Akatemiatutkija Juho Vesan lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: HE 98/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi

Kiitän lakivaliokuntaa lausuntopyynnöstä ja lausun kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Lobbaus määritellään esityksessä epäviralliseksi, virallisten kuulemiskäytäntöjen (kuten lausuntokierrosten) ulkopuolella tapahtuvaksi vaikuttamiseksi ”julkiseen päätöksentekoon, valmisteluun tai toimeenpanoon”. Lobbauksen rekisteröinti on erittäin kannatettavaa, sillä se lisää merkittävästi poliittisen järjestelmän avoimuutta. Se voi parhaimmillaan muun muassa vahvistaa kansalaisten luottamusta ja ymmärrystä poliittisen järjestelmän toiminnasta sekä lisätä sidosryhmien kuulemisen tasapuolisuutta julkisessa päätöksenteossa. Kuten esityksen vaikutusarviossa todetaan, myös vaikutukset lobbareihin ja lobbaukseen liittyvää neuvontaa tarjoaviin yrityksiin ovat todennäköisesti pääosin positiivista. Rekisteri parantanee lobbauksen mainetta ja lisännee ymmärrystä siitä, että lobbaus on olennainen osa demokratiaa.

Esityksen sisältämät arviot lain vaikutuksista ovat mielestäni uskottavia ja vaikutuksia on pohdittu kattavasti ja tasapainoisesti.

Jotta yllä mainitut ja muut rekisterin positiiviset vaikutukset toteutuisivat, on tärkeää kiinnittää huomiota esityksen yksityiskohtiin: lobbauksen kohteen, lobbarin ja lobbauksen määritelmiin, sekä siihen, milloin ja mitä tietoja rekisteriin kirjataan. Keskityn alla niihin yksityiskohtiin, joissa on mielestäni muutostarpeita. Yleisesti ottaen pidän esitystä varsin hyvin valmisteltuna.

2. Lobbauksen kohteet

2.1. Valtion virastot

Hallituksen esityksen mukaan rekisteri koskee ainoastaan eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvaa lobbausta. Näin ollen rekisterin ulkopuolelle jää esimerkiksi virastoihin kohdistuva lobbaus.

Lausuntokierroksella esillä oli kuitenkin kaksi laajempaa vaihtoehtoa: (1) eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot ja (2) koko valtionhallinto.

Mielestäni virastojen jättäminen pois rekisterin piiristä on ongelmallista. Perustelen näkemystäni seuraavasti:

Virastot osallistuvat julkisten päätösten valmisteluun, tekoon ja toimeenpanoon

Virastojen ottaminen rekisterin piiriin olisi mielestäni hallituksen esityksen hengen mukaista. Esityksessä mainitaan, että lobbaus on vaikuttamista julkiseen päätöksentekoon, valmisteluun ja toimeenpanoon. Virastoilla on tärkeä rooli paitsi julkisessa päätöksenteossa myös erityisesti sen toimeenpanossa. Lisäksi virastojen edustajat saattavat osallistua päätösten valmisteluun ministeriöissä, esimerkiksi niiden asettamissa työryhmissä tai epämuodollisissa verkostoissa. Näin virastojen edustajia lobbaamalla voi olla mahdollista vaikuttaa myös esimerkiksi lakien valmisteluun.

Moni virasto toivoo, että niihin kohdistuva lobbaus rekisteröidään

Lausuntokierroksella moni virasto itse kannatti laajempaa vaihtoehtoa, joka olisi pitänyt sisällään myös virastot. Ylipäätään lausunnonantajien enemmistö kannatti laajempaa soveltamisalaa kuin nyt valittu ainoastaan eduskunnan ja ministeriöt kattava.

Moni lobbari pitää virastoja tärkeinä lobbauksen kohteina

Hallituksen esityksessä yhtenä perusteluna on käytetty sitä, että lobbauksen nykytilaa selvittäneen tutkimuksen[1] perusteella ”eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuu merkittävin vaikuttaminen” (esityksen s. 33). Tämä pitää todennäköisesti paikkansa, mutta kyseisen selvityksen sekä oikeusministeriön tilaaman kyselytutkimuksen[2] perusteella myös virastot ovat merkittäviä lobbauksen kohteita. Lobbauksen nykytilan selvityksessä 43 prosenttia kyselyyn vastanneista 177 lobbarista piti virastoja tärkeinä tai erittäin tärkeinä lobbauksen kohteina[3]. Vain 19 prosenttia lobbareista piti virastoja vähän tai ei lainkaan tärkeinä kohteina.[4] Erityyppisten lobbarien välillä on tässä kuitenkin paljon vaihtelua: esimerkiksi elinkeinoelämän toimialajärjestöistä virastoja piti tärkeinä tai erittäin tärkeinä kohteina noin puolet (53 prosenttia), kun taas ammattiliitoista vain noin neljäsosa (27 prosenttia).[5]

Lisäksi oikeusministeriön Taloustutkimuksella teettämässä kyselyssä eduskunnan ja ministeriöiden sekä virastojen välillä ei ollut juurikaan eroa siinä, miten moni yritys ja yhdistys ilmoitti kohdistavansa niihin keskustelua ja yhteydenpitoa asiaan vaikuttamiseksi (esityksen s. 8-9).

Lobbauksen nykytilan selvityksessä tosin kysyttiin myös virastojen edustajien kokemuksia lobbauksesta, ja heidän mukaansa lobbausta kohdistuu virastoihin vain harvoin. On kuitenkin hyvä huomioida, että tässä kysymyksessä käytettiin sanaa ”lobbaus”, jolla on negatiivinen kaiku, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan.

Tutkimustieto ei siis yksiselitteisesti puolla näkemystä, että virastot eivät olisi merkittävä lobbauksen kohde.

Lisäksi totean, että asiaa on tutkittu vain vähän, ja paras tapa saada asiasta luotettavaa tietoa olisi virastojen sisällyttäminen rekisteriin lobbauksen kohteiksi.

2.2.Selvityshenkilöt

Pidän perusteltuna sitä, että ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt on esityksessä määritelty lobbauksen kohteiksi. Voisi olla hyvä täsmentää, tarkoittaako tämä myös ministeriöiden asettamien työryhmien ja vastaavien puheenjohtajia ja jäseniä, jos nämä eivät ole pykälän 2 momentissa 1 mainittuja tahoja.

[1] Hirvola, Aino; Mikkonen, Salla; Skippari, Mika; Tiensuu, Paul (2021). Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6
[2] Oikeusministeriö (2021). Yritysten ja järjestöjen harjoittama lobbaus 2021(24878).
[3] Vastausvaihtoehdot 4 ja 5 asteikolla 1–5, jossa 5 tarkoittaa ”erittäin merkittävää” lobbauskohdetta.
[4] Vastausvaihtoehdot 1 ja 2 asteikolla 1–5, jossa 1 tarkoittaa ”ei lainkaan merkittävää” lobbauskohdetta.
[5] Tieto on saatu sähköpostitse Paul Tiensuulta, joka vastasi kyselyn analysoinnista.

2.3.Hallitusneuvotteluihin osallistuvat henkilöt

Hallitusneuvottelut ovat tärkeä lobbauksen kohde, koska hallitusohjelmilla on keskeinen rooli suomalaisessa politiikassa. Siksi voisi harkita, tulisiko pykälän 2 momenttiin 1 lisätä lobbauksen kohteiksi ne hallitusneuvotteluihin osallistuvat henkilöt, jotka eivät neuvotteluihin osallistuessaan toimi pykälässä nyt mainituissa asemissa.

3. Kuka on lobbari: yksityishenkilöt vs. organisaatioiden edustajat

Pykälän 3 perusteluissa todetaan, että ”ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan nimissä tehtyä vaikuttamistoimintaa” (s. 47). Sen sijaan ilmoitusvelvollisuus ei koske yksityishenkilön ”omissa nimissään” tekemään vaikutustoimintaa.

Tässä olisi mielestäni tärkeää täsmentää, milloin vaikuttamista tekevä henkilö toimii yksityishenkilönä ja siis ”omissa nimissään”, ja milloin oikeushenkilön tai yksityisten elinkeinonharjoittajan nimissä. Milloin vaikkapa esityksessä esimerkkinä mainittu yrityksen omistaja toimii omissa nimissään ja milloin yrityksen edustajana? Edellyttääkö tämä sitä, että hän mainitsee lobbauksen kohteelle toimivansa yrityksen edustajana? Vai riittääkö, että hänen ajamansa tavoitteet ovat sen oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan etujen mukaisia, jossa vaikuttamista tekevällä henkilöllä on asema? Esimerkki: Voiko yrityksen omistaja tai etujärjestön hallituksen jäsen esittää *yksityishenkilönä*, *omissa nimissään* poliitikoille vaikkapa yhteisöveron alentamista, jos se on myös yrityksen tai etujärjestön edun mukaista?

Mikäli omissa nimissä toimimista ei määritellä riittävän tarkasti, vaarana voi olla, että lobbaus eriytyy siten, että yhtäältä on rekisteröity, organisaatioissa työskentelevien vaikuttamisen ammattilaisten tekemä lobbaus ja toisaalta rekisteröimätön, esimerkiksi yhdistysten hallitusten jäsenten, yritysten johtajien tai niiden omistajien tekemä lobbaus, joka tapahtuu näennäisesti heidän omissa nimissään, vaikka tosiasiallisesti lobbauksen tavoitteet olisivat yhdenmukaisia edellä mainittujen organisaatioiden tavoitteiden kanssa.

4. Lobbauksen määritelmä

4.1. Pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan rajaaminen lain ulkopuolelle

Esityksen mukaan ”lakia ei sovelleta pienimuotoiseen vaikuttamistoimintaan” (s. 48 ja 4 §:n momentti 1). Esityksessä ”pienimuotoisella vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan yhden kalenterivuoden aikana harjoitettavaa vaikuttamistoimintaa, jossa yhteydenpito sisältää *yhteensä enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa* yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen” (s. 48-49, kursivointi lisätty).

Tällainen yhteydenottojen lukumäärään perustuva määritelmä toiminee esimerkiksi etu- ja kansalaisjärjestöjen kohdalla. Suurten yritysten kohdalla se voi olla ongelmallisempi, koska ne saattavat vaikuttaa harvemmin, mutta niiden harvoillakin yhteydenotoilla voi olla merkittävää vaikutusta. Voisi olla tarpeen harkita, pitäisikö yhteydenpidon tiheyden lisäksi asettaa kriteeri, että suuryritysten harjoittama vaikuttamistoiminta olisi rekisterin piirissä myös silloin, jos yhteydenottoja on alle viisi kalenterivuoden aikana.

Lisäksi väärinkäsitysten välttämiseksi voisi olla syytä täsmentää, että toimintailmoitukseen pitää yksilöidä myös ne yksittäiset yhteydenpidon kohteet, joihin on kalenterivuoden aikana alle viisi

yhteydenottoa. Toisin sanoen yhteensä viiden yhteydenpidon raja koskee vain sitä, pitääkö lobbarin ylipäätään ilmoittautua rekisteriin, ei yksittäisen yhteydenpidon kohteen nimeämistä toimintailmoituksessa.

4.2. *Suhdetoiminta*

Pykälän 2 momentin 2 mukaan laissa lobbauksella tarkoitetaan ”vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuvaa yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta”. Toisaalla esityksessä todetaan, että ”verkostoitumista ja pitkäaikaisten suhteiden luomista päätöksentekijöihin pidetään tärkeänä. Tämä tekee lobbaamisesta pitkäjänteistä suhdetoimintaa […]” (s. 11). Tämä on linjassa tutkimusten kanssa: suhdetoiminta on keskeinen osa lobbausta. Tämä tarkoittaa myös sitä, että lobbarin ja lobbauksen kohteen yhteydenpito ei aina liity lobbarin tavoitteiden suoraan edistämiseen siten, että lobbari toisi tavoitteensa jokaisessa tapaamisessa suoraan esille. Lisäksi tapaamiset voivat olla myös lobbarille keino saada päättäjiltä tietoa päätöksentekoprosesseista.

Jotta rekisteri antaisi lobbauksen kohteista ja resursseista todenmukaisen kuvan, voisi olla hyvä täsmentää, että ilmoituksen tulisi sisältää myös pitkäjänteinen suhdetoiminta, mikäli lobbaava organisaatio harjoittaa sitä sellaisen yhteydenpidon ohella, jossa se tuo tavoitteitaan suoremmin esille.

4.3. Lobbaus vs. tavanomainen asiointi viranomaisissa

Pykälän 4 momentin 2 mukaan lakia ei sovelleta tavanomaiseen asiointiin viranomaisissa. Tällä viitataan esimerkiksi tilanteisiin, joissa yksityinen elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö hakee viranomaisen myöntämää lupaa tai etuisuutta tai osallistuu hankintamenettelyyn (s. 50).

Esityksessä todetaan lisäksi, että ”tavanomaisena yhteydenpitona ei kuitenkaan voida pitää tilannetta, jossa ilmoitusvelvollinen on yhteydessä viranomaisiin *muussa kuin omassa asiassaan* tai teknisluonteisessa tiedonvaihdossa tarjoamalla esimerkiksi näkemyksiään tai tuottamaansa tietoa päätöksenteon ja valmistelun tueksi” (s. 50, kursivointi lisätty). Tulkitsen tätä kohtaa niin, että esimerkiksi luvan hakemista tai tarjouskilpailuun osallistumista pidetään esityksessä vain ilmoitusvelvollisen omana asiana. Olen tästä eri mieltä. Luvan hakeminen ja hankintoihin liittyvät tarjouskilpailut eivät yleensä ole vain yhden toimijan oma asia vaan niillä voi olla laajempia vaikutuksia yhteiskuntaan ja muihin toimijoihin. Esimerkiksi tarjouskilpailuun osallistuu usein monia yrityksiä ja siihen osallistuminen ei koske siten vain kilpailun voittanutta yritystä. Ja koska kyse on julkisista hankinnoista, niillä voi olla laajoja vaikutuksia. Esimerkiksi tietojärjestelmän hankkimisella voi olla merkittäviä vaikutuksia niiden käyttäjiin. Sama koskee lupa-asioita: esimerkiksi ympäristölupa koskee usein muitakin toimijoita kuin sitä hakenutta yritystä, kuten paikallisia asukkaita.

Siksi voisi olla perusteltua täsmentää tätä kohtaa niin, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin katsottaisiin myös lupa-asiaan tai tarjouskilpailuun liittyvä *epävirallinen ja ylimääräinen* vaikuttaminen. Tällaisena vaikuttamisena voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että lobbaaja tuo virallisen prosessin ulkopuolella (esim. puhelimitse tai epävirallisissa tapaamisissa) esille sellaisia hakemukseensa liittyviä näkökohtia, joita se ei ole maininnut virallisessa prosessissa (esim. hakemusasiakirjoissaan). Tällaiseksi vaikuttamiseksi voitaisiin laskea myös kaikki epävirallinen suhdetoiminta (esim. tapaamiset) viranomaisen kanssa asian ollessa käsittelyssä tai ollessa tulossa käsittelyyn ko. viranomaisessa.

4.4. Joukkoviestintä ja julkinen keskustelu

Esityksen mukaan lakia ei sovellettaisi joukkoviestintään (4 §, momentti 9), vain kohdeviestintään. Joukkoviestinnällä tarkoitetaan esityksessä paitsi perinteistä mediaa (sanomalehdet, TV, radio) myös sosiaalisessa mediassa käytävää julkista keskustelua.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rekisteri sisältäisi vain suoraan päättäjiin kohdistuvan vaikuttamisen, ja epäsuora vaikuttaminen median kautta olisi rajattu pois. Esityksen sivulla 11 väitetään, että ”epäsuorien vaikuttamiskeinojen käyttö on huomattavasti harvinaisempaa”. Tutkimusten perusteella tämä riippuu kuitenkin lobbaavan organisaation tyypistä ja poliittisen kysymyksen luonteesta. Esimerkiksi kansalaisjärjestöt painottavat epäsuoraa vaikuttamista ja elinkeinoelämän etujärjestöt suoraa vaikuttamista.[6] Epäsuora vaikuttaminen voi myös vaatia lobbareilta paljon taloudellisia resursseja (esim. maksetut mainokset, kampanjoiden visuaalinen ilme, jne.).

Suora ja epäsuora vaikuttaminen kuitenkin kulkevat usein käsi kädessä niin, että monet vaikuttajaorganisaatiot tekevät molempia.[7] Siksi pidän järkevänä sitä, että pelkkä julkiseen keskusteluun osallistuminen ei sinänsä johtaisi ilmoitusvelvollisuuteen. Toisaalta yllä mainitun tutkimustiedon valossa julkisuuden kautta vaikuttamisen rajaaminen ulos rekisteristä voisi antaa vääristyneen kuvan erilaisten lobbausta harjoittavien organisaatioiden resursseista ja taktiikoista. Näin ollen voisi harkita, pitäisikö epäsuoria vaikuttamiskeinoja kuitenkin raportoida toimintailmoituksessa yhteydenpidon tapoina ja pitäisikö niihin käytetyt resurssit ilmoittaa rekisteriin *erikseen* (ks. ”vaikuttamistoiminnan taloudelliset tiedot”, 6 §).

Sosiaaliseen mediaan liittyen voisi olla tarpeen täsmentää, onko lain piiristä rajattu pois kaikki sosiaalisen median kautta tapahtuva yhteydenpito vai vain sellainen yhteydenpito, jota voidaan pitää ”julkisena keskusteluna” (ks. s. 54). Tutkimusten perusteella sosiaalinen media mahdollistaa uudentyyppisen lobbauksen, jota voidaan pitää suoran ja epäsuoran lobbauksen välimuotona.[8] Tällainen yhteydenpito täyttää kaksi esityksessä mainittua kohdeviestinnän ehtoa eli sen, että ”vastaanottaja on ennalta valikoitu” (esimerkiksi @-merkin käyttö Twitterissä) ja sen, että ”vastaanottajalla on mahdollisuus viestin perusteella vuorovaikutukseen lähettäjän kanssa” (s. 54).[9] Toisaalta tällaisella sosiaalisen median viestittelyllä on joukkoviestinnän tavoin ennalta määrittymätön yleisö, koska viestittely on julkista.

Näin ollen voisi olla mielekästä, että myös sosiaalisen median käyttö yhteydenpitoon pitäisi mainita toimintailmoituksessa yhteydenpidon tapana sekä ottaa huomioon vaikuttamistoiminnan taloudellisia resursseja ilmoitettaessa. Toisin sanoen: pelkkä sosiaalisen median käyttö yhteydenpitoon ei johtaisi ilmoitusvelvollisuuteen, mutta se voisi olla hyvä huomioida toimintailmoituksessa niiden lobbarien kohdalla, jotka käyttävät sitä vaikuttamiseen epävirallisen suoran yhteydenpidon rinnalla.

[6] Dür, A. and Mateo, G. (2013), Gaining access or going public? Eur J Polit Res, 52: 660-686. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12012.
[7] Binderkrantz, A. (2005). Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure. Political Studies, 53(4), 694–715. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00552.x
[8] Figenschou, TU, Fredheim, NA. Interest groups on social media: Four forms of networked advocacy. *J Public Affairs*. 2020; 20:e2012. https://doi.org/10.1002/pa.2012
[9] Esityksessä siteerataan seuraavaa julkaisua: Seppänen, Pauli (2012). Kerro kaverille -markkinointi internetissä. Julkaistu Edilexissä 4.10.2012.

4.5.Virallinen vs. epävirallinen yhteydenpito

Laki koskee vain epävirallista yhteydenpitoa lobbarin ja lobbauksen kohteen välillä, mikä on mielestäni perusteltua. Tällöin on tärkeää, että viralliset ja epävirallinen yhteydenpito on määritelty tarkasti.

Esityksen mukaan yhteydenpidosta tulee virallista ja näin ollen rekisterin ulkopuolelle jäävää, jos valmisteluasiakirjoihin jää tietoa yhteydenpidosta (s. 50). Tällä ”säännöksellä myös korostetaan viranomaisen vastuuta kuulemisten kirjaamisessa. Tämän uskotaan ohjaavan viranomaisia nykyistä parempiin kirjaamiskäytäntöihin ja edesauttavan julkisuuslain toteutumista” (s. 50).

Pelkkä merkintä asiakirjoissa lisää kuitenkin läpinäkyvyyttä huomattavasti heikommin kuin avoimuusrekisteri. Toisin kuten esimerkiksi avoimuusrekisterin tietojen kohdalla, tiedon saaminen asiakirjoihin tehdyistä merkinnöistä edellyttää julkisuuslain mukaista tietopyyntöä, jolloin kattavan kokonaiskuvan saaminen lobbaamisesta edellyttäisi tiedonpyytäjältä (esimerkiksi laajaa tilastollista tutkimusta tekevältä tutkijalta) kohtuutonta vaivaa. Kuten esityksen sivulla 6 todetaan, esimerkiksi valtioneuvoston Hankeikkunasta[10] saatavat tiedot ovat ”epätäydellisiä”, koska sinne ei kirjata kaikkia hankkeita ja valmisteluasiakirjoja.[11]

Näin ollen, mikäli valmistelija haluaisi jostain syystä välttää sitä, että häneen kohdistuvasta lobbauksesta tulisi merkintä avoimuusrekisteriin, hän voisi saada tämän aikaan kirjaamalla yhteydenpidon asiakirjoihin. Vaikka nämä asiakirjat olisivat periaatteessa julkisia, käytännössä tällainen käytäntö todennäköisesti vähentäisi merkittävästi vaikuttamistoiminnan läpinäkyvyyttä.

Siksi voisi olla hyvä harkita tätä lain kohtaa muutettavan siten, että pelkkä kirjaus asiakirjaan ei riittäisi vaan yhteydenpidon osapuolet tulisi julkaista verkossa, esimerkiksi Hankeikkunassa. Tällöin olisi tärkeää, että tiedot voisi *vaivattomasti* yhdistää avoimuusrekisterin tietoihin. Pykälän 6 momentin 3 mukaan virallisia kuulemisia koskevia tietoja voidaan linkittää avoimuusrekisteriin. Tärkeää kuitenkin olisi, että tiedot olisivat yhdenmukaisessa muodossa ja samassa paikassa niin, että kunkin organisaation kohdalla olisi listattuna epävirallinen (lobbarien itse ilmoittama) ja virallinen (viranomaisten ilmoittama) yhteydenpito.

4.6. Julkiset tilaisuudet

Esityksen mukaan lakia ei sovelleta julkiseen esiintymiseen ja yleisössä oloon erilaisissa tilaisuuksissa. Tämä on mielestäni perusteltua. Esityksen perusteluissa täsmennetään, että ”tilaisuus voi myös olla suuri tapahtuma, joka sisältää sekä julkisia ja avoimia tilaisuuksia, kuten erilaiset keskustelutilaisuudet, että erilaisia pienemmän joukon *suljettuja* tapaamisia, kuten neuvotteluita ja kokouksia” (s. 52, kursivointi lisätty). Säännöksessä mainittu poikkeus ei koskisi näitä ”*rajatumman joukon* tapaamisia” (s. 52, kursivointi lisätty). Tässä voisi kuitenkin olla syytä vielä täsmentää, että myös avoimemmat tapahtumat voivat antaa mahdollisuuden kahdenväliseen tai pienemmän joukon keskusteluihin. Esimerkiksi erilaiset cocktail-tilaisuudet voivat olla avoimia mutta silti antaa mahdollisuuden kahdenväliseen keskusteluun. Tai kaksi yleisössä vierekkäin istuvaa henkilöä voivat keskustella keskenään. Toisin sanoen mielestäni olennaista ei pitäisi olla se, onko tapaaminen

[10] https://valtioneuvosto.fi/hankkeet

[11] Lisäksi esityksen sivulla 28 todetaan, että ”kaikki ministeriöt eivät esimerkiksi kirjaa työryhmäjäsenyyksiä valtioneuvoston hankerekisteriin (Hankeikkuna). Lisäksi erilaisten muiden kuulemisten kuin lausuntokierrosten kirjaamisessa hankerekisteriin on suuria eroja”.

viralliselta luonteeltaan kaikille avoin tai suljettu (esimerkiksi se, keillä muilla henkilöillä on pääsy samaan tilaan) vaan se, onko käyty keskustelu julkista vai kohdistettu vain rajatulle joukolle.

5. Tietojen ilmoittaminen rekisteriin

5.1. *Toimintailmoituksen jälkikäteisyys ja varhainen vaikuttaminen*

Esityksessä korostetaan, että varhainen vaikuttaminen, joka tapahtuu esimerkiksi ennen virallisen valmisteluhankkeen perustamista, on tärkeää saada rekisterin piiriin (esim. s. 45). Pidän tätä erittäin hyvänä tavoitteena.

Toimintailmoitus annetaan kuitenkin jälkikäteen kaksi kertaa vuodessa (s. 80). Tämä tarkoittaa sitä, että erityisesti varhainen vaikuttaminen voi tulla julkiseksi vasta jälkikäteen, maksimissaan jopa noin puoli vuotta vaikuttamisen aloittamisen jälkeen.

Toisaalta yksityiskohtainen ennakkoilmoittaminen olisi todennäköisesti käytännössä vaikeaa, ellei mahdotonta toteuttaa. Yksi keino vahvistaa varhaisen vaikuttamisen avoimuutta voisi olla vapaaehtoinen ennakkoilmoitus, johon merkittäisiin minimissään vain vaikuttamisen aiheet.

5.2. Toimialan ilmoittaminen rekisteriin

6 § momentin 1 kohdan 2 mukaan rekisteriin merkitään tieto toimijan päätoimialasta. Tässä yhteydessä sivulla 57 puhutaan vain toimialasta, jota *yritys* pääasiallisesti harjoittaa. Toimiala olisi kuitenkin tärkeää tietää myös muun tyyppisten organisaatioiden kuten järjestöjen kohdalla. EU:n avoimuusrekisterin tapaan myös järjestöt voisi luokitella esimerkiksi kansalaisjärjestöihin, ammattiliittoihin, elinkeinoelämän järjestöihin jne. Järjestelmässä valmiiksi tarjotut luokittelukategoriat auttaisivat tekemään toimialan ilmoittamisesta yhdenmukaista.

5.3. Yhteydenpidon aiheet ja tavoitteiden ilmoittaminen vapaaehtoisesti

Lakiesityksen mukaan rekisteriin tulee kirjata myös yhteydenpidon aiheet. Pidän tätä erittäin tärkeänä, ja olisi tärkeää valvoa tarkasti, että aiheet kirjataan riittävän yksityiskohtaisella tasolla.

Lisäksi voisi harkita, tulisiko rekisterissä olla mahdollisuus kirjata myös lobbaavan tahon tavoitteet kuhunkin aiheeseen liittyen. Tämä olisi vapaaehtoista, mutta kirjaamiseen voisi kannustaa se, että lobbarit saisivat näin tavoitteitaan esille.

Kunnioittavasti,

Juho Vesa
akatemiatutkija