Avoimuusrekisterityöryhmän kokous 6/2020

Aika 12.6.2020 klo 10:00-12:00

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

1. **Kokouksen avaaminen ja esityslistan hyväksyminen**

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 10:03. Päätettiin vaihtaa asiakohtien 3 ja 4 käsittelyjärjestystä ja hyväksyttiin esityslista näin muutettuna.

Puheenjohtaja totesi, että paikalla on myös István Rytkönen oikeusministeriöstä. Rytkönen tulee tekemään virkatyönä selvityksen lainsäädännöllisestä jalanjäljestä, josta lisää asiakohdan 5 yhteydessä. Puheenjohtaja kysyi työryhmän jäseniltä, sopiiko heille Rytkösen läsnäolo tässä kokouksessa. Työryhmän jäsenet hyväksyivät Rytkösen läsnäolon.

Puheenjohtaja totesi, että Howspace-alustalla pidetyn suljetun kuulemisen yhteenvetotilaisuus järjestettiin edellisenä päivänä (11.6.). Osallistujia oli kiitettävästi (n. 50). Kuuleminen on auki vielä tänään 12.6.

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

Hyväksyttiin edellisen kokouksen pöytäkirja.

1. **Työpajan alustavat tulokset**

Sami Demirbas esitteli Howspace-alustalla järjestetyn suljetun kuulemisen alustavia tuloksia. Kuuleminen on auki 12.6. asti, joten nyt esitellään alustavia tuloksia. Kuulemiseen on varsinkin loppua kohden osallistuttu varsin hyvin. Kuultavat ovat saaneet alustalla ilmaista kantansa 16:een lobbausta ja lobbaussääntelyä koskevaan väittämään. Enemmistö on ollut väittämien kanssa joko täysin samaa mieltä tai jokseenkin samaa mieltä. Poikkeuksen muodostaa väittämä, jonka mukaan rekisteröintivelvoite koskee ainoastaan vaikuttamista, ei pyrkimystä siihen. Tämän väittämän kohdalla on esiintynyt enemmän hajontaa. Osasyynä tähän ovat saattaneet olla terminologiset haasteet. Suljetun kuulemisen aikana esitetyistä kommenteista voi päätellä, että osa siihen osallistuneista tahoista on vastannut myös [otakantaa.fi -palvelussa järjestettyyn](https://www.otakantaa.fi/fi/hankkeet/448/), kaikille avoimeen kuulemiseen, jonka vastausaika oli 17.4.-6.5.

Yleisesti ottaen kuultavat toivovat, että lobbaus määriteltäisiin mahdollisimman laajasti, jotta rekisteri olisi kattava eikä sääntelyyn syntyisi merkittäviä aukkoja. Kuulemisessa on noussut esille tarve tehdä selkeä ero sääntelyssä käytetyn lobbauksen määritelmän ja lobbausta yleisenä ilmiönä tarkoittavan määritelmän välille. Muutenkin lobbauksen määritelmään liittyvä termistö ja sen täsmällisyys ovat herättäneet keskustelua. Keskustelua ovat herättäneet myös välillisen lobbauksen rooli ja sääntelymahdollisuudet sekä sääntelyyn tehtävät rajaukset ja toimijoiden mahdolliset kaksoisroolit.

Kuultavat pitävät tärkeänä, että rekisterin sisältämä tieto olisi laadukasta ja antaisi totuudenmukaisen kuvan lobbauksesta. Samalla kuitenkin pelätään hallinnollisen taakan kasvavan. Kysymys kuuluu, miten löytää tässä tasapaino? Rekisterin pakollisuudesta on käyty keskustelua, mutta toisaalta rekisterin velvoittavuutta pidetään tärkeänä asiana. Keskusteluissa on noussut esille myös EU:n järjestelmä, joka kannustaa lobbareita rekisteröitymään ja se, pitäisikö Suomeenkin luoda tällainen kannustinjärjestelmä. Myös tapaamispäiväkirjoista on käyty keskustelua. On syytä muistaa, että lobbausrekisteri ja tapaamispäiväkirja ovat eri asioita, vaikka niillä onkin yhtymäkohtia. Siitä voidaan keskustella, voisiko tapaamispäiväkirjojen vapaaehtoiseen pitämiseen kannustaa.

