Avoimuusrekisterin neuvottelukunnan puheenjohtajan Tuomo Yli-Huttulan lausunto eduskunnan lakivaliokunnalle valtioneuvoston kirjelmästä liittyen kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamisen läpinäkyvyys- ja rekisteröintivelvoitteista (U 3/2024 vp).

Avoimuusrekisterin neuvottelukunta ei pystynyt nopealla aikataululla käsittelemään ehdotusta ja muodostamaan kantaa siihen, vaan valtuutti neuvottelukunnan puheenjohtajiston antamaan lausunnon.

Avoimuuden lisääminen yhteiskunnallisen vaikuttamisen ympärillä on tärkeää, sillä näin voidaan vahvistaa kansalaisten kokemaa luottamusta poliittiseen päätöksentekoon ja sitä kautta demokratiaan ja oikeusvaltioon. Kolmansien maiden, joilla direktiiviehdotuksessa tarkoitetaan ETA-alueen ulkopuolisia maita, puolesta harjoitetusta intressivaikuttamisesta tiedetä ilmiönä juuri mitään. Kansallinen avoimuusrekisteri ei anna tietoa ilmiöstä ja siihen liittyvistä toimijoista, joten direktiiviehdotus parantaisi tämän osalta tilannetta myös kansallisesti.

Olen kuitenkin huolissani siitä, ettei direktiiviehdotus nykyisellään ota riittävästi huomioon jäsenvaltioiden avoimuusrekistereiden eroavaisuuksia. Huoli on erityisen merkittävä kansallisesti, koska avoimuusrekisterilaki tuli voimaan vasta tämän vuoden alussa. Avoimuusrekisterin kattamat toimijat ja VTV ovat tehneet tähän mennessä suuren työn, jotta kaikki täyttäisivät uuden lain asettamat velvoitteet. Velvoitteiden äkillinen muuttuminen voisi lisätä avoimuusrekisterilaista koituvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa sekä heikentää toimijoiden sitoutumista kansalliseen avoimuusrekisteriin.

Edellä todetusta huolesta huolimatta arvioin, että direktiiviehdotuksen rajaus, jossa päättäjiin ja virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon läpinäkyvyyssääntely jätetään kansalliseen harkintavaltaan, antaa lähtökohtaisesti mahdollisuuden direktiiviehdotuksen ja kansallisen avoimuusrekisterilain yhteensovittamiselle. Tärkeää on kuitenkin varmistaa, ettei direktiiviehdotus heikennä tai muuta olennaisesti kansallista avoimuusrekisterijärjestelmää (esimerkiksi laajenna kansallisen avoimuusrekisterilain läpinäkyvyysvaatimuksia eduskuntaa ja ministeriöitä alemmille hallinnon tasoille) ja että myös kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittaviin tahoihin kohdistuu avoimuusrekisterissä asetetut velvoitteet.

Jatkovalmistelussa on tiukasti huolehdittava siitä, että direktiiviehdotuksen ja kansallisen avoimuusrekisterilainsäädännön läpinäkyvyysvelvoitteet ovat mahdollisuuksien mukaan samantasoisia. Tämä tukee hallinnollisen taakan keventämistä, sillä mitä enemmän eroavuuksia kahden lainsäädännön välillä on, sitä työläämpää läpinäkyvyysvelvoitteiden noudattamisesta tulee.

Tämänkaltaisissa avoimuusrekistereissä on pyrittävä löytämään avoimuuden ja hallinnollisen taakan osalta tasapainoinen ratkaisu. Huomionarvoista on, ettei direktiiviehdotuksen synnyttämä taakka kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavien osalta ole kansalliseen avoimuusrekisteriin verrattuna kovinkaan merkittävä. Näin ollen voidaan arvioida kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavien toimijoiden selviävän velvoitteista, vaikka nämä komission arvion perusteella olisivatkin lähinnä kokoluokaltaan pieniä toimijoita. Ilmiön yhteiskunnallisesta merkittävyydestä johtuen on myös perusteltua, että mahdollisesti jollain kansallisessa avoimuusrekisterissä jo olevalla toimijalle voisi syntyä myös tästä direktiiviehdotuksesta hallinnollista taakkaa. Esimerkiksi jo avoimuusrekisterilain eduskuntakäsittelyssä nostettiin esille mahdollinen tarve poistaa nykyisessä laissa oleva rajaus (avoimuusrekisterilain 4§:n 1 momentin 10 alakohta), jonka mukaan vieraan valtion edustajalle annettu vaikuttamistoiminnan neuvonta ei edellytä rekisteröitymistä. EU:n omassa avoimuusrekisterissä kolmansien valtioiden edustajille annettu vaikuttamistoiminnan palvelu kuuluu rekisterin soveltamisalaan.

Ehdotuksen käsitteitä ja soveltamisalaa voidaan vielä monilta osin pitää epäselvänä. Intressivaikuttamisen käsite on direktiiviehdotuksessa määritelty hyvin laajaksi. Intressivaikuttamisen käsite kattaa laajasti epäsuoran vaikuttamisen muotoja, kuten opetusta ja tutkimusta, joita voi olla vaikea tunnistaa intressivaikuttamiseksi. Ilmiön laajuuden ja merkittävyyden kannalta voi olla tarpeen kattaa laajasti erilaisia vaikuttamisen muotoja, mutta jatkovalmistelussa on varmistettava niiden riittävän täsmällinen määrittely.

Sanavapauden kannalta on erityisen tärkeää, ettei korvauksetta tai ilman rahallista hyötyä tehtävä kolmansien maiden näkemysten kannattaminen tai esittäminen ole sääntelyn piirissä. Tämänkaltaista rekisterisääntelyä ei tule ulottaa ilman painavia perusteita luonnollisiin henkilöihin. Tärkeätä on, että kolmansien maiden toimijoilta saatu perusrahoitus tai lahjoitus, johon ei liity intressivaikuttamisen ehtoa, on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Arvioni mukaan tämä rajaisi suurilta osin erilaiset kansalaisyhteiskunnan toimijat sääntelyn ulkopuolelle. Tämä on ollut myös usean eurooppalaisen kansalaisjärjestöjen näkemys komission joulukuussa 2023 julkistamasta direktiiviehdotuksesta. Ehdotusta on täsmennettävä sen osalta, miten ”intressivaikuttamisen ehto” muodostuisi. Epäselviä tilanteita voisi syntyä etenkin niissä tilanteissa, joissa ei ole kysymys intressivaikuttamispalveluiden tarjoamisesta vaan muulla tavalla kytkeytymisestä kolmanteen maahan.

Määritelmien täsmällisyyteen ja soveltamisalan tarkkarajaisuuteen on jatkokäsittelyssä kiinnitettävä erityistä huomioita. On tärkeää varmistaa toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus ja oikeasuhtaisuus. On varmistettava, ettei direktiiviehdotus riko perusoikeuksia. Korostan, että mitä laajempia ja täsmentämättömämpiä määritelmät ovat, sitä enemmän jäsenvaltioille jää liikkumavaraa implementoida direktiivi, mikä on ollut yksi komission huoli.

Ehdotuksen rajaaminen ainoastaan kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamisen rekisteröintiin on herättänyt kritiikkiä rekisteröitävien toimijoiden leimautumisriskin takia. Leimautumisriskin vähentämistä tuleekin pyrkiä selvittämään ja edistämään neuvotteluiden edetessä. Vaikka avoimuudesta seuraavia vaikutuksia, kuten julkista leimautumista kolmannen valtion puolesta toimivaksi tahoksi, ei olisikaan mahdollista täysin hallita, ei se myöskään saa muodostua periaatteelliseksi esteeksi avoimuuden lisäämiselle ilmiöön liittyen.

Avoimuuden lisäämisellä ei usein suoraan voida estää epäasiallista vaikuttamista, kuten tässä yhteydessä hybridivaikuttamista, mutta avoimuus voi välillisesti edistää myös näihin ilmiöihin puuttumista. Lähtökohtaisesti en näe ongelmaa, että kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavat tahot joutuisivat jatkossa harjoittamaan toimintaansa nykyistä avoimemmin ja yhteiskunnallisen katseen seuraamana.

Edellä sanotun perusteella valtioneuvoston kirjelmässä esitetty valtioneuvoston kanta on kannatettava.

Helsingissä 27.2.2024

Tuomo Yli-Huttula

Avoimuusrekisterin neuvottelukunnan puheenjohtaja