

Asia: VN/4118/2019

Lausuntopyyntö parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilaiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kannatatteko avoimuusrekisterin perustamista Suomeen?

En osaa sanoa

Mikä esillä olevista kolmesta avoimuusrekisterin soveltamisalavaihtoehdosta tulisi valita (eli mihin tahoihin kohdistuvaa lobbausta ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea)?

Eduskunta, ministeriöt ja valtion virastot

Yleiset huomiot esityksestä

Senaatti-kiinteistöt kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Senaatti-kiinteistöjen lausunto edustaa koko Senaatti-konsernin näkemystä. Kiteytetysti Senaatti-kiinteistöt toteaa näkemyksensä, että Senaatti-konserniin kuuluvia valtion liikelaitoksia konserniyhtiöineen tulisi avoimuusrekisterilain kannalta tarkastella yhtenä kokonaisuutena ja kohdella yhtenäisin säännöin. Konserniin kuuluvia liikelaitoksia tai niiden tytäryhtiöitä ei tule sisällyttää laissa tarkoitettuihin vaikuttamisen kohdeorganisaatioihin ja ne tulee kaikilta osin sulkea pois vaikuttamista suorittavien organisaatioiden piiristä. Lisäksi lausunnossa on esitetty joitakin tarkentavia huomioita.

Yleistä Senaatti-konsernista

Senaatti-konserniin kuuluvista liikelaitoksista on säädetty lailla valtion liikelaitoksista ("liikelaitoslaki", 1062/2010 myöhempien muutoksineen) ja lailla Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä ("SKPKL", 1018/2020). Molemmat Senaatti-konserniin kuuluvat liikelaitokset ovat osa valtio-oikeushenkilöä. Senaatti-konserniin kuuluvien liikelaitosten tehtävistä on säädetty laissa. Liikelaitokset toimivat valtion sisäisinä palveluntuottajina, joiden asiakkaita ovat pääasiassa valtioon kuuluvat virastot, laitokset, ministeriöt ja muut valtion organisaatiot. Senaatti-konserniin

kuuluvien liikelaitosten tehtävänä on lisäksi huolehtia niiden hallinnassa olevien valtion kiinteistöjen omistajalle kuuluvista tehtävistä ja Senaatti-kiinteistöt mm. myy valtiolle tarpeettomat kiinteistöt.

Liikelaitoskonserniin kuuluu myös kaksi Senaatti-kiinteistöjen omistuksessa ja ohjauksessa olevaa operatiivista liiketoimintaa harjoittavaa tytäryhtiötä sekä kiinteistöosakeyhtiöitä. Senaatin Asema-alueet Oy ("SAA") huolehtii asema-alueiden kehittämisestä yhdessä kuntien ja kaupunkien kanssa sekä kehitettyjen asema-alueiden kiinteistöjen myynnistä. Kiinteistöissä olevien tilojen vuokralaisina (asiakkaana) voi olla myös valtion virastoja tai laitoksia, ostajat ovat tyypillisesti yksityishenkilöitä ja -yrityksiä. Maakuntien tilakeskus Oy tuottaa laissa säädetyllä tavalla hyvinvointialueille niiden tarvitsemia tilatietopalveluita, yhtiö on tarkoitus irrottaa Senaatti-konsernista vuoden 2023 alussa. Osa liikelaitosten kiinteistövarallisuudesta on liikelaitoksista muodollisesti erillisten kiinteistöosakeyhtiöiden omistuksessa ja hallinnassa. Yhtiömuotoinen omistusrakenne on hallinnollinen. Näidenkin tilojen vuokralaisina ja tiloihin tuotettavien tilapalveluiden käyttäjinä toimivat pääasiassa valtion organisaatiot.

Senaatti-konsernin liikelaitos tai tytäryhtiö mahdollisena vaikuttamisen kohdeorganisaationa (2 §)

Senaatti-kiinteistöt pitää tarkoituksenmukaisena lakiluonnoksen 2 §:ään lähtökohdaksi valittua soveltamisalavaihtoehtoa, joissa vaikuttamisen kohdeorganisaatioina pidetään eduskuntaa, ministeriöitä ja valtion virastoja. Vaikuttamistoiminnan kohteisiin on Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan perusteltua sisällyttää mainitut valtion yksiköt, jotka käyttävät poliittista lainsäädäntövaltaa, budjettivaltaa tai muutoin julkista valtaa. Kohdeorganisaatioiden osalta huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että valtion laitokset eivät sisälly ko. kohtaan. Perustelut tehdyille rajaukselle olisi hyvä kirjata esitykseen, sillä useimmissa yhteyksissä valtion virastoja ja laitoksia käsitellään vakiintuneesti yhtenä kokonaisuutena.

