Avoimuusrekisterityöryhmän kokous 12/2020

Aika 20.10.2020 klo 10:00-12:00

Paikka Kokous järjestettiin etäyhteyksin

Osallistujat Niklas Wilhelmsson, yksikönpäällikkö, oikeusministeriö (pj)

Juuso Oilinki, erityisasiantuntija, oikeusministeriö (klo 10:29 alkaen)

Pertti Rauhio, hallintojohtaja, eduskunnan kanslia

Anna Gau, hallitussihteeri, valtiovarainministeriö

~~Liisa Partio, 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 10:01. Hyväksyttiin esityslista.

Todettiin KANE:n uusi edustaja työryhmässä, Liisa Partio. Partio ei päässyt mukaan tähän työryhmäkokoukseen.

1. **Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen**

Hyväksyttiin edellisen kokouksen pöytäkirja.

1. **Verkkotyöpajan tulokset**

Sami Demirbas veti yhteen työpajan tulokset. Työpaja oli käynnissä Howspace-alustalla 2.11.-13.11.20. Lisäksi järjestettiin yhteenvetotilaisuus. Osallistujat olivat pitkälti samoja kuin keväällä järjestetyssä vastaavassa työpajassa. Kutsuttuina oli 181 henkilöä ja heistä noin puolet osallistui keskusteluun verkkoalustalla. Kuulemisen aiheena olivat avoimuusrekisterisääntelyn soveltamisala, rekisteröintimenettely ja rekisteröitävät tiedot, rekisteriviranomaisen tehtävät ja hyvä edunvalvontatapa.

**Avoimuusrekisterisääntelyn soveltamisalaa** pidettiin yleisesti ottaen sopivana, mutta yksityiskohtaisempia perusteluita ja määrittelyjä kaivattiin. Satunnaisen vaikuttamistoiminnan määrittely herätti keskustelua, samoin viranomaisiin suuntautuvan tavanomaisen yhteydenpidon häiriintyminen. **Rekisteröintimenettelystä ja raportoinnista** toivottiin mahdollisimman yksinkertaista ja kevyttä. Toisaalta avoimuusrekisterin pitää toimiakseen sisältää riittävästi informaatiota. Esitettyä perusilmoitusta pidettiin lähtökohtaisesti hyvänä, toimintailmoitusta puolestaan liian raskaana. Selvästi eniten kannatettiin 1-2 kertaa vuodessa tapahtuvaa toiminnan raportointia. Keskustelua käytiin taloudellisten tietojen ilmoittamisesta sekä siitä, voitaisiinko velvoitteita porrastaa toimijan koon ja resurssien mukaan. Kuultavat pitivät tärkeänä sitä, että **rekisteriviranomaisella on riittävät resurssit** hoitaa tehtäviään. Rekisteriviranomaiselta saatavan neuvonnan merkitystä korostettiin. Rekisteriviranomaiselle esitettiin raportointivelvollisuutta toiminnastaan. Kuultavat olivat lähes yksimielisiä siitä, että **hyvän edunvalvontatavan** tulisi olla kaikille toimijoille yhteinen. Lakia tärkeämpää olisi alemman tason ohjeistuksen antaminen. **Yleisesti** voidaan sanoa, että suhtautuminen työryhmän ehdotuksiin oli pääosin myönteistä. Yksityiskohdat kuitenkin puhuttivat, ja sääntelykokonaisuuden hahmottaminen oli osin vaikeaa. Avoimuusrekisterin tavoite pitää kiteyttää vielä tarkemmin.

Tuomo Yli-Huttula yhtyi näkemykseen kuulemisen onnistumisesta. Tulevia kuulemisia ajatellen olisi hyvä, jos heti kuulemisen alussa olisi sihteeristön puheenvuoro, jossa selostettaisiin valmistelua ja sitä, mitä kuulemiselta haetaan sekä tarjottaisiin mahdollisuus selventäviin kysymyksiin. Näin kuulemisesta saataisiin enemmän irti. Valmistelussa on edelleen paljon avoimia kysymyksiä.

