Avoimuusrekisterityöryhmän kokous 9/2020

Aika 18.9.2020 klo 10:00-12:00

Paikka Kokous järjestettiin etäyhteyksin

Osallistujat Niklas Wilhelmsson, yksikönpäällikkö, oikeusministeriö (pj)

Juuso Oilinki, erityisasiantuntija, oikeusministeriö

Pertti Rauhio, hallintojohtaja, eduskunnan kanslia

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 10:01. Hyväksyttiin esityslista.

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

Tuomo Yli-Huttulalla oli muutama sanamuotoon liittyvä korjausehdotus. Hyväksyttiin edellisen kokouksen pöytäkirja näillä korjauksilla.

1. **Rekisteröintimenettely ja rekisteröitävät tiedot** (llite 2)

Sami Demirbas esitteli sihteeristön laatiman tausta-asiakirjan, joka sisältää ehdotuksen Suomessa käyttöön otettavaksi rekisteröintimenettelyksi ja rekisteröitäviksi tiedoiksi. Pohjana on ollut mm. Korkea-ahon ja Tiensuun selvitys sekä keväällä työryhmässä ja ohjausryhmässä käydyt keskustelut. Euroopan neuvoston suositusten mukaan rekisteröitävien tietojen tulee olla yksityiskohtaisia ja perusteltuja. Sivulla 1 olevassa taulukossa on esitelty Lobbarirekisterin kansainväliset mallit -selvityksessä mukana olleiden maiden rekisteritiedot. Taulukosta käy ilmi, että rekistereiden sisältämät perustiedot ovat melko samankaltaisia. Vaihtelevuutta on tarkempien tietojen, kuten rahoitustietojen osalta. Pakollisia rekistereitä päivitetään tiiviimmin kuin EU:n vapaaehtoisuuteen perustuvaa rekisteriä.

Tausta-asiakirjassa lähdetään siitä, että Suomessa toimintaa valvottaisiin jälkikäteen. Irlannin rekisteriviranomaisilta saatujen tietojen mukaan Irlannin lainsäädännön edellyttämä etukäteistarkastus rekisteröitymisen yhteydessä on kuormittanut valvontaviranomaisia. Rekisteröitävät tiedot jakautuisivat perustietoihin ja toimintaa koskeviin tietoihin. Perustiedot annettaisiin ennen lobbaustoiminnan aloittamista ja toiminnasta raportoitaisiin säännöllisin väliajoin rekisteriin. Herää kysymys, tulisiko mahdollistaa ennen lain voimaantuloa tapahtuneen lobbauksen ilmoittaminen?

Ehdotuksen mukaan rekisteriviranomainen ei tarkistaisi tietojen oikeellisuutta rekisteröitymisen yhteydessä, vaan rekisteröintivelvollisen täytyisi vahvistaa tietojen oikeellisuus. Perustiedot tulisi päivittää viipymättä, mikäli ne muuttuvat, jotta rekisteri sisältäisi ajantasaista ja oikeaa tietoa. Tämä on tärkeää myös rekisterin luotettavuuden kannalta. Kiinteillä raportointikuukausilla tähdätään raportointitoiminnan parempaan organisointiin ja toiminnan säännönmukaistamiseen.

Perustietojen osalta noudatettaisiin pitkälti samaa linjaa kuin muiden maiden rekistereissä. Rekisteriin merkittäisiin myös toiminnan lopettaminen ja mahdollinen uudelleen aloittaminen sekä tieto kuulumisesta ammatilliseen yhdistykseen tai verkostoon. Toimintaa koskevat tiedot raportoitaisiin siten, että kohde on yksilöitävissä. Henkilön tarkkuudella yksilöitäisiin kansanedustajat, ministerit ja näiden avustajat. Tarkoitus ei ole raportoida jokaista yksittäistä tapaamista, vaan yhteydenpidon määrä per kohde. Keskustelua vaatinee vielä ainakin yhteydenpitoon liittyvien kustannusten ilmoittaminen. Muita pohdittavia asioita on nostettu esille tausta-asiakirjan lopussa.

Emilia Korkea-aho huomautti, että taulukosta saattaa saada kuvan, ettei EU:ssa ja Isossa-Britanniassa anneta tietoa tavatuista henkilöistä. Näissä maissa on kuitenkin käytössä tapaamispäiväkirjat, mikä on syytä pitää mielessä rekistereitä verratessa. Korkea-aho kannatti ehdotusta, jonka mukaan perustietojen ilmoittamisen yhteydessä ei jäätäisi odottamaan viranomaisen hyväksyntää. Korkea-aho totesi, että EU:n rekisteriviranomaisilla on apunaan algoritmi, joka karsii järjettömyydet tässä ensivaiheessa. EU:n rekisteriä on kritisoitu siitä, että sen sisältämät tiedot eivät ole ajan tasalla. Olisikin hyvä, että Suomessa panostettaisiin rekisterin alkuaikoina sen varmistamiseen, että perustiedot tulevat merkityksi oikein. Tämä vaatii tietysti resursseja. Toimintaan liittyvien tietojen osalta Irlannissa on mahdollista hakea jatkoaikaa tietojen ilmoittamiselle, jos ne liittyvät keskeneräiseen asiaan (esim. yrityskaupan valmistelu). Kyseessä on tarkkaan rajattu poikkeus. Korkea-aho piti kiinteitä raportointijaksoja hyvänä ajatuksena. Jäsenyyksien ilmoittamisen osalta Korkea-aho tiedusteli, onko tarkoitus ilmoittaa myös jäsenyydet työryhmissä? Korkea-aho piti yhteyshenkilön nimeämistä tarpeellisena. Korkea-aho näki, että hallinnollista taakkaa voitaisiin vähentää tarjoamalla rekisterissä erilaisia valmiita vaihtoehtoja: esimerkiksi tapaamiset voitaisiin ilmoittaa tarkkuudella 0 / alle 5 / 5-10 jne. Myös taloudellisten tietojen ilmoittamiselle voisi tarjota tällaiset valmiit ”haarukat”. Korkea-aho ei innostunut tietojen jälkikäteisestä ilmoittamisesta. Irlannin kokemuksiin viitaten Korkea-aho painotti tiedotuksen ja neuvonnan merkitystä rekisterin alkuvaiheessa sekä sitä, ettei sanktiointimahdollisuutta alettaisi heti käyttää.

Puheenjohtaja totesi, että tausta-asiakirja on laadittu sitä silmällä pitäen, mikä olisi paras mahdollinen malli Suomelle. On tärkeää miettiä, miten sääntely käytännössä toimisi. Täytyy vielä pohtia, miten liikesalaisuuksien suoja otetaan huomioon. Puheenjohtaja huomautti, että lobbaus saattaa joskus käynnistyä satunnaisena toimintana: esimerkiksi korona-aikana matkailuyrittäjät ovat tuoneet huoliaan esille tapaamisissa kansanedustajien kanssa. Missä vaiheessa mennään rekisteröitävän lobbauksen puolelle?

Tuomo Yli-Huttula muistutti, ettei sääntely saisi hankaloittaa kansalaistoimintaa tai kansanedustajan toimen hoitamista. Suomen vahvuutena ovat matalat kynnykset yhteydenotoille. Yli-Huttula arveli EU-rekisterin olevan monen suomalaisen lobbaajan mielessä eräänlaisena vertailukohtana tähän rekisteriin. Yli-Huttula kannatti tausta-asiakirjassa olevaa esitystä rekisteröitäviksi perustiedoiksi, samoin ajatusta yhteyshenkilön nimeämisestä ja neljän kuukauden raportointijaksosta. Sen sijaan toimintaa koskevien tietojen yksityiskohtaisuutta Yli-Huttula harkitsisi vielä: tausta-asiakirjassa esitetään hyvin yksityiskohtaisten tietojen keräämistä. Esimerkiksi tavatut ministerit ja kansanedustajat pitäisi ilmoittaa henkilön tarkkuudella. Työryhmäjäsenyydet löytyvät jo ministeriöiden verkkosivuilta, eli niitä ei pitäisi joutua erikseen rekisteröimään. Yli-Huttula piti lobbaukseen käytetyn rahamäärän arviointia hankalana – sitä paitsi suurin osa Suomessa lobbausta harjoittavista tahoista ilmoittaa jo nykyään budjettinsa verkkosivuillaan. Toimintaa koskevien tietojen suhteen tulisi noudattaa kultaista keskitietä.

Puheenjohtaja piti tärkeänä ”riittävän” tason pohtimista rekisteröitävien tietojen suhteen. Tähän liittyen olisi hyvä, jos työryhmän jäsenet toisivat tarkasti esiin ne kohdat, joita pitävät ongelmallisina.

Salla Nazarenko piti sihteeristön esitystä hyvänä. Tavattujen päättäjien henkilön ilmoittamista Nazarenko piti tärkeänä: on olennaista tietää, keitä päättäjät tapaavat. Poliitikoiden tulisi olla valmiita tällaiseen julkisuuteen. Nazarenko ei ollut huolissaan päällekkäisyyksistä Suomen tulevan rekisterin ja EU:n rekisterin välillä. Nazarenko ei myöskään pitänyt ongelmallisena sitä, että lobbaajia pyydetään ilmoittamaan arvio lobbaukseen käytetystä rahamäärästä. Tämän suhteen kaikkien lobbareiden tulisi olla samalla viivalla.

Juuso Oilinki katsoi Salla Nazarenkon tavoin, että päättäjillä tulisi olla valmius avata toimintaansa. Oilinki piti sihteeristön tausta-asiakirjaa hyvänä pohjana jatkotyölle. Jos sääntelyn halutaan olevan vaikuttavaa, sen tulee myös olla riittävän tarkkaa ja laajalle ulottuvaa. Sääntelyn täsmällisyys on tärkeää myös sanktioinnin näkökulmasta. Oilinki ei vastustanut lobbaukseen käytetyn rahamäärän ilmoittamista, mutta arveli, että tässä saatetaan joutua törmäyskurssille liikesalaisuuksien suojan kanssa.

Emilia Korkea-aho totesi, että jatkotyön kannalta voisi olla hyödyllistä käydä katsomassa Irlannin rekisteriä ja poimia sieltä esimerkki havainnollistamaan tietojen ilmoittamista. Puheenjohtaja kannatti ajatusta ja muistutti, että avoimuusrekisterivalmistelun rinnalla käydään keskustelua lainsäädännöllisen jalanjäljen vahvistamisesta.

Tuomo Yli-Huttula kannatti myös ehdotusta havainnollistavan esimerkin hakemisesta. Yli-Huttula huomautti, ettei EU:ssa rekisteröidä direktiivikohtaisesti, kuinka paljon lobbaukseen käytetään rahaa. Realistisempaa on ilmoittaa, kuinka paljon kukin taho käyttää yhteensä lobbaukseen rahaa.

Sami Demirbas totesi sihteeristön tarkentavan tausta-asiakirjaa käydyn keskustelun valossa. Siihen myös lisätään Korkea-ahon ehdotuksen mukaisesti käytännön esimerkkejä. Demirbas muistutti työryhmien olevan suunnitellun lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolella. Demirbas piti rekisterin uskottavuuden näkökulmasta tärkeänä, että tavatut ministerit ja kansanedustajat ilmoitetaan henkilön tarkkuudella. Rekisteriin on tarkoitus ilmoittaa arvio jokaiseen raportointijaksoon käytetystä rahamäärästä; ei siis ole tarkoitus ilmoittaa rahamääriä per toiminta.

Salla Nazarenko piti liikesalaisuuksia koskevaa huomiota hyvänä. Nazarenko piti avoimuuden kannalta tärkeänä, että tieto toiminnan mittakaavasta on saatavilla numeromuodossa.

Juuso Oilinki piti tärkeänä mahdollisimman laajaa arviota siitä, miten lobbausrekisterissä voitaisiin hyödyntää muissa rekistereissä olevia tietoja. Tekniset rajapinnat saattavat tosin muodostua ongelmaksi.

Puheenjohtaja totesi, että tähän muistioon palataan seuraavassa tai sitä seuraavassa kokouksessa. Kun tätä muistiota seuraavan kerran käsitellään, työryhmän jäseniltä toivotaan yksityiskohtaisia kommentteja. Puheenjohtaja pyysi vielä Emilia Korkea-ahoa lähettämään ennen muistion seuraavaa käsittelyä työryhmän jäsenille kuvailemansa käytännön esimerkin Irlannin rekisteristä.

1. **Ohjausryhmämuistion hyväksyminen** (liite 3)

Heini Huotarinen esitteli muistion, joka on tarkoitus viedä seuraavaan ohjausryhmän kokoukseen. Muistio käytiin yksityiskohtaisesti läpi edellisessä kokouksessa ja sitä on noiden keskustelujen pohjalta muokattu, joten toiveena on, että muistio voitaisiin tänään hyväksyä sellaisenaan. Soveltamisalan osalta Huotarinen nosti esille eduskuntaa koskevat rajoitukset ja yliopistojen aseman. Ehdotuksen mukaan eduskunnan alaiset laitokset jäisivät soveltamisalan ulkopuolelle, eli näihin kohdistuvaa yhteydenpitoa ei rekisteröitäisi. Ehdotuksen mukaan rekisteröidään yhteydenpitoa itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Yliopistot ovat tällaisia laitoksia, lukuun ottamatta Aalto-yliopistoa ja Tampereen teknillistä yliopistoa. Tätä täytyy vielä pohtia, sillä lienee asianmukaista, että kaikkia yliopistoja kohdellaan samalla tavoin. Mitä tulee soveltamisalan rajoituksiin, hallituksen esityksen perusteluissa täytynee avata, mitä tarkoitetaan esimerkiksi ”satunnaisella”, ”merkittävällä taloudellisella intressillä” ja ”merkittävällä yhteiskunnallisella intressillä”.

Pertti Rauhio näki, että eduskunnan alaisiin laitoksiin kohdistuva yhteydenpito voisi hyvin kuulua rekisterin soveltamisalaan. Tällaisen yhteydenpidon sulkeminen soveltamisalan ulkopuolelle voisi herättää epäilyjä taka-ajatuksista. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvontaviranomainen, ja siihen voi kohdistua vaikuttamispyrkimyksiä.

Tuomo Yli-Huttula tiedusteli, mitä olisi järjestäytymätön kansalaistoiminta, johon viitataan soveltamisalan rajoitusten 2 kohdassa. Vastausta on syytä miettiä, sillä toimintaa on monenlaista.

Emilia Korkea-aho suhtautui edelleen epäillen soveltamisalan rajoitusten 4 kohdassa käytettyyn terminologiaan (esimerkiksi ”satunnainen”). Kohtaa tulisi avata hallituksen esityksen perusteluissa, jotta vältetään virheelliset tulkinnat. Kirjausta ”itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset” tulisi vielä tarkentaa yliopistoja silmällä pitäen.

Salla Nazarenko piti ohjausryhmämuistiota hyvänä. Nazarenko arveli, että useampi kohta soveltamisalan rajoituksissa tulee vielä herättämään keskustelua.

Puheenjohtaja totesi, että järjestäytymätön kansalaistoiminta ehdotetaan suljettavaksi rekisteröitymisvelvoitteen ulkopuolelle, sillä muuten ajaudutaan helposti yhteentörmäykseen poliittisten oikeuksien kanssa. Soveltamisalan rajoitusten 4 kohtaa on tarkoitus avata hallituksen esityksen perusteluissa.

Muutettiin soveltamisalaa koskevaa ehdotusta siten, että siihen lisättiin eduskunnan alaisiin laitoksiin kohdistuva yhteydenpito. Hyväksyttiin ohjausryhmämuistio näin muutettuna.

1. **Syksyn kuulemissuunnitelma** (liite 4)

Sami Demirbas esitteli syksyn kuulemissuunnitelman. Tarkoitus on järjestää samantapainen suljettu verkkotyöpaja kuin keväällä. Lisäksi suunnitteilla on medialle suunnattu kuuleminen sekä viranomaiskuulemisia, mukaan lukien tietosuojavaltuutetun kuuleminen. Tarkoituksena on myös käydä kertomassa eduskuntaryhmille avoimuusrekisterivalmistelusta. Mahdollisesti järjestetään toinen avoin kansalaiskuuleminen.

Puheenjohtaja totesi, että työryhmän jäsenet voivat esittää kuulemissuunnitelmaan lisäysehdotuksia kirjallisesti.

1. **Muut asiat**

- The European Lobbying Registrars’ Network -tapaaminen

Anna Pohjalainen kertoi 9.9.20 järjestetystä ELRN-tapaamisesta. Tapaamiseen osallistuivat Suomesta Pohjalainen ja Sami Demirbas. Tapaaminen järjestettiin verkon välityksellä, ja puheenjohtajana toimi Irlannin rekisteriviranomaisen johtaja. Tapaamisessa käytiin mielenkiintoista keskustelua koronatilanteen vaikutuksesta lobbarirekisterien toimintaan. Rekisteröintivelvolliset eivät verkostoon kuuluvissa maissa ole juuri valittaneet hallinnollisesta kuormasta tai muista hankaluuksista. Monet viranomaiset nostivat esille, ettei lobbaus suinkaan ole vähentynyt korona-aikana, se vain on siirtynyt uusille areenoille verkkoon ja videopuheluihin. Yhteistyö verkoston kanssa jatkuu.

1. **Kokouksen päättäminen**

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 12:02.