Johtaja Jaakko Eskola
Ylitarkastaja Jonna Carlson

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 98/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi

Talousvaliokunta on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilaiksi.

Lain merkittävin haaste rekisteriviranomaisen näkökulmasta on sen ydinkäsitteiden tulkinnanvaraisuus. Lain soveltaminen tulee tuottamaan rekisteriviranomaiselle runsaasti tulkintatilanteita sekä tarvetta käytännön kautta tapahtuvalle ohjeistukselle. Yhtenäisen ja ennakoitavan tulkinnan muodostaminen on näistä lähtökohdista haastavaa ja tilanteita on välttämätöntä arvioida tapauskohtaisesti. Tulkinnanvaraisuuden haasteet on tunnistettu lakiesityksessä.

Lain 1 §:n mukaan ”päätöksenteon avoimuuden lisäämiseksi sekä päätöksentekoon kohdistuvan pitkäjänteisen ja suunnitelmallisen vaikuttamisen ja siihen liittyvän elinkeinona harjoitettavan neuvonnan rekisteröintiä varten on ilmoitusmenettelyyn perustuva avoimuusrekisteri.” Lain 4 §:n 1 mom. mukaan vaikuttamistoiminnasta ei tarvitse tehdä rekisteröinti-ilmoitusta, jos yhden kalenterivuoden aikana harjoitettava vaikuttamistoiminta sisältää yhteensä enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen (pienimuotoinen vaikuttamistoiminta). Yksityiskohtaisissa perusteissa on taas todettu, että ”satunnaisuutta ja pienimuotoisuutta tulee arvioida aina tilannekohtaisesti. Arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota vaikuttamistoiminnan suunnitelmallisuuteen ja toistuvuuteen sekä toiminnan kytkeytymiseen liiketoimintaan tai edunvalvonnan harjoittamiseen ja mahdolliseen toimeksiantoon sekä toiminnasta saatavaan korvaukseen. Lisäksi tulee kiinnittää huomioita toimijan harjoittaman lobbaustoiminnan potentiaaliseen merkitykseen.” Pienimuotoisuuden määrittelyssä on havaittavissa ristiriitaisuutta lain ja yksityiskohtaisten perustelujen välillä; pykälässä määritelmä on luonteeltaan eksakti, kun taas perusteluissa arvioiva. Lain 4 §:n muotoilussa pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan raja ylittyy kuudennesta vuosittaisesta yhteydenotosta laissa määriteltyyn vaikuttamistoiminnan kohteeseen. Näin tarkkarajainen ja eksakti yhteydenottokertojen laskeminen voi luoda tilanteen, jossa pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan kynnyksen ylittyminen ja rekisteröintivelvolliseksi joutuminen saattaa jäädä riippumaan tekijöistä, jotka eivät johdu yhteydenottajasta ja hänen vaikuttamistoiminnastaan vaan niihin nähden sattumanvaraisista seikoista. Ilmoitusvelvollisten tasapuolisen kohtelun näkökulmasta olisi hyvä, jos viranomaiselle jäisi enemmän harkinnan valtaa pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan määrittelemiseksi ja tulkintakäytäntöihin perustuvan, ajan myötä tarkentuvan kriteeristön muodostamiselle.

Lakiluonnoksen 5 § yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittava toimija voi joutua ilmoittamaan kolmen tyyppistä toimintaa: vaikuttamistoiminnan

neuvontaa, omaan lukuun tehtävään vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvää yhteydenpitoa ja vaikuttamistoimintaa". VTV:n näkemyksen mukaan omaan lukuun tehtävä vaikuttamistoiminnan neuvonta saattaa usein olla vaikeasti erotettavissa vaikuttamistoiminnasta. Pyrkimys sisällyttää vaikuttamistoiminnan neuvonnan erilaiset muodot lakiluonnoksessa kuvatulla yksityiskohtaisuuden tasolla tekee vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien tahojen ohjeistuksesta haastavaa. Lain velvoitteet merkitsevät sitä, että vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavat tahot joutuvat ilmoittamaan tosiasiallisesti neljän tyyppistä toimintaa:

1. vaikuttamistoimintaa
2. vaikuttamistoiminnan neuvontaa (kontaktissa asiakkaan puolesta vaikuttamistoiminnan kohteeseen)
3. vaikuttamistoiminnan neuvontaa (ilman kontaktia vaikuttamistoiminnan kohteeseen)
4. omaan lukuun tehtävää vaikuttamistoiminnan neuvontaan liittyvää yhteydenpitoa

VTV:n näkemyksen mukaan omaan lukuun tehtävän vaikuttamistoiminnan neuvonta tulisi huomioida yhtenä vaikuttamistoiminnan muotona ja raportoida sellaisena.

Avoimuusrekisterin valmisteluun asetettu parlamentaarinen ohjausryhmä esitti loppuraportissaan kolmea soveltamisalan laajuutta. Toisin kuin lausunnonantajien enemmistö, valtioneuvosto päätti esittää toteutettavaksi suppeinta soveltamisalaa. On tärkeää, että jälkikäteisarviointi toteutetaan tästäkin syystä jo seuraavalla hallituskaudella VTV:n ja oikeusministeriön yhteistyönä. Tarkastusvirasto haluaa tuoda esiin, että ilmoitusvelvollisilla on velvollisuus raportoida vaikuttamistoiminnan taloudellisista tiedoista vasta vuoden 2025 toiminnasta, eli ilmoituskaudella 1.7.2026-31.8.2026. Näin ollen jälkiarvioinnissa ei ole mahdollista ottaa huomioon taloustietojen raportoinnista kertyneitä kokemuksia. On ymmärrettävää, että taloustietojen raportointiin on haluttu vertailtavuutta toimijoiden kesken, ja kalenterivuosittaisen raportoinnin on mahdollisesti ajateltu olevan yhteismitallisuutta tuottava ratkaisu. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan taloudellisten tietojen raportointi tulisi aloittaa välittömästi jo vuoden 2024 osalta ja ilmoittaa ne ensimmäistä kertaa ilmoituskaudella 1.7.2025-31.8.2025. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan merkityksellisempää kuin toimijoiden välisten resurssien vertailu on tunnistaa taloudellisten resurssien vaikutus vaikuttamistoimien tehokkuuteen.

Esityksen perustuslainmukaisuudesta tarkastusvirasto toteaa, että ehdotetut lisätehtävät eivät saa vaarantaa tarkastusviraston perustuslaillisen tehtävän toteuttamista. Näin ollen myös uuden tehtävän edellyttämää resursointia tulee tarkastella säännöllisesti. Lakiluonnoksen jatkokehitystarpeissa on tuotu esiin, että avoimuusrekisterisääntelyn laajentamista kunnalliselle ja alueelliselle tasolle tulisi harkita, kun valtion tason avoimuusrekisteristä on saatu kokemuksia. Soveltamisalan laajenemisen vaikutukset tulevat näkymään myös resurssitarpeina.

Lisätietoja antavat:

Johtaja Jaakko Eskola, jaakko.eskola@vtv.fi , 040 731 5403

Ylitarkastaja Jonna Carlson, jonna.carlson@vtv.fi , 050 574 0192