

1 Sääöstäusta

Avoimuusrekisterilain (430/2023) 5 § mukaan ilmoitusvelvollisen on annettava selvitys vaikuttamistoiminnastaan tai vaikuttamistoiminnan neuvonnastaan avoimuusrekisteriin toimintailmoituksella.

Avoimuusrekisterilain 6 §:ssä säädetään avoimuusrekisteriin merkittävistä tiedoista. Pykälän 2 momentin 4 ja 5 koh- tien mukaan avoimuusrekisteri sisältää:

- edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärän ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet, ostopalveluina hankitun vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräiset kustannukset sekä vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut (vaikuttamis- toiminnan taloudelliset tiedot) ja
- vaikuttamistoiminnan neuvonnan euromääräisen liikevaihdon (vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot).

Avoimuusrekisterilain 6 §:n 5 momentin mukaan rekisteriviranomainen voi antaa tarkempia määräyksiä siitä, miten vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot muodostetaan.

2 Määräyksen keskeinen sisältö

Tällä määräyksellä valtiontalouden tarkastusvirasto antaa avoimuusrekisterilain 6 §:n 5 momentin nojalla tarkemmat määräykset siitä, miten vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudelliset tiedot muodostetaan. Määräys koskee edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärää, heidän vaikuttamistoimintaan käyttämiään henkilötyövuosia sekä vaikuttamistoimintaan liittyvien markkinointi- ja edustuskulujen muodostamista.

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

3 Määräyksen tavoite

Määräyksen tavoitteena on tarkentaa avoimuusrekisterilain tarkoittamien vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen muodostamiseen vaadittuja tietoja rekisteriviranomaiselle annetun määräyksenantovaltuuden puitteissa.

4 Määräyksen valmistelu

Määräys on valmisteltu virkatyönä valtiontalouden tarkastusvirastossa. Määräysluonnos ja perustelumuihistioluonnos olivat avoimella ja julkisella lausuntokierroksella lausuntopalvelu.fi -palvelussa 8.10.2024–19.11.2024.

5 Lausuntopalaute

Luonnos valtiontalouden tarkastusviraston määräykseksi avoimuusrekisterilain tarkoittamien vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen muodostamisesta sekä luonnos määräyksen perustelumuihistioksi olivat lausuttavana Lausunto- palvelu.fi- palvelussa (jatkoissa myös lausuntopalvelu) 8.10.–19.11.2024. Lausuntopyyntö toimitettiin myös avoimuus-

rekisterin neuvottelukunnalle tiedoksi. Tarkastusvirasto tiedotti mahdollisuudesta antaa lausunto avoimuusrekisterin verkkosivulla, ylimääräisessä uutiskirjeessä sekä sosiaalisen median kanavissa.

Lausuntopyynnön tavoitteena oli kerätä tietoja määräyksen muotoilusta ja sisällöstä sen kohteena olevilta ilmoitusvelvollisilta sekä oikeusministeriöltä. Tavoitteena oli myös saada palautetta määräysluonnoksesta avoimuusrekisteriä hyödyntäviltä tahoilta kuten tutkijoilta ja toimittajilta.

Lausuntoja saatiin yhteensä 91 lausunnonantajalta. Lausunnoista 88 kappaletta annettiin lausuntopalvelun kautta ja kolme (3) kappaletta toimitettiin valtiontalouden tarkastusviraston kirjaamoon.

Lausuntonsa esittivät seuraavat tahot: Finnwatch ry, Suomen Nuorisovaltuustojen Liitto ry, Akava ry, Kohtuuhintaisten vuokra- ja asumisoikeustalojen omistajat - KOVA ry, Suomen Yrittäjät ry, Hengitysliitto, Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL), Elintarviketeollisuusliitto ry, Kulttuuri- ja taidealan keskusjärjestö KULTA ry, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Perhehoitoliitto, Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry, Suomen Reumaliitto ry, Päivittäistavarakauppa ry, Näkövammaisten liitto ry, Suomen Olympiakomitea, Suomen Isännöintiliitto ry, Telia Finland Oyj, Erikoiskaupan liitto Etu ry, Eduskunnan kanslia, Finnair Oyj, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Omaishoitajaliitto ry, Teknisen Kaupan Liitto ry, Muistiliitto ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Takuusäätiö sr., Kuuloliitto ry, Finanssiala ry, Medialiitto ry, Helsingin yliopisto, MIELI Suomen Mielenterveys ry, Teknologiateollisuus ry, Invalidiliitto ry, Amnesty International Suomen osasto, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Suomen Diabetesliitto ry, Edunvalvontafoorumi, Helsingin yliopiston tutkijat Juho Vesa, Mika Vehka, Paul Tiensuu sekä Laura Nordström, Kaupan liitto ry, Mielenterveyden keskusliitto ry, Suomen Omakotiliitto ry, Energiequelle Oy, Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS), SAMS - Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf, Suomen Taksiliitto ry, Kehitysvammaisten Tuki-liitto ry, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Sanasto ry, OAJ, Hyvinvointiala HALI ry, Helsingin yliopiston ylioppilaskunta, Suomen uusiutuvat ry, Rakennusteollisuus RT ry, Suomen Sydänliitto ry, IBD ja muut suolistosairaudet ry, Kemianteollisuus ry, Valio Oy, Sininauhaliitto ry, Sivistysala ry, Valmet Oyj, Blic Oy, Kierrätysteollisuus ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry., Allergia-, Iho- ja Astmaliitto ry, Mielenterveyspooli, Nuorisola ry, Kuntoutussäätiö, Pienperheyhdistys ry, Fipra Finland Oy, Energiateollisuus ry, Syöpäjärjestöt, Suomen Kuntaliitto ry., Äidit irti synnytysma-sennuksesta Äimä ry, LähiTapiola Keskinäinen Vakuutusyhtiö, Kehitysvammaliitto, Taideyliopiston ylioppilaskunta, UPM-Kymmene Oyj, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry., Fortum Oyj, Aalto-yliopisto, Suomen Kiinteistöliitto ry, Pelastakaa Lapset ry, Suomen Punainen Risti, Veikkaus Oy, FiCom ry, STTK ry, Yhteiskunnallisten yritysten liitto ARVO ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry ja RadioMedia ry.

Edellä mainituista eduskunnan kanslialla ei ollut lausuttavaa määräysluonnoksesta.

Lausuntojen lisäksi avoimuusrekisterin neuvottelukunta toimitti tarkastusvirastolle tiedoksi 21.11.2024 pidetyssä kokouksessa hyväksytyyn kannanotonsa määräysluonnoksesta.

5.1 Lausuntopalaute yleisesti

Merkittävä osa lausunnonantajista piti vaikuttamistoiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämistä tärkeänä ja kannatettavana. Lausunnonantajista enemmistö katsoi kuitenkin määräysluonnoksessa ja sen perustelumui-stiossa esitetystä taloudellisten tietojen ilmoittamiseen liittyvästä menettelystä aiheutuvan merkittävää tai jopa kohtuutonta hallinnollista taakkaa ilmoitusvelvollisille, minkä ei katsottu tukevan avoimuusrekisterilain valmistelussa korostettua tavoitetta siitä, ettei avoimuusrekisterin tietojen ilmoittamisesta saisi muodostua liian yksityiskohtaista ja raskasta.

Lausunnoissa nousi esiin erityisesti kommentteja taustatyöhön osallistuneiden henkilöiden, vapaaehtoisten ja luottamushenkilöiden sisällyttämisestä henkilöiden kokonaismäärään, henkilötyötuntien ilmoittamisesta sekä siitä, että kiinteistökulut luettaisiin osaksi edustamiskulujen sisältöä. Lisäksi useat lausunnonantajat kokivat määräysluonnoksen perusteluineen epätarkaksi ja tulkinnanvaraiseksi, ja siihen toivottiin tarkennuksia ja rajauksia.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös sellaisiin seikkoihin, jotka eivät kuulu määräyksenantovaltuuden alaan, esimerkiksi tietojen oikeellisuuden osoittamisen tapoihin.

Lausuntopalaute on käyty tarkemmin läpi seuraavissa luvuissa keskeisimpien teemojen kautta.

5.2 Vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärää koskevat lausunnot

Määräysluonnoksen perustelumuiustiossa esitettiin, että vaikuttamistoimintaan osallistuneisiin henkilöihin luettaisiin varsinaisen yhteydenpidon hoitaneiden henkilöiden lisäksi myös ne henkilöt, jotka ovat osallistuneet yhteydenpidon mahdollistamiseksi tehtyyn taustatyöhön.

KOVA ry, Suomen Yrittäjät ry, Hengitysliitto, Elintarviketeollisuusliitto ry, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Perhehoitoliitto, Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry, Päivittäistavarakauppa ry, Näkövammaisten liitto ry, Suomen Isännöintiliitto ry, Telia Finland Oyj, Erikoiskaupan liitto Etu ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Teknisen Kaupan Liitto ry, Muistiliitto ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Takuusäätiö sr., Kuuloliitto ry, Finanssiala ry, MIELI Suomen Mielenterveys ry, Invalidiliitto ry, Amnesty International Suomen osasto, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Suomen Diabetesliitto ry, Edunvalvontafoorumi, Kaupan liitto ry, Mielenterveyden keskusliitto ry, Suomen Omakotiliitto ry, Energiequelle Oy, Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS), SAMS - Samarbetsförbundet kring funktionshinder rf, Suomen Taksiliitto ry, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, Sanasto ry, Hyvinvointiala HALI ry, Rakennusteollisuus RT ry, Suomen Sydänliitto ry, IBD ja muut suolistosairaudet ry, Kemianteollisuus ry, Valio Oy, Sininauhaliitto ry, Sivistysala ry, Valmet Oyj, Blic Oy, Kierrätysteollisuus ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry., Allergia-, Iho- ja Astmaliitto ry, Mielenterveyspooli, Nuorisoala ry, Kuntoutussäätiö, Fipra Finland Oy, Energiateollisuus ry, Syöpäjärjestöt, Suomen Kuntaliitto ry., LähiTapiola Keskinäinen Vakuutusyhtiö, Kehitysvammaliitto, UPM-Kymmene Oyj, Fortum Oyj, Aalto-yliopisto, Suomen Kiinteistöliitto ry, Pelastakaa Lapset ry, Suomen Punainen Risti, STTK ry ja Yhteiskunnallisten yritysten liitto ARVO ry katsoivat lausunnoissaan, että vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden määrittelyyn tulisi sisällyttää vain ne henkilöt, jotka ovat suoranaisesti osallistuneet ilmoitusvelvolliseen vaikuttamistoimintaan ja jättää vaikuttamistoiminnan taustatyö soveltamisalan ulkopuolelle. Lausuntopalautteessa nousi laajasti esiin, että ilmoitusvelvollisille olisi erittäin haastavaa määrittää taustatyötä tekeviä henkilöitä. Ongelmallisena pidettiin erityisesti taustatyöhön osallistuneiden määrän laskemista silloin, kun lainsäädäntöhankeiden valmistelu on kestänyt useita vuosia. Moni kiinnitti lausunnoissaan lisäksi huomiota siihen, että perustelumuiustiossa esitetyllä tavalla tarkastusvirasto laajentaa laissa määriteltyä vaikuttamistoiminnan määritelmää koskemaan myös vaikuttamistoiminnan taustatyötä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto poistaa määräyksen perustelumuiustiossa kohdan siitä, että vaikuttamistoimintaan osallistuneisiin henkilöihin luettaisiin myös henkilöt, jotka ovat osallistuneet vaikuttamistoiminnan yhteydenpidon mahdollistamiseksi tehtyyn taustatyöhön. Kyseistä kohtaa tarkennetaan perustelumuiustiossa niin, että vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärään lasketaan henkilöt, jotka ovat edellisen kalenterivuoden aikana hoitaneet varsinaisen yhteydenpidon vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Tällä varmistetaan, ettei avoimuusrekisterilain tarkoittamaa vaikuttamistoiminnan määritelmää laajenneta.

