

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om öppenhetsregistret

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om öppenhetsregistret. I lagen om öppenhetsregistret ska för juridiska personer och enskilda näringsidkare föreskrivas en skyldighet att till registret anmäla påverkanskommunikation som de utövar på riksdagen och ministerierna och rådgivning i anslutning till denna påverkanskommunikation som bedrivs som näringsverksamhet. Statens revisionsverk ska vara registermyndighet. I lagen föreskrivs också om en delegation som är samarbetsorgan för de intressentgrupper som lagen gäller.

Syftet med propositionen är att förbättra transparensen i kommunikation som strävar efter att påverka riksdagens och ministeriernas beredning och beslutsfattande samt att därigenom stärka medborgarnas förtroende. Vidare syftar lagen till att främja utvecklingen av god intressebevakningspraxis. Inrättandet av ett öppenhetsregister är en av åtgärderna för att utveckla demokratin och rättsstaten i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2024. Bestämmelsen om delegationen ska dock träda i kraft redan den 1 januari 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Lobbning i Finland.....	4
2.2 Lagstiftning om lobbning.....	12
3 Målen.....	14
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	15
4.1 De viktigaste förslagen.....	15
4.2 Vidareutvecklingsbehov.....	18
4.3 De huvudsakliga konsekvenserna.....	19
4.3.1 Konsekvenser för medborgarnas ställning.....	19
4.3.2 Konsekvenser för civilsamhället.....	23
4.3.3 Konsekvenser för företagen.....	25
4.3.4 Konsekvenser för myndigheterna och de politiska beslutsfattarna.....	28
4.3.5 Konsekvenser för de offentliga finanserna.....	32
5 Alternativa handlingsvägar.....	32
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	32
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	36
6 Remissvar.....	42
7 Specialmotivering.....	45
8 Ikraftträdande.....	76
9 Verkställighet och uppföljning.....	76
10 Förhållande till andra propositioner.....	78
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	78
LAGFÖRSLAG.....	92
Lag om öppenhetsregistret.....	92

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering föreslås att det i Finland ska stiftas en lag om ett öppenhetsregister utifrån en parlamentarisk beredning och i samråd med det civila samhället. Öppenhetsregistret är en av de åtgärder som enligt regeringsprogrammet ska vidtas för att utveckla demokratin och rättsstaten. Det syftar till att öka öppenheten i beslutsfattandet och därigenom till att bekämpa osaklig påverkan och stärka medborgarnas förtroende. Öppenhetsregistret innefattar uppgifter om påverkanskommunikation som utövas i syfte att påverka beslutsfattandet och beslutsberedningen, dvs. lobbning. Ambitionen är att registret ska komplettera Finlands offentlighetslagstiftning och stärka de principer för öppen förvaltning som Finland har förbundit sig till.

Diskussionen om ett öppenhetsregister har pågått länge, men först i slutet av 2010-talet har frågan tagits upp på beslutsfattarnas agenda. Bidragande orsaker till detta har varit både den internationella utvecklingen¹ och de utmaningar som tidvis har uppstått i anslutning till beslutsfattandets transparens, svängdörrsproblematiken och de så kallade bäste broder-nätverken. Därtill har OECD och Europarådet rekommenderat att ett öppenhetsregister bör införas. Även forskarna och intressebevakningsorganisationerna har önskat att ett register ska upprättas. I Finland är målet med det öppenhetsregister som införas att öka transparensen ytterligare. Inga misstänkta oegentligheter eller betydande aktuella problem ligger bakom beslutet att inleda projektet i fråga.

År 2018 genomfördes inom ramen för ett forskningsprojekt som hörde till statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet en omfattande internationell jämförelse av olika lobbingsregistermodeller ([Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 57/2018](#)). I utredningen analyserades olika länders och EU:s lagstiftning om lobbingsregister. Beredningen av öppenhetsregistret inleddes redan i slutet av den föregående valperioden på våren 2019, då riksdagen tillsatte en parlamentarisk arbetsgrupp med uppgift att utreda utgångsläget för ett register. Arbetsgruppen föreslog i sin [promemoria](#) enhälligt att ett lagstadgat elektroniskt öppenhetsregister ska inrättas i Finland under följande valperiod.

1.2 Beredning

Statsrådet tillsatte den 12 mars 2020 en parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp med uppgift att bereda ett förslag om inrättande av ett lagstadgat öppenhetsregister (lobbningsregister). Alla riksdagsgrupper som fanns vid tidpunkten för tillsättandet var representerade i styrgruppen. Arbetsgruppen bestod av representanter för justitieministeriet, finansministeriet, riksdagens kansli, Edunvalvontafoorumi, Delegationen för medborgarsamhällspolitik KANE och Transparency Finland ry samt två forskare. Våren 2021 deltog sakkunniga från Statens revisionsverk som sakkunnigmedlemmar i expertarbetsgruppen.

I enlighet med beslutet om tillsättande ordnades i beredningsskedet samråd med ett stort antal civilsamhälles- och intressebevakningsaktörer. Under beredningen genomfördes en öppen web-

¹ Finland anslöt sig bland annat till det internationella Partnerskapsprogrammet för öppen förvaltning 2013 ([VM089:00/2012](#)).

benkät i tjänsten Dinåsikt.fi och tre omfattande workshoppar för intressentgrupper, där deltagarna fick kommentera expertarbetsgruppens förslag. Separata sammandrag av de olika samråden har utarbetats och publicerats som en del av projekthandlingarna. Vidare genomförde beredningsorganen sitt arbete så öppet som möjligt genom att publicera allt mötesmaterial i realtid på webbplatsen för projektet.

Förutom samråden genomfördes inom ramen för projektet under hösten 2020 en undersökning om nuläget i fråga om lobbning i Finland. Undersökningen genomfördes av ett konsortium av forskare från Jyväskylä universitet, Tammerfors universitet, Aalto-universitetet och Helsingfors universitet. I undersökningen utreddes praxisen kring lobbning på statlig nivå i Finland sett ur lobbningens objektens och lobbyisternas perspektiv. Undersökningen kompletterades under våren 2021 med en separat enkätundersökning i syfte att få reda på hur allmänt lobbning förekommer bland organisationerna och företagen. Enkätundersökningen genomfördes av Taloustutkimus. Undersökningarna utnyttjades i beredningen av propositionen för bedömningen av nuläget och konsekvenserna.

Betänkandet var ute på remiss till den 1 februari 2022, varefter beredningen fortsatte vid justitieministeriet. I artikel 36.4 i EU:s dataskyddsförordning (2016/679) föreskrivs om skyldigheten att samråda med den nationella tillsynsmyndigheten vid beredningen av lagstiftningsreformer som rör behandling av personuppgifter. Enligt 8 § i dataskyddslagen (1050/2018) är dataombudsmannen den nationella tillsynsmyndighet som avses i dataskyddsförordningen, och ett yttrande har begärts av dataombudsmannen.

Handlingarna i anslutning till beredningen av regeringspropositionen finns i den offentliga webbtjänsten på adressen <https://oikeusministerio.fi/hankkeet>, kod OM033:00/2019.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lobbning i Finland

Lobbning är ett mångfasetterat fenomen som har varit föremål för forskarnas intresse inom många olika vetenskapsgrenar.

Med lobbning avses att påverka beslutsfattandet, beredningen eller genomförandet antingen direkt eller indirekt. Termen lobbning kan syfta på bland annat intressebevakning, påverkanskommunikation eller påverkan. Den centrala ambitionen med verksamheten är att få beslutsfattarna att agera på ett sätt som främjar det som lobbyisten verkar för. Eftersom det ofta är svårt att bevisa denna ambition och lobbningens effekt, är ett centralt element i definitionen av lobbning att det förekommer kontakt mellan en beslutsfattare, beredare eller genomförare och en aktör som har intressen som relaterar till beslutsfattandet eller som representerar en aktör som har sådana intressen. Enligt denna definition är lobbning inget nytt fenomen.

För att få en helhetsbild över situationen och kunna bedöma nuläget genomfördes under beredningen av förslaget till ett öppenhetsregister ett separat forskningsprojekt, där man sammanställde tidigare forskningsinformation och med hjälp av empiriskt material utredde nuläget i fråga om lobbning på statlig nivå. ([Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2021:6.](#)) Därtill har ambitionen varit att uppskatta hur allmänt fenomen lobbning är med hjälp av en separat enkätundersökning och genom att utnyttja riksdagens och ministeriernas officiella material när det gäller arbetsgrupper och samråd. Även samråden med intressentgrupper har spelat en stor roll i bedömningen av nuläget.

Lobbning är en central del av det politiska systemet

Typiskt för den finländska konsensusdemokratin är att det politiska beslutsfattandet till stor del grundar sig på en strävan efter konsensus i omfattande regeringskoalitioner och på korporatism, där olika intressentgrupper deltar i beslutsfattandet. Detta har gett upphov till en kultur där tjänstemännen och politikerna i beslutsprocessen aktivt hör olika intressentgrupper och försöker samordna deras åsikter. Denna beslutskultur, som bygger på konsensus och olika intressentgruppers delaktighet, har stärkt förtroendet för de politiska institutionerna och deras aktörer, men också skapat en stark lobbingskultur som bygger på förhandlings- och avtalspraxis och där intressebevakningsorganisationerna har en stark roll när det gäller att påverka beslutsfattandet.

Hörandet av intressentgrupperna och intressenternas deltagande i beslutsberedningen exempelvis vid de olika ministerierna har varierat under decenniernas gång. Till största delen har det varit ganska enhetligt och reglerat. Trepartsberedning, brett sammansatta kommittéer och arbetsgrupper och remissbehandlingar har utgjort den avtals- och förhandlingspraxis via vilken olika intressentgrupper har deltagit i det samhällseliga beslutsfattandet. Olika typer av informella och nätverksbaserade samarbetsformer har förekommit i flera decennier. Det har alltid förts en intensiv dialog mellan intressentgrupperna och beslutsfattarna och tjänstemännen i Finland. Under de senaste decennierna har det blivit allt vanligare med mer informella möten och påverkansformer. Det beror delvis på att arbetsgrupper med experter på olika områden och representanter för olika intressentgrupper inte längre tillsätts i samma skala som förut.

Det att traditionella, ofta formbundna berednings- och samrådsformer ersatts med mer flexibla och informella samarbetsformer har bidragit till att öka enskilda aktörers påverkansmöjligheter och skapat tillfällen för påverkan, i och med att man allt oftare börjat hålla kontakt direkt med enskilda beslutsfattare och beredningsansvariga tjänstemän. Detta har lett till att gränsen mellan offentlig och privat påverkan i berednings- och beslutsprocessen blivit suddig. Utvecklingen har också haft nära samband med svängdörrsproblematiken, det faktum att lobbning utförs på ett alltmer professionellt sätt och uppkomsten av en marknad för påverkanskommunikation. Justitiekanslern framhävde i sitt utlåtande om handlingsprogrammet för öppen förvaltning (OKV/39/20/2019), att förvaltningen i sin nuvarande form förutsätter ännu mer nätverksbyggande och samarbete än tidigare. Ur laglighetsövervakningens synvinkel är det således motiverat att stifta en lag om öppenhetsregistret i syfte att stärka reglerna för öppenhet och kommunikation i anslutning till beslutsfattandet.

En utmaning och risk i nuläget verkar vara att godtagbar lobbning, som utgör en central del av en fungerande demokrati, blandas ihop med fall där missbruk av inflytande förekommer. Detta kan i värsta fall minska allmänhetens förtroende för de politiska institutionerna och aktörerna och för de beslut som dessa fattar. Genom att göra lobbningen mer transparent med hjälp av lagstiftningen om öppenhetsregistret förbättrar man samtidigt möjligheterna att följa upp det politiska systemet. Justitieministeriet har också inlett beredningen av ett lagutkast där missbruk av inflytande kriminaliseras. Beredningen anknyter till den skyldighet att kriminalisera missbruk av inflytande som avses i artikel 12 i Europarådets straffrättsliga konvention mot korruption, och till den reservation till denna skyldighet som Finland alltjämt har i kraft.

Lobbingspraxis, föremål för lobbning och lobbyister

En undersökning som gick ut på att kartlägga nuläget i fråga om lobbning ([Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2021:6](#)) gav vid handen att det finns många aktörer i Finland som utövar regelbunden lobbning, och lobbyisterna satsar mycket tid och pengar på

lobbningen. Centrala aktörer som utövar lobbning är institutionella organisationer och näringslivets centralorganisationer, som håller intensivare kontakt med beslutsfattarna, både officiellt och inofficiellt, än andra lobbingsorganisationer.

Det är dock svårt att bedöma exakt hur många organisationer som utövar lobbning, eftersom det är svårt att skilja påverkanskommunikation, som ofta förblir dold, från annan typ av verksamhet. Även aktörernas självinsikt om påverkanskommunikation varierar. Under beredningen har man i den mån det varit möjligt strävat efter att utgående från olika material definiera grupper av aktörer som har samband med lobbning.

Utöver den ovannämnda undersökningen har man under beredningen, i syfte att få en helhetsbild över lobbningen och hur allmänt lobbning förekommer, dels genomfört en separat enkätundersökning för att kartlägga hur allmänt föreningar och företag utövar påverkanskommunikation, dels samlat in uppgifter om aktörernas antal ur befintliga källor (statsrådets projektregister, ministeriernas ärenderegister, listor över deltagare i samråd med riksdagens utskott, EU:s öppenhetsregister). Utifrån det insamlade materialet står det klart att de uppgifter som fås från samråd med utskott, statsrådets projektregister, ministeriernas ärenderegister och EU-registret inte ger en täckande bild av hur allmänt lobbning förekommer och hur många aktörer som utövar lobbning i Finland.

Av tabell 1 framgår hur många föreningar och företag som deltog i ministeriernas remissbehandlingar och samråden med riksdagens utskott under åren 2018–2021. Siffrorna är riktgivande, eftersom de källor som använts har varit ofullständiga eller till vissa delar oklara². När det gäller samråd med riksdagen och utlåtanden som lämnats till ministerierna har vissa aktörer dokumenterats så att det inte gått att avgöra om aktören i fråga varit en förening eller ett företag, och i sådana fall har aktören inte tagits med i klassificeringen³. Uppgifterna ger ändå en viss bild av antalet formellt deltagande företag och föreningar. I tabellen anges dessutom det totala antalet finländska föreningar och företag som är registrerade i EU:s öppenhetsregister.

	Totalt	Föreningar	Företag
Projektregister	2 374	1 741	633
Samråd med riksdagens utskott	1 382	912	470
EU-registret	231	135	96

Tabell 1. Siffror från officiella register

² Uppgifterna om de utlåtanden som lämnats till ministerierna har samlats in från det öppna gränssnittet för statsrådets projektregister (Projektfönstret) <https://api.hankeikkuna.fi> och från ministeriernas ärenderegister. Uppgifterna om samråden med utskotten har hämtats från de informationssidor som administreras av riksdagen <https://avoindata.eduskunta.fi/#/fi/dataset-search?filter=Asiantuntijalausunto>.

³ Antalet aktörer som inte kunde klassificeras var 1 671 i fråga om utlåtanden som lämnats till ministerierna och 506 i fråga om utskottssamråd.

Av tabell 1 framgår att en ytterst liten del av alla finländska företag och föreningar deltar i ministeriernas remissbehandlingar och samråden med riksdagens utskott⁴. Detta återspeglar dock inte hela sanningen om det påverkansarbete som utövas av företagen och föreningarna. Den enkätundersökning som beredningsprojektet lät genomföra⁵ visade att ett betydligt större antal företag och föreningar anser sig utöva lobbning eller utövar sådan kommunikation som måste betraktas som lobbning, vilket framgår av tabell 2.

Anser ni att ert företag/er organisation utövar lobbning?				
	Andel av företagen	Andel av föreningarna	Antal företag (uppskattning)	Antal organisationer (uppskattning)
Ja, regelbundet	0–2 %	8–23 %	0–6 660	2 016–5 496
Ja, ibland	5–12 %	8–23 %	18 500–44 770	2 016–5 496
Ja, sällan	1–6 %	12–28 %	4 440–21 830	2 952–6 816
Inte alls	84–93 %	41–61 %	311 540–342 250	9 936–14 736

Tabell 2. Föreningarnas och företagens bedömning av hur allmänt lobbningsverksamhet förekommer

Tabell 2 visar hur frekvent föreningarna och företagen anser sin lobbningsverksamhet vara. Majoriteten av företagen anser att de inte alls utövar sådan verksamhet som ska klassificeras som lobbning. Däremot anser 0–2 procent av företagen att de regelbundet utövar lobbning. När detta ställs i proportion till de cirka 370 000 företag som enligt 2019 års bokslutsuppgifter är aktivt verksamma i Finland kan antalet företag som regelbundet utövar lobbning uppskattas ligga mellan 0 och 6 660 företag. Antalet företag som utövar lobbning ibland eller sällan är betydligt större. Enligt enkäten utövar allt som allt 7–16 procent av alla företag lobbning.

I fråga om föreningarna har siffrorna inte kunnat jämföras med de 100 000 föreningar som finns i föreningsregistret, utan urvalet har gjorts bland de 24 000 företag som bedömts ha en aktiv verksamhet. De totala antalen är således mindre jämfört med företagen, men procentuellt sett är föreningarna betydligt aktivare lobbyare än företagen. Totalt 8–23 procent av föreningarna, dvs. 2 016–5 496 föreningar, anser sig utöva lobbning regelbundet. Ungefär lika många föreningar utövar lobbning ibland eller sällan. Enligt enkäten utövar sammanlagt 39–59 procent av alla föreningar lobbning.

Utöver lobbning ombads de intervjuade företagen och föreningarna också svara på frågan hur ofta de är i kontakt med ministrar, riksdagsledamöter, deras politiska medarbetare och/eller tjänstemän vid ministerierna i syfte att påverka i någon fråga. De resultat som anges i tabell 3

⁴ Det finns cirka 370 000 aktivt verksamma företag i Finland och föreningsregistret innehåller cirka 100 000 föreningar.

⁵ De som i Taloustutkimus Oy:s enkätundersökning inom företags- och organisationssektorn intervjuades om lobbning som företagen och organisationerna utövar valdes efter prövning så att materialet säkert omfattar tillräckligt många organisationer från olika branscher och av olika storleksklasser. Det slutliga undersökningsmaterialet omfattade uppgifter om 248 företag och 103 organisationer. Eftersom detta urval inte är representativt, har viktcoefficienter

RP 98/2022 rd

bekräftar den uppfattning som uppkommit utifrån samråden att alla aktörer inte inser eller anser att de utövar lobbning, trots att de strävar efter att påverka det politiska systemet.

Diskussioner och kontakt med ministrar, riksdagsledamöter, deras politiska medarbetare och/eller tjänstemän vid ministerierna i påverkanssyfte

Diskussioner och kontakt med ministrar, riksdagsledamöter, deras politiska medarbetare och/eller tjänstemän vid ministerierna i påverkanssyfte				
	Andel av företagen	Andel av föreningarna	Antal företag (uppskattning)	Antal organisationer (uppskattning)
Varje vecka	0–4 %	3–15 %	0–14 430	816–3 528
Några gånger i månaden	0–3 %	3–14 %	0–10 730	672–3 240
Några gånger om året	4–10 %	21–39 %	13 690–38 110	4 944–9 336
En gång om året eller mer sällan	14–24 %	15–32 %	51 060–88 060	3 528–7 584
Aldrig	67–78 %	25–44 %	247 160–289 710	5 976–10 560

Tabell 3. Andel föreningar och företag som kontaktar politiska beslutsfattare och tjänstemän vid ministerierna i påverkanssyfte

Totalt 22–33 procent av företagen uppger att de försöker driva sin sak genom att vara i kontakt med politiska beslutsfattare och tjänstemän vid ministerierna. Av föreningarna anser 56–75 procent att de utövar denna typ av kontakt. I vardera fallet är detta en betydligt större andel än den andel som anser sig utöva lobbning. Enligt resultaten håller 0–7 procent av företagen och 6–29 procent av föreningarna kontakt med de ovannämnda aktörerna regelbundet, varje vecka eller några gånger i månaden. I siffror betyder detta 0–25 000 företag och 1 400–6 700 föreningar. Bland företagen är detta en betydligt större grupp än den grupp som anser sig utöva regelbunden lobbning. Detta tyder på att rätt få av de företag som utövar regelbunden påverkanskommunikation inser att denna verksamhet anknyter till lobbning. Bland föreningarna verkar den grupp som håller kontakt med beslutsfattarna och den grupp som lobbar vara ungefär lika stora, vilket tyder på att de föreningar som utövar regelbunden påverkanskommunikation är medvetna om att denna verksamhet anknyter till lobbning.

De intervjuade företagen och föreningarna tillfrågades hur ofta de kontaktar personer som arbetar vid ämbetsverken i påverkanssyfte.

Diskussioner och kontakt i påverkanssyfte med personer som arbetar vid ämbetsverken				
	Andel av företagen	Andel av föreningarna	Antal företag (uppskattning)	Antal organisationer (uppskattning)
Varje vecka	0–2 %	1–10 %	0–7 030	264–2 304
Några gånger i månaden	0–4 %	6–20 %	0–13 320	1 488–4 680
Några gånger om året	7–15 %	16–34 %	26 270–56 240	3 936–8 088

RP 98/2022 rd

En gång om året eller mer sällan	12–22 %	15–32 %	45 510–81 400	3 528–7 584
Aldrig	65–77 %	29–48 %	240 500–283 790	6 840–11 520

Tabell 4. Andel föreningar och företag som i påverkanssyfte kontaktar personer som arbetar vid ämbetsverken

Tabell 4 ger vid handen att kontakten till personer som arbetar vid ämbetsverken ganska långt motsvarar kontakten till politiska beslutfattare och tjänstemän vid ministerierna. Detta tyder på att de företag och föreningar som strävar efter att utöva påverkanskommunikation försöker vara i kontakt med de olika förvaltningsnivåerna på relativt bred front. Andelen företag och föreningar som är i kontakt med ämbetsverkspersonal regelbundet, varje vecka eller några gånger i månaden är betydligt mindre än andelen företag och föreningar som är i kontakt med ämbetsverkspersonal sällan eller aldrig. Liknande observationer har gjorts om kontakten till politiska beslutfattare och tjänstemän vid ministerierna.

Av tabell 5 framgår hur antalet anställda och verksamhetsområdet påverkar föreningarnas påverkanskommunikation.

	Anser ni att ert företag/er organisation utövar lobbning?	Diskussioner och kontakt med ministerier, riksdagsledamöter, deras politiska medarbetare och/eller tjänstemän vid ministerierna i påverkanssyfte	Diskussioner och kontakt i påverkanssyfte med personer som arbetar vid ämbetsverken
Regional organisation	7–15 %	0–8 %	1–12 %
Riksomfattande organisation	39–75 %	23–58 %	20–55 %
Ingen avlönad personal	7–35 %	0 %	0–16 %
Färre än 5 personer	14–48 %	5–34 %	4–30 %
5 eller flera personer	23–55 %	13–42 %	15–45 %

Tabell 5. Hur påverkar antalet anställda och föreningens verksamhetsområde påverkanskommunikationens frekvens?

Enligt enkäten utövar riksomfattande föreningar betydligt oftare påverkanskommunikation än regionala föreningar. Därtill verkar föreningarnas aktivitet och förmåga att påverka helt klart vara beroende av antalet anställda. Resultaten ger också vid handen att regionala föreningar och föreningar som inte har någon avlönad personal mer sannolikt strävar efter att påverka ämbetsverken. Detta torde kunna förklaras med att regionala och små organisationer ofta verkar inom ett mindre område än stora och riksomfattande föreningar, varvid de endast strävar efter att

påverka aktörerna i området i fråga. Riksomfattande aktörer och aktörer som har en stor personal kan i sin tur bedriva sin verksamhet på mycket bredare front och påverka på nationell nivå, och de verkar dessutom vara mer medvetna om sitt lobbande.

Av tabell 6 framgår hur branschen, antalet anställda och omsättningen påverkar företagets påverkanskommunikation.

	Anser ni att ert företag utövar lobbning?	Diskussioner och kontakt med ministerier, riksdagsledamöter, deras politiska medarbetare och/eller tjänstemän vid ministerierna i påverkanssyfte	Diskussioner och kontakt i påverkanssyfte med personer som arbetar vid ämbetsverken
Handel	1–13 %	0–9 %	0–9 %
Tjänster	6–18 %	1–10 %	1–8 %
Industri	0–1 %	1–15 %	1–8 %
Byggande	0 %	0 %	0 %
Övrigt	1–32 %	0–17 %	0–17 %
Företag med 10 eller flera anställda	3–14 %	1–9 %	0–8 %
företag med färre än 10 anställda	4–14 %	1–6 %	0–5 %
Omsättning under 1 miljon	6–16 %	1–7 %	0–6 %
Omsättning 1–10 miljoner	0–8 %	0–5 %	0 %
Omsättning över 10 miljoner	2–29 %	1–26 %	1–26 %

Tabell 6. Hur påverkar företagens bransch, personalstyrka och omsättning påverkanskommunikationens frekvens?

Enkäten visar att företagets påverkanskommunikation inte varierar nämnvärt mellan branscherna, med undantag av byggnadsbranschen. Däremot kan man se en skillnad i hur väl företagen inom olika branscher kan identifiera sin egen lobbingsverksamhet. Aktörerna inom industrin verkar ha sämre insikt om att deras påverkanskommunikation de facto är lobbning. Förvånansvärt nog verkar antalet anställda inte nämnvärt påverka företagets påverkanskommunikation. Helt tydligt strävar företag med färre än 10 anställda, dvs. största delen av alla företag i Finland, i lika hög grad efter att påverka beslutsfattandet som företag med fler än 10 anställda. Däremot kan man konstatera att företag som har en omsättning på över 10 miljoner euro med klart större sannolikhet strävar efter att utöva påverkanskommunikation än företag vars omsätt-

ning är mindre än 10 miljoner euro. Det bör noteras att endast cirka 4 000 företag har en omsättning på över 10 miljoner euro. Påverkanskommunikation förekommer således klart oftare bland företag som har en större omsättning.

Det är inte möjligt att utifrån enkätresultaten ge mer än en ungefärlig uppskattning av hur många företag eller föreningar i Finland som utövar påverkanskommunikation. Man ska således inte dra alltför långtgående slutsatser om de uppskattade siffrorna, till exempel när det gäller antalet företag eller föreningar som är registreringsskyldiga. Däremot ger enkätresultaten vid handen att det är ett rätt litet antal företag och föreningar som regelbundet utövar påverkanskommunikation, trots att de finländska företagen och föreningarna utövar samhällspåverkan på relativt bred front. Även tidigare observationer stöder denna bedömning (t.ex. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 59/2016.) Bland företagen verkar denna grupp enligt enkäten som högst utgöra bara några procent av alla företag som bedriver aktiv företagsverksamhet, medan den bland föreningarna som högst kan uppskattas utgöra cirka 20 procent av alla föreningar med aktiv verksamhet.

Enligt den undersökning som kartlagt nuläget i fråga om lobbning ([Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2021:6](#)) är det viktigaste föremålet för lobbning politikererna, dvs. ministrarna och riksdagsledamöterna samt deras medarbetare. Företagen och föreningarna håller mycket regelbunden kontakt med dessa. Även tjänstemännen vid ministerierna betraktas som viktiga föremål för lobbning. Ämbetsverken är enligt undersökningen föremål för lobbning, men det verkar inte vara fråga om lika regelrätt lobbning som till exempel i fråga om ministerierna.

Företagen och föreningarna kan i praktiken organisera lobbningen på många olika sätt. De kan 1) anställa egen personal inom organisationen som utövar lobbningen (s.k. in-house-lobbning), 2) ansluta sig till en takorganisation för branschen och låta den sköta intressebevakningen kollektivt, 3) köpa lobbningstjänster av en utomstående aktör (t.ex. en påverkanskommunikationsbyrå), och 4) låta en utomstående aktör utöva lobbningen som välgörenhet (pro bono). Undersökningen visar att det klart mest utnyttjade sättet att organisera lobbningen är att anställa egen personal som sköter lobbningen. Det näst vanligaste sättet är att låta en takorganisation sköta intressebevakningen. Däremot är det tills vidare rätt sällsynt i Finland att lobbningen organiseras som en extern köpt tjänst eller som välgörenhet. Antalet kommunikationsbyråer som specialiserat sig på påverkanskommunikation har emellertid ökat avsevärt i Finland under de senaste åren. Kommunikationsbyråerna fungerar dock snarare som rådgivare för sina kunder än som egentliga lobbyare.

Lobbning utövas via både officiella och inofficiella kanaler. Lobbyingsprocesserna är således längre än vad man ofta tror. Många gånger kan det vara viktigast att påverka beslutsfattarna redan innan den officiella beslutsprocessen börjar. Det anses vara viktigt att bygga nätverk och skapa långsiktiga relationer till beslutsfattarna. Lobbyningen blir på så sätt en långsiktig relationsbyggande verksamhet, där inofficiell påverkan utövas parallellt med officiell påverkan.

Som lobbyingsmetoder utnyttjas både direkt påverkan (diskussioner, telefonsamtal, e-postmeddelanden) och indirekt påverkan (kampanjer i sociala och traditionella medier, medborgarinitiativ). De olika metoderna utnyttjas i varierande grad. De vanligaste sätten att hålla kontakt bland både lobbyisterna och lobbyingsobjekten är e-postmeddelanden, telefonsamtal och diskussioner ansikte mot ansikte på officiella möten. Däremot utnyttjas indirekta påverkansmetoder betydligt mer sällan.

Information som ska publiceras om påverkan på beslutsfattande

De utredningar som gjordes under beredningen visade att det finns en stor mängd officiell information om påverkan på beslutsfattande, men att det tills vidare är ganska svårt att utnyttja denna information. Riksdagens kansli publicerar en databas över medborgarinitiativ och sakkunnigutlåtanden som lämnats till utskotten samt en förteckning över alla som gett utskottsutlåtanden. Statsrådets kansli publicerar också en lista över alla utomstående experter som deltagit eller hörts i de arbetsgrupper som tillsatts för regeringsförhandlingarna. Information om ministeriernas och arbetsgruppernas beredning publiceras mindre systematiskt.

2.2 Lagstiftning om lobbning

Finland har för närvarande ingen särskild lagstiftning om eller gemensam intressebevakningspraxis kring lobbning. Regleringen av lobbning grundar sig i nuläget på ett ramverk av allmän lagstiftning, såsom statstjänstemannalagen, offentlighetslagen, förvaltningslagen och reglementen för förvaltning, exempelvis anvisningen för hörande vid lagberedning. Därtill finns det anvisningar om självreglering när det gäller intressebevakning.

En del av de finländska intressebevakarna är också registrerade i EU:s öppenhetsregister.

Karensavtal

Ett exempel på reglering som direkt gäller lobbning är karensavtal, genom vilka en statstjänstemans rätt att övergå till en annan arbetsgivares tjänst eller inleda näringsidkande eller yrkesutövning eller annan motsvarande verksamhet kan begränsas. Karensavtal kan ingås med sådana tjänstemän som i sin tjänst, befattning eller ställning har tillgång till sådan information som är sekretessbelagd eller som skyddas av bestämmelser vilka i övrigt begränsar offentligheten, och som på ett väsentligt sätt kan utnyttjas i ett nytt anställningsförhållande eller en ny verksamhet för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan (44 a § i statstjänstemannalagen (750/1994)).

Karensavtal utnyttjas i allmänhet för att försöka kontrollera den så kallade svängdörrsproblematiken (revolving doors). Med svängdörrsproblematik avses personalrörlighet mellan intressenter som utövar lobbning och de institutioner inom den offentliga sektorn som dessa försöker påverka genom sin lobbning.

Under regeringsperioden har det även beretts ändringar i statstjänstemannalagen (750/1994), bland annat när det gäller karenstiden.

Anmälan om jäv och redogörelse för bindningar

Ministrar och statstjänstemän är enligt 27 § i förvaltningslagen skyldiga att anmäla om de är jäviga och dra sig ur behandlingen av ärendet i fråga.

Ministrarna, de högsta tjänstemännen (8 a § i statstjänstemannalagen) och riksdagsledamöterna (76 a–b § i riksdagens arbetsordning) ska också redogöra för sina bindningar. Däremot förutsätts inte politiska medarbetare redogöra för sina bindningar.

Under regeringsperioden har det även beretts ändringar i statstjänstemannalagen (750/1994), bland annat när det gäller anmälan om bindningar.

RP 98/2022 rd

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen)

Den öppenhet i förvaltningen som tryggas i grundlagen regleras huvudsakligen i offentlighetslagen (621/1999), enligt vilken myndigheter på begäran ska ge upplysningar om offentliga handlingar som de har i sin besittning och i vissa fall proaktivt informera om dem. Olika förvaltningsenheter tillämpar varierande praxis när det gäller att på eget initiativ publicera handlingar. Handlingar som myndigheterna publicerar på eget initiativ och i sista hand myndigheternas skyldighet att på anmodan överlåta handlingar eller upplysningar om handlingar erbjuder mycket information om påverkan som utövas på officiell väg.

På basis av offentlighetslagen är det framför allt möjligt att få information om den officiella beredningsprocessen och de samråd med ministerier och med riksdagen som hållits i anslutning till beredningen. I allmänhet utövas en stor del av påverkan på det offentliga beslutsfattandet genom en informell process. Denna typ av informell påverkan syns sällan i dokumenteringen av det offentliga beslutsfattandet, såsom i regeringspropositioner eller i mötesprotokoll. Bestämmelserna om handlingars offentlighet synliggör således i allmänhet inte informell påverkan.

I vissa fall kan emellertid brev och e-postmeddelanden som ministrarna, deras politiska medarbetare och tjänstemännen vid ministerierna skickar och tar emot innehålla inofficiell påverkan, och som handlingar i en myndighets besittning omfattas de av offentlighetslagen (HFD 2020:48), såvida de inte ska anses höra till tjänstemännens inbördes, interna arbete (HFD 2017:157). Därmed ska de i allmänhet arkiveras och på begäran utlämnas. En förutsättning för att informationen ska kunna begäras är dock att man känner till att kommunikationen i fråga har ägt rum, vilket inte alltid är fallet när det gäller inofficiell påverkan. Offentlighetslagen omfattar inte heller riksdagsledamöternas verksamhet och utbyte av meddelanden.

Vid justitieministeriet bereds för närvarande en uppdatering av offentlighetslagen.

Reglementen för hörande

För närvarande ska beredningen och hörandet i anslutning till den dokumenteras både i beredningshandlingarna och i statsrådets projektregister (Projektfönstret). Dokumenteringen i handlingar styrs av justitieministeriets anvisningar för lagberedning. Användningen av Projektfönstret styrs av statsrådets kanslis föreskrift om hanteringen av projektinformation i statsrådet (SRK/688/31/2016).

Statsrådets [anvisningar för lagberedning](#) bildar en helhet, genom vilken det ges noggranna anvisningar om förfarandena i anslutning till lagberedningsprocessen. Ur lobbingsynvinkel är framför allt anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner och anvisningarna för hörande vid lagberedning av central betydelse. De innehåller bland annat anvisningar om hur samråd ska genomföras och dokumenteras. Anvisningarna i fråga stakar till stor del ut linjerna för hur lagstiftningsavtrycket ska genomföras i beredningsprocessen vid ministerierna. Anvisningarna är till denna del rätt detaljerade, men iakttagandet av anvisningarna och deras täckningsgrad medför vissa utmaningar. Exempelvis informella samråd och samarbete med intressentgrupper förblir odokumenterade, och det varierar i hög grad hur exakt initiala officiella samråd dokumenteras.

Användningen av statsrådets projektregister styrs av statsrådets kanslis föreskrift om hanteringen av projektinformation i statsrådet (SRK/688/31/2016). Föreskriften gäller för närvarande endast dokumenteringen av remissbehandlingar och registreringer av utlåtanden.

Självreglering i anslutning till lobbning

Självreglering i anslutning till lobbning förekommer i viss mån i Finland, men till största delen främst inom vissa branscher och då bygger den på frivillighet.

Edunvalvontafoorumi, som är ett nätverk av professionella inom intressebevakning, har strävat efter att ta fram gemensamma anvisningar och berett etiska anvisningar som de aktörer som ingår i forumet har förbundet sig till. År 2012 lade Edunvalvontafoorumi fram ett förslag till riksdagen och statsrådet om att låta utarbeta gemensamma etiska anvisningar för lobbning i Finland. Som förhandlingsgrund lade Edunvalvontafoorumi fram de etiska regler som forumet utarbetat. Förslaget behandlades inte vidare.

Föreningen Procom – Föreningen för kommunikations specialister i Finland rf har sammanställt egna etiska anvisningar för påverkanskommunikation. Därtill inrättade föreningen år 2014 ett register för sina medlemmar som utövar påverkanskommunikation. Medlemmarna kan frivilligt anmäla sina personuppgifter och bindningar till registret.

Utmaningen med självregleringen inom intressebevakningsområdet är att den är så splittrad och sporadisk och har en svagt förpliktande karaktär.

EU:s öppenhetsregister

Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen ingick ett avtal om ett obligatoriskt öppenhetsregister som trädde i kraft den 1 juli 2021. Avtalet ersätter det tidigare avtalet om ett frivilligt register som ingicks 2014 mellan Europaparlamentet och kommissionen.

Det obligatoriska registret fungerar enligt principen om villkorlighet. Med villkorlighet avses att registrering i registret är ett nödvändigt förhandsvillkor för att intressebevakarna ska kunna bedriva en viss verksamhet som hör till avtalets tillämpningsområde. Organen kan genom enskilda beslut bestämma för vilken typ av intressebevakningsåtgärder registrering i öppenhetsregistret ska ställas som villkor. Organen kan också införa kompletterande öppenhetsåtgärder, genom vilka intressebevakarna uppmuntras till att registrera sig. I princip är det alljämt frivilligt att registrera sig, men i praktiken uppmuntras intressebevakarna till att registrera sig genom olika tilläggsrättigheter som organen erbjuder (tillträde till lokaler, rätt att delta i arbetsgrupper och samråd osv.).

I september 2021 fanns det sammanlagt 292 finländska sammanslutningar i registret.

EU strävar aktivt efter att utveckla öppenheten i sin egen och i medlemsstaternas verksamhet. Inom EU bereds till exempel för närvarande ny EU-lagstiftning om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam. Förordningsförslaget påverkar utövandet av politisk kommunikation.

3 Målen

Syftet med öppenhetsregistret är att öka transparensen i riksdagens, statsrådets och ministeriernas beslutsfattande genom att registrera sådan påverkanskommunikation (lobbning) som de blir föremål för och som för närvarande ofta faller utanför offentlighetslagens tillämpningsområde. Genom de uppgifter som finns i registret får allmänheten och de som är föremål för påverkanskommunikation i fortsättningen mer information om dem som påverkar det politiska systemet

och statsförvaltningen, deras intressen, dem som blivit föremål för påverkan och vilka tillvägagångssätt som använts. Detta gör det lättare att bedöma hur besluten uppkommit och vilka intressen som legat bakom dem.

Lagstiftningen om öppenhetsregistret utvidgar offentlighetsprincipen till att omfatta olika former av informellt och formellt umgänge. Under de senaste decennierna har dialogen mellan beslutsfattarna, tjänstemännen och lobbyisterna ökat och blivit mer regelrätt, och nätverkssamarbete har blivit ett allt populärare fenomen. Dessa verksamhetsformer, som ofta förblir dolda för offentligheten och kommer fram först efter att besluten fattats, har ökat misstron mot besluten och hur de bereds. Aktuella offentliga uppgifter om lobbning visar att lobbningen utgör en central och viktig del av det demokratiska systemet och skingrar misstankarna mot lobbning.

Öppenhetsregistret engagerar alla aktörer som utövar lobbning och ger förutsättningar för att ta fram gemensamma spelregler, såsom god intressebevakningssed. Den förbättrade öppenheten uppmuntrar också beslutsfattarna och tjänstemännen till att utvärdera sin verksamhet, vilket ytterligare stärker det politiska och administrativa systemets integritet. Syftet med öppenhetsregistret är inte att hindra påverkanskommunikationen och dialogen i samhället, utan att göra den mer transparent och uppmuntra alla till att iaktta god intressebevakningssed och hörandepraxis.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Registreringsskyldighet för aktörer som lobbar mot riksdagen och ministerierna

Lagen föreslås innehålla bestämmelser om registreringsskyldighet för enskilda näringsidkare och juridiska personer som utövar påverkanskommunikation och rådgivning som anknyter till sådan påverkan och som bedrivs som näringsverksamhet. Denna registreringsskyldighet ska förknippas med flera begränsningar. Av de enskilda näringsidkarna gäller registreringsskyldigheten endast dem vars näringsverksamhet anknyter till påverkanskommunikation som utövas som huvudsyssla eller rådgivning i anslutning till sådan verksamhet. I fråga om juridiska personer innefattar registreringsskyldigheten inte någon motsvarande kategorisk begränsning, men exempelvis all typ av småskalig påverkanskommunikation och sedvanligt utträttande av ärenden hos en myndighet faller utanför registret. Med juridiska personer avses bland annat registrerade föreningar, aktiebolag, personbolag och stiftelser.

Syftet med lagen är att öka transparensen i riksdagens, statsrådets och ministeriernas beslutsfattande genom att registrera sådan påverkanskommunikation som utövas utanför formella arbetsgrupper och samråd, såsom remissbehandlings- och utskottssamråd. Denna mer informella påverkanskommunikation är ofta den viktigaste formen av lobbning, som för närvarande faller utanför offentlighetsprincipen. Däremot dokumenteras formell påverkan i handlingar och blir offentlig information med stöd av offentlighetslagen. Som lobbning betraktas också rådgivning som anknyter till påverkanskommunikation och som bedrivs som näringsverksamhet, varvid även konsulter som utövar lobbning i bakgrunden omfattas av öppenhetsregistret.

Skyldighet att periodiskt rapportera om lobbning och lobbingsresurser

Syftet med lagen är att öka tillgången till information om lobbning. I lagen fastställs förutom en registreringsskyldighet även en skyldighet att rapportera om påverkanskommunikation och dess resurser.

RP 98/2022 rd

I lagen föreskrivs om vilka uppgifter som ska rapporteras och med vilka intervall. Målet med bestämmelserna är att öppenhetsregistret ska innehålla aktuella och högklassiga uppgifter om lobbning. Aktörerna i öppenhetsregistret ska rapportera om sin påverkanskommunikation två gånger per år. Rapporteringsperioderna är fasta för att öppenhetsregistrets funktion ska vara förutsägbar för lobbyisterna och allmänheten. Av uppgifterna i registret ska framgå föremålen och ämnena för påverkanskommunikationen samt de huvudsakliga sätten att hålla kontakt. Därtill ska det uppges om lobbningen utövas för en klient. Förutom klientens namn ska det i fråga om konsultering redogöras för föremålen för kontakterna, ämnena och de huvudsakliga sätten att hålla kontakt.

De ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikationen ska rapporteras en gång om året i samband med den övriga rapporteringen. Syftet med den ekonomiska rapporteringen är att erbjuda information om de olika aktörernas resurser. Undersökningar visar att resurserna korrelerar med lobbningens genomslag.

