

Asia: D/624/04.13.00/2024

Luonnos valtiontalouden tarkastusviraston määräykseksi avoimuusrekisterilain tarkoittamien vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen muodostamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunto koskien vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden ja niiden kokonaismäärän muodostamista (kohta 2.1)

Kaupan liitto ry (jälj. Kaupan liitto) kiittää mahdollisuudesta lausua valtiontalouden tarkastusviraston määräysluonnoksesta ja esittää kohteliaimmin seuraavat havainnot asiassa:

Taloudellisten tietojen ilmoittamisvelvollisuudesta säädetään avoimuusrekisterilain (430/2023) 6 §:ssä. Kyseisen pykälän 4 ja 5 kohtien mukaan avoimuusrekisteriin on ilmoitettava edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärä ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet, ostopalveluina hankitun vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräiset kustannukset sekä vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut sekä vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräinen liikevaihto.

Laissa on säädetty ilmoitettavien tietojen sisällöstä, joten valtiontalouden tarkastusviraston määräyksenantovaltuus koskee yksinomaan ilmoittamiseen liittyviä teknisiä ja vähäisiä sisällöllisiä yksityiskohtia, joista ei ole ollut tarpeen säätää lain tasolla.

Myös vaikuttamistoiminta on määritelty laissa. Lain 2 pykälän mukaan ”vaikuttamistoiminta on sellaista omaan lukuun harjoitettavaa vaikuttamistoiminnan kohteeseen kohdistuvaa yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta”. Hallituksen esityksessä (98/2022 vp) täsmennetään asiaa seuraavasti: ”Momentissa tarkoitettua yhteydenpitoa voi olla tapaaminen, puhelimella soittaminen, sähköpostiviestittely tai muu näihin rinnastettava tapa. Momentissa ei määritellä tarkemmin yhteydenpidon tapaa tai suuntaa, vaan säännös koskee lähtökohtaisesti kaikenlaisia yhteydenpidon tapoja sekä ilmoitusvelvollisen että vaikuttamiskohteen aloittamana.”

Vaikuttamistoiminnan määritelmästä ja siihen osallisista henkilöistä

Nyt lausunnolla olevan määräysluonnoksen perusteluiden mukaan vaikuttamistoimintaan osallistuneiksi henkilöiksi laskettaisiin paitsi varsinaiseen yhteydenpitoon osallistuneet henkilöt, myös sellaiset henkilöt, jotka ovat osallistuneet yhteydenpidon mahdollistamiseksi tehtyyn taustatyöhön. Tämä kattaisi paitsi työsuhteessa olevat henkilöt myös vapaaehtoiset sekä luottamushenkilöt.

Kaupan liitto katsoo, ettei valtionalouden tarkastusvirasto voi määräyksenantovaltuuttaan ylittämättä laajentaa laissa määriteltyä vaikuttamistoiminnan määritelmää nyt esitetyllä tavalla koskemaan myös vaikuttamistyön taustatyötä. Taustatyön käsite on varsin avoin ja tulkinnanvarainen. Määräyksessä tulisi pitäytyä lain sanamuodon mukaisessa määritelmässä, joka rajautuu yhteydenpitoon eikä siten sisällä esimerkiksi yhdistyksissä tapahtuvaa kannanmuodostusprosessia, johon saattaa osallistua useita kymmeniä henkilöitä niin yhdistyksen henkilökunnasta kuin esimerkiksi sen edustamien yritysten henkilöstöstä. Usein tämä kannanmuodostus tapahtuu osana laajempia keskusteluita, jolloin on täysin mahdotonta määritellä, mikä osuus käytetystä ajasta (työtunneista) olisi määräysluonnoksessa esitettyä taustatyötä tai ketkä kaikki ovat siihen osallistuneet. Luottamushenkilöt, kuten hallitusten jäsenet eivät kuulu ilmoitusvelvollisten organisaatioiden työajanseurannan piiriin, eikä heillä pääsääntöisesti ole pääsyä muihinkaan organisaation järjestelmiin, jolloin heidän tekemäänsä edunvalvontatyötä ja osallistumista yhdistyksen toimintaan ja kannanmuodostukseen on käytännössä mahdotonta seurata luotettavasti.

Lausunto koskien vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden vaikuttamistoimintaan käyttämien henkilötyövuosien muodostamista (kohta 2.2)

Määräysluonnoksen kohdassa 2.2 määrättäisiin siitä, miten ilmoitettava tieto vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden vaikuttamistoimintaan käyttämien henkilötyövuosista muodostetaan. Ilmoitusvelvollinen ilmoittaisi tarkastusvirastolle vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kyseisen tehtävän hoitoon käytetyt työtunnit.

Laissa määrätään, että rekisteriin on ilmoitettava vaikuttamistyöhön käytetty aika henkilötyövuosina. Lain esitöissä todetaan, että säännöksessä käytetään termiä tiedot, mutta käytännössä kysymyksessä on toimijan antama arvio. Arvioinnin tekemisen helpottamiseksi rekisteriviranomaisena toimivan VTV:n tulee antaa yksityiskohtaiset ohjeet taloudellisten tietojen laskemiseen. Vaikka ilmoitettavat tiedot perustuvat jossain määrin ilmoitusvelvollisen arvioon, säännöksen tarkoituksena on, että avoimuusrekisterin sisältämät taloudelliset tiedot ovat vertailukelpoisia.

Kaupan liitto katsoo, ettei määräysluonnoksessa esitetty käytetyn ajan ilmoittamista koskeva ohjeistus ole lain sanamuodon eikä ennen kaikkea lainsäädännön hengen mukainen. Määräysluonnos ohjaisi todella yksityiskohtaiseen työtuntikirjanpitoon raportoitavan vaikuttamistyön osalta, mitä ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena, ottaen huomioon erityisesti lain esitöissäkin laajasti huomioidun hallinnollisen taakan kohtuullisuusvaatimuksen. Hallituksen esityksen mukaan avoimuusrekisterilain aiheuttaman hallinnollisen taakan arvioidaan muodostuvan suureksi osaksi juuri toimintailmoituksen tekemisestä, sillä se edellyttää jonkinasteista seurantaa (kursivointi laatijan) ja seurannan määräaikaista raportointia. Toimintailmoituksen tekninen toteutus tehdään kuitenkin mahdollisimman kevyeksi ja käyttäjäystävälliseksi, jottei se suhteettomasti

kuormita ilmoitusvelvollisia. Nyt esitetty vaatimus työtuntien kirjaamiselle yhdistettynä edellä käsiteltyyn määräysluonnoksen tulkintaan vaikuttamistyönä raportoitavasta taustatyöstä muodostaisi todella merkittävän hallinnollisen taakan ilmoitusvelvollisille.

Kaupan liitto katsoo, että käytetty työaika tulisi rajata vain laissa määriteltyyn vaikuttamistyöhön käytettyyn työaikaan ja raportoinnin tulisi perustua toiminnanharjoittajan omaan arvioon henkilötyövuosi-tasolla. Raportoinnin yhdenmukaistamiseksi voitaisiin esittää asteikko, jonka mukaisesti henkilötyövuosia raportoitaisiin (0,1-5 htv jne.).

Lausunto koskien vaikuttamistoimintaan liittyvien markkinointi- ja edustamiskulujen muodostamisesta (kohta 2.3)

Määräysluonnoksen kohdassa 2.3 annettaisiin tarkemmat määräykset vaikuttamistoimintaan liittyvistä markkinointi- ja edustamiskuluista ja niiden muodostamisesta. Vaikuttamistoimintaan liittyvällä edustamisella pyrittäisiin perustelutekstien mukaan omien tavoitteiden ja etujen edistämiseen, esimerkiksi uusien suhteiden luomiseen tai entisten suhteiden säilyttämiseen ja parantamiseen. Edustamiskuluihin laskettaisiin kaikki tällaisessa edustamistarkoituksessa syntyneet kuluerät. Tällaisia olisivat esimerkiksi ravintolakulut, edustuslahjat, edustusmatkat ja niihin liittyvät matka- ja majoituskulut sekä edustamiseen käytetyistä kiinteistöistä aiheutuneet kulut.

Epäselväksi ehdotuksesta jää, tulisiko myös oman henkilöstön kulut edustustehtävien yhteydessä raportoida. Myös edustamiseen käytetyistä kiinteistöistä aiheutuneiden kulujen osalta ehdotukseen sisältyy merkittävää epäselvyyttä. Käytännössä on täysin mahdotonta erottaa esimerkiksi yhdistyksen toimitiloissa järjestettyyn tapaamiseen liittyviä kiinteistöhoitoon liittyviä kuluja (vuokra, lämmitys, sähkö, vesi jne.) yleisistä kuluista.

Vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointikulut muodostettaisiin määräysluonnoksen mukaan vaikuttamistoiminnassa käytettyjen markkinointimateriaalien ja -palveluiden hankinnasta aiheutuneista menoista. Markkinointikulut syntyisivät esimerkiksi sellaisista vaikuttamistoiminnan kohteisiin kohdistuneista markkinointikampanjoiden materiaaleista, joilla edistetään ilmoitusvelvollisen etua tai tavoitetta. Tietojen ilmoittamiseksi ilmoitusvelvollisten tulisi seurata kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskuluja esimerkiksi kirjanpidon avulla. Vaikuttamistoimintaan liittyvien markkinointi- ja edustamiskulujen seuranta saattaa ehdotuksen mukaan edellyttää, että menojen kirjaamiseksi perustetaan kirjanpitoon kulujen tiliöintiä varten erillinen kustannuspaikka.

Tältäkin osin Kaupan liitto katsoo, että markkinointikuluja määriteltäessä tulee pitäytyä lain mukaisessa vaikuttamistoiminnan määritelmässä eikä laajentaa tulkintaa siitä. Esitetty muotoilu johtaisi käytännössä siihen, että ilmoitusvelvollisen tuottamaa tai ostamaa viestinnällistä materiaalia voitaisiin tulkita hyvin laajasti ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaksi, vaikkei sillä olisi suoraa yhteyttä laissa määriteltyyn varsinaiseen vaikuttamistoimintaan eli yhteydenpitoon päättäjiin.

Muut havainnot

Kaupan liitto kiinnittää huomiota myös siihen, että ilmoitusvelvollisten organisaatioiden hallinnollista taakkaa tulee tarkastella kriittisesti, kun lakia täytäntöön pannaan ja siinä asetettuja vaatimuksia tarkennetaan.

Raportointivelvollisten näkökulmasta työtaakkaa lisää muun muassa se, ettei valvovalla viranomaisella ole ollut käytössään esimerkiksi rajapintaratkaisua, jota hyödyntämällä organisaatiot olisivat voineet ilmoittaa tiedot vähemmällä manuaalisella työllä. Tämän lisäksi ilmoituskanavan lopullinen muoto ja lopullinen ohjeistus ilmoituksen jättämiseen julkistettiin varsin myöhään raportointivelvoitteiden astuessa voimaan. Nyt on käymässä samalla tavoin: vaikka taloudellisten tietojen raportointi tapahtuukin ensimmäisen kerran vasta kesällä 2026, on ilmoitusvelvollisten kerättävä tietoja jo vuoden 2025 alusta alkaen voidakseen toteuttaa raportoinnin. Esitetyssä muodossaan taloudellisten tietojen kerääminen vaatisi merkittäviä muutoksia tiedonkeruujärjestelmiin, eikä niiden toteuttaminen tapahdu muutamassa viikossa.

Taloudellisten tietojen ilmoittamisvelvollisuudesta ei tulisi muodostua merkittävää hallinnollista ja taloudellista lisätaakkaa ilmoitusvelvollisille.

Vyyryläinen Tiina
Kaupan liitto ry