Tarkastusvirasto myös poistaa määräyksestä kohdan ”Vaikuttamistoimintaan osallistumisena ei pidetä sellaisia hallinnollisia tehtäviä suorittavien henkilöiden työsuoritusta, jotka mahdollistavat vaikuttamistoiminnan tekemisen, mutta jotka itsessään eivät liity itse vaikuttamistoimintaan”. Kyseisellä kohdalla oli määräysluonnoksessa tarkoitus rajata vaikuttamistoiminnan taustatyöhön osallistuneiden henkilöiden määritelmää. Annettavassa määräyksessä vaikuttamistoimintaan osallistumisen määritelmää on rajattu koskemaan vaikuttamistoiminnan kohteisiin kohdistuvaan yhteydenpitoon liittyvään työskentelyyn ja siihen osallistumista, joten kyseiselle kohdalle ei enää ole tarvetta.

Useat lausunnonantajat lausuiivat lisäksi määräysluonnoksen kohdasta 2.1, että vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärään ei tulisi kuulua vapaaehtoistyötä tekevien tai luottamushenkilöiden tekemä vaikuttamistoiminta. Lausunnonantajien mukaan vapaaehtoisten ja luottamushenkilöiden osalta on erityisen haastavaa määrittellä tarkasti, ketkä ovat osallistuneet ilmoitusvelvollisen nimissä tehtyyn vaikuttamistoimintaan. Useissa lausunnoissa

korostettiin, että vapaaehtoisten ilmoittamiseen vaikuttaa heidän oma aktiivisuutensa raportoida tekemästään vaikuttamistyöstä ilmoitusvelvollisen työntekijöille. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin, että ilmoitusvelvollisen voi olla vaikeaa määrittää, onko vapaaehtoinen toiminut tämän nimissä vai yksityishenkilönä.

Vapaaehtoisten vaikuttamistoimintaan käyttämien henkilötyövuosien arviointi aiheuttaisi myös haasteita, sillä he eivät ole työajanseurannan piirissä. Lisäksi joillakin toimijoilla saattaa olla huomattavan suuri määrä vapaaehtoisia, joiden osallistuminen vaikuttamistoimintaan on hyvin satunnaista. Useat lausunnonantajat korostivat myös sitä, että vapaaehtoisten tekemän työpanoksen sisällyttäminen taloudellisten tietojen raportointiin kasvattaa niiden hallinnollista taakkaa merkittävästi. Lausunnonantajat kantoivat huolta myös siitä, että vapaaehtoisten raportointivelvollisuus voisi vähentää kiinnostusta vapaaehtoistoimintaa kohtaan laajemminkin yhteiskunnassa.

Tarkastusvirasto toteaa, ettei laissa suljeta vapaaehtoisia tai luottamustoimessa olevia henkilöitä ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Lain esitöissä on kuitenkin mainittu, että vapaaehtois pohjainen vaikuttamistoiminta on yleensä satunnaista, keskittyä usein virallisiin kuulemisiin ja voi sisältää ruohonjuuritaso kansalaistoimintaa, joka on rajattu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Lisäksi hallituksen esityksen esitöissä on viitattu tutkimustuloksiin, joiden mukaan palkattu henkilökunta mahdollistaa laajemman ja tehokkaamman vaikuttamisen eri asiakokonaisuuksiin (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016).

Tarkastusvirasto katsoo tämän perusteella, että on perusteltua rajata pois sellaiset henkilöt, jotka eivät ole saaneet palkkaa tai muuta taloudellista etuutta vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärästä. Määräyksen kohtaan 2.1 lisätään tarkennus, että henkilöiden kokonaismäärään lasketaan vain ne henkilöt, jotka ovat saaneet vaikuttamistoimintaan liittyvästä työstään palkkaa tai muuta taloudellista etuutta. Tarkennus mahdollistaa sen, että ilmoitusvelvollisten ilmoitetut tiedot vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärästä ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämistä henkilötyövuosista ovat mahdollisimman yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia, ilman että se luo huomattavaa hallinnollista taakkaa ilmoitusvelvollisille, joiden vaikuttamistoimintaan osallistuu satunnaisesti vapaaehtoistoimijoita.

Avoimuusrekisterissä on tarkastusviraston kokemuksen perusteella myös monia ilmoitusvelvollisia, joiden harjoittamistoimintaan osallistuu yksinomaan sellaisia henkilöitä, jotka eivät saa kyseisestä työskentelystä palkkaa tai muuta taloudellista etuutta. Perustelumuiotioon lisätään tarkennus, että nämä ilmoittaisivat toimintailmoituksella, ettei vaikuttamistoimintaan ole osallistunut palkattuja henkilöitä.

