Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 3.4.2020

Avoimuusrekisterin lähtökohdat

**Avoimuusrekisterivalmistelun tavoitteet ja tehtävänanto lobbaussääntelyn näkökulmasta**

*Lobbausrekisteri*

Lobbausrekisterissä on yksinkertaisimmillaan kyse siitä, että julkinen valta tai yksityinen taho (esim. ammatillinen järjestö) ylläpitää rekisteriä, johon lobbaustoimintaa harjoittavat järjestöt ja yritykset voivat rekisteröityä.

* Tavoitteen ja tehtävänannon mukainen lähtökohta on se, että Suomeen tulevan rekisterin ylläpitäjänä toimii viranomainen, joka tulee määritellä valmistelun aikana.

Lobbarirekisterin toteuttamiseen on kansainvälisesti monen tyyppisiä vaihtoehtoja. Pakottavuuden lisäksi valintoja tulee tehdä niin kattavuuden, valvonnan kuin sanktioidenkin suhteen. Läpinäkyvyyteen perustuva sääntely vaatii toimiakseen tehokasta täytäntöönpanoa, mikä pakollisenkin rekisterin kohdalla riippuu siitä, miten lobbari ja lobbaus on määritelty, koska tämä ratkaisee sen, mitä kaikkea rekisteriin kirjataan. Lobbausrekisteriä valmisteltaessa joudutaan myös päättämään, onko sääntely toiminta- vai statusperustaista.

* Tavoitteen ja tehtävänannon näkökulmasta on selvää, että lakiin pohjautuvan avoimuusrekisterin tulee olla pakollinen lobbausta harjoittaville organisaatioille ja henkilöille. Tavoitteessa asetettu läpinäkyvyyden parantaminen edellyttää myös jonkinlaista valvonta- ja sanktiojärjestelmää, jonka määritteleminen sisältyy tehtävänantoon. Rekisterin kattavuus tulee ratkaistavaksi valmistelun aikana, mutta lähtökohtana tehtävänannon mukaisesti on ulottaa lakisääteinen rekisteröitymisvelvoite [kaikille] lobbausta harjoittaville organisaatioille ja henkilöille. Tämä tarkoittaisi lähtökohtaisesti myös sitä, että avoimuusrekisterin sääntely olisi toimintaperusteista.

Lobbarirekisterin tulisi sisältää ainakin perustiedot rekisteröityjästä, tiedot vaikuttamiskohteesta, lobbausaktiviteetin toteuttajasta sekä toimintaan käytettävistä taloudellisista resursseista. Perustietoihin kuuluvat rekisteröintivelvollisen oikeudellinen muoto, edustettavat intressit, organisaation laajuus, seurattavat lainsääntöaloitteet sekä osallistuminen asiantuntijaryhmiin. Lisäksi rekisterin sisältämän tiedon tulisi mahdollistaa niin kutsutun lainsäädännöllisen jalanjäljen julkistaminen.

* Tavoitteen ja tehtävänannon näkökulmasta rekisterin tulisi olla mahdollisimman kattava ja sisältää myös sellaista tietoa, jota ei nykyisellään ole saatavilla. Suomessa on jo kattavat yritys-, yhdistys- ja säätiörekisterit, joita Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) ylläpitää. Avoimuusrekisterin kannalta nämä rekisterit sisältävät vain perustietoja toimijoista, jotka eivät vielä itsessään riittävästi avaa toimijoiden harjoittamaa lobbaustoimintaa. PRH:n rekisterien lisäksi Suomesta löytyy myös muita rekisteri- tai siihen verrattavissa olevia tietolähteitä, joita voidaan mahdollisesti hyödyntää muun muassa lainsäädännöllisen jalanjäljen osalta (mm. vaalirahoitus, eduskuntakuulemiset, työryhmäjäsenyydet jne.). Valmistelun aikana tulee selvittää tiedonhallintalain 20 §:n vaatimuksen mukaisesti, voidaanko näitä olemassa olevia rekistereitä ja tietolähteitä hyödyntää avoimuusrekisterissä ja mitä hyödyntäminen vaatisi.

Tieto on yleensä saatavilla standardoituna ja sähköisesti, jolloin suuri yleisö voi sitä helposti käyttää tekemällä hakuja rekisterin sisältämään aineistoon.

* Tavoitteen ja tehtävänannon näkökulmasta on keskeistä, että rekisterin sisältämien tietojen tulee olla mahdollisimman laajasti saatavilla sähköisesti sekä helppokäyttöisessä käyttöliittymässä että avoimien rajapintojen kautta. Säädösvalmisteluvaiheessa tämä tarkoittaa sitä, että valmistelussa tunnistetaan tietojen julkaisuun ja käyttöön liittyvät haasteet, jotka voivat tarvita lainsäädännöllisiä muutoksia. Tämän osalta keskiöön nousee ainakin julkisuuslaki ja tietosuoja-asetus.

*Lainsäädännöllinen jalanjälki*

Lainsäädännöllinen jalanjälki (legislative footprint) edistää lobbaamisen läpinäkyvyyttä ja hyväksyttävyyttä. Lainsäädännöllisen jalanjäljen julkaisemisella pyritään takaamaan tasavertaisen kuulemisen mahdollisuuksia. Lainsäädännöllinen jalanjälki tarkoittaa tietojen julkaisua lobbaamisen vaikutuksista lainsäädäntöön ja päätöksentekoon. Tarkoituksena on, että kaikkiin lakialoitteisiin ja -mietintöihin tulisi lisätä liite, jossa lueteltaisiin kaikki ne edunvalvojat, jotka aloitteen tai mietinnön laatija tai esittelijä on tavannut asiakirjaa laatiessaan. Lobbausrekisterin sisältämän tiedon tulisi mahdollistaa lainsäädännöllisen jalanjäljen julkistaminen.

* Tavoitteet ja tehtävät huomioiden avoimuusrekisterin lähtökohtana tulee olla, että sen sisältämät tiedot mahdollistavat lainsäädännöllisen jalanjäljen julkaisemisen. Tehtävänannon mukaisesti valmistelussa tulee arvioida lainsäädännöllisen jalanjäljen nykytila ja vahvistamistarve. Transparency International Suomi arvioi asiaa selvityksessä vuonna 2019, mutta yksittäinen selvitys ei kuitenkaan anna riittävää kuvaa lainsäädännöllisen jalanjäljen nykytilasta. Se ei esimerkiksi huomioi Suomessa olevaa alemman tason sääntelyä, kuten erilaisia ohjeita ja määräyksiä.

*Hyvä edunvalvontatapa*

Hyvä edunvalvontatapa (code of conduct) määrittelee edunvalvontatavat, joihin lobbari sitoutuu. Hyvää edunvalvontatapaa koskevat säännöt voivat olla alakohtaisia tai yhteisesti jaettuja. Kansainvälisten mallien perusteella voidaan arvioida, että kehitys kulkee monen edunvalvontatavan järjestelmästä kohti yhtä yleistä edunvalvontatapaa.

* Tehtävänannossa puhutaan hyvän edunvalvontatavan määrittelemisestä, jolloin lähtökohtana on määritellä yksi yhteinen edunvalvontatapa, johon kaikki rekisteröityvät lobbarit sitoutuvat. Tavoitteissa viitataan myös epäasiallisen vaikuttamisen torjuntaan, jolloin keskiöön nousee lobbareiden sitoutuminen yhteisen eettisen normiston noudattamiseen.

*Karenssiajat*

Lobbausta voidaan säännellä myös asettamalla yksityisen sektorin palvelukseen siirtyville virkamiehille karenssiaikoja (cooling-off periods). Karenssiajalla tarkoitetaan määräaikaista rajoitusaikaa niissä tilanteissa, kun virkamies siirtyy toiseen palvelussuhteeseen tai hän aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen. Karenssiajasta tulee erottaa niin kutsuttu lobbauskielto, jolla tarkoitetaan määräaikaa, jona virkamies voi siirtyä uuteen palvelussuhteeseen mutta hän ei voi olla yhteydessä esimerkiksi entiseen työnantajaansa. Yleensä varsinaiseen karenssiaikaan ja lobbauskieltoon viitataan yhteisesti nimityksellä karenssiaika. Karenssiajoilla pyritään hillitsemään niin kutsuttua pyöröovi-ilmiötä (revolving doors).

* Virkamieslaki mahdollistaa nykyisellään karenssisopimusten tekemisen, mutta ei lobbauskiellon asettamista. Tehtävänannon mukaisesti valmistelussa voidaan selvittää, missä määrin nykyiset karenssisopimukset voidaan tuoda osaksi avoimuusrekisteriä ja miten se vaikuttaisi karenssisopimusten tekemiseen.

*Tapaamispäiväkirjat*

Tapaamispäiväkirjojen ideana on merkitä ja julkaista kokoukset, joita luottamushenkilöt tai virkamiehet lobbareiden kanssa pitävät. Suomessa on käyty jonkin verran keskustelua asiasta, muun muassa eduskunnan vierailijalistoihin liittyen. Osa kansanedustajista on myös pitänyt vapaaehtoista tapaamispäiväkirjaa. Suomen EU-puheenjohtajakaudella Suomen pysyvä EU-edustusto julkaisi tiedot pysyvän edustajan ja hänen sijaisensa tapaamisista lobbareiden kanssa. Kuntien osalta taas mm. Helsinki on tehnyt päätöksen, jonka mukaan keskeisissä tehtävissä olevat johtavat viranhaltijat eivät ryhdy pitämään julkista kalenteria viranhoitoon liittyvistä tapaamisistaan. Tätä perustellaan nykylainsäädännön luomilla esteillä.

* Tapaamispäiväkirjat ovat aiheuttaneet paljon keskustelua, ja niihin suhtaudutaan yleisesti ottaen varauksella. Tehtävänannon mukaisesti tapaamispäiväkirjojen osalta voidaan selvittää nykylainsäädännön haasteita ja ehdottaa mahdollisia muutoksia. Avoimuusrekisterivalmistelun tavoitteena voi olla tapaamispäiväkirjojen pitämiseen kannustaminen esim. mahdollistamalla vapaaehtoisten päiväkirjojen laatiminen osaksi avoimuusrekisterin sisältämiä tietoja.

*Rajoitukset*

Rajoitteilla voidaan yrittää puuttua lobbareiden käyttäytymiseen. Useimmissa tapauksissa rajoitteet toimivat kannustimina rekisteröityä lobbausrekisteriin, jolloin rekisteröityneet saavat ensimerkiksi kulkuoikeuksia parlamenttiin. Lisäksi rajoitteilla voidaan pyrkiä estämään tiettyjen alojen lobbareiden toimintamahdollisuuksia, jolloin esimerkiksi virkamiehet ja poliitikot kieltäytyvät tapaamasta joidenkin alojen lobbareita (esim. tupakkateollisuus). Rajoitteilla on myös mahdollista suojata valmisteluprosessin osa-alueita, esimerkiksi kieltämällä lobbaus tietyssä vaiheessa lainsäädäntöprosessia.

* Avoimuusrekisterin velvoittavuuden vahvistamiseen ei tarvita rajoitteita, sillä laki tulee velvoittamaan lobbaajia rekisteröitymään. Muiden rajoitusten osalta voidaan katsoa, etteivät ne liity asetettuihin tavoitteisiin tai tehtävänantoon, sillä niissä ei puhuta lobbauksen rajoittamisesta. Asiaa tullaan todennäköisesti käsittelemään eduskuntatyötä kehitettäessä, sillä eduskunnan puhemies Matti Vanhanen toi esiin Turussa pidetyssä seminaarissa, että lobbausrajoitusta tulisi pohtia eduskuntakäsittelyn näkökulmasta.

|  |
| --- |
| **Yhteenveto**  Tavoitteiden ja tehtävänannon näkökulmasta avoimuusrekisteri ei ole ainoastaan lobbausrekisteri, vaan laajempi sääntelykehikko, jossa hyödynnetään myös muita lobbaussääntelyinstrumentteja. Valmistelun osalta on tärkeää selvittää, mitkä osat sääntelykehikosta sisällytetään osaksi laki, mitkä taas säännellään muualla.  Kysymyksiä työryhmälle:   * Millaisia avoimuusrekisterissä hyödynnettäviä rekisteriaineistoja ja tietolähteitä Suomesta löytyy jo nykyisellään? Kuinka pitkälle näitä muissa tietokannoissa olevia tietoja voidaan hyödyntää? Vaatiiko hyödyntäminen lainsäädännöllisiä tai teknisiä muutoksia? * Kuinka paljon lainsäädännölliseen jalanjälkeen liittyvää tietoa pyritään sisällyttämään avoimuusrekisteriin, ja millaisia muutoksia se vaatisi nykytilaan? Voidaanko lainsäädännöllisestä jalanjäljestä säätää kokonaisuudessaan avoimuusrekisterilainsäädännössä? * Tuleeko hyvä edunvalvontatapa sisällyttää osaksi lakia, ja hyväksytäänkö se osana rekisteröitymistä? Tuleeko toteutumista jotenkin valvoa ja rikkomuksia sanktioida? * Karenssiaikaan, tapaamispäiväkirjaan ja lobbauksen rajoituksiin liittyy ilmeinen riski työryhmävalmistelun alan laajenemisesta. Kuinka laajasti näitä halutaan sisällyttää valmisteluun? Selvitetäänkö ja kuinka laajasti seuraavia kysymyksiä:   + Tulisiko kaikki viranomaisten tekemät karenssisopimukset keskittää osaksi avoimuusrekisteriä, ja vaatiiko tämä virkamieslain muuttamista?   + Miltä osin nykylainsäädäntö estää tapaamispäiväkirjojen julkaisun ja mitä muutoksia vaadittaisiin, jotta esimerkiksi Helsinki pystyisi julkaisemaan kalenterimerkintöjä?   + Tulisiko eduskuntakäsittelyyn liittyvää lobbausrajoitusta käsitellä parlamentaarisen ohjausryhmän kanssa? |

**Avoimuusrekisteriä koskevat aiemmat kannanotot ja ehdotukset**

Keskustelua avoimuusrekisteristä on käyty jo pitkään, mutta vasta 2010-luvun loppupuolella asia on noussut toden teolla päätöksenteon agendalle. Tähän ovat vaikuttaneet kansainvälinen avoimuuskehitys (Suomi muun muassa liittyi kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuushankkeeseen vuonna 2013) sekä Suomessa aika ajoin esille nousseet haasteet liittyen päätöksenteon läpinäkyvyyteen (mm. eduskunnan vierailijalistoista käyty keskustelu), pyöröovi-ilmiöön (mm. SOTE-valmisteluun liittyvät tehtävänvaihdokset) ja ns. hyvä veli -verkostoihin.

Alla listattuna joitain keskeisiä kannanottoja ja prosesseja, joissa avoimuusrekisteri on noussut esille.

*Hallinto ja päättäjät*

* Valtion virkamieseettinen toimikunta on vuonna 2014 antamassa [raportissaan](https://vm.fi/documents/10623/1107479/Valtion_virkamieseseettisen_toimikunnan_raportti_3_2014.pdf/ab866e15-a9af-456d-aca4-99b7b1c2e340/Valtion_virkamieseseettisen_toimikunnan_raportti_3_2014.pdf) (VM 3/2014) todennut, ettei Suomessa ole lobbausrekisterille yhtä suurta tarvetta kuin esim. Yhdysvalloissa tai EU:ssa. Toimikunta perusteli tätä sillä, että hallinnon yleinen julkisuusperiaate mahdollistaa jo nyt viranomaisten ja lobbarien välisen vuorovaikutuksen seurannan. Lisäksi ”[r]ekisteri ei välttämättä ole toimikunnan enemmistön mielestä toimiva ratkaisu pienessä maassa, jossa vaikuttamista ei mitenkään pystytä rajaamaan vain muodollisiin tapaamisiin.”
* Oikeusministeriö käsitteli lobbauskysymystä vuonna 2014 julkaistussa arviomuistiossa Vaikutusvallan väärinkäytöstä ja 2015 julkaistussa mietinnössä Lahjusrikoksia koskevien säännösten eräät muutostarpeet (Mietintöjä ja lausuntoja 9/2015). Mietinnössä todetaan, että vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoinnin yhteydessä tulisi myös selvittää, tarvitseeko se tuekseen edunvalvontaa koskevaa aineellista lainsäädäntöä. Mietinnön mukaan ”[t]ällaisen lainsäädännön tulisi sisältää riittävän konkreettisia ja yksilöityjä määräyksiä edunvalvontatoiminnasta. Tällaisen lainsäädännön osalta on keskusteltu muun muassa edunvalvontaa harjoittavien etutahojen rekisteröimisestä (nk. lobbarirekisteri).” Asiaa käsiteltäessä järjestettiin kaksi lausuntokierrosta (<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76612/omml_47_2015_lausuntotiiv_42_s.pdf> ja <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79800/OMML_24_2017_Vaikutusvallan_kauppaamisrikos.pdf>).
* Edellisellä vaalikaudella puhemies Risikon johtama parlamentaarinen työryhmä, johon osallistui eduskuntapuolueiden edustajien lisäksi virkamiehiä ja alan asiantuntijoita, linjasi lähtökohtia avoimuusrekisterin valmistelulle ja esitteli muistiossaan keskeisiä kysymyksiä ja selvitettäviä asioita rekisteriin liittyen. Työryhmässä vallitsi yhteisymmärrys, että Suomeen tulee seuraavan hallituksen toimesta valmistella lainsäädäntöön perustuva avoimuusrekisteri, johon lobbausta harjoittavat tahot olisivat velvoitettuja rekisteröitymään.
* [Avoimen hallinnon 4. kansalliseen toimintaohjelmaan 2019-2023](https://avoinhallinto.fi/assets/files/2019/09/Avoin-hallinto_IV_toimintaohjelma_LOPULLINEN_240919.pdf), jossa avoimuusrekisteri on mainittuna yhtenä toimenpiteenä, tulleissa [lausunnoissa](https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/ProposalReport/DownloadSummaryAttachment?fileId=faa6b30e-3736-468b-a14d-aadf00a4e570) kannatettiin laajasti rekisteriä. Muun muassa:
  + Oikeuskanslerin lausunnossa nostetaan esille, että ”virkamieslainsäädäntö mahdollistaa kovin lyhyet karenssisopimukset ja varsin suppealle henkilöpiirille. Nk. revolving doors -ilmiöstä eli siirtymisestä elinkeinoelämän ja hallinnon sekä politiikan välillä tarvitaan analyyttistä keskustelua, samoin laajemman avoimuuden mahdollisuuksista edistää tässä yhteydessä luottamusta hyvän hallinnon toteutumiseen. Suomalaisen yhteiskunnan riskikohteena on mainittu usein ns. hyvä veli - verkostot. Toisaalta nykyinen hallinto edellyttää aikaisempaakin enemmän verkostoitumista ja yhteistyötä. Siksi avoimuuden ja reilun pelin sääntöjen vahvistaminen verkostoitumisessa olisi edelleenkin tarpeellista. Toimintaohjelmaluonnoksessa mainittu avoimuusrekisteri on tässä suhteessa laillisuusvalvojan näkökulmasta perusteltu.
  + Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnossa todetaan, että: ”kuntalain mukaan kunnan luottamushenkilön ja viranhaltijan on tehtävä sidonnaisuusilmoitus johtotehtävistään sekä luottamustoimistaan elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudestaan sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa. Kunnan on pidettävä sidonnaisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Myös kuntakohtaiset sidonnaisuustiedot voitaisiin koota yhteiseen valtakunnalliseen avoimuusrekisteriin.”
  + Digi- ja väestövirasto nostaa lausunnossaan esille, että ”avoimuusrekisteriin tulisi toteuttaa avoimet rajapinnat ja sen sisältö tulisi olla ladattavissa avoimena datana. Muussa tapauksessa avoimuusrekisterin luotettavuus ja asiakaslähtöisyys voisi olla haastavaa perustella.”
  + Tietosuojavaltuutettu esittää lausunnossaan, että ”avoimuusrekisteriä koskevan lainsäädännön valmistelussa on huomioitava luonnollisten henkilöiden perusoikeudet ja -vapaudet ja erityisesti heidän oikeutensa henkilötietojen suojaan.”

*Kansalaisyhteiskunta ja edunvalvonta*

* Viestintäalan ammattilaisten etujärjestö ProCom ry on aiemmin vastustanut erillistä lobbauslainsäädäntöä. (ProComin kannanottoa ei löydy enää verkosta)
* Lobbauksen läpinäkyvyyden parantamista ajanut kansalaisaloite julkaistiin loppuvuodesta 2017. Aloitteen taustalla olivat hallinnon avoimuutta ajavat järjestöt (Open Knowledge Finland, Avoin Ministeriö ja Transparency International Suomi). Aloitteen tavoitteena oli muuttaa eduskunnan työjärjestystä siten, että edustajia velvoitettaisiin rekisteröimään tapaamisensa julkiseen vaikuttamisrekisteriin. Aloite keräsi vain reilut 7500 nimeä, mutta nousi esille mediassa.
* Edunvalvontafoorumi luovutti 28.2.2019 eduskunnan silloiselle puhemiehelle Risikolle vetoomuksen avoimuusrekisterin tarpeesta. Vetoomuksen oli allekirjoittanut 104 edunvalvonta-ammattilaista eri sektoreilta (sisältää myös työmarkkinajärjestöt). Vetoomuksessa nostetaan esille tarve rekisterille, johon edunvalvontaorganisaatiot rekisteröisivät lobbausta harjoittavat henkilönsä.

|  |
| --- |
| **Yhteenveto**  Tällä hetkellä avoimuusrekisterin valmistelulla näyttäisi olevan laaja kannatus koko toimijakentässä (poliitikot, virkamiehet, edunvalvonta, kansalaisyhteiskunta). Yhteisymmärrys löytyy rekisterin tarpeellisuudesta, mutta tarkemmista määrittelyistä ja sääntelyvaihtoehdoista voi nousta näkemyseroja, joita valmistelussa joudutaan sovittamaan yhteen.  Kysymyksiä työryhmälle:   * Puuttuuko listauksesta jonkin keskeinen prosessi ja kannanotto, joka tulisi huomioida valmistelussa? * Onko tiedossa joku merkittävä toimija tai toimijakenttä, joka ei tällä hetkellä kannattaisi avoimuusrekisterin perustamista? Entä hyväksyvätkö kaikki toimijat edellä esitetyt lähtökohdat valmistelulle? * Onko jo tällä hetkellä tiedossa eri sidosryhmien välisiä näkemyseroja? Jos on, mihin ne liittyvät? * Millä tavalla pyöröovi-ilmiötä tulisi käsitellä valmistelussa, ja voidaanko se huomioida tulevassa avoimuusrekisterilainsäädännössä? * Miten kuntiin liittyvät haasteet voidaan ottaa huomioon nykyisellä tehtävänannolla (vrt. VTV:n ehdotus)? |

**Nykytila ja muutoksen tarve**

Suomi on perinteisesti nähty muiden Pohjoismaiden tapaan avoimuuden mallimaana, jossa on vahvat demokraattiset ja oikeusvaltiolliset perinteet sekä vähäinen korruptiotaso. Suomi sijoittuukin usein erilaisissa demokratiaa ja avoimuutta mittaavissa kansainvälisissä vertailuissa kärkimaiden joukkoon. Suomessa on tutkimusten mukaan korkea luottamus poliittisiin instituutioihin ja toimijoihin (eduskuntaan, puolueisiin ja poliitikkoihin). Korkea luottamus suhteessa muihin Euroopan maihin selittyy historiallisella perinnöllä, vähäisellä korruptiolla ja konsensusdemokratialla. (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31.).

Toisaalta Suomessa esiintyy tutkimusten mukaan katutason lahjonnan sijasta suuremman mittaluokan rakenteellista ja vaikeammin havaittavaa korruptiota, joka usein ilmenee elinkeinoelämän ja viranomaisten toiminnan rajapinnassa. Korruption keskeisinä riskialueina pidetään rakennusalaa, julkisia hankintoja ja tarjouskilpailuja, yhdyskuntasuunnittelua, poliittista päätöksentekoa sekä puolue- ja vaalirahoitusta. Korruptio ilmenee usein oikeudettomien etuuksien antamisena ja ottamisena, eturistiriitoina ja suosimisena. (<https://oikeusministerio.fi/korruptio>). Esimerkiksi Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO (Group of States against Corruption) antoi keväällä 2018 Suomelle suosituksen pyöröovi-ilmiöön (revolving doors) liittyviin eturistiriitatilanteisiin puuttumisesta sekä varoitti sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteen ja palvelujen uudistukseen liittyvistä riskeistä (<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promotingintegrity-i/1680796d12>).

Haasteena ja riskinä nykytilassa näyttäisi olevan hyväksyttävän lobbauksen, joka on keskeinen osa toimivaa demokratiaa, sekoittuminen vaikutusvallan väärinkäyttöön liittyviin tapauksiin. Tämä voi pahimmillaan vähentää kansalaisten kokemaa luottamusta poliittisia instituutioita ja toimijoita sekä niiden tekemiä päätöksiä kohtaan. Käsitteiden sekoittumista ei tapahdu ainoastaan kansalaisten vaan myös muiden toimijoiden keskuudessa. Esimerkiksi oikeusministeriön vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisointia koskevissa lausunnoissa osa lausunnonantajista näyttäisi sekoittavan hyväksyttävän lobbauksen ja vaikutusvallan väärinkäytön. Lobbauksen läpinäkyvyyden ja lobbaustoiminnan määrittäminen lainsäädännön kautta mahdollistaa hyväksyttävän lobbauksen ja vaikutusvallan väärinkäytön välisen eron selventämisen. (Korruptio Suomessa, 2019)

Transparency International Suomi on arvioinut 2019 julkaistussa selvityksessä (Clapping with one hand: An Analysis of Finnish lobbying regulation) lobbaussääntelyn nykytilan erityisesti lainsäädännöllisen jalanjäljen osalta heikoksi. Kansalaisten mahdollisuudet saada tietoa päätöksenteosta sekä siitä, miten päätökset ovat syntyneet ja kuka niihin on päässyt vaikuttamaan, ovat rajalliset. Samalla kuitenkin suomalainen päätöksentekojärjestelmä on ollut jo pitkään avoin vaikuttamiselle ja perustunut erilaisten korporaatioiden osallistumiseen, mikä on nähty suomalaisen konsensusjärjestelmän vahvuutena. Riittämätön läpinäkyvyys on ollut omiaan synnyttämään epäilyksiä niin kutsutuista hyvä veli -verkostoista. Tutkimus on myös osoittanut, että vaikutusmahdollisuudet ovat usein kasautuneet pienelle määrälle korporaatioita (ks. Kantola & Vesa 2016, Blom 2018).

Kuten oikeuskansleri on nostanut esille Avoimen hallinnon toimintaohjelmaan antamassaan lausunnossa, nykyinen hallinto edellyttää aikaisempaakin enemmän verkostoitumista ja yhteistyötä. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta päätöksentekoon liittyvän avoimuuden ja vuorovaikutuksen sääntöjen vahvistaminen avoimuusrekisterilainsäädännöllä on perusteltua. Tutkimuksen mukaan lobbauslainsäädännöllä, kuten esimerkiksi lobbausrekisterillä, on kuitenkin mahdollista vahvistaa eri toimijoiden yhdenvertaisuutta sekä läpinäkyvää ja vastuullista lobbausta, joka on hyvinvoivan ja terveen demokratian merkki ([Eurooppalainen demokratia tarvitsee lobbareita](https://politiikasta.fi/eurooppalainen-demokratia-tarvitsee-lobbareita/)).

*Lobbaukseen liittyvä sääntely*

* Suomessa ei ole tällä hetkellä lobbaukseen liittyvää lainsäädäntöä. Suomessa on paljon lainsäädäntöä, jolla on liittymäpintaa lobbauksen sääntelyyn, mikä tulee ottaa huomioon avoimuusrekisterilainsäädäntöä valmisteltaessa.
  + Perustuslaissa taataan laajat osallistumisoikeudet, joiden toteutumista julkishallinnon tulee edistää. Sen lisäksi perustuslaissa suojataan kansanedustajan koskemattomuus muun muassa sillä, ettei kansanedustajaa ei saa estää hoitamasta edustajantointaan. Vaikka avoimuusrekisterillä ei olisi suoranaisia vaikutuksia em. kysymyksiin, tulee ne huomioida valmistelussa ja käsitellä osana vaikutusarviointia.
  + Suomessa on vahva julkisuuslainsäädäntö, joka kaventaa osittain avoimuusrekisteriin liittyvän sääntelyn alaa (viralliset asiakirjat ovat tietyin rajoituksin aina julkisia). Lobbauksen näkökulmasta julkisuuslakiin liittyy kuitenkin haasteita sekä soveltamiseen (esim. [lobbaustietojen julkistaminen verkkoon ei välttämättä onnistu](https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2016-011747/khs-2018-30/)) että soveltamisalaan liittyen (esim. lobbaustoiminta, josta ei synny virallista asiakirjaa, ei kuulu julkisuuslain piiriin). Näitä kysymyksiä tulee käsitellä avoimuusrekisterin valmistelussa.
  + Tietosuojasääntelyyn liittyvät kysymykset, etenkin tietojen hyödyntämiseen ja julkaisemiseen liittyvät kysymykset, tulevat nousemaan vahvasti esille valmistelun aikana. Näiden kysymysten osalta on velvoite kuulla tietosuojavaltuutettua.
  + Edellä mainittujen lakien lisäksi liittymäpintaa on ainakin virkamies- (karenssisopimukset), hallinto- (hyvän hallinnon perusteet), tiedonhallinta- (rekisterin toteutus), kansalaisaloite- (ilmoitus taloudellisesta tuesta), vaalirahoitus- (tietojen hyödyntäminen avoimuusrekisterissä), ja rikoslakiin (rekisterimerkintärikos), sekä tulevaan ilmoittajien suojelua koskevaan lakiin (taustalla ns. whistleblower-direktiivi).
* Suomesta löytyy jonkin verran lobbaukseen liittyvää itsesääntelyä, mutta se on enimmäkseen alakohtaista ja perustuu vapaaehtoisuuteen:
  + Eettisiä ohjeita:
    - Edunvalvontafoorumin Suomalaisen edunvalvonnan eettiset säännöt, jotka tehty vuonna 2014 ja julkaistu Facebookissa 2017 <https://www.facebook.com/edunvalvontafoorumi/>.
    - MTL (Markkinoinnin, teknologian ja luovuuden liitto) on tehnyt vuonna 2014 [lobbauksen eettiset ohjeet](https://mtl.fi/ohjeet-oppaat/lobbauksen-eettiset-ohjeet/), jotka on tarkoitettu MTL:n jäsentoimistojen käyttöön. Niiden tavoitteena on parantaa vaikuttajaviestinnän mainetta sekä kannustaa avoimeen, reiluun ja rehelliseen toimintaan suhteessa lobbauksen kohteeseen, kumppaneihin, muihin lobbareihin, mediaan ja yleisöön.
  + ProCom ry perusti vuonna 2014 vaikuttajaviestintää tekeville jäsenilleen [rekisterin](https://procom.fi/procom/lobbarirekisteri/selaa-rekisterin-tietoja/), johon jäsenet voivat ilmoittaa henkilötietonsa ja sidonnaisuutensa vapaaehtoisesti.
* Suomesta löytyy myös alemman asteista normistoa, joilla on vaikutusta lobbaukseen ja sen läpinäkyvyyteen mm. säädösvalmistelun osalta. Näiden osalta keskeisenä haasteena on usein velvoittavuuden puute tai vaadittujen toimenpiteiden pistemäisyys.
  + Nykyisellään valmistelua ja kuulemista säädösvalmistelussa dokumentoidaan sekä

valmisteluasiakirjoihin että Hankeikkunaan. Dokumentointia asiakirjoihin ohjaavat oikeusministeriön antamat lainvalmisteluohjeet. Hankeikkunan käyttöä ohjaa valtioneuvoston kanslian määräys hanketiedon hallinnasta valtioneuvostossa

(VNK/688/31/2016).

* + - Valtioneuvoston [lainvalmisteluohjeet](https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet) muodostavat kokonaisuuden, jolla annetaan tarkat ohjeet lainvalmisteluprosessiin liittyvistä menettelyistä. Lobbauksen näkökulmasta etenkin hallituksen esityksen laatimisohjeet (HELO) ja säädösvalmistelun kuulemisohjeet ovat keskeisiä. Niissä muun muassa ohjeistetaan kuulemisten toteuttamista ja dokumentointia. Kyseiset ohjeet määrittelevät pitkälti lainsäädännöllisen jalanjäljen toteutumisen ministeriöissä tehtävän valmistelun osalta. Ohjeet ovat tältä osin melko kattavat, mutta haasteita on etenkin ohjeiden noudattamiseen ja niiden kattavuuteen liittyen (esim. epämuodollinen kuuleminen ja sidosryhmäyhteistyö jäävät dokumentoimatta ja alkuvaiheessa tapahtuvan kuulemisen dokumentoinnissa on taas suurta vaihtelua).
    - Valtioneuvoston kanslian määräys hanketiedon hallinnasta valtioneuvostossa (VNK/688/31/2016) koskee tällä hetkellä vain lausuntokierrosten dokumentointia, mutta se tulisi ulottaa myös muuhun kuulemiseen, kuten kuulemisen asiantuntijaryhmän [loppuraportissa](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161614/OM_23_19_Kuulemisen%20asiantuntijaryhman%20loppuraportti.pdf?sequence=1&isAllowed=y) on ehdotettu.

|  |
| --- |
| **Yhteenveto**  Suomessa ei ole tällä hetkellä lobbaukseen liittyvää lainsäädäntöä. Useammassa laissa on kuitenkin selvää liittymäpintaa lobbauksen sääntelemiseen ja avoimuusrekisteriin. Näiden osalta tulee pohdittavaksi, liittyykö niihin avoimuusrekisterin osalta muutostarpeita ja miltä osin ne voitaisiin toteuttaa avoimuusrekisterilainsäädännössä.  Lobbaukseen suoremmin liittyvää normistoa löytyy kuitenkin edunvalvonta-alan itsesääntelystä ja hallinnon antamista ohjeista, mutta näiden ongelmaksi muodostuu useimmiten hajanaisuus, pistemäinen vaikuttavuus ja heikko velvoittavuus. Myös alemman sääntelyn osalta tulee pohdittavaksi, miltä osin sitä voidaan hyödyntää (sisällyttää avoimuusrekisteristä annettavaan lakiin tai vahvistaa itsessään).  Kysymyksiä työryhmälle:   * Puuttuuko lobbaukseen liittyvästä sääntelylistauksesta joku esimerkki, joka tulisi nostaa valmistelussa esiin? * Miten tätä olemassa olevaa sääntelyä voitaisiin hyödyntää avoimuusrekisterissä, ja mitä se vaatisi? Kohdistuuko esitettyyn sääntelyyn esimerkiksi välttämättömiä muutospaineita avoimuusrekisterin näkökulmasta? |

**Kansainväliset suositukset ja esimerkit**

OECD ja Euroopan neuvosto ovat suositelleet lobbausrekisterin käyttöönottoa**.** Viime vuosikymmenen aikana yhä useampi valtio on joko säätänyt tai harkinnut säätävänsä lobbauslainsäädäntöä (Regulating Lobbying 2019). Lobbausrekisteri on tällä hetkellä käytössä useissa Euroopan maissa, mutta ei muissa Pohjoismaissa.

OECD mm. suosittaa, että valtioiden tulee harkita kaikkia soveltuvia sääntelyratkaisuja, jotka edistävät läpinäkyvyyttä, mutta varoittaa kopioimasta sääntelyä suoraan toisista maista. Sen sijaan tulisi arvioida eri mallien etuja ja haittoja sekä hyödyntää muiden maiden kokemuksia. Erityisesti huomiota tulisi kiinnittää siihen, minkälainen lobbauskulttuuri valtiossa vallitsee.

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.

|  |
| --- |
| **Yhteenveto**  Kansainvälisten suositusten ja esimerkkien näkökulmasta on perusteltua, että avoimuusrekisteriin pyritään sisällyttämään myös muita sääntelyinstrumentteja kuin vain lobbausrekisteri. Valinnat tulee kuitenkin perustella kansallisen tarpeen näkökulmasta.  Kansainvälisten suositusten ja esimerkkien osalta tietotarpeet voidaan kattaa merkittäviltä osin jo tehdyllä TEAS-selvityksellä ja sen päivittämisellä.  Kysymyksiä työryhmälle:   * Mitkä maat otetaan erikoistarkasteluun ja verrokkimaiksi? |

**Avoimuusrekisterivalmistelun selvitystarpeet**

Edellä esitetyn mukaisesti avoimuusrekisterivalmisteluun liittyy seuraavia selvitystarpeita:

* Lobbauksen nykytilan kartoittaminen (toimijat, rahoitus, kohteet jne.)
* Lainsäädännöllisen jalanjäljen nykytilan selvittäminen
* Nykyisten tietolähteiden ja niiden hyödyntämismahdollisuuksien kartoittaminen
* Lakitekniset erityiskysymykset (mm. tietosuoja)

Selvitystarpeita voidaan kattaa eri tavalla, kuten kuulemisilla, tilattavilla selvityksillä, sihteeristön selvityksillä tai työryhmän jäsenten selvityksillä.

|  |
| --- |
| Kysymyksiä työryhmälle:   * Mistä tietotarpeista tilataan erilliset selvitykset? |

**Tulevan avoimuusrekisterin tavoitteet**

Edellä esitetyn mukaisesti avoimuusrekisterille voidaan asettaa viisi toiminnallista tavoitetta, joihin valmistelussa tulee vastata.

|  |
| --- |
| **Avoimuusrekisterin tulee**   1. **Tehdä ero hyväksyttävän lobbauksen ja vaikutusvallan väärinkäytön välillä** 2. **Tehdä lobbauksesta läpinäkyvää niin lobbareiden kuin lobbauksen kohteiden osalta** 3. **Tehdä lobbaukseen yhteiset pelisäännöt** 4. **Vahvistaa lainsäädännöllistä jalanjälkeä siten, että läpinäkyvyys kattaa koko säädösvalmisteluprosessin** 5. **Keskittää hallinnon avoimuuteen liittyvät eri tietokannat yhdeksi kokonaisuudeksi** |