

Asia: VN/4118/2019

Lausuntopyyntö parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kannatatteko avoimuusrekisterin perustamista Suomeen?

Kyllä

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

-

Yleiset huomiot esityksestä

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa seuraavaa.

Avoimuusrekisterin tavoitteet eli päätöksenteon läpinäkyvyyden parantaminen, epäasiallisen vaikuttamisen torjunta sekä kansalaisten luottamuksen vahvistaminen ovat kannatettavia ja tärkeitä.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- Ehdotettu avoimuusrekisterin toimintamalli (ilmoitusvelvollisuus, VTV rekisterinpitäjänä ja valvojana, ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin liittyvä uhkasakko, toimeenpanon ja seurannan tueksi perustettava neuvottelukunta, neuvottelukunnassa laadittavat suositukset hyvästä edunvalvontatavasta) on kokonaisuutena suhteellisen raskas. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että tietosisällön osalta keskitytään vain kaikkein olennaisimpiin tietoihin
- Avoimuusrekisterin tavoitteiden saavuttamisen kannalta mahdollisimman laaja soveltamisala valtionhallinnossa olisi perusteltu. Ottaen kuitenkin huomioon mietinnössä ehdotettu raportoinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus, olisi syytä tarkastella järjestelmän toimivuuteen mahdollisesti liittyviä riskejä. Jos raportointi muodostuu joillain toimijoilla erittäin raskaaksi ja epätarkoituksenmukaiseksi, tilanne voi tällöin johtaa joko valtionhallintoon kohdistuvan yhteydenpidon tai sitä koskevan raportoinnin vähenemiseen. Tämä vähentäisi järjestelmän toimivuutta ja uskottavuutta. Erityisen tärkeää olisi varmistaa, että avoimuusrekisterin käyttöönotto ei tosiasiallisesti johda hallinnon ja eri sidosryhmien välisen vuoropuhelun ja normaalin sidosryhmäyhteistyön vähenemiseen.

- Valittavasta soveltamisalasta riippumatta esityksessä tulisi tarkemmin pohtia, mikä on raportoinnin tarpeellinen ja olennainen tietosisältö esityksen tavoitteiden kannalta, ja mikä on niiden tarpeellinen raportointifrekvenssi. Tarpeettoman hallinnollisen taakan aiheuttamista tulee välttää.
- Avoimuusrekisteristä aiheutuvan hallinnollisen taakan arviointi on nykyisellään puutteellinen, sillä arvioinnissa ei ole kiinnitetty lainkaan huomiota vaadittujen tietojen keräämisestä, kokoamisesta ja muokkaamisesta ilmoitusvelvollisille aiheutuvia kustannuksia. Ilmoitusvelvollisuuden eri toimijoille aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta tulisi esittää suuntaantavia määrällisiä arvioita, jotta avoimuusrekisterin valitun toteutustavan hyötyjä olisi mahdollista verrata siitä aiheutuneisiin kustannuksiin.

Muut mietintöön liittyvät huomiot:

Soveltamisala

Keskeistä soveltamisalan valinnan kannalta on arvioida sitä, mitkä valtionhallinnon toimijat käyttävät sellaista merkittävää julkista päätösvaltaa, johon lobbauksella halutaan vaikuttaa, ja määrittää soveltamisala sen mukaisesti. Ehdotus 3 kattaisi suuren osan lobbauksesta, mutta jättäisi kuitenkin sääntelyn ulkopuolelle myös useita sellaisia valtion hallinnon toimijoita, joihin arvioidaan kohdistuvan merkittävää lobbausintressiä. Näin ollen avoimuusrekisterin tavoitteiden näkökulmasta vaihtoehto 3 ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta.

Laajin ehdotettu vaihtoehto on ”koko valtionhallinto”. Mietinnön mukaan ulkopuolelle jäisi pääosin vain sellaisia toimijoita, joihin ei arvioida kohdistuvan lobbausta. Tältä osin on kuitenkin jätetty auki, mitkä valtionhallinnon toimijat lopulta tulisivat lobbausrekisterin piiriin ja mitkä eivät. Mikäli tätä vaihtoehtoa harkitaan, tulisi jatkovalmistelussa käydä tarkemmin läpi valtionhallinnon erilaiset toimijat ja arvioida, miten avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö soveltuu näiden toimintaan. Lisäksi hallituksen esityksessä on syytä eksplisiittisesti todeta, millaiset valtion osittain tai kokonaan omistamat toimijat jäävät kokonaan avoimuusrekisterin soveltamisalan ulkopuolelle.

Avoimuusrekisterin tavoitteiden saavuttamisen kannalta mahdollisimman laaja soveltamisala valtionhallinnossa olisi perusteltu. Ottaen kuitenkin huomioon mietinnössä ehdotettu raportoinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus, olisi syytä tarkastella lähemmin järjestelmän toimivuuteen mahdollisesti liittyviä riskejä. Onko mahdollista, että raportointi muodostuu joillain toimijoilla erittäin raskaaksi ja epätarkoituksenmukaiseksi, ja voiko tilanne tällöin johtaa joko valtionhallintoon kohdistuvan yhteydenpidon tai sitä koskevan raportoinnin vähenemiseen. Tämä voi vähentää järjestelmän toimivuutta ja uskottavuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että valittavasta soveltamisalasta riippumatta esityksessä tulisi tarkemmin pohtia, mikä on raportoinnin tarpeellinen ja olennainen tietosisältö esityksen tavoitteiden kannalta, ja mikä on niiden tarpeellinen raportointifrekvenssi. Tarpeettoman hallinnollisen taakan aiheuttamista tulisi välttää.

Avoimuusrekisterin toimintamalli

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotettu avoimuusrekisterin toimintamalli (ilmoitusvelvollisuus, VTV rekisterinpitäjänä ja valvojana, ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin liittyvä uhkasakko, toimeenpanon ja seurannan tueksi perustettava neuvottelukunta, neuvottelukunnassa laadittavat suositukset hyvästä edunvalvontatavasta) on kokonaisuutena suhteellisen raskas. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää olisi kiinnittää huomiota siihen, että tietosisällön osalta keskitytään vain olennaisiin tietoihin. Koska ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvasta vaikuttamistoiminnasta todennäköisesti syntyy jonkin verran tulkintaongelmia, on hyvä, että rekisteriviranomaisen tehtävissä korostuisi ohjaus ja neuvonta.

Rekisterin piiriin kuuluva vaikuttamistoiminta

Avoimuusrekisterilain piiriin tuleva vaikuttamistoiminta on määritelty mietinnössä hyvin laajasti sellaiseksi pitkäjänteiseksi tai suunnitelmalliseksi vaikuttamistoiminnaksi, joka kohdistuu eduskunnassa, ministeriöissä tai valtion virastoissa tehtävään valmisteluun ja päätöksentekoon. Myös vaikuttaminen valmisteluun, joka ei ole vielä vireillä, voi kuulua ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Mietinnössä vaikuttamistoiminnalla tarkoitetaan yhteydenpitoa, jossa pitkäjänteistä ja suunnitelmallista vaikuttamistoimintaa harjoittavan oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan edustaja on tarkoituksellisesti suoraan yhteydessä vaikuttamisen kohteeseen edistääkseen oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan haluamia intressejä. Tällaista yhteydenpitoa voi olla tapaaminen, puhelimella soittaminen, sähköpostiviestittely tai muu näihin rinnastettava tapa. Avoimuusrekisteri ei koske järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai yksityishenkilöiden toimintaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että vaikuttamistoiminnan määritelmän ja rekisterin kattavuuden ollessa näin laaja, jatkovalmistelussa tulisi arvioida entistä tarkemmin saatava hyöty kaikilta osin suhteessa sen aiheuttamiin kustannuksiin ja aiheutuuko näin laajasta raportointivelvoitteesta muita haittoja. On tärkeää varmistaa, että avoimuusrekisterin käyttöönotto ei tosiasiaa johda hallinnon ja eri sidosryhmien välisen vuoropuhelun ja normaalin sidosryhmäyhteistyön vähenemiseen.

Toimialakohtaiset vaikutukset

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun kaltaisella yleissäännöksellä voi olla vaikutuksia yritystoimintaan toimialakohtaisella tasolla. Avoimuusrekisterilainsäädännön soveltaminen esimerkiksi asianajotoimintaan voi aiheuttaa ongelmia suhteessa asianajotoiminnan luottamuksellisuuteen. Asiaan tulisi kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa.

Rekisterin tietosisältö ja ilmoitusvelvoitteet

Mietinnön mukaan vaikuttamistoimintaa ja siihen liittyvää ammattimaista neuvontaa harjoittavien oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien (ilmoitusvelvollisten) olisi rekisteröidyttävä avoimuusrekisteriin ammattimaisen ja pitkäjänteisen vaikutustoiminnan alkaessa tai toiminnan muuttuessa ammattimaiseksi tai pitkäjänteiseksi. Rekisteröityessä ilmoitusvelvollisen tulisi ilmoittaa

perustiedot, jotka sisältäisivät oikeushenkilön tai yksityisen elinkeinonharjoittajan toiminimen, toimialatiedon sekä jäsenyydet suomalaisissa edunvalvontayhteisöissä. Perustietojen lisäksi avoimuusrekisteri sisältäisi tietoa ilmoitusvelvollisten harjoittamasta ammattimaisesta tai pitkäjänteisestä vaikuttamistoiminnasta ja vaikuttamistoiminnan neuvonnasta.

Toimintailmoituksessa ilmoitetaan yhteydenpidon kohteet pääsääntöisesti henkilön tarkkuudella. Kansanedustajien avustajien ja eduskuntaryhmien henkilöstön osalta ilmoitetaan tieto eduskuntaryhmästä, ja ministeriöiden ja valtion virastojen muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitetaan tieto osastosta ja yksiköstä. Yhteydenpidon kohteen lisäksi on kerrottava aihe ja pääasialliset yhteydenpitotavat. Vaikuttamistoiminnan neuvonnasta puolestaan ilmoitettaisiin mm. asiakkaan toiminimi ja yhteystiedot sekä asiakkaan puolesta tehtävän yhteydenpidon kohteet ja aiheet.

Vaikuttamistoiminnasta ilmoitettaisiin kaksi kertaa vuodessa, toukokuun ja marraskuun aikana. Toukokuussa ilmoitettaisiin lisäksi arvio edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan käytetyistä resursseista (taloudelliset tiedot).

a) Hallinnollisen taakan arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myönteisenä sitä, että hallinnollisen taakkaan on kiinnitetty huomiota. Mietinnössä on kuitenkin viitattu ainoastaan ilmoittamisesta aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan, mutta arvioissa ei ole lainkaan käsitelty tietojen keräämisestä, kokoamisesta ja muokkaamisesta tai esimerkiksi mahdollisten uusien sisäisten teknisten raportointityökalujen hankinnasta eri toimijoille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Eri vaiheista syntyvää hallinnollista taakkaa olisi hallituksen esityksessä syytä käsitellä laajemmin huomioiden raportointivelvollisille käytännössä syntyvät työvaiheet ja niihin liittyvä työmäärä. Jotta rekisterivelvolliset pystyvät antamaan rekisteriin vaaditut tiedot henkilön tarkkuudella ja aihekohtaisesti jäseneltynä puolivuositain, se todennäköisesti edellyttää sitä, että kaikesta ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvasta vaikuttamistoiminnasta pidetään ensin kirjaa sähköpostin ja puhelun tarkkuudella.

Mahdollisuuksien mukaan tulisi pyrkiä esittämään edes suuntaa-antavia määrällisiä arvioita sekä syntyvistä kustannuksista että raportointivelvoitteen piiriin tulevien toimijoiden lukumäärästä. Ilman niitä on vaikeaa todeta rekisteristä aiheutuvien kustannusten olevan mietinnössä esitetyllä tavalla kohtuullisia ja oikeassa suhteessa vaikuttamistoiminnan merkittävyyteen ja laajuuteen sekä toimijoiden resursseihin nähden.

Vaikutusarvioinnissa olisi hyvä huomioida lisäksi se, että avoimuusrekisteristä aiheutuvat kustannukset todennäköisesti siirretään eteenpäin. Joissain tilanteissa kustannukset voivat nostaa yhdistysten jäsenmaksuja tai tarjottujen palvelujen hintaa (esim. konsulttiyritykset).

b) Rekisterin tietosisältö ja tietojen yksityiskohtaisuus

Vaikuttamistoimintaa on mietinnössä todettu raportoitavan kokoavasti ja yleisellä tasolla. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että joiltain osin tiedot ovat kuitenkin varsin yksityiskohtaisia ja

raportointivelvoite laaja (esim. velvoite raportoida ministeriön osaston ja yksikön nimi raportointivelvoitteen kattaessa kaikki ministeriöiden ja virastojen virkamiehet). Samasta aiheesta voidaan olla yhteydessä usean eri yksikön virkamiehiin, jolloin jokaisen yksikön selvittäminen ja nimeäminen kunkin aiheen osalta voisi aiheuttaa merkittävästi hallinnollista työtä.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi hyödyllistä tarkastella lähemmin sitä, ovatko kaikki edellä mainitut tiedot mainitussa laajuudessa välttämättömiä avoimuusrekisterin tavoitteiden saavuttamisen kannalta vai voitaisiinko samat tavoitteet saavuttaa suppeammalla raportoinnilla. Riittäisikö puolivuotisraportoinnin sijaan vuosiraportointi tai olisiko tietojen yksityiskohtaisuutta mahdollista vähentää (esim. onko tarvetta ulottaa raportoinnin piiriin kaikki ministeriöiden ja virastojen virkamiehet, ja jos on, onko tarvetta sekä osasto- että yksikkökohtaisen tiedon keräämiselle vai riittäisikö tietojen yksilöinti koskemaan ministeriön henkilöstöä kokonaisuutena).

Mietinnössä käytetty ilmaisu "ministeriöiden ja valtion virastojen muihin virkamiehiin kohdistuva yhteydenpito" kaipaava jatkotyössä täsmentämistä, jotta raportoinnin laajuutta ei tulkita tarpeettoman laajaksi. Pitäisi esimerkiksi olla selvää, ovatko erilaiset tiedustelut ehdotuksessa tarkoitettua, ilmoitusvelvollisuuden alaan kuuluvaa yhteydenpitoa, vai onko niissä mahdollisesti kyse ehdotetun 3 § 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua tavanomaisesta asioinnista viranomaisessa. Tämä ei täysin selviä ehdotetun säännöksen perusteluista. Myös pykälissä käytettyjen käsitteiden "pitkäjänteinen" ja "suunnitelmallinen" (2 §) samoin kuin "satunnainen" ja "pienimuotoinen" (3 §) kohdalla on hyvä huomioida käsitteiden tulkinnanvaraisuus lain soveltamisessa, huolimatta esityksen perusteluihin sisältyvistä esimerkeistä ja muusta käsitteiden selventämispyrkimyksestä.

Esityksessä tulisikin huolellisesti pohtia, ovatko kaikki raportointiin edellytettävät tiedot aidosti tarpeellisia ja olennaisia esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tarpeettomien tietosisältöjen kerääminen aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia, mitkä rasittavat kansantaloutta. Myös tarpeettoman tiheä tietojen raportointifrekvenssi on kustannustekijä, muttei välttämättä olennaisesti edesauta esityksen tavoitteiden saavuttamista.

Laitinen Anu
Työ- ja elinkeinoministeriö

VN/4118/2019-TEM-252

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: