

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Sami Demirbas

Lausunto

6.9.2022

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi, HE 98/2022 vp

1. Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi avoimuusrekisterilaki. Avoimuusrekisterin (lobbausrekisteri) tarkoituksena on lisätä eduskunnassa, valtioneuvostossa ja ministeriöissä tehtävän päätöksenteon avoimuutta rekisteröimällä niihin kohdistuvaa vaikuttamista, joka nykyisellään jää usein julkisuuslain ulottumattomiin. Avoimuusrekisterin perustaminen on yksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toimenpiteistä demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi.

Avoimuusrekisterilaissa säädettäisiin oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille velvollisuus ilmoittaa rekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Vaikuttamistoiminnaksi katsottaisiin sellainen kansanedustajiin, ministereihin, poliittisiin avustajiin, eduskunnan ja ministeriöiden virkahenkilöihin sekä ministeriöiden asettamiin selvityshenkilöihin kohdistuva yhteydenpito, jolla pyritään edistämään tietyn edun tai tavoitteen toteutumista eduskunnassa ja ministeriöissä tehtävässä valmistelussa ja päätöksenteossa. Vaikuttamistoiminta on usein pitkäkestoista ja kohdistuu eri toimijoihin valmistelun eri vaiheissa, jolloin rekisterin luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että säädös kattaa yhteydenpidon kaikkiin vaikuttamistoiminnan kohteina olevien instituutioiden toimijoihin näiden asemasta riippumatta. Keskeistä kuitenkin 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 toimintaa.

Vaikuttamistoiminnan neuvonnaksi katsottaisiin puolestaan tilanteet, joissa vaikuttamistoimintaa harjoitetaan asiakkaan puolesta tai tälle annetaan tukea vaikuttamistoiminnassa. Vaikuttamistoiminnan

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

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.

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 vaikuttamistoiminta ja vaikuttamistoiminnan neuvonta joudutaan määrittelemään melko laveasti, jotta sääntely kattaisi mahdollisimman laajasti erilaiset tilanteet. Rekisteröintivelvollisuuteen on kuitenkin säädetty useita rajoituksia, joilla tarkennetaan ilmoitusvelvollisuutta.

Ilmoitusvelvollisten osalta rajattaisiin pois 1) yksityiset elinkeinonharjoittajat, jotka eivät harjoita päätoimisesti vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan neuvontaa, 2) asunto-osakeyhtiölaissa (1599/2009) tarkoitetut asunto-osakeyhtiöt, 3) valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset, muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset kuin yliopistot¹, valtion liikelaitokset, 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. Rekisteröintivelvollisuus ei myöskään lähtökohtaisesti koske järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa.

Toiminnan osalta rajattaisiin pois 1) pienimuotoinen vaikuttamistoiminta, 2) tavanomainen asiointi viranomaisissa, 3) journalistisessa tarkoituksessa tehty tiedonkeruu, 4) osallistuminen kuulemisiin ja työryhmiin 5) asianajosalaisuuden piiriin kuuluva toiminta, 6) valtion omistajaohjaukseen kuuluva yhteydenpito, 7) puolueyhdistyksen tai puolueen lähiyhdistyksen yhteydenpito puolueen toimijoihin, 8) ilmoitusvelvollisen edustajan julkinen esiintyminen tai yleisössä olo yleisötilaisuudessa ja julkisessa kokouksessa, 9) joukkoviestintä sekä uutis- tai asiakaskirjeen tai vastaavan viestin lähettäminen, 10) yhteydenpito, jonka paljastuminen voisi vaarantaa yleisen tai kansallisen turvallisuuden, 11) vaikuttamistoiminnan neuvonta, jota annetaan 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuille tahoille sekä 12) viranomaisen asettamana selvityshenkilönä toimiminen.

Ehdotuksen tarkoituksena on lisätä lobbauksesta saatavaa laadukasta ja ajantasaista tietoa. Laissa asetettaisiin rekisteröitymisvelvoitteen lisäksi velvoite raportoida toimintaa ja sen resursseja. Laissa säädettäisiin annettavat tiedot ja raportointijaksot. Tiedot annettaisiin liikesalaisuuden estämättä. Avoimuusrekisterissä olevat toimijat raportoisivat vaikuttamistoiminnastaan kaksi kertaa vuodessa siten, että tammi- ja heinäkuun aikana raportoitaisiin edeltävän vuoden heinä- ja joulukuun välinen aika ja heinä- ja elokuun aikana raportoitaisiin samaisen vuoden tammi-kesäkuun välinen aika. 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 sekä minkälaista neuvontaa asiakkaalle on annettu. Vaikuttamistoimintaan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvät taloudelliset tiedot raportoitaisiin kerran vuodessa muun raportoinnin yhteydessä. Taloudellisten tietojen raportoinnilla pyrittäisiin tarjoamaan tietoa eri toimijoiden resursseista. Resursseilla on tutkimusten mukaan yhteys lobbauksen vaikuttavuuteen.

Esityksessä ehdotetaan, että avoimuusrekisterin sisältämät tiedot julkaistaisiin kokonaisuudessaan avoimuusrekisteri.fi-palvelussa, jota rekisteriviranomainen ylläpitäisi. Tiedot säilytettäisiin 10 vuoden ajan julkisessa avoimuusrekisterissä, minkä jälkeen ne arkistoitaisiin pysyvästi tutkimuskäyttöä ja

¹ Kohdassa jo huomioitu kappaleessa 7 esitetty korjausehdotus yliopistojen osalta.

muuta tarkastelua varten. Avoimuusrekisterin suhdetta henkilötietotojen suojaan käsitellään tarkemmin esityksessä.

Rekisteriviranomaisena toimisi Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). VTV olisi riittävän uskottava ja riippumaton valvoja suhteessa valvottaviin, mikä lisäisi valvonnan ja rekisterin uskottavuutta. VTV ohjaisi ja neuvoisi ilmoitusvelvollisia tekemään laissa säädettyt 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.

Laissa säädettäisiin myös neuvottelukunnasta, joka toimisi yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille. Neuvottelukunnan päätehtävänä olisi sitouttaa lain soveltamisalan piiriin kuuluvat sidosryhmät osaksi lain toimeenpanoa ja seurantaa sekä hyvän edunvalvontakulttuurin kehittämistä. Laissa ehdotetaan, että VTV:n asettaman neuvottelukunnan tehtäväksi tulisi muiden tehtävien ohella hyvää edunvalvontatapaa koskevien suositusten laatiminen. Suosituksella pyritäisiin edistämään hyvien edunvalvontakäytäntöjen muodostumista.

2. Asian valmistelu

Ehdotus on valmisteltu parlamentaarisen ohjausryhmän ja laajapohjaisen asiantuntijatyöryhmän toimesta. Valmistelun aikana kuultiin laajasti kansalaisyhteiskunnan ja edunvalvonnan toimijoita. Lisäksi valmistelu elinten työskentely toteutettiin mahdollisimman avoimesti julkaisemalla kaikki kokousaineistot ajantasaisesti hankkeen verkkosivuilla. Valmistelun tueksi teetettiin myös kaksi tutkimusta. Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella 2.12.2021 ja 1.2.2022 välisenä aikana. Lausuntopalautteen pohjalta jatkovalmisteltu hallituksen esitys on käsitelty lainsäädännön arviointineuvostossa.

3. Esityksen vaikutukset

Esitys parantaa merkittävällä tavalla kansalaisten tiedonsaantia eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta lobbauksesta, joka on aikaisemmin jäänyt piiloon. Lobbauksen läpinäkyvyyden parantaminen avoimuusrekisterilainsäädännön avulla parantaa poliittisen järjestelmän seurattavuutta. Etenkin median ja tutkijoiden arvioidaan hyödyntävän avoimuusrekisterin tarjoamaa tietoa, mikä lisännee avoimuusrekisterissä olevan tiedon vaikuttavuutta ja kansalaisten tiedonsaantia lobbauksesta niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä. Lisääntyneen avoimuuden arvioidaan vahvistavan pidemmällä aikavälillä kansalaisten kokemaa luottamusta poliittista päätöksentekojärjestelmää kohtaan.

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

Keskeisin ilmoitusvelvollisiin kohdistuva vaikutus liittyy hallinnollisen taakan kasvuun. Hallinnollinen taakka kasvaa sen osalta, että avoimuusrekisterilainsäädäntö velvoittaa toimijoita rekisteröitymään ja raportoimaan vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä neuvonnasta määräjain. 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. Hallinnollisen taakan ei arvioida vähentävän toimijoiden aktiivisuutta ja mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Avoimuusrekisterilaissa on kyse liikesalaisuuslain tarkoittaman liikesalaisuussuojan perustellusta rajoittamisesta, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perustuslain 15 §:n kannalta. Lain tavoitteiden kannalta on välttämätöntä, ettei lobbaukseen olennaisesti liittyviä ja avoimuusrekisterilaissa yksilöityjä tietoja voida jättää ilmoittamatta liikesalaisuuden perusteella. Avoimuusrekisteriin ilmoitettavien tietojen arvioidaan sisältävän vain jossain tapauksissa liikesalaisuuden piiriin kuuluvaksi katsottavaa tietoa, sillä tiedot annetaan hyvin yleisellä tasolla. Avoimuusrekisterin suhdetta omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen käsitellään tarkemmin hallituksen esityksessä.

Konsulttilobbausmarkkinat ovat kasvaneet hitaasti viime vuosikymmenen aikana. Ehdotettavalla lain-säädännöllä ei arvioida olevan lobbausmarkkinoihin sellaisia vaikutuksia, jotka muuttaisivat merkittäväällä tavalla konsulttimarkkinoiden nykykehitystä tai nykyisiä kilpailuasetelmia. Konsulttilobbaustoitot saattavat siirtää niille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset palveluidensa hintoihin, jolloin konsulttilobbaustoittojen käyttäminen voi laskea. Oletuksena on kuitenkin se, ettei hallinnollisesta taakasta synny sellaisia kustannuksia, jotka vaikuttaisivat merkittäväällä tavalla hintatasoon ja palveluiden kysyntään. Avoimuusrekisterin merkittävin potentiaalinen vaikutus konsulttilobbausmarkkinoihin liittyy markkinoiden maineen kehittymiseen. Avoimuusrekisteri antaa jatkossa paremmin tietoa myös konsulttilobbausmarkkinoista ja niiden toimijoista, mikä voi parantaa konsulttilobbauksen mainetta. Lisäksi avoimuusrekisterin yhteyteen luotavalla hyvällä edunvalvontatavalla on mahdollista tarttua konsulttilobbauksen haasteisiin ja pyrkiä luomaan yhteisiä toimintatapoja alalle.

Avoimuusrekisterillä on sekä suoria että epäsuoria viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia. 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.

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

4. Voimaantulo

Avoimuusrekisterilain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2024. Noin vuoden mittainen aika lain hyväksymisen ja täytäntöönpanon välillä tarvitaan sähköisen avoimuusrekisterin rakentamiseen ja muuhun käyttöönnoton valmisteluun. Ehdotetulla voimaantuloaikataululla avoimuusrekisteriin annettaisiin ensimmäiset toimintailmoitukset heinä- ja elokuun 2024 aikana.

Neuvottelukunta ehdotetaan asetettavan 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.

5. Muuta huomioitavaa

Oikeusministeriö pyytää huomioimaan lakiehdotukseen jääneet teknisluonteiset virheet:

- Ehdotuksen 3 §:n 1 momentin 3 kohta jättää nykymuodossaan osan yliopistoista ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, vaikka tarkoituksena on ollut, että kaikki yliopistot raportoisivat yhdenvertaisesti 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti muusta paitsi lakisääteisiin velvoitteisiin liittyvästä toiminnastaan.

Nykymuoto:

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;

Korjausehdotus:

3) valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomainen, **muu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos kuin yliopisto**, valtion liikelaitos, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos;

- Ehdotuksen 3 §:n 1 momentin johtosäännössä oikeushenkilöistä ja yksityisistä elinkeinonharjoittajista on käytetty virheellisesti yksikkömuotoa monikkomuodon sijaan.