Oikeusministeriö/Avoimuusrekisterivalmistelun asiantuntijatyöryhmä

MUISTIO 25.5.2020

Lobbauksen määrittelyä avoimuusrekisterivalmistelussa koskevat periaatteet

**Yleiset periaatteet**

1. **Lobbausta voi tapahtua missä ja kenen toimesta tahansa, mutta kaikkea toimintaa ei voida kattaa rekisterillä.**

Perustelut

* Lobbaus voidaan ymmärtää laajasti vaikuttamisena kaikenlaiseen päätöksentekoon. Avoimuusrekisterin kohdalla kysymys on kuitenkin rajatummasta vaikuttamisesta, joka kohdistuu julkiseen päätöksentekoon. Rajatummalla määrittelyllä vaikutetaan mm. siihen, ettei määrittely ole perustuslain vastainen ja kavenna kansalaisten perusoikeuksia (mm. osallistumisoikeuksia).

Vaikutukset

* Kaikkea kuviteltua lobbaustoimintaa ja lobbaajia ei löydy rekisteristä mm. yksittäisten kansalaisten tekemä vaikuttaminen (mm. yhteydenpito kansanedustajiin).
1. **Lobbaus voi kohdistua moniin eri toimijoihin päätöksenteon eri vaiheissa.**

Perustelut

* Lobbaus kohdistuu usein eri toimijoihin eri vaiheissa, jolloin rekisterin luotettavuuden näkökulmasta on tärkeää, että sääntely kattaa vaikuttamisen kaikkiin sääntelyn piirissä oleviin toimijoihin näiden asemasta riippumatta.

Vaikutukset

* Sääntelyyn ei synny ilmeisiä aukkoja, jotka mahdollistaisivat lobbauksen kohdistumisen tiettyihin rekisterin ulkopuolisiin toimijoihin, kuten alempiin virkamiehiin tai poliittisiin avustajiin.

Kysymykset

* Keihin kaikkiin vaikuttamisen pitäisi olla osa avoimuusrekisteriä? Poliitikot, ylemmät virkamiehet, vastuuvalmistelijat, avustava henkilöstö, poliittiset avustajat?
1. **On tärkeää seurata kv-esimerkkejä, mutta mikään malli ei ole otettavissa käyttöön sellaisenaan Suomessa.**

Perustelut

* KV-suositukset suosittavat ottamaan mallia eri maiden rekistereistä, mutta muistuttavat niiden olevan luotuja tiettyyn kontekstiin.
* Suomi on ottamassa ensimmäisenä Pohjoismaana käyttöön lobbausrekisteriä. Pohjoismaille ominainen korporatiivinen järjestelmä sisältää muista lobbausrekisterimaista poikkeavia erityispiirteitä, joihin tulee kiinnittää huomiota sääntelyä valmisteltaessa.

Vaikutukset

* Mitään rekisterimallia ei voida ottaa suoraan käyttöön, vaan rekisteri tulee rakentaa Suomen tarpeista käsin. Eri maiden ratkaisuja ja kokemuksia tulee kuitenkin hyödyntää mahdollisimman laajasti sääntelyn valmistelussa.

Kysymykset

* Mihin maihin tulisi erityisesti keskittyä? Mitkä ovat hyvät tai varoittavat esimerkit käsitellyistä kansainvälisistä esimerkeistä?
1. **Lobbaus on luonteeltaan tavoitteellista, organisoitua ja suunnitelmallista toimintaa**

Perustelut

* 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.
* KV-suositukset muistuttavat, että ”Lobbaukseen liittyvä toiminta on aina tavoitteellista, suunnitelmallista ja organisoitua toimintaan, jolla pyritään selkeästi vaikuttamaan lobbauksen kohteeseen”.

Vaikutukset

* Lähtökohtaisesti kaikki toimijat, jotka harjoittavat lobbaukseksi luokiteltua toimintaa voidaan määritellä lobbaajiksi.
* Tavoitteellinen, suunnitelmallinen ja organisoitunut toiminta auttaa myös erottamaan lobbauksen sellaisesta toiminnasta, joka on luonteeltaan kertaluonteista ja suunnittelematonta yhteydenpitoa, jota ei ole mielekästä määritellä lobbaukseksi. Esim. yksittäinen osallistuminen tilaisuuteen, jossa on kansanedustajia.
* Haasteena voivat olla rajatapaukset ja määrittelyn vaikeus.

Kysymykset

* Miten voidaan lainsäädännössä rajata rekisteröitymisvelvollisuuden piiriin kuuluva toiminta ilman, että mahdollistetaan ns. porsaanreikien hyödyntäminen?
* Millä taholla tulisi olla tulkintavalta toiminnan luonteesta?
1. **Lobbausrekisterin tulee sisältää ajantasaista tietoa lobbaajasta, lobbauskohteesta, käytettävistä keinoista ja resursseista.**

Perustelut

* Jotta rekisteristä saadaan aitoa hyötyä, eli lisättyä päätöksenteon ja sen valmistelun läpinäkyvyyttä, tulee sen sisältää riittävästi ja ajantasaista tietoa lobbauskohteesta, lobbaajasta ja lobbaustoiminnasta.

Vaikutukset

* Rekisteri tarjoaa uutta tietoa, jota ei vielä ole olemassa muissa rekistereissä.
* Hallinnollinen taakka voi kasvaa jonkin verran, jotta rekisteriin sisällytettävä tieto on tarkoituksenmukaista ja ajantasaista.

Kysymykset

* Mitä tieto rekisterin tulisi sisältää, jotta se olisi riittävää?
* Kuinka ajantasaista tiedon tulee olla?
1. **Lobbausrekisteriin rekisteröityminen tulee olemaan pakollista ja sanktioitua**

Perustelut

* Jotta rekisteri tosiasiallisesti toimisi ja siihen rekisteröidyttäisiin, tulee rekisteröitymisen olla pakollista ja sanktioitua.
* KV-esimerkeissä suurin osa rekistereistä on velvoittavia. EU:n avoimuusrekisteriin rekisteröityminen on periaatteessa vapaaehtoista, mutta käytössä oleva akreditointijärjestelmä (mm. pääsy hallintorakennuksiin) toimii voimakkaana kannustimena rekisteröitymiselle. Tällaista järjestelmää ei olla luomassa Suomeen, joten rekisteröitymisen tulee perustua pakkoon. Myös EU on tekemässä rekisteristään pakollisen.

Vaikutukset

* Useille toimijoille tulee lisää velvollisuuksia, joista heidän tulee olla tietoisia. Toimeenpanovaiheessa tarvitaan riittävä siirtymävaihe esimerkiksi sanktioiden osalta, jotta vältetään väärinkäsityksistä johtuvia rangaistuksia. Ohjeistukseen ja neuvontaan tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Kysymykset

* Miten pitkä siirtymävaihe sanktioiden osalta tarvitaan?
* Tuleeko lobbaajan olla rekisteröitynyt ennen kuin harjoittaa lobbausta vai voiko sen tehdä jälkikäteen?
* Miten hyvä edunvalvontatapa liittyy rekisteröintiin?
1. **Lobbausrekisterisääntely ei itsessään rajoita lobbaamista, se vain tekee toiminnasta läpinäkyvämpää**

Perustelut

* Lobbausrekisterillä ei estetä lobbaustoimintaa, vaan ainoastaan säännellään sen läpinäkyvyyteen liittyvistä vaatimuksista.

Vaikutukset

* Lobbaaminen ei esty, mutta siitä tehdään nykyistä läpinäkyvämpää ja helpommin seurattavaa.
* Mahdollistaa myös lobbaajille läpinäkyvämmän ja avoimemman toiminnan harjoittamisen.
* Korostaa avoimen ja läpinäkyvän lobbauksen roolia demokratiassa.

Kysymykset

* Toimeksiannossa puhutaan myös muista sääntelymekanismeista (esim. lainsäädännöllinen jalanjälki, karenssit ja siihen liittyvä pyöröovi-ilmiö), miten näitä tulisi valmistelussa käsitellä?
1. **Lobbausrekisteri ei velvoita pitämään tapaamispäiväkirjaa**

Perustelut

* Lobbausrekisteri ja tapaamispäiväkirja ovat erilaisia lobbaussääntelymekanismeja. Avoimuusrekisteri on lähtökohdiltaan lobbausrekisteri, johon lobbaajat rekisteröivät tietoja itsestään ja toiminnastaan.

Vaikutukset

* Avoimuusrekisteri ei sisällä tietoa jokaisesta lobbaajan ja lobbauksen kohteen tapaamisesta, vaan tietoa annetaan lähtökohtaisesti yleisemmällä tasolla.

Kysymykset

* Voidaanko mahdollistaa tapaamistietojen vapaaehtoinen antaminen, ja mitä se vaatisi esim. tietosuojan näkökulmasta?

**Lobbauksen määrittelyn periaatteet**

1. **Lobbaus voi tapahtua sekä epävirallisia että virallisia kanavia pitkin.**

Perustelut

* 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, jolloin sitä ei ole mielekästä jättää sääntelyn ulkopuolelle.

Vaikutukset

* 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).

Kysymykset

* Asetetaanko kaikissa tapauksissa viranomaisille velvoitetta dokumentoida virallisen kuulemisen osallistujat?
1. **Määrittely ei saa ohjata lobbaamisen tavan valintaan (ns. medianeutraali).**

Perustelut

* 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.

Vaikutukset

* Medianeutraalilla määrittelyllä tavoitetaan kaikki toimintamuodot ilman, että niitä tulee erikseen määritellä. Tällöin sääntely pysyy myös paremmin ajantasaisena, vaikka lobbausmuodot kehittyisivät (esim. sosiaalisen median korostuminen).
1. **Lobbaukseksi lasketaan ainoastaan suora vaikuttaminen**

Perustelut

* Suoralla vaikuttamisella tarkoitetaan sitä, että lobbaajan ja lobattavan kohteen välillä 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”. Kv-suositusten mukaan konsulttilobbaajaa tulee tällöin velvoittaa raportoimaan myös tiedot asiakkaastaan.
* Määrittelyn rajoittamista ainoastaan suoraan vaikuttamiseen puoltavat sekä kv-suositukset että [kv-selvityksessä](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161047/57-2018-Lobbarirekisterin%20kansainvaliset%20mallit.pdf) käytetyt esimerkit.

Vaikutukset

* Rekisterivelvollisuus koskee ainoastaan lobbauksen kohteeseen suorassa yhteydessä olevia lobbaustoimijoita
* Välillinen vaikuttaminen, jossa lobbaajan ja lobattavan kohteen välille ei synny suoraa yhteyttä, jää rekisterin ulkopuolelle. Välillinen vaikuttamisen määritteleminen on kuitenkin hankalaa, jolloin sääntelyn rajaaminen on perusteltua.
* Konsulttilobbaajien käyttö voi lisääntyä, jos sillä mahdollistetaan rekisteröintivelvoitteen kiertäminen. Nykyisellään konsulttilobbaajien käyttö suoraan lobbaukseen on vähäistä.

Kysymykset

* Velvoitetaanko myös taustalle jäävä toimija (useimmiten asiakas) rekisteröitymään?
1. **Rekisteriin tulisi sisällyttää myös lobbauksen taustalla olevat konsulttitoimijat**

Perustelut

* Tutkimukset osoittavat, että vaikuttajaviestintätoimistoja käytetään etenkin silloin kun intressiryhmille syntyy tarve vaikuttaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon.  Näin ollen vaikuttajaviestintätoimistoja näytettäisiin käytettävän suoran lobbauksen, jossa konsultti hoitaa yhteydenpidon, sijaan enemmän taustalobbauksessa.
* Mikäli tuleva lobbausmääritelmä ei kattaisi taustalobbausta, jäisi todennäköisesti osa vaikuttajaviestintätoimistoista määritelmän, ja siten myös rekisterin ulkopuolelle.

Vaikutukset

* Rekisteröitymisvelvoite koskisi toimintaa, jonka tarkoituksena on valmistella, avustaa tai neuvoa vaikuttamisessa ja yhteydenpidossa.
* Voi vaikeuttaa varsinaisten lobbaajien (oma agenda) erottamista taustalobbaajista (jonkun muun agenda). Sääntelyssä tulisi huomioida, että rekisteröitävät tiedot kertoisivat riittävällä tarkkuudella, millaisesta toimijasta on kysymys.
* Vaikuttamiseen liittyvä oikeudellinen neuvonanto tulkittaisiin myös lobbaukseksi, mikä edellyttäisi asianajotoimistoja rekisteröitymään.

Kysymykset

* Minkälainen konsulttitoiminta jäisi ulkopuolelle?
1. **Rekisteröintivelvoite koskee ainoastaan vaikuttamista, ei pyrkimystä siihen**

Perustelut

* Pyrkimyksen osoittaminen juridisesti on haastavaa, joten sääntelyn tarkkarajaisuuden näkökulmasta vain varsinainen vaikuttaminen on mielekästä sisällyttää sääntelyn piiriin.

Vaikutukset

* Jossain tapauksessa suoraksi vaikuttamiseksi laskettava toiminta jää ohueksi tai epäselväksi, jolloin toiminnan tulkitseminen vaikuttamiseksi voi olla haastavaa. Tällainen tilanne saattaisi esimerkiksi muodostua yleisötilaisuudessa, johon osallistuvat sekä lobbari että lobattava kohde. Tällöin pyrkimyksen sisällyttäminen määritelmään voisi ratkaista paremmin sen, kuuluuko lobbarin rekisteröityä vai ei.
1. **Joitakin ei-ammattimaisia lobbaajia jätetään rekisterin ulkopuolelle**

Perustelut

* 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.

Vaikutukset

* Pienille toimijoille, jota 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. KV-esimerkit myös osoittavat, että rajaukset ovat hankalia luoda ja usein teennäisiä. Myös pienet toimijat voivat harjoittaa merkittävää lobbaustoimintaa.

Kysymykset

* Voidaanko rajaukset kohdentaa mielekkäällä tavalla ei-ammattimaiseen lobbaukseen siten, ettei merkittävää lobbaustoimintaa harjoittavat pienet toimijat jää rekisterin ulkopuolelle? Miten tällainen määrittely tulisi tehdä?
1. **Puolueen jäsenjärjestöjen yhteydenpito puolueen kansanedustajiin, ministereihin ja näiden avustajiin rajataan sääntelyn ulkopuolelle**

Perustelut

* Sääntelyllä ei haluta vaikeuttaa kansanedustajien ja ministerien toimintaa, jolloin puolueen jäsenjärjestöjen, kuten kannatusyhdistysten, yhteydenpito kansanedustajiin ja ministereihin sekä näiden avustajiin tulee mahdollistaa.

Vaikutukset

* Puolueiden ruohonjuuritason toimijoiden yhteydenpito kansanedustajiin ja ministereihin jää sääntelyn ulkopuolelle

Kysymykset

* Onko riskinä, että sääntelyn ulkopuolelle jäisi myös muunlaisia, lähellä puolueita olevia toimijoita? Miten tämä voidaan estää?
1. **Tavanomainen yhteydenpito viranomaisiin rajataan sääntelyn ulkopuolelle**

Perustelut

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

Vaikutukset

* Tällä rajataan ja tarkennetaan lobbaukseen liittyvän yhteydenpidon määritelmää ja mahdollistetaan asiointi viranomaisten kanssa.

Kysymykset

* Mitkä kaikki asiat rajataan ulkopuolelle?
* Rajataanko julkisoikeudellisten yhdistysten ja muiden julkisyhteisöjen yhteydenpito viranomaisiin kokonaan sääntelyn ulkopuolelle vai vain osittain (esim. kyseisen tehtävän osalta)? Millaisia vaikutuksia tällä on?
1. **Sääntely koskisi alkuvaiheessa lobbausta, joka kohdistuu eduskuntaan, ministeriöihin ja valtionhallinnon virastoihin.**

Perustelut

* Sääntelyn asteittaisella ulottamisella eri hallinnon tasoille helpotetaan toimeenpanoa ja kokemusten keräämistä lobbaussääntelyn vaikutuksesta Suomessa.

Vaikutukset

* Vähentää merkittävällä tavalla toimeenpanon kokoluokkaa.
* Alueellinen ja kunnallinen vaikuttamistoiminta jää pois rekisteristä, mikä tarkoittaa merkittävän julkisen vallan käytön rajautumista pois sääntelyn piiristä.

Kysymykset

* Millä aikataululla voisi olla realistista laajentaa sääntelyä myös alue- ja paikallistasolle?
1. **Valmistelussa tulee pitää mielessä myös alueelliset toimijat, jotta rekisteri voitaisiin jatkossa ulottaa alueelliselle tasolle.**

Perustelut

* Alue- ja kuntatason päätöksentekoon kaivataan lisää avoimuutta. Verrattuna valtionhallinnon tasoon, kuntatasolla voidaan useammin törmätä haasteisiin päätöksenteon riippumattomuuden ja läpinäkyvyyden kanssa.

Vaikutukset

* Nyt tehtävien määritelmien on mahdollistettava myös jatkossa alue- ja kuntatason toimijoiden rekisteröinti. Ts. sääntelyn alaa on voitava kohtuullisen helposti laajentaa ja tarkentaa koskemaan myös kunnallista ja alueellista päätöksentekoa. Näin voidaan hyödyntää aikaisemmasta sääntelystä saatuja kokemuksia. Myös sääntelyn tuttuus helpottaa varsinaista toimeenpanoa, kun monilla toimijoilla on jo kokemusta valtion tason rekisteristä.

Kysymykset

* Millä tavalla määrittelyssä tulisi jo nyt ottaa huomioon sääntelyn laajentuminen alueelliselle ja kunnalliselle tasolle?