

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi (HE 98/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- sivistysvaliokunta SiVL 22/2022 vp
- talousvaliokunta TaVL 46/2022 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 86/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sami Demirbas, oikeusministeriö
- hallitusneuvos Miska Lautiainen, valtiovarainministeriö
- eduskunnan pääsihteeri Maija-Leena Paavola, eduskunnan kanslia
- esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- valvontapäällikkö Jonna Carlson, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- neuvottelukunnan jäsen Anna Munsterhjelm, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta
- lakimies Laura Karppinen, Helsingin yliopisto
- puheenjohtaja Tuomo Yli-Huttula, Edunvalvontafoorumi
- asiantuntija Johanna Linna, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- yhteiskuntavaikuttamisen päällikkö Elena Gorschkow, STTK ry
- yhteyspäällikkö Harri Järvinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- pääsihteeri Niko Jakobsson, Suomen Asianajajaliitto
- asiantuntija Salla Nazarenko, Suomen Journalistiliitto ry
- hallituksen jäsen Pentti Mäkinen, Transparency International Suomi ry
- professori Emilia Korkea-aho

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Keskustan eduskuntaryhmä

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

- Kokoomuksen eduskuntaryhmä
- Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä
- Perussuomalaisten eduskuntaryhmä
- Ruotsalainen eduskuntaryhmä
- Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä
- Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä
- Vihreä eduskuntaryhmä
- puolustusministeriö
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Suomen Kuntaliitto
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Kaupan liitto ry
- Keskuskauppakamari
- Open Knowledge Finland ry
- Perheyriyksen liitto ry
- ProCom – Viestinnän ammattilaiset ry
- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- Suomen Yrittäjät ry
- Tutkivan journalismin yhdistys ry
- akatemiaturkija Juho Vesa

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi avoimuusrekisterilaki. Avoimuusrekisterilaisissa 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.

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä on kyse avoimuusrekisterilain säätämisestä. Uuden lain tavoitteena on lisätä vaikuttamistoiminnan (lobbauksen) avoimuutta ja läpinäkyvyyttä säätämällä oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille velvollisuus ilmoittaa avoimuusrekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja elinkeinotoimintana harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta.

Avoimuusrekisterin perustaminen on yksi hallitusohjelman toimenpiteistä demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi. Hallituksen esitys on valmisteltu parlamentaarisessa ohjauksessa.

Lakivaliokunta kannattaa hallituksen esityksen tavoitetta lisätä vaikuttamistoiminnasta saatavaa tietoa. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta osaltaan vahvistaa demokratiaa ja kansalaisten luottamusta poliittiseen järjestelmään. Avoimuusrekisteri voi vaikuttaa myönteisesti myös yleiseen käsitykseen vaikuttamistoiminnasta hyväksyttävänä ja tärkeänä osana demokratiaa ja poliittisen järjestelmän toimintaa.

Hallituksen esityksestä ilmenevän ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomioin ja muutosehdotuksin.

Soveltamisala

Uuden lain soveltamisen sekä käytännön merkityksen ja vaikutusten kannalta keskeisiä ovat ehdotetut säännökset lain tarkoituksesta (lakiehdotuksen 1 §) sekä vaikuttamistoiminnan kohteiden, vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan määrittämisestä (lakiehdotuksen 2 §). Lisäksi keskeisiä ovat säännökset velvollisuudesta ilmoittautua avoimuusrekisteriin sekä tätä koskevat poikkeukset ja rajaukset (lakiehdotuksen 3 ja 4 §). Mainitut säännökset muodostavat kokonaisuuden, joka määrittää avoimuusrekisterilain soveltamisalan eli yhtäältä rekisterin piiriin kuuluvan ja toisaalta sen ulkopuolelle jäävän toiminnan.

Ehdotetun lain mukaan avoimuusrekisteri perustetaan päätöksentekoon kohdistuvan pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen vaikuttamisen ja siihen liittyvän elinkeinona harjoitettavan neuvonnan rekisteröintiä varten (lakiehdotuksen 1 §). Avoimuusrekisteriin ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa pienimuotoista vaikuttamistoimintaa (lakiehdotuksen 4 §:n 1 mom. 1 kohta).

Vaikuttamistoiminnan kohteiden osalta hallituksen esityksen valmistelussa on arvioitu kolmea avoimuusrekisterilain soveltamisalavaihtoehtoa: 1. koko valtionhallinto, 2. eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot ja 3. eduskunta ja ministeriöt. Hallituksen esityksessä on päädytty ehdottamaan suppeinta vaihtoehtoa eli eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa. Ratkaisua perustellaan tavoitteella luoda avoimuusrekisterin käyttöön otosta alkuvaiheessa selkeä ja hallinnollisen taakan kannalta kevyt ratkaisu, jota sääntelystä saatujen kokemusten perusteella voitaisiin kehittää edelleen (ks. HE, s. 74).

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa hallituksen esityksessä valittua soveltamisalaa on kannatettu, mutta sitä on pidetty myös liian suppeana.

Valiokunnan mukaan hallituksen esittämää soveltamisalaa puoltaa se, että kyse on uudesta sääntelystä. Eduskunnan ja ministeriöiden kattaminen on olennaista, koska suurin osa vaikuttamistoimintaa kohdistuu niihin ottaen huomioon niiden asema lainsäädäntö- ja budjettiprosessissa. Vaikuttamistoimintaa kohdistuu kuitenkin myös hallinnon muille tasoille, minkä vuoksi on perusteltua, että jatkossa arvioidaan avoimuusrekisterin soveltamisalan laajentamista valtion virastoihin sekä kunta- ja aluetasolle uudesta rekisteristä saatujen kokemusten perusteella. Valiokunta ehdottaa asiasta lausuman hyväksymistä (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Sääntelyn selkeyden kannalta on tärkeää, että myös vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan määritelmät ovat riittävän tarkkoja. Toisaalta niiden tulee olla laaja-alaisia, jotta uusi rekisteri on tiedoiltaan kattava, luotettava ja uskottava. Lakivaliokunta pitää ehdotettuja määritelmiä näissä suhteissa asianmukaisina.

Ehdotetun sääntelyn mukaan velvollisia ilmoittamaan avoimuusrekisteriin esityksessä tarkoitetusta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta ovat oikeushenkilöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat (lakiehdotuksen 3 §:n 1 mom.). Ilmoitusvelvollisuus on lähtökohtaisesti laaja, mutta siitä säädetään useita poikkeuksia ja rajoituksia, jotta sääntely on tarkoituksenmukainen ja oikeasuhtainen erilaisten toimijoiden kannalta (lakiehdotuksen 3 ja 4 §). Edellä todetuin tavoin esimerkiksi pienimuotoinen vaikuttamistoiminta jää avoimuusrekisterin ulkopuolelle, eikä myöskään järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa rekisteröidä.

Lakivaliokunta pitää sääntelytapaa lähtökohtaisesti perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena. Ilmoitusvelvollisuuden ja sen rajausten vaikutuksia ja toimivuutta tulee kuitenkin jatkossa arvioida sääntelyä jatkossa kehitettäessä. Valiokunta ehdottaa jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin selvitetyn tavoin myös eräitä tarkennuksia lakiehdotuksen säännöksiin.

Ilmoitettavat tiedot ja ilmoitusmenettely

Avoimuusrekisteristä tulee ilmetä ehdotetussa laissa määritellyt tiedot ilmoitusvelvollisista sekä yhteydenpidon kohteet, aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat samoin kuin vaikuttamistoiminnan ja vaikutustoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot. Vaikuttamistoiminnasta ja vaikuttamistoiminnan neuvonnasta raportoidaan kiinteinä aikoina, kaksi kertaa vuodessa (lakiehdotuksen 8 §). Vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot ilmoitetaan kerran vuodessa.

Lakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat tuoneet esiin erisuuntaisia näkemyksiä ilmoitettavista tiedoista ja ilmoitusmenettelystä. Osa painottaa tiedonsaantiin ja osa taas hallinnolliseen taakkaan liittyviä näkökulmia. Myös näkemykset avoimuusrekisterin päivitystahdista hajaantuivat: osan mukaan se on liian tiheä, osan mukaan taas liian harva.

Kansalaisten, tutkijoiden ja median tiedonsaannin turvaamiseksi on tärkeää, että avoimuusrekisterin tieto on riittävän kattavaa sekä laadukasta ja ajantasaista. Toisaalta ilmoitusvelvollisten kan-

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

nalta on keskeistä, että sääntelystä seuraavat raportointivelvoitteet ja hallinnollinen taakka ovat tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Raportoitavien tietojen tulee siten olla tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia rekisterin tavoitteiden kannalta, mutta raportoinnista ei kuitenkaan saa muodostua liian yksityiskohtaista ja raskasta.

Valiokunta ei ehdota lakiehdotukseen muutoksia edellä mainituissa suhteissa, sillä hallituksen esityksessä on pyritty huomioimaan valiokunnan asiantuntijakuulemisissä esiin tulleet osin erisuuntaisetkin näkemykset ja saavuttamaan tasapainoinen ratkaisu. Ilmoitusmenettelyn toimivuuden ja selkeyden kannalta keskeinen merkitys on myös kattavalla ohjeistuksella ja neuvonnalla. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy tältä osin määräyksenantovaltuus (lakiehdotuksen 6 §:n 5 mom.). Sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia tulee jatkossa tältäkin osin seurata.

Yhdistykset

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että kynnyksellä rekisteröimisvelvollisuudelle on ehdotettu huomattavan alhaiseksi tavanomaisen tai alueellisen yhdistystoiminnan kannalta. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden parantamiseksi lakivaliokunnan tulisi tarkastella erikseen aatteellisten yhdistysten normaalia, ei-ammattillista vaikuttamistoimintaa (ks. PeVL 86/2022 vp, s. 3).

Hallituksen esityksessä on arvioitu yhdistysten harjoittamaa vaikuttamistoimintaa ja sääntelyn vaikutuksia yhdistykseen (ks. HE, mm. s. 4—11, 22—24, 75—77, 80 ja 81). Vaikutukset liittyvät erityisesti yhdistysten hallinnolliseen taakkaan, jota seuraa velvoitteista rekisteröityä avoimuusrekisteriin ja raportoida vaikuttamistoiminnasta määräajoin. Hallituksen esityksen perusteluissa arvioidaan, että pienten vapaaehtoisvoimin toimivien yhdistysten, joissa ei ole palkattua henkilökuntaa, vaikuttamistoiminta on hyvin satunnaista, kanavoituu usein virallisiin kuulemisiin ja sisältää ruohonjuuritason kansalaistoimintaa (s. 23). Suurimman osan yhdistyskentästä arvioidaan jäävän sääntelyn ulkopuolelle, sillä ne eivät harjoita valtion tason vaikuttamistoimintaa tai niiden vaikuttamistoiminta on pienimuotoista (s. 22). Soveltamisalan rajausten vuoksi avoimuusrekisteriin arvioidaan siten päätyvän todennäköisemmin valtakunnallisia yhdistyksiä, joissa on palkattua henkilökuntaa, kuin alueellisia ja vapaaehtoisvoimin toimivia yhdistyksiä.

Saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta korostaa avoimuusrekisterilain ja sen velvoitteiden koskevan vain sellaisia yhdistyksiä, joiden vaikuttamistoiminta on pitkäjänteistä ja suunnitelmallista pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan jäädessä sääntelyn ulkopuolelle. Lisäksi merkitystä on muilla lain soveltamisalan rajauksilla, kuten sillä, ettei avoimuusrekisteriin rekisteröidä järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa. Oikeushenkilöiden — myös yhdistysten — ja yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta ilmoittautumisvelvollisuus on siten lähtökohtaisesti laaja, eikä se määräydy toimijan luonteen tai koon mukaan. Myöskään se, onko yhdistyksellä tai muulla toimijalla palkattua henkilökuntaa vai ei, ei yksin ole ratkaiseva tekijä, vaan ilmoitusvelvollisuuteen ja siitä aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan vaikuttavat keskeisesti toimijan vaikuttamistoiminnan määrä ja laajuus.

Se, että yhdistykset kuuluvat lähtökohtaisesti laajasti avoimuusrekisterilain piiriin, on tärkeää myös siltä kannalta, että tämä vähentää merkittävästi riskiä siitä, että osa vaikuttamistoimintaa harjoittavista toimijoista pyrkisi piilottamaan toimintaansa ja kanavoimaan vaikuttamisen niin sanotun peiteyhdistyksen kautta hyödyntäen sitä, etteivät yhdistysten jäsentiedot ole julkisia. Jot-

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

ta tällaisen toimijan rooli jäisi piiloon, vaatii se ehdotetussa sääntelyssä kuitenkin sen, ettei toimija harjoita itse vaikuttamistoimintaa. Tämä johtuu siitä, että jäsenyydet vaikuttamistoimintaa harjoittavissa yhdistyksissä tulee ilmoittaa avoimuusrekisteriin (lakiehdotuksen 6 §:n 1 mom. 3 kohta). Näin ollen tällaisen toimijan harjoittaessa itse vaikuttamistoimintaa tämän tulee kertoa jäsenyytensä yhdistyksissä, jotka harjoittavat vaikuttamistoimintaa.

Edellä esitetyn valossa valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että jatkossa sääntelyn vaikutuksia seurattaessa huomiota kiinnitetään myös vaikutuksiin yhdistyksiin samoin kuin siihen, että sääntely on riittävää lain kiertämisen ehkäisemiseksi.

Valvonta ja seuraamukset

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentin mukaan kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään avoimuusrekisterilaisissa säädetyn ilmoituksen tai korjaamaan virheen tai puutteen tai tekemään 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun selvityksen. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi tehostaa kehoitustaan uhkasakolla säännöksessä mainituissa tilanteissa. Uhkasakon asettamisen edellytyksenä on, että ilmoitusvelvollista on kertaalleen kehoitettu tekemään ilmoitus.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa ehdotettua sanktiojärjestelmää on pidetty varsin lievänä ja korostettu seuraamusten merkitystä avoimuusrekisterin luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta.

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan valvontaviranomaisen toiminnassa keskeisiä tulevat olemaan neuvonta ja ohjeistaminen. Toisaalta on rekisterin luotettavuuden ja uskottavuuden turvaamiseksi olennaista, että valvontaviranomaisella on riittävät keinot selvittää ja puuttua laiminlyöntitilanteisiin. Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä edellä mainituissa suhteissa hyväksyttävänä ottaen huomioon, että kyse on uudesta sääntelystä. Sanktiojärjestelmän toimivuutta tulee jatkossa kuitenkin seurata ja kokemusten perusteella arvioida mahdollisia kehittämistarpeita.

Toimeenpano ja seuranta

Lakivaliokunta korostaa uuden lain toimeenpanon, seurannan ja jälkikäteisarvioinnin merkitystä.

Lain toimeenpanossa on huolehdittava ilmoittautumisvelvollisuuden piiriin kuuluvien tahojen riittävästä ja oikea-aikaisesta ohjeistamisesta ja neuvonnasta, sillä avoimuusrekisteriin ilmoittautumisvelvollisuuden piiriin kuulumisen arvioiminen ei välttämättä tule aina olemaan ongelmattonta (ks. myös SiVL 22/2022 vp, s. 4). Myös riittävien resurssien turvaamisesta rekisterinpitäjänä ja valvontaviranomaisena toimivalle valtiontalouden tarkastusvirastolle tulee huolehtia.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että avoimuusrekisterilain toimivuutta ja vaikutuksia seurataan laaja-alaisesti ja kattavasti sekä avoimuusrekisteriä edelleen kehitetään saatujen kokemusten perusteella. Sen lisäksi, että edellä mainituin tavoin arvioida tulee avoimuusrekisterilain soveltamisalan laajentamista muille hallinnon tasoille kohdistuvaan vaikuttamistoimintaan, on tarpeen seurata ja arvioida muun muassa ilmoitusvelvollisuuden ja sen rajausten, ilmoitettavien tietojen ja ilmoitusmenettelyn sekä sanktiojärjestelmän toimivuutta ja vaikutuksia. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, ettei avoimuusrekisterilaki vähennä kansalaisyhteiskunnan tai yritysten yhteiskun-

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

nallista aktiivisuutta eikä nosta kynnystä olla yhteydessä poliittisiin päättäjiin. Sääntelyn vaikutuksia tulee seurata myös tältä osin. Valiokunta ehdottaa asiasta lausuman hyväksymistä (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Avoimuusrekisterilaki

3 §. Velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin. Pykälän *1 momentissa* säädetään, keillä on velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin. Momenttia on tarkistettu kielellisesti.

Pykälän *2 momentissa* säädetään niistä toimijoista, jotka eivät kuitenkaan ole ilmoitusvelvollisia.

Hallituksen esityksessä ehdotetun *2 momentin 3 kohdan* ilmoitusvelvollisia eivät ole 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. Momentin *3 kohtaan* liittyy hallituksen esitykseen sisältyvä *4 kohta*, jonka mukaan ilmoitusvelvollisia eivät ole lakisääteisiä tehtäviä hoitava muu kuin *3 kohdassa* tarkoitettu julkisyhteisö tai toimija sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta. Säännös tarkoittaa sitä, että tällaisen toimijan lakisääteisten tehtävien ulkopuolinen toiminta on ehdotetun lain piirissä (ks. HE, s. 48).

Esityksen valiokuntakäsittelyssä on ilmennyt tulkinnanvaraisuutta siitä, miten ehdotettua pykälää sovelletaan yliopistoihin ja muihin koulutuksenjärjestäjiin. Lakivaliokunta on pyytänyt asiaa lausunnon sivistysvaliokunnalta.

Sivistysvaliokunnan mukaan hallituksen esityksessä on ollut tarkoitus säätää, että ehdotetun lain mukainen ilmoitusvelvollisuus määräytyy yliopistojen osalta *3 §:n 2 momentin 4 kohdan* mukaisesti. Tämän selkeyttämiseksi sivistysvaliokunta esittää, että yliopistot suljetaan *3 §:n 2 momentin 3 kohdan* soveltamisalan ulkopuolelle nimenomaisesti (ks. SiVL 22/2022 vp, s. 3 ja 4). Sivistysvaliokunnan lausunnosta ilmenee, ettei ammattikorkeakouluja ole tarpeen mainita *3 kohdassa* erikseen. Tällä muutoksella yliopistolain tarkoittamien yliopistojen ja ammattikorkeakoululain mukaisten ammattikorkeakoulujen velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin koskee muita kuin lakisääteisiä tehtäviä. Lakivaliokunta ehdottaa *3 kohdan* tarkistamista sivistysvaliokunnan esittämällä tavalla.

Lakivaliokunta myös toteaa, että yliopistojen laajat lakisääteiset tehtävät, joihin kuuluu muun muassa tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edistäminen, rajaavat käytännössä laajasti akateemista toimintaa ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle (ks. HE, s. 48). Lisäksi tutkijoiden harjoittama toiminta on useimmiten yksityishenkilöiden toimintana ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolella. Näissä suhteissa avoimuusrekisteri ei siten vaikuta tutkijoiden mahdollisuuksiin tarjota tietoa päättäjille.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa vuorostaan on noussut esille kysymys sääntelyn soveltamisesta Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitraan. Talousvaliokunta toteaa Sitran kuulu-

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

van ehdotetun lain soveltamisalaan, koska sitä ei ole ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan suljettu siitä pois. Ilmoitusvelvollinen ei kuitenkaan ole lakisääteisiä tehtäviä hoitava muu kuin 3 kohdassa tarkoitettu julkisyhteisö tai toimija sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta. Talousvaliokunnan mukaan tämä lakisääteisten tehtävien hoitamista koskeva poikkeus koskee myös Sitraa (ks. TaVL 46/2022 vp, s. 3).

Sitra on talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä esittänyt sääntelyn selkeyttämistä siten, että Sitra tulisi myös lakisääteisiin tehtäviinsä liittyvän vaikuttamistoiminnan osalta avoimuusrekisterin piiriin. Talousvaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että sääntely on soveltamisalaltaan johdonmukaista ja kohtelee toimijoita yhtäläisesti, minkä vuoksi sääntelyssä tulisi välttää pistemäisiä, yksittäisiä toimijoita koskevia poikkeussäännöksiä.

Myös Keskuskauppakamari on kiinnittänyt lakivaliokunnan huomiota Keskuskauppakamarin ja kauppakamarien lakisääteiseen tehtäväkenttään (kauppakamarilain 1 §) katsoen, että hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, voisivatko Keskuskauppakamari ja alueelliset kauppakamarit ilmoittautua vapaaehtoisesti avoimuusrekisteriin tilanteessa, jossa ne eivät olisi ilmoitusvelvollisia.

Lakivaliokunta toteaa Keskuskauppakamarin ja kauppakamarien lakisääteisen tehtäväkentän olevan laaja. Ehdotettu sääntely merkitsee sitä, ettei niille synny ilmoitusvelvollisuutta sellaisesta vaikuttamistoiminnasta, jolla ne edistävät laissa mainittuja tavoitteita. Keskuskauppakamarin ja kauppakamarien osalta sääntely vaikuttaa siten toimivan samantapaisesti kuin Sitran osalta. Lakivaliokunta katsoo talousvaliokunnan tavoin, että sääntelyssä tulee välttää pistemäisiä, yksittäisiä toimijoita koskevia poikkeussäännöksiä, minkä vuoksi valiokunta ei tue vapaaehtoisuuteen perustuvan ilmoittautumisen tai muun poikkeuksen mahdollistamista tässä yhteydessä. Talousvaliokunnan tavoin lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia on jatkossa tärkeä seurata ja kokemusten perusteella arvioida sääntelyn tarkistustarpeita (ks. TaVL 46/2022 vp, s. 4). Nyt käsiteltävän uudistuksen toimeenpanossa on lisäksi kiinnitettävä huomiota Sitran, kauppakamarien ja muiden vastaavien toimijoiden tarpeeseen saada neuvontaa ja opastusta avoimuusrekisteriin ilmoitettavan ja sen ulkopuolelle jäävän toiminnan erottamisesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetun 3 kohdan lopussa luetellaan myös eduskunnan yhteydessä toimivia tahoja. Valiokunta ehdottaa, että myös eduskunnan kanslia huomioidaan ja että eduskunnan kanslia ja eduskunnan yhteydessä toimivat tahot siirretään momentin *uudeksi 4 kohdaksi*. Valiokunnan ehdottaman uuden kohdan vuoksi hallituksen esitykseen sisältyvien kohtien numerointi muuttuu yhtä suuremmaksi. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että valtioneuvoston tarkastusvirasto kirjoitetaan kohdassa pienellä alkukirjaimella, kuten muualla lainsäädännössä. Sama koskee 10 ja 11 §:ää, joiden yhteydessä asiaa ei enää erikseen perustella.

Momentin *7 kohdan* (HE:n 6 kohdan) mukaan ilmoitusvelvollinen ei ole puolueissa tarkoitettu puolue ja puolueyhdistys ja vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön tuki- ja valitsijayhdistys. Valiokunta ehdottaa, että kohtaan lisätään eduskuntaryhmälaisissa (979/2012) tarkoitettut eduskuntaryhmät. Sen sijaan kohdassa mainitut vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön valitsijayhdistykset on perusteltua siirtää pykälän viimeiseen momenttiin, jossa mainitaan informatiivisesti sellaisia toimijoita tai toimintaa, joihin ei sääntelyä sovelleta.

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

Lisäksi valiokunta ehdottaa, että käsiteltävän pykälän 2 momenttiin lisätään *uusi 8 kohta* ja pykälään *uusi 3 momentti*, joka koskee asianajajia, luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia ja julkisia oikeusavustajia. Pykälän 2 momentin 8 kohta vastaa hallituksen esityksen 4 §:n 1 momentin 5 kohtaa ja uusi 3 momentti valiokunnan ehdottamin täsmennyksin hallituksen esityksen 4 §:n 2 momenttia. Säännöksiä ja niiden siirtämistä käsitellään tarkemmin jäljempänä 4 §:n perusteluissa.

Uuden 3 momentin lisäämisen vuoksi hallituksen esitykseen sisältyvä 3 momentti siirtyy pykälän *uudeksi 4 momentiksi*. Momentissa mainitaan informatiivisesti sellaisia toimijoita tai toimintaa, joihin avoimuusrekisterilakia ei sovelleta. Valiokunnan momenttiin ehdottamaa muutosta on käsitelty edellä 2 momentin 7 kohdan (HE:n 6 kohta) perusteluissa. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, ettei avoimuusrekisterilakia sovelleta myöskään alue- ja kunnanvaltuustojen valtuustoryhmiin. Kyseiset ryhmät ovat valtuustotyöskentelyä varten muodostettuja eräänlaisia henkilöyhteisliittymiä, jotka eivät kuitenkaan ole oikeushenkilöitä.

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.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan lakia ei sovelleta pienimuotoiseen vaikuttamistoimintaan. Pienimuotoisella vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan kohdan mukaan 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.

Lakivaliokunta pitää talousvaliokunnan tavoin pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan rajaamista rekisterin ulkopuolelle tärkeänä (ks. TaVL 48/2022 vp). Kuten talousvaliokunnassa, myös lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa näkemykset pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan määritelmästä kuitenkin jakaantuivat, sillä osa on pitänyt ehdotettua määritelmää liian laveana, osa taas liian tiukkana. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu rajausta jättää sääntelyn ulkopuolelle esimerkiksi suuryrityksen ehkä merkittävänkin vaikuttamistoiminnan, jossa yhteydenottokertojen määrä kuitenkin jää alle säädetyn rajan, mutta samalla esimerkiksi pk-yritysten pienimuotoisenkin vaikuttamistoiminta tulee sääntelyn piiriin yhteydenottokertojen rajan ylityessä. Talousvaliokunnan lausunnossa todetaan, että hallituksen esityksen perustelut puoltaisivat ehdotettua laajempaakin poikkeusta myös pk-yritysten suuntaan, mutta eri toimijoiden yhdenvertainen kohtelu ja sääntelyn selkeys toisaalta puoltavat tässä vaiheessa ehdotettua rajausta. Lakivaliokunta yhtyy talousvaliokunnan esittämään katsoen, että soveltamisalarajauksen vaikutuksia ja toimivuutta tulee arvioida sääntelyä jatkossa kehitettäessä.

Hallituksen esityksessä ehdotetun 1 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. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan tällaisia tehtäviä olevan oikeudenkäyntiin liittyvän tehtävän hoitaminen, oikeudellisen neuvonnan anta-

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

minen 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 (s. 51).

Edellä mainittuun 5 kohtaan liittyy hallituksen esityksessä ehdotettu pykälän 2 *momentti*, jonka mukaan asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulee kuitenkin tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus, jos 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun neuvontaan liittyy sellaista asiakkaalle annettavaa vaikuttamistoiminnan neuvontaa, jossa ei ole kyse asiakkaan oikeudellisen aseman määrittelystä, asiakkaan avustamisesta hallintoasiassa, oikeussäännöksen soveltamista koskevasta neuvonnasta tai muusta asiakkaan toimintaan liittyvästä oikeudellisesta neuvonnasta.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan keskeistä ehdotetun säännöksen kannalta on se, että edellä mainitussa momentissa tarkoitettussa neuvonnassa ei ole kysymys 1 momentin 5 kohdassa mainittujen lainkohtien mukaisia tietoja sisältävien tehtävien hoitamisesta, vaan yksinomaan yhteiskunnallisen vaikuttamisen neuvontaan liittyvistä toimeksiannoista (s. 55). Selkein vaikuttamistoiminnan neuvonnan tilanne, joka asianajajien tulisi ilmoittaa avoimuusrekisteriin, on esityksen mukaan asiakkaan puolesta tehtävä vaikuttamistoiminta. Lisäksi perusteluissa tuodaan esiin esimerkkejä asiakkaan toiminnan yhteiskunnallista tasoa koskevasta neuvonnasta, jota on lähtökohtaisesti ilmoitettava. Tällaista on esimerkiksi neuvonta, jossa kerrotaan asiakkaalle, millä argumenteilla valmisteltavaan lainsäädäntömuutokseen kannattaisi vaikuttaa (ks. HE, s. 56).

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota ehdotetun sääntelyn merkityksellisyyteen asianajosalaisuuden kannalta. Avoimuusrekisterin tavoitteita on sinällään pidetty hyväksyttävänä perusteena oikeasuhtaisella ja tarkkarajaisella sääntelyllä joiltain osin rajoittaa asianajajan, julkisen oikeusavustajan ja luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan salassapitovelvollisuutta, mutta ehdotettua sääntelyä on pidetty jossain määrin vaikeaselkoisena. Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin myös vaihtoehtoisia sääntelytapoja, kuten ilmoitusvelvollisuuden säätäminen asiakkaalle. Perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan ottanut ehdotettuihin säännöksiin kantaa.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä ehdotetun sääntelyn tavoitetta suojata asianajosalaisuuden ydin-
aluetta (ks. HE, s. 55). Asianajosalaisuus turvaa mahdollisuuden saada oikeudellista apua, valita oikeusavustaja ja neuvotella oikeusavustajan kanssa luottamuksellisesti. Asianajosalaisuus liittyy perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Ottaen huomioon merkityksellisyys asianajosalaisuuden kannalta ehdotetun sääntelyn tulee olla selkeää ja tarkkarajaista. Tässä suhteessa valiokunta ehdottaa, että hallituksen esityksessä ehdotetun 4 §:n 1 momentin 5 kohta siirretään 3 §:n 2 momentin uudeksi 8 kohdaksi. Tämä ilmentää ehdotettua selkeämmin pääsääntöä siitä, etteivät asianajajat, luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ja julkiset oikeusavustajat ole ilmoitusvelvollisia oikeudellisesta neuvonnasta, jossa on kyse säännöksessä mainituissa lainkohdissa tarkoitettujen tietojen käsittelyä sisältävien tehtävien hoitamisesta. Valiokunnan ehdottaman muutoksen vuoksi hallituksen esityksessä ehdotettujen 6—

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

12 kohtien numerointi muuttuu yhtä pienemmäksi. Saman muutoksen vuoksi myös 10 kohtaan (HE:n 11 kohta) sisältyvä viittaus 3 §:n 2 momenttiin tulee tarkistaa viittaukseksi 3 §:n 2 momentin 1—7 kohtaan.

Selkeys- ja asiayhteyssyistä valiokunta ehdottaa myös, että hallituksen esityksessä ehdotettu 4 §:n 2 momentti siirretään 3 §:n uudeksi 3 momentiksi, jolloin asianajajiin, luvan saaneisiin oikeudenkäyntiavustajiin ja julkisiin oikeusavustajiin liittyvät lain säännökset kootaan samaan pykälään. Lisäksi sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden parantamiseksi valiokunta ehdottaa, että uuteen 3 §:n 3 momenttiin lisätään ilmaisut "asiakkaan puolesta" ja "antavat asiakkaalle" sen korostamiseksi, että momentin säännökset liittyvät 3 §:n 2 momentin 8 kohtaan eli asiakkaalle tarjotun vaikuttamistoiminnan neuvonnan ilmoittamiseen. Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien omaan vaikuttamistoimintaan, kuten esimerkiksi toimialansa sääntelyyn vaikuttamiseen, sovelletaan samoja säännöksiä kuin muihin ilmoitusvelvollisiin.

5 §. Velvollisuus tehdä toimintailmoitus. Pykälän 1 momenttiin on tehty kielellinen korjaus.

8 §. Toimintailmoitus. Pykälässä säädetään toimintailmoituksesta, joka on määräaikainen raportti ilmoitusvelvollisen harjoittamasta 5 §:n mukaisesta toiminnasta.

Pykälän 4 momentissa säädetään yhteydenpidon kohteiden ilmoittamisen tarkkuudesta. Sen ensimmäisen virkkeen mukaan toimintailmoituksessa ilmoitetaan yhteydenpidon kohteet yksilöityinä siten, että henkilön tarkkuudella yksilöidään kansanedustajat, ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat, eduskunnan pääsihteeri ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kansliapäälliköt ja osastopäälliköt sekä ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan näiden voidaan katsoa olevan sellaisessa asemassa, että henkilön yksilöiminen on tarpeellista ja perusteltua (s. 63). Lakivaliokunta ehdottaa, että säännöksessä mainitaan asemansa vuoksi myös alivaltiosihteerit.

9 §. Rekisteriviranomaisen tehtävät. Pykälässä säädetään rekisteriviranomaisen eli valtioneuvoston tarkastusviraston tehtävistä. Pykälän 1 momentin 8 kohdassa rekisteriviranomainen veloitetaan antamaan eduskunnalle vuosiraportti rekisterin toiminnasta ja valvonnasta. Vuosiraportin antamista eduskunnalle perustellaan esityksessä sillä, että se mahdollistaa avoimuusrekisterin parlamentaarisen seurannan, mitä pidetään tarkoituksenmukaisena avoimuusrekisterin sääntelyn luonne huomioiden (ks. HE, s. 68).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää aiempaan lausuntokäytäntöönsä viitaten yleisesti huomiota tarpeeseen arvioida valtioneuvoston piirissä, kuinka paljon ja minkälaisissa asioissa eduskunnan käsiteltäviksi on syytä ehdottaa annettavaksi erilaisia vuosittaisia kertomuksia tai raportteja (ks. PeVL 86/2022 vp, s. 6).

Eduskunnan työjärjestys ei tunne käsitettä ”vuosiraportti”, minkä vuoksi lakivaliokunta ehdottaa sen muuttamista työjärjestyksen käsitteeksi ”kertomus”. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että kertomus annetaan eduskunnalle vaalikausittain, sillä vuosittainen kertomusmenettely eduskunnan täysistunnossa ja valiokunnassa on raskas ja epätarkoituksenmukainen tapa järjestää rekisterin toiminnan ja valvonnan parlamentaarinen seuranta. Valiokunnan mielestä vaalikausittainen ker-

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

tomus mahdollistaa eduskunnalle riittävän säännönmukaisen mahdollisuuden seurata avoimuusrekisterin toimintaa. Ensimmäinen kertomus tulee annettavaksi ensi vaalikaudella.

Tärkeänä on kuitenkin pidetty, että valtiontalouden tarkastusvirasto raportoi vuosittain avoimuusrekisterin toiminnasta ja valvonnasta (ks. HE, s. 74). Vuosiraportointia voivat hyödyntää niin yleisö kuin lain eri sidosryhmät. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi, että valtiontalouden tarkastusvirasto tekee vuosiraportin avoimuusrekisterin toiminnasta ja valvonnasta. Tällaiseen vuosiraporttiin ei liity kertomusmenettelyä tai muuta vastaavaa virallista käsittelymenettelyä. Valiokunta ehdottaa tätä koskevan *uuden 8 kohdan* lisäämistä käsiteltävän pykälän 1 momenttiin. Tämän seurauksena edellä käsitelty vaalikausittaista kertomusta koskeva säännös siirtyy momentin *9 kohdaksi*.

10 §. Rekisteriviranomaisen tiedonsaantioikeus. Pykälän *1 momentin 1–4 kohtaan* sisältyvä viittaus 4 §:n 1 momentin 5 kohtaan on tarkistettu viittaukseksi 3 §:n 2 momentin 8 kohtaan.

11 §. Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa. Pykälän *1 momentissa* säädetään kolmeksi vuodeksi kerrallaan asetettavasta neuvottelukunnasta, jonka tehtävänä on seurata avoimuusrekisterin toimintaa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöelimenä sidosryhmille.

Valtiontalouden tarkastusvirasto kutsuu pykälän *2 momentin* mukaan neuvottelukunnan jäseniksi ilmoitusvelvollisten edustajia, tutkijoita ja viranomaisia. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan neuvottelukunnassa tulisi olla pysyvästi edustettuina eduskunta sekä oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö, joiden vastuulla on hyvän hallinnon ja julkishallinnon integriteettiin liittyvän yleislainsäädännön valmistelu (s. 71). Valiokunta ehdottaa, että oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön jäsenyys, kuten myös valtiontalouden tarkastusviraston osallistuminen neuvottelukuntaan, mainitaan momentissa nimenomaisesti. Lisäksi neuvottelukuntaan kutsuttavien tutkijoiden osalta momentin sanamuotoa on täsmennetty siten, että kyse on aihepiiriin perehtyneistä tutkijoista.

12 §. Sähköinen rekisteri ja tietojen julkaisu. Ehdotetun pykälän mukaan avoimuusrekisteriin ilmoitetut 6 §:ssä tarkoitetut tiedot julkaistaan yleisessä tietoverkossa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tietoihin sisältyy henkilötietoja (ks. HE, s. 20 ja 21). Pykälän mukaan tiedot pidetään saatavilla yleisessä tietoverkossa 10 vuoden ajan niiden ilmoittamispäivästä. Hallituksen esityksen perusteluissa tämän ajan katsotaan olevan riittävän pitkä, jotta yleisöllä on mahdollisuus seurata pidempiä vaikuttamisprosesseja, jotka kestävät useamman hallituksen tai vaalikauden ajan (s. 72 ja 79). Esityksen perustelujen mukaan rekisteröityjen tietojen yleisyyden taso ja yhteiskunnallinen merkitys huomioon ottaen 10 vuoden aikaa voidaan pitää perusteltuna.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 6 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan rekisteriviranomainen voi lisätä avoimuusrekisterin verkkosivustolle myös muita hallinnon avoimuuteen liittyviä aineistoja. Perustuslakivaliokunta katsoo, että mikäli tarkoituksena on, että lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentin perusteella julkaistaan myös henkilötietoja joko 12 §:n puitteissa tai muuten perustelujen (s. 59) tarkoittamalla tavalla rekisterin verkkosivujen yhteydessä, on sääntelyä täsmennettävä olennaisesti.

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

Perustuslakivaliokunta ei hallituksen esityksessä esitettyjen perustelujen valossa ole täysin vakuuttunut ehdotetun 10 vuoden yleisessä tietoverkossa saatavilla pitämisen välttämättömyydestä. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakivaliokunnan on syytä vielä arvioida huolellisesti ehdotetun 10 vuoden ajan välttämättömyyttä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn oikeasuhtaisuutta voi parantaa esimerkiksi poistamalla henkilötietoja sisältäviä tietueita jo ennen kymmenen vuoden määräaikaa. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei lakiehdotukseen sisälly myöskään nimenomaista velvoitetta huolehtia avoimuusrekisterissä julkaistavien tietojen ajantasaisuudesta. Lakivaliokunnan on syytä arvioida sääntelyn kokonaisuutta myös EU:n tietosuojasetuksen näkökulmasta.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetun 6 §:n 3 momentin tarkoitus ei ole tuoda avoimuusrekisteriin henkilötietoja sisältäviä aineistoja, vaan tarkoituksena on ohjata avoimuusrekisterin käyttäjiä tällaisten julkisten tietolähteiden pariin.

Tietojen säilytysajan osalta lakivaliokunta toteaa, että yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden kestäminen pitkään, jopa useammankin hallituksen tai vaalikauden ajan, voidaan katsoa puoltavan ehdotettua kymmenen vuoden säilytysaikaa. Uudistuksen tavoitteiden kannalta perusteltua tai tarkoituksenmukaista ei myöskään olisi henkilötietoja sisältävien tietueiden poistaminen jo ennen kymmenen vuoden määräaikaa, sillä tämä vähentäisi olennaisesti kansalaisten tiedonsaantimahdollisuutta pitkäkestoisia hankkeita koskevasta lobbauksesta. Myös järjestelmän selkeys sekä vaikuttamiskohteiden oikeusturva ja yhdenvertainen kohtelu puoltavat tietojen säilyttämistä avoimuusrekisterissä ilmoitetun kaltaisina koko määräajan.

Avoimuusrekisterissä julkaistavien tietojen ajantasaisuuden osalta lakivaliokunta toteaa, että toimintailmoituksessa ilmoitettavat tiedot liittyvät aina tiettyyn menneeseen ajankohtaan, jolloin niihin ei synny päivittämistarpeita. Sen sijaan perustietoihin voi liittyä päivittämistarpeita, mikä on huomioitu ehdotetun 7 §:n 2 momentissa. Kyseinen säännös velvoittaa ilmoittamaan viipymättä tällaisten tietojen muutoksista.

Ehdotetun sääntelyn suhdetta EU:n yleiseen tietosuojasetukseen on arvioitu hallituksen esityksessä varsin kattavasti (ks. HE, mm. s. 17 ja 77—79). Lakivaliokunta pitää keskeisenä lähtökohtaa EU:n yleisen tietosuojasetuksen suorasta soveltamisesta erityisesti siltä osin kuin on kyse rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja vastuusta, rekisteröidyn oikeuksista ja valvonnasta. Ehdotetun lain 9 §:n 2 momenttiin sisältyy informatiivinen viittaus, jonka mukaan henkilötietojen oikaisuun sovelletaan tietosuojasetuksen säännöksiä. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin, jos vaikuttamistoiminnan kohde ilmoittaa tiedoissa olevan tämän osalta virheellisyyksiä ja kyse on henkilön tarkkuudella ilmoitettavasta vaikuttamistoiminnan kohteesta, sovelletaan tietosuojasetuksen mukaisia menettelyjä oikaisusta (s. 66). Tietosuojasetus velvoittaa tällöin rekisterinpitäjää oikaisemaan virheellisen tiedon (ks. HE, s. 68).

13 §. Voimaantulo. Ehdotetun voimaantulosäännöksen *1 momentin ensimmäisessä virkkeessä* lain voimaantulo on jätetty tavanomaiseen tapaan avoimeksi. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että laki on tarkoitettu tulevan voimaan 1.1.2024.

Neuvottelukuntaa koskevan lain 11 §:n ehdotetaan kuitenkin *1 momentin toisen virkkeen* mukaan tulevan voimaan aiemmin, 1.1.2023. Tämä ei ole mahdollista hallituksen esityksen eduskuntakä-

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

sittelyn vaatiman ajan vuoksi, mutta valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoitus edelleen on, että kyseinen pykälä tulee voimaan mahdollisimman pian lain hyväksymisen jälkeen. Valiokunta ehdottaa, että myös neuvottelukuntaa koskevan 11 §:n voimaantulo jätetään säännöksessä avoimeksi lain vahvistamisprosessissa tarvittavan liikkumavaran huomioimiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 98/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

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.

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

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

3 §

Velvollisuus ilmoittautua avoimuusrekisteriin

Oikeushenkilön ja **yksityisen elinkeinonharjoittajan**, 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, **muu** itsenäinen julkisoikeudellinen laitos **kuin yliopisto ja** valtion liikelaitos, ~~eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos;~~

4) eduskunnan kanslia, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ihmisoikeuskeskus, valtiontalouden tarkastusvirasto sekä Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos; (Uusi)

5) lakisääteisiä tehtäviä hoitava muu kuin 3 kohdassa tarkoitettu julkisyhteisö tai toimija sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta;

6) vieraan valtion, Euroopan unionin sekä kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön edustaja;

7) puolueissa (10/1969) tarkoitettu puolue ja puolueyhdistys ja eduskuntaryhmälaissa (979/2012) tarkoitettu eduskuntaryhmä ja vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön tuki-~~tai valitsijayhdistys;~~

8) asianajajat, luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ja julkiset oikeusavustajat asiakkaalleen antaman oikeudellisen neuvonnan osalta, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ssä tarkoitettujen tehtävien taikka asianajajista annetun lain (496/1958) 5 c §:ssä tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyä sisältävien tehtävien hoitamisesta. (Uusi)

Asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulee kuitenkin tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus ja ilmoittaa salassapitovelvollisuuden estämättä 8 §:n 3 momentissa tarkoitettut tiedot, jos nämä harjoittavat asiakkaan puolesta sellaista vaikuttamistoimintaa tai antavat asiakkaalleen sellaista vaikuttamistoiminnan neuvontaa, jossa ei ole kyse asiakkaan oikeudellisen aseman määrittelystä, asiakkaan avustamisesta hallintoasiassa, oikeussäännöksen soveltamista koskevasta neuvonnasta tai muusta asiakkaan toimintaan liittyvästä oikeudellisesta neuvonnasta. (Uusi)

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

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

4 §

Poikkeukset velvollisuudesta ilmoittautua avoimuusrekisteriin

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

1) yhden kalenterivuoden aikana harjoitettava vaikuttamistoiminta, jossa yhteydenpito sisältää yhteensä enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen (*pienimuotoinen vaikuttamistoiminta*); yksittäisellä yhteydenotolla voi olla vastaanottajana yksi tai useampi vaikuttamistoiminnan kohde;

2) tavanomainen asiointi viranomaisissa;

3) journalistisessa tarkoituksessa tehty tiedonkeruu;

4) osallistuminen viranomaisen asettamiin tai lakisääteisiin työryhmiin, neuvottelukuntiin tai vastaaviin julkista tehtävää varten asetettuihin monijäsenisiin toimielimiin sekä eduskunnan tai ministeriöiden järjestämiin kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan;

~~5) asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien asiakkaalleen antama oikeudellinen neuvonta, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ssä tarkoitettujen tehtävien taikka asianajajista annetun lain (496/1958) 5 e §:ssä tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyä sisältävien tehtävien hoitamisesta;~~

5) valtion omistajaohjaukseen kuuluva yhteydenpito;

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

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

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

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

10) vaikuttamistoiminnan neuvonta, jota annetaan 3 §:n 2 momentin 1—7 kohdissa tarkoitetuille tahoille;

11) 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.~~

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

5 §

Velvollisuus tehdä toimintailmoitus

Ilmoitusvelvollisen on annettava selvitys vaikuttamistoiminnastaan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnasta avoimuusrekisteriin **toimintailmoituksella**. Toimintailmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettusta 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 hankitun 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 avoimuusrekis-

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

terin 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 pysyvistä 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:

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

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 nimetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat, eduskunnan pääsihteeri ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kansliapäälliköt, alivaltiosihteerit ja osastopäälliköt sekä ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt. Kansanedustajien avustajien ja eduskuntaryhmien henkilöstön osalta ilmoitetaan tieto eduskuntaryhmästä. Ministeriöiden muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitetaan tieto osastosta ja yksiköstä. Eduskunnan kanslian muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitetaan tieto valiokunnasta, osastosta ja yksiköstä taikka muusta vastaavasta organisaation osasta.

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

Jos ilmoitusvelvollinen on tehnyt 7 §:n 3 momentissa tarkoitettua ilmoituksen vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan lopettamisesta, tulee ilmoituksen antamisen ja meillä 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 tarkoitettua ilmoituksen yhteydessä on ilmoitusvelvollisen annettava tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettua 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 tarkoitettua ilmoituksen sekä hoitanut siihen liittyvät tämän pykälän 6 ja 7 momentissa tarkoitettua 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;

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

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) tekee vuosiraportin rekisterin toiminnasta ja valvonnasta; (Uusi)

9) antaa vaalikausittain eduskunnalle kertomuksen rekisterin toiminnasta ja valvonnasta eduskunnalle.

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

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

10 §

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 yksilöimän vaikuttamistoiminnan kohteen välillä lukuun ottamatta 3 §:n 2 momentin 8 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 määristä ilmoitusvelvollisen ja tarkastusviraston yksilöimän vaikuttamistoiminnan kohteen välillä lukuun ottamatta 3 §:n 2 momentin 8 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 3 §:n 2 momentin 8 kohdassa tarkoitettua toimintaa;

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

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 3 §:n 2 momentin 8 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 valtionalouden tarkastusvirastolle pyynnöstä laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi välttämättä tarvittava selvitys tämän ja laiminlyöntiepäilyksen kohteena olevan ilmoitusvelvollisen välisen yhteydenpidon aiheista, tavoista ja määristä.

11 §

Neuvottelukunta ja hyvä edunvalvontatapa

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

Valtionalouden tarkastusvirasto kutsuu neuvottelukunnan jäseniksi ilmoitusvelvollisten edustajia ja aihepiiriin perehtyneitä tutkijoita sekä viranomaisia siten, että ainakin oikeusministeriö, valtiovarainministeriö ja valtionalouden tarkastusvirasto ovat edustettuina neuvottelukunnassa. 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 arkistolaisissa (831/1994) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

13 §

Voimaantulo

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

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että avoimuusrekisterilain soveltamisalaa eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvaan vaikuttamistoimintaan seurataan ja kokemusten perusteella arvioidaan soveltamisalan laajentamista muille hallinnon tasoille kohdistuvaan vaikuttamistoimintaan.*
2. *Eduskunta edellyttää, että avoimuusrekisterilain toimivuutta ja vaikutuksia seurataan ja arvioidaan laaja-alaisesti ja kattavasti kiinnittäen huomiota muun muassa ilmoitusvelvollisuuteen ja sen rajauksiin, ilmoitettaviin tietoihin ja ilmoitusmenettelyyn sekä sanktiojärjestelmään. Myös sääntelyn vaikutuksia kansalaisyhteiskunnan ja yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen ja vaikuttamistoimintaan tulee seurata.*

Helsingissä 16.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Jukka Mäkyne ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Juho Kautto vas

Valiokunnan mietintö LaVM 28/2022 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila