Avoimuusrekisterityöryhmän kokous 8/2020

Aika 25.8.2020 klo 14:00-16:00

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)

István Rytkönen, suunnittelija, oikeusministeriö (vieraileva asiantuntija)

1. **Kokouksen avaaminen ja esityslistan hyväksyminen**

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 14:03. Hyväksyttiin esityslista.

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

Hyväksyttiin edellisen kokouksen pöytäkirja.

1. **Tarkempien rajausten käsittely: lobbauksen määrittely** (llite 2)

Sami Demirbas esitteli sihteeristön laatiman tausta-asiakirjan. Asiakirja on laadittu ohjausryhmässä ja työryhmässä keväällä käytyjen keskustelujen pohjalta. Käytiin asiakirja kohdittain läpi.

1. Soveltamisala

Sami Demirbas totesi, että vielä on pohdittava, viitataanko säädöstekstissä yhteydenpitoon, vaikuttamiseen vai vuorovaikutukseen. On tärkeää, että sääntely kattaa vaikuttamisen kaikkiin sääntelyn piirissä oleviin toimijoihin näiden asemasta riippumatta. Sääntelyllä pyritään asettamaan eri tyyppiset konsulttilobbaajat samaan asemaan. Määritelmä on medianeutraali; näin se kattaisi kaikenlaisen suoran vaikuttamisen.

Tuomo Yli-Huttula piti soveltamisalan kuvausta hyvänä. Yli-Huttula näki, että lobbauksessa on kyse vaikuttamisesta ja vuorovaikutuksesta. Lobbaava taho on myös kiinnostunut siitä, mitä kohde ajattelee. Yli-Huttula piti perusteltuna suoran vaikuttamisen avustamisen sisällyttämistä sääntelyn piiriin. Yli-Huttula nosti esiin kysymyksen asianajotoimistojen asemasta. Asianajotoimistot toimivat osin samoilla markkinoilla kuin konsulttilobbaajat. Yli-Huttula nosti esille myös toimialajärjestöt: mitä, jos tällainen järjestö lobbaa niin, että tapaamisessa on mukana myös jäsenyrityksen/-yritysten edustajia? Kyseessä voi olla esimerkiksi järjestön hallituksen puheenjohtaja, joka toimii tällöin luottamushenkilönä. Riittäähän tällaisessa tilanteessa, että kattojärjestö on rekisterissä eikä jäsenyrityksen pidä rekisteröityä? Yli-Huttula viittasi esimerkinomaisesti Finanssiala ry:n tapaamisiin. Jos jäsenyrityksen edustaja tulee mukaan FA:n lobbaustapaamiseen, hän edustaa FA:n kantaa.

Puheenjohtaja totesi, että asianajotoimistot pidetään keskusteluissa mukana. On hankalaa, jos luodaan eri markkinat saman tyyppistä toimintaa harjoittaville.

Sami Demirbas totesi kysymyksen luottamushenkilöiden asemasta palautuvan useamman ”hatun” ongelmaan. Se liittyy myös kysymykseen sääntelyn rajoituksista, johon palataan myöhemmin. Soveltamisala täytyy muotoilla niin, että kaikki toimijat, joihin sääntely on tarkoitus ulottaa, tunnistavat siitä itsensä.

1. Rajoitukset

Sami Demirbas selosti kaavailtuja sääntelyn soveltamisalan rajoituksia. Ajatus on, että jos toimija harjoittaa lobbausta, eikä hän kuulu poikkeusten soveltamisalaan, hänen olisi rekisteröidyttävä. Järjestäytymättömän kansalaistoiminnan poissulkemisella (kohta 1) halutaan varmistaa, ettei puututa kansalaisten perustuslaillisiin oikeuksiin. Poissulkemalla tavanomainen ja välttämätön yhteydenpito viranomaisiin (kohta 2) halutaan helpottaa rekisteröityneiden taakkaa: tällaista yhteydenpitoa ei tarvitsisi ilmoittaa rekisteriin. Viralliset kuulemiset (kohta 3) suljettaisiin sääntelyn ulkopuolelle, sillä ne dokumentoidaan muuten. Toki täytyy varmistaa, että tieto näistä kuulemisista todella on saatavilla. Tietyin ehdoin suljettaisiin satunnainen vaikuttamistoiminta rekisteröitymisvelvoitteen ulkopuolelle. Tästä on syytä käydä keskustelua. Kohtaa 5 (viranomaiset ja julkisyhteisöt) on syytä vielä tarkentaa. Puolueiden ja niiden kannatus-/ valitsijayhdistysten poissulkeminen (kohta 8) herätti keväällä keskustelua. Työryhmässä esitettiin tuolloin eriäviä näkemyksiä näiden rajaamisesta sääntelyn ulkopuolelle. Poikkeuksella tavoitellaan sitä, ettei sääntely vaikeuta kansanedustajan tai ministerin toimintaa. Oma kysymyksensä on vaalirahoitus – mitä jos se kohdistetaan istuviin ministereihin tai kansanedustajiin? Yksi vaihtoehto voisi olla, että tämä huomioidaan rekisteröitävissä tiedoissa.

