

Kristillisdemokraattisen eduskuntaryhmän lausunto lakivaliokunnalle 23.9.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi HE 98/2022

KD eduskuntaryhmä kiittää mahdollisuudesta lausua ko. asiassa. Ryhmä suhtautuu myönteisesti avoimuusrekisterin tarkoitukseen. Päättäjiin suuntautuvan vaikuttamisen ja tiedottamisen voidaan katsoa olevan osa suomalaisen demokraattisen yhteiskunnan normaalia toimintaa. Pidämme erittäin tärkeänä, että päätöksenteko olisi avointa ja läpinäkyvää, ja että tiedot päätöksentekoon vaikuttaneista tai vaikuttamiseen pyrkineistä tahoista olisi tiedossa. Esityksen hyvästä päämäärästä ja tarkoituksesta huolimatta suhtaudumme kuitenkin jossain määrin kriittisesti esitettävän lainsäädännön toteutumiseen ja konkreettisiin vaikutuksiin. Yksityiskohtaisemmin otamme mahdollisesti kantaa osana lakivaliokunnan valiokuntatyötä. Pidämme lisäksi erittäin tärkeänä, että kansalaisille välittyvä viesti, että he pystyvät jatkossakin olemaan matalalla kynnyksellä yhteydessä esimerkiksi kansanedustajiin ja että on selkeää, ettei rekisteri koske yksittäisiä kansalaisia. Seuraavaksi muutamia nostoja lakiesityksen sisältöön liittyen.

Keskeinen haaste rekisterin toimivuuden kannalta on piiloon jäävä vaikuttaminen ja uudistuksen vaikutus pieniin toimijoihin. Pidämme mahdollisena, että rekisterin myötä osa vaikuttavasta ja painoarvoltaan merkittävästä vaikuttamisesta jää piiloon rekisterin ulkopuolelle. Vastaavasti on mahdollista, että pienempien toimijoiden vaikuttamistyö voi vähentyä, mikäli menettely koetaan byrokraattiseksi.

Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä kiinnittää huomiota siihen, että iso osa poliittisesti merkittävästä vaikuttamisesta tapahtuu virallisten kohtaamisten ulkopuolella epämuodollisissa tilanteissa ja yhteydenotoissa, joita rekisterillä ei pyritä eikä tulekaan pyrkiä mittaamaan. Epävirallisen vaikuttamisen merkitys on usein sitä suurempi, mitä isommasta, kiireisemmästä ja tärkeämmästä asiasta on kyse. Esimerkiksi kansainvälisen suuryrityksen omistajan vapaa-ajalla käymä keskustelu ministerin kanssa ei välttämättä ole rekisteriin merkittävää vaikuttamistoimintaa, kuten hallituksen esityksessä (s. 47) on todettu, mutta pienen yhdistyksen yhteydenpito kansanedustajiin sen sijaan on. Kuitenkin vaikutusarvoltaan aiemmin mainittu tilanne on oletettavasti painavampi.

Vastaavasti Suomi on pieni maa ja politiikan parissa vaikuttavat henkilöt siirtyvät aktiivisesti tämän lakiesityksen tarkoittamien vaikuttamiskohteiden ja vaikuttajien välillä. Työkokemusta ja tiiviitä verkostoja muodostuu molemmiin puoliin ja samalla yhteydenpitoa ja näin myös vaikuttamista tapahtuu tilanteissa, joita ei mielletä virallisiksi tai muutoin työhön liittyviksi, eikä yhteydenpito näin myöskään kuulu rekisteriin ilmoitettavaksi. Nämä tilanteet on myös tiedostettu hallituksen esityksessä (s. 57), eikä näitä yhteydenpitoja ole mitenkään mahdollista tuoda tyhjentävästi rekisterin piiriin.

Esitykseen on otettu säännökset myös pienimuotoisesta vaikuttamistoiminnasta (4 § 1 mom. 1 kohta), jota ei tarvitse ilmoittaa rekisteriin. Tällaista on yhden kalenterivuoden aikana harjoitettavaa vaikuttamistoimintaa, jossa yhteydenpito sisältää yhteensä enintään viisi yksittäistä yhteydenottoa yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen; yksittäisellä yhteydenotolla voi olla vastaanottajana yksi tai useampi vaikuttamistoiminnan

kohde. Pidämme hyvänä asiana, että menettelyssä on esitetty kevennys, jotta satunnaisia yhteydenottoja ei tarvitsisi ilmoittaa. Tosiasia on kuitenkin se, ettei yhteydenottojen määrä aina korreloi viestin vaikuttavuuden tai sen merkittävyyden kanssa. Esimerkiksi ison toimijan yksikin viesti voi painaa huomattavasti enemmän kuin keskisuuren yhdistyksen 10 vaikuttamiskertaa. Valiokunnan voisi olla tarkoituksenmukaista arvioida, tulisiko pienimuotoista vaikuttamistoimintaa koskevan säännöksen soveltamista rajoittaa tietynkokoisiin toimijoihin. Esityksessä oletetaan, että tämä säännöksen soveltaminen koskisi enemmän pieniä toimijoita, mutta näin asia ei välttämättä ole.

Vaikuttamistoiminnan kohteiden osalta olisi myös perusteltua arvioida, pitäisikö myös puolueiden työntekijöiden kuulua 2 §:ssä tarkoitettuihin vaikuttamisenkohteisiin, mikäli tarkoitus on heidän kauttaan vaikuttaa tämän lakiesityksen alaan kuuluviin asioihin. Hallituksen esityksessä (s. 45) luetellaan vaikuttamistoiminnan kohteisiin esimerkiksi talousarvio, määrärahojen käyttö sekä säädöshankkeiden ja politiikkaohjelmien sisällöt. Vaikka puolueet eivät käytä lainmukaista julkista valtaa, jokainen politiikan parissa toimija tiedostaa, että tärkeää ja välillä painavaakin vaikuttamistyötä kohdistetaan juuri puolueisiin ja puolueen toimijoihin. Nämä taas toimivat tiiviissä yhteistyössä kansanedustajiin ja ministereihin, ja vaikuttavat tätä kautta päätöksentekoon. Vaikuttamalla suoraan puolueitasolle voisi olla mahdollista kiertää avoimuusrekisterin ilmoitusvelvollisuuden.

Lopuksi toteamme, ettei avoimuusrekisteristä ei ole mahdollista saada aukotonta, eikä sellaiseen ole tarkoituksenmukaista pyrkiäkään. Vielä jää avoimeksi, kuinka todenmukaisen kuvan rekisteri antaa päätösten syntyproesseista ja niiden taustalla olevia intresseistä, sekä päättäjiin kohdistuvasta vaikuttamisesta ja sen vaikutuksesta. Valiokuntatyössä on kuitenkin tärkeä pyrkiä minimoimaan rekisterin mahdollisuus antaa todellisuudesta poikkeavaa kuvaa, jotta esimerkiksi avoimesti vaikuttamistyöstään raportoivat tahot eivät yli korostuisi tilastoissa. Vastaavasti kun rekisterin tuottamasta tiedosta tiedotetaan, tulee rekisterin ”sokeista pisteistä” myös kertoa avoimesti väärien käsitysten välttämiseksi. Riskinä voi olla esimerkiksi, että rekisteri kiinnittää liiaksi kansalaisten huomiota päätöksenteon kannalta vähämerkityksiseen vaikuttamiseen. Tämä ei paranna kansalaisten ymmärrystä, etenkin ylimmän tason poliittisen päätöksenteon mekanismeista.

Lisäksi valiokunnan kuulemisissa tulee arvioida, ettei avoimuusrekisteristä muodostu kynnystä vaikuttamiseen esimerkiksi pienille järjestöille ym. toimijoille, jotka ajavat jonkun pienen ryhmän etuja, mutta joille avoimuusrekisterin byrokratia voi nostaa kynnystä ottaa yhteyttä päättäjiin. Isommilla toimijoilla (yrityksillä, järjestöillä jne.) on joka tapauksessa usein paremmat edellytykset hoitaa ilmoitukset asianmukaisesti sekä mahdollisesti myös paremmat edellytykset tehdä sellaista vaikuttamistoimintaa, joka jää ilmoittamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Rekisterin käytön ja ilmoittamisen tulee olla mahdollisimman helppoa, ja lisäksi sanktioissa tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida toimijan koko. Rekisterinpitäjälle on myös osoitettava riittävät resurssit rekisterin hoitamiseen siten, ettei sen muu toiminta häiriinny uusista tehtävistä.