U 3/2024 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista 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 asetukseksi asetusten (EU) N:o 1024/2012 ja (EU) 2018/1724 muuttamisesta tiettyjen direktiivissä (EU) XXXX/XXXX säädettyjen vaatimusten osalta

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoa otsikkoasiassa. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavaa.

Aluksi

Komission puheenjohtaja von der Leyen julkisti syksyllä 2022 pitämässään *State of the Union* -linjapuheessaan *Defence of Democracy*'ksi kutsutun lainsäädäntökokonaisuuden. Olennainen osa tätä demokratian puolustuspakettia on ulkomaisen eli EU/ETA-alueen ulkopuolisten maiden vaikuttamisen torjunta. Saman aiheen parissa on työskennellyt kaksi Euroopan parlamentin erityisvaliokuntaa (INGE1 ja 2).[1] Suuren yleisön tietoisuuteen asia nousi joulukuussa 2022 kun korruptioskandaali Qatargate osoitti, että EU:n ulkopuoliset maat yrittävät ostaa vaikutusvaltaa Euroopan parlamentissa.

Direktiiviehdotuksella pyritään lisäämään läpinäkyvyyttä silloin kun jäsenvaltiossa toimiva taho vaikuttaa kolmansien maiden lukuun. Vaikuttamisessa on kyse toiminnasta, joka tunnetaan arkikielessä myös lobbauksena. Ehdotuksella ei pyritä ensisijaisesti torjumaan hybridivaikuttamista tai rikollista toimintaa kuten korruptiota tai vaalihäirintää, vaikka se voi ehkäistä myös näitä toiminnan muotoja. Kolmansilla mailla tarkoitetaan kaikkia EU/ETA-alueen ulkopuolisia maita. On selvää, että komissio on huolissaan tiettyjen kolmansien valtioiden lobbauksesta, vaikkei se mainitse nimeltä yksittäisiä maita. Euroopan parlamentin INGE1-raportissa mainitaan muun muassa Kiina, Venäjä, Qatar, Arabiemiirikunnat ja Turkki.[2]

Direktiiviehdotusta arvioidessa on tärkeää ottaa huomioon kolme näkökulmaa. Ensiksi kolmansien maiden hallitusten ja viranomaisten puolesta harjoitetusta intressivaikuttamisesta ei tiedetä juuri mitään. Asiasta ei ole juurikaan tutkimusta, eivätkä kansalliset lobbauksen avoimuusrekisterit sisällä tietoja ilmiöstä, koska niissä kolmansien maiden vaikuttamistoiminta on rajattu pois rekistereistä nk. diplomatiapoikkeuksen avulla. Oikeasuhtaisen ja tehokkaan sääntelyn laatiminen on vaikeaa, kun riittävää tietopohjaa ei ole saatavilla.

Toiseksi direktiiviehdotuksen valmistelu herätti runsaasti huomiota keväällä ja kesällä 2023. Erityisesti kansalaisyhteiskunta esitti huolensa siitä, että direktiivi on nk. foreign agents -laki, joka leimaa ulkomaista rahoitusta saavat järjestöt ulkovaltojen määräysvallassa oleviksi toimijoiksi ja johtaa niiden toimintaedellytyksien heikentymiseen. Komissio on korostanut valmistelun aikana, ettei sen ehdotus rinnastu tällaisiin lakeihin, jotka EU on aiemmin tuominnut demokratian periaatteiden vastaisiksi sekä omassa oikeusjärjestyksessään (Unkaria vastaan annettu tuomio asiassa C-78/18)[3] että kolmansissa maissa, kuten Venäjällä ja Georgiassa.[4] Samana päivänä kun

[1] Special Committee for foreign interference in all democratic processes in the EU, including disinformation (INGE).
[2] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0022_EN.html, kohta BY.
[3] https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-78/18
[4] Korkea-aho, "This Is Not a Foreign Agents Law". The Commission's New Directive on Transparency of Third Country Lobbying, https://verfassungsblog.de/this-is-not-a-foreign-agents-law/

komissio julkisti direktiiviehdotuksen, Unkarin parlamentti hyväksyi ”suvereniteetin puolustamista” koskevan lain.[5] Unkarin laissa on yhtymäkohtia vieraan valtion agentteja koskeviin lakeihin.

Kolmanneksi direktiiviehdotus on keskeisiltä osiltaan samanlainen kuin ulkomaista vaikuttamista koskeva lainsäädäntö Australiassa (*Foreign Influence Transparency Scheme Act*, 2018), Yhdysvalloissa (*Foreign Agents Registration Act*, 1938), Iso-Britanniassa (*National Security Bill*, 2023) ja Kanadan parlamentin käsittelyssä oleva laki (*Foreign Influence Registry and Accountability Act*).[6] Komission ehdotus täten seuraa kansainvälistä oikeuskehitystä.

Keskeiset ehdotukset

Ehdotettu direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot perustamaan rekisterejä, joissa jokaisen oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön, joka harjoittaa edunvalvontaa kolmansien maiden puolesta, olisi julkistettava tällainen toiminta. Ehdotuksessa käytetään termiä edunvalvonta, mutta käytän jatkossa valtioneuvoston valitsemaa käsitettä ”intressivaikuttaminen”.

Tiedon julkistamista varten jäsenvaltion tulee joko perustaa uusi rekisteri tai hyödyntää olemassa olevaa avoimuusrekisteriä. Rekisterin tulee sisältää tiedot intressivaikuttamisesta, vuosittain intressivaikuttamiseen käytetyistä taloudellisista resursseista, kolmansista maista, joiden puolesta vaikuttamista tehdään ja toiminnan päätavoitteista. Tavallisista avoimuusrekistereistä poiketen 7 artiklaan sisältyy tiedon keräämis- ja säilyttämisvelvollisuus. Jäsenvaltion viranomaiset voivat pyytää lisätietoja useissa tapauksissa. Rekisteröintivaatimusten tai tietopyyntöjen noudattamatta jättäminen voi johtaa hallinnollisiin sakkoihin (22 artikla).

Jäsenvaltioissa tulee olla valvontaviranomaiset, jotka ovat vastuussa rekisteröintivaatimusten noudattamisen valvonnasta ja täytäntöönpanosta (15 artikla). Jäsenvaltioilla on velvollisuus tarjota oikeussuojakeinoja kaikille rekisteröidyille toimijoille (10-12 artikla). Rekisteröintivelvollisten on mahdollista hakea rekisteröitävien tietojen salaamista. Viranomaisten olisi salattava osittain tai kokonaan tiedot niissä tapauksissa, joissa tietojen julkisuuden katsotaan asettavan henkilön alttiiksi perusoikeuksiensa loukkaukselle (12 artiklan 3 kohta).

Oikeusperusta

Komissio perustaa ehdotuksensa SEUT 114 artiklaan. Direktiiviehdotus perustuu täten tarpeeseen varmistaa markkinoiden toteuttaminen ja toiminta kolmansille maille tarjottavien intressivaikuttamispalvelujen osalta. Jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhteensovittamisella puututtaisiin siis niihin eroihin, jotka vaikeuttavat rajat ylittävää intressivaikuttamista ja siihen kytkeytyvien palvelujen tarjoamista.

Kolmansien maiden puolesta harjoitettava intressivaikuttaminen ei ole, kuten valtioneuvosto huomauttaa, ainoastaan (eikä ensisijaisesti) sisämarkkinakysymys, vaikka ehdotuksella voidaan epäilemättä vähentää rajat ylittävän toiminnan esteitä (joita komissio ei avaa ehdotuksessa mainintaa enemmän). Direktiiviehdotus koskee kaupallisten toimijoiden lisäksi kansalaisjärjestöjä ja yksityishenkilöitä, mikä osaltaan asettaa sisämarkkinoihin kytkeytyvän oikeusperustan kyseenalaiseksi. Pidän tärkeänä, että neuvotteluissa ehdotuksen oikeusperustan sopivuutta

[5] https://www.reuters.com/world/europe/hungary-passes-sovereignty-law-orban-steps-up-campaign-2023-12-12/
[6] https://www.parl.ca/legisinfo/en/bill/44-1/s-237

arvioidaan uudestaan. Samalla tulisi täsmentää oikeusperustan suhdetta demokratian turvaamiseen liittyviin tavoitteisiin.

Toinen oikeusperustaan liittyvä huomio on se, että valittu oikeusperusta oikeuttaisi laajemman avoimuusrekisterilain säätämisen. Jos komission ensisijaisena tarkoituksena on yhdenmukaistaa vaikuttamispalveluja koskevat markkinat niin että palveluja voisi tarjota rajat ylittävästi, olisi tarkoituksenmukaista, että direktiiviehdotus kattaisi kaiken vaikuttamisen, ei pelkästään kolmansien maiden puolesta tehtävän vaikuttamisen. Ehdotuksessa ei olekaan sisämarkkinoihin liittyvää perustelua sille, miksi direktiivi on rajattu ainoastaan kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamisen rekisteröintiin. Rajausta voi puoltaa se, että kolmansiin maihin kytkeytyvän intressivaikuttamisen arvioidaan olevan riski demokratialle toisin kuin eurooppalaisten harjoittama vaikuttaminen, mutta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan säädös voidaan hyväksyä sisämarkkina-artiklan perusteella vain jos sillä on tarkoitus parantaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa.

Yhdyn valtioneuvoston näkemykseen siitä, että ehdotuksen oikeusperustaa tulee uudelleenarvioida neuvottelujen kuluessa, erityisesti siltä osin kuin ehdotuksen soveltamisalaa olisi mahdollista ulottaa koskemaan vaikuttamista laajemminkin.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Soveltamisala

Ulkomaista intressivaikuttamista koskevalla lailla on laaja soveltamisala. Ehdotuksen 2 artiklan mukaan laki kattaa kaikki intressivaikuttamista tekevät tahot, olivatpa ne vaikuttamispalveluja tarjoavia kaupallisia toimijoita (konsultit), voittoa tavoittelemattomia toimijoita (kansalaisjärjestöt, tutkimuslaitokset) tai yksityishenkilöitä, joiden tavoitteena tai satunnaisena tehtävänä on vaikuttaa päätöksentekoprosesseihin jäsenvaltioiden ja/tai EU:n tasolla kolmannen maan puolesta. Jäsenvaltion käsite kattaa myös alue- ja paikallistason, toisin kuin esimerkiksi kansallinen avoimuusrekisterilaki.

Laajaa joukkoa toimijoita koskeva rekisteröintivaatimus ei johdu rahoituksen tai maksun alkuperästä (kolmas maa), vaan kyseisen maan puolesta suoritettavasta intressivaikuttamisesta. Käytännössä lähes kaikenlainen intressivaikuttaminen kuuluu direktiivin soveltamisalaan (2 artikla): erilaisten tilaisuuksien järjestäminen tai niihin osallistuminen, kuulemisiin osallistuminen, viestintä- ja mainoskampanjoiden järjestäminen, verkoston ylläpitäminen, ruohonjuuritason kampanjoiden järjestäminen, politiikka- tai muiden taustapapereiden valmisteleminen, lainsäädäntömuutosten ehdottaminen, mielipide- tai muiden kyselyiden järjestäminen, avointen kirjeiden julkaiseminen tai vaikuttaminen tutkimuksen tai opetuksen kautta.

Tällaista toimintaa tulee tehdä kolmannen maan lukuun, jollaiseksi katsotaan EU/ETA-alueen ulkopuolisten maiden hallitukset ja viranomaiset sekä sellaiset yksityiset ja julkiset toimijat, joiden toiminnan voidaan tapauskohtaisen arvion mukaan katsoa kytkeytyvän kolmansien maiden hallitukseen tai viranomaisiin.

Sen selvittämiseksi, pitääkö organisaation tai yksityishenkilön rekisteröityä vai ei, direktiivin perusteluissa todetaan, että on voitava osoittaa ”selkeä ja olennainen yhteys jonka mukaan

toiminnalla voidaan todennäköisesti vaikuttaa” päätöksentekoon (millä tahansa hallinnon tasolla). Komissio ehdottaa, että tällaisen yhteyden olemassaolon määrittämiseksi olisi otettava huomioon kaikki merkitykselliset tekijät, kuten toiminnan sisältö, sen toteuttamisolosuhteet, tavoite, toteuttamiskeinot, sekä se, onko toiminta osa järjestelmällistä tai jatkuvaa kampanjaa (johdannon kohta 17).

Miten toimija voi osoittaa, että kysymys ei ole intressivaikuttamisesta vaan esimerkiksi muulla tavalla kytkeytymisestä kolmanteen maahan? Komissio toteaa esimerkiksi, että ulkomaista rahoitusta saavan kansalaisjärjestön ei tarvitse rekisteröityä, vaikka se tekee intressivaikuttamista, jos rahoitus ei liity intressivaikuttamiseen ja jos järjestö tekisi intressivaikuttamista myös niissä tapauksissa, että se ei saisi rahoitusta.[7] Kuinka järjestö voi osoittaa, että se tekisi intressivaikuttamista joka tapauksessa? Vai onko näyttötaakka kansallisella viranomaisella? Sen lisäksi, että intressivaikuttamisen käsite on direktiiviehdotuksessa määritelty hyvin laajaksi, vaikuttaa lähes mahdottomalta sulkea pois todennäköisyyttä, että toiminnalla voidaan vaikuttaa päätöksentekoon.

Näyttämiseen liittyviä ongelmia liittyy myös muihin direktiiviehdotuksen artikloihin. Ehdotuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että intressivaikuttamispalvelun tarjoajalla on mahdollisuus vaatia toimijaa, jolle palveluja tarjotaan, ilmoittamaan, onko tämä direktiivin tarkoittama kolmannen maan toimija. Kuinka laaja toimijan selonottovelvollisuus on ja miten toimija voi osoittaa, että hän on riittävästi pyrkinyt selvittämään palvelun hankkijan kytköksiä kolmanteen maahan?

Mitä laajempi soveltamisala on, sitä enemmän on odotettavissa rajanvetotilanteita, joissa tulee ratkoa näytön riittävyyteen ja todistustaakkaan liittyviä ongelmia.

Tutkimus ja opetus

Intressivaikuttamisen laajan määritelmän takia direktiiviehdotuksella on vaikutuksia myös tutkimukseen ja opetukseen. Direktiivi kattaa ”tutkimukseen ja opetukseen liittyvän toiminnan”, jos näiden toimintojen ilmeisenä tarkoituksena on vaikuttaa päätöksentekoon kolmansien maiden puolesta. Tällä lienee tarkoitus estää tutkimuslaitosten ja tutkijoiden muodostuminen direktiivin porsaanreiäksi. Tästä kannatettavasta tavoitteesta huolimatta ehdotusta on vaikea sovittaa yhteen yliopistolain kanssa. Sen 2 §:ssä on säädetty, että yliopistojen tulee tehtäviään hoitaessaan toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Miten erottaa toisistaan yhteiskunnallisesti vaikuttava tutkimus (ei kuulu direktiiviehdotuksen soveltamisalaan) ja selkeästi päätöksentekoon vaikuttava tutkimus (kuuluu direktiivin soveltamisalaan)? Nouseeko tutkijan aikomus merkittäväksi rajanvedossa ja miten aikomuksen olemassaolo voidaan todentaa?

Pidän tärkeänä, että jatkovalmistelussa harkitaan uudestaan tutkimukseen ja opetukseen liittyvää rajausta.

[7] “Organisaation perusrahoituksen tukemista tai vastaavaa taloudellista tukea, joka myönnetään esimerkiksi kolmannen maan lahjoittajajärjestelmän nojalla, ei tulisi pitää edunvalvontapalvelusta saatuna korvauksena, jos se ei liity edunvalvontapalveluun eli jos kyseinen yhteisö saisi tällaista rahoitusta riippumatta siitä, toteuttaako se tällaista edunvalvontaa”, johdannon kohta 27.

Leimautumisriski

Yksi suurimmista direktiiviehdotukseen liittyvistä huolista on se, että rekisteröityvä taho leimautuu nk. vieraan valtion agentiksi. Direktiivissä tunnistetaan riskit, joita ehdotuksella voi tältä osin olla, mutta riskienhallinta annetaan kansallisten viranomaisten tehtäväksi. Niiden tulee ehdotuksen mukaan huolehtia siitä, että rekisteröintivelvolliselle ei koidu rekisteröinnistä haitallisia seuraamuksia. Konkreettisia esimerkkejä siitä, miten tämä voisi tapahtua, ei esitetä. Kansallinen viranomainen ei hallitse julkisuutta, ja pidän ensiarvoisen tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota siihen, kuinka viranomainen voi tosiasiassa huolehtia sille annetusta riskinhallintatehtävästä.

Kansallisesti näen yhtenä huolena sen, että leimautumisriskiä yritetään hallita julkisuusperiaatetta rajoittamalla. Direktiiviehdotuksen 12 artiklan 3 kohdan mukaan osa rekisterin sisältämästä tiedosta voi olla salaista. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten hallussa olevat asiakirjat ovat kuitenkin julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Kansallisesti on katsottu, että julkisuusperiaatteeseen tulisi tehdä ainoastaan rajatuissa tapauksissa poikkeuksia.

Rekisterin liittyvä leimautumisriski on todellinen, ja erityisesti tältä osin pidän komission ehdotusta puutteellisesti valmisteltuna. Australiassa on ollut ulkomaista vaikuttamista koskeva FITS-lainsäädäntö vuodesta 2018. Komission ehdotuksessa ei viitata kertaakaan Australian lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön. Australian kokemukset rekisteriin liittyvästä mainehaitasta, erityisesti silloin kuin leimautuminen johtuu viranomaisen harkintavallan käytöstä lainsäädäntöä sovellettaessa, olisivat hyödyllisiä myös eurooppalaisessa kontekstissa.

Täysi yhdenmukaistaminen

Direktiivi on täysharmonisoiva, eli siinä säädetään ”täydestä yhdenmukaistamisesta” (4 artikla). Täysi yhdenmukaistaminen on direktiiviin sisäänrakennettu suojakeino, jolla pyritään estämään se, että jäsenvaltiot pitävät voimassa tai ottavat käyttöön direktiivin soveltamisalaan kuuluvan toiminnan osalta poikkeavia säännöksiä, vaatimalla esimerkiksi direktiivin sääntelytason ylittäviä avoimuusvaatimusten täyttämistä. Näin esimerkiksi Unkari ei periaatteessa voi omassa ”suvereniteetin puolustamista” koskevassa laissaan asettaa kansalaisjärjestöille direktiivin sääntelyä ylittäviä velvollisuuksia.

Se että kyseessä on direktiivi, tarkoittaa kuitenkin sitä, että jäsenvaltioilla on huomattava liikkumavara sen implementoinnissa. Lisäksi ehdotuksen soveltamisalan laajuus ja määritelmien laajuus heikentävät suojakeinoa. Yhdenmukaistaminen ei direktiivin tapauksessa tarkoita selkeää ja suppeaa rajausta toimista, jotka laukaisevat rekisteröinti- ja ilmoitusvelvollisuuden. Muita rekisteriin rakennettuja suojakeinoja ovat valvontaviranomaiset, jotka ovat vastuussa rekisteröintivaatimusten noudattamisen valvonnasta ja täytäntöönpanosta ja oikeussuojakeinoja koskevat säännökset. Ne voivat kuitenkin toimia tarkoituksenmukaisina suojakeinoina vain niissä jäsenvaltioissa, joiden toimielimet kunnioittavat oikeusvaltioperiaatetta ja demokratian periaatteita ja joissa väärinkäyttö on näin ollen epätodennäköisempää.

Direktiiviehdotuksen täytäntöönpano ei saa heikentää oikeusvaltion kunnioittamista ja demokratian rakenteita EU:ssa ja jäsenvaltioissa, ja pidän tärkeänä, että Suomi pitää tätä näkökulmaa esillä neuvotteluissa.

Kansalliset rekisterit

Direktiiviehdotuksessa pyritään siihen, että jäsenvaltio voi täytäntöönpanna ehdotuksen vaatimukset muuttamalla olemassa olevaa avoimuusrekisteriä, jos kansallinen rekisteri täyttää direktiivin vaatimukset.

Ehdotus ei kuitenkaan nykyisellään ota riittävästi huomioon jäsenvaltioiden avoimuusrekistereiden eroavaisuuksia. Suomen avoimuusrekisterilaki esimerkiksi edellyttää rekisteröityneen toimijan raportoivan vaikuttamistoiminnan sisällöstä kun taas direktiiviehdotuksen tarkoittama rekisteri vaikuttaa keskittyvän toimijoiden rekisteröintiin ja toimintaa kuvataan vain yleisellä tasolla. Toinen ero on esimerkiksi se, että avoimuusrekisterilaki ei sisällä mahdollisuutta hakea rekisteröitävien tietojen salaamista.

Ei ole tarkoituksenmukaista, että kolmansien maiden puolesta tehtävästä intressivaikuttamisesta tulee antaa vähemmän tietoja kuin avoimuusrekisterilain kattamasta vaikuttamisesta tai että kolmansien maiden puolesta tehtävään intressivaikuttamisen rekisteröintiin sisältyy tietojen salaamismahdollisuus, kotimaisen vaikuttamisen raportointiin ei.

Epäselvää on myös se, miten yhteensovittaminen tapahtuu niissä tapauksissa, joissa direktiiviehdotus menee pidemmälle kuin kansallinen avoimuusrekisterilaki. Direktiiviehdotus koskee eduskuntaa ja ministeriöitä alempia hallinnon tasoja, joihin kansallinen rekisteri ei nykyisellään kohdistu. Ehdotus luo myös avoimuusvelvoitteita luonnollisille henkilöille, toisin kuin kansallinen laki. Lisäksi direktiiviehdotukseen sisältyy tiedon keräämis- ja säilyttämisvelvoitteita, joita kansallisessa rekisterissä ei ole. Direktiivin perustelujen mukaan harmonisointi ei koskisi julkishallinnon toimijoiden yhteydenpidolle kansallisesti asetettuja läpinäkyvyysvelvoitteita, mutta tämän luomaa liikkumavaraa on vaikea arvioida valmistelun tässä vaiheessa.

Valtioneuvosto ei ota selkeää kantaa siihen, olisiko ehdotus mahdollista implementoida muuttamalla avoimuusrekisterilakia. Edellä mainittujen yhteensovittamisongelmien takia ainakin tässä vaiheessa kahden rekisterin malli vaikuttaa ainoalta toteuttamiskelpoiselta ratkaisulta. Yhdyn valtioneuvoston kantaan, että jatkovalmistelussa tulee huolehtia siitä, että ehdotus olisi täytäntöönpantavissa myös kansallisia rekisterejä muuttamalla, eikä pelkästään niin, että jäsenvaltioiden tulee luoda toinen rekisteri. Yhden rekisterin malli vähentäisi merkittävästi leimautumisriskiä kun vaikuttamistoimintaa harjoittavat tai sen neuvontaa tarjoavat toimijat olisivat kaikki samassa rekisterissä.

Jatkovalmistelussa tulisi myös huomioida hallinnollinen taakka. On mahdollista, että osa avoimuusrekisterissä olevista toimijoista joutuisi rekisteröitymään myös intressivaikuttamista koskevaan rekisteriin. Hallinnollisen taakan hillitsemisen lisäksi pidän tärkeänä sitä, että avoimuussääntelyssä ei ole merkittäviä eroja sen perusteella, kenen puolesta vaikuttamista tehdään. Olisi sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta perusteltua, että esimerkiksi vaikuttamispalveluja tarjoavat tahot noudattavat samanlaisia avoimuusvelvoitteita riippumatta siitä, tarjotaanko palvelu koti- tai ulkomaiselle yritykselle vai kolmannen valtion edustajalle.

Avoimuusrekisterilakiin jäi yksi tällainen eroavuus. Nostin avoimuusrekisterilain eduskuntakäsittelyssä esille tarpeen poistaa siihen sisältyvä rajaus (avoimuusrekisterilain 4 §:n 1 momentin 10 alakohta), jonka mukaan esimerkiksi vaikuttajaviestintätoimistojen kolmannen valtioiden virallisille edustajille tarjoamat lobbauspalvelut eivät kuulu lain soveltamisalan piiriin. Rajauksen säilyttämistä perusteltiin lain sisäisellä systematiikalla, mutta toimijan näkökulmasta rajaus tekee lain noudattamisesta monimutkaisempaa kuin olisi tarpeen.

Kustannukset

Valtioneuvosto korostaa, että direktiiviehdotukseen liittyviä kustannusarvioita tulee täsmentää ja kustannusten kattamista EU-lähteistä tarkemmin selvittää. Olen samaa mieltä. Komissio vaikuttaa aliarvioivan jäsenvaltioille direktiivistä koituvat kustannukset. Erityisesti pienissä jäsenvaltioissa, joissa rekisterin kattamia toimijoita on olettavasti vähäinen määrä, rekisteriin liittyvät kustannukset voivat olla merkittäviä. Kustannuksia tulee niin rekisterin perustamisesta ja ylläpitämisestä, viranomaiselle tulevista tehtävistä erityisesti rajat ylittävän intressivaikuttamisen suhteen kuin kieleen liittyvistä tehtävistä. Ehdotuksen mukaan rekisterin sisältämät tiedot olisi oltava vähintään yhdellä sen jäsenvaltion, johon rekisteröityminen on tehty, virallisella kielellä ja sellaisella unionin virallisella kielellä ”jota mahdollisimman moni kansalainen unionissa laajasti ymmärtää”. Tämä on luettava niin, että rekisteri tulisi olla suomen ja ruotsin lisäksi saatavilla myös ainakin englanniksi.

Lopuksi

Avoimuuden edistämiseksi suunniteltua sääntelyä on vaikea olla kannattamatta. Ehdotus, joka pyrkii lisäämään läpinäkyvyyttä kolmansien maiden intressivaikuttamisen osalta päätöksentekoon, on tarpeellinen ja sen tavoitteet kannatettavia. Parhaimmillaan ehdotuksen avulla voidaan vahvistaa eurooppalaisen demokratian toimintaa. Direktiivi kolmansien maiden intressivaikuttamisesta on myös linjassa kansainvälisen oikeuskehityksen kanssa.

Ehdotukseen liittyy useita yllä mainittuja ongelmia, jotka on otettava huomioon ja korjattava jatkovalmistelussa. Avoimuuslainsäädäntö ei saa vaarantaa eurooppalaisen demokratian rakenteita tai oikeusvaltiokehitystä. Lisäksi on huolehdittava siitä, ettei direktiivi heikennä kansalaisten perusoikeuksia, rajoita tieteen vapautta tai hidasta kansallisen avoimuusrekisterilain toimeenpanoa.

Helsingissä, 27.2.2024

Emilia Korkea-aho

Emilia Korkea-aho
Eurooppaoikeuden ja lainsäädäntötutkimuksen professori
Itä-Suomen yliopisto