Kuultavat kannattavat periaatetta, jonka mukaan määrittely ei saa ohjata lobbaamisen tavan valintaa (ns. medianeutraliteetti). Mitä tulee väittämään, jonka mukaan rekisteröintivelvoite koskee ainoastaan vaikuttamista, ei pyrkimystä siihen, saattaisi kuulemisen perusteella olla perusteltua puhua vaikuttamisen sijaan yhteydenpidosta, jotta vältetään väärinymmärrykset. Keskustelua on käyty siitä, missä määrin taustalobbausta pitäisi tehdä näkyväksi. Kysymyksiä liittyy myös virallisten kuulemisten asemaan. Sääntelyn rajaamista alkuvaiheessa valtiolliselle tasolle pidetään perusteltuna. Samalla on kuitenkin korostettu, että kunnallisen ja alueellisen tason saaminen rekisterin piiriin myöhemmässä vaiheessa on erityisen tärkeää. Rekisteröintivelvoitteen rajaamisesta esitetyt kommentit heijastelevat rajoitusten määrittelyn haasteellisuutta. Puolueiden jäsenjärjestöjen roolista ja toiminnasta on käyty keskustelua.

Lobbauksen kohteen vastuut ja velvoitteet ovat myös nousseet esille keskusteluissa. Avoimuusrekisterikokonaisuuden kuvaamiseen on kaivattu selkeyttä. Avoimuusrekisterin toivotaan tuovan selkeää lisäarvoa, ja rekisteröitävien tietojen toivotaan olevan julkisia, saavutettavia ja koneluettavia. Avoimuusrekisterivalmistelun avoimuutta on kiitelty.

Tuomo Yli-Huttula totesi, että puolueiden jäsenjärjestöjen mahdollinen sisällyttäminen lobbaussääntelyn piiriin tuntuu jakavan mielipiteitä. Tästä keskusteltiin myös työryhmän edellisessä kokouksessa. Yli-Huttulan on edelleen vaikea nähdä, että lobbaussääntely ulotettaisiin koskemaan puolueiden sisäistä toimintaa. Valmistelun tavoitteena on luoda toimiva, osallisuutta vaaliva sääntely. On selvää, että lobbausrekisterillä pitää olla lisäarvoa, mutta kurinpitoelementtiä ei tulisi korostaa liiaksi.

Emilia Korkea-aho arveli, että rekisteröitymisvelvoite vähentäisi tutkijoiden halukkuutta mennä eduskunnan valiokuntiin kuultavaksi. Puolueiden jäsenjärjestöjen suhteen Korkea-aho oli samoilla linjoilla Yli-Huttulan kanssa. Valittu linja täytyy kuitenkin kyetä perustelemaan. Tapaamispäiväkirjoja esillä pitäneillä saattoi olla taustaoletuksena, ettei Suomen lobbausrekisteri tule sisältämään mitään tietoa tapaamisista. Jos rekisteriin tulisi edes kootusti tietoa tapaamisista, tämä vähentäisi tarvetta tapaamispäiväkirjoille. Korkea-aho huomautti, että EU:ssa ja UK:ssa on käytössä sekä lobbausrekisteri että tapaamispäiväkirjat, mutta niiden lobbaussääntelyä ei voida pitää erityisen toimivana. Suomeen pitäisi pyrkiä tekemään niin hyvä lobbausrekisteri, ettei tapaamispäiväkirjoja tarvita. Täällä voitaisiin kyllä pohtia vapaaehtoisen tapaamispäiväkirjojen julkaisemisen mahdollistamista. Korkea-ahon mukaan vallitsee laaja konsensus siitä, etteivät julkishallinnon toimijat lobbaa. Korkea-aho kiinnitti vielä huomiota lobbauksen kuvaamisen tavoitteelliseksi, organisoiduksi ja suunnitelmalliseksi toiminnaksi – näitä sanoja ei tulisi sisällyttää itse lobbauksen määritelmään, koska tämä vain loisi porsaanreikiä.

Markku Jokisipilä suhtautui epäillen viestintäkoulutuksen rajaamiseen rekisterin ulkopuolelle – tämä saattaisi johtaa siihen, että osa politiikan substanssiin vaikuttamisesta jää piiloon. Tutkijoiden roolin Jokisipilä näki olevan erilainen: heidän kohdallaan on kyse tieteellisestä asiantuntemuksesta. Joka tapauksessa kuulemistiedot ja eduskunnan valiokunnille annetut lausunnot ovat julkisia. Puolueiden sisäiseen kommunikaatioon puuttuminen olisi Jokisipilän mukaan edustuksellisen demokratian näkökulmasta ongelmallista.

Tuomo Yli-Huttula oli Jokisipilän kanssa samoilla linjoilla viestintäkoulutuksen suhteen. Yli-Huttulaa mietitytti tutkijoiden rooli (hekin edustavat eri koulukuntia), mutta hän suhtautui ymmärtävästi Korkea-ahon ja Jokisipilän näkemyksiin. Julkishallinnon osalta Yli-Huttulaa mietitytti sairaanhoitopiirien kaltaiset toimijat – mihin vedetään raja sen suhteen, kenen pitää rekisteröityä ja kenen ei?