5.3 Vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden vaikuttamistoimintaan käyttämiä henkilötyövuosia koskevat lausunnot

Suurin osa lausunnonantajista katsoi, että määräysluonnoksessa esitetty malli vaikuttamistoimintaan käytetyn työajan ilmoittamisen työtuntitasolla olisi liian yksityiskohtainen ja raskas ja lisäksi sellaisenaan merkittävästi ilmoitusvelvollisten hallinnollista taakkaa. Moni huomautti, että useimmilta organisaatioilta puuttuu työajanseurantajärjestelmä, joka mahdollistaisi tuntikohtaisen seurannan.

Suurin osa kaikista lausunnon antajista katsoi, että esitetyn mallin sijaan tieto tulisi ilmoittaa henkilötyövuosina kyseisen lainkohdan mukaisesti. KOVA ry, Päivittäistavarakauppa ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kierrätysteollisuus ry, Teknologiateollisuus ry, Energiequelle Oy, OAJ, Suomen Kuntaliitto ja FiCom ry totesivat lausunnoissaan, että määräysluonnoksessa esitetty tulkinta vaikuttamistoimintaan käytettyjen henkilötyövuosista ja sen ilmoitettavien tietojen sisällöstä on laajempi kuin avoimuusrekisterilaissa oleva määritelmä.

Akava ry, KOVA ry, Suomen Yrittäjät ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL), Elintarviketeollisuusliitto ry, Työeläkevaikuttajat TELA ry, Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry, Suomen Reumaliitto ry, Päivittäistavarakauppa ry, Näkövammaisten liitto ry, Suomen Isännöintiliitto ry, Telia Finland Oyj, Erikoiskaupan liitto Etu ry, Elinkeinoelämän

keskusliitto EK, Teknisen Kaupan Liitto ry, Muistiliitto ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Takuusäätiö sr, Finanssiala ry, Medialiitto ry, Helsingin yliopisto, MIELI Suomen Mielen terveys ry, Teknologiateollisuus ry, Invalidiliitto ry, Amnesty International Suomen osasto, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Edunvalvontafoorumi, Kaupan liitto ry, Suomen Omakotiliitto ry, Energiequelle Oy, Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS), Suomen Taksiliitto ry, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Sanasto ry, Hyvinvointiala HALI ry, Suomen Sydänliitto ry, Kemianteollisuus ry, Sininauhaliitto ry, Valmet Oyj, Blic Oy, Kierrätysteollisuus ry, Palveluolajien työnantajat Palta ry., Mielen terveyspooli, Fipra Finland Oy, Energiateollisuus ry, Suomen Kuntaliitto ry., LähiTapiola Keskinäinen Vakuutusyhtiö, Taideyliopiston ylioppilaskunta, UPM-Kymmene Oyj, Fortum Oyj, Aalto-yliopisto, Pelastakaa Lapset ry, Suomen Punainen Risti, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry ja Yhteiskunnallisten yritysten liitto ARVO ry esittivät lausunnoissaan, että määräystä tulisi muokata niin, että avoimuusrekisteriin ilmoitettava tieto henkilötyövuosista perustuisi ilmoitusvelvollisen omaan parhaaseen käsitykseen tai arvioon. Lausunnonantajat vetosivat hallituksen esityksessä lausuttuun kohtaan ”säännöksessä käytetään termiä tiedot, mutta käytännössä kysymyksessä on toimijan antama arvio” (HE 98/2022 vp, s. 59).

Lisäksi moni toi ilmi, että ilmoitettavat tiedot voisivat joka tapauksessa tosiasiallisesti perustua vain arvioon, sillä vaikuttamistoiminta saattaa usein kohdistua samaan aikaan sekä avoimuusrekisterilain tarkoittamiin vaikuttamistoiminnan kohteisiin että muihin tahoihin, jolloin tarkkaa vaikuttamistoimintaan käytettyä työaikaa olisi haastavaa seurata. Lausunnonantajien mukaan mahdollisten päällekkäisyyksien takia ilmoitusvelvolliset tulisivat arvioimaan avoimuusrekisteriin ilmoitettavan vaikuttamistoimintaan käyttämänsä ajan hyvin eri tavoin, mikä vähentäisi tietojen vertailtavuutta eikä vastaisi lain tavoitetta siitä, että vaikuttamistoiminnan taloudelliset tiedot olisivat yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia. Moni ehdotti, että henkilötyövuodet ilmoitettaisiin suuruusluokittain, koska sen katsottiin tuottavan luotettavampia ja vertailukelpoisempia tietoja sekä vähentävän tietojen ilmoittamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on päättänyt muokata määräyksen kohtaa 2.2 niin, että ilmoitusvelvolliset ilmoittavat kyseisen tiedon henkilötyövuosina lain sananmuodon mukaisesti. Lisäksi tarkastusvirasto poistaa määräyksestä muun henkilötyötuntien ilmoittamiseen liittyvän sisällön. Henkilötyövuoden tarkempi määritelmä on lisätty perustelumui- stioon.

Tarkastusvirasto katsoo saadun lausuntopalautteen perusteella, ettei ilmoitusvelvollisilla olisi edellytyksiä seurata vaikuttamistoimintaan käytettyä työaikaa määräysluonnoksessa esitetyllä tavalla. Perustelumui- stioon on tästä syystä lisätty tarkennus, että ilmoitusvelvollisen tulee arvioida vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden käyttämät henkilötyövuodet parhaaseen mahdolliseen käsitykseen perustuen.

Lisäksi tarkastusvirasto katsoo olevan perusteltua, että tieto henkilötyövuosista ilmoitetaan suuruusluokittain, jotta varmistetaan ilmoitusvelvollisten suoriutuminen lainmukaisista velvoitteistaan ilman merkittävää hallinnollisen taakan lisäämistä. Määräyksen kohtaa 2.2 on muokattu siten, että tieto henkilötyövuosista ilmoitetaan suuruusluokittain.

Suuruusluokat varmistavat sen, että avoimuusrekisterin sisältämät tiedot ilmoitusvelvollisten vaikuttamistoimintaan käytetyistä henkilötyövuosista pysyvät luotettavina, yhdenmukaisina ja vertailukelpoisina.

5.4 Vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut

Vaikuttamistoimintaan liittyvien markkinointi- ja edustamiskuluja koskevissa lausunnoissa useat lausunnonantajat kommentoivat erityisesti perustelumui- stion kohtaa, jossa todettiin, että tietojen ilmoittamiseksi ilmoitusvelvollisten tulisi seurata kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan liittyviä markkinointi- ja edustamiskuluja esimerkiksi kirjanpidon avulla, ja että se saattaisi edellyttää menojen kirjaamiseen perustettua erillistä kustannuspaikkaa kirjanpidossa. Tarkastusvirasto toteaa, että kyseisessä kohdassa oli kyse esimerkistä, jonka tarkoituksena oli toimia suosituk- sena ilmoitusvelvollisille kulujen seuraamisen helpottamiseksi. Se oli kuitenkin laajasti tulkittu velvoittavan ilmoitus- velvollisilta tarkkaa kuluseurantaa ja -erittelyä. Tarkastusviraston arvion mukaan määräyksenantovaltuus ei anna sille

toimivaltaa antaa määräyksiä ilmoitettavien tietojen todentamiseen käytettävistä aineistoista tai kirjanpidosta laajassa merkityksessä. Tämän vuoksi perustelumuistiosta on poistettu kirjanpitoa koskevat kohdat.

Suuressa osassa markkinointi- ja edustamiskuluja koskevissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota perustelumuistion kohtaan siitä, että edustamiskuluihin laskettaviin kuluihin voisi esimerkiksi laskea edustamiseen käytetyistä kiinteistöistä aiheutuneet kulut. Lausunnonantajat toivat laajasti ilmi, että vaikuttamistoiminta tapahtuu usein ilmoitusvelvollisen omissa tiloissa, jolloin tilaisuuteen liittyviä kiinteistöhoitoon liittyviä kuluja pidettiin erittäin hankalana eritellä edustamisen ja muun toiminnan välillä. Lausuntopalautteen perusteella perustelumuistiosta on vaikuttamistoimintaan liittyvien edustamiskulujen esimerkeistä poistettu edustamiseen käytetyistä kiinteistöistä aiheutuneet kulut. Perustelumuistion lista esimerkeistä on myös muokattu lisäämällä esimerkkejä kuluista, samalla tarkentaen, että kyseessä on suuntaa antava listaus.

Eryteisesti KOVA ry, Suomen Yrittäjät ry, Hengitysliitto, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry, Suomen Isännöintiliitto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Edunvalvontafoorumi, Suomen Omakotiliitto ry, Energiequell Oy, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, Sanasto ry, Hyvinvointiala HALL ry, Kemiantollisuus ry, Valio Oy, Blic Oy, Kierrätysteollisuus ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry., Mielenterveyspooli, Nuorisola ry, LähiTapiola Keskinäinen Vakuutusyhtiö, UPM-Kymmene Oyj, Fortum Oyj ja Yhteiskunnallisten yritysten liitto ARVO ry esittivät lausunnoissaan, että vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut ilmoitettaisiin arviona. Lisäksi useat lausunnonantajat toivoivat, että kulut ilmoitettaisiin suuruusluokittain. Perustelut olivat osittain samat kuin kohtaa 2.2 koskevissa lausunnoissa. Lausunnoissa kiinnitettiin laajasti huomiota siihen, että kulut voivat joka tapauksessa perustua arvioon, jos ne syntyvät tilanteissa, joissa vaikuttamistoiminta kohdistuu vaikuttamistoiminnan kohteiden lisäksi muihin tahoihin. Kuten lain esitöissäkin on todettu, ilmoitusvelvollisilla saattaa olla hankaluuksia erottaa vaikuttamistoimintaan käytettyjä resursseja muun toiminnan resursseista.

Tarkastusvirasto katsoo saadun lausuntopalautteen perusteella, että vaikuttamistoimintaan liittyvien markkinointi- ja edustamiskulujen ilmoittamisen edellyttäminen tarkkana tietona voisi johtaa sellaiseen näennäistarkkuuteen, jossa rekisteriin ilmoitettaisiin tarkkoja lukuja, jotka käytännössä perustuisivat arvioon. Perustelumuistioon on lisätty tarkennus, että kulut voisivat perustua ilmoitusvelvollisen parhaaseen mahdolliseen käsitykseen tilanteissa, joissa vain osa kokonaiskuluista kohdistuisi avoimuusrekisterilain tarkoittamiin vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Lisäksi tarkastusvirasto katsoo olevan perusteltua, että henkilötyövuosien tapaan myös markkinointi – ja edustamiskulut ilmoitetaan suuruusluokittain. Tällä varmistetaan, että ilmoitusvelvolliset pystyvät suoriutumaan lainmukaisista velvoitteistaan ilman merkittävää hallinnollisen taakan lisäämistä. Myös näiden tietojen osalta suuruusluokat varmistavat sen, että avoimuusrekisterin sisältämät tiedot ilmoitusvelvollisten vaikuttamistoimintaan liittyvistä markkinointi- ja edustamiskuluista pysyvät luotettavina, yhdenmukaisina ja vertailukelpoisina. Määräyksen kohtaa 2.3 on muokattu siten, että tieto vaikuttamistoimintaan liittyvistä markkinointi- ja edustamiskuluista suuruusluokittain.

Monessa lausunnossa toivottiin markkinointi- ja edustamiskulujen osalta myös tarkennuksia siitä, mitä kulut käytännössä tarkoittavat ja mitä kuluja rekisteriin tulee ilmoittaa. Tarkastusvirasto on tämän osalta lisännyt perustelumuistioon esimerkkejä mahdollisista markkinointi- ja edustamiskuluista, jotka voidaan katsoa olevan vaikuttamistoimintaan liittyviä kuluja. Lisäksi kyseistä perustelumuistion kohtaa on tarkennettu niin, että kyse on selvästi sellaisista kuluista, jotka liittyvät ilmoitusvelvollisen edellisen kalenterivuoden harjoittamaan vaikuttamistoimintaan, ja jotka ovat kohdistuneet vaikuttamistoiminnan kohteisiin.

5.5 Muut havainnot

Monessa lausunnossa toivottiin tarkennuksia sekä määräykseen että perustelumuistioon. Moni toi lausunnoissa erityisesti esiin, että määräyksessä ja perustelumuistiosta tulisi selkeämmin todeta, että kyse on sellaisista tiedoista, jotka syntyvät vain avoimuusrekisterilain tarkoittamasta vaikuttamistoiminnasta. Tämä on otettu huomioon jatkovalmistelussa, ja tämän osalta on tehty tarkennuksia sekä määräykseen että perustelumuistioon. Lausuntojen perusteella on myös tehty muita pienempiä tarkennuksia perustelumuistioon.

6 Arvio määräyksen vaikutuksista

Taloudelliset vaikutukset

Määräys tarkentaisi avoimuusrekisterin taloudellisten tietojen muodostamiseen vaadittavia tietoja ja täten selkeyttäisi näiden ilmoittamiseen liittyvää menettelyä sekä ilmoitusvelvollisten että rekisteriviranomaisen näkökulmasta. Näin tarkastusviraston arvion mukaan ennaltaehkäistäisiin turhien tietojen keräämistä ja pienennettäisiin käsittelystä ilmoitusvelvollisille aiheutuvia kustannuksia. Toisaalta mahdollisimman vakioitujen tietojen toimittaminen vähentää tarkastusviraston arvion mukaan sille rekisteriviranomaisena aiheutuvia kustannuksia jossain määrin mahdollisesti vähentyvänä neuvonnan tarpeena ja valvonnassa tietojen vertailtavuuden parantumisena.

Ilmoitettavien tietojen todennettavuus eli tarvittaessa ilmoitusvelvollisen kyky osoittaa toimittamiensa tietojen oikeellisuus tulee aiheuttamaan ilmoitusvelvollisille kustannuksia. Nämä kustannukset eivät kuitenkaan tarkastusviraston arvion mukaan synny tämän määräyksen sisällöstä. Määräyksenantovaltuus ei anna tarkastusvirastolle sen arvion mukaan toimivaltaa määräysten antamiseen ilmoitettujen tietojen todentamiseen käytettävistä aineistoista tai kirjanpidosta laajassa merkityksessä.

Vaikutukset muihin avoimuusrekisterin käyttäjiin

Määräyksellä varmistetaan, että ilmoitusvelvollisten avoimuusrekisteriin ilmoitettavat vaikuttamistoiminnan taloudelliset tiedot ovat yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia. Näin ollen rekisteriä käyttävät tahot, kuten yhdistykset ja yritykset, sekä tiedotusvälineet, tutkijat ja viranomaiset saavat tarkastusviraston arvion mukaan mahdollisimman oikean kuvan vaikuttamistoiminnan ja vaikuttamistoiminnan neuvonnan taloudellisista tiedoista.

Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Tarkastusvirasto arvioi, että määräys yhdenmukaistaa ilmoitusvelvollisten avoimuusrekisteriin toimittamaa tietoa. Määräys myös antaa ilmoitusvelvollisille lisäinformaatiota tietojen muodostamisesta. Tarkastusvirasto arvioi näiden molempien seikkojen yksinkertaistavan ilmoitusvelvollisten työtä ja siten jossain määrin vähentävän tarkastusviraston neuvonnan tarvetta. Yhdenmukaistetun taloudellisten tietojen muodostamistavan voidaan myös nähdä yksinkertais-tavan ja siten helpottavan tarkastusviraston valvonta- ja neuvontatyötä.

7 Yksityiskohtaiset perustelut

Soveltamisala

Kohdassa 1 todettaisiin määräyksen soveltamisala. Määräystä sovellettaisiin avoimuusrekisterilain 6 §:n 2 momentin 4 kohdan tarkoittamien vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen muodostamisessa.

Määräys koskisi edellisen kalenterivuoden aikana avoimuusrekisterilain mukaiseen vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärää ja näiden vaikuttamistoimintaan käyttämien henkilötyövuosien sekä vaikuttamistoimintaan liittyvien markkinointi- ja edustamiskulujen muodostamista.

Vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärä

Kohdassa 2.1 määrittäisiin, mitä vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärällä tarkoitetaan.

Vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärään laskettaisiin kaikki ne henkilöt, jotka ovat edellisen kalenterivuoden aikana osallistuneet ilmoitusvelvollisen avoimuusrekisterilain mukaiseen vaikuttamistoimintaan, ja jotka ovat saaneet kyseisestä työskentelystä palkkaa tai muuta taloudellista etuutta. Vaikuttamistoimintaan osallistuneisiin henkilöihin luettaisiin ne henkilöt, jotka ovat hoitaneet varsinaisen yhteydenpidon vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Näihin henkilöihin voisivat kuulua ilmoitusvelvolliseen työsuhteessa olevien henkilöiden lisäksi myös esimerkiksi vaikuttamistoimintaan osallistuneet luottamushenkilöt, jos nämä luottamushenkilöt ovat saaneet palkkaa tai muuta taloudellista etuutta kyseisestä työskentelystä.

