

## Lagutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om öppenhetsregistret

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om öppenhetsregistret (RP 98/2022 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och ekonomiutskottet för utlåtande.

##### *Utlåtanden*

Utlåtande har lämnats av

- kulturutskottet KuUU 22/2022 rd
- ekonomiutskottet EkUU 46/2022 rd
- grundlagsutskottet GrUU 86/2022 rd

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Sami Demirbas, justitieministeriet
- regeringsråd Miska Lautiainen, finansministeriet
- riksdagens generalsekreterare Maija-Leena Paavola, riksdagens kansli
- referendarieråd Jarmo Hirvonen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- bevakningschef Jonna Carlson, Statens revisionsverk
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- delegationsmedlem Anna Munsterhjelm, Delegation för medborgarsamhällspolitik
- jurist Laura Karppinen, Helsingfors universitet
- ordförande Tuomo Yli-Huttula, Intressebevakningsforum
- expert Johanna Linna, Finlands näringsliv rf
- chef för samhällspåverkan Elena Gorschkow, STTK rf
- kontaktchef Harri Järvinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- generalsekreterare Niko Jakobsson, Finlands Advokatförbund
- expert Salla Nazarenko, Finlands Journalistförbund rf
- styrelseledamot Pentti Mäkinen, Transparency International Suomi ry
- professor Emilia Korkea-aho.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Centerns riksdagsgrupp

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

- Samlingspartiets riksdagsgrupp
- Kristdemokratiska riksdagsgruppen
- Sannfinländarnas riksdagsgrupp
- Svenska riksdagsgruppen
- Socialdemokratiska riksdagsgruppen
- Vänsterförbundets riksdagsgrupp
- Gröna riksdagsgruppen
- försvarsministeriet
- Dataombudsmannens byrå
- Finlands Kommunförbund
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Finsk Handel rf
- Centralhandelskammaren
- Open Knowledge Finland ry
- Familjeföretagens förbund rf
- ProCom Viestinnän ammattilaiset ry
- Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- Företagarna i Finland rf
- Föreningen för undersökande journalistik rf
- akademiforskare Juho Vesa.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om öppenhetsregistret. Lagen ska för juridiska personer och enskilda näringsidkare föreskriva 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.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmänt*

Propositionen går ut på att stifta en lag om öppenhetsregistret. Syftet med den nya lagen är att öka insynen och transparensen i påverkanskommunikation (lobbning) genom att föreskriva att juridiska personer och enskilda näringsidkare är skyldiga att till öppenhetsregistret anmäla sådan påverkanskommunikation som de utövar på riksdagen och ministerierna samt anknyttande rådgivning inom påverkanskommunikation som bedrivs som näringsverksamhet.

Inrättandet av ett öppenhetsregister är en av regeringsprogrammets åtgärder för att utveckla demokratin och rättsstaten. Propositionen har beretts under parlamentarisk styrning.

Lagutskottet ställer sig bakom propositionens mål att öka informationen om påverkanskommunikation. Ökad öppenhet och transparens kring påverkanskommunikation som utövas på riksdagen och ministerierna bidrar till att stärka demokratin och medborgarnas förtroende för det politiska systemet. Öppenhetsregistret kan också inverka positivt på den allmänna uppfattningen om påverkanskommunikation som en godtagbar och viktig del av demokratin och det politiska systemets funktion.

Sammantaget tillstyrker lagutskottet lagförslaget, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

### *Tillämpningsområde*

Mest relevanta för tillämpningen av den nya lagen samt för den praktiska betydelsen och konsekvenserna är de föreslagna bestämmelserna om lagens syfte (1 § i lagförslaget) samt om definitioner av föremål för påverkanskommunikation, påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation (2 § i lagförslaget). Bland de viktigaste bestämmelserna finns också bestämmelser om skyldigheten att anmäla sig till öppenhetsregistret samt undantag och begränsningar som gäller detta (3 och 4 § i lagförslaget). De nämnda bestämmelserna bildar en helhet som definierar lagens tillämpningsområde, det vill säga dels den verksamhet som omfattas av registret, dels den verksamhet som inte omfattas av registret.

Enligt den föreslagna lagen grundas öppenhetsregistret för registrering av långsiktig och planmässig påverkan av beslutsfattande samt rådgivning som anknyter till sådan påverkan och som bedrivs som näringsverksamhet (1 § i lagförslaget). Till öppenhetsregistret behöver dock inte småskalig påverkanskommunikation anmälas (4 § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget).

När det gäller föremålen för påverkanskommunikation har man vid beredningen av propositionen bedömt tre alternativa tillämpningsområden för lagen: 1. hela statsförvaltningen, 2. riksdagen, ministerierna och statens ämbetsverk och 3. riksdagen och ministerierna. Regeringen har gått in för att föreslå det snävaste alternativet, det vill säga påverkanskommunikation som utövas på riksdagen och ministerierna. Lösningen motiveras med målet att i början av införandet av öppenhetsregistret skapa en klar lösning som är lätt med tanke på den administrativa bördan och som utifrån erfarenheterna av regleringen kan vidareutvecklas (se s. 78 i RP).

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

Sakkunniga har dels förespråkat den räckvidd som föreslås i propositionen, dels ansett den vara för snäv.

Det som talar för den föreslagna räckvidden är att det är fråga om en ny reglering, menar utskottet. Det är väsentligt att riksdagen och ministerierna omfattas av räckvidden, eftersom största delen av påverkanskommunikationen riktas till dem med beaktande av deras ställning i lagstiftnings- och budgetprocessen. Påverkanskommunikation riktas dock också till andra förvaltningsnivåer, och därför är det motiverat att man i fortsättningen bedömer möjligheterna att utvidga öppenhetsregistrets tillämpningsområde till statliga ämbetsverk samt till kommun- och regionnivå utifrån erfarenheterna av det nya registret. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om saken (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

För att regleringen ska vara tydlig är det viktigt att även definitionerna av påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation är tillräckligt exakta. Å andra sidan måste de vara omfattande för att det nya registret ska vara fullständigt, tillförlitligt och trovärdigt. Lagutskottet anser att de föreslagna definitionerna i dessa avseenden är lämpliga.

Enligt den föreslagna regleringen är juridiska personer och enskilda näringsidkare skyldiga att till öppenhetsregistret anmäla sådan påverkanskommunikation som avses i propositionen och rådgivning i anslutning till denna påverkanskommunikation som bedrivs i form av näringsverksamhet (3 § 1 mom. i lagförslaget). Anmälningsskyldigheten är i princip bred, men det föreskrivs om flera undantag och begränsningar för att regleringen ska vara ändamålsenlig och proportionell med tanke på olika aktörer (3 och 4 § i lagförslaget). Som sagt ska till exempel småskalig påverkanskommunikation inte registreras. Inte heller ska oorganiserad samhällsaktivitet eller privatpersoners verksamhet registreras.

Lagutskottet anser att regleringssättet i princip är motiverat och ändamålsenligt. Konsekvenserna av anmälningsskyldigheten och dess avgränsningar och hur de fungerar bör dock i fortsättningen bedömas när regleringen utvecklas. Utskottet föreslår på det sätt som anges närmare nedan i detaljmotiveringen också vissa preciseringar i lagförslagets bestämmelser.

### *Uppgifter som ska lämnas och anmälningsförfarandet*

Av öppenhetsregistret ska framgå de uppgifter om de anmälningsskyldiga som anges i den föreslagna lagen samt föremålen och ämnena för kontakterna och de huvudsakliga sätten att hålla kontakt samt de ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikation och om rådgivning inom påverkanskommunikation. Påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation ska rapporteras vid de fastställda tidpunkterna, två gånger per år (8 § i lagförslaget). De ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation ska anmälas en gång per år.

De sakkunniga som lagutskottet hört har framfört olika åsikter om anmälningsförfarandet och de uppgifter som ska anmälas. En del lyfter fram aspekter på tillgången till information medan andra pekar på den administrativa bördan. Det rådde också delade åsikter om hur ofta öppenhetsregistret ska uppdateras. En del sakkunniga menar att uppdateringarna görs för ofta och andra anser att de görs för sällan.

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

För att trygga medborgarnas, forskarnas och mediernas tillgång till information är det viktigt att informationen i öppenhetsregistret är tillräckligt omfattande samt högkvalitativ och aktuell. Å andra sidan är det viktigt för de rapporteringsskyldiga att de lagfästa rapporteringsskyldigheterna och den administrativa bördan är ändamålsenliga och proportionerliga. De uppgifter som rapporteras ska således vara behövliga och ändamålsenliga med tanke på registrets syften, men rapporteringen får inte bli alltför detaljerad och tungrodd.

Utskottet föreslår inga ändringar i lagförslaget i de här avseendena, eftersom man i propositionen har strävat efter att beakta också de delvis avvikande åsikter som framkommit vid utskottets sakkunnigutfrågning och uppnå en balanserad lösning. Med tanke på rapporteringsförfarandets funktion och tydlighet är också heltäckande anvisningar och rådgivning mycket relevanta. I den föreslagna regleringen ingår till denna del ett bemyndigande att meddela föreskrifter (6 § 5 mom. i lagförslaget). Det bör även på den här punkten bevakas hur regleringen fungerar och vilka konsekvenser den har.

### *Föreningar*

Grundlagsutskottet påpekar att den föreslagna tröskeln för registreringskyldigheten är anmärkningsvärt låg med tanke på sedvanlig eller regional föreningsverksamhet. För att förbättra proportionaliteten i regleringen bör lagutskottet separat granska ideella föreningars normala, icke-yrkesmässiga påverkanskommunikation (se GrUU 86/2022 rd, s. 3).

I propositionen bedöms föreningarnas påverkanskommunikation och regleringens konsekvenser för föreningarna (se RP, bl.a. s. 4–11, 23–24, 78–80, 83–85). Konsekvenserna berör framför allt föreningarnas administrativa börda till följd av skyldigheterna att registrera sig i öppenhetsregistret och att regelbundet rapportera om påverkanskommunikation. I propositionsmotiven bedöms det att påverkanskommunikationen i små föreningar som drivs av frivilliga och som inte har avlönad personal ofta är mycket sporadisk, ofta kanaliseras till formella samråd och kan innehålla frivilligverksamhet på gräsrotsnivå (s. 24). Största delen av föreningarna och stiftelserna väntas falla utanför lagstiftningens tillämpningsområde. Detta beror på att de inte utövar påverkanskommunikation på statlig nivå eller på att deras påverkanskommunikation är småskalig (s. 23). På grund av avgränsningarna av tillämpningsområdet väntas det således bli mer sannolikt att riksomfattande föreningar med avlönad personal hamnar i öppenhetsregistret än regionala föreningar och föreningar som drivs av frivilliga.

