Avoimuusrekisterityöryhmän kokous 11/2020

Aika 30.10.2020 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 10:02. Hyväksyttiin esityslista.

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

Korjattiin edellisen kokouksen pöytäkirjaa työryhmän jäsenten esittämien huomioiden johdota. Hyväksyttiin edellisen kokouksen pöytäkirja näillä korjauksilla.

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

Sami Demirbas esitteli muistion, jossa tarkennetaan eräitä aikaisemmin työryhmässä käsiteltyjä asioita. **Avoimuusrekisteristä poistaminen** ei olisi tehokas sanktiokeino, sillä rekisterissä olemisesta ei seuraa toimijoille oikeuksia. Lisäksi on mahdollista, että rekisteristä poistettu toimija jatkaisi toimintaansa rekisterin ulkopuolella, sillä sääntelyllä ei rajoitettaisi lobbaajan mahdollisuutta harjoittaa lobbaustoimintaa. Rekisteristä poistaminen ei ole tehokas seuraamus, jos toimintaa ei voida tätä kautta kieltää. Sääntelyn ensisijainen tavoite on lisätä lobbaustoiminnan läpinäkyvyyttä. Tilanteessa, jossa toimija rikkoo toistuvasti velvoitteitaan uhkasakosta huolimatta, rekisteristä poistamisen sijaan tehokkaampaa ja tarkoituksenmukaisempaa voisi olla julkaista tieto rikkomuksista osana rekisteritietoja. Räikeimmissä disinformaatiotapauksissa rekisteristä poistaminen voisi kuitenkin olla perusteltua. Mitä tulee **uhkasakon** käyttöön rekisteröitymisvelvoitteen tehosteena, viranomaisella on sakon määräämisessä laaja harkintavalta. Pääpaino tulisi kuitenkin olemaan lievemmissä ohjauskeinoissa, kuten informoinnissa ja neuvonnassa. **Taloudellisten tietojen** ilmoittamisen osalta pitää vielä keskustella siitä, millä tarkkuudella budjetti ilmoitetaan. Tiedon tulee **liikesalaisuuksien suojaa** nauttiakseen täyttää tietyt ehdot. Ehdotuksen mukaan tavanomainen yhteydenpito viranomaisiin on rajattu avoimuusrekisterisääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle, mikä suojaisi esimerkiksi yrityskauppoihin liittyvää viranomaisasiointia. Tieto yhteydenpidosta tai neuvonnasta itsessään ei lähtökohtaisesti vaikuttaisi nauttivan liikesalaisuuksien suojaa, emmekä ole velvoittamassa raportoimaan yhteydenpidon/neuvonannon sisältöä. Lähtökohtaisesti liikesalaisuuksien suoja ei siis vaikuttaisi realisoituvan tässä hankkeessa. **Yliopistot** ovat ensisijaisesti lobbareita.

Emilia Korkea-aho pohti rekisteristä poistamisen sisällyttämistä Suomen järjestelmään. Esimerkiksi Irlannissa rekisteriviranomaisella on valtuudet poistaa lobbarin tiedot rekisteristä. Korkea-aho näki, että lobbarin tietojen poistaminen rekisteristä voisi toimia Suomessakin: jos tällainen taho jatkaisi lobbausta, hän rikkoisi velvollisuuksiaan, jolloin voitaisiin määrätä uhkasakko. Koska rekisteristä poistaminen ei estäisi olemasta yhteydessä viranomaisiin, ei kyseessä olisi demokraattisten oikeuksien kannalta ongelmallinen toimenpide. Taloudellisten tietojen osalta Korkea-aho ymmärtää budjetin laatimiseen liittyvät ongelmat – voisiko tilannetta helpottaa esimerkiksi siten, että erilaisilta toimijoilta edellytettäisiin erilaisia tietoja? Liikesalaisuuksien suojan suhteen rekisteriviranomaiselle voitaisiin jättää liikkumavaraa: vaikka jokin tieto ei olisikaan liikesalaisuus, viranomainen voisi päättää, ettei kyseistä tietoa tarvitse rekisteröidä heti, vaan esimerkiksi vasta seuraavan raportointijakson yhteydessä. Lisäksi Korkea-aho pohti, pitäisikö olla mahdollista lykätä sensitiivisen tiedon julkistamista laajemminkin. Irlannista voisi kysyä, kuinka paljon yksittäistapauksellinen harkinta on rasittanut viranomaista ja käyttävätkö lobbarit mahdollisuutta väärin. Toistuvien rikkomusten merkitseminen rekisteriin lähettäisi selkeän signaalin, että kannattaa välttää tapaamisia kyseisen, sääntöjä rikkovan lobbarin kanssa.

Tuomo Yli-Huttula piti taloudellisten tietojen ilmoittamista tärkeänä lainsäädännöllisen jalanjäljen avaamisen kannalta. Yli-Huttula esitti, että ensisijaisesti pitäisi ilmoittaa edunvalvontabudjetti koko vuodelle. Lisäksi ne, jotka haluavat, voisivat avata kokonaisbudjettiaan enemmän. Tämä ratkaisu ottaisi paremmin huomioon toimijoiden erilaisuuden.

Markku Jokisipilä oli Tuomo Yli-Huttulan kanssa samoilla linjoilla taloudellisten tietojen ilmoittamisen suhteen. Isoilla keskusjärjestöillä on isot budjetit, joista vain osa menee edunvalvontaan. Edunvalvontaan käytettyjen varojen suhde toimijan kokonaisbudjettiin kertoo lobbaustoiminnan ammattimaisuudesta; siksi molempia tietoja tarvitaan. Kannustamisen kautta lähestyminen tukee parhaiten avoimuusrekisterisääntelyn tavoitetta. Jos rekisteriin merkittäisiin tieto lobbausta koskevien sääntöjen rikkomisesta, näkisi samalla sen, onko jokin poliitikko säännöllisesti yhteydessä sääntöjä rikkovaan tahoon. Tämä olisi kiinnostava tieto esimerkiksi median näkökulmasta.

Juuso Oilinki kannatti rekisteristä poistamisen kytkemistä jatkuvaan väärien tietojen antamiseen tai yrityksiin vahingoittaa rekisterin tarkoitusta. Julkinen nuhtelu voisi myös olla toimiva seuraamus. Liikesalaisuuksien osalta Oilinki suhtautui kriittisesti siihen, että nykylainsäädännön takaaman suojan lisäksi tulisi ylimääräisiä mahdollisuuksia vedota liikesalaisuuksien suojaan. Tällaisten mahdollisuuksien käyttöönottoa pitää vähintään harkita tarkkaan.

Heini Huotarinen huomautti, että rekisteristä poistamiseen liittyy myös oikeusvarmuusongelmia. Avoimuusrekisteristä poistamisen seurauksia ei voi määritellä samalla tavalla selkeästi kuin esimerkiksi ajokortin pois ottamisen tai kaupparekisteristä poistamisen seurauksia. On helppo kuvailla, mitä et voi tehdä, jos sinulla ei ole ajokorttia tai yrityksesi ei ole kaupparekisterissä.

Sami Demirbas pohti, että voisi olla paikallaan luopua sanktio-termin käytöstä tämän hankkeen yhteydessä. Ne keinot, joista avoimuusrekisterin yhteydessä on puhuttu, eivät ole rangaistusluonteisia. Liikesalaisuuksien suojan osalta Demirbas ei nähnyt tarvetta lisäsääntelylle, vaan kyse on siitä, voisiko jokin avoimuusrekisteriin merkittävä tieto kuulua voimassa olevan, liikesalaisuuksien suojaa koskevan sääntelyn piiriin. Lisämahdollisuuksien tarjoaminen olisi kyseenalaista rekisterin tavoitteen näkökulmasta ja voisi myös herättää epäilyjä yleisössä.

Tuomo Yli-Huttula esitteli laatimiaan kalvoja, joissa havainnollistetaan toimintailmoituksen tekemisen tekemistä erilaisin aikavälein. Työryhmässä on ollut puhetta, että toimintailmoitus tehtäisiin kolme kertaa vuodessa, mutta hallinnollisen taakan näkökulmasta kuuden kuukauden raportointijakso (raportointi kaksi kertaa vuodessa) voisi olla järkevämpi. Neljässä kuukaudessa eivät nämä asiat etene. Kuuden kuukauden raportointijakso olisi tarkoituksenmukaisempi myös rekisteriviranomaisen ja kansalaisten näkökulmasta, koska silloin tietoja ei tarvitsisi katsoa niin monesta eri toimintailmoituksesta. Kuudessa kuukaudessakaan ei välttämättä tapahdu merkittävää etenemistä, mutta ainakin kuuden kuukauden välein laadittavasta toimintailmoituksesta saa paremman kuvan kuin neljän kuukauden välein laadittavasta.

Heini Huotarinen muistutti, että Howspace-verkkokuulemisessa tiedustellaan osallistujien kantaa siihen, kuinka usein toimintailmoitus pitäisi antaa. Katsotaan, mitä siinä nousee esille. Yli-Huttulan esimerkin perusteella vaikuttaa siltä, että sekä neljän että kuuden kuukauden raportointijakso ovat mahdollisia.

Tuomo Yli-Huttula arveli lobbarikentän suhtautuvan myönteisemmin kuuden kuin neljän kuukauden raportointijaksoon. Tällainen aikataulutus olisi myös linjassa eduskunnan istuntokausien kanssa.

Sami Demirbas totesi, että tarkoituksenmukaisuuden kannalta merkitystä on raportointijakson pituuden lisäksi sillä, miten tiedot esitetään. Tästä näkökulmasta katsottuna Irlannin rekisteri ei ole paras mahdollinen esimerkki. Täytyy myös pohtia, minkä pituinen raportointijakso olisi säännöllisin väliajoin järjestettävien vaalien näkökulmasta paras.

Emilia Korkea-aho kysyi, olisiko mahdollista antaa rekisteriviranomaiselle toimivaltuudet siirtää toimintailmoituksen tekemisen määräpäivää vaalivuosina.

Puheenjohtaja piti tärkeänä, että järjestelmä olisi mahdollisimman yksinkertainen. Erilaiset sääntelyyn otettavat poikkeamismahdollisuudet lisäävät vaikeuskerrointa. Puheenjohtajalla ei ollut voimakasta näkemystä raportointijakson pituudesta. Verkkotyöpajassa on tarkoitus työstää näitä kysymyksiä edelleen.

1. **Hyvä edunvalvontatapa** (liite 3)

Sami Demirbas esitteli hyvää edunvalvontatapaa koskevan taustamuistion. Kansainvälisten esimerkkien perusteella voidaan arvioida, että kehitys kulkee monen edunvalvontatavan järjestelmistä kohti yhtä yleistä edunvalvontatapaa. Jos katsotaan Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvityksessä mukana olleita järjestelmiä, ainoastaan USA:ssa ei ole käytössä hyvää edunvalvontatapaa. Esimerkkien perusteella voidaan havaita, että itsesääntelyyn perustuvat normistot saattavat tosiasiallisesti olla velvoittavampia kuin kaikille yhteinen malli. Suomessa on olemassa Edunvalvontafoorumin laatima ohjeistus, lisäksi on muutamien muiden tahojen omille aloilleen laatimia ohjeita. Mitään valmista itsesääntelykulttuuria meillä ei kuitenkaan ole. Avoimuusrekisterihankkeen asettamispäätöksen mukaisesti valmistelussa tulee kuvata hyvä edunvalvontatapa, joka olisi lähtökohtaisesti yhteinen kaikille toimijoille. Sen sitovuus ja suhde itsesääntelyyn on jätetty valmistelun aikana ratkaistavaksi. Suomeen voisi sopia välimalli, jossa säänneltäisiin joitain asioita lain tasolla ja loput jätettäisiin rekisteriviranomaisen ohjeistuksen varaan. Sääntelymuodon sijaan huomattavasti merkittävämpi asia on sääntelyn sitovuus. Sääntelyn laintasoisuus ei automaattisesti merkitse suurempaa sitovuutta, kuten Irlannin esimerkki osoittaa. Hyvä edunvalvontatapa voitaisiin meillä sitoa rekisteröintiin siten, että kaikki lobbarit sitoutuvat rekisteröityessään minimivaatimukseen. Tämän lisäksi jokainen voisi halutessaan sitoutua myös laajempaan ohjeelliseen edunvalvontatapaan, mikä näytettäisiin rekisteritiedoissa. Näkyvyys kannustaisi osaltaan rekisteröityjä tahoja eettisiin toimintatapoihin.

Juuso Oilinki kertoi käynnissä olevasta kansallisesta valmistelutyöstä koskien vaikutusvallan kauppaamisrikosta koskevaa sääntelyä. Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisoimisessa on kyse viimesijaisesta keinosta, eli se ei suoraan sovellu avoimuusrekisterihankkeessa pohdittavaan hyvään edunvalvontatapaan. Oilinki piti taustamuistiossa esitettyä lainmukaisuuden luonnehdintaa hyvin suppeana; sitä tulisi kehittää.

Tuomo Yli-Huttula totesi, ettei ole käynyt verkostossaan keskusteluja siitä, minkä tasoista hyvän edunvalvontatavan tulisi olla. Siitä ollaan kyllä samaa mieltä, että hyvä edunvalvontatapa tulee tavalla tai toisella sisällyttää avoimuusrekisteriin. EU-rekisterissä olevat suomalaiset edunvalvojat ovat sitoutuneet EU-tason hyvään edunvalvontatapaan. Yli-Huttula piti hyvänä ajatusta, jonka mukaan hyvän edunvalvonnan ohjeet laadittaisiin rekisteriviranomaisen ja edunvalvontakentän yhteistyönä. Yksi mahdollisuus olisi myös perustaa tätä tarkoitusta varten neuvottelukunta; sitä kautta työhön muodostuisi jatkumo.

Puheenjohtaja piti Yli-Huttulan ehdotusta neuvottelukunnan perustamisesta kiinnostavana ja totesi, että se otetaan jatkopohdintaan.

Markku Jokisipilä kannatti ehdotusta hyvän edunvalvontatavan noudattamista koskevan tiedon sisällyttämisestä avoimuusrekisteriin. Mainehaitta, joka seuraisi siitä, että toimija ei sitoudu hyvään edunvalvontatapaan, kannustaisi osaltaan toimijoita sitoutumaan.

Emilia Korkea-aho piti ajatusta neuvottelukunnasta hyvänä ja pohti, että sitä voisi harkita ainakin sääntelyn voimassaolon alkuvuosina. Neuvottelukunta voisi osaltaan sitouttaa eri lobbariryhmiä hyvän edunvalvontatavan noudattamiseen. Lainsäädäntöön ei kannata ottaa tarkkoja käyttäytymisohjeita, sillä lainsäädännön muuttaminen on raskasta. Korkea-aho piti yhtä, kaikille yhteistä hyvää edunvalvontatapaa parhaana vaihtoehtona; monen eri ohjeistuksen itsesääntelymalli sotkisi kokonaistilannetta. Korkea-aho huomautti, että EU:n avoimuusrekisteristä löytyvä tieto toimijoiden noudattamista toimialakohtaisista ohjeista ei ole aina selvää sen suhteen, mihin oikeastaan on sitouduttu ja mitkä sitoutumisen vaikutukset ovat. Hyvällä edunvalvontatavalla pitää olla tuki lainsäädännössä.

Puheenjohtaja totesi, että työtä jatketaan tältä pohjalta ja aiheeseen palataan myös Howspace-verkkotyöpajassa.

1. **Verkkotyöpaja**

Sami Demirbas esitteli työryhmän jäsenille Howspace-alustaa ja sinne laadittuja kysymyksiä. Sidosryhmille suunnattu suljettu kuuleminen käynnistyy alustalla 2.11. ja kestää 13.11. asti. Työryhmän jäsenillä on pääsy tilaan. Sidosryhmille esitetyt kysymykset koskevat muun muassa avoimuusrekisterin soveltamisalaa sekä toimintailmoituksen raportointijaksoa. Lisäksi kysytään ajatuksia hyvästä edunvalvontatavasta. Kuulemisen loppupuolella järjestetään yhteenvetotilaisuus.

Tuomo Yli-Huttula esitti eräitä huomioita Howspace-alustalla olevien kysymysten muotoiluun. Tältä pohjalta tarkennettiin kysymyksiä. Toisaalta huomautettiin, että kuulemisen tarkoituksena on myös selvittää, mitkä asiat herättävät kysymyksiä.

1. **Muut asiat**

* Tutkimushankkeen kuulumiset

Sami Demirbas kertoi lyhyesti lobbauksen nykytilaa koskevan tutkimushankkeen etenemisestä. Lobbareille ja lobbauksen kohteille on lähetetty kysely, jonka määräaika päättyy pian. Kyselyyn liittyen on tunnistettu eräitä haasteita: jotkin lobbausta harjoittavat tahot ovat kokeneet, ettei kysely ota huomioon eri tyyppistä lobbaustoimintaa. Tutkimuksen toteuttajat esittelevät työnsä tuloksia työryhmälle 10.12.

1. **Kokouksen päättäminen**

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 12:10.