

Asia: VN/4118/2019

Lausuntopyyntö parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kannatatteko avoimuusrekisterin perustamista Suomeen?

Kyllä

Mikä esillä olevista kolmesta avoimuusrekisterin soveltamisalavaihtoehdosta tulisi valita (eli mihin tahoihin kohdistuvaa lobbausta ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea)?

Eduskunta ja ministeriöt

Yleiset huomiot esityksestä

Lausunto parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilaiksi

VN/4118/2019

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry (EK) kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta. Lausuntonaan EK esittää seuraavaa.

1. Yleistä

Vaikuttamistoiminta eli lobbaus tarkoittaa vaikuttamista julkiseen päätöksentekoon, valmisteluun tai toimeenpanoon joko suoraan tai välillisesti. Vaikuttamistoiminta mahdollistaa sektoreiden välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon. Siksi se on tärkeä osa yhteiskunnallista päätöksentekoa, joka kohdistuu lakien säätämiseen tai budjettipäätösten valmisteluun. Poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen on osa normaalia ja avointa demokraattisesti toimivaa järjestelmää. Vaikuttamistoiminnan tarkoituksena on varmistaa poliittisten päättäjien ja viranomaisten tiedonsaanti mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta poliittinen päätöksenteko palvelisi eri intressitahoja mahdollisimman

hyvin. Ilman vaikuttamistoimintaa ei tapahtuisi tiedonvaihtoa viranomaisen, kansalaisten ja liiketoiminnanharjoittajien välillä. Tämä tiedonvaihto vaikuttamistoiminnan kautta mahdollistaa sen, että yhteiskunnan oikeudellinen raami toimii oikein ja käyttäjien kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Yhteistyö viranomaisten ja muiden yhteiskunnan sidosryhmien välillä on positiivinen ja välttämätön asia. Vaikuttamistoiminnan tulee olla avointa ja avoimuusrekisteri tukee tätä avoimuutta.

EK kannattaa avoimuusrekisterin perustamista ja pitää vaikuttamisen avoimuutta tärkeänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Lakia säätäessä lähtökohdaksi tulee EK:n näkemyksen mukaan ottaa, ettei se vaikeuta poliittisten päättäjien ja intressitahojen vuoropuhelua, joka on jo vakiintunut käytäntö suomalaisessa päätöksenteossa. Nyt esitetyssä mietinnössä on tiettyjä ongelmia ja tässä lausunnossa on nostettu esille näitä ongelmia, jotka EK:n näkemyksen mukaan tulisi huomioida valmistelutyössä.

EK kannattaa neuvottelukunnan perustamista ja ilmaisee halukkuutensa olla neuvottelukunnan jäsen. Neuvottelukunnan toimivuuden kannalta on aivan keskeistä, että siihen valitaan riittävä edustus vaikuttamistoimintaa harjoittavista edunvalvontajärjestöistä. Neuvottelukunnan ja avoimuusrekisterin yhteistyö on välttämätöntä menestyksekkään lopputuloksen ja käytäntöjen aikaansaamiseksi. EK huomauttaa, että valmistelevalle työryhmälle kokoonpano oli tältä osin puutteellinen verrattuna siihen, että soveltamisalan piiriin kuuluvat tahot ovat yleensä mukana valmistelussa.

EK näkee kannattavana, että avoimuusrekisterin käytössä korostuvat neuvonta ja neuvottelu eikä kannata äärimmäisiä tai järeitä kurinpidollisia keinoja. Neuvottelukunnan rooli epäasiallisen vaikuttamisen torjunnassa ja neuvoa-antavana elimenä on ensiarvoisen tärkeä, kun käydään vuoropuhelua vaikuttamisesta ja sen käytännöistä. Neuvottelukunnan avulla viranomaisilla ja muilla intressitahoilla on aito mahdollisuus vaihtaa ja saada tietoa, jota heillä ei muuten olisi käytettävissä sekä luoda yhdessä sopivat käytännöt rekisterin käyttöönottoa varten.

EK kannattaa, että valvovaksi viranomaiseksi asetetaan ehdotettu Valtiontalouden tarkastusvirasto.

2. Soveltamisala

EK:n näkemyksen mukaan soveltamisalarajauksen tulee olla yksiselitteinen. EK kannattaa, että lain soveltamisalaksi tulee eduskunta ja ministeriöt. Kun kyseessä on täysin uutta sääntelyä, olisi suotavaa lähteä maltillisesti liikkeelle ja rajata soveltamisala vaikuttamiseen lakien ja budjettipäätösten valmisteluun eduskunnassa ja ministeriöissä. Mietinnössä on useaan otteeseen todettu, että tutkimusten ja kuulemisten valossa vaikuttamistoimintaa eduskuntaan ja ministeriöihin pidetään olennaisimpana.

Mietinnössä on viitattu erinäisiin valmistelunaikana tehtyihin tutkimuksiin vaikuttamistoiminnan nykytilasta Suomessa (Lobbauksen nykytila Suomessa 2020, Kyselytutkimus lobbauksen yleisyydestä järjestö- ja yritys kentällä 2021, Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6.) . Tutkimuksissa, joihin myös lain vaikutusten arviointi perustuu, on todettu, että vaikuttamistoimintaa harjoittavat pieni joukko suuria järjestöjä, joiden päätoimi on vaikuttamistoiminta ja vaikuttamistoiminta kohdistuu ministereihin, kansanedustajiin sekä näiden avustajiin. Valmistelussa hyödynnetyt tutkimustulokset tukevat sitä, että soveltamisala kattaisi ainoastaan eduskunnan ja ministeriöt.

Kyseessä on uusi sääntely, jolloin lähtökohtaisesti sääntelyyn tulisi jättää tilaa tulevaisuuden seurantaan perustuville mahdollisille muutostarpeille. Asiassa olisi tarkoituksenmukaista huomioida jo nyt mahdollinen tulevaisuudessa tapahtuva Euroopan Unionin tasolta tuleva harmonisointi esimerkiksi direktiivin muodossa. Harmonisointi on kivuttomampaa toteuttaa sääntelyyn, joka on selkeä ja kapea rajainen, kun direktiivi implementoitaisiin jo voimassa olevaan kansalliseen sääntelyyn jälkikäteen.

Tärkeintä on, että avoimuusrekisteri tarjoaa olennaista tietoa ylipäätään poliittiseen päätöksentekoon liittyvästä vaikuttamistoiminnasta ja on harmoninen kokonaisuus soveltumisalaltaan.

Laajassa soveltamisalassa olisi enemmän haasteita kuin hyötyjä. Mikäli soveltamisala olisi laajempi, tultaisiin helposti tilanteeseen, jossa osa valtion virastoista tai liikelaitoksista toimii itse sekä vaikuttajana että vaikuttamisen kohteena: Lainsoveltamisalan piiriin eivät mietinnön s. 81 perusteella kuulu valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset, yksityiset julkisoikeudelliset laitokset, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja sen yhteydessä olevaan Ihmisoikeuskeskus, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos (Ulkopoliittinen instituutti), valtion liikelaitokset sekä lakisääteisiä tehtäviä hoitavat muut julkisyhteisöt tai toimijat niiden tehtävien hoidon osalta. Mikäli tehtävää hoitaa muu kuin yllä mainittu toimija, niin lakisääteisen tehtävän ulkopuolelle jäävä toiminta olisi kuitenkin lain soveltumisalan piirissä. Sekaannusta aiheuttaa se, kun toisaalta soveltamisalaa ei uloteta tiettyihin vaikuttamistoimintaa harjoittaviin toimijoihin, mutta kuitenkin laajimmassa soveltamisalavaihtoehdossa vaikuttamistoiminnan kohteiden osalta jouduttaisiin jatkuvasti tilanteisiin, joissa jouduttaisiin käyttämään tilannekohtaista harkintaa sen suhteen, mikä on vaikuttamistoimintaa. Kunnat, kuntayhtymät ja tulevaisuudessa mahdollisesti myös hyvinvointialueet harjoittavat merkittävässä määrin vaikuttamistoimintaa, ja niiden saaminen rekisterin piiriin olisi perusteltua, mikäli rekisterin soveltumisalaksi tulisi laajin mahdollinen ehdotettu soveltamisala. EK kannattaa, että lainsäädäntö on harmoninen kokonaisuus ja ensi vaiheessa liikkeelle lähdetään maltillisesti sekä vaikuttamistoiminnan kohteiden, eduskunta ja ministeriöt, että vaikuttamistoimintaa harjoittavien osalta, minkä vuoksi mietinnössä s. 81 lueteltu joukko viranomaisia ei kuuluisi lainsoveltamisalaan. Kun avoimuusrekisterin käytöstä on kertynyt käytännön kokemusta, EK ehdottaa, että soveltamisalaan palattaisiin ensi tilassa ja tarkasteltaisiin sekä vaikuttamistoiminnan kohdetta että vaikuttamistoimintaa harjoittavia tahoja ja niiden mahdollisia muutostarpeita.

EK pitää ongelmallisena edellä kuvattua jatkuvaa soveltamisalan käytännönpuunnintaa, jos soveltamisala laajennetaan eikä laki toteuta sen tavoitteita tuoda julki vaikuttamistoimintaa, joka kohdistuu ylimpään poliittiseen päätöksentekoon, lain tai budjettipäätösten valmisteluun. Lisäksi vaarana on eri intressitahojen välisen vuoropuhelun kuihtuminen, jos liian laajoja tai yksityiskohtaisia tietoja tulisi rekisteröitäväksi. EK pitää tätä huonoimpana mahdollisena skenaariona, kun päätöksenteko tässä yhteiskunnassa perustuu tietotaidon monipuoliseen vaihdantaan ennakolta eri sektoreiden välillä. EK ei kannata, että tämä resurssi viedään pois poliittisilta päätöksentekijöiltä.

Eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuva vaikuttamistoiminnan sääntely on looginen ja tarkoituksenmukainen soveltamisala. Suhteellisuusperiaate ja lain tavoitteet huomioiden avoimuusrekisterin ulottaminen eduskuntaan ja ministeriöihin saa aikaan tarvittavan vaikutuksen, jolloin soveltamisalan ei tarvitse olla laajempi. Erinäisiä laajennuksia on mahdollisuus harkita myöhemmin seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä.

Soveltamisen osalta on annettu erinäisiä esimerkkiluetteloita kohdassa 7. Säännöskohtaiset perustelut. EK kiinnittää huomiota siihen, tulisiko luetteloituna olla kaikki esimerkkityypit, jotka toimisivat rinnastettavana esimerkkinä erinäisissä tilanteissa. Mietinnöstä ei tällä hetkellä selviä, millä perusteilla luetteloita on laadittu ja esimerkkitapaukset sinne valittu. Jos valitulla toimintatavalla on tarkoitus vähentää tulkinnanvaraa lainsoveltamisessa, niin esimerkkiluetteloita olisi hyvä täsmentää ja olla tarkkarajaisempia. Mikäli tarkoituksena on kuitenkin käyttää lopulta tapauskohtaista harkintaa soveltamisalasta, ehdottaa EK, että luetteloiden tarkoituksenmukaisuutta harkittaisiin uudelleen.

Esityksen mukaan soveltamisalan ulkopuolelle ovat jäämässä tuomioistuimet sekä oikeuskanslerinvirasto. Tuomioistuinten rajaamista soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltu tuomiovallan käytöllä. EK ehdottaa, että itsenäistä ratkaisuvallaa käyttävät lautakuntamuotoiset muutoksenhakuelimet, joiden päätöksistä valitetaan tuomioistuimeen, jätettäisiin soveltamisalan ulkopuolelle.

3. Neuvonnan ja ohjeistuksen tarkoituksenmukaisuudesta ja raportointitarkkuudesta

EK korostaa ennakoivan neuvonnan ja ohjeistuksen tärkeyttä ilmoitusvelvollisille. Mietinnössä esitysluonnoksen 7 §:n 6 momentin mukaan tarkastusvirasto antaa tarkentavaa ohjeistusta avoimuusrekisterin toiminnasta. Ohjeistuksen tarkoituksena on taata, että ilmoitusvelvolliset saavat riittävästi tietoa velvollisuuksistaan. Lisäksi tarkastusvirasto antaa tarkempia ohjeistuksia siitä, miten ilmoitetaan taloudellisia tietoja sopivassa suuruusluokassa. Käytännönläheinen ohjeistuksen rekisterinkäytöstä ja toimintailmoituksen tekemisestä tulee olla saatavilla hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa. Ennakoiva ohjeistus avoimuusrekisterin käyttöä varten edistää tavoitetta, jossa ilmoitusvelvolliset raportoivat alusta alkaen samaa sisältöä, mikä johtaa datan vertailtavuuteen.

Valvojan viranomaisen tulee varmistua siitä, että se on pääasiallinen neuvoa-antava elin ja että yhdessä lainsanamuodon kanssa ilmoitusvelvolliselle selviää yksiselitteisesti se, kuuluuko sen toiminta rekisteröinnin piiriin vaiko ei. EK pitää tärkeänä lähtökohtana raportoitavien resurssien osalta sitä, että raportointi perustuu arvioon. Resurssien osalta esitysluonnoksen lähtökohdan mukaan valvontaviranomaisen ohjeistuksessa tulisi ilmetä yksiselitteisesti se, mistä resursseista tulee raportoida arvio tiedot. Ilmoitusvelvollisten tulisi raportoida vain yhteiskuntasuhdetyön yhteydenpitoon liittyviä resurssejaan. Vaikuttamistoimintaan käytettyjä resursseja on erittäin haastavaa perustaa muuhun kuin arvioon, jos pääasiallinen liiketoiminta on jotakin muuta kuin vaikuttamistoimintaa. Samoin arvion merkitys korostuu erityisen pitkäjänteisessä vaikuttamistyössä; esimerkiksi tilanne, jossa työntekijä käyttää vain murto-osan työajastaan vaikuttamiseen, mutta usean vuoden ajan. Hallinnollinen taakka tulisi tässä yrittäjäryhmälle kohtuuttomaksi.

4. Määritelmistä

Tällä hetkellä lain sisältö on tulkinnan varainen. EK ehdottaa, että lain sisältämiä määritelmiä tarkennettaisiin. EK:n näkemyksen mukaan määritelmien tulisi olla laadittu selkeästi ja tarkkarajaisesti, jotta lain tarkoituksesta ei ole tulkintavaraa. Lainvalmisteluaineistossa tulisi ainakin määritellä pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen vaikuttaminen, raportointitapa, hanke, aihe, tapa, ajankohta, kohde, vaikuttamistoiminta, ammattimainen neuvonta, ilmoituksen antotavat ja ilmoituksen sisältö, resurssit, päätöksenteko ja ilmeinen virhe sekä ilmeinen puute.

Päätöksenteon osalta EK ehdottaa, että vain asiat, joilla on laaja-alaisempia vaikutuksia, olisivat rekisteröitäviä. Rekisteröitävä asia tulisi olla yksilöitävissä hankkeeksi, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan tulevaisuudessa nimenomaisesti lainsäädäntöön tai budjettivallankäyttöön. Toiseksi rekisteröitäviksi tulisivat sellaiset hankkeet, joista on jo virallinen päätös tai valmisteluprosessi vireillä viranomaisessa. Tämä tukisi myös valmistelun lähtökohtaa pitkäjänteisestä ja suunnitelmallisesta vaikuttamisesta. Lisäksi se mahdollistaisi kerättävän tiedon yhdistämisen esimerkiksi viranomaisen ylläpitämään hankerekisteriin rekisteröitävistä hankkeista.

Mikäli lain soveltamisala on laajempi kuin EK:n kannattama eduskunta ja ministeriöt, ehdottaa EK, että "laajakantoinen ja merkittävä intressi" kriteeriä käytettäisiin kriteerinä siitä, millaista viranomaisten kanssa käytyä keskustelua tulee raportoida. Laajakantoiseksi ja merkittäväksi valtionaloudelliseksi tai yhteiskunnalliseksi intressiksi katsotaan vaikuttaminen suoraan tiettyyn valmisteilla olevaan sääntely-, budjetti- tai politiikkatoimen sisältöön tai erityisen merkittävään hankintapäätökseen.

5. Hallinnollinen taakka

Esityksessä vaikuttamistoimintaa harjoittavien osalta työmäärä ja taakka, jonka raportointi aiheuttaa, ovat vielä epäselviä, kun tiedossa ei ole millaisin käytännönjärjestelyin raportointi toteutetaan.

EK:n näkemyksen mukaan hallinnollista taakkaa tulee luoda mahdollisimman vähän vaikuttamistoimintaa harjoittaville eli ilmoitusvelvollisille. Lähtökohtana tulee huomioida toimintailmoituksen käytännön toiminnassa datan viennin vaivattomuus ja rajapintojen rakenteelliset ratkaisut. EK ehdottaa, että neuvottelukunta tekisi yhteistyötä valvovan viranomaisen kanssa käytännön ratkaisujen osalta rekisterin testaus- ja käyttöönottovaiheissa. Hallinnollisena taakkana tulee huomioida myös avoimuusrekisterin tekninen toteutus, kuinka raportoitavat tiedot saadaan vietyä mahdollisimman yksinkertaisesti rajapintoja hyödyntäen avoimuusrekisteriin.

EK:n näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että avoimuusrekisteriin raportoitaisiin aiheet ja vaikuttamisen kohteet kootusti organisaatiotasolla. Aiheen raportointi voisi tapahtua kategorisoimalla avoimuusrekisteriin valmiiksi vaikuttamistoiminnan aihealueet ja ilmoitusvelvollinen voisi tarkentaa valittua kategoriaa esimerkiksi hankkeen tiedoilla. Aiheliitännäinen raportointi mahdollistaisi vireillä olevien hankkeiden osalta yhdistämisen viralliseen vaikuttamistoimintaan esimerkiksi hankerekisterin kautta viranomaisen toimesta. Tällä tavalla avoimuusrekisteri palvelee parhaiten kaikkia sen sidosryhmiä, kun tiedot eri lähteistä ovat yhdistettävissä. Täten raportoinnin tasoksi tulisi hankkeen aihe, esimerkiksi politiikan ala ja tarkennuksena lainvalmisteluhankkeen nimi, vaikuttamisen kohteet ja organisaation nimi, joka on vaikuttanut. Vaikuttamisen kohteiden osalta EK pitää hyvänä mietinnön s. 72-73 esitettyä, että ministerit, ministereiden erityisavustajat, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit, eduskunnan pää- ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kanslia- ja osastopäälliköt ja kansanedustajat raportoitaisiin henkilötasolla, kansanedustajien avustajat ja eduskuntaryhmien henkilöstö sekä ministeriön muut virkamiehet osasto-, yksikkö- tai eduskuntaryhmätasolla. Mikäli soveltamisala kattaisi muita kuin edellä mainittuja viranomaisia, EK ehdottaa, että raportointi tapahtuisi osasto- tai yksikkötasolla ja, että kategoria "muut viranomaiset/virkamiehet" ei kuuluisi raportoinnin piiriin, sillä kyseessä on ryhmä, jota ei voida täsmällisesti määrittää.

EK ehdottaa myös, että kaksi kertaa vuodessa tapahtuva raportointi tapahtuisi elokuussa ja helmikuussa. Sykli palvelisi paremmin sekä virastojen, eduskunnan että yritysmaailman toimintasykliä.

6. Asiakkaan puolesta tehtävä vaikuttaminen

EK pitää hyvänä esityksen lähtökohtaa, jossa kaikki vaikuttamistoiminta, joka on suunnitelmallista ja pitkäjänteistä kuuluu avoimuusrekisterin piiriin. Vaikuttamistoimintaa harjoittavia toimijoita, kuten

edunvalvontajärjestöjä ja vaikuttajaviestintätoimistoja, on kohdeltava tässä suhteessa samalla tavalla.

Avoimuusrekisterin käyttöönotto ei saa kuitenkaan vaarantaa tai vahingoittaa elinkeinoharjoittajien välisiä liikesuhteita.

EK:n näkemyksen mukaan esityksessä tulisi tuoda selkeämmin esille avoimuusrekisterin suhde vaikuttamistoimintaa ja liiketoimintaa harjoittavan yhtiön (palveluntarjoaja) liikesalaisuuksiin ja asiakkaan asemaan. Sopimussuhteessa palveluntarjoajaa voi sitoa salassapitovelvollisuus, josta seuraa velvollisuus säilyttää salassa asiakkaan liikesalaisuuksiksi luokiteltava tai muu salassa pidettävä tieto. Kyseessä on palveluntarjoajan ja asiakkaan välinen ammatillinen luottamuksensuoja. Lainvalmistelussa on otettava huomioon, ettei tämä palveluntarjoajan ja asiakkaan välinen luottamussuhde vaarannu sen vuoksi, että palveluntarjoajalla olisi velvollisuus rekisteröidä ja ilmoittaa toimintaansa avoimuusrekisteriin. Esimerkiksi asiakas on voinut ostaa vaikuttajaviestintätoimistolta tai muulta konsultilta myös palveluita, jotka eivät liity suunnitelmalliseen ja pitkäjänteiseen vaikuttamistoimintaan, mutta joiden julkitulolla voisi olla vaikutusta muiden markkinakäyttäytymiseen.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

LAATI

Anmari Brink Pacius

Asiantuntija

Brink Pacius Anmari
Elinkeinoelämän keskusliitto, EK