Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä MUISTIO/13.1.2021

# Vaihtoehtoiset ehdotukset soveltamisalassa määriteltävistä lobbauskohteista

## Tausta

* Hallitusohjelmassa avoimuusrekisterilaille on asetettu tavoitteeksi päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen.
* Toimeksiannon mukaisesti avoimuusrekisteriin rekisteröidään valtion tason toimintaan kohdistuvaa vaikuttamista. Valmistelun tehtävänä on ollut tarkentaa määrittelyä lobbauskohteiden osalta.
* Ylimpien valtioelinten ja niiden hallinnon lisäksi valtio organisoi toimintaansa monessa organisaatiomuodossa, joita ovat virastot, liikelaitokset, osakeyhtiöt, rahastot, julkisoikeudelliset laitokset ja säätiöt.
* Pääsääntöisesti valtion tehtäviä hoidetaan valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa ja laitoksissa sekä muissa toimielimissä. Organisoitumista säätelevät perustuslain pykälät 119 ja 124, mutta käytännössä organisaatiomuotojen käyttö on ollut vuosikymmenien aikana vaihtelevaa, mikä tekee organisaatioiden vertailusta haastavaa.
* Tutkimusten ja kuulemisten valossa lobbaus kohdistuu useimmiten eduskuntaan ja ministeriöihin, mutta tapauskohtaisesti (esim. hävittäjähankinnat, väylähankkeet) myös muihin valtionhallinnon osiin. Tutkimuksen mukaan epäasiallista vaikuttamista tavataan kuitenkin kaiken tyyppisessä päätöksenteossa ja useilla eri hallinnon tasoilla (esim. hankintoihin liittyen).
* KV-esimerkkien ja suositusten perusteella lobbausrekisterien soveltamisalan tulisi kattaa mahdollisimman laajasti lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa, jotta sääntelyyn ei jäisi ilmeisiä aukkoja. Kuitenkaan mikään kv-esimerkki ei anna suoraan ratkaisua soveltamisalan laajuuteen Suomen avoimuusrekisterissä.

## Vaihtoehtoiset ehdotukset

### Ehdotus 1: Lobbauskohteeksi määritellään laajasti valtion tason toiminta

Rekisteröidään yhteydenpitoa, joka kohdistuu: ministereihin tai kansanedustajiin sekä näiden avustajiin, eduskunnan, ministeriöiden tai valtion virastojen virkamiehiin, eduskunnan alaisiin virastoihin, itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin tai valtion liikelaitoksiin, sekä soveltuvin osin valtion rahastoihin ja erikseen asetettuihin toimielimiin.

**Huomiot:**

* Soveltamisala kattaa lähes kaiken valtion tason toiminnan, jolloin lobbauskohteiden osalta ei syntyisi sääntelyaukkoja.
* Osa lobbauskohteista toimisi samalla toimialalla kuin moni yksityinen toimija (esim. KEVA) tai niiden hallintorakenteessa on myös lobbaajiksi luettavia toimijoita (esim. KELA). Lisäksi tulisi huomioida, että Kunnallinen työmarkkinalaitos on kunta-alan työnantajajärjestö.
* Yliopistojen – joiden organisaatiomuodoissa on eroavaisuuksia – asema olisi ratkaistava erikseen.

## Ehdotus 2: Lobbauskohteiksi määritellään eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot

Rekisteröidään yhteydenpitoa, joka kohdistuu: ministereihin ja kansanedustajiin sekä näiden avustajiin tai eduskunnan, ministeriöiden tai valtion virastojen virkamiehiin, sekä soveltuvin osin valtion rahastoihin ja erikseen asetettuihin toimielimiin.

**Huomiot:**

* Kattaa suurimman osan valtion tehtävien hoitamiseen liittyvästä toiminnasta, jolloin sääntelyyn ei jää merkittäviä sääntelyaukkoja lobbauskohteiden osalta.
* Rajauksen ulkopuolelle jää joitakin toimijoita, jotka käyttävät päätöksenteossaan huomattavaa toimialakohtaista valtaa (esim. Suomen Pankki ja sen alainen Finanssivalvonta, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Senaattikiinteistöt).

## Ehdotus 3: Lobbauskohteiksi määritellään eduskunta ja ministeriöt

Rekisteröidään yhteydenpitoa, joka kohdistuu: ministereihin tai kansanedustajiin sekä näiden avustajiin, tai eduskunnan ja ministeriöiden virkamiehiin, sekä soveltuvin osin valtion rahastoihin ja erikseen asetettuihin toimielimiin.

**Huomiot:**

* Kattaa yleisimmät ja merkittävimmät lainsäädäntövalmistelun lobbauskohteet, mutta jättää huomattavan sääntelyaukon, kun hallinnonalan toimijat jätetään kokonaan rekisterin ulkopuolelle.
* Avoimuusrekisteri kohdistuu ennen kaikkea lainsäädäntö- ja budjettiprosessiin.

## Yhteenveto

Ehdotus 3

Ehdotus 1

Ehdotus 2

* Ehdotukset 1 ja 2 ovat samansuuntaiset sääntelyn vaikutusten näkökulmasta. Kummassakin ehdotuksessa sääntelyn ulkopuolelle jäisi pääosin sellaisia toimijoita, joihin ei arvioida kohdistuvan merkittävää lobbausta.
* Ehdotus 3 poikkeaa kahdesta muusta ehdotuksesta, sillä siinä soveltamisalaan kuuluisi ainoastaan eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuva lobbaus. Soveltamisala kattaisi edelleen suuren osan lobbauksesta, mutta jättäisi kuitenkin sääntelyn ulkopuolelle myös useita sellaisia valtion hallinnon toimijoita, joihin arvioidaan kohdistuvan merkittävää lobbausintressiä.
* Ehdotuksia arvioitaessa on huomioitava, että tutkimusten ja kuulemisten perusteella suurin osa lobbauksesta kohdistuu eduskuntaan ja ministeriöihin. Näin ollen voidaan olettaa, ettei soveltamisalan ulottaminen laajemmin valtion hallintoon nosta merkittävässä määrin raportoitavien lobbaustoimenpiteiden määrää ja sitä kautta lobbausta harjoittavien toimijoiden hallinnollista taakkaa. Toisaalta soveltamisalan laajentamisen valtion virastoihin voidaan kuitenkin olettaa lisäävän kansalaisten luottamusta päätöksentekoprosesseihin ja auttavan epäasiallisen vaikuttamisen ennaltaehkäisyssä.
* Laajoissa sidosryhmäkuulemisissa on kannatettu eduskunnan, ministeriöiden ja virastojen sisällyttämistä soveltamisalan piiriin.

Työryhmäkokouksessa 12.1. työryhmän enemmistö kannatti soveltamisalan pitämistä mahdollisimman laajana siten, että ainakin hallinnonalan virastot sisällytettäisiin (ehdotus 2) soveltamisalan piiriin. Edunvalvontafoorumin edustaja kannatti ensisijaisesti lainsäädännön jalanjäljen avaamisen näkökulmasta soveltamisalan rajaamista eduskuntaan ja ministeriöihin (ehdotus 3), mutta tukee valtiohallinnon virastojen mukaan ottamista (ehdotus 2), mikäli taataan, ettei tavanomainen ja välttämätön yhteydenpito viranomaisiin vaikeudu eikä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö vaarannu. Edunvalvontafoorumin näkemyksen mukaan soveltamisalan laajennus voidaan toteuttaa myös vapaaehtoisuuteen pohjautuen.

**Minkä ehdotuksen pohjalta valmistelua tulisi jatkaa?**