Avoimuusrekisterityöryhmän kokoukset 5/2021 ja 6/2021

Aika 1.4.2021 klo 10:00-12:00 (5/2021) ja 12.4.3021 klo 10:00-12:00 (6/2021)

Paikka Kokoukset järjestettiin etäyhteyksin

Osallistujat Niklas Wilhelmsson, yksikönpäällikkö, oikeusministeriö (pj)

Juuso Oilinki, erityisasiantuntija, oikeusministeriö (5/2021)

Pertti Rauhio, hallintojohtaja, eduskunnan kanslia (5/2021)

Miska Lautiainen, lainsäädäntöneuvos, valtiovarainministeriö

Liisa Partio, jäsen, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE (5/2021)

Tuomo Yli-Huttula, puheenjohtaja, Edunvalvontafoorumi

Pentti Mäkinen, Transparency Finland (6/2021)

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 kokouksen klo 10:01.

Päätettiin käydä verkkotyöpajan tulokset läpi ennen pykäläluonnosten käsittelyä ja hyväksyttiin esityslista näin muutettuna. (5/2021)

Käytiin esittäytymiskierros. (6/2021)

1. **Jäsenmuutoksen toteaminen** (5/2021)

Todettiin, että Transparency Finlandin uusi edustaja työryhmässä on Pentti Mäkinen.

1. **Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen** (5/2021)

Tehtiin kokouksen 4/2021 pöytäkirjaan tekninen korjaus ja hyväksyttiin pöytäkirja näin korjattuna.

1. **Työpajan tulokset** (5/2021)

Sami Demirbas esitteli Howspace-alustalla 12.3. – 23.3. järjestetyn sidosryhmätyöpajan tuloksia. Työpajan aiheena oli avoimuusrekisterikokonaisuus. Suurin osa osallistujista piti kokonaisuutta toteuttamiskelpoisena. Osa osallistujista kannatti avoimuusrekisterisääntelyn soveltamisalan rajaamista ministereihin, kansanedustajiin ja näiden avustajiin. Kysymyksiä herätti mm. tavanomainen asiointi viranomaisissa, satunnaisen vaikuttamistoiminnan määrittely sekä merkittävän taloudellisen tai yhteiskunnallisen intressin määrittely. Rekisteröintimenettelyn osalta huomautettiin, ettei lobbaustoimeksiantoja ole välttämättä rajattu ajallisesti, mikä voi vaikeuttaa niiden ajankohdan ilmoittamista. Myös vaikuttamistoimintaan käytettyjen resurssien määrittely herätti kysymyksiä. Rekisteriviranomaisen ja sidosryhmien välille kaavailtu yhteistyö sai kannatusta. Uhkasakko, joka olisi viimesijainen keino varmistaa avoimuusrekisterisääntelyn noudattaminen, herätti kysymyksiä. Työpajan osallistujat arvelivat hyödyntävänsä rekisterin tietoja mm. tutkimuksellisiin tarkoituksiin. Työpajassa nousi esille myös huoli siitä, että avoimuusrekisteriä mahdollisesti käytettäisiin päättäjien ja lobbarien maalittamiseen. Osa työpajaan osallistuneista kannatti avoimuusrekiserisääntelyn ulottamista kuntiin. Eräs osallistuja ei saanut vastauksiaan tallennettua alustalle ja toimitti ne sähköpostitse työryhmälle. Nämäkin kommentit otetaan huomioon tarkasteltaessa työpajan tuloksia.

Työryhmä keskusteli työpajan tuloksista. Maalittamisen riskiä täytyy pyrkiä minimoimaan. Pohdittiin erilaisten massajakeluiden merkitystä (esimerkiksi yritys lähettää sähköpostin muutamalle sadalle vastaanottajalle, joiden joukossa on myös päättäjiä). Rekisteriviranomaisen valinta etenee, ja rekisteriviranomaisesta on tarkoitus keskustella tulevassa työryhmäkokouksessa. Keskusteltiin työryhmätyöskentelystä yleisellä tasolla ja siitä, pitäisikö avoimuusrekisterimietintöön kirjata toive avoimen työryhmätyöskentelyn laajemmasta käytöstä. Täytyy pohtia, mitä kaikkea kannattaa kirjata mietintöön. Kaikkia ongelmia ei voida ratkaista avoimuusrekisterilainsäädännöllä.

1. **Alustavien pykälä- ja perusteluluonnosten läpikäyntiä** (5-6/2021)

1 § Lain tarkoitus

Todettiin, että lain tarkoitus on lisätä päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Pohdittiin, tulisiko sana ”läpinäkyvyys” korvata sanalla ”avoimuus”. Pohdittiin, tarvitaanko momentin loppuosaa (”jota -- valmistelijoihin"). Keskusteltiin siitä, kuinka tarkasti pykälän perusteluissa on tarpeen selostaa, miksi muualla pykälätekstissä käytetään termiä ”vaikuttamistoiminta” termin ”lobbaus” sijaan.

2 § Vaikuttamistoiminnan ja siihen liittyvän neuvonnan rekisteröinti

Keskusteltiin 1 momentin muotoilusta. Todettiin virkamies-termin olevan edelleen laajasti käytössä lainsäädännössä. Keskusteltiin teknisestä yhteydenpidosta, jossa lobbari esim. tiedustelee lakihankkeen etenemisestä. Pohdittiin, auttavatko perusteluissa annetut esimerkit asianajotoimistoja ja vaikuttajaviestintätoimistoja tunnistamaan tilanteet, joissa ne harjoittavat sääntelyn piiriin kuuluvaa neuvontaa. Keskusteltiin sosiaalisen median mahdollistamasta yksityisten viestien lähettämisestä. Tällaiset viestit vastaavat pitkälti sähköpostiviestejä. Tämä täytyy ottaa huomioon perusteluissa. Toisaalta täytyy pitää mielessä, ettei rekisterillä haluta rajoittaa ihmisten elämää liikaa. Pohdittiin myös sitä, miten rekisteriin tulisi ilmoittaa esimerkiksi lainsäädäntöhankkeeseen liittyvä tilaisuus / muu kokous, johon osallistuu useita sidosryhmiä ja päättäjiä. Osallistuminen tällaisiin tilaisuuksiin saattaa edellyttää kutsua. Toisaalta niistä usein myös tiedotetaan avoimesti esim. sosiaalisessa mediassa.

3 § Soveltamisalan rajoitukset

Käytiin läpi kaavaillut poikkeukset avoimuusrekisterilainsäädännön soveltamisalaan. Niitä laadittaessa on pidettävä mielessä lainsäädännön selkeysvaatimus ja rekisteriviranomaisen edellytykset valvoa lain noudattamista. Poikkeusten lukumäärää voitaisiin mahdollisesti vähentää muotoilemalla uudelleen tiettyjä poikkeuksia, mutta lopputulos ei välttämättä olisi riittävän selkeä.

Keskusteltiin järjestäytymättömän kansalaistoiminnan sulkemisesta avoimuusrekisterilainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Ratkaisun taustalla ovat ihmisten perusoikeudet, mm. poliittiset oikeudet. Tätä on syytä avata perusteluissa. Toisaalta järjestäytymättömän kansalaistoiminnan taustalla voi olla myös järjestäytyneitä toimijoita. Lisäksi on mahdollista, että rekisteröitymätön taho tosiasiallisesti toimii kuten rekisteröitynyt. Näitä tilanteita täytyy vielä pohtia.

Tavanomainen asiointi viranomaisissa ja satunnainen vaikuttamistoiminta ovat aiemmin herättäneet keskustelua työryhmän kokouksissa ja verkkotyöpajoissa. Huolta ovat herättäneet esimerkiksi satunnaiset, ennalta suunnittelemattomat kohtaamiset ja pienyrittäjien yhteydenotot päättäjiin korona-aikana. Näiden rekisteröintiä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena. Tavanomaista viranomaisasiointia olisi esimerkiksi luvan hakeminen viranomaiselta, mutta ottaako tämä riittävästi huomioon, että erityyppisiin lupiin voi liittyä eri kokoluokan intressejä (vrt. yksityisen yrityksen ja ydinvoimalan vaatimat luvat)? Tavanomaisuudesta ja satunnaisuudesta täytyy lisätä konkreettisia esimerkkejä mietintöön. Tavanomaista yhteydenpitoa koskevan poikkeuksen perustelujen kohdalla täytyy ottaa huomioon, että teknisluonteista tiedonvaihtoa tapahtuu myös (tulevan) avoimuusrekisterin ulkopuolella.

Keskusteltiin viranomaisten asettamia työryhmiä ja virallisia kuulemisia koskevasta poikkeuksesta. Eduskuntaan kuultavaksi menevillä ei-viranomaistahoa edustavilla asiantuntijoilla voi olla poliittisia motiiveja. Rekisteröitymisvelvoitteen asettaminen tällaisille tahoille ei kuitenkaan ole mielekästä ja luultavasti vähentäisi halukkuutta mennä valiokuntaan kuultavaksi. Keskusteltiin myös erilaisista ad hoc -työryhmistä ja neuvottelukunnista.

Keskusteltiin viranomaisia ja muita lakisääteisiä tehtäviä hoitavia toimijoita koskevasta poikkeuksesta. Poikkeuksen soveltamiseen liittyy vielä kysymyksiä. Esimerkiksi kuntayhtymillä ei juuri ole lakisääteisiä tehtäviä. Maakunnilla on edunvalvontatehtäviä, joita ei kuitenkaan voida pitää lakisääteisinä. Pohdittiin, miten nämä tilanteet tulisi huomioida poikkeuksen muotoilussa ja perusteluissa.

4 § (Rekisterin sisältämät tiedot), 5 § (Rekisteröinti-ilmoitus sekä muutoksista ilmoittaminen) ja 6 § (Toimintailmoitus)

Käytiin lyhyesti läpi luonnokset 4 – 6 §:ksi. Keskusteltiin siitä, mitkä kaikki jäsenyydet erilaisissa edunvalvontayhteisöissä pitää ilmoittaa. Todettiin, että taloudellisten resurssien ilmoittamista täytyy edelleen selventää.

Puheenjohtaja kiitti työryhmän jäseniä hyvistä huomioista ja pyysi toimittamaan mahdolliset konkreettiset muokkausehdotukset / muut kirjalliset huomiot näihin pykäliin viikon 15 aikana. Pykäliin palataan tulevissa työryhmäkokouksissa.

1. **Muut asiat**

- Kv-katsaus (5/2021)

Emilia Korkea-aho kertoi lyhyesti Latviassa alkaneesta avoimuusrekisterisäädöshankkeesta. Latviassakin on tarkoitus saada luonnos valmiiksi kesäkuun 2021 loppuun mennessä. Sikäläiset valmistelijat ovat mahdollisesti yhteydessä Suomen avoimuusrekisterihankkeen valmistelijoihin. Myös Saksassa vaikuttaisi olevan jotain vireillä; Korkea-aho lupasi selvittää tätä ja palata asiaan tulevassa kokouksessa.

- Ylimääräiset työryhmäkokoukset (5/2021)

Todettiin, että kevään aikana voi tulla tarvetta ylimääräisille työryhmäkokouksille. Sihteeristö lähettää kalenterikutsut näihin.

1. **Kokouksen päättäminen**

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 12:06 (5/2021) / klo 12:00 (6/2021).