

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)?

Koko valtionhallinto

Yleiset huomiot esityksestä

Suomen sosiaali ja terveys SOSTE ry kannattaa lämpimästi avoimuusrekisterin tavoitteita yhteiskunnallisen päätöksenteon ja vaikuttamisen läpinäkyvyyden parantamisesta. SOSTE katsoo, että päätöksentekijöiden ja eri sidos- ja eturyhmien välisen vuorovaikutuksen tuleminen aiempaa läpinäkyvämmäksi palvelee demokraattista keskustelua ja tuo esille eri eturyhmien vaikutukset lainsäädännön sisältöön. SOSTEn mielestä sääntelyn tavoitteena on oltava nykyistä paremmin sen näkyväksi tekeminen, miten eri erityisintressit vaikuttavat yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. SOSTE kiinnittääkin huomiota joihinkin rajanvetoihin, joita esityksen jatkovalmistelussa olisi hyvä tarkastella.

Julkisen sektorin toimijoiden vaikuttamisen avoimuus

SOSTE kannattaa avoimuusrekisterin laajaa ja kattavaa toimeenpanoa. SOSTEn mielestä on ymmärrettävää, että ensivaiheessa rekisteri rajoittuisi valtionhallintoon kohdistuvaan vaikuttamiseen. Samalla kuitenkin toivomme selvempää tavoitteenasettelua sen osalta, miten ja missä aikataulussa avoimuusrekisteri laajenisi kattamaan mm. kuntiin ja hyvinvointialueisiin kohdistuvan vaikuttamisen.

SOSTE kiinnittää huomiota myös siihen, että esitetty avoimuusrekisteri ei kata julkisen sektorin toimijoiden vaikuttamistoimintaa, vaikka muun muassa kunnilla, maakuntaliitoilla ja hyvinvointialueilla on merkittävää valtionhallintoon kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa.

SOSTE yhtyy myös tiedusteluvalvontavaltuutetun huomioon siitä, että oikeusministeriön hallinnonalan niin sanottujen erityisvaltuutettujen toimenkuvaan kuuluu vaikuttaminen valtionhallinnon toimintaan. Oikeusministeriön hallinnonalan erityisvaltuutettuja ovat lapsiasiavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, vanhusiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. SOSTE muistuttaa, että näiden tahojen toimintaan kuuluu myös vaikuttaminen kyseiseen hallinnonalaan liittyvissä kysymyksissä.

Julkisen sektorin ja toisaalta valtionhallinnon sisäisen vaikuttamistoiminnan jääminen avoimuusrekisterin ulkopuolelle korostaa avoimuusrekisterin luonnetta julkisen sektorin ulkopuolisten intressitahojen vaikuttamista koskevana rekisterinä. Tällöin jotkin osat yhteiskunnallisen vaikuttamisen kokonaisuutta jäävät rekisterin ulkopuolelle. Ratkaisu voi olla perusteltu, mutta sen tuloksena vaikuttamisen kokonaiskuva voi jäädä vaillinaiseksi.

Ratkaisu julkisen sektorin toimijoiden vaikuttamistoiminnan rajaamisesta rekisterin ulkopuolelle ei myöskään ole kaikilta osin linjassa sen kanssa, että julkisen sektorin ulkopuolisten toimijoiden osalta sääntely ei erota toisistaan yksityistä edunvalvontaa ja yleishyödyllistä, ei-kaupallista yhteiskunnallisten ryhmien äänitorvena toimimista. Kolmannen sektorin kansalaisjärjestöt, jotka toimivat jonkin ihmisryhmän tai vaikkapa luonnon äänitorvina, sijoittuvat julkisen ja yksityisen sektorin välimaastoon. Ratkaisu, jossa julkinen sektori rajataan tarkastelun ulkopuolelle, voi johtaa yksityisten, taloudellisten intressien valvonnan ja yleishyödyllisen kansalaistoiminnan vaikuttamistoiminnan samaistamiseen myös silloin, kun toiminnan luonteet eroavat perustavanlaatuisesti toisistaan.

Asiantuntemus ja intressit

Vaikuttaminen voidaan ymmärtää kapeammin intressi- tai etulähtöisenä toimintana, jossa vaikuttaja pyrkii omien etujensa mukaiseen lopputulemaan. Vaikuttaminen voidaan myös nähdä laajemmin kaikkena toimintana, jossa esim. tutkija oman asiantuntemuksensa perusteella tuo esille sääntelyvaihtoehdon A olevan vaihtoehtoa B tehokkaampi tai valtiosääntöisesti onnistuneempi poliittisen tavoitteen X saavuttamisessa.

Lobbauksesta puhutaan tyypillisesti kapeammin ymmärretyn vaikuttamisen, mutta ei laajemmin ymmärretyn vaikuttamisen yhteydessä. Näiden väliin voidaan asettaa erityisesti kansalaisyhteiskunnan niin sanottu advocacy-toiminta, jossa vaikuttamistoiminnalla on arvolähtöisiä tavoitteita, erotuksena vaikuttamisesta, jossa pontimena on vaikuttavien toimijoiden suora yksityinen etu.

Esitetty organisaatiolähtöinen sääntely ei kaikilta osin tunnista eroa esim. julkisesti rahoitettujen organisaatioiden kuten yliopistojen, tutkimuslaitosten tai järjestöjen organisaatioedunvalvonnan ja toisaalta niiden vaikuttamista toimialaansa koskeviin politiikkakysymyksiin. Monissa tapauksissa hyvin aktiivisestikin valtionhallinnon kanssa vuorovaikuttavien asiantuntijoiden, oli pa kyse valtiosääntöoppineista, taloustieteilijöistä tai sosiaalipolitiikan asiantuntijoista, vaikuttamisessa ei ole kyse niinkään asiantuntijoiden työnantajaorganisaation suoriin etuihin liittyvästä vaikuttamistoiminnasta, vaan organisaatioiden palveluksessa kertyneen asiantuntemuksen tuomisesta päätöksenteon käyttöön. Tällöin asiantuntijalla voi olla hyvinkin selvä, esim. tutkimukseen perustuva tavoite siitä, millainen sääntely olisi tehokasta saavuttamaan lainsäätäjän poliittisen tavoitteen. Vastaavasti esim. päihderiippuvaisia palveleva kansalaisjärjestö ei tee organisaation edunvalvontaa pyrkiessään vaikuttamaan lainsäädäntöön tavalla, joka parantaisi päihderiippuvaisten yhteiskunnallista asemaa. Yliopisto ei täyttäisi yhteiskunnallisen vuorovaikutuksen tehtäväänsä, eikä taloustutkimuslaitos tai kansalaisjärjestö olemassaolonsa oikeutusta, jos se ei toisi päätöksentekoon asiantuntemustaan politiikkatoimien vaikuttavuudesta.

SOSTE tulkitsee, että esitetyn lainsäädännön ensisijaisena tavoitteena on tuoda näkyväksi intressilähtöistä vaikuttamista päätöksentekoon. Esitetty sääntely ei kuitenkaan erottele vaikuttamista sen motiivien tai intressien mukaan, jolloin vaikuttamiseksi luokitellaan kaikki päätöksenteon tietopohjaan vaikuttaminen. SOSTE korostaa, että erillisintressien lobbaamisen ja yleisen edun ajamisen erottelu tarkkarajaisesti on todennäköisesti mahdotonta kaventamatta yhteiskunnallisista arvovalinnoista käytyä keskustelua. Tämä perustelee valittua sääntelystrategiaa, jossa kaikki vaikuttamistoiminta otetaan yhtäläisesti tarkastelun kohteeksi.

Kun vaikuttaminen määritellään laajasti, vaikuttamiseksi määrittyy myös julkisen sektorin sisäisten toimijoiden, yliopistojen, tutkimuslaitosten ja kansalaisjärjestöjen piirissä tapahtuva toiminta, joka ei pyri organisaation intressien edistämiseen, vaan tutkimus- tai kokemusperäisen asiantuntemuksen tuomiseen päätöksentekoon. SOSTE katsoo, että perusteltua olisi, että kaikki päätöksentekoon tietoa tuottava toiminta tulisi nykyistä läpinäkyvämmäksi. Vasta tiedon ollessa laajasti saatavilla voidaan arvioida, missä määrin päätöksenteon tietopohja on voinut vääristyä.

Hyvin laajalle yhteiskuntaan ulottuva raportointivelvoite voi kuitenkin olla hyvin raskas erityisesti pienemmille toimijoille, kuten vapaaehtoisvoimin toimiville kansalaisjärjestöille. Olisi hyvä vielä arvioida, missä määrin sääntelyn tavoitteet olisivat saavutettavissa päätöksentekijän tai muun vaikuttamisen kohteen toimesta tapahtuvalla raportoinnilla.

SOSTE muistuttaa myös, että usein myös yksityisiä taloudellisia erityisintressejä edistetään yhdistysmuotoisella toiminnalla, jolloin yksityistä etua tavoittelevaa vaikuttamista ja toisaalta tavoitteiltaan yleishyödyllistä kansalaistoimintaa ei kaikilta osin voida erottaa toisistaan toiminnan organisaatiomuodon perusteella. Toisaalta yksityiset taloudelliset intressit kietoutuvat myös eri alojen tutkimustoimintaan, kuten Santtu Raitasuon tuore väitöskirja vero-oikeuden saralla osoittaa.

Avoimuusrekisteriin kerättävät tiedot

Esityksen mukaan avoimuusrekisteriin kerättäisiin organisaatioittain tiedot vaikuttamisen teemoista ja kustannuksista.

SOSTE pitää esitystä vaikuttamisteemojen keräämisestä rekisteriin perusteltuna ja katsoo esityksen onnistuneesti minimoineen organisaatioille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Esitys ei kuitenkaan käsittele kysymystä hallinnollisen taakan minimoimisen ja toisaalta läpinäkyvyyden vaatiman tiedon yksityiskohtaisuuden välisestä valinnasta.

Esitys ei yksilöi kuinka tarkkaan vaikuttamisen teemat on rekisteri-ilmoituksessa kuvattava. syytä kuvata. Vaikuttamisen kohteena ”sosiaali- ja terveystaloudellinen”, ”terveydenhuollon monikanavarahoituksen purkaminen” ja ”Kansaneläkelaitoksen rahoittaman ja järjestämän kuntoutuksen siirtäminen hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle” voivat kuvata samaa vaikuttamisen kohteena olevaa teemaa, mutta viimeistä vaihtoehtoa ei ole ensimmäisestä muotoilusta helppo päätellä. Viimeinenkin muotoilu voi olla hyvin yleinen, jos organisaation kiinnostuksen kohteena on vain jokin osa kokonaisuudesta. Vielä näyttääkin osin epäselvältä, tullaanko rekisteriin kuvaamaan vaikuttamisen teemoja sellaisella tasolla, joka mahdollistaisi tietojen ulkopuolisen hyödyntämisen ja siten lisäisi toiminnan läpinäkyvyyttä.

Läpinäkyvyyttä lisäisi esitettyä paremmin vaikuttamisen tavoitteiden, vaikuttamistoimintojen ja/tai -tapaamisten yksilöiminen. Tällöin olisi mahdollista tunnistaa, keihin, milloin ja miten vaikuttamistoimintaa on kohdennettu. SOSTE pitää ymmärrettävänä, että sääntelyn aiheuttamaa taakkaa halutaan vähentää, mutta katsoo, että hallinnollisen taakan vähentäminen vähentää myös kerättävien tietojen arvoa päätöksenteon läpinäkyvyydelle. Läpinäkyvyyttä parantaisi vaihtoehtona esitelty tapaamispäiväkirja, jota SOSTE pitää selvästi jatkokehittämisen arvoisena sääntelyvaihtoehtona.

SOSTE katsoo, että vaikuttamistoiminnan sisällön ja vaikuttavuuden kannalta vaikuttamistoiminnan teemojen kuvaamisen tuoma läpinäkyvyys riippuu olennaisesti siitä, kuinka teemat kuvataan. Mitä yksityiskohtaisemmin vaikuttamisen kohde ja organisaation tavoite yksilöidään, sitä helpompi rekisteriä käyttävien on tarkistaa, missä määrin eri vaikuttajatahojen tavoitteet ovat lopputuloksessa toteutuneet.

Yllä on sivuttu kysymystä yhtäältä organisaatio- ja yksilötason sekä toisaalta vaikuttamisen ja asiantuntemuksen käyttöön antamisen välisestä suhteesta.

Tietojen säilyttämisaika

Esityksen mukaan avoimuusrekisterin tiedot säilyisivät julkisesti saatavilla 10 vuoden ajan, minkä jälkeen ne arkistoitaisiin pysyvästi mm. tutkimuskäyttöä varten. SOSTE pitää pysyvää arkistointia perusteltuna, mutta kiinnittää huomiota siihen, että merkittävässä yhteiskuntapoliittisissa uudistuksissa valmistelukaari voi useinkin olla yli 10 vuotta pitkä, jolloin nyt esitetty ratkaisu johtaa käytännössä siihen, että ajankohtaistenkin yhteiskuntapoliittisten uudistusten alkuvaiheen

vaikuttamistoimet ovat ehtineet poistua julkisesti saatavilta. Tämä voi rajoittaa epätoivottavalla tavalla poliittista julkisuutta.

Rekisterinpitäjä

SOSTE pitää perusteltuna esitystä avoimuusrekisterin sijoittamista Eduskunnan alla toimivaan Valtiontalouden tarkastusvirastoon ja katsoo avoimuusrekisterin liittyvän sisällöllisesti mm. vaali- ja puoluerahoituksen valvontaan.

SOSTE kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että päätöksenteon avoimuuden laajentuessa mm. avoimuusrekisterin kautta VTV:n tehtäväkenttä laajenee merkittävästi sen ydintoiminnan, valtiontalouden tarkastamisen, ulkopuolelle. Parannettaessa päätöksenteon läpinäkyvyyttä asteittain organisatorisia ratkaisuja ohjaa helposti polkuriippuvuus, jossa vaali- ja puoluerahoitus tuli VTV:n vastuulle VTV:n talousosaamisen takia, kun taas talouskysymyksiä huomattavasti laajempi avoimuusrekisteri tulee VTV:n vastuulle koska VTV hoitaa jo vaali- ja puoluerahoituksen valvontaan liittyviä tehtäviä. SOSTE pitää perusteltuna, että tulevaisuudessa avoimuusrekisteri kattaa kaiken julkiseen sektoriin kohdistuvan vaikuttamistyön, myös silloin kun kyseessä on julkisen organisaation suorittama vaikuttaminen. Olisikin arvioitava, onko valtionhallinnon ja talousnäkökulman ulkopuolelle kurkottava päätöksenteon avoimuuden valvonta perusteltua järjestää pysyvästi valtiontalouden tarkastuksen yhteydessä, jolloin VTV:n tehtäväkenttä laajenee olennaisesti nykyisestä.

Demokratian ja päätöksenteon läpinäkyvyyden korostuessa lisääntyvät mahdollisesti myös perusteet liittää julkiseen valtaan kohdistuvan rahalla tai informaatiolla vaikuttamisen läpinäkyvyys ja valvonta itsenäiseksi kokonaisuudeksi. Talouden lisäksi tällä kokonaisuudella on merkittäviä rajapintoja niin ihmisoikeusinstituutioon ja laillisuusvalvontaan, oikeusministeriön hallinnonalan valtuutettuihin kuin erilaisiin kansalaisyhteiskunnan rahoitukseen tai sen kanssa tehtyyn vuorovaikutukseen liittyviin elimiin valtion- ja muussa julkisessa hallinnossa.

Kalenius Aleksi
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry