

Lausunto

31.01.2022

Asia: VN/4118/2019

Lausuntopyyntö parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kannatatteko avoimuusrekisterin perustamista Suomeen?

Kyllä

Mikä esillä olevista kolmesta avoimuusrekisterin soveltamisalavaihtoehdosta tulisi valita (eli mihin tahoihin kohdistuvaa lobbausta ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea)?

Koko valtionhallinto

Yleiset huomiot esityksestä

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn tehtävänä on tehdä ihmisoikeudet tunnetuiksi, tutkia vakavia ihmisoikeusloukkauksia sekä kampanjoida niitä vastaan kaikkialla maailmassa. Amnesty tekee myös vaikuttamistyötä tavoitteidensa edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta ottaa kantaa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti parlamentaarinen ohjausryhmä ja asiantuntijatyöryhmä ovat valmistelleet ehdotuksen lakisääteisestä avoimuusrekisteristä. Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi uusi avoimuusrekisterilaki, jossa vaikuttamistoimintaa eli niin sanottua lobbausta ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa harjoittavat tahot velvoitetaan rekisteröitymään sähköiseen avoimuusrekisteriin ja ilmoittamaan harjoittamastaan

vaikuttamistoiminnastaan rekisteriin kaksi kertaa vuodessa. Avoimuusrekisterin pitäjäksi ehdotetaan Valtiontalouden tarkastusvirastoa.

Suomessa ei tällä hetkellä säännellä vaikuttamistoiminnasta tai yhteisestä edunvalvontatavasta erikseen. Vaikuttamistoimintaa nykyisin koskeva sääntely perustuu muun muassa virkamieslakiin, julkisuuslakiin, hallintolakiin ja hallinnon ohjesääntöihin. OECD:n ja Euroopan neuvoston lisäksi myös tutkijat ja edunvalvontajärjestöt ovat suositelleet avoimuusrekisterin perustamista. Tällä hetkellä EU:lla sekä EU:n maista Irlannilla, Itävallalla, Liettualla, Ranskalla, Saksalla ja Slovenialla on käytössään lakisääteinen lobbausrekisteri.

Esityksen mukaan kaikki lobbausta ja lobbaukseen liittyvää konsulttitoimintaa harjoittavat oikeushenkilöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat tulisivat rekisteröintivelvollisuuden piiriin, jos heidän harjoittamansa lobbaus on pitkäjänteistä ja suunnitelmallista. Ruohonjuuritason kansalaistoiminta, yksityiset henkilöt, oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien tavanomainen asiointi viranomaisissa, puolue toiminta, viranomaisen asettamiin työryhmiin osallistuminen sekä satunnainen ja pienimuotoinen vaikuttamistoiminta jäisivät lain soveltamisalan ja siten rekisteröintivelvollisuuden ulkopuolelle.

Amnesty kannattaa avoimuusrekisterin perustamista. Se lisää hallinnon avoimuutta sekä lakien valmisteluun ja päätöksentekoon kohdistuvan vaikuttamisen läpinäkyvyyttä. Nämä seikat osaltaan vahvistavat julkisuusperiaatetta sekä ihmisten mahdollisuuksia saada tietoa heitä koskevien päätösten valmisteluun vaikuttaneista intresseistä.

2. Lain soveltamisala

Amnesty kannattaa lain soveltamisalaksi mahdollisimman laajaa soveltamisalaa eli koko valtioneuvoston toimintaa. Vaikka iso osa vaikuttamistoiminnasta kohdistuu kansanedustajiin, ministereihin ja heidän avustajiinsa, kohdistuu myös ministeriöiden ja valtion virastojen virkahenkilöihin paljon merkityksellistä vaikuttamistoimintaa. Avoimuusrekisterin hyötyjen maksimoimiseksi olisi siis toivottavaa, että lain soveltamisala olisi heti lain voimaantullessa laaja. Jos soveltamisalaksi valittaisiin esimerkiksi vain eduskunta ja ministeriöt, jättäisi se suuren sääntelyaukon ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavaa päätöksentekoa ja sitä koskevaa valmistelua koskevan vaikuttamistyön osalta. Tämä ei ole lain tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaista. Toisaalta laajassakin soveltamisalavaihtoehdossa on jätetty pois kuntasektori ja hyvinvointialueet. Soveltamisalan laajentaminen kuntiin ja alueisiin olisi etenkin nyt SOTE-uudistuksen toimeenpanossa tärkeää, jotta saataisiin tietoa siitä, miten toimeenpanoon vaikutetaan.

Lakiesityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että jos lain soveltamisalaksi säädettäisiin koko valtioneuvoston toimintaa, tulisi lobbauskohteiden piiriin toimijoita, jotka toimivat samalla toimialalla kuin monet yksityiset toimijat. Tämä voisi esityksen mukaan hämärtää vaikuttamistoiminnan tekijän ja

kohteen tunnistamista. Lisäksi esityksen mukaan, jos lain soveltamisalaksi valitaan tämä laajin vaihtoehto, tulisi lobbaamisen kohteena ilmoitettavien tahojen piiriin myös organisaatioita, joiden hallintorakenteissa olisi myös lobbaajiksi luettavia toimijoita. Rekisteriin tulisi ilmoittaa siis tahoja, jotka itsekin tekevät lobbausta. Näin ollen rekisterin piiriin tulisi laajemmin toimijoita, kuten myös julkisoikeudellisia laitoksia, joiden sisällä on sekä lobbauksen kohteiksi luettavia toimijoita, sekä lobbaajiksi luettavia toimijoita. Amnesty ei näe tätä ongelmana, vaan vaikuttamistoiminnan tekijän ja kohteen tunnistamista voisi hämärtää pikemminkin se, jos perustettavasta rekisteristä ei riittävän selkeästi näkyisi, mikä toimija on kussakin asiassa ollut lobbaavana ja/tai lobattavana tahona. Rekisteri onkin tehtävä mahdollisimman yksinkertaiseksi, jotta siitä on helposti saatavissa selville lobbaaja, lobbauksen kohde ja aihe.

Myöskään se, että lobbauskohteiden piiriin tulisi toimijoita, joiden kanssa samalla toimialalla toimii myös yksityisiä toimijoita, ei Amnestyyn mukaan itsessään hämärtäisi vaikuttamistoiminnan tekijän ja kohteen erottamista. Rekisteristä tulisi vain selvemmin ilmi, että samoilla toimialoilla voi toimia sekä yksityisiä toimijoita, että valtiollisia toimijoita. Olennaista on, että rekisteri on tässäkin yhteydessä tarpeeksi yksiselitteinen ja selkeä. On tärkeää, että on helposti havaittavissa, mikä taho on missäkin asiassa pyrkinyt vaikuttamaan ja kehen. Selkeyden lisäämiseksi laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, mitä tai keitä ovat ne kohteet, joihin vaikuttamisesta tulee rekisteriin ilmoittaa.

3. Ilmoitusvelvollisuudesta

Avoimuusrekisteriesityksen mukaan pienienkin vaikuttamistoimintaa harjoittavien toimijoiden tulisi rekisteröityä ja ilmoittaa harjoittamastaan vaikuttamistoiminnasta kaksi kertaa vuodessa sekä siihen käytettävistä taloudellisista resursseista kerran vuodessa. Lakiesityksessä ilmoitusvelvollisuus on rajattu koskemaan vain pitkäjänteistä ja suunnitelmallista vaikuttamistoimintaa. Näin ollen esimerkiksi ruohonjuuritason kansalaistoiminta sekä yksityishenkilöinä tehtävä vaikuttamistoiminta jäävät esityksen mukaan rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Amnesty katsoo, että veloitteen kohdentaminen pitkäjänteiseen ja suunnitelmalliseen toimintaan vaikuttaa perustellulta ja on tärkeää, ettei sillä estetä kansalaisten mahdollisuuksia olla yhteydessä päättäjiin. Amnesty huomauttaa kuitenkin, että ehdotetusta lakitekstistä ei käy selvästi ilmi, mitä pitkäjänteisellä ja suunnitelmallisella vaikuttamistoiminnalla käytännössä tarkoitetaan. Toimijoiden voi olla vaikea arvioida onko heidän toimintansa tällaista, eikä heidän voi olettaa tutustuvan ensin lain esitöihin saadakseen selville ovatko velvollisia toimenpiteisiin. Itse lakitekstistä tulisi olla yksiselitteisesti nähtävissä, ketä lailla veloitetaan, mikä ei nyt toteudu. Jatkovalmistelussa tuleekin selkeyttää lain tasolla sitä, ketkä toimijat katsotaan velvoitetuiksi rekisteröitymään ja ilmoittamaan vaikuttamistyöstään eli miten toiminnan pitkäjänteisyys ja suunnitelmallisuus määritellään.

Esityksessä sekä suuret että pienet toimijat veloitetaan rekisteröitymään ja ilmoittamaan vaikuttamistoiminnastaan, mikäli toiminta ei ole vain satunnaista ja pienimuotoista. Amnesty toteaa, että suuret ja pienet toimijat eivät kuitenkaan ole resursseiltaan yhtäläisessä asemassa. Osa lobbaajista tekee vaikuttamistyötä suurilla resursseilla ja ovat hyvin varustautuneet kuluriskeihin. Monen pienen lobbaajan, kuten esimerkiksi osin vapaaehtoisvoimin toimivien järjestöjen resurssit ovat sen sijaan hyvin rajalliset. Jottei ilmoitusvelvollisuudesta aiheutuva työ muodostu liian suureksi

taakaksi pienille vaikuttamistyötä tekeville toimijoille, kannattaa Amnesty vahvasti lain toteutumisen ja toimivuuden seuraamista sen voimaantulon jälkeen. Rekisterivelvollisia on kuultava tietyn ajan kuluttua lain voimaantulosta, jotta nähdään miten laki vaikuttaa heihin. Jos raportointivelvollisuus näyttäytyy liian suurena taakkana tietynlaisille tai -kokoisille toimijoille, tulee ilmoitusvelvollisuuden helpottamista eri keinoin tarkastella. Ei ole hallinnon avoimuuden lisäämisen ja lain muidenkaan tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaista, mikäli kansalaisyhteiskunnan ja pienten toimijoiden vaikuttamistoiminta on pahimmassa tapauksessa vaarassa kärsiä hallinnollisen taakan liian suuren lisääntymisen myötä.

Lakiesityksen mukaan lakia ei sovelleta puolue toimintaan, lukuun ottamatta eduskuntaryhmien toimintaa. Puolueiden jättämistä soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltu sillä, ettei vaikeutettaisi puolueiden sisäistä toimintaa tai kansanedustajien ja ministerien toimintaa ja ettei myöskään kavennettaisi kansalaisten poliittisia oikeuksia. Amnesty toteaa, että esityksestä ei täysin käy ilmi, millä tavoin puolueiden sisällyttäminen lain soveltamisalaan kaventaisi kansalaisten poliittisia oikeuksia. Puolueiden sisällyttämistä lain soveltamisalaan tuleekin jatkovalmistelussa tarkemmin pohtia. Amnesty näkee kuitenkin tärkeänä, että ainakin eduskuntaryhmät sisällytetään lain soveltamisalaan, sillä on lain tarkoituksen toteutumisen kannalta tarpeellista tuoda esille, millaista vaikuttamista eduskuntaryhmien työntekijöihin kohdistetaan.

4. Avoimuusrekisterin suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotettu laki avoimuusrekisteristä on merkityksellinen monien perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen ihmisoikeuksien kanssa. Niitä ovat esimerkiksi perustuslain 2 §:ssä turvatut yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet, 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 10 §:ssä turvatut yksityiselämän ja henkilötietojen suoja sekä viestisalaisuus, 12 §:ssä turvattu sananvapaus sekä julkisuusperiaate, 13 §:ssä turvatut kokoontumisvapaus ja yhdistymisvapaus sekä elinkeinovapaus. Lisäksi useissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa säädetään muun muassa syrjinnänkiellosta, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta, ajatuksen- ja omantunnon sekä mielipiteen ja sananvapaudesta sekä yksityiselämän suojasta.

