lukuun tehtävää vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvää yhteydenpitoa ja vaikuttamistoimintaa.

Vaikuttamistoiminnan neuvontaa tarjoavat yritykset hankkivat usein palvelukseensa sellaisia henkilöitä, joilla on kokemusta ja verkostoja yhteiskunnan eri osa-alueilta. Tällaiset henkilöt voivat toimia aktiivisesti monissa erilaisissa rooleissa, jolloin on keskeistä erottaa ilmoitusvelvollisen oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan palveluksessa tehtävä yhteydenpito, joka tulee ilmoittaa rekisteriin, yksityishenkilön muusta toiminnasta. Avoimuusrekisterillä pyritään siihen, että toimijat tunnistavat jatkossa paremmin vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvät moninaiset roolit ja kiinnittävät huomiota näissä rooleissa toimimiseen.

**6 §. Rekisterin tiedot.** Pykälässä säädetään avoimuusrekisteriin merkittävistä tiedoista.

Pykälän 1 momentissa säädetään rekisteriin ilmoitettavista perustiedoista, joiden päätarkoituksena on yksilöidä toimija ja kertoa tästä keskeiset tiedot, jotta lobbauksen kohteet ja yleisö voivat tunnistaa toimijan ja saada yleistä tietoa tämän toiminnasta.

Momentin 1 kohdan mukaan rekisteriin merkitään yksityisen elinkeinonharjoittajan tai oikeushenkilön toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunnistetieto sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero. Jos yksityisellä elinkeinonharjoittajalla tai oikeushenkilöllä ei ole suomalaista tunnusta, merkitään jokin vastaava muun maan tunnus, jolla voidaan tarvittaessa tunnistaa toimija. Tällaisena tunnuksena voidaan käyttää esimerkiksi LEI-tunnistetta.

Momentin 2 kohdan mukaan rekisteriin merkitään toimijan päätoimialatieto sekä yleiskuvaus toiminnasta. Päätoimiala on toimiala, jota yritys pääasiallisesti harjoittaa. Yleiskuvaus toiminnasta sisältää tiiviin kuvauksen toimijasta. Yleiskuvausta vaaditaan sen takia, ettei toimijan muista tiedoista välttämättä ilmene riittävän selkeästi, mistä toimijasta on kysymys. Yleiskuvauksen on tarkoitus kertoa toimijasta sellaista tietoa, joka auttaa yleisöä tunnistamaan toimijan ja hahmottamaan tämän toimintaa. Yleiskuvauksessa ei ole tarkoitus kertoa yksityiskohtaisesti toiminnasta tai referoida laajasti toimintaa - tätä varten toimija voi hyödyntää esimerkiksi omia verkkosivujaan.

Momentin 3 kohdan mukaan rekisteriin merkitään kaikki jäsenyydet vaikuttamistoimintaa harjoittavissa yhdistyksissä. Tällaisia yhdistyksiä ovat pääasiallisesti erilaiset keskitettyä edunvalvontatyötä tekevät yhdistykset, jotka toimivat usein niin sanottuina kattojärjestöinä. Tieto tällaisten järjestöjen jäsenyyksistä auttaa hahmottamaan harjoitetun vaikuttamistoiminnan laajuutta ja siihen liittyviä toimijoita. Usein vaikuttamistoimintaa harjoitetaan sekä itsenäisesti että kattojärjestön kautta. Varsinainen ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan ilmoitusvelvollisen omista nimissään tekemää vaikuttamistoimintaa.

Momentin 4 kohdan mukaan rekisteriin merkitään rekisteröinnin päivämäärä, joka on 7 §:n 1 momentin mukaisen rekisteröinti-ilmoituksen antamisen päivä.

Momentin 5 kohdan mukaan rekisteriin merkitään tieto sellaisista 9 §:n 3 momentin nojalla annetuista kehotuksista, joiden tehosteeksi on asetettu uhkasakko. Kehotuksen merkitsemisellä rekisteriin pyritään tehostamaan valvontaa ja velvoitteiden noudattamista.

Momentin 6 kohdan mukaan rekisteriin merkitään tieto 7 §:n 2 ja 3 momenttien mukaisten ilmoitusten tekemisestä, niiden sisällöstä ja antamisajankohdasta.

Pykälän 2 momentissa säädetään ilmoitusvelvollisten 5 §:n mukaisesti ilmoittamista tiedoista, jotka merkitään avoimuusrekisteriin. Tietojen tarkoituksena on avata yleisölle ilmoitusvelvollisen harjoittamaa, 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua toimintaa. Toiminnan ilmoittamisesta säädetään tarkemmin 8 §:ssä.

Momentin 1 kohdan mukaan vaikuttamistoiminnasta merkitään yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Vaikuttamistoiminnan aihe tulee ilmoittaa mahdollisimman tarkasti, esimerkiksi yksittäisen politiikka-, lainsäädäntö-, budjetti- tai kehittämistoimen tai hankkeen tasolla. Aiheiden ilmoittamista voitaisiin helpottaa valmiilla aihealueilla, joista ilmoitusvelvollinen voisi valita ja joita voisi tarkentaa. Näin saataisiin myös parannettua ilmoitusten yhdenmukaisuutta. Avoimuusrekisteriin on tarkoitus ilmoittaa aiheita vastaavalla tavalla. Pääasialliset yhteydenpitotavat ilmoitettaisiin esimerkiksi valitsemalla tietojärjestelmässä, mitä yhteydenpitotavat ovat olleet (sähköposti tai muu kirjeenvaihto, verkkotapaaminen, tapaaminen tai vierailu, puhelinsoitto, muut yhteydenpitotavat).

Momentin 2 kohdan mukaan rekisteriin merkitään neuvonnan kohteena olevan asiakkaan tiedot. Mikäli ilmoitusvelvollinen on yhteydessä asiakkaansa puolesta vaikuttamistoiminnan kohteisiin, tulee tämän ilmoittaa rekisteriin yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Mikäli ilmoitusvelvollinen neuvoo ja tukee asiakastaan muulla tavalla, tulee neuvonnasta ilmoittaa neuvonnan aiheet. Neuvonnan kuvauksessa tulee käydä ilmi, miten neuvonta liittyy asiakkaan vaikuttamistoiminnan harjoittamiseen. Kuvauksessa voidaan esimerkiksi kertoa, että asiakkaan kanssa on toteutettu vaikuttamissuunnitelma, jolla pyritään edistämään tiettyjä asioita tai vaikuttamaan tiettyihin hallinnon hankkeisiin.

Momentin 3 kohdan mukaan rekisteriin merkitään vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvän 5 §:n 2 momentin mukaisen yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Kuten 5 §:n 2 momentin perusteluissa on tuotu ilmi, käytännössä ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaa ja 5 §:n 2 momentin mukaista toimintaa on vaikeaa erottaa toisistaan, koska kummassakin toiminnassa on kyse ilmoitusvelvollisen omaan lukuun tehtävästä yhteydenpidosta. Tämän takia säännös on identtinen momentin 1 kohdan säännöksen kanssa.

Momentin 4 ja 5 kohdissa säädetään rekisteriin ilmoitettavista vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvistä taloudellisista tiedoista.

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. Arvioinnin tekemisen helpottamiseksi rekisteriviranomaisena toimivan VTV:n tulee antaa yksityiskohtaiset ohjeet taloudellisten tietojen laskemiseen.

Vaikka ilmoitettavat tiedot perustuvat jossain määrin ilmoitusvelvollisen arvioon, säännöksen tarkoituksena on, että avoimuusrekisterin sisältämät taloudelliset tiedot ovat vertailukelpoisia. Niiden avulla avoimuusrekisterin yleisö saa tietoa lobbauksen taloudellisesta merkityksestä ja esimerkiksi lobbaukseen käytettävien resurssien kehityksestä sekä lobbaukseen liittyvien konsulttimarkkinoiden kehityksestä.

Taloudellisten tietojen antamisesta säädetään tarkemmin 8 §:ssä, minkä lisäksi VTV voi 5 momentin mukaisesti antaa määräyksiä taloudellisten tietojen ilmoittamiseen liittyen.

Pykälän 3 momentin mukaan eduskunnan ja ministeriöiden virallisiin kuulemisiin sekä virallisesti asetettuihin työryhmiin osallistumista koskevia tietoja voidaan asettaa saataville avoimuusrekisterin verkkosivuston kautta. Käytännössä tämä tapahtuisi linkittämällä avoimuusrekisteriin tietosivustoja, joista selviäisi muun muassa eduskunnan valiokuntakuulemisiin osallistuvat toimijat ja ministeriöiden asettamiin työryhmiin tai ministeriöiden järjestämiin lausuntokierroksiin osallistuvat toimijat. Lisäksi rekisteriviranomainen voi harkintansa mukaan lisätä avoimuusrekisterin verkkosivujen yhteyteen myös muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja, jotka tukevat avoimuusrekisterin tavoitteita.

Pykälän 4 momentissa säädetään ilmoitusten toimittamisesta sähköisesti. Saman sisältöistä sääntelyä on verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 7a §:ssä. Toimittamistavan määrittelyssä VTV:n tulee ottaa huomioon erilaisten ilmoitusvelvollisten tarpeet, kuten saavutettavuus ja ulkomaalaisten toimijoiden tai yhdistysten erityispiirteet. Erityisestä syystä VTV voisi hyväksyä ilmoituksen toimittamisen paperilla, esimerkiksi jos ilmoitusvelvolliselta ei voida kohdulla edellyttää sähköistä asiointia. Käytännössä tällaisten tilanteiden arvioidaan kuitenkin jäävän harvinaisiksi.

Momentissa olisi myös säännös, jonka mukaan ilmoitusvelvollinen vastaa tietojen sisällöstä. Sillä turvataan sitä, että ilmoitusvelvollisen ilmoittamat tiedot voidaan julkaista viipymättä avoimuusrekisteriin rekisteriviranomaisena toimivan VTV:n toimesta ilman ilmoitusten etukäteistä tarkastamista.

Pykälän 5 momentin mukaan VTV voi antaa tarkempia määräyksiä 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisten tietojen muodostamisesta. Määräyksenantovaltuuden antaminen on tarkoituksenmukaista, jotta ilmoitetut taloudelliset tiedot olisivat yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia. Määräyksenantovaltuuden suhdetta perustuslain 80 §:ään käsitellään tarkemmin luvussa 11.

*7 §. Rekisteröinti-ilmoitus sekä muutoksista ilmoittaminen.*

Pykälän 1 momentissa säädetään rekisteröinti-ilmoituksen tekemisestä viimeistään saman vuorokauden aikana kuin ilmoitusvelvollinen aloittaa vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittamisen. On kuitenkin selvää, että suurin osa ilmoitusvelvollisista on jo aloittanut vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittamisen ennen lain voimaantuloa. Tällaiset tilanteet on huomioitu 13 §:n 2 momentin siirtymäsäännöksessä. Käytännössä 7§:n 1 momentin säännös tulee siis koskemaan vain sellaisia ilmoitusvelvollisia, jotka aloittavat vaikuttamistoimintansa vasta siirtymäajan päätyttyä.

Säännöksellä pyritään siihen, että avoimuusrekisteri tarjoaa ajantasaisen listauksen vaikuttamistoimintaa ja vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavista toimijoista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimijoiden tulee varmistaa oman toimintansa luonne ja tehdä ilmoitus. Tätä varten rekisteriviranomaisen on annettava riittävässä määrin neuvontaa ja luotava riittävän kattavat ohjeistukset, joiden avulla toimijat voivat arvioida toimintansa luonnetta ja mahdollista velvoitetta rekisteröityä. Sama toimija voi harjoittaa sekä vaikuttamistoimintaa että vaikuttamistoiminnan neuvontaa.

Ilmoituksessa annettavat tiedot on määritelty 6 §:n 1 momentin 1-3 kohdissa. Vastuu rekisteröinti-ilmoituksen tekemisestä on aina ilmoitusvelvollisella. Vaikuttamistoiminnan neuvonnan osalta asiakkaan ei tarvitse tehdä rekisteröinti-ilmoitusta. Vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvän asiakkaan tiedot annetaan 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. Rekisteröinti-ilmoituksen tehneen ei tarvitse jäädä odottamaan rekisteriviranomaisen hyväksyntää, kun kyseessä on ilmoitusmenettely. Tällä pyritään siihen, ettei rekisteröintimenettely rajoita tai hidasta vaikuttamistoiminnan aloittamista.

Pykälän 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on viipymättä ilmoitettava rekisteriviranomaiselle rekisteriin merkittyjen perustietojensa muutoksista.

Pykälän 3 momentin mukaan rekisteriviranomaiselle on ilmoitettava vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvistä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi.

Pysyväksi lopettamiseksi katsottaisiin esimerkiksi yrityksen toimialan muuttuminen siten, että yritys lakkaa tarjoamasta vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyviä palveluita, tai järjestön lakkauttaminen, jolloin vaikuttamistoiminta lakkaa myös. Pysyväksi lopettamiseksi ei kuitenkaan katsottaisi sitä, että toimija ei tietyn ajanjakson aikana ole harjoittanut vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa, mikäli toiminta muutoin on jatkunut ennallaan. Tällä pyritään varmistamaan, että rekisteriin merkitään ainoastaan vaikuttamistoiminnan pysyvä lopettaminen, eikä toiminnan painopisteisiin liittyviä muutoksia. Ilmoitusvelvollisen tietoja ei poistettaisi rekisteristä, mutta tietoihin merkittäisiin vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan loppuneen pysyvästi, jolloin ilmoitusvelvollisuus päättyisi. Käytännössä on mahdollista, että ilmoitusvelvollisen toiminta siirtyy yrityskauppojen yhteydessä toiselle toimijalle. Tällöin toiminnan katsotaan jatkuvan uudessa yrityksessä ja ilmoitusvelvollisuuden siirtyvän kyseiselle

yritykselle. Tällaisissa tilanteissa vaikuttamistoiminta lähtökohtaisesti merkitään päättyneeksi, ellei se nimenomaisesti jatku ostettavan yrityksen nimissä.

Vaikuttamistoiminnan muuttumisella pienimuotoiseksi tarkoitettaisiin sitä, että rekisteröinti-ilmoituksen tehnyt ilmoitusvelvollinen huomaa vaikuttamistoimintansa jääneen pienimuotoiseksi ja arvioi sen pysyvän jatkossakin pienimuotoisena, jolloin ilmoitusvelvollinen pääsisi rekisteriviranomaiselle tästä ilmoittamalla pois ilmoitusvelvollisuuden piiristä. Säännös on merkityksellinen sellaisissa tapauksissa, joissa ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoiminta on pääsääntöisesti pienimuotoista, mutta voi esimerkiksi hetkellisesti jonakin vuonna olla ylittänyt ilmoitusvelvollisuuden kynnyksen. Säännös mahdollistaa sen, että tällaisen toimijan on mahdollista päästä jatkamaan pienimuotoista vaikuttamistoimintaa ilman ilmoitusvelvollisuutta.

Momentissa on tarkentava säännös, jonka mukaan ilmoituksen vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi voi tehdä vain, jos toiminta on kyseisen kalenterivuoden aikana jäänyt pienimuotoiseksi vaikuttamistoiminnaksi. Säännöksellä pyritään siihen, ettei ilmoitusvelvollinen voi ilmoittaa kesken vuotta vaikuttamistoiminnan muuttuneen pienimuotoiseksi, jos vaikuttamistoiminta on ollut sen vuoden aikana jo yhteydenottomäärältään pienimuotoisuuden ylittävää vaikuttamistoimintaa.

Lisäksi momentissa on säännös, jonka mukaan ilmoitusvelvollisen on huolehdittava 8 §:n 6 ja 7 momentin mukaisista, toimintailmoitukseen liittyvistä velvoitteista ilmoittaessaan vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvistä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi. Säännöksellä selvennetään tilannetta, jossa ilmoitusvelvollisella on ilmoituksen tekemisen yhteydessä vielä ilmoittamatta laissa säädettyjä ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita.

