

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 12 päivänä joulukuuta 2023 tekemät ehdotukset 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 sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 15.2.2024

Oikeusministeri Leena Meri

Erityisasiantuntija Sami Demirbas

**KOMISSION EHDOTUKSET 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
TIIETTYJEN DIREKTIIVISSÄ (EU) XXXX/XXXX SÄÄDETTYJEN VAATIMUSTEN
OSALTA**

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan komissio julkaisi 12.12.2023 direktiiviehdotuksen (COM/2023/637 final) kolmansien maiden puolesta harjoitettavan edunvalvonnan rekisteröinnistä (*jäljempänä direktiiviehdotus*). Samana päivänä komissio julkaisi asetukseksi asetusten (EU) N:o 1024/2012 ja (EU) 2018/1724 muuttamisesta tiettyjen direktiivissä (EU) XXXX/XXXX säädettyjen vaatimusten osalta (COM(2023) 636 final), jäljempänä *Ehdotus IMI- ja SDG-asetuksista*).

Komission mukaan nykyinen säädösympäristö, jolla pyritään suojelemaan eurooppalaista demokratiaa ja vaaleja peitellyltä ulkoiselta puuttumiselta, perustuu kansalliseen sääntelyyn intressivaikuttamisen läpinäkyvyydestä (esimerkiksi lobbausta koskeva sääntely). Komission arvion mukaan jäsenvaltioiden toimet ovat nykyisellään liian hajanaisia, erityisesti intressivaikuttamisen palveluntarjoajia koskevien huolellisuus- ja rekisteröintivaatimusten osalta. Komissio näkee aukkoja myös sääntelyn toimeenpanossa ja seurannassa. Hajanaisuuden oletetaan edelleen kasvavan, kun jäsenvaltiot suunnittelevat kansallisia toimia EU:n ulkopuolelta ohjattujen tai maksettujen intressivaikuttamispalvelujen tuottamisen lisääntyessä. Tilanne nostaa esille kysymyksiä oikeusvarmuudesta ja sen arvellaan edellyttävän palveluntuottajilta kompleksisia, kustannuksia aiheuttavia mukauttamistoimenpiteitä.

Komissio arvioi, että asiassa tarvitaan EU-tason toimia, joilla turvattaisiin sisämarkkinoiden kunnollinen toiminta ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklan mukaisten arvojen toteutuminen varmistaen europarlamenttivaalien, äänestämisen sekä demokraattisen ympäristön vakaus. Intressivaikuttamispalvelut ovat luonteeltaan rajat ylittäviä, joten haasteita on komission mukaan lähestyttävä EU-tason sääntelyllä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Kolmansien valtioiden puolesta harjoitettavan intressivaikuttamisen avoimuudesta ja rekisteröinnistä annettu direktiiviehdotus

Yleiset säännökset (1 luku)

Ehdotuksen 1 artiklan mukaan direktiivissä säädetään kolmansien maiden puolesta tehtävälle intressivaikuttamiselle yhteiset läpinäkyvyysvaatimukset, jotka vahvistavat sisämarkkinoiden toimivuutta. Artiklassa korostetaan erikseen, ettei tavoitteena ole estää kolmansien maiden intressivaikuttamista, vaan parantaa toiminnan avoimuutta.

Ehdotuksen 2 artiklassa määritellään intressivaikuttaminen, intressivaikuttamispalvelut, intressivaikuttamispalveluiden tarjoajat, kolmansien maiden edustajat, intressivaikuttamiseen liittyvä oheistoiminta, intressivaikuttamiseen käytettävät alihankkijat, vuosittain intressivaikuttamiseen käytetyt taloudelliset resurssit, rekisteröidyt toimijat, kansallisesta rekisteristä vastaava viranomainen, valvontaviranomainen sekä intressivaikuttamisen kohteena olevat EU- ja kansallisen tason julkishallinnon toimijat.

Ehdotetun direktiivin keskeisin käsite (2 artiklan 1 kohta) on intressivaikuttaminen, joka määriteltäisiin laueasti toiminnaksi, jonka tavoitteena on vaikuttaa unionin ja sen jäsenvaltioiden politiikka- ja lainsäädäntötoimiin sekä muuhun julkiseen päätöksentekoon. Määritelmän mukaan intressivaikuttaminen käsittäisi monenlaisia muotoja: määritelmän voisi täyttää järjestelmällä erilaisia tilaisuuksia tai osallistumalla niihin, osallistumalla kuulemisiin (sis. valiokuntakuulemiset), järjestämällä viestintä- ja mainoskampanjoita, ylläpitämällä verkostoja, järjestämällä ruohonjuuritason kampanjoita, valmistelemalla politiikka- tai muita taustapapereita, ehdottamalla lainsäädäntömuutoksia, järjestämällä mielipide- tai muita kyselyitä, julkaisemalla avoimia kirjoja tai harjoittamalla intressivaikuttamista tutkimuksen tai opetuksen kautta.

Ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan intressivaikuttamispalvelulla tarkoitettaisiin intressivaikuttamista, josta tavallisesti saadaan SEUT-sopimuksen 57 artiklassa tarkoitettu korvaus.

Ehdotuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan intressivaikuttamispalveluntarjoajalla tarkoitettaisiin kaikkia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jotka tarjoavat intressivaikuttamispalveluita.

Ehdotuksen 2 artiklan 4 kohdan a ja b alakohtien mukaan kolmannen maan toimijoiksi katsottaisiin ETA:n ulkopuolisten maiden (a) hallitukset ja julkishallinnon viranomaiset hallinnontasosta riippumatta sekä (b) sijoittumapaikasta riippumatta sellaiset yksityiset ja julkiset toimijat, joiden toiminta voidaan tapauskohtaisen arvioinnin perusteella katsoa kytkeytyvän ensin mainittuihin toimijoihin. Johdannon perusteella tällainen kytkentä voisi tulla kysymykseen esimerkiksi taloudellisista tai lainsäädännöllistä sidoksista. Johdannon perusteella 2 artiklan 4 kohdan b alakohdan tarkoittamat toimijat voisivat olla sekä oikeushenkilöitä että luonnollisia henkilöitä.

Ehdotuksen 2 artiklan 5 kohdan mukaan oheistoiminnaksi katsottaisiin sellainen toiminta, joka auttaa tai tukee intressivaikuttamisen harjoittamista vaikuttamatta kuitenkaan suoraan toiminnan sisältöön. Tällainen toiminta voisi olla esimerkiksi ateriapalveluita, tilojen tarjoamista, esitteiden tai toimintapoliittisten asiakirjojen painamista tai asetuksessa (EU) 2022/2065 tarkoitettujen verkossa toimivien välityspalvelujen, kuten verkkoalustojen, tarjoamista.

Ehdotuksen 2 artiklan 6 kohdan mukaan vuosittain intressivaikuttamiseen käytettyihin taloudellisiin resursseihin laskettaisiin kaikki kolmannelta maalta saadut rahalliset tai muut taloudelliset korvaukset intressivaikuttamisen harjoittamisesta, tai jos korvausta ei ole saatu, arvio harjoitetun intressivaikuttamisen kustannuksista. Mukaan laskettaisiin myös alihankinnasta ja oheistoiminnasta syntyvät kustannukset.

Ehdotuksen 2 artiklan 7 kohdan mukaan alihankkijalla tarkoitettaisiin intressivaikuttamispalveluiden tarjoajaa, jonka kanssa kolmannen maan puolesta intressivaikuttamista tekevä toimija (”pääurakoitsija”) tai jokin sen alihankkijoista tekee

sopimuksen, jonka mukaan alihankkija suorittaa osan tai kaiken intressivaikuttamisen, jonka pääurakoitsija on sitoutunut toteuttamaan kolmannen maan puolesta.

Ehdotuksen 2 artiklan 8 kohdan mukaan rekisteröityneillä toimijoilla tarkoitetaan niitä toimijoita, jotka on rekisteröity 9 artiklassa tarkoitettuun kansalliseen rekisteriin 10 artiklan mukaisesti.

Ehdotuksen 2 artiklan 9 kohdan mukaan kansallisesta rekisteristä vastaavalla viranomaisella tarkoitetaan viranomaista tai elintä, joka vastaa 9 artiklassa tarkoitetun kansallisen rekisterin ylläpidosta ja direktiivin mukaisesti toimitettujen rekisteröintien käsittelystä.

Ehdotuksen 2 artiklan 10 kohdan mukaan valvontaviranomaisella tarkoitettaisiin riippumatonta viranomaista, joka on vastuussa direktiivissä säädettyjen velvollisuuksien noudattamisen ja täytäntöönpanon valvonnasta.

Ehdotuksen 2 artiklan 11 kohdan mukaan viranomaisilla tarkoitettaisiin kaikkia unionin ja jäsenvaltioiden viranomaisia sekä henkilöitä, joille on annettu julkinen hallintotehtävä jäsenvaltiossa.

Ehdotuksen 2 artiklan 12 kohdan mukaan unionin viranomaisella tarkoitettaisiin henkilöä, joka a) on Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta sekä yhteisöjen virkamiehiin tilapäisesti sovellettavien erityisten toimenpiteiden laatimisesta annetun asetuksen (ETY, EURATOM, EHTY) 259/68 tarkoittama Unionin virkamies tai työntekijänä tai b) on jäsenvaltion tai muun julkisen tai yksityisen elimen Unioniin sekondeerama ja vastaa tehtävistä, jotka rinnastuvat Unionin virkamiesten tai työntekijöiden tehtäviin.

Ehdotuksen 2 artiklan 13 kohdan mukaan jäsenvaltion viranomaisella tarkoitetaan henkilöä, jolla on lainsäädäntö-, toimeenpano-, hallinto- tai tuomiovaltaa kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla.

Ehdotuksen 3 artiklan mukaan direktiivi koskisi kaikkia kolmansien maiden toimijoille annettavia intressivaikuttamisen palveluita sekä 2 artiklan 4 kohdan b alakohdan tarkoittamien kolmansien maiden toimijoiden harjoittamaa intressivaikuttamistoimintaa, josta nämä saavat rahallisen korvauksen tai muunlaista taloudellista hyötyä vastineeksi harjoittamastaan intressivaikuttamisesta (3 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdat). Johdanto-osassa on erikseen vielä korostettu, ettei kolmannelta maalta saatava yleisrahoitus (esim. järjestöjen saamat yleisavustukset tai lahjoitukset) kuulu soveltamisalan piiriin, jos sen edellytyksenä ei ole intressivaikuttaminen kyseisen maan hyväksi. Direktiiviä ei myöskään sovellettaisi kolmannen maan tai hallitustenvälisten järjestöjen virallisiin edustajiin, kuten diplomaatteihin (3 artiklan 2 kohdan a alakohta). Soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin myös sellainen oikeudellinen neuvonta (3 artiklan 2 kohdan b alakohta), jossa ei ole kysymys intressivaikuttamisesta, sekä erilainen oheistoiminta (3 artiklan 2 kohdan c alakohta), kuten cateringpalvelut, paikan tarjoaminen, esitteiden tai toimintapoliittisten asiakirjojen painaminen tai asetuksessa (EU) 2022/2065 tarkoitettujen verkossa toimivien välityspalvelujen, kuten verkkoalustojen, tarjoaminen. Johdanto-osassa korostetaan lisäksi, ettei sääntelyä sovellettaisi mediapalveluiden tarjoamiseen.

Ehdotuksen 4 artiklassa säädettäisiin harmonisoinnista. Artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saisi pitää voimassa tai ottaa käyttöön direktiivin soveltamisalaan kuuluvan toiminnan osalta poikkeavia säännöksiä, mukaan lukien säännöksiä toiminnan erilaisesta avoimuustasosta. Direktiivin perustelujen mukaan harmonisointi ei kuitenkaan koskisi julkishallinnon

toimijoiden yhteydenpidolle asetettuja läpinäkyvyysvelvoitteita, sillä nämä jäisivät edelleen jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Niihin liittyviä tietoja voitaisiin kuitenkin liitteen 1 2 kohdan h alakohdan mukaan sisällyttää osaksi direktiiviehdotuksen mukaista rekisteriä.

Avoimuus- ja rekisteröintivelvoitteet (2 luku)

Ehdotuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että intressivaikuttamispalvelun tarjoajilla on mahdollisuus vaatia toimijaa, jolle palvelua tarjotaan, ilmoittamaan, onko tämä direktiivin tarkoittama kolmannen maan toimija.

Lisäksi 6 artiklan mukaan, mikäli intressivaikuttamispalveluihin liittyisi alihankintaa, tulisi alihankintasopimuksissa käydä ilmi toiminnan kuuluvan direktiivin piiriin ja velvoittaa alihankkijaa välittämään direktiivin vaatimusten täyttämiseksi vaadittavat tiedot pääurakoitsijalle tai mahdollisille välissä oleville aliurakoitsijalle, jotka välittäisivät tiedot eteenpäin. Näin toimittaessa, alihankkijoille ei syntyisi direktiivistä muita velvoitteita, vaan tiedon säilyttämiseen ja rekisteröintiin liittyvät velvoitteet kohdistuisivat varsinaiseen pääurakoitsijaan.

Ehdotuksen 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavat toimijat säilyttäisivät soveltamisalan piiriin kuuluvan toiminnan osalta seuraavat tiedot: tunnistetiedot kolmannen maan toimijasta (mukaan lukien mistä maasta on kysymys), kuvauksen tämän puolesta tehdystä intressivaikuttamisen tarkoituksesta, tämän kanssa tehdyt sopimukset (mukaan lukien tiedot mahdollisista korvauksista) ja keskeinen tiedonvaihto sekä tiedot intressivaikuttamisen sisällöistä tai siihen käytetty materiaali. Tietoja tulisi säilyttää neljä vuotta intressivaikuttamisen päättymisestä. Lisäksi intressivaikuttamista harjoittavien toimijoiden tulisi laatia vuosittain luettelo kolmansien maiden toimijoista, joiden puolesta ne ovat harjoittaneet intressivaikuttamista, sekä yhteenlaskettu kooste tilikauden aikana intressivaikuttamiseen saaduista taloudellisista resursseista ja korvauksista. Myös näitä tietoja tulisi säilyttää neljä vuotta.

Ehdotuksen 8 artiklan mukaan sellaiset kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavat toimijat, jotka eivät ole sijoittautuneet unioniin olisi nimettävä oikeudellinen edustaja johonkin jäsenvaltioon, jossa ne harjoittavat intressivaikuttamista. Oikeudellisen edustajan tehtävänä olisi varmistaa, että toimija noudattaa direktiivin velvoitteita, ja toimia yhteispisteenä viranomaisten suuntaan. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että myös oikeudelliseen edustajaan voitaisiin kohdistaa seuraamuksia.

Ehdotuksen 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi perustettava yksi tai useampi kansallinen rekisteri kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamisen rekisteröintiin. Jäsenvaltiot voisivat halutessaan käyttää olemassa olevia kansallisia rekistereitä, jos ne täyttäisivät direktiivissä asetetut vaatimukset. Rekisterien tiedot tulisi myös esittää mahdollisimman objektiivisesti ja neutraalisti. Jäsenvaltioiden olisi määriteltävä kansallisista rekistereistä vastaavat viranomaiset, jotka vastaisivat rekisterien ylläpidosta ja toimisivat henkilötietojen osalta EU:n tietosuojasetuksen (2016/679) 4 artiklan 7 kohdan tarkoittamina rekisterinpitäjinä. Kansallisista rekistereistä vastaavien viranomaisten tulisi pitää lokitietoja henkilötietojen käsittelytoimista. Kyseiset lokitiedot olisi poistettava yhden vuoden kuluttua, ja niitä saisi käyttää vain henkilötietojen saannin laillisuuden valvontaan sekä näiden tietojen eheyden ja turvallisuuden varmistamiseen.

Ehdotuksen 10 artiklan (kohdat 1-6) mukaan rekistereistä vastaavien viranomaisten olisi varmistettava, että jäsenvaltion alueella perustetut kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavat toimijat rekisteröityvät viimeistään intressivaikuttamisen

alkaessa. Jos toimija on sijoittautunut useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon, sen on rekisteröidyttävä päätoimipaikkansa jäsenvaltiossa. Mikäli toimija ei olisi sijoittunut mihinkään jäsenvaltioon, tulisi sen rekisteröityä siihen jäsenvaltioon, jossa sen nimeämä oikeudellinen edustaja sijaitsee tai asuu. Rekisteröitymisen yhteydessä toimijan olisi annettava ehdotuksen 1. liitteessä (Annex I) määritellyt tiedot. Näitä tietoja ovat yleiset tunnistetiedot (sisältäen tiedon toimijasta, jonka puolesta toimintaa harjoitetaan) ja toimintaan liittyvät tarkemmat tiedot (mm. intressivaikuttamisen sisältö ja käytetyt taloudelliset resurssit sekä missä jäsenvaltioissa toimintaa harjoitetaan). Ehdotuksen 1. liitteen (Annex I) 2 kohdan h alakohdan mukaan 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. Tunnistetiedot ja taustatietoja päivitetäisiin tarpeen mukaan, mutta toimintaan liittyviä tietoja tulisi päivittää vähintään kerran vuodessa. Ennen tietojen lähettämistä toimijalle tulisi ilmoittaa, mitkä tiedot julkaistaan ja että toimijalla on erikseen määritellyissä tapauksissa mahdollista pyytää tietojensa salaamista.

Ehdotuksen 10 artiklan 7 kohdan mukaan Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että rekisteröityneillä toimijoilla olisi mahdollisuus pyytää rekisteriviranomaiselta rekisteristä poistamista, mikäli niiden toiminta ei enää kuulu direktiivin soveltamisalan piiriin tai niiden kuuluisi rekisteröityä toiseen kansalliseen rekisteriin. Rekisteriviranomaisen tulisi käsitellä pyyntö 5 arkipäivässä ja poistaa toimija rekisteristä, mikäli katsoo poistamiseen liittyvien ehtojen täyttyvän. Päätös olisi muutoksenhaun alainen, ja siitä tulisi voida vaatia oikaisua ja valittaa tuomioistuimeen.

Ehdotuksen 10 artiklan 8 kohdan mukaan kaikki rekisteröintiin liittyvät ilmoitukset ja pyynnot tulisi voida tehdä sähköisesti ja maksuttomasti.

Ehdotuksen 10 artiklan 9 kohdan mukaan komissio voisi myös delegoitujen säännösten nojalla muokata direktiivin liitteessä 1 olevaa tietoluetteloa, mikäli sääntelyn tavoitteiden täyttymisen varmistaminen sitä edellyttäisi esimerkiksi intressivaikuttamisessa tapahtuneiden muutosten takia.

Ehdotuksen 11 artiklan 1-3 kohdat sisältäisivät tarkempia säännöksiä rekisteröintimenettelystä. Rekisteristä vastaavan viranomaisen olisi 5 päivän sisällä rekisteröinti-ilmoituksen vastaanottamisesta tarkistettava ilmoitus sekä tarkastuksen perusteella joko merkittävä toimija rekisteriin tai ilmoitettava tällä ilmoitukseen liittyvistä virheistä tai puutteista. Rekisteristä vastaavan viranomaisen on käsiteltävä puutteellisen ilmoituksen täydentämiseen liittyvä asia 5 päivän sisällä sen saapumisesta. Rekisteriin merkitsemisen yhteydessä toimijalle olisi annettava yksilöllinen eurooppalainen intressivaikuttamistunnus (EIRN), jonka tarkemmasta muodosta säädettäisiin ehdotuksen 2 liitteessä, sekä digitaalinen kopio kansalliseen rekisteriin sisältyvistä tiedoista.

Ehdotuksen 11 artiklan 4-6 kohdat sisältäisivät tarkempia säännöksiä rekisteröintimenettelystä rajat yllättävien toimijoiden osalta. Ehdotuksen mukaan rekisteristä vastaavan viranomaisen olisi ilmoitettava 5 työpäivän sisällä jokaisesta uudesta rekisteröinnistä kaikkia niitä jäsenvaltioiden rekisteriviranomaisia, joiden alueella toimija on ilmoittanut harjoittavan intressivaikuttamista. Ilmoitus tulisi tehdä myös siinä tapauksessa, että rekisterissä oleva taho ilmoittaisi uusista jäsenvaltioista, joissa se olisi alkanut harjoittaa intressivaikuttamista. Ilmoituksen tulisi sisältää intressivaikuttamista harjoittavan toimijan nimi, EIRN-tunnus sekä linkki kansallisiin rekisteritietoihin. Ilmoituksen saaneiden jäsenvaltioiden rekistereistä vastaavien viranomaisten tulisi merkitä toimija rekisteriin 5 työpäivän sisällä ilmoituksesta ilman, että toimijalle syntyisi uusia rekisteröintivaatimuksia.

Ehdotuksen *11 artiklan 7 kohdan* mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava rekisteröintimenettelyyn liittyvien 11 artiklan 1-5 kohtien mukaisiin toimiin, mukaan lukien kieltäytyminen rekisteriin merkitsemisestä tai EIRN:n myöntämisestä, tai toimien laiminlyöntiin olisi mahdollista hakea muutosta tai valittaa sekä hallinnollisesti että tuomioistuimessa.

Ehdotuksen *11 artiklan 8-9 kohdat* sisältäisivät säännöksiä rekisteröintivelvoitteisiin liittyvien laiminlyöntitilanteiden valvonnasta. Rekisterin valvonnasta vastaavalla viranomaisella olisi tapauksissa, joissa epäillään intressivaikuttamista harjoittavan toimijan jättäneen rekisteröitymättä, mahdollisuus vaatia epäilty laiminlyöjää toimittamaan tarvittavat tiedot rekisteröintivelvoitteen arvioimiseksi. Rekisteröinti-ilmoitusten sisältöön liittyvissä laiminlyöntiepäilyksissä rekisteristä vastaavalla viranomaisella olisi mahdollista pyytää tarvittavat 7 artiklan mukaiset tiedot, joiden säilyttämistä intressivaikuttamista harjoittavilta toimijoilta edellytetään, laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi. Rekisteriviranomaisen selvityspyynnössä olisi oltava tiedot selvityksen syistä, pyydyistä tiedoista ja muutoksenhausta. Laiminlyöntiepäilyksen kohteena olevan toimijan olisi toimitettava pyydyt tiedot 10 työpäivän kuluessa. Selvityspyyntöihin tulisi voida hakea muutosta selvityspyynnön tehneen jäsenvaltion tuomioistuimessa.

Ehdotuksen *12 artiklan 1-2 kohtien* mukaan rekisteriin ilmoitettavat tiedot julkaistaisiin avoimesti yleisön saataville lukuun ottamatta rekisteröityneen toimijan tarkempia yhteystietoja tai tämän oikeudelliseksi edustajaksi nimeämän luonnollisen henkilön henkilötietoja. Julkisesta rekisteristä tulisi käydä myös ilmi tiedot EIRN-tunnuksesta, rekisteröintipäivästä ja julkisten rekisteritietojen viimeisin päivittämisaikakohta. Ilmoitetut taloudelliset tiedot julkaistaisiin ehdotuksen liitteen 3 esitetyn asteikon mukaisesti. Julkiset tiedot tulisi esittää helposti saatavilla olevassa, koneellisesti luettavassa, selvästi näkyvässä ja käyttäjäystävällisessä muodossa muun muassa selkokieltä käyttäen. Tiedot olisi oltava vähintään yhdellä sen jäsenvaltion, johon rekisteröityminen on tehty, virallisella kielellä ja sellaisella unionin virallisella kielellä, jota mahdollisimman moni kansalainen unionissa laajasti ymmärtää.

Ehdotuksen *12 artiklan 3-6 kohtien* mukaan rekisteröintivelvollisten on mahdollista hakea rekisteröitävien tietojen salaamista. Viranomaisen olisi salattava osittain tai kokonaan tiedot niissä tapauksissa, joissa tietojen julkisuuden katsotaan asettavan henkilön alttiiksi perusoikeuksiansa, erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 1 artiklan, 2 artiklan, 3 artiklan, 4 artiklan tai 6 artiklan, loukkaukselle. Päätöksestä olisi mahdollista hakea muutosta tuomioistuimessa. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava riittävät muut oikeussuojakeinot, mukaan lukien asian kohtuullinen käsittelyaika. Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, etteivät tiedot tulisi julkiseksi ennen asian lopullista ratkaisemista. Asian lopullisesti ratkettua, julkisista tiedoista tulisi käydä ilmi, mikäli kyseiseen rekisteröinti-ilmoitukseen liittyvät tiedot olisi kokonaan tai osittain salattu.

Ehdotuksen *13 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden olisi julkaistava ja toimitettava komissiolle raportti, joka sisältäisi koosteen kansallisiin rekistereihin rekisteröityjen toimijoiden antamista tiedoista. Näiden tietojen pohjalta komissio julkaisisi vuosittain koko unionia käsittelevän yhteenvedon, jossa lueteltaisiin myös kaikki ne kolmannet maat, joiden puolesta intressivaikuttamista olisi harjoitettu vuoden aikana yli 8,5 miljoonan euron edestä. Komissiolle annettaisiin delegoitujen säädösten perusteella valtaa muuttaa jäsenvaltioilta vaadittavien tietojen sisältövaatimuksia, mikäli se olisi tarpeen yhteenvedon tekemiseksi.

Ehdotuksen *14 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että rekisteröityneet toimijat, ollessaan yhteydessä päättäjiin ja virkamiehiin osana intressivaikuttamistaan, kertovat

EIRN-tunnuksensa yhteydenpidon kohteelle. Alihankkijoiden olisi annettava tieto pääurakoitsijan EIRN-tunnuksesta.

Valvonta ja täytäntöönpano (3 luku)

Ehdotuksen *15 artiklan 1-7 kohtien* mukaan jäsenvaltioiden olisi määriteltävä kansallisten rekisterien ylläpidosta ja valvonnasta vastaavat viranomaiset, näiden välinen tehtävänjako ja yhteistyö sekä varmistettava näille riittävät resurssit ehdotuksen mukaisten tehtävien hoitamiseen. Valvontaviranomaisten toimivalta tulisi rajata koskemaan vain niiden valvomien rekisterien rekisterivelvollisiin. Jäsenvaltioiden tulisi myös varmistaa valvontaviranomaisen itsenäisyys sen toimiessa rekisterin valvojana.

Ehdotuksen *15 artiklan 8-9 kohtien* mukaan jäsenvaltioiden nimeämien viranomaisten olisi myös pyrittävä varmistamaan, ettei niiden toiminnasta tai rekisteröitymisestä synny rekisteröitäville yhteisöille ylimääräisiä kielteisiä vaikutuksia, kuten leimaamista. Viranomaisten olisi myös julkaistava direktiivin noudattamiseen liittyvät ohjeistukset sekä 19 artiklan mukaisen neuvoa-antavan elimen julkaisemaa materiaali.

Ehdotuksen *15 artiklan 10 kohdan* mukaan jäsenvaltioiden olisi viimeistään vuoden kuluttua sääntelyn voimaantulosta ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille nimetyt toimivaltaiset kansalliset viranomaiset. Komissio julkaisisi luettelon toimivaltaisista kansallisista viranomaisista.

Ehdotuksen *16 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä yksityiskohtaisesti kansallisten viranomaisten rekisteröintivelvollisille tekemistä tietopyynnöistä ja niihin liittyvistä tiedonsaantioikeuksista. Lukuun ottamatta 11 artiklan 8 ja 9 kohtien tarkoittamien laiminlyöntitilanteiden selvittämistä, tietojensaantioikeus olisi rajattu artiklan 7 mukaisiin tietoihin ja koskisi vain tilanteita, joissa intressivaikuttamiseen käytetyt taloudelliset resurssit ylittäisivät ehdotuksessa asetetut euromääräiset kynnysarvot. Pynnön voisi esittää vain rekisterin valvonnasta vastaava viranomainen, mutta se voisi kuitenkin luovuttaa muille valvontaviranomaisille kyseisiä tietoja. Pynnössä olisi oltava tiedot pynnön perusteista, pyydetyistä tiedoista sekä muutoksenhausta. Rekisteröintivelvollisen olisi annettava pynnön mukaiset tiedot 10 arkipäivän sisällä. Rekisteröintivelvollisen tulisi kuitenkin olla mahdollista valittaa tietopyynnöstä tuomioistuimeen. Komissiolle annettaisiin delegoitujen säädösten perusteella valtaa muuttaa tiedonsaantioikeuksia rajaavia euromääräisiä kynnysarvoja, mikäli se olisi tarpeen sääntelyn tavoitteiden täyttämiseksi.

Ehdotuksen *17 ja 18 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava valvontaviranomaisten rajat ylittävän yhteistyön sujuvuus. Valvontaviranomaiset olisivat velvoitettuja ilmoittamaan sellaisista laiminlyöntiepäilyksistä, jotka koskevat jonkin toisen jäsenvaltion valvontaviranomaisen toimivallan piiriin kuuluvaa yhteisöä. Tällaisessa tilanteessa laiminlyöntiepäilystä koskevan ilmoituksen vastaanottaneen valvontaviranomaisen olisi vastattava kuukauden sisällä ilmoituksen tehneelle toisen jäsenvaltion valvontaviranomaiselle jatkotoimista ja pyydettyä tarvittaessa lisätietoja. Pyydetty tiedot voisivat koskea ainoastaan 10 artiklan 4 kohdan tarkoittamia rekisterivelvollisen toimittamia tietoja sekä toisen jäsenvaltion viranomaisen tekemää arvioita niistä. Valvontaviranomaisten tulisi myös toimittaa komissiolle pynnöstä koosteet rekisterivelvollisten toimittamista 10 artiklan 4 kohdan mukaisista tiedoista. Hallinnolliseen yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon toimivaltaisten viranomaisten sekä komission välillä sovellettaisiin hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä ja komission päätöksen 2008/49/EY kumoamisesta (IMI-asetus) annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1024/2012. Käsitellessään henkilötietoja jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten olisi

toimittava asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuina rekisterinpitäjinä. Komissio toimisi asetuksen (EU) 2018/1725 3 artiklan 8 kohdassa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä omien tietojenkäsittelytoimiensa osalta.

Ehdotuksen *19 artiklan* mukaan komission olisi perustettava neuvoa-antava toimielin, jossa olisivat jäseninä kaikki jäsenvaltioiden nimeämät valvontaviranomaiset. Komissio toimisi puheenjohtajana ja vastaisi sihteereistä. Euroopan parlamentin tai Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) valtioiden edustajia voitaisiin kutsua osallistumaan neuvoa-antavan toimielimen kokouksiin tarkkailijoina. Neuvoa-antava toimielimen tehtävä olisi muun muassa helpottaa tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa, tarkastella erityisesti mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten tarpeita, antaa suosituksia 13 artiklan mukaisesti kootun tiedon julkaisemisesta, ilmoittaa komissiolle mahdollisista eroista direktiivin soveltamisessa sekä antaa neuvoja rekisterien teknisiin kysymyksiin liittyen.

Ehdotuksen *20 ja 21 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tietoinen ja tarkoituksellinen toiminta, jonka tavoitteena tai seurauksena olisi direktiivissä säädettyjen velvoitteiden kiertäminen, olisi kielletty. Jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että ilmoittajansuojeludirektiiviä (EU) 2019/1937 sovellettaisiin laiminlyöntiepäilyksistä ilmoittamiseen ja ilmoittavien henkilöiden suojeluun.

Ehdotuksen *22 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä seuraamuksista, joita asetettaisiin ehdotuksen mukaisten velvoitteiden laiminlyönnistä, ja niihin liittyvistä asianmukaisista oikeussuojakeinoista. Seuraamukset rajoittuisivat hallinnollisiin sakkoihin. Ehdotuksessa asetettaisiin taloudellisten seuraamuksen enimmäismääräksi yritysten osalta yksi prosentti edellisen tilivuoden maailmanlaajuisesta liikevaihdosta, muiden oikeushenkilöiden osalta yksi prosentti yhteisön vuotuisesta talousarviosta viimeisimmän päättyneen tilivuoden mukaisesti ja luonnollisten henkilöiden osalta 1 000 euroa. Ennen seuraamusten määräämistä valvontaviranomaisen olisi annettava asianomaiselle toimijalle varoitus tai huomautus lukuun ottamatta sellaista tilannetta, jossa toimija tietoisesti pyrkisi kiertämään sääntelyä ja rikkoisi siten 20 artiklan mukaista velvoitetta.

Loppusäännökset (4 luku)

Ehdotuksen *23 artiklan* mukaan komissiolle siirrettäisiin valta antaa 10 artiklan 9 kohdassa, 13 artiklan 3 kohdassa ja 16 artiklan 9 kohdassa tarkoitettuja delegoituja säädöksiä määräämättömäksi ajaksi direktiivin voimaantulopäivästä.

Ehdotuksen *24 artikla* sisältäisi ilmoittajansuojeludirektiivin (EU) 2019/1937 2 artiklaan ja liitteeseen lisäykset, jotta laiminlyöntiepäilyksistä ilmoittamiseen ja ilmoittavien henkilöiden suojeluun voitaisiin hyödyntää ilmoittajansuojeludirektiiviin luotuja järjestelmiä. Muutos laajentaisi ilmoittajansuojeludirektiivin aineellisen soveltamisalan koskemaan jatkossa myös sisämarkkinoihin liittyviä läpinäkyvyys- ja hyvän hallinnon sääntöjä. Tämä olisi ensimmäinen ilmoittajansuojeludirektiivin aineellista soveltamisalaa laajentava säädös.

Ehdotuksen *25 artikla* sisältäisi komissiolle annettavia raportointi- ja seurantavelvoitteita, joiden täyttämiseksi jäsenvaltioiden tulisi toimittaa komission pyytämiä tietoja.

Ehdotuksen *26 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden olisi saatettava direktiivin täytäntöön panemiseksi annettavat lait, asetukset ja määräykset viimeistään 18 kuukauden kuluessa direktiivin voimaantulosta. Toimenpiteet olisi välittömästi annettava tiedoksi komissiolle.

2.2 Ehdotus IMI- ja SDG-asetuksista

Komission 12.12.2023 antama ehdotus IMI- ja SDG-asetuksista ((COM(2023) 636 final), on luonteeltaan tekninen. Sillä muutetaan hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä ja komission päätöksen 2008/49/EY kumoamisesta (IMI-asetus) annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1024/2012. Tarkoituksena on, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voisivat tehdä yhteistyötä ja vaihtaa tietoja tietojärjestelmän kautta. Asetusehdotuksella muutetaan myös tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja saataville tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1724 (ns. SDG-asetus). Ehdotuksen mukaan jatkossa jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voisivat yhteisen digitaalisen palveluväylän kautta välittää tietoja siten kuin kolmansien maiden puolesta tehtävään intressivaikuttamisen avoimuuteen liittyvän direktiiviehdotuksen 11 artiklan 4 kohdassa, 16 artiklan 5 ja 6 kohdissa, 17 artiklan 2, 4 ja 5 kohdissa ja 18 artiklassa säädetään.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

3.1 Oikeusperusta

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on SEUT 114 artikla. Kyseisen artiklan nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyä sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia toimenpiteitä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Neuvosto tekee asiassa päätöksen määräenemmistöllä. EU-tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että säädös voidaan hyväksyä SEUT 114 artiklan perusteella ainoastaan, mikäli siitä ilmenee ”objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen”.

Komissio katsoo, että SEUT 114 artikla on asianmukainen oikeusperusta direktiiviehdotukselle, koska yhteensovittamisella puututtaisiin intressivaikuttamisen harjoittamista koskeviin jäsenvaltioiden säännösten välisiin eroihin, jotka vaikeuttavat rajat ylittävää intressivaikuttamista. Komission mukaan ehdotus turvaa myös SEU 2 artiklan mukaisia demokraattisia arvoja lisäämällä jäsenvaltioiden ja EU:n demokraattisten instituutioiden lahjomattomuutta. Ehdotuksen päätavoite olisi komission mukaan kuitenkin sisämarkkinoiden toimintaedellytysten parantamisessa. Sääntelykeino olisi direktiivi, jonka avulla luotaisiin yhteiset läpinäkyvyys- ja tilivelvollisuusstandardit intressivaikuttamispalveluille, joita ohjataan tai maksetaan EU:n ulkopuolelta. Komission mukaan muutossäädöksen oikeusperustan on oltava sama kuin muutettavan säädöksen oikeusperusta. Näin ollen asetusehdotuksella on sama oikeusperusta kuin IMI- ja SDG-asetuksilla, jotka perustuvat SEUT 114 artiklaan.

Valtioneuvoston arvion mukaan direktiiviehdotuksen voidaan katsoa vähentävän kolmansien maiden puolesta harjoitettavaan intressivaikuttamiseen liittyvän rajat ylittävän toiminnan esteitä ja lisäävän sisämarkkinoiden yhtenäisyyttä läpinäkyvyysvelvoitteiden osalta. Lisäksi asetusehdotuksen avulla voitaisiin hyödyntää sisämarkkinoille kehitettyjä unionin tason yhteistyövälineitä ja digitaalisia palveluväyliä, mikä edesauttaisi direktiivin toimeenpanoa. Siten molemmat ehdotukset liittyvät sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja niiden toiminnan vahvistamiseen. Nämä tekijät puoltavat SEUT 114 artiklan käyttöä ehdotusten oikeusperustana. Intressivaikuttamisen avoimuuteen liittyvät kysymykset eivät kuitenkaan ole yksinomaan sisämarkkinakysymyksiä. Direktiiviehdotuksen mukaisilla toimilla pyritään varmistamaan, että kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoitaviin toimijoihin kohdistuu yhdenmukaiset läpinäkyvyysedellytykset jäsenvaltiosta riippumatta. Ehdotukseen vaikuttaisi siten liittyvän myös tavoitteita eurooppalaisen demokratian resilienssin ja kansalaisten

tiedonsaannin parantamisesta sekä hybridi-vaikuttamisen torjunnasta. Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksen oikeusperustan riittävyys on syytä kiinnittää huomioita neuvotteluiden edetessä.

3.2 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

Komission arvion mukaan direktiiviehdotuksen tavoitteita ei voida riittävällä tavalla saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla, joten komissio arvioi direktiiviehdotuksen olevan tästä syystä toissijaisuusperiaatteen mukainen. Komissio korostaa, että ilmiön monikansallisesta ja rajat ylittävästä luonteesta johtuen ainoastaan EU-toimilla voidaan estää sääntelyaukkojen syntyminen ja välttää siten sääntelyn kiertämistä. Komissio arvioi, että ilman EU-tason sääntelyä kolmansien maiden puolesta tehtävää intressivaikuttamista voitaisiin ohjata sellaisiin jäsenvaltioihin, joissa sääntelyyn liittyy merkittäviä puutteita. Näin ollen kansallisilla toimenpiteillä ei yksinomaan pystyttäisi lisäämään kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamisen läpinäkyvyyttä, vaan toimenpiteet tulisi toteuttaa EU:n tasolla. Komissio myös huomauttaa, että joissain jäsenvaltioissa on meneillään kolmansien valtioiden intressivaikuttamisen rekisteröintiin liittyviä hankkeita, joiden tavoitteet, oikeasuhtaisuus ja oikeussuojakeinot poikkeavat merkittävällä tavalla direktiiviehdotuksesta. Komissio katsoo, että EU-toimilla voidaan varmistua kolmansien maiden intressivaikuttamisen avoimuus- ja rekisteröintivelvoitteiden tarkoituksenmukaisuudesta, suhteellisuudesta ja perusoikeuksien kunnioittamisesta. Asetusehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden osalta komissio viittaa direktiiviehdotuksen kohdalla suoritettuun arviointiin. Valtioneuvoston arvion mukaan sekä direktiiviehdotus että asetusehdotus ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

Komission mukaan suhteellisuusperiaatteen arvioinnissa on otettava huomioon, että direktiivin soveltamisala on rajattu ainoastaan kolmansien maiden puolesta tehtävään intressivaikuttamiseen. Komission mukaan direktiiviehdotus ei pyri estämään kolmansien maiden puolesta tehtävää intressivaikuttamista, vaan määrittelemään EU-tasolle täsmälliset, tarkoituksenmukaiset ja yhdenmukaiset läpinäkyvyysvaatimukset. Komissio myös korostaa, että soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu mm. kolmansien maiden toimijoilta saadut yleisrahoitukset ja lahjoitukset, joiden ehtona ei ole intressivaikuttamisen harjoittaminen. Komission mukaan direktiiviehdotus sisältää myös riittävät oikeussuojakeinot sekä toimenpiteet, joilla estettäisiin rekisteröinnistä syntyvää mainehaittaa. Lisäksi komissio korostaa, että viranomaisen valvonta- ja tiedonsaantioikeudet ovat oikeasuhtaisia. Komissio arvioi asetusehdotuksen olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen, sillä ehdotuksella pyritään hyödyntämään olemassa olevia tietoteknisiä välineitä ja palveluväyliä sen sijaan, että perustettaisiin uusia. Siten komissio katsoo, ettei ehdotus mene pidemmälle kuin on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sääntelyntarkastelulautakunta on antanut direktiiviehdotuksesta lausunnon (SEC(2023) 637), jossa se huomauttaa ehdotuksen kuvaavan osittain puutteellisesti asetettujen tavoitteiden ja ehdotettujen toimenpiteiden suhdetta toisiinsa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan nämä puutteet vaikeuttavat osittain direktiiviehdotuksen oikeasuhtaisuuden arviointia, sillä ehdotuksen tavoitteista, määritelmistä ja soveltamisalasta ei täysin selviä, minkälaiset toimijat joutuisivat rekisteriin. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on huomioitava direktiiviehdotuksen mahdolliset vaikutukset sananvapauden, kokoontumisvapauden ja muiden perusoikeuksien toteutumiseen sekä kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiin. Näin ollen direktiiviehdotuksen oikeasuhtaisuutta on arvioitava neuvotteluiden kuluessa, kun ehdotuksen tavoitteet, määritelmät ja soveltamisala ovat täsmentyneet. Myös direktiiviehdotukseen liittyvät haittavaikutukset, kuten rekisteröitävien toimijoiden leimautuminen sekä ennakkorekisteröinnin ja hallinnollisen taakan vaikutukset toimintamahdollisuuksiin, tulee

huomioida oikeasuhtaisuutta arvioitaessa. Valtioneuvosto katsoo asetusehdotuksen olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen.

3.3 Säädösvallan siirto

Komission mukaan, jotta voidaan muuttaa lisätietojen pyytämiseksi asetettuja kynnysarvoja ja mukauttaa luetteloa rekisteröintihakemuksen yhteydessä toimitettavista tiedoista sekä luetteloa jäsenvaltioiden julkaisemissa kertomuksissa esitettävistä tiedoista, komissiolle olisi siirrettävä 10 artiklan 9 kohdassa, 13 artiklan 3 kohdassa ja 16 artiklan 9 kohdassa tarkoitettu valta hyväksyä säädösvallan siirron nojalla annettavia delegoituja säädöksiä SEUT 290 artiklan mukaisesti. Valtioneuvoston ymmärryksen mukaan etenkin 10 artiklan 9 kohdassa ja 16 artiklan 9 kohdassa tarkoitettujen muutokset voisivat kohdistua rekisteröintitietojen sisältöön sekä viranomaisten tietojensaantioikeuteen tavalla, joka voisi muuttaa liiaksi perussäädöksen luonnetta ja sääntelystä vaikeasti ennakoitavaa. Siten komissiolle ehdotetun säädösvallan siirron asianmukaisuutta on tarpeen arvioida tarkemmin jatkokesittelyssä.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio on toteuttanut hankkeesta vaikutusarvioinnin.

4.1 Kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavat toimijat

Komission mukaan yhdenmukaiset avoimuus- ja rekisteröintivaatimukset kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamisen osalta pienentäisivät lainsäädännön hajanaisuudesta ja epävarmuudesta aiheutuvia kustannuksia, mikä helpottaisi rajat ylittävien palveluiden tarjoamista vakauttamalla ja yhtenäistämällä markkinoiden toimintaa. Komissio katsoo, että vähentämällä etenkin moninkertaisen rekisteröinnin tarvetta ja yhtenäistämällä raportointi- ja tiedonsäilyttämisvaatimuksia voitaisiin rajat ylittävillä markkinoilla toimivien toimijoiden hallinnollista taakkaa keventää jonkin verran. Komissio arvioi, että tämä voisi auttaa pk-yrityksiä laajentamaan toimintaansa ja kehittäisi näin EU:n tason markkinoita.

Komission arvion perusteella jäsenvaltioissa olisi tällä hetkellä yhteensä noin 712-1068 toimijaa, joiden voidaan arvioida harjoittavan kolmansien maiden puolesta soveltamisalaan laskettavaa intressivaikuttamista. Suomen osalta komissio arvioi määräksi noin 22-33 toimijaa, myös Ruotsissa ja Tanskassa arvioidaan olevan jotakuinkin tämän verran sääntelyn piiriin kuuluvia toimijoita. Komissio arvioi, että 65 % toimijoista toimisi Ranskan, Saksan ja Italian alueella. Rajat ylittäviä intressivaikuttamista harjoittaisivat EU-alueella noin 512-728 toimijaa, joista Suomessa toimisi 16-24 toimijaa. Vaikka komission arvioon lukumäärästä tulee suhtautua varauksella, tiedot antavat jonkinlaista kuvaa kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavien toimijoiden määrästä EU-alueella ja auttavat suhteuttamaan lainsäädäntötoimien vaikutuksia (vrt. kansallisen avoimuusrekisterin valmistelussa tehtyä arvioita, HE 98/2022 vp s. 6-10).

Komissio arvioi sääntelystä aiheutuvan myös hallinnollisia kustannuksia intressivaikuttamista harjoittaville toimijoille. Näitä olisivat ensinnäkin kustannukset, jotka seuraisivat lain voimaantulon yhteydessä, kun laaja joukko toimijoita joutuisi tutustumaan sääntelyn velvoitteisiin. Komissio katsoo, että suurin osa toimijoista joutuisi vain pintapuolisesti tutustumaan aiheeseen. Tästä seuraisi kertaluonteisesti noin 71 000 000-213 000 000 euron kustannukset, jotka olisivat toimijaa kohden 20-60 euroa. Tarkemmin perehtymään joutuisivat sellaiset toimijat, joiden toiminta saattaisi muodostua sääntelyn soveltamisalassa tarkoitetuksi toiminnaksi. Tämän osalta kustannuksia syntyisi komission arvion mukaan kertaluonteisesti noin 57 000-256 000 euron kustannukset, jotka olisivat toimijaa kohden noin 80-240 euron

väliltä. Sääntelyn tutustumisesta johtuvien kulujen lisäksi toimijoille, joiden toiminta olisi soveltamisalan mukaista syntyisi sääntelystä pysyviä hallinnollisia kuluja, jotka liittyisivät tietojen säilyttämiseen liittyvistä velvoitteista sekä rekisteröintiin liittyvistä velvoitteista. Komissio arvioi, että näistä syntyisi kokonaisuudessaan 590 000-3 500 000 euron pysyvät vuotuiset kustannukset, mikä olisi 10 vuoden ajanjaksolta arvioituna noin 5 900 000-35 000 000 euroa. Yksittäistä toimijaa kohden vuosikustannukset olisivat noin 828-3314 euroa siten, että pienemmille toimijoille syntyisi vähemmän kustannuksia kuin suuremmille toimijoille. Komission arvioinnin perusteella mikro- ja pientoimijat (alle 10 henkilöä työllistävät organisaatiot) muodostaisivat noin 97 % sääntelyn kohteista. Komissio kuitenkin pitää perusteltuna sisällyttää mikro- ja pientoimijat sääntelyn piiriin näiden keskeisen roolin takia. Näin ollen keskivertokustannus toimijalle olisi komission arvion mukaan vuositasona noin 862 euroa.

Sellaisten toimijoiden, jotka tarjoavat palveluitaan sekä kolmansille maille että muillekin toimijoille, hallinnollinen taakka voi kuitenkin kasvaa entisestään, mikäli ehdotusta ei pystytä implementoimaan osaksi kansallisia avoimuusrekistereitä, jolloin synergiaetuja ei pääse syntymään. Esimerkiksi Suomessa toimijat joutuisivat ilmoittamaan tavallisille asiakkaille tarjotuista palveluista avoimuusrekisteriin ja kolmansien maiden toimijoille annettavasta toiminnasta ehdotuksen mukaiseen rekisteriin.

Hallinnollisten kustannusten lisäksi ehdotus vaikuttaisi ainakin jonkin verran toimijoiden kykyyn harjoittaa intressivaikuttamistoimintaa kolmansien maiden puolesta. Vaikutukset olisivat kuitenkin osittain ristiriitaiset, sillä yhtäältä rekisteröinti ja avoimuus voisi lisätä toiminnan legitimitettiin ja siten helpottaa toiminnan harjoittamista, kun taas toisaalta rekisteröintiin liittyisi myös riski toiminnan leimautumisesta, joka taas voisi merkittävästi heikentää toimijoiden kykyä harjoittaa intressivaikuttamista (ns. chilling effect). Rekisteriin rekisteröityvien toimijoiden luonne ja tavoitteet tulevat määrittelemään rekisteristä syntyvät vaikutukset toimijoiden toimintaan. Mikäli rekisteriin rekisteröityy toimijoita, jotka harjoittavat vain hyväksyttäväksi katsottavaa toimintaa, voidaan rekisterin luonteen arvioida pysyvän melko neutraalina. Mikäli taas rekisteriin tulee toimijoita, joiden arvioidaan myös harjoittavan negatiiviseksi luokiteltavaa vaikuttamista (esim. hybrdivaikuttaminen), rekisterin luonne muuttuu ja voi vaikuttaa haitallisesti siinä olevien toimijoiden julkikuvaan ja kykyyn vaikuttaa. Arvioinnissa on myös huomioitava, että jäsenvaltioissa voi olla merkittäviä eroja sen suhteen, mitä arvoja ja tavoitteita pidetään hyväksyttävänä ja mitä taas ei. Tästä ovat olleet erityisen huolissaan erilaisia vähemmistöjä edustavat ihmisoikeustoimijat, joiden toimikenttä on jossain jäsenvaltioissa alkanut kaventua. Komissio on pyrkinyt estämään rekisteristä aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia täysharmonisoitavilla säännöillä ja jäsenvaltioille kohdistuvilla objektiivisuusvelvoitteilla. Näiden toimenpiteiden toimivuudesta ja riittävyyttä tulee kuitenkin arvioida neuvotteluiden aikana. Rekisterin luonteeseen tulee myös vaikuttamaan merkittävästi se, yhdistetäänkö rekisteri perinteisen lobbauksrekisterin yhteyteen, jolloin eri toimijat eivät samalla tavalla nouse esille, vai tuleeko rekisteriä erillinen, oma rekisterinsä.

4.2 Viranomaisvaikutukset

Jäsenvaltioiden olisi perustettava kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamiseen tarkoitettut kansalliset rekisterit, määriteltävät rekistereistä vastaavat viranomaiset sekä valvottava, että soveltamisalaan kuuluvat toimijat noudattavat ehdotukseen sisältyviä velvoitteita (mm. tietojen säilyttäminen ja rekisteröityminen). Näiden lisäksi jäsenvaltioiden viranomaiset osallistuisivat myös unionin tason neuvoa-antavaan toimielimeen ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten väliseen hallinnolliseen yhteistyöhön. Hallinnollisen taakan rajoittamiseksi tietojenvaihto kansallisten viranomaisten sekä viranomaisten ja komission välillä tapahtuisi sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän kautta (IMI-

järjestelmä). Intressivaikuttamisen kohteena oleville jäsenvaltioiden päättäjille tai viranomaiselle ei kuitenkaan syntyisi velvoitteita.

Komission arvioin mukaan niiden jäsenvaltioiden, joilla ei tällä hetkellä ole kansallisia avoimuusrekistereitä (12 jäsenvaltiota: Belgia, Bulgaria, Kroatia, Tšekki, Tanska, Viro, Unkari, Latvia, Malta, Portugali, Slovakia ja Ruotsi), olisi kehitettävä ja pantava täytäntöön kokonaan uusi sääntelykokonaisuus ja perustettava rekisteri. Tähän sisältyisi julkisesti saatavilla olevan kansallisen rekisterin kehittäminen, toteuttaminen ja säännöllinen ylläpito sekä asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten perustaminen. Komission mukaan niiden jäsenvaltioiden, joilla olisi kansallisia avoimuusrekistereitä (15 jäsenvaltiota: Itävalta, Kypros, Suomi, Ranska, Saksa, Kreikka, Irlanti, Italia, Liettua, Luxemburg, Hollanti, Puola, Romania, Slovenia ja Espanja), olisi mahdollista implementoida ehdotuksen mukaiset vaatimukset nykyisiin sääntelykehyksiin ja järjestelmiin. Komissio arvioi, että muutosten laajuus riippuisi nykyisten kansallisten järjestelmien erityispiirteistä.

Komissio ei ole pystynyt arvioimaan rekisterien tekniseen toteuttamisesta aiheutuvia kertaluonteisia kustannuksia. Järjestelmien teknisestä ylläpidosta syntyviä pysyviä kustannuksia niille 12 jäsenvaltiolle, joilla ei ole olemassa olevaa rekisteriä, kohden komissio arvioi syntyvän vuositasolla noin 65 000-85 000 euron edestä. Tämä tekee 10 vuoden ajanjaksolta noin 585 000-27 000 000 euroa. Niiden 15 jäsenvaltion osalta, joilla on olemassa olevia rekistereitä, komissio arvioi, ettei tekniset ylläpitokustannukset juurikaan nykyisestä nousisi. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) toimii kansallisen avoimuusrekisterin valvontaviranomaisena ja olisi siten myös direktiivissä tarkoitettu valvontaviranomainen, mikäli ehdotus implementoitaisiin joko kokonaan tai joiltain osin kansallisen avoimuusrekisterikokonaisuuden yhteyteen.

Kansallisen avoimuusrekisterin toteuttaminen on kustantanut kertaluonteisesti noin 500 000 euroa, minkä lisäksi sen vuosittaiset ylläpitokustannukset ovat 40 000 euroa. VTV:n tämän hetkisen arvion perusteella ehdotusta olisi haastava implementoida osaksi nykyistä kansallista avoimuusrekisterin lainsäädäntöä (direktiivin suhdetta avoimuusrekisterilakiin käsitelty tarkemmin osiossa 4.4). Direktiivin ja kansallisen lainsäädännön välillä on käsitteellisiä eroja, jotka tulisi huomioida valmistelun aikana. Lisäksi direktiivin mukaisesta toiminnasta ilmoitettavat tiedot poikkeavat avoimuusrekisterissä ilmoitettavista tiedoista. Sen sijaan teknisesti rekisteritietojen tuominen yhden palvelun alle on mahdollista. Avoimuusrekisterin verkkopalvelun nykyinen toteutustapa on muovautuva ja sen puitteissa on mahdollista toteuttaa myös luonnoksessa ehdotetussa muodossa toteutettava sääntely saman palvelun sisällä omana asiointiväylänään. Rekisterien tietojen välille on myös mahdollista luoda liitoksia eri kokonaisuuksien välille. Lainsäädännölliset ratkaisut heijastuvat raportointialustaan ja toteutukseen merkittävästi. Kustannusvaikutukset riippuvat siis luonnollisesti lainsäädännöllisestä kehyksestä. Komission arvioi, jonka mukaan jäsenvaltioille, joilla on jo kansallinen rekisteri, ei syntyisi merkittäviä järjestelmän tekniseen ylläpitoon liittyviä kuluja, ei välttämättä pidä Suomen osalta paikkaansa. Suomelle voisi syntyä nykyisestä ehdotuksesta, järjestelmän teknisen toteuttamisen ja ylläpidon osalta jopa kansalliseen avoimuusrekisteriin vertautuvat kustannukset, riippuen direktiivin edellyttämien rekisteröinti ja raportointivelvoitteiden teknisestä toteuttamistavasta.

Asianmukaisen hallinto-, seuranta- ja täytäntöönpanojärjestelmän varmistamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat komission arvioin mukaan kaikissa jäsenvaltioissa vuodessa yhteensä noin 565 000-848 000 euroa, mikä tarkoittaisi 10 vuoden ajanjaksolta noin 5 650 000-8 480 000 euron kustannuksia. Keskiarvoisesti yhtä jäsenvaltiota kohden vuosittainen kustannus olisi noin 21 000-31 000 euron välillä, mikä tekisi 10 vuodessa noin 210 000-310 000 euroa. Komission arvion mukaan Suomen osalta vuosikustannus olisi lähellä keskiarvoa. Kansallisen

avoimuusrekisterin tehtävien osalta resurssivaikutukset VTV:lle ovat arviolta noin 2,5 htv:ta, jonka kustannukset ovat noin 180 000 euroa vuodessa. VTV:n perustuslaillinen asema ja tehtävä huomioiden avoimuusrekisteristä syntyvät hallinnolliset kustannukset on katettu täysimääräisesti erillisellä määrärahalla. Mikäli näin laajat tehtävät osoitettaisiin VTV:lle, ehdotuksesta syntyvät lisäkustannukset, jotka VTV arvioi tällä hetkellä saman suuruisiksi kuin avoimuusrekisteristä syntyneet lisäkustannukset, olisi katettava sille vakiintuneen valtiosääntöisten perusteiden mukaisesti täysimääräisesti. Ehdotuksesta syntyisi mahdollisesti kansallisen avoimuusrekisterin tapaan myös muille viranomaisille, kuten tietosuojavaltuutetulle, kustannuksia. Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

Komissio arvioi ehdotuksesta syntyvän viranomaisille myös hyötyjä, kuten ymmärryksen ja tietouden lisääntyminen ilmiöistä. Komissio pitää jäsenvaltioiden yhteistyön tiivistämistä ilmiöön liittyvän valvonnan osalta tarpeellisenä, vaikka varsinaiseen epätoivottavan hybriditoiminnan valvontaan ehdotuksen keinot eivät välttämättä riittäisi. Komission mukaan ehdotus voisi lisätä julkisen sektorin luottamusta kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittaviin tahoihin. Lisäksi komissio katsoo ehdotuksen tukevan sekä jäsenvaltioiden että niiden välisen yhteistyön digitalisoitumista. Komission arvioin mukaan ehdotuksella voisi olla myös välillisiä vaikutuksia korruptiontorjunnassa.

Ehdotuksella olisi komission arvion mukaan vaikutuksia EU:n budjettiin noin 2,5 miljoonan edestä vuosina 2024-2027. Kustannukset sisältäisivät komissiolle koituvat hallinnolliset kulut noin 2,2 miljoonaa euroa ja IMI-järjestelmän käytön laajentamiseen liittyvät kulut noin 0,3 miljoonaa euroa. Komission ehdotuksen mukaan henkilöstökustannukset katettaisiin periaatteessa ”Hallintomenojen” otsakkeesta 7, kun taas IMI-järjestelmän laajentamisesta aiheutuvat kustannukset katettaisiin kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta, otsakkeesta 2b.

4.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotus laajentaisi jäsenvaltioiden kansalaisten mahdollisuutta saada tietoa kolmansien valtioiden harjoittamasta intressivaikuttamisesta koko EU-alueelta. Kansallinen avoimuusrekisteri kattaa tällä hetkellä eduskuntaa ja ministeriöitä lobbaavat kotimaiset ja ulkomaiset (pois lukien valtioiden viralliset edustajat ja valtioiden väliset kansainväliset järjestöt) toimijat, mutta näiden taustarahoitus ja kytkös mahdolliseen kolmanteen valtioon ei tule esille. Kansallisen avoimuusrekisterin soveltamisalasta on myös tällä hetkellä rajattu ulkopuolelle valtioiden virallisille edustajille annettavat lobbauspalvelut, rajauksesta ja poistamisesta käytiin jonkin verran myös keskustelua avoimuusrekisterilain eduskuntakäsittelyn aikana (ks. oikeusministeriön vastine, EDK-2023-AK-9404, s. 33). Ehdotus lisäisi näin ollen kansalaisten tiedonsaantia myös kansallisessa avoimuusrekisterin kontekstissa.

Komissio arvioi, että tällaisella läpinäkyvyysvelvoitteita sisältävällä ehdotuksella voi olla chilling effect -vaikutuksia yksityisten toimijoiden haluun harjoittaa kolmansien maiden puolesta tehtävää intressivaikuttamista (käsitelty tarkemmin osiossa 4.1.). Komissio myös arvioi, että kolmansiin maihin suoraan kytkeytyvien toimijoiden, kuten kolmansien maiden hallinnoimien yksityisten yhteisöjen, sananvapauden käyttö voi rajoittua. Komissio on arvioinut ehdotuksen vaikuttavan yksityisyyden- ja henkilötietojensuojaan, yhdistymisvapauteen, taiteen ja tieteen vapauteen, sananvapauteen ja elinkeinovapauteen (perusoikeusvaikutuksia tarkasteltu osiossa 5). Komissio kuitenkin katsoo, että ehdotusta voidaan pitää asianmukaisena tavoitteiden tarkoituksenmukaisuuden ja perusoikeusien rajoitusedellytysten täytyessä (perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista tarkemmin osiossa 5). Sääntelylautakunta huomautti kuitenkin

antamassaan lausunnossaan, etteivät ehdotuksesta käy direktiivin tavoitteet ja tarkoitus riittävän selkeästi ilmi.

Komissio on pyrkinyt tietoisesti vähentämään ehdotuksen kytköstä hybrdivaikuttamisen torjuntaan ja pyrkinyt siten ehkäisemään ehdotuksen ja sen soveltamisalaan kytkeytyvien toimijoiden leimautumista. Samalla, kuten myös sääntelylautakunta huomauttaa, perusteet ehdotuksen tavoitteista ja tarkoituksenmukaisuudesta jäävät osittain epäselviksi. On selvää, ettei ehdotus ole ainoastaan perinteinen sisämarkkinatoimintaan liittyvä kysymys, vaan siihen liittyy olennaisesti kysymykset demokratian resilienssistä ja hybrdivaikuttamisen torjunnasta. Nämä kysymykset korostuvat erityisesti siksi, että ehdotus keskittyy yksinomaan kolmansien maiden puolesta harjoitettuun intressivaikuttamiseen ja on annettu osana demokratian puolustuspakettia, jonka julkilausuttuna tavoitteena on puuttua kolmansien maiden epätoivottuun vaikuttamiseen. Epäselvää on kuitenkin se, miten hyvin ehdotus, jonka kohteena on kolmansien maiden puolesta toimivien tahojen harjoittama legitiimi toiminta, kykenisi estämään epätoivottua toimintaa. Mitä huonommin se kykenisi puuttumaan tällaiseen toimintaa, eli rekisteri ei kattaisi hybrdivaikuttamista harjoittavia toimijoita tai avoimuuden lisääntyminen vähentäisi hybriditoimijoiden toimintamahdollisuuksia, sen tärkeämmäksi ehdotuksen oikeasuhtaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa kävisi leimautumiseen liittyvän riskin arvioiminen. Toiminnan leimautumiseen liittyvät riskit ovat siten olennainen kysymys ehdotuksen arvioinnissa.

Leimautumiseen liittyvät kysymykset ovat erityisen merkittäviä rekisterivelvollisten osalta (asiaa käsitelty lisää osiossa 4.1.), mutta samalla ehdotuksen ja siitä syntyvän rekisterin maine vaikuttaa myös laajemmin yhteiskuntaan ja kansalaisiin. Käytännössä rekisterin maine ja siinä olevat toimijat määrittelevät sen, miten rekisterissä olevaan tietoon suhtaudutaan ja miten rekisteri vaikuttaa kansalaisten luottamukseen. Mikäli rekisteri näyttäisi kansalaisten silmissä hybrdivaikuttamiseen liittyvältä toimenpiteeltä, voisi riskinä olla sekä rekisterissä olevien toimijoiden leimautuminen että rekisterin näyttäytyminen tehottomalta tilanteessa, jossa rekisteri ei kuitenkaan kykenisi tarjoamaan tietoa hybrdivaikuttamista harjoittavista toimijoista. Kolmansien maiden intressivaikuttamiseen keskittyviä rekistereiden tarkoituksenmukaisuutta on yleisesti ottaen kritisoitu juuri siitä syystä, että ne ovat usein varsin tehottomia varsinaisen hybrdivaikuttamisen torjunnassa sisältäen kuitenkin samalla merkittäviä riskejä rekisteriin päätyvien toimijoiden leimautumisesta.

Suomen osalta keskeistä on se, voidaanko ehdotus implementoida osaksi kansallista avoimuusrekisteriä. Tällöin voitaisiin paremmin pyrkiä torjumaan leimautumista ja kansalaisille syntyisi komission vaatima neutraali kuva rekisteristä. Tämä ei kuitenkaan ratkaisisi ongelmaa kuin niiden jäsenvaltioiden osalta, joissa ehdotus kyettäisiin saattamaan osaksi kansallisia avoimuusrekistereitä. Siten valmistelun aikana tulisi vielä selvittää mahdollisuutta laajentaa soveltamisalaa kattamaan myös muita toimijoita, jolloin kaikista ehdotuksen mukaisista jäsenvaltioiden rekistereistä tulisi perinteisempiä avoimuusrekistereitä.

Komissio on myös arvioinut ehdotuksella olevan mahdollisesti geopolittisia vaikutuksia: kolmannet maat voisivat ryhtyä vastatoimiin, jotka haittasivat EU:n ja sen jäsenvaltioiden rahoittamien toimijoiden toimintaan kolmansissa maissa, tai ehdotuksen mukaiseen rekisteriin joutuvien toiminta voisi vaikeutua kolmansissa maissa tai näille voisi jopa aiheutua vaaraa toimiessaan erityisesti epävakaisissa ja korkeanriskin maissa. Komissio kuitenkin arvioi, että ehdotuksen neutraalista luonteesta, rajoitetusta soveltamisalasta, jossa keskitytään taustarahoituksen sijaan ainoastaan intressivaikuttamistoiminnan rahoittamiseen, ja toimijoiden mahdollisuudesta pyytää tietojensa salaamista johtuen geopolittisista vaikutuksista ei

aiheutuisi merkittävää haittaa. Komissio myös näkee, että EU voisi olla ehdotuksellaan edelläkävijä tavassa, jolla kolmansien maiden intressivaikuttamiseen liittyviä rekisteitä tulisi toteuttaa.

4.4 Vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotuksella luotaisiin uudet täysharmonisoidut avoimuus- ja rekisteröitymisvelvoitteet kolmansien maiden puolesta harjoitettavan intressivaikuttamisen osalta. Komission tavoitteena on, että ehdotus voitaisiin implementoida osaksi kansallista avoimuusrekisteriä. Mikä ehdotus etenisi komission ehdotuksen muotoilujen pohjalta, tarkoittaisi tämä suurella todennäköisyydellä muutoksia kansalliseen avoimuusrekisterilakiin. Rekisteröintivelvoitteiden eroavaisuuksien vuoksi nyt ehdotetun kaltaisen järjestelyn saattaminen osaksi kansallista järjestelmää saattaa joiltain osin muodostua haasteelliseksi.

Ehdotuksen keskeiset erot kansalliseen avoimuusrekisterilakiin ovat seuraavat:

- Direktiiviehdotus koskee ainoastaan kolmansiin valtioihin kytkeytyvää intressivaikuttamista, kun taas kansallinen avoimuusrekisteri koskee lähtökohtaisesti kaikkien toimijoiden harjoittamaa vaikuttamista.
- Direktiiviehdotuksen soveltamisala kattaa intressivaikuttamisen kaikkiin hallinnon tasoihin, kun taas kansallinen avoimuusrekisteri koskee ainoastaan eduskunnassa ja ministeriöissä tehtävää valmistelua ja päätöksentekoa.
- Ehdotuksen soveltamisalaan kuuluisi 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan kaikenlaiset kolmansille valtioille annettavat intressivaikuttamisen palvelut, kun taas avoimuusrekisterilaissa on rajattu ulkopuolelle suoraan valtioille annettavat vaikuttamiseen liittyvät konsulttipalvelut. Tämän osalta ehdotus muuttaisi avoimuusrekisterilain nykyistä rajausta, jonka mukaan valtioiden virallisille edustajille annettavat lobbauspalvelut eivät olisi avoimuusvelvoitteiden kohteena.
- Direktiiviehdotus koskee sekä oikeushenkilöitä että luonnollisia henkilöitä, kun taas kansallinen avoimuusrekisteri koskee ainoastaan oikeushenkilöitä ja yksityisiä elinkeinonharjoittajia.
- Direktiiviehdotuksen mukainen rekisteri vaikuttaisi keskittyvän ensisijaisesti toimijoiden rekisteröintiin ja harjoitettua toimintaa kuvattaisiin vain yleisellä tasolla.
- Direktiiviehdotuksen mukaisesti rekisterivelvollisten olisi esitettävä EIRN-tunnus ollessaan intressivaikuttamistarkoituksessa yhteydessä julkishallinnon toimijoihin. Avoimuusrekisteriin rekisteröityville ei anneta erillistä rekisteröintitunnusta, minkä lisäksi avoimuusrekisterilaissa ei velvoiteta rekisteröintivelvollisia ilmoittamaan rekisteröitymisestään yhteydenpidon kohteille.

Direktiiviehdotuksen soveltamisala ja kansallisen avoimuusrekisterin soveltamisalassa on myös joitain yhtäläisyyksiä:

- Direktiiviehdotuksen soveltamisalaa koskevan 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan direktiiviä ei sovellettaisi kolmannen valtion tai hallitustenvälisten

järjestöjen virallisiin edustajiin, kuten diplomaatteihin. Direktiiviehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle on myös rajattu 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan oikeudellinen neuvonta, jossa ei ole kysymys intressivaikuttamisesta. Näiltä osin direktiivi vaikuttaisi olevan yhteneväinen kansallisen avoimuusrekisterisääntelyn kanssa.

- Direktiiviehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan erilaiset oheispalvelut, kuten ateriapalvelut, tapahtumapaikan tarjoaminen, esitteiden tai politiikka-asiakirjojen painaminen, on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Myöskään kansallinen avoimuusrekisteri ei koske tällaisia palveluita, joissa ei ole kysymys vaikuttamistoiminnan konsulttipalveluista, kuten tulkit, mutta jotka saattavat kytkeytyä jollain tapaa vaikuttamistoimintaan.

Direktiiviehdotuksen ja kansallisen avoimuusrekisterin soveltamisalat ovat myös osittain päällekkäiset:

- Direktiiviehdotus ja kansallinen avoimuusrekisteri vaikuttaisivat molemmat kattavan eduskuntaa ja ministeriöihin kohdistuvaa vaikuttamista, jota harjoittavat sellaiset oikeushenkilöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat, joiden harjoittama toiminta kytkeytyy kolmansilta valtioilta saataviin korvauksiin. Komission perustelujen mukaan harmonisointi ei kuitenkaan koskisi julkishallinnon toimijoiden yhteydenpidolle asetettuja läpinäkyvyysvelvoitteita, vaan jättäisi nämä kansalliseen harkintavaltaan. Lisäksi niihin liittyviä tietoja voitaisiin liitteen 1 2 kohdan h alakohdan mukaan sisällyttää osaksi direktiiviehdotuksen mukaista rekisteröintiä. Riippuen direktiiviehdotuksen implementoinnista em. tiedot voisivat siten myös siirtyä kansallisesta avoimuusrekisteristä direktiivin mukaiseen rekisteriin. Tiedot olisivat kuitenkin lähtökohtaisesti samat, mitä voidaan pitää keskeisenä kansalaisten tiedonsaannin näkökulmasta.

Ehdotuksen 24 artiklalla, jolla muutettaisiin ilmoittajansuojeludirektiivi soveltumaan ehdotuksen alaisiin laiminlyöntitilanteiden ilmoittamiseen ja ilmoittajien suojeluun, olisi vaikutuksia Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain (1171/2022) 2 §:n 1 momentissa määriteltyyn aineelliseen soveltamisalaan. Mikäli kansallisella tasolla olisi jo jossain erityislaissa säädetty ilmoitusmenettelyistä mahdollisten rikkomusten suhteen tällä ilmoittajansuojeludirektiivin uudella lainsäädännönalalla, tulisi tällaisiin ilmoitusmenettelyitä koskeviin säännöksiin mahdollisesti lisätä viittaussäännöksiä ilmoittajansuojelulakiin (kuten on tehty esim. arvopaperimarkkinalain 12 luvun 3 §:ssä ja liikesalaisuuslain 5 §:n 2 momentissa).

Ehdotuksen 12 artiklan 3 kohta edellyttää voimassa olevan kansallisen sääntelyn salassapitoperusteiden kattavuuden tarkempaa arviointia ja saattaa edellyttää salassapitoperusteiden täydentämistä joiltain osin.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Direktiiviehdotus olisi merkityksellinen perustuslain 2 §:n 2 momentissa turvatun yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien, yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin ja viestisalaisuutta koskevan 10 §:n 2 momentin, uskonnonvapautta koskevan 11 §:n, sananvapautta koskevan 12 §:n 1 momentin ja julkisuusperiaatetta koskevan 12 §:n 2 momentin, kokoontumisvapautta koskevan 13 §:n 1 momentin, yhdistymisvapautta koskevan 13 §:n 2 momentin ja kokoontumis- ja

yhdistysvapauden sääntelyä koskevan 13 §:n 3 momentin, osallistumisoikeuksien edistämistä koskevan 14 §:n 4 momentin, omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n, sivistyksellisiä oikeuksia koskevan 16 §:n 3 momentin, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n 1 momentin ja VTV:n tehtävää koskevan 90 §:n 2 momentin kannalta.

Suhde kansanvaltaisuuteen ja osallistumisoikeuksiin

Kansanvaltaan sisältyy perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Siten se kattaa esimerkiksi äänestämisen vaaleissa ja kansanäänestyksissä, muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot samoin kuin kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin. Säännös viittaa myös yleisemmin erilaisiin ihmisten yhteistoiminnan muotoihin. (HE 1/1998 vp. s. 74) Lisäksi perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Komission mukaan direktiiviehdotus rajoittuu yhteisten avoimuus- ja vastuuvollisuusvaatimusten vahvistamiseen sellaisen intressivaikuttamistoiminnan osalta, jota toteutetaan kolmansien maiden yhteisöjen puolesta ja joilla pyritään vaikuttamaan unionin päätöksentekoprosesseihin unionissa. Komissio korostaa, ettei ehdotuksella kielletä ulkomaista rahoitusta eikä vaikuteta muulla tavalla toiminnan sisältöön. Yhteisten avoimuus- ja vastuuvollisuusvaatimusten odotetaan lujittavan demokratiaa parantamalla luottamusta julkisen päätöksenteon prosesseihin ja instituutioihin, kun varmistetaan kolmansien maiden puolesta toteutettavan edunvalvontatoiminnan avoimuus ja parannetaan tietämystä tällaisen toiminnan laajuudesta sekä siihen liittyvistä suuntauksista ja sen taustalla vaikuttavista toimijoista. Komissio myös muistuttaa Euroopan neuvoston Venetsian komissio todenneen (CDL-AD(2019)002), että yleisöllä on selvä intressi saada tietoonsa lobbarit, joilla on pääsy julkiseen päätöksentekoprosessiin ja mahdollisuus vaikuttaa siihen, sekä tällaisten tahojen rahoituslähteet, olivatpa ne kotimaisia tai ulkomaisia.

Perustuslakivaliokunta katsoi kansallisen avoimuusrekisterin osalta rekisteröitymisvelvollisuuden, joka mahdollistaa tiedon saamisen vaikuttamistoiminnan painopisteistä ja ylipäättään vaikutustoiminnan seuraamisen, lisäävän vaikuttamistoiminnan ja päätöksenteon avoimuutta ja vahvistavan perustuslain 2 §:n 2 momentissa turvattua kansanvaltaan kuuluvaa yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen. Kansallisen avoimuusrekisterin osalta perustuslakivaliokunta piti myös merkityksellisenä, ettei ilmoitusvelvollisuus koskenut yksityishenkilöiden yhteydenpitoa, järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa, puoluetoimintaa tai yksittäisten kansalaisten vaikuttamistoimintaa muistuttavaa yksityisten elinkeinonharjoittajien harjoittamaa vaikuttamistoimintaa. (PeVL 86/2022 vp) Direktiiviehdotuksen voidaan katsoa lisäävän merkittävällä tavalla kansalaisten tiedonsaantia kolmansien maiden puolesta harjoitetusta intressivaikuttamisesta. Lisäksi ehdotuksen mukainen rekisteröintivelvoite koskisi luonnollisia henkilöitä ainoastaan silloin kuin nämä saisivat korvauksen tai taloudellista hyötyä kolmannen maan puolesta harjoittamastaan intressivaikuttamisesta.

Suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan

Komission ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta. Kyseisen momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suoja kuuluu osana perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan

henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Ehdotus on merkityksellinen lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan näkökulmasta. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa säädetään jokaisen oikeudesta yksityiselämän kunnioittamisesta ja 8 artiklassa jokaisen oikeudesta henkilötietojensa suojaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Vastaavasti myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla sisältää määräyksiä jokaisen oikeudesta nauttia yksityiselämänsä kohdistuvaa kunnioitusta.

Henkilötietojen suojaa toteutetaan ennen kaikkea EU:n yleisellä tietosuojasetuksella (EU) 2016/679 sekä sitä täsmentävällä ja täydentävällä kansallisella tietosuojalailla (1050/2018). Yleisen tietosuojasetuksen soveltamisala on laaja ja sitä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn. Unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan kuitenkin niin kutsuttua toimielinten tietosuojasetusta (EU) 2018/1725. Komission ehdotuksessa on tunnistettu, että direktiiviehdotuksen puitteissa suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan jäsenvaltioiden osalta yleistä tietosuojasetusta ja komission osalta toimielinten tietosuojasetusta. Henkilötietojen näkökulmasta merkityksellinen sääntely liittyy direktiiviehdotuksen kansallisia rekistereitä, rekisteröintiä sekä rekisterin tietojen julkaisemista koskeviin säännöksiin (9–13 artiklat). Henkilötietoja tulee käsitellä yleisen tietosuojasetuksen ja toimielinten tietosuojasetuksen mukaisesti ja noudatettava yleisiä käsittelyperiaatteita, kuten muun muassa käyttötarkoitussidonnaisuuden, tietojen minimointia, täsmällisyyttä ja säilyttämisen rajoittamista koskevia periaatteita sekä tietojen eheyttä ja luottamuksellisuutta koskevia vaatimuksia.

Edunvalvontaa koskevien tietojen julkistaminen rajoittaisi oikeutta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perusoikeuskirjan 52(1) artiklan mukaisesti kyseisiä oikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan, jos se on perusteltua oikeutetun yleisen edun vuoksi, rajoitus on oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja kunnioittaa oikeuksien keskeistä sisältöä. Komissio arvioi edunvalvontaa koskevien tietojen julkistamisen edistävän tavoitellun yleisen edun (avoimuus, oikeudenmukaisuus, puolueettomuus, demokraattisen vastuuvallisuuden takaaminen) mukaisen tavoitteen saavuttamista sekä mahdollistavan oikeasuhteisten ja välttämättömien rajoitusten tekemisen kyseisiin perusoikeuksiin. Tietojen julkistaminen sekä siitä johtuva avoimuuden lisääntyminen edistävät demokraattisen valvonnan ja vastuuvallisuuden ilmapiiriin luomista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4) Perustuslakivaliokunta on todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 73/2018 vp s. 3; PeVL 14/2018 vp, s. 8). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4).

Komission arvion mukaan artiklan 12 mukaisesti yleisön saataville asetettavat tiedot rajoittuvat siihen, mikä on tarpeen kolmansien maiden puolesta toteutettavan intressivaikuttamisen laajuutta, suuntauksia ja toimijoita koskevan tietämyksen parantamiseksi. Komissio katsoo, että rekisteriin ilmoitettavat tiedot on määritelty selkeästi ja tyhjentävästi. Komission mukaan suurin osa rekisterin sisältämistä tiedoista ei koostuisi henkilötiedoista, minkä lisäksi tietosuojasetukseen sisältyvää tietojen minimoinnin periaatetta noudatettaisiin rajoittamalla julkisesti saataville asetetut henkilötiedot vain välttämättömään, jotta kansalaiset saisivat tiedon kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavista toimijoista ja siihen liittyvästä toiminnasta. Kansallisiin rekistereihin ei myöskään tallennettaisi arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja. Ehdotus vaikuttaisi sisältävän myös riittävät oikeussuojakeinot, johon sisältyy muun muassa mahdollisuus pyytää tietyissä tapauksissa tietojen salaamista sekä velvollisuus säilyttää lokitiedot henkilötietojen lainmukaisen pääsyn valvomiseksi sekä eheyden ja turvallisuuden varmistamiseksi.

Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että ehdotettava sääntely turvaa perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa suhteuttamalla yksityiselämän ja henkilötietojen suoja toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten julkisuusperiaatteen. Koska direktiiviehdotuksen perustamissa rekistereissä olisi kyse myös internetiin sijoitettavista rekistereistä, tulisi neuvotteluissa selvittää tarkemmin rekisterien toimintaperiaatteita mm. tietojen haun osalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut useita esityksiä, joissa on ehdotettu säädettäväksi mahdollisuudesta julkistaa tietoverkossa tietopalveluna tietoja, jotka sisältävät mm. henkilötietoja (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2019 vp, PeVL 17/2021 vp, PeVL 17/2016 vp). Valiokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunnan mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosisällöstä ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja (esim. PeVL 82/2022 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 17/2019 vp). Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 32/2008 vp). Valiokunta on arvioissaan kiinnittänyt huomiota myös luovutettavien tietojen sisältöön ja sääntelykontekstiin (PeVL 17/2021 vp, kappale 186). Kansallinen avoimuusrekisterilain osalta perustuslakivaliokunta katsoi lain tarkoituksen ja tietosisältöjen olevan sellaisia, että massahaun mahdollistamista voitiin pitää tarkoituksenmukaisena (PeVL 86/2022 vp, kappale 18).

Suhde uskonnonvapauteen

Perustuslain 11 §:ssä turvattuun uskonnonvapauteen kuuluu yhtenä osatekijänä uskonnollisen järjestäytymisen vapaus. Jokaisella on oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan (PL 11.2 §). Järjestäytymisvapaus suojaa myös uskonnollisen yhdyskunnan institutionaalista itsenäisyyttä, johon kuuluu oikeus määritellä järjestäytymisen, uskonnonharjoituksen ja päätöksenteon perusteet sekä oikeus valita yhdyskunnan johtajat ja papit. Uskonnonvapauteen sisältyy myös uskonnollisen yhdyskunnan tietynasteinen sisäinen autonomia ja oikeus määrätä omista asioistaan, kuten uskonnollisten johtajien, pappien ja opettajien valinnasta (PeVL 4/2020 vp). Direktiiviehdotuksella ei puututtaisi siltä osin uskonnollisen järjestäytymisen vapauteen, kun toiminnassa ei olisi kysymys kolmannen maan puolesta harjoitettavasta intressivaikuttamisesta. Tätä vahvistaa 2 artiklan intressivaikuttamisen määritelmä, jossa esimerkiksi uskonnonharjoittamista itsessään ei ole laskettu osaksi intressivaikuttamista. Kuitenkin sellainen uskonnonharjoittamiseen liittyvä toiminta, kuten opetus tai muunlainen sanoman levittäminen, joka tehtäisiin kolmansien maiden puolesta ja

näiden taloudellisesti tukemana sekä täyttäisi intressivaikuttamisen määritelmän, olisi rekisteröintivelvoitteen piirissä.

Suhde sananvapauteen ja julkisuusperiaatteeseen

Perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeuden käyttämisen tekeminen ilmoituksen varaiseksi saattaa merkitä perusoikeusrajoitusta (PeVL 14/2000 vp, s. 3). Ehdotus lisää kansalaisten tiedonsaantia, mutta samalla sillä on myös mahdollisia sananvapauden käyttöön kytkeytyviä chilling effect -vaikutuksia (käsitelty tarkemmin osioissa 4.1. ja 4.3.). Ehdotuksen 14 artiklan vaatimus esittää EIRN-tunnus oltaessa yhteydessä intressivaikuttamistarkoituksessa julkishallinnon toimijoihin voisi myös jossain tapauksissa muodostua ennakkolliseksi sananvapautta rajoittavaksi esteeksi, mikäli toimija ei ole ymmärtänyt hoitaa riittävän aikaisin rekisteröintiä ennen intressivaikuttamistoimintansa aloittamista tai EIRN-tunnuksen saaminen pitkittyisi. EIRN-tunnuksen esittämisaatimuksella pyrittäisiin parantamaan päätöksentekijöiden ja virkamiesten mahdollisuutta tunnistaa kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista tekeviä toimijoita, mitä voidaan pitää ehdotuksen tavoitteet huomioiden ymmärrettävänä. Ehdotuksella ei sen sijaan vaikuteta toiminnan sisältöihin. Näin ollen direktiiviehdotukseen sisältyvässä rekisteröitymismenettelyssä ja EIRN-tunnuksen esittämisaatimuksessa ei olisi kysymys sananvapauden käyttämisen olennaisesta esteestä ja sillä olisi hyväksyttävä tarkoitus (demokratian edistäminen ja läpinäkyvyys).

Sananvapaudella turvataan myös kaupallista viestintää (HE 309/1993 vp, s. 56). Yhteiskunnalliseksi tai aatteelliseksi luonnehdittava mainonta nauttii kaupalliseen mainontaan verrattuna korotettua sananvapaussäännöksestä johtuvaa suojaa (PeVL 3/2010 vp, s. 2, PeVL 19/1998 vp, s. 5). Mediapalveluiden tarjoajat olisi rajattu soveltamisalan ulkopuolelle, eikä niihin kohdistuisi rekisteröitymisvelvoitteita. Niissä esitetyt viestintä- ja mainoskampanjat voisivat täyttää intressivaikuttamisen määritelmän, jolloin rekisteröintivelvollisuus koskisi viestintä- ja mainoskampanjan tilaajaa, eli varsinaista intressivaikuttamista harjoittavaa tahoa. Ehdotus ei kuitenkaan estäisi tai asettaisi ehtoja tällaisten viestien julkaisemiselle.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Ehdotettu direktiiviehdotuksen 12 artiklan 3 kohta näyttäisi edellyttävän rajoitusten säätämistä julkisuusperiaatteeseen. Rajoitusten välttämättömyyttä on direktiiviehdotuksessa perusteltu muiden perusoikeuksien, kuten perusoikeuskirjan 1 (ihmisarvo) 2 (oikeus elämään) 3 (oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen) 4 (Kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto) ja 6 (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen) artikloissa tarkoitettujen perusoikeuksien suojaamisella.

Suhde kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen

Jokaisella on perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Direktiiviehdotuksen rekisteröintivelvollisuutta ei voida katsoa olevan sidottu yksittäisen kokouksen järjestämiseen tai siihen osallistumiseen siinä määrin, että kyseeseen voisi tulla kokouksen järjestämistä tosiasiallisesti estävä ennakkoilmoitusmenettely tai kokouksen pitoon vaikuttava järjestysluonteinen sääntely. Direktiiviehdotuksen 14 artiklan vaatimus esittää EIRN-tunnus oltaessa yhteydessä intressivaikuttamistarkoituksessa julkishallinnon toimijoihin voi muodostua tosiallisesti kokoontumisvapautta rajoittavaksi tekijäksi, mikäli toimija ei ole ymmärtänyt tehdä

riittävän aikaisin rekisteröintiä ennen intressivaikuttamistoimintansa aloittamista tai EIRN-tunnuksen saaminen pitkittyisi. Arvioinnissa on myös syytä huomioida, että vaikka julkishallinnon toimijoilla ei ole velvollisuutta varmistaa kokoukseen osallistuvien rekisterissä oloa, 22 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulisi sanktoida EIRN-tunnuksen esittämättä jättäminen.

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan pykälän 3 momentin mukaan lailla. Direktiiviehdotus ja sitä seuraava kansallista lainsäädäntöä voidaan pitää perustuslain 13 §:n 3 momentissa tarkoitettuna tarkempaa lakitasoisena sääntelynä. Komissio näkee, että harmonisoiduilla avoimuus- ja rekisteröitymisvelvoitteilla turvattaisiin oikeasuhteiset ja tarkoituksenmukaiset toimenpiteet koko EU-tasaisen yhdistymisvapauden näkökulmasta. Komissio katsoo myös, että yhdistymisvapauden toteutumisen kannalta keskeistä on ehdotuksen rajautuminen pelkästään avoimuustoimenpiteisiin ja soveltamisalan rajautuminen ainoastaan kolmansien maiden rahoitukseen kytkeytyvään intressivaikuttamiseen. Ehdotuksesta syntyy hallinnollista taakkaa, mutta sen arvioidaan pysyvän kohtuullisena, eikä siten muodostuvan yhdistymisvapauden näkökulmasta ongelmalliseksi.

Suhde omaisuuden suojaan

Liikesalaisuuksien voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan piiriin. Direktiiviehdotuksen mukaiset julkiset rekisteritiedot sisältäisivät todennäköisesti vain vähän liikesalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja, näitä voisivat käytännössä olla asiakastiedot ja toiminnan taloudelliset tiedot.

Ehdotetulla sääntelyllä puututaan mahdollisesti voimassa oleviin sopimussuhteisiin, mikä on myös merkityksellistä perustuslain 15 §:n kannalta. Omaisuudensuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Direktiiviehdotuksen 5 artiklan kolmannen maan toimijan identifioimismahdollisuus, 6 artiklan vaatimukset alihankintasopimukseen, 7 artiklan tietojen säilytysvaatimukset sekä 10 artiklan mukaiset rekisteröintivelvoitteet tulisivat taannehtivasti voimaan vanhoihin sopimuksiin nähden. Toimijoille kuitenkin jäisi kuitenkin aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin, sillä kansallinen sääntely tulisi saattaa voimaan 18 kuukautta direktiivin antamisesta.

Suhde tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen sekä yliopistojen itsehallintoon

Perustuslain 16 § turvaa tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että tieteen vapauteen kuuluu muun ohella sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä, ja tieteen suuntautumisen tulee toteutua ensisijaisesti tieteellisen yhteisön itsensä harjoittaman tieteen kritiikin kautta (PeVL 65/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut yliopistojen itsehallinnon jakautuvan kahteen osaan: tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellishallinnolliseen autonomiaan. Tutkimuksen ja opetuksen vapaus edellyttää, että yliopiston omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa näillä alueilla ja että yliopistolla on myös asema opettajiensa nimittämisessä. Taloudellishallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Tähän itsehallinnon lohkoon kuuluu myös oikeus sisäiseen normintantoon. (PeVL 43/2017 vp.)

Direktiiviehdotus ei vaikuttaisi vapauteen määritellä tutkimuskysymyksiä tai oikeuteen levittää tai julkaista tuloksia. Direktiiviehdotus ei myöskään kieltäisi kansainvälistä yhteistyötä tai vastaanottamasta kansainvälistä rahoitusta tai asettaisi muita toimintaan tai organisoitumiseen liittyviä ehtoja, jolloin se ei muodostuisi yliopistojen itsehallinnon näkökulmasta ongelmalliseksi. Rahoitukseen liittyvillä rajauksilla käytännössä suljetaan akateeminen tutkimus ja opetus sääntelyn ulkopuolelle. Valmistelun aikana on kuitenkin vielä tarpeen varmistaa, ettei esimerkiksi Suomen Akatemian STN-rahoituksen kaltaisten valtion rahoitukseen kytkeytyvien ja yhteiskunnallisia tavoitteita omaavien tieteellisiä arvoja ja riippumattomuutta kunnioittavien rahoitusinstrumenttien kautta ole mahdollista syntyä rekisterin piiriin kuuluvaa toimintaa.

Suhde elinkeinovapauteen

Direktiiviehdotuksen rekisteröintivelvollisuus perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut rekisteröitymisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen (PeVL 15/2008 vp, PeVL 45/2001 vp ja PeVL 24/2000 vp). Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden ja edellytysten, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää, että säännökset rekisteröinnin edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan mukaisesti (PeVL 15/2008 vp ja PeVL 33/2005 vp). Vaikka direktiiviehdotuksen määritelmät ovat laajoja, elinkeinovapauden kannalta merkityksellinen toiminta on määritelty ehdotuksen 2 artiklan 2 kohdassa täsmällisesti. Lisäksi direktiivissä ilmenee seikkaperäisesti rekisteröintivelvollisille asetetut vaatimukset. Direktiiviehdotuksen 10 ja 11 artiklojen mukainen rekisteröintimenettely perustuisi oikeudelliseen harkintaan ja sisältäisi riittävät oikeussuojakeinot tilanteisiin, joissa rekisteriviranomainen kieltäytyisi rekisteröimästä toimijaa, poistaisi toimijan rekisteristä tai jättäisi antamasta tällä EIRN-tunnusta.

Suhde oikeusturvaan ja hyvään hallintoon

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Näihin takeisiin sisältyvät myös oikeus saada oikeudellista apua, oikeus itse valita oikeusavustajansa ja oikeus neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä suojataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Sen määräysten on niin ikään katsottu sisältävän oikeuden luottamukselliseen neuvonpitoon avustajan kanssa (Ks. esim. PeVL 58/2002 vp, s. 2, PeVL 15/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut asianajosalaisuuteen kohdistuvia tiedonsaantioikeuksia pitäen lähtökohtana luottamuksellisuuden kunnioittamista (PeVL 58/2002 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on pitänyt säätämisjärjestyskysymyksenä sitä, ettei laissa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta uloteta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyihin todistamiskieltoihin (PeVL 13/2019 vp). Direktiiviehdotuksen mukaiseen rekisteriin ei rekisteröitäisi 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti sellaista oikeudellista neuvontaa, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 ja 3 momenttien mukaisesta toiminnasta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuun oikeusturvaan kuuluu myös

jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Nämä vaatimukset kytkeytyvät osaltaan muihin hyvän hallinnon vaatimuksiin, kuten käsittelyn julkisuuteen sekä oikeuteen tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Direktiiviehdotuksessa on useita säännöksiä, jotka ovat keskeisiä perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta.

Suhde Valtiontalouden tarkastusviraston perustehtävään

Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. VTV:n pääsiällinen tehtävä on siten harjoittaa valtion taloudenhoidon tarkastusta. VTV:n asemasta ja tehtävistä säädetään 2 momentin mukaan tarkemmin lailla. Vaikka viraston tehtävistä voidaan säätää lailla, on sääntelyvarauksen muotoilunkin (”tarkemmin lailla”) perusteella selvää, ettei virastolle voida tavallisella lailla antaa mitä tahansa tehtäviä. Komission tavoitteena on ollut, että direktiiviehdotus implementoitaisiin osaksi kansallisia avoimuusrekistereitä. Vaikka tätä ei kyettäisikään direktiivistä johtuvista seikoista tekemään, direktiiviehdotuksen mukaisten tehtävien hoitaminen voidaan katsoa kytkeytyvän olennaisella tavalla VTV:n nykyiseen tehtäväkenttään.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Kolmansien maiden puolesta harjoitettua intressivaikuttamista ei nimenomaisesti mainita Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991, jäljempänä itsehallintolaki) säännöksissä. Ehdotuksen oikeusperusta (SEUT 114 artikla) sitoo ehdotuksen tavoitteet ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimintaan liittyviin kysymyksiin. Ehdotuksella vaikuttaa kuitenkin olevan vähintään välillisiä vaikutuksia myös valtioiden välisiin suhteisiin ja hybridivaikuttamisen torjuntaan.

Ehdotuksen 2 artiklan 1 kohdassa määritelty intressivaikuttaminen voi kohdistua Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991, jäljempänä itsehallintolaki) 18 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin asioihin. On kuitenkin syytä huomioida, että intressivaikuttamiseksi katsottavaan yhteydenpitoon, joka kohdistuu itsehallintolain 18 §:n 1, 2 ja 4 kohdan tarkoittamiin maakunnan päättäjiin ja virkamiehiin, liittyvät avoimuus- ja rekisteröintivelvoitteet jätettäisiin edelleen kansalliseen harkintavaltaan. Ehdotuksen 14 artiklan mukainen EIRN-tunnukset näyttämismenettely koskisi kuitenkin tätä yhteydenpitoa.

Itsehallintolain 18 §:n mukaiseen toimintaan kohdistuvan intressivaikuttamisen valvonta- ja sanktiosäännökset kuuluisivat niin ikään itsehallintolain 18 §:n 25 ja 26 kohtien mukaisesti Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Myös 24 artiklan mukainen ilmoittajasuojeludirektiiviin aineellisen soveltamisalan laajennus kuuluisi itsehallintolain 18 §:n mukaisissa asioissa Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Asiaa koskeva lainsäädäntö kuuluu yhdistysten ja säätiöiden, yhtiöiden ja muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen osalta itsehallintolain 27 §:n 8 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Käytännössä suurin osa ehdotuksen 3 artiklassa määritellyn soveltamisalan kattamasta toiminnasta olisi yhdistysten ja säätiöiden, yhtiöiden ja muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen kolmansien maiden puolesta harjoittamaa intressivaikuttamistoimintaa. Tätä toimintaa voitaisiin harjoittaa 2 artiklan 4 alakohdassa tarkoitetuille toimijoille joko 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan elinkeinotoimintana tai 3 artiklan 1 kohdan b mukaan siihen rinnastettavana korvausta tai muuta taloudellista hyötyä vastaan tuotettavana toimintana.

Asiaa koskeva lainsäädäntö sanan-, yhdistys- ja kokoontumisvapauden käyttämisestä sekä kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuudesta kuuluu itsehallintolain 27 §:n 2 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Asian ulkovaltasuhteisiin liittyvä lainsäädäntö kuuluu itsehallintolain 27 §:n 4 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti kolmansien maiden viralliset edustajien ja valtioiden välisten kansainvälisten järjestöjen itsensä harjoittama toiminta olisi rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Näillä toimijoille tarjotut 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan tarkoittamat elinkeinona tuotetut intressivaikuttamispalvelut olisivat kuitenkin sääntelyn piirissä.

Asiaa koskeva sopimusoikeutta koskevat säännökset, kuten 6 artiklan alihankintaa koskevat ehdotukset, kuuluvat itsehallintolain 27 §:n 11 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Siltä osin kuin direktiivissä asetettava rekisteröitymisvelvollisuus rinnastuu valtiosääntöoikeudellisesti elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuteen (ks. osio 5), sisältäen koko valtakuntaa koskevia yleisiä ehtoja ulkomaalaisten ja ulkomaisten yhteisöjen oikeudesta harjoittaa elinkeinoa, lainsäädäntö kuuluu itsehallintolain 27 §:n 9 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Asiaa koskeva hybrdivaikuttamisen torjuntaan liittyvä lainsäädäntö kuuluu itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Vaikka itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan mukaan elinkeinolainsäädäntö kuuluu pääasiassa maakuntapäivien toimivaltaan, kuuluvat elinkeinotoimintaan kytkeytyvä sääntely, joka liittyy itsehallintolain 27 §:n 2 kohdassa sanan-, yhdistys- ja kokoontumisvapauden käyttämiseen sekä kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuuteen, 4 kohdassa tarkoitettuihin ulkosuhteisiin, 9 kohdassa koko valtakuntaa koskeviin yleisiin ehtoihin ulkomaalaisten ja ulkomaisten yhteisöjen oikeudesta harjoittaa elinkeinotoimintaa sekä 34 kohdassa tarkoitettuun hybriditorjuntaan, valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Edellä todetun mukaisesti ehdotuksen oikeudenalat vaikuttaisivat kuuluvan merkittävältä osin valtakunnan lainsäädäntövaltaan ottaen kuitenkin huomioon, että intressivaikuttaminen voi kohdistua itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövallan alaisiin aloihin sekä maakunnan päättäjiin ja virkamiehiin. Mikäli kuitenkin ehdotuksen katsotaan sääntelyalaltaan koskevan ennen kaikkea ulkosuhteita tai liittyvän tavoitteiltaan hybriditorjuntaan, ehdotus jäisi kokonaisuudessaan valtakunnan lainsäädäntövallan alle. Tällöin myös kolmansien maiden puolesta harjoitetun intressivaikuttamisen, jossa ollaan yhteydessä poliittisiin päättäjiin ja virkakuntaan, avoimuus- ja rekisteröintisääntely kuuluisi jatkossa valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ehdotuksen vaikutuksia valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan toimivallan jakoon on syytä selvittää neuvotteluiden edetessä.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston yleisten asioiden työryhmässä. Puheenjohtajavaltiona toimiva Belgia tavoittelee asiassa neuvoston yleisnäkemyistä puheenjohtajuuskautensa päätteeksi eli kesäkuuhun 2024 mennessä.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Oikeusministeriö järjesti komission ehdotuksista 18.1.2024 kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu keskeiset ministeriöt ja viranomaiset sekä yhteiskunnallista vaikuttamistoimintaa harjoittavia toimijoita mm. kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:n, etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO:n ja avoimuusrekisterin neuvottelukunnan kautta. Ehdotuksia koskeva U-kirjelmäluonnos on käsitelty kirjallisissa menettelyssä jaostoissa EU-35 ja EU-13. Ahvenanmaan maakunnalle on lisäksi varattu tilaisuus esittää näkemyksensä (ks. edellä osa 6 ja jäljempänä osa 9). Kuulemisten ja EU-valmistelujaostojen aikana esitetyt huomiot on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee ehdotuksen tavoitetta julkiseen päätöksentekoon kohdistuvan kolmansien maiden puolesta harjoitettavan intressivaikuttamisen läpinäkyvyyden lisäämisestä EU:ssa. Avoimuuden lisäämisellä voidaan vahvistaa eurooppalaista demokratiaa, mutta samalla tulee kuitenkin huolehtia, ettei sananvapautta ja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä heikennetä tarpeettomasti.

Direktiiviehdotus edistää pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmakirjauksia demokratian edistämisestä, informaatioturvallisuudesta ja hybridiuhkien torjumisesta. Lisäksi ehdotus liittyy hallitusohjelman EU-politiikan painopisteisiin EU:n strategisen kilpailukyvyn, hybridivalmiuksiin liittyvän yhteistyön, oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen ja korruptiontorjunnan vahvistamisen osalta.

Valtioneuvosto kiinnittää komission lailla huomiota siihen, että intressivaikuttamisen läpinäkyvyysvelvoitteissa on merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä. Siten EU:n laajuiset läpinäkyvyysvelvoitteet yhdenmukaistaisivat sisämarkkinoita ja helpottaisivat rajat ylittävien intressivaikuttamispalveluiden tarjoamista. Valtioneuvosto kuitenkin huomauttaa, ettei kolmansien maiden puolesta harjoitettavan intressivaikuttamisen läpinäkyvyyden lisääminen ole ensisijaisesti perinteinen sisämarkkinakysymys. Näin ollen oikeusperustan riittävyyttä tulee arvioida ehdotuksen täsmentyessä.

Ilmiön monikansallisesta ja rajat ylittävästä luonteesta johtuen valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotus estäisi jatkossa läpinäkyvyys sääntelyn kiertämisen kohdistamalla intressivaikuttamisen toimia vähemmän säänneltyihin jäsenvaltioihin. Samalla voitaisiin estää yksittäisten jäsenvaltioiden epäsuhtaiset toimenpiteet ilmiöön liittyen. Näitä tavoitteita voidaan pitää erityisen merkityksellisenä EU-tason päätöksenteon läpinäkyvyydelle ja integriteetille. Valtioneuvosto pitääkin tärkeänä, että ehdotuksen suhdetta demokratian turvaamiseen liittyviin tavoitteisiin vielä selvennetään neuvotteluiden kuluessa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen tavoitetta kattaa mahdollisimman laaja-alaisesti kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavia toimijoita ja toiminnanmuotoja voidaan lähtökohtaisesti pitää tarkoituksenmukaisena. Kattava soveltamisala auttaa tunnistamaan paremmin ilmiön laajuuden ja siten edistämään myös varautumista mahdolliseen epätoivottuun vaikuttamiseen kaikilla hallinnon tasoilla läpi EU-alueen. Määritelmien täsmällisyyteen ja soveltamisalan tarkkarajaisuuteen tulee jatkokäsittelyssä kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota, jotta toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta voidaan varmistua.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei intressivaikuttamiseen liittymätön kolmansien maiden toimijoilta saatava perusrahoitus tai lahjoitus kuulu soveltamisalan piiriin. Sanavapauden

kannalta on myös tärkeää, ettei korvauksetta tai ilman rahallista hyötyä tehtävä kolmansien maiden näkemysten kannattaminen tai esittäminen ole sääntelyn piirissä. Epäsuorien vaikuttamiskeinojen, kuten media- ja ruohonjuurikampanjoinnin sekä tutkimuksen ja opetuksen, osalta tulee neuvotteluiden aikana huolehtia, että rajoitukset perusoikeuksiin kohdistuvat vain välttämättömään hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotus jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa rekisterien perustamisen ja valvontaviranomaisten määrittelyn suhteen. Tällä on erityistä merkitys selvitettäessä valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välistä toimivaltajakoa. Valtioneuvosto pitää myös kannatettavana, että ehdotus mahdollistaa kansallisten avoimuusrekisterien hyödyntämisen. Tällä saataisiin merkittäviä taloudellisia synergiaetuja ja samalla vähennettäisiin riskiä mainehaitan syntymisestä, kun rekisterissä olisi laajemmin erilaisia toimijoita. Neuvotteluissa tulee pyrkiä edistämään ehdotuksen soveltumista kansalliseen avoimuusrekisterikokonaisuuteen. Valtioneuvosto pitää myös erityisen tärkeänä, että julkishallinnon toimijoiden yhteydenpitoon liittyvien läpinäkyvyysvelvoitteiden osalta säilytettäisiin tarpeellisilta osin mahdollisimman laaja kansallinen liikkumavara. Neuvottelujen kuluessa tulisi myös varmistaa, että ehdotuksesta mahdollisesti seuraavat tarpeet säätää rajoituksia julkisuusperiaatteelle voidaan rajata perustuslain mukaisesti välttämättömään suhteessa myös muihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

Valtioneuvosto pitää ymmärrettävänä tavoitetta kolmansien maiden puolesta intressivaikuttamista harjoittavien toimijoiden saattamisesta vastuuseen mahdollisissa väärinkäytötapauksissa. Valtioneuvosto kuitenkin korostaa hallinnollisia sanktioita koskevan tulkintakäytännön huomioon ottamista direktiivineuvotteluissa.

Edellä todetusta huolimatta valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että ehdotuksen rajaaminen ainoastaan kolmansien maiden puolesta tehtävän intressivaikuttamisen rekisteröintiin vaatii neuvotteluiden kuluessa tarkastelua, etenkin rekisteröintivelvollisille mahdollisesti aiheutuvan hallinnollisen taakan ja mainehaitan osalta. Valtioneuvosto arvioi, että laajempi ja toimijaneutraalimpi soveltamisala voisi olla tasapainoisempi ratkaisu, jolla voitaisiin hillitä mainehaittaan liittyviä ongelmia sekä helpottaa ehdotuksen implementoimista osaksi kansallisia avoimuusrekistereitä, edellyttäen että riittävä kansallinen liikkumavara mahdollistettaisiin. Samalla ehdotus vaikuttaisi laajemmin intressivaikuttamistoimintaan liittyvien sisämarkkinoiden yhdenmukaisuuteen ja avoimuuteen. Tällainen muutos direktiiviehdotuksen soveltamisalaan edellyttäisi kuitenkin neuvotteluiden kuluessa tarkempaa arviointia erilaisista muista ehdotukseen liittyvistä muutostarpeista ja jäsenvaltioille tulevista kustannuksista sekä etenkin pienille ja keskisuurille toimijoille kohdistuvan hallinnollisen taakan hillitsemistä.

Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulee olla tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja. Näihin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota neuvotteluissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU-budjetille koituvat kustannukset voidaan hoitaa kokonaisuudessaan uudelleenkohdentamalla varoja EU-budjetin sisällä. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että unionin ja kansallisille viranomaisille esitettyjä lisätehtäviä tarkasteltaessa pyritään hillitsemään hallinnollista lisätaakkaa. Valtioneuvosto katsoo, että jatkoneuvotteluissa on tärkeää selvittää EU-rahoitusmahdollisuuksia, joilla voitaisiin kattaa direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioille aiheutuvia taloudellisia kustannuksia.