Esityksessä katsotaan, että avoimuusrekisterilailla olisi vain vähän vaikutusta siihen, miten yksilöt voivat toteuttaa osallistumis- ja vaikuttamisoikeuttaan, sillä laki ei vaikuttaisi vaikuttamistoiminnan sisältöihin ja muotoihin eikä yksityishenkilöiden yhteydenpitoon päättäjien kanssa. Myöskään lain mukainen rekisteröintivelvollisuus ei koskisi järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa. Amnesty katsoo, että on tärkeä varmistaa, etteivät yksityisten ihmisten ja ruohonjuuritason toimijoiden mahdollisuudet olla yhteydessä päättäjiin ja siten heidän osallistumis- ja vaikuttamisoikeutensa vaarannu lakia säädettyinä.

Toimijoiden yhdenvertaisuuden osalta lakiesityksessä todetaan yhdenvertaisuuden turvautuvan, koska esityksessä on otettu toimijoiden erilaisuus huomioon. Esimerkiksi kaikki pitkäjänteistä ja suunnitelmallista vaikuttamistoimintaa harjoittavat oikeushenkilöt sekä yksityiset elinkeinonharjoittajat on asetettu ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Kuitenkaan yksityisten elinkeinonharjoittajien kohdalla lakia ei sovelleta, mikäli tämän elinkeinotoimintaan ei liity päätoimista vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoiminnan ammattimaista neuvontaa, koska tällöin heidän vaikuttamistoimintansa katsotaan pikemminkin rinnastuvan yksityishenkilönä tehtyyn kansalaisvaikuttamiseen.

Amnesty toteaa, että yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointi on esityksessä hyvin vähäistä. Asiassa tulisi huomioida myös toimijoiden erilaisuus muun muassa resurssiensa puolesta. Ilmoitusvelvollisuus voi muodostua hyvin paljon raskaammaksi pienelle toimijalle kuin suurelle. Esityksessä ei siten ole otettu huomioon riittävästi sitä, että toimijoita voi olla kokoonpanoiltaan ja resursseiltaan hyvin erilaisia, kuten esimerkiksi pieniä, suurimmaksi osaksi vapaaehtoistyöllä toimivia järjestöjä tai kansainvälisiä suuryrityksiä sekä lobbaamiseen erikoistuneita yrityksiä ja edunvalvontajärjestöjä, joilla on paljon vaikutusvaltaa sekä taloudellisia resursseja. Lain myötä syntyvän hallinnollisen taakan kasvu voi muodostua hyvinkin suureksi pienille toimijoille, kun taas suurissa yrityksissä voitaisiin esimerkiksi palkata henkilö hoitamaan avoimuusrekisteristä syntyvät uudet velvollisuudet.

Avoimuusrekisteri tulisi välillisesti koskemaan myös luonnollisia henkilöitä ja näiden tietoja. Esityksen mukaan oikeus yksityiselämän suojaan on turvattu, ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Jäsenvaltioita kaikilta osin velvoittava EU:n yleinen tietosuojasetus luo riittävän suojan tason henkilöiden yksityiselämälle ja henkilötiedoille. Kun kyse on henkilötietoja sisältävän julkisen rekisterin perustamisesta, on perustuslakivaliokunta aiemmissa lausunnoissaan pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen kannalta olennaisena, ettei rekisteristä voida hakea tietoja erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi vain yksittäisinä hakuina, käyttäen hakuperusteena joko rekisteröidyn nimeä tai rekisteröintinumeroa (PeVL 32/2008 vp s. 3). Esityksen mukaan lain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta eli esimerkiksi kansalaisten tiedonsaannin kannalta on kuitenkin perusteltua, että avoimuusrekisteristä tietoja voisi hakea myös erilaisina massahakuina, eikä vain yksittäisinä hakuina. Tämä mahdollistaisi rekisterin sisältämien tietojen tarkoituksenmukaisen tarkastelun ja hakemisen esimerkiksi yksi vaikuttamiskohde kerrallaan.

Amnesty katsoo, että päätöksenteon läpinäkyvyyden kannalta olisi hyvä, jos rekisteristä voisi etsiä tietoa vaikuttaja, vaikuttamisen aihe ja vaikuttamisen kohde kerrallaan. Toisaalta on varmistettava, ettei henkilötietoja tule sisällyttää rekisteriin yhtään enempää kuin on välttämätöntä. Yksityiselämää koskevien tietojen ja muiden kuin rekisterin kannalta olennaisten henkilötietojen poisjättämisen varmistaminen tulee todentaa jatkovalmistelussa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, sillä niitä sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja väärinkäyttöön liittyviä riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 15/2018 vp, PeVL 13/2016 vp). Jos

massahakutoiminnot säädetään rekisteriin, tulisi vielä varmistua tarkemmin siitä, etteivät luonnollisia henkilöitä koskevat rekisteristä saatavat tiedot luo mahdollisuutta väärinkäytölle. Lakia säädettäessä tulee varmistaa, että rekisterin tosiasiallisena tarkoituksena säilyy tiedon saaminen päättäjiin kohdis-tuvasta vaikuttamistoiminnasta, ei henkilötietojen saaminen vaikuttamistoimintaa harjoittavien toimijoiden takana olevista luonnollisista henkilöistä ja yksityisistä elinkeinonharjoittajista. Käytännön vaikutusten huomioiminen tästä näkökulmasta on siten tärkeää.

Sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennalta estämättä. Avoimuusrekisterillä säädettäisiin yhteydenpidon raportoinnista. Amnesty katsoo, että avoimuusrekisteri tulee oletettavasti edistämään julkista keskustelua lobbaamisesta ja sen vaikutuksista päätöksentekoon ja edistää siten myös sananvapautta. Rekisteri tulee myös edistämään perustuslaissa säädettyä julkisuusperiaatetta sekä päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Esityksen mukaan avoimuusrekisterilain ei katsota vaikuttavan kokoontumisvapauteen, sillä rekisteriin tehtävät ilmoitukset eivät olisi yksittäisiin tapaamisiin tai kokouksiin sidottuja. Ilmoitukset myös tehtäisiin rekisteriin jälkikäteen, kaksi kertaa vuodessa. Amnesty toteaa, että esityksestä jää jossain määrin epäselväksi, missä laajuudessa ilmoitukset tulee tehdä. Vaikka ei ole tarkoituksenmukaista heikentää kokoontumisvapauden toteutumista kokousten ennakoilmoitusvelvollisuudella tai vastaavalla tosiasiallisesti kokoontumisvapautta estävällä velvoitteella, vaikuttamistoiminnasta raportointi tulisi kuitenkin olla riittävän laajaa, jotta rekisteriä tarkastelevan ihmisen on mahdollista saada todenmukainen kokonaiskuva päätöksentekoon vaikuttamisesta. Samalla tulee pitää huoli, ettei hallinnollinen taakka kasva liian suureksi toimijoille.

Esitetty avoimuusrekisterilaki tulee vaikuttamaan erityisesti vaikuttajaviestintää tai muuta vaikuttamistoimintaa asiakkailleen tekevien yritysten elinkeinovapauteen, sillä heidän tulisi lain voimaan tullessa ilmoittaa pääsääntöisestä elinkeinotoiminnastaan rekisteriin. Rekisteröintivelvollisuus rinnaste-taan valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen, joten rekisterivelvollisuus tulee rajoittamaan elinkeinovapautta (PeVL 15/2008 vp, PeVL 45/2001 vp). Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja rajoitusten laajuuden ja edellytysten on ilmentävä laista. Vaikuttajaviestintää harjoittavien ammattimaisten toimijoiden tulisi lain myötä ilmoittaa rekisteriin myös asiakassuhteeseen liittyvistä tiedoista. Koska nämä tiedot ovat joissain tapauksissa liikesalaisuuden piirissä, muuttaisi avoimuusrekisterilaki tältä osin nykytilaa.

5. Muita huomioita

Amnesty katsoo, että lain toimivuuden kannalta on olennaista, että siihen velvoitetuille on selkeää, mitä tietoja heidän tulee rekisteriin ilmoittaa ja miten sekä ylipäänsä se, ovatko he velvoitettuja rekisteröitymään. Tämä pitää tulla selkeämmin ilmi laista, mutta olennaista on myös tiedottaminen ja neuvonta, mihin tulee myös varata riittävästi resursseja. Laki on nyt ehdotetussa muodossaan

epäselvä sen suhteen, miten sinne täytetään tietoja sekä mikä katsotaan pitkäjänteiseksi ja suunnitelmalliseksi vaikuttamistoiminnaksi ja toisaalta mikä katsotaan sattumanvaraiseksi ja pienimuotoiseksi toiminnaksi. Rekisteri on rakennettava selkeäksi ja helppokäyttöiseksi sen käyttäjille – sekä rekisterivelvollisille että niille, jotka sitä käyttävät etsiäkseen tietoa vaikuttamisesta. Mikäli rekisterin käyttäminen ja sinne ilmoittaminen tehdään helpoksi ja yksinkertaiseksi, helpottaa se myös siitä syntyvää hallinnollista taakkaa.

