

Lobbarirekisterin mallit maailmalla – mitä opimme niistä?

11.12.2018 | apulaisprofessori, akatemiatutkija
Emilia Korkea-aho, Itä-Suomen yliopisto

LOBBARIREKISTERIN KANSAINVÄLISET MALLIT

- VN TEAS -hanke (2/2018 – 8/2018)
- Tausta Suomen avoimen hallinnon
2. kansallisessa toimintasuunnitelmassa vuosille
2015–2017
- Selvitys luovutettu kunta- ja uudistusministeri
Anu Vehviläiselle 21.9.2018
- Saatavilla tietokayttoon.fi -sivustolta

TAVOITE

- Tuottaa tietoa lobbarirekisteristä lobbausta koskevan sääntelyn muotona sekä saada kuva kansainvälisesti käytössä olevista malleista EU:ssa, Irlannissa, Isossa-Britanniassa, Itävallassa ja Yhdysvalloissa
- Selvityksessä ei oteta kantaa siihen, tulisiko Suomessa säännellä lobbausta ja jos tulisi, millä tavalla

TAVOITE (jatkoa)

- Hankkeessa arvioitiin neljää tutkimuskysymystä:
 1. Minkälaisia ratkaisumalleja on kansainvälisesti löydettävissä?
 2. Millaisia hyötyjä ja haittoja eri malleissa on havaittavissa?
 3. Miten eri maissa valitut ratkaisumallit suhteutuvat kansainvälisiin suosituksiin?
 4. Mikä on kussakin kohdemaassa viranomaistoiminnan rooli lobbarirekisteriin liittyvän toiminnan suhteen?

MITÄ LOBBAUS ON?

- Lobbaus (edunvalvonta) on toimintaa, jonka tarkoituksena on vaikuttaa keskustelulla tai tiedolla päätöksentekoon tai tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon
- Siihen saattaa liittyä ongelmia kuten vaikutusmahdollisuuksien epätasainen jakautuminen ja epäasialliset vaikuttamistavat, ääritapauksissa lahjonta ja korruptio

KÄSITTEET

- Lobbarirekisterissä on kyse julkisesta tietokannasta, johon lobbarit toimittavat tiedot lobbaustoiminnastaan
- Tieto siitä, kuka lobbaa ja ketä, mitä lobbaaminen koskee ja millä resursseilla
- Lobbarirekisteri on eri asia kuin
 - tapaamispäiväkirja
 - (eduskunnan) vierailijarekisteri

1. KANSAINVÄLISET MALLIT

- Sitovia, paitsi EU:n ”vapaaehtoinen” rekisteri
- Julkisen viranomaisen perustamia ja ylläpitämiä
- Kattavat sekä lainsäädäntö- että täytäntöönpanovaltaan kohdistuvan lobbauksen, tosin Isossa-Britanniassa koskee ainoastaan ministeriöihin kohdistuvaa nk. konsultti-lobbausta
- Toimivin malli löytyy Irlannista

2. MILLAISIA HYÖTYJÄ JA HAITTOJA ON HAVAITTAVISSA?

- Hyödyt liittyvät päätöksenteon läpinäkyvyyden parantumiseen ja epäasiallisen vaikuttamisen ja korruption torjuntaan
 - Rekisterin kaksoisfunktio: legitimoiva ja kurinpidollinen
- Haittojen arviointi vaikeampaa, ongelmia toki on:
 - Rekisteriin syötetyn tiedon laatu sekä viranomaisten toimivaltuudet huolenaiheita



3. SUHDE KANSAINVÄLISIIN SUOSITUKSIIN

- OECD ja Euroopan neuvosto suosittelevat lobbauksen läpinäkyvyyttä lisäävää sääntelyä
- Kaikki tarkasteltavat maat seuraavat pääpiirteittäin kansainvälisiä suosituksia, Iso-Britannia heikoiten
- Kansainväliset suositukset ylimalkaisia, liittyvät lisäksi suurimmaksi osaksi rekisterin perustamiseen

4. VIRANOMAISTOIMINNAN ROOLI

- Täytäntöönpanon tehokkuuden kannalta ei ole tärkeää, asetetaanko rekisterin ylläpitäjäksi jokin jo olemassaoleva viranomainen vai perustetaanko sitä varten uusi viranomainen tai hallinnollinen yksikkö
- Ratkaisevaa on, millaiset toimivaltuudet viranomaisella on ja riittävätkö resurssit rekisterin ylläpitoon ja sen kattaman toiminnan valvomiseen

ESTÄÄKÖ REKISTERI KORRUPTIOTA?

- Rekisterin tavoite on päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen ja epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen päätöksentekoon
- Toteutuvatko tavoitteet? Pitkittäistutkimukset puuttuvat
- Monessa maassa (korruptio)skandaali on toiminut yllykkeenä rekisterin perustamiselle



TARVITAANKO SUOMEEN REKISTERIÄ?

- Kyllä, koska...
 - se vahvistaisi hyvää hallintotapaa, hallinnon avoimuutta ja kansalaisten luottamusta päätöksentekoon
- Ei, koska...
 - Suomessa ei ole ongelmia / korruptiota / huonoa hallintoa, sen sijaan jo liikaakin avoimuutta
 - muissakaan Pohjoismaissa ei ole rekisteriä
 - se estäisi yksityishenkilöiden yhteydenpidon kansanedustajiin

”SUOMESSA EI OLE ONGELMIA”

- Rekisterin perustamista tulisi arvioida osana avointa hallintoa ja hyvää hallintotapaa
- Parempi lopputulos ilman moraalista paniikkia?
- Uusimman tutkimuksen mukaan skandaalia merkittävämpi yllyke rekisterin perustamiselle on kansainvälisten järjestöjen ohjeistus ja muiden maiden esimerkki

POHJOISMAAT

- Yhdessäkään Pohjoismaassa ei ole lobbarirekisteriä eikä muutakaan lobbausta nimenomaisesti koskevaa lainsäädäntöä
- Finnkampen: Norjan mukaan sillä on nyt ”oiva mahdollisuus” edetä asiassa ja näyttää esimerkkiä muille Pohjoismaille
- Lobbarirekisteri sopisi luontevasti Pohjoismaihin, jossa entuudestaankin vahva avoimuusagenda ja avoimen hallinnon eetos

AVOIMUUTEEN LIITTYVÄ KESKUSTELU

- OECD:n ja Euroopan neuvoston suositusten mukaan rekisterin sisältämien tietojen avulla pitäisi pystyä tekemään julkiseksi lainsäädännöllinen jalanjälki, eli tieto siitä, mitkä tahot ovat pyrkineet vaikuttamaan mihinkin päätökseen tai lakialoitteeseen ja miten
- Lainsäädännöllinen jalanjälki ei ole Suomessakaan täydellinen

MIKÄ MALLI SUOMEEN?

- Lobbauksen sääntelylle ei ole yhtä kaikkiin ympäristöihin sopivaa ratkaisua tai mallia. Kansainväliset suositukset varoittavatkin kopioimasta rekisterin perusteita suoraan muista järjestelmistä
- Lobbarirekisteri tulee aina sovittaa siihen yhteiskunnalliseen ja hallinnolliseen ympäristöön, jossa päätöksentekoon vaikuttamista on tarkoitus säännellä

RATKAISTAVIA KYSYMYKSIÄ

- Mitä tietoja tulee rekisteröidä?
- Keihin kohdistuvaa vaikuttamista rekisteri koskee?
- Onko rekisteröityminen pakollista?
- Kenen tulee rekisteröityä?
- Kuka valvoo tietojen oikeellisuutta? Valvooko kukaan?
- Liittyykö rekisteriin sanktioita?

KUNTA- JA MAAKUNTATASO

- Irlannissa ja Itävallassa rekisteri koskee myös paikallishallintoa
- Irlannin ratkaisun taustalla kuntatasolla ilmenneet, erityisesti maankäyttöön ja kaavoitukseen liittyvät korruptiiviset käytänteet
- Helsingin kaupunginhallituksen päätös 13.8.2018

TULEEKO KAIKKIA LOBBAREITA KOHDELLA SAMALLA TAVALLA?

- Selvityksessä tarkastelluissa maissa sidosryhmät halusivat, että laki kohtelee kaikkia ”vaikuttajaviestijöitä” samalla tavalla
- Onko kansalaisjärjestö lobbari? Onko työmarkkinajärjestö lobbari? Jne...
- Itävaltaa lukuun ottamatta rekisterit ovat neutraaleja lobbausta harjoittavan toimijan suhteen

KUINKA PALJON REKISTERI MAKSAA?

- Kustannuksia vaikea arvioida, tieto ei myöskään välttämättä saatavilla
- Kustannusrakenne: ATK-budjetti (sähköisen rekisterin perustaminen ja ylläpito), henkilöstö- ja hallintokustannukset ja muut kustannukset
- Tulisiko lobbarin osallistua kustannuksiin?

KOLME SUOSITUSTA

- Selvitystyö tukee erityisesti kolmea asiaa:
 - yhden rekisterin mallia
 - huolellista ja sidosryhmät sitouttavaa valmistelua
 - sitoutumista – rekisteriä ei saa jättää alkuinnostuksen jälkeen oman onnensa nojaan

Kiitos!

Lisätietoja: emilia.korkea-aho@uef.fi