Rapporteringen görs med en anmälan. Strävan är att anmälan ska organiseras så att den ger upphov till en så liten administrativ börda som möjligt.

Registermyndighet och ordnande av rådgivnings- och övervakningsverksamhet

Det föreslås att Statens revisionsverk ska anges som registermyndighet i lagen. Statens revisionsverk är ett i 90 § 2 mom. i grundlagen angivet externt revisionsorgan på högsta nivå som finns i anknytning till riksdagen och som granskar statsfinanserna och övervakar finanspolitiken samt val- och partifinansieringen. Lagen om statens revisionsverk (676/2000) innehåller närmare bestämmelser om verkets ställning, uppgifter och befogenheter. I Statens revisionsverks strategi och revisionsplan betonas att revisions- och övervakningsverksamheten hör nära samman med god förvaltning och utvecklingen av denna, där Statens revisionsverk strävar efter att vara en aktiv och central aktör.

Statens revisionsverks huvudsakliga uppgift äventyras inte av att revisionsverket anförtros de uppgifter som hör till öppenhetsregistermyndigheten, och de föreslagna bestämmelserna ter sig således inte problematiska med hänsyn till 90 § 2 mom. i grundlagen. Dessutom är Statens revisionsverk en tillräckligt trovärdig och oavhängig tillsynsmyndighet i förhållande till dem som övervakas, vilket ökar övervakningens och registrets trovärdighet. De uppgifter som planeras för öppenhetsregistermyndigheten bildar tillsammans med statens revisionsverks nuvarande uppgifter en tydlig och naturlig helhet, som i synnerhet främjar Statens revisionsverks strategiska mål om att stärka den offentliga förvaltningens integritet och goda förvaltning. Av central betydelse är även det att de kostnader som öppenhetsregistermyndighetens uppgifter ger upphov till i sin helhet ska täckas med anslag som reserverats för detta ändamål, vilket innebär att skötseln av uppgifterna i anslutning till öppenhetsregistret inte äventyrar Statens revisionsverks övriga verksamhet, framför allt inte dess huvudsakliga uppgift.

Grundlagsutskottet har i sin tidigare tolkningspraxis betonat vikten av en helhetsbedömning när det gäller att avgöra om nya uppgifter lämpar sig för Statens revisionsverk. Ur helhetsperspektiv verkar Statens revisionsverk av alla de myndigheter som analyserats lämpa sig bäst för de uppgifter som hör till öppenhetsregistermyndigheten. I kapitel 4.3.4 redogörs närmare för vilken effekt uppgifterna har på Statens revisionsverk. Konsekvenser för myndigheterna och de politiska beslutsfattarna.

Elektroniskt register

Det föreslås att uppgifterna i öppenhetsregistret i sin helhet ska publiceras i webbtjänsten avoimuusrekisteri.fi, som ska administreras av Statens revisionsverk.

Uppgifterna förvaras i 10 år i det offentliga öppenhetsregistret, varefter de arkiveras permanent för forskningsbruk och annan granskning.

Delegation

Det föreslås att Statens revisionsverk ska tillsätta en delegation med uppgift att följa upp öppenhetsregistrets verksamhet, att ta initiativ till utveckling av verksamheten samt att vara officiellt samarbetsorgan för de intressentgrupper som lagen gäller. Delegationens huvudsakliga uppgift är att engagera de intressentgrupper som hör till lagens tillämpningsområde i genomförandet och uppföljningen av lagen och i utvecklingen av en god intressebevakningskultur.

Internationella exempel visar att denna typ av engagemang är en ytterst viktig faktor när det gäller att säkerställa en lyckad verkställighet av lagstiftningen om lobbingsregister. Intressebevakningsorganisationerna har bedrivit ett inofficiellt nätverk, Edunvalvontafoorumi, som fört samman alla aktörer som arbetar med intressebevakning. Nätverket har arbetat för att skapa en gemensam grund och förståelse för utvecklingen av intressebevakningskulturen och lagstiftningen om intressebevakning. En utmaning med nätverket har varit att det endast omfattar de aktörer som bedriver yrkesmässig intressebevakning, och dessutom har nätverkets verksamhet varit inofficiell. Det kan således anses vara motiverat att tillsätta en officiell delegation för att åstadkomma ett samarbetsorgan som består av representanter för alla intressentgrupper och som har ett officiellt mandat att vara ett samarbetsorgan.

God intressebevakningssed

Det föreslås att den av Statens revisionsverk tillsatta delegationen utöver sina andra uppgifter ska utarbeta rekommendationer om god intressebevakningssed. Målet är att genom god intressebevakningssed skapa en enhetligare etisk uppförandekod för intressebevakning, som främjar utvecklingen av en god intressebevakningskultur och bidrar till att denna kultur förankras bland de aktörer som hör till lagens tillämpningsområde. Aktörerna är inte skyldiga att iaktta god intressebevakningssed, men alla som lämnar en registreringsanmälan kan om de så vill uppge att de förbinder sig att iaktta anvisningarna.

Allmänna dataskyddsförordningen och det handlingsutrymme den medger

Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i EU:s allmänna dataskyddsförordning (2016/679) och i den nationella allmänna lag som kompletterar förordningen, dvs. dataskyddslagen (1050/2018). I fråga om behandlingen av personuppgifter i anslutning till öppenhetsregistret gäller det att säkerställa att personuppgifterna behandlas enligt de krav som ställs i den allmänna lagstiftningen om dataskydd och att lagstiftningen om registret genomförs inom det handlingsutrymme som den allmänna dataskyddsförordningen medger.

Behandlingen av personuppgifter ska bygga på en sådan allmän rättslig grund som avses i artikel 6 i den allmänna dataskyddsförordningen. En lämplig rättslig grund för den behandling av personuppgifter som Statens revisionsverk utför i anslutning till öppenhetsregistret kan lämpa sig

artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen, enligt vilken behandling av personuppgifter är laglig när behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Lagen om öppenhetsregistret utgör en sådan förpliktelse.

Personuppgiftsbehandlingen kan dock inte grunda sig direkt på artikel 6.1 c i den allmänna dataskyddsförordningen, utan grunden för behandlingen ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Eftersom det inte finns någon lagstiftning om detta måste det föreskrivas separat om behandling av personuppgifter i anslutning till öppenhetsregistret.

Syftet med registret är att öka transparensen i beslutsfattandet på statlig nivå genom att registrera uppgifter om sådan påverkanskommunikation (lobbning) som beslutsprocessen blir föremål för. Genom de uppgifter som finns i registret får allmänheten och de som är föremål för påverkanskommunikation i fortsättningen mer information om dem som påverkar det politiska systemet och statsförvaltningen, deras intressen, dem som blivit föremål för påverkan och vilka tillvägagångssätt som använts. Det föreslagna öppenhetsregistret kan med beaktande av de ovan angivna grunderna anses uppfylla kravet på ett mål av allmänt intresse, och det kan anses vara proportionellt i förhållande till det mål som eftersträvas med tanke på de fördelar som uppnås genom registret och som beskrivs närmare i propositionen. De fördelar som eftersträvas kan inte uppnås utan behandling av personuppgifter.

Enligt artikel 6.3 i den allmänna dataskyddsförordningen kan den rättsliga grunden innehålla särskilda bestämmelser om exempelvis de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, för vilka ändamål personuppgifterna får lämnas ut, lagringstid samt typer av behandling och förfaranden för behandling. I den föreslagna lagen används det handlingsutrymme som artikel 6.3 i dataskyddsförordningen medger.

4.2 Vidareutvecklingsbehov

Under föregående valperiod beslutade den parlamentariska arbetsgruppen under talman Risikos ledning enhälligt att föreslå att öppenhetsregistret inledningsvis ska tas i användning endast på statlig nivå. Arbetsgruppen ansåg emellertid att det senare bör övervägas om lagstiftningen om öppenhetsregistret kunde utvidgas till kommunal och regional nivå, utifrån erfarenheterna av öppenhetsregistret på statlig nivå. Den respons som erhöles vid de samråd som genomfördes under beredningen av öppenhetsregistret överensstämde med arbetsgruppens synpunkt. Det föreslås att en utvidgning av registret till region- och kommunnivå ska övervägas i samband med uppföljningen och efterhandsutvärderingen av lagen om öppenhetsregistret.

I samband med verkställigheten ska myndigheternas gällande praxis för dokumentering av samarbete med intressentgrupper i den mån det är möjligt preciseras och systematiseras i fråga om officiella samråd.

Myndigheterna ska i fortsättningen fästa allt större vikt vid god praxis när det gäller samarbetet med intressentgrupper och erbjuda sin personal utbildning och anvisningar om hur man bedriver ett högklassigt intressentsamarbete som är förenligt med god förvaltningsd.

4.3 De huvudsakliga konsekvenserna

4.3.1 Konsekvenser för medborgarnas ställning

Konsekvenser för medborgarnas förtroende och tillgång till information

Öppenhetsregistret förbättrar på ett betydande sätt medborgarnas tillgång till information om lobbning mot riksdagen och ministerierna. I fortsättningen får enskilda medborgare, forskare och medierna heltäckande information om vilka typer av aktörer som strävar efter att påverka riksdagens och ministeriernas politiska beslutsfattare och tjänstemän, och i vilka ärenden påverkan utövas. Den information som fås från öppenhetsregistret gör det lättare att bedöma hur besluten uppkommit, vilka intressen som legat bakom dem och vilken effekt lobbningen har haft. Framför allt medierna och forskarna förväntas utnyttja den information som öppenhetsregistret erbjuder, vilket torde förbättra informationens slagkraft och medborgarnas tillgång till information om lobbning på både kort och lång sikt.

Öppenhetsregistret stärker på tre sätt genomförandet av offentlighetsprincipen i fråga om lobbning. För det första utvidgar öppenhetsregistret offentlighetsprincipen till att gälla även sådan verksamhet i riksdagen och vid ministerierna som inte nödvändigtvis ger upphov till något dokument. Enligt offentlighetslagen har var och en rätt att ta del av en offentlig myndighetshandling, men såsom det har konstaterats i bedömningen av nuläget i kapitel 2 faller en stor del av påverkanskommunikationen för närvarande utanför denna princip. I fortsättningen kommer denna typ av mer inofficiell, nätverksartad kommunikation, som grundar sig på att bygga relationer och som utnyttjas i hög grad inom påverkanskommunikation, i och med öppenhetsregistret helt klart att omfattas av offentlighetsprincipen. För det andra förbättrar öppenhetsregistret också förutsättningarna för att lämna begäranden om information enligt offentlighetslagen i anslutning till myndigheternas lobbning, eftersom den som lämnat begäran om information utifrån de uppgifter som finns i öppenhetsregistret lättare kan hänföra begäranden om information till rätt dokument. För det tredje leder öppenhetsregistret till att de politiska beslutsfattarna och deras assistenter allt tydligare omfattas av offentlighetsprincipen, vilket förbättrar allmänhetens möjlighet att följa den dialog som förs kring det politiska beslutsfattandet. Öppenhetsregistrets konsekvenser för de politiska beslutsfattarnas och tjänstemännens verksamhet bedöms närmare i kapitel 4.3.4.

Den ökade öppenheten förväntas på längre sikt stärka allmänhetens förtroende för det politiska beslutssystemet. Det är dock viktigt att lagstiftningen om öppenhetsregistret är trovärdig, att öppenhetsregistret omfattar de olika lobbyisterna på bred front och att uppgifterna i registret är korrekta. Om så inte är fallet, vilket i viss mån har hänt i fråga om Österrikes lobbingsregister som behandlas i kapitel 5.2, kan en regleringsmekanism såsom öppenhetsregistret till och med ha en negativ effekt på allmänhetens förtroende.

Målet har varit att bereda lagstiftningen om öppenhetsregistret så att inga luckor som gör det möjligt att kringgå lagstiftningen och som påverkar registrets tillförlitlighet och trovärdighet kan uppstå. Följaktligen har det varit nödvändigt att ge en ganska bred definition av begreppet lobbning, för att lagstiftningen ska omfatta så många olika lobbingsmetoder som möjligt. Vidare har man strävat efter att de olika begränsningarna av anmälningsskyldigheten i första hand ska grunda sig på verksamheten, så att anmälningsskyldigheten i första hand fastställs utifrån den verksamhet som bedrivs, inte till exempel utifrån aktörens karaktär eller storlek. Detta innebär att alla de aktörer som bedriver sådan verksamhet som definieras som lobbning i regel är skyldiga att anmäla sin verksamhet till öppenhetsregistret. Detta har också på ett betydande sätt ansetts bidra till att lobbning börjar accepteras på bredare front, i och med att öppenhetsregistret

i regel omfattar alla former av lobbning. Registret resulterar alltså inte i någon ”svart lista” över vissa aktörer, exempelvis konsultlobbyister, utan det ger en helhetsbild över mångfalden av aktörer inom lobbning. Detta anses stärka uppfattningen att lobbning utgör en normal del av demokratiskt beslutsfattande.

I hur stor utsträckning medborgarnas tillgång till information om lobbning på statlig nivå förbättras beror på omfattningen av öppenhetsregistrets tillämpningsområde. Med det föreslagna tillämpningsområdet ökar tillgången till information om lobbning mot riksdagen och ministerierna. Undersökningar har visat att största delen av all påverkanskommunikation riktas mot riksdagen och ministerierna (Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2021:6), vilket innebär att tillämpningsområdet omfattar de viktigaste föremålen för lobbning samt berednings- och beslutsprocesserna på statlig nivå. Underföljande regeringsperiod ska det utifrån erhållna erfarenheter bedömas om öppenhetsregistrets tillämpningsområde bör utvidgas i enlighet med vad som föreslås i kapitel 9. Detta antas i inledningsskedet minska utmaningarna i tillämpningen av öppenhetsregistret (bl.a. i kontakter med myndigheter) som eventuellt även kan påverka öppenhetsregistrets tillförlitlighet i allmänhetens ögon. Öppenhetsregistrets tillämpningsområde behandlas mer ingående i kapitel 5.1, där de olika tillämpningsalternativen övervägs närmare.

Informationen i öppenhetsregistret ska också vara tillräckligt högklassig. Öppenhetsregistret ska innehålla aktuella uppgifter om föremål för lobbning, lobbyister och lobbingsverksamhet för att de mål som ställts för registret ska kunna uppnås. Samtidigt innebär det att den administrativa bördan på de aktörer som utövar lobbning kommer att öka. Målet har emellertid varit att hitta en balanserad lösning för öppenhetsregistret som beaktar de aspekter kring medborgarnas tillgång till information och lobbyisternas administrativa börda som behandlas närmare i kapitlen 4.3.2 och 4.3.3.

Det att öppenhetsregistret är obligatoriskt gör uppgifterna i registret tillförlitligare, eftersom alla anmälningsskyldiga ska registrera sig och anmäla sin verksamhet till öppenhetsregistret. För att kunna förbättra öppenhetsregistret tillförlitlighet och trygga medborgarnas tillgång till information måste registermyndigheten också ha tillräckliga tillsyns- och sanktionsbefogenheter. Registermyndighetens tillsyns- och sanktionsförfaranden och deras effekter analyseras närmare i specialmotiveringen.

Den verksamhetscentrerade definitionen av begreppet lobbning, registrets offentlighet samt registermyndighetens tillsyns- och sanktionsbefogenheter anses tillsammans på ett betydande sätt minska risken för att lagstiftningen om öppenhetsregistret börjar kringgås eller att öppenhetsregistret börjar användas exempelvis i hybridpåverkanssyfte. Riskerna för försummelser i anslutning till öppenhetsregistret behandlas närmare i kapitel 7 i specialmotiveringen.

Konsekvenserna för medborgarnas deltagande, organisering och näringsfrihet

I öppenhetsregistret införs inga uppgifter om privatpersoners kontakter, oorganiserad samhällsaktivitet eller partiverksamhet. Öppenhetsregistret påverkar således på inget sätt allmänhetens rätt till inflytande, som tryggas i 14 § i grundlagen. I syfte att trygga medborgarnas rätt att delta har lagens tillämpningsområde begränsats så att lagen inte omfattar småskalig påverkanskommunikation som utövas av enskilda näringsidkare och juridiska personer och som påminner om enskilda medborgares påverkanskommunikation. En småföretagares eller lokal organisations främjande av ett aktivt personligt ärende jämförs exempelvis med en enskild medborgares politiska påverkanskommunikation och ska således inte registreras.

Öppenhetsregistret anses inte heller få några konsekvenser för medborgarnas grundläggande rättigheter att organisera sig i samhället eller idka näringsverksamhet, trots att det påverkar verksamhet som bedrivs av organiserade aktörer inom civilsamhället och av företag. Dessa konsekvenser, vars bedömning man har betonat vid de samråd som ordnats under beredningen, behandlas separat i kapitlen 4.3.2, Konsekvenser för civilsamhället, och 4.3.3, Konsekvenser för företagen. Öppenhetsregistrets betydelse för medborgarnas rätt att delta samt för förenings- och näringsfriheten behandlas närmare i kapitel 11.

Konsekvenser för skyddet för privatlivet och personuppgiftsskyddet

I anslutning till öppenhetsregistret behandlas sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 i den allmänna dataskyddsförordningen. Bland dessa kan nämnas uppgifter om politiskt arbete som utförs av riksdagsledamöter, ministrar, statssekreterare som utnämnts för en ministers mandatperiod och ministrarnas specialmedarbetare samt uppgifter som gäller enskilda näringsidkares påverkanskommunikation, med hjälp av vilka det i princip är möjligt att få information om den enskilda näringsidkarens politiska åsikter och verksamhet. Vidare ska uppgifter om enskilda näringsidkares medlemskap i arbetsmarknadsorganisationer betraktas som särskilda kategorier av personuppgifter.

Det är i regel förbjudet att behandla sådana särskilda kategorier av personuppgifter som nämns i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Förbudet tillämpas inte om behandlingen bygger på någon grund som anges i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen. När det gäller öppenhetsregistret är det fråga om sådan behandling som enligt artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen är nödvändig av hänsyn till ett allmänt intresse på grundval av medlemsstaternas nationella rätt och 6 § 1 mom. 2 punkten i dataskyddslagen.

Riksdagsledamöter, ministrar, statssekreterare som utnämnts för en ministers mandatperiod och ministrarnas specialmedarbetare, riksdagens generalsekreterare och biträdande generalsekreterare samt ministeriernas kanslichefer och avdelningschefer är de viktigaste aktörerna i besluts-systemet som ofta blir föremål för lobbning. En förutsättning för att de målsättningar som fastställts för lagen om öppenhetsregistret ska kunna uppnås är att den lobbning som dessa aktörer blir föremål för kan specificeras på personnivå. De uppgifter som registreras om riksdagsledamöter, ministrar, statssekreterare som utnämnts för en ministers mandatperiod och ministrarnas specialmedarbetare, riksdagens generalsekreterare och biträdande generalsekreterare samt ministeriernas kanslichefer och avdelningschefer gäller endast deras verksamhet i beslutsfatarrollen i fråga, inte deras privatliv eller verksamhet i någon annan roll i samhället (exempelvis som kommunalpolitiker eller något annat förtroendeuppdrag). Det kan de facto vara svårt att skilja mellan olika roller. I och med att uppgifterna i öppenhetsregistret är offentliga är det också möjligt för sådana föremål för påverkanskommunikation som specificerats på personnivå att självständigt granska uppgifter som gäller dem själva och anmäla eventuella fel. Det faktum att registrets tillämpningsområde begränsas till att gälla endast sådan påverkanskommunikation som utövas av enskilda näringsidkare och juridiska personer, och det att de uppgifter som registreras om påverkanskommunikationen är av så allmän karaktär, minskar emellertid avsevärt risken för att andra uppgifter än de uppgifter som avses i lagen om öppenhetsregistret registreras. Dessutom har personer som specificeras på personnivå i öppenhetsregistret med stöd av dataskyddsförordningen rätt att begära att felaktiga personuppgifter ska rättas. Uppgifterna om påverkanskommunikation finns offentligt tillgängliga via datanätet i tio år, varefter de arkiveras för forskningsbruk.

När det gäller enskilda näringsidkare innehåller uppgifterna om näringsverksamhet, såsom firmanamn, personuppgifter. Av denna anledning kan uppgifter om enskilda näringsidkares påverkanskommunikation som förs in i öppenhetsregistret anses innehålla sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och som avslöjar personens politiska åsikter och eventuella medlemskap i ett fackförbund. I fråga om enskilda näringsidkare gäller det att fästa vikt vid att lagen inte tillämpas på enskilda näringsidkare som inte bedriver påverkanskommunikation eller rådgivning i anslutning till påverkanskommunikation som huvudsyssla. Med anledning av denna begränsning antas öppenhetsregistret komma att innehålla endast uppgifter om aktörer som utövar lobbning som näringsverksamhet, varvid uppgifterna snarare gäller näringsverksamhet än politisk verksamhet.

Principen om ändamålsbundenhet förutsätter att personuppgifter alltid ska samlas in för ett visst, uttryckligt och lagligt ändamål, och de får inte behandlas senare på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Ändamålet med de personuppgifter som förs in i öppenhetsregistret anknyter till offentliggörande av påverkanskommunikation, och uppgifterna avses användas senare i syfte att bedöma beslutsfattandet i det politiska systemet. Grundlagsutskottet har ansett att personuppgifter kan offentliggöras som en offentlig informationstjänst, om det finns godtagbara grunder för detta med avseende på rättsskyddsgarantierna och målen med de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 65/2014 rd, s. 4/II—5/I, GrUU 32/2008 rd s. 2/I—3/II). Öppenhetsregistret kan anses bygga på sådana vägande grunder som behandlas närmare i motiveringen till lagstiftningsordningen i kapitel 11.

Rätten att få uppgifter enligt 10 § i lagen om öppenhetsregistret har samband med utredning av olika typer av försummelse. Syftet med dessa utredningar är i sista hand att trygga öppenhetsregistrets funktion och tillförlitlighet samt rättsskyddet för de anmälningsskyldiga och för dem som är föremål för påverkanskommunikation. Myndigheternas rätt att få uppgifter innebär alltid ett ingripande i skyddet för privatlivet, och genom att begränsa rätten att få uppgifter kan man påverka omfattningen av detta ingripande. Rättigheterna att få uppgifter enligt lagen om öppenhetsregistret har specificerats för olika situationer av misstänkt försummelse och för uppgifter som är nödvändiga för att dessa situationer ska kunna utredas. Eftersom rätten att få uppgifter i praktiken kan gälla väldigt olika kontaktsituationer har rätten att få uppgifter begränsats till en utredning som redogör för kontaktens art i stället för att primärt material i anslutning till kontakten måste lämnas in, såsom e-postmeddelanden. En utredning kan begäras av såväl den anmälningsskyldiga som föremålet för påverkanskommunikationen, vilket gör det möjligt att få jämförelseuppgifter. Detta anses vara en tillräckligt effektiv metod för att utreda misstänkta fall av försummelse med tanke på att dataombudsmannen och polisen i vissa enskilda fall i anslutning till lagen om öppenhetsregistret, som behandlas i motiveringen till 9 §, har möjlighet att utnyttja mer omfattande rättigheter att få information för att kunna utreda en situation.

I regel är det således inte i den omfattning som skulle behövas för tillsynen över öppenhetsregistret ändamålsenligt eller ens möjligt att i enlighet med de krav som grundlagsutskottet ställer utvidga rätten att få uppgifter till att omfatta primära material. Endast när det gäller i 10 § 1 mom. 5 punkten avsedd rätt att få information i syfte att utreda misstänkta försummelse i anslutning till ekonomiska uppgifter är det ändamålsenligt att binda rätten till nödvändiga primära material, med hjälp av vilka de ekonomiska uppgifternas riktighet kan utredas.

Propositionens förhållande till den allmänna dataskyddsförordningen bedöms närmare i kapitel 4.1 i avsnittet Allmänna dataskyddsförordningen och det handlingsutrymme den medger, i kapitel 4.3.1 i specialmotiveringen och i förhållande till skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna i avsnitt 11.

4.3.2 Konsekvenser för civilsamhället

Lagstiftningen om öppenhetsregistret får konsekvenser för det organiserade civilsamhället, men konsekvenserna bedöms som helhet vara ändamålsenliga, rimliga och proportionerliga med beaktande av målsättningarna för lagstiftningen. Konsekvenserna anknyter till föreningarnas och stiftelsernas administrativa börda och till eventuella ändringar i deras samhälleliga påverkanskommunikation. Konsekvenserna gäller endast sådana föreningar och stiftelser som utövar långsiktig och systematisk påverkanskommunikation. Lagstiftningen omfattar dock inte partiverksamhet. På så sätt undviker man en situation där lagstiftningen försvårar partiernas interna verksamhet och begränsar medborgarnas politiska rättigheter.

Som det sägs ovan i kapitel 2.1 är det svårt att bedöma exakt hur många företag som utövar påverkanskommunikation. Högst 20 procent av alla aktiva föreningar, som uppskattas uppgå till cirka 24 000, antas emellertid bli tvungna att se över sin verksamhet i förhållande till de skyldigheter som följer av lagen om öppenhetsregistret. Sannolikt kommer inte alla dessa att ingå i registret, eftersom småskalig påverkanskommunikation inte omfattas av lagstiftningen. Det är därför mer sannolikt att registret kommer att innefatta riksomfattande föreningar med avlönad personal än regionala föreningar och föreningar som drivs av frivilliga, eftersom de förstnämnda betydligt oftare håller kontakt med beslutsfattare på statlig nivå och myndigheter.

Någon exakt information om stiftelsernas påverkanskommunikation finns inte. När det gäller stiftelser kan man dock anta att påverkanskommunikation i första hand utövas av stora och betydande stiftelser som har kapacitet att utöva regelbunden påverkanskommunikation.

I det stora hela antas största delen av föreningarna och stiftelserna falla utanför lagstiftningens tillämpningsområde. Detta beror på att de inte utövar påverkanskommunikation på statlig nivå eller på att deras påverkanskommunikation är småskalig.

Föreningarnas och stiftelsernas växande administrativa börda

Den föreslagna lagstiftningen kommer att öka den administrativa bördan på alla de föreningar och stiftelser som bedriver systematiskt och långsiktigt påverkansarbete. Den administrativa bördan på dessa föreningar och stiftelser kommer att öka i och med att lagstiftningen om öppenhetsregistret förpliktar dem att registrera sig och med jämna mellanrum rapportera om sin påverkanskommunikation och om rådgivning i anslutning till denna. Den administrativa bördan uppskattas dock förbli liten och skäligen för alla föreningar och stiftelser som omfattas av lagstiftningen.

Den administrativa bördans storlek är beroende av påverkanskommunikationens volym och omfattning. Ju aktivare och mer omfattande en förenings eller stiftelses påverkanskommunikation är, desto större administrativ börda ger den upphov till. Den administrativa bördan ökar dock inte lineärt med påverkanskommunikationen, utan den är beroende av hur omfattande påverkanskommunikation det är fråga om. Detta beror på att de rapporter som lämnas om verksamheten är sammanfattande och allmänna, och de gäller alltså inte enskilda kontakter eller konsultationer. Den administrativa bördan kan således anses hållas på en måttlig nivå och i rätt proportion till den utövade påverkanskommunikationens omfattning och relevans.

Den största administrativa bördan som lagstiftningen ger upphov till antas drabba föreningar som utövar aktiv påverkanskommunikation på bred front och som har stora resurser och betydande samhälleliga intressen. Som exempel kan nämnas olika centralorganisationer för intresse-

och frivilligorganisationer, vars påverkanskommunikation är omfattande och täcker största delen av den påverkanskommunikation som utövas av föreningar och stiftelser och som hör till lagstiftningens tillämpningsområde. Centralorganisationerna har avlönad personal som sköter påverkanskommunikationen eller i övrigt bra resurser för påverkanskommunikation, vilket enligt undersökningarna gör det möjligt att på ett mer omfattande och effektivare sätt påverka i olika frågor (Statsrådets publikationsserie för utrednings- och forskningsverksamhet 59/2016). För dessa föreningar orsakar lagstiftningen en större administrativ börda än för mindre organisationer och stiftelser, som i regel begränsar sin påverkanskommunikation till vissa specifika frågor. Den administrativa bördan kan i detta fall anses vara proportionerlig i förhållande till påverkanskommunikationens omfattning och relevans samt aktörernas resurser.

Den administrativa bördan som orsakas av föreningarna och stiftelserna poängterades helt klart vid de samråd som ordnades under beredningen. Bördan förväntades fördela sig på ett ändamålsenligt och proportionerligt sätt mellan de olika aktörerna beroende på verksamhetens natur och relevans. Samtidigt konstaterades emellertid att ett ändamålsenligt register förutsätter att den administrativa bördan ökar i viss mån för alla föreningar och stiftelser som omfattas av lagstiftningen. Oro uttrycktes särskilt över den administrativa börda som drabbar små föreningar som drivs av frivilliga och som inte har avlönad personal. Den påverkanskommunikation som dessa aktörer utövar är dock ytterst sporadisk, och den kanaliseras ofta till formella samråd och kan innehålla frivilligverksamhet på gräsrotsnivå. Aktörerna kan till exempel aktivera sig till att delta i remissbehandlingen av något lagprojekt eller i ett informationsmöte, till vilket den minister som ansvarar för behandlingen av ärendet har bjudits in. Påverkanskommunikationen kan också ha samband med frivilligverksamhet på gräsrotsnivå, där medlemmarna sporras till att kontakta beslutsfattarna personligen. All denna typ av verksamhet faller utanför lagens tillämpningsområde. Med andra ord uppstår det oftast ingen administrativ börda för de aktörer som inte omfattas av registreringskyldigheten. Även det att tillämpningsområdet begränsas till riksdagen och ministerierna beräknas lindra den administrativa bördan, i och med att kontakter till ämbetsverk inom olika förvaltningsområden eller andra aktörer inom statsförvaltningen inte behöver anmälas. Framför allt i inledningsskedet antas begränsningen av tillämpningsområdet underlätta tillämpningen av lagen och anmälningsförfarandet, vilket bidrar till att minska den belastning som öppenhetsregistret ger upphov till. Öppenhetsregistrets tillämpningsområde behandlas mer ingående i kapitel 5.1, där de olika tillämpningsalternativen övervägs närmare.

Utifrån undersökningar kan man anta att sådan påverkanskommunikation som ska registreras i öppenhetsregistret kräver betydande resurser av aktörerna. Resurserna är inte enbart beroende av avlönad personal, utan också av nätverk, kunnande och de medlemmar som ligger bakom föreningen. Det innebär att det också bakom en liten aktör kan finnas betydande resurser som gör det möjligt att utöva aktiv och omfattande påverkanskommunikation. Detta har framkommit i Irland, där det har ansetts vara en dålig lösning att ur lobbingsregistret utesluta föreningar som drivs av frivilliga, eftersom detta de facto har lett till att betydande, små föreningar, som trots allt opererar med starka resurser, har fallit utanför lagstiftningen. Av denna anledning har lagen om öppenhetsregistret byggts upp så att registreringskyldigheten, och den administrativa börda som följer av denna, alltid grundar sig på aktörens påverkanskommunikation, varvid den administrativa bördan kan anses falla på varje aktör i rätt proportion och på ett ändamålsenligt sätt utgående från påverkanskommunikationens relevans och omfattning.

Konsekvenser för civilsamhällets möjligheter att delta och påverka

Under beredningen av öppenhetsregistret har det uttryckts en oro över vilka konsekvenser registret får för civilsamhällets möjligheter att delta och påverka. Den största oron har gällt den

administrativa bördan, som befaras försvåra de små aktörernas möjligheter att utöva påverkanskommunikation och delta i samhällsdebatten. Lagen kommer dock inte att tillämpas vare sig på frivilligverksamhet på gräsrotsnivå eller på majoriteten av alla små föreningar och stiftelser, vars påverkanskommunikation ofta är sporadisk och småskalig. Som det sägs i avsnittet om den administrativa bördan har lagstiftningen dessutom byggts upp så att små aktörers aktivitet inte automatiskt ökar deras administrativa börda. Den administrativa bördan förväntas således inte minska civilsamhällsaktörernas aktivitet och möjligheter att delta i samhällsdebatten.

Däremot kan öppenhetsregistret indirekt bidra till att möjligheterna att delta och påverka ökar, i synnerhet bland mindre aktörer. Enligt en utredning som genomförts av delegationen för medborgarsamhällspolitik⁶ efterlyser organisationerna jämlikare möjligheter att delta i förvaltningens beredning. Forskningar visar att påverkansmöjligheterna för närvarande koncentrerar sig till de stora intressebevakningsorganisationerna, som har resurser att utöva påverkanskommunikation på bred front (Statsrådets publikationsserie för utrednings- och forskningsverksamhet 59/2016). I och med att beredningen i allt högre grad övergår till tjänstemannaberedning och informella nätverk blir aktörernas ställning och resurser allt mer avgörande i påverkanskommunikationen (Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2021:16). Som det sägs i kapitel 4.3.4, Konsekvenser för myndigheterna och de politiska beslutsfattarna, antas öppenhetsregistret på lång sikt påverka myndigheternas samrådspraxis, så att myndigheterna fäster allt mer vikt vid att olika intressentgrupper ska höras på ett jämlikt sätt. Detta förväntas förbättra framför allt de mindre aktörernas möjligheter att påverka och delta. Samtidigt får de bättre möjligheter att lyfta fram sin verksamhet, vilket kan uppmuntra olika organisationer ännu mer till samhällsaktivitet och hjälpa myndigheterna att på bredare front identifiera intressentgrupper inom sitt förvaltningsområde.

4.3.3 Konsekvenser för företagen

Lagstiftningen om öppenhetsregistret får konsekvenser för företagens verksamhet, men konsekvenserna bedöms som helhet vara rimliga och proportionerliga med beaktande av målsättningarna för lagstiftningen. Syftet med lagstiftningen om öppenhetsregistret är inte att dämpa företagets samhällsaktivitet, utan att sporra olika typer av företag till att påverka det statliga beslutsfattandet.

Konsekvenserna anknuter till företagets administrativa börda, eventuella förändringar i deras samhälleliga påverkanskommunikation samt konsultlobbningsmarknaden. Konsekvenserna gäller endast sådana företag som utövar systematisk och långsiktig påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation på statlig nivå.

Som det sägs ovan i kapitel 2.1 är det svårt att bedöma exakt hur många företag som utövar påverkanskommunikation. Högst några procent av alla företag som har omsättning antas emellertid bli tvungna att se över sin verksamhet i förhållande till de skyldigheter som följer av lagen om öppenhetsregistret. Sannolikt kommer inte alla dessa att ingå i öppenhetsregistret, framför allt eftersom småskalig påverkanskommunikation inte omfattas av lagstiftningen. Man kan anta att registret kommer att innehålla större företag eller sådana mindre företag som utövar synnerligen betydande påverkanskommunikation.

⁶ [Rapporten Järjestöjen rooli ja osallisuus julkisen hallinnon valmistelu- ja päätöksentekoprosesseissa](#)

I det stora hela antas emellertid största delen av företagen falla utanför lagstiftningens tillämpningsområde. Detta beror på att de inte utövar påverkanskommunikation på statlig nivå eller på att deras påverkanskommunikation är småskalig.

Företagens växande administrativa börda

Den föreslagna lagstiftningen kommer att öka den administrativa bördan på alla de företag som bedriver systematisk och långsiktig påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation. Den administrativa bördan på dessa företag kommer att öka i och med att lagstiftningen om öppenhetsregistret förpliktar företagen att registrera sig och med jämna mellanrum rapportera om sin påverkanskommunikation och om rådgivning i anslutning till denna.

Den administrativa bördans storlek är beroende av påverkanskommunikationens och den relaterade rådgivningens volym och omfattning. Ju aktivare och mer omfattande ett företags påverkanskommunikation eller relaterade rådgivning är, desto större administrativ börda ger den upphov till. Den administrativa bördan ökar dock inte lineärt med påverkanskommunikationen eller rådgivningen, utan den är beroende av hur omfattande verksamhet det är fråga om. Detta beror på att de rapporter som lämnas om verksamheten är sammanfattande och allmänna, och de gäller alltså inte enskilda kontakter eller konsultationer, såsom mötesjournaler. Den administrativa bördan kan således anses hållas på en måttlig nivå och i rätt proportion till den utövade påverkanskommunikationens omfattning och relevans.

Den kvantitativt största administrativa bördan som lagstiftningen ger upphov till faller på sådana företag som erbjuder konsulttjänster i anslutning till påverkanskommunikation och som antingen bedriver denna kommunikation för sin kunds räkning, ger kunden råd om påverkanskommunikation eller för egen räkning är i kontakt med dem som är föremål för påverkanskommunikationen. Denna typ av företag bedriver storskalig verksamhet som omfattas av lagstiftningen och kommer således sannolikt att känna av en större administrativ börda än andra företag. Den administrativa bördan är dock beroende av vilka verksamhetsmetoder konsultföretaget använder och hur många kunder det har. Ju mer ett konsultföretag samlar in information och bedriver lobbyingsverksamhet för egen räkning, bedriver direkt påverkanskommunikation i stället för sina kunder eller erbjuder rådgivning i anslutning till påverkanskommunikation, desto större blir deras administrativa börda. Den administrativa bördan kommer därför sannolikt att öka bland de mest betydande och största aktörerna på konsultmarknaden i anslutning till påverkanskommunikation. Samtidigt har dessa företag vanligtvis goda administrativa resurser, som kan utnyttjas i rapporteringen.

Den administrativa bördan torde också öka bland sådana företag som bedriver egen påverkanskommunikation med stora resurser och betydande samhällliga intressen, som kan gälla en hel bransch eller t.o.m. flera branscher. I sådana fall blir påverkanskommunikationen omfattande, i och med att det finns fler aktörer och mer att påverka. Dessa företag är ofta storföretag, såsom börsbolag. De har avlönad personal som sköter påverkanskommunikationen eller i övrigt bra resurser för påverkanskommunikation. De kan påverka olika frågor effektivare och på betydligt bredare front, eftersom de har betydande resurser för påverkanskommunikation. För denna typ av företag medför lagstiftningen en större administrativ börda än för mindre företag. Den administrativa bördan kan emellertid i detta fall anses vara proportionerlig i förhållande till påverkanskommunikationens omfattning och relevans samt företagets resurser.

I fråga om små och medelstora företag som bedriver påverkanskommunikation som omfattas av lagstiftningen är det oftast företagets egen bransch som är föremål för det samhällliga intresset och påverkanskommunikationen. Jämfört med de ovan beskrivna större företagen har

dessa företag följaktligen färre aktörer och frågor att påverka. Den administrativa börda som de orsakas av lagstiftningen blir således avsevärt mindre, även om de bedriver en aktiv påverkans-kommunikation.

Företagens administrativa börda lyftes tydligt fram vid de samråd som ordnades under beredningen. Förhoppningen var att bördan fördelar sig på ett proportionerligt sätt mellan de olika företagsaktörerna beroende på påverkanskommunikationens natur och relevans. Samtidigt konstaterades emellertid att ett ändamålsenligt register förutsätter att den administrativa bördan ökar i viss mån för alla företag som omfattas av lagstiftningen. De viktigaste faktorerna som kan begränsa den administrativa bördan ansågs vara en tillräckligt allmän rapportering av påverkanskommunikation, en kontrollerbar rapporteringscykel samt ett effektivt och enkelt rapporteringssystem. Dessa faktorer har uppmärksammats under lagberedningen, och följaktligen anses den administrativa bördan bli skäligen för alla aktörer. Även det att tillämpningsområdet begränsas till riksdagen och ministerierna beräknas lindra den administrativa bördan, i och med att kontakter till ämbetsverk inom olika förvaltningsområden eller andra aktörer inom statsförvaltningen inte behöver anmälas. Framför allt i inledningsskedet antas begränsningen av tillämpningsområdet underlätta tillämpningen av lagen och anmälningsförfarandet, vilket bidrar till att minska den belastning som öppenhetsregistret ger upphov till. Öppenhetsregistrets tillämpningsområde behandlas mer ingående i kapitel 5.1, där de olika tillämpningsalternativen övervägs närmare.

Utifrån det som anges ovan uppskattas den administrativa bördan förbli skäligen för alla företag som omfattas av lagstiftningen. Inte ens de största företagen kommer att behöva anställa ny heltidspersonal eller göra betydande ekonomiska satsningar för de rapporter som ska sammanställas två gånger per år.

Konsekvenser för företagens samhällsaktivitet

Under beredningen av öppenhetsregistret har det uttryckts en oro över att de små och medelstora företagens samhällsaktivitet riskerar att minska till följd av lagstiftningen om öppenhetsregistret. Öppenhetsregistret och den relaterade administrativa bördan anses emellertid inte komma att påverka företagets samhällsaktivitet nämnvärt.

Det rykte som öppenhetsregistret får kan eventuellt påverka samhällsaktiviteten. Om öppenhetsregistret lyckas skapa en bild av att lobbning är en godtagbar och allmän verksamhet som hör till demokratin och som är en del företagets verksamhet, kan det uppmuntra olika och även nya företag till att i allt större skala delta i samhällsdebatten.

Om lobbning betraktas som något negativt, beror det ofta på att lobbning misstolkas som missbruk av inflytande och således inte kan anses vara godtagbart. Det finns en risk för att öppenhetsregistret i offentligheten tolkas som någon typ av svart lista över aktörer som bedrivit lobbning. Om denna hotbild blir verklighet kan det påverka företagets vilja att själva delta direkt i samhällelig verksamhet. Då kan påverkanskommunikationen komma att endast koncentreras till de intressebevakningsorganisationer vars medlemmar företagen är. Realiseringen av denna hotbild kan förebyggas genom informering om öppenhetsregistrets ändamål.

För att öppenhetsregistret ska bli en framgång är det viktigt att det är omfattande. Öppenhetsregistret bör vara så omfattande som möjligt. Då blir lagstiftningen om registret mer trovärdig samtidigt som påverkanskommunikationens mångfald i samhället framhävs. Öppenhetsregistret kan visa hur många olika företag som utövar påverkanskommunikation och i vilken typ av

branscher påverkanskommunikationen sker. På så sätt skapar registret mer transparenta och enhetliga påverkansmöjligheter för företagen, då dessa får allt mer information också om den påverkanskommunikation som utövas av deras konkurrenter och inom andra branscher. Samtidigt ger öppenhetsregistret beslutsfattarna och tjänstemännen värdefull information om de företag inom olika branscher som är intresserade av att delta i samhället och som med fördel bör höras i beslutsprocessen. Då kan öppenhetsregistret sporra företagen till att delta i samhällsdebatten, eftersom de får en möjlighet att profilera sig och lyfta fram sin egen påverkanskommunikation. Ur denna synvinkel ger öppenhetsregistret en bredare bild av den påverkanskommunikation som utövas i samhället och visar att det inte är fråga om verksamhet som bedrivs endast av vissa typer av storföretag eller konsultlobbare. Detta är av väsentlig betydelse för registrets tillförlitlighet och allmänna rykte, och det förväntas också minska fördomarna mot de aktörer som ska ingå i registret.

Konsekvenser för konsultlobbningsmarknaden

Konsultlobbningsmarknaden har vuxit långsamt under det senaste decenniet. Den föreslagna lagstiftningen bedöms inte få sådana konsekvenser för lobbingsmarknaden som på ett betydande sätt skulle förändra konsultmarknadens nuvarande utveckling eller det nuvarande konkurrensläget.

Konsultlobbingsbyråerna kan överföra de administrativa kostnader som de orsakas till priserna på sina tjänster, vilket kan leda till att anlitaandet av konsultlobbingsbyråer minskar. Sannolikt kommer den administrativa bördan emellertid inte att leda till kostnader som på ett betydande sätt skulle påverka prisnivån och efterfrågan på tjänster.

Den största potentiella effekten på konsultlobbningsmarknaden hänförs till utvecklingen av marknadens rykte. Enligt bedömningen av nuläget upplevs konsultlobbningsmarknaden vara större än vad den i verkligheten är. Samtidigt blir konsultlobbingsbyråerna och deras personal föremål för kritik bland annat från medierna. Öppenhetsregistret ger i fortsättningen bättre information också om konsultlobbningsmarknaden och dess aktörer, vilket kan förbättra deras rykte. Vidare blir det genom den goda intressebevakningssed som byggs upp i anslutning till öppenhetsregistret möjligt att ta tag i de utmaningar som konsultlobbningen präglas av och sträva efter att ta fram gemensamma verksamhetsmetoder för branschen.

4.3.4 Konsekvenser för myndigheterna och de politiska beslutsfattarna

Öppenhetsregistret får både direkta och indirekta konsekvenser för myndigheterna. De direkta konsekvenserna för myndigheterna berör Statens revisionsverk, som är register- och tillsynsmyndighet för öppenhetsregistret, samt riksdagens och ministeriernas intressentgruppsarbete, som blir mer transparent. Därtill förväntas öppenhetsregistret indirekt påverka riksdagens och ministeriernas samrådsförfaranden.

Utöver konsekvenserna för myndigheterna kommer öppenhetsregistret också att direkt påverka öppenheten i de politiska beslutsfattarnas lobbingsverksamhet. Den ökade transparensen kan få indirekta konsekvenser för hur lobbingsverksamheten bedrivs.

Konsekvenser för Statens revisionsverks verksamhet

Öppenhetsregistermyndighetens uppgifter anknyter inte direkt till revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Tillsynen över de anmälningar som ska göras till öppenhetsregistret och deras lagenlighet kan dock anses hänföra sig till olika statsorgans verksamhet på

samma sätt som de uppgifter som hör till tillsynen över val- och partifinansiering. Således finns det ett tillräckligt samband mellan öppenhetsregistermyndighetens uppgifter och Statens revisionsverks grundläggande uppgift i egenskap av tillsynsmyndighet. Öppenhetsregistermyndighetens uppgifter innefattar inte heller sådana uppgifter som enligt grundlagen inte kan tilldelas en myndighet såsom Statens revisionsverk (t.ex. uppgifter som är avsedda för den dömande makten). Vidare är öppenhetsregistermyndighetens uppgifter inte av sådan kvantitet att de i väsentlig grad förändrar Statens revisionsverks verksamhetsfält eller roll, i vilket fall det inte skulle kunna föreskrivas i vanlig lagstiftningsordning att uppgifterna ska anförtros revisionsverket. Uppgifterna har också med avseende på sin substans ett naturligt samband med Statens revisionsverks nuvarande verksamhetsfält och strategiska mål, vilket kan betraktas som en betydande faktor i bedömningen av uppgiftstilldelningens ändamålsenlighet och Statens revisionsverks lämplighet som registermyndighet.

De uppgifter som planeras för öppenhetsregistermyndigheten bildar tillsammans med Statens revisionsverks nuvarande uppgifter en tydlig och naturlig helhet, som i synnerhet främjar Statens revisionsverks strategiska mål om att stärka den offentliga förvaltningens integritet och goda förvaltning. Av central betydelse är även det att de kostnader som öppenhetsregistermyndighetens uppgifter ger upphov till i sin helhet ska täckas med anslag som reserverats för detta ändamål, vilket innebär att skötseln av uppgifterna i anslutning till öppenhetsregistret inte äventyrar Statens revisionsverks övriga verksamhet, framför allt inte dess huvudsakliga uppgift.

Uppgifterna har också med avseende på sin substans ett naturligt samband med Statens revisionsverks nuvarande verksamhetsfält och strategiska mål, vilket kan anses förbättra Statens revisionsverks förutsättningar att sköta öppenhetsregistermyndighetens uppgifter.

Konsekvenserna för riksdagens och ministeriernas samrådsförfaranden

Öppenhetsregistret främjar en öppen förvaltning genom att det gör den lobbning som utövas i berednings- och beslutsprocessen mer transparent. Som det sägs i bedömningen av nuläget utövas lobbning via både officiella och inofficiella kanaler. Lagstiftningen om öppenhetsregistret gäller framför allt lobbningens inofficiella sida, som ofta faller utanför offentlighetsprincipen, men lagstiftningen antas även påverka den officiella lobbningen och dess öppenhet.

Officiell lobbning sker framför allt via olika arbetsgrupper som tillsatts av myndigheter och via samråd. Myndigheterna ansvarar för rapporteringen om dessa, och därför har de inte inkluderats i den rapportering av påverkanskommunikation som förutsätts av lobbarna. Källor och webbplatser som anknyter till samråd och deltagande i arbetsgrupper ska lyftas fram i samband med öppenhetsregistret. Åtminstone källor som använts vid samråd med riksdagens utskott, ministeriernas arbete i arbetsgrupper och remissbehandlingar kan länkas till webbplatsen för öppenhetsregistret. Användningen av informationen är dock förknippad med vissa utmaningar när det gäller informationens enhetlighet och tillgänglighet. Alla ministerier för till exempel inte in uppgifter om arbetsgruppernas sammansättning i statsrådets projektregister (Projektfönstret). Dessutom finns det stora skillnader i hur myndigheterna för in uppgifter om andra typer av samråd i projektregistret förutom remissbehandlingar. Statsrådets projektregister visar emellertid att det är möjligt att genom offentliga elektroniska register förbättra informationens användbarhet och tillgänglighet. Med hjälp av öppenhetsregistret kan den officiella påverkan som riktas mot förvaltningen, såsom deltagande i arbetsgrupper och samråd, förbättras ytterligare genom att all information om deltagandet koncentreras till ett ställe. Detta antas också uppmuntra myndigheterna till att förenhetliga sin registreringspraxis.

Utöver registreringspraxisen antas öppenhetsregistret också förbättra myndigheternas förståelse för påverkanskommunikationens karaktär, vilket i sin tur kan påverka myndigheternas vilja att ersätta inofficiella förfaranden med mer officiella förfaranden. Detta kan ske exempelvis så att nätverksbaserade förfaringsätt utvecklas så att de blir mer forbundna, varvid gemensamma handlingsmodeller och regler som är förenliga med god förvaltningssed börjar uppstå.

Öppenhetsregistret kommer att erbjuda en betydande mängd information om olika aktörer som strävar efter att påverka i samhället, och myndigheterna kan utnyttja denna information i sina kartläggningar av intressentgrupper. Även om det inte är meningen att öppenhetsregistret ska fungera som en likadan ackrediteringskanal som EU-registret kommer det att medföra även denna typ av fördelar. Intressentgrupperna kan på sätt och vis framhäva sig med hjälp av öppenhetsregistret, vilket gynnar både dem och myndigheterna. Genom att utnyttja informationen i öppenhetsregistret till att kartlägga intressentgrupperna uppmuntrar myndigheterna samtidigt olika aktörer till att registrera sig. Myndigheterna har inte någon direkt skyldighet eller rättighet att kräva att de som utövar påverkanskommunikation ska registrera sig, men de antas i hög grad påverka registreringsgraden och de fördelar som fås genom öppenhetsregistret. Myndigheterna förväntas med hänseende till öppenhetsregistret dels utvärdera sin egen verksamhetskultur och göra den mer transparent i fråga om arbetet med intressentgrupper, dels styra intressentgrupperna mot en öppnare verksamhetskultur, där registrering i öppenhetsregistret utgör ett centralt element. Framför allt i fråga om riksdagens kansli och ministerierna behövs det utbildning om hur dessa ska beakta lagstiftningen om öppenhetsregistret i sin verksamhet, till exempel när det gäller samråd och olika arbetsgrupper. Det kan också bli nödvändigt att uppdatera olika anvisningar, såsom anvisningen för hörande vid lagberedning.

Öppenhetsregistret både uppmuntrar och pressar myndigheterna att i fortsättningen fästa större vikt vid spelreglerna för arbetet med intressentgrupperna. Lagen om öppenhetsregistret innehåller inga nya regler för arbetet med intressentgrupper, men myndigheterna blir tvungna att spegla sina nuvarande anvisningar om intressentgruppsarbete mot de mål som satts upp för öppenhetsregistret. Detta antas på längre sikt förbättra öppenheten och jämlikheten i myndigheternas arbete med intressentgrupperna, eftersom myndigheterna allt mer måste koncentrera sig på att bemöta olika intressentgrupper och åsikter på ett jämlikt sätt.

Informationen i öppenhetsregistret kan påverka exaktheten i begäranden om information enligt offentlighetslagen, i och med att de uppgifter som publiceras i öppenhetsregistret ger en allt bättre bild av aktörernas kontakter. Lagen om öppenhetsregistret ändrar dock inte bestämmelsen i 5 § 3 mom. 1 punkten i offentlighetslagen, enligt vilken brev och andra handlingar som har sänts till den som är anställd hos en myndighet eller till en förtroendevald med anledning av något annat uppdrag eller någon annan ställning hen innehar inte betraktas som myndighetshandlingar.

Konsekvenser för de politiska beslutsfattarna

Lagen om öppenhetsregistret medför inga direkta skyldigheter för ministrar, riksdagsledamöter eller deras politiska medarbetare att till exempel föra bok över möten eller säkerställa att alla kontakter har registrerats. Således får lagen inga direkta konsekvenser för de politiska beslutsfattarna eller deras medarbetare. Däremot påverkar öppenhetsregistret indirekt de politiska beslutsfattarnas verksamhet genom att deras kontakter allt tydligare omfattas av offentlighetsprincipen.

Mest påverkar det riksdagsledamöternas kontakter, som tidigare inte har omfattats av offentlighetsprincipen. En del riksdagsledamöter har frivilligt offentliggjort olika mötesjournaler, men i

regel har riksdagsledamöternas kontakter som skett utanför riksdagen (t.ex. utskottsbehandlings- eller utskottsbehandlings) inte kommit ut i offentligheten. Den skyldighet att rapportera om kontakter till riksdagsledamöter och deras medarbetare som anges i lagen om öppenhetsregistret utvidgar offentlighetsprincipen till att i allt högre grad gälla även verksamhet som faller utanför riksdagsledamöternas riksmöte.

I fråga om ministrarna och deras specialmedarbetare samt statssekreterarna har offentlighetslagen tillämpats på kontakter som anknyter till ministeriernas verksamhet. Som exempel kan nämnas medborgarbrev till ministrarna som gäller ärenden som hör till ministeriets ansvarsområde (HFD:2020:48). Öppenhetsregistret stärker principen om offentlighet i ministrarnas och deras politiska medarbetares verksamhet genom att noggrannare redogöra för deras kontakter till olika intressentgrupper.

Den ökade offentligheten antas i viss mån påverka de politiska beslutsfattarnas verksamhet. Den förväntas uppmuntra de politiska beslutsfattarna till att agera ännu mer öppet. Införandet av öppenhetsregistret kan eventuellt leda till att beslutsfattarna publicerar allt fler mötesjournaler på eget initiativ. Under beredningen har det i viss mån uppstått en oro över hur öppenhetsregistret kommer att påverka de politiska beslutsfattarnas lobbingsverksamhet. I bedömningen av nuläget har det konstaterats att denna typ av lobbingsverksamhet förekommer i betydande grad i Finland och att lagstiftningsmekanismer såsom öppenhetsregistret kan utmana bilaterala relationer som bygger på förtroende. Konsekvenserna för lobbingsverksamheten bedöms emellertid förbli obetydliga, eftersom öppenhetsregistret varken hindrar eller reglerar påverkanskommunikationen, endast dess öppenhet. Enskilda personers verksamhet, även lobbingsverksamhet, faller utanför registret. Det är svårt att uppskatta vilka konsekvenser den transparens som öppenhetsregistret skapar kommer att få, men bland de internationella exemplen finns inga bevis på att lobbingsverksamheten skulle ha minskat avsevärt eller förhindrats helt och hållet i någon bransch. Lobbingsregistren har inte visat sig minska beslutsfattarnas diskussionsvilja eller lobbyisternas förmåga att delta i dialogen. Däremot har lobbingsregister av samma typ som öppenhetsregistret ansetts stärka lobbingsverksamhetens godtagbarhet, i och med att verksamheten är öppen och bedrivs enligt gemensamma spelregler. Detta förklarar också varför även aktörer som utövar lobbning förespråkar öppenhetsregistret och aktivt har arbetat för att ett sådant register ska inrättas i Finland. Den ökade öppenheten kan dock pressa de politiska beslutsfattarna till att höra olika aktörer på bredare front och mer jämlikt än hittills.

Konsekvenser för beslutsprocessens innehåll och beredningens godtagbarhet

Som det sägs ovan antas öppenhetsregistret i viss mån påverka den dialog som myndigheterna och beslutsfattarna för med olika intressentgrupper. I praktiken antas dialogen bli mångsidigare i och med att tjänstemännen och beslutsfattarna med anledning av den ökande transparensen blir tvungna att fästa allt större vikt vid att de olika intressentgrupperna hörs på ett jämlikt sätt. Detta bidrar till att förbättra olika, ofta mindre aktörers möjligheter att få sin röst hörd i beredningen av beslut, vilket enligt undersökningar i viss mån har visat sig vara en utmaning i Finland (Statsrådets publikationsserie för utredning och forskning 59/2016).

OECD ([Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access](#)) anser att ensidiga samråd och ensidig lobbning bidrar till att försämra beslutsfattandets godtagbarhet och beslutens kvalitet. Vidare har OECD poängterat att lobbning med svag transparens försämrar lobbingsverksamhetens rykte. Detta förklarar också varför lobbyisterna själva ofta talar för den typ av reglering som öppenhetsregistret representerar. Öppenhetsregistret kan således antas ha en viss effekt på beslutsprocessens innehåll och godtagbarhet. OECD påpekar dock att det är den

gemensamma effekten av olika åtgärder som är viktigast. Öppenhetsregistret ska således framför allt betraktas som en åtgärd som är avsedd att stärka den finländska besluts-kulturens öppenhet och godtagbarhet. Registrets uppgift i denna helhet är att förbättra öppenheten i lobbning som utövas mot beslutsprocessen.

4.3.5 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Propositionen har konsekvenser för statsfinanserna. Konsekvenserna följer av det elektroniska register som ska inrättas och registermyndighetens verksamhet.

Öppenhetsregistret kommer att vara ett elektroniskt register, i anslutning till vilket det byggs upp en webbtjänst, *avoimuusrekisteri.fi*. För genomförandet av registret och tjänsten ansvarar Statens revisionsverk. Som helhet har ett anslag på 500 000 euro reserverats för inrättandet av öppenhetsregistret och den därtill relaterade tjänsten *avoimuusrekisteri.fi*. Anslaget täcker alla anskaffningskostnader som uppstår av en extern leverantörs arbete med specificering och genomförande (350 000–400 000 euro) och en projektchef vid Statens revisionsverk (100 000–150 000 euro).

Utöver de ovannämnda kostnaderna av engångsnatur ger öppenhetsregistret upphov till permanenta kostnader i form av driftskostnader för den elektroniska tjänsten och de kostnader som uppstår av registermyndighetens uppgifter. Kostnaderna ska i sin helhet täckas av det anslag som Statens revisionsverk beviljas. De permanenta driftskostnaderna för tjänsten uppskattas uppgå till 2 500–5 000 euro per månad. Driftskostnaderna inbegriper de tjänster som köps av tjänsteleverantören för den kontinuerliga administreringen och utvecklingen av tjänsten. Registermyndighetens uppgifter orsakar också permanenta kostnader för Statens revisionsverk. Utförandet av registermyndighetens uppgifter uppskattas orsaka Statens revisionsverk årliga tilläggs-kostnader som motsvarar 2,5 årsverken. Kostnaderna uppstår huvudsakligen av de nya rådgivnings- och tillsynsuppgifterna, delegationsverksamheten och administreringen av det elektroniska registret. Behovet av årsverken bedöms vara större framför allt i början av genomförandet. Sammanlagt orsakar Statens revisionsverk en permanent årlig tilläggs-kostnad på uppskattningsvis 220 000 euro, som ska täckas fullt ut med ett separat anslag så att inte revisionsverkets övriga verksamhet äventyras.

Alternativet att täcka kostnaderna med avgifter som tas ut av de anmälningsskyldiga har inte övervägts under beredningen, eftersom avgifterna upplevs försätta aktörerna i en ojämlig situation. Aktörerna i registret får inte heller någon sådan fördel av att finnas i registret som skulle motivera avgifterna. Dessutom ger öppenhetsregistret upphov till en administrativ börda för aktörerna i registret.

De ovannämnda anslagen ska täckas enligt ramen.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Val av registermyndighet

I enlighet med beslutet om tillsättande har öppenhetsregistret beretts utifrån utgångsläget att registret är centraliserat och administreras av det allmänna (en myndighet). Enligt Europarådets och OECD:s rekommendationer är det viktigt att i lagstiftningen om lobbingsregistret säkerställa en tillräcklig och effektiv myndighetsverksamhet, som innefattar en tillsyns-, rådgivnings-

och informationsskyldighet. Ett fungerande tillsyns- och sanktionssystem gör registret mer tillförlitligt och trovärdigt.

I andra länder har tillsynsmyndighetsuppgifterna i anslutning till lobbingsregistren ofta tilldelats myndigheter som redan har andra tillsynsuppgifter som hänför sig till lagstiftningen om lobbning (bl.a. lobbingsregister, mötesjournaler och lobbingsförbud) eller till relaterad lagstiftning (om bl.a. intressekonflikter, valfinansiering och korruption). Detta har hänt exempelvis i Irland, där samma myndighet (The Standards in Public Office Commission) övervakar lagstiftningen om såväl tjänstemannaetik, val- och partifinansiering som lobbning).

Öppenhetsregistermyndigheten ska i regel vara så neutral och oavhängig som möjligt (dvs. oberoende av politisk styrning och lobbingsintressen) och väcka förtroende, så att registret och tillsynen över det ska vara trovärdiga i både de anmälningsskyldigas och allmänhetens ögon. Därtill är det till fördel om den valda myndigheten har en bredare förståelse för hur den offentliga förvaltningens integritet och en god förvaltning kan utvecklas.

För närvarande finns det ingen självklar myndighetskandidat för de uppgifter som öppenhetsregistermyndigheten ska sköta. Det kan inte heller anses vara ändamålsenligt att grunda ett helt nytt organ eller en helt ny myndighet som endast ska ansvara för öppenhetsregisteruppgifterna. Följaktligen har det blivit angeläget att jämföra olika myndigheters lämplighet för de uppgifter som öppenhetsregistermyndigheten ska sköta. I bedömningen av lämpligheten har särskild vikt fästs förutom vid de ovannämnda faktorerna även vid de synergifördelar som uppstår av att myndigheternas nuvarande verksamhetsfält samordnas med öppenhetsregisteruppgifterna.

På uppdrag av justitieministeriet gjordes en jämförelse av Statens revisionsverk, Patent- och registerstyrelsen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Närings-, trafik- och miljöcentralen, arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter, Polisstyrelsen, Rättsregistercentralen och justitieministeriet. Jämförelsen visade att alla de analyserade alternativen var förknippade med vissa utmaningar, såsom bristfällig erfarenhet av olika uppgifter som anknyter till öppenhetsregistret, bland annat tillsynsuppgifter eller uppgifter i anslutning till förande av register, eller utmaningar med att samordna öppenhetsregisteruppgiften med myndighetens övriga verksamhetsfält.

De tre kandidater som ansågs vara lämpligast var Statens revisionsverk, Patent- och registerstyrelsen och Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Av dessa tre kandidater utgjorde Statens revisionsverk det klart bästa och mest beaktansvärda alternativet med tanke på den oavhängighet som revisionsverket garanteras i grundlagen och de synergifördelar som följer av revisionsverkets nuvarande uppgifter, såsom övervakningen av parti- och valfinansieringen.

Jämfört med Patent- och registerstyrelsen och Regionförvaltningsverket i Södra Finland är Statens revisionsverk så långt som möjligt en neutral och oavhängig aktör som väcker förtroende, vilket innebär att registret och tillsynen över det är trovärdigare i både de anmälningsskyldigas och allmänhetens ögon. En annan fördel är att Statens revisionsverk har en bredare förståelse för hur den offentliga förvaltningens integritet och en god förvaltning kan utvecklas.

Tillämpningsområde

I enlighet med uppdraget är det meningen att påverkanskommunikation som riktar sig till verksamhet på statlig nivå ska registreras i öppenhetsregistret. Syftet med beredningen har varit att specificera definitionen av föremål för lobbning.

Utöver de högsta statliga organen och deras förvaltning organiserar staten sin verksamhet i form av många olika organisationer, bland annat ämbetsverk, affärsverk, aktiebolag, fonder, offentligt-rättsliga institutioner och stiftelser. I regel sköts statens uppgifter av ämbetsverk och inrättningar samt andra organ som lyder under statsrådet. Organiseringen regleras av 119 § och 124 § i grundlagen, men i praktiken har användningen av olika organisationsformer varierat under decenniernas gång, vilket gör det utmanande att jämföra organisationerna sinsemellan.

Utifrån internationella exempel och rekommendationer står det klart att lobbingsregistrens tillämpningsområde ska omfatta lagstiftande och verkställande makt på så bred front som möjligt så att inga luckor uppstår i lagstiftningen. Däremot erbjuder inget internationellt exempel någon direkt lösning på hur ett brett tillämpningsområde ska realiseras i fråga om Finlands öppenhetsregister.

I beredningen av öppenhetsregistret har tre alternativa tillämpningsområden föreslagits:

- hela statsförvaltningen
- riksdagen, ministerierna och de statliga ämbetsverken
- riksdagen och ministerierna.

Den parlamentariska styrgruppen identifierade styrkor i alla de modeller som behandlades, och samtliga modeller vann också understöd inom den parlamentariska styrgruppen. Enligt den parlamentariska styrgruppen bör valet av den modell som ska användas som grund för regeringens proposition göras i samband med den fortsatta beredningen i statsrådet. Styrgruppen önskade att i synnerhet de synpunkter som framförts i samband med remissbehandlingen beaktas i valet av modellen. Remissinstanserna ombads ange vilket tillämpningsområdesalternativ de understöder genom att svara på en fråga med direkta svarsalternativ. Av de 182 aktörer som gav ett yttrande ansåg 51 att tillämpningsområdet ska utgöras av hela statsförvaltningen, 46 att tillämpningsområdet ska utgöras av riksdagen, ministerierna och de statliga ämbetsverken och 83 att tillämpningsområdet ska utgöras av riksdagen och ministerierna.

Under beredningen har öppenhetsregistrets tillämpningsområde övervägts framför allt med tanke på dess täckningsgrad och tydlighet samt hur belastande genomförandet blir. Den modell där tillämpningsområdet endast omfattar riksdagen och ministerierna är det lättaste alternativet med avseende på genomförandet. Under beredningen och i remissyttrandena har detta alternativ understötts också därför att det innefattar en mer kontrollerbar förändring och för att det med avseende på tillämpningen är tydligare än de andra två alternativen. Dessutom täcker det de vanligaste och viktigaste beredningsprocesserna och föremålen för lobbning. I denna modell omfattar öppenhetsregistret huvudsakligen lagstiftnings- och budgetprocessen. Om tillämpningsområdet begränsas till riksdagen och ministerierna preciseras dessutom gränsen mellan de uppgifter som avses i 17 kap. 13 § i rättegångsbalken och rådgivning inom påverkanskommunikation avsevärt, vilket bidrar till att trygga förutsättningarna för en rättvis rättegång.

Storleken av den administrativa börda som registret orsakar är beroende av påverkanskommunikationens volym och omfattning. Ju aktivare och mer omfattande en aktörs påverkanskommunikation är, desto större administrativ börda ger den upphov till. Den administrativa bördan ökar dock inte lineärt med påverkanskommunikationen, utan den är beroende av hur omfattande påverkanskommunikation det är fråga om. Tillämpningsområdets omfattning kan således i hög grad påverka hur stor den administrativa bördan blir.

De ovannämnda faktumen talar för att tillämpningsområdet bör begränsas till riksdagen och ministerierna. Med tanke på att undersökningar visar att största delen av all påverkanskommunikation riktas mot riksdagen och ministerierna ([Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2021:6](#)), kan det betraktas som en motiverad lösning som uppfyller uppdraget i beredningen att tillämpningsområdet begränsas till riksdagen och ministerierna. Tillämpningsområdet kan utvidgas i ett senare skede.

Nedan presenteras i korthet de två andra alternativa tillämpningsområdena som lyfts fram.

Hela statsförvaltningen som tillämpningsområde

I denna modell ska man till öppenhetsregistret anmäla kontakter till ministrar eller riksdagsledamöter samt deras medarbetare, tjänstemän vid riksdagen, ministerierna eller statliga ämbetsverk, ämbetsverk som lyder under riksdagen, självständiga offentligt rättsliga institutioner eller statliga affärsverk, samt till tillämpliga delar statliga fonder och separat tillsatta organ.

Tillämpningsområdet omfattar nästan all verksamhet på statlig nivå, varvid inga lagstiftningsluckor uppstår med avseende på dem som är föremål för lobbning. I den modell som täcker hela statsförvaltningen är det huvudsakligen endast aktörer som inte antas bli föremål för lobbning som faller utanför lagstiftningen.

I denna modell verkar en del av föremålen för lobbning inom samma bransch som många privata aktörer (t.ex. KEVA), vilket i sin tur kan göra det svårare att identifiera vem som utövar påverkanskommunikationen och vem som är föremål för den. Dessutom innefattar förvaltningsstrukturen i vissa organisationer som kan definieras som föremål för lobbning även sådana aktörer som kan betraktas som lobbyister (t.ex. FPA). I tillämpningen ska det noteras att Kommunala arbetsmarknadsverket är en arbetsgivarorganisation inom kommunsektorn. Även universitetens ställning är en fråga som måste lösas separat, eftersom vissa universitets verksamhet bygger på en stiftelse och en del är självständiga offentligt rättsliga institutioner.

Riksdagen, ministerierna och ämbetsverken som tillämpningsområde

I denna modell ska kontakter till ministrar och riksdagsledamöter samt deras medarbetare eller tjänstemän vid riksdagen, ministerierna eller statliga ämbetsverk föras in i öppenhetsregistret.

Modellen täcker största delen av den verksamhet som går ut på att sköta statliga uppgifter, vilket innebär att inga betydande luckor uppstår i lagstiftningen med avseende på lobbningens objekt.

Utanför modellen faller vissa aktörer som i sitt beslutsfattande utövar betydande makt inom vissa specifika branscher (t.ex. Finlands Bank och Finansinspektionen, som lyder under Finlands Bank, samt Senatfastigheter).

Utöver statsförvaltningen även region- och kommunnivån som tillämpningsområde

I beslutet om tillsättande hade tillämpningsområdet för öppenhetsregistret fastställts på statsförvaltningsnivå, och därför utreddes inte alternativet att utvidga tillämpningsområdet till region- och kommunnivå som en del av de egentliga alternativa tillämpningsområdesmodellerna. I beredningsorganen diskuterades alternativet emellertid mer allmänt, och det lyftes också fram under samråden.

Det ansågs vara viktigt att i framtiden utreda alternativet att utvidga öppenhetsregistret till att omfatta region- och kommunnivå, eftersom beslutsfattandet på region- och kommunnivå ansågs vara förknippat med större risker för osaklig påverkan än beslutsfattandet på statsförvaltningsnivå.

Register som grundar sig på frivillighet

Öppenhetsregistret kan i princip också genomföras utifrån ett frivilligt system. Då kan lobbyisterna själva bestämma om de vill anmäla sig till registret, och deras beslut om att förbinda sig till registret blir helt beroende av trycket från offentligheten.

Med tanke på de mål och det uppdrag som fastställts för öppenhetsregistret står det dock klart att ett register som grundar sig på frivillighet inte uppfyller dessa mål. Det bör också noteras att EU:s tidigare register som grundade sig på frivillighet fungerade som ett ackrediteringssystem som de facto tvingade lobbyisterna att registrera sig. Även EU:s nya register grundar sig i princip på frivillighet, men de tilläggsrättigheter som följer av registreringen sporrar i praktiken effektivt aktörerna till att registrera sig.

Mötesjournal

Ett öppenhetsregister, dvs. lobbingsregister, är inte det enda möjliga sättet att reglera lobbning. Det viktigaste av de övriga regleringsinstrumenten är en så kallad mötesjournal. Idén med mötesjournalerna är att anteckna och publicera information om möten som förtroendevalda eller tjänstemän håller med lobbyister.

Frågan har diskuterats i viss mån i Finland, bland annat i samband med riksdagens besökarlistor. En del av riksdagsledamöterna har fört en frivillig mötesjournal. Finlands ständiga EU-representation började i november 2018 publicera information om möten som ständiga representanten och hans eller hennes ställföreträdare höll med lobbyister. Även Finlands representanter i Europaparlamentet har fört frivilliga mötesjournaler. Frivilliga mötesjournaler skulle kunna anslutas till webbplatsen avoimuusrekisteri.fi. På så sätt skulle öppenhetsregistret kunna uppmuntra aktörerna till att föra frivilliga mötesjournaler.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

OECD och Europarådet har rekommenderat att ett lobbingsregister bör införas. Under de senaste decennierna har allt fler stater antingen stiftat eller övervägt att stifta lagar om lobbning (Regulating Lobbying 2019). Enligt de internationella rekommendationerna ska staterna överväga alla tillämpliga regleringslösningar som främjar transparensen men undvika att direkt kopiera andra länders lagstiftning. Däremot rekommenderas att staterna ska bedöma fördelarna och nackdelarna med olika modeller och utnyttja erfarenheter från andra länder. Särskild vikt bör fästas vid den lobbingskultur som råder i staten.

Följande EU-länder har för närvarande ett lagstadgat lobbingsregister: Irland, Österrike, Litauen, Polen, Frankrike, Tyskland och Slovenien. I den spanska regionen Katalonien används ett obligatoriskt register. Det bör noteras att det lagstadgade registret i Tyskland för närvarande bygger på frivillighet, men under den senaste tiden har frågan om registret borde bli obligatoriskt diskuterats. Frivilliga register som inte är lagstadgade men som innehåller olika incitament för registrering används dessutom i Belgien, Holland, Italien och Rumänien. Även i Storbritannien, som tidigare var ett EU-land, används ett lagstadgat register. Förutom EU-ländernas egna register används också ett gemensamt register inom EU.

För närvarande håller Bulgarien, Tjeckien, Lettland och Finland på att stifta lagar om ett lobbingsregister, men frågan diskuteras också aktivt i andra länder, såsom Estland. De övriga nordiska länderna saknar tills vidare lagstiftning om ett lobbingsregister, men frågan har diskuterats under de senaste åren, och EU-ländernas, framför allt Finlands, aktivitet kan sporra de övriga nordiska länderna till att börja bereda en lagstiftning.

Internationella rekommendationer om modeller för lobbingsregister och lagstiftning om lobbning behandlas grundligt i en utredning om internationella modeller för lobbingsregister från år 2018 (Statsrådets publikationsserie för utrednings- och forskningsverksamhet 57/2018), som genomfördes inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (TEAS). I utredningen analyseras EU:s, Irlands, Storbritanniens, Österrikes och USA:s lobbingsregister. Av utredningen framgår att framför allt Irlands register kan anses fungera mycket väl. Den mer detaljerade analysen av EU:s, Irlands och Österrikes register grundar sig på utredningen om internationella modeller för lobbingsregister. Analysen av EU:s register har dock uppdaterats i och med de förändringar som skett under 2021.

EU:s öppenhetsregister

EU:s öppenhetsregister är en allmän databas som grundades år 2011. Det har fram till våren 2021 endast gällt Europaparlamentets och Europeiska kommissionens verksamhet. Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen undertecknade den 1 juli 2021 ett avtal, enligt vilket EU:s öppenhetsregister blir obligatoriskt och samtidigt börjar gälla alla tre organ.

Före det nya avtalet gällde EU:s register endast parlamentet och kommissionen, och dessutom var registret i princip frivilligt, även om det ackrediteringssystem som var kopplat till registret i praktiken gjorde registret obligatoriskt för de aktörer som ville ha tillgång till EU-samråd och fri passage till parlamentets lokaler. Det nya obligatoriska registret fungerar enligt principen om villkorlighet. Med villkorlighet avses att registrering i registret är ett nödvändigt förhandsvillkor för att intressebevakarna ska kunna bedriva en viss verksamhet som hör till avtalets tillämpningsområde. Organen kan genom enskilda beslut bestämma för vilken typ av intressebevakningsåtgärder registrering i öppenhetsregistret ska ställas som villkor. Organen kan också införa kompletterande öppenhetsåtgärder, genom vilka intressebevakarna uppmuntras till att registrera sig. I princip innebär principen om villkorlighet i det nya avtalet att det alltså är frivilligt att registrera sig, men i praktiken uppmuntras intressebevakarna till att registrera sig genom olika tilläggsrättigheter som organen erbjuder (tillträde till lokaler, rätt att delta i arbetsgrupper och samråd osv.)⁷.

EU:s lagstiftning om lobbning förpliktar både lobbyisterna och myndigheterna. Trots att registreringsskyldigheten endast gäller lobbyister, förutsätter de beslut som organen fattar att aktö-

⁷ För tillfället kan endast registrerade aktörer ansöka om passerkort till Europaparlamentets lokaler för sina representanter, bli inbjudna till att yttra sig vid samråd som parlamentets utskott ordnar, delta i tvärpolitiska grupper eller inofficiella gruppers verksamhet i parlamentets lokaler, delta i möten mellan generalsekreteraren för Europeiska rådets generalsekretariat och generaldirektörerna, delta i ämnesspecifika informationsmöten för intressebevakare som ordnas av rådets generalsekretariat, i yrkesmässig egenskap delta i offentliga tillställningar som ordnas av rådets generalsekretariat, delta i möten som ordnas mellan kommissionärerna, ledamöterna i deras kabinett och generaldirektörerna samt bli inbjudna till att delta i kommissionens expertgrupper.

terna vid organet i fråga endast träffar registrerade intressebevakare. En dimension av myndighetsverksamheten går alltså ut på att myndigheterna själva ska iaktta reglerna för intressebevakning.

Lobbning definieras som en verksamhet som strävar efter att påverka beredningen eller genomförandet av handlingslinjer eller lagstiftning eller beslutsprocessen. Påverkanskommunikation innefattar bland annat att ordna eller delta i möten, konferenser eller evenemang samt upprätthålla motsvarande kontakter till unionens organ, bidra till eller delta i samråd eller andra motsvarande initiativ, ordna kommunikationskampanjer, forum, nätverk och initiativ på gräsrotsnivå, sammanställa eller inhämta politiska handlingar och ställningstaganden, ändringsförslag, enkäter, öppna brev och annat kommunikations- eller informationsmaterial samt beställa och genomföra undersökningar.

Med lobbyister avses fysiska eller juridiska personer, officiella eller inofficiella grupper, sammanslutningar eller nätverk som bedriver ovan avsedd verksamhet och med hjälp av den strävar efter att påverka EU-organens beredning, genomförande och beslutsprocesser i anslutning till handlingslinjer eller lagstiftning. De krav som är förknippade med öppenhetsregistret gäller inte personer som agerar enbart som enskilda personer och inte tillsammans med andra. Utanför öppenhetsregistret faller också juridisk och annan expertrådgivning som erbjuds i vissa separat angivna situationer, yttranden i EU-rättsliga processer och processer inom internationell rätt, dialogen mellan arbetsmarknadsparterna, svar på specifika begäranden som organen framställer, spontana och privata eller sociala möten. Avtalet tillämpas inte heller på partiverksamhet, myndighetssamarbete, organisationer och sammanslutningar mellan regeringar eller på kyrkor, religiösa samfund och livsåskådningssamfund.

Registret administreras av ett sekretariat som består av tjänstemän från Europaparlamentet, Europeiska rådet och Europeiska kommissionen. Sekretariatet har bland annat till uppgift att övervaka att reglerna följs. I denna egenskap kan sekretariatet utreda fall där en aktör som registrerat sig på basis av överklagande eller på eget initiativ eventuellt har brutit mot reglerna. Eftersom registret i princip fortfarande är frivilligt, kan inga sanktioner påföras för försummelse av registreringskyldighet. En lobbyist kan tas bort från registret tillfälligt, eller också kan en tillsynsrelaterad åtgärd antecknas i registret.

Sekretariatet för öppenhetsregistret har under det föregående avtalet mellan organen påpekat att bristen på verkställandebefogenheter är ett problem med öppenhetsregistret. Även i utredningar har sanktionerna ansetts vara svaga. Enligt utredningarna bör i synnerhet lämnandet av falska och/eller vilseledande uppgifter leda till strängare sanktioner.

Irlands register

I Irland infördes 2015 ett mycket omfattande lobbyistregister, som i regel gäller alla aktörer som är i kontakt med politiker och tjänstemän i frågor som är väsentliga med tanke på lobbning. Till registret ska framför allt anmälas lobbningshändelser, dvs. kontakter, och för att undvika att onödigt mycket information registreras har man infört undantag som gäller olika ämnen och situationer: alla möjliga lobbningsevenemang och situationer behöver således inte anmälas. Det är obligatoriskt att registrera sig, men det kostar ingenting. Registret är också avgiftsfritt tillgängligt för allmänheten på adressen <https://www.lobbying.ie/app/home/search>.

Befriade från registreringskyldigheten är enskilda personer, diplomater, arbetsmarknadsparterna i arbetsmarknadsförhandlingar, personer som utnämnts till en offentlig tjänst, represen-

tanter för statliga bolag, frivilligorganisationer utan avlönad personal samt medlemmar i arbetsgrupper som tillsatts av ministerier och ämbetsverk, då dessa i denna position kommunicerar om en fråga som anknyter till positionen, med undantag av om det är fråga om markanvändning och planläggning. De ovannämnda aktörerna är dock skyldiga att registrera sig, om ärendet gäller markanvändning och planläggning. Registret är omfattande även med avseende på dem som är föremål för lobbningen: dess tillämpningsområde omfattar förutom ministrarna även riksdagsledamöterna, lokalförvaltningen och de högsta tjänstemännen vid vissa offentliga ämbetsverk.

Förutom lobbyistregistret omfattar lagstiftningspaketet även en ett år lång karenstid för ministrar, deras specialmedarbetare och vissa tjänstemän som ministerierna fastställer separat. Under denna tid får de, för att undvika svängdörrsproblematiken, inte själva utöva lobbning vid något sådant organ inom den offentliga förvaltningen som de har hört till eller arbetat för under det sista året innan deras offentliga uppdrag upphört, och de får inte heller arbeta för en aktör som utövar lobbning vid ett sådant organ. Undantagstillstånd för arbete kan sökas hos Standards in Public Office Commission (SIPOC), som är registermyndighet. Motsvarande förhållningsregler finns även på lokalförvaltningsnivå, men de verkar inte tillämpas i praktiken.

I anslutning till lagstiftningspaketet sammanställer ministeriet för offentliga utgifter och reform också en transparenskod (Transparency Code) för den offentliga förvaltningen, och därtill ska ett självständigt ämbetsverk ges rätt att administrera och uppdatera registret, undersöka brister och förseelser i anslutning till anmälan av uppgifter och påföra sanktioner för sådana brister och förseelser samt sammanställa förhållningsregler (code of conduct) för lobbyister och ge lobbyisterna anvisningar om registreringsförfarandena.

I 5 § i Regulation of Lobbying Act definieras lobbning som direkt och indirekt kontakt med en person som utnämns för en offentlig tjänst gällande ett ämne som ansetts vara relevant, såvida inte denna kontakt uttryckligen har definierats som ett undantag, då den aktör som utövar kontakten kan betraktas som en lobbyist. Begreppen ”lobbyist”, ”relevant ämne”, och ”person som utnämns till en offentlig tjänst”, liksom även undantagen, har definierats i 5 och 6 § i Regulation of Lobbying Act.

Lobbning definieras som kommunikation med en person som utnämns till en offentlig tjänst, då det handlar om att inleda, planera eller ändra en offentlig policy eller ett offentligt handlingsprogram eller att bevilja ett ekonomiskt stöd eller avtal eller något annat avtal utifrån vilket offentliga medel delas ut.

Lobbyister definieras som arbetsgivare, personal eller en så kallad tredje part. Även aktörer som strävar efter att påverka beslutsfattandet om markanvändning definieras som lobbyister. En enskild person som är i kontakt med en offentlig myndighet i ett personligt ärende betraktas inte som en lobbyist, förutom om ärendet gäller markanvändning. Så kallade mikroföretag (företag med färre än 10 anställda) och organisationer som drivs med frivilliga krafter och som inte har avlönad personal faller också utanför registreringen, förutom när det gäller markanvändnings- och byggnadsärenden.

Registret är offentligt. Lobbyisterna för in uppgifter om sin verksamhet i registret tre gånger per år. Registret innehåller uppgifter om alla kontakter till offentliga myndigheter, inklusive beredning av lagstiftning, politiskt beslutsfattande, avtal och projektbeslut. Kontakter som gäller verkställighet eller tekniska frågor ska inte registreras. Registret ska innehålla följande uppgifter: den myndighet som har kontaktats, det ärende i vilket myndigheten kontaktats, den person som tagit kontakt och den klient för vars räkning personen har tagit kontakt.

Registermyndigheten är SIPOC, till vars uppgifter det också hör att överlag övervaka att god praxis tillämpas inom den offentliga förvaltningen. SIPOC spelar en betydande roll i verkställandet av lagen. Den utfärdar anvisningar för lobbyisterna, övervakar registreringen och kontrollerar att uppgifterna stämmer. Därtill har kommissionen befogenhet att vid behov begära tilläggsuppgifter av lobbyisterna och undersöka eventuella förseelser. Vidare utarbetar den anvisningar för god intressebevakningssed och övervakar att den iakttas. Sanktionerna innefattar offentlig namngivning av brister (naming and shaming) samt möjlighet att ådöma administrativa sanktioner. I allvarliga fall är även domstolsbehandling möjlig, vilket också kan leda till fängelsestraff.

Det irländska politiska systemet är i många avseenden mycket annorlunda jämfört med Finland, men samtidigt är det fråga om ett litet land, som till största delen består av landsbygd och som bygger på ett parlamentariskt flerpartisystem. Det viktigaste som Finland har att lära av Irland när det gäller lagen om registret är vikten av att hålla kontakt med intressentgrupperna både under beredningen av lagen och efter beredningen i form av anvisningar till intressentgrupperna. Genom samråd som bygger på specifika anvisningar och som varit öppna för alla yttranden har man strävat efter att samla in information för att kunna bereda en effektiv lagstiftning, men också att engagera intressentgrupperna i lagstiftningen. Intressentgrupperna hördes och deras uppfattningar beaktades i lagstiftningen. Detta bidrog till en bättre lagstiftning, men också till att intressentgrupperna förband sig till att iakttä lagen. Den första rapporten om lagstiftningen och de utlåtanden som getts för rapporten ger vid handen att majoriteten av aktörerna har varit nöjda med lagstiftningen. För utvärderingsrapporten 2017 inkom utlåtanden från 31 olika organisationer och individer, och av ministeriets analys framgår att respondenterna är nöjda med både lagstiftningen och dess implementering.

I den irländska registermyndighetens efterhandsbedömning har det framkommit några aspekter som har påverkat beredningen av förslaget till den finska lagen om öppenhetsregistret. Den första gäller definitionen av lobbning, som utesluter föreningar utan avlönad personal. Registermyndigheten i Irland tog upp denna aspekt redan i den bedömning som gjordes 2016. Begränsningen har i Irland lett till en situation där en del av intresseorganisationerna i näringslivet på grund av administrativa arrangemang har fallit utanför registret. Registermyndigheten har till denna del föreslagit vissa ändringar i lagen, som dock tills vidare inte har genomförts. En annan aspekt som registermyndigheten har lyft fram gäller registreringsförfarandet. I Irland granskas anmälningarna före själva registreringen, vilket har belastat tillsynsmyndigheterna avsevärt. Belastningen har i värsta fall kunnat fördröja registreringen, som borde löpa så snabbt och smidigt som möjligt för att registreringen ska kunna göras innan lobbningen inleds. Svagheter med Irlands register som forskarna har poängterat är att rådgivning inom lobbning inte tas upp i lagstiftningen, vilket innebär att en del av konsultlobbyisterna faller utanför registret, och att de ekonomiska siffrorna om lobbningen saknas⁸.

Österrike

I Österrike blev behovet av lagstiftning om lobbning högaktuellt när en rad korruptionsskandaler inträffade under åren 2010 och 2011. Först kom det i det så kallade Telekom-fallet fram att företrädare för landets fyra huvudpartier har tagit emot mutor från Telekom AG och dess lobbare. År 2011 spelade tidningen Sunday Times in samtal där Österrikes tidigare inrikesminister Ernst Strasser i egenskap av österrikisk ledamot av Europaparlamentet tillsammans med två andra ledamöter av Europaparlamentet erbjöd sig att presentera lagändringsförslag som beretts

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

av lobbyister som sina egna förslag till parlamentet mot en på förhand överenskommen ersättning. I samma inspelning konstaterade Strasser att han hade agerat på samma sätt med fem andra bolag. Strasser lämnade parlamentet strax efter att tidningsartikeln publicerades, och 2013 dömdes han till fyra års fängelsestraff. Dessa händelser väckte en bred offentlig debatt om behovet av att reglera lobbning, vilket ledde till att lagen Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz (LobbyG) stiftades med snabb tidtabell.

LobbyG-lagen trädde i kraft i Österrike den 1 mars 2013. Lagen gäller verksamhet som syftar till att direkt påverka lagstiftningsprocessen eller en lags verkställighet på statlig, kommunal eller samkommunal nivå eller på länsnivå (§1(1)). Lagen bygger på tre pelare: de krav som ställs på lobbyisternas verksamhet, registreringskyldigheterna och sanktionerna.

Centrala krav som ställs på verksamheten är skyldigheten att iaktta god intressebevakningssed (§7), skyldigheten att öppet informera de i lagen angivna tjänstemännen om sina egna eller sin huvudmans intressen (§6(1)) samt skyldigheten att följa det allmänna förbudet mot resultatavvoden (§15(2)). Den registreringskyldighet som fastställs i lagen gäller dem som utövar lobbning. De aktörer som utövar lobbning har delats in i tre kategorier på grundval av deras juridiska form och den verksamhet som bedrivs. Enligt lagen ska som lobbyister dock inte betraktas arbetsmarknadsorganisationer, fackförbund, självstyrelseorgan, intressesammanslutningar, politiska partier, religiösa grupper eller lagstadgade institutioner för social trygghet (§1(2) och (3)). En del av dessa aktörer omfattas, på det sätt som beskrivs närmare nedan, av en begränsad registreringskyldighet, men till övriga delar tillämpas inte LobbyG på dem. Sanktionerna gäller endast företag som erbjuder lobbningstjänster och föreningar med anställda som utövar intressebevakning för arbetsgivarens räkning. Som undantag anges brott mot det allmänna förbudet mot resultatavvoden. I dessa fall kan även uppdragsgivaren påföras en sanktion (§15(2)).

I lagen definieras lobbning som organiserad och strukturerad kontakt med i lagen separat angivna tjänstemän. Syftet med sådan kontakt som ska tolkas som lobbning är att direkt påverka lagstiftningsprocessen eller en lags verkställighet på statlig, kommunal eller samkommunal nivå eller på länsnivå (§4(1)). Indirekta påverkansmetoder, exempelvis via medierna (pressen, tv, radio), eller sporadiska, oplanerade möten med tjänstemän, till exempel i samband med olika evenemang, hör inte till tillämpningsområdet för LobbyG. I LobbyG fastställs vilka tjänstemän som ska ha kontaktats för att det ska kunna tolkas som lobbning. Till dessa tjänstemän hör förbundspresidenten, förbundsstatens och delstaternas ministrar och tjänstemän samt andra allmänna nationella representanter som arbetar med lagstiftningsuppgifter eller lagverkställighetsuppgifter på förbundsstats- eller delstatsnivå eller på kommunal eller samkommunal nivå. Riksdagsledamöterna hör enligt lagen till gruppen övriga nationella representanter (§4(10)). Riksdagsledamöterna omfattas emellertid av en särskild föreskrift. Kontakter till riksdagsledamöter eller deras medarbetare omfattas av LobbyG endast i sådana fall där syftet med kontakten är att direkt påverka beslutsfattandet. Föreskriftens nödvändighet har inte motiverats separat, och i princip har den allmänna definitionen av lobbning, som alltså gäller endast sådana kontakter som syftar till att direkt påverka lagstiftningsprocessen eller beslutsfattandet, samma effekt.

Lagens verkställighet, inklusive administrationen av lobbyistregistret, hör till justitieministeriet och lokalförvaltningen. Till justitieministeriets uppgifter hör bland annat att ge råd och informera om registret. De lokala förvaltningsmyndigheterna beslutar om föreläggande av böter. De ska informera justitieministeriet om inledande av undersökning, föreläggande av böter eller avslutande av undersökning. Eftersom ansvarsområdena har definierats tydligt har inga konflikt-situationer uppstått mellan två myndigheter. Överlag har det dock bedömts att myndighetsverksamheten inte är så effektiv som den kunde vara. LobbyG ger inte myndigheterna befogenheter att kontrollera om de aktörer som omfattas av lagen de facto har registrerat sig i lobbyistregistret.

ret. Det innebär att justitieministeriet och de lokala förvaltningsmyndigheterna således inte heller har några möjligheter att på eget initiativ påföra sanktioner för försummelse av registrerings-skyldigheten. I praktiken bygger LobbyG till denna del på ett aktivt civilsamhälle, vars representanter följer registreringarna för myndigheternas räkning.

Finland ligger som politiskt system närmare Österrike än Irland, vilket ger vid handen att den modell för reglering av lobbning som tillämpas i Österrike skulle vara mest relevant för ur Finlands synvinkel. Det österrikiska systemet kännetecknas dock av betydande brister som försvagar registrets effekt och minskar dess värde som gott exempel. Problemen gäller främst två aspekter. I motsats till andra länder är den information som matas in i registret i Österrike inte till alla delar offentlig. Det har bedömts att registret i sin nuvarande form inte ökar transparensen, och det är möjligt att registret i stället för att öka förtroendet dessvärre urvattnar den breda allmänhetens förtroende för det politiska beslutssystemet. I Österrike bereds för närvarande ett lagförslag som ska säkerställa att all den information som registret innehåller är offentlig och tillgänglig för den breda allmänheten. Ett annat problem, som accentueras i fråga om arbetsmarknadsorganisationerna, handlar om att lobbyisterna bemöts på ett ojämnt sätt. I Österrikes LobbyG-lag gjordes med anledning av lobbning från arbetsmarknadsorganisationernas sida undantag som gällde dessa organisationer. Både forskare och frivilligorganisationer som främjar öppenhet har kritiserat dessa undantag i hårda ordalag. Enligt dem finns det inga objektiva grunder för en specialbehandling av arbetsmarknadsorganisationerna. De påpekar att arbetsmarknadsorganisationerna bör behandlas på samma sätt som andra aktörer som utövar intressebevakning i sådana fall där de inte fullgör sina lagstadgade uppgifter.

6 Remissvar

Utkastet till regeringens proposition publicerades den 2 december 2021 i den elektroniska utlå-tandetjänsten, där det var ute på remiss fram till den 1 februari 2022.

Remissbehandlingen genomfördes med en bred distribution till över 700 aktörer. Sammanlagt inlämnades 195 yttranden, som finns till påseende i sin helhet i [utlå-tandetjänsten](#) (remissbe-handlingens diarienummer VN/4118/2019).

Remissinstanserna fick svara på två frågor med färdiga svarsalternativ och dessutom kommentera propositionen överlag. Frågorna med svarsalternativ var följande: ”Understöder ni förslaget att ett öppenhetsregister ska inrättas i Finland?” och ”Vilket tillämpningsområde för öppenhetsregistret borde väljas av de tre aktuella alternativen (dvs. mot vilka aktörer ska lobbning utövas för att anmälningsskyldigheten ska gälla)?”.

Nästan alla remissinstanser understödde förslaget om att inrätta ett öppenhetsregister. Frågan ”Understöder ni förslaget att ett öppenhetsregister ska inrättas i Finland?” besvarades av 187 remissinstanser, av vilka 181 understödde att ett register inrättas och 6 inte hade någon åsikt. Ingen av remissinstanserna motsatte sig förslaget att inrätta ett öppenhetsregister.

I betänkandet behandlades tre alternativa modeller för tillämpningsområde: a) hela statsförvaltningen, b) riksdagen, ministerierna och de statliga ämbetsverken samt c) riksdagen och ministerierna. Remissinstanserna ombads ange vilket alternativ de understöder genom att svara på en fråga med direkta svarsalternativ. Sammanlagt 182 remissinstanser besvarade frågan. Av alla aktörer som gav ett yttrande ansåg 51 att tillämpningsområdet bör utgöras av hela statsförvaltningen (a), 46 att tillämpningsområdet ska utgöras av riksdagen, ministerierna och de statliga ämbetsverken (b) och 83 att tillämpningsområdet ska utgöras av riksdagen och ministerierna (c).

RP 98/2022 rd

Remissinstanserna ansåg det vara viktigt att registret inte försvårar frivilligverksamhet på gräsrotsnivå. Till denna del behövde inga ändringar göras i betänkandet, eftersom det redan hade fastställts att anmälningsskyldigheten inte ska gälla frivilligverksamhet på gräsrotsnivå och utfrågning av sakkunniga. Det ansågs också vara viktigt att anmälningsskyldigheten inte ska gälla juridisk rådgivning som anknyter till en rättegång eller som omfattas av advokathemligheten. Utifrån denna respons tillades i paragraftexten en begränsning i fråga om juridisk rådgivning som tillhandahålls av advokater, tillståndsjurister och offentliga rättsbiträden, när det handlar om att sköta sådana uppgifter som avses i 17 kap. 13 § i rättegångsbalken. Även frågor kring den nationella säkerheten lyftes fram. Följaktligen infördes i 4 § 1 mom. 10 punkten en begränsning, enligt vilken kontakter som, om de avslöjas, kan äventyra den allmänna eller nationella säkerheten inte ska anmälas till öppenhetsregistret.

I remissyttrandena efterlystes tydliga bestämmelser om när anmälningsskyldigheten ska tillämpas i förhållande till bland annat aktörer som sköter lagstadgade uppgifter, universitet och forskare samt olika organ, såsom organisationer som representerar de statsanställda samt nämnder som lyder under ministerierna. Utifrån remissyttrandena gjordes preciseringar i paragraftexten och motiveringarna.

En del av remissinstanserna ansåg att det i en situation där både en centralorganisation och en medlemsförening utövar påverkanskommunikation bör räcka att centralorganisationen är anmälningsskyldig. Till denna del gjordes inga ändringar i betänkandet, eftersom öppenhetsregistrets tillämpningsområde blir avsevärt snävare om anmälningsskyldigheten inte gäller medlemsföreningarnas verksamhet, samtidigt som det blir möjligt att kringgå lagstiftningen via medlemsföreningarna. När det gäller rådgivning inom påverkanskommunikation påpekade remissinstanserna att det finns en risk för dubbelrapportering i situationer där en konsult utövar påverkanskommunikation för en klients räkning. Vidare efterlystes preciseringar i paragraftexten i fråga om lobbingsverksamhet och datainsamling som sådana aktörer som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation gör för egen räkning. Utifrån remissyttrandena preciserades paragraftexten om rådgivning inom påverkanskommunikation.

En del av remissinstanserna ansåg att det med tanke på den administrativa bördan kan anses vara motiverat att verksamhetsanmälan ska göras endast en gång om året i stället för två gånger per år. Till denna del gjordes inga ändringar i betänkandet, eftersom det med hänsyn till lagens syfte kan anses vara motiverat att verksamhetsanmälan ska göras två gånger per år.

Remissinstanserna ansåg att terminologin behöver preciseras i en del av regeringspropositionen. Kommentarer lämnades framför allt om begreppen ”långsiktig”, ”planmässig”, ”sporadisk” och ”småskalig”. Tydlighet efterlystes också i fråga om definitionen av begreppet kontakt och vad som ska betraktas som sådan påverkanskommunikation som utövas av aktörer som sköter lagstadgade uppgifter. Såväl paragraftexten som motiveringarna preciserades utgående från remissyttrandena.

Remissinstanserna ansåg det vara viktigt att det nya öppenhetsregistret inte leder till en oskäligen administrativ börda. De påpekade att en smidig rapportering och ett användarvänligt elektroniskt register är av stor betydelse när det gäller att minska den administrativa bördan. Anmälningsförfarandet preciserades utgående från remissyttrandena. Dessutom kommer tjänstens användarvänlighet att uppmärksammas i genomförandet av det elektroniska registret.

Anmälningsskyldigheten får enligt remissinstanserna inte äventyra skyddet för affärshemligheter. Till denna del kan det konstateras att de uppgifter som publiceras i öppenhetsregistret är av mycket allmän natur, varför det är osannolikt att de skulle innehålla affärshemligheter. Med tanke på målen med lagen om öppenhetsregistret är det dock nödvändigt att sådana i lagen om

RP 98/2022 rd

öppenhetsregistret specificerade uppgifter som i väsentlig grad anknyter till lobbning inte kan lämnas oanmälda med hänvisning till skyddet för affärshemligheter. När det gäller personuppgifter i öppenhetsregistret ansåg remissinstanserna det vara viktigt att de krav som ställs i data-skyddslagstiftningen iakttas.

Remissinstanserna understödde förslaget om att tillsätta en delegation och betonade att delegationens sammansättning bör vara mångsidig. En del ansåg att delegationen bör tillsättas redan innan lagen träder i kraft. Det föreslås att delegationen ska inleda sitt arbete den 1 januari 2023, så att den hinner stödja öppenhetsregistrets genomförande och ibruktagande den 1 januari 2024.

I yttrandena betonades att det måste definieras noggrant vilka uppgifter som ska anmälas till registret – detta ansågs stå i direkt samband med nyttan av uppgifterna och uppgifternas jämförbarhet. Tydligare formuleringar efterlystes framför allt när det gäller anmälan av resurser som använts för påverkanskommunikation. Bestämmelserna om anmälningsförfarandet preciserades utgående från remissyttrandena. Remissinstanserna önskade vidare att registermyndigheten ska utfärda preciserande anvisningar om anmälningskyldigheten redan innan registret tas i bruk. De ansåg bland annat att preciserande anvisningar om tillämpningen av anmälningskyldigheten behövs när det gäller olika tillställningar och kommunikation via plattformar för sociala medier och meddelandetjänster. I remissyttrandena betonades också behovet av rådgivning när registret tas i bruk. Till denna del kan det konstateras att Statens revisionsverk i sin roll som registermyndighet ska ge preciserande anvisningar och råd till de anmälningskyldiga. Justitiedepartementet stöder Statens revisionsverk i utarbetandet av anvisningar och praxis. Anvisningarna ska beredas i samarbete med intressentgrupperna så att det kan säkerställas att de är ändamålsenliga.

Remissinstanserna ansåg det vara viktigt att följa upp hur öppenhetsregistret fungerar. En del föreslog att öppenhetsregistret skulle kunna utvidgas till kommunnivå i ett senare skede. I denna regeringsproposition föreslås det att en utvidgning av registret till region- och kommunnivå ska övervägas i samband med uppföljningen och efterhandsutvärderingen av lagen om öppenhetsregistret.

Utlåtande av Rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen har gett ett utlåtande om utkastet till regeringsproposition den 13 maj 2022. I sitt utlåtande anser rådet att utkastet till regeringens proposition i huvudsak överensstämmer med anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet lyfter fram tre centrala utvecklingsobjekt och rekommenderar att regeringens proposition kompletteras i överensstämmelse med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen.

För det första anser rådet att osäkerhetsmoment och risken för oväntade konsekvenser bör beaktas noggrannare i konsekvensbedömningen. Enligt rådet har det inte bedömts tillräckligt noggrant om det finns en risk för att påverkanskommunikationen kan utövas så att registreringskyldigheten kringgås på olika sätt som innebär att målen med lagstiftningen inte uppnås.

För det andra anser rådet att bedömningen av de konsekvenser som begränsningen av lagens tillämpningsområde leder till bör preciseras i propositionsutkastet. Enligt rådet framgår det inte tillräckligt tydligt av propositionsutkastet vilken betydelse de föreslagna tillämpningsbegränsningarna har för registrets karaktär och för målen med propositionsutkastet.

För det tredje bör det enligt rådet förtydligas i propositionsutkastet på vilket sätt öppenheten ökar och medborgarnas tillgång till information förbättras.

I propositionen har rådets utlåtande beaktats så att framför allt kapitlen 4.3, 5.1 och 9 har kompletterats utifrån rådets kommentarer. Mindre preciseringar har också gjorts i andra kapitel.

7 Specialmotivering

Lagens namn. Det föreslås att lagens namn ska vara lag om öppenhetsregistret. Motiveringen är att det föreslagna namnet sannolikt kommer att börja användas om lagen, eftersom registrets officiella namn kommer att bli öppenhetsregistret. Beslutet att ge registret namnet öppenhetsregistret, i stället för lobbingsregistret eller lobbyistregistret, motiveras dels med att namnet är mer neutralt än namn som innehåller termen lobbning, dels med att namnet öppenhetsregister används i EU:s öppenhetsregister, som redan är bekant för många aktörer som utövar lobbning. Under beredningen har det också framkommit att en del av lobbyisterna av någon orsak inte uppfattar att den påverkanskommunikation som de utövar faktiskt är lobbning, varvid det är mer motiverat att använda mer neutral terminologi i registrets officiella namn och i namnet på lagen. Användningen av termen lobbning i samband med lagen om öppenhetsregistret behandlas grundligare i motiveringen till 1 §.

Det anses inte heller vara nödvändigt att använda ett mer beskrivande namn, såsom ”lagen om registrering av påverkanskommunikation”, även om det i inledningsfasen skulle kunna beskriva lagens innehåll bättre. I takt med att öppenhetsregistret blir kändare kommer det att vara lättare att koppla det kortare namnet till lagens innehåll, och därför kommer det i framtiden sannolikt att vara mer lättfattligt än ett längre namn.

1 §. Öppenhetsregister.

I paragrafen redogörs för öppenhetsregistrets ändamål och syfte.

Enligt paragrafen grundas öppenhetsregistret för registrering av långsiktig och planmässig påverkan av beslutsfattande samt rådgivning som anknyter till sådan påverkan och som bedrivs som näringsverksamhet. Med beslutsfattande avses i detta sammanhang såväl officiellt beslutsfattande och den därtill relaterade beredningsprocessen som vilket annat ärende som helst som ska behandlas och som inte nödvändigtvis har någon direkt koppling till ett officiellt beslut eller en pågående beredningsprocess. Syftet med öppenhetsregistret är att ge information om all påverkan av beslutsfattande oberoende av sakens innehåll, behandlingsfas eller form. Väsentligare än ett enskilt fall av påverkan är emellertid det att påverkan har blivit en långsiktig och planmässig verksamhet. Som det sägs i kapitel 2 i bedömningen av nuläget är lobbingsprocesserna ofta mycket långa och baserade på olika nätverk.

I paragrafen används termen påverkan i stället för lobbning, eftersom det är ett lättfattligare och neutralt begrepp. Utifrån den undersökning och de samråd som genomförts inom ramen för öppenhetsregisterprojektet verkar det som om en del aktörer som utövar påverkanskommunikation inte nödvändigtvis själva uppfattar att de lobbar, trots att de identifierar att målet med deras verksamhet är att påverka. Därför är det motiverat att i stället för termen lobbning använda termen ”påverkanskommunikation” i lagen. Samtidigt är det ändå viktigt att betona att termerna är synonymer. Detta bidrar till en ökad förståelse för lobbning samtidigt som de negativa associationerna kring termen, som för tankarna till oärlig eller förbjuden verksamhet, minskar. I verkställigheten av lagen är det därför viktigt att föra fram denna koppling och på så sätt sträva efter att främja förståelsen för lobbning som ett godtagbart fenomen som hör till demokratin.

I paragrafen betonas att öppenhetsregistret bygger på ett anmälningsförfarande. Syftet med detta är att registreringsförfarandet inte ska begränsa eller fördröja inledandet och utövandet av påverkanskommunikation.

I paragrafen konstateras också att syftet med lagen är att öka öppenheten i beslutsfattandet. För närvarande regleras öppenheten i den offentliga förvaltningen huvudsakligen i offentlighetslagen (621/1999), enligt vilken myndigheter på begäran ska ge upplysningar om offentliga handlingar som de har i sin besittning och i vissa fall proaktivt informera om dem. Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019) säkerställer i sin tur en enhetlig och högkvalitativ hantering samt informationssäker behandling av myndigheternas informationsmaterial så att offentlighetsprincipen förverkligas, och möjliggör ett tryggt och effektivt utnyttjande av myndigheternas informationsmaterial. Därtill finns det åtskilliga anvisningar i anslutning till normer på lägre nivå, som strävar efter att öppna beslutsfattandet utifrån offentlighetslagen. Som exempel kan nämnas anvisningarna för utarbetande av regeringens propositioner och anvisningen för hörande vid lagberedning, som styr registreringen av officiella samråd i anslutning till lagberedningen. En betydande del av den påverkanskommunikation som riktas mot beslutsfattandet består emellertid av inofficiella kontakter, som sällan resulterar i en handling enligt offentlighetslagen. Denna typ av påverkan sker för närvarande till stor del utanför offentligheten.

2 §. Föremål för påverkanskommunikation, påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation. I paragrafen definieras vilka aktörer som ska ha kontaktats för att påverkanskommunikationen ska registreras i öppenhetsregistret samt vad som avses med påverkanskommunikation och med rådgivning inom påverkanskommunikation.

I 1 mom. definieras vilka aktörer som, om de blir föremål för påverkan, förutsätter registrering. De föremål för påverkanskommunikation som avses i momentet är riksdagsledamöter, ledamotsassistenter, riksdagsgruppernas personal, ministrar, ministrarnas specialmedarbetare, statssekreterare som utnämnts för ministrarnas mandatperiod samt tjänstemän vid riksdagens kansli och ministerierna och utredare som tillsatts av ministerierna.

Om riksdagsgruppernas personal lämnas utanför lagens tillämpningsområde uppstår en situation där en del av de politiska medarbetarna omfattas av lagen, medan en del inte gör det. Detta skulle kunna försvåra tillämpningen av lagen och orsaka oavsiktliga fel, eftersom den som utövar påverkanskommunikation inte på förhand kan veta om personen i fråga är anställd av riksdagen eller riksdagsgruppen. Lagen tillämpas inte på partiernas övriga personal eller på förtroendevalda.

Ministerierna använder sig förutom av arbetsgrupper och tjänstemannaberedning också av utredare som ska bereda och utreda olika frågor, som ofta är av stor betydelse ur samhällsperspektiv eller med tanke på någon viss bransch. Det är därför ändamålsenligt att påverkanskommunikation som riktas mot utredare ska anmälas till öppenhetsregistret. Samtidigt förbättras öppenheten i utredarnas arbete, och förtroendet för utredarna ökar.

Påverkanskommunikationen riktas ofta till olika aktörer i olika faser av beredningen, varför det ur perspektivet för registrets tillförlitlighet är viktigt att författningen omfattar kontakt till alla aktörer vid de institutioner som är föremål för påverkanskommunikation oberoende av deras ställning. Då uppstår det inga uppenbara luckor i lagstiftningen genom vilka påverkanskommunikationen skulle kunna riktas till vissa aktörer som faller utanför registret, såsom lägre tjänstemän, ledamotsassistenter eller utredare. I öppenhetsregistret specificeras dock på personlig nivå inga andra aktörer än riksdagsledamöter, ministrar, ministrarnas specialmedarbetare, statssekreterare som utnämnts för en ministers mandatperiod, riksdagens generalsekreterare och biträdande generalsekreterare, ministeriernas kansli- och avdelningschefer samt utredare som tillsatts av ministerierna. I fråga om övriga tjänstemän räcker det med information om enheten och avdelningen, och i fråga om politiska medarbetare räcker det att uppge vilken riksdagsgrupp de representerar. En separat bestämmelse om detta finns i 8 § 4 mom.

RP 98/2022 rd

Med påverkan som utövas på föremål för påverkanskommunikation avses till exempel påverkan som riktas mot budgeten, användningen av anslag samt innehållet i lagstiftningsprojekt och politikprogram. Med tanke på lagens syfte och måluppfyllelsen är det väsentligt att begreppet beslutsfattande ges en bred tolkning så att det omfattar all sådan verksamhet där riksdagen och ministerierna utövar sin lagenliga makt. Detta maktutövande är föremål för många olika samhällseliga, politiska, affärsekonomiska och motsvarande intressen, som främjas genom försök att påverka politiska beslutsfattare och tjänstemän. Syftet är att öppenhetsregistret ska ge en bredare och mer detaljerad bild av denna verksamhet.

Med påverkanskommunikation avses enligt 2 mom. sådan kontakt med ett föremål för påverkanskommunikation som utövas för egen räkning med avsikten att påverka beredningen av och beslutsfattandet i ett ärende genom att främja ett visst intresse eller mål. I praktiken utgör ett intresse eller något annat motsvarande mål ofta en fråga som anknyter till den anmälningsskyldigas politiska, affärsekonomiska eller andra samhällseliga intressen och som man försöker främja genom att påverka till exempel innehållet i en viss lagstiftnings-, budget-, upphandlings- eller utvecklingsåtgärd eller politisk åtgärd, eller inledande eller avslutande av en sådan åtgärd.

I denna lag ska beredning och beslutsfattande tolkas brett så att exempelvis påverkan i ett tidigt skede, när det inte nödvändigtvis ännu har tillsatts något officiellt projekt eller någon officiell arbetsgrupp, omfattas av anmälningsskyldigheten. Syftet är att öppenhetsregistret ska innehålla information om långsiktig och planmässig påverkanskommunikation.

Exempel på i momentet avsedda kontakter kan vara möten, telefonsamtal, e-postmeddelanden eller andra därmed jämförbara metoder. I momentet fastställs inte i närmare detalj på vilket sätt eller i vilken riktning kontakten ska ha skett, utan bestämmelsen gäller i regel alla sätt att hålla kontakt oavsett om kontakten inletts av den anmälningsskyldiga eller av föremålet för påverkanskommunikation. Syftet med detta är att lagstiftningen inte ska beroende av någon riktning, metod eller teknik, eftersom det skulle kunna leda till oändamålsenliga luckor i lagstiftningen som påverkar öppenhetsregistrets trovärdighet och tillförlitlighet.

I praktiken blir aktören tvungen att tolka sin verksamhet i förhållande till definitionen av påverkanskommunikation och sådan verksamhet som enligt 4 § 1 mom. faller utanför tillämpningsområdet. Registermyndigheten bedömer påverkanskommunikationens karaktär från fall till fall när det är oklart om kriterierna för anmälningsskyldighet uppfylls.

Med rådgivning inom påverkanskommunikation avses enligt 3 mom. sådan som näringsverksamhet bedriven verksamhet där påverkanskommunikation utövas för en klients räkning eller där en klient erbjuds stöd i anslutning till påverkanskommunikation.

Sådana rådgivningstjänster i anslutning till påverkanskommunikation som avses i momentet erbjuds i Finland exempelvis av påverkanskommunikationsbyråer eller andra konsultbyråer som erbjuder motsvarande tjänster. Undersökningar och samråd ger dock vid handen att de oftast hålls i bakgrunden och endast hjälper till med arrangemangen kring kontakten eller ger råd om påverkanskommunikationen. För att lagstiftningen ska behandla olika konsultbyråer på ett enhetligt sätt gäller den både kontakter och stöd i anslutning till kontakter. Detta är särskilt viktigt av den orsaken att en konsultbyrås klientel kan bestå både av lobbyister och av aktörer som är föremål för lobbning, varvid det är särskilt motiverat att lyfta fram konsultens bakgrundsroll. I allmänhet informeras klienten om sådana eventuella intressekonflikter, men informationen sprids inte nödvändigtvis på bredare front. Som stöd som omfattas av lagstiftningen betraktas till exempel följande:

RP 98/2022 rd

- utnyttjande av en konsultaktörs kompetens och kontakter i ordnandet och planeringen av kontakten,
- planering av klientens påverkanskommunikation, såsom kommunikations- och verksamhetsplanering eller kartläggning av viktiga intressentgrupper, eller
- övrig rådgivning om påverkanskommunikation eller om ett ämne kring vilket påverkanskommunikation utövas.

Det är av central betydelse att konsultaktören identifierar både sin egen verksamhets och klientens verksamhets karaktär och att de anknyter till att främja klientens intressen i samhället. Registreringsskyldigheten är inte beroende av huruvida klientens kontakt realiseras, utan endast av rådgivningens och stödets karaktär. Lagen förutsätter inte att klienten uttryckligen beställer en tjänst som anknyter till påverkanskommunikation, utan tjänsten kan till exempel också bestå av kommunikations- och marknadsföringstjänster, intern utveckling eller juridisk rådgivning.

Registermyndigheten bedömer i fråga om rådgivning inom påverkanskommunikation verksamhetens karaktär från fall till fall när det är oklart om kriterierna för registreringsskyldighet uppfylls. I bedömningen är det viktigt att identifiera sådana konsulttjänster som under inga omständigheter omfattas av lagstiftningen. Sådana tjänster kan bland annat anses vara att

- representera klienten i sedvanliga ärenden i kontakten till myndigheterna, såsom upphandlingsförfaranden, tillståndsärenden och förundersökningar samt biträdande i processer i anslutning till rättegångar,
- assistera klienten tekniskt till exempel i egenskap av tolk, eller
- erbjuda klienten olika utbildnings-, kommunikations-, marknadsförings- och undersökningstjänster samt affärsstrategier som inte anknyter till klientens påverkanskommunikation.

Som rådgivning inom påverkanskommunikation betraktas inte heller verksamhet där intressebevakningsorganisationers medlemmar utbildas inom påverkanskommunikation.

I vissa situationer har också advokatbyråer i Finland erbjudit juridisk konsultation exempelvis i anslutning till lagberedningsprojekt inom både den offentliga och den privata sektorn, vilket har medfört vissa problematiska situationer (OKV/536/1/2019). För att öppenhetsregistret ska kunna omfatta denna typ av verksamhet är det ytterst viktigt att motsvarande konfliktsituationer undviks i fortsättningen. I fråga om juridisk rådgivning är det dock viktigt att observera att lagen om öppenhetsregistret inte inskränker advokathemligheten enligt 17 kap. 13 § i rättegångsbalken och 5 c § i lagen om advokater, som grundlagsutskottet har ansett att ingår i de garantier för en rättvis rättegång som tryggas i 21 § 2 mom. i grundlagen (t.ex. GrUU 13/2019 rd, s. 3). Närmare bestämmelser om detta finns i 4 § 1 mom. 5 punkten och 4 § 2 mom. Vidare behandlas bestämmelsernas grundlagsenlighet närmare i kapitel 11 i motiveringen till lagstiftningsordningen.

3 §. Skyldighet att anmäla sig till öppenhetsregistret. Enligt 1 mom. är juridiska personer och enskilda näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation anmälningskyldiga. Dessa ska göra en registreringsanmälan till öppenhetsregistret. Om registreringsanmälan innehåll föreskrivs i 6 § 1 mom., och bestämmelser om förfarandet i anslutning till registreringsanmälan finns i 7 § 1 mom.

RP 98/2022 rd

Det är av central betydelse att anmälningsskyldigheten endast gäller sådan påverkanskommunikation som utövas av juridiska personer eller enskilda näringsidkare. Till exempel sådan påverkanskommunikation som personal eller förtroendevalda utövar som enskilda personer anses inte utgöra en del av den påverkanskommunikation som utövas av juridiska personer eller av enskilda näringsidkare. Som påverkanskommunikation som utövas av enskilda personer ska i regel även betraktas sådana situationer där en personlig medlem i en förening, en enskild näringsidkare eller en företagsägare eller arbetstagare kontaktar, i eget namn, en riksdagsledamot eller minister, varvid det är fråga om en enskild medborgares deltagande.

I 2 mom. anges på vilka aktörer anmälningsskyldigheten inte ska tillämpas.

Enligt 1 punkten ska lagen inte tillämpas på enskilda näringsidkare vars näringsverksamhet inte omfattar påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation som bedrivs som huvudsyssla. Bestämmelsen innebär att registreringskyldighet sällan kommer att uppstå för enskilda näringsidkare och att den endast gäller sådana situationer där näringsidkarens näringsverksamhet utgörs av sådan påverkanskommunikation eller av rådgivning inom påverkanskommunikation som definieras i 2 §. I praktiken strävar dessa aktörer efter att verka i konsultativa roller i anslutning till politiskt och samhälleligt beslutsfattande.

Enligt 2 punkten tillämpas lagen inte på bostadsaktiebolag. Bostadsaktiebolag bedriver ingen egentlig affärsverksamhet, utan det är i allmänhet fråga om förvaltning av bostadsbyggnader och tomter. I bostadsaktiebolag utövas den faktiska beslutanderätten förutom av bolagsstämman även av styrelsemedlemmarna, som ansvarar för skötseln av bostadsaktiebolagets gemensamma ärenden. Bostadsaktiebolag strävar inte efter en vinstbringande verksamhet. Med tanke på karaktären av den verksamhet som bostadsaktiebolaget bedriver kan det anses vara motiverat att öppenhetsregistret inte ska gälla dem.

Enligt 3 punkten ska lagen inte tillämpas på statens, välfärdsområdenas, kommunernas eller landskapet Ålands myndigheter, självständiga offentligt rättsliga inrättningar, statens affärsverk, riksdagens justitieombudsmans kansli, Människorättscentret, Statens revisionsverk samt Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor (Utrikespolitiska institutet).

Enligt 4 punkten ska lagen inte tillämpas på andra offentliga samfund eller aktörer som sköter lagstadgade uppgifter när det gäller skötseln av dessa uppgifter. Verksamhet som faller utanför de lagstadgade uppgifterna omfattas av denna lag. Med ärenden som faller utanför skötseln av lagstadgade uppgifter avses sådana ärenden som inte uttryckligen i lag har fastställts som lagstadgade uppgifter för aktören. Huruvida en viss verksamhet ska anses falla utanför skötseln av aktörens lagstadgade uppgifter ska bedömas från fall till fall. Det är dock viktigt att en lagstadgad uppgift inte används som grund för ett beslut att inte införa en aktör i registret, utan fokus i bedömningen ska läggas på att skilja skötseln av de lagstadgade uppgifterna från kontakter i anslutning till påverkanskommunikation och på att rapportera om de sistnämnda på de grunder som anges i denna lag. Exempelvis universitetens omfattande lagstadgade uppgifter, som bland annat innefattar att främja de samhälleliga verkningarna av forskningsresultat och konstnärlig verksamhet, innebär i praktiken att en stor del av all akademisk verksamhet faller utanför anmälningsskyldigheten. Vidare gäller anmälningsskyldigheten oftast inte verksamhet som bedrivs av forskare, i och med att det är fråga om privatpersoners verksamhet.

Enligt 5 punkten tillämpas lagen inte på representanter för en främmande stat, Europeiska unionen eller en internationell mellanstatlig organisation. Syftet med denna begränsning är att trygga att internationellt samarbete, mellanstatlig diplomatisk verksamhet samt uppgifter i anslutning till Europeiska unionen kan skötas smidigt. Lagen tillämpas emellertid på andra internationella aktörer, såsom internationella företag och organisationer.

Enligt 6 punkten tillämpas lagen inte på i partilagen (10/1969) avsedda partier och partiföreningar eller valmansföreningar för personer som är uppställda som kandidater i val.

Syftet med 3 mom. är att betona att öppenhetsregistret inte gäller sådan verksamhet inom det civila samhället som inte är organiserad och inte heller privatpersoners verksamhet. Med verksamhet inom det civila samhället som inte är organiserad avses en individs eller sammanslutnings samhällsverksamhet, som inte har organiserats i någon juridisk form, såsom exempelvis en förening, en stiftelse eller ett företag. Med privatpersoners verksamhet avses all form av kontakt mellan privatpersoner. I fråga om aktörer som utövar påverkanskommunikation innebär det all sådan verksamhet som utövas som privatperson till skillnad från verksamhet som utövas i en juridisk persons eller en enskild näringsidkares namn eller som representant för en juridisk person eller en enskild näringsidkare. Även aktörer som är föremål för påverkanskommunikation kan handla som privatpersoner så att kontakter till familjemedlemmar eller bekanta inte betraktas som sådan verksamhet som ska anmälas till öppenhetsregistret. Syftet med detta förtydligande är att betona att öppenhetsregistret inte inskränker skyddet av individens privatliv eller individens politiska rättigheter.

4 §. Undantag från skyldigheten att anmäla sig till öppenhetsregistret.

I paragrafen föreskrivs om sådan verksamhet som, avvikande från 3 § 1 mom., inte måste anmälas till öppenhetsregistret, om aktören endast bedriver i momentet avsedd verksamhet.

En del av dessa situationer uppfyller de kriterier som anges i 2 §, men faller ändå utanför lagens tillämpningsområde. Samtidigt finns det också situationer som inte uppfyller de kriterier som avses i 2 §, men som det ändå är ändamålsenligt att nämna som en del av begränsningarna av tillämpningsområdet för att förtydliga lagens tillämpningsområde.

Enligt 1 punkten tillämpas lagen inte på småskalig påverkanskommunikation. Med småskalig påverkanskommunikation avses påverkanskommunikation som bedrivs under ett kalenderår, där kommunikationen omfattar sammanlagt högst fem enskilda kontakter till ett eller flera föremål för påverkanskommunikation. En enskild kontakt kan rikta sig till ett eller flera föremål för påverkanskommunikation.

I praktiken kan en kontakt antingen rikta sig fem gånger till samma föremål för påverkanskommunikation eller fördelas mellan olika föremål för påverkanskommunikation. Det viktiga är att det sammanlagda antalet enskilda kontakter inte överstiger fem. Som en enskild kontakt ska räknas till exempel ett enskilt telefonsamtal, möte eller e-postmeddelande som hänför sig till påverkanskommunikation. Som en enskild kontakt ska betraktas ett e-postmeddelande som helt klart har skrivits i påverkanssyfte, till skillnad från exempelvis sådan masskommunikation som avses i 9 punkten eller ett nyhets- eller kundbrev eller motsvarande information som riktats till en stor grupp mottagare. Det spelar inte heller någon roll hur många mottagare en enskild kontakt når, även om mottagarna representerar olika organisationer. Flera föremål för påverkanskommunikation kan till exempel läggas som mottagare av ett e-postmeddelande, och flera föremål för påverkanskommunikation kan delta i ett och samma möte, utan att situationen måste tolkas som flera kontakter. Utan denna bestämmelse skulle en enskild kontakt redan i sig kunna överstiga gränsen för anmälningspliktig påverkanskommunikation.

Gränsen på fem enskilda kontakter har fastställts på den grund att gränsen möjliggör flera enskilda kontakter med några månades mellanrum eller en tätare kommunikation av engångsnatur som består av flera enskilda kontakter. I praktiken hindrar denna gräns att småskalig påverkanskommunikation kan tolkas som sådan omfattande och återkommande verksamhet som det är meningen att öppenhetsregistret ska redogöra för.

Syftet med att lagens tillämpningsområde inte ska omfatta småskalig påverkanskommunikation är att sporadisk och ofta även ytterst slumpmässig påverkanskommunikation, som enligt bedömningen av nuläget utövas framför allt av små aktörer, inte ska resultera i en oskälig administrativ börda eller administrativa konsekvenser. Genom denna begränsning framhävs också att syftet med öppenhetsregistret i första hand är att redogöra för betydande och yrkesmässigt utövad påverkanskommunikation. I praktiken är det mer sannolikt att lobbning som utövas av stora företag, stora frivilligorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer och andra intressebevakningsorganisationer som bedriver yrkesmässig intressebevakning överstiger tröskeln för anmälningsskyldighet än verksamhet som bedrivs av små företag och frivilligorganisationer eller näringsidkare.

Till den finländska demokratin styrkor hör dess låga hierarki. Den möjliggör en bred samhällsdialog, och det är viktigt att lagstiftningen inte försvårar denna dialog i onödan. Som det sägs i kapitel 4 i konsekvensbedömningen är det ett faktum att majoriteten av alla aktörer som utövar påverkanskommunikation gör det relativt sporadiskt. Dessa aktörer träffar ministrar, riksdagsledamöter och tjänstemän vid olika evenemang eller kan kontakta dessa en gång inom ramen för något aktuellt tema. Kontakten kan också ske på den aktörs initiativ som är föremål för påverkanskommunikationen. Till exempel riksdagsledamöterna gör ofta olika företags- och organisationsbesök i sina valkretsar. Små aktörer verkar dessutom oftare via centralorganisationer, varvid deras egen påverkanskommunikation tenderar att bli småskalig.

Enligt 2 punkten tillämpas lagen inte på sedvanliga kontakter med myndigheter. Myndigheterna och de aktörer som utövar påverkanskommunikation håller i betydande grad också kontakt med varandra på ett sådant sätt som inte kan betraktas som lobbning. Denna typ av kontakt hänför sig ofta till operativ verksamhet, såsom att sköta olika tillstånds- och stödärenden hos myndigheter, delta i upphandling och dess genomförande eller annat motsvarande informationsutbyte. Ofta sker denna typ av kontakt via experter och inte via ledningen. Det är svårt att entydigt definiera skillnaden mellan sedvanlig kontakt och kontakt i påverkanssyfte, och därför ska kontaktens sedvanlighet alltid bedömas från fall till fall. Följande situationer kan tolkas som exempel på sedvanlig kontakt:

- En enskild näringsidkare eller juridisk person fullgör sina lagstadgade skyldigheter i förhållande till myndigheterna.
- En enskild näringsidkare eller juridisk person ansöker om förmån eller tillstånd som beviljas av en myndighet.
- En enskild näringsidkare eller juridisk person deltar i ett offentligt upphandlingsförfarande samt säljer eller erbjuder tjänster eller varor till en myndighet.
- En enskild näringsidkare eller juridisk person utbyter information av teknisk karaktär med en myndighet, deltar till exempel i myndighetens datainsamling, myndighetsbehandling eller annan styrnings-, gransknings- eller rådgivningsverksamhet som anknyter till genomförande.

Olika typer av förfrågningar som görs under berednings- och verkställighetsprocessen hör till de mest utmanande situationerna. En huvudregel kan anses vara att som sedvanliga kontakter ska betraktas förfrågningar av rent teknisk och ganska enkelriktad karaktär. I anslutning till en berednings- och verkställighetsprocess kan en anmälningsskyldig behöva höra sig för om till exempel tidsschemat för processen, dokument, anvisningar för deltagande, råd om tillämpning eller motsvarande tekniska uppgifter om processen eller dess innehåll. Som sedvanlig kontakt kan dock inte betraktas en situation där en anmälningsskyldig är i kontakt med en myndighet i

RP 98/2022 rd

något annat ärende än sitt eget ärende eller i form av ett tekniskt utbyte av information till exempel genom att erbjuda sina synpunkter eller information som den anmälningsskyldiga producerat till stöd för beslutsfattandet och beredningen.

Enligt 3 punkten ska lagen inte tillämpas på insamling av information som görs för journalistiskt ändamål. Genom denna bestämmelse tryggas medborgarnas tillgång till information och pressfriheten, som utgör hörnstenar för demokratin. Vid bedömningen av journalistisk verksamhet ska särskild vikt fästas vid att de regler för journalister som utfärdats av Finlands Journalistförbund iakttas i verksamheten. På så sätt kan man sträva efter att säkerställa att ingen försöker få påverkanskommunikation att framstå som journalistisk verksamhet. Exempelvis mediekoncernernas påverkansarbete ska skiljas från koncernernas journalistiska verksamhet och anmälas till öppenhetsregistret.

Enligt 4 punkten ska lagen inte tillämpas på deltagande i arbetsgrupper som tillsatts av en myndighet eller i lagstadgade arbetsgrupper, i delegationer eller motsvarande organ med flera medlemmar som tillsatts för en offentlig uppgift, samt i samråd som ordnas av riksdagen eller ministerier, där deltagandet dokumenteras. Bland de sistnämnda kan nämnas exempelvis samråd med utskott och ministeriernas begäranden om utlåtande. Uppgifterna om den verksamhet som anges i 4 punkten finns hos myndigheten, och det är inte ändamålsenligt att förplikta dem som deltar i officiella beredningsprocesser till att fullgöra dokumenteringsskyldigheter som hör till förvaltningen. Inofficiella kontakter som sker på basis av inbjudan ska emellertid omfattas av lagstiftningen. Ett exempel på denna typ av inofficiell kontakt kan vara samarbete där ingen information om kontakten dokumenteras i beredningshandlingarna. På så sätt säkerställs att inga luckor uppstår i lagstiftningen, eftersom det inte nödvändigtvis sammanställs någon handling om den inofficiella kontakten som en sådan begäran om att ta del av en handling som avses i offentlighetslagen skulle kunna hänföras till. Genom bestämmelsen betonas också myndighetens ansvar när det gäller att dokumentera samråd. Detta antas styra myndigheterna i riktning mot en bättre dokumenteringspraxis och främja verkställigheten av offentlighetslagen. Lagen ska dock tillämpas på grupper som sammankallas och administreras av aktörer utanför den offentliga förvaltningen, såsom olika samarbetsnätverk och arbetsgrupper som inte har något offentligt uppdrag och som inte omfattas av offentlighetslagen.

Enligt 5 punkten ska lagen inte tillämpas på juridisk rådgivning som advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden tillhandahåller sina klienter, när det handlar om skötsel av uppdrag som avses i 17 kap. 13 § i rättegångsbalken eller skötsel av uppdrag där det behandlas uppgifter som avses i 5 c § i lagen om advokater (496/1958) eller i 8 § 1 mom. 4 punkten i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011). Exempel på dessa uppgifter är:

- uppgifter i anslutning till en rättegång,
- juridisk rådgivning om en huvudmans juridiska ställning i en förundersökning eller någon annan behandlingsfas som föregår en rättegång,
- juridisk rådgivning i syfte att inleda eller undvika en rättegång, eller
- annat biträdande av juridisk art i ett ärende utanför en rättegång, såsom att göra upp ett testamente, eller biträdande i en företagsaffär genom att delta i avtalsförhandlingarna och upprätta ett avtal.

Syftet med bestämmelsen är att skydda kärnområdet inom advokathemligheten.

Enligt 6 punkten tillämpas lagen inte på kontakter som ingår i statens ägarstyrning. Exempel på denna typ av kontakt är styrelsemöten och förvaltningsrådsmöten samt andra officiella kontakter som dokumenteras. Kontakt som sker utanför ägarstyrningen omfattas emellertid av lagstiftningen, även om den riktas till samma tjänstemän eller förtroendevalda som sköter ägarstyrningsrelaterade ärenden. På så sätt uppstår ingen orimlig förmån för statsägda företag jämfört med andra företag. Som ett ärende utanför ägarstyrningen betraktas en strävan efter att direkt påverka i frågor som faller utanför bolaget, såsom innehållet i en viss lagstiftnings-, budget-, upphandlings- eller utvecklingsåtgärd eller politisk åtgärd, eller inledande eller avslutande av en sådan åtgärd.

Enligt 7 punkten ska lagen inte tillämpas på i partilagen (10/1969) avsedda partinära sammanslutningars kontakter med det egna partiets riksdagsledamöter, ledamotsassistenter, en riksdagsgrupps personal, ministrar, ministrarnas specialmedarbetare och statssekreterare som har utnämnts för en ministers mandatperiod. De partinära sammanslutningarnas kontakt till riksdagsledamöter och ministrar samt deras medarbetare har lämnats utanför lagens tillämpningsområde, för att undvika att riksdagsledamöternas och ministrarnas politiska verksamhet försvaras.

Enligt 8 punkten ska lagen inte tillämpas på en anmälningsskyldig representants offentliga framträdande eller närvaro i publiken vid en sådan offentlig tillställning och allmän sammankomst som avses i lagen om sammankomster (530/1999) samt motsvarande officiella tillställningar som ordnas av ett offentligt samfund.

Begreppen offentlig tillställning och allmän sammankomst definieras i 2 § i lagen om sammankomster (530/1999). Med allmänna sammankomster avses demonstrationer eller andra tillställningar som ordnas i syfte att utöva mötesfriheten och vilka även andra än de som uttryckligen inbjudits kan delta i eller följa. Det kan vara fråga om en sammankomst som ordnas antingen inomhus eller utomhus och som är öppen för allmänheten. Definitionen ”allmän sammankomst” kan anses vara mycket tydlig. Begreppet ”offentliga tillställningar”, som definieras i lagen om sammankomster, lämnar större rum för tolkning än definitionen ”allmänna sammankomster”. Med offentliga tillställningar avses nöjeställningar, tävlingar, uppvisningar och andra med dessa jämförbara tillställningar som är öppna för allmänheten och som inte ska anses vara allmänna sammankomster. En huvudregel kan anses vara att en tillställning eller ett evenemang är en offentlig tillställning när den är öppen för vem som helst, antingen gratis eller med en inträdesbiljett. Typiska offentliga tillställningar är olika typer av mässor och marknader, idrottstävlingar, uppvisningar och fester som är riktade till allmänheten. Deltagande i en offentlig tillställning förutsätter alltså inte en separat inbjudan eller medlemskap i någon sammanslutning. Om inbjudan eller medlemskap i en viss sammanslutning krävs för deltagande i en tillställning, ska bestämmelserna om offentliga tillställningar i lagen om sammankomster tillämpas på tillställningen, om den inte kan anses vara enskild på basis av antalet deltagare, tillställningens natur eller andra särskilda skäl.

I regel ska också polisen underrättas om offentliga tillställningar. Alla offentliga tillställningar behöver dock inte anmälas till polisen. Ofta är dessa evenemang av sådan karaktär att de inte medför fara för utomstående eller miljön eller kräver särskilda trafikarrangemang. Själva platsen där tillställningen ordnas eller få deltagare kan också tillämpas som grund för att ingen anmälan behöver lämnas om tillställningen.

Som en huvudregel är bolagsstämmor och andra motsvarande ordinarie eller lagstadgade möten, i vilka endast sammanslutningens medlemmar och vissa andra inbjudna får delta, inte offentliga tillställningar eller tillställningar som är öppna för allmänheten i den mening som avses i lagen om sammankomster. Däremot kan till exempel stora börsbolags bolagsstämmor på grund av sin storlek, karaktär eller någon annan orsak vara sådana att de uppfyller definitionen av offentliga

tillställningar. Begreppet offentliga tillställningar omfattar dock inte kontinuerlig, normal verksamhet eller normal verksamhet på arbetsplatser.

Lagen om sammankomster tillämpas inte heller på officiella tillställningar som ordnas av offentliga samfund och inte heller på tillställningar som är typiska för religionssamfundens verksamhet och som ordnas för offentlig religionsutövning i samfundens egna eller med dem jämförbara lokaler. Definitionen av offentliga tillställningar täcker således inte tillställningar som ordnas av offentliga samfund, varför det i bestämmelsen ska nämnas att lagen ska tillämpas på officiella tillställningar som ordnas av ett offentligt samfund och som motsvarar offentliga tillställningar och allmänna sammankomster. Syftet är att regleringen på så sätt blir enhetlig oberoende av vem som ordnar tillställningen.

Utöver tillställningens natur är det med tanke på tillämpningen av bestämmelsen även viktigt vilken typ av verksamhet den anmälningsskyldiga bedriver. I bestämmelsen används uttrycken offentliga framträdande och närvaro i publiken. Genom dessa betonas att verksamhet som faller utanför anmälningsskyldigheten ska bestå av offentliga framträdanden eller närvaro i publiken. Offentliga framträdanden kan innebära att hålla tal eller föredrag, delta i en paneldebatt eller på motsvarande sätt uppträda eller närvara i publiken vid en offentlig debatt. I bestämmelsen betonas att lagens tillämpningsområde inte heller omfattar närvaro i publiken, då personen i fråga inte uppträder. I praktiken gör bestämmelsen det möjligt för anmälningsskyldiga representanter att uppträda offentligt och delta i olika debatter och diskussioner som är öppna för allmänheten, såsom seminarier och kurser, och som i första hand syftar till att föra en öppen samhällelig diskussion. Bestämmelsen gör det också möjligt att bjuda in dem som är föremål för påverkanskommunikation att uppträda på denna typ av tillställningar. Exempelvis ministrar är ofta efterfrågade talare på olika tillställningar och evenemang som riktar sig till allmänheten.

En tillställning kan också vara ett stort evenemang som innefattar såväl offentliga och öppna tillställningar, till exempel olika debatter, som olika slutna sammankomster för mindre grupper, såsom förhandlingar och möten. I sådana fall gäller bestämmelsen inte sammankomster för ett mer begränsat antal deltagare, utan endast tillställningar som är öppna för allmänheten.

Enligt 9 punkten ska lagen inte tillämpas på masskommunikation som regleras i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003) samt skickande av nyhets- eller kundbrev eller motsvarande meddelanden till en viss målgrupp.

Lagen om yttrandefrihet reglerar endast utövning av yttrandefrihet i masskommunikation, vilket innebär att information, åsikter och andra meddelanden görs tillgängliga för en personkrets som inte är utvald på förhand. Däremot är lagen om yttrandefrihet inte avsedd att reglera sådan utövning av yttrandefriheten som innebär att ett meddelande riktas till en bestämd målgrupp, eller annan konfidentiell kommunikation av meddelanden vilkas innehåll inte är avsett för allmänheten. Typiskt för masskommunikation är att meddelandet ställs till allmänhetens förfogande med hjälp av något kommunikationsmedium. Sådana medier är t.ex. tryckalster och andra genom mångfaldigande framställda upptagningar, samt radiosändare och anordningar som används vid telekommunikation. Utgångspunkten är att lagens bestämmelser ska tillämpas på all masskommunikation oberoende av vilken upptagnings-, publicerings- eller distributionsteknik som används (den s.k. principen om medieneutralitet). Därmed ska även meddelanden som förmedlats via sociala medier, som gjorts tillgängliga för allmänheten, räknas som masskommunikation. Som exempel kan nämnas meddelanden som publicerats i diskussionsgrupper i sociala medier.

Enligt förarbetena till lagen om yttrandefrihet ska mottagarna inte anses vara utvalda på förhand om i princip vem som helst kan välja att bli mottagare till meddelandet. Begreppet ”allmänheten” har dock i lagen inte begränsats till att endast gälla fall i vilka mottagarna av meddelandet är helt obestämda. Enligt förarbetena är det till exempel klart att de som prenumererar på en tidning räknas till allmänheten, även om tidningen inte säljs i lösnummer och den som vill ta del av tidningens budskap följaktligen blir tvungen att prenumerera på tidningen. På motsvarande sätt ska till exempel en medlemstidning som en organisation ger ut anses ha blivit tillgänglig för allmänheten, fastän egentligen bara organisationens medlemmar får tidningen. Denna typ av begränsningar är inte tillräckliga för att göra kommunikationen riktad enbart till en bestämd målgrupp. Däremot kan till exempel interna informationsblad för en enda arbetsplats enligt förarbetena i allmänhet inte anses ha spridning bland allmänheten i den bemärkelse som avses i den föreslagna lagen. Detsamma gäller när några personer bildar en grupp som sänder post till varandra i ett informationsnät. I sista hand gäller det alltid att från fall till fall ta ställning till när mottagaren till ett meddelande är allmänheten i den bemärkelse som avses i lagen om yttrandefrihet. Vid bedömningen gäller det att fästa vikt till exempel vid mottagargruppens storlek samt hur öppen eller sluten gruppen är. När det gäller olika slags postningslistor för e-post har det exempelvis betydelse både hur omfattande postningslistan är och hur fritt man får ansluta sig till den.

Skillnaderna mellan de juridiska definitionerna av målgruppskommunikation och masskommunikation har granskats i en pro gradu-avhandling inom kommunikations- och marknadsrätt⁹ enligt följande:

”Med målgruppskommunikation avses telefonkommunikation och annan kommunikation där kontakten i allmänhet bygger på tvåvägskommunikation. Målgruppskommunikation särskiljs från masskommunikation, där meddelanden skickas genom envägskommunikation till en grupp mottagare som inte valts ut på förhand. Gränsen mellan målgruppskommunikation och masskommunikation är glidande. I målgruppskommunikation är meddelandets innehåll inte avsett för allmänheten. Målgruppskommunikation går ut på att skicka olika budskap till olika mottagare. I masskommunikation har gruppen av mottagare inte valts ut på förhand, och kommunikationen sker från en person till en stor grupp. Lagen om yttrandefrihet tillämpas till exempel inte på målgruppskommunikation och annan förtrolig kommunikation, där meddelandets innehåll inte avsett för allmänheten. Målgruppskommunikation omfattar uppenbarligen i allmänhet även förtroliga meddelanden. Det innebär att också e-postmeddelanden i allmänhet utgör målgruppskommunikation. En analys av skillnaderna mellan målgruppskommunikation och masskommunikation ger vid handen att det väsentliga är huruvida mottagarna har valts ut på förhand, huruvida meddelandets innehåll är ”offentligt” eller förtroligt samt huruvida mottagaren och avsändaren kan kommunicera sinsemellan.

Det är uppenbarligen fråga om målgruppskommunikation när mottagaren valts ut på förhand, meddelandet inte är avsett för allmänheten och mottagaren på basis av meddelandet kan kommunicera med avsändaren.” (Fri översättning)

Det att lagen om öppenhetsregistret inte ska tillämpas på masskommunikation innebär i praktiken att offentliga diskussioner i traditionella och sociala medier samt olika kund- och nyhetsbrev som är avsedda för en stor grupp mottagare eller motsvarande meddelanden som i regel

⁹ Seppänen, Pauli (2012). Kerro kaverille -markkinointi internetissä. Publicerats i Edilex 4.10.2012.

bygger på envägskommunikation inte behöver anmälas till registret. Eftersom gränsen mellan masskommunikation och målgruppskommunikation är glidande och inte ens omfattande kund- och nyhetsbrev nödvändigtvis hör till masskommunikation, i synnerhet inte om de har sammanställts för en viss målgrupp och skickats manuellt per e-post, utan ska betraktas som målgruppskommunikation, ska det i lagen nämnas separat att lagen inte tillämpas på skickande av nyhets- eller kundbrev eller motsvarande meddelanden till en viss målgrupp. Detta förtydligar situationer där till exempel en anmälningsskyldig representant för hand har sammanställt en lista över aktörer till vilka det per e-post har skickats sådan information som i regel är avsedd för allmänheten, till exempel en inbjudan till ett evenemang eller någon typ av kund- eller nyhetsmeddelande. Denna typ av meddelanden ska inte anmälas till öppenhetsregistret. Om ett sådant meddelande dock ger upphov till tätare kontakt mellan den anmälningsskyldiga och föremålet för påverkan som måste betraktas som påverkanskommunikation, ska denna kontakt anmälas till öppenhetsregistret.

Enligt 10 punkten ska lagen inte tillämpas på kontakter som, om de avslöjas, kan äventyra den allmänna eller nationella säkerheten. Det är fråga om kontakter som kan leda till att sådan information som ska hemlighållas med stöd av sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen avslöjas. Genom bestämmelsen vill man betona att syftet med lagen om öppenhetsregistret inte är att ändra offentlighetsprincipen i frågor som gäller den allmänna eller nationella säkerheten. Grunden för begränsningen är att den allmänna eller nationella säkerheten de facto äventyras, om kontakten anmäls till öppenhetsregistret. I praktiken innebär detta att inte alla kontakter som gäller den allmänna eller nationella säkerheten automatiskt faller utanför öppenhetsregistret, utan endast sådana kontakter som, om de avslöjas, faktiskt äventyrar den allmänna eller nationella säkerheten. Till exempel sådan påverkanskommunikation som är inriktad på utrikes- och säkerhetspolitiken eller budgeterna för dessa sektorer faller i regel inte utanför öppenhetsregistret. I praktiken kan man inte anse att anmälningsskyldiga aktörers påverkanskommunikation i dessa frågor de facto äventyrar den allmänna eller nationella säkerheten.

Under beredningen och i remissyttrandena har det betonats att säkerhetsfrågorna gäller i synnerhet upphandlingar. Till denna del är förutom 10 punkten även 2 punkten av betydelse, där det konstateras att sedvanliga kontakter med myndigheter faller utanför öppenhetsregistrets tillämpningsområde. Vidare har öppenhetsregistrets tillämpningsområde begränsats till riksdagen och ministerierna, vilket innebär att det inte omfattar förvaltningsområdenas, bland annat försvarsmaktens, verksamhet. Med anledning av dessa begränsningar kan man anta att bestämmelsen i 10 punkten sällan kommer att tillämpas. Därmed uppstår inte heller någon risk för att de som utövar påverkanskommunikation börjar åberopa bestämmelsen i syfte att dölja sin påverkanskommunikation. Det är viktigt att begreppen påverkanskommunikation och föremål för påverkanskommunikation har definierats i lagen så att ingen information som äventyrar den allmänna eller nationella säkerheten i princip kan hamna i registret. Genom bestämmelsen vill man ändå klargöra att inga uppgifter som kan äventyra den allmänna eller nationella säkerheten behöver anmälas till öppenhetsregistret.

Enligt 11 punkten ska lagen inte tillämpas på rådgivning inom påverkanskommunikation, när rådgivningen riktas till aktörer som avses i 3 § 2 mom. Anmälningsskyldigheten enligt lagen om öppenhetsregistret gäller inte i 3 § 2 mom. angivna aktörer, och därför är det motiverat att anmälningsskyldigheten inte heller ska gälla rådgivningstjänster inom påverkanskommunikation som dessa beställer. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att de som tillhandahåller rådgivning inom påverkanskommunikation inte blir tvungna att anmäla rådgivning inom påverkanskommunikation som ges de aktörer som nämns i 3 § 2 mom.

Enligt 12 punkten ska anmälningsskyldigheten enligt paragrafen inte tillämpas på uppgifter som utförs i egenskap av utredare som tillsatts av en myndighet. Oftast verkar utredarna som privatpersoner, varvid de i regel inte omfattas av öppenhetsregistret. En utredare kan dock ha kopplingar till en anmälningsskyldig, till exempel genom att utredaren sitter i den anmälningsskyldigas styrelse eller genom att utredarens fakturering sköts via det anmälningsskyldiga företaget. Dessa bindningar nämns i allmänhet i samband med att utredaren tillsätts. Syftet med bestämmelsen är att betona att rollen som utredare inte anknyter till den anmälningsskyldigas påverkanskommunikation. Bestämmelsen möjliggör att utredare kan ha kopplingar till föremål för påverkanskommunikation utan att det leder till anmälningsskyldighet. Påverkan som riktas mot utredare omfattas dock av öppenhetsregistret i enlighet med 2 § 1 mom.

Enligt 3 mom. ska dock advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden göra en registreringsanmälan till öppenhetsregistret, om påverkanskommunikation utövas för en klients räkning eller om det stöd som getts i anslutning till påverkanskommunikation anknyter till någon sådan juridisk rådgivning som avviker från 2 mom. 5 punkten och som hänför sig till rådgivning inom klientens påverkanskommunikation, när det inte är fråga om att fastställa klientens rättsliga ställning, stödja klienten i ett förvaltningsärende, ge råd om tillämpningen av en rättslig bestämmelse eller motsvarande juridisk rådgivning om verksamhet som gäller enbart klienten själv. Som sådan rådgivning som ger upphov till registreringsskyldighet betraktas åtminstone rådgivning som gäller lagstiftningen om någon viss bransch och påverkan inom politik som hänför sig till den branschen eller framförande av brister eller utvecklingsbehov i lagstiftningen om branschen.

Med avseende på denna bestämmelse är det viktigt att det i rådgivning enligt 3 mom. inte handlar om att sköta sådana uppgifter som avses i 17 kap. 13 § i rättegångsbalken och uppgifter som innehåller sådan information som avses i 5 c § i lagen om advokater eller i 8 § 1 mom. 4 punkten i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd, utan att det enbart är fråga om uppdrag som anknyter till rådgivning inom samhällelig påverkan. På så sätt begränsar sig registreringsskyldigheten för advokater exakt till de sistnämnda uppdragen, och till övriga delar gäller lagen om öppenhetsregistret inte advokater.

Med tanke på tillämpningen av momentet är det viktigt att beakta att sådan påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation som ska anmälas till öppenhetsregistret alltid riktar sig till riksdagens och ministeriernas beredning och beslutsfattande. Med andra ord handlar påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation redan i utgångsläget om betydande samhällelig verksamhet, vars konsekvenser berör en större grupp än den enskilda utövaren av påverkanskommunikation.

Det tydligaste fallet av rådgivning inom påverkanskommunikation som advokater ska anmäla till öppenhetsregistret är påverkanskommunikation som bedrivs för en klients räkning. Denna typ av verksamhet kan inte anses anknyta till i 4 § 1 mom. 5 punkten avsedd verksamhet, där det är fråga om kontakt i ett ärende som enbart gäller klienten själv. I lagen om öppenhetsregistret har rollen som berörd part beaktats genom att sedvanliga kontakter till myndigheter inte hör till öppenhetsregistrets tillämpningsområde. I dessa fall är det dock tydligt fråga om kontakter till myndigheter, och sådana kontakter kan inte riktas till politiska beslutsfattare.

När det gäller annan rådgivning som tillhandahålls en klient än sådan påverkanskommunikation som utövas för klientens räkning, ska rådgivningens innehåll uppmärksammas. Rådgivning som i regel ska anmälas gäller klientens verksamhet på samhällelig nivå till exempel enligt följande:

- Klienten informeras om vilka argument det lönar sig att använda när det gäller att påverka en lagstiftningsändring som är under beredning.

RP 98/2022 rd

- Klienten informeras om vilka argument som bör användas för att påverka en anvisning om beskattning så att den gynnar klientens affärsverksamhet.
- Klienten begär råd om hur ett påverkansarbete som gäller förfarandet för förhandsavgörande om beskattning bör göras i förhållande till myndigheterna.

Det centrala i exemplen är att de alltid gäller verksamhet på samhällelig nivå. I stället för att begära råd om sin egen situation eller hur en rättsnorm som gäller klienten själv ska tillämpas begär klienten råd om hur man kan påverka ärenden som bereds och bestäms i riksdagen och ministerierna. Klienten strävar alltså inte efter att agera enligt gällande instruktioner och förhållningsregler utan framför allt efter att påverka att en verksamhetspolicy, rättslig grund, finansiell bas eller någon annan motsvarande faktor som gäller branschen i fråga i framtiden ska vara förenlig med klientens intressen. Om klienten får en sådan fördel påverkar det oundvikligen även andra aktörer, vilket innebär att rådgivningen inte enbart gäller klientens egen sak.

I de ovannämnda fallen ska advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden trots advokathemligheten rapportera om denna typ av rådgivning i anslutning till påverkanskommunikation. Däremot omfattar rapporteringsskyldigheten inte följande typ av rådgivning, som kan anses höra till i 4 § 1 mom. 5 punkten avsedd verksamhet:

- Klienten informeras om hur en planerad lagstiftningsändring kommer att inverka på klientens affärsverksamhet.
- Klienten informeras om vilka konsekvenser en ny anvisning om beskattning kommer att få för företagets affärsverksamhet.
- Klienten begär ett förhandsavgörande om beskattning eller råd om ett uttryckligt konkurrensrättsligt ärende.

I den valda regleringsmodellen är det i sista hand advokaten, rättegångsbiträdet med tillstånd eller det offentliga rättsbiträdet som ska bedöma om klientens uppdrag uppfyller förutsättningarna för sådan verksamhet som avses i momentet. Att låta klienten göra denna bedömning kan betraktas som problematiskt med tanke på klientens bristfälliga expertis. I praktiken gör modellen det också möjligt för en bransch att utfärda noggrannare anvisningar om verksamhet som omfattas av lagstiftningen om öppenhetsregistret och bedöma vilken typ av tjänster som tillhandahålls av rättegångsbiträden med tillstånd eller offentliga rättsbiträden och som inte omfattas av advokathemligheten.

5 §. Skyldighet att göra verksamhetsanmälan. I 1 mom. föreskrivs det att en anmälningsskyldig genom en verksamhetsanmälan till öppenhetsregistret ska lämna en utredning om sin påverkanskommunikation eller om rådgivning inom påverkanskommunikation. Verksamhetsanmälan behöver dock inte göras om sådan verksamhet som avses i 4 § 1 mom.

Enligt 2 mom. ska den som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation dessutom göra en verksamhetsanmälan om kontakter till föremål för påverkanskommunikation utanför klientrelationen, om den som bedriver rådgivningen strävar efter att skapa sådana kontakter till föremålen för påverkanskommunikation som kan utnyttjas för bedrivande av rådgivning inom påverkanskommunikation eller att utbyta information med föremålen för påverkanskommunikation.

Aktörer som utövar rådgivning inom påverkanskommunikation som näringsverksamhet håller även för egen räkning kontakt med aktörer som är föremål för påverkanskommunikation. På så

sätt strävar de efter att stärka sina nätverk med de politiska beslutsfattarna och tjänstemännen samt samla in information som de kan utnyttja i sina klientrelationer. Denna typ av verksamhet utgör en betydande del av den verksamhet som bedrivs av aktörer som erbjuder rådgivning inom påverkanskommunikation som näringsverksamhet. Kontakten påminner om den påverkanskommunikation som utövas av ett enskilt företag eller en enskild organisation, men ofta utgör den ändå en del av de kontakter som sker i anslutning till rådgivning inom påverkanskommunikation. Det är dock möjligt att aktörer som erbjuder rådgivning inom påverkanskommunikation som näringsverksamhet även utövar påverkanskommunikation genom att till exempel sträva efter att påverka lagstiftningen om sin egen bransch. I praktiken kan skillnaden mellan kontakter som sker i bakgrunden av rådgivning inom påverkanskommunikation och kontakter inom påverkanskommunikation vara glidande. När aktörer som tillhandahåller rådgivning inom påverkanskommunikation har hörts har det emellertid framkommit att de verkar skilja dessa två verksamheter från varandra, vilket motiverar att de ska anmälas som separata verksamheter. En aktör som tillhandahåller rådgivning inom påverkanskommunikation kan således bli tvungen att anmäla tre typer av verksamhet: rådgivning inom påverkanskommunikation, kontakter för egen räkning i anslutning till rådgivning inom påverkanskommunikation och påverkanskommunikation.

De företag som erbjuder rådgivning om påverkanskommunikation anställer ofta personer som har erfarenhet av och nätverk inom olika delområden i samhället. Dessa personer kan arbeta aktivt i många olika roller, varvid det är viktigt att skilja mellan kontakter som utövas i en anmälningsskyldig juridisk persons eller en enskild näringsidkares tjänst, och som ska anmälas till registret, och annan verksamhet som utövas av en privatperson. Syftet med lagen om öppenhetsregistret är att aktörerna i fortsättningen bättre ska identifiera de många olika roller som anknyter till rådgivning om påverkanskommunikation och fästa vikt vid hur man ska agera i dessa roller.

6 §. Uppgifter i registret. I paragrafen föreskrivs om uppgifter som ska antecknas i öppenhetsregistret.

I 1 mom. föreskrivs om basuppgifter som ska anmälas till registret med det huvudsakliga syftet att specificera vilken aktör det är fråga om och ge centrala uppgifter om denna för att de som är föremål för lobbning och allmänheten ska kunna identifiera aktören och få allmän information om aktörens verksamhet.

Enligt 1 punkten ska följande uppgifter antecknas i registret: en enskild näringsidkares eller juridisk persons firma, eventuella bifirma, företags- och organisationsnummer eller någon annan motsvarande beteckning samt såsom kontaktuppgifter e-postadress eller postadress samt telefonnummer. Om den enskilda näringsidkaren eller den juridiska personen saknar en finsk beteckning ska en motsvarande beteckning som används i något annat land antecknas i registret, så att aktören vid behov kan identifieras. Ett exempel på en sådan beteckning är LEI-koden.

Enligt 2 punkten ska registret innehålla uppgifter om huvudsakligt verksamhetsområde samt en allmän beskrivning av verksamheten. Med huvudsakligt verksamhetsområde avses det verksamhetsområde inom vilket företaget huvudsakligen bedriver sin verksamhet. Den allmänna beskrivningen av verksamheten innefattar en koncis beskrivning av aktören. En allmän beskrivning krävs av den anledningen att de övriga uppgifterna om aktören inte nödvändigtvis anger tillräckligt tydligt vilken aktör det är fråga om. Den allmänna beskrivningen ska ge sådan information om aktören som hjälper allmänheten att identifiera aktören och få en bild av dennes verksamhet. Det är inte meningen att den allmänna beskrivningen ska redogöra för verksamheten i detalj eller utgöra ett omfattande referat över verksamheten. För det kan aktören utnyttja till exempel sin egen webbplats.

RP 98/2022 rd

Enligt 3 punkten ska alla medlemskap i föreningar som utövar påverkanskommunikation antecknas i registret. Dessa föreningar består huvudsakligen av olika typer av föreningar som utför centraliserat intressebevakningsarbete och som ofta verkar som så kallade takorganisationer. Uppgifterna om medlemskap i denna typ av organisationer gör det lättare att skapa sig en uppfattning av hur omfattande påverkanskommunikation som utövas och vilka aktörer som är involverade i verksamheten. Ofta utövas påverkanskommunikation både självständigt och via en takorganisation. Den egentliga anmälningsskyldigheten gäller endast påverkanskommunikation som den anmälningsskyldiga utövar i eget namn.

Enligt 4 punkten ska datumet för registreringen antecknas i registret, med andra ord det datum då en i 7 § 1 mom. avsedd registreringsanmälan har lämnats.

Enligt 5 punkten ska uppgift om sådana med stöd av 9 § 3 mom. meddelade uppmaningar som förenats med vite antecknas i registret. Syftet med detta är att effektivisera tillsynen och fullföljandet av skyldigheterna.

Enligt 6 punkten ska uppgift om anmälningar som gjorts enligt 7 § 2 och 3 mom., deras innehåll och när de har lämnats antecknas i registret.

I 2 mom. föreskrivs om uppgifter som de anmälningsskyldiga enligt 5 § ska anmäla och som ska antecknas i öppenhetsregistret. Syftet med dessa uppgifter är att för allmänheten redogöra för verksamhet enligt 5 § 1 och 2 mom. som utövas av den anmälningsskyldiga. Närmare bestämmelser om rapportering av verksamheten finns i 8 §.

Enligt 1 punkten ska i fråga om påverkanskommunikation, uppgifter om föremålen för kontakterna, ämnena och de huvudsakliga sätten att hålla kontakt antecknas i registret. Ämnet för påverkanskommunikationen ska uppges så specifikt som möjligt, till exempel som en enskild politik-, lagstiftnings-, budget- eller utvecklingsåtgärd eller som ett enskilt projekt. För att underlätta anmälan av ämne föreslås att den anmälningsskyldiga ska kunna välja mellan färdiga ämneskategorier, som kan preciseras. På så sätt blir anmälningarna också enhetligare. Avsikten är att ämnena ska anmälas på motsvarande sätt till öppenhetsregistret. Det föreslås att de huvudsakliga sätten att hålla kontakt ska anmälas till exempel så att de specifika sätten väljs i informationssystemet (e-post eller annan korrespondens, webbmöte, möte eller besök, telefonsamtal, andra sätt att hålla kontakt).

Enligt 2 punkten ska registret innehålla uppgifter om den klient som är föremål för rådgivning. Om den anmälningsskyldiga kontaktar föremål för påverkanskommunikation för sin klients räkning ska den anmälningsskyldiga till registret anmäla vem som kontaktats, i vilka frågor och vilka huvudsakliga sätt att hålla kontakt som har använts. Om den anmälningsskyldiga ger råd och stöder sin klient på något annat sätt ska det uppges i vilka frågor råd har getts. Rådgivningen ska beskrivas så att det framkommer på vilket sätt rådgivningen anknyter till klientens utövande av påverkanskommunikation. Av beskrivningen kan exempelvis framgå att en påverkansplan har genomförts med klienten i syfte att främja vissa frågor eller påverka vissa förvaltningsprojekt.

Enligt 3 punkten ska det i fråga om sådan verksamhet enligt 5 § 2 mom. som hänför sig till rådgivning inom påverkanskommunikation i registret antecknas vilka föremålen för kontakterna har varit, i vilka frågor de har kontaktats och vilka de huvudsakliga sätten att hålla kontakt har varit. Som det konstateras i motiveringen till 5 § 2 mom. är det i praktiken svårt att skilja en anmälningsskyldig aktörs påverkanskommunikation från verksamhet enligt 5 § 2 mom., eftersom det i vardera verksamheten är fråga om kontakter som den anmälningsskyldiga sköter för egen räkning. Av denna anledning är bestämmelsen identisk med bestämmelsen i 1 punkten.

RP 98/2022 rd

I 4 och 5 punkten föreskrivs det om ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation som ska anmälas till registret. Med ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation avses det totala antalet personer som under det föregående kalenderåret deltagit i påverkanskommunikation enligt 5 § 1 mom. och antalet årsverken som dessa använt för påverkanskommunikationen, kostnadsbeloppen för sådan rådgivning inom påverkanskommunikation som avses i 5 § 1 mom. och som skaffats som köpta tjänster samt andra utgifter för marknadsföring och representation som hänför sig till påverkanskommunikation. Marknadsförings- och representationskostnaderna kan exempelvis bestå av kostnader för olika marknadsföringsmaterial som tas fram eller tillställningar som ordnas i anslutning till påverkanskommunikationen eller kostnader för sådana informationskampanjer som inte har hänfört sig till avtal om rådgivning inom påverkanskommunikation. Med ekonomiska uppgifter om rådgivning inom påverkanskommunikation avses omsättningen för rådgivning inom påverkanskommunikation enligt 5 § 1 mom., angiven i euro.

I bestämmelsen används termen uppgifter, men i praktiken är det fråga om en uppskattning som aktören ska ge. Som det framkommer av den undersökning som gjorts för att kartlägga nuläget i fråga om lobbning har en del av aktörerna svårt med att särskilja resurser som använts för påverkanskommunikation från övriga resurser som använts i verksamheten. Lämnandet av ekonomiska uppgifter om rådgivning inom påverkanskommunikation kan försvåras av att aktören också kan ha annan konsulteringsverksamhet, varvid det i vissa fall kan vara svårt att definiera vilken omsättning som hänför sig till rådgivningen inom påverkanskommunikation. För att göra det lättare för aktörerna att lämna denna uppskattning ska Statens revisionsverk i sin egenskap av registermyndighet ge detaljerade anvisningar om hur de ekonomiska uppgifterna ska beräknas.

Även om de uppgifter som ska anmälas i viss mån bygger på den anmälningsskyldigas uppskattning, är syftet med bestämmelsen att de ekonomiska uppgifterna i öppenhetsregistret ska vara jämförbara. Med hjälp av uppgifterna ska allmänheten från öppenhetsregistret få information om lobbningens ekonomiska betydelse och till exempel hur de resurser som används för lobbning samt den lobbingsrelaterade konsultmarknaden utvecklas.

Närmare bestämmelser om lämnande av ekonomiska uppgifter finns i 8 §, och dessutom kan Statens revisionsverk enligt 5 mom. utfärda föreskrifter om anmälan av ekonomiska uppgifter.

Enligt 3 mom. kan uppgifter om deltagandet i officiella samråd med riksdagen och ministerierna samt i officiellt tillsatta arbetsgrupper läggas fram på öppenhetsregistrets webbplats. I praktiken genomförs detta så att det till öppenhetsregistret länkas webbplatser som bland annat redogör för vilka aktörer som deltar i samråd med riksdagens utskott och i arbetsgrupper som tillsatts av ministerierna eller i remissbehandlingsgrupper som ministerierna ordnar. Vidare kan registermyndigheten efter eget omdöme i anslutning till öppenhetsregistrets webbplats föra in också annat material som gäller öppenheten inom förvaltningen och som stöder målen för öppenhetsregistret.

I 4 mom. föreskrivs om lämnande av anmälningar på elektronisk väg. Bestämmelser med samma innehåll finns i 7 a § i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995). Statens revisionsverk ska bestämma hur uppgifter kan lämnas med beaktande av de anmälningsskyldigas varierande behov exempelvis när det gäller tillgänglighet och särdragen hos utländska aktörer eller föreningar. Statens revisionsverk kan av särskilda skäl godkänna att anmälan lämnas i pappersformat, till exempel om det är orimligt att kräva att den anmälningsskyldiga ska lämna anmälan på elektronisk väg. I praktiken antas denna typ av situationer dock förbli sällsynta.

RP 98/2022 rd

Momentet innehåller också en bestämmelse om att den anmälningsskyldiga svarar för uppgifternas innehåll. Syftet med detta är att säkerställa att Statens revisionsverk i egenskap av registermyndighet utan dröjsmål kan publicera de uppgifter som den anmälningsskyldiga anmält utan att på förhand behöva granska anmälningarna.

Enligt 5 mom. får Statens revisionsverk utfärda närmare föreskrifter om hur de ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation som avses i 2 mom. 5 punkten ska sammanställas. Bemyndigandet att meddela föreskrifter är ändamålsenligt för att säkerställa att de ekonomiska uppgifter som anmäls är enhetliga och jämförbara. Bemyndigandet att meddela föreskrifter och dess förhållande till 80 § i grundlagen behandlas närmare i kapitel 11.

7 §. Registreringsanmälan samt anmälan om ändringar.

Enligt 1 mom. ska en registreringsanmälan göras senast under samma dygn som den anmälningsskyldiga inleder påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation. Det står dock klart att majoriteten av alla anmälningsskyldiga redan har inlett sin påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation när lagen träder i kraft. Dessa situationer har beaktats i en övergångsbestämmelse i 13 § 2 mom. I praktiken kommer alltså 7 § 1 mom. att gälla endast sådana anmälningsskyldiga som inleder sin påverkanskommunikation först efter att övergångsperioden löpt ut.

Syftet med denna bestämmelse är att öppenhetsregistret ska erbjuda en aktuell förteckning över alla aktörer som utövar påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation. I praktiken innebär detta att aktörerna ska förvissa sig om karaktären av sin egen verksamhet och göra en anmälan. Följaktligen ska registermyndigheten ge tillräcklig rådgivning och ta fram tillräckligt utförliga anvisningar, med hjälp av vilka aktörerna kan bedöma karaktären av sin verksamhet och avgöra om de är skyldiga att registrera sig. En och samma aktör kan utöva både påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation.

Vilka uppgifter som ska ges i anmälan har definierats i 6 § 1 mom. 1–3 punkten. En anmälningsskyldig ansvarar alltid för att en registreringsanmälan lämnas. När det gäller rådgivning inom påverkanskommunikation behöver klienten inte göra någon registreringsanmälan. I fråga om rådgivning inom påverkanskommunikation anmäls uppgifterna om klienten i den aktörsverksamhetsanmälan som har gjort registreringsanmälan i enlighet med 8 § 3 mom. 2 punkten. Genom detta förfarande säkerställs att ansvaret för registreringen är tillräckligt tydligt och att uppgifterna om alla parter införs i registret. Samtidigt undviker man överlappande registreringar. Den som lämnat registreringsanmälan behöver inte invänta ett godkännande från registermyndigheten, eftersom det är fråga om ett anmälningsförfarande. Syftet med detta är att registreringsförfarandet inte ska begränsa eller fördröja inledandet av påverkanskommunikation.

Enligt 2 mom. ska den anmälningsskyldiga utan dröjsmål meddela registermyndigheten om ändringar i de basuppgifter som anmäls till registret.

Enligt 3 mom. ska registermyndigheten underrättas om att påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikationen upphör permanent eller att påverkanskommunikationen ändras till småskalig verksamhet.

Med permanent upphörande avses till exempel att ett företags bransch förändras så att företaget slutar tillhandahålla tjänster i anslutning till rådgivning inom påverkanskommunikation eller att en organisation läggs ned, och följaktligen även dess påverkanskommunikation. Med permanent

upphörande avses dock inte sådana fall där en aktör under en viss period inte har bedrivit påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation, om verksamheten i övrigt har fortgått som normalt. På så sätt säkerställs att endast uppgifter om permanent upphörande av påverkanskommunikation antecknas i registret, men inga ändringar i verksamhetens fokusområden. Uppgifterna om den anmälningsskyldiga ska inte avföras från registret, men i anslutning till uppgifterna antecknas att påverkanskommunikationen eller rådgivningen inom påverkanskommunikation har upphört permanent, varvid anmälningsskyldigheten har upphört. I praktiken är det möjligt att den anmälningsskyldigas verksamhet övergår till en annan aktör i samband med en företagsaffär. I sådana fall anses verksamheten fortsätta i det nya företaget och anmälningsskyldigheten övergå på företaget i fråga. I regel ska det då antecknas att påverkanskommunikationen har upphört, såvida inte det företag som köps uttryckligen fortsätter att utöva påverkanskommunikation för egen räkning.