Puheenjohtaja totesi, että esille nousseet kysymykset ovat hyvin moninaisia. Korkea-ahon lobbauksen määrittelyyn liittyvät huomiot on syytä pitää mielessä. Julkishallinnon sisällä tapahtuvaan lobbaukseen liittyy hankalia rajanvetoja, kuten Yli-Huttula nosti esille. Kuten Jokisipilä totesi, puolueiden sisäiseen toimintaan puuttuminen olisi demokratian toimivuuden kannalta kyseenalaista. Kuulemisiin osallistuvien tutkijoiden rooli herättää kysymyksiä, samoin puolueita lähellä olevien ajatuspajojen. Jatkoa ajatellen on syytä pohtia, milloin jokin toiminta katsotaan tekijästä riippumatta lobbaukseksi. Olisi erikoista, jos kuultavaksi kutsuttu asiantuntija olisi sanktion uhalla velvollinen rekisteröitymään.

Emilia Korkea-aho palasi vielä kysymykseen julkishallinnon roolista. Nyt ollaan perustamassa avoimuusrekisteriä eikä puuttumassa julkishallinnon sisäiseen kommunikaatioon. Tätä olisi syytä korostaa myös kommunikaatiossa ulospäin.

Heini Huotarinen totesi nyt käydyn keskustelun ilmentävän hyvin lobbauksen määrittelyn vaikeutta. Julkishallinnon ja puolueiden osalta tarvitaan nyansoidumpaa keskustelua. Yhdistysautonomian piiriin kuuluvat asiat ja puolueiden sisäinen toiminta on periaatteessa helppo rajata lobbaussääntelyn ulkopuolelle. Harmaan sävyjä ilmaantuu, kun tullaan sinänsä itsenäisiin, mutta puolueita lähellä oleviin ajatushautomoihin. Tutkija ei ole lobbari, kun hän käy kutsusta kuultavana eduskunnassa, mutta millaisissa tilanteissa hänet voitaisiin katsoa lobbariksi?

Puheenjohtaja ja Sami Demirbas yhtyivät näkemykseen nyansoidumman keskustelun tarpeesta. Demirbas totesi, että Howspace-työpajassa tunnistettiin monia useamman roolin omaavia toimijoita. Esimerkiksi poliitikko voi istua vaikuttajajärjestön hallituksessa. Mihin vedetään raja, kun kaikkea ei voida säännellä? Puheenjohtaja näki, että lobbarirekisterissä voisivat olla ne, jotka ovat itse omalla toiminnallaan pyrkineet vaikuttamaan. Kutsut virallisiin kuulemisiin voidaan nähdä osana lobbarirekisteriä täydentävää lainsäädännöllistä jalanjälkeä.

Tuomo Yli-Huttula tuki puheenjohtajan huomioita. Rajatapauksia tulee väistämättä vastaan. Mitä kauemmas mennään virkavastuun piiristä, sitä hankalampia rajanvetoja tulee vastaan. Professorit eivät voi marssia eduskuntaan ilman kutsua. Lisähaastetta tuovat kaksoisroolissa toimivat tahot: esim. suurella osalla kansanedustajista on myös jonkin liiton puheenjohtajuus.

Emilia Korkea-aho totesi, että lobbausta koskevassa tutkimuksessa tehdään rajanveto yksityisen ja julkisen väliin. Täytyy arvioida, kummalle puolelle toimija kuuluu. Tässä on selkeitä ja vähemmän selkeitä tapauksia.

Markku Jokisipilä antoi EU:n avoimuusrekisteriin liittyvän esimerkin: Turun kaupunki ja Varsinais-Suomen liitto kuuluvat ko. rekisteriin ja ajavat omia intressejään Brysselissä. Onko näiden tahojen toiminta Brysselissä erilaista kuin Helsingissä? Vastaus puoltaa tämän kaltaisten toimijoiden kuulumista rekisteröitymisvelvoitteen piiriin, vaikka rajanveto onkin hankalaa. Jokisipilä arveli, että eduskunnan käyttämät asiantuntijat tulevat vielä herättämään keskustelua. Joidenkin kutsuttujen asiantuntijoiden on katsottu esittäneen poliittisia kannanottoja. Osalla asiantuntijoista on myös poliittista taustaa – onnistuuko puoluepoliittisen roolin sammuttaminen kuulemistilanteessa? Jokisipilä piti tärkeänä myös keskustelua puolueita lähellä olevista ajatuspajoista. Osassa niistä on havaittavissa pyrkimystä ottaa etäisyyttä puolueeseen.

Puheenjohtaja kiitti hyvistä huomioista. Poliitikot eivät ole ainoita, joilla on poliittisia mielipiteitä tai puolueen jäsenkirja. Ihmisen toiminnan taustalla on aina jokin vaikutin; tästä on mahdoton täysin irtaantua, edes tieteessä. Pidetään tänään esitetyt huomiot mielessä ja jatketaan keskustelua.

1. **Ohjausryhmän kokoukseen vietävän esityksen läpikäynti**

Heini Huotarinen esitteli ohjausryhmän kokoukseen vietävän esityksen. Esitettävät asiat eivät ole uusia, vaan ne pohjautuvat työryhmän aiempaan työhön ja toimeksiantoon. Linjattavat asiat on tausta-asiakirjassa esitetty kysymysten ja vastausten kautta. Huotarinen toivotti kommentit tervetulleiksi.

1. Mitä lobbaus on? Miten se määritellään avoimuusrekisterissä?

Heini Huotarisen mukaan on tärkeä tuoda esille, ettei kaikki lobbaaminen tule kuulumaan avoimuusrekisterin soveltamisalaan.

Emilia Korkea-aho ehdotti, että tähän kohtaan lisättäisiin viittaus edustukselliseen demokratiaan. Korkea-ahon ehdotusta kannatettiin.

1. Mihin toimijoihin kohdistuva lobbaus kuuluisi avoimuusrekisterin soveltamisalaan?

Heini Huotarisen mukaan ohjausryhmältä haetaan tähän kysymykseen laajaa vastausta, jotta vältetään sääntelyaukkojen syntyminen. Toimeksiannon mukaisesti avoimuusrekisteriin rekisteröidään vaikuttamista, joka kohdistuu eduskuntaan, ministeriöihin ja valtionhallinnon virastoihin. On kiinnostavaa nähdä, tuleeko ohjausryhmältä ehdotuksia sääntelyn ulkopuolelle jätettävistä tahoista.

Tuomo Yli-Huttula ehdotti, että tässä kohdassa tuotaisiin selkeästi esille tarve harkita jo valmistelun aikana avoimuusrekisterin laajentamista alueelliselle ja kunnalliselle tasolle. Ehdotusta kannatettiin.

1. Onko avoimuusrekisterin lähtökohtana, että kaikki toimijat, jotka harjoittavat lobbaukseksi luokiteltua toimintaa, ovat sääntelyn piirissä?

Heini Huotarinen totesi tämän kysymyksen liittyvän siihen, valitaanko lobbaussääntelyn lähtökohdaksi toiminta vai toimijan status. Kansainvälisten esimerkkien perusteella ensiksi mainittu on suositeltavampi vaihtoehto. Tähän liittyy myös sanktioita koskeva pohdinta, mihin palataan tarkemmin syksyllä.

Emilia Korkea-aho esitti, että tästä kohdasta poistettaisiin viittaus lobbaukseen tavoitteellisena, suunnitelmallisena ja organisoituna toimintana. Työryhmässäkin on aiemmin ollut esillä, että näiden termien käyttö saattaa johtaa porsaanreikien syntymiseen. Sanktioiden osalta täytyy pitää mielessä suhteellisuusperiaate.

Salla Nazarenko kannatti Emilia Korkea-ahon muokkausehdotusta. Nazarenko pohti tulevan lobbarirekisterin resursointia – kai tähän on varauduttu?

Puheenjohtaja totesi, että toimeksiantoon kuuluu säätää, mille viranomaiselle valvonta kuuluu. Tämä viranomainen ei voine olla ministeriö.

Tuomo Yli-Huttula toivoi, ettei valmistelussa korostettaisi liiaksi rekisterin kurielementtiä. Sanktioilla on paikkansa, mutta kohtuullisuus on syytä pitää mielessä. Yli-Huttula puolsi pakollisuuden ja kannustavuuden yhdistelmää.

Puheenjohtaja totesi, että yksi valmistelutyön tavoite on vaikuttaa siihen, ettei lobbaamista nähtäisi yksinomaan negatiivisena ilmiönä, vaan eettisesti kestävänä ja sääntöihin perustuvana toimintana. Eri sidosryhmien kuuleminen valmistelun aikana on keskeistä, eikä sille haluta luoda esteitä.

Heini Huotarinen totesi työryhmän olevan rekisterin hengestä ja tausta-ajatuksesta samaa mieltä – tämä pitää välittää ohjausryhmälle.

1. Mitä tietoja avoimuusrekisteri sisältäisi?

Heini Huotarinen totesi, että avoimuusrekisterin tulisi sisältää ajantasaista tietoa lobbaajasta, lobbauskohteesta, käytettävistä keinoista ja resursseista. On myös tärkeää tehdä ero avoimuusrekisterin ja tapaamispäiväkirjan välille. Vapaaehtoista tapaamistietojen antamista voidaan selvittää.

Emilia Korkea-aho totesi, että avoimuusrekisteri ja tapaamispäiväkirja menevät helposti sekaisin ja esitti selvennystä tapaamispäiväkirjan pitämistä koskevaan kirjaukseen. Korkea-ahon ehdotusta kannatettiin.

Tuomo Yli-Huttula esitti, että tähän kohtaan lisättäisiin kirjaus hallinnollisen taakan kohtuullisena pysymisestä. Ehdotusta kannatettiin. Emilia Korkea-aho lisäsi, että kansainvälisten esimerkkien valossa voidaan arvioida, että hallinnollinen taakka pysyy kohtuullisena. Näin on jopa Irlannissa, missä rekisteröitymisvelvoite on hyvin laaja.

Heini Huotarinen totesi, että ohjausryhmälle on tärkeä viestiä, että myös olemassa olevia tietoja pystytään hyödyntämään; näin voidaan osaltaan keventää hallinnollista taakkaa. Jatketaan syksyllä pohdintaa vapaaehtoisesta tapaamistietojen antamisesta.

1. Sisältääkö lobbauksen määritelmä avoimuusrekisterissä sekä epävirallisia että virallisia kanavia pitkin tapahtuvan vaikuttamisen?

Heini Huotarinen muistutti, että joissain maissa, esim. Irlannissa, virallinen yhteydenpito on rajattu rekisterin ulkopuolelle.

Tuomo Yli-Huttulan pohdintaan siitä, avautuuko medianeutraaliuden käsite, puheenjohtaja vastasi, että tätä voidaan avata suullisesti. Puheenjohtaja katsoi, että virallisten kuulemisten asema kannattaa toistaiseksi jättää auki.

1. Kattaako avoimuusrekisterin soveltamisala ainoastaan suoran vaikuttamisen?

Heini Huotarinen totesi, että vastauksen ollessa kyllä, välillinen vaikuttaminen, jossa lobbaajan ja lobattavan välille ei synny suoraa yhteyttä, jäisi rekisterin ulkopuolelle.

Emilia Korkea-aho ehdotti tarkennusta, jonka mukaan välillinen vaikuttaminen voi tapahtua esim. median kautta. Ehdotusta kannatettiin.

Päädyttiin siihen, ettei asianajajien rooliin liittyviä kysymyksiä nosteta tässä asiakirjassa esille.

1. Jätetäänkö joitakin ei-ammattimaisia lobbaajia rekisterin ulkopuolelle?

Heini Huotarinen totesi, että tässä kohdassa nostettaisiin esille se, että avoimuusrekisterin tarkoitus ei ole hankaloittaa ruohonjuuritason kansalaistoimintaa. Toisaalta laajoihin rajauksiin liittyy riski sääntelyaukoista.

Hyväksyttiin ohjausryhmän kokoukseen vietävä esitys näin tarkennettuna.

1. **Muut asiat**

Muissa asioissa sovittiin, että juhannuksen jälkeen pidetään vielä yksi työryhmäkokous ennen kesätaukoa. Sihteeristö haarukoi sopivan ajankohdan.

Puheenjohtaja muistutti, että työryhmän jäsenet ovat tervetulleita ohjausryhmän kokoukseen 22.6. Lisäksi puheenjohtaja totesi, että tänään 12.6. on viimeinen päivä toimittaa hankehakemuksia lobbauksen nykytilaa koskevaan selvitykseen.

István Rytkönen esitteli lyhyesti suunnitelmaansa lainsäädännöllistä jalanjälkeä koskevaksi selvitykseksi. Tarkoitus on selvittää mm. mitä tietoja jo nyt on saatavilla sekä mitä relevanttia sääntelyä on olemassa ja kuinka hyvin sitä noudatetaan. Lisäksi selvityksessä on tarkoitus arvioida, miten avoimuusrekisteri pystyy korjaamaan havaittuja puutteita ja mihin se puolestaan ei taivu.

Puheenjohtaja totesi, että lainsäädännöllisen jalanjäljen selvittäminen on tärkeä osa tätä kokonaisuutta. Rytkösen selvitykseen palataan myöhemmin.

1. **Kokouksen päättäminen**

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 12:04.