Amnesty pitää olennaisena lain tarkoituksen toteutumisen kannalta, että siihen sisältyy velvollisuus ilmoittaa tapaamisista ja muusta yhteydenpidosta. Pelkkä rekisteröimisvelvoite ei täyttäisi vaatimusta lakien valmisteluun ja päätöksentekoon kohdistuvan vaikuttamisen läpinäkyvyydestä. Kyse on uudenlaisesta lainsäädännöstä Suomessa ja onkin tärkeä tehdä laista mahdollisimman toimiva, sekä siihen velvoitetuille että niille, jotka etsivät laista tietoa vaikuttamisesta. Amnesty ehdottaakin lain toimivuuden tarkastelua jonkin ajan kuluttua siitä, kun laki on tullut voimaan.

Amnesty katsoo, että rekisteristä ilmenevien trendien siitä, keiden toimijoiden näkemyksiä kuullaan lakien ja päätösten valmistelussa eniten, tulee vaikuttaa siihen, miten viranomaiset ja poliittiset päättäjät tulevaisuudessa osallistavat eri toimijoita päätöksenteon valmisteluun. Päättäjien tulee varmistaa myös pienten järjestöjen, kansalaisyhteiskunnan ja erilaisten ihmisryhmien yhdenvertainen osallistaminen lakien ja päätösten valmisteluun - etenkin kun tutkimukset osoittavat, että tietyillä toimijoilla on Suomessa vahva asema lakien ja päätösten valmistelussa ja pienillä toimijoilla taas tätä heikompi (katso esimerkiksi Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016: Juho Vesa ja Anu Kantola: Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa, joulukuu 2016: https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2009122/59_Kuka+p%C3%A4%C3%A4see+mukaan_Miten+j%C3%A4rjest%C3%B6jen+%C3%A4%C3%A4ni+kuuluu+lakien+valmistelussa/0eb41bfb-5c4e-439a-b898-e313d9f2570c).

Amnesty huomauttaa, että niin sanottu pyöröovi-ilmiö, jossa poliittisia päättäjiä siirtyy elinkeinoelämän tai muun yksityissektorin palvelukseen, mahdollisesti jopa tekemään lobbausta ja taas takaisin poliittisiin tehtäviin, on tunnettu ilmiö Suomessa. Tästä syystä onkin kannatettavaa, että lainsäädäntöpakettiin kuuluu myös ehdotus karenssiajasta ministereille, erityisavustajille sekä ministeriöiden erikseen määräämille virkahenkilöille. Amnesty toteaa kuitenkin, että tämäkään ei huomioi epävirallisia verkostoja, joiden piirissä lobbaamista tehdään ilman sääntelyä ja velvoitteita ja joka siten jää näkymättömäksi.

Esityksessä katsotaan, että ehdotettu laki on teknologianeutraali yhteydenpidon keinojen suhteen, koska siinä ei mainita yhteydenpidon tapaa. Esityksessä kuitenkin viitataan esimerkkeinä keinoista tapaaminen, puhelinyhteys ja sähköpostiviesti. Amnesty toteaa, että usein yhteydenpito voi tapahtua myös esimerkiksi erilaisin viestisovelluksin, tarkoituksena välttää yhteydenpidon dokumentoituminen. Onkin tärkeä saattaa kaikki nykyiset ja tulevat yhteydenpidon muodot lain soveltamisalaan.

Lopuksi Amnesty toteaa, että esitetty hyvää edunvalvontatapaa koskevien suositusten laatiminen on erittäin kannatettava ehdotus. Tällä tavoin edunvalvontaa saataisiin kehitettyä eettiseen ja yhtenäiseen suuntaan ja toimijat voisivat niihin sitoutua.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Kaisa Korhonen

Oikeudellinen asiantuntija

Korhonen Kaisa
Amnesty International Suomen osasto