Med ändring av påverkanskommunikation till småskalig verksamhet avses att en anmälningsskyldig aktör som gjort en registreringsanmälan märker att dennes påverkanskommunikation har blivit småskalig och uppskattar att den kommer förbli småskalig även i fortsättningen. Den anmälningsskyldiga kan då underrätta registermyndigheten om detta, varvid anmälningsskyldigheten inte längre gäller. Bestämmelsen är av betydelse i sådana fall där den anmälningsskyldigas påverkanskommunikation i regel är småskalig men till exempel tillfälligt något år kan ha nått över tröskeln för anmälningsskyldighet. Bestämmelsen gör det möjligt för dessa aktörer att fortsätta sin småskaliga påverkanskommunikation utan anmälningsskyldighet.

Momentet innehåller en preciserande bestämmelse om att anmälan om ändring av påverkanskommunikation till småskalig verksamhet endast kan göras om verksamheten har blivit småskalig påverkanskommunikation under kalenderåret i fråga. Syftet med bestämmelsen är att den anmälningsskyldiga inte mitt under det löpande året ska kunna anmäla att påverkanskommunikationen har blivit småskalig, om påverkanskommunikationen redan tidigare samma år med hänseende till antalet kontakter har överstigit tröskeln för småskalig påverkanskommunikation.

Vidare innehåller momentet en bestämmelse om att den anmälningsskyldiga ska se till att de skyldigheter i anslutning till verksamhetsanmälan som avses i 8 § 6 och 7 mom. uppfylls när den anmälningsskyldiga uppger att påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikation har upphört permanent eller att påverkanskommunikationen har förändrats och blivit småskalig. Bestämmelsen bidrar till att klargöra situationer där den anmälningsskyldiga i samband med att anmälan lämnas fortfarande inte har lämnat alla lagstadgade uppgifter som omfattas av anmälningsskyldigheten.

8 §. Verksamhetsanmälan. I paragrafen föreskrivs om verksamhetsanmälan, som är en periodisk rapport över verksamhet enligt 5 § som den anmälningsskyldiga bedriver. Ansvaret för lämnande av verksamhetsanmälan ligger alltid hos den anmälningsskyldiga som har gjort en registreringsanmälan enligt 7 §. Den administrativa börda som lagen om öppenhetsregistret orsakar beräknas till stor del uppstå uttryckligen av de verksamhetsanmälningar som lämnas in, eftersom de förutsätter en viss grad av uppföljning och periodiska uppföljningsrapporter. Det tekniska genomförandet av verksamhetsanmälan ska emellertid vara så lätt och användarvänligt som möjligt, så att inte anmälningsskyldiga belastas orimligt mycket.

Enligt 1 mom. ska verksamhetsanmälan göras två gånger per år, under den anmälningsperiod som sträcker sig från början av januari till slutet av februari samt under den anmälningsperiod som sträcker sig från början av juli till slutet av augusti. Verksamhetsanmälan ska göras för de sex månader som föregått den första månaden av vardera anmälningsperioden (rapporteringsperiod). Under anmälningsperioden januari–februari lämnas en rapport över verksamheten från juli till slutet av december under det föregående året och under anmälningsperioden juli–augusti

RP 98/2022 rd

lämnas en rapport över verksamheten från januari till slutet av juni under det pågående året. I lagen används termen rapporteringsperiod om den period som anmälan gäller. Syftet med de fasta anmälningsskyldigheterna och rapporteringsperioderna är att göra rapporteringen mer förutsägbar.

Den första verksamhetsanmälan ska göras under den anmälningsskyldighetsperiod som följer efter att registreringsanmälan har lämnats. Om registreringsanmälan har gjorts till exempel den 1 september 2024, dvs. mitt under den rapporteringsperiod som sträcker sig från juli till december 2024, ska den första verksamhetsanmälan göras under den anmälningsskyldighetsperiod som börjar i januari 2025. Då gäller verksamhetsanmälan perioden mellan datumet för registreringsanmälan (1.9.2024) och den sista dagen av den pågående rapporteringsperioden (31.12.2024).

Dessutom är det möjligt att påverkanskommunikationen under den första rapporteringsperioden av kalenderåret utgör i 4 § 1 mom. 1 punkten avsedd småskalig påverkanskommunikation, medan den under hela kalenderåret överstiger gränsen för småskalighet. I momentet sägs det att om påverkanskommunikationen under den första rapporteringsperioden av kalenderåret omfattar högst fem sådana enskilda kontakter som avses i 4 § 1 mom. 1 punkten, ska påverkanskommunikationen ändå anmälas för hela kalenderåret i fråga i den verksamhetsanmälan som lämnas under den anmälningsskyldighetsperiod som börjar i januari. På så sätt säkerställs att all annan påverkanskommunikation förutom småskalig påverkanskommunikation anmäls till öppenhetsregistret. I praktiken innebär denna bestämmelse att påverkanskommunikation som utövas något mer sällan och oregelbundet under kalenderåret inte nödvändigtvis behöver anmälas mer än en gång per år. Bestämmelsen minskar den administrativa börda som öppenhetsregistret medför i synnerhet för små aktörer och aktörer som utövar påverkanskommunikation oregelbundet.

Enligt 2 mom. ska de ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikationen anmälas endast i den verksamhetsanmälan som lämnas under den anmälningsskyldighetsperiod som börjar i juli. Den anmälningsskyldiga är inte skyldig att anmäla de ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikationen om den anmälningsskyldiga inte har bedrivit påverkanskommunikation, rådgivning inom påverkanskommunikation eller sådana kontakter som avses i 5 § 2 mom. under det föregående kalenderåret. Syftet med detta är att säkerställa att de ekonomiska uppgifter som anmäls är enhetliga och jämförbara.

Eftersom de ekonomiska uppgifterna alltid gäller hela året kan de i praktiken lämnas endast om minst ett kalenderår har förflutit från datumet för registreringsanmälan. Med andra ord gäller de första rapporterade ekonomiska uppgifterna verksamheten under det kalenderår som följer efter registreringsanmälan. Om registreringsanmälan har gjorts exempelvis sommaren 2024, ska de första ekonomiska uppgifterna rapporteras med avseende på verksamheten under 2025.

Enligt 3 mom. ska den anmälningsskyldiga trots företagshemligheten lämna en verksamhetsanmälan med uppgifter om påverkanskommunikation, rådgivning inom påverkanskommunikation och sådan verksamhet enligt 5 § 2 mom. som anknyter till rådgivning inom påverkanskommunikation samt ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikation.

Enligt momentets inledande stycke ska de uppgifter som anmäls till öppenhetsregistret lämnas trots företagshemligheten. Lagen om öppenhetsregistret utgör således som speciallag en rättslig grund, enligt vilken uppgifter ska anmälas till öppenhetsregistret trots 4 § i lagen om företagshemligheter (595/2018). Företagshemligheter kan i praktiken omfatta väldigt många typer av uppgifter, eftersom definitionen av företagshemlighet är allmän och medför inga begränsningar

för det objekt som ska skyddas från missbruk. Enligt förarbetena till lagen om företagshemligheter kan företagshemligheter vara bland annat tillverkningsuppgifter, testresultat, affärsidéer, prissättningsuppgifter, know-how, marknadsundersökningar, ekonomiska prognoser, konkurrenstanalyser, kundregister och företagens administrativa-organisatoriska uppgifter. Även så kallad negativ information kan vara företagshemligheter. Med negativ information avses information som är negativ eller skadlig för bolagets verksamhet, såsom information om bolagets svaga ekonomiska läge. (RP 49/2018 rd)

De uppgifter som ska anmälas till öppenhetsregistret innefattar endast i vissa fall med ganska stor sannolikhet sådan information som måste anses utgöra företagshemligheter. Denna typ av information kan finnas åtminstone bland uppgifter om klienterna när det gäller rådgivning inom påverkanskommunikation, om vars innehåll och rapportering det föreskrivs närmare i 6 § 2 mom. 2 punkten och i 2 punkten i detta moment, och bland de ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation, om vilka det föreskrivs närmare i 6 § 2 mom. 4 och 5 punkten och i 4 punkten i detta moment. Däremot anses information som utgör företagshemligheter förekomma sällan bland uppgifter om påverkanskommunikation, om vilka det föreskrivs närmare i 6 § 2 mom. 1 punkten och i 1 punkten i detta moment, och bland uppgifterna om sådan verksamhet enligt 5 § 2 mom. som hänför sig till rådgivning inom påverkanskommunikation, om vilka det föreskrivs närmare i 6 § 2 mom. 3 punkten och i 3 punkten i detta moment, eftersom den information som anmäls till öppenhetsregistret är av mycket allmän natur.

Målet med öppenhetsregistret är att för allmänheten redogöra för lobbning som riktas mot statens beslutsfattande och för dess relevans. Med tanke på målen med lagen är det således nödvändigt att sådana i lagen om öppenhetsregistret specificerade uppgifter som i väsentlig grad anknyter till lobbning inte kan lämnas oanmälda med stöd av företagshemligheten. I praktiken kan det också uppstå en situation där vissa anmälningsskyldiga med hänvisning till företagshemligheten kan sträva efter att dölja sin påverkanskommunikation, vilket bidrar till att försvaga öppenhetsregistrets tillförlitlighet och trovärdighet. Öppenhetsregistrets förhållande till egendomsskyddet och näringsfriheten behandlas närmare i kapitel 11.

Enligt 3 mom. 1 punkten ska den anmälningsskyldiga i fråga om kontakter som hänför sig till påverkanskommunikation anmäla de uppgifter som avses i 6 § 2 mom. 1 punkten. Dessa uppgifter ska lämnas specificerade enligt ämnet så att av anmälan för varje ämne framgår vilka föremålen för kontakterna har varit och vilka de huvudsakliga sätten att hålla kontakt har varit. På så sätt byggs verksamhetsanmälan upp ämnesvis, vilket underlättar lämnandet av verksamhetsanmälan och gör det möjligt att granska registeruppgifterna utifrån ett specifikt ämne.

Enligt 3 mom. 2 punkten ska den anmälningsskyldiga i fråga om rådgivning inom påverkanskommunikation anmäla de uppgifter om rådgivningsklienten och rådgivningens innehåll som avses i 6 § 2 mom. 2 punkten. Uppgifterna ska specificeras enligt klient. En aktör som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation kan ha flera klienter som uppdragsgivare, och i dessa fall ska det av verksamhetsanmälan tydligt framgå vilka uppdragsgivare som hänför sig till vilka kontakter. Syftet med detta är att säkerställa att uppgifterna ger en riktig bild av den påverkanskommunikation som utövas via rådgivning inom påverkanskommunikation.

Enligt 3 mom. 3 punkten ska, i fråga om sådana kontakter enligt 5 § 2 mom. som hänför sig till rådgivning inom påverkanskommunikation, de uppgifter som avses i 6 § 2 mom. 3 punkten lämnas specificerade enligt ämnet så att av anmälan för varje ämne framgår vilka föremålen för kontakterna har varit och vilka de huvudsakliga sätten att hålla kontakt har varit.

Enligt 3 mom. 4 punkten ska den anmälningsskyldiga när det gäller ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation anmäla de uppgifter som avses i 6 § 2 mom. 4 punkten.

I 4 mom. föreskrivs om hur specificerat föremålen för påverkanskommunikationen ska anges. I verksamhetsanmälan ska föremålen för påverkanskommunikationen anges specificerade så, att det i fråga om riksdagsledamöterna, ministrarna, de statssekreterare och specialmedarbetare som utnämnts för ministrarnas mandatperiod, riksdagens generalsekreterare och biträdande generalsekreterare, ministeriernas kanslichefer och avdelningschefer samt de utredare som tillsatts av ministerierna anges vem personen i fråga är. Dessa kan anses ha en sådan ställning att det är nödvändigt och motiverat att ange vem personen i fråga är. I fråga om ledamotsassistenter och riksdagsgruppernas personal anges uppgift om riksdagsgruppen. I fråga om kontakter med ministeriernas övriga tjänstemän anges uppgifter om avdelningen och enheten. I fråga om kontakter med övriga tjänstemän vid riksdagens kansli anges uppgift om utskott eller avdelning och enhet eller någon annan motsvarande del av organisationen.

I 5 mom. föreskrivs det att om den anmälningsskyldiga inte har bedrivit påverkanskommunikation, rådgivning inom påverkanskommunikation eller haft i 5 § 2 mom. avsedda kontakter under de sex månader som föregått den första månaden av anmälningsskyldiga uppges detta i verksamhetsanmälan. I praktiken ska den anmälningsskyldiga i verksamhetsanmälan uppges att ingen påverkanskommunikation eller därtill anknuten rådgivning som bedrivs som näringsverksamhet har utövats. Genom bestämmelsen säkerställs att registermyndigheten effektivt kan övervaka försummelser av anmälningsskyldigheten. På så sätt orsakas inte heller den anmälningsskyldiga någon onödig administrativ börda till följd av en eventuell utredningsbegäran från registermyndigheten, i det fall att ingen sådan verksamhet som avses i lagen har bedrivits.

I 6 mom. konstateras det att om den anmälningsskyldiga har gjort en sådan anmälan om upphörande av påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation som avses i 7 § 3 mom. ska uppgifter om påverkanskommunikation, rådgivning inom påverkanskommunikation och i 5 § 2 mom. avsedda kontakter som utövats från det datum då den pågående rapporteringsperioden inletts fram till det datum då anmälan har lämnats in rapporteras genom en separat verksamhetsanmälan som görs i samband med anmälan om upphörande av verksamheten. Om den anmälningsskyldiga till exempel lämnar en anmälan om upphörande av verksamheten den 1 november 2024 ska den anmälningsskyldiga rapportera om den påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation som bedrivits under perioden mellan den 1 juli 2024 och den 1 november 2024. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att all verksamhet som omfattas av anmälningsskyldigheten rapporteras för tiden fram till verksamhetens upphörande.

I 7 mom. föreskrivs det att i samband med att den anmälningsskyldiga gör en i 7 § 3 mom. avsedd anmälan ska den anmälningsskyldiga, i en sådan situation som avses i 2 mom. i denna paragraf, genom en separat verksamhetsanmälan lämna de ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikation för föregående kalenderår, om den anmälningsskyldiga ännu inte har lämnat dem. Denna bestämmelse gör det möjligt för den anmälningsskyldiga att anmäla de ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation som saknas i samband med en anmälan enligt 7 § 3 mom. om att påverkanskommunikationen och rådgivningen om påverkanskommunikationen upphör permanent eller att påverkanskommunikationen ändras till småskalig verksamhet. Om anmälan om upphörande lämnas exempelvis i februari 2025 ska de ekonomiska uppgifterna för föregående år utan någon separat bestämmelse uppges först under perioden juli-augusti samma år.

I 8 mom. konstateras att när den anmälningsskyldigas påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation har upphört permanent eller påverkanskommunikationen har ändrats till småskalig verksamhet och den anmälningsskyldiga har gjort en sådan anmälan om detta som avses i 7 § 3 mom. och fullgjort sina relaterade skyldigheter enligt 6 och 7 mom. i denna paragraf, upphör anmälningsskyldigheterna enligt 7 § 2 mom. och denna paragraf att gälla.

Bestämmelsen definierar i vilka situationer anmälningsskyldigheterna enligt lagen upphör att gälla. En förutsättning är att påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikation har upphört eller att påverkanskommunikationen har ändrats till småskalig verksamhet. I så fall ska den anmälningsskyldiga lämna en i 7 § 3 mom. avsedd anmälan till Statens revisionsverk i dess egenskap av registermyndighet. För att Statens revisionsverk ska kunna fastställa att anmälningsskyldigheten har upphört och för detta ska kunna antecknas i öppenhetsregistret i enlighet med 6 § 1 mom. 6 punkten ska den anmälningsskyldiga ha fullgjort sina skyldigheter när det gäller att anmäla ekonomiska uppgifter och de skyldigheter enligt 5 § som hänför sig till den pågående rapporteringsperioden.

9 §. Registermyndighetens uppgifter. Enligt 1 mom. är Statens revisionsverk personuppgiftsansvarig för öppenhetsregistret enligt artikel 4.7 i dataskyddsförordningen och övervakar att de i lagen om öppenhetsregistret angivna anmälningsskyldigheterna fullgörs.

Enligt 1 punkten styr och råder Statens revisionsverk de anmälningsskyldiga att göra de anmälningar som anges i denna lag. Med tanke på registrets syften och tillämpningsområdets omfattning kommer styrnings- och rådgivningsuppgiften att ha en betydande ställning i registermyndighetens verksamhet, och därför föreskrivs det också separat om dessa i denna lag trots att rådgivningsskyldigheten redan ingår i förvaltningslagen. Syftet med den omfattande styrnings- och rådgivningsuppgiften är att säkerställa att alla anmälningsskyldiga fullgör sina anmälningsskyldigheter. Antagligen kommer en stor del av de anmälningsskyldiga, i synnerhet i början, att behöva en viss grad av styrning och rådgivning för att klara av att fullgöra sina skyldigheter. Styrning och rådgivning bedöms vara det effektivaste sättet att främja målen med öppenhetsregistret och sträva efter att förhindra försummelser som är förknippade med missförstånd, oaktamhet och oavsiktlighet.

Enligt 2 punkten ska Statens revisionsverk kontrollera att de anmälningsskyldiga som har gjort en registreringsanmälan har gjort en verksamhetsanmälan enligt 8 §. Målet med denna granskning är att säkerställa att de anmälningsskyldiga har gjort alla behövliga verksamhetsanmälningar i rätt tid och i rätt format. Verksamhetsanmälan innehåll är inte föremål för någon egentlig granskning, såvida inte Statens revisionsverk tvivlar på att uppgifterna i anmälan är riktiga. I sådana fall är det fråga om misstänkt försummelse i anslutning till anmälningsskyldigheten, varvid Statens revisionsverk ska handla i enlighet med 4 punkten.

Enligt 3 punkten ska Statens revisionsverk kontrollera att en anmälningsskyldigs anmälan om att påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikationen upphör permanent eller att påverkanskommunikationen ändras till småskalig verksamhet uppfyller villkoren enligt 7 § 3 mom. När det gäller en anmälan om att påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikationen upphör permanent ska Statens revisionsverk kontrollera att den orsak som angetts i anmälan är förenlig med sådant permanent upphörande av verksamheten som avses i lagen. När det gäller en anmälan om att påverkanskommunikationen ändras till småskalig verksamhet ska Statens revisionsverk kontrollera att den anmälningsskyldiga inte under kalenderåret i fråga har gjort en anmälan om påverkanskommunikation som omfattas av anmälningsskyldigheten. Dessutom ska Statens revisionsverk enligt 2 punkten

kontrollera att den anmälningsskyldiga som har anmält att påverkanskommunikationen och rådgivningen om påverkanskommunikationen upphör permanent eller att påverkanskommunikationen ändras till småskalig verksamhet har fullgjort sina anmälningsskyldigheter enligt 8 §.

Enligt 4 punkten ska Statens revisionsverk utreda misstänkta försummelser av anmälningsskyldigheten när det gäller registreringsanmälan enligt 7 § 1 mom., anmälan om ändrade basuppgifter enligt 7 § 2 mom., anmälan om att påverkanskommunikationen och rådgivningen om påverkanskommunikationen upphör permanent eller att påverkanskommunikationen ändras till småskalig verksamhet enligt 7 § 3 mom. och verksamhetsanmälan enligt 8 §. Avsikten är att Statens revisionsverk ska utreda i synnerhet sådana situationer där revisionsverket misstänker en allvarlig försummelse som i betydande grad kan skada registrets tillförlitlighet och trovärdighet. Situationer som förutsätter ett ingripande kan uppstå till exempel på begäran av ett föremål för påverkanskommunikation, utifrån ett klart tips från en utomstående eller på basis av misstankar som framkommit i offentligheten. För att öppenhetsregistrets verksamhet ska kunna tryggas är det viktigt att Statens revisionsverk kan reagera på och utreda framförda misstankar om försummelser. Bestämmelser om rätten att få uppgifter när det gäller att utreda försummelser finns i 10 §.

Misstänkta försummelser i anslutning till en registreringsanmälan gäller i regel sådana fall där en juridisk person eller en enskild näringsidkare misstänks ha utövat påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation utan att ha gjort en registreringsanmälan om detta. Statens revisionsverk kan ha fått ett tips om saken eller så kan den ha behandlats i offentligheten. I sådana fall strävar Statens revisionsverk efter att ta reda på om den aktör som är föremål för misstankar om försummelse de facto är anmälningsskyldig enligt lagen om öppenhetsregistret. I praktiken begär Statens revisionsverk en i 10 § 1 mom. avsedd utredning av aktören, utifrån vilken Statens revisionsverk vid behov uppmanar aktören att göra en registreringsanmälan. Statens revisionsverk kan vid behov enligt 10 § 2 mom. också begära en utredning av de föremål för påverkanskommunikation till vilka den anmälningsskyldiga misstänks ha riktat påverkanskommunikation. Ett sådant behov kan uppstå till exempel om den anmälningsskyldiga förnekar försummelsen.

Ett annat fall av misstänkt försummelse i anslutning till registreringsanmälan kan vara att registreringsanmälan misstänks ha lämnats med felaktiga uppgifter. I praktiken handlar det i dessa fall om någon typ av hybridpåverkan eller försök till svartmålning, där verksamheten har anmälts antingen med påhittade basuppgifter eller med basuppgifter om fel aktör. Denna typ av misstänkt försummelse upptäcks sannolikt antingen med hjälp av ett tips eller som en del av en utredning av verksamhetsanmälanens riktighet. I dessa fall strävar Statens revisionsverk efter att så snabbt som möjligt utreda situationen och avföra aktören ur registret, om misstanken visar sig vara befogad. Denna gärning kan uppfylla rekviritet för registeranteckningsbrott (16 kap. 7 § i strafflagen) eller ingivande av osant intyg till myndighet (16 kap. 8 § i strafflagen), som bägge är straffbara gärningar enligt strafflagen. I så fall överförs utredningsansvaret i fråga om brottmålet på polismyndigheten. Denna typ av situationer kan antas vara ytterst sällsynta.

Försummelse av anmälningsskyldigheten i anslutning till förändrade basuppgifter handlar i praktiken om att den anmälningsskyldiga har glömt att anmäla ändringar i basuppgifterna till Statens revisionsverk. I dessa fall ber Statens revisionsverk med stöd av 7 § 2 mom. den anmälningsskyldiga att uppdatera sina basuppgifter.

När det gäller en anmälan enligt 7 § 3 mom., där den anmälningsskyldiga anmäler att påverkanskommunikationen och rådgivningen om påverkanskommunikation upphör permanent eller

att påverkanskommunikationen ändras till småskalig verksamhet, kan en misstänkt försummelse handla om att verksamheten trots denna anmälan misstänks ha fortsatt enligt 5 § utan att någon verksamhetsanmälan har gjorts.

En misstänkt försummelse i anslutning till verksamhetsanmälan är i regel en situation där den anmälningsskyldigas verksamhetsanmälan om de uppgifter som anges i 8 § 3 mom. misstänks vara bristfällig eller felaktig. Bristen eller felet kan gälla uppgifter om påverkanskommunikation, rådgivning inom påverkanskommunikation och sådan verksamhet enligt 5 § 2 mom. som anknyter till rådgivning inom påverkanskommunikation samt ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikation. Ett annat fall av misstänkt försummelse kan vara att den anmälningsskyldiga har gjort en anmälan enligt 8 § 5 mom. av vilken det framgår att den anmälningsskyldiga under rapporteringsperioden inte har bedrivit sådan verksamhet som omfattas av anmälningsskyldigheten, påverkanskommunikation, rådgivning inom påverkanskommunikation eller lobbning eller datainsamling som hänför sig till rådgivning inom påverkanskommunikation, men den anmälningsskyldiga misstänks ändå ha bedrivit ovannämnd verksamhet under rapporteringsperioden i fråga och är skyldig att anmäla uppgifter om denna verksamhet enligt 8 § 2 mom. 1, 2 och 3 punkten. Om den anmälningsskyldiga under bägge anmälningsperioderna av kalenderåret har gjort en anmälan enligt 8 § 5 mom. och således även underlåtit att anmäla de ekonomiska uppgifterna om verksamheten, gäller den misstänkta försummelsen även en utebliven anmälan av ekonomiska uppgifter.

Misstankar om försummelser i anslutning till verksamhetsanmälan handlar sannolikt främst om att den anmälningsskyldiga har låtit bli att i verksamhetsanmälan redogöra för påverkanskommunikation som riktats till något visst föremål för påverkanskommunikation. Till exempel i medierna kan det yttras misstankar om att den anmälningsskyldiga har haft kontakter till ett visst föremål för påverkanskommunikation som inte har uppgetts i verksamhetsanmälan. Det kan också handla om att föremål för påverkanskommunikation meddelar att uppgifterna om dem är felaktiga och begär att de ska korrigeras. Om det är fråga om ett sådant föremål för påverkanskommunikation som ska specificeras på personnivå, tillämpas de förfaranden för rättelse av uppgifter som anges i dataskyddsförordningen. På rättelser av felaktigheter i andra uppgifter än personuppgifter tillämpas informationshanteringslagen. I 2 mom. finns en informativ hänvisning till bägge lagarna.

I regel strävar Statens revisionsverk efter att utreda och lösa fall av försummelser till alla delar självständigt och att rätta både personuppgifter och andra uppgifter i registret enligt 9 § 2 mom. I svåra och personuppgiftsrelaterade fall av misstänkt försummelse, där utredningen har lett till en ord mot ord-situation, Statens revisionsverks rätt att få uppgifter inte räcker till för en fortsatt utredning av uppgifternas riktighet och fallet inte kan avgöras på basis av de utredningar som gjorts, har dataombudsmannen befogenheter att utreda situationen med de rättigheter till information som dataskyddsförordningen medger. Att utreda uppgifters riktighet och effektivt ingripa i försummelser är viktiga faktorer med tanke på tryggheten av öppenhetsregistrets funktion och aktörernas rättsskydd.

Under beredningen av öppenhetsregistret lyftes risken för eventuell hybridpåverkan och svartmålning fram. Som det har konstaterats i fråga om misstänkta försummelser i anslutning till registreringsanmälan avslöjas denna typ av situationer högst sannolikt i samband med en utredning av oklarheter i anslutning till verksamhetsanmälan, varvid snabba åtgärder krävs av Statens revisionsverk, eventuellt också av dataombudsmannen. Som det sägs ovan är det dessutom i fråga om falska eller felaktiga uppgifter också möjligt att gärningarna uppfyller rekvisitet för registeranteckningsbrott (16 kap. 7 § i strafflagen) eller ingivande av osant intyg till myndighet (16 kap. 8 § i strafflagen), som bägge är straffbara gärningar enligt strafflagen. I så fall överförs

utredningsansvaret i fråga om brottmålet på polismyndigheten. Denna typ av situationer kan dock antas vara ytterst sällsynta.

Vid hybridpåverkan och svartmålning står samarbetet mellan myndigheterna och en effektiv och snabb verksamhet i central ställning. I tillsynen över öppenhetsregistret ska dock särskild vikt fästas vid samhällsviktiga processer som lätt kan bli föremål för hybridpåverkan, såsom val, i anslutning till vilka påverkanskommunikation som ska anmälas till öppenhetsregistret kan förekomma. Särskild fokus ska läggas på att trygga denna typ av processer, och Statens revisionsverk ska på förhand i samarbete med andra centrala myndigheter ta fram effektiva handlingsmetoder med avseende på dessa processer.

Enligt 5 punkten ska Statens revisionsverk vid behov uppmana en anmälningsskyldig att göra en ny anmälan, komplettera en anmälan som redan gjorts eller göra en i 10 § 1 mom. avsedd utredning. Statens revisionsverk kan uppmana en anmälningsskyldig att lämna en ny anmälan, om revisionsverket upptäcker att den anmälningsskyldiga har underlåtit att göra en registreringsanmälan eller verksamhetsanmälan. Statens revisionsverk kan dessutom uppmana den anmälningsskyldiga att i situationer som avses i 9 § 1 mom. 2, 3 och 4 punkten utreda en anmälningsriktighet och tillräcklighet samt, om revisionsverket upptäcker brister i dessa, uppmana den anmälningsskyldiga att komplettera anmälan. Bristerna i anmälningsriktighet och tillräcklighet ska vara tydliga för att Statens revisionsverk ska kunna uppmana den anmälningsskyldiga att korrigera anmälan. Som tillräckligt tydliga brister kan åtminstone betraktas felaktiga uppgifter om aktören eller dess verksamhet eller andra tydliga brister i anmälningarnas innehåll. Innan uppmaningen ges ska Statens revisionsverk utreda saken med den anmälningsskyldiga och ge denna tillräckligt mycket rådgivning och handledning så att den anmälningsskyldiga kan anses ha förstått sin skyldighet. I regel ska Statens revisionsverk först efter detta uppmana den anmälningsskyldiga att göra en ny anmälan eller komplettera en anmälan som redan gjorts. Eftersom mycket olika aktörer registrerar sig i öppenhetsregistret ska tillsynssystemet vara vägledande ända tills det visar sig vara uppenbart att den anmälningsskyldiga är ovillig att lämna riktiga och tillräckliga uppgifter. Syftet är inte att misstänkliggöra anmälningsskyldiga som exempelvis inte har kunnat lämna en tillräcklig anmälan. Om det dock är uppenbart att aktören har varit medveten om sina skyldigheter och trots detta har försummat dem eller om det är fråga om en allvarlig misstanke om försummelse, kan Statens revisionsverk utan dröjsmål uppmana den anmälningsskyldiga att vidta åtgärder.

Enligt 6 punkten ska Statens revisionsverk föra och utveckla ett elektroniskt register. Kring det elektroniska registret skapas webbtjänsten avoimuusrekisteri.fi, och Statens revisionsverk ansvarar för utförandet, utvecklingen och administreringen av webbtjänsten. Via webbtjänsten kan de anmälningsskyldiga lämna de anmälningar som krävs och få tillräckliga anvisningar för hur anmälningarna ska göras. Uppgifterna i öppenhetsregistret ska kunna granskas lätt och öppet, på samma sätt som till exempel upphandlingar kan granskas via tjänsten granskaupphandlingar.fi. Dessutom ska webbtjänsten i enlighet med 6 § 3 mom. innehålla länkar till andra informationskällor.

Enligt 7 punkten ska Statens revisionsverk tillsätta en delegation, som det föreskrivs närmare om i 11 §.

Enligt 8 punkten ska Statens revisionsverk lämna en årsrapport om registrets verksamhet och om tillsynen av registret till riksdagen. Årsrapporten ska innehålla ett sammandrag över registrets innehåll. Vidare kan Statens revisionsverk ge utvecklingsförslag och mer allmänt analysera nuläget i fråga om lobbning. Inlämnandet av årsrapporter till riksdagen möjliggör en parlamentarisk uppföljning av öppenhetsregistret, vilket kan betraktas som ändamålsenligt med tanke på karaktären av lagstiftningen om öppenhetsregistret.

I 2 mom. finns informativa hänvisningar i fråga om rättelse av uppgifter. Momentet innehåller en informativ hänvisning till dataskyddsförordningen, genom vilken det betonas att bestämmelserna i dataskyddsförordningen tillämpas på rättelser av personuppgifter. Enligt dataskyddsförordningen är Statens revisionsverk i genskap av personuppgiftsansvarig skyldig att rätta felaktiga uppgifter. Statens revisionsverk tillämpar i 6 § 2 mom. i dataskyddslagen avsedda skyddsåtgärder i syfte att skydda de registrerades rättigheter, såsom att förvara logguppgifter, utse en dataskyddsansvarig och vidta åtgärder för att återställa uppgifter och säkerställa deras integritet. Vidare innehåller momentet en informativ hänvisning till lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen, i vars 15 § det föreskrivs om myndigheternas skyldigheter när det gäller informationsmaterials felfrihet. Med stöd av denna bestämmelse är Statens revisionsverk skyldigt att förutom personuppgifter även rätta andra uppgifter som innehåller felaktigheter.

Enligt 3 mom. kan Statens revisionsverk uppmana en anmälningsskyldig att göra en anmälan enligt lagen om öppenhetsregistret, att rätta ett uppenbart fel eller en uppenbar brist eller att göra en i 10 § 1 mom. avsedd utredning. Enligt bestämmelsen kan Statens revisionsverk förena sin uppmaning med vite i situationer där den anmälningsskyldiga trots uppmaningen underlåter att göra en registrerings- eller verksamhetsanmälan eller att korrigera fel eller brister som har uppdragats i anmälan, eller där den anmälningsskyldiga vägrar att ge en utredning som begärts för att utreda en försummelse. Den anmälningsskyldiga förpliktas då att vid vite lämna anmälan, korrigera felet eller bristen eller lämna den begärda utredningen. En förutsättning för föreläggande av vite är att den anmälningsskyldiga redan en gång har uppmanats att lämna en anmälan. Vitet utdöms enligt 15 § 1 mom. i lagen om statens revisionsverk (676/2000) av vitesnämnden, vars ordförande är verkets generaldirektör och vars medlemmar är tre vid revisionsverket anställda tjänstemän som avlagt juris kandidatexamen. Vitet kan förnyas och utdömas till ett högre belopp ända tills den anmälningsskyldiga gör anmälan eller lämnar de uppgifter som krävs. Det kan antas att vitesförfarandet i praktiken kommer att tillämpas sällan.

10 §. Registermyndighetens rätt att få uppgifter. Syftet med de rättigheter att få uppgifter som föreskrivs i denna paragraf är att säkerställa att Statens revisionsverk har tillräckliga förutsättningar att i enlighet med 9 § 1 mom. 4 punkten utreda misstänkta försummelser som gäller öppenhetsregistret och på så sätt trygga öppenhetsregistrets tillförlitlighet och funktion.

Med tanke på att den verksamhet som ska anmälas till öppenhetsregistret är av allmän karaktär och väldigt varierande gäller rätten att få uppgifter inte primära informationsmaterial som uppkommer direkt av påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation, såsom e-postmeddelanden eller motsvarande meddelandeuppgifter som verifierar kommunikationen, utan den gäller utredningar som lämnas av den anmälningsskyldiga och under vissa förutsättningar av föremålet för påverkanskommunikation. När det gäller misstänkta försummelser i anslutning till ekonomiska uppgifter möjliggör tillgången till information emellertid tillgång till olika primära material, varvid tillgången till information räcker till för att verifiera uppgifternas riktighet. Utredningarna och uppgifterna ska lämnas trots sekretessbestämmelserna för att rätten att få uppgifter ska vara tillräckligt omfattande och misstänkta försummelser ska kunna utredas. Trots att det inte är möjligt att få egentliga primära material om uppgifter som gäller påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation anses Statens revisionsverk med hjälp av rätten att få uppgifter ha tillräckliga förutsättningar för att kunna ingripa och agera i olika situationer av försummelser.

De uppgifter som samlas in för utredning av försummelser är inte en del av öppenhetsregistret utan ingår i registermyndighetens ärenderegister, vars offentlighet regleras i offentlighetslagen. Med andra ord är de utredningar som fås med stöd av rätten att få uppgifter sekretessbelagda till de delar de innehåller sekretessbelagd information.

I 1 mom. föreskrivs om i vilka typer av situationer den anmälningsskyldiga på begäran ska lämna Statens revisionsverk en utredning och vad denna utredning ska innehålla. I momentets inledande stycke konstateras att utredningen ska lämnas trots sekretessbestämmelserna. På så sätt säkerställs att sekretessbestämmelserna inte blir ett hinder för utredningen av misstänkta försummelser. De utredningar som lämnas in för utredning av försummelser är inte en del av öppenhetsregistret utan ingår i registermyndighetens ärenderegister, vars offentlighet regleras i offentlighetslagen. Med andra ord kan de utredningar som fås med stöd av rätten att få uppgifter och uppgifterna i dessa i vissa fall vara sekretessbelagda.

De rättigheter att få uppgifter som anges i momentet gör det möjligt för Statens revisionsverk att i samband med utredningen av en misstänkt försummelse begära att den anmälningsskyldiga ska lämna en utredning över den kontakt som den misstänkta försummelsen gäller, för att utifrån denna utredning kunna bedöma behovet av att i enlighet med 9 § 1 mom. 5 punkten uppmana den anmälningsskyldiga att lämna en ny anmälan eller komplettera en anmälan som redan lämnats. Rätten att få uppgifter begränsas inte tidsmässigt, utan den begränsas till att gälla endast nödvändig information. Denna lösning har valts på den grund att misstankar om försummelser kan framkomma med fördröjning. Med nödvändig information avses sådana uppgifter om ämnena för kontakterna, sätten att hålla kontakt och antalet kontakter som är relevanta för att en misstänkt försummelse ska kunna utredas. Att utreda antalet kontakter som hafts är till exempel nödvändigt endast i det fall att registermyndigheten ska utreda huruvida påverkanskommunikationen varit småskalig. Dessutom kan uppgifterna i regel också innehålla sådana uppgifter som inte ska anmälas till öppenhetsregistret, såsom uppgifter om sedvanliga kontakter med myndigheter. Rätten att få uppgifter gäller dock inte i 4 § 1 mom. 5 punkten avsedda situationer som omfattas av advokathemligheten. Genom denna begränsning säkerställs att advokathemligheten bevaras även i fråga om tillsynen över öppenhetsregistret. Hur omfattande en begäran är beror på karaktären och omfattningen av den försummelse som ska utredas, men den ska alltid begränsas till uppgifter som är nödvändiga för att fallet ska kunna utredas. I momentets underpunkter förtydligas rätten att få uppgifter i olika situationer av försummelse.

Enligt 1 punkten ska den anmälningsskyldiga lämna en nödvändig utredning som behövs för att utreda en misstänkt försummelse i anslutning till en registreringsanmälan, en anmälan om att påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikation upphör permanent samt en anmälan om att påverkanskommunikationen ändrats till småskalig verksamhet och som redogör för ämnena för kontakterna, de olika sätten att hålla kontakt och antalet kontakter mellan den anmälningsskyldiga och det föremål för påverkanskommunikation som revisionsverket specificerat med undantag av situationer som avses i 4 § 1 mom. 5 punkten. I regel utnyttjar Statens revisionsverk den rätt att få uppgifter som avses i denna punkt på följande sätt:

- För utredning av en misstänkt försummelse i anslutning till en registreringsanmälan ombeds den anmälningsskyldiga lämna en utredning om kontakter som den anmälningsskyldiga under den tid försummelsen misstänks ha begått har haft till de föremål för påverkanskommunikation som Statens revisionsverk specificerat. Det kan till exempel på basis av information som lyfts fram i medierna uppstå en misstanke om att aktören blivit anmälningsskyldig till följd av en kontakt som hafts med politiska beslutsfattare i en viss situation.
- För utredning av en misstänkt försummelse i anslutning till en anmälan om att påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikation upphör permanent samt en anmälan om att påverkanskommunikationen ändrats till småskalig verksamhet ombeds den anmälningsskyldiga lämna en utredning om den verksamhet som bedrivits från den i 8 § 8 mom. avsedda tidpunkten för anmälningsskyldighetens upphörande fram till tidpunkten för utredning av den misstänkta försummelsen. På så

sätt kan Statens revisionsverk bedöma om verksamheten har fortgått och om anmälningsskyldigheten därmed har försumrats.

Enligt 2 punkten ska den anmälningsskyldiga lämna en nödvändig utredning som behövs för att utreda en misstänkt försummelse i anslutning till en verksamhetsanmälan och som gäller andra än ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation, där det redogörs för ämnena för kontakterna, de olika sätten att hålla kontakt och antalet kontakter mellan den anmälningsskyldiga och det föremål för påverkanskommunikation som revisionsverket specificerat med undantag av situationer som avses i 4 § 1 mom. 5 punkten.

För utredning av en misstänkt försummelse i anslutning till en verksamhetsanmälan, där den misstänkta försummelsen gäller andra än ekonomiska uppgifter, ombeds den anmälningsskyldiga i fråga om anmälningsskyldigheten för den verksamhetsanmälan som är föremål för misstanken lämna de uppgifter om kontakterna som behövs för att den misstänkta försummelsen ska kunna utredas. Den anmälningsskyldigas verksamhetsanmälan kan till exempel på grund av ett tips från en utomstående part misstänkas sakna uppgifter om kontakter som haft med vissa föremål för påverkanskommunikation, varvid begäran om utredning gäller kontakterna mellan den anmälningsskyldiga och de misstänkta föremålen för påverkanskommunikation under anmälningsskyldigheten för verksamhetsanmälan i fråga.

Enligt 3 punkten ska den anmälningsskyldiga lämna en nödvändig utredning som behövs för att utreda en misstänkt försummelse i anslutning till en registreringsanmälan eller en anmälan om att påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikation upphör permanent, där det redogörs för annan rådgivning inom påverkanskommunikation än sådan påverkanskommunikation som utövas för klientens räkning med undantag av situationer som avses i 4 § 1 mom. 5 punkten.

Enligt 4 punkten ska den anmälningsskyldiga lämna en nödvändig utredning som behövs för att utreda en misstänkt försummelse i anslutning till en verksamhetsanmälan, där försummelsen gäller andra än ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation och där det redogörs för annan rådgivning inom påverkanskommunikation till en klient som revisionsverket specificerat än sådan påverkanskommunikation som utövas för klientens räkning, med undantag av situationer som avses i 4 § 1 mom. 5 punkten.

Bestämmelserna i 3 och 4 punkten gör det möjligt för Statens revisionsverk att få uppgifter i sådana fall av försummelse i anslutning till rådgivning inom påverkanskommunikation där den anmälningsskyldiga misstänks ha försumrat att anmäla rådgivning som skett i bakgrunden av påverkanskommunikation. I sådana fall kan Statens revisionsverk rikta begäran till de misstänkta klientrelationerna och få de uppgifter som behövs för att anmälningsskyldigheten ska kunna bedömas. De nödvändiga uppgifterna består i praktiken av de uppgifter om rådgivning inom påverkanskommunikation som även i övrigt ska anmälas till öppenhetsregistret. Rätten att få uppgifter gäller dock inte verksamhet som omfattas av advokathemligheten.

Enligt 5 punkten ska den anmälningsskyldiga lämna uppgifter som är nödvändiga för att utreda en misstänkt försummelse som hänför sig till lämnande av ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation och som revisionsverket kan använda för att verifiera riktigheten hos de ekonomiska uppgifter som den anmälningsskyldiga har lämnat om påverkanskommunikationen och rådgivningen om påverkanskommunikationen. I praktiken kan dessa uppgifter gälla information från bokslut, verksamhetsberättelser, arbetstidsuppföljning eller motsvarande, utifrån vilken uppgifterna kan verifieras. Rätten att få uppgifter enligt denna punkt avviker från de övriga rättigheterna att få uppgifter, eftersom Statens

RP 98/2022 rd

revisionsverk har rätt att få primärt material för verifiering av uppgifterna. Utan dessa uppgifter är det omöjligt för Statens revisionsverk att bedöma uppgifternas riktighet.