Ilmoitusvelvollisen olisi toimintailmoituksella ilmoitettava vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kokonaismäärä.

Ilmoitusvelvollisten, joiden edellisen kalenterivuoden vaikuttamistoimintaan ei ole osallistunut palkkaa tai muuta taloudellista etuutta saaneita henkilöitä, tulisi ilmoittaa tämä toimintailmoituksella.

Vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet

Kohdassa 2.2 määrittäisiin siitä, miten tieto vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden vaikuttamistoimintaan käyttämistä henkilötyövuosista muodostetaan.

Ilmoitusvelvollisen tulisi toimintailmoituksella ilmoittaa ne henkilötyövuodet, jotka kohdassa 2.1 vaikuttamistoimintaan osallistuneet henkilöiden kokonaismäärään laskettavat henkilöt ovat käyttäneet vaikuttamistoimintaan edellisen kalenterivuoden aikana.

Yhden henkilön vaikuttamistoimintaan käytetty henkilötyövuosi tarkoittaisi hänen kalenterivuoden aikana käyttämänsä työpanosta suhteutettuna kokoaikaisen työntekijän työpanokseen samana aikana. Yhden henkilön henkilötyövuoden määrä voi olla enintään yksi. Vaikuttamistoimintaan käytettynä työpanoksena pidettäisiin kaikkea ilmoitusvelvollisen avoimuusrekisterilain soveltamisalan piirissä olevaan vaikuttamistoimintaan liittyvää työskentelyä. Tähän kuuluisi esimerkiksi kaikki vaikuttamistoimintaan kuuluvan yhteydenpidon hoitamiseen liittyvät toimenpiteet.

Ilmoitusvelvollisen tulisi oman parhaan käsityksensä mukaan arvioida vaikuttamistoimintaan osallistuneen henkilön kyseiseen työskentelyyn käyttämää työpanosta suhteessa kokoaikaisen työntekijän työpanokseen kalenterivuoden aikana. Tarkastusvirasto voi mahdollisen laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi pyytää ilmoitusvelvolliselta selvitystä siitä, mihin arvio on perustunut.

Esimerkki 1: Ilmoitusvelvollisella on edellisen kalenterivuoden aikana ollut viisi kokoaikaista työntekijää, jotka ovat kaikki osallistuneet ilmoitusvelvollisen harjoittamaan vaikuttamistoimintaan. Jokainen näistä henkilöistä on käyttänyt 30 % kalenterivuoden työpanoksestaan vaikuttamistoimintaan liittyviin tehtäviin. Ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet olisivat näin ollen yhteenlaskettuna: $0.3+0.3+0.3+0.3+0.3=1.5$ htv.

Esimerkki 2: Ilmoitusvelvollisella on edellisen kalenterivuoden aikana ollut yksi kokoaikainen työntekijä sekä yksi luottamushenkilö, jotka ovat molemmat osallistuneet ilmoitusvelvollisen harjoittamaan vaikuttamistoimintaan. Kokoaikainen työntekijä on käyttänyt 80 % kalenterivuoden työpanoksestaan vaikuttamistoimintaan liittyviin tehtäviin. Työskentelystään palkkiota saanut luottamushenkilö on harjoittanut satunnaisesti edellisen kalenterivuoden aikana vaikuttamistoimintaan liittyviä tehtäviä, joiden työpanos vastaa 5 % suhteessa kokoaikaisen työntekijän työpanokseen kalenterivuoden aikana. Ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaan käyttämät henkilötyövuodet olisivat näin ollen yhteenlaskettuna $0.8+0.05=0.85$ htv.

Toimintailmoituksella tulisi ilmoittaa kaikkien ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden kyseiseen toimintaan käyttämät henkilötyövuodet yhteenlaskettuna oikean suuruusluokan mukaisesti seuraavasti:

- alle 1 henkilötyövuosi
- 1–2.9 henkilötyövuotta
- 3–4.9 henkilötyövuotta
- 5–10 henkilötyövuotta tai
- yli 10 henkilötyövuotta.

Vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut

Kohdassa 2.3 annettaisiin tarkemmat määräykset vaikuttamistoimintaan liittyvistä markkinointi- ja edustamiskuluista ja niiden muodostamisesta.

Ilmoitusvelvollisen tulisi toimintailmoituksella ilmoittaa edellisen kalenterivuoden aikana syntyneet markkinointikulut ja edustamiskulut, jotka ovat liittyneet ilmoitusvelvollisen avoimuusrekisterilain soveltamisalan piiriin kuuluneeseen vaikuttamistoimintaan. Markkinointikulut ja edustamiskulut ilmoitettaisiin erikseen.

Vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointikulut muodostettaisiin ilmoitusvelvollisen avoimuusrekisterilain soveltamisalan piiriin kuuluvassa vaikuttamistoiminnassa käytettyjen markkinointimateriaalien ja -palveluiden hankinnasta aiheutuneista menoista. Markkinointikulut syntyisivät esimerkiksi sellaisista vaikuttamistoiminnan kohteisiin kohdistuneista markkinointikampanjoiden materiaaleista, joilla edistetään ilmoitusvelvollisen etua tai tavoitetta vaikuttamistoiminnan kohteisiin kohdistetussa yhteydenpidossa.

