

LAUSUNTO

Helsinki 12.11.2024

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: Lausuntopyyynnön diaarinumero: D/624/04.13.00/2024

Asia: Luonnos valtiontalouden tarkastusviraston määräykseksi avoimuusrekisterilain tarkoittamien vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen muodostamisesta

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveyspoliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on 250 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäsenenä noin 60 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Lisätietoja: lakimies Kirsi Väättäminen, kirsi.vaatamoinen@soste.fi, p. 040 839 7913
yhteiskuntasuhdepäällikkö Ulla Kiuru, ulla.kiuru@soste.fi, p. 040 744 0888

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Vertti Kiukas
pääsihteeri

SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
SOSTE Finlands social och hälsa rf
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

www.soste.fi

Taustaa ja tavoitteet

Avoimuusrekisterilaila pyritään siihen, että kansalaiset, tutkijat, media ja vaikuttamistoiminnan kohteet saavat tietoa poliittiseen järjestelmään ja valtionhallintoon vaikuttavista toimijoista, näiden intresseistä, vaikuttamisen kohteista ja toimintatavoista. Tämä auttaa arvioimaan päätösten syntyä ja niiden taustalla olevia intressejä.

Avoimuusrekisterilain mukaan ilmoitusvelvolliset ilmoittavat rekisteriin myös vaikuttamistoimintansa taloudelliset tiedot. Vaikuttamistoiminnan taloudelliset tiedot ilmoitetaan ensimmäisen kerran avoimuusrekisteriin kesän 2026 toimintailmoituksessa. Silloin raportoidaan taloudelliset tiedot vuodelta 2025.

Avoimuusrekisteriin tulee lain mukaan ilmoittaa taloudellisina tietoina ”edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärä ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet, ostopalveluina hankitut vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräiset kustannukset sekä vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut.”

Lausunnolla olevan määräyksen tavoitteena on tarkentaa avoimuusrekisterilain tarkoittamien vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen muodostamiseen vaadittuja tietoja. Tämä tapahtuu rekisteriviranomaiselle annetun määräyksenantovaltuuden puitteissa.

Lausunnon keskeiset viestit:

- Vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden määrään pitäisi laskea ainoastaan ne henkilöt, jotka ovat suoranaisesti osallistuneet ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaan eli harjoittaneet yhteydenpitoa avoimuusrekisteriin ilmoitetuissa aiheissa.
- Vaikuttamistoiminnan taustatyö tulisi jättää soveltamisalan ulkopuolelle. Esimerkiksi asiantuntijaorganisaatioissa työskentelevien asiantuntijoiden koko ura voi olla omistettu taustatyölle eli vaikutettavaan asiaan perehtymiselle ja sitä koskevan tiedon jakamiselle.
- Myös muu taustatyöksi mahdollisesti luettavissa oleva toiminta olisi erittäin hankalasti arvioitavissa. Tämä koskee erityisesti järjestöjen luottamushenkilöiden ja vapaaehtoisten toimintaa, joiden taustatyöhön käyttämä työtunti- tai työvuosimäärä ei ole mitenkään järjestön saatavilla eikä heitä voi edellyttää siitä järjestölle raportoimaan.
- Valtionavustusleikkausten vuoksi sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaresurssit pienenevät hallituskauden loppuun mennessä kolmanneksella. Määräysluonnoksessa kuvattu ilmoittamistapa lisäisi kohtuuttomasti ilmoitusvelvollisten hallintoon käytettävää aikaa ja resursseja ja olisi pois järjestöjen perustyöstä.
- Tuntimäärien ilmoittamisvaatimuksella saavutettaisiin vain näennäistä tarkkuutta, koska ilmoitettavat tiedot voisivat joka tapauksessa tosiasiallisesti perustua vain arvioon. SOSTE katsoo, että realistisempi ja selkeämmin tilannetta kuvaava tulos saataisiin määräämällä ilmoittamaan suoraan vuositasen arviot, kuten avoimuusrekisterilain esitöihin on kirjattu. Arvio varsinaiseen vaikuttamistoimintaan

käytetyistä työvuosista olisi riittävä toteuttamaan avoimuusrekisterin tavoitteet läpinäkyvästä vaikuttamistyöstä.

- Suuruusluokittain tehtävät vuositason ilmoitukset olisivat luotettavimpia ja vertailukelpoisimpia ja samalla sekä ilmoitusvelvollisten että rekisteriviranomaisten hallinnollista taakkaa vähiten kuormittava ratkaisu.

1. Vaikuttamistoimintaan osallistuneet henkilöt ja niiden kokonaismäärä

VTV:n luonnosten mukaan vaikuttamistoimintaan osallistuneisiin henkilöihin luettaisiin ne henkilöt, jotka ovat hoitaneet varsinaisen yhteydenpidon vaikuttamistoiminnan kohteisiin, sekä ne henkilöt, jotka ovat osallistuneet niiden mahdollistamiseksi tehtyyn **taustatyöhön**. Näihin henkilöihin voisivat kuulua työsuhteessa ilmoitusvelvolliseen olevien henkilöiden lisäksi myös esimerkiksi sen nimissä **vapaaehtoistyötä** tekevien vaikuttamistoiminta tai **luottamushenkilöiden** tekemä vaikuttamistoiminta.

SOSTE katsoo, että vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden määrään pitäisi laskea ainoastaan ne henkilöt, jotka ovat suoranaisesti osallistuneet ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaan eli harjoittaneet yhteydenpitoa avoimuusrekisteriin ilmoitetuissa aiheissa.

Vaikuttamistoiminnan taustatyö tulee jättää soveltamisalan ulkopuolelle. Vaatimus myös taustatyöhön osallistuneiden työmäärän ilmoittamisesta nostaisi ilmoitusvelvollisten hallinnollisen taakan kohtuuttomaksi. Taustatyöhön osallistuneiden työmäärää on erittäin vaikea arvioida, koska vaikuttamisen prosessit vaihtelevat aiheittain ja usein eri ihmisten tekemä taustatyö liittyy vain osittain vaikuttamisen aiheeseen.

Esimerkiksi asiantuntijaorganisaatiossa työskentelevien asiantuntijoiden koko ura voi olla omistettu taustatyölle eli vaikutettavaan asiaan perehtymiselle ja sitä koskevan tiedon jakamiselle. Yleensä tämän tyyppinen taustatyö kattaa laajemman asiakokonaisuuden, josta juuri yhden tietyn vaikuttamisen kohteena olevan asian rajaaminen on käytännössä mahdotonta.

Myös muu taustatyöksi mahdollisesti luettavissa oleva toiminta olisi erittäin hankalasti arvioitavissa. Tämä koskee erityisesti järjestöjen luottamushenkilöiden ja vapaaehtoisten toimintaa, joiden taustatyöhön käyttämä aika on heidän omaansa eikä heitä voi edellyttää siitä järjestölle raportoimaan.

Jopa järjestön tiedossa tai selvitettävissä olevasta osuudesta ilmoittamiseen – vaikkapa yhdistyksen jäsenten ja luottamushenkilöiden asian käsittelyyn ja päätöksentekoon virallisissa organisaatorakenteissa käyttämän ajan laskemiseen – vaadittava työmäärä ei olisi missään suhteessa sillä saavutettavaan hyötyyn.

2. Vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet

VTV:n määräyslunnon mukaan avoimuusrekisteriin tulisi vuosittain ilmoittaa kaikkien vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden siihen käyttämät työtunnit. Yksi työtunti on 60 minuuttia. Vaikuttamistoimintaan osallistuneisiin henkilöihin luettaisiin ne henkilöt, jotka

ovat hoitaneet varsinaisen yhteydenpidon vaikuttamistoiminnan kohteisiin, sekä ne henkilöt, jotka ovat osallistuneet sen mahdollistamiseksi tehtyyn taustatyöhön.