Vaikuttamistoiminnan kohteisiin on samoin perusteltua sisällyttää em. valtion organisaatioiden virkamiehet. Huomiona toteamme, että soveltamisalan ulottuminen virastojen päälliköiden lisäksi myös muihin virastojen virkamiehiin tulisi selvemmin käydä ilmi 2 § 2 momentin kohdasta 5, vaikka virkamiehiin kohdistuvaa yhteydenpitoa ei ilmoitettaisikaan henkilö- vaan osastotarkkuudella (6 § 3 momentin viimeinen lause).

Senaatti-kiinteistöt ei sen sijaan kannata muistion kohdassa "5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset" selvitettyä vaihtoehtoa, jossa vaikuttamistoiminnan kohdeorganisaatioihin sisällytettäisiin koko valtionhallinto, mukaan lukien valtion liikelaitokset. Myöskään liikelaitoskonserniin kuuluvien liikelaitosten tytäryhtiöiden ei tule kuulua vaikuttamistoiminnan kohdeyrityksiin. Perustelut tälle näkemykselle esitetään alla.

Senaatti-konserniin kuuluvat liikelaitokset toimivat valtion muiden organisaatioiden tilapalveluiden tuottajana. Senaatti-konserniin kuuluvilla liikelaitoksilla tai niiden tytäryhtiöillä ei voimassa olevan

lain mukaan ole viranomaistehtäviä, ne eivät käytä julkista valtaa eikä niiden työntekijöihin sovelleta virkamieslakia. Valtion sisäisillä sopimuksilla ei myöskään voida siirtää viranomaistehtäviä tai julkisten hallintotehtävien hoitamista Senaatti-konsernin liikelaitoksille. Liikelaitosten tai niiden tytäryhtiöiden tehtävät eivät siten sisällä yhteiskunnallisesti merkittävää viranomaispäättöksentekoa, viranomaistoimintaa tai lainsäädäntövallan tai toimeenpanovallan käyttämistä. Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan lain soveltamisalan laajentamiselle koskemaan myös liikelaitoksia (tai liikelaitosten tytäryhtiöitä) ei siten ole tarvetta.

Senaatti-konsernin liikelaitokset tuottavat palvelunsa asiakkailleen pääosin kiinteistö- ja rakennusalaalla toimivien yksityisten palveluntuottajayritysten avulla. Palveluhankinnat kilpailutetaan julkisia hankintoja koskevien säännösten mukaisesti, joissa edellytetään mm. palveluntuottajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua sekä päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Liikelaitokset ostavat mm. tilojen rakennuttamiseen, kiinteistöhoitoon ja tiloihin tarjottaviin toimitilapalveluihin liittyvät palvelut alan yksityisiltä yrityksiltä. Liikelaitokset ja tytäryhtiöt hankkivat myös esim. asiakkuudenhoitoon, asiakasviestintään ja -vaikuttamiseen liittyviä konsultointipalveluita yksityisiltä yrityksiltä. Liikelaitosten harjoittamaan liiketoimintaan sisältyy siten runsaasti sidosryhmäyhteistyötä yksityisten yritysten kanssa ja yhteistyötä tehdään myös muutoin kuin puhtaasti hankintamenettelyihin liittyen. Liiketoiminnan harjoittamiseen liittyvä yhteistoiminta yksityisen sektorin kanssa poikkeaa viranomaistoiminnasta. Normaaliin liiketoimintaan kuuluu runsaasti sidosryhmätoimintaa yritysten kanssa erilaisine tapaamisineen, yhteydenottoineen, keskusteluineen, sidosryhmätilaisuuksineen ja kokouksineen. Mikäli avoimuusrekisterilain soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan myös valtion liikelaitoksia vaikuttamisen kohdeorganisaatioina, aiheuttaisi tämä selkeyttämistarpeita sen osalta, miltä osin palveluntuottajien toimintaa olisi pidettävä ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvana vaikuttamisena ja miltä osin se kuuluisi 3 §:n 1 momentin poikkeamissäännöksen piiriin tavanomaisena (liiketoimintaan sisältyvänä) asiointina (liikelaitoksessa).

Senaatti-konserniin kuuluva liikelaitos ja liikelaitoksen tytäryhtiö ilmoitusvelvollisena vaikuttamista harjoittavana organisaationa (3 § 2 mom)

Lakiluonnoksen 2 §:n mukaan avoimuusrekisteriin on tarkoitus rekisteröidä oikeushenkilöiden ja yksityisten elinkeinonharjoittajien harjoittama vaikuttamistoiminta ja siihen liittyvä ammattimainen neuvonta, joka kohdistuu eduskuntaan, ministeriöihin tai valtion virastoihin. Senaatti-konserniin kuuluvat valtion liikelaitokset ovat osa valtio-oikeushenkilöä, eivät siitä itsenäisiä oikeushenkilöitä eivätkä myöskään yksityisiä elinkeinonharjoittajia.

Senaatti-kiinteistöt pitää tärkeänä, että valtion liikelaitokset mahdollisine konsernirakenteineen rajataan kokonaisuudessaan ja kaiken niiden harjoittaman toiminnan osalta pois ilmoitusvelvollisten organisaatioiden piiristä. Lakiluonnoksen 3 § 2 momentin 2-kohdassa oleva ilmaisu "...tämän tehtävien hoidon osalta" tulee poistaa. Ilmaisuu on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä siitä, ovatko liikelaitokset kuitenkin ilmoitusvelvollisia jonkin toiminnan osalta ja mihin ilmoitusvelvollisuus kohdistuisi. Myös Senaatti-konserniin kuuluvien liikelaitosten tytäryhtiöt tulisi lisätä 3 § 2 momentin 2-kohtaan ilmoitusvelvollisuuden piiristä pois suljettavina valtion organisaatioina. Liikelaitokset ja

niiden tytäryhtiöt ovat osa valtiokokonaisuutta, ne eivät harjoita eikä niillä ole tarpeita harjoittaa sellaista eduskuntaan, ministeriöihin tai virastoihin kohdistuvaa vaikuttamistoimintaa, jota olisi tarpeellista valvoa avoimuusrekisterilain mekanismeilla. Ministeriöiden tekemässä liikelaitosten omistajaohjauksessa konsernia tarkastellaan usein kokonaisuutena. Myös liikelaitosten tytäryhtiöt toimivat osana valtioyhteisöä ja niitä ohjataan liikelaitoksen toteuttaman valtion omistajaohjauksen ja konserniohjauksen avulla. Konserniin kuuluvien liikelaitosten ja niiden tytäryhtiöiden keskenään erilainen kohtelu avoimuusrekisterilain säännösten osalta aiheuttaisi tulkinnallisia epäselvyyksiä ja tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävä toiminta (3 § 1 mom)

3 § 1 momentin 1-kohdassa olisi hyvä selkeämmin todeta, mitä ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävän ”tavanomaisen asioinnin” piiriin katsotaan kuuluvan. Esim. joulukuun kuulemistilaisuudessa kerrottu tarkoitus julkisiin hankintoihin kaikissa vaiheissa liittyvien toimien (valmistelu, toteutus, sopimuskausi) sulkemisesta ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle ei selvästi käy ilmi luonnoksesta.

Mikäli valtion liikelaitokset (muiden kuin lakisäätteisten tehtävien osalta) ja liikelaitosten tytäryhtiöt säilyisivät ilmoitusvelvollisten organisaatioiden piirissä, tulisi perusteluissa selkeyttää, mikä osa niiden toiminnasta, joka kohdistuu ministeriö- ja virastoasiakkaisiin, katsottaisiin kuitenkin kuuluvan 3 § 1 mom 1-kohdassa tarkoitetun tavanomaisen asioinnin piiriin ja jäisi ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Liikelaitosten ja niiden valtioasiakkaiden väliseen valtion sisäiseen yhteistoimintaan kuuluu runsaasti erityyppistä yhteydenpitoa, viestintää ja tilaisuuksia, joista kaikki eivät suoraan kytkeydy laissa säädettyihin palvelusopimukseen, vaan ovat osa valtion sisäistä asiakkuudenhoitamista ja sidosryhmätoimintaa. Samoin 3 § 1 momentin 4-kohdassa tarkoitetut, ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävään valtion omistajaohjaukseen liittyvät toimet tulisi tällöin kuvata tarkemmin. Liikelaitoksia ja välillisesti niiden tytäryhtiöitä koskevaan ministeriöiden omistajaohjaukseen liittyy myös epämuodollisempaa yhteydenpitoa ja viestintää, erilaisia tilaisuuksia, tapaamisia ja keskusteluja, eikä omistajaohjaukseen tulisi rajoittaa vain muodolliseen toimielintyöskentelyyn tai virallisiin työryhmiin.

Vuorialho lina
Senaatti-kiinteistöt