Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lausuntopyyntö 27.2.2024

# Lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmukaisten avoimuusvaatimusten vahvistamisesta sisämarkkinoilla kolmansien maiden puolesta toteutettavaa edunvalvontaa varten ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) N:o 1024/2012 ja (EU) 2018/1724 muuttamisesta tiettyjen direktiivissä (EU) XXXX/XXXX säädettyjen vaatimusten osalta.

Lakivaliokunta on Valtioneuvoston U-kirjelmän U 4/2024 vp (Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmukaisten avoimuusvaatimusten vahvistamisesta sisämarkkinoilla kolmansien maiden puolesta toteutettavaa edunvalvontaa varten), jäljempänä U-kirjelmä, johdosta pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta, jäljempänä tarkastusvirasto, lausuntoa.

Tarkastusvirasto pitää tavoitteita julkiseen päätöksentekoon kohdistuvien kolmansien valtioiden puolesta harjoitettavan läpinäkyvyyden lisäämisestä EU:ssa kannatettavana. Esitetyt rekisterinpitäjän tehtävät olisi taloudellisinta keskittää saman toimivaltaisen viranomaisen tehtäviksi kuin kansallisen avoimuusrekisterinpitäjän tehtävät, ja toteuttaa samalla teknisellä alustalla kuin kansallinen avoimuusrekisteri. Tarkastusvirasto pitää direktiiviehdotuksen mukaisten tehtävien osoittamista sen hoidettavaksi täten perusteltuna. Kuitenkin huomioiden tarkastusviraston muut lakisääteiset tehtävät, tulisi uusista tehtävistä koituvat kustannukset kattaa sille täysimääräisesti. Direktiiviehdotuksen mukainen soveltamisala koskisi Suomessa komission arvioiden mukaan vähäistä määrää toimijoita, joten tulisi tarkkaan harkita onko mahdollinen soveltamisalan laajentaminen Suomen näkökulmasta kannatettavaa.

## 1 Vaikutukset tarkastusviraston tehtäviin ja toimeenpanon kustannuksiin

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 9 kohdan mukaan kansallisesta rekisteristä vastaavalla viranomaisella tarkoitetaan viranomaista tai elintä, joka vastaa 9 artiklassa tarkoitetun kansallisen rekisterin ylläpidosta ja direktiivin mukaisesti toimitettujen rekisteröintien käsittelystä. Rekisterinpitäjän tehtävien osoittaminen yhdelle toimivaltaiselle viranomaiselle on kannatettavaa ja resurssiviisasta. Ratkaisulla on mahdollista vähentää hallinnollista taakkaa ilmoitusvelvollisilta sekä toimivaltaiselta viranomaiselta, sillä neuvontaa ja ohjausta ei tarvitsisi koordinoida kahden eri viranomaisen välille. Lisäksi yhden toimivaltaisen viranomaisen ratkaisussa rekisteröitymisvelvolliset sekä rekisterien tiedoista kiinnostuneet tahot saisivat kaiken ohjauksen ja neuvonnan yhdeltä viranomaiselta. Direktiiviehdotuksen mukainen rekisterinpitäjä olisi Suomessa Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 10 kohdassa sekä 9 artiklassa on tuotu esiin kriteereitä kansallisesta rekisteristä vastaavalle viranomaiselle. Tarkastusvirasto täyttää kaikki esitetyt vaatimukset rekisteriviranomaiselle. Lisäksi, aivan kuten U-kirjelmässä on tuotu esiin arvioitaessa direktiiviehdotuksen suhdetta Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävään, voidaan direktiiviehdotuksen mukaisten tehtävien hoitaminen katsoa kytkeytyvän olennaisella tavalla tarkastusviraston nykyiseen tehtäväkenttään. Tarkastusvirasto kannattaa direktiiviehdotuksen mukaisten tehtävien osoittamista sen hoidettaviksi. Uusien tehtävien aiheuttamat lisäkustannukset tulisi kattaa sille täysimääräisesti, kuten Valtioneuvosto on U-kirjelmässä esittänyt.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1 | PL 1119 | 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW.VTV.FI

U-kirjelmässä on arvioitu varsin kattavasti direktiiviehdotuksen implementoinnin kustannuksia tarkastusvirastolle. Suurimmat pitkäkestoiset kustannukset tulisivat henkilöstökustannuksista, joita direktiiviehdotuksen mukaisten tehtävien hoitaminen aiheuttaisi. Tarkastusvirasto arvioi vuotuiset resurssitarpeet noin 2 htv:n suuruisiksi (noin 140 000 euroa), jos direktiiviehdotus toteutettaisiin ehdotetussa muodossa ja laajuudessa. Järjestelmäkustannuksia sen sijaan on haastavaa arvioida, sillä lainsäädännölliset ratkaisut heijastuvat merkittävästi raportointijärjestelmään ja sen toteutukseen. Kaiken kaikkiaan kustannusvaikutukset ovat täysin riippuvaisia lainsäädännöllisestä kehyksestä.

Valtioneuvosto on tuonut U-kirjelmässä esiin näkemyksiä direktiiviehdotuksen soveltamisalasta, joilla on merkittäviä kustannusvaikutuksia niin toimivaltaisen viranomaisen toimintaan kuin myös rekisteröintivelvollisille. Valtioneuvoston U-kirjelmässä on tuotu esiin, että direktiiviehdotuksen rajaaminen ainoastaan kolmansien maiden puolesta tehtävään intressivaikuttamisen rekisteröintiin vaatii tarkastelua rekisteröintivelvollisille aiheutuvan hallinnollisen taakan ja mainehaitan osalta. Valtioneuvoston arvion mukaan laajempi ja toimijaneutraalimpi soveltamisala voisi olla tasapainoisempi ratkaisu, jolla voitaisiin hillitä mainehaittaan liittyviä ongelmia ja helpottaa ehdotuksen implementointi osaksi kansallisia avoimuusrekistereitä. Valtioneuvoston mukaan valmistelun aikana tulisikin vielä selvittää mahdollisuutta laajentaa soveltamisalaa kattamaan myös muita toimijoita, jolloin kaikista ehdotuksen mukaisista jäsenvaltioiden rekistereistä tulisi perinteisempiä avoimuusrekistereitä. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan myös, että tällaisessa toteutuksessa tulisi mahdollistaa riittävä kansallinen liikkumavara.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan Valtioneuvoston U-kirjelmässä esittämä ehdotus soveltamisalan laajentamisesta koskemaan muitakin toimijoita kuin kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavia tahoja, aiheuttaisi moninkertaisesti hallinnollista taakkaa koko Suomen elinkeino- ja yhdistyskentälle sekä aiheuttaisi suuremmat kustannukset toimivaltaiselle viranomaiselle.

Komissio on osana vaikutustenarviointia arvioinut direktiiviehdotuksen koskettavan koko EU-alueella noin 712–1068 toimijaa. Suomen osalta komissio on arvioinut, että toimijoita on noin 22–33. Komissio on arvioinut, että laaja joukko toimijoita joutuisi tutustumaan sääntelyyn, mutta suurimmalla osalla tämä tarkoittaisi vain pintapuoleista aiheeseen tutustumista. Komission arvion mukaan ehdotetussa laajuudessaan direktiivin vaikutukset olisivat siis varsin maltilliset. Jos soveltamisalaa laajennettaisiin, koskettaisi lainsäädäntö huomattavasti laajempaa osaa toimijoita ja silloin kaikkien niidenkin, joita uusi rekisteröitymisvelvollisuus ei koskisi, olisi syvennyttävä lainsäädäntöön huomattavan paljon pintapuoleista tarkastelua syvemmin. Tarkastusviraston arvion mukaan soveltamisalan laajentaminen edellyttäisi toimijoilta jopa laajempaa perehtymistä uuteen lainsäädäntöön mitä kansallinen avoimuusrekisteri edellyttää. Direktiiviehdotuksessa rekisteröitymisvelvollisuus koskee avoimuusrekisteristä poiketen myös yksityishenkilöitä ja näin lainsäädäntöön tutustuisi yhä laajempi kirjo toimijoita.

Suomalainen elinkeinoelämä ja järjestökenttä suhtautuu yleisesti ottaen lainsäädännöllisiin velvoitteisiin tunnollisesti. Juuri voimaantullut kansallinen avoimuusrekisteri on aiheuttanut yritys- ja yhdistyskentälle kustannuksia, kun ne ovat perehtyneet uuteen lainsäädäntöön sekä luoneet oman organisaation sisäiset ohjeet ja toimintatavat avoimuusrekisterissä raportoitavien tietojen keräämiseksi. Lisäksi niille on aiheutunut kustannuksia sisäisten raportointijärjestelmien mukauttamisesta avoimuusrekisterin raportointivelvoitteiden mukaisiksi. Jos direktiiviehdotuksen soveltamisalaa laajennettaisiin ja se koskisi yhä suurempaa joukkoa toimijoita, tulisi kaikki tämä työ uudelleen tehtäväksi.

Kansallisen avoimuusrekisterin rekisterinpitäjän tehtävässä tarkastusvirasto on neuvonut, ohjeistanut ja kouluttanut ilmoitusvelvollisia laajasti – ja tarve on yhä jatkuva. Lainsäädännön muuttaminen niin, että soveltamisala koskettaisi elinkeino- ja järjestökenttää kuten myös yksityishenkilöiden toimintaa ennen kuin kansallisen avoimuusrekisterin toteutuksesta on ehditty tehdä jälkiarviointiakaan, aiheuttaisi merkittäviä henkilöstökustannuksia viranomaiselle. Tarkastusvirasto joutuisi uusimaan laajasti ohjeistusta, tarjoamaan neuvontaa jo rekisteröinnin piirissä olevien tahojen lisäksi yhä suuremmalle ja moninaisemmalle joukkiolle sekä kouluttamaan kaikki jo kertaalleen saavutetut tahot uudelleen. Tietojärjestelmäkustannukset riippuvat merkittävästi direktiiviehdotuksen lopullisesta muotoilusta ja

implementoinnista, mutta mitä vähemmän olemassa olevaa avoimuusrekisterin tietomallia pystytään hyödyntämään, sitä suuremmiksi kustannusten voidaan arvioida nousevan. Tulisikin tarkkaan miettiä onko soveltamisalan laajentaminen sittenkään Suomen näkökulmasta kannatettavaa; komission arvion mukaan direktiiviehdotus koskisi ehdotetussa laajuudessaan Suomen osalta noin 22–33 toimijaa.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan lainsäädännölliset eroavaisuudet kansallisen avoimuusrekisterilain ja direktiiviehdotuksen välillä ovat niin merkittäviä, että direktiiviehdotuksen kansallinen toimeenpano tulisi toteuttaa pitkälti erillään avoimuusrekisterilainsäädännöstä. Rekisterinpitäjän tehtävät sen sijaan on taloudellisinta keskittää yhdelle toimivaltaiselle viranomaiselle ja toteuttaa samalla teknisellä alustalla kuin kansallinen avoimuusrekisteri.

## 2 Yksityiskohtaisia huomioita direktiiviehdotuksesta

Pääasiallisten näkemysten lisäksi tarkastusvirasto esittää yksityiskohtaisempia huomioita direktiiviehdotuksesta.

Ehdotuksen 2 artiklassa määritellään edunvalvontatoiminta eri tavalla kuin kansallisessa avoimuusrekisterilaissa. Jos direktiiviehdotus halutaan implementoida osaksi kansallista avoimuusrekisterilakia, tulee säädösten peruskäsitteistö harmonisoida.

Ehdotuksen 2 artiklan 4 kohden a ja b alakohdissa määritellään ne toimijat, jotka katsottaisiin kolmannen maan toimijoiksi. Erityisesti alakohdan b tarkentamista direktiivin tasolla tulisi harkita, jotta voidaan varmistua, että direktiivin soveltaminen on yhdenmukaista kaikkialla unionin alueella. Artiklan alakohta b edellyttää tapauskohtaista arviointia yksityisten ja julkisten tahojen kytköksistä hallituksiin ja julkishallinnon viranomaisiin (a alakohta) ja esimerkiksi valtio-omisteisten yritysten kohdalla tämä arviointi voi tuottaa poikkeavia tulkintakäytäntöjä eri maiden viranomaisten välillä.

Ehdotuksen 6 artiklassa säädetään alihankintana toteutetun edunvalvontapalvelun sopimus- ja raportointivelvoitteista. Alihankkijat on vapautettu velvollisuudesta rekisteröityä ja säilyttää tiedot sekä velvollisuudesta nimetä oikeudellinen edustaja. Alihankkijoiden laaja vapauttaminen direktiiviehdotuksen mukaisista raportointivastuista voi johtaa valvonnan hankaloitumiseen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan alihankkijoiden vapauttamista direktiiviehdotuksen mukaisista raportointivastuista tulisi vielä harkita tarkennettavan niin, että niille sisällytettäisiin raportointivastuuta, mutta pääurakoitsijaa suppeammassa muodossa.

Ehdotuksen 9 artiklan 1 kohdan muotoilu ”jäsenvaltiot voivat käyttää olemassa olevia rekistereitä, jos ne täyttävät tämän artiklan 2, 3 ja 4 kohdassa sekä 10, 11, ja 12 artiklassa säädetyt vaatimukset” on varsin ehdoton. Näin muotoiltuna artikla voi aiheuttaa tilanteen, jossa nykyisiä järjestelmiä ei olisi mahdollista hyödyntää, sillä artiklat 10, 11 ja 12 tulevat sovellettavaksi vasta direktiivin voimaantulon myötä. Ne eivät voi siis olla ennakollisina kriteereinä olemassa olevien rekisterien hyödyntämiselle. Ehdotuksen 9 artiklan 1 kohdan muotoilu voi nykyisessä muodossaan estää olemassa olevien rekistereiden hyödyntämisen ja näin luoda lisäkustannuksia.

Ehdotuksen 10 artiklan 4 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että yhteisön tarvitsee toimittaa rekisteröintiä varten ainoastaan liitteessä I. vahvistetut tiedot”. Useissa jäsenvaltioissa, Suomi mukaan lukien, on käytössä erilaisia vahvan tunnistautumisen menetelmiä, jotka voivat vaatia muiden kuin liitteessä I. vahvistettujen tietojen antamista. Vahvalla tunnistautumisella kyetään ehkäisemään rekisterin väärinkäyttöä esimerkiksi disinformaation tuottamiseen. Ilman vahvan tunnistautumisen edellyttämistä on haastavaa toteuttaa automatisoituja rekisteröintiprosesseja. Tämä taas tarkoittaa, että tietojen julkaiseminen rekisterissä vaatisi viranomaisen manuaalista tiedon varmistamista ja kasvattaisi hallinnollista taakkaa sekä viranomaisresurssien tarvetta merkittävästi.

Ehdotuksen 10 artiklan 7 kohdassa todetaan, että rekisteröidyillä yhteisöillä on oikeus pyytää rekisteristä poistamista. Jotta varmistetaan jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten yhdenmukaiset

käytännöt, tulisi kohdan tarkentamista harkita niin, että poistamisella ei tarkoiteta jo julkaistujen tietojen poistamista rekisteristä vaan historiadata jäisi yhä rekisteriin julkiseksi toimijan rekisteristä poistamisen jälkeenkin. Artiklaehdotuksen muotoilua tulisi tarkentaa myös sen osalta, että rekisteristä poistamisella ei olisi mahdollista kiertää vuosittaista raportointivelvollisuutta vaan raportointi tulisi saattaa päätökseen kuluvalta raportointikaudelta. Lisäksi tulisi arvioida onko rekisteristä poistamisen kriteereistä syytä säätää direktiivissä yksityiskohtaisemmin.

Samaisessa ehdotuksen 10 artiklan 7 kohdassa todetaan myös ”kun 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulta yhteisöltä edellytetään 2 tai 3 kohdan nojalla rekisteröitymistä muuhun kansalliseen rekisteriin kuin siihen, johon se on rekisteröity, sen on ilmoitettava tästä viranomaiselle, joka vastaa kyseisestä kansallisesta rekisteristä, ja pyydettävä tulla poistetuksi kyseisestä rekisteristä.” Viittauksella ”muuhun kansalliseen rekisteriin” tarkoitettaneen toisen jäsenvaltion direktiiviehdotuksen mukaista rekisteriä, mutta sen voi tulkita myös koskevan kansallista avoimuusrekisteriä. Direktiiviehdotuksen muotoilua tulisikin näiltä osin selkeyttää. Olisi erityisen vahingollista, jos direktiiviehdotuksen mukaiseen rekisteriin ilmoittautuminen mahdollistaisi poistamisen kansallisesta avoimuusrekisteristä. Tämä muodostaisi porsaanreiän kansalliseen avoimuusrekisterilainsäädäntöön ja mahdollistaisi kansallisen tason raportointivelvollisuuksien välttämisen.

Ehdotuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaan rekisterin tiedot tulisi olla vähintään yhdellä jäsenvaltion virallisella kielellä ja sellaisella unionin virallisella kielellä, jota mahdollisimman moni kansalainen unionissa laajasti ymmärtää. Direktiiviehdotuksen muotoilu on sinänsä kannatettava ja mahdollistaa tietojen hyödyntämisen laajalti unionissa, mutta muotoilua tulisi tarkentaa niin, että velvollisuus kääntää ilmoitusvelvollisten tietoja ei olisi viranomaisella vaan ilmoitusvelvollisen tulisi toimittaa raportoitavat tiedot vaatimusten mukaisilla kielillä.

Ehdotuksen 12 artiklan 3–6 kohtien mukaan rekisteröintivelvollisten on mahdollista hakea rekisteröitävien tietojen salaamista. Sen lisäksi mitä ehdotuksessa on esitetty juridisina syinä tietojen osittaiselle tai täydelle salaamiselle, tulee huomioida kunkin maan oma lainsäädäntö. Huomioiden rekisterin tarkoituksen voisi tietojen laajalla salaamisella olla haitallisia vaikutuksia lainsäädännön julkilausuttujen tavoitteiden toteutumiselle. Yhtenäisten tulkintakäytäntöjen muodostumisen toteutumiseksi tietojen salaamisen perusteita olisi syytä vielä harkita tarkennettavan direktiivissä.

Ehdotuksen 15 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltioiden nimeämien viranomaisten olisi pyrittävä varmistamaan, ettei niiden toiminnasta tai rekisteröitymisestä synny rekisteröitäville yhteisöille ylimääräisiä kielteisiä vaikutuksia, kuten leimaamista. Suomalaisen yhteiskunnan näkökulmasta kansallisen viranomaisen mahdollisuudet vaikuttaa mahdolliseen leimaantumiseen ovat varsin vähäiset, sillä mahdollisen leimautumisen mekanismit tapahtuvat tyypillisesti julkisessa keskustelussa, eikä niinkään viranomaisen toiminnan seurauksena. Lisäksi direktiiviehdotuksen 9 artiklassa on jo asetettu velvoite, jonka mukaan ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 kohdassa tarkoitetut kansalliset rekisterit perustetaan ja että niitä pidetään yllä siten, että voidaan varmistaa, että niihin sisältyvät tiedot esitetään neutraalisti ja objektiivisesti tosiseikkoihin nojautuen.” Ehdotuksen 15 artiklan 8 kohta tulisikin poistaa kokonaan tai muotoilla uudelleen ilman mainintaa leimaamisesta.

Ehdotuksen 21 artiklan mukaan ilmoittajansuojaa koskeva direktiivi saatettaisiin koskemaan direktiiviehdotuksen rikkomisesta ilmoittamista ja tällaisten rikkomisista ilmoittavien henkilöiden suojeluun. Tällä olisi vaikutuksia ilmoittajansuojelun nykyiseen toteutustapaan tarkastusvirastossa, jossa viraston ulkopuoliset tahot on ohjattu käyttämään ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuuluvasta lain rikkomisesta oikeuskanslerinviraston keskitettyä ulkoista ilmoituskanavaa. Muutoksella olisi todennäköisesti pienehköjä kustannusvaikutuksia.

Lisätietoja antaa:

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