Avoimuusrekisterivalmistelun parlamentaarisen ohjausryhmän kokous 1/2020

Aika 22.6.2020 klo 9-11

Paikka Etäkokous

Osallistujat Pj. Markus Lohi, kansanedustaja, KESK

Johanna Ojala-Niemelä, SDP

Sebastian Tynkkynen, kansanedustaja, PS

Saara-Sofia Sirén, kansanedustaja, KOK

Mari Holopainen, kansanedustaja, VIHR

~~Veronika Honkasalo, kansanedustaja, VAS~~

Sandra Bergqvist, kansanedustaja, RKP

Antero Laukkanen, kansanedustaja, KD

Riku Siivonen, LiikeNyt

Sihteerit:

Sami Demirbas, asiantuntija, oikeusministeriö

Heini Huotarinen, neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö

Anna Pohjalainen, EU-asiantuntija, oikeusministeriö

Lisäksi kutsuttuna asiantuntijatyöryhmä:

Niklas Wilhelmsson, yksikönpäällikkö, oikeusministeriö (pj.)

Juuso Oilinki, erityisasiantuntija, oikeusministeriö

Pertti Rauhio, hallintojohtaja, eduskunnan kanslia

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~~

1. **Kokouksen avaus ja läsnäolijoiden toteaminen**

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 9:16.

1. **Toimeksiannon läpikäynti** (liite 1)

Asiantuntijatyöryhmän puheenjohtaja Niklas Wilhelmsson esitteli ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän toimeksiantoa asettamismuistion pohjalta. Toimikausi alkoi 12.3.2020 ja se päättyy 30.6.2021. Valmistelutyön lopputuloksena tulee olla HE-muotoon laadittu ehdotus Suomeen perustettavasta valtion tason toimintaa koskevasta lakisääteisestä avoimuusrekisteristä (lobbarirekisteri). Asettamismuistiossa korostetaan, ettei avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö saa vaikeuttaa ruohonjuuritason kansalaistoimintaa tai kansanedustajien mahdollisuuksia hoitaa edustajantointaan.

Pohja työlle luotiin jo edellisellä vaalikaudella, kun silloisen puhemies Risikon johtama parlamentaarinen työryhmä esitti yksimielisesti, että Suomeen on seuraavan vaalikauden aikana luotava lakiin perustuva sähköinen avoimuusrekisteri, joka koskisi alkuvaiheessa valtion toiminnan tasoa ja myöhemmässä vaiheessa kunnallis- ja aluehallintoa. Vuonna 2018 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaan kuuluvassa tutkimushankkeessa toteutettiin laaja kansainvälinen vertailu erilaisista lobbausrekisterimalleista. Kansainväliset mallit toimivat esimerkkinä, mutta mitään mallia ei voida suoraan kopioida Suomeen.

Toimeksianto on melko laaja. Sen mukaisesti tulee määritellä mm. lobbaamisen käsite, lobbaamista harjoittavat henkilöt ja organisaatiot sekä lobbaamisen kohteet. Lisäksi on pohdittava rekisteröitäviä tietoja sekä rekisterin toteutusta ja sanktiointia.

Ohjausryhmä otti toimeksiannon tiedoksi.

1. **Ohjausryhmän käytännön työjärjestelyt**

Käytiin läpi ohjausryhmän työskentelyyn liittyviä käytännön järjestelyjä.

Sovittiin, että koska asettamispäätöksessä ei ole nimetty varajäseniä, ohjausryhmän kokouksiin ei voi lähettää varajäsentä. Samaa käytäntöä noudatetaan myös työryhmässä. Todettiin, että kaikki hankkeen asiakirjat, mukaan lukien ohjausryhmän kokousten pöytäkirjat, julkaistaan hankkeen verkkosivuilla. Pöytäkirja julkaistaan, kun se on seuraavassa kokouksessa hyväksytty.

Ohjausryhmä tulee kokoontumaan syksyllä 2020 ainakin kaksi kertaa. Ohjausryhmän työn etenemisestä tiedottaa pääsääntöisesti ohjausryhmän puheenjohtaja.

1. **Työsuunnitelma ja valmistelun tilanne** (liite 2)

Sihteeri Sami Demirbas kertoi työsuunnitelmasta ja työn etenemisestä. Ohjausryhmä kokoontuu noin viisi kertaa. Lisäksi ohjausryhmä ja työryhmä pitävät valmistelun aikana muutamia yhteisiä kokouksia.

Avoimuusrekisterin valmisteluun on hallitusohjelmassa varattu määrärahaa, jota voidaan säädösvalmisteluvaiheessa käyttää mm. selvitysten tilaamiseen. Lähiaikoina valitaan lobbauksen nykytilaa koskevan selvityksen toteuttaja.

Kuulemisella on hankkeessa suuri merkitys niin valmistelun onnistumisen kuin lainsäädännön toimeenpanon kannalta. Kevään aikana on toteutettu sekä kaikille avoin otakantaa.fi -kuuleminen että sidosryhmille suunnattu suljettu kuuleminen. Syksyllä toteutetaan lisää kuulemisia. Sihteeristö on tavannut erikseen Suomen Asianajajaliittoa, ja tarkoitus on tavata myös MTL:ää. Lisäksi sihteeristö on esitellyt hanketta KANE:ssa ja korruptionvastaisen verkoston kokouksessa. Kuulemisissa on toivottu mahdollisimman kattavaa rekisteriä, joka kohtelisi toimijoita tasavertaisesti eikä muodostuisi liian kuormittavaksi. Sääntelyaukkoja tulisi pyrkiä välttämään.

Myös viestintä on keskeisessä asemassa. Avoimuusrekisterihankkeen verkkosivuilla julkaistaan hankkeen asiakirjoja. Lisäksi hankkeen aloituksesta tiedotettiin maaliskuussa ja tarkoitus on tiedottaa tällä viikolla hankkeen etenemisestä.

Tarkoitus on, että esitys lähtisi lausunnoille syksyllä 2021 ja laki astuisi voimaan vuonna 2023.

Työsuunnitelmasta käydyssä keskustelussa puhuttiin etenkin siitä, mitkä ovat tai tulevat olemaan valmistelun haasteellisimpia kysymyksiä. Näitä ovat kevään työn perusteella määritelmät ja niihin liittyvät rajanvedot. Poikkeukset rekisteröitymisvelvoitteeseen täytyy muotoilla huolella, jotta vältetään sääntelyaukkojen syntyminen. Syksyllä käsitellään rekisterin valvontaa ja sanktioita; niihin liittyy omat haasteensa.

Hyväksyttiin työsuunnitelma.

1. **Linjattavat kysymykset** (liite 3)

Käsiteltiin kysymys kerrallaan linjattavat asiat. Alustajana toimi sihteeri Heini Huotarinen. Nyt tehtävät linjaukset ovat alustavia ja tarkoitus on sopia pohjasta, jolta avoimuusrekisterin valmistelua voidaan jatkaa.

1. Mitä lobbaus on? Miten se määritellään avoimuusrekisterissä?

Ohjausryhmän jäsenet kaipasivat tarkempaa selostusta asiasta. Keskustelussa nousi esille, että poliittiset prosessit ovat pitkiä ja vaikuttamista tapahtuu jo hyvin alkuvaiheessa. Korostettiin, että lobbaus on osa normaalia demokraattista toimintaa.

1. Mihin toimijoihin kohdistuva lobbaus kuuluisi avoimuusrekisterin soveltamisalaan?

Käytiin keskustelua alueellisen ja kunnallisen vaikuttamistoiminnan rajaamisesta rekisterin ulkopuolelle tässä vaiheessa. Rajaus tulee suoraan toimeksiannosta. Rekisterin myöhemmin tapahtuva laajentaminen kuntiin on kuitenkin syytä pitää mielessä. Tässä yhteydessä esille nostettiin mm. tulevan sote-uudistuksen myötä perustettavat maakuntahallinnot sekä päättäjien kaksoisroolit. Valtakunnan tason säätely tulee tuottamaan tärkeää informaatiota aikanaan tapahtuvan alueellisen ja paikallisen säätelyn tueksi.

Käytiin keskustelua ryhmäkanslioiden ja puolueiden ydintoimijoiden roolista. Kaikkea ei ole järkevää saattaa rekisteröinnin piiriin. Toimeksiannon mukaisesti avoimuusrekisteriin rekisteröidään vaikuttamista, joka kohdistuu eduskuntaan, ministeriöihin ja valtionhallinnon virastoihin. Ministeriöissä lobbataan myös erityisavustajia ja virkamiehiä.

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

Keskusteltiin siitä, miten suhtaudutaan tilanteeseen, jossa yksittäinen yritys on yhteydessä kansanedustajaan. Yksinkertaista vastausta ei ole, ja edessä on hankalia rajanvetoja, joihin palataan myöhemmin. Pienen yrityksen kannalta on haastavaa, jos tällaisessa tilanteessa joutuu rekisteröitymään. Esimerkiksi Irlannissa rekisteröitymisvelvoite ei koske alle 10 henkilön yrityksiä. Toisaalta on eri asia, jos merkittävää julkista tehtävää aiemmin hoitanut perustaa yksin lobbausta harjoittavan yrityksen. Rekisteröitymisvelvoitteeseen tehtävien poikkeusten tulee olla huolella harkittuja. Kansalaisten yhteydenpitoa päättäjiin ei saa hankaloittaa.

Käytiin keskustelua myös tapaamispäiväkirjoista. Tässä yhteydessä viitattiin EU:ssa noudatettavaan käytäntöön, jonka mukaan komissaarit ja heidän kabinettiensa jäsenet sekä johtavat virkamiehet julkaisevat tiedot tapaamistaan lobbareista. Tapaamispäiväkirjat voivat olla hyödyllisiä sen hahmottamiseksi, kuka lobbaa ja ketä. Toisaalta Risikon työryhmässä vallitsi laaja yksimielisyys siitä, ettei kansanedustajille saa aiheuttaa ylimääräistä työkuormaa. Kaikkea ei myöskään ole mielekästä sisällyttää avoimuusrekisteriin, vaan sen rinnalla voidaan puhua lainsäädännöllisestä jalanjäljestä.

1. Mitä tietoja avoimuusrekisteri sisältäisi?

Tähän palataan tarkemmin syksyllä.

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

Käytiin keskustelua valiokuntakuulemisista. Suomessa viralliset kuulemiset muodostavat keskeisen osan valmisteluun liittyvästä vaikuttamisesta, joten niiden asemaa on tarpeen arvioida. Joissain maissa (esim. Irlanti) virallinen yhteydenpito, myös kuulemisten osalta, on rajattu rekisterin ulkopuolelle. Suomen osalta täytyy ottaa huomioon, että valiokuntakuulemiset tulevat jälkikäteen julkisiksi. Lisäksi valiokuntakuulemisissa aktiivinen osapuoli on lainsäätäjä: kukaan ei tule oma-aloitteisesti kuultavaksi, vaan valiokunnat päättävät, keitä kutsuvat kuultavaksi. Nämä seikat puoltavat valiokuntakuulemisten jättämistä rekisterin ulkopuolelle.

1. Kattaako avoimuusrekisterin soveltamisala ainoastaan suoran vaikuttamisen?

Käytiin keskustelua median kautta tapahtuvasta välillisestä vaikuttamisesta. Medialla on keskeinen rooli avoimessa demokratiassa ja poliitikkoihin voidaan kohdistaa lobbausta myös median kautta. Toisaalta sanktioinnin kannalta olisi ongelmallista, jos esimerkiksi lehteen kirjoittavia sakotettaisiin. Lisäksi median osalta on huomioitava lähdesuoja ja journalistisen ratkaisuvallan säilyminen toimituksilla. Median kautta tapahtuvaa vaikuttamista on mahdollista tuoda esille myös rekisteröitävien tietojen kautta.

1. Jätetäänkö joitakin ei-ammattimaisia lobbaajia rekisterin ulkopuolelle?

Tähän palataan tarkemmin syksyllä.

Todettiin, että valmistelutyötä voidaan jatkaa asiantuntijatyöryhmän esittämien linjausten pohjalta.

1. **Kokouksen päättäminen**

Ohjausryhmän seuraavat kokoukset ovat 24.9. klo 8-10 ja 3.12. klo 8-10.

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 11:06.