Markku Jokisipilä totesi työpajan ja yhteenvetotilaisuuden keskustelun osoittaneen, että valmistelussa on keskitytty oikeisiin asioihin: työpajassa nousi esille vain vähän sellaisia kysymyksiä, joista ei ole työryhmässä keskusteltu. Yksi kiinnostava työpajassa esitetty huomio koski median huomioimista valmistelussa. Entä miten tulisi suhtautua tilanteisiin, joissa kansanedustaja on itse yhteydessä lobbariin: pitäisikö lobbarin ilmoittaa tämä yhteydenotto? Koska rekisteri koskee alkuvaiheessa vain valtion tasoa, voi vaikeita rajanvetokysymyksiä esiintyä myös niissä verrattain yleisissä tilanteissa, joissa kansanedustaja on myös kunnanvaltuutettu. Miten erottaa yhtäältä kansanedustajaan ja toisaalta kunnanvaltuutettuun kohdistuva lobbaus?

Puheenjohtaja piti Yli-Huttulan ajatusta kuulemisen alkuun ajoittuvasta puheenvuorosta hyvänä. Tämä otetaan huomioon, kun tulevia kuulemisia suunnitellaan. Työpajassa käsiteltyjen kysymysten pohdinta jatkuu edelleen.

1. **Ohjausryhmälle menevän muistion työstäminen**

Heini Huotarinen esitteli avoimuusrekisterin soveltamisalaa koskevan taustamuistion. Muistion alussa kerrataan, mistä ohjausryhmässä on tähän mennessä keskusteltu ja linjattu, sitten esitellään alustavat pykäläehdotukset perusteluineen. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa käydään toki kaikki sanavalinnat vielä tarkasti läpi. Verkkotyöpajassa käytiin paljon keskustelua tavanomaisesta viranomaisasioinnista ja satunnaisesta vaikuttamistoiminnasta. Nämä käsitteet edellyttävät vielä selkeyttämistä ja soveltamisalan rajoitukset ovatkin yksi tämän päivän kokouksen keskeisistä aiheista. Pohdintaa edellyttää myös erilaisten kansalaistoiminnan järjestäytymismuotojen suhde avoimuusrekisterisääntelyyn. Muistiossa on pyritty avaamaan myös valtion omistajaohjauksen sekä puoluetoiminnan suhdetta avoimuusrekisteriin. Muistion lopussa on muutamia kaaviokuvia, joilla on pyritty havainnollistamaan rekisteröintiprosessia, satunnaisuuden arviointia sekä tavanomaista asiointia viranomaisen kanssa. Kaikkia tulkintatilanteita ei kuitenkaan pystytä ennakoimaan, ja rekisteriviranomaisen tulkintakäytännöllä tulee myös olemaan merkitystä.

Puheenjohtaja muistutti avoimuusrekisterin liittyvän laajempaan pohdintaan lainsäädännöllisen jalanjäljen parantamisesta. Puheenjohtaja ei nähnyt tarvetta ulottaa avoimuusrekisterilainsäädäntöä julkisuuslain piirissä jo oleviin asioihin, mutta näiden saatavuutta on parannettava. Satunnaisuus on terminä avoin erilaisille tulkinnoille. Puheenjohtaja esitti muutamia tarkennusehdotuksia satunnaisuudesta annettuihin esimerkkeihin.

Pertti Rauhio esitti terminologisen huomion koskien eduskunnan alaisia virastoja. Korjattiin tämän perusteella muistion tekstiä.

