Olli Mäenpää
1.2.2024

Lakivaliokunnalle

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 (U 3/2024 vp)

Sääntelyn tavoitteet

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa kolmansien maiden edunvalvontatoiminnan avoimuutta koskevia vaatimuksia, kun edunvalvonnan tavoitteena on vaikuttaa julkisiin päätöksentekoprosesseihin jäsenvaltioissa ja unionissa. Tällaisia päätöksentekoprosesseja ovat etenkin toimintapolitiikan ja lainsäädännön laatiminen ja muotoilu sekä niiden täytäntöönpano. Direktiivillä pyritään parantamaan sisämarkkinoiden toimintaa määrittelemällä samantasoinen avoimuus kaikkialla unionissa sääntelemällä erityisesti kolmannen maan yhteisön puolesta toteutettavaan edunvalvontaan liittyvää taloudellista toimintaa (1 art.).

Asetusehdotuksen tarkoituksena on tehdä direktiiviehdotuksen edellyttämät, lähinnä teknisluonteiset, muutokset sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmää määrittelevään asetukseen.

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään erityisesti suojelemaan eurooppalaista demokratiaa, avoimuutta, poliittista päätöksentekoa ja vaaleja peitellyltä ulkoiselta puuttumiselta. Useat jäsenvaltiot ovat jo säännelleet tällaista lobbaustoimintaa ja muuta intressivaikuttamista omilla lainsäädännöillään, joskin monen jäsenvaltion lainsäädäntö ei tunnista tällaiseen vaikuttamiseen liittyviä ongelmia. Direktiiviehdotuksen keskeisenä sisältönä on yhdenmukaistaa tällaista vaikuttamista koskevaa jäsenvaltioiden verraten hajanaista sääntelyä siltä osin kuin on kysymys kolmansien maiden toteuttamasta vaikuttamisesti. Ehdotetun sääntelyn tavoitteita voidaan pitää tärkeinä ja hyväksyttävinä.

Ehdotuksella pyritään sisämarkkinoiden toiminnan parantamisen lisäksi yleisemmin myös demokratian kestävyyden ja kansalaisten tiedonsaannin vahvistamiseen sekä hybridivaikuttamisen torjuntaan. Ehdotus turvaisi osaltaan SEU 2 artiklan mukaisia demokraattisia arvoja vahvistamalla jäsenvaltioiden ja EU:n instituutioiden avoimuuden, yleisen luotettavuuden, integriteetin ja lahjomattomuuden takeita.

Myös näitä tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä ja intressivaikuttamisen potentiaali huomioon ottaen varsin tärkeinä. Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota vastaavanlaisiin näkökohtiin mietinnössään avoimuusrekisterilain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (LaVM 28/2022 vp, s. 3).

Oikeusperusta sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen

Oikeusperusta

Direktiivi- ja asetusehdotuksen oikeusperustana olisi Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 114 artikla, jonka perusteella voidaan antaa säännöksiä sisämarkkinoiden toteuttamisesta ja toiminnasta jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseksi. Oikeusperustaa voidaan pitää lähtökohtaisesti asianmukaisena ja riittävänä ottaen myös huomioon valtioneuvoston kirjelmässä esitetyt tarkemmat perustelut ja varaukset.

Valtioneuvosto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei kolmansien maiden puolesta harjoitettavan intressivaikuttamisen läpinäkyvyyden lisääminen ole ensisijaisesti perinteinen sisämarkkinakysymys. Tämän vuoksi on aiheellista arvioida oikeusperustan riittävyyttä ehdotuksen täsmentyessä.

Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaate edellyttää, että direktiiviehdotuksen tavoitteita ei voida riittävällä tavalla saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla. Periaatteen noudattamisen kannalta voidaan pitää keskeisenä ja asianmukaisena arviota, jonka mukaan ilmiön monikansallisesta ja rajat ylittävästä luonteesta johtuen ainoastaan EU-toimilla voidaan estää sääntelyaukkojen syntyminen ja välttää siten sääntelyn kiertämistä. EU-toimilla voidaan myös varmistua kolmansien maiden intressivaikuttamisen tarkoituksenmukaisuudesta, avoimuus- ja rekisteröintivelvoitteiden suhteellisuudesta sekä perusoikeuksien kunnioittamisesta. Valtioneuvoston arvioon toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta voidaan yhtyä, kun myös otetaan huomioon, että pääpaino ehdotetussa sääntelyssä on huolellisuus- ja rekisteröintivaatimusten määrittelyssä sekä avoimuussääntelyn toimeenpanossa ja valvonnassa.

Toissijaisuusperiaatteen kannalta on kuitenkin merkitystä myös sillä, että perussopimuksen mukaan direktiivimuotoinen sääntely jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot direktiivin sisältämän sääntelyn toteuttamiseksi (SEUT 288 art.). Direktiiviehdotuksen 4 artikla kuitenkin kieltäisi edunvalvontatoimintaa koskevat tiukemmat tai sallivammat kansalliset säännöt kyseisen toiminnan erilaisen avoimuustason varmistamiseksi. Tämä vaatimus merkitsee käytännössä avoimuusvaatimusten täysharmonisointia ja rajoittaisi tältä osin jäsenvaltion liikkumavaraa varsin tiukasti

Jatkovalmistelussa voisi olla perusteltua arvioida, onko näin tiukka avoimuusvaatimuksen rajaus välttämätön etenkin, jos se estäisi tai rajoittaisi julkisuusperiaat-

teen toteuttamiseksi välttämättömiksi arvioituja kansallisia sääntelyjä. Täysharmonisointivaatimus ei myöskään saisi kaavamaisesti estää tai olennaisesti rajoittaa tukeutumista kansallisen avoimuusrekisterin toimintaan.

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että EU-lainsäädäntöön sisältyvät uudet velvoitteet eivät mene pidemmälle kuin niiden tavoitteiden saavuttamiseksi on tosiasiassa tarpeen. Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan suhteellisuusperiaatteen toteutuvan, mutta kiinnitetään perustellusti huomiota tarpeeseen arvioida jatkovalmistelussa sääntelyn mahdollisia vaikutukset etenkin sananvapauden, kokoontumisvapauden ja muiden perusoikeuksien toteutumiseen sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiin.

Sääntelyn soveltamisala

Edunvalvonta kolmannen maan puolesta

Direktiiviehdotuksen 3 artiklan mukaan sääntely kohdistuisi vain kolmannen maan puolesta tapahtuvaan edunvalvontaan ja tällaisen intressivaikuttamisen rekisteröintiin. Sääntelyn soveltamisalaan ei siten kuuluisi valtionsisäisten toimijoiden harjoittama vaikuttamistoiminta. Vaikka estettä näin rajoitetulle EU-tason sääntelylle ei varmaankaan ole, sääntelyn varsin painavat tavoitteet perustelisivat laaja-alaisempaa kohdentamista. Laaja-alaisempi sääntely voisi kattaa intressivaikuttamistoiminnan yleisemmin ja toimijaneutraalimmin. Samalla sääntely olisi paremmin kytkettävissä kansalliseen avoimuutta ja intressivaikuttamisen rekisteröintiä koskevaan sääntelyyn, joka on yleensä laaja-alaisempi mutta ei välttämättä koske ulkomaista vaikuttamista.

Tässä suhteessa on perusteltua yhtyä valtioneuvoston arvioon, jonka mukaan laajempi ja toimijaneutraalimpi soveltamisala voisi olla tasapainoisempi ratkaisu. Sillä voitaisiin myös hillitä mahdolliseen mainehaittaan liittyviä ongelmia sekä helpottaa ehdotuksen implementoimista osaksi kansallisia avoimuusrekisterisääntelyjä, edellyttäen että riittävä kansallinen liikkumavara mahdollistettaisiin. Sääntelyn soveltamisalan laajentamista olisi jatkovalmistelussa vielä paikallaan arvioida. Tällainen soveltamisalan laajentaminen tosin edellyttäisi uudelleenarviointia myös oikeusperustan ja toissijaisuusperiaatteen kannalta.

Edunvalvontaan liittyvä taloudellinen toiminta.

Direktiiviehdotuksen 1 artiklan mukaan sääntelyyn sisältyvien vaatimusten kohteena olisi vain edunvalvontaan liittyvä taloudellinen toiminta. Kirjaimellisesti sovellettuna tämä kohteen määrittely rajoittaisi olennaisesti ehdotetun avoimuussääntelyn soveltamista, kun otetaan huomioon, että edunvalvontatoiminta tapahtuu ensisijaisesti muilla tavoin kuin taloudellisena toimintana. Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 1 kohdassa intressivaikuttaminen määritellään selvästi laajemmin, ja direktiivin sisältämä sääntely ei muutenkaan rajoitu pelkästään taloudelliseen

toimintaan. Jatkovalmistelussa olisi ilmeisesti sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamiseksi aiheellista pyrkiä selventämään direktiiviehdotuksen 1 artiklan sisältämää sääntelykohteen määritelmää esimerkiksi niin, että direktiivin sääntelykohteena on yleisemmin edunvalvontaan liittyvä toiminta.

Perusoikeudet ja ihmisoikeudet

Valtioneuvoston kirjelmään sisältyy varsin monipuolinen ja seikkaperäinen arvio ehdotuksen perusoikeusvaikutuksista. Vaikka ehdotettu sääntely pääosin mukautuu voimassa oleviin perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin, valtioneuvoston kirjelmässä kiinnitetään hyvin perustein huomiota eräisiin perusoikeusnäkökohtiin, joihin tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää tarkempaa huomiota.

Jatkoneuvotteluissa tulee muun muassa huolehtia epäsuorien vaikuttamiskeinojen, kuten media- ja ruohonjuurikampanjoinnin sekä tutkimuksen ja opetuksen, osalta, että niihin mahdollisesti kohdistuvat perusrajoitukset rajoittuvat välttämättömään hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi. Sikäli kuin ehdotuksesta aiheutuisi rajoituksia julkisuusperiaatteeseen, ne tulee voida rajoittaa vain perustuslain mukaisesti välttämättömiin. Myös yksityiselämän ja henkilötietojen suojan turvaaminen tulee varmistaa.

Suhde voimassa olevaan lainsäädäntöön

Ehdotuksen saattaminen osaksi Suomen oikeutta edellyttäisi muutoksia etenkin voimassa olevaan avoimuusrekisterilakiin (2023), joka ei edellytä vieraan valtion edustajan rekisteröintiä. Mahdolliset muutostarpeet, joista tehdään selkoa kirjelmässä, ovat verraten maltilliset ja rajatut. Kirjelmässä tosin arvioidaan, että ehdotetun kaltaisen järjestelyn saattaminen osaksi kansallista järjestelmää saattaa joiltain osin muodostua haasteelliseksi. Aiheutuvat ongelmat voitaneen kuitenkin ratkaista melko rajatuin lakiteknisin säännösmuutoksin.

Rekisteritietojen julkistamisvelvollisuuteen tehtävä poikkeus voisi direktiiviehdotuksen 12 artiklan 3 kohdan mukaan perustua yhteisön perusteltuun pyyntöön. Tämä olisi Suomen oikeuden kannalta poikkeuksellinen sääntelyratkaisu, joten se edellyttäisi erityistä laintasoista luovutusrajoitusta.

Vaikutukset viranomaisorganisaatioon

Direktiiviehdotus edellyttää, että jäsenvaltiot perustavat ja ylläpitävät kansallisia rekistereitä edunvalvontatoiminnan avoimuuden varmistamiseksi ja nimeävät näistä rekistereistä vastaavat viranomaiset. Jäsenvaltioiden pitäisi lisäksi nimetä viranomaiset, joiden tehtävänä on valvoa direktiivissä säädettyjen velvoitteiden noudattamista ja osallistua tiedonvaihtoon muiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten ja komission kanssa.

Valtioneuvoston kirjelmässä pidetään tärkeänä, että ehdotus jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa rekisterien perustamisen ja valvontaviranomaisten määrittelyn suhteen. Kun otetaan huomioon, että Suomessa avoimuuden valvontaan kohdistuva

sääntely on hiljattain uudistettu, kansallisen liikkumavaran tulisi mahdollistaa tukeutuminen nykyiseen viranomaisorganisaatioon. Käytössä olevan avoimuusrekisterin hyödyntäminen ja nykyisiin avoimuuden valvontaviranomaisiin tukeutuminen pitäisi siten olla mahdollista. Tältä osin voitaneen luottaa komission arvioon, jonka mukaan Suomen olisi mahdollista implementoida ehdotuksen mukaiset vaatimukset nykyisiin sääntelykehyksiin ja järjestelmiin.

Viranomaisia koskevan sääntelyn selkeyteen on paikallaan kiinnittää huomiota myös valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisen toimivallanjaon kannalta. Tähän näkökulmaan liittyviä rajanvetoja on käsitelty yksityiskohtaisesti ja asianmukaisesti kirjelmän perusteluissa.

Seuraamukset

Direktiiviehdotuksen 22 artikla edellyttää jäsenvaltioiden säätävän seuraamuksista, joita asetettaisiin ehdotuksen mukaisten velvoitteiden laiminlyönnistä. Seuraamukset rajoittuisivat hallinnollisiin seuraamusmaksuihin, joiden enimmäismäärä yritysten osalta olisi yksi prosentti liikevaihdosta, muiden oikeushenkilöiden osalta yksi prosentti vuotuisesta talousarviosta ja luonnollisten henkilöiden osalta 1 000 euroa.

Seuraamusmaksua koskeva sääntely on ankaruudeltaan melko maltillista, ja sen määräämistä voisi edeltää varoituksen tai huomautuksen antaminen. Seuraamusmaksua koskeva päätöksenteko edellyttäisi joka tapauksessa tarkempaa kansallista lainsäädäntöä, jossa määritellään tarkemmin muun muassa seuraamusmaksun määräävä viranomainen ja seuraamusmaksun oikeasuhtaisuuden edellytykset.