**Avoimuusrekisterivalmistelun työsuunnitelmaluonnos**

**Tehtävät**

Parlamentaarisen ohjausryhmän ja sen alaisuudessa toimivan työryhmän tehtävät on määritelty asettamismuistiossa.

Valmistelun tuloksena tulee antaa ehdotus Suomeen perustettavasta valtion tason toimintaa koskevasta lakisääteisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri), jossa asetetaan rekisteröintivelvoite lobbausta harjoittaville organisaatioille ja henkilöille. Ehdotuksessa tulee käsitellä ainakin alla olevia teemoja ja kysymyksiä.

* Ehdotuksessa tulee määritellä lobbaamisen käsite, lobbaamista harjoittavat henkilöt ja organisaatiot, lobbaamisen kohteet, rekisteröitävät tiedot, rekisterin toteutus, valvonta ja sanktiot.
* Ehdotuksessa tulee tarkastella vaihtoehtoisia sääntelymalleja ja arvioida niiden vaikutuksia.
* Ehdotuksessa tulee kuvata hyvä edunvalvontatapa.
* Ehdotuksessa tulee arvioida tarvetta tukea avoimuusrekisteriä muilla sääntelykeinoilla (mm. lainsäädännöllisen jalanjäljen vahvistaminen)
* Ehdotuksessa tulee arvioida tarvetta täydentää em. rekisteritietoja muista rekistereistä tai tietolähteistä saaduilla tiedoilla (mm. virkamiesten sidonnaisuus-, sivutoimi- ja karenssisopimustiedot, tiedot eduskunnan valiokuntakuulemisiin kutsutuista tahoista).

**Työn organisointi**

*Valmisteluelinten yhteiset kokoukset*

Ohjausryhmä ja työryhmä pitävät valmistelun aikana muutamia yhteisiä kokouksia, joita voidaan tarvittaessa sopia lisää. Alustavat kokoukset ja niiden aiheet:

* + - 1. Tilannekatsaus valmistelun etenemisestä (syyskuu 2020)
      2. Mietinnön luovuttaminen ministerille (kesäkuu 2021)

*Ohjausryhmätyöskentely*

Ohjausryhmä vastaa valmistelun ohjaamisesta ja linjauksista, jotka se tekee työryhmän tekemien esitysten pohjalta. Ohjausryhmä kokoontuu noin 5 kertaa valmistelun aikana, mutta voidaan tarvittaessa kutsua koolle useammin. Alustavat kokoukset ja niiden aiheet:

1. Lobbaamisen käsitteen, lobbaajien ja lobbaamisen kohteiden määrittely. Toimii samalla järjestäytymiskokouksena. (kesäkuu 2020)
2. Määrittelyn jatkotyöstäminen ja ohjaava keskustelu syksyn työhön (syyskuu 2020)
3. Alustava sääntelymalli (sis. muut sääntelykeinot), rekisteröitävät tiedot (sis. muut rekisteriaineistot/tietolähteet), rekisterin toteutus (toimeenpano & sanktiot) (marras-joulukuu 2020)
4. Lakipykälien ja perusteluiden käsittely (helmikuu 2021)
5. HE-muodossa annettavan mietinnön hyväksyntä (toukokuu 2021)

*Työryhmätyöskentely*

Työryhmä vastaa asettamispäätöksen mukaisten tehtävien valmistelusta ja tarvittavien linjausten hakemisesta ohjausryhmältä. Työryhmä kokoontuu säännöllisesti ja raportoi työn etenemisestä ohjausryhmälle. Alustavat kokoukset ja niiden aiheet:

* Työryhmäkokoukset:
  + - 1. Työryhmän järjestäytyminen, jossa käydään läpi tehtävänanto ja tietotarpeet sekä hyväksytään työsuunnitelma työryhmän osalta (maaliskuu 2020)
      2. Nykytilanteen arviointi sekä lobbausrekisterin kansainväliset mallit ja suositukset (huhtikuu 2020)
      3. Lobbaamisen käsitteen määrittely (huhtikuu 2020)
      4. Lobbaamista harjoittavien henkilöiden ja organisaatioiden määrittely (toukokuu 2020)
      5. Lobbaamisen kohteiden määrittely (toukokuu 2020)
      6. Ohjausryhmään vietävän ehdotuksen läpikäynti kuulemisten perusteella (kesäkuu 2020)
      7. Ohjausryhmän linjausten läpikäynti ja määrittelyiden jatkotyöstö (elokuu 2020)
      8. Rekisteröitävät tiedot ja muut rekisteriaineistot/tietolähteet (syyskuu 2020)
      9. Hyvä edunvalvontatapa (syyskuu 2020)
      10. Sääntelymalli ja muut sääntelykeinot & rekisterin toimeenpano ja sanktiot (lokakuu 2020)
      11. Ohjausryhmään vietävän ehdotuksen läpikäynti kuulemisten pohjalta (marraskuu 2020)
      12. Ohjausryhmän linjausten läpikäynti ja jatkotyöstö (joulukuu 2020)
      13. Lakipykälien ja perusteluiden ensimmäinen käsittely (tammikuuu 2021)
      14. Lakipykälien ja perusteluiden viimeistely kuulemisten perusteella ohjausryhmän ensimmäiseen käsittelyyn (helmikuu 2021)
      15. Ohjausryhmän linjausten läpikäynti ja jatkotyöstö ohjausryhmän toiseen käsittelyyn (maaliskuu 2021)
      16. Ohjausryhmän linjausten läpikäynti ja jatkotyöstö ohjausryhmän toiseenteen käsittelyyn (maaliskuu 2021)
      17. HE-luonnos (huhtikuu 2021)
      18. HE-luonnoksen viimeistely ohjausryhmään (toukokuu 2021)

*Sihteeristö*

Sihteeristö vastaa työskentelyn käytännön järjestelyistä, koordinoinnista yhteistyössä valmisteluelinten puheenjohtajien kanssa, työskentelymateriaalien tuottamisesta yhteistyössä työryhmän kanssa ja kuulemisten järjestämisestä. Sihteeristö raportoi Kansallisen demokratiaohjelman 2025 koordinaatioryhmälle, jonka tehtävänä on seurata hallitusohjelmassa olevien demokratia-aiheisten hankkeiden etenemistä.

**Määrärahat**

Avoimuusrekisterin valmisteluun on hallitusohjelmassa varattu määrärahaa, jota voidaan säädösvalmisteluvaiheessa käyttää mm. kuulemisten, selvitysten ja mahdollisten opintomatkojen toteuttamiseen.

**Tietotarpeet ja -lähteet**

Valmistelun näkökulmasta tietotarpeet voidaan jakaa kolmeen osa-alueeseen: nykytila ja sen arviointi, kansainvälinen vertailu ja ehdotukseen liittyvät vaikutukset ja oikeudelliset kysymykset.

Sihteeristö kerää tärkeimmistä tietolähteistä erillistä listaa, johon toivotaan työryhmältä täydennyksiä.

Alle on listattu joitain viimeaikaisia julkaisuja ja mahdollisia selvitystarpeita jaoteltuna em. kolmeen osa-alueeseen.

*Nykytila ja sen arviointi*

Suomalaisesta lobbauksesta ja lobbaussääntelyn tarpeesta on olemassa jonkin verran tutkimuksia ja selvityksiä, jotka toimivat pohjana nykytilan kuvaamisessa ja arvioimisessa. Viimeaikaisia julkaisuja ovat muun muassa:

* [Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa](https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=15502) (Kantola & Vesa, 2016)
* [Tsaarinaikaista avoimuutta?](https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2017/09/22/emilia-korkea-aho-tsaarinaikaista-avoimuutta/) (Korkea-aho, 2017)
* Collander, K. et al. (2017). Finland. Teoksessa Bitonti, A. – Harris, P. (toim.). Lobbying in Europe. Public Affairs and the Lobbying Industry in 28 EU Countries. London: Palgrave McMillan.
* [Lobbaus, valta ja terveysala – eurooppalainen näkemys](https://lsv.fi/parasol/wp-content/uploads/2017/10/LSV_lobbaus_web.pdf). (Lääkärin sosiaalinen vastuu ja Transparency International Suomi, 2017).
* [Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä](https://www.utupub.fi/handle/10024/146518). Tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968-2011. (Anders Blom, 2018)
* A Stronghold of Routine Corporatism? The Involvement of Interest Groups in Policy Making in Finland. Vesa, J. A., Kantola, A. & Binderkrantz, A. S., Dec 2018, In : Scandinavian Political Studies. 41, 4, p. 239-262 24 p .Research output: Contribution to journal › Article › Scientific › peer-review
* [Lobbausrekisterin kansainväliset mallit](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161047/57-2018-Lobbarirekisterin%20kansainvaliset%20mallit.pdf?sequence=1&isAllowed=y). (Korkea-aho & Tiensuu, 2018)
* Buying media-savviness? Interest groups as clients of public affairs consultants.

Vesa, J. & Karimo, A., 2019, julkaisussa : Interest Groups & Advocacy. 8, 4, s. 552–578

* [Clapping with one hand: An Analysis of Finnish lobbying regulation](http://www.transparency.fi/wp-content/uploads/2019/12/Clapping-with-one-hand-an-analysis-of-Finnish-lobbying-regulations.pdf) (Tommi Niinimäki, Transparency Suomi, 2019)
* Korruptio Suomessa. (Salla Nazarenko & työryhmä, 2019)

Tarjolla olevalla kirjallisuudella on mahdollista luoda kokonaiskuva nykytilanteesta. Suurin haaste liittyy lobbauksen yleisyyden, ketkä lobbaavat ja kuinka paljon, ja lainsäädännöllisen jalanjäljen arviointiin. Näiden osalta voidaan tarvita lisäselvityksiä. Muun muassa lainsäädännöllisen jalanjäljen osalta on tarvetta arvioida, miten lainsäädännöllinen jalanjälki toteutuu eri lainvalmisteluprosessin vaiheissa. Lobbauksen yleisyys tulee arvioituvaksi viimeistään ehdotettavan lainsäädännön vaikutuksia arvioitaessa, eli ketä lainsäädäntö tulee koskemaan ja miten se heihin vaikuttaa.

Lisäksi tällä hetkellä on käynnissä useita tutkimus- ja selvityshankkeita, joiden tuottamaa tietoa voidaan mahdollisesti hyödyntää valmistelussa. Näitä ovat mm.

* [Jyväskylän yliopiston tutkimushanke, jossa tutkitaan journalisteja lobbauskohteina](https://www.jyu.fi/hytk/fi/laitokset/kivi/tutkimus/hankkeet/medialobbaus).
* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan alainen (TEAS) hanke, jossa tutkitaan suomalaisen kansalaisyhteiskunnan muutosta.
* Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamat suomalaista demokratiaa ja päätöksentekoa tutkivat tutkimushankkeet ([CORE](http://www.collaboration.fi/), [PALO](https://paloresearch.fi/), [BIBU](https://bibu.fi/), [ALL-YOUTH](https://www.allyouthstn.fi/)).

*Kansainvälinen vertailu*

Kansainvälisiä lobbausrekisterimalleja ja lobbaussääntelyyn liittyviä suosituksia on kuvattu kattavasti 2018 ilmestyneessä [Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvityksessä](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161047/57-2018-Lobbarirekisterin%20kansainvaliset%20mallit.pdf?sequence=1&isAllowed=y), joka toteutettiin osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa (TEAS). Selvityksessä tarkastellaan EU:n, Irlannin, Ison-Britannian, Itävallan ja Yhdysvaltain lobbarirekisterejä kolmesta näkökulmasta: 1) suhde kansainvälisiin suosituksiin, 2) viranomaistoiminnan rooli ja 3) hyödyt ja haitat. Selvityksessä kuvataan myös Suomen tilannetta ja nostetaan esille minkälaisiin asioihin Suomessa tulisi kiinnittää huomiota rekisteriä perustettaessa. Tehtyä selvitystä tulisi täydentää kansainvälisten esimerkkien osalta ainakin seuraavasti:

* Lobbaussääntelyn kansainvälinen kehittyminen, etenkin 2010-luvulla saadut kokemukset, tulisi kuvata tarkemmin. Lähdeaineistona voidaan käyttää vuonna 2019 julkaistua teosta Regulating lobbying: A global comparison, 2nd edition, joka kattaa kuvaukset kaikista nykyisistä lobbaussääntelymalleista ja niiden kehittymisestä.
* Päivittää selvityksessä käsiteltyjen rekistereiden muutokset (esim. Itävallan ja EU:n osalta).
* Päivitys Pohjoismaiden tilanteeseen (mm. Islanti harkitsemassa lobbausrekisterin käyttöönottoa)

*Ehdotukseen liittyvät vaikutukset ja oikeudelliset kysymykset*

Nämä täsmentyvät valmistelun edetessä, mutta ensisijaisesti merkittäviä vaikutuksia tulee olemaan yhteiskunnallisten vaikutusten osalta, minkä lisäksi esityksellä voi olla ainakin joitain taloudellisia ja viranomaisvaikutuksia. Oikeudelliset kysymykset liittyvät mm. perusoikeuksiin ja tietosuojaan.

**Kuuleminen & viestintä**

Kuulemisella ja viestinnällä on hankkeessa suuri merkitys niin valmistelun onnistumisen kuin lainsäädännön toimeenpanon kannalta. Näillä sitoutetaan eri sidosryhmät, millä on kansainvälisten esimerkkien valossa keskeinen merkitys onnistuneessa lobbauslainsäännössä. Mikäli sitouttaminen epäonnistuu, voi se vaikeuttaa valmistelun toimeenpanoa ja heikentää merkittävästi tulevan lobbaussääntelyn vaikuttavuutta. Tällä taas voi olla jopa haitallisia vaikutuksia koettuun luottamukseen poliittista järjestelmää kohtaan, mikä Suomessa on ollut perinteisesti vahvaa.

Hallitusohjelmakirjauksen mukaan valmistelu tulee tehdä tiiviissä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa, asia nostetaan esille myös asettamismuistiossa. Sen lisäksi että työryhmään osallistuu useampia edunvalvonnan asiantuntijoita, työryhmä tulee kuulemaan laaja-alaisesti sidosryhmäkenttää läpi valmistelun. Parlamentaarinen ohjausryhmä varmistaa sen, että kansanedustuslaitos on myös tiiviisti osana valmistelua.

Valmisteluprosessi tulee olemaan tulevan lain luonteen huomioidenkin korostetun avoin. Tarkoituksena on, että kuuleminen ohjaa valmisteluprosessia ja tuottaa valmisteluun sekä tarvittavaa tietoa että välittää tietoa edunvalvontakentälle. Tällä pyritään jo valmistelun alkuvaiheesta lähtien informoimaan ja osallistamaan lainsäädännön kohteena oleva edunvalvontakenttä, jotta tulevan ehdotuksen hyväksyttävyys olisi korkea ja toimeenpano mahdollisimman sujuva lain voimaanastumisesta lähtien.

Sidosryhmäkentän laajuus ja asian ympärillä käytävä julkinen keskustelu huomioiden viestinnän tulee olla alusta lähtein aktiivista, jotta valmistelun tilanne ja tehtävät valinnat saavuttavat sekä lainsäännön kohteena suoraan ja välillisesti oleva tahot sekä laajemman yleisön. Asiasta tullaan mitä todennäköisemmin käymään keskustelua julkisuudessa, jolloin aktiivisella viestinnällä ja avoimuudella pyritään myös takamaan valmisteluelimille työrauha ja hallitsemaan asiaan liittyviä odotuksia.

Valmistelun seurattavuuden ja käsiteltävän aiheen huomioiden, kuulemisen dokumentointiin tulee kiinnittää erityistä huomioita. Lausuntotiivistelmän lisäksi, kaikki valmistelun aikana tehdyt kuulemiset dokumentoidaan ja julkaistaan muun asiakirja-aineiston oheen.

*Tunnistetut sidosryhmät:*

* Päättäjät ja viranomaiset
* Edunvalvontajärjestöt (sis. työmarkkinajärjestöt)
* Kansalaisjärjestöt (sis. avoimuutta ajavat järjestöt)
* Tutkijat
* Vaikuttajaviestintätoimistot ja niiden asiakkaat
* Yritykset
* Asianajajat ja asianajotoimistot (sekä niiden asiakkaat)
* Media ja kansalaiset

*Kuulemismenetelmät ja -prosessi*

Kuulemisprosessissa on ajateltu käytettävän seuraavia menetelmiä:

* Alkuun sijoitettu verkkopohjainen avaus- ja kuulemistilaisuus, jossa pääasiallinen tarkoitus on informoida sidosryhmäkenttää tulevasta valmistelusta ja antaa mahdollisuus suunnitelman kommentointiin. (huhtikuu 2020)
* Verkkokuuleminen, jolla tarjotaan mahdollisuus sekä kansalaisille että alueellisille toimijoille osallistua valmisteluun. (huhtikuu 2020)
* Työpajat, joissa työstetään työryhmävalmistelun tahtiin siellä käsiteltäviä kysymyksiä ja ehdotuksia. Voidaan joutua korvaamaan verkkopohjaisella kuulemisella, mikäli suurempien tilaisuuksien pitäminen on edelleen kielletty toukokuun jälkeen.
  + Ensimmäisessä työpajassa työstetään työryhmän ehdotusta lobbauksen, lobbarin ja lobbauksen kohteen määritelmästä (kesäkuu 2020)
  + Toisessa työpajassa työstetään työryhmän ehdotusta rekisteritiedoista, hyödynnettävistä muista rekistereistä ja hyvästä edunvalvontatavasta. Lisäksi kerrotaan ohjausryhmän tekemistä linjauksista määrittelyiden osalta sekä keskustellaan muista sääntelykeinoista. (lokakuu 2020)
  + Kolmas työpaja keväällä 2021?
* Täydentävät kuulemismenetelmät, joita käytetään tarvittaessa kohdennettujen kuulemisten tekemiseen erityiskysymyksistä (esim. valvontaviranomaisen tehtäviin liittyvissä kysymyksissä).
  + Ryhmä- tai yksilöhaastattelut
  + Neuvottelut
  + Asiantuntijakuulemiset
* Prosessin lopuksi ehdotus lähtee lausuntokierrokselle, josta viestitään laajasti.

*Lakisääteiset kuulemisvelvoitteet*

* Tietosuojakysymysten osalta mitä todennäköisimmin syntyy tietosuoja-asetuksen 36(4) artiklan mukainen lakisääteinen velvoite kuulla tietosuojavaltuutettua valmistelun aikana.
* Muita?

*Kuulemisprosessin eteneminen*

Työryhmän ehdotus rekisteritiedoista ja hyvästä edunvalvonnasta

Työryhmän ehdotus määrittelyistä

Valmis HE-luonnos

4/2020

10/2020

7/2021-9/2021

6/2020

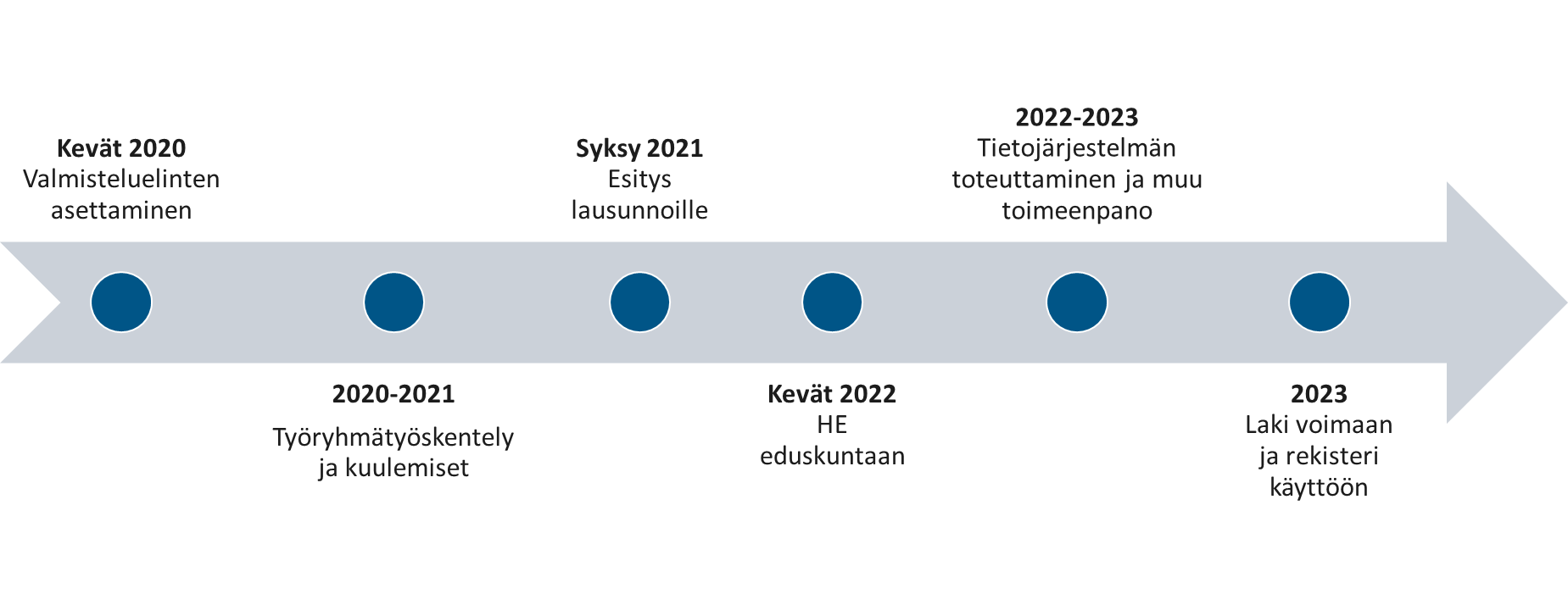
Täydentävät kuulemismenettelyt

*Viestintäsuunnitelma*

Viestinnän tulee olla aktiivista ja monikanavaista läpi valmistelun:

* Valtioneuvoston hanketietojärjestelmä toimii ensisijaisena tietolähteenä, josta valmistelua voi seurata. Sinne viedään valmistelumateriaalit, tieto valmisteluelimistä ja kuvataan valmistelun eteneminen (esim. kuulemiset). <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019>
* Hallitusohjelman toimeenpanoon ja seurantaan liittyvät viestintätoimet liittävät valmistelun osaksi hallituksen toimintaa ja tuovat valmistelulle näkyvyyttä.
* Valmistelun eri vaiheissa tullaan julkaisemaan tiedotteita/uutisia, joissa kerrotaan valmistelun etenemisestä.
  + Valmistelun aloittamisesta lähtee demo-ohjelmatiedotteen lisäksi erillinen tiedote/uutinen, jossa kerrotaan valmistelun lähtökohdista.
* Valmistelun aikana tullaan tarvittaessa julkaisemaan kirjoitukset, joilla pyritään osallistumaan julkisuudessa käytävään keskustelua:
  + OM-blogin hyödyntäminen (esim. kuulemistilaisuuksien jälkeen)
  + Muut kanavat (esim. sidosryhmien kanavat, media)
* SOME
  + Twitterissä käytetään hastageja #avoimuusrekisteri ja #lobbaus
  + OM-kanavien kautta jaetaan yleisviestit ja vastataan mahdollisiin kysymyksiin
* Sidosryhmiä tulee pyrkiä hyödyntämään viestinviejinä kentällä (esimerkiksi Edunvalvontafoorumin ja KANEn hyödyntäminen)

**Hankkeen kokonaisaikataulu**

****