

Asia: VN/4118/2019

## **Lausuntopyyntö parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilaiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Kannatatteko avoimuusrekisterin perustamista Suomeen?**

Kyllä

#### **Mikä esillä olevista kolmesta avoimuusrekisterin soveltamisalavaihtoehdosta tulisi valita (eli mihin tahoihin kohdistuvaa lobbausta ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea)?**

Eduskunta ja ministeriöt

#### **Yleiset huomiot esityksestä**

Rakennusteollisuus RT ry (RT) kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiasta.

Yleistä avoimuusrekisteristä

Vaikuttamistoiminnalla eli lobbauksella on tärkeä rooli yhteiskunnan toiminnassa: se lisää tiedonvaihtoa viranomaisten, poliittisten päättäjien kansalaisjärjestöjen ja elinkeinoelämän välillä, mahdollistaa ja varmistaa osaltaan erilaisten näkökulmien huomioon ottamisen päätöksenteossa ja auttaa takaamaan demokratian prosessien kattavuutta. Kuten parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnössäkkin todetaan, konsensuksen ja yhteisymmärryksen hakeminen vaikuttamistoiminnan kautta on omiaan vahvistamaan luottamusta poliittisiin instituutioihin. Samaan aikaan kun vaikuttamistoiminnan edellytykset on mahdollistettava osana päätöksentekoa ja yhteiskunnallista keskustelua, on erittäin tärkeää varmistaa, että vaikuttamistoiminta on avointa ja läpinäkyvää. Uuden lainsäädännön on mielestämme vastattava näihin molempiin tarpeisiin. Toisin sanoen yhtäältä on turvattava viranomaisten, poliittisten päättäjien ja intressitahojen vuoropuhelun vakiintuneet käytännöt, lainsäädännössä taatut vaikuttamismahdollisuudet ja -oikeudet sekä näille

selkeä toimintaympäristö ja toisaalta lisättävä tiedonsaantia eri tahojen vaikuttamistoiminnasta ja päätöksentekoon vaikuttavista intresseistä.

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen on mielestämme keskeinen keino sen varmistamiseksi, että vaikuttamistoimintaa kohtaan kansalaisten keskuudessa mahdollisesti tunnettua epäluuloa voitaisiin vähentää ja luottamusta sekä poliittista päätöksentekoa että vaikuttamistoimintaa kohtaan vahvistaa. Luottamusta ovat saattaneet heikentää vaikuttamistoiminnassa näkyvät trendit, joihin kuuluvat perinteisten kuulemismuotojen korvaantuminen epävirallisemmilla, erityisesti yksittäisten esimerkkitapausten kautta tiedotusvälineissä esille noussut pyöröovi-ilmiö sekä ammattimaisten vaikuttajaviestintämarkkinoiden reipas kasvu. Mietinnössä todetaankin, että perinteisten, tavallisesti määrämuotoisten valmistelu- ja kuulemismuotojen sijaan tulleet joustavammat ja epävirallisemmat yhteistyömuodot ovat olleet omiaan lisäämään yksittäisten toimijoiden vaikuttamismahdollisuuksia, kun yhteydenpito yksittäisten päättäjien ja valmistelusta vastaavien virkamiesten kanssa on yhä useammin suoraa. Tämä on saattanut johtaa siihen, että julkisen ja yksityisen raja valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa ei ole aina kovin selvä. Mietinnössä viitataan oikeuskanslerin Avoimen hallinnon toimintaohjelmaan antamaan lausuntoon (OKV/39/20/2019), jossa tämä on todennut, että nykyinen hallinto vaatii enenevässä määrin verkostoitumista ja yhteistyötä. Kun edellä mainittu otetaan huomioon, on huolehdittava siitä, että avoimuusrekisterilainsäädännöllä luodaan päätöksentekoon liittyvälle vuorovaikutukselle ja avoimuudelle toimivat, helposti sovellettavat, selkeät ja eri tahojen kannalta hyväksyttävät pelisäännöt.

## LAUSUNTO

### 1. Avoimuusrekisterin toimintaa kehittävästä neuvottelukunnasta

RT yhtyy mietinnön näkemykseen, että avoimuusrekisteriä koskevan lainsäädännön yhtenä tavoitteena tulee olla vaikuttamistoimintaa harjoittavien tahojen sitouttaminen noudattamaan yhteisiä toimintatapoja ja hyviä käytäntöjä. Mietinnössä ehdotetaan, että avoimuusrekisterin valvontavastuu annettaisiin Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja että se asettaisi neuvottelukunnan, jonka tehtävänä on seurata avoimuusrekisterin toimintaa, tehdä aloitteita toiminnan kehittämiseksi sekä toimia virallisena yhteistyöfoorumina lakiin liittyville sidosryhmille. Tämä on erittäin tarpeellinen ja kannatettava etenemistapa. Pidämme tärkeänä, että neuvottelukunnalla on aktiivinen rooli erilaisten käytännön ohjeiden ja suositusten laadinnassa.

Mielestämme tulee pyrkiä siihen, että avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö luo vakaan pohjan ja lähtökohdat hyvää vaikuttamistapaa linjaavalle neuvottelukunnalle. Neuvottelukunnan tulee olla riittävän laajapohjainen ja sinne tulee valita kattava edustus niin viranomaistahojen puolelta kuin vaikuttamistoimintaa harjoittavista edunvalvontajärjestöistä sekä ammattimaisista vaikuttamiseen liittyviä palveluja tuottavien toimijoiden piiristä. Laajapohjaiselle neuvottelukunnalle muodostuu toivottavasti näkyvä rooli vaikuttamistoiminnan itsesääntelyelimenä, jonka antamat ohjeet ja suositukset saavuttavat sellaisen aseman, että alan vastuulliset toimijat noudattavat niitä ilman sanktiojärjestelmiäkin. Vaikka ohjeet ja suositukset eivät luonnollisesti olisikaan velvoittavia, niiden vastainen toiminta olisi vastuullisesti toimiville vaikuttajatahoille huomattava riski ja mainehaitta, sillä uskottavuus on maineen varaan rakentuvalle toiminnalle äärimäisen tärkeää. Näin ohjeiden ja suositusten noudattamiseen syntyisi vahvat kannustimet, joita ei tarvitsisi tukea kurinpidollisilla menettelyillä kuin poikkeustapauksissa. Pidämme tärkeänä, että ensi vaiheessa keskistytäänkin

neuvontaan sanktioiden sijaan varsinkin kun laki on uusi ja menettelytavat eivät ole selkeitä ja vakiintuneita.

## 2 Avoimuusrekisterin soveltamisalasta

Parlamentaarisen työryhmän mietinnön mukaan laissa säädettäisiin rekisteröintivelvollisuus lobbausta tai lobbaukseen liittyvää konsulttitoimintaa harjoittaville yksityisille elinkeinonharjoittajille ja oikeushenkilöille, joiden toiminta on pitkäjänteistä tai suunnitelmallista. Kaikki satunnainen ja pienimuotoinen vaikuttamistoiminta sekä muun muassa asiointi viranomaisessa jäisivät rekisterin ulkopuolelle, ja rekisteröintivelvollisuuteen säädettäisiin muitakin rajoituksia. Yksityisistä elinkeinonharjoittajista eli toiminimiyrittäjistä rekisteröintivelvollisia olisivat ainoastaan ne, joiden elinkeinotoimintaan liittyy päätoimista vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa. RT kannattaa näitä rajoituksia.

Avoimuusrekisterivalmistelussa on tarkasteltu kolmea eri soveltamisalavaihtoehtoa: ensimmäiseksi sitä, että rekisteröimis- ja raportointivelvoitteen piiriin kuuluisi koko valtionhallinto, toiseksi sitä, että siihen kuuluisivat eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot, ja kolmanneksi, että siihen kuuluisivat eduskunta ja ministeriöt. Näitä kaikkia vaihtoehtoja on tarkasteltu mietinnössä siksi, että mikään niistä ei ole noussut selvästi muita suosituimmaksi hanketta valmistelleessa parlamentaarisessa työryhmässä, ja kaikille vaihtoehdoille on löytynyt kannatusta.

Soveltamisalan ulottaminen koko valtionhallintoon olisi laajin vaihtoehto ja saattaisi aiheuttaa erilaisia rajanveto-ongelmia, joita mietinnössä on tunnistettukin. Myös Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry on todennut lausunnossaan, että mikäli soveltamisala olisi hyvin laaja, tultaisiin helposti tilanteeseen, jossa osa valtion virastoista tai liikelaitoksista toimii itse sekä vaikuttajana että vaikuttamisen kohteena. Tämän vuoksi kannatamme maltillisempaa vaihtoehtoa, jossa soveltamisalaan kuuluisivat eduskunta ja ministeriöt. Tällöin soveltamisala kattaisi mietinnön mukaan yleisimmät ja merkittävimmät valmisteluprosessit ja lobbauskohteet.

RT kuitenkin katsoo, että myöhemmässä vaiheessa olisi syytä arvioida lain soveltamisalaan liittyen onko perusteltua eduskunnan ja ministeriöiden lisäksi syytä sisällyttää kuntatasolla tapahtuva vaikuttaminen, jota ei ole mietinnössä vaihtoehtona lähemmin tarkasteltu. Pohdinnassa arvioitavaksi tulee mielestämme seuraavat seikat: Kuntatasolla varsinkin suurissa kaupungeissa toimivat poliitikot ja virkamiehet käyttävät merkittävää julkista valtaa, ja heihin kohdistuu epäilemättä yhtä lailla vaikuttamistoimintaa kuin valtion tason toimijoihin. Edelleen samoja henkilöitä toimii usein sekä kunnallisen tason että valtion tason päätöksenteossa ja samaan aikaan useissa eri luottamustehtävissä, ja eron tekeminen erilaisten roolien välillä voi tosiasiallisesti olla hankalaa, kuten mietinnössä on tunnistettukin. Ei liene tarkoituksenmukaista, että vaikuttamistoiminnassa ja sen raportoinnissa olisi keinotekoisesti yritettävä erotella, missä roolissa tietty henkilö kulloinkin on tilanteissa, joissa häneen tai hänen edustamaansa tahoon kohdistuu vaikuttamista.

Joka tapauksessa siinä vaiheessa, kun avoimuusrekisterilain soveltamisesta ja rekisterin käytöstä olisi kertynyt riittävästi käytännön kokemusta, olisi aiheesta mielestämme välttämätöntä teettää arviointi, jossa tarkasteltaisiin lain toimivuutta, soveltamisalaa ja rekisterin käyttöä ja arvioitaisiin mahdollisia päivitys- ja muutostarpeita. Kuten mietinnössä kuvaillut esimerkit muista maista osoittavat, kaikkia lain vaikutuksia ei välttämättä pystytä kattavasti ennakoimaan vielä

lainvalmisteluprosessissa. Lisäksi jotkin käytännöt saattavat osoittautua toimimattomiksi tai väärin mitoitetuiksi suhteessa niillä saavutettavaan hyötyyn.

Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvasta toiminnasta säädettäisiin avoimuusrekisterilain 2 §:ssä, ja 3 §:ssä puolestaan säädettäisiin poikkeuksista ilmoitusvelvollisuuteen. 2 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan yhteydenpitoa, jossa pitkäjänteistä ja suunnitelmallista vaikuttamistoimintaa harjoittavan oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan edustaja on tarkoituksellisesti suoraan yhteydessä vaikuttamisen kohteeseen edistääkseen oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan haluamia intressejä. Tällaista yhteydenpitoa voi olla tapaaminen, puhelimitse soittaminen, sähköpostiviestittely tai muu näihin rinnastettava tapa. Momentissa ei määritellä tarkemmin yhteydenpidon tapaa, vaan säännös koskee kaikenlaisia yhteydenpidon tapoja.

Mielestämme lain perustelutekstissä tulisi antaa selkeitä esimerkkejä siitä, millainen yhteydenpito kuuluu ilmoitusvelvollisuuden piiriin ja millainen ei. Perusteluissa on kyllä annettu muutama esimerkki toiminnasta, jossa syntynyt yhteys on joko julkista, välillistä tai osittain tarkoituksetonta ja jollainen ei siksi synnyttäisi ilmoitusvelvollisuutta, mutta esimerkkejä olisi ehdottomasti tarpeen olla myös sellaisesta toiminnasta, jota ilmoittamisvelvollisuuden katsotaan koskevan. Koska 2 ja 3 §:ää luetaan kokonaisuutena, myös 3 §:n perusteluissa olisi otettava huomioon esimerkkien riittävä tarve, jotta raportointivelvollisuus ymmärretään oikein niiden keskuudessa, joita se koskee. Kuten Elinkeinoelämän keskusliitto on todennut lausunnossaan, jos esimerkkiluetteloiden tavoitteena on vähentää tulkinnanvaraa lain soveltamisessa, niin esimerkkiluetteloita olisi hyvä täydentää.

Esimerkkinä tulkinnanvaraisesta tilanteesta voisi olla paneelikeskustelu, joka järjestetään tiedotusvälineen tai tapahtumajärjestäjän aloitteesta eli muun tahon kuin vaikuttamistoimintaa pitkäjänteisesti tekevän toimijan aloitteesta, mutta jossa sekä vaikuttamistoiminnan kohteena olevat henkilöt että vaikuttamistoimintaa harjoittavat henkilöt keskustelevat toistensa kanssa moderaattorin johdolla vaikuttamistoiminnan piiriin kuuluvasta aiheesta. Tällainen keskustelu voitaisiin katsoa suoraksi yhteydenpidoksi, mutta suljettaisiinko se raportoinnin ulkopuolelle siksi, että aloitteentekijänä on joku muu kuin vaikuttamaan pyrkivä taho? Toinen esimerkki tulkinnanvaraisesta tilanteesta on urheilutapahtuma, jonka pääasiallinen tarkoitus on virkistäytyminen eli jossa ei ole mitään varsinaista työhön liittyvää agenda, mutta jossa osallistujina on sekä vaikuttamistoiminnan kohteena olevia että vaikuttamistoimintaa harjoittavia henkilöitä ja jotka saattavat ilman etukäteistä suunnitelmaa ja aikomusta vapaamuotoisesti alkaa keskustella keskenään vaikuttamistoimintaan liittyvästä aiheesta. Nämä esimerkit osoittavat, että perustelutekstissä olisi avattava säännösten tulkintatapaa nykyistä seikkaperäisemmin. Lisäksi olisi kenties paikallaan lisätä jonkinlainen tarkistuslista arviointikriteereistä, joiden avulla olisi mahdollista arvioida, kuuluuko jokin toiminta ilmoitusvelvollisuuden piiriin vai ei.

### 3. Avoimuusrekisterin toteutustavasta

Uusi lainsäädäntö tulee mietinnön mukaan kasvattamaan niiden toimijoiden hallinnollista työtä, jotka harjoittavat suunnitelmallista ja pitkäjänteistä vaikuttamistyötä. Tämä johtuisi siitä, että avoimuusrekisterilainsäädäntö velvoittaisi niitä raportoimaan vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä neuvonnasta määräajoin. Vaikuttamistoiminnan raportointi tapahtuisi kahdesti vuodessa ja vaikuttamistoimintaan käytettyjen resurssien raportointi kerran vuodessa, ja koska raportointia joutuisivat tekemään vain ne vaikuttajatahot, joiden toiminta on pitkäjänteistä tai suunnitelmallista. Mikäli raportointivelvoitteet toteutettaisiin mietinnössä esitetyn laajuusina, yhdyimme mietinnössä

esitettyyn arvioon siitä, että uusista velvoitteista aiheutuvan hallinnollisen taakan arvioidaan pysyvän kohtuullisena kaikille sääntelyn piiriin kuuluville toimijoille. Näemme, että avoimuusrekisterin tuomat hyödyt olisivat kokonaisuutena lisääntyneen työmäärän aiheuttamia haittoja suuremmat.

Vaikuttamistoimintaan käytettävien resurssien osalta lakiehdotuksen perustelutekstiin kaivattaisiin lisää esimerkkejä siitä, millä tarkkuustasolla resurssit tulisi raportoida. Lisäksi kaivattaisiin jonkinlaista selvennystä siihen, millä tavoin raportoitaisiin henkilöresurssien käyttö: esimerkiksi tuntimäärinä, henkilötyövuosina vai prosenttiosuuksina henkilöiden kokonaistyöajasta. Monissa järjestöissä on nimittäin tavanomaista, että samojen henkilöiden tehtäviin kuuluu sekä vaikuttamistyötä että muuta työtä, eikä työajan jakautumista näiden eri tarkoitusten välillä välttämättä ole ainakaan tähän asti eritelty kovin tarkasti.

Laissa ehdotetaan, että avoimuusrekisterin sisältämät tiedot julkaistaisiin kokonaisuudessaan avoimuusrekisteri.fi-palvelussa. RT kannattaa ehdotettua julkaisutapaa ja katsoo, että julkaisemisen käytännön toteutustapojen teknisistä seikoista linjaaminen olisi syytä jättää edellä mainitulle neuvottelukunnalle sekä valvovalle viranomaiselle. Olisi toimiva ratkaisu, että neuvottelukunta ja valvova viranomainen linjaisivat yhteistyössä käytännön ratkaisusta rekisterin testaus- ja käyttöönottovaiheissa, kuten Elinkeinoelämän keskusliitto on lausunnossaan ehdottanut.

#### 4. Lopuksi

RT toteaa, että se kannattaa avoimuusrekisteriä koskevan lain säätämistä ja edellä esitetyt näkemykset huomioon ottaen tukee lakiehdotusta sen keskeisiltä osilta. RT on jo varautunut avoimuusrekisteriä koskevan lainsäädännön voimaantuloon ja on paitsi rekisteröitynyt EU:n pakolliseen avoimuusrekisteriin, myös ottanut käyttöön sovelluksen, jonka avulla se pystyy kirjaamaan reaaliaikaisesti omat lobbauksen piiriin kuuluvat toimenpiteensä. Näin ollen RT ennakoii, että sen toimintaan ei vaadita merkittäviä muutoksia uuden sääntelyn voimaantullessa edellyttäen, että se olisi sisällöltään pääosin ehdotetun kaltaista.

Rakennusteollisuus RT ry

Alexi Randell

toimitusjohtaja

Kärkkäinen Anu  
Rakennusteollisuus RT ry