**8 §. Toimintailmoitus.** Pykälässä säädetään toimintailmoituksesta, joka on määräaikainen raportti ilmoitusvelvollisen harjoittamasta 5 §:n mukaisesta toiminnasta. Vastuu toimintailmoituksen tekemisestä on aina ilmoitusvelvollisella, joka on tehnyt 7 §:n mukaisesti rekisteröinti-ilmoituksen. Avoimuusrekisterilain aiheuttaman hallinnollisen taakan arvioidaan muodostuvan suureksi osaksi juuri toimintailmoituksen tekemisestä, sillä se edellyttää jonkinasteista seuranta- ja seurannan määräaikaista raportointia. Toimintailmoituksen tekninen toteutus tehdään kuitenkin mahdollisimman kevyeksi ja käyttäjäystävälliseksi, jottei se suhteettomasti kuormita ilmoitusvelvollisia.

Pykälän 1 momentin mukaan toimintailmoitus tehdään kaksi kertaa vuodessa, tammikuun alusta helmikuun loppuun kestävän ilmoituskauden aikana sekä heinäkuun alusta elokuun loppuun kestävän ilmoituskauden aikana. Toimintailmoitus tehdään kummankin ilmoituskauden ensimmäistä kuukautta edeltäneiden kuuden kuukauden ajalta (raportointijakso). Tammi- ja helmikuun ilmoituskaudella raportoidaan toimintaa edellisen vuoden heinäkuusta edellisen vuoden joulukuun loppuun ja heinä- ja elokuun ilmoituskaudella kuluva vuoden tammikuusta kesäkuun loppuun. Ilmoitettavista ajanjaksoista käytetään laissa termiä raportointijakso. Kiinteiden ilmoituskausien ja raportointijaksojen on tarkoitus lisätä raportoinnin ennakoitavuutta.

Ensimmäinen toimintailmoitus tehdään rekisteröinti-ilmoituksen antamisen jälkeisenä seuraavana ilmoituskautena. Mikäli rekisteröinti-ilmoitus on tehty esimerkiksi 1.9.2024, eli kesken vuoden 2024 heinäkuun ja joulukuun välistä raportointijaksoa, ensimmäinen toimintailmoitus tehdään 2025 tammikuussa alkavan ilmoituskauden aikana. Tällöin toimintailmoitus koskisi rekisteröinti-ilmoituksen tekemispäivän (1.9.2024) ja käynnissä olevan raportointijakson viimeisen päivän (31.12.2024) välistä aikaa.

Sen lisäksi on mahdollista, että vaikuttamistoiminta jää kalenterivuoden ensimmäisen raportointijakson aikana 4 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamaksi pienimuotoiseksi vaikuttamistoinnaksi, mutta ylittää koko kalenterivuoden aikana pienimuotoisuuden kynnyksen. Momentissa on säännös, jonka mukaan jos vaikuttamistoiminnan yhteydenpito sisältää kalenterivuoden ensimmäisen raportointijakson aikana enintään viisi 4 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittamaa yhteydenottokertaa, ilmoitetaan vaikuttamistoiminta kuitenkin koko ilmoitettavalta kalenterivuodelta siinä toimintailmoituksessa, joka annetaan tammikuussa alkavan ilmoituskauden aikana. Näin varmistetaan, että kaikesta muusta kuin pienimuotoisestavaikuttamistoinnasta ilmoitetaan avoimuusrekisteriin. Käytännössä säännös mahdollistaa sen, että kalenterivuoden aikana hieman harvemmin ja epäsäännöllisemmin harjoitetusta vaikuttamistoinnasta ei välttämättä tarvitsisi ilmoittaa kuin kerran vuodessa. Säännös vähentäisi varsinkin pienille toimijoille ja epäsäännöllisesti vaikuttamistoimintaa harjoittaville avoimuusrekisteristä syntyvää hallinnollista taakkaa.

Pykälän 2 momentin mukaan vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot ilmoitetaan vain siinä toimintailmoituksessa, joka annetaan heinäkuussa alkavan ilmoituskauden aikana. Ilmoitusvelvollinen ei ole velvoitettu ilmoittamaan vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisia tietoja, jos se ei ole harjoittanut vaikuttamistoimintaa, vaikuttamistoiminnan neuvontaa eikä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua yhteydenpitoa edellisen kalenterivuoden aikana. Tällä pyritään siihen, että taloudelliset tiedot olisivat yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia.

Koska taloudelliset tiedot koskevat aina koko vuotta, niiden antaminen edellyttää käytännössä sitä, että rekisteröinti-ilmoituksen tekemisestä on kulunut vähintään yksi kalenterivuosi. Näin ollen ensimmäiset taloudelliset tiedot annetaan vasta rekisteröinti-ilmoitusta seuraavan kalenterivuoden toiminnasta. Esimerkiksi jos rekisteröinti-ilmoitus on tehty kesällä 2024, ilmoitetaan taloudelliset tiedot ensimmäisen kerran vuoden 2025 toiminnasta.

Pykälän 3 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava liikesalaisuuden estämättä vaikuttamistoinnasta, vaikuttamistoiminnan neuvonnasta, vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvästä 5 §:n 2 momentin mukaisesta toiminnasta sekä vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvistä taloudellisista tiedoista toimintailmoituksella.

Momentin johtolauseessa on säännös, jonka mukaan avoimuusrekisteriin toimintailmoituksella ilmoitettavat tiedot ilmoitetaan liikesalaisuuden estämättä. Avoimuusrekisterilaki muodostaa siten erityislakina oikeusperustan, jonka mukaan avoimuusrekisteriin tulee ilmoittaa tietoa liikesalaisuuslain (595/2018) 4 §:n estämättä. Liikesalaisuudet voivat käytännössä koskea mitä erilaisimpia tietoja, koska liikesalaisuuden määritelmä on yleinen, eikä se aseta rajoituksia väärinkäytöltä suojattavalle kohteelle. Liikesalaisuuslain esitöiden mukaan liikesalaisuuksia voivat olla muun muassa valmistustiedot, testitulokset, liikeideat, hinnoittelutiedot, taitotieto, markkinaselvitykset, talousennusteet, kilpailija-analyysit, asiakasrekisterit ja yritysten hallinnollis-organisatoriset tiedot. Myös niin sanottu negatiivinen tieto voi olla liikesalaisuus. Negatiivisella tiedolla tarkoitetaan yhtiön toiminnan kannalta negatiivista tai vahingollista tietoa, kuten tietoa yhtiön heikosta taloudellisesta tilanteesta. (HE 49/2018 vp.)

Avoimuusrekisteriin ilmoitettavien tietojen joukossa olisi vain joissain tapauksissa melko suurella todennäköisyydellä liikesalaisuuden piiriin kuuluvaksi katsottavaa tietoa. Tällaista tietoa voisivat sisältää ainakin vaikuttamistoiminnan neuvonnan asiakkaisiin liittyvät tiedot, joiden sisällöstä ja antamisesta säädetään tarkemmin 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa ja tämän momentin 2 kohdassa, sekä vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvät taloudelliset tiedot, joista säädetään tarkemmin 6 §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdassa ja tämän momentin 4

kohdassa. Sen sijaan vaikuttamistoiminnasta annetuissa tiedoissa, joista säädetään 6 §:n 2 momentin 1 kohdassa ja tämän momentin 1 kohdassa, ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvästä 5 §:n 2 momentin mukaisesta toiminnasta annetuissa tiedoissa, joista säädetään 6 §:n 2 momentin 3 kohdassa ja tämän momentin 3 kohdassa, arvioidaan harvoin olevan liikesalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa, koska avoimuusrekisteriin ilmoitetaan tietoa hyvin yleisellä tasolla.

Avoimuusrekisterilain tavoitteena on avata kansalaisille valtion päätöksentekoon kohdistuvaa lobbauksista ja sen merkittävyyttä. Lain tavoitteiden kannalta on siten välttämätöntä, ettei lobbaukseen olennaisesti liittyviä ja avoimuusrekisterilaissa yksilöityjä tietoja voida jättää ilmoittamatta liikesalaisuuden perusteella. Käytännössä voisi syntyä myös tilanne, jossa osa ilmoitusvelvollisista voisi liikesalaisuuteen vedoten pyrkiä peittelemään vaikuttamistoimintaansa, mikä olisi omiaan heikentämään avoimuusrekisterin luotettavuutta ja uskottavuutta. Avoimuusrekisterin suhdetta omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen käsitellään tarkemmin luvussa 11.

Pykälän 3 momentin 1 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaan liittyvästä yhteydenpidosta tulee ilmoittaa 6 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tiedot. Nämä tiedot annetaan yksilöitynä aiheen perusteella siten, että ilmoituksesta käy ilmi kunkin aiheen osalta yhteydenpidon kohteet ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Näin toimintailmoitus rakentuu aihekohtaisesti, mikä helpottaa toimintailmoituksen tekemistä ja mahdollistaa rekisteritietojen tarkastelun aihekohteisesti.

Pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan vaikuttamistoiminnan neuvonnasta ilmoitetaan 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetut tiedot neuvottavasta asiakkaasta ja neuvonnan sisällöstä. Tiedot yksilöidään asiakkaan mukaan. Vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavalla toimijalla voi olla useampia asiakkaita toimeksiantajina, missä tapauksessa toimintailmoituksesta tulee käydä selvästi ilmi, mitkä toimeksiantajat liittyvät mihinkin yhteydenpitoon. Tällä pyritään siihen, että vaikuttamistoiminnan neuvonnan kautta harjoitetusta vaikuttamistoiminnasta syntyy oikea kuva.

Pykälän 3 momentin 3 kohdan mukaan vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvästä 5 §:n 2 momentin mukaisesta yhteydenpidosta ilmoitetaan 6 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetut tiedot yksilöitynä aiheen perusteella siten, että ilmoituksesta käy ilmi kunkin aiheen osalta yhteydenpidon kohteet ja pääasialliset yhteydenpitotavat.

Pykälän 3 momentin 4 kohdan mukaan vaikuttamistoiminnan taloudellisista tiedoista ilmoitetaan 6 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetut tiedot.

Pykälän 4 momentissa säädetään yhteydenpidon kohteiden ilmoittamisen tarkkuudesta. Toimintailmoituksessa ilmoitetaan yhteydenpidon kohteet yksilöitynä siten, että henkilön tarkkuudella yksilöidään kansanedustajat, ministerit, ministeriöiden toimikaudeksi nimetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat, eduskunnan pääsihteeri ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kansliapäälliköt ja osastopäälliköt sekä ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt. Näiden voidaan katsoa olevan sellaisessa asemassa, että henkilön yksilöiminen on tarpeellista ja perusteltua. 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.

Pykälän 5 momentin mukaan jos ilmoitusvelvollinen ei ole harjoittanut vaikuttamistoimintaa, vaikuttamistoiminnan neuvontaa eikä 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua yhteydenpitoa ilmoituskauden ensimmäistä kuukautta edeltävien kuuden kuukauden aikana, tulee sen ilmoittaa tästä toimintailmoituksessa. Käytännössä ilmoitusvelvollisen tulee ilmoittaa toimintailmoituksella,

ettei ole harjoittanut vaikuttamistoimintaa tai siihen liittyvää, elinkeinona harjoitettavaa neuvontaa. Säännöksellä varmistetaan, että rekisteriviranomainen voi kohdistaa tehokkaasti valvontaa ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönteihin. Näin ilmoitusvelvolliselle ei myöskään synny turhaa hallinnollista taakkaa mahdollisesta rekisteriviranomaisen selvityspyynnöstä tilanteessa, jossa lain tarkoittamaa toimintaa ei ole harjoitettu.

Pykälän 6 momentin mukaan jos ilmoitusvelvollinen on tehnyt 7 §:n 3 momentissa tarkoitetun vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan lopettamiseen liittyvän ilmoituksen, tulee ilmoituksen antamispäivämäärän ja käynnissä olevan raportointijakson alkamispäivämäärän välisenä aikana harjoitetusta vaikuttamistoiminnasta, vaikuttamistoiminnan neuvonnasta ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitetusta yhteydenpidosta ilmoittaa lopettamisesta annetun ilmoituksen yhteydessä tehtävällä erillisellä toimintailmoituksella. Jos ilmoitusvelvollinen esimerkiksi antaa lopettamiseen liittyvän ilmoituksen 1.11.2024, tulee tämän ilmoittaa 1.7.2024 ja 1.11.2024 välisenä aikana harjoittamastaan vaikuttamistoiminnasta ja vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Säännöksellä varmistetaan, että kaikki ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva toiminta ilmoitetaan ajalta ennen toiminnan lopettamista.

Pykälän 7 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen antaman 7 §:n 3 momentin tarkoittaman ilmoituksen yhteydessä on ilmoitusvelvollisen annettava tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa erillisellä toimintailmoituksella vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot edeltäneeltä kalenterivuodelta, mikäli ilmoitusvelvollinen ei vielä ole niitä ilmoittanut. Säännös mahdollistaa sen, että ilmoitusvelvollinen voi ilmoittaa puuttuvat vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot samalla kun tekee 7 §:n 3 momentin mukaisen ilmoituksen vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvistä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi. Jos lopettamisilmoitus annetaan esimerkiksi helmikuussa 2025, tulisi edellisen vuoden taloudelliset tiedot ilman erillistä säännöstä ilmoittaa vasta samaisen vuoden heinä- ja elokuun aikana.

Pykälän 8 momentin mukaan 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 mainitut velvoitteet, lain 7 §:n 2 momentissa ja tässä pykälässä säädetty ilmoitusvelvollisuudet päättyvät.

Säännös määrittelee tilanteen, jossa laissa olevat ilmoitusvelvollisuudet päättyvät. Tilanne edellyttää ensinnäkin sen, että vaikuttamistoiminta ja vaikuttamistoiminnan neuvonta on loppunut tai vaikuttamistoiminta on muuttunut pienimuotoiseksi. Tällaisessa tilanteessa ilmoitusvelvollinen tekee asiasta rekisteriviranomaisena toimivalle VTV:lle 7 §:n 3 momentissa säädetyn ilmoituksen. Jotta VTV voi todeta ilmoitusvelvollisuuden päättyneen ja asia voidaan merkitä 6 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti avoimuusrekisteriin, tulee ilmoitusvelvollisen olla hoitanut taloudellisten tietojen ilmoittamiseen liittyvät velvoitteensa sekä käynnissä olevaan raportointijaksoon liittyvät 5 §:n mukaiset velvoitteet.

**9 §. Rekisteriviranomaisen tehtävät.** Pykälän 1 momentin mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii avoimuusrekisterin tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaisena rekisterinpitäjänä ja valvoo avoimuusrekisterilaissa säädettyjen ilmoitusvelvollisuuksien noudattamista.

Momentin 1 kohdan mukaan VTV ohjaa ja neuvoo ilmoitusvelvollisia tekemään tässä laissa säädetty ilmoitukset. Rekisterin tavoitteet ja soveltamisalan laajuus huomioiden ohjaus- ja neuvontatehtävä tulevat olemaan merkittävässä asemassa rekisteriviranomaisen toiminnassa, minkä takia niistä säädetään myös erikseen tässä laissa, vaikka neuvontavelvollisuus sisältyy jo



hallintolakiin. Laajalla ohjaus- ja neuvontatehtävällä pyritään varmistamaan, että kaikki ilmoitusvelvolliset suoriutuvat ilmoitusvelvoitteista. Oletettavaa on, että varsinkin alkuvaiheessa huomattava määrä ilmoitusvelvollisista tarvitsee jonkinasteista ohjaus- ja neuvontapalvelua suoriutuakseen velvoitteistaan. Ohjauksen ja neuvonnan arvioidaankin olevan tehokkain keino edistää avoimuusrekisterin tavoitteita ja pyrkiä estämään sellaisia laiminlyöntejä, joihin liittyy väärinymmärryksen, huolimattomuuden ja tahattomuuden piirteitä.

Momentin 2 kohdan mukaan VTV tarkistaa, että rekisteröinti-ilmoituksen tehneet ilmoitusvelvolliset ovat tehneet 8 §:n mukaisesti toimintailmoitukset. Tarkastuksen tavoitteena on varmistaa, että ilmoitusvelvolliset ovat tehneet kaikki tarvittavat toimintailmoitukset oikea-aikaisesti ja oikeassa muodossa. Toimintailmoitusten sisältöön ei kohdistu varsinaista tarkastusta, ellei VTV epäile ilmoituksen oikeellisuutta. Tällöin kysymyksessä on ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin liittyvä epäily, jonka osalta VTV toimii 4 kohdan mukaisesti.

Momentin 3 kohdan mukaan VTV tarkistaa, että ilmoitusvelvollisen ilmoitus vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvistä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi täyttää 7 §:n 3 momentin mukaiset edellytykset. Vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvistä lopettamisesta annetusta ilmoituksesta VTV tarkastaa, että ilmoituksessa annettu syy vastaa laissa tarkoitettua toiminnan pysyvää lopettamista. Vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi annetusta ilmoituksesta VTV tarkastaa, ettei ilmoitusvelvollinen ole ilmoittanut kyseisen kalenterivuoden aikana ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvasta vaikuttamistoiminnasta. Lisäksi VTV tarkistaa 2 kohdan mukaisesti, että vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvistä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi ilmoittanut ilmoitusvelvollinen on huolehtinut 8 §:ssä säädettyistä ilmoitusvelvoitteistaan.

Momentin 4 kohdan mukaan VTV selvittää 7 §:n 1 momentin tarkoittamaan rekisteröinti-ilmoitukseen, 7 §:n 2 momentin tarkoittamaan perustietojen muutoksia koskevaan ilmoitukseen, 7 §:n 3 momentin tarkoittamaan vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvistä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi annettuun ilmoitukseen sekä 8 §:ssä tarkoitettuun toimintailmoitukseen liittyviä laiminlyöntiepäilyksiä. Tarkoituksena on, että VTV selvittää erityisesti niitä tilanteita, joissa se epäilee vakavaa laiminlyöntiä, joka on omiaan aiheuttamaan merkittävää haittaa rekisterin luotettavuudelle ja uskottavuudelle. Puuttumista edellyttävä tilanne voisi syntyä esimerkiksi vaikuttamistoiminnan kohteen pyynnöstä, ulkopuolisen antaman selkeän vihjeen tai julkisuudessa esiin nousseiden epäilysten pohjalta. Avoimuusrekisterin toiminnan turvaamisen kannalta on tärkeää, että VTV voi reagoida esitettyihin laiminlyöntiepäilyihin ja selvittää niitä. Laiminlyöntien selvittämiseen liittyvistä tiedonsaantioikeuksista säädetään 10 §:ssä.

Rekisteröinti-ilmoitukseen liittyvä laiminlyöntiepäily koskisi lähtökohtaisesti tapauksia, jossa oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan on epäilty harjoittavan vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa, mutta tämä ei ole tehnyt rekisteröinti-ilmoitusta. VTV on saattanut saada asiasta vihjeen tai asiaa on saatettu esimerkiksi käsitellä julkisuudessa. Tällöin VTV pyrkii selvittämään sitä, onko laiminlyöntiepäilyksen kohteena oleva toimija avoimuusrekisterilaissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Käytännössä VTV pyytää toimijalta 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua selvityksen, jonka pohjalta se tarvittaessa kehottaa toimijaa tekemään rekisteröinti-ilmoituksen. VTV:n on mahdollista pyytää vaikuttamisen kohteilta, joihin ilmoitusvelvollisen epäillään kohdistaneen vaikuttamistoimintaa, 10 §:n 2 momentin mukaisesti selvitystä, mikäli se on tarpeen. Tällainen tarve voisi syntyä esimerkiksi ilmoitusvelvollisen kiistäessä laiminlyönnin.

Toinen rekisteröinti-ilmoitukseen liittyvä laiminlyöntiepäily voisi koskea sitä, että rekisteröinti-ilmoituksen epäillään olevan tehty väärillä tiedoilla. Käytännössä tällainen toiminta liittyisi jonkinlaiseen hybridivaikuttamiseen tai mustamaalaamisyritykseen, jossa toimintaa on ilmoitettu joko tekaistuilla tai väärän toimijan perustiedoilla. Tällainen laiminlyöntiepäily huomattaisiin todennäköisesti joko vihjeen avulla tai osana toimintailmoituksen oikeellisuuteen liittyvää selvitystä. Tällaisissa tapauksissa VTV pyrkisi mahdollisimman nopeasti selvittämään tilanteen ja poistamaan toimijan rekisteristä, mikäli epäily osoittautuisi oikeaksi. Teko voisi täyttää rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjen rekisterimerkintärikoksen (rikoslaki 16 luku 7 §) tai väärän todistuksen antamisen viranomaiselle (rikoslaki 16 luku 8 §) tunnusmerkistön. Tällaisessa tilanteessa selvittämisvastuu siirtyisi poliisiviranomaiselle rikosasian osalta. Oletettavaa on, että tällaiset tilanteet olisivat äärimmäisen harvinaisia.

Perustietojen muuttumiseen liittyvän ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti liittyisi käytännössä siihen, että ilmoitusvelvollinen olisi unohtanut ilmoittaa perustietojen muuttumisesta VTV:lle. Tällaisessa tilanteessa VTV pyytäisi 7 §:n 2 momentin nojalla ilmoitusvelvollista päivittämään perustietonsa.

Laiminlyöntiepäily voisi 7 §:n 3 momentin mukaisen ilmoituksen, jossa ilmoitusvelvollinen ilmoittaa vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvistä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi, osalta koskea tilanteita, joissa toimintaa epäiltäisiin tehdystä ilmoituksesta huolimatta jatkettuna 5 §:ssä säädetyn mukaisesti ja jätetty ilmoittamatta toimintailmoituksella.

Toimintailmoitukseen liittyvä laiminlyöntiepäily koskisi lähtökohtaisesti tilannetta, jossa ilmoitusvelvollisen tekemää toimintailmoitusta 8 §:n 3 momentin mukaisista tiedoista epäiltäisiin puutteelliseksi tai virheelliseksi. Puute tai virhe voisi koskea vaikuttamistoiminnasta, vaikuttamistoiminnan neuvonnasta ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvästä 5 §:n 2 momentin mukaisesta toiminnasta sekä vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvistä taloudellisista tiedoista annettuja tietoja. Sen lisäksi laiminlyöntiepäily voisi koskea tilannetta, jossa ilmoitusvelvollinen olisi tehnyt 8 §:n 5 momentin mukaisen ilmoituksen, jolla ilmoitetaan, ettei ilmoitusvelvollinen ole harjoittanut raportointijakson aikana ilmoitusvelvollisuuden piirissä olevaa toimintaa, vaikuttamistoimintaa, vaikuttamistoiminnan neuvontaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvää suhdetoimintaa tai tiedonkeruuta, mutta tämän epäiltäisiin silti harjoittaneen kyseisen raportointijakson aikana edellä mainittua toimintaa, josta ilmoitusvelvollinen on velvoitettu ilmoittamaan 8 §:n 3 momentin 1, 2 ja 3 mukaiset tiedot. Mikäli ilmoitusvelvollinen olisi tehnyt kalenterivuoden molempina ilmoituskausina 8 §:n 5 momentin mukaisen ilmoituksen ja jättänyt siten myös ilmoittamatta toimintaan liittyvistä taloudellisista tiedoista, koskisi laiminlyöntiepäily myös taloudellisten tietojen ilmoittamatta jättämistä.

Oletettavaa on, että toimintailmoitukseen liittyvät laiminlyöntiepäilykset koskisivat lähinnä sitä, että toimintailmoituksessa olisi jätetty kertomatta johonkin tiettyyn vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta. Esimerkiksi mediassa epäiltäisiin ilmoitusvelvollisen käyneen tietyn vaikuttamistoiminnan kohteen kanssa yhteydenpitoa, jota ei ole ilmoitettu toimintailmoituksessa. Toinen tilanne voisi koskea sitä, että vaikuttamistoiminnan kohde ilmoittaa tiedoissa olevan tämän osalta virheellisyyksiä ja pyytää korjaamaan ne. Mikäli kysymyksessä olisi henkilön tarkkuudella ilmoitettava vaikuttamistoiminnan kohde, sovellettaisiin siihen tietosuojaa-asetuksen mukaisia menettelyitä tietojen oikaisuun liittyen. Muiden kuin henkilötietojen virheellisyyksien oikaisemisessa sovellettaisiin tiedonhallintalakia. Molemmista laeista on informatiivinen viittaus 2 momentissa.

Lähtökohtaisesti VTV pyrkii selvittämään ja ratkaisemaan laiminlyöntitapaukset kaikilta osin itsenäisesti ja oikaisemaan niin rekisterissä olevat henkilötiedot kuin muutkin rekisterissä olevat tiedot 9 §:n 2 momentin mukaisesti. Hankalissa ja henkilötietoja koskevissa laiminlyöntiepäilyksissä, joiden selvittäminen on johtanut sana vastaan sana -tilanteeseen, jossa VTV:n tiedonsaantioikeudet eivät riitä selvittämään tietojen oikeellisuutta pidemmälle ja asiaa ei voida ratkaista tehtyjen selvitysten perusteella, on tietosuojaavaltuutetulla valtuudet selvittää tilannetta tietosuoja-asetuksen mukaisilla tiedonsaantioikeuksilla. Tietojen oikeellisuuden selvittäminen ja tehokas puuttuminen laiminlyönteihin on tärkeää avoimuusrekisterin toiminnan ja toimijoiden oikeusturvan turvaamiseksi.

Avoimuusrekisterin valmistelun aikana esitettiin huoli mahdollisista hybridivaikuttamis- ja mustamaalistilanteista. Kuten rekisteröinti-ilmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen osalta on todettu, tällainen tilanne paljastuisi mitä todennäköisimmin toimintailmoitukseen liittyvien epäselvyyksien selvittämisen johdosta ja vaatisi pikaisia toimia VTV:ltä ja mahdollisesti myös tietosuojaavaltuutetulta. Lisäksi kuten edellä on todettu, väärin tai virheellisten tietojen osalta on myös mahdollista, että teot täyttäisivät rikoslainsäädännön rangaistavaksi säädettyjen rekisterimerkintärikoksen (rikoslaki 16 luku 7 §) tai väärän todistuksen antamisen viranomaiselle (rikoslaki 16 luku 8 §) tunnusmerkistön. Tällaisessa tilanteessa selvittämisvastuu siirtyisi poliisiviranomaiselle rikosasian osalta. Oletettavaa kuitenkin on, että tällaiset tilanteet olisivat äärimmäisen harvinaisia.

Hybridivaikuttamis- ja mustamaalaamistilanteissa viranomaisten välinen yhteistyö ja tehokas ja nopea toiminta olisivat keskeisessä asemassa. Avoimuusrekisterin valvonnassa tuleekin kiinnittää erityistä huomiota yhteiskunnallisesti tärkeisiin ja hybridivaikuttamiselle alttiisiin prosesseihin, kuten vaaleihin, joihin voi liittyä avoimuusrekisteriin ilmoitettavaa vaikuttamistoimintaa. Tällaisten prosessien turvaamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, ja niitä varten VTV:n tulee luoda ennakolta muiden keskeisten viranomaisten kanssa tehokkaat toimintatavat.

Momentin 5 kohdan mukaan VTV tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka tekemään 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua selvityksen. VTV voi kehottaa uuden ilmoituksen tekemiseen silloin, kun se on havainnut ilmoitusvelvollisen jättäneen rekisteröinti-ilmoituksen tai toimintailmoituksen tekemättä. Lisäksi VTV voi kehottaa ilmoitusvelvollista selvittämään 9 §:n 1 momentin 2, 3 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä sekä havaitessaan näihin liittyviä puutteita kehottaa täydentämään ilmoitusta. Ilmoituksen oikeellisuuteen ja riittävyyteen liittyvien puutteiden tulee olla selkeitä ennen kuin VTV voi kehottaa korjaamaan ilmoitusta. Riittävän selkeiksi puutteiksi voidaan katsoa ainakin virheelliset tiedot toimijasta tai tämän toiminnasta tai muut selkeät puutteet ilmoitusten sisällössä. Ennen kehotuksen antamista VTV:n tulee selvittää asiaa ilmoitusvelvollisen kanssa antaen riittävästi neuvontaa ja ohjeistusta, joiden perusteella ilmoitusvelvollisen on voitu katsoa ymmärtävän velvollisuutensa. Lähtökohtaisesti vasta tämän jälkeen VTV kehottaisi ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta. Koska avoimuusrekisteriin rekisteröityy hyvin erilaisia toimijoita, valvontajärjestelmän tulee olla ohjaava aina siihen asti, kunnes käy ilmeiseksi, että ilmoitusvelvollinen on haluton toimittamaan oikeita ja riittäviä tietoja. Tarkoituksena ei ole saattaa epäilyksenalaiseksi ilmoitusvelvollista, joka ei esimerkiksi ole osannut antaa riittävää ilmoitusta. Jos kuitenkin on ilmeistä, että toimija on tiennyt velvollisuutensa ja tästä huolimatta laiminlyönyt niitä tai kysymyksessä on vakava laiminlyöntiepäily, voi VTV viipymättä kehottaa ilmoitusvelvollista toimimaan.

Momentin 6 kohdan mukaan VTV ylläpitää ja kehittää sähköistä rekisteriä. Sähköisen rekisterin ympärille luodaan avoimuusrekisteri.fi-verkkopalvelu, jonka toteuttamisesta, kehittämisestä ja

ylläpidosta VTV vastaa. Verkkopalvelun kautta ilmoitusvelvolliset voivat tehdä tarvittavat ilmoitukset ja saada ilmoitusten tekemiseen riittävät ohjeet. Avoimuusrekisterin sisältämiä tietoja tulee päästä tarkastelemaan helposti ja avoimesti, kuten esimerkiksi hankintoja pääsee tarkastelemaan tutkihankintoja.fi-palvelun kautta. Lisäksi verkkopalvelun on tarkoitus sisältää 6 §:n 3 momentin mukaisesti linkityksiä muihin tietolähteisiin.

Momentin 7 kohdan mukaan VTV asettaa neuvottelukunnan, josta säädetään tarkemmin 11 §:ssä.

Momentin 8 kohdan mukaan VTV antaa vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta eduskunnalle. Vuosiraportin tulee sisältää yhtenveto rekisterin sisällöstä. Lisäksi VTV voi antaa kehittämissuhteita sekä tarkastella yleisemmin lobbauksen nykytilaa. Vuosiraportin antaminen eduskunnalle mahdollistaa avoimuusrekisterin parlamentaarisen seurannan, mitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena avoimuusrekisterin sääntelyn luonne huomioiden.

Pykälän 2 momentissa on informatiiviset viittaukset tietojen oikaisuun liittyen. Momentissa on informatiivinen viittaus tietosuojasetukseen, millä korostetaan sitä, että henkilötietojen oikaisuun sovelletaan tietosuojasetuksen säännöksiä. Tietosuojasetus 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. Lisäksi momentissa on informatiivinen viittaus julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin, jonka 15 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuuksista tietoaineistojen virheettömyyden osalta. Säännöksen nojalla VTV:llä on velvollisuus oikaista henkilötietojen ohella muitakin tietoja niiden sisältäessä virheellisyyksiä.

