



Valtiontalouden tarkastusvirasto
AI FI 72/2024
18.11.2024

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Amnesty Internationalin lausunto valtionalouden tarkastusviraston määräyksestä avoimuusrekisterilain tarkoittamien vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen muodostamisesta (D/624/04.13.00/2024)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Tiivistelmä

Amnesty International kehottaa valtiontalouden tarkastusvirastoa tarkastelemaan vielä määräysluonnosta hallinnollisen taakan ja kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan näkökulmasta.



Vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden ja niiden kokonaismäärän muodostamisen suhteen Amnesty ehdottaa, että vaikuttamistoimintaan osallistuneista henkilöistä ilmoitetaan ainoastaan suoraan vaikuttamistoimintaan osallistuneet henkilöt. Lisäksi ehdotamme, että vain hallituksen jäsenet tai muut yhdistyksen kokouksen valitsemat luottamushenkilöt olisivat ilmoitettavien taloudellisten tietojen piirissä, mutta muut vapaaehtoiset eivät.

Vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden vaikuttamistoimintaan käyttämien henkilötyövuosien muodostamisen suhteen Amnesty ehdottaa, että ilmoitusvelvolliset ilmoittaisivat itse arvioimansa vaikuttamistyöhön käytetyn ajan hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

Vaikuttamistoimintaan liittyvien markkinointi- ja edustamiskulujen muodostamisen suhteen Amnesty katsoo, että määräyksen kirjaukset tarvitsevat selkeyttämistä. Nykyiset kirjaukset jättävät paljon tulkinnanvaraa ilmoituksentekijälle.

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

Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) perustelumietinnän mukaan vaikuttamistoimintaan osallistuneisiin henkilöihin luettaisiin ne henkilöt, jotka ovat hoitaneet varsinaisen yhteydenpidon vaikuttamistoiminnan kohteisiin, sekä ne henkilöt, jotka ovat osallistuneet niiden mahdollistamiseksi tehtyyn taustatyöhön. VTV:n mukaan tällaisiksi henkilöiksi voitaisiin laskea työsuhteessa ilmoitusvelvolliseen olevien henkilöiden lisäksi myös esimerkiksi sen nimissä vapaaehtoistyötä tekevien vaikuttamistoiminta tai luottamushenkilöiden tekemä vaikuttamistoiminta.¹

Amnesty International katsoo, että vapaaehtoisten tekemän tuntimäärän arviointi on mahdotonta, sillä vapaaehtoistoimintaan osallistuvien ilmoittamiseen vaikuttaa vapaaehtoisten oma aktiivisuus kertoa tekemästään vaikuttamistyöstä järjestön työntekijöille. Lisäksi liian raskaaksi koettava vapaaehtoisten raportointijärjestelmä voi karkottaa vapaaehtoiset järjestön piiristä pois. Amnesty kysyykin, miten vapaaehtoisten sisällyttäminen raportoitavaan tuntimäärään suhtautuu avoimuusrekisterilain tavoitteeseen olla estämättä yhteiskunnallista vaikuttamista ja vuoropuhelua² ja yleisesti kansalaisyhteiskunnan toiminnan mahdollistamiseen.

Myös järjestön henkilöstön vaikuttamistyöhön käyttämän tuntimäärän ilmoittaminen on haastavaa. Amnesty toteaa Näkövammaisten liiton tavoin, että järjestöjen tekemään taustatyöhön osallistuneiden työmäärän arviointia vaikeuttavat vaikuttamistoiminnan prosessien erilaisuus ja taustatyön liittyminen usein vain osittain johonkin tiettyyn rekisteriin ilmoitettavaan aiheeseen. Esimerkiksi Amnesty kohdalla on äärimmäisen vaikea erottaa, mikä tehdystä työstä lasketaan



avoimuusrekisterilain edellyttämään ilmoitettavaan vaikuttamistyöhön ja mikä puolestaan esimerkiksi taustatyöhön, joka puolestaan ulottuu aina tutkimustyöhön asti.

Amnesty yhtyy useimpiin lausunnonantajiin ja ehdottaa, että vaikuttamistoimintaan osallistuneista henkilöistä ilmoitetaan ainoastaan suoraan vaikuttamistoimintaan osallistuneet eli ne henkilöt, jotka ovat suoraan olleet yhteydessä vaikuttamisen kohteisiin avoimuusrekisteriin ilmoitetuissa aiheissa. Lisäksi ehdotamme, että vain hallituksen jäsenet tai muut yhdistyksen kokouksen valitsevat luottamushenkilöt olisivat ilmoitettavien taloudellisten tietojen piirissä, mutta muut vapaaehtoiset eivät. Kehotamme myös Suomen ylioppilaskuntien liiton tavoin ottamaan huomioon, että työaikalainsäädännön osalta haasteeksi saattaa muodostua se, että työaikalain mukaan vapaaehtoisilla ja luottamushenkilöillä ei ole velvollisuutta pitää työaikakirjanpitoa.

