

Asia: HE 98/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä avoimuusrekisterilaiksi.

Hallituksen esityksessä Suomeen esitetään perustettavaksi avoimuusrekisteri, johon laajasti erilaisten toimijoiden tulee rekisteröityä ja raportoida eduskuntaan ja ministeriöihin kohdistuvasta vaikuttamistoiminnasta. Tavoitteena on läpinäkyvyyden ja kansalaisten luottamuksen vahvistaminen.

Lausuntonamme esitämme seuraavaa:

Hallituksen esityksen tavoite on kannatettava. Vaikuttamistyö on keskeinen osa yhteiskunnan toimintaa, mutta siihen liittyvää läpinäkyvyyttä ja sitä kautta kansalaisten luottamusta tulee lisätä. Yhteiskunnallista vaikuttamista ja siihen liittyviä valtarakenteiden arvioitaessa on esimerkiksi tärkeää pystyä selvittämään kuka vaikuttaa keneen, missä asioissa ja millä resursseilla. Huonosti suunniteltu rekisteri voi kuitenkin viedä tavoitetta väärään suuntaan: antaa kansalaisille väärää tietoa vaikuttamistyöstä ja entisestään heikentää luottamusta päätöksentekojärjestelmään.

Vaikuttamistyö on määritelty hallituksen esityksessä hyvin suppeasti. Esityksen 2 § rajaa vaikuttamistoiminnan pelkäsi kohteeseen kohdistuvaksi *yhteydenpidoksi*, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta. Tällainen lakiesityksessä tarkoitettu yhteydenpito päättäjiin on vaikuttamistyössä usein vain pienessä roolissa. Yleisötilaisuudet ja joukkoviestintä on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Rekisteriin ei myöskään ilmoiteta osallistumista erilaisiin viranomaisten asettamiin työryhmiin ja neuvottelukuntiin.

Esimerkki: 1) *Kansalaisjärjestö tapaa ministeriä sääntelyhankkeesta → toiminta raportoidaan vaikuttamistyöksi avoimuusrekisteriin.* 2) *Etujärjestö järjestää sääntelyhankkeesta TV:ssä näytettävän keskustelupaneelin SuomiAreenalla, tekee paneelistä aktiivista mediatyötä toimittajien suuntaan, kirjoittaa mielipidekirjoituksia paikallislehtiin ja kehottaa jäseniään olemaan yhteydessä päättäjiin → toimintaa ei raportoida avoimuusrekisteriin vaikuttamistyönä?*

Hallituksen esityksessä eri toimijoiden vaikuttamistoimintaan käyttämiä resursseja pyritään tuomaan näkyväksi edellyttämällä vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen raportointia. Tätä voidaan pitää hyvänä tavoitteena, mutta koska vaikuttamistyö on määritelty hyvin suppeaksi jää esityksen perusteella epäselväksi mitä tietoja raportoinnissa tullaan edellyttämään.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että raportointi kohdistuu vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärään ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämiin

henkilötyövuosiin sekä ostopalveluina hankitun vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräisiin kustannuksiin. Lisäksi on raportoitava vaikuttamistoimintaan liittyviä muita *markkinointi- ja edustamiskuluja*. Hallituksen esityksen mukaan markkinointi- ja edustuskuluja voivat olla esimerkiksi sellaiset kulut, jotka syntyvät erilaisista vaikuttamistoimintaan liittyvistä markkinointimateriaaleista tai tilaisuuksista tai sellaisista viestintäkampanjoista, jotka eivät ole liittyneet vaikuttamistoiminnan neuvonnan sopimuksiin. **Esityksen muotoilu jättää avoimeksi sen raportoidaanko suurin osa vaikuttamistyön todellisista kustannuksista vai ei.**

Esimerkki: Teollisuuden etujärjestö toimittaa kansanedustajille, ministereille ja erityisavustajille kvartaaleittain 40-sivuisen taustabriiffin ajankohtaisista EU-asioista ja etujärjestön kannoista niihin. Taustabriiffin on laatinut kymmenestä asiantuntijasta ja lakimiehestä koostuva tiimi, joka on käytettävissä vastaamaan päättäjien kysymyksiin. Mitä vaikuttamistyön kustannuksiksi raportoidaan: markkinointikulut eli kirjasen painatus- ja postituskulut (tuhansia euroja) vai kymmenen jatkuvasti EU-asioita seuraavan asiantuntijan kulut (miljoonia euroja)?

Ilmoitusvelvollisuuden tulisi selkeästi kattaa myös Suomen ulkomaisiin edustustoihin, mukaan lukien Suomen pysyvät edustustot EU:ssa ja YK:ssa, kohdistuva vaikuttaminen. Suuri osa Suomen sääntelystä tulee EU-tasolta ja merkittävä osa suomalaisten järjestöjen ja yritysten vaikuttamistyöstä kohdistuu EU:n päätöksentekoon. Jos ajatellaan, että EU-eliimiin kohdistuvan vaikuttamistyön avoimuus on katettu EU:n omalla avoimuusrekisterillä tulisi silti Suomen EU-edustustoon (pysyvä edustaja ja pysyvän edustajan sijainen mutta myös neuvoston valmisteluelinten kokouksiin osallistuvat virkamiehet) kohdistuva vaikuttaminen olla kotimaisen sääntelyn piirissä. Tämä olisi myös linjassa sen kanssa, että Suomen EU-edustusto on katsonut tarpeelliseksi julkaista tietoa pysyvän edustajan ja pysyvän edustajan sijaisen tapaamisista eri edunvalvojen kanssa¹.

Avoimuusrekisterin käyttökelpoisuus tiedonhankintaan tulee varmistaa. Rekisteri tulee suunnitella niin, että tilastomuotoista dataa voidaan ottaa sieltä ulos ja että se mahdollistaa helpot haut "molempiin suuntiin": paitsi, että rekisteristä tulee voida hakea vaikuttamistoimintaa tehneiden tahojen tietoja ja vaikuttamistoiminnan kohteita, rekisteristä tulee voida hakea myös tietoa siitä keihin yksittäiset ministerit tai muut päättäjät ovat pitäneet yhteyttä. Vaikuttamistyö ei ole yksisuuntaista, ja valtaa käytetään myös siinä, ketä tavataan ja kenen näkemyksiä kuullaan.

On hyvä, että hallituksen esityksessä asianajajien osalta kiinnitetään huomiota annetun neuvonnan sisältöön määriteltäessä onko kyseessä asiakkaan puolesta tehtävästä vaikuttamistoiminnasta. **Yliopistot on kuitenkin vapautettu kokonaan sääntelyn piiristä vaikka akateemisilla tutkijoilla on usein asianajajien neuvontaan rinnastuvia asiakassuhteita.** Esimerkiksi verotusta koskevissa oikeudenkäynneissä maksusta

¹ <https://finlandabroad.fi/web/eu/meetings>

asiakkaan puolesta annetut lausunnot verolainsäädännön tulkinnasta vaikuttavat koko lainsäädännön tulkintaan ja muodostuvat näin ollen laajemmiksi yhteiskunnallisiksi kysymyksiksi.

Kansalaisjärjestöt kertovat mielellään vaikuttamistyöstään. **Kansalaisjärjestöjen hallinnollinen taakka vaatii kuitenkin päättäjien huomiota.** Finnwatch (jonka vuosibudjetti on n. 600 000 euroa) on pelkästään kuluvin vuoden 2022 aikana antanut erilaisille viranomaistahoille toiminnastaan yhteensä 11 raporttia ja rekisteri-ilmoitusta. Näistä neljä on tullut toimittaa erikseen tilintarkastettuna. Raportointiohjeet ovat usein epäselviä, niitä tulkitaan eri virkahenkilöiden välillä eri tavalla ja monet viranomaistahot ovat raportointisumasta ruuhkautuneita. Tämä johtaa siihen, että raportteja ei aina ehditä viranomaisten toimesta tarkastaa kohtuullisessa ajassa, ja erilaisten lisäselvityspyyntöjen kanssa saatetaan palata asiaan vuosia raporttien toimittamisen jälkeen ilman minkäänlaista euromääräistä puuttumiskynnystä. **Finnwatch toivoo, että avoimuusrekisteriin liittyvät raportointivaatimukset ovat selkeitä ja ne suunnitellaan huomioimaan raportoinnin kohteena olevien toimijoiden hyvin erilaiset resurssit.**