



# Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi avoimuusrekisteristä

Avoimuusrekisterilakia koskevan esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä keinoista. Olennaiset vaikutuslajit on tunnistettu ja arvioitu. Esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia ja avata tarkemmin vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia.

## Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Vaikutusarvioinnissa tulisi ottaa tarkemmin huomioon epävarmuudet ja odottamattomat vaikutukset. Nyt esitysluonnoksessa ei ole riittävästi arvioitu, voiko esitysluonnoksen riskinä olla se, että vaikuttaminen voidaan tehdä siten, että rekisteröintivelvoitetta kierretään tavoilla, jolloin sääntelyn tavoitteita ei saavuteta.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa arviota lain soveltamisalan rajaamisen vaikutuksista. Esitysluonnoksesta ei riittäväällä tavalla selviä ehdotettavien soveltamisrajausten merkitys rekisterin luonteelle ja esitysluonnoksen tavoitteille.
- iii) Ehdotuksesta välittyvä kuva, että avoimuusrekisterin myötä julkisuus ja tiedonsaanti paranevat. Esitysluonnoksessa tulisi vielä kirkastaa, mitä kautta avoimuus lisääntyy ja kansalaisten tiedonsaanti paranee.

## 1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi avoimuusrekisterilaki. Rekisterin 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 hallitusohjelman toimenpiteistä demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi. Avoimuusrekisterilaissa säädettäisiin rekisteröintivelvollisuus oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien harjoittamasta, eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Rekisteriviranomaisena toimisi valtionalouden tarkastusvirasto. Laissa ehdotetaan asetettavaksi neuvottelukunta, joka toimisi yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Neuvottelukunnan on tarkoitus aloittaa toiminta jo 1.1.2023.

## 2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

**Arviointineuvosto toteaa**, että esitysluonnoksessa keskitytään olennaisten asioiden tiiviiseen kuvaamiseen. Esitysluonnoksen perusteella saa hyvän kuvan asian taustasta, tavoitteista ja valituista keinoista.

**Arviointineuvosto toteaa**, että vaikuttamistoiminta on kuvattu esitysluonnoksessa laajasti ja esitysluonnoksesta on osin vaikea hahmottaa miten suora ja epäsuoran vaikuttaminen määritellään. Lukijalle ei hahmotu esitysluonnoksesta selkeää kuvaa, onko lain soveltaminen helppoa vaikuttamistoimintaa harjoittaville toimijoille. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi vielä arvioida kuinka helposti laki on toimeenpantavissa ja mitä epävarmuuksia lain toimeenpanossa voi esiintyä. Tarkemmat esimerkit ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvasta vaikuttamistoiminnasta lisääisivät ymmärrettävyyttä.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen valmistelu monipuolisessa kokoonpanossa, laaja kansalaisyhteiskunnan ja edunvalvonnan toimijoiden kuuleminen sekä tutkimustiedon hyödyntäminen antavat hyvät lähtökohdat vaikutusarvioinneille.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että nykytilan kuvauksessa on esitetty tietoa taulukossa. Myönteistä on myös se, että taulukon yhteydessä esitetään tietoon liittyvät epävarmuudet. Taulukot ja sitä täydentävät kuvaukset ovat hyvä esimerkki siitä, miten esitysluonnoksen valmistelussa tulee kerätä tietoa hajanaisista lähteistä ja tiedon hyödyntäminen edellyttää epävarmuuksien tunnistamista sekä tiedon analysointia.

**Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä**, että lausuntopalautetta reflektoidaan laajasti esitysluonnoksessa. Lausunnonantajien palautteen perusteella esitysluonnoksessa on tarpeellisin osin



täsmennetty, minkälaisia vaikutuksia esitysluonnoksesta ei aiheudu. Tämä on selkeyttänyt vaikutusten hahmottamista.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on kuvattu vaihtoehtoisia toteuttamistapoja rekisteriviranomaisen valinnan ja soveltamisalan osalta. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi mahdollisuuksien mukaan kuvata tarkemmin rekisteriviranomaisen valinnan punnintaa uuden rekisterin perustamisen ja ylläpidon näkökulmasta.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi tarkentaa arviota lain soveltamisalan rajaamisen vaikutuksista. Esitysluonnoksesta ei selviä riittävällä tavalla ehdotettavien soveltamisrajausten merkitys rekisterin luonteelle ja esitysluonnoksen tavoitteille. Avoimuusrekisterivalmistelussa on esitysluonnoksen mukaan ollut esillä kolme eri soveltamisalavaihtoehtoa. Lisäksi kaikissa vaihtoehdoissa alue- ja kuntataso jää soveltamisalan ulkopuolelle. Kunnissa esimerkiksi tehdään alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen merkittäviä päätöksiä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu tarve selvittää rekisterin laajentamista alue- ja kuntatasolle rekisterin seurannan ja toimeenpanon yhteydessä, mutta esitysluonnoksesta ei selviä nyt esitettävän rajauksen vaikutuksia.

**Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutusarvioinnissa tulisi ottaa tarkemmin huomioon epävarmuudet ja mahdolliset epätoivotut vaikutukset. Esitysluonnoksessa ei ole riittävästi arvioitu, voiko esitysluonnoksen riskinä olla se, että vaikuttaminen voidaan tehdä siten, että rekisteröintivelvoitetta kierretään tavoilla, jolloin sääntelyn tavoitteita ei saavuteta.

Ulkomaiden lainsäädännön ja muiden ulkomailla käytettyjen keinojen kuvauksessa on todettu, että kansainvälisiä lobbausrekisterimalleja ja lobbaussääntelyyn liittyviä suosituksia on kuvattu kattavasti vuonna 2018 ilmestyneessä Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvityksessä, joka toteutettiin osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (TEAS). **Arviointineuvostosta vaikuttaa siltä**, että esitysluonnoksen kansainvälisessä vertailussa on laajasti hyödynnetty kyseistä selvitystä. Esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin mainita kuvauksen lähde, jos kappale perustuu kyseessä olevaan selvitykseen.

**Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä**, että esitysluonnoksessa tuodaan esille jatkokehitystarpeita ja jälkiarvioinnin tarve on tunnistettu. **Arviointineuvosto pitää tärkeänä**, että jälkiarvioinnin kautta saadaan seurattua, miten sääntely tosiasiallisesti vaikuttaa vaikuttamistoimintaa harjoittaviin toimijoihin ja vaikuttamistoiminnan käytäntöihin.

## 2.2 Taloudelliset vaikutukset

### 2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

**Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutuksia julkiseen talouteen on arvioitu pääosin riittävästi.



**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, miten avoimuusrekisteri voisi vaikuttaa päätöksentekoon ja voiko tällä olla välillisesti taloudellisia vaikutuksia. Esitysluonnoksesta saa kuvan, että ehdotuksilla ei ole vaikutuksia politiikkoihin, koska heillä ei ole velvoitteita rekisteröidä tapaamisia. **Arviointineuvosto katsoo**, että kuitenkin tapaamiset, jotka toinen osapuoli rekisteröi, voivat vaikuttaa siihen, paljonko ja ketä toinen osapuoli tapaa. Avoimuusrekisterin vaikutusta päätöksentekoon voi olla haastavaa ennakkolisesti arvioida, mutta esitysluonnoksessa tulisi mahdollisuuksien mukaan tunnistaa mahdolliset vaikutukset.

### 2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on pyritty hyvin haarukoimaan yritysjoukkoa, johon vaikutukset kohdistuvat. Myönteistä on myös arviointiin vaikuttaneiden epävarmuuksien kuvaaminen. Esitysluonnoksessa voisi kuvata vielä tarkemmin esimerkin avulla, millaisia sääntelyn kohteena olevat tyypilliset yritykset voisivat olla.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on arvioitu lyhyesti myös vaikutuksia yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen ja vaikutuksia konsulttilobbausmarkkinoihin.

### 2.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

**Arviointineuvosto toteaa**, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu vaikutuksia kotitalouksiin, eikä arviointineuvostolla ole huomioita esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista kotitalouksille.

## 2.3 Viranomaisvaikutukset

**Arviointineuvosto katsoo**, että viranomaisvaikutuksia on arvioitu pääosin riittävästi.

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi vielä kirkastaa, vaikuttaako ehdotus olennaisesti viranomaisten menettelytapoihin ja kuinka paljon viranomaisten toimintatavat muuttuisivat nykyisestä. Esitysluonnoksessa todetaan, että viranomaisilta odotetaan avoimuusrekisterin suhteen oman toimintakulttuurin arvioimista ja muuttamista avoimemmaksi sidosryhmätyöskentelyn osalta sekä sidosryhmäkentän ohjaamista avoimempaan toimintakulttuuriin, johon kuuluu keskeisenä osana rekisteröityminen avoimuusrekisteriin. Avoimuusrekisteri sekä kannustaa että luo viranomaisille paineen kiinnittää jatkossa enemmän huomiota sidosryhmätyöskentelyn pelisääntöihin. Avoimuusrekisterilaissa ei aseteta uusia sääntöjä sidosryhmätyöskentelyyn, mutta viranomaiset joutuvat peilaamaan nykyisiä ohjeistuksiaan sidosryhmätoiminnan osalta avoimuusrekisterissä asetettuihin tavoitteisiin.

## 2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

**Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin perustettavan neuvottelukunnan roolia hyvän edunvalvontatavan laatijana ja miten hyvää edunvalvontaa tapaa koskevien



suositusten laadinnassa turvattaisiin erilaisten tahojen näkemysten yhteensovittaminen. Nyt esitysluonnoksesta ei riittävällä tavalla hahmotu, mihin hyvällä edunvalvontatavalla avoimuusrekisteriin liittyvässä sääntelykokonaisuudessa pyrittäisiin. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata, millä tavalla ja millaisiin kokemuksiin itsesääntelyä on hyödynnetty lobbausosalalla Suomessa ja arvioida, mitä vaikutuksia normiston laadinnalla katsotaan olevan.

Esitysluonnoksesta välittyy kuva, että avoimuusrekisterin myötä julkisuus ja tiedonsaanti paranevat. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta jää kuitenkin epäselväksi, onko kyseessä merkittävä parannus. Esitysluonnoksessa tulisi vielä kirkastaa, mitä kautta avoimuus lisääntyy ja kansalaisten tiedonsaanti paranee.

**Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia kansalaisen asemaan ja kansalaisyhteiskuntavaikutuksia. Esitysluonnoksessa on myös selkeyttäviä esimerkkejä siitä, miten se ei vaikuta tai heikennä kansalaisten asemaa. **Arviointineuvosto katsoo kuitenkin**, että vaikutusarvion tulee perustua selkeämmin lakiehdotuksen sisältöön. Nyt esitysluonnoksessa todetaan, että avoimuusrekisteri laajentaa julkisuusperiaatteen koskemaan kaikkea vaikuttamistoimintaan liittyvää toimintaa riippumatta toiminnan muodosta. **Arviointineuvosto katsoo**, että vaikutusarviointi tulisi tehdä täsmällisemmin niin, että se vastaisi sitä, mitä esitysluonnoksessa esitetään uuden avoimuusrekisterin sisällöksi ja kattavuudeksi ottaen huomioon lakiehdotuksen soveltamisrajoituksen.

Esitysluonnoksessa käsitellään vaikutuksia kansalaisyhteiskunnan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Esitysluonnoksen mukaan avoimuusrekisterin oletetaan pitkällä aikavälillä vaikuttavan viranomaisten kuulemiskäytäntöihin siten, että niissä kiinnitetään yhä enemmän huomiota eri sidosryhmien tasavertaiseen kuulemiseen. Esitysluonnoksessa tämän arvioidaan lisäävän etenkin pienempien toimijoiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitettyä vaikutusta tulisi avata ja perustella tarkemmin. Nyt esitysluonnoksesta ei selviä riittävällä tavalla, miten pienempien toimijoiden vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet lisääntyisivät.

**Arviointineuvosto katsoo**, että henkilötietojen käsittelystä syntyvät vaikutukset tulisi esittää vielä vaikutusarviointia koskevassa kappaleessa. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -kappaleessa käsitellään suhdetta yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan. Esitysluonnoksessa tulisi kuitenkin vielä esittää selkeämmin vaikutukset henkilötietojen käsittelyyn ja yksityisyyden suojaan.

### 3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu avoimuusrekisteriä koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: OM033:00/2019), jonka oikeusministeriöministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 21.4.2022. Lausunto on julkinen.



**Arviointineuvosto katsoo**, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

**Helsingissä 13. toukokuuta 2022**

**Leila Kostiainen**

**Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja**

**Annika Collin**

**Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri**

**Yhteystiedot:**

Valtioneuvoston kanslia  
PL 23, 00023 Valtioneuvosto  
vnk.fi  
p. 0295 16001



## Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. \*

\* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.