Eduskunnan lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Viite: HE 98/2022 vp

KESKUSKAUPPAKAMARIN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ AVOIMUUSREKISTERILAIKSI

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Keskuskauppakamarin kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi (HE 98/2022 vp). Lausuntonaan Keskuskauppakamari esittää kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä säädettäväksi ehdotetussa avoimuusrekisterilaissa säädettäisiin oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille velvollisuus ilmoittaa rekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Esityksen tavoitteena on eduskunnan ja ministeriöiden valmisteluun ja päätöksentekoon kohdistuvan vaikuttamisen läpinäkyvyyden parantaminen ja sitä kautta kansalaisten luottamuksen vahvistaminen. Lisäksi lailla pyritään edistämään hyvien edunvalvontakäytäntöjen muodostumista.

Hyvän sääntelyn periaatteisiin kuuluu, että sääntelyn valmistelu on läpinäkyvää ja sääntelyn vaikutuksia arvioidaan huolellisesti etukäteen. Sääntelyn vaikutusten arviointi puolestaan edellyttää sitä, että asiantuntijoita, sääntelyn kohteena olevia toimijoita ja eri sidosryhmiä kuullaan avoimesti valmistelun aikana. Vaikuttamistoiminnan tavoitteena on varmistaa se, että päätökset tehdään riittävään tietoon perustuen ja eri osapuolten intressit huomioon ottaen.

Keskuskauppakamari kannattaa hallituksen esityksen tavoitteita ja avoimuusrekisterin perustamista jäljempänä esitetyin huomautuksin. Vaikuttamistoiminnan läpinäkyvyys on omiaan edistämään luottamusta demokraattiseen päätöksentekoprosessiin. Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että vaikuttamistoimintaa harjoittaville organisaatioille avoimuusrekisteristä aiheutuvat velvoitteet ovat oikeasuhtaisia.

Lain soveltamisalasta

Keskuskauppakamari kannattaa ehdotettua vaikuttamistoiminnan kohteen määritelmää, joka kattaa eduskunnan ja ministeriöt. Ehdotettua soveltamisalaa tukee myös hallituksen esityksessä viitattu Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla -tutkimus, jonka johtopäätöksenä oli, että keskeisimpiä lobbauksen kohteita ovat ministerit ja

ministeriöiden keskeisimmät viranhaltijat. Valtion virastojen johtavat viranhaltijat eivät tutkimuksen mukaan olleet kovin keskeisiä lobbauksen kohteita. Keskuskauppakamari toteaa, että yhteydenpito viranomaisten suuntaan on usein teknisluonteisempaa yhteydenpitoa, jolla ei pyritä vaikuttamaan lainsäädännön sisältöön tai lainsäädäntöpäätöksiin.

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että lain soveltamisala on mahdollisimman selkeä. Lain soveltamisalan ja raportointivelvollisuuden sisällön selkeyttämiseksi olisi syytä harkita vaikuttamistoiminnan määritelmän tarkentamista säännöksen perusteluissa esitetyllä tavalla vaikuttamiseksi talousarvioon, määrärahojen käyttöön taikka säädöshankkeiden tai politiikkaohjelmien sisältöön.

Hallituksen esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuus ei koskisi pienimuotoista vaikuttamistoimintaa, jollaiseksi on määritelty enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen kalenterivuoden aikana. Keskuskauppakamari toteaa näkemyksenään, että ehdotettu yhteydenottojen määrän raja-arvo on varsin alhainen ja voi johtaa siihen, että kooltaan hyvinkin pienet ja vaikuttamistoimintaa satunnaisluonteisesti harjoittavat organisaatiot saattavat tulla ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Avoimuusrekisteriin liittyvästä hallinnollisesta taakasta

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että hallituksen esityksessä ehdotetusta toimintailmoituksen sisällöstä ilmoitusvelvollisille aiheutuva hallinnollinen taakka on oikeasuhtainen. Tältä osin Keskuskauppakamari kiinnittää huomiota siihen, että vaikuttamistyöhön osallistuvien henkilöiden tehtäviin kuuluu usein myös muita kuin vaikuttamistoimintaan liittyviä tehtäviä. Vastaavasti eri kuluerien kohdentaminen vaikuttamistoimintaan ja muuhun kuin vaikuttamistoimintaan kasvattaisi merkittävästi ilmoitusvelvollisten hallinnollista taakkaa ja edellyttäisi ilmoitusvelvollisilta muutoksia taloushallinnon raportointi- ja seurantajärjestelmiin. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, kyseessä on väistämättä arvio käytetyistä resursseista. Jotta avoimuusrekisterissä saatavilla olevat arviot eivät olisi omiaan luomaan virheellistä kuvaa tietojen tarkkuustasosta, Keskuskauppakamari ehdottaa, että vaikuttamistoimintaan käytetyistä taloudellisista ja henkilöresursseista raportoitaisiin suuruusluokkatasolla, kuten avoimuusrekisterilakia koskeneessa työryhmämietinnössä esitettiin.

Keskuskauppakamari pitää perusteltuna, että toimintailmoituksessa vaikuttamistoiminta raportoidaan aihekohtaisesti. Raportointia ei tule ulottaa kaikkeen mahdolliseen vuoropuheluun päättäjien ja eri sidosryhmien välillä, vaan vapaamuotoiset keskustelut esimerkiksi taloudellisesta tilasta ja toimintaympäristön muutoksista tulee jättää raportointivelvollisuuden ulkopuolelle. Keskuskauppakamari kannattaa sitä, että kuulemiset ja osallistuminen viranomaisten asettamiin työryhmiin on jätetty raportointivelvollisuuden ulkopuolelle.

Lain soveltamisesta Keskuskauppakamariin ja kauppakamareihin

Ehdotetun 3 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla ilmoitusvelvollisia eivät ole *lakisääteisiä tehtäviä hoitava muu kuin 3 kohdassa tarkoitettu* julkisyhteisö tai *toimija sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta* (korostus tässä).

Keskuskauppakamari kiinnittää huomiota siihen, että Keskuskauppakamarin ja alueellisten kauppakamarien toiminnasta säädetään kauppakamarilaissa (878/2002). Kauppakamarilain 1 §:n mukaan Keskuskauppakamarin ja alueellisten kauppakamarien lakisääteisenä tehtävänä on mm. kehittää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä. Säännöksen perustelujen mukaan ”[t]oimintaedellytysten edistämisellä tarkoitetaan laajasti kaikkia niitä toimenpiteitä, jotka vaikuttavat joko suoraan tai välillisesti yritysten toimintaan. Tällaisia asioita ovat erityisesti verotukseen, lainsäädäntöön, ammatilliseen koulutukseen ja liikennepolitiikkaan liittyvät asiat, joilla on vaikutusta yrityksille suotuisan toimintaympäristön luomiseen.”

Keskuskauppakamari pitää sinänsä perusteltuna, että sen ja alueellisten kauppakamarien vaikuttamistoiminnasta raportoitaisiin muiden vaikuttamistoimintaa harjoittavien organisaatioiden tavoin avoimuusrekisteriin. Hallituksen esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, voisivatko Keskuskauppakamari ja alueelliset kauppakamarit ilmoittautua edes vapaaehtoisesti avoimuusrekisteriin tilanteessa, jossa ne eivät ehdotetun 3 §:n 2 momentin 4 kohdan perusteella olisi ilmoitusvelvollisia. Vapaaehtoiseen rekisteröitymiseen voisi liittyä ongelmia esimerkiksi tietosuojasääntelyn näkökulmasta.

Keskuskauppakamari katsoo, että hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä tulisi vielä tarkastella, mitä vaikuttamistoimintaa harjoittavia organisaatioita ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle on jäämässä. Eri vaikuttajaorganisaatioiden tulisi Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan olla keskenään tasavertaisessa asemassa. Esimerkiksi eri viranomaiset ja muut lakisääteisiä tehtäviä harjoittavat organisaatiot voivat harjoittaa omalla toimialallaan merkittävääkin vaikuttamistoimintaa.

Lain toimivuuden seuranta tärkeää

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että avoimuusrekisterin toimivuutta seurataan myös jälkikäteen. Avoimuusrekisteriä koskevan sääntelyn ei tulisi johtaa siihen, että vaikuttamisen kohteet alkavat rajoittamaan tai valikoimaan tapaamisiaan ja yhteydenpitoaan eri osapuoliin sillä perusteella, minkälainen julkisuuskuva avoimuusrekisterin tiedoista mahdollisesti muodostuu.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Ville Kajala
Johtava asiantuntija