OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Sami Demirbas

Vastine
1.3.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Yleistä lausunnoista

Oikeusministeriön käytössä ovat olleet asiantuntijalausunnot seuraavilta tahoilta:

- Avoimuusrekisterin neuvottelukunta
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Emilia Korkea-aho
- professori Olli Mäenpää
- Suomen Asianajajaliitto
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Transparency International Suomi ry
- valtiontalouden tarkastusvirasto

Oikeusministeriö on myös ollut läsnä suullisissa kuulemisissa lakivaliokunnan kokouksissa.

Oikeusministeriö katsoo, ettei asiantuntijakuulemisessa ole tähän mennessä esitetty sellaisia olennaisia seikkoja, jotka vaatisivat U-kirjelmässä esitetyn valtioneuvoston kannan muuttamista tai täydentämistä. Oikeusministeriön katsoo, että U-kirjelmässä on käsitelty laajasti asiantuntijalausunnoissa esitettyjä huomioita. Oikeusministeriö myös muistuttaa, että neuvosto tekee asiassa päätöksen määräenemmistöllä, jolloin Suomen vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta on tärkeää, että kanta on mahdollisimman tasapainoinen ja huomioi erilaiset kehityssuunnat. Oikeusministeriö haluaa kuitenkin vielä selventää joitain asiantuntijakuulemisissa esille nostettuja asioita.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeusperusta

Useampi kuultu asiantuntija kiinnitti huomioita oikeusperustan asianmukaisuuteen ja piti valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että oikeusperustan riittävyyteen kiinnitetään huomioita neuvotteluiden aikana.

Oikeusministeriö korostaa, että oikeusperustan asianmukaisuuteen ja riittävyyteen on tärkeää kiinnittää huomioita läpi valmistelun. Oikeusministeriö kuitenkin muistuttaa, että sisämarkkinasääntelyn ei tarvitse kohdistua koko markkinaan, vaan voi kohdistua myös johonkin sen osaan. Näin ollen direktiiviehdotuksen kohdistuminen vain kolmansien maiden puolesta tehtävään intressivaikuttamiseen ei sinällään estä SEUT 114 käyttöä oikeusperustana, vaikka perusteet rajaamiselle olisivatkin sisämarkkinaperusteita laajemmat, kuten tässä direktiiviehdotuksessa, jolla pyritään turvaamaan myös demokraattisia arvoja. Olennaista SEUT 114 käytön osalta on, että kohteeksi valitun sisämarkkinan osan tai alueen toteutumista ja toimintaa parannetaan.

Soveltamisalan laajentaminen

Useampi kuultu asiantuntija kiinnitti huomioita soveltamisalan laajentamiseen. Oikeusministeriö haluaa huomauttaa, että joissain esitetyissä asiantuntijahuomioissa vaikutti sekoittuvan kaksi eri asiaa:

1. Direktiiviehdotuksen artiklan 3 mukaisen soveltamisalan laajentaminen kaikkiin intressivaikuttamista tekeviin toimijoihin (ei siis vain kolmansien maiden puolesta toimiviin tahoihin).
2. Kansallisen avoimuusrekisterilain (430/2023) 2 §:n 1 momentin (määritelmä vaikuttamistoiminnan kohteista) laajennus, jossa vaikuttamistoiminnan kohteiksi määriteltäisiin kansallisen avoimuusrekisterin kontekstissa eduskuntaa ja ministeriöitä laajemmin julkishallintoa.

Kuten U-kirjelmässä on tuotu esille (s. 4-5 ja 18), direktiiviehdotus jättää päättäjien ja virkamiesten yhteydenpitoon liittyvän sääntelyn kansalliseen harkintavaltaan. Näin ollen direktiiviehdotuksen täysharmonisointi ei koskisi kansallisen avoimuusrekisterin yhteydenpitoon liittyviä läpinäkyvyysvelvoitteita (ns. toimintaan keskittyviä läpinäkyvyysvelvoitteita), eikä siten ulottaisi niitä eduskuntaa ja ministeriöitä laajemmalle. Oikeusministeriö muistuttaa, että hallitusohjelman mukaisesti kansallisen avoimuusrekisterilain arviointi tullaan tekemään hallituskauden loppupuolella. Tässä yhteydessä on tarkoitus käsitellä myös kansallisen avoimuusrekisterilain soveltamisalakysymystä (edellä kohta 2), josta eduskunta antoi ponnen avoimuusrekisterilakia hyväksyttäessä. Direktiiviehdotuksen neuvotteluprosessia ei kuitenkaan ole syytä sekoittaa tässä vaiheessa avoimuusrekisterin arviointiprosessin kanssa.

Direktiiviehdotuksen soveltamisalan laajentamiskysymys liittyisi käytännössä siihen, että kaikki intressivaikuttamista harjoittavat toimijat joutuisivat jatkossa rekisteröimään ja kuvaamaan toimintaansa yleisellä tasolla (ns. EU:n avoimuusrekisteriä muistuttava toimijarekisteri). Valtioneuvoston kannassakin on korostettu, että laajempi ja toimijaneutraalimpi soveltamisala voisi olla joiltain osin tasapainoisempi ratkaisu, mutta samalla se edellyttäisi laajempaa kansallista liikkumavaraa, tarkempaa arviointia erilaisista muista ehdotukseen liittyvistä muutostarpeista ja jäsenvaltioidelle tulevista kustannuksista sekä etenkin pienille ja keskisuurille toimijoille kohdistuvan hallinnollisen taakan hillitsemistä. Oikeusministeriö vielä korostaa, että tällainen muutos edellyttäisi merkittävää valmistelutyötä ja suuria muutoksia direktiiviehdotukseen. Käytännössä valtioneuvoston kanta varmistaisi kuitenkin sen, että tilanteessa, jossa neuvottelut etenisivät kyseiseen suuntaan, Suomen olisi mahdollista vaikuttaa neuvotteluiden lopputulokseen.

Edunvalvontaan liittyvä taloudellinen toiminta

Professori Mäenpää kiinnitti huomiota 1 artiklan muotoiluun, jonka mukaan direktiivi vahvistaisi yhdenmukaiset vaatimukset vain edunvalvontaan liittyvän taloudellisen toiminnan osalta. Asiantuntija kiinnitti kuitenkin huomioita siihen, että 2 artiklan 1 kohdassa intressivaikuttamisen käsite on määritelty selvästi laajemmin ja että direktiivin sisältämä sääntely ei rajoitu pelkästään taloudelliseen toimintaan. Oikeusministeriö yhtyy asiantuntijan näkemykseen siitä, että 1 artiklan muotoilu ei onnistu kuvaamaan sääntelyn kohdetta ja tarkoitusta kovinkaan ymmärrettävästi.

Oikeusministeriö kuitenkin huomauttaa, että 2 artiklan 1 kohdan määritelmän ja 3 artiklan soveltamisalan sekä näihin liittyvien perusteluiden perusteella, on sinällään selvää, että sääntely kohdistuu toimintaan, jonka perusteena on jonkinlaisen taloudellisen hyödyn tai vastaavan saaminen kolmansien maiden puolesta tehtävästä intressivaikuttamisesta. Käytännössä, kun komissio puhuu artiklassa 1 ”edunvalvontaan liittyvästä taloudellisesta toiminnasta”, se vaikuttaisi viittaavan kaikkeen sellaiseen kolmansien maiden puolesta tehtävään intressivaikuttamiseen, johon kytkeytyy jonkinlainen taloudellisen hyödyn antaminen ja vastaanottaminen.

Oikeudellisen neuvonnan rajaus

Suomen Asianajajaliitto kiinnitti huomioita siihen, että direktiiviehdotuksesta olisi rajattu kaikki asianajosalaisuuteen liittyvä neuvonta soveltamisalan ulkopuolelle. Lausunnossa vaikutetaan kuitenkin tulkittavan oikeudellisen neuvonnan käsite laajemmin kuin mitä se on direktiivissä määritelty. Direktiiviehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan kohdat i-iii rajaavat soveltamisalan ulkopuolelle käytännössä sellaisen oikeudellisen neuvonnan, jossa ei ole kysymys intressivaikuttamisesta, vaan neuvonnasta, jolla varmistetaan toimijan toiminnan lainmukaisuus tai edustetaan toimijaa sovittelu- tai välitysmenettelyssä tai oikeudenkäynnissä. Näin ollen tietyissä tapauksissa kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamisen osalta rekisteröintivelvollisuus koskisi myös asianajajia, luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia ja julkisia oikeusavustajia.

Oikeusministeriön arvioin mukaan ratkaisu on käytännössä samansuuntainen kuin kansallisessa avoimuusrekisterissä, jossa avoimuusrekisterilain 3 §:n 3 momentin mukaan ”[a]sianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulee kuitenkin tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus ja ilmoittaa salassapitovelvollisuuden estämättä 8 §:n 3 momentissa tarkoitetut tiedot, jos nämä harjoittavat asiakkaan puolesta sellaista vaikuttamistoimintaa tai antavat asiakkaalleen sellaista vaikuttamistoiminnan neuvontaa, jossa ei ole kyse asiakkaan oikeudellisen aseman määrittelystä, asiakkaan avustamisesta hallintoasiassa, oikeussäännöksen soveltamista koskevasta neuvonnasta tai muusta asiakkaan toimintaan liittyvästä oikeudellisesta neuvonnasta”. Näin ollen direktiiviehdotuksesta ei myöskään vaikuttaisi syntyvän asiantuntijalausunnossa esitettyä muutospainetta kansallisen avoimuusrekisterilain 3 §:n 3 momentin osalta.

Yhteydenpidon kohteena olevien päättäjien ja virkamiesten tietojen tuominen rekisteriin

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa kiinnitetään huomioita siihen, että liitteen I mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että niiden kansalliseen rekisteriin rekisteröityvien yhteisöjen on toimitettava tiedot virkamiehistä, joihin on otettu yhteyttä. Asiaa on käsitelty U-kirjelmässä (s. 4-6 ja 18) lähinnä olemassa olevien kansallisten säännösten näkökulmasta, sillä käytännössä jäsenvaltiot voisivat sisällyttää ehdotuksen mukaiseen rekisteriin kansallisen lainsäädännön mukaisia julkishallinnon toimijoiden yhteydenpitoon liittyviä tietoja. Esimerkiksi Suomessa tämä tarkoittaisi avoimuusrekisterin sisältämiä eduskunnan ja ministeriöiden yhteydenpitoon liittyviä tietoja.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan mahdollisuus säätää kansallisesti asiasta liittyy ennen kaikkea siihen, että komissio pyrkii mahdollistamaan direktiiviehdotuksen implementoinnin osaksi kansallisia

avoimuusrekistereitä. Oikeusministeriö korostaa, että valtioneuvosto on pitänyt kannassaan tärkeänä, ”että julkishallinnon toimijoiden yhteydenpitoon liittyvien läpinäkyvyysvelvoitteiden osalta säilytettäisiin tarpeellisilta osin mahdollisimman laaja kansallinen liikkumavara”. Mahdollisuus säätää yhteydenpidon kohteena olevien päättäjien ja virkamiesten tietojen tuomisesta rekisteriin on osa tätä tarpeellista liikkumavaraa.