Tuomo Yli-Huttula totesi sääntelykokonaisuuden hahmottuvan koko ajan paremmin. Tämä on noussut esille Edunvalvontafoorumin kokouksessa päättyneen verkkokuulemisen jälkeen. Valtio on laaja organisaatio ja nyt esitykseen soveltamisalasta kuuluu mm. itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, eduskunnan alaisia virastoja ja liikelaitoksia, joita on vaikea hahmottaa sääntelyyn piirin kuuluvaksi. Jotkut niistä ovat jopa itsessään lobbareita ja/ tai niiden ylimmässä päättävässä elimessä on mm. työmarkkinajärjestöjen edustajia. Kaikki niistä eivät käytä julkista valtaa. Avoimuusrekisterin soveltamisalaa voisi tarkentaa ottaen huomioon, että avoimuusrekisterilainsäädännöllä on tarkoitus ensisijaisesti valottaa lainsäädännön syntymistä ja siihen vaikuttamista. Yksi vaihtoehto taustamuistiossa esitellylle mallille voisi olla sellainen, joka lähtisi liikkeelle avoimuusrekisterin soveltamisesta eduskuntaan, hallitukseen ja ministeriöiden virkamiehiin kohdistuvaan vaikuttamiseen.

Puheenjohtaja huomautti, ettei viimeisimmässä verkkotyöpajassa noussut esille Yli-Huttulan pohtima vaihtoehtoinen malli. Ohjausryhmässä voidaan toki nostaa esille, että soveltamisalasta on eri näkemyksiä.

Emilia Korkea-aho kiitteli taustamuistion havainnollistavia esimerkkejä. Satunnaisuuden käsite tulee varmasti edelleen herättämään keskustelua, vaikka se onkin nyt kirjoitettu hyvin auki muistioon. Koronapandemia pakottaa miettimään kysymystä siitä, milloin vaikuttamistoiminta muuttuu suunnitelmalliseksi. Korkea-aho piti Yli-Huttulan esille nostamaa ajatusta soveltamisalan rajaamisesta merkittävänä ottaen huomioon, mitä asiasta on aiemmin keskusteltu. Lobbaus voi kohdistua myös päätöksentekoon, joka ei ole lainvalmistelua. Korkea-aho pitäisi soveltamisalan sellaisena kuin se on taustamuistiossa esitetty. Olisi kansainvälisesti katsottuna iso poikkeama, jos soveltamisalaa supistettaisiin Yli-Huttulan esittämällä tavalla.

Markku Jokisipilä katsoi, että puolueiden puheenjohtajiin kohdistuvan vaikuttamisen tulisi ehdottomasti kuulua rekisteröintivelvollisuuden piiriin, vaikka puheenjohtaja ei olisikaan kansanedustaja tai ministeri. Puheenjohtaja on keskeinen hahmo. Voisi jopa ajatella velvollisuuden ulottamista puolueen puheenjohtajistoon kohdistuvaan lobbaukseen. Jokisipilä pohti myös tilannetta, jossa kattojärjestö kehottaa jäseninään olevia (pien)yrityksiä lobbaamaan tietyn asian puolesta.

Juuso Oilinki viittasi tavanomaisesta yhteydenpidosta annettuihin esimerkkeihin muistiossa. Oilinki ei lähtisi rajaamaan avoimuusrekisterisääntelyn soveltamista julkisiin hankintoihin: ne ovat keskeisiä vaikuttamiskohteita. Tämä on hyvä pitää mielessä myös tulevaisuutta ajatellen, jos avoimuusrekisterisääntelyn soveltamisalaa laajennetaan paikallistasolle. Avoimuusrekisterihankkeessa on kyse muustakin kuin lainsäädäntöhankkeisiin vaikuttamisesta.

Tuomo Yli-Huttula katsoi Markku Jokisipilän tavoin, että puolueiden puheenjohtajiin kohdistuvan vaikuttamisen tulisi kuulua avoimuusrekisterin soveltamisalaan. Yli-Huttula tiedusteli, mitä kaikkia eduskunnan alaisia laitoksia on. Yli-Huttula ei nähnyt, että hänen aiempi soveltamisalaehdotuksensa veisi pohjan avoimuusrekisteriltä. Soveltamisalaa voisi myöhemmin laajentaa. Kansainvälisiä esimerkkejä voidaan toki katsoa, mutta kuten työryhmässäkin on koko ajan puhuttu, ei minkään maan järjestelmää voida suoraan kopioida Suomeen.

