OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Sami Demirbas

Muistio
27.2.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Komission ehdotukset liittyen kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamisen läpinäkyvyys- ja rekisteröintivelvoitteisiin, U 3/2024 vp

Ehdotusten keskeinen sisältö

Direktiiviehdotuksella (COM(2023) 637 final) luotaisiin sisämarkkinoille yhdenmukaiset avoimuusvaatimukset kolmansien maiden puolesta toteutettavan intressivaikuttamisen osalta.

Direktiiviehdotuksen mukaan taloudellista hyötyä vastaan ETA:n ulkopuolisten maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavat yksityishenkilöt ja oikeushenkilöt joutuisivat jatkossa rekisteröitymään julkiseen rekisteriin sekä säilyttämään ja raportoimaan tietoja harjoittamastaan intressivaikuttamistoiminnasta. Intressivaikuttamiseksi katsottaisiin muun muassa yhteydenpito päättäjiin ja virkamiehiin kaikilla hallinnon tasoilla, viestintä-, markkinointi- ja ruohonjuurikampanjointi sekä tutkimuksen ja opetuksen kautta vaikuttaminen. Rekisteröityneet toimijat saisivat EIRN-tunnuksen, joka niiden tulisi esittää pitäessään yhteyttä julkishallinnon toimijoihin.

Ilman taloudellista hyötyä tehtävä kolmannen maan näkemysten kannattaminen tai esittäminen ei sen sijaan vielä tekisi toiminnasta ehdotuksen tarkoittamaa intressivaikuttamista. Myös kolmannelta maalta tai siihen kytköksissä olevalta toimijalta saatava perusrahoitus tai lahjoitus, johon ei kytkeydy intressivaikuttamisen ehtoa, olisi soveltamisalan ulkopuolella. Lisäksi soveltamisalan ulkopuolelle olisi rajattuna diplomaattinen toiminta, sellainen oikeudellinen neuvonta, jota ei tehdä intressivaikuttamistarkoituksessa, sekä erilaiset liitännäistoiminnat (esimerkiksi catering- ja painatuspalvelut), jotka eivät vaikuta intressivaikuttamisen sisältöön. Myös mediapalveluiden tarjoajat olisi rajattu soveltamisalan ulkopuolelle.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi perustettava kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamisen rekisteröintiin tarkoitetut kansalliset rekisterit, määriteltävät rekistereistä vastaavat viranomaiset ja sanktiot sekä valvottava, että soveltamisalaan kuuluvat toimijat noudattavat ehdotukseen sisältyviä velvoitteita (mm. tietojen säilyttäminen ja rekisteröityminen). Ehdotus asettaisi sanktioille enimmäismäärän ja rajoittaisi ne ainoastaan hallinnollisiin sanktioihin. Lisäksi jäsenvaltioiden viranomaiset osallistuisivat myös unionin tason neuvoa-antavaan toimielimeen ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten väliseen hallinnolliseen yhteistyöhön.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi mahdollista hyödyntää jo olemassa olevia kansallisia avoimuusrekistereitä. Ehdotus ei kuitenkaan muuttaisi julkishallinnon toimijoiden yhteydenpidolle asetettuja kansallisia läpinäkyvyys- ja rekisteröintivelvoitteita, joita avoimuusrekisterilaki sääntelee, eikä direktiivi siis ulottaisi kansallisen avoimuusrekisterin mukaisia raportointivelvoitteita eduskuntaa ja ministeriöitä laajemmaksi. Direktiiviehdotus keskittyisi ensisijaisesti toimijoiden rekisteröintiin ja harjoitettua toimintaa kuvattaisiin vain yleisellä tasolla. Ehdotus olisi myös täysharmonisoiva, jolloin jäsenvaltiot eivät saisi jatkossa pitää voimassa tai ottaa käyttöön direktiivin soveltamisalaan kuuluvan toiminnan osalta poikkeavia säännöksiä.

Direktiiviehdotus sisältäisi myös ehdotuksen muuttaa ilmoittajansuojadirektiiviä siten, että siihen luotuja järjestelmiä voitaisiin hyödyntää laiminlyöntitilanteiden ilmoittamiseen ja ilmoittajien suojeluun. Lisäksi komissio on antanut asetusehdotuksen IMI- ja SDG-asetusten muuttamisesta, jolla mahdollistettaisiin sisämarkkinoille kehitettyjen unionin tason yhteistyövälineitä ja digitaalisten palveluväylien hyödyntämisen direktiiviehdotuksen toimeenpanossa (COM(2023) 636 final).

Ehdotusten tavoitteet ja vaikutukset

Direktiiviehdotuksen mukaisilla toimilla pyritään varmistamaan, että kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittaviin toimijoihin kohdistuu yhdenmukaiset läpinäkyvyysedellytykset jäsenvaltiosta riippumatta. Komissio näkee ehdotuksen tavoitteena olevan ensisijaisesti sisämarkkinoiden kehittäminen, vaikka ehdotukseen vaikuttaisi liittyvän myös tavoitteita eurooppalaisen demokratian resilienssin ja kansalaisten tiedonsaannin parantamisesta sekä hybridivaikuttamisen torjunnasta.

Komissio arvioi sääntelystä aiheutuvan jonkin verran myös hallinnollisia kustannuksia intressivaikuttamista harjoittaville toimijoille. Hallinnollisten kustannusten lisäksi ehdotus vaikuttaisi ainakin jonkin verran toimijoiden kykyyn harjoittaa intressivaikuttamistoimintaa kolmansien maiden puolesta. Vaikutukset olisivat kuitenkin osittain ristiriitaiset, sillä yhtäältä rekisteröinti ja avoimuus voisi lisätä toiminnan legitimiteettiä ja siten helpottaa toiminnan harjoittamista, kun taas toisaalta rekisteröintiin liittyisi myös riski toiminnan leimautumisesta, joka taas voisi merkittävästi heikentää toimijoiden kykyä harjoittaa intressivaikuttamista (ns. chilling effect).

Jäsenvaltioiden syntyisi kustannuksia teknisten tietojärjestelmien rakentamisesta ja ylläpidosta sekä hallinnollisesta toiminnasta, kuten valvonnasta ja rajat ylittävästä yhteistyöstä. Hallinnollisen taakan rajoittamiseksi tietojenvaihto kansallisten viranomaisten sekä viranomaisten ja komission välillä tapahtuisi sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän kautta (IMI-järjestelmä). Intressivaikuttamisen kohteena oleville jäsenvaltioiden päättäjille tai viranomaiselle ei kuitenkaan syntyisi velvoitteita.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) toimii kansallisen avoimuusrekisterin valvontaviranomaisena ja olisi siten myös direktiivissä tarkoitettu valvontaviranomainen, mikäli ehdotus implementoitaisiin joko kokonaan tai joiltain osin kansallisen avoimuusrekisterikokonaisuuden yhteyteen. Ehdotuksesta syntyisi mahdollisesti kansallisen avoimuusrekisterin tapaan myös muille viranomaisille, kuten tietosuojavaltuutetulle, tehtäviä ja kustannuksia. Komissiolle syntyisi myös kustannuksia, jotka katettaisiin uudelleen kohdentamalla EU-budjettia.

Komissio arvioi ehdotuksesta syntyvän viranomaisille myös hyötyjä, kuten ymmärryksen ja tietouden lisääntyminen ilmiöistä. Komissio pitää jäsenvaltioiden yhteistyön tiivistämistä ilmiöön liittyvän valvonnan osalta tarpeellisena, vaikka varsinaiseen epätoivottavan hybriditoiminnan valvontaan ehdotuksen keinot eivät välttämättä riittäisi.

Ehdotus laajentaisi jäsenvaltioiden kansalaisten mahdollisuutta saada tietoa kolmansien valtioiden harjoittamasta intressivaikuttamisesta koko EU-alueelta. Kansallinen avoimuusrekisteri kattaa tällä hetkellä eduskuntaa ja ministeriöitä lobbaavat kotimaiset ja ulkomaiset (pois lukien valtioiden viralliset edustajat ja valtioiden väliset kansainväliset

järjestöt) toimijat, mutta näiden taustarahoitus ja kytkös mahdolliseen kolmanteen valtioon ei tule esille.

Komissio on myös arvioinut ehdotuksella olevan mahdollisesti geopoliittisia vaikutuksia: kolmannet maat voisivat ryhtyä vastatoimiin, jotka haittasivat EU:n ja sen jäsenvaltioiden rahoittamien toimijoiden toimintaan kolmansissa maissa, tai ehdotuksen mukaiseen rekisteriin joutuvien toiminta voisi vaikeutua kolmansissa maissa tai näille voisi jopa aiheutua vaaraa toimiessaan erityisesti epävakaissa ja korkeanriskin maissa. Komissio kuitenkin arvioi, että ehdotuksen neutraalista luonteesta, rajoitetusta soveltamislasta, jossa keskitytään taustarahoituksen sijaan ainoastaan intressivaikuttamistoiminnan rahoittamiseen, ja toimijoiden mahdollisuudesta pyytää tietojensa salaamista johtuen geopoliittisista vaikutuksista ei aiheutuisi merkittävää haittaa. Komissio myös näkee, että EU voisi olla ehdotuksellaan edelläkävijä tavassa, jolla kolmansien maiden intressivaikuttamiseen liittyviä rekisteitä tulisi toteuttaa.

Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Molempien ehdotusten oikeusperustana on SEUT 114 artikla. Kyseisen artiklan nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyä sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia toimenpiteitä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Neuvosto tekee asiassa päätöksen määräenemmistöllä.

Valtioneuvoston arvioin mukaan direktiiviehdotuksen voidaan katsoa vähentävän kolmansien maiden puolesta harjoitettavaan intressivaikuttamiseen liittyvän rajat ylittävän toiminnan esteitä ja lisäävän sisämarkkinoiden yhtenäisyyttä läpinäkyvyysvelvoitteiden osalta. Lisäksi asetusehdotuksen avulla voitaisiin hyödyntää sisämarkkinoille kehitettyjä unionin tason yhteistyövälineitä ja digitaalisia palveluväyliä, mikä edesauttaisi direktiivin toimeenpanoa. Siten molemmat ehdotukset liittyvät sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja niiden toiminnan vahvistamiseen. Nämä tekijät puoltavat SEUT 114 artiklan käyttöä ehdotusten oikeusperustana. Intressivaikuttamisen avoimuuteen liittyvät kysymykset eivät kuitenkaan ole yksinomaan sisämarkkinakysymyksiä, siten oikeusperustan riittävyyteen on syytä kiinnittää huomioita neuvotteluiden edetessä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan nämä puutteet vaikeuttavat osittain direktiiviehdotuksen oikeasuhtaisuuden arviointia, sillä ehdotuksen tavoitteista, määritelmistä ja soveltamisalasta ei täysin selviä, minkälaiset toimijat joutuisivat rekisteriin. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on huomioitava direktiiviehdotuksen mahdolliset vaikutukset sananvapauden, kokoontumisvapauden ja muiden perusoikeuksien toteutumiseen sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiin. Näin ollen direktiiviehdotuksen oikeasuhtaisuutta on arvioitava neuvotteluiden kuluessa, kun ehdotuksen tavoitteet, määritelmät ja soveltamisala ovat täsmentyneet. Valtioneuvosto katsoo asetusehdotuksen olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Valtioneuvoston arvion mukaan sekä direktiiviehdotus että asetusehdotus ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

Vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön, suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin sekä Ahvenanmaan toimivalta

Dirketiiviehdotuksella luotaisiin uudet täysharmonisoidut avoimuus- ja rekisteröitymisvelvoitteet kolmansien maiden puolesta harjoitettavan intressivaikuttamisen osalta. Komission tavoitteena on, että ehdotus voitaisiin implementoida osaksi kansallista avoimuusrekisteriä. Mikäli ehdotus etenisi komission ehdotuksen muotoilujen pohjalta, tarkoittaisi tämä suurella todennäköisyydellä muutoksia kan-

salliseen avoimuusrekisterilakiin. Rekisteröintivelvoitteiden eroavaisuuksien vuoksi nyt ehdotetun kaltaisen järjestelyn saattaminen osaksi kansallista järjestelmää saattaa joiltain osin muodostua haasteelliseksi.

Avoimuusrekisterilain lisäksi direktiiviehdotuksella olisi mahdollisia vaikutuksia myös julkisuuslakiin (621/1999) ja ilmoittajansuojelulakiin (1171/2022).

Direktiiviehdotus on laajasti merkityksellinen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Direktiiviehdotuksen oikeudenalat vaikuttaisivat kuuluvan merkittäviltä osin valtakunnan lainsäädäntövaltaan ottaen kuitenkin huomioon, että intressivaikuttaminen voi kohdistua itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövallan alaisiin aloihin sekä maakunnan päättäjiin ja virkamiehiin.

Ehdotuksen käsittely

Oikeusministeriö järjesti komission ehdotuksista 18.1.2024 kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu keskeiset ministeriöt ja viranomaiset sekä yhteiskunnallista vaikuttamistoimintaa harjoittavia toimijoita mm. kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:n, etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNOn ja avoimuusrekisterin neuvottelukunnan kautta. Ehdotuksia koskeva U-kirjelmäluonnos on käsitelty kirjallisissa menettelyssä jaostoissa EU-35 ja EU-13. Ahvenanmaan maakunnalle on lisäksi varattu tilaisuus esittää näkemyksensä (ks. edellä osa 6 ja jäljempänä osa 9). Kuulemisten ja EU-valmistelujaostojen aikana esitetyt huomiot on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon.

Ehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston yleisten asioiden työryhmässä. Puheenjohtajavaltiona toimiva Belgia tavoittelee asiassa neuvoston yleisnäkemystä puheenjohtajuuskautensa päätteeksi eli kesäkuuhun 2024 mennessä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee ehdotuksen tavoitetta julkiseen päätöksentekoon kohdistuvan kolmansien maiden puolesta harjoitettavan intressivaikuttamisen läpinäkyvyyden lisäämisestä EU:ssa. Avoimuuden lisäämisellä voidaan vahvistaa eurooppalaista demokratiaa, mutta samalla tulee kuitenkin huolehtia, ettei sananvapautta ja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä heikennetä tarpeettomasti.

Direktiiviehdotus edistää pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmakirjauksia demokratian edistämisestä, informaatioturvallisuudesta ja hybridiuhkien torjumisesta. Lisäksi ehdotus liittyy hallitusohjelman EU-politiikan painopisteisiin EU:n strategisen kilpailukyvyn, hybridivalmiuksiin liittyvän yhteistyön, oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen ja korruptiontorjunnan vahvistamisen osalta.

Valtioneuvosto kiinnittää komission lailla huomiota siihen, että intressivaikuttamisen läpinäkyvyysvelvoitteissa on merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä. Siten EU:n laajuiset läpinäkyvyysvelvoitteet yhdenmukaistaisivat sisämarkkinoita ja helpottaisivat rajat ylittävien intressivaikuttamispalveluiden tarjoamista. Valtioneuvosto kuitenkin huomauttaa, ettei kolmansien maiden puolesta harjoitettavan intressivaikuttamisen läpinäkyvyyden lisääminen ole ensisijaisesti perinteinen sisämarkkinakysymys. Näin ollen oikeusperustan riittävyyttä tulee arvioida ehdotuksen täsmentyessä.

Ilmiön monikansallisesta ja rajat ylittävästä luonteesta johtuen valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotus estäisi jatkossa läpinäkyvyyssääntelyn kiertämisen kohdistamalla intressivaikuttamisen toimia vähemmän säänneltyihin jäsenvaltioihin. Samalla voitaisiin estää

yksittäisten jäsenvaltioiden epäsuhtaiset toimenpiteet ilmiöön liittyen. Näitä tavoitteita voidaan pitää erityisen merkityksellisenä EU-tason päätöksenteon läpinäkyvyydelle ja integriteetille. Valtioneuvosto pitääkin tärkeänä, että ehdotuksen suhdetta demokratian turvaamiseen liittyviin tavoitteisiin vielä selvennetään neuvotteluiden kuluessa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen tavoitetta kattaa mahdollisimman laaja-alaisesti kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavia toimijoita ja toiminnanmuotoja voidaan lähtökohtaisesti pitää tarkoituksenmukaisena. Kattava soveltamisala auttaa tunnistamaan paremmin ilmiön laajuuden ja siten edistämään myös varautumista mahdolliseen epätoivottuun vaikuttamiseen kaikilla hallinnon tasoilla läpi EU-alueen. Määritelmien täsmällisyyteen ja soveltamisalan tarkkarajaisuuteen tulee jatkokäsittelyssä kuitenkin kiinnittää erityistä huomioita, jotta toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta voidaan varmistua.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei intressivaikuttamiseen liittymätön kolmansien maiden toimijoilta saatava perusrahoitus tai lahjoitus kuulu soveltamisalan piiriin. Sanavapauden kannalta on myös tärkeää, ettei korvauksetta tai ilman rahallista hyötyä tehtävä kolmansien maiden näkemysten kannattaminen tai esittäminen ole sääntelyn piirissä. Epäsuorien vaikuttamiskeinojen, kuten media- ja ruohonjuurikampanjoinnin sekä tutkimuksen ja opetuksen, osalta tulee neuvotteluiden aikana huolehtia, että rajoitukset perusoikeuksiin kohdistuvat vain välttämättömään hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotus jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa rekisterien perustamisen ja valvontaviranomaisten määrittelyn suhteen. Tällä on erityistä merkitys selvitettäessä valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välistä toimivaltajakoa. Valtioneuvosto pitää myös kannatettavana, että ehdotus mahdollistaa kansallisten avoimuusrekisterien hyödyntämisen. Tällä saataisiin merkittäviä taloudellisia synergiaetuja ja samalla vähennettäisiin riskiä mainehaitan syntymisestä, kun rekisterissä olisi laajemmin erilaisia toimijoita. Neuvotteluissa tulee pyrkiä edistämään ehdotuksen soveltumista kansalliseen avoimuusrekisterikokonaisuuteen. Valtioneuvosto pitää myös erityisen tärkeänä, että julkishallinnon toimijoiden yhteydenpitoon liittyvien läpinäkyvyysvelvoitteiden osalta säilytettäisiin tarpeellisilta osin mahdollisimman laaja kansallinen liikkumavara. Neuvottelujen kuluessa tulisi myös varmistaa, että ehdotuksesta mahdollisesti seuraavat tarpeet säätää rajoituksia julkisuusperiaatteelle voidaan rajata perustuslain mukaisesti välttämättömään suhteessa myös muihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

Valtioneuvosto pitää ymmärrettävänä tavoitetta kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavien toimijoiden saattamisesta vastuuseen mahdollisissa väärinkäytöstapauksissa. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa hallinnollisia sanktioita koskevan tulkintakäytännön huomioon ottamista direktiivineuvotteluissa.

Edellä todetusta huolimatta valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että ehdotuksen rajaaminen ainoastaan kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamisen rekisteröintiin vaatii neuvotteluiden kuluessa tarkastelua, etenkin rekisteröintivelvollisille mahdollisesti aiheutuvan hallinnollisen taakan ja mainehaitan osalta. Valtioneuvosto arvioi, että laajempi ja toimijaneutraalimpi soveltamisala voisi olla tasapainoisempi ratkaisu, jolla voitaisiin hillitä mainehaittaan liittyviä ongelmia sekä helpottaa ehdotuksen implementoimista osaksi kansallisia avoimuusrekistereitä, edellyttäen että riittävä kansallinen liikkumavara mahdollistettaisiin. Samalla ehdotus vaikuttaisi laajemmin intressivaikuttamistoimintaan liittyvien sisämarkkinoiden yhdenmukaisuuteen ja avoimuuteen. Tällainen muutos direktiiviehdotuksen soveltamisalaan edellyttäisi kuitenkin neuvotteluiden kuluessa tarkempaa arviointia erilaisista muista ehdotukseen liittyvistä muutostarpeista ja jäsenvaltioidelle tulevista kustannuksista sekä etenkin pienille ja keskisuurille toimijoille kohdistuvan hallinnollisen taakan hillitsemistä.

Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulee olla tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja. Näihin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota neuvotteluissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU-budjetille koituvat kustannukset voidaan hoitaa kokonaisuudessaan uudelleenkohdentamalla varoja EU-budjetin sisällä. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että unionin ja kansallisille viranomaisille esitettyjä lisätehtäviä tarkasteltaessa pyritään hillitsemään hallinnollista lisätaakkaa. Valtioneuvosto katsoo, että jatkoneuvotteluissa on tärkeää selvittää EU-rahoitusmahdollisuuksia, joilla voitaisiin kattaa direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioille aiheutuvia taloudellisia kustannuksia.