Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 27.10.2020

# Hyvä edunvalvontatapa

## KV-esimerkit

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

Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvityksessä olleiden maiden hyvä edunvalvontatapa:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Säännelty | Itsesääntely | Sidottu rekisteröintiin | Sanktioitu |
| EU | x |  | x | - |
| Irlanti | x |  | x | - |
| Iso-Britannia | - | x | x | - |
| Itävalta | - | x | x | - |
| USA | - | - | - | - |

Hyvä edunvalvontatapa on käytössä kaikissa muissa järjestelmissä paitsi Yhdysvalloissa. EU:ssa ja Irlannissa[[1]](#footnote-1) rekisteröitynyt taho sitoutuu noudattamaan hyvää edunvalvontatapaa rekisteröityessään. Hyvä edunvalvontatapa on kaikille sama. Lisäksi EU-rekisteriin rekisteröityjä voi ilmoittaa muista ohjeista, joita se noudattaa toiminnassaan. Itävallassa ja Iso-Britanniassa rekisteröityvä taho saa itse valita noudatettavan edunvalvontatavan. Valittu hyvä edunvalvontatapa tulee ilmoittaa rekisteröityessä.

Suurin ero järjestelmien välillä näyttää olevan siinä, onko maassa käytössä yksi kaikille yhteinen edunvalvontatapa vai voiko lobbari itse valita sovellettavan edunvalvontatavan useasta mahdollisesta tavasta. Merkittävää on myös se, ettei EU:ssa tai Irlannissa, jossa on säännelty yhteinen edunvalvontatapa, edunvalvonnan noudattamatta jättämistä ole sanktioitu. Tämä voi aiheuttaa sen, että itsesääntelyyn perustuvat normistot voivat tosiasiallisesti olla jossain tapauksissa velvoittavampia, koska niihin saattaa sisältyä toimialakohtaista valvontaa (Regulating Lobbying, 2nd Edition, A Global Comparison, 2019).

## Nykytilanne

Tällä hetkellä Suomesta löytyy yksi yleisempi edunvalvonta-alan eettinen ohjeistus, jonka Edunvalvontafoorumi on muotoillut vuonna 2014. Tämän lisäksi jollain toimialoilla (esim. MTL ja Rakennusteollisuus) on omat ohjeistuksensa edunvalvontaan. On myös mahdollista, että yksittäisillä organisaatioilla on omia ohjeistuksiaan.

Ohjeistukset ovat sisällöiltään hyvin samankaltaisia. Ohjeet korostavat edunvalvontatoimijoiden integriteettiä suhteessa lobbauksen kohteeseen, yhteiskuntaan ja edustettavaan organisaatioon; niissä kaikissa sitoudutaan toimimaan avoimesti, luottamuksellisesti, vastuullisesti, rehellisesti ja laillisesti. Erot liittyvät lähinnä muotoiluihin, ohjeiden yksityiskohtaisuuteen ja joihinkin alakohtaisiin ohjeisiin.

Ohjeet perustuvat itsesääntelyyn ja niiden velvoittavuus on usein heikko tai vähintään epäselvä. Ohjeiden noudattamista ei näytettäisi juurikaan valvovan, eivätkä ne siten vertaudu monella toimialalla oleviin muihin eettisiin ohjeistuksiin, joiden noudattaminen on sidottu jonkinlaiseen toimilupaan.

## Tausta

Asettamispäätöksen tehtävänannon mukaisesti, valmistelussa tulee kuvata hyvä edunvalvontatapa, joka olisi lähtökohtaisesti yhteinen kaikille toimijoille. Sen sitovuus ja suhde itsesääntelyyn on jätetty avoimeksi ja tulee ratkaista valmistelussa. Avoimuusrekisterille asetetuissa tavoitteista viitataan kuitenkin epäasiallisen vaikuttamisen torjuntaan, jolloin keskiöön nousee lobbareiden sitoutuminen yhteisen eettisen normiston noudattamiseen. Tämä voi vaatia jonkinlaisia valvonta- ja sanktiomekanismeja.

## Ehdotus

Kuten kansainvälisistä esimerkeistä voidaan huomata, hyvän edunvalvontatapa perustuu joko itsesääntelyyn tai yleiseen sääntelyyn. Toimijat sitoutuvat rekisteröinnin yhteydessä noudattamaan hyvää edunvalvontatapaa.

Suomessa on jo nykyisellään joitain itsesääntelyyn perustuvia hyvän edunvalvontatavan ohjeistuksia. Niiden velvoittavuus ja valvonta ovat kuitenkin joko heikkoa tai vähintäänkin epäselvää. Näin ollen Suomessa ei lähtökohtaisesti ole olemassa valmista itsesääntelykulttuuria, johon voitaisiin nojata, vaan se tulisi luoda avoimuusrekisteritoimeenpanon yhteydessä, mikäli hyvä edunvalvontatapa päätettäisiin toteuttaa itsesääntelynä.

Mikäli taas hyvä edunvalvonta toteutettaisiin osana avoimuusrekisterisääntelyä, tulisi pohtia millä tarkkuudella asiasta säädettäisiin laintasoisesti. Lähinnä kysymykseen tulisi joko Irlannin malli, jossa sääntely antaa viranomaiselle mahdollisuuden antaa yhteisiä eettisiä ohjeistuksia, vahvaan sääntelyyn perustuva malli, jossa rekisterisääntely pitää sisällään tarkat edunvalvontaa koskevat eettiset säädökset, tai välimuodon malli, jossa säänneltäisiin jotain asioita laintasolla ja jotkut jätettäisiin rekisteriviranomaisen ohjeistuksen varaan – periaatteessa on mahdollista jättää ne myös itsesääntelyn varaan. Irlannin mallin etuna on se, että ohjeistuksia voidaan muokata tarpeen mukaan rekisteriviranomaisen toimesta. Laintasoiset ohjeet olisivat huomattavasti kankeammat ja vaatisivat aina lainmuutoksen, minkä lisäksi ne jouduttaisiin antamaan huomattavasti yleisemmällä tasolla kuin rekisteriviranomaisen antamat alemman tason ohjeistukset. Välimalli voisi parhaimmillaan tuoda sekä joustavuutta että sitovuutta, kun tärkeimmistä asioista säädettäisiin laissa ja ohjeellisemmat asiat annettaisiin rekisteriviranomaisen ohjeilla.

Sääntelymuodon sijaan huomattavasti merkittävämpi asia on sääntelyn sitovuus. Kuten edellä on huomattu, hyvä edunvalvontatapa ei ole missään verrokkimaassa kovin sitovaa sääntelyä. Tämä aiheuttaa haasteita hyvän edunvalvontatavan velvoittavuudelle. Sääntelyn laintasoisuus ei automaattisesti merkitse velvoittavuuden nousemista, mikäli valvonta- ja sanktiomenettelystä ei ole säädytty, kuten Irlannin esimerkki osoittaa. Sitovuutta pohdittaessa keskeistä on pohtia, mitä hyvällä edunvalvonnan halutaan saavuttaa.

Avoimuusrekisterille asetetuissa tavoitteista viitataan epäasiallisen vaikuttamisen torjuntaan, jolloin voidaan ajatella haluttavan sellaista sääntelyä, joka tosiallisesti torjuu epäasiallista vaikuttamista. Tämä edellyttää sitä, että sääntelyyn otetaan säännöksiä, jotka velvoittavat hyvään edunvalvontatapaan ja samalla määrittelevät sitä. Samalla tulisi varmistaa, että sääntelyä valvottaisiin ja laiminlyönneistä sanktioitaisiin. Tämä aiheuttaisi taas suuren haasteen, koska edunvalvontaa on lähes mahdotonta valvoa tehokkuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toiminnan yleisluontoisuudesta johtuen.

Tarkan sääntelyn sijaan hyvä edunvalvontatapa tulisi rakentaa edellä esitetyn välimallin varaan. Siinä sääntelyyn sisällytettäisiin minimimääritelmä hyvälle edunvalvonnalle. Minimimäärittelyyn kuuluisi se, että hyvän edunvalvonnan tulee noudattaa lakia. Tässä yhteydessä se tarkoittaisi sitä, ettei edunvalvonta saa perustua lahjontaan, uhkailuun, kiristykseen tai muuhun vastaavaan toimintaan, joka on jo lainsäädännössä kiellettyä ja rangaistavaa. Tällöin rekisteriviranomaiselle ei tarvitsisi antaa uusia valtuuksia, vaan valvonta ja sanktiointi hoituisivat muun toimijan, kuten poliisin kautta. Samalla tehtäisiin eroa laillisen edunvalvonnan ja laittoman edunvalvonnan välille. Tämä myös mahdollistaisi myöhemmin pohdinnan esimerkiksi vaikutusvallan väärinkäytöksen kriminalisoinnin säätämisestä.

On tietenkin selvää, että laillista edunvalvontaa voidaan harjoittaa myös hyvän edunvalvontavan vastaisesti. Siten on myös selvää, että hyvä edunvalvontatavan tulee sisältää tarkempia ohjeita. Nämä voitaisiin antaa joko rekisteriviranomaisen toimesta tai itsesääntelynä, mutta ne eivät olisi oikeudellisesti sitovia, vaan niiden sitovuus tulisi toimialan omasta valvonnasta ja julkisuudesta. Yksi vaihtoehto olisi antaa rekisteriviranomaiselle tehtäväksi luoda edunvalvontakentän kanssa yhteistyössä hyvä edunvalvontaohjeet ja pyrkiä tällä tavoin sitouttamaan edunvalvontakenttää niiden noudattamiseen.

Näin toteutettuna hyvä edunvalvontatapa voidaan sitoa rekisteröintiin siten, että kaikki rekisteröityvät sitoutuvat rekisteröityessään minimivaatimukseen. Tämän lisäksi jokainen voisi halutessaan sitoutua myös laajempaan ohjeelliseen edunvalvontatapaan, mikä näytettäisiin rekisteritiedoissa. Näin voidaan kannustaa rekisteröityjä tahoja eettisiin toimintatapoihin ilman, että törmätään valvontaan liittyviin tarkkarajaisuuden ongelmiin.

## **Kysymyksiä**

* Miten toimijat saataisiin sitoutettua hyvän edunvalvontatavan noudattamiseen?
* Mitkä toimijat osallistuisivat hyvän edunvalvontatavan määrittelyyn? Pitäisikö jo valmisteluvaiheessa määritellä joku itsesääntelyelin?
1. Irlannissa vuonna 2015 annetussa laissa säädetään rekisteriviranomaiselle oikeus antaa hyvää edunvalvontaa koskevia ohjeita. Ensimmäiset ohjeet annettiin vuonna 2019 ja niitä tarkastellaan kolmen vuoden välein. Ohjeiden noudattamista ei ole sanktioitu, eikä viranomaisella ole toimivaltuuksia valvoa niiden noudattamista. [↑](#footnote-ref-1)