

Lausuttu lausuntopalvelussa 19.11.

Suomen Punaisen Ristin lausunto **Luonnoksesta valtioneuvoston tarkastusviraston määräykseksi avoimuusrekisterilain tarkoittamien vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen muodostamisesta**

Vaikuttamistoimintaan osallistuneet henkilöt ja niiden kokonaismäärä (kohta 2.1.)

- Ilmoitettaviin tietoihin tulee laskea vain **työsuhteessa olevien henkilöiden** vaikuttamistoimintaan käyttämä työmäärä.
- Vaikuttamistoiminnan **taustatyö tulisi jättää kokonaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.**

Määräysluonnoksen mukaan ”henkilötyötunteihin laskettaisiin kaikki vaikuttamistoimintaan liittyvä työskentely siitä riippumatta, onko kyseisestä työskentelystä maksettu palkkaa tai muuta rahallista korvausta. Toimintailmoituksella tulee ilmoittaa kaikki ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kyseiseen toimintaan käyttämät henkilötyötunnit.”

Lisäksi ”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.”

Asiantuntijaorganisaatioissa, jonka pääasialliseen toimenkuvaan ei kuulu vaikuttamistyö, on erittäin vaikea erotella vaikuttamistyön taustatyöhön lukeutuva työ asiantuntijan muusta työstä. Esimerkiksi ystävätoimintaa työkseen järjestävä työntekijä saattaa toteuttaa selvityksen yksinäisyydestä, jonka pääasiallinen tarkoitus on kartoittaa avun tarvetta sekä kehittää toimintaa, mutta samaa selvitystä käytetään päättäjiin kohdistuvassa vaikuttamistyössä keskeisenä aineistona. Tällöin kyseisen asiantuntijan työaika olisi ilmoitettava, vaikka hän ei ole suoraan vaikuttamistyöhön osallistunut mitenkään. Suurissa asiantuntijaorganisaatioissa tällaista työtä tekevät useimmat asiantuntijat, ja näiden tuntien raportointi antaa täysin suhteettoman kuvan vaikuttamistyöhön tosiasiallisesti käytettävistä resursseista. Erityisen ongelmalliseksi raportointi tulee, mikäli taustatyön tekijöinä on otettava huomioon myös vapaaehtoisten tekemä työ.

Suomen Punaisella Ristillä on vapaaehtoisrekisterissään yli 30 000 vapaaehtoista ja pelkästään luottamushenkilöitä järjestön eri tasoilla useita tuhansia. Näistä henkilöistä murto-osa tekee vaikuttamistoiminnaksi katsottavaa toimintaa tai sen taustatyötä, mutta sen tarkkaa määrää on vaikea täsmälleen eritellä. Valitun palkanmaksuun sidotun ratkaisun sijaa selkeämpää ja selkeästi vähemmän kuormittavaa olisi sitoa velvoite työsuhteeseen.

Vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden vaikuttamistoimintaan käyttämien henkilötyövuosien muodostaminen (kohta 2.2)

- Toiminnasta tulisi ilmoittaa vain arvio, ei täsmällisiä työtunteja.

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.”

Edelleen mietinnössä on katsottu, että ilmoitusvelvollisuus voitaisiin täyttää ilmoittamalla ”sopiva suuruusluokka” (esim. ei palkattua henkilökuntaa vaikuttamistoiminnassa, alle 1 henkilötyövuosi, 1–10 henkilötyövuotta ja niin edelleen).

Lain esitöissä on puolestaan lain sanamuotoon viitaten mainittu, että ”Säännöksessä käytetään termiä tiedot, mutta käytännössä kysymyksessä on toimijan antama arvio.” Myös eduskunnan käsittelyssä lakivaliokunta korosti, ettei hallinnollinen taakka saa kasvaa suhteettomaksi saatuaan hyötyyn nähden. (”Raportoitavien tietojen tulee siten olla tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia rekisterin tavoitteiden kannalta, mutta raportoinnista ei kuitenkaan saa muodostua liian yksityiskohtaista ja raskasta.”) Ohjeessa tulisi noudattaa lain esitöiden kirjausta arvioiden ilmoittamisesta, ei täsmällisiä työtunteja.

Määräysluonnoksen mukaan Ilmoitusvelvollinen ilmoittaisi tarkastusvirastolle vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kyseisen tehtävän hoitoon käytetyt työtunnit. Ilmoitusvelvollisen olisi tunnistettava, milloin sen nimissä toimivat henkilöt käyttävät työaikaansa vaikuttamistoimintaan liittyvään työskentelyyn. Työaika laskettaisiin viraston antaman laskentakaavan mukaisesti. Nyt esitetyssä ohjeessa tulkitaan siis lain sanamuotoja vastoin lainsäätäjän esitöissä auki kirjoittamaa tarkoitusta.

Useimmissa järjestöissä ei kirjata työntekijöiden yksittäiseen tehtävään käyttämää aikaa erikseen, ja kuten edellä on kuvattu, asiantuntijoiden vaikuttamistyöhön käyttämän ajan erottaminen muusta asiantuntijatyöstä on työlästä, paikoin jopa mahdotonta, ja edellyttäisi merkittäviä muutoksia työajanseurantaan.

Mitä tulee vapaaehtoisten käyttämään aikaan, kuten edellä on edelleen kuvattu, vapaaehtoisia voi olla tuhansia, eikä vaikuttamistoimintaan tai etenkin siihen liittyvään taustatyöhön, kuten tiedonkeruuseen, jota voidaan käyttää vaikuttamistoiminnan taustalla, liittyvää aikaa yksinkertaisesti ole mahdollista vapaaehtoisilta kerätä, saati kirjata säännöllisesti tuntien tarkkuudella, vaikka hallintoa rekisterin edellytysten täyttämiseksi lisättäisiin merkittävästi.

Muut havainnot

Kiinnitämme viraston huomiota myös valtioneuvoston periaatepäätöksellä kesäkuussa hyväksymään kansalaisjärjestöstrategiaan, jonka keskeisenä osana on kansalaisjärjestöjen hallinnollisen taakan vähentäminen: ”Kannustetaan ihmisiä osallistumaan kansalais- ja vapaaehtoistoimintaan keventämällä ja purkamalla kansalaisjärjestöjä koskevia normeja, uudistamalla viranomaisten toimintatapoja ja yhtenäistämällä viranomaistulkintoja. Tavoitteen saavuttamista seurataan sen perusteella, kuinka monta kansalaisjärjestöihin vaikuttavaa normia on kevennetty tai purettu hallitusohjelmakaudella. ” ja ”Säädösvalmistelun vaikutusarvioinneilla varmistetaan, ettei järjestö- ja vapaaehtoistoimintaa koskeva ylimääräinen sääntely lisäänty tarpeettomasti.” (s. 14).

Strategia myös korostaa, että valtionapukäytännöissä tulee vähentää hallinnollista taakkaa, jotta kansalaisjärjestöt voivat kohdentaa säästöjä hallintoon ja välttää säästöjä toimintaan. Tavoitteen toteuttamisella arvioidaan olevan vaikutuksia valtiontalouteen ja parantavan tuottavuutta (s. 28). Valtiontalouden tarkastusvirasto on ollut itse mukana tähän liittyvien selvitysten toteuttamisessa.

Nyt esitetty määräysluonnos on suoraan ja merkittäväällä tavalla ristiriidassa kansalaisjärjestöjen hallinnon keventämisen ja niitä koskevan sääntelyn yksinkertaistamisen tavoitteiden kanssa.