



Lausunto

2022-02-04

VN/4118/2019
VN/4118/2019-VNK-113

Oikeusministeriö

kirjaamo.om@gov.fi

Valtioneuvoston kanslian lausunto parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä; hallituksen esitys avoimuusrekisterilaiksi

Valtioneuvosto asetti 12.3.2020 parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän valmistelemaan pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti ehdotusta lakisääteisestä avoimuusrekisteristä. Parlamentaarinen ohjausryhmä ja asiantuntijatyöryhmä ehdottavat mietinnössään säädettäväksi uuden avoimuusrekisterilain.

Valtioneuvoston kanslia pitää esitystä avoimuusrekisterin perustamisesta kannatettavana ja esittää seuraavat yksityiskohtaisemmat huomiot työryhmän mietinnöstä.

Valtion omistajaohjaus

Työryhmän mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin poikkeuksista ilmoitusvelvollisuuteen. Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi valtion omistajaohjaukseen kuuluvaan yhteydenpitoon. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tällaista yhteydenpitoa ovat esimerkiksi hallituksen ja hallitusneuvoston kokoukset tai muu virallinen yhteydenpito, joka dokumentoidaan. Omistajaohjauksen ulkopuolinen yhteydenpito, joka voi kohdistua myös samoihin virkamiehiin tai luottamushenkilöihin, jotka hoitavat omistajaohjaukseen kuuluvia asioita, kuuluu kuitenkin sääntelyn piiriin. Tällä estetään se, ettei valtio-omisteisille yrityksille synny suhteetonta etua muihin yrityksiin verrattuna. Omistajaohjauksen ulkopuoliseksi asiaksi katsotaan pyrkimys vaikuttaa suoraan yhtiön ulkopuolisiin asioihin, kuten tiettyyn sääntely-, budjetti-, hankinta-, kehittämis- tai politiikkatoimen sisältöön tai tällaisen toimen aloittamiseen tai päättämiseen.

Valtioneuvoston kanslia pitää 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaista poikkeusta perusteltuna. Valtioneuvoston kanslia katsoo, että asian jatkovalmistelussa tätä poikkeusta koskevia yksityiskohtaisia perusteluja olisi tarpeen vielä täsmentää, jotta toisaalta sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle rajattu ja toisaalta sen piiriin kuuluva yhteydenpito kävisivät mahdollisimman selkeästi ilmi.

Jatkovalmistelussa yksityiskohtaisia perusteluja voitaisiin tarkentaa muun muassa sisällyttämällä niihin tarpeelliset viittaukset valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettuun lakiin (1368/2007) esitöineen. Lain 2 §:n 2 momentissa määritellään, että valtion omistajaohjauksella

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

kirjaamo.vnk@gov.fi

tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin.

Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 80/2007 vp) tarkennetaan, että valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimia, jotka perustuvat osakkeiden tuottaman äänivallan käyttämiseen. Valtio käyttää äänivaltaansa virallisesti ja muodollisesti vain yhtiökokouksissa, mutta käytännössä yhtiön hallitus ja toimiva johto selvittävät ennalta suurimpien omistajien suhtautumisen yhtiön kannalta merkittäviin investointeihin ja muihin vastaaviin hankkeisiin. Näihin tilanteisiin liittyvä epävirallinen yhteydenpito ja omistukseen perustuvan vaikutusvallan käyttäminen ovat merkittävä osa omistajaohjausta ja aktiivista omistajuutta.

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan valtion yhtiö-omistusta koskevilla päätöksillä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla valtio luovuttaa tai hankkii osakkeita tai osakkeenomistajana hyväksyy sellaisia yhtiöiden toimielinten päätöksiä, joiden seurauksena valtion omistus- tai äänivaltaisuus yhtiössä muuttuu.

Edellä mainittujen yhtiöomistusta koskevien päätösten ja omistajaohjauksen lisäksi osa yhtiöomistusta koskevista merkittävistä päätöksistä tehdään myötävaikuttamalla omistajaohjauksen kautta yhtiön päätöksentekoon. Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain 4 ja 5 §:ssä on määritelty päätöksiin liittyvä toimivallanjako, jonka lähtökohtana on, että kaikki suoraan omistukseen kohdistuvat päätökset sekä merkittävät omistus- ja äänivaltaosuuteen vaikuttavat päätökset kuuluvat valtioneuvoston yleisistunnolle. Omistajaohjauksesta vastaavan ministeriön toimivalta rajoittuu sellaisten omistus- ja äänivaltaosuuteen vaikuttaviin päätöksiin, jotka ovat merkitykseltään vähäisiä.

Jatkossa voitaisiin pohtia myös omistajaohjauksen ulkopuolisen yhteydenpidon dokumentoinnin kehittämismahdollisuuksia omistajaohjausviranomaisissa.

EU:n avoimuusrekisteri

Valtioneuvoston kanslia esittää harkittavaksi, että esityksen perusteluihin sisällytettyjä EU:n avoimuusrekisteriä koskevia mainintoja täydennettäisiin asian jatkovalmistelussa vielä seuraavilla seikoilla:

- Kaikki unionin jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet EU:n avoimuusrekisterin yhteydessä annetun poliittisen julistuksen. Julistuksessa jäsenvaltiot sitoutuvat siihen, että neuvoston puheenjohtajavaltiona toimiessaan sekä omaa puheenjohtajakauttaan edeltävinä kuutena kuukautena ne asettavat edunvalvojen rekisteröitymisen EU:n avoimuusrekisteriin edellytykseksi sille, että edunvalvojat voivat tavata maan pysyvää EU-edustajaa ja pysyvän EU-edustajan sijaista näiden toimiessa neuvoston puheenjohtajana tai tulevana neuvoston puheenjohtajana. Julistus ei vaikuta kansallisiin toimenpiteisiin, joita sovelletaan edunvalvojen ja kansallisten viranomaisten välillä.
- EU:n avoimuusrekisterissä määritellään myös hyvää edunvalvontatapaa koskevat säännöt ja periaatteet, joita EU:n avoimuusrekisteriin rekisteröityneiden on noudatettava.

Hankeikkuna

Työryhmän mietintöön sisältyvän hallituksen esityksen perusteluissa nostetaan esille tarve tarkentaa ja systematisoida virallisten kuulemisten osalta viranomaisten nykyisiä sidosryhmäyhteistyön dokumentointikäytäntöjä. Perusteluissa viitataan tarpeeseen selvittää valtioneuvoston hankerekisterin (Hankeikkuna) kehittämistä siten, että myös muita virallisia kuulemisia kuin ministeriöiden asettamia työryhmiä tai ministeriöiden järjestämiä lausuntokierroksia koskevat osallistujatiedot saataisiin osaksi avoimuusrekisteriä. Mahdollisten tulevien selvitysten yhteydessä olisi hankerekisterin kehittämisen ohella tarpeellista tarkastella myös muita kehittämisvaihtoehtoja.

Hallituksen esitys ministereiden karenssia koskevaksi lainsäädännöksi

Työryhmän mietintöön sisältyvän hallituksen esityksen perusteluissa viitataan hallituksen esitykseen (HE 187/2021), jossa esitetään muutoksia valtion virkamieslakiin (750/1994) muun muassa sidonnaisuuksien ilmoittamiseen ja karenssiaikaan liittyen. Perusteluissa käsitellään useissa kohdin

karensisopimuksia ja karenssiaikaa, joilla pyritään vastaamaan ns. pyöröovi-ilmiöön (*revolving doors*). Valtioneuvoston kanslia nostaa tässä yhteydessä esille vireillä olevan lainsäädäntöhankkeen, jossa on tarkoitus laatia hallituksen esitys ministereiden karenssia koskevaksi lainsäädännöksi (VNK001:00/2020). Tarkoituksena on säätää menettelyistä, joilla eturistiriitatilanteita voidaan ehkäistä ja välttää valtioneuvoston jäsenen siirtyessä toisiin tehtäviin. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2022 aikana.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Lainsäädäntöneuvos

Päivi Pietarinen

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi

VN/4118/2019-VNK-113

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: