Lakivaliokunnalle 6.9.2022

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa Hallituksen esityksestä eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi (Lobbarirekisteri) HE 98/2022 vp.

Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Yleistä

Lobbaus (edunvalvonta, vaikuttamistoiminta, poliittinen vaikuttaminen) on toimintaa, jonka tarkoituksena on vaikuttaa asiantuntemuksella ja osaamiseen perustuvalla kanssakäymisellä päätöksentekoon tai tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon.

Sanalla ”lobbaus” on julkisessa keskustelussa usein negatiivinen kaiku, ja moni yhdistää lobbauksen piilossa tapahtuvaan tai jopa epärehelliseen toimintaan. Etujärjestöjen ja intressiryhmien on lisäksi ajateltu edustavan lähinnä hyvinvoivan ylemmän keskiluokan etuja. Tähän liittyy se, että lobbaus-sanaa käytetään usein virheellisesti viittamaan ainoastaan yksityisen edun edistämiseen ja lobbarilla viitataan lähinnä vaikuttajaviestintätoimistoihin. Lobbareita ovat kuitenkin myös niin Kuluttajaliitto kuin Mannerheimin Lastensuojeluliitto silloin kun ne pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon. Yksityisen edun sijasta kansalaisjärjestöt ja muut kansalaisyhteiskunnan toimijat ajavat työntekijöiden, luonnon, kuluttajien tai lasten etuja.

Lobbareiden demokraattista roolia korostavalla keskustelulla on vahva oikeudellinen ja valtiosääntöinen tuki. Lobbareiden, niin yksityistä kuin julkista intressiä edustavien, tekemä työ on tärkeää toimivalle päätöksenteolle ja yksilön mahdollisuuksille osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Etujärjestöt ja intressiryhmät luovat tilaa, jossa erilaiset tarpeet ja toiveet voidaan tuoda esiin ja saada kuuluviin. Intressiryhmät myös välittävät tietoa ja asiantuntemusta päätöksentekijöille. Ne eivät siis pelkästään tuota tilaa, jossa kaikki saavat äänensä kuuluviin, vaan myös varmistavat, että päätöksenteko heijastaa yhteisiä päämääriä ja että yhteiskunnan etu toteutuu mahdollisimman oikeudenmukaisesti ja tehokkaasti.

Lobbaukseen saattaa kuitenkin liittyä ongelmia kuten vaikutusmahdollisuuksien epätasainen jakautuminen ja epäasialliset vaikuttamistavat. Näitä ongelmia voidaan ehkäistä lobbauksen läpinäkyvyyttä lisäävällä sääntelyllä, jota myös OECD, Euroopan neuvosto ja Euroopan unioni ovat suositelleet vuosien varrella. EU on vuodesta 2020 tarkastellut lobbauksen sääntelyä tärkeänä osana oikeusvaltioperiaatteen toteutumista, periaatteen, jonka toteutumista Suomi on pyrkinyt aktiivisesti edistämään kansainvälisillä areenoilla. Vuoden 2021 oikeusvaltioraportissa komissio totesi että ”Lobbaus on legitiimi vaikuttamisen muoto. Sitä on kuitenkin täydennettävä vahvoilla läpinäkyvyys- ja integriteettivaatimuksilla, jotta voidaan varmistaa vastuuvelvollisuus ja osallistavuus päätöksenteossa”.[1]

[1] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeusvaltiokertomus 2021. Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa. Bryssel 20.7.2021. COM(2021) 700 final s. 14, saatavilla osoitteesta: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0700&from=EN.

Lobbauksen sääntelyn keskeinen tavoite on tehdä vaikuttamisesta läpinäkyvää ja avointa ja mahdollistaa valmistelun avoimuus. Tätä on pidetty jo aikaisemmin tärkeänä tavoitteena kansallisesti. Perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että valmisteluaineistosta tulisi ilmetä kaikki ne tahot, jotka ovat olleet mukana vaikuttamassa valmistelun tuloksiin.[2] Avoimuusrekisterilailla parannetaan valmistelun avoimuutta. Vaikuttamistoimintaan liittyvän avoimuuden voidaan katsoa myös täyttävän perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisen vaatimuksen yksilön osallistumisoikeuksien edistämisestä. Avoimuus poistaa turhaa salamyhkäisyyttä päätöksenteon ympäriltä ja rohkaisee yksilöitä osallistumaan yhteiskunnalliseen toimintaan tuomalla heidän saatavilleen tietoa siitä, että tiettyyn asiaan ollaan jo vaikuttamassa (nk. vastalobbaus).

Lobbauksen sääntelyllä ei ole tarkoitus estää tai rajoittaa lobbausta. On myös tärkeää huomata, ettei sääntelyllä pyritä tasaamaan resurssien epätasaista jakautumista. Tutkimus on osoittanut, että julkista intressiä edustavilla lobbareilla on elinkeinoelämää huonommat mahdollisuudet ja resurssit vaikuttaa päätöksentekoon. Lobbaussääntelyn avulla tätä kuilua ei voida kuroa umpeen, ja päätöksentekoon osallistumisen tasapuolisia mahdollisuuksia tulee aktiivisesti tukea muilla tavoin. Tässä suhteessa avoimuusrekisterilaki voi kuitenkin toimia positiivisen muutoksen välineenä. Esityksen mukaan avoimuusrekisterin oletetaan pitkällä aikavälillä vaikuttavan viranomaisten kuulemiskäytäntöihin siten, että niissä kiinnitetään yhä enemmän huomiota eri sidosryhmien tasavertaiseen kuulemiseen. Tällaisesta kehityksestä on merkkejä EU:n tasolla, jossa on käytössä avoimuusrekisteri.

Lobbausta voidaan säännellä monin eri tavoin:

- Lobbarirekisteri
- Tapaamispäiväkirja
- Hyvä edunvalvontatapa
- Pyöröovea (nk. revolving door) koskevat säännökset
- Lobbauskiellot (poikkeuksellisia, liittyvät lähinnä esimerkiksi venäläisiin toimijoihin Ukrainan sodan alkamisen jälkeen)

Suomessa on päädytty valmistelun jälkeen ehdottamaan lobbarirekisteriä. Tällainen julkinen, viranomaisen ylläpitämä tietokanta, johon lobbarit toimittavat tiedot lobbaustoiminnastaan, on myös kansainvälisesti tarkasteltuna yleisin tapa varmistaa lobbauksen läpinäkyvyys. OECD:n 36 jäsenvaltiosta 16:lla on lobbausta koskevaa sääntelyä, EU:ssa seitsemällä jäsenvaltiolla on lobbauslainsäädäntöä ja pakollinen, lakisääteinen rekisteri. EU:lla itsellään on toimielintenväliseen sopimukseen perustuva avoimuusrekisteri. Yhdessäkään Pohjoismaassa ei ole lobbarirekisteriä eikä muutakaan lobbausta nimenomaisesti koskevaa lainsäädäntöä.

Usealla EU:n jäsenvaltiolla on tällä hetkellä valmisteilla lobbausta koskevaa lainsäädäntöä. Suomi on herännyt sääntelemään lobbausta aikana, jolloin sillä on mahdollisuus vaikuttaa myös siihen minkälaiseksi yleiseurooppalainen lobbaussääntely muodostuu. Suomi on myös pohjoismainen edelläkävijä, jonka ratkaisut ovat herättäneet runsaasti kiinnostusta pohjoismaisissa naapureissa.

[2] PeVL 46/2017 vp. Demokratiapoliittinen toimintaohjelma.

Niin Norjassa kuin Islannissakin on lobbaussääntelystä keskusteltu ja on oletettavissa, että lähivuosien aikana muut Pohjoismaat säätävät lobbausta koskevaa lainsäädäntöä.[3]

Yksityiskohdat

Avoimuusrekisteriä koskeva laki on lyhyehkö ja koostuu ainoastaan 13 pykälästä. Näistä merkittävimmät ovat 2, 3 ja 4 §, joissa määritellään vaikuttamistoiminnan kohteet, vaikuttamistoiminta ja vaikuttamistoiminnan neuvonta (2 §), ilmoitusvelvollisuus (3 §) ja poikkeukset ilmoitusvelvollisuudesta (4 §). Tarkastelen seuraavassa jokaista yllä mainittua pykälää erikseen.

2 § Vaikuttamistoiminnan kohteet, vaikuttamistoiminta ja vaikuttamistoiminnan neuvonta

1. **Vaikuttamistoiminnan kohteet**

Lakiesityksen mukaan vaikuttamistoiminnan kohteet ovat eduskunta ja ministeriöt.

Lobbaustoiminnan kohteet tulee määritellä ottaen huomioon maan poliittinen ja hallinnollinen järjestelmä ja sen ominaispiirteet. Esimerkiksi Yhdysvalloissa presidenttiin kohdistuva lobbaustoiminta on rekisteröinnin piirissä ja Irlannissa taas paikallishallinto. Kansainväliset suositukset lähtevät siitä, että vaikuttamistoiminnan kohteet tulee määritellä niin, että kaikki julkiseen päätöksentekoon kohdistuva vaikuttaminen tulee saada läpinäkyväksi. Euroopan neuvosto korostaa, että julkinen päätöksenteko sisältää päätöksenteon sekä lainsäädäntö- että täytäntöönpanoelimissä niin kansallisella, alueellisella kuin paikallisellakin tasolla. Julkisviranomainen on taas henkilö, jolla on julkinen hallintotehtävä riippumatta siitä, onko hänet valittu tehtävään äänestämällä vai muutoin.[4] Sääntelyn tulee kattaa vaikuttamisen kaikkiin niihin tahoihin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää näiden organisatorisesta asemasta riippumatta.

Mietinnössä käsiteltiin kolmea vaihtoehtoista soveltamisalamallia: a) koko valtionhallinto, b) eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot ja c) eduskunta ja ministeriöt. Lakiesityksessä on päädytty suppeimpaan vaihtoehtoon, eli siihen että rekisteri koskee eduskuntaan ja ministeriöön kohdistuvaa vaikuttamista (c). Rajaus on monesta syystä epäonnistunut.

Ensiksi vaikuttamista kohdistuu lainsäädäntö- ja budjettipäätöksenteon lisäksi myös muuhun viranomaistoimintaan ja sitä esiintyy myös laajemmalla tasolla kuin pelkästään eduskunnassa ja ministeriöissä.

Valmistelun aikana tehtyjen selvitysten perusteella lobbaustoimintaa harjoittavat tahot ovat eniten yhteydessä poliitikkoihin (ministerit ja kansanedustajat) sekä ministeriöiden virkamiehiin. Lobbausta harjoittavat tahot ovat kuitenkin aktiivisesti yhteydessä myös valtion virastoihin. Esityksen sivuilla 8 ja 9 olevien taulukoiden 3 ja 4 mukaan virastoissa työskenteleviin henkilöihin ollaan samansuuntaisesti yhteydessä kuin poliittisiin päättäjiin ja ministeriöiden virkamiehiin.

[3] Emilia Korkea-aho (2021). Sunday Dinners and Hot Baths in a 'Wild Wild North'. The Nordic Discussions on Lobbying Laws and Implications for the EU Transparency Agenda. 27(2) *European Public Law*, 355–382.
[4] Council of Europe (2017). Recommendation CM/Rec(2017)2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, saatavilla osoitteesta: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680700a40.

Taulukot perustuvat valmisteluhankkeen Taloustutkimukselta tilaamaan kyselyyn, jossa yrityksiltä ja järjestöiltä kysyttiin yhtäältä poliittisiin päättäjiin ja ministeriöihin ja toisaalta virastoihin kohdistuvasta vaikuttamisesta. Virastojen ja ministeriöiden ja kansanedustajien välillä ei ollut merkittävää eroa. Yhteensä 351 vastaajasta 54 % oli ollut yhteydessä ja pyrkinyt vaikuttamaan ministeriöihin ja kansanedustajiin ja 51 % virastoihin.[5] Ero osuu virhemarginaaliin.

Lausuntopalautteessa ja ehdotuksessa esitetyt näkemykset siitä, että selvitysten ja tutkimuksen mukaan virastoihin ei kohdistu merkittävää lobbausta eivät siten pidä täysin paikkaansa.

Myös julkisuudessa on käsitelty virastoihin kohdistuvaa lobbausta. Esimerkiksi Helsingin Sanomissa uutisoitu Säteilyturvakeskukseen (STUK) kohdistuva vaikuttamistoiminta osoittaa, että virastot ovat tärkeitä toimijoita ja että niihin kohdistuva vaikuttamistoiminta on usein pitkäjänteistä ja suunnitelmallista. On myös mahdollista, että virastoihin kohdistuvassa vaikuttamistoiminnassa käytetään hyväksi virastossa aiemmin työskennelleiden ihmisten asiantuntemusta, kuten jutussa mainitun STUK:n entisen pääjohtajan rooli venäläisten ydinvoimayhtiöiden konsulttina osoittaa.[6]

Toiseksi mietinnöstä annetut lausunnot eivät tue suppeinta soveltamisalaa.[7] Lausunnonantajilta kysyttiin suoralla valintakysymyksellä mitä vaihtoehtoa nämä kannattavat. Kysymykseen vastasi 182 lausunnonantajaa. Lausunnonantajista 51 kannatti soveltamisalaksi koko valtionhallintoa (a), 46 kannatti soveltamisalaksi eduskuntaa, ministeriöitä ja valtion virastoja (b) ja 83 kannatti soveltamisalaksi eduskuntaa ja ministeriöitä (c). Vaikka suppeinta soveltamisalaa kannattavia lausunnonantajia on määrällisesti eniten eli 83, laajempaa soveltamisalaa (eli koko valtionhallinto tai eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot) kannattavia lausunnonantajia on yhteensä 97. Koska laajinta (c) soveltamisalaa kannattavat lausunnonantajat kannattavat myös soveltamisalaa (b), enemmistö lausunnonantajista kannatti laajaa soveltamisalaa. Ehdotuksessa ei perustella miksi valtioneuvoston valmistelussa päädyttiin poikkeamaan lausunnonantajien enemmistön kannasta.

On merkillepantavaa, että suppeinta soveltamisalaa kannattivat lähinnä lobbaustoimintaa elinkeinoelämän intressissä harjoittavat tahot tai vaikuttamistoiminnan neuvontapalveluja tarjoavat yritykset ja että laajempaa soveltamisalaa kannattivat ennen kaikkea lobbauksen kohteet ja julkista intressiä edustavat edunvalvojat. Esityksessä mainittu ja yleisesti epäonnistuneeksi arvioitu Itävallan LobbyG-lainsäädäntö on varoittava esimerkki seurauksista jos lobbaustoimintaa harjoittavat tahot pääsevät vaikuttamaan liian voimakkaasti soveltamisalan rajauksiin omaksi edukseen (s. 40).

On poikkeuksellista, ettei esityksessä ole huomioitu kuinka lausunnon antaneet valtion virastot ja/tai julkista valtaa käyttävät viranomaiset esittivät, että avoimuusrekisterisääntely ulotetaan koskemaan myös valtion virastoja. Esimerkiksi Traficom, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, Opetushallitus, Poliisihallitus, Tulli ja Rahoitusvakausvirasto kannattivat avoimuusrekisterilainsäädännön ulottamista ainakin eduskuntaan, ministeriöihin ja valtion virastoihin. Osa kannatti lisäksi mahdollisimman laajaa soveltamisalaa eli koko valtionhallinnon kattavaa rekisteriä. Heidän näkemyksensä varsinaisina ”asianosaisina” olisi tullut ottaa huomioon.

---

[5] Taloustutkimuksen lobbausraportti löytyy osoitteesta (asiakirja, 27.): https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019.

[6] https://www.hs.fi/talous/art-2000008737343.html.

[7] Lausuntotiivistelmä on luettavissa osoitteessa: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/7364026e-4e68-46ef-b06a-caa53c7549e0/b440cb02-0cc1-4647-b70d-38fb0426375d/MUISTIO_20220616072330.pdf.

Myös viranomaisten toiminnan lainmukaisuutta valvova oikeuskansleri pitää avoimuusrekisterin perustamista ja sen mahdollisimman laajaa soveltamisalaa kannatettavana. Asianajajaliitto, Lakimiesliitto ja syyttäjäviranomaiset ovat myös laajan soveltamisalan kannalla.

Kolmanneksi lausuntopalautteen mukaan monet suppeinta soveltamisalaa kannattaneista ovat sitä mieltä, että avoimuusrekisterilainsäädännön rajaaminen eduskuntaan ja ministeriöihin keventää sääntelytaakkaa. Tämä perustelu on kirjattu myös lakiesitykseen, jossa todetaan että ”soveltamisalan rajaamisen eduskuntaan ja ministeriöihin arvioidaan osaltaan keventävän hallinnollista taakkaa kun hallinnonalojen virastoihin tai muihin valtionhallinnon toimijoihin kohdistuvaa yhteydenpitoa ei tarvitse ilmoittaa” (s. 23).

Esityksessä on kuitenkin todettu, että sääntelytaakka kasvaa enintään hillitysti ja kohdistuu lisäksi niihin, joilla on parhaat resurssit huolehtia raportoinnista (s. 23). Jos kuitenkin on niin, että virastoihin ei kohdistu merkittävää lobbausta, ei niiden rajaaminen soveltamisalan ulkopuolelle kevennä hallinnollista taakkaa. Jos taas rajaaminen keventää sääntelytaakkaa, on oletettavissa, että virastoihin kohdistuu merkittävää lobbausta, joka olisi syytä saada rekisterin soveltamisalan piiriin.

Neljänneksi lausuntopalautteen mukaan suppeinta soveltamisalaa kannattavat tahot korostavat myös sitä, että avoimuusrekisterilainsäädäntöä tulee mahdollisesti laajentaa saatujen kokemusten valossa ja että siirtymän tulisi olla hillitty. Myös ehdotuksessa todetaan, että soveltamisalaa voidaan myöhemmin laajentaa (s. 19). Avoimuusrekisterilainsäädäntö ei kuitenkaan ole kokeilu tai kokeilutyyppistä lainsäädäntöä, eikä sen soveltamisalaa tule rajata perusteilla, jotka soveltuvat lähinnä ns. kokeilulakeihin. Kokeilun on tarkoitus tuottaa luotettavaa (tutkimus)tietoa kokeilun jälkeen mahdollisesti käynnistettäville lainvalmisteluhankkeille. Tästä ei ole kyse nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä. Lisäksi laissa on jo kuntia ja muuta paikallishallintoa koskeva lisäys, jonka mukaan rekisterin laajentamista alue- ja kuntatasolle ehdotetaan arvioitavaksi lain seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä (s. 17-18). Tämä on perusteltua, koska on oletettavaa, että valtiontason ja kuntatason lobbaustoimintaan liittyy merkittäviä eroja, jotka on syytä selvittää ennen lainsäädännön ulottamista alueelliselle tasolle.

Viidenneksi valitun suppeimman soveltamisalan riskinä on myös, että rajaus voi ohjata lobbauksen jatkossa kohdistumaan niihin toimijoihin, erityisesti valtion virastoihin, jotka jäävät esityksen mukaan rekisterin ulkopuolelle.

Lain julkilausuttuna tarkoituksena on lisätä päätöksenteon avoimuutta. Tämä tarkoitus ja päämäärä on selkeä. Hallituksen esityksessä jää epäselväksi, miksi tavoite ei ulotu valtion virastoissa tapahtuvan päätöksentekoon. Lakiehdotuksen mukaan avoimuusrekisterisääntely on myös pyritty valmistelemaan siten, että avoimuusrekisteriin ei synny sellaisia sääntelyaukkoja, jotka mahdollistavat lainsäädännön kiertämisen ja vaikuttaisivat siten rekisterin uskottavuuteen ja luotettavuuteen (s. 19). Tämä on esityksen mukaan tarkoittanut sitä, että lobbaaminen on jouduttu määrittelemään melko laveasti. Tämä tavoite ei toteudu, ja lakiin jää selvä sääntelyaukko, joka heikentää viime kädessä kansalaisten luottamusta rekisteriin.

On syytä pitää myös mielessä, että laajakaan vaikuttamistoiminnan kohteiden määritelmä ei vaaranna tai heikennä demokraattisen järjestelmän toimintaa, eikä se estä poliittisia päätöksentekijöitä toteuttamasta mandaattinsa mukaista yhteydenpitoa kansalaisten kanssa.

2. Vaikuttamistoiminta

Vaikuttamistoiminta on määritelty lain 2 §:n 2 momentissa. Siinä ei kvalifioida vaikuttamistoimintaa vaan momentissa puhutaan yleisesti vaikuttamistoiminnasta. Sen sijaan lain 1 §:ssä ei puhuta yleisesti vaikuttamistoiminnasta vaan ”pitkäjänteisestä ja suunnitelmallisesta” vaikuttamisesta.

Nykyisessä muodossaan lain 1 § rajaa lain soveltamisalaa, vaikka lain soveltamisalan rajaus tulisi tapahtua lain sisäisen logiikan mukaisesti erityisesti pykälissä 2, 3 ja 4 ja niiden yksityiskohtaisissa perusteluissa. Näiden kahden pykälän keskinäissuhdetta tulisi täsmentää tai poistaa kaksinkertainen rajaus poistamalla pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen lain 1 §:stä.

3. Vaikuttamistoiminnan neuvonta

Lain 2 §:n 3 momentti koskee vaikuttamistoiminnan neuvontaa. Kohta on kirjoitettu siten että neuvontaa tarjoavien oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien koko toiminta tulee lain piiriin. Laki siis koskisi sekä asiakkaan puolesta tehtävää yhteydenpitoa että asiakkaan muuta neuvontaa, jos vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittava taho jää taka-alalle.

Tämä on tärkeä rajaus, joka on kirjoitettu selkeästi ja niin ettei lakiin jää aukkoja, joita toimijat voisivat hyödyntää kiertääkseen lain asettamia velvoitteita. Irlannissa laki koskee ainoastaan sellaista toimintaa, jossa lobbari on yhteydessä päätöksentekijään asiakkaan puolesta. Ratkaisua on kritisoitu, ja Irlannissa on laajasti kannatettu lain muuttamista niin että vaikuttamistoiminnan neuvonta tulee lain piiriin.[8]

Kohta on kirjoitettu myös siten että se koskee sekä nk. vaikuttajaviestintätoimistoja sekä asianajotoimistoja silloin kun ne tarjoavat vaikuttamistoiminnan neuvontaa ottaen huomioon kuitenkin asianajotoimintaan liittyvät erityispiirteet ja tarpeen suojata asianajosalaisuutta.

3 § Ilmoitusvelvollisuus

Lain 3 §:n 1 momentissa asetetaan vaikuttamistoimintaa tai sen neuvontaa harjoittavalle oikeushenkilölle ja yksityiselle elinkeinonharjoittajalle velvollisuus rekisteröityä. Saman pykälän toisessa momentissa luetellaan poikkeukset ilmoitusvelvollisuuteen. Tärkein pykälän rajauksista liittyy kolmannessa momentissa tarkoitettuihin yksityishenkilöihin ja järjestäytymättömään kansalaistoimintaan. Lobbauksen sääntelystä keskusteltaessa yleisin huoli liittyy kansalaisiin ja siihen voiko lobbauksen sääntely estää tai halvaannuttaa vapaata kansalaistoimintaa. Tutkimuksessa ei ole havaittu tällaista nk. negatiivista demokratiavaikutusta. Tämä johtunee siitä, että kaikissa lobbausta säännelleissä maissa on selkeästi rajattu lainsäädäntö niin ettei se koske yksityishenkilöitä, jotka ovat yhteydessä päätöksentekijöihin omassa asiassaan. Perusteluja (erityisesti jaksot 4.3.1 ja 3 §:n yksityiskohtaisia perusteluja s. 48) olisi kuitenkin syytä selvyyden vuoksi täydentää toteamalla, ettei rekisteri koske kansalaisaloitteita, ja että kansalaisaloite sisältyy järjestäytymättömään kansalaistoimintaan jota perustuslaki suojaa kansalaisten osallistumisoikeuksina (PL 53 § 3 mom., ks. myös PeVM 3/2014 vp.).

[8] Chari, R., Hogan, J. – Murphy, G. (2019). *Regulating lobbying: A global comparison*, 2nd edition. Manchester: Manchester University Press s. 135.

On huomattava, että ilmoitusvelvollisuus koskee myös niitä lobbaustoimintaa harjoittavia tahoja, jotka pyrkivät vaikuttamaan laissa määriteltyihin vaikuttamistoiminnan kohteisiin Suomen ulkopuolelta, esimerkiksi kansainväliset yritykset ja järjestöt. Momentin 5 kohdan mukaan poikkeus ilmoitusvelvollisuuteen koskee ainoastaan vieraan valtion, Euroopan unionin sekä kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön edustajia.

Ilmoitusvelvollisuuden maantieteellinen rajaus liittyy viime aikoina paljon puhuttaneeseen hybridivaikuttamiseen.[9] EU:ssa on viime vuosina keskusteltu hybridivaikuttamisesta ja siihen liittyvästä ulkomaisesta epäasiallisesta vaikuttamisesta.[10] EU:n vuonna 2021 muutetussa avoimuusrekisterissä varauduttiin hybridivaikuttamisen kasvuun. Pääsääntö on diplomaattisen kanssakäymisen suoja, ja rekisteriä ei sovelleta kolmansien maiden viranomaisiin, mukaan lukien niiden diplomaattiedustustoihin ja suurlähetystöihin. Rekisteri kuitenkin soveltuu myös kolmansien maiden viranomaisiin silloin kun tällaisia viranomaisia edustavat oikeushenkilöt, toimistot tai verkostot, joilla ei ole diplomaattista asemaa tai kun tällaisia viranomaisia edustetaan välittäjän kautta (4 artikla 2 kohta d alakohta).[11]

4 § Poikkeukset ilmoitusvelvollisuudesta

Lain 4 §:ssä säädetään poikkeuksista ilmoitusvelvollisuuteen. Se eroaa edellisestä pykälästä, jonka toisessa momentissa säädettiin myös poikkeuksista ilmoitusvelvollisuuteen, siinä että 4 §:ssä huomio kiinnitetään toimintaan, ei toimijaan kuten 3 §:ssä.

Merkittävin poikkeus liittyy kohtaan yksi, jossa rekisteröintiä ei edellytetä sellaisessa tapauksessa, jossa kyse on pienimuotoisesta vaikuttamistoiminnasta. Tällaiseksi lain mukaan määritellään toiminta, jossa yhteydenpito sisältää yhteensä enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen.

Pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan rajaus rekisterin ulkopuolelle on järkevää, ja samanlaisia rajauksia on tehty muissa maissa. Esimerkiksi Irlannissa rekisterin ulkopuolelle rajataan ne yritykset, joissa on työntekijöitä vähemmän kuin 10, ja järjestöt, joissa ei työskentelee palkattua henkilökuntaa.

Suomalaisen mallin vahvuus piilee siinä, että se kohtelee erilaisia toimijoita (yritys, kansalaisjärjestö, etujärjestö) samalla tavalla mikä helpottanee lain soveltamista. Ongelmaksi saattaa muodostua se, että rajaus jättää piiloon erityisesti suurehkojen tai suuryritysten vaikuttamistoiminnan. Osalla elinkeinoelämää edustavilla (suur-)yrityksillä on hyvin kapeat intressit, ja yhdellä strategisesti oikein ajoitetulla puhelinsoitolla ministeriöön voi olla valmisteilla olevaan lainsäädäntöön merkittävä vaikutus. Vaikka rajauksella on haluttu keventää pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa, voi rajaus toimia käytännössä niin, että se

[9] Ks. esimerkiksi Hallintovaliokunnan lausunto HaVL 19/2022 vp Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta HE 63/2022 vp.
[10] European Parliament (2022). 'Report on foreign interference in all democratic processes in the European Union, including disinformation (2020/2268(INI))', saatavilla osoitteesta: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0022_EN.html. Ks. myös Emilia Korkea-aho. The End of An Era for Foreign Lobbying? The Emergence of Foreign Transparency Laws in Washington, Canberra and Brussels. Ilmestyy *Journal of Common Market Studies*.
[11] Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission toimielinten välinen sopimus, tehty 20 päivänä toukokuuta 2021, pakollisesta avoimuusrekisteristä. EUVL L 207, 11.6.2021, s. 1–17.

jättää rekisterin ulkopuolelle kapealla alalla toimivan (suur-)yrityksen 1-4 yhteydenottoa, joilla voi olla kuitenkin merkittävä vaikutus päätöksentekoon.

Olisi syytä vielä pohtia, onko kohdan 1 rajaukselle ylipäätänsä tarvetta, etenkin kun ilmoitusvelvollisuus ei koske yksityisiä elinkeinonharjoittajia (3 § 2 mom.). Jos halutaan rajata pk-yritysten pienimuotoinen vaikuttamistoiminta rekisterin ulkopuolelle, malli, joka yhdistäisi sekä yhteydenpidon määrän että liiketoiminnan suuruutta mittaavan suuruusluokan, olisi siinä tapauksessa parempi ratkaisu. Lakiesityksen mukaan (s. 10) yritykset, joilla on yli 10 miljoonan euron liikevaihto, pyrkivät selvästi todennäköisemmin tekemään vaikuttamistoimintaa kuin yritykset, joilla on alle 10 miljoonan euron liikevaihto. Näin ollen vaikuttamistoiminta on selkeästi yleisempää liikevaihdoltaan suuremmissa yrityksissä.[12] Nykyinen malli rajaa tällaiset mahdollisesti hyvin merkittävää toimialakohtaista ”valtaa” käyttävät toimijat pois rekisterin soveltamisalalta, jos heidän vaikuttamistoimintansa koostuu enintään 4 yhteydenotosta.

Nostan lopuksi esiin vielä kohdan 11, jonka mukaan rekisterin ulkopuolelle jää vaikuttamistoiminnan neuvonta, jota annetaan 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuille tahoille. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että suomalaisen vaikuttajaviestintätoimiston vieraalle valtiolle tarjoamaa vaikuttamistoiminnan neuvontaa ei tarvitse ilmoittaa rekisteriin. Käytännössä suomalainen vaikuttamistoiminnan neuvontaa tarjoava taho voi siis myydä neuvontaa niin Yhdysvalloille kuin Kiinan, Saudi-Arabian tai Venäjän hallituksille ilman ilmoitusvelvollisuutta. Kuten yllä mainittiin, EU:n avoimuusrekisterin sääntöjä muutettiin jo 2021 niin, että rekisteri kattaa myös EU:n ulkopuolisille, nk. kolmansien maiden hallituksille tarjottavan vaikuttamistoiminnan neuvonnan.

Lakiesitystä olisi syytä muuttaa tältä osin niin, että EU:n (ja Euroopan talousalueeseen kuuluvien Islannin, Liechtensteinin ja Norjan) ulkopuolisten maiden tilaamat vaikuttamistoiminnan neuvonnan palvelut ovat ilmoitusvelvollisuuden piirissä ja että vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvän asiakkaan tiedot annetaan rekisteröinti-ilmoituksen tehneen toimintailmoituksessa 8 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaisesti. Tämä ei siis tulisi tarkoittamaan sitä, että EU:n ulkopuolinen hallitus tai viranomainen tekisi ilmoituksen vaan että Suomessa toimiva vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluja tarjoava yritys tekisi ilmoituksen tällaisesta asiakkaastaan aivan kuten se tekee muistakin asiakkaistaan.

Lopuksi

Lobbauksen sääntelyllä on useita etuja. Yksi merkittävimmistä liittyy siihen, että sääntelyllä lobbauksesta karisee turha salamyhkäisyys, joka auttaa tunnistamaan lobbauksen ja lobbareiden – laajasti ymmärrettynä – myönteisen roolin. Elinvoimainen lobbaus on hyvinvoivan ja terveen demokratian merkki. Huolehtimalla siitä, että lobbarit pystyvät vaikuttamaan päätöksentekoon, huolehditaan myös demokratian hyvinvoinnista ja toimintaedellytyksistä.

Avoimuusrekisterilain kaltaista lakia Suomessa ei ole aikaisemmin ollut. Siinä suhteessa laki on uusi. Toisaalta avoimuusrekisterilaki muodostaa luontevan jatkumon, jolla entisestään vahvistetaan Suomen avointa, kansanvaltaista, oikeusvaltioperiaatteeseen sitoutuvaa ja

[12] Esityksen mukaan yli 10 miljoonan euron liikevaihto on noin 4 000 yrityksellä.

kansalaisten luottamukseen nojautuvaa poliittista ja oikeudellista järjestelmää. Tässä suhteessa on ainoastaan luontevaa ja itsestään selvää, että Suomessa on avoimuusrekisterilaki.

Olen yllä ehdottanut lakiin muutamia täsmennyksiä ja muutoksia. Suurin muutos liittyy soveltamisalan rajaukseen, jota tulisi muuttaa siten, että laki koskisi myös valtion virastoihin kohdistuvaa vaikuttamista ja vaikuttamistoiminnan neuvontaa. Tällainen muutos onnistuu helposti, koska lakiehdotus on valmisteltu siten, että soveltamisalan rajaukseksi voidaan valita mikä tahansa kolmesta valmistelussa esillä olleesta vaihtoehdosta ilman että lain perussystematiikkaan tarvitsee tehdä muutoksia. Tämä muutos ei myöskään riko hillityn siirtymän ajatusta, koska avoimuusrekisterilaki on luonteva jatkumo Suomessa jo vallitsevaan avoimen hallinnon eetokseen. Siksi se ei edusta äkillistä siirtymää eikä tee soveltamisalan merkittävää rajausta tarpeelliseksi.

Eduskunnan käsittelyssä oleva esitys on ensimmäinen pohjoismainen lobbausta koskeva laki. Jo lainvalmistelu on herättänyt kiinnostusta naapurimaissa. On oletettavaa, että monia Suomessa omaksuttuja ratkaisuja tullaan tarkastelemaan läheisesti ja osin myös kopioimaan sellaisenaan esimerkiksi muissa Pohjoismaissa. Tämä korostaa entisestään huolellisen ja asiantuntevan valmistelun ja päätöksenteon tärkeyttä, jotta Suomen tulevan avoimuusrekisterilainsäädännön ratkaisuja voidaan tarjota esikuvana myös kansainvälisesti.

Helsingissä, 6.9.2022

Emilia Korkea-aho

Emilia Korkea-aho
Eurooppaoikeuden ja lainsäädäntötutkimuksen professori
Itä-Suomen yliopisto