

Avoimuusrekisterin neuvottelukunta

hyväksytty 21.11.2024 kokouksessa

KANNANOTTO

Vaikuttamistoiminnan avoimuudessa on tärkeää julkistaa lobbauksen aiheiden, kohteiden ja yhteydenpitotapojen lisäksi käytetyt resurssit. Avoimuusrekisterilain mukaan ilmoitusvelvollisten on ilmoitettava edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärä ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet, ostopalveluna hankitun vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräiset kustannukset sekä vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut. Vaikuttamistoiminnan neuvontaa harjoittavien on ilmoitettava toiminnan euromääräinen liikevaihto.

Avoimuusrekisterin neuvottelukunta pitää tärkeänä, että VTV:n määräysluonnos avoimuusrekisterilain tarkoittamien vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen muodostamisesta on ollut lausuntokierroksella syksyllä 2024.

Neuvottelukunta toivoo, että määräyksessä kiinnitetään erityistä huomiota seuraaviin asioihin:

2.1. Vaikuttamistoimintaan osallistuneet henkilöt ja niiden kokonaismäärä

Vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden ja niiden kokonaismäärän laskemisessa olisi tärkeä arvioida uudelleen määräysluonnoksen ehdotusta, että varsinaisen yhteydenpidon lisäksi ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisivat myös kaikki taustatyöhön osallistuneet. Ilmoitusvelvollisen oman henkilöstön tekemän taustatyön sisällyttäminen vaikuttamistoiminnan kokonaismäärään arviona on perusteltua.

Yksittäisen edunvalvontateeman valmistelussa voi olla mukana laaja joukko asiantuntijoita eri vaiheissa jopa useamman vuoden aikana. Vaikuttamistoiminnan taustatyö käsittää muun muassa lakiehdotuksiin perehtymistä, esitysten analysointia ja vaikutusten arviointia yhdessä muiden asiantuntijoiden kanssa. Järjestöissä tämä työ sisältää esitysten käsittelyä ja kannanottamista kannanmuodostuksen toimitelmissä. Lisäksi taustatyöhön kuuluu lausuntojen laatiminen, joita kollegat usein kommentoivat. Lausuntojen kirjoittamisen ohella valmistaudutaan eduskunnan asiantuntijakuulemisiin ja osallistutaan ministeriöiden työryhmien toimintaan. Ne ovat ilmoitusvelvollisten tekemää taustatyötä, vaikka lakia ei sovelleta viranomaisen asettamiin työryhmiin osallistumiseen ja kuulemisiin, joihin osallistuminen dokumentoidaan, kuten valiokuntakuulemiset ja viranomaisen lausuntopyyntöön vastaaminen.

Taustatyö sisältää myös kansainvälisten vertailujen tekemistä ja konsultointia ulkomaisten kollegoiden kanssa. Avoimuusrekisterilain mukaisen vaikuttamistoiminnan taustatyön erottaminen muusta toiminnasta on kuitenkin haastavaa. Monet avoimuusrekisteriin ilmoitettavat asiat perustuvat EU-lainsäädäntöön, mikä tekee taustatyön sisällyttämisen tarkkarajaisesti ilmoitettaviin tietoihin entistä vaikeammaksi.

Vaikuttamistoiminnan taustatyö on monitahoinen prosessi, joka vaatii laajaa yhteistyötä ja jatkuvaa valmistautumista. Se on yhtä lailla kansallista kuin kansainvälistä toimintaa.

2.2. Vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet

Vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet voisi ilmoittaa työtuntimääränä, mikäli ilmoitusvelvollisella on käytössään työtehtäviin liittyvä tuntikirjanpitoon pohjautuva työajanseuranta. Henkilötyövuosien raportointi voisi perustua myös ilmoitusvelvollisen omaan parhaaseen käsitykseen vaikuttamistoimintaan osallistuvien henkilöiden määrästä ja näiden henkilötyövuosista. Nämä voidaan johtaa suoraan esimerkiksi henkilöiden toimenkuvista ja vastuulla olevista edunvalvonta-aiheista.

Lain esitöissä todetaan, että säännöksessä käytetty termi "tiedot" tarkoittaa käytännössä toimijan antamaa arviota. Oikeusministeriön Jyväskylän yliopistolta tilaama tutkimus lobbauksen nykytilasta (2021) osoitti, että monilla toimijoilla on vaikeuksia erottaa vaikuttamistoimintaan käytettyjä resursseja muusta toiminnasta.

Määräyksessä pitäisi ottaa huomioon, että ilmoitusvelvollisilla ei yleensä ole eri työtehtäviin liittyvää tuntikirjanpitoon pohjautuvaa työajanseurantaa, joka erittelisi, mihin asiakokonaisuuteen aikaa on käytetty. Tämä aiheuttaa vaihtelua siinä, ketkä lasketaan vaikuttamistyöhön osallistuneiksi ja kuinka heidän työpanoksensa määritellään tuntimääräisesti. Työtuntien tarkka kirjaaminen on haastavaa tiimityössä ja pitkäkestoisessa valmistelussa ja vaikuttamistyössä. Se vaikeutuu myös silloin, kun lobbaus kohdistuu eduskunnan ja ministeriöiden lisäksi muualle kuten EU-tasolle tai valtion virastoihin.

2.3. Vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustuskulut

Markkinointi- ja edustuskuluja ilmoittamisessa haasteita aiheuttaa se, että esimerkiksi samoja materiaaleja hyödynnetään ilmoitusvelvollisten kaikessa vaikuttamistoiminnassa ja tilaisuuksissa, joihin kutsutaan muitakin henkilöitä kuin lain mukaan rekisteriin ilmoitettavia vaikuttamisen kohteita. Markkinointi- ja edustuskulut avoimuusrekisterin alaisesta toiminnasta voivat perustua ainoastaan arvioon. Myös edustamiseen käytetyistä kiinteistöistä aiheutuneet kulut on vaikeaa arvioida, jos tilaisuus pidetään ilmoitusvelvollisen omistamissa tiloissa.

Muita huomioita

Avoimuusrekisteriä valmistelleen parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijaryhmän mietinnössä todetaan, että ei ole kuitenkaan tarkoituksena, että rekisteriin ilmoitettaisiin taloudellisia tietoja sellaisella tarkkuudella, joka esimerkiksi edellyttäisi laajaa talousseurantaa tai tiliöintejä ilmoitusvelvollisilta.

Mietinnössä todetaan, että VTV 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. Neuvonnan taloudellisia tietoja ei ilmoiteta erikseen, jotta samoja resursseja ei ilmoitettaisi kahteen kertaan.

Säännöksen tarkoituksena on julkaista vertailukelpoista tietoa lobbauksen taloudellisesta merkityksestä ja taloudellisten tietojen raportoinnilla pyrittäisiin tarjoamaan tietoa eri toimijoiden resursseista.

Mietinnössä todetaan, että ”vaikuttamistoiminta saattaa liittyä myös ruohonjuuritason kansalaistoimintaa, jossa jäsenistöä aktivoidaan ottamaan yhteyttä henkilökohtaisesti. Kaikki tällainen toiminta jää lain soveltamisalan ulkopuolelle.” Tämän takia on tärkeä arvioida, onko oikeasuhteista ja tarkoituksenmukaista velvoittaa ilmoitusvelvollisia keräämään tietoja vapaaehtoisten ja luottamushenkilöiden käyttämästä ajasta vaikuttamistoimintaan ja siihen liittyvään taustatyöhön. Ilmoitusvelvollisten ylimmän luottamusjohdon (esim. hallituksen jäsenten) tekemän vaikuttamistyön sisällyttäminen arviona on mahdollista.

Avoimuusrekisterin neuvottelukunta toteaa, että kaksi kertaa vuodessa rekisteriin jätettävät toimintailmoitukset ovat lisänneet ilmoitusvelvollisten hallinnollista taakkaa. Avoimuusrekisterilainsäädännön valmistelun aikana on korostettu, että ilmoitusten tekeminen pyrittäisiin järjestämään siten, että siitä syntyisi mahdollisimman kevyt hallinnollinen taakka. Tällä hetkellä järjestöjen valtionavustuksiin kohdistuu parhailaan huomattavat vuosittaiset leikkaukset, joten on syytä olla erittäin pidättyväinen hallinnollisen taakan lisäämisessä.

Eduskunnan lakivaliokunta linjasi mietinnössään, että ”kansalaisten, tutkijoiden ja median tiedonsaannin turvaamiseksi on tärkeää, että avoimuusrekisterin tieto on riittävän kattavaa sekä laadukasta ja ajantasaista. Toisaalta ilmoitusvelvollisten kannalta on keskeistä, että sääntelystä seuraavat raportointivelvoitteet ja hallinnollinen taakka ovat tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhteisia. Raportoitavien tietojen tulee siten olla tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia rekisterin tavoitteiden kannalta, mutta raportoinnista ei kuitenkaan saa muodostua liian yksityiskohtaista ja raskasta.”

Neuvottelukunta toivoo, että määräyksen on oltava esimerkeissään ja oheistuksessaan riittävän tarkkarajainen, jotta ilmoitusvelvolliset ymmärtävät mitä heiltä odotetaan.

Neuvottelukunnan jäsenistä VTV:n Jonna Carlson, OM:n Sami Demirbas, ja VM:n Timo Moilanen viranomaisina jättäytyivät pois kannanotosta. Akatemiatutkija Juho Vesa jättäytyi pois myös kannanotosta.