Tuomo Yli-Huttula tiedusteli, mitä tarkoitetaan ”tavanomaisella” ja ”välttämättömällä” kohdassa 2. Yli-Huttula näki tässä, samoin kuin kohdassa 4 (”satunnainen vaikuttamistoiminta”) riskin porsaanreiän syntymisestä. Miten suhtaudutaan esimerkiksi tietyn intressin ajamiseksi perustetun kansalaisliikkeen toimintaan? Kuormitettaisiinko pienyrittäjiä liikaa, kun perusteena sääntelyn ulkopuolelle rajaamiseen ei ole henkilöstön määrä? Entä sairaanhoitopiirit, jäisivätkö ne aina sääntelyn ulkopuolelle kohdan 5 nojalla, vaikka käyttäisivätkin esimerkiksi vaikuttajaviestintätoimiston palveluja omien intressiensä ajamiseen? Yli-Huttula piti puolueiden ja niiden kannatus- tai valitsijayhdistysten sulkemista sääntelyn ulkopuolelle perusteltuna.

Puheenjohtaja totesi, että on mahdotonta luoda täysin aukoton järjestelmä. Kaikki esille nostetut erityistapaukset on kuitenkin syytä käydä harkiten läpi. Heini Huotarinen lisäsi, että tekstiä on tarkoitus hioa vielä sen varmistamiseksi, että relevantit toimijat tunnistavat itsensä siitä.

Emilia Korkea-aho oli puheenjohtajan kanssa samaa mieltä siitä, että täydellistä järjestelmää ei saada aikaiseksi. Valmistelussa on nyt meneillään se vaihe, jossa mahdollisia porsaanreikiä pitää identifioida. Yli-Huttulan esille nostamien erityistapausten osalta Korkea-aho pohtisi, mikä on näiden tapausten merkitys kokonaisuuden kannalta. Korkea-aho jäi miettimään kohtien 1 ja 4 suhdetta toisiinsa. Voisiko kohdan 1 sisällyttää kohtaan 4? Korkea-aho piti Yli-Huttulan tavoin tärkeänä asianajotoimistojen sisällyttämistä sääntelyn piiriin. Korkea-aho pohtisi vielä tarvetta sisällyttää rajauksiin viittaus oikeudelliseen neuvonantoon. Tällainen rajaus löytyy muun muassa EU:n ja USA:n sääntelyssä. Korkea-aho piti näistä USA:n rajausta paremmin kirjoitettuna.

Tuomo-Yli Huttula kannatti potentiaalisten sääntelyaukkojen haarukointia. Ne nousevat joka tapauksessa esiin tulevien kuulemisten myötä. Niiden aikainen tunnistaminen mahdollistaa paremman keskustelun asiasta.

Sami Demirbas kiitteli työryhmän jäseniä mahdollisten porsaanreikien esille tuomisesta. Ryhmäkanslioiden asemaa ja julkisyhteisöjen toimimista lobbaajina voidaan vielä pohtia. Tässä korostuu myös rekisterin toimeenpanopuolen merkitys.

1. Rekisteröintivelvollisuus

Sami Demirbas totesi, että ehdotuksen mukaan rekisteröintivelvollisuus voisi kohdistua yksityiseen elinkeinonharjoittajaan tai oikeushenkilöön, ei yksityishenkilöön.

Emilia Korkea-aho piti ehdotusta hyvänä. Yksityishenkilöiden asema nousee usein esille, kun avoimuusrekisterihankkeesta puhutaan.

Sami Demirbas veti keskustelun yhteen todeten, että sihteeristön laatiman tausta-asiakirjan lähtökohdat saivat kannatusta. Tänään esitettyjen huomioiden pohjalta paperia lähdetään syventämään. Materiaalista on tarkoitus koota muistio syyskuun loppupuolella järjestettävään ohjausryhmän kokoukseen.

1. **Selvitys lainsäädännöllisestä jalanjäljestä** (liite 3)

István Rytkönen esitteli tekemänsä selvityksen lainsäädännöllisen jalanjäljen nykytilasta. Selvityksessä tarkastellaan, mitä tietoja on saatavilla ulkopuolisten osallistumisesta säädös- ja muihin hankkeisiin. Lopuksi esitellään etenemisvaihtoehtoja. Rytkönen totesi, että jos kaikkea yhteydenpitoa yritetään rekisteröidä, on riskinä hallinnollisen taakan kasvaminen niin suureksi, ettei se kannusta kuulemaan mahdollisimman laajasti.