Pykälän 3 momentin mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto voi kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään avoimuusrekisterilaisissa säädetyn ilmoituksen tai korjaamaan virheen tai puutteen tai tekemään 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua selvityksen. Säännöksen mukaan VTV voisi tehostaa kehoitustaan uhkasakolla niissä tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollinen ei kehoituksesta huolimatta tekisi rekisteröinti- tai toimintailmoitusta tai korjaisi ilmoituksessa havaittuja virheitä tai puutteita tai ilmoitusvelvollinen kieltäytyisi antamasta laiminlyönnin selvittämistä varten pyydetyn selvityksen. Ilmoitusvelvollinen velvoitettaisiin sakon uhalla tekemään ilmoitus taikka korjaamaan virhe tai puute tai antamaan pyydetty selvitys. Uhkasakon asettamisen edellytyksenä on, että ilmoitusvelvollista on kertaalleen kehoitettu tekemään ilmoitus. Uhkasakon tuomitsisi maksuttavaksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:n 1 momentin mukainen uhkasakkolautakunta, jonka puheenjohtajana on viraston pääjohtaja ja jäsenenä kolme oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut tarkastusviraston virkamiestä. Uhkasakko voitaisiin uusia ja asettaa korkeammaksi niin kauan, kunnes ilmoitusvelvollinen tekisi ilmoituksen tai antaisi vaadittavat tiedot. Uhkasakkomenettelyn käytön voidaan arvioida jäävän käytännössä harvinaiseksi.

**10 §. Rekisteriviranomaisen tiedonsaantioikeus.** Pykälässä säädettyillä tiedonsaantioikeuksilla pyritään varmistamaan, että VTV:llä on riittävät edellytykset selvittää 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti avoimuusrekisteriin kohdistuvia laiminlyöntiepäilyksiä ja turvata siten avoimuusrekisterin luotettavuutta ja toimintaa.

Avoimuusrekisteriin ilmoitettavan toiminnan yleisluonteisuus ja moninaisuus huomioon ottaen tiedonsaantioikeus ei kohdistu suoraan vaikuttamistoiminnasta tai vaikuttamistoiminnan neuvonnasta syntyviin primäärisiin tietoaineistoihin, kuten sähköpostiviesteihin tai vastaaviin yhteydenpitoa varmentaviin viestitietoihin, vaan se kohdistuu ilmoitusvelvollisen ja tietyn edel-

lytyksin vaikuttamistoiminnan kohteen antamaan selvitykseen. Taloudellisiin tietoihin liittyvien laiminlyöntiepäilysten osalta tiedonsaanti mahdollistaisi kuitenkin erilaisten primääriaineistojen saamisen, jolloin tiedonsaanti riittäisi tietojen oikeellisuuden varmentamiseen. Selvitykset ja tiedot olisi annettava salassapitosäännösten estämättä, jotta tiedonsaantioikeus olisi riittävän kattava ja mahdollistaisi laiminlyöntiepäilysten selvittämisen. Vaikka vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvistä tiedoista ei olisi mahdollista saada varsinaisia primääriaineistoja, tiedonsaantioikeuden avulla VTV:llä arvioidaan olevan riittävät edellytykset puuttua ja toimia erilaisissa laiminlyöntitilanteissa.

Laiminlyöntitapausten selvittämiseksi kerätyt tiedot eivät ole osa avoimuusrekisteriä, vaan kuuluvat osaksi rekisteriviranomaisen asiarekisteriä, jonka julkisuutta säätelee julkisuuslaki. Näin ollen tiedonsaantioikeuksien avulla saadut selvitykset olisivat salassa pidettäviä niiltä osin kuin ne sisältävät salassa pidettävää tietoa.

Pykälän 1 momentissa säädetään siitä, millaisissa tilanteissa ilmoitusvelvollisen on annettava VTV:lle pyynnöstä selvitys ja mitä selvityksen tulee sisältää. Momentin johtolauseessa todetaan, että selvitys on annettava salassapitosäännösten estämättä. Tällä varmistetaan se, etteivät salassapitosäännökset muodostu esteeksi laiminlyöntiepäilysten selvittämisessä. Laiminlyöntitapausten selvittämiseksi saadut selvitykset eivät ole osa avoimuusrekisteriä, vaan kuuluvat osaksi rekisteriviranomaisen asiarekisteriä, jonka julkisuutta säätelee julkisuuslaki. Näin ollen tiedonsaantioikeuksien avulla saadut selvitykset ja niiden sisältämät tiedot voisivat olla joissain tapauksessa salassa pidettäviä.

Momentissa säädetty tiedonsaantioikeudet mahdollistavat sen, että VTV voi laiminlyöntiepäilystä selvittäessään pyytää ilmoitusvelvolliselta laiminlyöntiepäilyksen alaisesta yhteydenpidosta selvityksen, jonka pohjalta se voi arvioida tarvetta kehottaa 9 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta. Tiedonsaantioikeuden ajallisen rajaamisen sijaan tiedonsaantioikeus rajataan välttämättömään tietoon. Valinta perustuu siihen, että laiminlyöntiepäilykset voivat nousta viiveellä esille. Välttämättömillä tiedoilla tarkoitetaan niitä yhteydenpidon aiheisiin, tapoihin ja määriin liittyviä tietoja, jotka ovat merkityksellisiä laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi. Esimerkiksi yhteydenpitomäärien selvittäminen olisi välttämätöntä vain siinä tilanteessa, että rekisteriviranomaisen tulisi selvittää vaikuttamistoiminnan pienimuotoisuutta. Lisäksi tiedot voisivat lähtökohtaisesti sisältää myös sellaisia tietoja, joita ei avoimuusrekisteriin ilmoiteta, kuten tavanomaista viranomaisasiointia. Kuitenkin 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja asianajosalaisuuden piiriin kuuluvia tilanteita tiedonsaantioikeus ei koskisi. Rajauksella turvataan asianajosalaisuuden säilyminen myös avoimuusrekisterin valvonnan osalta. Pynnön laajuus riippuu selvitetävän laiminlyönnin luonteesta ja laajuudesta, mutta se olisi aina rajattu vain välttämättömiin tietoihin asian selvittämiseksi. Momentin alakohdissa on selvennetty eri laiminlyöntitilanteisiin liittyviä tiedonsaantioikeuksia.

Momentin 1 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisen on annettava rekisteröinti-ilmoitukseen, vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta annettuun ilmoitukseen sekä vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi annettuun ilmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi välttämättä tarvittava selvitys, jossa kuvataan yhteydenpidon aiheet, tavat ja määrät ilmoitusvelvollisen ja tarkastusviraston yksilöimän vaikuttamistoiminnan kohteen välillä lukuun ottamatta 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua tilannetta. Lähtökohtaisesti VTV käyttäisi kohdan tiedonsaantioikeutta seuraavilla tavoilla:

- Rekisteröinti-ilmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi ilmoitusvelvolliselta pyydetäisiin selvitys epäillyn laiminlyöntitapauksen aikaisesta yhteydenpidosta VTV:n yksilöimistä vaikuttamistoiminnan kohteista. Esimerkiksi mediassa

esille nostettujen tietojen perusteella voitaisiin epäillä, että toimijalle olisi syntynyt ilmoitusvelvoite tietyssä tilanteessa poliittisten päättäjien kanssa käydystä yhteydenpidosta.

- Vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta annettuun ilmoitukseen ja vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi annettuun ilmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi ilmoitusvelvolliselta pyydetäisiin selvitys siitä toiminnasta, jota on harjoitettu 8 §:n 8 momentissa tarkoitetusta ilmoitusvelvollisuuden päättämishetkestä laiminlyöntiepäilyksen selvittämishetkeen asti. Näin VTV voisi arvioida sitä, onko toimintaa jatkettu ja ilmoitusvelvollisuutta siten laiminlyöty.

Momentin 2 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisen on annettava toimintailmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen, joka koskee muita kuin vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisia tietoja, selvittämiseksi välttämättä tarvittava selvitys, jossa kuvataan yhteydenpidon aiheet, tavat ja määrät ilmoitusvelvollisen ja tarkastusviraston yksilöimän vaikuttamistoiminnan kohteen välillä lukuun ottamatta 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua tilannetta.

Toimintailmoitukseen liittyvän muita kuin taloudellisia tietoja koskevan laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi ilmoitusvelvolliselta pyydetäisiin laiminlyöntiepäilyksen kohteena olevan toimintailmoituksen ilmoitusjakson osalta ne yhteydenpitoon liittyvät tiedot, joilla laiminlyöntitapausta voitaisiin selvittää. Esimerkiksi ilmoitusvelvollisen toimintailmoituksesta epäiltäisiin ulkopuoliselta tulleen vihjeen perusteella puuttuvan tiedot tiettyjen vaikuttamiskohteiden kanssa käydystä yhteydenpidosta, jolloin selvityspyyntö kohdistuisi kyseisen toimintailmoituksen ilmoitusjakson aikana käytyyn ilmoitusvelvollisen ja epäiltyjen vaikuttamiskohteiden väliseen yhteydenpitoon.

Momentin 3 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisen on annettava rekisteröinti-ilmoitukseen sekä vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvästä lopettamisesta annettuun ilmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi välttämättä tarvittava selvitys, jossa kuvataan asiakkaille annettava muu vaikuttamistoiminnan neuvonta kuin asiakkaan puolesta vaikuttaminen lukuun ottamatta 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua tilannetta.

Momentin 4 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisen on annettava toimintailmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen, joka koskee muita kuin vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisia tietoja, selvittämiseksi välttämättä tarvittava selvitys, jossa kuvataan tarkastusviraston yksilöimälle asiakkaalle annettu muu vaikuttamistoiminnan neuvonta kuin asiakkaan puolesta vaikuttaminen lukuun ottamatta 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua tilannetta.

Momentin 3 ja 4 kohtien säännöksillä mahdollistetaan VTV:n tiedonsaanti sellaisissa vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvissä laiminlyöntitapauksissa, joissa ilmoitusvelvollisen epäillään laiminlyöneen vaikuttamistoimintaan liittyvän taustaneuvonnan ilmoittamisen. Tällöin VTV:n olisi mahdollista kohdistaa pyyntö epäilyihin asiakassuhteisiin ja saada sellaiset tiedot, joilla ilmoitusvelvollisuutta voidaan arvioida. Välttämättömät tiedot olisivat käytännössä niitä tietoja, joita vaikuttamistoiminnan neuvonnasta ilmoitettaisiin muutoinkin avoimuusrekisteriin. Asianajosalaisuuden piiriin kuuluva toiminta olisi kuitenkin rajattu tiedonsaannin ulkopuolelle.

Momentin 5 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisen on annettava vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisten tietojen antamiseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi välttämättömät tiedot, joilla tarkastusvirasto voi varmentaa ilmoitusvelvollisen

antamien vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisten tietojen oikeellisuuden. Käytännössä tiedot voisivat koskea tilinpäätös-, toimintakertomus-, työaikaseuranta- tai vastaavia tietoja, joista tiedot voitaisiin varmentaa. Kohdan tiedonsaantioikeus poikkeaisi muista tiedonsaantioikeuksista, sillä siinä VTV:llä olisi oikeus saada tietoja varmentavaa primääriaineistoa. Ilman näitä tietoja VTV:n ei olisi mahdollista arvioida tietojen paikkansapitävyyttä.

Momentin 6 kohdan mukaan perustietojen muuttumista koskevaan ilmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi ilmoitusvelvollisen on annettava tarvittava selvitys muutuneista perustiedoista.

Pykälän 2 momentin mukaan VTV voisi tietyin edellytyksin pyytää selvitystä myös vaikuttamistoiminnan kohteelta. Tällaisen selvityspyynnön tekeminen edellyttäisi sitä, ettei ilmoitusvelvolliselta saatu ilmoitus riittä laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi. Tällöin vaikuttamistoiminnan kohteen olisi annettava VTV:lle pyynnöstä selvitys laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi. Selvitys olisi annettava salassapitosäännösten estämättä siten, että siitä käy ilmi yhteydenpidon aiheet, tavat ja määrät laiminlyöntiepäilyksen kohteena olevan ilmoitusvelvollisen ja vaikuttamistoiminnan kohteen välisestä yhteydenpidosta. Näin VTV saa vaikuttamistoiminnan kohteelta yhteydenpidosta vertailutietoa.

#### **11 §.** *Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa.*

Pykälän 1 momentin mukaan VTV asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on seurata avoimuusrekisterin toimintaa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöelimenä sidosryhmille. Neuvottelukunnan päätehtävänä on sitouttaa lain soveltamisalan piiriin kuuluvat sidosryhmät osaksi lain toimeenpanoa ja seurantaa sekä hyvän edunvalvontakulttuurin kehittämistä. Neuvottelukunnan luonteen edellyttämä kokoonpano ja VTV:n riippumattomuusvaatimus huomioon ottaen sillä ei kuitenkaan olisi päätösvaltaa. Neuvottelukunnan tehtävä on neuvoa-antava, eikä se käytä julkista valtaa.

Pykälän 2 momentin mukaan VTV kutsuu neuvottelukunnan jäseniksi sidosryhmien edustajia siten, että neuvottelukunnassa on aina edustettuna ilmoitusvelvollisten edustajia, tutkijoita ja viranomaisia. Ilmoitusvelvollisten edustajien osalta tulisi kiinnittää huomiota edustuksen laaja-pohjaisuuteen siten, että erityyppiset ilmoitusvelvolliset olisivat mahdollisimman hyvin edustettuina neuvottelukunnassa. Neuvottelukunnassa tulisi olla pysyvästi edustettuna eduskunta sekä oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö, joiden vastuulla on hyvän hallinnon ja julkishallinnon integriteettiin liittyvän yleislainsäätövalmistelu. Momentin mukaan neuvottelukunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan. Tällä pyritään entisestään sitouttamaan neuvottelukunnan jäseniä neuvottelukunnan työhön sekä korostamaan neuvottelukunnan ja VTV:n olevan toisistaan riippumattomia toimijoita.

Pykälän 3 momentin mukaan neuvottelukunnan tehtävänä olisi 1 momentissa mainittujen tehtävien lisäksi laatia hyvää edunvalvontatapaa koskevat suositukset. Hyvällä edunvalvontatavalla pyrittäisiin luomaan nykyistä yhtenäisemmät eettisen edunvalvonnan toimintaohjeet, mikä edistäisi hyvän edunvalvontakulttuurin kehittymistä ja jalkautumista lain soveltamisalan piiriin kuuluvien toimijoiden keskuudessa. Hyvä edunvalvontatapa ei olisi velvoittava, mutta halutesaan rekisteröinti-ilmoituksen tekevät toimijat voisivat ilmoittaa sitoutuvansa ohjeiden noudattamiseen. Hyvän edunvalvontatavan noudattamista ei kuitenkaan valvottaisi, eikä sen rikkomisesta olisi oikeudellisia seuraamuksia. Näin ollen neuvottelukunnalle ei syntyisi päätäntävaltaa edunvalvontatoimijoiden suhteen, vaan ainoa valvova taho olisi VTV. Tärkeää olisi korostaa selkeää eroa avoimuusrekisteriviranomaisten antamien ohjeiden ja neuvottelukunnan luoman

hyvän edunvalvontatavan välillä. Hyvä edunvalvontatapa toimisi näin ollen puhtaasti itsesääntelyn periaattein ja pyrkisi ainoastaan kannustamaan toimijoita eettisiin käytäntöihin.

**12 §. Sähköinen rekisteri ja tietojen julkaisu.**

Pykälän 1 momentissa säädetään avoimuusrekisterin sisältämien tietojen julkaisusta yleisessä tietoverkossa. Avoimuusrekisterin tulee olla julkinen rekisteri, jotta se toteuttaa sille asetetut tavoitteet päätöksentekoon kohdistuvan vaikuttamistoiminnan avoimuuden lisäämiseksi. Tiedot julkaistaan avoimuusrekisteri.fi-palvelussa, jota VTV ylläpitää.

Lain tavoitteiden kannalta on tärkeää, että avoimuusrekisteri.fi-palvelun käyttäjät voivat hyödyntää avoimuusrekisterin tietoja mahdollisimman monipuolisesti ja helposti. Tällä on erityistä merkitystä kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta, sillä kaikilla ei välttämättä ole samankaltaisia edellytyksiä monimutkaisiin ja laajoihin tiedonhakuun. 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.

Pykälän 2 momentissa säädetään tietojen säilyttämisestä. Tiedot säilytetään 10 vuoden ajan tietojen ilmoittamispäivämäärästä yleisessä tietoverkossa avoimuusrekisteri.fi-palvelussa. Säilytysajan 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.

**13 §. Voimaantulo.**

Pykälän 1 momentin mukaan lain on tarkoitettu tulevan voimaan 1.1.2024. Momentissa säädetäisiin kuitenkin neuvottelukuntaa ja sen asettamista koskevan 11 §:n tulevan voimaan jo 1.1.2023. Tarkoituksena on, että neuvottelukunta voisi aloittaa toimintansa jo hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa ja tukea näin lain toimeenpanoa ja avoimuusrekisterin käyttöönottoa.

Pykälän 2 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen, joka on lain voimaantulopäivän (1.1.2024) ja 31.3.2024 välillä velvoitettu ilmoittamaan toiminnastaan, tulee tehdä rekisteröinti-ilmoitus viimeistään 31.3.2024. Käytännössä lain voimaan tullessa suurin osa avoimuusrekisteriin ilmoitautuvista toimijoista on jo harjoittanut vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa. Siirtymäsäännöksellä mahdollistetaan poikkeaminen 7 §:n 1 momentissa säädetystä rekisteröinti-ilmoituksen antamisajankohtaa koskevasta velvoitteesta, jonka mukaan ilmoitusvelvollisen on tehtävä rekisteröinti-ilmoitus viimeistään saman vuorokauden aikana kuin ilmoitusvelvollinen aloittaa vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittamisen. Siirtymäsäännöksellä annetaan siis vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittaville toimijoille lain voimaantulopäivästä lukien kolme kuukautta aikaa tehdä rekisteröinti-ilmoitus. Siirtymäsäännös koskee myös niitä toimijoita, jotka aloittavat vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan 1.1.2024-31.3.2024 välisenä aikana.

Pykälän 3 momentin mukaan poiketen 8 §:n 1 momentissa säädetystä ensimmäinen raportointijakso, jonka ajalta ilmoitetaan 5 §:n mukaista toimintaa, on 1.4.2024-30.6.2024, jolloin ensimmäiset toimintailmoitukset tehdään avoimuusrekisteriin heinäkuun ja elokuun 2024 aikana.



## 8 Voimaantulo

Avoimuusrekisterilain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2024. Lain voimaantulon yhteydessä otetaan käyttöön myös varsinainen sähköinen rekisteri ja avoimuusrekisteri.fi-verkkopalvelu.

Neuvottelukunta ehdotetaan asetettavan jo 1.1.2023.

## 9 Toimeenpano ja seuranta

### *Toimeenpano ja seuranta*

Valmistelun aikana korostettiin toimeenpanon tärkeyttä. Etenkin käyttäjäystävälliset toimintamallit sekä koulutus ja neuvonta nähtiin tärkeinä keinoina varmistaa onnistunut toimeenpano ja sidosryhmien sitoutuminen. VTV:lle on varattu riittävät resurssit toimeenpanon hoitamiseen, minkä lisäksi oikeusministeriön on tarkoitus tukea toimeenpanoa mm. lain hyväksymisen jälkeisillä esittelytilaisuuksilla.

Kuulemisten ja tutkimustiedon<sup>10</sup> valossa voidaan arvioida, että tietoisuus avoimuusrekisteristä on jo tällä hetkellä melko suurta vaikuttamistoimintaa ja vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien toimijoiden keskuudessa. Tämä tulee helpottamaan alkuvaiheen toimeenpanoa, kun moni toimija tietää jo kuuluvansa ilmoitusvelvollisuuden piiriin ja osaa näin ilmoittautua rekisteriin. Jonkin verran voi olla sellaisia toimijoita, jotka joutuvat arvioimaan sitä, ylittääkö harjoitettu toiminta ilmoitusvelvollisuudelle asetetun kynnyksen. Vaikuttamistoiminnan osalta kysymys on toimijoista, joiden toiminta on satunnaista ja voi siten jäädä pienimuotoisuuden piiriin. Vaikuttamistoiminnan neuvonnan osalta kysymykseen voivat tulla sellaiset yritykset, jotka eivät tarjoa suoraan asiakkaille vaikuttajaviestinnän palveluita, vaan vaikuttamistoiminnan neuvonta kytkeytyy esimerkiksi oikeudelliseen neuvontaan tai liiketoiminnan konsultointiin. Tällaiset toimijat voivat tarvita yksityiskohtaisempaa neuvontaa rekisteriin ilmoittautumisessa.

Toimeenpanossa on tärkeää, että tieto avoimuusrekisteristä leviää mahdollisimman laajalle. Tällöin viestintätoimia on tarkoituksenmukaista kohdistaa sekä ilmoitusvelvollisiin että vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Vaikka laki ei aseta vaikuttamistoiminnan kohteille velvoitteita, ovat nämä tärkeässä asemassa toimeenpanon onnistumisessa. Vaikuttamistoiminnan kohteiden kautta on esimerkiksi mahdollista levittää tehokkaasti tietoa avoimuusrekisteristä. Lisäksi eduskunnan kanslian ja ministeriöiden osalta tarvitaan koulutusta siitä, miten niiden tulisi huomioida toiminnassaan avoimuusrekisterisääntely, esimerkiksi kuulemisten ja erilaisten työryhmien osalta. Myös erilaisia ohjeistuksia, kuten säädösvalmistelun kuulemisohjeet, voidaan joutua päivittämään.

Toiminnan määräaikaishavainnointi, jonka kautta rekisteriin saadaan tietoa harjoitetusta toiminnasta, on avoimuusrekisterin tavoitteiden täyttymisen osalta keskeisessä asemassa, minkä johdosta määräaikaishavainnoinnin toimeenpanoon tulee kiinnittää erityistä huomiota. Kuulemisten ja tutkimustiedon valossa näyttää siltä, että vaikuttamistoimintaa tehdään hyvin pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6). Lausuntopalautteen perusteella osa toimijoista näyttäisi käyttävän jo nykyisellään markkinoilla olevia lobbaukseen suunniteltuja projektinhallintatyyppejä työkaluja. Olemassa olevan tiedon pohjalta voidaan arvioida, että merkittävällä osalla vaikuttamistoimintaa harjoittavista ilmoitusvel-

---

<sup>10</sup> Valmistelun aikana toteutetun kyselytutkimuksen mukaan 27 % yrityksistä ja 37 % järjestöistä olivat tietoisia avoimuusrekisterivalmistelusta.

vollisista 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. Etenkin 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.

Esityksessä on jonkin verran esimerkkejä lain soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta. Käytännössä 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.

Avoimuusrekisterin sähköisen järjestelmän luonnissa on tärkeää huomioida tulevien käyttäjien (ilmoitusvelvolliset, vaikuttamiskohteet ja avoimuusrekisterissä olevien tietojen hyödyntäjät) tarpeita. Raportointijärjestelmän tulee olla käyttäjystävällinen, jotta ilmoitusvelvolliset suoriutuvat mahdollisimman vaivattomasti raportoinnista. Avoimuusrekisterin sisältämien tietojen helppoon hyödynnettävyyteen tulee kiinnittää yhtä lailla huomiota, jotta rekisterille asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa. Järjestelmää suunniteltaessa on tarkoituksenmukaista kuulla eri käyttäjien tarpeita.

Kuulemisissa korostettiin toimeenpanon lisäksi myös seurannan tärkeyttä. Seurannan keskeisenä välineenä toimii rekisteriviranomaisen eduskunnalle antama vuosiraportti, jossa kerrotaan rekisterin toiminnasta ja valvonnasta.

Toimeenpanossa ja seurannassa on tarkoitus hyödyntää VTV:n asettamaa neuvottelukuntaa, jonka toiminta alkaa jo ennen lain voimaantuloa. Lisäksi on tarkoitus hyödyntää muita kuulemisen keinoja tarpeen mukaan.

#### *Jälkikäteisarviointi*

Avoimuusrekisterin valmisteluun asetettu parlamentaarinen ohjausryhmä käsitteli valmistelun aikana tehtävänannon mukaisesti kolmea soveltamisalan laajuutta: koko valtionhallinto; eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot sekä eduskunta ja ministeriöt. Parlamentaarinen ohjausryhmä tunnisti kaikissa käsitellyissä malleissa vahvuuksia ja katsoi parhaaksi, että hallituksen esitykseen valittavan mallin valinta tehdään jatkovalmistelussa valtioneuvostossa.

Lausuntopalautteen ja jatkovalmistelun perusteella valtioneuvosto päätti esittää soveltamisalaksi eduskuntaa ja ministeriöitä. Näin saadaan alkuvaiheessa avoimuusrekisterin käyttöönotosta mahdollisimman selkeä ja hallinnollisen taakan osalta kevyt ratkaisu, jota voidaan lähteä kehittämään. Sääntely on valmisteltu siten, että soveltamisalan laajentaminen valtion hallinnon tasolla on mahdollista toteuttaa ilman merkittäviä muutoksia sääntelyn perusratkaisuihin.

Oikeusministeriö toteuttaa seuraavan hallituskauden aikana yhteistyössä VTV:n kanssa avoimuusrekisterilainsäädännön jälkikäteisarvioinnin. Sen pohjalta arvioidaan soveltamisalan laajentamista valtion virastoihin ja muita kehittämistarpeita. Valmistelun aikana esille tulleita jatkokehitystarpeita on kuvattu jaksossa 4.2.

Jälkikäteisarvioinnissa tullaan kuulemaan laajasti sidosryhmiä.

## 10 Suhde muihin esityksiin

Avoimuusrekisteriesityksen eduskuntakäsittely tai voimaantulo ei riipu muista esityksistä. Esityksellä on kuitenkin mahdollinen yhteys oikeusministeriössä valmisteilla olevaan toimintaryhmälakiesitykseen, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi oikeushenkilö, joka soveltuisi yhdistystä paremmin kevyempien kansalaistoimijoiden järjestäytymismuodoksi. Mikäli uusi toimiryhmä-oikeushenkilö otettaisiin käyttöön, voisi se tarkoittaa laajempien kansalaisliikkeiden mahdollista ilmoitusvelvoitetta avoimuusrekisteriin, jos nämä järjestäytyisivät toimintaryhmiksi. Toimintaryhmälakiesityksen antaminen syksyllä 2022 budjettilakina on avoimuusrekisteriesitystä annettaessa vielä epävarmaa.

## 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että säätämisjärjestysperusteluissa on syytä paitsi tunnistaa relevantit perustuslakikysymykset myös selostaa näitä kysymyksiä koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä sekä nostaa avoimesti esiin mahdolliset perustuslailliset tulkintakohdat (PeVL 67/2018 vp). Suomessa ei ole aikaisempaa lobbausääntelyä, joten valmistelussa on pidetty tarpeellisena arvioida melko laajasti perustuslaillisia tulkintakohtia ja pyrkiä avoimesti hahmottamaan niiden suhdetta ehdotettavaan lainsäädäntökokonaisuuteen.

Ehdotettu avoimuusrekisterilaki on merkityksellinen perustuslain 2 §:n 2 momentissa turvatun yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien, yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin ja viestisalaisuutta koskevan 10 §:n 2 momentin, sananvapautta koskevan 12 §:n 1 momentin ja julkisuusperiaatetta koskevan 12 §:n 2 momentin, kokoontumisvapautta koskevan 13 §:n 1 momentin, yhdistymisvapautta koskevan 13 §:n 2 momentin ja kokoontumis- ja yhdistysvapauden sääntelyä koskevan 13 §:n 3 momentin, osallistumisoikeuksien edistämistä koskevan 14 §:n 4 momentin, omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n 1 momentin, kansanedustajan riippumattomuutta koskevan 29 §:n, normiantovaltuuksia koskevan 80 §:n 2 momentin ja VTV:n tehtävää koskevan 90 §:n 2 momentin kannalta.

Muita huomioita:

- Ehdotetulla sääntelyllä ei muuteta eduskunnan toiminnan julkisuutta siitä, miten se on säädetty perustuslain 50 §:ssä.
- Avoimuusrekisterin tietoja voidaan verrata perustuslain 63 §:ssä säädettyihin tietoihin ministerin sidonnaisuuksista, mikä on omiaan varmistamaan ministerin tehtävän asianmukaista hoitamista.
- Avoimuusrekisterilailla ei anneta perustuslain 124 §:n mukaisesti julkista hallintotehtävää muulle kuin viranomaiselle.

### *Suhde kansanvaltaisuuteen ja osallistumisoikeuksiin*

Kansanvaltaan sisältyy perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi julkisen vallan on perustuslain

20 §:n 2 momentin perusteella pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 2 §:n 2 momentin säännöksellä turvataan yksilön osallistuminen ja vaikutusmahdollisuudet yhteiskunnallisen toiminnan eri tasoilla. Siten se kattaa esimerkiksi äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Säännös viittaa myös yleisemmin erilaisiin ihmisten yhteistoiminnan muotoihin. (HE 1/1998 vp. s. 74)

Perustuslain esitöiden perusteella erilaisten oikeushenkilöiden oikeudet osallistua yhteiskunnallisesti voidaan laskea osaksi perustuslaissa turvattuja yksilön osallistumisoikeuksia. Esimerkiksi kuntalain kokonaisuudistuksessa, jossa kunnallinen aloiteoikeus laajennettiin koskemaan kuntalaisten lisäksi myös kunnassa toimivia yhdistyksiä ja yrityksiä, muutosta perusteltiin kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksien laajentamisella. (HE 268/2014 vp)

Avoimuusrekisterissä on ensisijaisesti kysymys oikeudelliseen muotoon organisoitujen yhteistoiminnan muotojen, kuten yhdistysten ja yritysten, kautta tapahtuvan vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän, elinkeinona harjoitettavan neuvonnan rekisteröinnistä. Avoimuusrekisterin 3 §:n 3 momentissa korostetaan vielä erikseen, ettei avoimuusrekisteriin rekisteröidä järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa. Avoimuusrekisterilain 3 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan lain säännöksiä ei sovelleta yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, jonka elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa. Yksityisten elinkeinonharjoittajien vaikuttamistoiminnan arvioidaan olevan pikemminkin yksityishenkilönä tehtyä kansalaisvaikuttamista kuin yrityksen nimissä harjoitettua edunvalvontaa. Ottamalla huomioon yksityisten elinkeinonharjoittajien asema varmistetaan, ettei säännös muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvattun yhdenvertaisuuden kannalta. Sen sijaan elinkeinotoimintaan liittyvän päätoimisen vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittamisen katsotaan rinnastuvan sisällöltään ja vaikutuksiltaan ennemminkin oikeushenkilöiden harjoittamaan vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan kuin kansalaisten harjoittamaan järjestäytymättömään kansalaistoimintaan, minkä johdosta ne ovat sisällytettynä lain soveltamisalaan. Tällä pyritään ennen kaikkea siihen, että laki kohtelee eri toimijoita yhdenvertaisesti. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa, vaikka perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä (PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp).

Käytännössä avoimuusrekisterilailla ei vaikuteta vaikuttamistoiminnan sisältöihin ja muotoihin, vaan ne ovat edelleen vaikuttamistoiminnan harjoittajan päätäntävällän alla. Ainoastaan siinä tapauksessa, että toiminta täyttää tässä laissa säädetyt edellytykset, tulee toimijan ilmoittautua avoimuusrekisteriin. Avoimuusrekisteriin ilmoitettavasta toiminnasta säädetään vielä tarkemmin 5 §:ssä. Avoimuusrekisterilailla voidaan siten katsoa olevan vain vähäistä vaikutusta siihen, miten yksilö voi jatkossa toteuttaa perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaisia osallistumisoikeuksiaan yksityisenä elinkeinonharjoittajana tai erilaisten oikeushenkilöiden kautta valtiollisella tasolla.

Arvioitaessa osallistumisoikeuksiin liittyvän sääntelyn merkitystä perustuslain 2 §:n 2 momentin kannalta, perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 14 §:n 4 momentin ja 20 §:n 2 momentin asettamia vaatimuksia julkiselle vallalle turvata ja edistää osallistumisoikeuksien toteutumista (ks. esim. PeVL 29/2017 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVM 9/2010 vp). Perustuslain 14 §:n 4 momentin säännöksessä ei ole täsmennetty keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämismuotoiltaan täyttää. Säännöksen perustelujen mukaan (HE 309/1993 vp, s. 62/I) keino voi olla

esimerkiksi erilaisia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen ja yksilön vaikuttamismahdollisuudet voivat toteutua vapaana kansalaistoimintana tai nimenomaisten mekanismien, kuten kansanaloitteen, kautta. (PeVM 3/2014 vp.)

Nykytilan kuvauksessa luvussa 2.1 on tuotu esille, että Suomen poliittisessa järjestelmässä erilaisten intressiryhmien vaikuttamistoiminta on yleistä ja siihen liittyy merkittävää vallankäyttöä, joka nykyisellään jää usein julkisuusperiaatteen ulottumattomiin. Tämä osaltaan luo tilanteen, jossa hyväksyttävä lobbaus, joka on keskeinen osa toimivaa demokratiaa, voi julkisessa keskustelussa sekoittua vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyviin tapauksiin, jolloin erilaisten intressiryhmien vaikuttamistoiminta alkaa näyttäytyä kielteisessä valossa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomioita siihen, että suomalaisen korporatiivisen ja sopimiseen perustuvan järjestelmän riskeinä on eduskunnan ja koko poliittisen päätöksentekojärjestelmän arvostuksen laskeminen kansalaisten silmissä (PeVM 3/2014 vp). Valiokunta on lisäksi huomauttanut, että tosiasiallinen vaikutusvalta on keskittynyt Suomessa erityisesti elinkeinoelämälle ja työmarkkinajärjestöille. Valiokunta on korostanut valmistelun avoimuutta ja pitänyt tärkeänä, että valmisteluaineistosta ilmenevät kaikki tahot, jotka ovat olleet mukana vaikuttamassa valmistelun tuloksiin. (PeVL 46/2017 vp.) Avoimuusrekisterilailta parannetaan valmistelun avoimuutta.

Julkaisemalla ajantasaisesti tietoa lobbauksesta voidaan osoittaa lobbauksen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää. Rekisteristä löytyvillä tiedoilla kansalaiset, media ja tutkijat sekä vaikuttamistoiminnan kohteet saavat jatkossa kattavammin tietoa poliittiseen järjestelmään ja valtionhallintoon vaikuttavista toimijoista, näiden intresseistä, vaikuttamisen kohteista ja toimintatavoista. Tämä auttaa arvioimaan päätösten syntyä ja niiden taustalla olevia intressejä. Lisäksi avoimuusrekisterin avulla voidaan sitouttaa lobbausta harjoittavat toimijat yhteisten pelisääntöjen, kuten hyvän edunvalvontatavan, kehittämiseen. Lisääntyvän avoimuuden arvioidaan myös kannustavan päättäjiä ja virkakuntaa arvioimaan toimintaansa, mikä vahvistaa entisestään poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän integriteettiä.

Avoimuusrekisterin tarkoituksena on tehdä eduskunnan ja ministeriöiden päätöksenteosta ja siihen kohdistuvasta vaikuttamisesta nykyistä avoimempaa ja kannustaa sekä hyvien edunvalvontaa- että kuulemistapojen noudattamiseen. Tavoitteena on vahvistaa poliittisen järjestelmän integriteettiä, erilaisten ryhmien vaikuttamismahdollisuuksia ja viime kädessä kansalaisten luottamusta. Avoimuusrekisterilain voidaan siten katsoa täyttävän perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisen vaatimuksen osallistumisoikeuksien edistämisestä, jolla turvataan 2 §:n 2 momentin mukaisen osallistumisoikeuksien toteutumista ja viime kädessä poliittisen järjestelmän kansanvaltaisuutta, jonka legitimeettiä uhkaa äänestysaktiivisuuden lasku ja osallistumisen eriarvoistumisen (PeVM 9/2014 vp).

#### *Suhde yksityisyyden suojaan ja tietosujaan*

Avoimuusrekisterilaki on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt aiemmin henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (PeVL 25/1998 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on tullut lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Yleinen tietosuojasetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön

mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös esim. PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Esityksen suhdetta yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämään kansalliseen liikkumavaraan on käsitelty jaksossa 4.1 ja vaikutuksia tietosuojaan luvussa 4.3.1.

Perustuslakivaliokunta on yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4)

Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 15/2018 vp, myös 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp).

Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä luonnollisia henkilöitä, mutta välillisesti rekisteri koskee myös luonnollisia henkilöitä ja näiden tietoja. Avoimuusrekisteriin voidaan tallettaa myös tietosuoja-asetuksen tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joita voivat olla tiedot henkilön poliittisesta toiminnasta ja ammattiyhdistystoiminnasta. Näiden tietojen julkaiseminen on tässä esityksessä kuvatuin perustein perusteltua perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan estämättä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Rajausta on pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietojä

sisältävän tietopalvelun kohdalla (PeVL 32/2008 vp, s. 3/1). Valiokunta on arvioinut myöhemmässä käytännössään luovutettavien tietojen sisältöä ja sääntelykontekstia, mutta päätenyt kuitenkin arvioimissaan esityksissä pitämään tärkeänä, että sääntelyyn sisällytetään niissäkin tapauksissa rajausta hakujen yksittäisyydestä (ks. myös PeVL 17/2021 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2016 vp, s. 6—7). Valiokunnan aikaisemmin arvioimat esitykset poikkeavat merkittävästi avoimuusrekisteriesityksestä ja sen tavoitteista. Avoimuusrekisterin tavoitteena on vahvistaa poliittisen järjestelmän integriteettiä, erilaisten ryhmien vaikuttamismahdollisuuksia ja viime kädessä kansalaisten luottamusta. Siten asetettujen tavoitteiden, rekisterin sisältämien tietojen yleisyyden ja kansalaisten yhdenvertaisen tiedonsaannin näkökulmasta avoimuusrekisterilain säännöksistä on perusteltua jättää pois säännös hakujen yksittäisyydestä. Näin mahdollistetaan rekisterin sisältämien tietojen tarkoituksenmukainen tarkastelu ja hakeminen esimerkiksi useampi vaikuttamiskohde kerrallaan.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturva, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Säilytysajaksi ehdotetaan 10 vuotta, mitä perustellaan tarkemmin 9 §:n säännökohtaisissa perusteluissa. Rekisteröityjen tietojen yleisyyden taso ja yhteiskunnallinen merkitys huomioon ottaen säilytysaikaa voidaan pitää perusteltuna.

Lakiehdotukseen sisältyy myös viranomaisen tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista salassapitosäännösten estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 19/2012 vp).

Avoimuusrekisterilain 10 §:n tiedonsaantioikeudet liittyvät erilaisten laiminlyöntitilanteiden selvittämiseen, millä pyritään turvaamaan viime kädessä avoimuusrekisterin toiminta ja luotettavuus sekä ilmoitusvelvollisten ja vaikuttamistoiminnan kohteiden oikeusturvaa. Tiedonsaantioikeudet on yksilöity pykälän säännöksissä eri laiminlyöntitilanteisiin ja niiden selvittämiseksi välttämättömiin tietoihin. Koska tiedonsaantioikeus koskee käytännössä mitä erilaisimpia yhteydenpito-tilanteita, on tiedonsaantioikeutta rajattu selvitykseen, jossa kuvaillaan yhteydenpitoa sen sijaan, että jouduttaisiin antamaan siihen liittyvää primääriaineistoa, kuten sähköpostiviestejä. Selvitystä voidaan pyytää sekä ilmoitusvelvolliselta että vaikuttamistoiminnan kohteelta, mikä mahdollistaa vertailutiedon saamisen. Tämän katsotaan olevan riittävän tehokas keino laiminlyöntitapausten selvittämiseksi, kun huomioidaan, että tietosuojavaltuutetulla ja poliisilla on eräissä avoimuusrekisterilakiin liittyvissä yksittäistapauksissa, joita käsitellään 9 §:n perusteluissa, mahdollisuus käyttää tilanteen selvittämiseksi laajempia tiedonsaantioikeuksia.

Lähtökohtaisesti tiedonsaantioikeuksien ulottaminen primääriaineistoihin ei siten ole avoimuusrekisterin valvontaan tarvittavassa laajuudessa tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista perustuslakivaliokunnan edellyttämien vaatimusten mukaisesti. Ainoastaan 10 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu tiedonsaantioikeus taloudellisiin tietoihin liittyvien laiminlyöntiepäilyksien selvittämiseksi on tarkoituksenmukaista sitoa välttämättömiin primääriaineistoihin, joilla annettujen taloudellisten tietojen oikeellisuutta voidaan selvittää.

*Suhde sananvapauteen ja julkisuuteen*

Avoimuusrekisterisääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslain sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56/II). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I). Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Avoimuusrekisterilailla parannetaan viranomaisten toiminnan julkisuutta ja mahdollisuutta vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Vaikka avoimuusrekisterilailla säädettäisiin yhteydenpidon raportoinnista, sillä ei arvioida olevan vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen lain tarkasti määritellystä soveltamisalasta johtuen.

*Suhde kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen*

Avoimuusrekisterisääntely on merkityksellistä perustuslain 13 §:n kannalta. Jokaisella on perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan pykälän 3 momentin mukaan lailla.

Avoimuusrekisterilain 7 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen tulee tehdä perustiedot sisältävä rekisteröinti-ilmoitus viimeistään saman vuorokauden aikana kuin vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittaminen alkaa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimijoiden tulee varmistaa oman toimintansa luonne ja antaa ilmoitus siinä vaiheessa, kun toiminta on muuttunut vakiintuneeksi siten, ettei vaikuttamistoiminta enää ole vain soveltamisalan ulkopuolelle 4 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla rajattua pienimuotoista toimintaa. Näin ollen ilmoitusvelvollisuuden ei voida katsoa olevan sidottu yksittäisen kokouksen järjestämiseen tai siihen osallistumiseen siinä määrin, että kyseeseen voisi tulla kokouksen järjestämistä tosiasiallisesti estävä ennakoilmoitusmenettely tai kokouksen pitoon vaikuttava järjestysluonteinen sääntely. Tätä tukee myös se, ettei vaikuttamistoiminnan kohteilla ole velvollisuutta varmistaa kokoukseen osallistuvien rekisterissä oloa. Soveltamisalan ulkopuolelle on myös rajattu 4 §:n 1 momentin 8 kohdan nojalla ilmoitusvelvollisen edustajan julkinen esiintyminen tai yleisössä olo kokoontumislaissa (530/1999) tarkoitettussa yleisötilaisuudessa ja julkisessa kokouksessa sekä vastaavassa julkisyhteisön järjestämässä virallisessa tilaisuudessa. Lisäksi varsinaisesti toiminnasta ilmoitetaan lain 8 §:n 1 momentin mukaan jälkikäteen kaksi kertaa vuodessa, jolloin kyse ei toimintailmoituksenkaan osalta ole ennakoilmoitusmenettelystä. Siten avoimuusrekisterilain säännösten ei katsota olevan esteenä kokoontumisvapauden toteutumiseksi.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus, johon kuuluu muun muassa oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus (ks. HE 309/1993 vp, s. 60/I) eli ns. yhdistysautonomia. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Avoimuusrekisterilakia voidaan pitää perustuslain 13 §:n 3



momentissa tarkoitettuna tarkempuna lakitasoisena sääntelynä. Puolue- ja vaalirahoitukseen liittyvän sääntelyn osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että hyvinkin yksityiskohtainen sääntely voi tulla kysymykseen. Mietinnössään valiokunta perusteli näkemystään puolueiden erityisasemalla, koska poliittisen järjestelmän toiminta rakentuu niiden varaan. Valiokunnan mielestä järjestelmän toimivuus ja sen nauttima luottamus edellyttävät puolueiden toiminnan mahdollisimman suurta avoimuutta (PeVM 3/2010 vp). Avoimuusrekisteri koskee laajemmin yhdistystoimintaa, mutta pyrkii samalla tavalla kuin puolue- ja vaalirahoitussääntely parantamaan poliittisen järjestelmän avoimuutta ja kansalaisten kokemaa luottamusta.

Avoimuusrekisterilakia on myös syytä arvioida perustuslain 13 §:n 2 momentin turvaaman ammatillisen yhdistymisvapauden kannalta ja vapauden järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi kannalta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että työtaisteluoikeus liittyy perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun ammatilliseen yhdistymisvapauteen (PeVM 6/2015 vp).

Avoimuusrekisteri ei vaikuta yhdistymisvapautteen siten, että se olisi merkityksellinen työtaisteluoikeuden kannalta. Rekisteröitäväksi vaikuttamistoiminnaksi ei lasketa avoimuusrekisterilain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaista osallistumista viranomaisen työryhmään tai kuulemiseen sekä 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaista lakisääteisten tehtävien hoitamista. Siten avoimuusrekisterilailla ei ole vaikutusta esimerkiksi kolmikantaiseen sopimiseen tai työmarkkinoiden sovittelumenettelyihin, joista säädetään laissa työriitojen sovittelusta (1962/420). Lisäksi on huomioitava, ettei avoimuusrekisteriin ilmoiteta lain 4 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista tavanomainen asiointia viranomaisissa. Siinä tapauksessa, että edunvalvontaan liittyy muita elementtejä, jotka täyttävät avoimuusrekisterilain 2 §:n 2 momentin mukaisen vaikuttamistoiminnan piirteet ja joita ei ole rajattu 3 §:n ja 4 §:n säännöksiin soveltamisalan ulkopuolelle, tulee ammatillisesta tai muusta järjestäytyneestä edunvalvonnasta ilmoittaa rekisteriin. Edellä todettu koskee kaikkea yhdistystoimintaa, ei vain järjestäytyntä edunvalvontaa. Luvussa 2.1 ja 4.1 käsitellään tarkemmin lain vaikutuksia yhdistystoimintaan.

#### *Suhde omaisuuden suojaan*

Varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet, kuten tekijänoikeus, patenttioikeus ja tavaramerkki-oikeus luetaan vakiintuneesti perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojaan piiriin (HE 309/1993 vp, s. 62/II, PeVL 1/1995 vp, s. 1/II, PeVL 38/2000 vp, s. 2/I, PeVL 7/2005 vp, s. 2/I, sekä PeVL 27/2008 vp). Kuten edellä mainitut teollis- ja tekijänoikeudet, myös liikesalaisuudet eroavat esineisiin ja muuhun fyysiseen omaisuuteen liittyvästä omaisuuden suojasta siten, että liikesalaisuudet koskevat aineetonta omaisuutta. Vaikka liikesalaisuuksien suoja eroaa joissain suhteissa teollis- ja tekijänoikeuden suojasta, voidaan liikesalaisuuksienkin katsoa kuuluvan perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojaan piiriin.

Perusoikeudet suojaavat pääsäännön mukaan Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia ihmisyksilöitä. Oikeushenkilöitä perusoikeudet suojaavat välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 21–25). Omaisuuden suoja koskevan perustuslain 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu ja 2 momentin nojalla omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Koska ehdotettavassa laissa ei ehdoteta pakkolunastusta tai siihen verrattavaa toimenpidettä, on ehdotusta arvioitava perustuslain 15 §:n osalta ainoastaan omaisuuden käytön rajoittamisen kannalta.

Omaisuuden suoja koskevaa perustuslain 15 §:ää koskien tulee arvioida suhteessa ehdotettavan avoimuusrekisterilain 6, 8 ja 10 §:ään, koska niiden voidaan katsoa rajoittavan liikesalaisuuden

haltijan oikeutta itse määrätä siitä, miten liikesalaisuutta käytetään tai se ilmaistaan. Avoimuusrekisterilain 6 ja 8 §:ssä säädetään avoimuusrekisteriin ilmoitettavista vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan tietoista ja niiden antamisesta liikesalaisuussäännösten estämättä. Näin ilmoitusvelvollinen voi tehdä ilmoituksen liikesalaisuuslain 4 §:n estämättä siten, ettei ilmoitettuja tietoja ilmaista oikeudettomasti. Kuten 6 §:n perusteluissa todetaan, avoimuusrekisteriin ilmoitettavat tiedot ilmoitetaan sellaisella tasolla, että niiden joukossa olisi harvoin liikesalaisuuden piiriin katsottavaa tietoa. Tällaista tietoa voisivat lähinnä olla vaikuttamistoiminnan neuvonnan asiakkaisiin liittyvät tiedot, joiden sisällöstä ja antamisesta säädetään tarkemmin 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa ja 8 §:n 3 momentin 2 kohdassa, sekä vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot, joista säädetään tarkemmin 6 §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdissa ja 8 §:n 3 momentin 4 kohdassa. Lisäksi 10 §:ssä säädetään rekisteriviranomaisen tiedonsaantioikeuksista laiminlyöntiepäilysten selvittämiseksi. Laiminlyöntitaustusten selvittämiseksi kerätyt tiedot eivät ole osa avoimuusrekisteriä, vaan kuuluvat osaksi rekisteriviranomaisen asiarekisteriä, jonka julkisuutta säätelee julkisuuslaki. Näin ollen tiedonsaantioikeuksien avulla saadut selvitykset, jotka sisältäisivät liikesalaisuuksia, olisivat liikesalaisuuksien osalta salassa pidettäviä.

Avoimuusrekisterilain tavoitteena on avata kansalaisille valtion päätöksentekoon kohdistuvaa lobbauksia ja sen merkittävyyttä. Lain tavoitteiden kannalta on siten välttämätöntä, ettei lobbaukseen olennaisesti liittyviä ja avoimuusrekisterilaissa yksilöityjä tietoja voida jättää ilmoittamatta liikesalaisuuden perusteella. Liikesalaisuuden määritelmä on yleinen ja liikesalaisuus voi siten olla hyvin monentyyppistä tietoa (HE 49/2018, s. 84). Käytännössä voisi syntyä tilanne, jossa osa ilmoitusvelvollisista voisi liikesalaisuuteen vedoten pyrkiä peittelemään vaikuttamistoimintaansa, mikä olisi omiaan heikentämään avoimuusrekisterin luotettavuutta ja uskottavuutta. Siten avoimuusrekisterilaissa on kyse liikesalaisuuslain tarkoittaman liikesalaisuussuojan perustellusta rajoittamisesta, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perustuslain 15 §:n kannalta.

Ehdotetulla sääntelyllä puututaan mahdollisesti voimassa oleviin sopimussuhteisiin, mikä on myös merkityksellistä perustuslain 15 §:n kannalta. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Sopimusten sitovuus ja pysyvyys kytkeytyvät osapuolten perusteltujen odotusten suojaamiseen (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusteltujen odotusten suojaan tulkittu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Silloinkin, kun valiokunta on pitänyt mahdollisena takautuvaa puuttumista sopimukseen, valiokunta on arvioinut esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

Vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat tahot ovat voineet jo sopia sellaisia asiakassuhteita, joihin liittyvää vaikuttamistoiminnan neuvontaa ne joutuvat ilmoittamaan lain voimaan tullessa avoimuusrekisteriin. Näihin sopimuksiin nähden avoimuusrekisterisääntelyn poikkeus liikesalaisuuslakiin tulisi taannehtivasti voimaan vanhoihin sopimuksiin nähden. Tällä varmistetaan se, että sääntelyn voimaan tullessa kaikkia vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavia toimijoita ja heidän asiakkaitaan kohdellaan tasavertaisesti. Samalla varmistetaan myös se, ettei osa vaikuttamistoiminnan neuvonnasta jää lain voimaantulon jälkeen ilmoittamatta avoimuusrekisteriin, mikä heikentäisi avoimuusrekisterin luotettavuutta.

Avoimuusrekisterilain ei voida katsoa heikentävän kohtuuttomasti sopimusosapuolten oikeusasemaa, sillä tietojen ilmoittaminen koskee ainoastaan lain voimaantulon jälkeistä aikaa, jolloin vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien toimijoiden on mahdollista informoida asiakkaitaan ja sopia näiden kanssa muuttuneesta tilanteesta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt sopimussuhteiden pysyvyyteen liittyen tärkeänä, että toimijoille jää aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin (PeVL 58/2010 vp, s. 6). Ehdotuksen mukaisesti laki astuisi voimaan 1.1.2024 ja ensimmäinen 8 §:n mukainen toimintailmoitus, jossa ilmoitettaisiin 8 §:n 3 momentin mukaisesti toiminnasta aikaväliltä 1.4-30.6.2024, tehtäisiin 2024 heinä- ja elokuun aikana. Avoimuusrekisteriä on lisäksi valmisteltu avoimesti siten, että käytännössä vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien toimijoiden on ollut mahdollista tiedottaa asiakkaitaan tulevasta lainsäädännöstä jo valmistelun aikana – kuulemisten perusteella näin on myös jo tehty. Ottaen huomioon, ettei avoimuusrekisterillä varsinaisesti vaikuteta vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan toimijan toimintamahdollisuuksiin, vaan ainoastaan toiminnan avoimuuteen, voidaan siirtymäaikaa pitää riittävänä ja perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisena (ks. PeVL 24/2021 vp, s. 4 kohta 16).

Edellä todetun perusteella ehdotusta avoimuusrekisterilaista voidaan pitää perustuslain 15 §:n mukaisena. Avoimuusrekisterilain suhdetta elinkeinovapauteen tarkastellaan alla kohdassa ”Suhde elinkeinovapauteen”.

#### *Suhde elinkeinovapauteen*

Avoimuusrekisterilaki on merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Avoimuusrekisterilaissa säädetään elinkeinona harjoitettavan vaikuttamistoiminnan neuvonnan rekisteröimisestä avoimuusrekisteriin, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että vaikuttajaviestintää tai muuta vaikuttamistoimintaa asiakkailleen tekevät ja konsultoivat toimijat joutuvat ilmoittamaan elinkeinotoiminnastaan rekisteriin.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut rekisteröitymisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen (PeVL 15/2008 vp, PeVL 45/2001 vp ja PeVL 24/2000 vp). Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden ja edellytysten, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää, että säännökset rekisteröinnin edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan mukaisesti (PeVL 15/2008 vp ja PeVL 33/2005 vp).

Vaikuttamistoimintaan liittyvää, elinkeinona harjoitettavaa neuvontaa harjoittavien rekisteröintiä pidetään tarpeellisenä lain tavoitteiden kannalta. Ehdotetut rekisteröinnin edellytykset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Avoimuusrekisterilain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien on ilmoitettava elinkeinona harjoittamastaan vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin. Lain 2 §:n 3 momentin perusteella neuvonnaksi katsottaisiin asiakkaan puolesta yhteyden pitäminen vaikuttamistoiminnan kohteeseen tai asiakkaan muu vaikuttamistoiminnan neuvonta. Säännöskohtaisissa perusteluissa on täsmennetty vaikuttamistoiminnan neuvonnan määritelmää ja annettu esimerkkejä vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Lisäksi perusteluissa on korostettu muun konsulttitoiminnan, joka ei liity vaikuttamistoiminnan neuvontaan, olevan sääntelyn ulkopuolella.

Rekisteröintiin ei liittyisi tarkoituksenmukaisuusharkintaa, vaan jokainen avoimuusrekisterilain 7 §:n 1 momentin mukaisen rekisteröinti-ilmoituksen tekijä on merkittävä avoimuusrekisteriin.

Rekisteröinti-ilmoitus tulee tehdä viimeistään saman vuorokauden aikana kun toiminta on aloitettu. Rekisteriin pääsemiselle ei aseteta yleisiä edellytyksiä, kuten toiminnan sisältöön tai toimijan pätevyyteen liittyviä vaatimuksia, jotka vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien toimijoiden tulisi täyttää, ja joita valvottaisiin rekisteriviranomaisen toimesta.

Avoimuusrekisterin vaikutus elinkeinovapauteen liittyy ennen kaikkea siihen, että toiminnan avoimuudelle asetetaan laissa ehtoja, jotka rekisteröityneen toimijan on täytettävä. Näiden ehtojen katsotaan olevan oikeassa suhteessa laille asetettuihin tavoitteisiin. Lain 6 §:n 1 momentissa säädetään avoimuusrekisteriin ilmoitettavista perustiedoista, joista ilmenee toimijasta erilaisia yleisluonteisia tunnistetta- ja toimialatietoja, joiden avulla toimija on mahdollista tunnistaa. Pykälän 2 momentin 2 kohdassa säädetään vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvistä tiedoista, joista käy ilmi kullekin asiakkaalle annetun neuvonnan sisältö. Tietojen ilmoittamisesta toimintailmoituksella säädetään tarkemmin lain 8 §:ssä.

Elinkeinovapauden näkökulmasta erityisen merkittävänä voidaan pitää sitä, että laissa säädetään asiakassuhteeseen liittyvien tietojen julkisuudesta. Nämä tiedot saattavat nykyisellään jossain tapauksissa olla liikesalaisuuden piirissä, joten avoimuusrekisterilaki muuttaa tämän osalta nykytilaa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään elinkeinovapauden kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuudesta usein katsonut, että yritykset ja muut elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7/1). Tietojen avulla kansalaisten, median, tutkijoiden ja vaikuttamistoiminnan kohteiden on mahdollista saada tietoa vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavista toimijoista, jotka nykyisellään jäävät usein pimentoon taustalle. Vaikuttamistoimintaan liittyvän neuvonnan merkitystä ja vaikutuksia poliittiseen päätöksentekojärjestelmään käsitellään tarkemmin nykytilan arvioissa luvussa 2.

Rekisteriviranomaisen toiminnasta säädetään lain 9 §:ssä. Viranomaistoiminnan ennustettavuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä sitä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (PeVL 13/2014 vp). Kuten edellä on tuotu esille, rekisteriviranomaiselle ei avoimuusrekisterilaisissa aseteta rekisteröinti-ilmoituksiin liittyvää tarkoituksenmukaisuuteen liittyvää harkintavaltaa, joka tekisi siitä lupaviranomaiseen rinnastettavan toimijan. Sen sijaan rekisteriviranomaisella on sellaista valvontaviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jossa se voi 9 §:n 3 momentin mukaan asettaa valvontansa tueksi uhkasakon, jollei ilmoitusvelvollinen ole reagoinut aikaisempiin kehotuksiin tehdä rekisteröinti- tai toimintailmoitus, täydentää tai korjata virheellistä tai puutteellista ilmoitusta taikka antaa laiminlyöntitilanteen selvittämiseksi 10 §:n 1 momentin mukainen selvitys. Tällainen kehoitus julkaistaan osana ilmoitusvelvollisen rekisteritietoja 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti. Uhkasakkomenettelyllä turvataan rekisterin toimintaa ja luotettavuutta, mitä voidaan pitää erityisen tärkeänä poliittista järjestelmän nauttiman luottamuksen vahvistamisen näkökulmasta. Ennen uhkasakkomenettelyä ilmoitusvelvollisen on mahdollista riittävässä määrin varmistua toimintansa luonteesta ja saada ohjausta ja neuvontaa velvoitteiden täyttämiseksi, jolloin uhkasakkomenettelyiden voidaan arvioida jäävän harvinaiseksi ja liittyvän vakaviin ja olennaisiin laiminlyönteihin, joita ei aikaisemmasta kehotuksesta huolimatta ole korjattu.

Perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön perusteella voidaan todeta, että avoimuusrekisterin säännökset eivät johtaisi erityisen syvällekkävään puuttumiseen elinkeinovapauden tai Suomen markkinoilla nykyisin toimivien vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytysten merkittävään heikkenemiseen saati niiden tyrehtymiseen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt näihin seikkoihin huomiota ja toisinaan pitänyt niitä ongelmallisena perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. PeVL 15/2016,

PeVL 22/2014 vp, s. 6/I, PeVL 8/2013 vp, s. 3 ja PeVL 28/2012 vp, s. 3—4). Avoimuusrekisterin vaikutuksia käsitellään yksityiskohtaisemmin yritysvaikutuksia käsittelevässä luvussa 4.3.3.

Avoimuusrekisterin tavoitteiden saavuttaminen edellyttää ehdotettuja elinkeinovapautta rajoittavia säännöksiä, joilla viime kädessä turvataan perustuslain kansanvaltaisuuden toteutumista, ja joista voidaan perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön mukaisesti säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

#### *Suhde yhdenvertaisuuteen*

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (ks. esim. PeVL 14/2015 vp, PeVL 9/2015 vp, PeVL 40/2014 vp, PeVL 11/2012 vp, s. 2). Lisäksi valiokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 74/2018 vp, s. 3, PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3—4, PeVL 34/2000 vp, s. 2). Avoimuusrekisterisääntelyssä otetaan huomioon toimijoiden erilaisuus, mikä osaltaan turvaa yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista.

#### *Suhde oikeusturvaan ja hyvään hallintoon*

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Näihin takeisiin sisältyvät myös oikeus saada oikeudellista apua, oikeus itse valita oikeusavustajansa ja oikeus neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä suojataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Sen määräysten on niin ikään katsottu sisältävän oikeuden luottamukselliseen neuvonpitoon avustajan kanssa (Ks. esim. PeVL 58/2002 vp, s. 2, PeVL 15/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut asianajosalaisuuteen kohdistuvia tiedonsaantioikeuksia pitäen lähtökohtana luottamuksellisuuden kunnioittamista (PeVL 58/2002 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä sitä, ettei laissa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta uloteta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyihin todistamiskieltoihin (PeVL 13/2019 vp). Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä sellaista oikeudellista neuvontaa, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 ja 3 momenttien mukaisesta toiminnasta, joten laki voidaan säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeusturvaan kuuluu myös jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Nämä vaatimukset kytkeytyvät osaltaan muihin hyvän hallinnon vaatimuksiin, kuten käsittelyn julkisuuteen sekä oikeuteen tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Perustuslain 21 §:n säännöstä tulee tältä osin lukea kokonaisuutena (ks. HE 309/1993 vp, s. 72). Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut mm. paperisesta asioinnista luopumista huoneistotietojärjestelmään liittyen (PeVL 32/2018 vp), sähköisen asiointitilin vapaaehtoista käyttöä ulosottomenettelyssä (PeVL 5/2016 vp) ja käsittelymaksun porrastusta paperimuotoisen ja sähköisen asioinnin välillä (PeVL 35/2010 vp, s. 2).

Avoimuusrekisterilain 6 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ilmoitusvelvollisen on annettava tiedot sähköisesti, ellei VTV erityisestä syystä hyväksy tietojen ilmoittamista paperilla. Sähköisen asioinnin yleisenä tavoitteena on helpottaa ilmoitusvelvollisten toimintaa, keventää ilmoitusvelvollisen hallinnollista taakkaa ja parantaa ilmoitusten laatua. Sähköinen asiointi myös nopeuttaa ilmoitusten käsittelyä ja vähentää viranomaistoiminnan kustannuksia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä, että velvollisuus sähköiseen asiointiin koskee ensisijaisesti oikeushenkilöitä ja toimijoita, joilla voidaan edellyttää olevan tekniset valmiudet ja riittävä kyvykyys sähköisen asioinnin käyttämiseen (PeVL 32/2018 vp). Avoimuusrekisterin osalta voidaan olettaa näin olevan suurimmassa osassa tapauksista. Sähköisen asioinnin rinnalla kuitenkin säilytetään mahdollisuus perinteiseen paperiseen asiointiin esimerkiksi sellaisia tilanteita varten, joissa ilmoitusvelvolliselta ei voida kohtuudella edellyttää sähköistä asiointia. Tällä pyritään turvaamaan yhdenvertaisuutta, oikeusturvaa ja hyvän hallinnon perusteita. Saman sisältöistä sääntelyä on verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 7a §:ssä.

#### *Suhde eduskunnan toimintaan*

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa tulkintakäytännössään katsonut kansanedustajan asemasta annettujen perustuslain säännösten edellyttävän edustajan puhe- ja toimintavapauden turvaamista kaikissa edustajan tehtäviin kuuluvissa toimissa kuitenkin siten, että edustajaa ei ole perustuslain säännöksillä vapautettu vastaamasta lailla rangaistaviksi säädettyistä teoista (ks. PeVM 54/1982 vp, s. 4/I). Perustuslaista ei valiokunnan mielestä johdu estettä säätää edustajantoimen hoitamisen kannalta moitittavia kansanedustajan tekoja rangaistaviksi, jos sääntely muuten täyttää perustuslaista johtuvat vaatimukset, eikä asiattomasti vaaranna kansanedustajan tehtävien vapaata ja häiriötöntä hoitamista. Avoimuusrekisterisääntelyllä tuodaan julkisuuteen kansanedustajan puhe- ja toimintavapauden turvaamaa yhteydenpitoa suhteessa elinkeinoelämään ja yhdistyksiin. Avoimuusrekisterisääntelyn ei kuitenkaan arvioida rajoittavan kansanedustajan puhe- tai toimintavapautta. Vastaava, kansanedustajien sidonnaisuuksien julkisuutta koskeva sääntely on aiemmin katsottu perustuslainmukaiseksi (PeVM 7/2014 vp). Avoimuusrekisterilaki eroaa kuitenkin sidonnaisuuksien julkisuutta koskevasta sääntelystä siinä, että avoimuusrekisterilailla ei vaikuteta kansanedustajan puhe- tai toimintavapauteen.

#### *Suhde norminantovaltuuksiin*

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädettäisiin lailla tai asetuksella. Erityisiä syitä ovat perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lähinnä tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Perustuslain mukaan viranomaiselle lailla säädettävän valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tässäkin suhteessa säännös edellyttää valtuutukselta tavanomaista suurempaa täsmällisyyttä (PeVL 45/2016 vp, s. 6, PeVL 34/2012 vp). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota myös siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa (PeVL 42/2018 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Avoimuusrekisteriä koskevan lakiehdotuksen 6 §:n 5 momentin mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä 6 §:n 2 momentin 4 ja 5 kohdissa tarkoitettujen vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisten tietojen muodostamisesta. Laissa säädettäisiin ilmoitettavien tietojen sisällöstä, joten määräyksenantovaltuus koskisi yksinomaan ilmoittamiseen liittyviä teknisiä ja vähäisiä sisällöllisiä yksityiskohtia, joista ei ole

tarpeen säätää lain tasolla. Kysymys on siis sellaisista vähäisistä teknisluonteisista yksityiskohdista, joita koskevien norminantovaltuuksien ehdotetulla tarkkuudella rajattu delegointi voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

*Suhde Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävään*

Ehdotuksen mukaan avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten tarkastamisesta ja ilmoitusvelvollisuuden valvonnasta huolehtii Valtiontalouden tarkastusvirasto. Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. VTV:n pääsiällinen tehtävä on siten harjoittaa valtion taloudenhoidon tarkastusta. VTV:n asemasta ja tehtävistä säädetään 2 momentin mukaan tarkemmin lailla. Vaikka viraston tehtävistä voidaan säätää lailla, on sääntelyvarauksen muotoilunkin (”tarkemmin lailla”) perusteella selvää, ettei virastolle voida tavallisella lailla antaa mitä tahansa tehtäviä.

Avoimuusrekisteriä koskevaa valvontaa ei voida pitää valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamisena. Vaikka ehdotetut tehtävät eivät kuulukaan VTV:n pääsiällisiin tehtäviin, eivät ne toisaalta olisi ristiriidassa perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädettyjen tehtävien kanssa. Ehdotetuilla tehtävillä on kiinteä yhteys perustuslailla turvatuun demokraattisen järjestelmän toimintaan. Siten ne liittyvät siällisesti ja luontevasti VTV:n tehtäväkokonaisuuteen, jolla edistetään kansanvallan toimintaa ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta yleisesti. Arvioitaessa VTV:lle annettavia uusia tehtäviä tulee huomiota kiinnittää myös siihen, etteivät avoimuusrekisteriin liittyvät tehtävät ole lukumäärältään sellaisia, että niistä huolehtiminen vaikeuttaisi viraston varsinaisen tehtävän hoitamista tai muuttaisi viraston toiminnan luonnetta. Tehtävistä aiheutuvat kustannukset katetaan lisäksi täysimääräisesti erillisellä määrärahalla. VTV:n soveltuvuutta on käsitelty tarkemmin luvussa 4 ”Ehdotukset ja niiden vaikutukset”. Ehdotuksen arvioidaan olevan sopusoinnussa perustuslain 90 §:n 2 momentin kanssa.

Edellä esitetyn mukaisesti avoimuusrekisterilakia voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja oikeussuhtaisena.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## **Avoimuusrekisterilaki**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

### 1 §

#### *Avoimuusrekisteri*

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

### 2 §

#### *Vaikuttamistoiminnan kohteet, vaikuttamistoiminta ja vaikuttamistoiminnan neuvonta*

Vaikuttamistoiminnan kohteita ovat:

- 1) kansanedustajat, kansanedustajien avustajat ja eduskuntaryhmien henkilökunta;
- 2) ministerit, ministereiden erityisavustajat ja ministerin toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit;
- 3) eduskunnan kanslia;
- 4) ministeriöt ja niiden asettamat selvityshenkilöt.

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

Vaikuttamistoiminnan neuvonta on sellaista elinkeinona harjoitettua toimintaa, jossa vaikuttamistoimintaa harjoitetaan asiakkaan puolesta tai tälle annetaan tukea vaikuttamistoiminnassa.

### 3 §

#### *Velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin*

Oikeushenkilö ja yksityinen elinkeinonharjoittaja, 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, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomainen, itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, valtion liikelaitos, 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) puolueissa (10/1969) tarkoitettu puolue ja puolueyhdistys ja vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön tuki- tai valitsijayhdistys.

Avoimuusrekisteriin ei rekisteröidä järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa.



4 §

*Poikkeukset velvollisuudesta ilmoittautua avoimuusrekisteriin*

Avoimuusrekisteriin ei tarvitse 3 §:n 1 momentissa säädetyistä 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) valtion omistajaohjaukseen kuuluva yhteydenpito;

7) puolueen lähiyhteisönä tehty yhteydenpito oman puolueen kansanedustajiin, kansanedustajien avustajiin, eduskuntaryhmän henkilökuntaan, ministereihin, ministereiden erityisavustajiin ja ministerien toimikaudeksi nimettyihin valtiosihteereihin;

8) ilmoitusvelvollisen edustajan julkinen esiintyminen tai yleisössä olo kokoontumislaissa (530/1999) tarkoitettussa yleisötilaisuudessa ja julkisessa kokouksessa sekä vastaavassa julkisyhteisön järjestämässä virallisessa tilaisuudessa;

9) sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) mukainen joukkoviestintä sekä uutis- tai asiakaskirjeen tai vastaavan viestin lähettäminen tietyille kohderyhmälle;

10) yhteydenpito, jonka paljastuminen voisi vaarantaa yleisen tai kansallisen turvallisuuden;

11) vaikuttamistoiminnan neuvonta, jota annetaan 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuille tahoille;

12) viranomaisen asettamana selvityshenkilönä toimiminen.

Asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulee kuitenkin tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus, 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.

5 §

*Velvollisuus tehdä toimintailmoitus*

Ilmoitusvelvollisen on annettava selvitys vaikuttamistoiminnastaan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin toiminta-ilmoituksella. Toimintailmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua toiminnasta.

Vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan on lisäksi tehtävä toimintailmoitus asiakassuhteen ulkopuolella tapahtuvasta vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuvasta yhteydenpidosta, jos vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan pyrkimyksenä on vaikuttamistoiminnan neuvonnan harjoittamista hyödyttävien yhteyksien luonti vaikuttamistoiminnan kohteisiin tai tietojen vaihto vaikuttamistoiminnan kohteiden kanssa.

6 §

*Rekisterin tiedot*

Avoimuusrekisteri sisältää ilmoitusvelvollisista seuraavat perustiedot:

- 1) yksityisen elinkeinonharjoittajan tai oikeushenkilön toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai sen puuttuessa muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero;
- 2) tieto päätoimialasta sekä yleiskuvaus toiminnasta;
- 3) jäsenyydet vaikuttamistoimintaa harjoittavissa yhdistyksissä;
- 4) rekisteröinnin päivämäärä;
- 5) tieto sellaisista 9 §:n 3 momentin nojalla annetuista kehotuksista, joiden tehosteeksi on asetettu uhkasakko;
- 6) tieto 7 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen ilmoitusten tekemisestä, niiden sisällöstä ja antamisajankohdasta.

Lisäksi avoimuusrekisteri sisältää seuraavat tiedot:

- 1) vaikuttamistoiminnan osalta vaikuttamistoiminnan kohteet sekä yhteydenpidon aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat;
- 2) vaikuttamistoiminnan neuvonnan osalta asiakkaan toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero, asiakkaan puolesta tehtävän vaikuttamistoiminnan kohteet sekä yhteydenpidon aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat sekä tiedot asiakkaalle annettavan tuen laadusta;
- 3) vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvän 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen yhteydenpidon kohteet sekä yhteydenpidon aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat;
- 4) edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärä ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet, ostopalveluina hankittu vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräiset kustannukset sekä vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut (*vaikuttamistoiminnan taloudelliset tiedot*);
- 5) vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräinen liikevaihto (*vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot*).

Eduskunnan ja ministeriöiden virallisiin kuulemisiin sekä virallisesti asetettuihin työryhmiin osallistumista koskevia tietoja voidaan asettaa saataville yleisessä tietoverkossa avoimuusrekisterin verkkosivustolla. Rekisteriviranomainen voi lisätä avoimuusrekisterin verkkosivustolle myös muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja.

Ilmoitusvelvollisen on annettava tiedot sähköisesti, ellei rekisteriviranomainen erityisestä syystä hyväksy tietojen ilmoittamista paperilla. Ilmoitusvelvollinen vastaa tietojen sisällöstä. Rekisteriviranomainen julkaisee ilmoitusvelvollisen ilmoittamat tiedot viipymättä avoimuusrekisterissä.

Rekisteriviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, miten vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot muodostetaan.

7 §

*Rekisteröinti-ilmoitus sekä muutoksista ilmoittaminen*

Ilmoitusvelvollisen on tehtävä rekisteröinti-ilmoitus viimeistään vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan aloittamispäivänä. Rekisteröinti-ilmoituksessa annetaan rekisteriviranomaiselle 6 §:n 1 momentin 1-3 kohdassa tarkoitettut perustiedot.

Ilmoitusvelvollisen on viipymättä ilmoitettava rekisteriviranomaiselle rekisteriin ilmoittamiensa perustietojen muutoksista.

Lisäksi ilmoitusvelvollisen on ilmoitettava rekisteriviranomaiselle vaikuttamistoimintansa ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvää lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi. Ilmoituksen vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi voi tehdä vain, jos toiminta on kyseisen kalenterivuoden aikana jäänyt pienimuotoiseksi vaikuttamistoiminnaksi. Tässä momentissa tarkoitettujen ilmoitusten antamisen yhteydessä ilmoitusvelvollisen on huolehdittava 8 §:n 6 ja 7 momentin mukaisista toimintailmoitukseen liittyvistä velvoitteista.

8 §

*Toimintailmoitus*

Toimintailmoitus tehdään tammikuun alusta helmikuun loppuun kestäväen ilmoituskauden aikana sekä heinäkuun alusta elokuun loppuun kestäväen 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 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 nimittetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat, eduskunnan pääsihteeri ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kansliapäälliköt 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 meilläään olevan raportointijakson alkamisen välisenä aikana harjoitetusta vaikuttamistoiminnasta, vaikuttamistoiminnan neuvonnasta ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua 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.

## 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 pysyvistä lopettamisesta tai vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi täyttää 7 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset;
- 4) selvittää rekisteröinti-ilmoitukseen, perustietojen muutoksia koskevaan ilmoitukseen, vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvistä 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 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 tietosuojasetus). Lisäksi viranomaisen tietoaaineistojen 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 §

### *Rekisteriviranomaisen tiedonsaantioikeus*

Ilmoitusvelvollisen on salassapitosäännösten estämättä annettava Valtiontalouden tarkastusvirastolle pyynnöstä:

- 1) rekisteröinti-ilmoitukseen, vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvistä lopettamisesta annettuun ilmoitukseen sekä vaikuttamistoiminnan muuttumisesta pienimuotoiseksi annettuun ilmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi välttämättä tarvittava selvitys yhteydenpidon aiheista, tavoista ja määristä ilmoitusvelvollisen ja tarkastusviraston yksilöilmän vaikuttamistoiminnan kohteen välillä lukuun ottamatta 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua toimintaa;

2) toimintailmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen, joka koskee muita tietoja kuin vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisia tietoja, selvittämiseksi välttämättä tarvittava selvitys yhteydenpidon aiheista, tavoista ja määräistä ilmoitusvelvollisen ja tarkastusviraston yksilöimän vaikuttamistoiminnan kohteen välillä lukuun ottamatta 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua toimintaa;

3) rekisteröinti-ilmoitukseen sekä vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan pysyvistä lopettamisesta annettuun ilmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi välttämättä tarvittava selvitys asiakkaille annettavasta muusta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta kuin asiakkaan puolesta harjoitetusta vaikuttamistoiminnasta lukuun ottamatta 4 §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoitettua toimintaa;

4) toimintailmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen, joka koskee muita tietoja kuin vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisia tietoja, selvittämiseksi välttämättä tarvittava selvitys tarkastusviraston yksilöimälle asiakkaalle annettavasta muusta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta kuin asiakkaan puolesta harjoitetusta vaikuttamistoiminnasta lukuun ottamatta 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua toimintaa;

5) vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisten tietojen antamiseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi välttämättömät tiedot, ilmoitusvelvollisen antamien vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisten tietojen oikeellisuuden varmistamisesta;

6) perustietojen muuttumista koskevaan ilmoitukseen liittyvän laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi tarvittava selvitys muuttuneista perustiedoista.

Jos ilmoitusvelvolliselta saatu selvitys ei ole riittävä 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi, on epäillyn vaikuttamistoiminnan kohteen salassapitosäännösten estämättä annettava Valtiontalouden tarkastusvirastolle pyynnöstä laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi välttämättä tarvittava selvitys tämän ja laiminlyöntiepäilyksen kohteena olevan ilmoitusvelvollisen välisen yhteydenpidon aiheista, tavoista ja määräistä.

## 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, tutkijoita ja viranomaisia. Neuvottelukunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan.

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

## 12 §

### *Sähköinen rekisteri ja tietojen julkaisu*

Avoimuusrekisteriin ilmoitetut 6 §:ssä tarkoitettut tiedot julkaistaan yleisessä tietoverkossa.

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.

## HE 98/2022 vp

### 13 §

#### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 11 § tulee kuitenkin voimaan jo 1 päivänä tammikuuta 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.

---

Helsingissä 16.6.2022

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson