Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 10.9.2020

Rekisteröintimenettely ja rekisteröitävät tiedot

**KV-esimerkit**

Euroopan neuvoston suosituksen mukaan rekisteriin syötetyn tiedon tulisi olla perusteltua ja yksityiskohtaista. Lobbareiden tulee olla vastuussa siitä, että rekisterin sisältämä tieto on oikeaa ja ajantasaista. Lobbarirekisterin tulisi olla helposti löydettävissä ja käytettävissä. Sen tulisi olla saatavilla sähköisessä muodossa ja sen käytön tulisi olla maksutonta. Rekisterin ylläpidossa tulee huomioida henkilötietojen suoja. Minimivaatimuksena tulisi olla nimi ja yhteystiedot, lobbauksen kohde ja asiakkaan tai työnantajan henkilöllisyys soveltuvin osin. Myös muuta tietoa voidaan rekisteriin sisällyttää, jos se on mahdollista kansallisten sääntöjen mukaan ja jos tällainen tieto edistää läpinäkyvyyttä.

Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvityksessä olleiden maiden rekisteritiedot:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Perustiedot | Edistettävät asiat | Asiakkaat | Rahoitustiedot | Päätöksentekijä |
| EU | x | x | x | x | - |
| Irlanti | x | x | x | - | x |
| Iso-Britannia | x | - | x | - | - |
| Itävalta | x | x1 | x2 | x | - |
| USA | x | x | x | x | -3 |

1 Ei julkista tietoa. Lisäksi velvollisuus raportoida toimeksiannoista ja toimeksiantajasta koskee ainoastaan osastoon A kuuluvia edunvalvojia.

2 Ei julkista tietoa.

3 5 LD-2-raporttiin sisältyy kuitenkin tieto siitä, onko rekisteröintivelvollisen palveluksessa oleva lobbari ollut yhteydessä edustajainhuoneeseen, senaattiin tai liittovaltion virastoon.

Rekistereiden sisältämät perustiedot ovat melko samankaltaisia. Ne sisältävät hieman vaihtelevasti seuraavia tietoja:

* tunnistetieto, organisaation nimi, yhteystiedot, verkkosivut ja toimipisteet;
* vastuuhenkilöt (esim. hallituksen jäsenet) ja lobbaukseen osallistuvat ja siitä vastaavat henkilöt;
* toimiala ja tehtävät/pääasiallinen toiminta
* jäsenyydet erilaisissa yhteenliittymissä tai jäsenet, mikäli kyseessä on yhteenliittymä

Tarkempien tietojen osalta vaihtelevuutta on enemmän:

* Kaikki rekisterit sisältävät tiedot toimeksiantajasta eli asiakkaasta. Asiakkaan osalta tulee kertoa useimmiten samat tiedot kuin rekisterivelvollinen on kertonut itsestään.
* Kaikki muut rekisterit, lukuun ottamatta Iso-Britannian, sisältävät tiedon edistettävistä asioista. Nämä voidaan kertoa yksityiskohtaisesti (Irlannissa kerrotaan jokaisen tapaamisen aihe) tai yleisemmällä tasolla (EU:ssa kerrotaan esimerkiksi lainsäädäntöhanke tai toimintapolitiikka, johon vaikuttaminen kohdistuu; Itävallassa konsulttitoimijat kertovat toimeksiannon tavoitteet; Yhdysvalloissa kerrotaan lobbauksen intressialueista tai kohteista/tavoitteista, kuten tiettyyn politiikka- tai lainsäädäntötoimeen vaikuttaminen).
* Rahoitustietojen osalta vaihtelu on merkittävämpää. EU:n, Itävallan ja Yhdysvaltojen rekisterit sisältävät rahoitustietoja, kuten lobbauksesta aiheutuvat kulut, lobbaukseen liittyvä liikevaihto ja yksittäisten asiakkaiden maksamat summat.
* Ainoastaan Irlannin rekisteri sisältää tiedon lobbauksen kohteena olevista henkilöistä (päätöksentekijä), joihin on oltu yhteydessä. Tiedoissa tulee ilmetä henkilön nimi, tehtävä/titteli ja keskusteltu aihe.

Kaikissa verrokkimaissa, lukuun ottamatta Yhdysvaltoja, jossa rekisteröityminen tulee tehdä 45 päivän sisällä toimeksiannon alkamisesta, rekisteröityminen tapahtuu ennen lobbaustoiminnan aloittamista. Lisäksi jokainen rekisteri sisältää velvollisuuden päivittää rekisteritietoja. Päivittämisväli vaihtelee, mutta pisimmilläänkin se on noin kerran 1-1.5 vuodessa. On myös huomioitavaa, että pakollisia rekistereitä päivitetään tiiviimmin kuin EU:n vapaaehtoisuuteen perustuvaa rekisteriä. Yleinen päivitysväli pakollisilla rekistereillä on noin 3-4 kuukauden välein. Joissain tapauksissa tietoja päivitetään myös eriaikaisesti, kuten Itävallan rekisterissä, jossa muutoksia tulee päivittää 3 viikon sisään, mutta rahoitustiedot ja lobbaukseen liittyvien henkilöiden määrä päivitetään huomattavasti 9 kk tilikauden päättymisen jälkeen.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Rekisteröityminen** | **Päivittäminen** |
| EU | Vapaaehtoista, edut tulevat vasta rekisteröitymisen jälkeen. | Kerran vuodessa, minkä jälkeen on noin 6 kk aikaa päivittää tiedot |
| Irlanti | Ennen lobbaustoiminnan aloittamista | 4 kk välein raportointijakso (kesto n. 20 päivää) |
| Iso-Britannia | Ennen lobbaustoiminnan aloittamista | 3 kk välein rekisteröitymisestä lähtien |
| Itävalta | Ennen toimeksiannon hyväksymistä | 3 viikkoa, jos muutoksia (esim. uudet toimeksiannot); rahoitustiedot ja lobbaukseen osallistuvien henkilöiden määrä viimeistään 9kk päästä tilikauden päätyttyä; Itsehallintoelimet ja intressiryhmän voivat antaa tiedot ulkoisella sivulla |
| Yhdysvallat | 45 päivän kuluessa toimeksiannosta | 3 kk välein |

**Tausta**

Ohjausryhmän keväällä hyväksymässä muistiossa ehdotettiin alustavasti, että lobbausrekisterin tulee sisältää riittävästi ajantasaista tietoa lobbaajasta, lobbauskohteesta, käytettävistä keinoista ja resursseista. Tärkeänä nähtiin myös se, että hallinnollinen taakka pysyy kohtuullisena. Myös kevään kuulemisissa korostettiin rekisteröitävien tietojen riittävää laadukkuutta, jotta rekisteri lisäisi aidosti läpinäkyvyyttä ja olisi uskottava.

**Ehdotus**

Lähtökohtana rekisteröintimenettelylle on, että se rakentuu kolmiportaisesti: rekisteröityminen, tietojen päivittäminen ja rekisteristä poistuminen. Kaikissa kohdissa toimitaan ilmoitusmenettelyllä siten, että toimintaa tarkastetaan/valvotaan ainoastaan jälkikäteisillä tarkastuksilla, joissa voidaan hyödyntää mahdollisuuksien mukaan automatiikkaa. Irlannin rekisteriviranomaisten mukaan Irlannin lobbausrekisterissä oleva etukäteistarkastus rekisteröitymisen yhteydessä on kuormittanut valvontaviranomaista merkittävästi. Kuormitus voi myös pahimmillaan viivästyttää rekisteröitymistä, jonka tulisi olla mahdollisimman nopeaa ja vaivatonta, jotta se voidaan tehdä ennen lobbaustoiminnan aloittamista.

Rekisteritiedot voidaan jakaa kahteen osaan:

* Perustietoihin, jotka annetaan rekisteröitymisen yhteydessä ja päivitetään ainoastaan niiden muuttuessa.
* Toimintaa koskevat tiedot, joita päivitetään tietyn väliajoin. Näitä ovat tiedot lobbauskohteista, toimeksiannoista ja asiakkaista, käytetyistä resursseista ja lobbaustapahtumista.

Rekisteröityminen tapahtuu ennen lobbaustoiminnan aloittamista tehtävällä perusilmoituksella, jossa annetaan lobbaajasta perustiedot. Tämän jälkeen rekisteröitynyt taho päivittää toimintaa koskevia tietojaan raportoimalla niitä säännöllisesti rekisteriin. Toiminnan päättyessä rekisteröitynyt toimija tekee ilmoituksen toiminnan päättymisestä, jolloin toimija poistetaan rekisteristä.

1. **Rekisteröintimenettely**

*Ennen yhteydenpidon tai siihen liittyvän neuvonnan tai tilaamisen aloittamista tehdään rekisteriviranomaiselle rekisteriin merkitsemistä varten ilmoitus, joka sisältää toimijaa koskevat perustiedot (perusilmoitus).*

*Rekisteriviranomainen käsittelee ilmoituksen ja merkitsee sen johdosta toimijan avoimuusrekisteriin.*

Rekisterivelvollisen on rekisteröidyttävä ennen yhteydenpidon aloittamista. Tällä pyritään siihen, että avoimuusrekisteri tarjoaa ajantasaista tietoa lobbaajista. Samalla vaikuttamisen kohteet saavat tietoa eri toimijoista, jotka pyrkivät vaikuttamaan heihin tai avustavat vaikuttamisessa.

Perusilmoituksessa ei vielä anneta tietoa varsinaisesta yhteydenpidosta, vaan tämä tehdään vasta tietojen päivittämisen yhteydessä. Tällä korostetaan myös sitä, että avoimuusrekisteriin rekisteröidään ensisijaisesti suunnitelmallista ja säännöllistä yhteydenpitoa erotuksena satunnaisesta yhteydenpidosta.

Rekisteriviranomainen käsittelee ilmoituksen mahdollisimman kevyellä menettelyllä. Rekisterivelvollisen ei tarvitse jäädä odottamaan viranomaisen hyväksyntää, koska kyseessä on ilmoitusmenettely.

1. **Tietojen ajantasaisuus ja oikeellisuus**

*Rekisterivelvollinen vastaa rekisterissä olevien tietojen ajantasaisuudesta ja oikeellisuudesta.*

*Rekisterivelvollisen on viipymättä ilmoitettava avoimuusrekisteriin merkittyjen perustietojen muutoksista (perusilmoitus).*

*Rekisterivelvollisen on ilmoitettava (toimintailmoitus) kolme kertaa vuodessa toiminnastaan raportointijakson aikana. Ilmoitus tehdään jälkikäteen.*

Rekisterivelvollinen on vastuussa siitä, että annetut tiedot ovat ajantasaisia ja oikeita. Rekisteriviranomainen ei tarkista tietojen oikeellisuutta rekisteröitymisen yhteydessä, vaan rekisterivelvollinen velvoitetaan vahvistamaan tietojen oikeellisuus. Näiden velvoitteiden laiminlyönnistä sanktioitaisiin.

Perustietoja tulee päivittää viipymättä, mikäli ne muuttuvat. Tällä pyritään siihen, ettei rekisteri sisällä vääriä tai vanhentuneita tietoja rekisteröityneestä tahosta. Tällaiset tiedot olisivat omiaan vähentämään rekisterin luotettavuutta.

Yhteydenpitoon, sen avustamiseen tai yhteydenpitoon liittyvän toimeksiannon antamiseen liittyviä tietoja tulisi päivittää kolme kertaa vuodessa. Raportointijaksot olisivat kaikille samat. Kiinteät raportointikuukaudet mahdollistavat raportointitoiminnan paremman organisoimisen ja tekevät eri toimijoiden raportoinnista säännönmukaisempaa, mikä taas parantaa rekisterin seurattavuutta ja toimivuutta, kun toimijoiden tiedot päivittyvät samanaikaisesti.

1. **Rekisterin sisältämät tiedot**

*Avoimuusrekisteriin on ilmoitettava seuraavat perustiedot (perusilmoitus):*

1. *yksityisen elinkeinonharjoittajan toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero;*
2. *oikeushenkilön toiminimi, mahdollinen aputoiminimi, yritys- ja yhteisötunnus tai muu vastaava tunniste sekä* *yhteystietoina sähköpostiosoite tai postiosoite ja puhelinnumero;*
3. *toiminnan luonnetta ilmaiseva tieto;*
4. *rekisteröinnin päivämäärä;*
5. *tieto toiminnan lopettamisesta ja ajankohta;*
6. *tieto toiminnan uudelleen aloittamisesta ja ajankohta.*

*sekä seuraavat yhteydenpitoa koskevat tiedot (toimintailmoitus raportointijaksosta):*

1. *yhteydenpidon kohteet yksilöitynä;*
2. *yhteydenpidon määrät per kohde;*
3. *yhteydenpidon aiheet, tavat ja ajankohdat per kohde;*
4. *arvio raportointijaksolla yhteydenpitoon käytetystä rahamäärästä tai toimeksiantojen rahamääräisestä koosta;*
5. *vaikuttamistoiminta muiden yhteisöjen kautta;*
6. *sekä tieto toimeksiantajasta tai toimeksiannon toteuttajasta, jos yhteydenpito tehdään kolmannen osapuolen toimesta.*

*ja avustamista koskevat tiedot:*

1. *yhteydenpitoon liittyvästä neuvosta ilmoitetaan neuvonnan kohde, aihe ja ajankohta.*

*Jos raportointijakson aikana rekisterivelvollisella ei ole ollut lain soveltamisalan mukaista toimintaa, tulee tästä ilmoittaa toimintailmoituksessa.*

Perustietojen osalta noudatettaisiin pitkälti samaa linjaa kuin muiden maiden rekistereissä. Tietojen päätarkoituksena on yksilöidä toimija ja kertoa tästä keskeiset tiedot, jotta lobbauksen kohteet ja yleisö voivat tunnistaa toimijan ja saada tietoa toiminnan luonteesta.

Perutiedoissa annettaisiin myös tietoa erilaisista jäsenyyksistä. Jäsenyyksillä tarkoitettaisiin esimerkiksi kuulumista ammatilliseen yhdistykseen tai verkostoon. Jäsenyyksillä ei tarkoiteta yksityisen elinkeinoharjoittajan tai oikeushenkilön palveluksessa olevan henkilön henkilökohtaisia jäsenyyksiä, pois lukien yksityisen elinkeinonharjoittajan niitä jäsenyyksiä, jotka liittyvät suoraan elinkeinoin harjoittamiseen.

Rekisteriin merkittäisiin rekisteröintipäivän lisäksi myös toiminnan lopettaminen ja mahdollinen uudelleen aloittaminen. Toimijaa ei poistettaisi rekisteristä, mutta tietoihin merkittäisiin lobbaustoiminnan päättyneen. Rekisteriin tulisi merkitä myös uudelleen aloittaminen, jolloin vanhat tiedot voitaisiin yhdistää suoraan uusiin ja näin syntyisi kokonaiskuva toimijan harjoittamasta toiminnasta. Tärkeää olisi tällöin tunnistaa, että kyseessä on sama toimija, eikä esimerkiksi samalla nimellä aloittava toinen toimija.

Toimintaa koskevat tiedot

Toimintaa koskevat tiedot raportoitaisiin yhteydenpidon kohde kerrallaan siten, että kohde olisi yksilöitävissä. Henkilön tarkkuudella yksilöitäisiin kansanedustajat, ministeristä tai näiden avustajat. Organisaatioiden osalta yksilöitäisiin osasto- ja yksikkötieto, johon yhteydenpito on kohdistunut.

Yhteydenpidon määrää raportoitaisiin per kohde, mutta jokaista tapaamista ei raportoitaisi erikseen. Ainoastaan arvio yhteydenpitomäärien kokoluokasta (kerran, alle 5 jne.). Myös yhteydenpidon aiheet, tavat ja ajankohdat raportoitaisiin yleisemmällä tasolla siten, että raportointijaksosta piirtyisi selkeä kuva, minkälaista yhteydenpitoa on pidetty, kuinka usein, mistä aiheista ja minä ajankohtina (esim. kuukausina).

Toimintaa koskevan raportoinnin yhteydessä tulisi arvioida myös käytettyä rahamäärää. Arvio sisältäisi yhteydenpitoon liittyvät kustannukset.

Toimintaa koskevissa tiedoissa kerrottaisiin myös, onko asiaa edistetty lisäksi jonkin muun yhteisön kautta, johon rekisterivelvollinen kuuluu. Tällaisia voisivat esimerkiksi olla erilaiset kattojärjestöt.

Lisäksi tulisi kertoa, onko yhteydenpito tehty toimeksiannosta ja kuka sen tilannut tai toteuttanut riippuen onko tietojen antaja toimeksiantaja vai toimeksiannon suorittaja.

Yhteydenpitoon liittyvästä neuvonnasta kerrottaisiin neuvonnan kohde (asiakas), aihe ja ajankohta.

Mikäli raportointijakson aikana rekisterivelvollinen ei ole harjoittanut soveltamisalan mukaista toimintaa, tulee tämä merkitä rekisteriin.

1. **Toiminnan lopettaminen**

*Jos rekisteröintivelvollinen lopettaa lain soveltamisalaan liittyvän toiminnan pysyvästi, on tästä tehtävä ilmoitus (perusilmoitus). Pysyväksi toiminnan lopettamiseksi lasketaan toiminnan päättyminen tai toimialan muuttuminen. Toiminnan uudelleen aloittamisesta on ilmoitettava viipymättä perusilmoituksella.*

**Kysymyksiä**

* **Tarvitaanko erikseen nimettävää yhteyshenkilöä?**
* **Riittävätkö edellä esitetyt tiedot ja niiden tarkkuus?**
* **Halutaanko myös yhteydenpidon avustamiseen liittyvistä rahamääristä arviota?**
* **Miten hallinnollista kuormaa voitaisiin keventää ilman, että tietojen laatu kärsii?**