Tällaisia vaikuttamistoimintaan liittyviä markkinointikuluja olisivat esimerkiksi:

- Mainonnasta ja viestintäkampanjoista aiheutuneet kulut
 - Mainosmateriaalien suunnittelu ja tuotanto
 - Viestintäkampanjat, jotka eivät ole liittyneet vaikuttamistoiminnan neuvonnan sopimuksiin
- Tapahtumat ja messut
 - Osallistumismaksut ja tilavuokrat
 - Esittelypiste, esitteet ja muut tapahtumamateriaalit
- Suoramarkkinointi vaikuttamistoiminnan kohteisiin
 - Vaikuttamistoiminnan kohteisiin kohdistetut sähköpostikampanjat
 - Vaikuttamistoiminnan kohteisiin kohdistettu muu markkinointi
- Markkinoinnin palvelut
 - Palvelujen ostot, kuten esimerkiksi palvelut mainostoimistoilta sekä muu sisällöntuotantoon liittyvä konsultointi silloin kun se on kohdistunut vaikuttamistoiminnan kohteisiin
- Sponsori- ja yhteistyöt
 - Sponsorisopimukset

11)

- On olemassa kerhoja, joiden jäseniksi pääsevät vain vaikuttamistoiminnan kohteet, kuten esimerkiksi eduskunnassa toimivat kerhot. Niiden sponsorointi katsottaisiin avoimuusrekisteriin ilmoitettavaksi kuluksi.
- Muut mainonnan kulut
- Muut vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointikulut

Tarkastusviraston yllä esittämät esimerkit markkinointikuluista ovat suuntaa antavia esimerkkejä mahdollisista vaikuttamistoiminnan markkinointikuluista, eikä kyseessä ole tyhjentävä listaus. Tällaiset kulut voivat ainoastaan olla vaikuttamistoimintaan liittyviä kuluja, jos ne liittyvät vaikuttamistoimintaan, joka on kohdistunut lain tarkoittamiin vaikuttamistoiminnan kohteisiin.

Vaikuttamistoimintaan liittyvät edustamiskulut muodostettaisiin puolestaan ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaan liittyvistä, vaikuttamistoiminnan kohteisiin kohdistuneesta vieraanvaraisuudesta tai muusta huomaavaisuudesta aiheutuneista menoista.

Vaikuttamistoimintaan liittyvällä edustamisella pyrittäisiin ilmoitusvelvollisen tavoitteiden ja etujen edistämiseen, esimerkiksi uusien suhteiden luomiseen tai entisten suhteiden säilyttämiseen ja parantamiseen. Edustamiskuluihin laskettaisiin kaikki tällaisessa edustamistarkoituksessa syntyneet kulut.

Tällaisia vaikuttamistoimintaan liittyviä edustamiskuluja olisivat esimerkiksi:

- Tarjoiluista ja aterioista aiheutuneet kulut
 - Liikelounaat- ja illalliset
 - Kahvi- tai muut tarjoilut tapaamisten yhteydessä
- Tilaisuuksista ja tapahtumista aiheutuneet kulut
 - Ilmoitusvelvollisen järjestämistä tilaisuuksista kuten juhlista tai seminaareista aiheutuneet kulut. Tällaisia kuluja voivat olla esimerkiksi tilavuokrat, catering-palvelut tilaisuuksiin, esiintyjäkulut jne.
 - Muista tapahtumista aiheutuneet kulut
- Lahjoista ja muista huomionosoituksista aiheutuneet kulut
 - Vaikuttamistoiminnan kohteille annettavat lahjat tai huomionosoitukset, kuten esimerkiksi tapahtumaliput, tavaralahjat, lahjakortit, tai muut huomionosoitukset.
- Edustusmatkat
 - Edustusmatkoihin liittyvät matka- ja majoituskulut
- Muut vaikuttamistoimintaan liittyvät edustamiskulut

Tarkastusviraston yllä esittämät esimerkit edustamiskuluista ovat suuntaa antavia esimerkkejä mahdollisista vaikuttamistoiminnan edustamiskuluista, eikä kyseessä ole tyhjentävä listaus. Tällaiset kulut voisivat ainoastaan olla vaikuttamistoimintaan liittyviä kuluja, jos ne liittyvät vaikuttamistoimintaan, joka on kohdistunut lain tarkoittamiin vaikuttamistoiminnan kohteisiin.

Markkinointi- ja edustamiskuluja voisi syntyä myös tilanteissa, joissa vain osa kokonaiskuluista kohdistuisi avoimuusrekisterilain tarkoittamiin vaikuttamistoiminnan kohteisiin. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi ilmoitusvelvollisen järjestämät tilaisuudet, joihin osallistuu vaikuttamistoiminnan kohteiden lisäksi myös muita tahoja, tai kohdennetut mark-

11)

kinointikampanjat, jotka kohdistuvat vaikuttamistoiminnan kohteiden lisäksi muihin tahoihin. Tällöin ilmoitusvelvollinen arvioisi omaan parhaan käsityksensä mukaan sen osuuden kokonaiskuluista, joka liittyy ilmoitusvelvollisen harjoittamaan vaikuttamistoimintaan. Tarkastusvirasto voi mahdollisen laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi pyytää ilmoitusvelvolliselta selvitystä siitä, mihin arvio on perustunut.

Toimintailmoituksella ilmoitusvelvollinen ilmoittaisi vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointi- ja edustamiskulut, molemmat erikseen, oikean suuruusluokan mukaisesti seuraavasti:

- alle 1 000 euroa
- 1 000 – 4 999 euroa
- 5 000 – 9 999 euroa
- 10 000 – 24 999 euroa
- 25 000 – 49 999 euroa
- 50 000 – 99 999 euroa
- 100 000 – 199 999 euroa
- 200 000 – 299 999 euroa
- 300 000 – 399 999 euroa
- 400 000 – 500 000 euroa tai
- yli 500 000 euroa.

8 Määräyksen voimaantulo

Määräys tulee voimaan 13 päivänä joulukuuta 2024.