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

Valtiontalouden tarkastusviraston perustelumuioluonnoksen mukaan määräyksen kohdassa 2.2 määrättäisiin siitä, miten ilmoitettava tieto vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden vaikuttamistoimintaan käyttämien henkilötyövuosista muodostetaan. Luonnoksessa todetaan, että vaikuttamistoimintaan käytettyihin henkilötyötunteihin laskettaisiin kaikki vaikuttamistoimintaan osallistuneiden henkilöiden vaikuttamistoimintaan liittyvä työskentely siitä riippumatta, onko kyseisestä työskentelystä maksettu palkkaa tai muuta rahallista korvausta.³

Amnesty International toistaa kohtaa 2.1 käsittelevän lausuntonsa tavoin, että vapaaehtoisten tekemän tuntimäärän arviointi on mahdotonta, sillä vapaaehtoistoimintaan osallistuvien ilmoittamiseen vaikuttaa vapaaehtoisten oma aktiivisuus kertoa tekemästään vaikuttamistyöstä järjestön työntekijöille.

Lisäksi ilmoitusvelvolliseen työsuhteessa olevien kohdalla hallinnollinen taakka muodostuisi kohtuuttomaksi, sillä käytettyjä henkilötyövuosia varten tarvittaisiin monessa järjestössä todennäköisesti uudenlaisia työajanseurantajärjestelmiä. Haasteellista olisi myös eritellä, mitkä tunnit lasketaan vaikuttamistyöhön ja mitkä puolestaan erilaisiin tukitoimintoihin. Esimerkiksi vaikuttamistyössä hyödynnettävää tutkimustyötä on vaikea erottaa itse vaikuttamistyöstä.

Katsomme, että määräysluonnos ei myöskään vastaa lainsäätäjän tarkoitusta: jo avoimuusrekisteriä koskevassa hallituksen esityksessä todetaan esimerkiksi, että avoimuusrekisteriin jätettävän



ilmoituksen tekeminen pyrittäisiin järjestämään siten, että sen tekemisestä syntyvä hallinnollinen taakka olisi mahdollisimman kevyt.⁴

Amnesty ehdottaa, että ilmoitusvelvolliset ilmoittaisivat itse arvioimansa vaikuttamistyöhön käytetyn ajan hallinnollisen taakan vähentämiseksi.

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

Määräyslunnon mukaan ilmoitusvelvollisen tulee toimintailmoituksella ilmoittaa kalenterivuoden aikana syntyneet vaikuttamistoimintaan liittyvät markkinointikulut ja edustamiskulut. Luonnoksessa todetaan, että vaikuttamistoimintaan liittyvät edustamiskulut muodostetaan ilmoitusvelvollisen vaikuttamistoimintaan liittyvistä, sen ulkopuolisiin henkilöihin kohdistuneesta vieraanvaraisuudesta tai muusta huomaavaisuudesta aiheutuneista menoista. Markkinointikulut puolestaan muodostetaan vaikuttamistoiminnassa käytettyjen markkinointimateriaalien ja -palveluiden hankinnasta aiheutuneista menoista.⁵

Vaikuttamistoimintaan liittyvien markkinointi- ja edustamiskulujen muodostamisen suhteen Amnesty International katsoo, että määräyksen kirjaukset tarvitsevat selkeyttämistä. Nykyiset kirjaukset jättävät paljon tulkinnanvaraa ilmoituksentekijälle. Konkreettisina esimerkkeinä voi mainita PDF-taittona kansanedustajille laaditun ja sähköpostitse lähetettävän kirjeen sekä tutkimustoimistolla teetetyn puoluekyselyt, joihin myös kansanedustajat mahdollisesti vastaavat. Kuuluuko tällöin PDF-kirjeen taitto vaikuttamistyön tukitoimintoihin, joita ei tule ilmoittaa? Ja onko tutkimustoimistolla teetetty kysely tutkimustyötä vai jo vaikuttamistoimintaa avoimuusrekisterin tarkoittamassa merkityksessä?

Muut havainnot

Amnesty International kehottaa valtiontalouden tarkastusvirastoa tarkastelemaan vielä määräyslunnonsta hallinnollisen taakan ja kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan näkökulmasta.



Amnesty toteaakin Suomen Nuorisovaltuustojen Liiton tavoin, että määräysluonnos on myös ristiriitainen kansalaisjärjestöstrategian 2023–2027⁶ hallintovaatimusten ja ylimääräisen sääntelyn vähentämiseen tähtäävien tavoitteiden kanssa.

Lisäksi kansalaisjärjestöjen avustuksiin tällä hallituskaudella tehtävät leikkaukset vaikeuttavat entisestään järjestöjen mahdollisuutta hoitaa avoimuusrekisteriin tehtävien ilmoitusten kaltaisia hallinnollisia tehtäviään, puhumattakaan yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja keskusteluun osallistumista.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa:

Vaikuttamistyön asiantuntija Vilja Härkönen, vilja.harkonen@amnesty.fi

Viitteet

¹ Valtiontalouden tarkastusviraston määräys avoimuusrekisterilain tarkoittamien vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen muodostamisesta, s. 3.

² Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaksi, s. 14.

³ Valtiontalouden tarkastusviraston määräys avoimuusrekisterilain tarkoittamien vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen muodostamisesta, s. 3–4.

⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaksi, s. 15.

⁵ Luonnos valtiontalouden tarkastusviraston määräykseksi avoimuusrekisterilain tarkoittamien vaikuttamistoiminnan taloudellisten tietojen muodostamisesta, s. 1–2.

⁶ Oikeusministeriö 2024, Kansalaisjärjestöstrategia 2023–2027 – Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten kehittämisestä: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165689>.