I ljuset av inkommen utredning betonar lagutskottet att lagen om öppenhetsregistret och dess skyldigheter gäller endast sådana föreningar vars påverkanskommunikation är långsiktig och systematisk, medan småskalig påverkanskommunikation faller utanför regleringen. Dessutom har andra avgränsningar av lagens tillämpningsområde betydelse, såsom att icke-organiserad frivilligverksamhet eller privatpersoners verksamhet inte ska registreras i öppenhetsregistret. I fråga om juridiska personer — också föreningar — och privata näringsidkare är anmälningsskyldigheten således i princip omfattande, och den bestäms inte utifrån aktörens art eller storlek. Inte heller är det i sig en avgörande faktor huruvida föreningen eller någon annan aktör har avlönad personal eller inte, utan anmälningsskyldigheten och den administrativa börda den medför påverkas i hög grad av kvantiteten och omfattningen av aktörens påverkanskommunikation.

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

Det är viktigt att föreningarna i princip i stor utsträckning omfattas av lagen om öppenhetsregistret också med tanke på att detta avsevärt minskar risken för att en del aktörer som bedriver påverkanskommunikation försöker dölja sin verksamhet och kanalisera påverkan via en förening som fungerar som täckmantel genom att utnyttja att föreningarnas medlemsuppgifter inte är offentliga. För att en sådan aktörs roll ska förbli dold krävs det i den föreslagna lagstiftningen dock att aktören inte själv utövar påverkanskommunikation. Detta beror på att medlemskap i föreningar som bedriver påverkanskommunikation ska anmälas till öppenhetsregistret (6 § 1 mom. 3 punkten i lagförslaget). När en sådan aktör själv bedriver påverkanskommunikation ska aktören således redovisa sitt medlemskap i föreningar som bedriver påverkanskommunikation.

Följaktligen anser utskottet dock att det är viktigt att man vid uppföljningen av regleringens konsekvenser i fortsättningen också fäster uppmärksamhet vid konsekvenserna för föreningarna och vid att regleringen är tillräcklig för att förebygga kringgående av lagen.

### *Tillsyn och övervakning samt påföljder*

Statens revisionsverk kan enligt 9 § 3 mom. i lagförslaget uppmana en anmälningsskyldig att göra en anmälan enligt lagen, att rätta ett fel eller en brist eller att presentera en i 10 § 1 mom. avsedd utredning. Revisionsverket kan förena sin uppmaning med vite i de situationer som nämns i bestämmelsen. En förutsättning för föreläggande av vite är att den anmälningsskyldiga redan en gång har uppmanats att lämna en anmälan.

Vid lagutskottets sakkunnigutfrågning har det föreslagna sanktionssystemet ansetts vara rätt lindrigt och påföljdernas betydelse för öppenhetsregistrets tillförlitlighet och trovärdighet har betonats.

Enligt lagutskottet kommer tillsynsmyndighetens uppgifter att fokuseras på att ge råd och lägga fram anvisningar. För att trygga registrets tillförlitlighet och trovärdighet är det å andra sidan väsentligt att tillsynsmyndigheten har tillräckliga metoder för att utreda och ingripa i försummelser. Utskottet anser att den föreslagna regleringen är godtagbar med beaktande av att det är fråga om en ny reglering. Men det bör bevakas hur sanktionssystemet fungerar och utifrån erfarenheterna bedöma eventuella utvecklingsbehov.

### *Genomförande och uppföljning*

Lagutskottet betonar vikten av genomförande, uppföljning och efterhandsutvärdering av lagen.

Vid verkställigheten av lagen måste man se till att de aktörer som omfattas av anmälningsskyldigheten ges tillräckliga anvisningar och råd i rätt tid, eftersom det inte nödvändigtvis alltid kommer att vara problemfritt att bedöma om de omfattas av skyldigheten att anmäla sig till öppenhetsregistret (se även KuUU 22/2022 rd, s. 4). Man bör också se till att det finns tillräckliga resurser för Statens revisionsverk, som är personuppgiftsansvarig och tillsynsmyndighet.

Lagutskottet anser det vara viktigt att man heltäckande och i stor omfattning följer hur lagen fungerar och vilka konsekvenser den har och vidareutvecklar öppenhetsregistret utifrån erfarenheterna. Dels bör det som sagt göras en bedömning av om lagens tillämpningsområde bör utvidgas till

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

att omfatta påverkanskommunikation på andra förvaltningsnivåer, dels behöver det följas upp och bedömas bland annat hur anmälningsskyldigheten och dess avgränsningar, de uppgifter som ska anmälas och anmälningsförfarandet samt sanktionssystemet fungerar och vilka konsekvenserna blir. Dessutom anser utskottet att det är viktigt att lagen om öppenhetsregistret inte leder till att det civila samhällets eller företagens samhällsaktivitet minskar eller att tröskeln för att ta kontakt med politiska beslutsfattare höjs. Regleringens konsekvenser bör följas upp också till denna del. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om saken (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

### DETALJMOTIVERING

#### Lagen om öppenhetsregistret

**3§. Skyldighet att anmäla sig till öppenhetsregistret.** I 1 mom. föreskrivs det om vem som är skyldig att anmäla sig till öppenhetsregistret. Språkdräkten justeras.

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

I 2 mom. 3 punkten står det att anmälningsskyldigheten inte gäller statens, välfärdsområdenas, kommunernas eller landskapet Ålands myndigheter, självständiga offentligrättsliga inrättningar, statens affärsverk, riksdagens justitieombudsmans kansli, Människorättscentret, Statens revisionsverk samt Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor. Till 3 punkten anknäver 4 punkten i propositionen, där det föreskrivs att anmälningsskyldiga dock inte är 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. Bestämmelsen innebär att verksamhet utanför de lagstadgade uppgifterna för en aktör av den här typen omfattas av den föreslagna lagen (se RP, s. 49).

Vid utskottsbehandlingen av propositionen har det framkommit mångtydighet i fråga om hur den föreslagna paragrafen ska tillämpas på universitet och andra utbildningsanordnare. Lagutskottet har begärt kulturutskottets utlåtande i ärendet.

Enligt kulturutskottet har avsikten varit att i propositionen föreskriva att anmälningsskyldigheten enligt den föreslagna lagen för universitetens del bestäms enligt 3 § 2 mom. 4 punkten. För att förtydliga detta föreslår kulturutskottet att universiteten uttryckligen utesluts från tillämpningsområdet för 3 § 2 mom. 3 punkten (se KuUU 22/2022 rd, s. 3 och 4). Av kulturutskottets utlåtande framgår att yrkeshögskolorna inte behöver nämnas särskilt i 3 punkten. Genom denna ändring gäller skyldigheten för universitet enligt universitetslagen och yrkeshögskolor enligt yrkeshögskolelagen att anmäla sig till öppenhetsregistret andra än lagstadgade uppgifter. Lagutskottet föreslår att 3 punkten ändras på det sätt som kulturutskottet föreslagit.

Lagutskottet noterar också att universitetens omfattande lagstadgade uppgifter, som bland annat innefattar att främja de samhälleliga verkningarna av forskningsresultat och konstnärlig verksamhet, innebär att en stor del av all akademisk verksamhet faller utanför anmälningsskyldigheten (se s. 49 i RP). Vidare gäller anmälningsskyldigheten oftast inte verksamhet som bedrivs av forskar-

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

re, i och med att det är fråga om privatpersoners verksamhet. I dessa avseenden påverkar öppenhetsregistret därför inte forskarnas möjligheter att erbjuda beslutsfattarna information.

Sakkunniga har tagit upp en fråga om tillämpningen av bestämmelserna på Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra. Ekonomiutskottet konstaterar att Sitra omfattas av tillämpningsområdet för den föreslagna lagen, eftersom Sitra enligt 3 § 2 mom. 3 punkten i den föreslagna lagen inte har uteslutits från tillämpningsområdet. Anmälningsskyldiga är dock inte 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. Enligt ekonomiutskottet gäller detta undantag för skötseln av lagstadgade uppgifter också Sitra (se EkUU 46/2022 rd, s. 3).

Sitra föreslog i samband med utfrågningen av sakkunniga i ekonomiutskottet att regleringen förtydligas så att Sitra också i fråga om påverkanskommunikation i anslutning till sina lagstadgade uppgifter ska omfattas av öppenhetsregistret. Ekonomiutskottet anser dock att det är viktigt att regleringen har ett konsekvent tillämpningsområde och behandlar aktörerna lika. Därför bör man i regleringen undvika punktvisa undantagsbestämmelser som gäller enskilda aktörer.

Också Centralhandelskammaren har fäst lagutskottets uppmärksamhet vid Centralhandelskammarens och handelskamrarnas lagstadgade uppgifter (1 § i handelskammarlagen) och ansett att det utifrån propositionen förblir oklart om Centralhandelskammaren och de regionala handelskamrarna frivilligt kan anmäla sig till öppenhetsregistret trots att de inte är anmälningsskyldiga.

Lagutskottet konstaterar att Centralhandelskammarens och handelskamrarnas lagstadgade uppgifter är omfattande. Den föreslagna regleringen innebär att de inte blir skyldiga att anmäla sådan påverkanskommunikation genom vilken de främjar de syften som nämns i lagen. I fråga om Centralhandelskammaren och handelskamrarna verkar regleringen således fungera på samma sätt som i fråga om Sitra. Lagutskottet anser i likhet med ekonomiutskottet att man i regleringen bör undvika punktvisa undantagsbestämmelser som gäller enskilda aktörer. Utskottet förespråkar därför inte en möjlighet till frivillig anmälan eller något annat undantag i detta sammanhang. Som ekonomiutskottet anser lagutskottet i varje fall att det är viktigt att följa hur regleringen fungerar och vilka konsekvenser den har och utifrån erfarenheterna bedöma behovet av att se över regleringen (se även EkUU 46/2022 rd, s. 4). Vid genomförandet av den aktuella reformen bör man dessutom fästa uppmärksamhet vid Sitras, handelskamrarnas och andra motsvarande aktörers behov av att få rådgivning och vägledning i att skilja åt verksamhet som ska anmälas till öppenhetsregistret och verksamhet som inte berörs av anmälningsskyldigheten.

I slutet av 3 punkten i propositionen återfinns också de aktörer som finns i anknytning till riksdagen. Utskottet föreslår att också riksdagens kansli beaktas och att kansliet och de aktörer som finns i anknytning till riksdagen flyttas till en *ny 4 punkt* i samma moment. På grund av den nya punkt som utskottet föreslår ändras numreringen av punkterna i propositionen. Dessutom föreslår utskottet att statens revisionsverk skrivs med gemener i punkten, liksom i annan lagstiftning. Det samma gäller 10 och 11 §, i samband med vilka detta inte längre särskilt motiveras.

I partilagen avsedda partier och partiföreningar och stödföreningar eller valmansföreningar för personer som är uppställda som kandidater i val ska heller inte vara anmälningsskyldiga enligt 7

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

*punkten* (6 punkten i RP). Utskottet föreslår att punkten kompletteras med de riksdagsgrupper som avses i lagen om riksdagsgrupper (979/2012). Däremot är det motiverat att flytta de i punkten nämnda valmansföreningarna för en person som är uppställd som kandidat i valet till paragrafens sista moment, där det informativt nämns sådana aktörer eller sådan verksamhet som regleringen inte tillämpas på.

Dessutom föreslår utskottet att det till 2 mom. i paragrafen fogas en *ny 8 punkt* och till paragrafen ett *nytt 3 mom.* som gäller advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden. Paragrafens 2 mom. 8 punkt motsvarar 4 § 1 mom. 5 punkten i propositionen och det nya 3 mom., med de preciseringar som utskottet föreslår, 4 § 2 mom. i propositionen. Bestämmelserna och överföringen av dem behandlas närmare nedan i motiveringen till 4 §.

På grund av det nya 3 mom. som utskottet föreslår blir 3 mom. i propositionen ett *nytt 4 mom.* I momentet nämns informativt sådana aktörer eller sådan verksamhet på vilka lagen inte tillämpas. Den ändring som utskottet föreslår här behandlas i motiveringen till 2 mom. 7 punkten (6 punkten i RP). För tydlighetens skull konstaterar utskottet att lagen om öppenhetsregistret inte heller tillämpas på fullmäktigegrupperna i välfärdsområdesfullmäktige och kommunfullmäktige. Grupperna i fråga är ett slags personsammanslutningar som bildats för arbetet i fullmäktige, men som dock inte är juridiska personer.

**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.

Enligt *1 mom. 1 punkten* tillämpas lagen inte på småskalig påverkanskommunikation. Med småskalig påverkanskommunikation avses enligt punkten 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.

Lagutskottet anser liksom ekonomiutskottet att det är viktigt att småskalig påverkanskommunikation lämnas utanför registret (se EkUU 48/2022 rd). Liksom i ekonomiutskottet var de sakkunniga i lagutskottet av olika åsikt om definitionen av småskalig påverkanskommunikation, eftersom en del ansåg att den föreslagna definitionen är för bred, medan andra menade att den är för strikt. Ekonomiutskottet noterar att den föreslagna avgränsningen utesluter till exempel ett storföretags eventuellt betydande påverkanskommunikation, där antalet kontakter ändå underskrider den föreskrivna gränsen, men samtidigt kommer till exempel små och medelstora företags påverkanskommunikation att omfattas av regleringen trots att påverkanskommunikationen är småskalig, då gränsen för antalet kontakter överskrids. Ekonomiutskottet konstaterar i sitt utlåtande att propositionsmotiven talar för ett mer omfattande undantag också för små och medelstora företag, men att likabehandling av olika aktörer och tydlig reglering å andra sidan talar för den begränsning som föreslås. Lagutskottet instämmer med ekonomiutskottet och anser att konsekvenserna av och funktionen hos begränsningen av tillämpningsområdet bör bedömas när regleringen utvecklas i fortsättningen.

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

Enligt den föreslagna 1 mom. 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). I propositionsmotiven (s. 52) står det att den här typen av uppgifter utgörs av 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.

Till den nämnda 5 punkten an knyter 2 mom., där det står att advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden dock ska 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.

Med avseende på den föreslagna bestämmelsen är det enligt propositionsmotiven (s. 57) viktigt att det i rådgivning enligt det ovannämnda momentet inte handlar om att sköta uppgifter som innehåller sådan information som avses i 1 mom. 5 punkten utan att det enbart är fråga om uppdrag som an knyter till rådgivning inom samhällelig påverkan. Det tydligaste fallet av rådgivning inom påverkanskommunikation som advokater ska anmäla till öppenhetsregistret är enligt propositionen påverkanskommunikation som bedrivs för en klients räkning. Dessutom lyfter motiveringen fram exempel på rådgivning som gäller klientens verksamhet på samhällelig nivå och som i princip ska anmälas. Det är till exempel fråga om rådgivning där klienten informeras om vilka argument det lönar sig att använda när det gäller att påverka en lagstiftningsändring som är under beredning (se RP, s. 57).

Sakkunniga har påpekat att den föreslagna regleringen är betydelsefull med tanke på advokathemligheten. Öppenhetsregistrets syften har i sig ansetts vara en godtagbar grund för att till vissa delar begränsa tystnadsplikten för advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd, men den föreslagna regleringen har ansetts vara i viss mån svårbegriplig. Sakkunniga har också lyft fram alternativa regleringsmetoder, såsom att ålägga klienten anmälnings skyldighet. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande inte tagit ställning till de föreslagna bestämmelserna.

Lagutskottet anser att syftet med den föreslagna regleringen är att skydda kärnan i advokathemligheten (se RP, s. 52). Advokathemligheten tryggar möjligheten att få juridisk hjälp, välja ett rättsbiträde och samråda konfidentiellt med rättsbiträdet. Advokathemligheten hänför sig till en rättvis rättegång som tryggas genom grundlagen och Europakonventionen.

Med beaktande av relevansen för advokathemligheten bör den föreslagna regleringen vara tydlig och noggrant avgränsad. Utskottet föreslår därför att 4 § 1 mom. 5 punkten i propositionen flyttas till 3 § 2 mom. som en ny 8 punkt. Detta förtydligar huvudregeln att advokater, rättegångsbiträ-

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

den med tillstånd och offentliga rättsbiträden inte är rapporteringsskyldiga för juridisk rådgivning som gäller skötsel av uppgifter som innefattar behandling av information enligt de bestämmelser som nämns i bestämmelsen. På grund av den ändring som utskottet föreslår ändras numreringen av *6–12 punkten*. På grund av samma ändring bör också hänvisningen till 3 § 2 mom. i *10 punkten* (11 punkten i RP) ses över så att den hänvisar till 3 § 2 mom. 1–7 punkten.

Av tydlighets- och sammanhangsskäl föreslår utskottet också att 4 § 2 mom., som föreslås i propositionen, flyttas till 3 § som ett nytt 3 mom., varvid lagens bestämmelser om advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden samlas i samma paragraf. För att göra regleringen tydligare och begripligare föreslår utskottet dessutom att det nya 3 § 3 mom. kompletteras med uttrycken ”på klientens vägnar” och ”tillhandahåller klienten” för att understryka att bestämmelserna i momentet hänför sig till 3 § 2 mom. 8 punkten, dvs. till anmälan om rådgivning inom påverkanskommunikation som tillhandahålls klienten. På påverkanskommunikation som bedrivs av advokater, offentliga rättsbiträden och rättegångsbiträden med tillstånd, såsom påverkan på regleringen av deras bransch, tillämpas samma bestämmelser som på andra rapporteringsskyldiga.

**5§. Skyldighet att göra verksamhetsanmälan.** Utskottet gör en språklig ändring i *1 mom.* i den finska språkdräkten. Ändringen påverkar inte den svenska språkdräkten.

**8§. Verksamhetsanmälan.** I paragrafen föreskrivs om verksamhetsanmälan, som är en periodisk rapport över verksamhet enligt 5 § som den anmälningsskyldiga bedriver.

I *4 mom.* föreskrivs om hur specificerat föremålen för påverkanskommunikationen ska anges. I verksamhetsanmälan ska enligt första meningen 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 enligt propositionsmotiven (s. 66) anses ha en sådan ställning att det är nödvändigt och motiverat att ange vem personen i fråga är. Lagutskottet föreslår att också understatssekreterare nämns i bestämmelsen på grund av deras position.

**9§. Registermyndighetens uppgifter.** I paragrafen föreskrivs det om registermyndighetens, dvs. statens revisionsverks, uppgifter. I *1 mom. 8 punkten* åläggs registermyndigheten att lämna riksdagen en årsrapport om registrets verksamhet och tillsynen av registret. Årsrapporten motiveras i propositionen med att den möjliggör en parlamentarisk uppföljning av öppenhetsregistret, vilket anses ändamålsenligt med tanke på karaktären av lagstiftningen om öppenhetsregistret (se RP, s. 70).

Med hänvisning till tidigare utlåtandepraxis pekar grundlagsutskottet i allmänna ordalag på behovet av att inom statsrådet bedöma hur många och i vilka typer av ärenden riksdagen bör föreläggas olika årliga berättelser eller rapporter (se GrUU 86/2022 rd, s. 6).

Riksdagens arbetsordning känner inte till begreppet årsrapport, och därför föreslår lagutskottet att det ändras till berättelse i enlighet med arbetsordningen. Dessutom föreslår utskottet att berättel-

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

sen ska lämnas till riksdagen varje valperiod, eftersom ett årligt berättelseförfarande i riksdagens plenum och utskott är ett tungrott och oändamålsenligt sätt att ordna den parlamentariska uppföljningen av registrets verksamhet och övervakning. Utskottet anser att en berättelse per valperiod ger riksdagen en tillräcklig regelbunden möjlighet att följa öppenhetsregistrets verksamhet. Den första berättelsen ska lämnas under nästa valperiod.

Det har dock ansetts viktigt att statens revisionsverk årligen rapporterar om registrets verksamhet och tillsyn (se RP, s. 77). Årsrapporteringen kan utnyttjas både av allmänheten och av lagens olika intressentgrupper. Utskottet föreslår därför att statens revisionsverk lämnar en årsrapport om öppenhetsregistrets verksamhet och tillsyn. En sådan årsrapport är inte förknippad med något berättelseförfarande eller något annat motsvarande formellt behandlingsförfarande. Utskottet föreslår att 1 mom. kompletteras med en *ny 8 punkt* om detta. Till följd av detta blir bestämmelsen om berättelsen som ska lämnas varje valperiod *9 punkten i momentet*.

**10§. Registermyndighetens rätt att få uppgifter.** Hänvisningen i *1 mom. 1–4 punkten* till 4 § 1 mom. 5 punkten har ändrats så att den gäller 3 § 2 mom. 8 punkten.

**11§. Delegation och god intressebevakningssed.** Enligt *1 mom.* ska det för tre år åt gången tillsättas en delegation med uppgift att följa upp öppenhetsregistrets verksamhet, ta initiativ till utveckling av verksamheten samt att vara officiellt samarbetsorgan för intressentgrupperna.

Statens revisionsverk ska enligt *2 mom.* kalla företrädare för de anmälningsskyldiga, forskare och myndigheter till medlemmar 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, står det i motiveringen (s. 74). Utskottet föreslår att det uttryckligen nämns i momentet att justitieministeriet och finansministeriet ska ha medlemmar i delegationen och att statens revisionsverk ska delta i delegationen. Dessutom preciseras ordalydelsen i momentet i fråga om de forskare som kallas till delegationen. De ska vara forskare som är insatta i ämnesområdet.

**12§. Elektroniskt register och offentliggörande av uppgifter.** De uppgifter enligt 6 § som anmälts till öppenhetsregistret offentliggörs i det allmänna datanätet, står det i den föreslagna paragrafen. Enligt propositionsmotiven innehåller uppgifterna personuppgifter (se RP, s. 20 och 21). Uppgifterna i öppenhetsregistret ska hållas tillgängliga i det allmänna datanätet i tio år räknat från den dag då uppgifterna anmälades. Tiden anses enligt propositionsmotiven (s. 75 och 83) vara tillräckligt lång för att allmänheten ska ha möjlighet att följa längre påverkansprocesser, som omspänner flera regeringsperioder eller valperioder. I propositionsmotiven har det också ansetts motiverat att en tid på 10 år kan anses motiverad med beaktande av de registrerade uppgifternas allmänna karaktär och samhälleliga betydelse.

Registermyndigheten kan enligt 6 § 3 mom. på öppenhetsregistrets webbplats föra in även annat material som gäller öppenheten inom förvaltningen, påpekar grundlagsutskottet. Om avsikten är att även personuppgifter med stöd av 6 § 3 mom. i lagförslaget också ska publiceras antingen inom ramen för 12 § eller annars i samband med registrets webbplats på det sätt som avses i motiveringen (s. 61), måste regleringen preciseras väsentligt, menar grundlagsutskottet.

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

Grundlagsutskottet är i ljuset av propositionsmotiven inte helt övertygat om att det är nödvändigt att hålla uppgifterna tillgängliga i det allmänna datanätet i 10 år. Lagutskottet bör ytterligare noggrant bedöma om det är nödvändigt med en 10-årsperiod. Grundlagsutskottet anser att regleringens proportionalitet kan förbättras till exempel genom att poster som innehåller personuppgifter raderas tidigare. Lagförslaget innehåller inte heller någon uttrycklig skyldighet att se till att de uppgifter som publiceras i öppenhetsregistret är uppdaterade, påpekar grundlagsutskottet. Lagutskottet bör bedöma regleringen som helhet också med avseende på EU:s dataskyddsförordning.

Enligt utredning till lagutskottet är syftet med det föreslagna 6 § 3 mom. inte att i öppenhetsregistret föra in material som innehåller personuppgifter, utan avsikten är att hänvisa dem som använder registret till sådana offentliga informationskällor.

När det gäller lagringstiden för uppgifter konstaterar lagutskottet att det kan anses tala för den föreslagna lagringstiden på tio år att samhälleligt betydelsefulla projekt pågår en längre tid, rentav flera regeringsperioder eller valperioder. Med tanke på målen för reformen vore det inte heller motiverat eller ändamålsenligt att radera poster med personuppgifter redan tidigare, eftersom detta väsentligt skulle minska medborgarnas möjligheter att få information om lobbning som gäller långvariga projekt. Också ett tydligt system samt rättsskyddet för och likabehandlingen av föremålen för påverkanskommunikation talar för att uppgifterna ska förvaras på samma sätt som i öppenhetsregistret under hela den utsatta tiden.

När det gäller aktualiteten hos de uppgifter som publiceras i öppenhetsregistret konstaterar lagutskottet att uppgifterna i verksamhetsanmälan alltid hänför sig till en viss tidigare tidpunkt, och då uppstår det inte behov av uppdatering av dem. Däremot kan basuppgifter behöva uppdateras, vilket har beaktats i det föreslagna 7 § 2 mom. Enligt denna bestämmelse är det obligatoriskt att utan dröjsmål meddela ändringar i sådana uppgifter.

Förhållandet mellan den föreslagna regleringen och EU:s allmänna dataskyddsförordning har i propositionen bedömts mycket ingående (se RP, s. 17–18 och 81–83). Det är enligt lagutskottet en viktig princip att lagförslaget utgår från att dataskyddsförordningen ska vara direkt tillämplig, framför allt beträffande den personuppgiftsansvariges skyldigheter och ansvar, den registrerades rättigheter samt tillsyn. I 9 § 2 mom. i den föreslagna lagen finns en informativ hänvisning enligt vilken bestämmelserna i dataskyddsförordningen tillämpas på rättelse av personuppgifter. Enligt propositionsmotiven (s. 71) ska förfarandena enligt dataskyddsförordningen tillämpas på rättelse, om föremålet för påverkanskommunikation uppger att uppgifterna innehåller fel och det är fråga om ett föremål för påverkanskommunikation som ska specificeras på personnivå. Dataskyddsförordningen förpliktar då den personuppgiftsansvarige att rätta felaktiga uppgifter (se RP, s. 71).

**13§. Ikraftträdande.** I *första meningen i 1 mom.* i den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen har lagens ikraftträdande lämnats öppet på sedvanligt sätt. Av propositionsmotiven framgår att lagen avses träda i kraft den 1 januari 2024.