Enligt 6 punkten ska den anmälningsskyldiga lämna en utredning om ändrade basuppgifter som behövs för att utreda en misstänkt försummelse i anslutning till en anmälan om ändrade basuppgifter.

Enligt 2 mom. kan Statens revisionsverk under vissa förutsättningar begära en utredning också av den som varit föremål för påverkanskommunikationen. För att en sådan utredning ska kunna begäras förutsätts att den anmälan som fått av den anmälningsskyldiga inte räcker till för att utreda den misstänkta försummelsen. I sådana fall ska föremålet för påverkanskommunikation på begäran av Statens revisionsverk lämnas en utredning för klargörande av den misstänkta försummelsen. Utredningen ska lämnas trots sekretessbestämmelserna och den ska innehålla uppgifter om ämnena för kontakterna, sätten att hålla kontakt och antalet kontakter mellan den anmälningsskyldiga som är föremål för den misstänkta försummelsen och den som varit föremål för påverkanskommunikationen. På så sätt får Statens revisionsverk jämförelseuppgifter om kontakterna av föremålet för påverkanskommunikation.

11 §. Delegation och god intressebevakningssed.

Enligt 1 mom. tillsätter Statens revisionsverk för tre år i sänder en delegation med uppgift att följa upp öppenhetsregistrets verksamhet, ta initiativ till utveckling av verksamheten samt att vara officiellt samarbetsorgan för intressentgrupperna. Delegationens huvudsakliga uppgift är att engagera de intressentgrupper som hör till lagens tillämpningsområde i genomförandet och uppföljningen av lagen och i utvecklingen av en god intressebevakningskultur. Med beaktande av den sammansättning som karaktären av delegationen förutsätter och kravet på Statens revisionsverks oavhängighet har delegationen dock ingen beslutanderätt. Delegationen har en rådgivande uppgift, och den utövar inte offentlig makt.

Enligt 2 mom. kallar Statens revisionsverk företrädare för intressentgrupperna till medlemmar i delegationen så att delegationen alltid består av företrädare för de anmälningsskyldiga, forskare och myndigheter. När det gäller företrädarna för de anmälningsskyldiga gäller det att fästa vikt vid att de olika typerna av anmälningsskyldiga är representerade på en så bred skala som möjligt i delegationen. Riksdagen, justitieministeriet och finansministeriet, som ansvarar för beredningen av allmän lagstiftning om integriteten i samband med god förvaltning och offentlig förvaltning, ska vara permanent representerade i delegationen. Enligt momentet ska delegationen inom sig välja en ordförande. Syftet med detta är att engagera medlemmarna i delegationen ännu starkare i delegationens arbete och att betona att delegationen och Statens revisionsverk är två av varandra oberoende aktörer.

Enligt 3 mom. ska delegationen utöver de uppgifter som nämns i 1 mom. även utarbeta rekommendationer för en god intressebevakningssed. Målet är att genom god intressebevakningssed skapa enhetligare etiska anvisningar för intressebevakning, som främjar utvecklingen av en god intressebevakningskultur och bidrar till att denna kultur förankras bland de aktörer som hör till lagens tillämpningsområde. Aktörerna är inte skyldiga att iaktta god intressebevakningssed, men alla som lämnar en registreringsanmälan kan om de så vill uppge att de förbinder sig att iaktta anvisningarna. Iakttagandet av god intressebevakningssed övervakas dock inte, och förfaranden som strider mot god intressebevakningssed leder inte till rättsliga påföljder. Delegationen har således ingen beslutanderätt i förhållande till intressebevakningsaktörerna, utan den enda övervakande aktören är Statens revisionsverk. Det är viktigt att betona att det finns en tydlig skillnad mellan de anvisningar som öppenhetsregistermyndigheten ger och den goda intressebevakningssed som delegationen utarbetar. Den goda intressebevakningsseden fungerar

således helt enligt principerna för självreglering och strävar endast efter att sporra aktörerna till etisk praxis.

12 §. Elektroniskt register och offentliggörande av uppgifter.

I 1 mom. föreskrivs om hur uppgifter som anmälts till öppenhetsregistret ska offentliggöras i det allmänna datanätet. Öppenhetsregistret ska vara ett offentligt register för att det ska uppfylla de mål som satts upp för registret när det gäller att öka öppenheten i påverkanskommunikation som riktas mot beslutsfattande. Uppgifterna ska publiceras i webbtjänsten avoimuusrekisteri.fi, som administreras av Statens revisionsverk.

Med tanke på målsättningarna med lagen är det viktigt att de som använder webbtjänsten avoimuusrekisteri.fi kan utnyttja uppgifterna i öppenhetsregistret så mångsidigt och enkelt som möjligt. Detta är särskilt viktigt med tanke på likabehandlingen av medborgare, eftersom alla inte nödvändigtvis har samma förutsättningar att klara av komplicerade och omfattande informationsökningar. För att målen med öppenhetsregistret ska uppnås är det viktigt att det är lätt att granska och söka bland uppgifterna. Användarna av webbtjänsten avoimuusrekisteri.fi ska kunna söka uppgifter med bland annat anmälningsskyldiga, föremål för påverkanskommunikation och ämnen för påverkanskommunikation som sökkriterium.

I 2 mom. föreskrivs om förvaringen av uppgifterna. Uppgifterna förvaras i webbtjänsten avoimuusrekisteri.fi i tio år räknat från det datum då uppgifterna har anmälts. Förvaringstiden anses vara tillräckligt lång för att allmänheten ska ha möjlighet att följa längre påverkansprocesser, som omspannar flera regeringar eller valperioder. Därefter arkiveras uppgifterna permanent för forskningsbruk och annan granskning enligt arkivlagen, varvid förfarandet för begäran om upplysningar enligt offentlighetslagen tillämpas på utlämnandet av uppgifterna.

13 §. Ikraftträdande.

Enligt 1 mom. ska lagen träda i kraft den 1 januari 2024. I momentet föreskrivs dock att 11 §, som gäller delegationen och tillsättandet av densamma, träder i kraft redan den 1 januari 2023. Syftet är att delegationen ska kunna inleda sin verksamhet redan i god tid innan lagen träder i kraft och på så sätt stödja lagens verkställighet och ibruktagandet av öppenhetsregistret.

Enligt 2 mom. ska en anmälningsskyldig som under perioden mellan dagen för lagens ikraftträdande (den 1 januari 2024) och den 31 mars 2024 är skyldig att rapportera om sin verksamhet göra en registreringsanmälan senast den 31 mars 2024. I praktiken har största delen av alla aktörer som anmält sig till öppenhetsregistret redan bedrivit påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation när lagen träder i kraft. Denna övergångsbestämmelse möjliggör en avvikelse från skyldigheten i fråga om datumet för lämnande av registreringsanmälan enligt 7 § 1 mom., där det sägs att den anmälningsskyldiga ska göra en registreringsanmälan senast under samma dygn som den anmälningsskyldiga inleder påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation. Genom övergångsbestämmelsen får de aktörer som utövar påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation således, räknat från datumet för lagens ikraftträdande, tre månader tid på sig att göra registreringsanmälan. Övergångsbestämmelsen gäller även de aktörer som inleder påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation under perioden mellan den 1 januari 2024 och den 31 mars 2024.

Enligt 3 mom. löper den första rapporteringsperioden för vilken verksamhet enligt 5 § ska anmälas, med avvikelse från 8 § 1 mom. från den 1 april 2024 till den 30 juni 2024, vilket innebär

att de första verksamhetsanmälningarna ska lämnas till öppenhetsregistret under juli och augusti 2024.

8 Ikraftträdande

Lagen om öppenhetsregistret föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. I samband med lagens ikraftträdande införs också det egentliga elektroniska registret och webbtjänsten avoimuusrekisteri.fi.

Det föreslås att delegationen ska tillsättas redan den 1 januari 2023.

9 Verkställighet och uppföljning

Verkställighet och uppföljning

Under beredningen poängterades det hur viktig verkställigheten är. Framför allt användarvänliga handlingsmodeller samt utbildning och rådgivning betraktades som viktiga metoder för att säkerställa en framgångsrik verkställighet och intressentgruppernas engagemang. Tillräckliga resurser har reserverats för Statens revisionsverk för skötseln av verkställigheten. Vidare ska justitieministeriet stödja verkställigheten bland annat genom förevisningar efter att lagen antagits.

Utgående från samråd och forskningsinformation¹⁰ kan man anta att en relativt stor del av alla aktörer som utövar påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation redan är medvetna om öppenhetsregistret. Detta kommer att underlätta verkställigheten i inledningskedet, i och med att många aktörer redan vet om att de är anmälningsskyldiga och att de ska anmäla sig till registret. I viss mån kan det finnas aktörer som blir tvungna att uppskatta huruvida deras verksamhet når över den tröskel som fastställts för anmälningsskyldigheten. När det gäller påverkanskommunikation är det fråga om aktörer med sporadisk verksamhet som således kan betraktas som småskalig. När det gäller rådgivning inom påverkanskommunikation kan det handla om företag som inte tillhandahåller tjänster inom påverkanskommunikation direkt till klienter, utan som erbjuder rådgivning inom påverkanskommunikation till exempel i anslutning till juridisk rådgivning eller konsultering inom affärsverksamhet. Dessa aktörer kan behöva mer detaljerad rådgivning när de ska anmäla sig till registret.

I verkställigheten är det viktigt att informationen om öppenhetsregistret sprids i så stor utsträckning som möjligt. Det är således ändamålsenligt att rikta informationsåtgärderna både till de anmälningsskyldiga och till dem som är föremål för påverkanskommunikation. Trots att lagen inte medför skyldigheter för dem som är föremål för påverkanskommunikation har dessa en nyckelroll i verkställighetsprocessen. Via föremålen för påverkanskommunikation är det till exempel möjligt att effektivt sprida information om öppenhetsregistret. Dessutom behövs det i fråga om riksdagens kansli och ministerierna utbildning om hur dessa ska beakta lagstiftningen om öppenhetsregistret i sin verksamhet, till exempel när det gäller samråd och olika arbetsgrupper. Det kan också bli nödvändigt att uppdatera olika anvisningar, såsom anvisningen för hörande vid lagberedning.

¹⁰ En enkätundersökning som genomfördes under beredningen visade att 27 % av företagen och 37 % av organisationerna var medvetna om beredningen av öppenhetsregistret.

Den periodiska rapporteringen av verksamheten, via vilken uppgifterna om den verksamhet som utövas kommer in i registret, är av central betydelse för måluppfyllelsen i fråga om öppenhetsregistret. Följaktligen ska särskild vikt fästas vid genomförandet av den periodiska rapporteringen. Samråd och forskningsinformation ger vid handen att påverkanskommunikation utövas mycket långsiktigt och planmässigt (Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2021:6.). Av remissvaren framgår att en del aktörer redan verkar använda olika lobbingsverktyg av projekthanteringstyp som finns på marknaden. Utifrån den information som redan finns till förfogande kan man uppskatta att en betydande del av alla anmälningsskyldiga som utövar påverkanskommunikation redan i nuläget har relativt goda förutsättningar att rapportera om sin verksamhet. Den periodiska rapporteringen av öppenhetsregistret kan dock i början i viss mån kräva nya interna förfaranden (bl.a. i fråga om den interna datainsamlingen) och övning i rapportering. Inledningsvis kan de anmälningsskyldiga också behöva mer råd om hur de periodiska rapporterna ska sammanställas. Framför allt sådana anmälningsskyldiga som sköter lagstadgade uppgifter eller som är statsägda bolag kan inledningsvis stöta på vissa utmaningar när det gäller att identifiera skillnaden mellan verksamhet som ska anmälas till öppenhetsregistret och verksamhet som ska lämnas utanför registret.

I propositionen ges några exempel på vilken typ av verksamhet som hör till lagens tillämpningsområde. I praktiken kommer man dock på grund av verksamhetens mångfald och karaktär att få en klar helhetsbild av all verksamhet i anslutning till öppenhetsregistret först i verkställighetskedet, när de anmälningsskyldiga börjar anmäla sin verksamhet och registermyndigheten inleder sin rådgivning. Vissa remissinstanser påpekade att arbetet med att göra anmälningar till öppenhetsregistret skulle kunna klargöras genom olika exempel, och därför kan den information som uppkommer i samband med verkställigheten i inledningskedet med fördel utnyttjas för att sammanställa olika listor med exempel och anvisningar.

Det är viktigt att det elektroniska systemet för öppenhetsregistret byggs upp med beaktande av de kommande användarnas (anmälningsskyldiga, föremål för påverkanskommunikation och användare av uppgifterna i öppenhetsregistret) behov. Rapporteringssystemet ska vara användarvänligt för att de anmälningsskyldiga ska klara av sköta rapporteringen så behändigt som möjligt. Det gäller också att se till att uppgifterna i öppenhetsregistret är lätta att använda så att de mål som satts upp för registret kan uppnås. De olika användarnas behov bör med fördel höras i planeringen av systemet.

I samråden betonades förutom verkställigheten även vikten av uppföljning. Ett centralt uppföljningsverktyg är den årsrapport som registermyndigheten ska lämna till riksdagen, där det redogörs för registrets funktion och tillsynen över registret.

I verkställigheten och uppföljningen ska en delegation som tillsätts av Statens revisionsverk utnyttjas. Delegationen inleder sin verksamhet redan innan lagen träder i kraft. Dessutom ska även andra samrådsmetoder utnyttjas vid behov.

Efterhandsutvärdering

Den parlamentariska styrgrupp som tillsattes för beredningen av öppenhetsregistret behandlade i enlighet med sitt uppdrag tre alternativa omfattningar av tillämpningsområdet: hela statsförvaltningen, riksdagen, ministerierna och de statliga ämbetsverken samt riksdagen och ministerierna. Den parlamentariska styrgruppen identifierade styrkor i alla de modeller som behandlades och ansåg det vara bäst att beslutet om vilken modell som ska väljas för regeringspropositionen fattas i samband med den fortsatta beredningen i statsrådet.

RP 98/2022 rd

På grundval av remissvaren och den fortsatta beredningen beslutade statsrådet att föreslå riksdagen och ministerierna som tillämpningsområde. På så sätt blir införandet av öppenhetsregistret i inledningsskedet en så tydlig lösning som möjligt, med en lätt administrativ börda och möjligheter till vidareutveckling. Lagstiftningen har beretts så att det är möjligt att utvidga tillämpningsområdet på statsförvaltningsnivå utan att stora ändringar behöver göras i de grundläggande lösningarna i lagstiftningen.

Justitieministeriet genomför under följande regeringsperiod i samarbete med Statens revisionsverk en efterhandsutvärdering av lagstiftningen om öppenhetsregistret. Utifrån den övervägs huruvida tillämpningsområdet ska utvidgas till de statliga ämbetsverken samt andra utvecklingsbehov. De vidareutvecklingsbehov som framkommit under beredningen har beskrivits i avsnitt 4.2.

I samband med efterhandsutvärderingen kommer intressentgrupperna att höras på bred front.

10 Förhållande till andra propositioner

Ikraftträdandet eller riksdagsbehandlingen av propositionen om öppenhetsregistret har inget samband med andra propositioner.

Propositionen har dock eventuellt samband med ett lagförslag om verksamhetsgrupper, som bereds vid justitieministeriet, där det föreslås att det ska föreskrivas om en ny juridisk person som, i jämförelse med förening, lämpar sig bättre som organiseringsform för lättare aktörer inom civilsamhället. Om verksamhetsgrupper införs som en ny juridisk person kan det innebära att större medborgarrörelser eventuellt blir skyldiga att anmäla sin verksamhet till öppenhetsregistret, om de organiserar sig som verksamhetsgrupper. När propositionen om öppenhetsregistret lämnas är det fortfarande osäkert om lagförslaget om verksamhetsgrupper under hösten 2022 ska lämnas som en budgetlag.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet har betonat att motiven till lagstiftningsordning bör ta fasta på de relevanta grundlagsfrågorna men också redogöra för grundlagsutskottets tolkningspraxis och tydligt lyfta fram eventuella oklara grundlagspunkter (GrUU 67/2018 rd). Det finns ingen tidigare lagstiftning om lobbning i Finland, och det har därför i beredningen ansetts vara nödvändigt att bedöma oklara grundlagspunkter relativt ingående och sträva efter att öppet beskriva deras förhållande till den föreslagna lagstiftningshelheten.

Den föreslagna lagen om öppenhetsregistret är relevant med avseende på följande lagrum i grundlagen: 2 § 2 mom., som tryggar den enskildes rätt att delta och påverka, 6 §, som gäller jämlikhet, 10 § 1 mom., som gäller skydd för privatlivet och skydd för personuppgifter, 10 § 2 mom., som gäller meddelandehemligheten, 12 § 1 mom., som gäller yttrandefrihet, och 12 § 2 mom., som gäller offentlighetsprincipen, 13 § 1 mom., som gäller mötesfrihet, 13 § 2 mom., som gäller föreningsfrihet, 13 § 3 mom., som gäller regleringen av mötes- och föreningsfriheten, 14 § 4 mom., som gäller främjande av rätten att delta, 15 §, som gäller egendomsskydd, 18 § 1 mom., som gäller näringsfrihet, 29 §, som gäller riksdagsledamöternas oberoende, 80 § 2 mom., som gäller bemyndigande att utfärda rättsnormer och 90 § 2 mom., som gäller Statens revisionsverks uppgift.

Övriga observationer:

RP 98/2022 rd

- Den föreslagna lagstiftningen ändrar inte offentlighetsgraden i riksdagens verksamhet från vad som föreskrivs i 50 § i grundlagen.
- Uppgifterna i öppenhetsregistret kan jämföras med uppgifterna om ministrars bindningar, som regleras i 63 § i grundlagen och som bidrar till att säkerställa att en ministers uppdrag sköts ändamålsenligt.
- Genom lagen om öppenhetsregistret överförs inga offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 § i grundlagen.

Förhållande till demokratin och rättigheterna att delta

Till demokratin hör enligt 2 § 2 mom. i grundlagen att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Enligt 14 § 4 mom. i grundlagen ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Dessutom ska det allmänna enligt 20 § 2 mom. i grundlagen sträva efter att trygga att alla har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Genom 2 § 2 mom. i grundlagen tryggas individens deltagande och möjligheter att påverka på de olika nivåerna av samhällelig verksamhet. Sålunda täcker den till exempel röstning vid val och folkomröstningar, andra medel för deltagande och påverkan, liksom också den spontana verksamheten inom det civila samhället och individens deltagande i sådana beslut i den egna närmiljön som påverkar personen själv eller dennes livsmiljö. Bestämmelsen syftar också mer allmänt på olika former av samarbete mellan människor. (RP 1/1998 rd, s. 74)

Utifrån förarbetena till grundlagen kan olika juridiska personers rättigheter att delta i samhället anses höra till de rättigheter att delta som tryggas i grundlagen. Till exempel i totalreformen av kommunallagen, där den kommunala initiativrätten utvidgades till att gälla förutom kommuninvånare även föreningar och företag som verkar i kommunen, motiverades ändringen med att kommuninvånarnas rättigheter att delta utvidgades. (RP 268/2014 rd)

I öppenhetsregistret är det i första hand fråga om registrering av påverkanskommunikation som utövas via olika samarbetsformer som organiserats i juridisk form, såsom föreningar och företag, och därtill anknuten rådgivning som bedrivs som näringsverksamhet. I 3 § 3 mom. i lagen om öppenhetsregistret betonas ännu separat att till öppenhetsregistret inte ska anmälas sådan verksamhet inom det civila samhället som inte är organiserad och inte heller privatpersoners verksamhet. Enligt 3 § 2 mom. 1 punkten ska lagens bestämmelser inte tillämpas på enskilda näringsidkare vars näringsverksamhet inte omfattar påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation som bedrivs som huvudsyssla. Påverkanskommunikation som bedrivs av enskilda näringsidkare anses snarare utgöra medborgarpåvekan som utövas i egenkap av privatperson än intressebevakning som utövas i ett företags namn. Genom att beakta de enskilda näringsidkarnas ställning säkerställs att bestämmelsen inte blir problematisk med tanke på den jämlikhet som tryggas i 6 § 1 mom. i grundlagen. Däremot anses påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation som utövas som huvudsyssla i anslutning till näringsverksamhet innehållsmässigt och med avseende på dess effekter snarare kunna jämföras med påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation som utövas av juridiska personer än med verksamhet inom det civila samhället som inte är organiserad, och därför omfattas dessa av lagens tillämpningsområde. Syftet med detta är framför allt att lagen ska behandla alla aktörer lika. Grundlagsutskottet har ansett att jämlikhetsprincipen kan ha betydelse också i utvärderingen av lagstiftning som gäller juridiska personer, trots att

RP 98/2022 rd

jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen gäller människor (GrUU 14/2015 rd, GrUU 9/2015 rd, GrUU 40/2014 rd, GrUU 11/2012 rd).

I praktiken styr lagen om öppenhetsregistret inte påverkanskommunikationens innehåll och former, utan utövaren av påverkanskommunikation har alltså beslutanderätt om dessa. Endast i det fall att verksamheten uppfyller de villkor som anges i denna lag ska aktören anmäla sig till öppenhetsregistret. Närmare bestämmelser om verksamhet som ska anmälas till öppenhetsregistret finns i 5 §. Lagen om öppenhetsregistret kan således endast i ringa grad anses påverka hur individen i fortsättningen kan fullgöra sina rättigheter att delta enligt 2 § 2 mom. i grundlagen som enskild näringsidkare eller via olika juridiska personer på statlig nivå.

I bedömningen av vilken effekt lagstiftningen har på rättigheterna att delta med avseende på 2 § 2 mom. i grundlagen, har grundlagsutskottet betonat de krav som grundlagens 14 § 4 mom. och 20 § 2 mom. ställer på det allmännas makt att trygga och främja tillgodoseendet av rättigheterna att delta (se t.ex. GrUU 29/2017 rd, GrUU 67/2014 rd, GrUU 9/2010 rd). I 14 § 4 mom. i grundlagen preciseras inte med vilka medel det allmänna ska fullgöra sin skyldighet att främja rättigheterna. Enligt motiven till bestämmelsen ([RP 309/1993 rd](#)) kan exempel på sådana medel vara utveckling av den lagstiftning som gäller olika system för deltagande, och individens påverkningsmöjligheter kan realiserats till exempel i form av fri medborgarverksamhet eller genom uttryckliga mekanismer för detta ändamål, t.ex. medborgarinitiativ. (GrUB 3/2014 vp.)

I beskrivningen av nuläget i kapitel 2.1 poängteras att påverkanskommunikation som utövas av olika intressentgrupper förekommer allmänt inom det finländska politiska systemet, och att det är förknippat med betydande utövande av makt, som i nuläget ofta faller utanför offentlighetsprincipens tillämpningsområde. Detta skapar en situation där godtagbar lobbning, som utgör en central del av demokratin, i den offentliga debatten kan blandas ihop med fall av missbruk av inflytande, varvid olika intressentgruppers påverkanskommunikation börjar väcka negativa associationer. Grundlagsutskottet har poängterat att riskerna med det finländska korporativa och avtalsbaserade systemet är att medborgarnas uppskattning av riksdagen och hela det politiska beslutssystemet börjar minska (GrUB 3/2014 rd). Utskottet har vidare påpekat att det faktiska inflytandet i Finland har centraliserats i synnerhet till näringslivet och arbetsmarknadsorganisationerna. Utskottet har betonat vikten av öppenhet i beredningen och ansett det vara viktigt att det av beredningsmaterialet framgår vilka alla aktörer som har varit med och påverkat resultaten av beredningen. (GrUU 46/2017 rd) Genom lagen om öppenhetsregistret förbättras öppenheten i beredningen.

Aktuella offentliga uppgifter om lobbning visar att lobbningen utgör en central och viktig del av det demokratiska systemet. Genom de uppgifter som finns i registret får allmänheten, medierna och forskarna samt de som är föremål för påverkanskommunikation i fortsättningen mer information om dem som påverkar det politiska systemet och statsförvaltningen, deras intressen, dem som blivit föremål för påverkan och vilka tillvägagångssätt som använts. Detta gör det lättare att bedöma hur besluten uppkommit och vilka intressen som legat bakom dem. Dessutom kan öppenhetsregistret bidra till att engagera alla aktörer som utövar lobbning till att ta fram gemensamma spelregler, såsom god intressebevakningssed. Den förbättrade öppenheten antas också uppmuntra beslutsfattarna och tjänstemännen till att utvärdera sin verksamhet, vilket ytterligare stärker det politiska och administrativa systemets integritet.

Syftet med öppenhetsregistret är att göra riksdagens och ministeriernas beslutsprocess och påverkan som riktas mot denna mer transparent och uppmuntra alla till att iaktta god intressebevakningssed och hörandepaxis. Målet är att stärka det politiska systemets integritet, olika gruppers påverkansmöjligheter och i sista hand medborgarnas förtroende. Lagen om öppenhetsre-

gistret kan således anses uppfylla kravet enligt 14 § 4 mom. i grundlagen om att främja rättigheterna att delta, som tryggar att de rättigheter att delta som avses i 2 § 2 mom. fullgörs och i sista hand säkerställer demokratin i det politiska systemet, vars legitimitet hotas av ett minskande valdeltagande och ojämlikheter i deltagandet (GrUB 9/2014 vp).

Förhållande till integritetsskyddet och dataskyddet

Lagen om öppenhetsregistret är relevant med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter, som tryggas i 10 § i grundlagen. I 10 § 1 mom. i grundlagen konstateras att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter ska utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har tidigare ansett att de regleringsobjekt som är viktiga med tanke på skyddet av personuppgifter är åtminstone registreringens syfte, vilka personuppgifter som ska införas i registret, deras tillåtna användningsändamål, inklusive möjligheten att lämna ut uppgifter, samt uppgifternas förvaringstid i personregistret och den registrerades rättsskydd (GrUU 25/1998 rd). Det har också ansetts att regleringen av dessa objekt på lagnivå ska vara täckande och detaljerad.

Den allmänna dataskyddsförordningen är en EU-rättsakt som är förpliktande till alla delar och som tillämpas som sådan i alla medlemsstater. Enligt EU-domstolens vedertagna rättspraxis ska unionens lagstiftning tillämpas primärt i förhållande till nationella bestämmelser i enlighet med de villkor som fastställts i rättspraxisen (se också t.ex. GrUU 41/2018 rd). Grundlagsutskottet har konstaterat att det inte ingår i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma regleringen av den nationella verkställigheten med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Grundlagsutskottet har dock kommenterat förhållandet mellan EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen. Utskottet har i sin tolkningspraxis ansett det vara viktigt att till den del EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör nationell reglering ska de krav som följer av de grundläggande och mänskliga rättigheterna beaktas i detta nationella handlingsutrymme (se GrUU 25/2005 rd). Utskottet har därför framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4). Propositionens förhållande till det nationella handlingsutrymme som ingår i den allmänna dataskyddsförordningen har behandlats i avsnitt 4.1 och konsekvenserna för dataskyddet i kapitel 4.3.1.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om lagstiftning som kompletterar den allmänna dataskyddsförordningen sett det som motiverat att justera sin tidigare ståndpunkt om vilka regleringsobjekt som är viktiga med tanke på skyddet av personuppgifter. Enligt utskottet utgör de detaljerade bestämmelserna i dataskyddsförordningen, som tolkas och tillämpas i enlighet med de rättigheter som tryggas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i allmänhet en tillräcklig lagstiftningsgrund även med tanke på det skydd för privatliv och personuppgifter som garanteras i 10 § i grundlagen. Enligt utskottets uppfattning motsvarar bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen, då de tolkas och tillämpas ändamålsenligt, även den skyddsnivå för personuppgifter som definieras enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Således är det av konstitutionella skäl inte längre nödvändigt att i speciallagstiftningen inom den allmänna dataskyddsförordningens tillämpningsområde ta in täckande och detaljerade bestämmelser om behandlingen av personuppgifter. Enligt grundlagsutskottet bör skyddet för personuppgifter härefter i första hand tillgodoses med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nya nationella allmänna lagstiftningen. (GrUU 14/2018 rd, s. 4)

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter fortfarande bör analyseras också utifrån praxisen för tidigare bestämmelser på lagnivå (GrUU 14/2018 rd)

RP 98/2022 rd

och GrUU 15/2018 rd). Grundlagsutskottet har lyft fram riskerna med behandlingen av känsliga uppgifter. Utskottet anser att omfattande databaser med känsliga uppgifter medför allvarliga risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter, som i sista hand kan utgöra en risk för personens identitet (se GrUU 15/2018 rd, även 13/2016 rd, GrUU 14/2009 rd).

Grundlagsutskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (GrUU 15/2018 rd).

Fysiska personer ska inte registreras i öppenhetsregistret, men indirekt gäller registret även fysiska personer och deras uppgifter. Även sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses i dataskyddsförordningen kan införas i öppenhetsregistret, till exempel uppgifter om personens politiska verksamhet och fackföreningsverksamhet. På de grunder som anges i denna proposition är det motiverat att offentliggöra dessa uppgifter trots skyddet för privatlivet och för personuppgifter, som tryggs i 10 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet har ansett det vara väsentligt med tanke på skyddet för privatlivet och för personuppgifter att uppgifterna i ett sådant personregister på internet som föreslagits inte kan sökas genom olika massökningar, utan till exempel endast som enskilda sökningar. Begränsningen har betraktats som en fråga om lagstiftningsordning när det gäller den synnerligen omfattande informationstjänsten som innehåller uppgifter om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (GrUU 32/2008 rd, s. 3/1). Utskottet har i sin senare praxis bedömt utlämnandet av uppgifter med avseende på uppgifternas innehåll och regleringskontexten, men ändå i sina bedömningar av propositioner stannat för att det är viktigt att lagstiftningen även i de fallen innehåller en begränsning som endast möjliggör enskilda sökningar (se även GrUU 17/2021 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 17/2016 rd, s. 6—7). De propositioner som utskottet bedömt tidigare avviker i betydande grad från propositionen om öppenhetsregistret och dess målsättningar. Målet med öppenhetsregistret är att stärka det politiska systemets integritet, olika grupperns påverkansmöjligheter och i sista hand medborgarnas förtroende. Med tanke på de mål som satts upp, den allmänna karaktären av uppgifterna i registret och medborgarnas jämlika tillgång till information är det således motiverat att inte ta in en bestämmelse om enskilda sökningar i lagen om öppenhetsregistret. På så sätt blir det möjligt att på ett ändamålsenligt sätt granska uppgifterna i registret och göra sökningar som exempelvis omfattar flera påverkanobjekt på en gång.

Grundlagsutskottet har betonat att ju längre förvaringstiden för uppgifterna blir, desto viktigare är det att se till datasäkerheten, övervakningen av användningen av uppgifterna och de registrerades rättssäkerhet (GrUU 28/2016 rd., s. 7). I propositionen föreslås en förvaringstid på tio år, och förslaget motiveras närmare i specialmotiveringen till 9 §. Med tanke på de registrerade uppgifternas allmänna karaktär och samhällseliga betydelse kan förvaringstiden anses vara motiverad.

Lagförslaget innehåller också bestämmelser om myndigheters rätt att få uppgifter. Grundlagsutskottet har analyserat bestämmelser om myndigheternas rätt att trots sekretessbestämmelserna få information med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen, och då fäst vikt bland annat vid vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få uppgifter kan enligt utskottet ha gällt "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 2–3, och de utlåtanden som nämns där). Samtidigt har utskottet inte

RP 98/2022 rd

ansett att mycket vaga och ospecificerade rättigheter att få uppgifter är möjliga ur grundlags-synvinkel ens i sådana fall där de är knutna till nödvändighetskriteriet (se t.ex. GrUU 19/2012 rd).

Rätten att få uppgifter enligt 10 § i lagen om öppenhetsregistret har samband med utredning av olika typer av försummelser. Syftet med dessa utredningar är i sista hand att trygga öppenhetsregistrets funktion och tillförlitlighet samt rättsskyddet för de anmälningsskyldiga och för dem som är föremål för påverkanskommunikation. Rättigheterna att få uppgifter har i denna paragraf specificerats för olika situationer av misstänkt försummelse och för uppgifter som är nödvändiga för att dessa situationer ska kunna utredas. Eftersom rätten att få uppgifter i praktiken kan gälla väldigt olika kontaktsituationer har rätten att få uppgifter begränsats till en utredning som redogör för kontaktens art i stället för att primärt material i anslutning till kontakten måste lämnas in, såsom e-postmeddelanden. En utredning kan begäras av såväl den anmälningsskyldiga som föremålet för påverkanskommunikationen, vilket gör det möjligt att få jämförelseuppgifter. Detta anses vara en tillräckligt effektiv metod för att utreda misstänkta fall av försummelser med tanke på att dataombudsmannen och polisen i vissa enskilda fall i anslutning till lagen om öppenhetsregistret, som behandlas i motiveringen till 9 §, har möjlighet att utnyttja mer omfattande rättigheter att få information för att kunna utreda en situation.

I regel är det således inte i den omfattning som skulle behövas för tillsynen över öppenhetsregistret ändamålsenligt eller ens möjligt att i enlighet med de krav som grundlagsutskottet ställer utvidga rätten att få uppgifter till att omfatta primära material. Endast när det gäller i 10 § 1 mom. 5 punkten avsedd rätt att få information i syfte att utreda misstänkta försummelser i anslutning till ekonomiska uppgifter är det ändamålsenligt att binda rätten till nödvändiga primära material, med hjälp av vilka de ekonomiska uppgifternas riktighet kan utredas.

Förhållande till yttrandefriheten och offentligheten

Lagstiftningen om öppenhetsregistret är relevant med avseende på yttrandefriheten, som tryggas i 12 § i grundlagen. Den yttrandefrihet som tryggas i 12 § i grundlagen garanterar alla medborgare rätt till yttrandefrihet och rätt att ”framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta”. Den centrala avsikten med bestämmelsen om yttrandefrihet i grundlagen är enligt förarbetena till grundlagen att garantera den fria åsiktsbildningen som utgör grunden för ett demokratiskt samhälle, den fria offentliga debatten, massmediernas fria utveckling och pluralism samt möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen ([RP 309/1993 rd](#), s. 56/II). I grund och botten har yttrandefriheten traditionellt ansetts vara framför allt en politisk grundläggande rättighet ([GrUU 19/1998 rd](#), s. 5/I). Med spridning avses alla former av publicering, spridning och förmedling av meddelanden.

Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Genom lagen om öppenhetsregistret förbättras offentligheten i myndigheternas verksamhet och möjligheten till offentlig kritik av maktutövningen. Trots att lagen om öppenhetsregistret föreskriver om rapporteringen av kontakter anses detta inte få konsekvenser för utövandet av yttrandefriheten, i och med att lagens tillämpningsområde har specificerats noggrant.

Förhållande till mötes- och föreningsfriheten

Lagstiftningen om öppenhetsregistret är relevant med avseende på 13 § i grundlagen. Enligt 13 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana. I 13 § 2 mom. i grundlagen tryggas vars och ens föreningsfrihet. Närmare bestämmelser om mötesfriheten och föreningsfriheten utfärdas enligt 3 mom. genom lag.

Enligt 7 § 1 mom. i lagen om öppenhetsregistret ska den anmälningsskyldiga göra en registreringsanmälan, som innehåller basuppgifter, senast under samma dygn som den anmälningsskyldiga inleder sin påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation. I praktiken innebär detta att aktörerna ska granska karaktären av sin verksamhet och lämna anmälan i det skedet när verksamheten har blivit etablerad så att påverkanskommunikationen inte längre kan betraktas som småskalig verksamhet, som enligt 4 § 1 mom. 1 punkten faller utanför tillämpningsområdet. Anmälningsskyldigheten kan således inte anses vara bunden till anordnandet av ett enskilt möte eller deltagandet i detsamma i så hög grad att det kan bli fråga om ett förhandsanmälningförfarande som de facto hindrar att mötet kan ordnas eller en lagstiftning av ordningskaraktär som påverkar hur mötet kan hållas. Ett annat faktum som stöder detta är att föremål för påverkanskommunikation inte har någon skyldighet att kontrollera om de som deltar i mötet ingår i registret. Tillämpningsområdet omfattar med stöd av 4 § 1 mom. 8 punkten inte heller en anmälningsskyldig representants offentliga framträdande eller närvaro i publiken vid en sådan offentlig tillställning och allmän sammankomst som avses i lagen om sammankomster (530/1999) samt motsvarande officiella tillställningar som ordnas av ett offentligt samfund. Dessutom ska det enligt lagens 8 § 1 mom. rapporteras om verksamheten i efterhand två gånger per år, vilket innebär att det inte heller med avseende på verksamhetsanmälan är fråga om ett förhandsanmälningförfarande. Bestämmelserna i lagen om öppenhetsregistret anses således inte utgöra något hinder för mötesfriheten.

I 13 § 2 mom. i grundlagen tryggas vars och ens föreningsfrihet, som bland annat innefattar rätten att delta i föreningsverksamhet. Föreningsfriheten grundar sig på föreningarnas interna självbestämmanderätt och verksamhetsfrihet (se RP 309/1993 rd, s. 60/I), dvs. den så kallade föreningsautonomin. Närmare bestämmelser om utövandet av föreningsfrihet utfärdas enligt 13 § 3 mom. i grundlagen genom lag. Lagen om öppenhetsregistret kan betraktas som sådana närmare bestämmelser som avses i 13 § 3 mom. i grundlagen. När det gäller lagstiftningen om parti- och valfinansiering har grundlagsutskottet ansett att synnerligen detaljerad lagstiftning kan komma i fråga. Utskottet motiverade i ett betänkande sin åsikt med att hänvisa till partiernas särskilda ställning, eftersom hela det politiska systemet bygger på dem. Utskottet anser att systemets funktion och det förtroende som det åtnjuter förutsätter att partierna bedriver en så öppen verksamhet som möjligt (GrUB 3/2010 rd). Öppenhetsregistret gäller föreningsverksamhet i mer allmän bemärkelse men strävar på samma sätt som lagstiftningen om parti- och valfinansiering efter att förbättra öppenheten i det politiska systemet och medborgarnas förtroende.

Lagen om öppenhetsregistret bör också utvärderas med avseende på den fackliga föreningsfriheten, som tryggas i 13 § 2 mom. i grundlagen, och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen. Grundlagsutskottet har konstaterat att konflikträtten har samband med den fackliga föreningsfrihet som tryggas i grundlagens 13 § 2 mom. (GrUB 6/2015 rd)

Öppenhetsregistret påverkar inte föreningsfriheten i den grad att det skulle kunna anses vara relevant med avseende på konflikträtten. Som registreringspliktig påverkanskommunikation betraktas inte sådant deltagande i en myndighets arbetsgrupp eller samråd som avses i 4 § 1 mom. 4 punkten i lagen om öppenhetsregistret eller sådan skötsel av lagstadgade uppgifter som avses i 3 § 2 mom. 4 punkten. Således påverkar lagen om öppenhetsregistret inte till exempel trepartsavtal eller förlikningsförfaranden på arbetsmarknaden, som det föreskrivs om i lagen om med-

ling i arbetstvister (420/1962). Vidare ska det observeras att sedvanliga kontakter med myndigheter enligt 4 § 2 mom. 2 punkten i lagen inte ska anmälas till öppenhetsregistret. Om intressebevakningen är förknippad med andra element, som uppfyller kriterierna för påverkanskommunikation enligt 2 § 2 mom. i lagen om öppenhetsregistret, och dessa inte har konstaterats falla utanför tillämpningsområdet genom bestämmelserna i 3 § och 4 §, ska facklig eller annan organiserad intressebevakning anmälas till registret. Det som konstaterats ovan gäller all föreningsverksamhet, inte endast organiserad intressebevakning. I kapitlen 2.1 och 4.1 behandlas lagens konsekvenser för föreningsverksamheten närmare.

Förhållande till egendomsskyddet

Immateriella rättigheter med förmögenhetsvärde, såsom upphovsrätt, patenträtt och varumärkesrätt, har i den etablerade tolkningspraxisen ansetts höra till egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 62/II, GrUU 1/1995 rd, s. 1/II, GrUU 38/2000 rd, s. 2/I, GrUU 7/2005 rd, s. 2/I, samt GrUU 27/2008 rd). Liksom de ovannämnda industri- och upphovsrättigheterna skiljer sig även företagshemligheterna från det egendomsskydd som anknyter till föremål och annan fysisk egendom, i och med att företagshemligheter gäller immateriell egendom. Trots att skyddet av företagshemligheter i vissa avseenden skiljer sig från skyddet av industri- och upphovsrätten, kan företagshemligheter ändå anses höra till det egendomsskydd som tryggas genom 15 § i grundlagen.

Huvudregeln är att de grundläggande fri- och rättigheterna skyddar varje individ som omfattas av Finlands jurisdiktion. Juridiska personer skyddas indirekt av de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom den som ingriper i en juridisk persons ställning samtidigt kan inkräkta på den individs rättigheter som finns bakom den juridiska personen (se RP 309/1993 rd, s. 21–25). Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen, som gäller egendomsskydd, är vars och ens egendom skyddad, och angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms enligt 2 mom. genom lag. Eftersom den föreslagna lagen inte inkluderar expropriation eller någon därmed jämförbar åtgärd ska förslaget med avseende på 15 § i grundlagen bedömas endast med tanke på begränsning av användningen av egendom.

Bedömningen med avseende på 15 § i grundlagen, som gäller egendomsskydd, ska handla om förhållandet till 6, 8 och 10 § i lagen om öppenhetsregistret, eftersom dessa kan anses inskränka rätten för den som innehar en företagshemlighet att själv bestämma över hur företagshemligheten ska användas eller uttryckas. I 6 och 8 § i lagen om öppenhetsregistret föreskrivs om de uppgifter om påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation som ska anmälas till öppenhetsregistret, och det konstateras att uppgifterna ska lämnas trots bestämmelserna om företagshemlighet. Det innebär att den anmälningsskyldiga kan lämna anmälan trots 4 § i lagen om företagshemligheter så att de anmälda uppgifterna inte uttrycks obehörigt. Som det sägs i motiveringen till 6 § ska de uppgifter som anmäls till öppenhetsregistret anmälas på en sådan nivå att det bland dessa uppgifter sällan finns sådana uppgifter som ska anses ingå i en företagshemlighet. Denna typ av information kan finnas främst bland uppgifterna om klienterna när det gäller rådgivning inom påverkanskommunikation, om vars innehåll och rapportering det föreskrivs närmare i 6 § 2 mom. 2 punkten och i 8 § 3 mom. 2 punkten, och bland de ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation, om vilka det föreskrivs närmare i 6 § 2 mom. 4 och 5 punkten och i 8 § 3 mom. 4 punkten. I 10 § föreskrivs vidare om registermyndighetens rätt att få uppgifter för utredning av misstänkta försummelser. De uppgifter som samlas in för utredning av försummelser är inte en del av öppenhetsregistret utan ingår i registermyndighetens ärenderegister, vars offentlighet regleras i offentlighetslagen. Med andra ord är de utredningar som fås med hjälp av rätten att få uppgifter sekretessbelagda till den del de innehåller företagshemligheter.

Målet med öppenhetsregistret är att för allmänheten redogöra för lobbning som riktas mot statens beslutsfattande och för dess relevans. Med tanke på målen med lagen är det således nödvändigt att sådana i lagen om öppenhetsregistret specificerade uppgifter som i väsentlig grad anknyter till lobbning inte kan lämnas oanmälda med stöd av företagshemligheten. Definitionen av företagshemlighet är allmän, och företagshemligheter kan således innehålla väldigt många olika typer av uppgifter (RP 49/2018, s. 84). I praktiken kan det uppstå en situation där vissa anmälningsskyldiga med hänvisning till företagshemligheten kan sträva efter att dölja sin påverkanskommunikation, vilket bidrar till att försvaga öppenhetsregistrets tillförlitlighet och trovärdighet. I lagen om öppenhetsregistret är det således fråga om en sådan motiverad begränsning av företagshemlighetsskyddet enligt lagen om företagshemligheter som kan betraktas som godtagbar med tanke på 15 § i grundlagen.

Den föreslagna lagstiftningen kan medför ett ingripande i gällande avtalsförhållanden, vilket också är relevant med avseende på 15 § i grundlagen. Egendomsskyddet enligt grundlagen tryggar även avtalsförhållandenas bestående karaktär, men förbudet mot att retroaktivt ingripa i avtalsförhållanden har inte tolkats som en absolut regel i grundlagsutskottets praxis (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II och GrUU 37/1998 rd, s. 2/I). Avtalens bindande och bestående karaktär har samband med skyddet av parternas berättigade förväntningar (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 21/2004 rd, s. 3/I och GrUU 33/2002 rd, s. 3/I). Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att skyddet för berättigade förväntningar omfattar rätten att lita på att lagstiftningen om de rättigheter och skyldigheter som är viktiga för avtalsförhållandet består och att denna typ av frågor inte kan regleras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar parternas rättsliga ställning (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I och GrUU 21/2004 rd, s. 3/I). Även i sådana fall där utskottet har ansett att det är möjligt att retroaktivt ingripa i avtal har utskottet bedömt propositionen med avseende på de allmänna förutsättningarna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, exempelvis med avseende på ett godtagbart syfte och bestämmelsernas proportionalitet (se sammanfattningsvis GrUU 36/2010 rd, s. 2/II).

Aktörer som utövar rådgivning inom påverkanskommunikation kan redan ha ingått sådana avtal med klienter i anslutning till vilka rådgivningen inom påverkanskommunikation ska anmälas till öppenhetsregistret när lagen träder i kraft. Den avvikelse från lagen om företagshemligheter som ingår i lagen om öppenhetsregistret träder i kraft retroaktivt i förhållande till dessa gamla avtal. På så sätt säkerställs att alla aktörer som utövar rådgivning inom påverkanskommunikation och deras klienter behandlas jämligt när lagen träder i kraft. Samtidigt garanteras också att inte en del av rådgivningen inom påverkanskommunikation förblir oanmäld till öppenhetsregistret efter lagens ikraftträdande, vilket skulle försämra öppenhetsregistrets tillförlitlighet.

Öppenhetsregistret kan inte anses försämra avtalsparternas rättsliga ställning i oskäligt hög grad, eftersom skyldigheten att anmäla uppgifter endast gäller tiden efter att lagen trätt i kraft och aktörer som utövar rådgivning inom påverkanskommunikation således har möjlighet att informera sina klienter och avtala om den förändrade situationen med dessa. Grundlagsutskottet har ansett det vara viktigt med tanke på avtalsförhållandenas bestående karaktär att aktörerna hinner anpassa sin verksamhet till de förändrade omständigheterna (GrUU 58/2010 rd, s. 6). Enligt propositionen ska lagen träda i kraft den 1 januari 2024, och den första verksamhetsanmälan enligt 8 §, där det enligt 8 § 3 mom. ska rapporteras om verksamheten mellan den 1 april och den 30 juni 2024, ska göras under juli och augusti 2024. Öppenhetsregistret har dessutom beretts öppet så att de som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation i praktiken har haft möjlighet att informera sina klienter om den kommande lagstiftningen redan i beredningsskedet. Samråden ger vid handen att en del aktörer redan har gjort detta. Med tanke på att syftet med öppenhetsregistret inte är att i egentlig mening påverka verksamhetsförutsättningarna för dem som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation, utan endast verksamhetens öppenhet,

RP 98/2022 rd

kan övergångsperioden anses vara tillräcklig och förenlig med grundlagsutskottets praxis (se GrUU 24/2021 rd, s. 4 punkt 16).

På grundval av vad som konstaterats ovan kan förslaget till lag om öppenhetsregistret anses vara förenligt med 15 § i grundlagen. Öppenhetsregistrets förhållande till näringsfriheten analyseras nedan i avsnittet ”Förhållande till näringsfriheten”.

Förhållande till näringsfriheten

Lagen om öppenhetsregistret är relevant med avseende på näringsfriheten, som tryggas i 18 § i grundlagen. I lagen om öppenhetsregistret föreskrivs om registrering av sådan rådgivning inom påverkanskommunikation som bedrivs som näringsverksamhet, vilket i praktiken innebär att aktörer som utövar påverkanskommunikation eller annan påverkan för sina klienters räkning och som tillhandahåller konsulttjänster blir tvungna att anmäla sin näringsverksamhet till registret.

Grundlagsutskottet har i sin praxis konstitutionellt jämställt en registreringsplikt med tillståndsplikt (GrUU 15/2008 rd, GrUU 45/2001 rd och GrUU 24/2000 rd). En reglering som denna måste också uppfylla övriga allmänna krav på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna i näringsfriheten måste vara exakta och noggrant avgränsade. Deras väsentliga innehåll, såsom omfattningen och villkoren, måste framgå av lagen. Vad gäller innehållet är det viktigt att bestämmelserna om villkoren för registrering och registreringens beständighet är så utformade att myndigheternas verksamhet är tillräckligt förutsägbar. I vilken utsträckning myndigheternas befogenheter bestäms utifrån bunden prövning spelar också en viss roll (GrUU 15/2008 rd och GrUU 33/2005 rd).

Registreringen av aktörer som bedriver rådgivning som näringsverksamhet anses vara behövlig med tanke på målsättningarna med lagen. De föreslagna villkoren för registrering är exakta och noggrant avgränsade. Enligt 3 § 1 mom. i lagen om öppenhetsregistret ska juridiska personer och enskilda näringsidkare till öppenhetsregistret anmäla sådan rådgivning inom påverkanskommunikation som de bedriver som näringsverksamhet. Med rådgivning avses enligt 2 § 3 mom. i lagen att ett föremål för påverkanskommunikation kontaktas för en klients räkning eller att en klient erbjuds annan rådgivning som anknyter till påverkanskommunikation. I specialmotiveringen har definitionen av rådgivning inom påverkanskommunikation preciserats kompletterat med exempel på rådgivning inom påverkanskommunikation. Vidare betonas det i motiveringen att övrig konsultverksamhet, som inte anknyter till påverkanskommunikation, inte omfattas av lagstiftningen.

Ingen prövning av ändamålsenlighet görs i samband med registreringen, utan varje aktör som lämnar en registreringsanmälan enligt 7 § 1 mom. i lagen om öppenhetsregistret ska antecknas i öppenhetsregistret. Registreringsanmälan ska göras senast inom ett dygn från det att verksamheten har inletts. På registrering i registret ställs inga sådana allmänna villkor, såsom krav på verksamhetens innehåll eller aktörens behörighet, som de som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation måste uppfylla eller som registermyndigheten måste övervaka.

Öppenhetsregistret påverkar näringsfriheten framför allt i det avseendet att det i lag ställs vissa villkor på verksamhetens öppenhet som den registrerade aktören måste uppfylla. Dessa villkor anses stå i rätt proportion till de mål som satts upp för lagen. I lagens 6 § 1 mom. föreskrivs om vilka basuppgifter som ska anmälas till öppenhetsregistret. Basuppgifterna ska innehålla olika allmänna beteckningar och uppgifter om verksamhetsområde som gör det möjligt att identifiera

aktören. I 2 mom. 2 punkten föreskrivs om uppgifter som anknyter till rådgivning om påverkanskommunikation och som ska redogöra för innehållet i den rådgivning som erbjudits respektive klient. Närmare bestämmelser om vilka uppgifter som ska anmälas i samband med verksamhetsanmälan finns i lagens 8 §.

Med avseende på näringsfriheten kan det anses vara särskilt relevant att det i lagen föreskrivs om offentligheten i fråga om uppgifter som gäller en klientrelation. Dessa uppgifter kan i nuläget i vissa fall omfattas av företagshemligheten, och lagen om öppenhetsregistret förändrar i detta avseende nuläget. Grundlagsutskottet har i sin praxis när det gäller att bedöma om begränsningar av näringsfriheten är proportionella ansett att företag och andra näringsidkare inte med fog kan förvänta sig att den lagstiftning som reglerar deras näringsverksamhet förblir oförändrad (se t.ex. GrUU 32/2010 rd, s. 7/I). Med hjälp av uppgifterna kan allmänheten, medierna, forskarna och föremålen för påverkanskommunikation få reda på vilka aktörer som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation, medan dessa aktörer i nuläget ofta förblir okända. Betydelsen av rådgivningen inom påverkanskommunikation och dess effekter på det politiska beslutsystemet behandlas närmare i bedömningen av nuläget i kapitel 2.

Bestämmelser om registermyndighetens verksamhet finns i 9 §. När det gäller förutsebarheten i myndigheternas verksamhet har grundlagsutskottet ansett det vara betydelsefullt i vilken omfattning myndigheternas befogenheter bygger på bunden prövning eller ändamålsenlighetsprövning (GrUU 13/2014 rd). Som det konstaterats ovan ges registermyndigheten i lagen om öppenhetsregistret ingen sådan prövningsrätt med avseende på registreringsanmälningarnas ändamålsenlighet som skulle innebära att registermyndigheten kan jämföras med en tillståndsmyndighet. Däremot har registermyndigheten samma prövningsrätt i fråga om ändamålsenlighet som en tillsynsmyndighet, vilket innebär att den enligt 9 § 3 mom. i samband med tillsynen kan förena en uppmaning med vite, om den anmälningsskyldiga inte har reagerat på tidigare uppmaningar att lämna en registrerings- eller verksamhetsanmälan, att komplettera eller korrigera en felaktig eller bristfällig anmälan eller att lämna en utredning enligt 10 § 1 mom. för att klargöra en misstänkt försummelse. En uppmaning av denna typ offentliggörs som en del av den anmälningsskyldigas registeruppgifter i enlighet med 6 § 1 mom. 5 punkten. Vitesförfarandet garanterar registrets funktion och tillförlitlighet, vilket kan anses vara synnerligen viktigt när det gäller att stärka det förtroende som det politiska systemet åtnjuter. Innan vite föreläggs har den anmälningsskyldiga möjlighet att i tillräcklig grad förvissa sig om karaktären av sin verksamhet och få handledning och råd om hur skyldigheterna ska fullgöras. Därför kommer vitesförfarandet sannolikt att tillämpas sällan och endast i anslutning till allvarliga och väsentliga försummelser, som trots tidigare uppmaningar inte har korrigerats.

Utifrån grundlagsutskottets tidigare tolkningspraxis kan det konstateras att bestämmelserna i lagen om öppenhetsregistret varken leder till något särskilt djupgående ingripande i näringsfriheten eller till att verksamhetsförutsättningarna för de enskilda näringsidkare som i nuläget bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation på den finländska marknaden försämras avsevärt eller avstannar. Grundlagsutskottet har fäst vikt vid dessa faktorer och i vissa fall ansett att de är problematiska med tanke på kravet att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara proportionella (se GrUU 15/2016, GrUU 22/2014 rd, s. 6/I, GrUU 8/2013 rd, s. 3 och GrUU 28/2012 rd, s. 3—4). Konsekvenserna av öppenhetsregistret behandlas i närmare detalj i kapitel 4.3.3, som gäller konsekvenserna för företagen.

För att målen med öppenhetsregistret ska uppnås måste de föreslagna bestämmelserna om begränsning av näringsfriheten tas in i lagen. Genom bestämmelserna tryggas i sista hand att principen om demokrati enligt grundlagen realiserats, och de kan i enlighet med grundlagsutskottets tidigare tolkningspraxis stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Förhållande till jämlikhetsprincipen

Bestämmelsen om jämlikhet i 6 § i grundlagen gäller individer. Jämlikhetsprincipen kan dock ha betydelse också i utvärderingen av lagstiftning som gäller juridiska personer, framför allt om lagstiftningen indirekt kan påverka fysiska personers rättsliga ställning (se t.ex. GrUU 14/2015 rd, GrUU 9/2015 rd, GrUU 40/2014 rd, GrUU 11/2012 rd, s. 2). Dessutom har grundlagsutskottet i sin praxis ansett att då i lag föreskrivna skyldigheter gäller börsbolag eller andra med tanke på sin förmögenhetsmassa betydande juridiska personer har lagstiftaren i regel mer spelrum med avseende på egendomsskyddet än i sådana fall då regleringen mycket direkt påverkar ställningen för de fysiska personer som finns bakom en juridisk person (GrUU 74/2018 rd, s. 3, GrUU 9/2008 rd, s. 4, GrUU 10/2007 rd, s. 2, GrUU 54/2005 rd, s. 3, GrUU 32/2004 rd, s. 2, GrUU 61/2002 rd, s. 3—4, GrUU 34/2000 rd, s. 2). I lagstiftningen om öppenhetsregistret beaktas att lagen gäller väldigt olika aktörer, vilket bidrar till att jämlikhetsprincipen realiserar.

Förhållande till rättsskydd och god förvaltning

Garantierna för en rättvis rättegång ska enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas genom lag. I dessa garantier ingår också rätten till rättslig hjälp, rätten att själv välja sitt rättsbiträde och rätten att underhandla förtroligt med denne (RP 309/1993 rd, s. 74/II). Rätten till rättvis rättegång är också skyddad i artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Bestämmelserna där anses likaså garantera rätten till förtroliga underhandlingar med biträdet (se t.ex. GrUU 58/2002 rd, s. 2, GrUU 15/2014 rd). Grundlagsutskottet har analyserat advokathemligheten i relation till rätten att få information enligt principen att rätten till förtroliga underhandlingar ska respekteras (GrUU 58/2002 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har betraktat det som en lagstiftningsordningsfråga att en i lag föreskriven rapporteringskyldighet inte gäller vittnesförbud enligt 17 kap. 13 § 1 och 3 mom. i rättegångsbalken (GrUU 13/2019 rd). I öppenhetsregistret registreras ingen sådan juridisk rådgivning som gäller verksamhet enligt 17 kap. 13 § 1 och 3 mom. i rättegångsbalken, och därför kan lagen stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en har rätt att få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Till rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen hör också att var och en har rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt. Dessa krav har också samband med de övriga kraven på god förvaltning, såsom kravet på behandlingens offentlighet samt rätten att bli hörd, få ett motiverat beslut och söka ändring. Grundlagens 21 § ska till denna del läsas som helhet (se RP 309/1993 rd, s. 72). Grundlagsutskottet har tidigare utvärderat förslag om bl.a. slopande av pappersbaserade handlingar i anslutning till ett bostadsdatasystem (GrUU 32/2018 rd), frivillig användning av ett elektroniskt medborgarkonto i utökningsförfarande (GrUU 5/2016 rd) och gradering av rättegångsavgifterna mellan traditionella och elektroniska handlingar (GrUU 35/2010 rd, s. 2).

De föreslås att 6 § 4 mom. i lagen om öppenhetsregistret ska innehålla en bestämmelse om att den anmälningsskyldiga ska lämna uppgifterna elektroniskt, om inte Statens revisionsverk av särskilda skäl godkänner att uppgifterna lämnas på papper. Den allmänna målsättningen när det gäller elektronisk ärendehantering är att förenkla de anmälningsskyldigas verksamhet, lätta deras administrativa börda samt förbättra anmälningarnas kvalitet. Elektronisk ärendehantering gör det också möjligt att snabba upp behandlingen av anmälningar och minska kostnaderna för myndigheternas verksamhet. Grundlagsutskottet har ansett det vara relevant att skyldigheten till elektronisk kommunikation i första hand gäller juridiska personer och aktörer som kan förutsättas ha tekniska färdigheter och tillräcklig förmåga för att hantera elektronisk kommunikation (GrUU 32/2018 rd). I fråga om öppenhetsregistret kan man anta att detta till största delen är fallet. Parallellt med den elektroniska kommunikationen bevaras dock möjligheten till traditionell kommunikation med pappersbaserade handlingar till exempel i sådana situationer där det

vore orimligt att kräva att den anmälningsskyldiga ska sköta kommunikationen elektroniskt. På så sätt strävar man efter att garantera jämlikheten, rättsskyddet och grunderna för god förvaltning. Bestämmelser med samma innehåll finns i 7 a § i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995).

Förhållande till riksdagens verksamhet

Grundlagsutskottet har i sin tidigare tolkningspraxis ansett att grundlagens bestämmelser om riksdagsledamotens ställning förutsätter att ledamotens yttrandefrihet och handlingsfrihet tryggas i allt som hör till fullgörandet av riksdagsmannavärvet, men det befriar inte ledamoten från ansvar för gärningar som enligt lag är straffbara (se GrUB 54/1982 rd, s. 4/I). Utskottet har inte sett något hinder i grundlagen för att föreskriva att en ledamots klandervärda handlande med tanke på ledamotsuppdraget är straffbart, om bestämmelserna annars uppfyller de krav som följer av grundlagen och om de inte obefogat äventyrar ledamotens möjligheter att sköta uppdraget fritt och ostört. Genom lagstiftningen om öppenhetsregistret kommer riksdagsledamöternas kontakter till näringslivet och föreningar, som tryggas av ledamöternas yttrandefrihet och handlingsfrihet, att bli offentliga. Lagstiftningen om öppenhetsregistret anses dock inte begränsa riksdagsledamöternas yttrande- eller handlingsfrihet. Motsvarande lagstiftning om offentliggörande av riksdagsledamöternas bindningar har tidigare ansetts vara förenlig med grundlagen (GrUB 7/2014 rd). Lagen om öppenhetsregistret skiljer sig dock från lagstiftningen om bindningars offentlighet i det avseendet att lagen om öppenhetsregistret inte påverkar riksdagsledamöternas yttrande- eller handlingsfrihet.

Förhållande till normgivningsbemyndigande

Enligt 80 § 2 mom. i grundlagen kan en myndighet genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Enligt förarbetena till grundlagen föreligger sådana särskilda skäl närmast när det är fråga om en sådan teknisk reglering av smärre detaljer som inte inbegriper prövningsrätt i någon större utsträckning. Enligt grundlagen ska dessutom tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande vara exakt avgränsat. Också i detta avseende kräver bestämmelsen större exakthet av bemyndigandet än normalt (GrUU 45/2016 rd, s. 6, GrUU 34/2012 rd). Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis också fäst vikt vid att det till följd av 80 § i grundlagen är väsentligt att det finns tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det som ska regleras (GrUU 42/2018 rd, s. 5, GrUU 10/2016 rd, s. 5, GrUU 49/2014 rd, s. 6).

Enligt 6 § 5 mom. i förslaget till lag om öppenhetsregistret får Statens revisionsverk utfärda närmare föreskrifter om hur de ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation som avses i 6 § 2 mom. 4 och 5 punkten ska sammanställas. I lagen föreskrivs om innehållet i de uppgifter som ska anmälas. Bemyndigandet att utfärda föreskrifter gäller således enbart tekniska och innehållsmässigt obetydliga detaljer som det inte behöver föreskrivas om på lagnivå. Det är alltså fråga om sådana ringa detaljer av teknisk natur i fråga om vilka en delegering av normgivningsbemyndigandet, begränsad med den exakthet som föreslagits, enligt regeringens uppfattning kan godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Förhållande till Statens revisionsverks grundläggande uppgift

RP 98/2022 rd

Enligt förslaget ska Statens revisionsverk ansvara för granskningen av anmälningarna till öppenhetsregistret och för tillsynen över anmälningsskyldigheten. I 90 § 2 mom. i grundlagen konstateras att för revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten finns i anknytning till riksdagen Statens revisionsverk, som är oavhängigt. Statens revisionsverks huvudsakliga uppgift är således att utöva revision av statsfinanserna. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas enligt 2 mom. genom lag. Trots att det är möjligt att föreskriva om revisionsverkets uppgifter genom lag, står det inte minst utgående från formuleringen av regleringsförbehållet ("närmare genom lag") klart att revisionsverket inte kan anförtros vilken uppgift som helst genom en vanlig lag.

Tillsynen över öppenhetsregistret kan inte betraktas som revision av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten. Trots att de föreslagna uppgifterna inte hör till Statens revisionsverks huvudsakliga uppgifter står de samtidigt inte heller i strid med de uppgifter som fastställs i 90 § 2 mom. i grundlagen. De föreslagna uppgifterna står i tätt samband med det demokratiska systemets funktion, som tryggas genom grundlagen. De hänför sig därför på ett sakligt och naturligt sätt till revisionsverkets uppgifter, som främjar demokratin och allmänhetens förtroende för demokratin. I bedömningen av de nya uppgifter som föreslås för Statens revisionsverk ska det också beaktas att de uppgifter som hör till öppenhetsregistret inte är så många att de skulle försvåra skötseln av revisionsverkets egentliga uppgift eller förändra karaktären revisionsverkets verksamhet. De kostnader som uppgifterna medför täcks dessutom fullt ut med ett separat anslag. Revisionsverkets lämplighet behandlas närmare i kapitel 4, "Förslagen och deras konsekvenser". Förslaget bedöms vara förenligt med 90 § 2 mom. i grundlagen.

I enlighet med vad som anförs ovan kan lagen om öppenhetsregistret anses vara godtagbar och proportionell i förhållande till de samlade grundläggande fri- och rättigheterna.

Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om öppenhetsregistret

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Öppenhetsregister

För att öka öppenheten i beslutsfattande och för registrering av långsiktig och planmässig påverkan som riktar sig mot beslutsfattande och registrering av till sådan påverkan anknyttande rådgivning som bedrivs som näringsverksamhet finns ett öppenhetsregister som grundar sig på ett anmälningsförfarande.

2 §

Föremål för påverkanskommunikation, påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation

Föremål för påverkanskommunikation är

- 1) riksdagsledamöter, ledamotsassistenter och riksdagsgruppernas personal,
- 2) ministrar, ministrarnas specialmedarbetare och statssekreterare som har utnämnts för en ministers mandatperiod,
- 3) riksdagens kansli,
- 4) ministerier och utredare som tillsatts av dessa.

Påverkanskommunikation är kontakt som för egen räkning hålls med ett föremål för påverkanskommunikation med avsikten att påverka beredningen av och beslutsfattandet i ett ärende genom att främja ett visst intresse eller mål.

Rådgivning inom påverkanskommunikation är sådan som näringsverksamhet bedrivs verksamhet där påverkanskommunikation bedrivs för en klients räkning eller där en klient erbjuds stöd inom påverkanskommunikation.

3 §

Skyldighet att anmäla sig till öppenhetsregistret

Juridiska personer och enskilda näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation (*anmälningsskyldiga*) ska göra en registreringsanmälan till öppenhetsregistret.

Anmälningskyldiga är dock inte

- 1) enskilda näringsidkare som inte bedriver påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation som huvudsyssla,
- 2) bostadsaktiebolag som avses i lagen om bostadsaktiebolag (1599/2009),
- 3) statens, välfärdsområdenas, kommunernas eller landskapet Ålands myndigheter, självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar, statens affärsverk, riksdagens justitieombudsmans kansli, Människorättscentret, Statens revisionsverk samt Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor,

RP 98/2022 rd

4) andra offentliga samfund och aktörer som sköter lagstadgade uppgifter än de offentliga samfund och aktörer som avses i 3 punkten när det gäller skötseln av dessa lagstadgade uppgifter,

5) representanter för en främmande stat, för Europeiska unionen eller för en internationell mellanstatlig organisation,

6) i partilagen (10/1969) avsedda partier och partiföreningar och stödföreningar eller valmansföreningar för personer som är uppställda som kandidater i val.

I öppenhetsregistret införs inga uppgifter om oorganiserad samhällsaktivitet eller privatpersoners verksamhet.

4 §

Undantag från skyldigheten att anmäla sig till öppenhetsregistret

Med avvikelse från 3 § 1 mom. behövs ingen registreringsanmälan göras till öppenhetsregistret om aktören endast bedriver följande typ av verksamhet:

1) påverkanskommunikation som bedrivs under ett kalenderår, där kommunikationen omfattar sammanlagt högst fem enskilda kontakter till ett eller flera föremål för påverkanskommunikation (*småskalig påverkanskommunikation*); en enskild kontakt kan rikta sig till ett eller flera föremål för påverkanskommunikation,

2) sedvanliga kontakter med myndigheter,

3) insamling av information som görs för journalistiskt ändamål,

4) deltagande i arbetsgrupper som tillsatts av en myndighet, i lagstadgade arbetsgrupper, i delegationer eller motsvarande för en offentlig uppgift tillsatta organ med många medlemmar samt i sådana samråd som ordnas av riksdagen eller ministerier där deltagandet dokumenteras,

5) juridisk rådgivning som advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden tillhandahåller sina klienter, när det handlar om skötsel av uppdrag som avses i 17 kap. 13 § i rättegångsbalken eller skötsel av uppdrag där det behandlas uppgifter som avses i 5 c § i lagen om advokater (496/1958) eller i 8 § 1 mom. 4 punkten i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011),

6) kontakter som ingår i statens ägarstyrning,

7) partinära sammanslutningars kontakter med det egna partiets riksdagsledamöter och deras ledamotsassistenter, det egna partiets riksdagsgrupps personal, det egna partiets ministrar och deras specialmedarbetare samt statssekreterare från det egna partiet som har utnämnts för en ministers mandatperiod,

8) en anmälningsskyldig representants offentliga framträdande eller närvaro i publiken vid en sådan offentlig tillställning och allmän sammankomst som avses i lagen om sammankomster (530/1999) samt motsvarande officiella tillställningar som ordnas av ett offentligt samfund,

9) masskommunikation som avses i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003) samt skickande av nyhets- eller kundbrev eller motsvarande meddelanden till en viss målgrupp,

10) kontakter som, om de avslöjas, kan äventyra den allmänna eller nationella säkerheten,

11) rådgivning inom påverkanskommunikation som tillhandahålls i 3 § 2 mom. avsedda aktörer,

12) uppdrag som utförs i egenskap av utredare som tillsatts av en myndighet.

Advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden ska dock göra en registreringsanmälan till öppenhetsregistret, om rådgivning enligt 1 mom. 5 punkten är förknippad med att tillhandahålla klienten sådan rådgivning inom påverkanskommunikation där det inte är fråga om att fastställa klientens rättsliga ställning, biträda klienten i ett förvaltningsärende, ge råd om tillämpningen av rättsnormer eller tillhandahålla annan juridisk rådgivning som gäller klientens verksamhet.

5 §

Skyldighet att göra verksamhetsanmälan

Anmälningsskyldiga ska genom en verksamhetsanmälan till öppenhetsregistret lämna en redogörelse för sin påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation. Verksamhetsanmälan behöver dock inte göras om sådan verksamhet som avses i 4 § 1 mom.

Den som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation ska dessutom göra en verksamhetsanmälan om kontakter till föremål för påverkanskommunikation utanför klientrelationen, om den som bedriver rådgivningen strävar efter att skapa sådana kontakter till föremålen för påverkanskommunikation som kan utnyttjas för bedrivande av rådgivning inom påverkanskommunikation eller att utbyta information med föremålen för påverkanskommunikation.

6 §

Uppgifter i registret

Öppenhetsregistret innehåller följande basuppgifter om de anmälningsskyldiga:

1) en enskild näringsidkares eller juridisk persons firma, eventuella bifirma, företags- och organisationsnummer eller, om sådant saknas, någon annan motsvarande beteckning samt som kontaktuppgifter e-postadress eller postadress och telefonnummer,

2) uppgift om huvudsakligt verksamhetsområde samt en allmän beskrivning av verksamheten,

3) medlemskap i föreningar som utövar påverkanskommunikation,

4) datum för registreringen,

5) uppgift om sådana med stöd av 9 § 3 mom. meddelade uppmaningar som förenats med vite,

6) uppgift om i 7 § 2 och 3 mom. avsedda anmälningar, deras innehåll och när de har lämnats.

Vidare innehåller öppenhetsregistret

1) i fråga om påverkanskommunikation uppgifter om föremålen för påverkanskommunikationen, ämnena för kommunikationen och de huvudsakliga sätten att hålla kontakt,

2) i fråga om rådgivning inom påverkanskommunikation uppgifter om klientens firma, eventuella bifirma, företags- och organisationsnummer eller annan motsvarande beteckning samt som kontaktuppgifter e-postadress eller postadress och telefonnummer, samt uppgifter om föremålen för den påverkanskommunikation som utövas för klientens räkning, ämnena för kommunikationen, de huvudsakliga sätten att hålla kontakt samt typen av stöd som klienten tillhandahålls,

3) uppgifter om föremålen för i 5 § 2 mom. avsedda kontakter i anslutning till rådgivning inom påverkanskommunikation, ämnena för kommunikationen och de huvudsakliga sätten att hålla kontakt,

4) totalt antal personer som under det föregående kalenderåret deltagit i påverkanskommunikation och antalet årsverken som dessa använt för påverkanskommunikationen, kostnadsbeloppen för sådan rådgivning inom påverkanskommunikation som skaffats som köpta tjänster samt utgifterna för marknadsföring och representation i samband med påverkanskommunikationen (*ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation*),

5) omsättningen i euro för rådgivning inom påverkanskommunikation (*ekonomiska uppgifter om rådgivning inom påverkanskommunikation*).

Uppgifter om deltagande i officiella samråd med riksdagen och ministerierna samt i officiellt tillsatta arbetsgrupper kan göras tillgängliga i det allmänna datanätet på öppenhetsregistrets webbplats. Registermyndigheten kan på öppenhetsregistrets webbplats föra in även annat material som gäller öppenhetsregistret inom förvaltningen.

Den anmälningsskyldige ska lämna uppgifterna elektroniskt, om inte registermyndigheten av särskilda skäl godkänner att uppgifterna lämnas på papper. Den anmälningsskyldige svarar för

uppgifternas innehåll. Registermyndigheten ska utan dröjsmål i öppenhetsregistret offentliggöra de uppgifter som den anmälningsskyldige lämnat.

Registermyndigheten får utfärda närmare föreskrifter om hur de ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikation och de ekonomiska uppgifterna om rådgivning inom påverkanskommunikation ska sammanställas.

7 §

Registreringsanmälan samt anmälan om ändringar

Den anmälningsskyldige ska göra en registreringsanmälan senast den dag som påverkanskommunikationen eller rådgivningen inom påverkanskommunikation inleds. Registreringsanmälan till registermyndigheten ska innehålla de basuppgifter som avses i 6 § 1 mom. 1–3 punkten.

Den anmälningsskyldige ska utan dröjsmål meddela registermyndigheten om ändringar i de basuppgifter som anmälts till registret.

Dessutom ska den anmälningsskyldige göra en anmälan till registermyndigheten, om påverkanskommunikationen och rådgivningen om påverkanskommunikationen upphör permanent eller om påverkanskommunikationen ändras till småskalig verksamhet. Anmälan om ändring av påverkanskommunikation till småskalig verksamhet kan endast göras om verksamheten har blivit småskalig påverkanskommunikation under kalenderåret i fråga. Den anmälningsskyldige ska i samband med att de anmälningar som avses i detta moment lämnas se till att de skyldigheter i anslutning till verksamhetsanmälan som avses i 8 § 6 och 7 mom. uppfylls.

8 §

Verksamhetsanmälan

Verksamhetsanmälan ska lämnas in under en anmälningssperiod som sträcker sig från början av januari månad till slutet av februari månad samt under en anmälningssperiod som sträcker sig från början av juli månad till slutet av augusti månad. Verksamhetsanmälan ska göras för de sex månader som föregått anmälningssperioden (*rapporteringsperioden*). Den första verksamhetsanmälan ska göras under den anmälningssperiod som följer efter det att den första registreringsperiod har gjorts. Om påverkanskommunikationen under kalenderårets första rapporteringsperiod omfattar högst fem sådana enskilda kontakter som avses i 4 § 1 mom. 1 punkten, ska påverkanskommunikationen för hela kalenderåret i fråga dock anmälas under det följande kalenderårets första anmälningssperiod.

De ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikationen och de ekonomiska uppgifterna om rådgivningen inom påverkanskommunikationen ska anmälas endast i den verksamhetsanmälan som görs under den anmälningssperiod som börjar i juli månad. Den anmälningsskyldige behöver inte anmäla de ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikation och de ekonomiska uppgifterna om rådgivning inom påverkanskommunikation om den anmälningsskyldige inte har bedrivit påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation och inte heller har haft i 5 § 2 mom. avsedda kontakter under det föregående kalenderåret.

Den anmälningsskyldige ska i verksamhetsanmälan trots företagshemligheter

1) i fråga om påverkanskommunikation lämna de uppgifter som avses i 6 § 2 mom. 1 punkten specificerade enligt ämnet så att det av anmälan för varje ämne framgår vilka föremålen för kontakterna har varit och vilka de huvudsakliga sätten att hålla kontakt har varit,

2) i fråga om rådgivning inom påverkanskommunikation lämna de uppgifter som avses i 6 § 2 mom. 2 punkten specifikt för varje klient,

3) i fråga om sådana kontakter enligt 5 § 2 mom. som hänför sig till rådgivning inom påverkanskommunikation lämna de uppgifter som avses i 6 § 2 mom. 3 punkten specificerade enligt ämnet så att det av anmälan för varje ämne framgår vilka föremålen för kontakterna har varit och vilka de huvudsakliga sätten att hålla kontakt har varit,

4) lämna de ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikationen och de ekonomiska uppgifterna om rådgivningen inom påverkanskommunikationen.

I verksamhetsanmälan ska föremålen för påverkanskommunikationen specificeras så, att det i fråga om riksdagsledamöterna, ministrarna, de statssekreterare och specialmedarbetare som utnämnts för ministrarnas mandatperiod, riksdagens generalsekreterare och biträdande generalsekreterare, ministeriernas kanslichefer och avdelningschefer samt de utredare som tillsatts av ministerierna anges vem personen i fråga är. I fråga om ledamotsassistenter och riksdagsgruppernas personal anges uppgift om riksdagsgruppen. I fråga om kontakter med ministeriernas övriga tjänstemän anges uppgift om avdelning och enhet. I fråga om kontakter med övriga tjänstemän vid riksdagens kansli anges uppgift om utskott eller avdelning och enhet eller någon annan motsvarande del av organisationen.

Om den anmälningsskyldige inte har bedrivit påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation och inte har haft i 5 § 2 mom. avsedda kontakter under de sex månader som föregått anmälningsskyldighetsperioden ska den anmälningsskyldige uppge detta i verksamhetsanmälan.

Om den anmälningsskyldige har gjort en i 7 § 3 mom. avsedd anmälan om att påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation upphört, ska uppgifter om påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation som bedrivits och i 5 § 2 mom. avsedda kontakter som hafts under tiden från inlämnandet av anmälan till dess att den pågående rapporteringsperioden inletts rapporteras genom en separat verksamhetsanmälan som görs i samband med inlämnandet av anmälan om att verksamheten upphört.

I samband med att den anmälningsskyldige gör en i 7 § 3 mom. avsedd anmälan ska den anmälningsskyldige, i en sådan situation som avses i 2 mom. i denna paragraf, genom en separat verksamhetsanmälan lämna de ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikation och de ekonomiska uppgifterna om rådgivning inom påverkanskommunikation för föregående kalenderår, om den anmälningsskyldige ännu inte har lämnat dem.

När den anmälningsskyldiges påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation har upphört permanent eller påverkanskommunikationen har ändrats till småskalig verksamhet och den anmälningsskyldige har gjort en i 7 § 3 mom. avsedd anmälan om saken och fullgjort de skyldigheter enligt 6 och 7 mom. i denna paragraf som hör till detta, upphör anmälningsskyldigheterna enligt 7 § 2 mom. och denna paragraf att gälla.

9 §

Registermyndighetens uppgifter

Statens revisionsverk är personuppgiftsansvarig för öppenhetsregistret och övervakar att anmälningsskyldigheten fullgörs. I detta syfte ska verket

- 1) styra och råda de anmälningsskyldiga att göra de anmälningar som anges i denna lag,
- 2) kontrollera att anmälningsskyldiga som har gjort en registreringsanmälan har gjort sina verksamhetsanmälningar,

3) kontrollera att en anmälningsskyldigs anmälan om att påverkanskommunikationen och rådgivningen om påverkanskommunikationen upphör permanent eller att påverkanskommunikationen ändras till småskalig verksamhet uppfyller de i 7 § 3 mom. angivna villkoren,

4) utreda misstänkta försummelser i anslutning till en registreringsanmälan, till en anmälan om ändring av basuppgifter, till en anmälan om att påverkanskommunikationen och rådgivningen om påverkanskommunikation upphör permanent eller att påverkanskommunikationen ändras till småskalig verksamhet eller till en verksamhetsanmälan,

5) vid behov uppmana en anmälningsskyldig att göra en ny anmälan, komplettera en inlämnad anmälan eller lägga fram i 10 § 1 mom. avsedd utredning,

6) föra och utveckla ett elektroniskt register,

7) tillsätta den delegation som avses i 11 §,

8) lämna en årsrapport om registrets verksamhet och om tillsynen av registret till riksdagen.

Bestämmelser om rättelse av personuppgifter finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Dessutom finns det bestämmelser om myndigheternas informationsmaterials felfrihet i lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019).

Statens revisionsverk kan uppmana en anmälningsskyldig att göra en anmälan enligt denna lag, att rätta ett fel eller en brist eller att presentera i 10 § 1 mom. avsedd utredning. Statens revisionsverk kan förena uppmaningen med vite.

10 §

Registermyndighetens rätt att få uppgifter

Trots sekretessbestämmelserna ska en anmälningsskyldig på begäran lämna Statens revisionsverk

1) nödvändig utredning som behövs för att reda ut en misstänkt försummelse i anslutning till en registreringsanmälan, en anmälan om att påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikation upphör permanent samt en anmälan om att påverkanskommunikationen ändrats till småskalig verksamhet, och där det redogörs för ämnena för kommunikationen, sätten att hålla kontakt och antalet kontakter mellan den anmälningsskyldige och det av revisionsverket specificerade föremålet för påverkanskommunikation, med undantag för verksamhet som avses i 4 § 1 mom. 5 punkten,

2) nödvändig utredning som behövs för att reda ut en misstänkt försummelse i anslutning till en verksamhetsanmälan, när försummelsen gäller andra uppgifter än ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation och ekonomiska uppgifter om rådgivning inom påverkanskommunikation, och där det redogörs för ämnena för kommunikationen, sätten att hålla kontakt och antalet kontakter mellan den anmälningsskyldige och det av revisionsverket specificerade föremålet för påverkanskommunikation, med undantag för verksamhet som avses i 4 § 1 mom. 5 punkten,

3) nödvändig utredning som behövs för att reda ut en misstänkt försummelse i anslutning till en registreringsanmälan eller en anmälan om att påverkanskommunikationen och rådgivningen inom påverkanskommunikation upphör permanent, och där det redogörs för annan rådgivning inom påverkanskommunikation som tillhandahålls klienter än sådan påverkanskommunikation som utövas för klientens räkning, med undantag för verksamhet som avses i 4 § 1 mom. 5 punkten,

4) nödvändig utredning som behövs för att reda ut en misstänkt försummelse i anslutning till en verksamhetsanmälan, när försummelsen gäller andra uppgifter än ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation och ekonomiska uppgifter om rådgivning inom påverkanskommunikation, och som gäller annan rådgivning inom påverkanskommunikation som tillhandahållits en av revisionsverket specificerad klient än sådan påverkanskommunikation som bedrivs för klientens räkning, med undantag för verksamhet som avses i 4 § 1 mom. 5 punkten,

5) uppgifter som är nödvändiga för att reda ut en misstänkt försummelse som hänför sig till lämnande av ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikation och ekonomiska uppgifter om rådgivning inom påverkanskommunikation, och som verifierar riktigheten hos de ekonomiska uppgifter om påverkanskommunikationen och de ekonomiska uppgifter om rådgivningen inom påverkanskommunikationen som lämnats av den anmälningsskyldige,

6) den utredning om ändrade basuppgifter som behövs för att reda ut en misstänkt försummelse i anslutning till en anmälan om ändrade basuppgifter.

Om den utredning som erhållits av den anmälningsskyldige inte är tillräcklig för att en i 1 mom. 1 och 2 punkten avsedd misstänkt försummelse ska kunna redas ut, ska den som misstänks vara föremål för påverkanskommunikation trots sekretessbestämmelserna på begäran ge Statens revisionsverk den nödvändiga utredning som behövs för att reda ut den misstänkta försummelsen, och där det redogörs för ämnena för kommunikationen, sätten att hålla kontakt och antalet kontakter mellan föremålet för påverkanskommunikation och den som är anmälningsskyldig och misstänks för försummelsen.

11 §

Delegation och god intressebevakningssed

Statens revisionsverk tillsätter för tre år i sänder en delegation med uppgift att följa upp öppenhetsregistrets verksamhet, att ta initiativ till utveckling av registrets verksamhet och att vara officiellt samarbetsorgan för intressentgrupperna.

Statens revisionsverk kallar företrädare för de anmälningsskyldiga, forskare och myndigheter till medlemmar i delegationen. Delegationen väljer inom sig en ordförande.

Delegationen utarbetar rekommendationer för god intressebevakningssed. Vid utarbetandet av intressebevakningsseden ska också aktörer utanför delegationen höras på bred front.

12 §

Elektroniskt register och offentliggörande av uppgifter

De uppgifter enligt 6 § som anmäls till öppenhetsregistret offentliggörs i det allmänna datanätet.

Uppgifterna i öppenhetsregistret ska hållas tillgängliga i det allmänna datanätet i tio år räknat från det datum då uppgifterna anmäldes. På bevarande av uppgifter i öppenhetsregistret och utlämnande av dem tillämpas i övrigt bestämmelserna i arkivlagen (831/1994) och i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

RP 98/2022 rd

13 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 11 § träder dock i kraft redan den 1 januari 2023.

Den som är anmälningsskyldig före den 1 april 2024 ska med avvikelse från 7 § 1 mom. göra en registreringsanmälan senast den 31 mars 2024.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 8 § 1 mom. ska den första rapporteringsperioden vara från den 1 april 2024 till den 30 juni 2024.

Helsingfors den 16 juni 2022

Statsminister

Sanna Marin

Justitieminister Anna-Maja Henriksson