Lakivaliokunnan kuuleminen

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

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Ehdotusten keskeinen sisältö (1/2)

- Direktiiviehdotuksessa on käytännössä kysymys siitä, että taloudellista hyötyä vastaan ETA:n ulkopuolisten maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavat yksityishenkilöt ja oikeushenkilöt joutuisivat jatkossa rekisteröitymään.
- Tällaisia olisivat tilanteet, jossa kolmannen maan toimijalle tarjottaisiin intressivaikuttamiseen liittyviä palveluita, kuten esimerkiksi vaikuttajaviestintää, tai toimijan katsottaisiin toimivan kolmannen maan eduksi saamalla harjoittamastaan intressivaikuttamisesta taloudellista hyötyä.
- Intressivaikuttamiseksi katsottaisiin muun muassa yhteydenpito päättäjiin ja virkamiehiin kaikilla hallinnon tasoilla, viestintä-, markkinointi- ja ruohonjuurikampanjointi sekä tutkimuksen ja opetuksen kautta vaikuttaminen.
- 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 oheistoiminnat (esimerkiksi catering- ja painatuspalvelut), jotka eivät vaikuta intressivaikuttamisen sisältöön. Myös mediapalveluiden tarjoajat olisi rajattu soveltamisalan ulkopuolelle.

Ehdotusten keskeinen sisältö (2/2)

- Intressivaikuttamista kolmansien maiden puolesta harjoittaville toimijoille tulisi sekä tiedonsäilyttämis- että rekisteröintivelvoitteita.
- Jäsenvaltioiden tulisi perustettava julkiset rekisteri(t) toimijoiden rekisteröimistä varten.
- Rekisteröityneet toimijat saisivat EIRN-tunnuksen, joka niiden tulisi esittää pitäessään yhteyttä julkishallinnon toimijoihin.
- Jäsenvaltioiden tulisi määritellä valvontaviranomaiset ja sanktiot. Lisäksi direktiivissä säädettäisiin rajat ylittävästä yhteistyöstä.
  - 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.
- Direktiiviin liittyvissä laiminlyönti-ilmoituksissa hyödynnettäisiin ilmoittajasuojeludirektiivin menettelyitä.
- Asetusehdotuksella (IMI- ja SDG-asetusten muuttamisesta) mahdollistettaisiin sisämarkkinoille kehitettyjen unionin tason yhteistyövälineitä ja digitaalisten palveluväylien hyödyntämisen direktiiviehdotuksen toimeenpanossa

Ehdotuksen tavoitteet

- 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.

Ehdotuksen vaikutukset kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittaviin toimijoihin

- Komissio katsoo, että rajat ylittävillä markkinoilla toimivien toimijoiden hallinnollista taakkaa kyettäisiin keventämään jonkin verran.
- Komissio arvioi, että tämä voisi auttaa pk-yrityksiä laajentamaan toimintaansa ja kehittäisi näin EU:n tason markkinoita.
- 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 voisivat lisätä toiminnan legitimiteettiä ja siten helpottaa toiminnan harjoittamista, kun taas toisaalta rekisteröintiin liittyisi myös riski toiminnan leimaantumisesta, joka taas voisi merkittävästi heikentää toimijoiden kykyä/halua harjoittaa intressivaikuttamista (ns. chilling effect)

Viranomaisvaikutukset

- Jäsenvaltioiden syntyisi kustannuksia teknisten tietojärjestelmien rakentamisesta ja ylläpidosta sekä hallinnollisesta toiminnasta, kuten valvonnasta ja rajat ylittävästä yhteistyöstä.
- Komissio arvioi ehdotuksesta syntyvän viranomaisille myös hyötyjä (mm. tietoisuuden lisääntyminen, rajat ylittävä yhteistyö ja luottamuksen vahvistuminen ko. toimijoihin)
- 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.
- Intressivaikuttamisen kohteena oleville jäsenvaltioiden päättäjille tai viranomaiselle ei kuitenkaan syntyisi velvoitteita.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

- Ehdotus parantaa jäsenvaltioiden kansalaisten mahdollisuutta saada tietoa kolmansien valtioiden harjoittamasta intressivaikuttamisesta koko EU-alueelta.
- Komissio on myös arvioinut ehdotuksella olevan mahdollisesti geopoliittisia vaikutuksia (kolmansien maiden vastatoimet, toimijoiden toiminnan vaarantuminen riskimaissa)
- Ehdotuksella on myös vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen (yksityisyyden- ja henkilötietojensuojaan, yhdistymisvapauteen, taiteen ja tieteen vapauteen, uskonnanvapauteen, sananvapauteen ja elinkeinovapauteen)

Oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

- Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on SEUT 114 artikla (sisämarkkinaperuste). Neuvosto tekee asiassa päätöksen määräenemmistöllä.
- Direktiiviehdotus liittyy sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja niiden toiminnan vahvistamiseen, mikä puoltaa SEUT 114 artiklan käyttöä ehdotuksen oikeusperustana. Intressivaikuttamisen avoimuuteen liittyvät kysymykset eivät kuitenkaan ole yksinomaan sisämarkkinakysymyksiä, joten oikeusperustan riittävyyteen on syytä kiinnittää huomioita neuvotteluiden edetessä.
- Direktiiviehdotuksen tavoitteita ei voida riittävällä tavalla saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla, joten direktiiviehdotuksen voidaan arvioida olevan tästä syystä toissijaisuusperiaatteen mukainen.
- Direktiiviehdotuksen oikeasuhtaisuutta on haastava arvioida, 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.

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

- Mikäli ehdotus etenisi komission ehdotuksen muotoilujen pohjalta, tarkoittaisi tämä suurella todennäköisyydellä jotakin muutoksia kansalliseen avoimuusrekisterilakiin.
- 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 lainsääntövaltaan ottaen kuitenkin huomioon, että intressivaikuttaminen voi kohdistua itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövallan alaisiin aloihin sekä maakunnan päättäjiin ja virkamiehiin.

Pääkohdat valtioneuvoston kannasta

- Valtioneuvosto tukee ehdotuksen tavoitetta julkiseen päätöksentekoon kohdistuvan kolmansien maiden puolesta harjoitettavan intressivaikuttamisen läpinäkyvyyden lisäämisestä EU:ssa. Samalla tulee kuitenkin huolehtia, ettei sananvapautta ja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä heikennetä tarpeettomasti. 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. Määritelmien täsmällisyyteen ja soveltamisalan tarkkarajaisuuteen tulee jatkokäsittelyssä kuitenkin kiinnittää erityistä huomioita, jotta toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta voidaan varmistua. Ehdotuksen rajaaminen ainoastaan kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamisen rekisteröintiin vaatii neuvotteluiden kuluessa tarkastelua.
- Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotus jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa rekisterien perustamisen, valvontaviranomaisten määrittelyn ja valvonnan suhteen. Valtioneuvosto pitää myös erityisen tärkeänä, että julkishallinnon toimijoiden yhteydenpitoon liittyvien läpinäkyvyysvelvoitteiden osalta säilytettäisiin tarpeellisilta osin mahdollisimman laaja kansallinen liikkumavara.
- Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että unionin ja kansallisille viranomaisille esitettyjä lisätehtäviä tarkasteltaessa pyritään hillitsemään hallinnollista lisätaakkaa.

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

www.oikeusministerio.fi | www.justitieministeriet.fi