Det föreslås dock att 11 §, som gäller delegationen, enligt *andra meningen i 1 mom.* träder i kraft tidigare, den 1 januari 2023. Detta är inte möjligt på grund av den tid som riksdagsbehandlingen av propositionen krävt, men enligt utredning till utskottet är avsikten fortfarande att paragrafen i

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

fråga ska träda i kraft så snart som möjligt efter det att lagen har antagits. Utskottet föreslår att också ikraftträdandet av 11 § om delegationen lämnas öppet i bestämmelsen för att beakta den marginal som behövs i samband med att lagen stadfästs.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 98/2022 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)*

*Riksdagen godkänner två uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)*

### *Utskottets ändringsförslag*

## 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 anknytande 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.

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

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 bedriven 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.

Anmälningsskyldiga 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, **andra självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar än universitet och** statens affärsverk, ~~riksdagens justitieombudsmans kansli, Människorättscentret, Statens revisionsverk samt Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor,~~

**4) riksdagens kansli, riksdagens justitieombudsmans kansli, Människorättscentret, statens revisionsverk samt Forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor, (Ny)**

5) 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,

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

7) i partilagen (10/1969) avsedda partier och partiföreningar **och i lagen om riksdagsgrupper (979/2012) avsedda riksdagsgrupper** och stödföreningar ~~eller valmansföreningar~~ för personer som är uppställda som kandidater i val,

8) advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden i fråga om juridisk rådgivning som de 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). (Ny)

Advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden ska dock göra en registreringsanmälan till öppenhetsregistret och trots sekretess anmäla de uppgifter som avses i 8 § 3 mom., om de på klientens vägnar bedriver sådan påverkanskommunikation eller tillhandahåller 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. (Nytt)

I öppenhetsregistret införs inga uppgifter om oorganiserad samhällsaktivitet, **verksamhet som bedrivs av valmansföreningar för personer som är uppställda som kandidater i val** eller privatpersoners verksamhet.

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

### 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 e § i lagen om advokater (496/1958) eller i 8 § 1 mom. 4 punkten i lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011);~~

5) kontakter som ingår i statens ägarstyrning,

6) 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,

7) 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,

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

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

10) rådgivning inom påverkanskommunikation som tillhandahålls i 3 § 2 mom. 1—7 punkten avsedda aktörer,

11) 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.~~

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

### 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 tillhandahåller,

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

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

webbplats. Registermyndigheten kan på öppenhetsregistrets webbplats föra in även annat material som gäller öppenheten 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 anmälningsperiod som sträcker sig från början av januari månad till slutet av februari månad samt under en anmälningsperiod som sträcker sig från början av juli månad till slutet av augusti månad. Verksamhetsanmälan ska göras för de sex månader som föregått anmälningsperioden (*rapporteringsperioden*). Den första verksamhetsanmälan ska göras under den anmälningsperiod som följer efter det att den första registreringsanmälan 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 anmälningsperiod.

De ekonomiska uppgifterna om påverkanskommunikationen och de ekonomiska uppgifterna om rådgivningen inom påverkanskommunikationen ska anmälas endast i den verksamhetsanmälan som görs under den anmälningsperiod 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

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

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, **understatssekreterare** 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 anmälningsperioden 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.

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

### 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) upprätta en årsrapport om registrets verksamhet och om tillsynen av registret, (Ny)
- 9) varje valperiod lämna riksdagen en berättelse 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 **3 § 2mom. 8 punkten**,

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

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 3 § 2 mom. 8 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 3 § 2 mom. 8 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 tillhandahålls en av revisionsverket specificerad klient än sådan påverkanskommunikation som bedrivs för klientens räkning, med undantag för verksamhet som avses i 3 § 2 mom. 8 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 som är insatta i ämnesområdet och myndigheter till medlemmar i delegationen på så sätt att åtminstone justitieberiet, finansministeriet och statens revisionsverk är representerade 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.

## Betänkande LaUB 28/2022 rd

### 12 §

#### *Elektroniskt register och offentliggörande av uppgifter*

De uppgifter enligt 6 § som anmälts 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 anmälades. 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).

### 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.

---

#### ***Utskottets förslag till uttalanden***

1. Riksdagen förutsätter att tillämpningsområdet för lagen om öppenhetsregistret när det gäller påverkanskommunikation som utövas på riksdagen och ministerierna följs upp och att man utifrån erfarenheterna bedömer möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet till påverkanskommunikation på andra förvaltningsnivåer.
2. Riksdagen förutsätter att det heltäckande och i stor omfattning följs upp hur lagen om öppenhetsregistret fungerar och vilka konsekvenser den har med beaktande av bland annat anmälningsskyldigheten och dess begränsningar, de uppgifter som ska anmälas och anmälningsförfarandet samt sanktionssystemet. Också regleringens konsekvenser för civilsamhällets och företagens samhällsaktivitet och påverkanskommunikation bör följas upp.

## **Betänkande LaUB 28/2022 rd**

Helsingfors 16.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf  
vice ordförande Sandra Bergqvist sv  
medlem Sanna Antikainen saf  
medlem Hanna Huttunen cent  
medlem Saara Hyrkkö gröna  
medlem Pihla Keto-Huovinen saml  
medlem Pasi Kivisaari cent  
medlem Jukka Mäkynen saf  
medlem Ruut Sjöblom saml  
medlem Mirka Soinikoski gröna  
medlem Paula Werning sd  
ersättare Juho Kautto vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.