

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi (HE 98/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Sami Demirbas, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Anu Laitinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Jonna Carlson, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- asiantuntija Johanna Linna, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Tuomo Yli-Huttula, Finanssiala ry
- toiminnanjohtaja Sonja Finér, Finnwatch ry
- toiminnanjohtaja Timo Lappalainen, Suomalaiset kehitysjärjestöt - Finnish Development NGOs Fingo ry
- asiantuntija Salla Nazarenko, Suomen Journalistiliitto ry
- professori Emilia Korkea-aho

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- Suomen Yrittäjät ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Säätelyn tausta ja lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi avoimuusrekisterilaki. Esityksen tavoitteena on eduskunnan ja ministeriöiden valmisteluun ja päätöksentekoon kohdistuvan vaikuttamisen läpinäkyvyyden lisääminen ja sitä kautta kansalaisten luottamuksen vahvistaminen ja hyvien edunvalvontakäytäntöjen edistäminen. Ehdotuksella pyritään parantamaan kansalaisten tiedonsaantia eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta lobbauksesta, joka nykyisin jää usein julkisuuslain ulot-

Valiokunnan lausunto TaVL 46/2022 vp

tumattomiin. Ehdotus on yksi hallitusohjelmaan sisältyvistä toimista demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseksi. Talousvaliokunta arvioi esitystä seuraavassa toimialansa kannalta keskittyen erityisesti taloudelliseen toimintaympäristöön liittyvään vaikuttamistoimintaan sekä hallinnollisen taakan ja sääntelyn jatkokehittämisen näkökulmiin

Keskeiset ehdotukset ja soveltamisala

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi oikeushenkilöille ja yksityisille elinkeinonharjoittajille velvollisuus ilmoittaa rekisteriin eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta ja siihen liittyvästä, elinkeinona harjoitettavasta vaikuttamistoiminnan neuvonnasta. Avoimuusrekisterin rekisteriviranomaisena toimisi Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), joka ohjaisi ja neuvoisi ilmoitusvelvollisia tekemään laissa säädetyt ilmoitukset. Laissa säädettäisiin myös neuvottelukunnasta, joka toimisi yhteistyöelimenä lakiin liittyville sidosryhmille.

Sääntelyn käytännön merkityksen ja vaikutusten kannalta ratkaiseva tekijä on avoimuusrekisterin soveltamisala. Asian valmistelun yhteydessä on ollut tarkasteltavana kolme pääasiallista soveltamisalavaihtoehtoa: 1. koko valtionhallinto, 2. eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot ja 3. eduskunta ja ministeriöt. Nyt käsiteltävässä ehdotuksessa näistä on valittu suppein vaihtoehto. Tälle ensisijaisena perusteena on luoda avoimuusrekisterin käyttöön otosta alkuvaiheessa selkeä ja hallinnollisen taakan kannalta kevyt ratkaisu, jota sääntelystä saatujen kokemusten perusteella voitaisiin kehittää edelleen.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa rekisterin perustamiseen on suhtauduttu periaatteessa myönteisesti: näkemyserot liittyvät lähinnä ehdotuksen soveltamisalaan ja asian käytännöllisiin vaikutuksiin.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että sääntelyn tarkoituksen toteutuksen ja uskottavuuden kannalta nyt ehdotettua laajempi soveltamisala olisi asiallisesti perusteltu: vaikuttamista kohdistuu merkittävästi myös hallinnon muille tasoille. Toisaalta osa lausunnonantajista, erityisesti vaikuttamistoimintaa harjoittavat tahot, on pitänyt valittua rajausta tässä vaiheessa perusteltuna. Kysymys on myös Suomessa uudentyyppisestä sääntelystä, jonka soveltamisalaa arvioitaisiin saatujen kokemusten pohjalta sääntelyn seurannan ja jälkiarvioinnin yhteydessä. Esityksessä ehdotettu sääntelyn soveltamisala luonnollisesti vaikuttaa myös sääntelystä aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan. Toisaalta on arvioitu, että ehdotuksen seurauksena hallinnollinen taakka kasvaa enintään hillitysti ja kohdistuu niihin, joilla on parhaat resurssit huolehtia raportoinnista.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä pienimuotoisen vaikuttamistoiminnan rajaamista rekisterin ulkopuolelle. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella vastavanlaisia rajoituksia on tehty eri perustein myös muissa maissa. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä on esitetty osin eriäviä arvioita ehdotetun sääntelyn toimivuudesta: toisaalta määritelmää on pidetty liian laveana, toisaalta liian tiukkana. Sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimuksen vuoksi hallituksen esityksessä on pidetty välttämättömänä määritellä pienimuotoisuutta vuosittaisten yhteydenottokertojen määrän kautta: rekisteröinti-ilmoitusta ei tarvitsisi tehdä enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa yhteen tai useampaan kohteeseen sisältävästä vaikuttamistoiminnasta. Yhteydenpito voisi siten kohdistua samoihin tai eri kohteisiin. Tällainen raja on väistämättä jossain määrin

Valiokunnan lausunto TaVL 46/2022 vp

mielivaltainen. Se jättää toisaalta sääntelyn ulkopuolelle esimerkiksi suuryrityksen ehkä merkittävänkin vaikuttamistoiminnan, jossa yhteydenottokertojen määrä kuitenkin jäisi alle säädetyn rajan. Samalla esimerkiksi pk-yritysten pienimuotoinenkin vaikuttamistoiminta tulisi sääntelyn piiriin yhteydenottokertojen rajan ylittyessä.

Lakiesityksen perusteluissa on todettu, että yritykset, joiden liikevaihto on yli 10 miljoonaa euroa, pyrkivät selvästi todennäköisemmin tekemään vaikuttamistoimintaa kuin yritykset, joiden liikevaihto on pienempi. Hallituksen esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuus ei koskisi myöskään yksityisiä elinkeinonharjoittajia. Tämä ajattelu puoltaisi nyt ehdotettua laajempaa poikkeusta myös pk-yritysten suuntaan. Toisaalta eri toimijoiden yhdenvertainen kohtelu ja sääntelyn selkeys puoltavat tässä vaiheessa ehdotettua rajausta. Talousvaliokunta katsoo kuitenkin, että soveltamisalajauksen vaikutuksia ja toimivuutta tulee arvioida sääntelyä jatkossa kehitettäessä.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on noussut esille myös erityiskysymys sääntelyn soveltamisesta Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitraan. Talousvaliokunta toteaa, että Sitra kuuluisi ehdotetun lain soveltamisalaan: Sitra on Sitrasta annetun lain (717/1990) mukaan itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto eikä sitä ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan ole suljettu pois lain soveltamisalasta. Ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan ilmoitusvelvollinen ei kuitenkaan olisi lakisääteisiä tehtäviä hoitava *muu kuin 3 kohdassa tarkoitettu julkisyhteisö tai toimija sen lakisääteisten tehtävien hoidon osalta*. Tämä lakisääteisten tehtävien hoitamista koskeva poikkeus koskisi siten myös Sitraa.

Rahaston Sitrasta annetun lain 2 §:ssä määritelty lakisääteinen toimintakenttä on laaja ja kattaa kaiken Sitran harjoittaman hanketoiminnan:

”Rahaston tavoitteena on edistää Suomen vakaata ja tasapainoista kehitystä, talouden määrällistä ja laadullista kasvua sekä kansainvälistä kilpailukykyä ja yhteistyötä toimimalla erityisesti sellaisten hankkeiden toteuttamiseksi, jotka vaikuttavat kansantalouden voimavarojen käyttöä tehostavasti tai tutkimuksen ja koulutuksen tasoa kohottavasti taikka jotka selvittävät tulevaisuuden kehitysvaihtoehtoja.”

Talousvaliokunta pitää selvitetynä, ettei Sitralle syntyisi ilmoitusvelvollisuutta niistä hankkeista, joilla se edistää laissa mainittuja tavoitteita. On kuitenkin huomattava, että hankkeisiin osallistuville toimijoille voisi muodostua ilmoitusvelvollisuus, mikäli niissä syntyisi sellaista yhteydenpitoa, jonka katsottaisiin täyttävän 2 §:n 2 momentissa vaikuttamistoiminnan piirteet. Sitralle puolestaan voisi syntyä ilmoitusvelvollisuus sellaisesta toiminnasta, jossa se ns. hallinto-organisaationa harjoittaisi edunvalvontaa esimerkiksi Sitraan liittyvien lainsäädäntökysymysten osalta.

Sitra tavoittelee toiminnassaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja harjoittaa myös toimintaansa liittyvää yhteydenpitoa ja vaikuttamista yhteiskunnallisiin päättäjiin. Sitra on valiokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä esittänyt sääntelyn selkeyttämistä siten, että Sitra tulisi myös lakisääteisiin tehtäviinsä liittyvän vaikuttamistoiminnan osalta avoimuusrekisterin piiriin.

Sitran osalta sääntely vaikuttaisi toimivan samantapaisesti kuin yliopistojen osalta, eli sääntely kohdistuisi sisällöllisten tehtävien hoitamisen sijaan hallinto-organisaation edunvalvontaan. Talousvaliokunta pitää mahdollisena, että rajanveto avoimuusrekisteriin ilmoitettavan ja sen ulko-

Valiokunnan lausunto TaVL 46/2022 vp

puolelle jäävän toiminnan osalta voi olla osin haastavaa. Toisaalta talousvaliokunta pitää tärkeänä, että sääntely olisi soveltamisalaltaan johdonmukaista ja kohtelisi toimijoita yhtäläisesti. Sen vuoksi sääntelyssä tulisi välttää pistemäisiä, yksittäisiä toimijoita koskevia poikkeussäännöksiä. Valiokunta ei tässä vaiheessa esitä Sitraa koskevaa erityispoikkeusta lain systematiikkaan ja soveltamisalaan. Talousvaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota Sitran erityisluonteeseen itsenäisenä eduskunnan vastattavana olevana julkisoikeudellisena rahastona ja pitää tärkeänä arvioida sitä koskevan ja mahdollisesti myös laajemman, muita toimijoita kattavan poikkeussäännöksen tarpeellisuutta, kun sääntelyä jatkossa kehitetään saatujen kokemusten perusteella.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta pitää keskeisenä, että sääntelyllä ei luoda sellaista hallinnollista taakkaa, joka vaikuttaisi heikentävästi yhteiskunnallisesti tärkeään päätöksentekoa tukevaan tiedonsaantiin. Tältä kannalta talousvaliokunta pitää valittua soveltamisalaa ensi vaiheessa perusteltuna. Soveltamisalan ohella ratkaisevaa on se, että sääntely on selkeää ja tarkkarajaista ja että sillä luodut raportointivelvoitteet ovat helposti ja käytännöllisesti toteutettavissa.

Oikein toteutettuna avoimuusrekisterillä voi olla myös myönteisiä vaikutuksia yritysten yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen: se voi osaltaan luoda lobbauksesta kuvaa hyväksyttävänä ja tarpeellisenä demokratiaan liittyvänä toimintana. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia seurataan ja avoimuusrekisteriä edelleen kehitetään saatujen kokemusten perusteella.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 46/2022 vp

Helsingissä 21.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Joakim Strand r

jäsen Hussein al-Taee sd

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen