Transparency International Suomen vastaus:

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

Transparency International Suomi ry (TI Suomi) on itsenäinen, poliittisesti riippumaton ja voittoa tavoittelematon yhdistys, jonka tarkoituksena on ehkäistä korruptiota ja edistää läpinäkyvyyttä, vastuullisuutta, eettisyyttä ja rehellisyyttä yhteiskunnan eri alueilla. Transparency International Suomi edistää toiminnallaan oikeusvaltion periaatteiden toteutumista. Transparency International Suomi on osa kansainvälistä Transparency Internationalin verkostoa.

Pidämme direktiiviehdotusta 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 sekä ehdotuksista laadittu muistio yleisellä tasolla tervetulleena toimenpiteenä (tästä eteenpäin “direktiivi” tai “direktiivi kolmansien maiden vaikuttamisyrityksistä”). Tästä huolimatta esityksessä on useassa osassa kehitettävissä suuntaan, joka turvaisi paremmin EU:n jäsenvaltioiden demokratian toimivuuden ja vahvistaa niiden resilienssiä ulkopuolista vaikuttamista vastaan.

1. Direktiiviesityksen yleiset kommentit

Direktiiviesityksen suurimmat puutteet liittyvät sen lähestymistapaan. Kolmansiin maihin kohdistuva jaottelu on harvoin täysin kattava, jonka johdosta lainsäädännön kiertämiseen saattaa jäädä useita porsaanreikiä. Tästä johtuen intressivaikuttamiseen liittyvät läpinäkyvyysvaatimukset on ulotettava myös EU:n sisäiseen vaikuttamiseen. Tällä pystyttäisiin läpinäkyvyyden turvaamisen lisäksi varmistamaan myös tasavertaiset vaikuttamismahdollisuudet tilanteissa, joissa edunvalvojien kotimaa ei ole täysin selvä.

Kansalaisyhteiskunta on myös esittänyt huolensa useaan otteeseen, että direktiivi saattaisi mahdollistaa poliittisesti motivoituneet hyökkäykset kansainvälisiä järjestöjä vastaan. Tämä on mahdollista etenkin valtioissa, joissa kansalaisyhteiskunnan tilaa on voimakkaasti kavennettu. Tältä osin ehdotuksen tulee taata myös itsenäiselle kansalaisyhteiskunnalle sopiva tila, jota vaikutusten arviointi ei ole ottanut täysin huomioon. Tältä osin EU:n perusoikeusasiakirjojen artikloja 7, 8 ja 12 noudatettava direktiivin toimeenpanemisessa, jojossa on otettava huomioon myös olemassaoleva oikeuskäytäntö (C-78/18 – Euroopan komissio v Hungary; C37/20, C-601/20). Myös riskeihin perustuvan lähestymistavan

hengessä kansainväliset järjestöt, joita rahoitetaan ulkomailta, tarvitsevat lisäsääntelyn rinnalle suojaa myös EU:n jäsenmaiden tarkoituksenmukaisilta yrityksiltä kaventaa kansalaisyhteiskunnan tilaa (kts. ODHIR:n raportti).

Hallinnolliset kustannukset ehdotuksessa eivät olisi merkittäviä yksittäisten organisaatioiden kohdalla, mikäli se toteutetaan tarkoituksenmukaisesti. Tässä on otettava huomioon direktiivin integrointi olemassaoleviin rekistereihin.

2. Direktiiviesityksen tekninen toteutus

Transparency Internationalin kansainväliset suositukset ovat painottaneet, että direktiivin on kyettävä tukemaan ja laajentamaan niin, ettei se heikennä olemassaolevia rekistereitä ja niiden läpinäkyvyysvaatimuksia. Tästä johtuen **rekisterin integrointi osaksi Suomen omaa avoimuusrekisterilainsäädäntöä** toisaalta vahvistaa myös rekisterin uskottavuutta tavanomaisena toimenpiteenä avoimuuden edistämiseksi, jolloin leimaantumisriski on vähäisempi. Tältä osalta valtioneuvoston kieli on linjassa TI Suomen näkemyksen kanssa. **Rekisterien tulisi tästä johtuen kattaa kaikki organisaatiot**, jotka harjoittavat Suomeen (tai kuhunkin jäsenmaahan) kohdistuvaa edunvalvontaa, riippumatta niiden laillisesta statuksesta.

Direktiivimuotoinen ehdotus tarkoittaa käytännössä minimistandardeja jäsenmaiden osalta, joten tältä osin direktiivin implementointi ja transpositio osana avoimuusrekisteriä on mahdollista. Tämän ei kuitenkaan tule johtaa avoimuusrekisterilain heikentämiseen, vaan se tulee nähdä etenkin rekisterin laajennuksena. Viitaten toimijoiden jaotteluun kolmansien maiden ja muihin vaikuttaviin toimijoihin, Suomen lainsäädännön kannalta direktiivin kunnianhimoinen toimeenpano, jossa raportointivastuu kolmansien maiden linkeistä ulotettaisiin myös sisäpoliittisiin toimijoihin, ratkaisisi mahdolliset ristiriidat avoimuusrekisterilain kanssa. Useimpien suomalaisten edunvalvojien luonteeseen ei kuulu rajoja ylittävää yhteistoimintaa, jonka johdosta avoimuusrekisterilain kehittäminen direktiivin vaatimusten mukaiseksi **ei aiheuttaisi myöskään hallinnollista lisätaakkaa**. Direktiivin toimeenpanemisen ja **avoimuusrekisterin laajentamisen tulisi ulottaa myös kotimaiseen poliittiseen rahoitukseen**. Vaikka valtaosa Suomen aktiivisimmista kansalaisyhteiskunnan vaikuttajista julkaisee myös kotimaisen rahoituksensa, äänekkäät toimijat, jotka salaavat rahoituksensa, murentavat edunvalvonnan uskottavuutta laajemmassa mittakaavassa.

Huomautamme, että kolmansien maiden vaikuttamistoiminta ei tapahdu pelkästään kansallisella tasolla, vaan **vaikuttaminen saattaa kohdistua myös alueellisiin tai jopa kunnallisiin toimijoihin**. Tältä osin on syytä tarkastella, miten avoimuusrekisterin kattavuutta voidaan jatkossa laajentaa hybridivaikuttamisen estämiseksi. Useat eri aiheet maakaupoista paikalliseen elinkeinoelämään ovat usein kansallisen läpinäkyvyyslainsäädännön ulottumattomissa, joka on yksi nykyisen lainsäädännön puutteista.

Määritelmien osalta direktiiviesityksen termit kaikelle kolmansien valtioiden vaikuttamisyrityksille ovat hyvin laveita. Tämä voi olla ongelmallista lainsäädännön täsmällisyyden kannalta, jonka johdosta määritelmät vaativat teknistä täsmennystä. Esimerkiksi Australian vastaava lainsäädäntö erittelee vaikuttamisen, jonka taustalla ovat kolmansien maiden hallitukset, hallituksiin liitetyt organisaatiot, kolmansien maiden muut poliittiset organisaatiot ja kolmansien maiden yksittäiset henkilöt. Tämä tai siitä johdettu kategorisointi voi auttaa täsmentämään määritelmiä ja tuomaan laillista selkeyttä, kuten myös

Australian lainsäädännön tarkempi määrittely **kolmansien maiden toimijoiden ja päättäjien kanssakäynnille**. Esityksen keskeisin porsaanreikä liittyy juuri intressien edustamisen tunnistamiseen. Kattava rekisterimalli, jossa myös asiakkuudet ja välilliset edunvalvontatoimet tunnistetaan, on välttämätön kolmansien maiden toiminnan tunnistamiseksi. Tältä osin avoimuusrekisterin mallin ulottaminen direktiiviehdotuksen piiriin tukisi sen toimeenpanoa.

Hallinnolliset sanktiot ovat välttämättömiä läpinäkyvyysvaatimusten uskottavuuden kannalta. Ilman sanktioita lainsäädännön vastainen vaikuttamistoiminta voi jatkua, eikä myöskään lainsäädäntö itsessään tue kansalaisten luottamusta avoimuuden edistämiseksi. Tältä osin TI Suomi ymmärtää valtioneuvoston huolen sanktioiden tulkintakäytännöistä, mutta pitää niitä ehdottoman tarpeellisina direktiivin tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Yksityisyydensuojan mahdolliset rajoittamiset vaikuttamistietojen julkistamiselle ovat useimmiten ohitettavissa julkisen intressin johdosta. 80% EU:n jäsenmaista käyttää erilaisia avoimuusrekistereitä ja niiden data vaihtelee voimakkaasti. Ehdotetun rekisteriluonnoksen datapisteet perustuvat useimmiten jo käytössä oleviin kansallisiin avoimuusrekistereihin, jonka johdosta yksityisyydensuojan mahdolliset ristiriidat ovat useasti ratkaistavissa ilman keskeisiä muutoksia dataan. Julkisesta intressistä johtuen myös tietojen julkinen saatavuus ja niiden linkittäminen olemassoleviin tietoihin (muut rekisterit) on ehdottoman tärkeää, jotta direktiivin tavoitteet toteutuvat.

Kokoontumisvapauden osalta TI Suomi ei näe direktiiviesityksen rajoittavan kokoontumisvapautta edunvalvontatoiminnassa. Valtioneuvoston kirjelmän esittämä tapaus, jossa tosiasiallisesti kokoontumisvapaus rajoittuisi vaikuttajan myöhäisen rekisteröinnin johdosta, voidaan ratkaista joustavilla rekisteröitymiskäytännöillä. Lähtökohtaisesti kaikki vaikuttamista raportoivat rekisterit perustuvat jälki-ilmoituksiin. **Tutkimuksen ja opetuksen vapauden** osalta TI Suomi katsoo, että direktiiviehdotus ei vaikuta vapauteen määritellä tutkimuskysymyksiä tai oikeuteen levittää tai julkaista tuloksia. TI Suomi kuitenkin huomauttaa, että osa kolmansien maiden toimijoista on käyttänyt myös akateemisia organisaatioita vaikuttamiseen, jonka johdosta välillisen vaikuttamisen tarkka määrittely on keskeistä minkä tahansa toimijan osalta, kuten myös **elinkeinovapauteen** liittyen (etenkin edunvalvontaa tekevien ammatinharjoittajien tai esimerkiksi viestintätoimistojen osalta).

TI Suomi huomauttaa, että **Valtiotalouden tarkastusvirastolle** on turvatta tarvittavat resurssit uusien tietojen keräämistä, käsittelyä, julkaisua ja auditointia varten.

Transparency International Suomi Ry:n puolesta

Ilkka Penttinen Fouto
Puheenjohtaja
Transparency International Suomi
ilkka.penttinen@transparency.fi