Sami Demirbas huomautti, ettei avoimuusrekisterin soveltamisalaan esitetty verkkotyöpajassa Yli-Huttulan pohtimia rajauksia. Voisi aiheuttaa hämmennystä, jos yhtäkkiä esitettäisiin tällaista rajatumpaa mallia. Eduskunnan alaisia laitoksia ovat Valtiontalouden tarkastusvirasto, Ihmisoikeuskeskus, Ulkopoliittinen instituutti ja Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia.

Käydyn keskustelun perusteella puheenjohtaja esitti, että soveltamisalaa koskeva taustamuistio vietäisiin sellaisenaan ohjausryhmään keskusteltavaksi. Päätettiin edetä puheenjohtajan esittämällä tavalla.

Seuraavaksi Sami Demirbas esitteli avoimuusrekisterin toimintaa koskevan taustamuistion, joka on myös tarkoitus viedä ohjausryhmään. Rekisteröityneet ilmoittaisivat toiminnastaan jälkikäteen kaksi kertaa vuodessa toimintailmoituksella, joka on kooste rekisterivelvollisen harjoittamasta vaikuttamistoiminnasta raportointijakson ajalta. Toimintailmoituksessa yksilöitäisiin vain yhteydenpidon kohde, tavat, ajankohdat ja aiheet sekä mahdollinen toimeksianto. Tiedot yhteydenpidon määristä annettaisiin kootummin. Muistiossa on myös hahmoteltu rekisteriviranomaisen tehtäviä sekä hyvän edunvalvontatavan lähtökohtia. Avoimuusrekisterilakiin voitaisiin ottaa kirjaus yhteistyöelimestä, joka käsittelee edunvalvontaan liittyviä asioita ja avoimuusrekisterin piiriin kuuluvaa toimintaa.

Tuomo Yli-Huttula pohti toimintailmoitukselta edellytettävää tarkkuutta. Mitä tulee lobbauksen ajankohdan ilmoittamiseen, Yli-Huttula huomautti kaiken lobbauksen tapahtuvan ennen päätöksen tekemistä, eli käytännössä ennen relevantin valtioneuvoston yleisistunnon päivämäärää. Voisiko ajatella, että avoimuusrekisterissä näkyisi, milloin jokin asia on ollut yleisistunnossa? Yli-Huttula huomautti myös, että isot edunvalvontatoimistot lähettävät säännöllisesti tuhansia sähköposteja ja uutiskirjeitä joiden vastaanottajien joukossa on myös päättäjiä. Näissä uutiskirjeissä käsitellään pitkälti samoja asioita kuin tapaamisissa päätöksentekijöiden kanssa. Pitääkö kaikki nämä merkitä rekisteriin?

Juuso Oilinki kaipasi laintasoista määritelmää hyvästä edunvalvontatavasta.

Puheenjohtaja totesi, että nämä kommentit huomioidaan jatkopohdinnassa. Yli-Huttulan huomioihin liittyen puheenjohtaja totesi, että valmistelussa on haasteena tehdä rekisteristä riittävän informatiivinen niin, ettei hallinnollinen taakka kuitenkaan muodostu kohtuuttomaksi.

1. **Muut asiat**

Sovittiin, että tutkimushankkeen kuulumisten kertominen jätetään seuraavaan työryhmän kokoukseen. Tämä on järkevää myös siksi, että tutkimushankkeen toteuttajat osallistuvat tuohon kokoukseen.

Todettiin, että ohjausryhmä kokoontuu etäyhteyden välityksellä 3.12.2020 klo 8-10 ja asiantuntijaryhmän jäsenet voivat halutessaan osallistua.

1. **Kokouksen päättäminen**

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 12:07.