Avoimuusrekisterityöryhmän kokous 4/2020

Aika 14.5.2020 klo 13:00-15:00

Paikka Kokous järjestettiin etäyhteyksin

Osallistujat Niklas Wilhelmsson, yksikönpäällikkö, oikeusministeriö (pj)

Juuso Oilinki, erityisasiantuntija, oikeusministeriö

Pertti Rauhio, hallintojohtaja, eduskunnan kanslia

Anna Gau, hallitussihteeri, valtiovarainministeriö

~~Anna Munsterhjelm, jäsen, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE~~

Tuomo Yli-Huttula, puheenjohtaja, Edunvalvontafoorumi

~~Salla Nazarenko, puheenjohtaja, Transparency Finland~~

Markku Jokisipilä, johtaja, eduskuntatutkimuksen keskus

Emilia Korkea-aho, apulaisprofessori

Sami Demirbas, asiantuntija, oikeusministeriö (sihteeri)

Heini Huotarinen, neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö (sihteeri)

Anna Pohjalainen, EU-asiantuntija, oikeusministeriö (sihteeri)

1. **Kokouksen avaaminen ja esityslistan hyväksyminen**

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 13:05. Hyväksyttiin esityslista.

Puheenjohtaja kertoi aluksi muutamia ajankohtaisia asioita. Ensinnäkin, oikeusministeriö tilaa selvityksen lobbauksen nykytilasta Suomessa. Tarjouspyyntö on lähtenyt yliopistoille, ja tarkoitus on, että selvitys valmistuisi loppuvuodesta. Puheenjohtajan ja sihteeristön käsitys on, ettei tämän työryhmän jäsenyys ole este hakemuksen jättämiselle, sillä kyseessä on oikeusministeriön hankinta, jota koskevat päätökset tehdään tämän työryhmän ulkopuolella. Emilia Korkea-aho ilmoitti, ettei hän aio jättää hakemusta.

Puheenjohtaja kertoi myös, että Suomen Asianajajaliitto on toimittanut työryhmän sihteeristölle muistion asianajoalan sääntelystä ja asianajosalaisuudesta. Muistio jaetaan kokouksen jälkeen työryhmän jäsenille ja se lisätään myös avoimuusrekisterihankkeen julkisille verkkosivuille.

Puheenjohtaja kertoi vielä, että sihteeristö on ollut yhteydessä lobbausta pitkään tutkineeseen professori Raj Chariin (Trinity College, Irlanti).

1. **Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen** (liite 1)

Hyväksyttiin edellisen kokouksen pöytäkirja.

1. **Vaihtoehtoiset ratkaisut lobbauksen määrittelyyn** (liite 2)

Sami Demirbas esitteli sihteeristön laatiman taustamuistion vaihtoehtoisista ratkaisuista lobbauksen määrittelyyn. Valittava sääntelymalli perustuu lähtökohtaisesti toimintaan, ei statukseen. Vaihtoehtoisia ratkaisuja lähestytään muistiossa avainkysymysten kautta, ja ne kaikki liittyvät toisiinsa. Ensimmäinen kysymys kuuluu seuraavasti: määritelläänkö lobbaukseksi vain suora vaikuttaminen vai myös välillinen vaikuttaminen? Joskus näitä on vaikea erottaa toisistaan. Suomen osalta kysymys välillisestä vaikuttamisesta on mielenkiintoinen, sillä tutkimusten mukaan konsulttilobbaus on Suomessa vähäisempää kuin muualla. Vaikuttajaviestintätoimistojen määrän lisääntyminen puolestaan kertoo muunlaisen välillisen vaikuttamisen kasvamisesta.

Puheenjohtaja avasi keskustelun todeten, että aihe on haastava, sillä se liittyy läheisesti ihmisten poliittisiin oikeuksiin. On tärkeää keskustella aiheesta eri näkökulmat huomioon ottaen. On myös pohdittava, mikä on käytännössä mahdollista.

Tuomo Yli-Huttula kommentoi kysymystä edunvalvontatyötä tekevän järjestön näkökulmasta: nämä järjestöt tekevät sekä suoraa että välillistä vaikuttamista. Jos päädytään ratkaisuun, jossa välillinen vaikuttaminen laajassa mittakaavassa edellyttää rekisteröitymistä, on seurauksena hyvin suuri määrä rekisteröintejä. Olisiko kenties tarkoituksenmukaisempaa, että vain kattojärjestöiltä edellytettäisiin rekisteröitymistä? Yli-Huttula katsoi, että välillisessä vaikuttamisessa on elementtejä, jotka tulisi sisällyttää lobbauksen määritelmään, mutta näiden elementtien yksilöinti on haastavaa.

Juuso Oilinki totesi kannattavansa lähtökohtaisesti välillisen vaikuttamisen katsomista lobbaukseksi. Oilinki kuitenkin totesi ymmärtävänsä puheenjohtajan ja Yli-Huttulan huolia ja lisäsi, että määrittelyn tarkkuudella on merkitystä mahdollisen rekisteröitymisvelvoitteelle asetettavan sanktion kannalta. Lisäksi on huolehdittava siitä, ettei rajoiteta perusoikeuksia kuten sananvapautta.

Emilia Korkea-aho totesi kansainvälisten suositusten puoltavan lobbauksen laajaa määrittelyä. Tässä vaiheessa ei kannata hylätä ajatusta siitä, että myös välillinen vaikuttaminen katsotaan lobbaukseksi. EU:n avoimuusrekisterissä lobbaus on määritelty laajasti siksi, ettei kaikkea yhteydenpitoa tarvitse merkitä rekisteriin.

Markku Jokisipilä katsoi, että ainakin osa välillisestä vaikuttamisesta tulisi saada näkyviin. Välillisen vaikuttamisen kovin laaja määrittely voi kuitenkin törmätä käytännön hankaluuksiin. Jos esimerkiksi pelkkä tiedon asettaminen päättäjien saataville katsotaan välilliseksi vaikuttamiseksi, miten voitaisiin todentaa, että kyseinen informaatio on vaikuttanut poliittisiin päätöksiin?

Toinen kysymys, joka liittyy edelliseen, kuuluu seuraavasti: määritelläänkö lobbaukseksi pelkkä vaikuttaminen vai myös pyrkimys vaikuttaa? Kansainväliset suositukset eivät käsittele vaikuttamiseen pyrkimistä kovin tarkasti, mutta sekä OECD:n että Euroopan neuvoston suosituksissa mainitaan käsitteitä, jotka viittaavat pyrkimykseen vaikuttaa. Yhdysvallat on [Lobbarirekisterin kansainväliset mallit](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161047/57-2018-Lobbarirekisterin%20kansainvaliset%20mallit.pdf?sequence=1&isAllowed=y) -selvityksen verrokkijärjestelmistä ainoa, jossa lobbaukseen pyrkiminen on otettu osaksi lobbauksen määritelmää. Vaikuttamiseen pyrkiminen herättää todennäköisesti kysymyksiä täytäntöönpanovaiheessa siitä riippumatta, otetaanko se osaksi lobbauksen määritelmää vai ei.

Puheenjohtaja avasi keskustelun toteamalla, että tätäkin kysymystä on pohdittava perusoikeuksien kannalta. Mihin vedetään raja, jotta ei olla tilanteessa, jossa pelkkä mielipiteen ilmaiseminen vaatii rekisteröitymistä? Myös lain selkeysvaatimus on pidettävä mielessä.

Anna Gau ja Juuso Oilinki tukivat puheenjohtajan huomioita. Oilinki muistutti niistä hankaluuksista, joihin tuomioistuimet törmäävät jo nyt tulkitessaan lahjusrikoksen tunnusmerkistöön liittyvää vaikuttamaan pyrkimistä. Pyrkimisen ja vaikuttamisen raja on häilyvä.

Emilia Korkea-aho viittasi niin ikään rikosoikeuteen ja suhtautui varovasti pyrkimisen sisällyttämiseen osaksi lobbauksen määritelmää. Yhdysvaltojen osalta on muistettava rekisteröitymisvelvoitetta kaventavat rajoitteet (esim. lobbaukseen käytettävä työaika).

Markku Jokisipilä piti puheenjohtajan huomioita osuvina. Jos pyrkiminen laajasti ymmärrettynä johtaa rekisteröitymisvelvoitteeseen, pitäisikö esim. poliitikoille sanomalehdessä neuvoja antavan kolumnistin rekisteröityä? Epäselvää on myös se, kuinka todennetaan vaikuttamisen onnistuminen.

Kolmas kysymys kuuluu, kattaako lobbauksen määrittely taustalobbauksen. Lähtökohta on se, ettei lobbaussääntelyllä hankaloiteta kansalaisten osallistumisoikeuksia. Kolmansien osapuolten rooleja on syytä pohtia. Jos taustalobbaus halutaan rekisteröidä, pitäisi siitä säätää selkeästi. Yksi mahdollisuus on velvoittaa lobbaaja ilmoittamaan taustalobbaus.

Puheenjohtaja totesi, että sihteeristön taustamuistion ratkaisuvaihtoehdoista B (Määritelmä ei kata taustalobbausta, mutta sääntelyssä velvoitetaan rekisteröityvää tahoa kertomaan resursseistaan mm. taustalobbaamisen osalta) vaikuttaisi mahdollistavan Asianajajaliiton näkemysten huomioon ottamisen.

Tuomo Yli-Huttula totesi oman käsityksensä olevan, että Edunvalvontafoorumissa ja vaikuttajaviestintätoimistojen keskuudessa suhtaudutaan ymmärtäväisesti taustalobbauksen rekisteröintiin. Asianajotoimistoja ei tulisi jättää rekisteröintivelvoitteen ulkopuolelle; eihän kukaan ole esittämässä, että lobbarirekisteriin tulisi kirjata salassa pidettävää tietoa.

Emilia Korkea-aho totesi pitävänsä ratkaisuvaihtoehtoa A (Määritelmä kattaa taustalobbauksen, eli “tämä laki koskee myös toimintaa, jonka tarkoituksena on valmistella, avustaa tai neuvoa yhteydenpidossa…”) selkeimpänä ja reiluimpana. Lobbaus on asianajotoimistoille iso bisnes, ja toimistojen jättäminen rekisteröintivelvoitteen ulkopuolelle tuntuu oudolta ajatukselta.

Sami Demirbas kertoi, että sihteeristön etäyhteyksin tapaama, lobbausta kansainvälisesti tutkinut professori Raj Chari piti rekisteröitymisvelvoitteen rajoituksia (esim. toimijan koon perusteella asetettavia) huonona. Chari oli todennut sihteeristölle, että rajoituksiin turvautuneiden maiden rekisterinpitäjät (esimerkiksi Irlannissa) eivät välttämättä ole itsekään olleet tyytyväisiä rajoituksiin ja ovat jopa suositelleet niiden purkamista/muuttamista.

Neljäs kysymys kuuluu: mitkä yhteydenpidon ja vaikuttamisen muodot määritelmä kattaa? Lobbausta voi tapahtua monessa eri muodossa; määritelmän tulisi kattaa nämä eri muodot mahdollisimman selvästi. Määritelmän tulisi olla medianeutraali, eli huomion tulisi toimintamuodon sijaan kiinnittyä vuorovaikutukseen ja yhteydenpitoon pyrkimiseen. Esimerkiksi Irlannissa on niin, että jos Twitterissä merkitsee kohteen twiittiinsä, kyseessä on suora vaikuttaminen. Ei kuitenkaan ole niin, että ankarin mahdollinen sanktio lankeaa heti, jos unohtaa rekisteröidä tällaisen vaikuttamisen; sanktiot on porrastettu.

Emilia Korkea-aho lisäsi, että Irlannissa sanktioiden täytäntöönpanoa lykättiin - niitä ei sovellettu heti lobbausrekisteriä koskevan lain voimaantulosta lähtien. Näin siksi, että sääntely ehtisi tulla tutuksi kaikille rekisteröitymisvelvollisille. Tätä voitaisiin harkita Suomessakin. Sosiaalisen median osalta Korkea-aho arvioi, etteivät esim. muutaman kuukauden välein laadittavat yhteenvedot olisi isoille toimijoille kovin suuri ponnistus. Pienten järjestöjen osalta voitaisiin harkita niiden jättämistä rekisteröintivelvoitteen ulkopuolelle.