Vaikuttamistoimintaan käytettyihin henkilötyötunteihin laskettaisiin kaikki vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden vaikuttamistoimintaan liittyvä työskentely siitä riippumatta, onko kyseisestä työskentelystä maksettu palkkaa tai muuta rahallista korvausta. Ilmoitusvelvollisen olisi tunnistettava, milloin sen nimissä toimivat henkilöt käyttävät työaikaansa vaikuttamistoimintaan liittyvään työskentelyyn.

Rekisteriin ilmoitettavien tietojen pitäisi olla myös todennettavissa, koska määräyksen perusteluissa sanotaan, että ”Ilmoitettavien tietojen todennettavuus eli tarvittaessa ilmoitusvelvollisen kyky osoittaa toimittamiensa tietojen oikeellisuus tulee aiheuttamaan ilmoitusvelvollisille kustannuksia”.

Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että sekä yhdistyksen henkilöstön että luottamushenkilöiden ja vapaaehtoisten eli kaikkien vaikuttamistoimintaan - ja VTV:n luonnosten mukaan siis myös taustatyöhön - osallistuvien tulisi pitää jatkuvaa kirjanpitoa kaikesta vaikuttamiseen liittyvästä toiminnastaan ja raportoida siitä säännöllisesti ilmoitusvelvolliselle tämän määräyksen täyttämiseksi. Ilmoitusvelvollinen tarvitsisi myös oman tuntikirjanpitojärjestelmän tätä varten.

SOSTE korostaa, että ilmoitusvelvollisuus luonnoksissa esitetyllä tarkkuudella ei vastaisi lainsäätäjän kautta lain valmisteluprosessin selvästi ilmaisemaa tarkoitusta, jonka mukaan avoimuusrekisteri ei saisi tuottaa ilmoitusvelvollisille liian raskasta hallinnollista taakkaa.

Avoimuusrekisterilakia valmistelleen työryhmämietinnön mukaan (s. 83–84) ”Ei ole kuitenkaan tarkoituksena, että rekisteriin ilmoitettaisiin taloudellisia tietoja sellaisella tarkkuudella, joka esimerkiksi edellyttäisi laajaa talousseurantaa tai tiliöintejä ilmoitusvelvollisilta. Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa pykälän nojalla tarkempia ohjeistuksia siitä, miten ilmoitetaan tietoja sopivassa suuruusluokassa (esim. ei palkattua henkilökuntaa vaikuttamistoiminnassa, alle 1 henkilötyövuosi, 1–10 henkilötyövuotta ja niin edelleen tai alle 10 000 euroa/vuodessa, 10 000–50 000 euroa vuodessa, 50 000–150 000 euroa ja niin edelleen) ja silti vertailukelpoisella tavalla. Erikseen ilmoitettaisiin vaikuttamistoimintaan palkattu henkilöstö ja käytetty rahamäärä.”

Hallituksen esityksessä todetaan taloudellisten tietojen ilmoittamista koskevassa kohdassa (s.59), että ”Säännöksessä käytetään termiä tiedot, mutta käytännössä kysymyksessä on toimijan antama arvio.”

Eduskunnan lakivaliokunnan mietinnön (s.5) mukaan ”ilmoitusvelvollisten kannalta on keskeistä, että sääntelystä seuraavat raportointivelvoitteet ja hallinnollinen taakka ovat tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia. Raportoitavien tietojen tulee siten olla tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia rekisterin tavoitteiden kannalta, mutta raportoinnista ei kuitenkaan saa muodostua liian yksityiskohtaista ja raskasta.”

SOSTE painottaa, että määräysluonnoksessa ja sen perusteluissa esitetty vaatimus vaikuttamistoiminnan tuntimääräiseen ilmoittamiseen on liian yksityiskohtainen ja raskas ja saattaisi ilmoitusvelvolliset järjestöt erittäin vaikeaan tilanteeseen.

Valtionavustusleikkausten vuoksi sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaresurssit pienenevät hallituskauden loppuun mennessä kolmanneksella. Määräyslunnoksessa kuvattu ilmoittamistapa lisäisi kohtuuttomasti ilmoitusvelvollisten hallintoon käytettävää aikaa ja resursseja ja olisi pois järjestöjen perustuksesta.

Tuntimäärien ilmoittamisvaatimuksella saavutettaisiin vain näennäistä tarkkuutta, koska ilmoitettavat tiedot voisivat joka tapauksessa tosiasiallisesti perustua vain arvioon. SOSTE katsoo, että realistisempi ja selkeämmin tilannetta kuvaava tulos saataisiin määräämällä ilmoittamaan suoraan vuositason arviot, kuten avoimuusrekisterilain esitöihin on kirjattu.

Arvio varsinaiseen vaikuttamistoimintaan käytetyistä työvuosista olisi riittävä toteuttamaan avoimuusrekisterin tavoitteet läpinäkyvästä vaikuttamistyöstä.

SOSTE korostaa, että suuruusluokittain tehtävät vuositason ilmoitukset olisivat luotettavimpia ja vertailukelpoisimpia ja samalla sekä ilmoitusvelvollisten että rekisteriviranomaisten hallinnollista taakkaa vähiten kuormittava ratkaisu.

3. Vaikuttamistoimintaan liittyvien markkinointi- ja edustamiskulujen muodostaminen

Työtuntien lisäksi ilmoitusvelvollisen pitäisi ilmoittaa myös vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut, kumpikin erikseen.

Markkinointikulut muodostettaisiin vaikuttamistoiminnassa käytettyjen markkinointimateriaalien ja -palveluiden hankinnasta aiheutuneista menoista.

Edustamiskuluina ilmoitettaisiin vaikuttamistoimintaan liittyvät, ulkopuolisiin henkilöihin kohdistuvat vieraanvaraisuudesta tai muusta huomaavaisuudesta aiheutuneet menot. Tällaisia olisivat esimerkiksi ravintolakulut, edustuslahjat, edustusmatkat ja niihin liittyvät matka- ja majoituskulut sekä edustamiseen käytetyistä kiinteistöistä aiheutuneet kulut. Tietojen ilmoittamiseksi kuluja pitäisi seurata esimerkiksi kirjanpidon avulla.

SOSTE kiinnittää huomiota edustamiseen käytetyistä kiinteistöistä aiheutuneisiin kuluihin. Harvalla, jos yhdelläkään, järjestöllä on pelkästään edustamiseen tarkoitettuja kiinteistöjä tai tiloja. Edustamiseen käytetään samoja tiloja kuin muuhunkin toimintaan ja pääsääntöisesti ne ovatkin muussa käytössä. Tilakustannukset koostuvat normaaleista huollosta, sähköstä, vedestä jne. ja minimaalisen edustamiseen käytetyn osuuden laskeminen niistä on käytännössä mahdotonta. Tiedossamme ei myöskään ole, että tiloja juurikaan vuokrattaisiin yksinomaan edustuskäyttöön. Yleensä ulkopuolisia tiloja vuokrataan tilaisuuksiin, joiden osallistujista vain pieni osa saattaa olla avoimuusrekisterilain tarkoittamia vaikuttamisen kohteita ja heistäkin ehkä vain joihinkin kohdistua rekisteriin ilmoitettavia vaikuttamistoimia. Heidän osuutensa laskeminen ja sitä koskeva erillinen kirjanpito olisi äärettömän työlästä ja lisäisi ilmoitusvelvollisten hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti.

SOSTE katsoo, että kiinteistöistä aiheutuneet kulut tulee jättää ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.

Lopuksi

Avoimuusrekisterilainsäädännön valmistelussa on koko ajan korostettu, että ilmoitusten tekeminen pyrittäisiin järjestämään siten, että sen tekemisestä syntyisi mahdollisimman kevyt hallinnollinen taakka.

Jos määräysluonnos toteutuu tällaisenaan, lisää se hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti, eikä ota huomioon ilmoitusvelvollisten toiminnan luonteen erilaisuutta taikka vaihtelevia resursseja hoitaa hallinnollisia tehtäviä.