Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 15.6.2020

Lobbauksen määrittelyä avoimuusrekisterivalmistelussa koskevat periaatteet – linjattavat kysymykset parlamentaariselle ohjausryhmälle

1. **Mitä lobbaus on? Miten se määritellään avoimuusrekisterissä?**

Lobbaus voidaan ymmärtää laajasti vaikuttamisena kaikenlaiseen päätöksentekoon. Avoimuusrekisterin kohdalla kysymys on kuitenkin rajatummasta vaikuttamisesta, joka kohdistuu julkiseen valmisteluun tai päätöksentekoon. Rajatummalla määrittelyllä vaikutetaan mm. siihen, ettei määrittely ole perustuslain vastainen ja kavenna kansalaisten perusoikeuksia (mm. osallistumisoikeuksia) tai edustuksellisen demokratian toimintaa. Lobbausta voi tapahtua missä ja kenen toimesta tahansa, mutta kaikkea toimintaa ei voida kattaa rekisterillä.

Avoimuus-rekisterin soveltamisala

Lobbaus

1. **Mihin toimijoihin kohdistuva lobbaus kuuluisi avoimuusrekisterin soveltamisalaan?**

Lobbaus kohdistuu usein eri toimijoihin valmistelun eri vaiheissa, jolloin rekisterin luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että sääntely kattaa vaikuttamisen kaikkiin sääntelyn piirissä oleviin toimijoihin näiden asemasta riippumatta. Tällöin sääntelyyn ei synny ilmeisiä aukkoja, jotka mahdollistaisivat lobbauksen kohdistumisen tiettyihin rekisterin ulkopuolisiin toimijoihin, kuten alempiin virkamiehiin tai poliittisiin avustajiin.

Toimeksiannon mukaisesti avoimuusrekisteriin rekisteröidään vaikuttamista, joka kohdistuu eduskuntaan, ministeriöihin ja valtionhallinnon virastoihin. Toimeksiannon mukaisesti alkuvaiheessa alueellinen ja kunnallinen vaikuttamistoiminta jää pois rekisteristä, mikä tarkoittaa merkittävän julkisen vallan käytön rajautumista pois sääntelyn piiristä. Jo valmistelun aikana tulisi harkita avoimuusrekisterin laajentamista alueelliselle ja kunnalliselle tasolle.

Sääntelyllä ei haluta vaikeuttaa kansanedustajien ja ministerien toimintaa, jolloin puolueen jäsenjärjestöjen, kuten kannatusyhdistysten, yhteydenpito kansanedustajiin ja ministereihin sekä näiden avustajiin ei tulisi osaksi avoimuusrekisteriä.

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

Kv-esimerkkien perusteella lobbaussääntelyn lähtökohtana tulee olla toiminta, ei toimijan status. Tällöin määritelmä tavoittaa paremmin lobbaukseen liittyvän toiminnan sen sijaan, että lobbaus määriteltäisiin lähtökohtaisesti jonkun toimijan ominaisuudeksi.

Sääntelyllä ei saa rajoittaa tavanomaista ja välttämätöntä yhteydenpitoa viranomaisiin, esimerkiksi asioiden hoitamista viranomaisissa.

Toimeksiannon mukaisesti avoimuusrekisteriin rekisteröitymisestä tulee pakollista ja sanktioitua. Jotta rekisteri tosiasiallisesti toimisi ja siihen rekisteröidyttäisiin, tulee rekisteröitymisen olla pakollista ja sanktioitua. Lobbaajan tulee olla rekisteröitynyt ennen kuin harjoittaa lobbausta. Useille toimijoille tulee lisää velvollisuuksia, joista heidän tulee olla tietoisia. Toimeenpanovaiheessa tarvitaan riittävä siirtymävaihe esimerkiksi sanktioiden osalta, jotta vältetään väärinkäsityksistä johtuvia seuraamuksia. Ohjeistukseen ja neuvontaan tulee kiinnittää erityistä huomiota.

1. **Mitä tietoja avoimuusrekisteri sisältäisi?**

Asiantuntijatyöryhmän näkemyksen mukaan lobbausrekisterin tulee sisältää ajantasaista tietoa lobbaajasta, lobbauskohteesta, käytettävistä keinoista ja resursseista. Jotta rekisteristä saadaan aitoa hyötyä, eli lisättyä päätöksenteon ja sen valmistelun läpinäkyvyyttä, tulee sen sisältää riittävästi ja ajantasaista tietoa lobbauskohteesta, lobbaajasta ja lobbaustoiminnasta. Valmistelussa pidetään huolta siitä, että hallinnollinen taakka pysyy kohtuullisena.

Avoimuusrekisteriin ei sisälly päätöksentekijöille tai muillekaan toimijoille velvollisuutta pitää tapaamispäiväkirjaa. Avoimuusrekisteri ja tapaamispäiväkirja ovat erilaisia lobbaussääntelymekanismeja. Avoimuusrekisteri on lähtökohdiltaan lobbausrekisteri, johon lobbaajat rekisteröivät tietoja itsestään ja toiminnastaan. Avoimuusrekisteri ei sisällä tietoa jokaisesta lobbaajan ja lobbauksen kohteen tapaamisesta, vaan tietoa annetaan lähtökohtaisesti yleisemmällä tasolla.

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

Lobbausta voidaan harjoittaa sekä virallisten kuulemisten että epävirallisen yhteydenpidon kautta. Joissain maissa virallinen yhteydenpito, myös kuulemisten osalta, on rajattu rekisterin ulkopuolelle (esim. Irlanti). Suomessa viralliset kuulemiset ja työryhmätyöskentely muodostavat keskeisen osan valmisteluun liittyvästä vaikuttamisesta, joten sen asemaa on tarpeen arvioida valmistelussa.

Viralliset kuulemiset dokumentoidaan usein (esim. lainvalmistelu), joten näitä tietoja tulisi pyrkiä hyödyntämään rekisterissä.

Virallisen vaikuttamisen sisällyttäminen osaksi määrittelyä tarkoittaa myös sitä, että lobbaaminen voi tapahtua lobattavan kutsusta (kuultavaksi kutsuminen tai työryhmään kutsuminen).

Lobbaus voi tapahtua hyvin erilaisia toimintamuotoja hyödyntäen. Jotta sääntely kattaa nämä kaikki erilaiset tavat harjoittaa lobbausta, tulee määrittelyn olla ns. medianeutraali. Näin sääntely ei myöskään itsessään ohjaa lobbaamisen tavan valintaa sillä, että se kohtelee erilaisia tapoja eri tavalla. Kv-suositukset ja -esimerkit painottavat medianeutraalia määrittelyä.

1. **Kattaako avoimuusrekisterin soveltamisala ainoastaan suoran vaikuttamisen?**

Suoralla vaikuttamisella tarkoitetaan sitä, että lobbaajan ja lobattavan kohteen välille syntyy suora yhteys, joka on selvästi määriteltävissä ja todennettavissa. Suoraksi lobbaamiseksi lasketaan myös kolmannen osapuolen lobbaavan tahon puolesta harjoittama lobbaus, jolloin rekisteröintivelvoite koskee välissä toimivaa ”konsulttilobbaajaa”. Myös taustalle jäävän toimijan (asiakkaan) tulisi rekisteröityä. Kv-suositusten mukaan konsulttilobbaajaa tulee velvoittaa raportoimaan myös tiedot asiakkaastaan.

Välillinen vaikuttaminen esimerkiksi median kautta, jossa lobbaajan ja lobattavan kohteen välille ei synny suoraa yhteyttä, jäisi rekisterin ulkopuolelle. Välillinen vaikuttamisen määritteleminen on kuitenkin hankalaa, jolloin sääntelyn rajaaminen on perusteltua.

1. **Jätetäänkö joitakin ei-ammattimaisia lobbaajia rekisterin ulkopuolelle?**

Avoimuusrekisterin tarkoituksena ei ole hankaloittaa ruohonjuuritason kansalaistoimintaa. Myös yrityskentässä on paljon pieniä toimijoita, jotka eivät harjoita ammattimaista edunvalvontaa. Täten voi olla perusteltua pyrkiä rajaamaan tällaiset toimijat sääntelyn ulkopuolelle, kuten Irlannissa on tehty. Tällöin pienille toimijoille, jotka eivät harjoita ammattimaista lobbausta, ei synny hallinnollista taakkaa vähäisestä vaikuttamistoiminnasta.

Liian laajat rajaukset, vaikka ne lähtökohtaisesti olisi tarkoitettu kohdistamaan sääntely ”oikeassa” suhteessa toimijoihin, voivat aiheuttaa merkittävän aukon sääntelyssä. Kansainväliset esimerkit myös osoittavat, että rajaukset ovat hankalia luoda ja usein teennäisiä. Myös pienet toimijat voivat harjoittaa merkittävää lobbaustoimintaa.