

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Sami Demirbas

Lausunto

6.10.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi, HE 98/2022 vp

1. Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi avoimuusrekisterilaki, jossa säädettäisiin oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille velvollisuus ilmoittaa rekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Avoimuusrekisterin perustaminen on yksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toimenpiteistä demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi

Avoimuusrekisterin tarkoituksena on parantaa kansalaisten tiedonsaantia eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta lobbauksesta, joka nykyisellään jää usein julkisuuslain ulottumattomiin ja siten piiloon. Avoimuusrekisterin tarkoituksena ei siten 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 lobbauksen hyväksyttävyyden parantamiseen, kun avoimuusrekisteri kohdistuu lähtökohtaisesti kaikkeen lobbaamiseen.

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

Avoimuusrekisterisäätely on pyritty valmistelemaan siten, että avoimuusrekisteriin ei synny sellaisia säätelyaukkoja, jotka mahdollistaisivat lainsäädännön kiertämisen ja vaikuttaisivat siten rekisterin

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

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 lähiyhteisön 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.

Esityksen tarkoituksena on lisätä lobbauksesta saatavaa laadukasta ja ajantasaista tietoa. Laissa asetettaisiin rekisteröitymisvelvoitteen lisäksi velvoite raportoida toimintaa ja sen resursseja. Avoimuusrekisterin sisältämät tiedot julkaistaisiin kokonaisuudessaan avoimuusrekisteri.fi-palvelussa, jota rekisteriviranomainen ylläpitäisi. Rekisteriviranomaisena toimisi Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), joka ohjaisi ja neuvoisi ilmoitusvelvollisia tekemään laissa säädettyt ilmoitukset. Laissa säädettäisiin myös VTV:n asettamasta neuvottelukunnasta, joka toimisi yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille.

Avoimuusrekisterilain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2024. Noin vuoden mittainen aika lain hyväksymisen ja täytäntöönpanon välillä tarvitaan sähköisen avoimuusrekisterin rakentamiseen ja muuhun käyttöönoton 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.

2. Esityksen vaikutukset yrityksiin

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 hallin-

¹ Kohdassa on jo huomioitu lakivaliokunnalle tehty korjausehdotus yliopistojen osalta. HE:ssä olevan pykäläluonnoksen 3 §:n 1 momentin 3 kohta jättää nyky muodossaan 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.

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

Yritysten hallinnollisen taakan kasvu

Keskeisin yrityksiin kohdistuva vaikutus liittyy hallinnollisen taakan kasvuun. Hallinnollinen taakka kasvaa sen osalta, että avoimuusrekisterilainsäädäntö velvoittaa yrityksiä rekisteröitymään ja raportimaan 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. 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. Kaksi kertaa vuodessa tapahtuvaa määräaikaisharjoitusta on myös pidetty kohtuullisena, minkä lisäksi tehokkaalla ja helpolla raportointijärjestelmällä on mahdollista keventää raportoinnista koituvaa taakkaa.

Määrällisesti merkittävin hallinnollinen taakka sääntelystä syntyy vaikuttamistoiminnan konsulttipalveluita tarjoaville yrityksille, jotka joko harjoittavat asiakkaansa puolesta yhteydenpitoa, neuvovat asiakastaan vaikuttamistoiminnassa tai ovat omaan lukuunsa yhteydessä vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Tällaiset yritykset harjoittavat laajamittaisesti sääntelyn piiriin kuuluvaa toimintaa, minkä johdosta niihin kohdistuu oletettavasti suurempi hallinnollinen taakka kuin muihin yrityksiin. 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 vaikuttettavia 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, 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 sekä harjoitetun vaikuttamistoiminnan merkittävyyteen ja laajuuteen että yritysten resursseihin nähden.

Hallinnollinen taakka muodostuu toiminnan sisäisestä seuraamisesta ja raportoinnista avoimuusrekisteriin. Merkittävällä osalla vaikuttamistoimintaa ja vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavista ilmoitusvelvollisista vaikuttaisi jo nykyisellään olevan melko hyvät valmiudet seurata ja raportoida toimintaansa. Avoimuusrekisterin määräaikaisharjoitus voi kuitenkin vaatia alussa jonkin verran uusien sisäisten käytäntöjen luomista (mm. sisäisen tiedonkeruun suhteen) ja raportoinnin harjoittelua. Etenkin sellaisilla ilmoitusvelvollisilla, jotka hoitavat lakisäätteisiä tehtäviä tai ovat valtio-omisteisia yhtiöitä, voi alkuvaiheessa ilmetä jonkin verran haasteita avoimuusrekisteriin ilmoitettavan toiminnan ja avoimuusrekisterin ulkopuolelle jätettävän toiminnan eron tunnistamisessa. Ilmoitusvelvollisuuden tunnistamiseen ja velvoitteiden hoitamiseen on tarkoitus kiinnittää erityistä huomioita toimeenpanossa, kuten myös raportointijärjestelmän käyttäjäystävällisyyteen. Ohjauksen ja neuvonnan arvioidaan olevan tehokkain keino edistää avoimuusrekisterin tavoitteita ja pyrkiä estämään sellaisia laiminlyöntejä, joihin liittyy väärinymmärryksen, huolimattomuuden ja tahattomuuden piirteitä.

Vaikutukset yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen

Edellä kuvatun hallinnollisen taakan lisääntymisen ei arvioida vähentävän toimijoiden aktiivisuutta ja mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. Yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen voisi vaikuttaa lähinnä avoimuusrekisterille syntyvä maine.

Jos avoimuusrekisteri onnistuu luomaan lobbauksesta kuvan hyväksyttävänä ja yleisenä demokratiiaan liittyvänä toimintana, joka kuuluu yrityksen toimintaan, se voi kannustaa erilaisia ja myös uusia yrityksiä osallistumaan yhä enenevässä määrin yhteiskunnalliseen keskusteluun. Keskeistä avoimuusrekisterin onnistumisen kannalta onkin 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.

Vaikutukset konsulttilobbausmarkkinoihin

Konsulttilobbausmarkkinat ovat kasvaneet hitaasti viime vuosikymmenen aikana. Ehdotettavalla lainsäädännöllä 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 neuvottelukunnan laatimalla hyvää edunvalvontatapaa koskevilla suosituksilla on mahdollista tarttua konsulttilobbauksen haasteisiin ja pyrkiä luomaan yhteisiä toimintatapoja alalle.

3. Esityksen suhde liikesalaisuuteen, omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen

Lain tavoitteiden kannalta on 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 turvaaman omaisuuden suojan kannalta.

Avoimuusrekisteriin ilmoitettavien tietojen joukossa olisi vain joissain tapauksissa liikesalaisuuden piiriin kuuluvaksi katsottavaa tietoa. Tällaista tietoa voisivat sisältää lähinnä vaikuttamistoiminnan neuvonnan asiakastiedot sekä vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvät taloudelliset tiedot. Sen sijaan vaikuttamistoiminnan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnan sisältöä kuvaavissa tiedoissa arvioidaan harvoin olevan liikesalaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa, koska avoimuusrekisteriin ilmoitetaan tietoa hyvin yleisellä tasolla.

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.

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. 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. Avoimuusrekisterin säännökset eivät johtaisi erityisen syvälleikäyvään puuttumiseen elinkeinovapauteen tai Suomen markkinoilla nykyisin toimivien vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien elinkeinonharjoittajien toimintaedellytysten merkittävään heikentymiseen saati niiden tyrehtymiseen.

Esityksen suhdetta omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen käsitellään tarkemmin säätämisyjärjestysperusteluissa.