Puheenjohtaja totesi, että tarkoitus ei ole heikentää kuulemisen nykytilaa – tämä on tärkeää. Pohdinta jatkuu siitä, mitkä asiat ja millä tarkkuudella halutaan ja voidaan kirjata avoimuusrekisteriin ja mitä puolestaan voidaan toteuttaa lakisääteisen rekisterin rinnalla niin, että eri tiedot olisivat kaikkien saatavilla ja kokonaisuus olisi ymmärrettävissä.

Tuomo Yli-Huttula piti selvitystä hyvänä. Yli-Huttula totesi hallinnollisen taakan lisääntyvän rekisterin myötä väistämättä. Siksi rekisterin järkevä toteutus on avainasemassa – liian monimutkainen järjestelmä voi kaventaa osallistumista. Rekisterin arvo tulee kyetä perustelemaan. Lobbarit pitää saada vakuutettua siitä, ettei rekisteröityminen ole ylitsepääsemätön taakka.

Sami Demirbas totesi selvityksen kohteen kytkeytyvän kysymykseen soveltamisalan rajoituksista. Jos viralliset kuulemiset jätetään rekisterin ulkopuolelle, on huolehdittava siitä, että tieto niistä on asianmukaisesti dokumentoitu jonnekin. Eduskunnan osalta kuulemiset dokumentoidaan kiitettävästi. Ministeriöissä lainsäädäntöhankkeiden valmistelu dokumentoidaan varsin hyvin. Parannettavaa on etenkin muissa kuin lainsäädäntöhankkeissa. Lisäksi on huomioitava avoimuusrekisterihankkeen liittymäkohdat julkisuuslain uudistamiseen. Rytkösen selvitys tarjoaa hyvän pohjan jatkopohdinnoille.

Emilia Korkea-aho piti selvitystä hyvänä ja virallisten kuulemisten rajaamista rekisterin ulkopuolelle perusteltuna. Täytyy kuitenkin pohtia kuulemistietojen mahdollista yhdistämistä avoimuusrekisteriin ja sitä, kuka on vastuussa tietojen kirjaamisesta.

1. **Muut asiat**

- Lobbauksen nykytila -selvityksen toteuttaja ja tilannekatsaus

Sami Demirbas kertoi kesällä oikeusministeriön tekemästä hankintapäätöksestä, jolla valittiin Jyväskylän yliopiston johtama tutkijakonsortio selvityksen toteuttajaksi. Tutkijaryhmää vetää Mika Skippari. Osana selvitystä tehdään kyselytutkimus. Raportti on määrä julkaista alkuvuodesta 2021, ja alustavia tuloksia on mahdollista kuulla työryhmässä loppuvuodesta. Tutkijaryhmään voidaan pitää selvityksen toteutuksen aikana yhteyttä matalalla kynnyksellä.

Työryhmän jäsenet tiedustelivat mahdollisuutta saada tutkimussuunnitelma nähtäväksi. Emilia Korkea-aho näki, että yksi kiinnostava kysymys voisi olla kotimaisen ja EU-tason lobbauksen suhde. Missä määrin kotimaiset toimijat lobbaavat myös EU:ssa ja miten nämä tahot suhtautuvat siihen, että heidän pitäisi jatkossa rekisteröityä kahteen rekisteriin? Eri sääntelytasojen välinen suhde on herättänyt keskustelua mm. Irlannissa. Pitäisi pyrkiä välttämään sääntelyaukkojen syntyminen eri tasojen välille.

Tuomo Yli-Huttula ehdotti seminaarin järjestämistä raportin julkaisun yhteydessä: näin saataisiin myös heräteltyä keskustelua säädöshankkeesta. Olisi myös hyvä saada tutkijat syksyllä työryhmään kertomaan selvityksestä.

Puheenjohtaja totesi, että pyydetään selvityksen toteuttajat työryhmään esittelemään hanketta sen loppuvaiheessa (loppuvuodesta 2020). On hyvä ajatus järjestää raportille julkaisutilaisuus/seminaari. Koronatilanteesta riippuen tilaisuus voidaan järjestää myös etänä.

- Seuraavat kokoukset

Sami Demirbas totesi, että työryhmän on tarkoitus kokoontua syksyllä noin kolmen viikon välein. Työryhmän jäsenille laitetaan kysely kokousajankohdista.

1. **Kokouksen päättäminen**

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 15:51.