Tuomo Yli-Huttula piti rajanvetoa asiassa haasteellisena. Poliitikoilla on sosiaalisessa mediassa kymmeniä tuhansia seuraajia. On vaikea kuvitella, että esim. jotain yhdistystä, joka ei ole rekisteröitynyt lobbarirekisteriin, rangaistaisiin siitä, että sen edustaja on merkinnyt ministerin twiittiinsä. Yli-Huttula on Korkea-ahon kanssa samaa mieltä siitä, että sosiaalisen median rooli tulee kasvamaan. Täytyy pohtia, millä tarkkuudella sosiaalisen median kautta tapahtuvasta vaikuttamisesta tulisi raportoida.

Puheenjohtaja totesi, että sosiaalista mediaa täytyy tarkastella lähemmin. On epätoivottavaa, että varsinainen lobbaaminen hukkuu sosiaalisen median viestintää koskevien ilmoitusten joukkoon. Puheenjohtaja viittasi Risikon työryhmän [muistioon](https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Documents/Lobbarirekisterimuistio%2028022019.pdf), jonka mukaan lobbausrekisterin ei pidä vaikeuttaa demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluvan vaikuttamisen mahdollisuuksia, sekä hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan järjestöjä koskevaa byrokratiaa tulee purkaa.

Viides kysymys kuuluu: liittyykö määrittelyyn myös poikkeuksia? Sami Demirbas alusti toteamalla, että poikkeusten määrittely on yhtä tärkeää kuin varsinaisen lobbauksen määrittely. Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvitykseen valittujen viiden verrokkirekisterin osalta kaikissa on tehty intressiryhmien statukseen liittyviä rajauksia. Suomen näkökulmasta kiinnostavimpia ovat Irlannissa tehdyt poikkeukset. Vaikuttaa siltä, ettei Irlannissa olla varauksettoman tyytyväisiä näihin poikkeuksiin. Toimintaan perustuvilla poikkeuksilla pyritään rajaamaan lobbauksen määritelmän ulkopuolelle sellaista yhteydenpitoa, jota pidetään tarkoituksenmukaisena tai välttämättömänä viranomaisten kanssa asioidessa.

Emilia Korkea-aho katsoi, että rajauksilla on paikkansa. Korkea-aho piti kiinnostavana tietoa, jonka mukaan Irlannissa viranomaiset ovat kritisoineet rajauksia. Tämä kritiikki on syytä ottaa huomioon Suomessakin, toki ottaen huomioon Suomen järjestelmän erityispiirteet.

Puheenjohtaja totesi lopuksi, että nyt käsiteltyä taustamuistiota työstetään edelleen, ja näiden kysymysten parissa jatketaan myös työryhmän seuraavassa kokouksessa. Lobbausrekisterimallin valinnassa on huomioitava Suomen järjestelmän erikoispiirteet.

1. **Avoimuusrekisterivalmistelua koskevat kuulemiset kevätkaudella 2020**

- Suljettuun kuulemiseen kutsuttavien tahojen suunnittelu

Heini Huotarinen kertoi, että suljettua kuulemista varten on tarkoitus ottaa käyttöön Howspace-alusta. Alustalla on tarkoitus järjestää yhteisten keskustelujen lisäksi tietyille ryhmille rajattuja tilaisuuksia. Huotarinen esitteli luonnosta listaksi suljettuun kuulemiseen kutsuttavista tahoista ja kehotti työryhmän jäseniä ehdottamaan lisää kuultavia tahoja. Myös työryhmän jäsenet tulevat saamaan kutsun Howspace-yhteisöön. Kuulemisen aloitus menee todennäköisesti kesäkuun ensimmäiselle viikolle. Näillä näkymin ensimmäinen ohjausryhmän kokous on juhannuksen jälkeen, ja tavoitteena on, että siihen mennessä kuulemiset olisivat hyvällä mallilla.

Puheenjohtaja pyysi lähettämään ehdotuksia kuultaviksi tahoiksi, mielellään sähköpostiosoitteineen, viimeistään tiistaina 19.5. Kuulemisiin palataan työryhmän seuraavassa kokouksessa 29.5.

- Otakantaa tulokset

Puheenjohtaja totesi, että asiakohta siirretään seuraavaan kokoukseen.

1. **Muut asiat**

Ei muita asioita.

1. **Kokouksen päättäminen**

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 15:17.

######