Avoimuusrekisterityöryhmän kokous 10/2020

Aika 8.10.2020 klo 10:00-12:00

Paikka Kokous järjestettiin etäyhteyksin

Osallistujat Niklas Wilhelmsson, yksikönpäällikkö, oikeusministeriö (pj)

~~Juuso Oilinki, erityisasiantuntija, oikeusministeriö~~

Pertti Rauhio, hallintojohtaja, eduskunnan kanslia (klo 10:14 asti)

Anna Gau, hallitussihteeri, valtiovarainministeriö

~~Anna Munsterhjelm, jäsen, Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE~~

Tuomo Yli-Huttula, puheenjohtaja, Edunvalvontafoorumi

~~Salla Nazarenko, puheenjohtaja, Transparency Finland~~

Markku Jokisipilä, johtaja, eduskuntatutkimuksen keskus

Emilia Korkea-aho, apulaisprofessori

Sami Demirbas, asiantuntija, oikeusministeriö (sihteeri)

Heini Huotarinen, neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö (sihteeri)

Anna Pohjalainen, EU-asiantuntija, oikeusministeriö (sihteeri)

1. **Kokouksen avaaminen ja esityslistan hyväksyminen**

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 10:00. Hyväksyttiin esityslista.

1. **Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen** (liite 1)

Hyväksyttiin edellisen kokouksen pöytäkirja.

1. **Ohjausryhmän kuulumiset**

Puheenjohtaja kertoi kuulumiset ohjausryhmän kokouksesta 25.9.2020. Ohjausryhmän jäsenet pitivät tärkeänä, ettei avoimuusrekisterilainsäädännöllä hankaloiteta sen soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden normaalia toimintaa ja normaalia yhteydenpitoa poliitikkoihin. Aktiivinen kansalaisyhteiskunta nähtiin olennaisena osana demokratiaa, ja tähän liittyen päättäjiin ja virkamiehiin pitää voida olla yhteydessä.

Keskustelua herätti erityisesti satunnaisuus perusteena rajata toiminta avoimuusrekisterilainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Ohjausryhmässä keskusteltiin lisäksi siitä, pitäisikö koronakriisin vuoksi säännöllisesti kansanedustajiin yhteyttä pitävien yrittäjien rekisteröityä. Tilannetta voidaan selkeyttää pykälämuotoiluilla ja hallituksen esityksen perusteluissa. Lisäksi voidaan tehdä rekisteröitymisprosessista teknisesti mahdollisimman helppo. Huomautettiin, että pieniltä toimijoilta saattaa helposti jäädä rekisteröityminen tekemättä. Media voi kiinnostua rekisteröitymisvelvoitteen laiminlyönnistä, mikä saattaa johtaa kielteiseen julkisuuteen paitsi lobbarin myös lobbauksen kohteen kannalta. Ohjausryhmän kokouksessa nousi esille myös puoluetoiminnan sulkeminen rekisteröitymisvelvoitteen ulkopuolelle.

Jatkovalmistelussa täytyy kiinnittää huomiota siihen, milloin toiminta täyttää lobbaamisen kriteerit. Rajoitukset avoimuusrekisterin soveltamisalaan täytyy kirjata selkeästi pykälätekstiin ja rajauksia on syytä myös avata tarkemmin hallituksen esityksen perusteluissa. Lopuksi päädyttiin siihen, että valmistelu voi edetä siltä pohjalta, mitä ohjausryhmälle esitettiin.

1. **Jatkotyöstöä aiemmin käsitellyistä aiheista** (liite 2)

Heini Huotarinen esitteli muistion, jossa tarkennetaan eräitä edellisessä työryhmäkokouksessa käsiteltyjä kysymyksiä. Koska Suomessa ei ole tarkoitus säätää lobbauksen kohteille velvollisuutta pitää tapaamispäiväkirjaa, pitää tieto lobbauksen kohteesta sisällyttää osaksi lobbausta harjoittavan antamaa toimintailmoitusta. Vaikuttamistoiminnasta ilmoitetaan yhteydenpidon kohteet, aiheet, määrät, tavat, ajankohdat ja vaikuttamiseen käytetty rahamäärä. Lisäksi ilmoitetaan, onko kysymyksessä toimeksianto. Lista voi kuulostaa pitkältä, mutta nämä tiedot ovat kaikki olennaisia sääntelyn tavoitteen toteutumisen kannalta. Siitä, millä tarkkuudella tietoja ilmoitetaan, voidaan toki keskustella. Jos raportointijaksot ovat riittävän tiiviitä (esim. kolme kertaa vuodessa), voitaisiin luopua tarkemmasta yhteydenottojen ajankohdan ilmoittamisesta. Liikesalaisuuksien suoja ei pääsääntöisesti vaikuta olevan esteenä vaikuttamistyöhön käytettyjen taloudellisten resurssien ilmoittamiselle. Tällä hetkellä avoimuusrekisterilainsäädännön suunniteltu soveltamisala asettaisi yliopistot eriarvoiseen asemaan riippuen niiden oikeudellisesta asemasta. Tämä tuskin on tarkoituksenmukaista, joten on pohdittava, tulisiko yliopistot sisällyttää lobbauksen kohteina tulevan sääntelyn soveltamisalaan vai ei.

Tuomo Yli-Huttula kannatti esitystä lobbauksen kohteiden yksilöinnin osalta. Yli-Huttula piti edelleen hankalana lobbaukseen käytettyjen taloudellisten resurssien laskemista tietylle raportointijaksolle. Esimerkiksi lainsäädäntöprosessit voivat kestää useita vuosia ja pitää sisällään vaikuttamista niin EU-tasolla kuin kansallisella tasolla. Kattojärjestöt hakevat kannan jäsenyrityksiltään. Mikä olisi näissä tilanteissa se kaava, jonka mukaan lobbaukseen käytetty rahamäärä lasketaan? Toimivampi vaihtoehto olisi Yli-Huttulan mukaan esimerkiksi se, että velvoitettaisiin lobbarit ilmoittamaan perusilmoituksessa budjettinsa sekä se, mistä rahoitus tulee. EU-rekisterissä ilmoitetaan vuositasolla, kuinka paljon rahaa yritys on käyttänyt edunvalvontaan, ja rekisteri tarjoaa ilmoittamista varten valmiit haarukat. Yli-Huttula pohti eduskunnan kevät- ja syysistuntokauteen viitaten, riittäisikö toimintailmoitus kaksi kertaa vuodessa (muiden kuin taloudellisten tietojen osalta).

Emilia Korkea-aho kannatti luopumista tarkemmasta yhteydenottojen ajankohdan ilmoittamisesta. Korkea-aho tiedusteli, onko tausta-asiakirjassa pohdittu liikesalaisuuksien suojaa pelkästään taloudellisten tietojen kautta. Irlannissa suojan piiriin voi kuulua myös tilanne, jossa yritys ei halua ilmoittaa yhteydenpidosta tiettyyn tahoon, koska se paljastaisi ja samalla vaarantaisi esim. tulevan fuusion. Tällaisessa tilanteessa yritys voi olla yhteydessä rekisteriviranomaiseen ja kertoa tilanteesta. Taloudellisten tietojen ilmoittamistiheyden osalta Korkea-aho pohti, riittäisikö yleisempi ilmoitus kerran vuodessa. Vastauksena Yli-Huttulalle Korkea-aho totesi, ettei kesäkään ole lobbareilla täysin hiljaista aikaa.

Heini Huotarinen totesi, että taloudellisten tietojen osalta voidaan pohtia vuosi-ilmoituksen tekemistä ja tietojen ilmoittamisen tarkkuutta. Muiden tietojen osalta kesäkuuhun päättyvä raportointijakso voisi olla siinä mielessä hankala, että heinäkuussa niin moni lomailee. Siksi sihteeristö on päätynyt esittämään kolmea neljän kuukauden mittaista raportointijaksoa. Hallinnollista taakkaa voitaisiin vähentää esimerkiksi siten, että kolme kertaa vuodessa raportoitaisiin suppeammat tiedot ja kerran vuodessa olisi perusteellisempi ilmoitus.

Tuomo Yli-Huttula ehdotti, että kolme kertaa vuodessa annettavan toimintailmoituksen ohella olisi velvollisuus päivittää perusilmoituksen tietoja. Ilmoitusten lukumäärä herättää varmasti keskustelua, joten terminologiaan kannattaa kiinnittää huomiota.

Puheenjohtaja piti ilmoitusten lukumäärästä esitettyjä huomioita hyvinä ja totesi, että ne otetaan jatkopohdintaan. Puheenjohtaja tiedusteli, oliko kellään työryhmän jäsenellä huomioita yliopistojen asemaan. Puheenjohtaja pohti yliopistoissa tehtävää tutkimusta potentiaalisena lobbauksen kohteena.

Emilia Korkea-aholle ei tullut heti mieleen esimerkkiä yliopistosta lobbauksen kohteena. Korkea-aho lupasi tutkia asiaa. Olisi outoa, jos avoimuusrekisterilainsäädäntö kohtelisi yliopistoja eri tavalla.

1. **Sanktiot ja valvonta** (liite 3)

Sami Demirbas esitteli avoimuusrekisterin sanktioita ja valvontaa koskevan taustapaperin. Avoimuusrekisterilainsäädäntö vaatii tuekseen sanktioita, jotta se olisi uskottava. Myös kansainväliset suositukset kannustavat sisällyttämään lobbaussääntelyyn sanktiointimahdollisuuden. Muistion sivulla 1 olevassa taulukossa on vertailtu Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvityksessä mukana olleiden maiden sanktiojärjestelmiä. Järjestelmät vaihtelevat jonkin verran, mutta yhteistä niille on jonkinlaiset huomautus- ja varoitusmenettelyt. Minkään selvityksessä mukana olleen maan sanktiojärjestelmää ei voida suoraan kopioida Suomeen. Kevään sidosryhmäkuulemisessa kannatettiin sanktioita, mutta huomautettiin suhteellisuuden tarpeesta.

Rekisterin kaavailtu soveltamisalan laajuus huomioon ottaen on todennäköistä, että rekisteröintivelvollisuuden laiminlyönneistä merkittävä osa tapahtuu tahattomasti. Lisäksi osaa rikkomuksista voi olla hankala havaita. Mikäli kysymyksessä olisi rekisterivelvoitteen laiminlyönti, valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus kehottaa toimijaa korjaamaan laiminlyönti uhkasakon uhalla. Tällöinkään kyseessä ei olisi rangaistusluonteinen hallinnollinen sanktio, vaan kevyempi hallinnollinen ohjauskeino, jota voidaan pitää valvonnan toteuttamisen kannalta riittävänä. On mahdollista, että osa rikkomuksista täyttää rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn rekisterimerkintärikoksen (rikoslaki 16 luku 7 §) tai väärän todistuksen antamisen viranomaiselle (rikoslaki 16 luku 8 §) tunnusmerkistön. Tällaisten tilanteiden voidaan kuitenkin arvioida olevan harvinaisia. Ennaltaehkäisevänä toimena täytyy panostaa neuvontaan ja ohjaukseen.

Emilia Korkea-aho piti tärkeänä, ettei sanktiointimahdollisuus johda siihen, että on viranomaisen velvollisuus varmistua rekisteriin ilmoitettujen tietojen oikeellisuudesta. Tämän velvollisuuden on oltava selkeästi lobbarilla. Tämä olisi syytä kirjoittaa auki hallituksen esitykseen. Korkea-aho piti todennäköisenä, että osa rikkomuksista tulee viranomaisen tietoon ilmiannon kautta. Korkea-ahon mielestä Suomi voisi ottaa Irlannista mallia siinä, ettei sanktiointimahdollisuus astu heti voimaan muun avoimuusrekisterilainsäädännön kanssa, vaan olisi siirtymäaika, jolloin olisi tehostettua neuvontaa ja tiedotusta. Muutenkin neuvonnan tulisi olla lähtökohtana. Korkea-aho piti hyvänä esimerkkinä Irlannin rekisteriviranomaisen verkkosivuilla olevaa lyhyttä testiä, jonka avulla voi selvittää, onko lobbari. Korkea-aho pohti, tulisiko Suomen sanktiovalikoimassa olla rekisteristä poistamisen määräajaksi. Määräaikaisuudella estettäisiin liiallinen puuttuminen lobbaavan tahon oikeuksiin. Korkea-aho tiedusteli, onko tieto toimijalle tuomitusta uhkasakosta tarkoitus merkitä avoimuusrekisteriin.

Puheenjohtaja piti Korkea-ahon rekisteristä poistamista koskevaa huomiota hyvänä. Jos toimija poistetaan rekisteristä, hänen toimintansa käytännössä lakkautetaan ottaen huomioon, että rekisteröityminen on edellytys lobbaustoiminnan harjoittamiselle. Kyseessä voi siis olla hyvinkin vakava seuraamus.

Tuomo Yli-Huttula totesi kurinpidollisen uhkan sopivan huonosti yhteen sen ajatuksen kanssa, että avoimuusrekisterin avulla on tarkoitus tunnistaa hyväksyttävä edunvalvonta. Eri maiden sanktiojärjestelmiä on hyvä vertailla, mutta kuten on ollut puhetta, ei minkään maan järjestelmää voida suoraan kopioida Suomeen. Suomi on pieni yhteiskunta, jossa tuskin kukaan ilmoittaa rekisteriin täysin poskettomia tietoja - tästä seuraava mainehaitta olisi liian suuri. Sakot ja vankeudella uhkaaminen ymmärretään helposti väärin. Yli-Huttula piti tärkeänä, että sanktioiden käyttöönottoa edeltää riittävä siirtymäaika. Sanktioihin liittyy Yli-Huttulan mukaan vielä paljon avoimia kysymyksiä.

Heini Huotarinen huomautti, että mainitut rikoslain säännökset soveltuvat avoimuusrekisteriin kohdistuviin rikkomuksiin riippumatta siitä, mitä avoimuusrekisterilaissa säädetään. Uhkasakon käyttöönotto avoimuusrekisteriin kohdistuvien rikkomusten osalta puolestaan vaatii lainsäädäntötoimia, mutta itse uhkasakkolaki on voimassa olevaa oikeutta. Rekisteristä poistamista ei ole ajateltu sanktioiden perusvalikoimaan. Näin siksi, ettei rekisterissä olemisesta seuraa Suomessa mitään oikeuksia, joten rekisteristä poistaminen olisi tehoton sanktio.

Sami Demirbas lisäsi, että rekisteristä poistamista on kaavailtu lähinnä pahoihin häiriköintitapauksiin, joissa jatkuvilla tekaistuilla toimintaraporteilla pyritään tietoisesti johtamaan avoimuusrekisterin käyttäjiä harhaan. Uhkasakko on yleisellä seuraamusasteikolla lievimmästä päästä, ja sen määräämiseen liittyy viranomaisen harkintavalta.

Emilia Korkea-aho pohti vielä rekisteristä poistamista sanktiointikeinona – olisiko se kuitenkin hyvä olla mukana? Rikosoikeudellisten sanktioiden soveltuminen avoimuusrekisteririkkomuksiin on syytä kirjoittaa auki hallituksen esitykseen ja tehdä selväksi, että ne soveltuvat riippumatta siitä, mitä avoimuusrekisterilaissa säädetään.

Puheenjohtaja kiitti kaikkia hyvistä huomioista ja totesi, että sanktiojärjestelmää koskevaa esitystä jatkojalostetaan ja siihen palataan seuraavassa kokouksessa.

1. **Muut asiat**

* Suljettu kuuleminen viikolla 45

Sami Demirbas kertoi, että viikolla 45 on tarkoitus järjestää suljettu kuulemistilaisuus sidosryhmille. Kuuleminen toteutetaan samalla Howspace-alustalla kuin keväällä, ja mukaan kutsutaan samat tahot. Mikäli työryhmän jäsenillä on ehdotuksia uusiksi mukaan kutsuttaviksi kuultaviksi, näitä ehdotuksia voi toimittaa sihteeristölle. Kuulemisen materiaalit on tarkoitus käydä läpi seuraavassa työryhmäkokouksessa. Kuulemisen loppuun on ajateltu samanlaista verkon välityksellä järjestettävää tilaisuutta kuin keväällä.

* Lobbauksen nykytilaa koskeva tutkimus

Sami Demirbas kertoi, että sihteeristö pitää tutkimushankkeen toteuttajien kanssa välipalaverin 21.10. Lopullisia tuloksia on odotettavissa joulukuun puolivälin tienoilla. Hankkeen toteuttajat pyydetään myös työryhmään kertomaan hankkeestaan. Tutkimus on tarkoitus julkaista todennäköisesti erillisessä tilaisuudessa alkuvuodesta 2021.

1. **Kokouksen päättäminen**

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 11:59.