Kaupan liiton lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä avoimuusrekisterilaiksi (HE 98/2022/vp)

Kaupan liitto kiittää lakivaliokuntaa mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa ja lausuu kantanaan seuraavaa.

Kaupan liitto kannattaa kansallisen avoimuusrekisterin perustamista. On tärkeää, että Suomeen luodaan avoimuusrekisteri, joka tukee avointa edunvalvontaa ja päätöksentekoprosessia. Kuten hallituksen esityksessä (s. 14) todetaan, ”[j]ulkaisemalla ajantasaisesti tietoa lobbauksesta voidaan osoittaa lobbauksen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää ja hälventää lobbaukseen kohdistuvia epäilyksiä.”

Avoimuusrekisterin soveltamisala ja ilmoitettava yhteydenpito

Avoimuusrekisterin tarkoituksena on avata, millaisia edunvalvontaintressejä ja vaikuttamista julkisen vallan käyttöön valtion tasolla liittyy. Kaupan liiton näkemyksen mukaan keskeinen merkitys on lainsäädännöllisen jalanjäljen avaamisella. Kaupan liitto puoltaa vahvasti hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaistua, jonka mukaan avoimuusrekisterin soveltamisala rajataan yhtäältä pitkäjänteiseen ja suunnitelmalliseen vaikuttamiseen ja toisaalta eduskuntaan ja ministeriöihin.

Vain pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen vaikuttamisen kuuluminen raportointivelvollisuuden piiriin lakiesityksen 1 §:n mukaisesti on erityisen tärkeätä pienten yritysten, edunvalvontaorganisaatioiden ja kansalaisjärjestöjen näkökulmasta. Liian tiukka ilmoitusvelvollisuus ja siihen liittyvä hallinnollinen taakka voisivat vähentää halukkuutta osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun. Kysymystä on arvioitu hallituksen esityksessä läpikotaisesti, mitä pidämme erittäin tervetulleena.

Soveltamisalan ulottamista ministeriöiden ja eduskunnan lisäksi valtion virastoihin tai alueelliseen päätöksentekoon tulee harkita vasta siinä vaiheessa, kun rekisterin toimivuudesta ja hyödyllisyydestä sekä mahdollisista käytännön haasteista on kertynyt riittävästi kokemusta. Erityisesti, jos valtion virastot kuuluisivat soveltamisalaan, voi yrityksille olla haastavaa arvioida, liittyykö yhteydenpitoon kytkös liiketoimintaan tai toimialaan liittyvään päätöksentekoon vai onko kyse tavanomaisesta asioinnista viranomaisessa. Ministeriöitä ja eduskuntaa laveampi soveltamisala lisäisi siksi edunvalvontaa harjoittavien toimijoiden hallinnollista taakkaa suhteettoman paljon ja voisi ohjata pieniä toimijoita vähentämään osallistumistaan vaikuttamistyöhön.

Samalla pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen vaikuttamistoiminnan sisältö tulisi kuitenkin määritellä ehdotettua tarkemmin itse laissa, ei vain sen perusteluissa (s. 45). Muussa tapauksessa jää epävarmuutta siitä, täytyykö lobbareiden ilmoittaa rekisteriin vapaamuotoinen sosiaalinen kanssakäyminen päättäjien ja virkakunnan kanssa, vaikka sillä ei olisi yhteyttä mihinkään vireillä olevaan tai tavoiteltuun politiikkatoimeen. Tällä perusteella voidaan pitää tarpeettoman ankarana myös lakiesityksen 5 § 2 momentin

vaatimusta, jonka mukaan vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavan on raportoitava neuvonnan harjoittamista hyödyttävien yhteyksien luonti vaikuttamistoiminnan kohteisiin.

Kaupan liitto esittää eduskunnan harkittavaksi, että lain 1 §:än, 2 § 2 momenttiin, 6 § 2 momenttiin tai muuhun sopivaksi katsottuun yhteyteen lisätään säännös siitä, että ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva vaikuttamistoiminta pitää sisällään talousarvioon, määrärahojen käyttöön sekä säädöshankkeiden ja politiikkaohjelmien taikka muuhun näihin rinnastuvan politiikkatoimen sisältöön vaikuttamisen.

Vaikuttamistoiminnan neuvonta

Ilmoitusvelvollisuuden selkeän määrittelyn ohella tärkeätä on, että erilaisia toimijoita kohdellaan yhdenvertaisesti. Monet yritykset ja yhteisöt nojaavat ammattimaista neuvontaa tarjoavien vaikuttajaviestintätoimistojen ja konsulttien palveluihin. On epäselvää, missä määrin avoimuutta palvelee vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvä lakiesityksen 6 § 2 momentin 2 kohdan mukainen velvollisuus ilmoittaa sellaisetkin asiakkuudet ja tiedot asiakkaalle annettavan neuvonnan laadusta, joissa kyse on puhtaasti taustoittavasta neuvonnasta eikä toimintaan liity yhteydenpitoa päättäjiin.

Vaikuttamistoiminnan neuvonnan asiakkaat, jotka saamansa neuvonnan perusteella ryhtyvät yhteydenpitoon itsenäisesti, ovat velvollisia ilmoittamaan tästä, koska vaikuttamistoiminnan neuvonnan palveluita pidetään mietintöluonnoksen mukaan osoituksena pitkäjänteisestä tai suunnitelmallisesta toiminnasta. Samanaikaisesti neuvonnan tarjoajan on raportoitava neuvonnan sisällöstä ja tavasta. Ehdotettuun ratkaisuun sisältyy siksi riski kahdenkertaisesta raportoinnista. Perusteltua olisikin, että vain toinen osapuolista raportoi yhteydenpidosta.

Kaupan liitto esittää eduskunnan harkittavaksi, että vaikuttamistoiminnan neuvonnan osalta luovutaan 6 § 2 momentin 2 kohdan vaatimuksesta ilmoittaa tiedot asiakkaalle annettavan neuvonnan laadusta.

Kaupan liitto esittää eduskunnan harkittavaksi, että laissa selvennetään, ilmoittaako yhteydenpidosta ensisijaisesti vaikuttamistoiminnan neuvontaa hankkinut asiakas vai yhteydenpitoon osallistuva neuvonantaja, kun molempien tai vain toisen edustajat osallistuvat esimerkiksi tapaamisiin asiakkaan puolesta.

Toimintailmoituksen sisältö

Avoimuusrekisteriin sisällytettäväksi esitetyt perustiedot antavat tarpeelliset ja samalla riittävät tiedot ilmoitusvelvollisista. Sen sijaan toimintailmoitukseen sisältyvät tiedot vaikuttamistoiminnasta vaikuttavat tarpeettoman yksityiskohtaisilta. On pidettävä mielessä, että avoimuusrekisterin vaatima raportointi kasvattaa väistämättä yritysten, yhdistysten ja muiden organisaatioiden hallinnollista taakkaa, mikä on tuotu esille myös

vaikutusarvioinnissa. Samalla on tiedossa, että monet pitkäjänteistä ja suunnitelmallista vaikuttamista harjoittavat organisaatiot toimivat hyvin pienillä resursseilla. Niiden päivittäistoiminta saattaa olla yhden henkilön harteilla ja joillakin palkattua henkilöstöä ei ole lainkaan.

Lakiesityksen 6 § 2 momentin 1 kohdan mukaan toimintailmoituksessa tulisi kertoa vaikuttamistoiminnan osalta vaikuttamistoiminnan kohteet sekä yhteydenpidon aiheet ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Vaikka yhteydenpidon kohteet ja teemat on asianmukaista ilmoittaa, ei pääasiallisten yhteydenpitotapojen raportointi tuo Kaupan liiton näkemyksen mukaan merkittävää lisäarvoa vaikuttamistoiminnan läpinäkyvyyteen. Samalla pääasiallisten yhteydenpitotapojen määrittelyyn sisältyy väistämättä subjektiivista harkintaa, mikä on omiaan tekemään tiedoista vaikeita vertailla.

Lakiesityksen 6 § 2 momentin 4 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisten olisi raportoitava edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärä ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet, ostopalveluina hankitun vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräiset kustannukset sekä vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut.

Kaupan liitto pitää vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen äärimmäisen yksityiskohtaista raportointia hallinnollisesti kohtuuttoman raskaana verrattuna siihen lisäarvoon, joka tällaisella raportoinnilla mahdollisesti saavutetaan verrattuna henkilö- ja rahallisten resurssien raportoimiseen suuruusluokittain, kuten avoimuusrekisteriä koskevassa mietintöluonnoksessa ehdotettiin. Myös EU:n avoimuusrekisterissä on päädytty pitämään riittävänä taloudellisten tietojen raportointia suuruusluokittain.

Kaupan liitto esittää eduskunnan harkittavaksi, että lakiesityksen 6 § 2 momentin 1 kohdasta poistetaan viittaus pääasiallisiin yhteydenpitotapoihin.

Kaupan liitto esittää eduskunnan harkittavaksi, että 6 § 2 momentin 4 kohta muutetaan mietintöluonnoksessa ehdotetun mukaisesti muotoon ”arvio edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista” ja joko itse säännöksessä tai sen perusteluissa selvennetään, että arvio henkilö- ja rahallisista resursseista annetaan suuruusluokittain, jotka täsmennetään toimintailmoituksessa.

Muut huomiot lakiesityksestä

Kaupan liitto pitää tarpeellisena, että etenkin alkuvaiheessa toimijoille on tarjolla riittävästi neuvontaa ja tukea sen arvioimiseen, täyttyvätkö rekisteröinnin ja ilmoitusvelvollisuuden kriteerit näiden kohdalla. Tämän vuoksi kannatamme voimakkaasti lakiesityksen 9 § 1 momentin säännöstä, jonka mukaan ohjaus ja neuvonta kuuluvat rekisteriviranomaisena toimivan Valtiontalouden tarkastusviraston velvollisuuksiin.

Kaupan liitto tukee lakiesityksen 11 §:än sisältyvää ehdotusta, jonka mukaan Valtiontalouden tarkastusviraston yhteyteen perustetaan eri

sidosryhmistä koostuva neuvottelukunta viralliseksi yhteistyöelimeksi. Pidämme tärkeänä, että pitkäjänteistä, suunnitelmallista ja ammattimaista edunvalvontaa ohjataan hyvällä edunvalvontatavalla, jonka laatimiseen vaikuttamistoimintaa ja sen neuvontaa harjoittavat tahot muiden sidosryhmien ohella osallistuvat.

Kunnioittavasti

KAUPAN LIITTO

Ilari Kallio
johtava asiantuntija