

Lausunto

18.3.2025

VN/1193/2025

VN/1193/2025-STM-26

STEA; lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusk keskus STEA kiittää mahdollisuudesta toimittaa lausuntonsa käsiteltävänä olevassa asiassa. Yleisesti STEA pitää hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettuja muutoksia kannatettavina ja huolellisesti valmisteltuina. Eräitä yksityiskohtia koskien STEA haluaa esittää seuraavat havainnot:

Velvoitteidenhoitoselvityksen kohteena olevien luonnollisten henkilöiden käsite (5 § 4 momentti)

Muutoksen kohteena olevan lain 5 §:n 4 momenttiin ollaan korvaamassa viittaukset organisaatiohenkilöön viittauksilla luonnolliseen henkilöön tai kuolinpesään. STEA yhtyy esitysluonnoksessa olevaan käsitykseen, jonka mukaan muutos on tarpeen, jotta selvitysyksikön toimialaa voidaan laajentaa muussa kuin organisaatioasemassa oleviin luonnollisiin henkilöihin.

Organisaatioon välittömästi kytkeytyvällä luonnollisella henkilöllä tarkoitettaisiin esitysluonnoksen mukaan yhtiöön vastuu- tai omistusasemassa olevaa luonnollista henkilöä. Vastuu- ja omistusasemalla tarkoitettaisiin luonnollisen henkilön asemaa organisaation edustajana, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenenä, toimitusjohtajana, yhtiömiehenä, yksityisenä elinkeinonharjoittajana sekä luonnollisen henkilön omistusta organisaatiosta. Tiedot saataisiin pääosin julkisesta kaupparekisteristä.

STEA pyytää lisäämään luonnollisen henkilön määrittelyyn myös yhdistyksissä yleensä olevan ns. toiminnanjohtajan tai muun johtavan toimihenkilön käsitteen, joka on omalta oikeusasemaltaan huomionarvoinen. Yhdistyksissä on usein palkattua henkilöstöä samalla tavoin kuin osakeyhtiöissä. Yhdistyksessä voi olla toimitusjohtaja, toiminnanjohtaja, pääsihteeri, tai jollakin muulla nimikkeellä oleva johtava toimihenkilö. Palkatun henkilöstön asemasta ja toimivallasta ei kuitenkaan ole yhdistyslaissa säännöksiä, toisin kuin osakeyhtiölaissa. Yhdistyksen johtava toimihenkilökin on vain työsuhteinen työntekijä, eikä oikeushenkilön orgaani, kuten esimerkiksi osakeyhtiön toimitusjohtaja. Henkilöstön toimivallasta voidaan ottaa määräyksiä yhdistyksen sääntöihin, ja sitä voidaan määrittää myös henkilöstön

Postiosoite
Postadress
Postal Address

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusk keskus (STEA)

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Meritullinkatu 8
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

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

stea@gov.fi
www.stea.fi

kanssa tehdyissä työ sopimuksissa. Yhdistyksen johtavan toimihenkilön tehtävänä on tavallisesti johtaa yhdistyksen toimintaa ja järjestää sen hallintoa. Tehtäviin kuuluu yleensä myös yhdistyksen ja hallituksen sekä mahdollisesti myös toimikuntien kokouksissa esiin tulevien asioiden valmisteleminen ja valmistelusta vastaaminen, kuten myös hallituksen kokousten koollekutsuminen ja päätösten täytäntöönpano.

Hallituksen ja johtavan toimihenkilön välinen tehtävänjako ei aina välttämättä ole kirjattuna rekistereihin, kuten yhdistysrekisteriin. Tältä osin tulkinta tiettyjen luonnollisten henkilöiden asemasta yhdistyksessä ja siten tarve saada velvoitteidenhoitoselvitys näistä henkilöistä voi perustua vain asiaa käsittelevän viranomaisen harkintaan. STEA pitää tärkeänä, että esimerkiksi valtionavustuksia saaneen yhdistyksen johtavasta toimihenkilöstä voidaan yksiselitteisesti ja valtionapuviranomaisen harkintaan perustuen laadituttaa velvoitteidenhoitoselvitys. Sama velvoitteidenhoitoselvitys tulee voida tarvittaessa pyytää myös tällaisen luonnollisen henkilön lähipiiriin kuuluvasta henkilöstä.

Vaikka säätiön asiamies mainitaan säätiölain 8 §:n mukaisena säätiön lähipiiriin kuuluvana henkilönä, selvyiden vuoksi STEA esittää myös säätiön asiamiehen mainitsemista käsillä olevan lainkohdan esitoissa, siinä mainittujen toimitusjohtajan, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenen, yhtiömiehen ja yksityisen elinkeinonharjoittajan ohella.

Tiedonsaantioikeuksien näkökulmasta STEA pitää myös tärkeänä, että luonnollisista henkilöistä pyydettyjä velvoitteidenhoitoselvityksiä ei rajoiteta pelkästään taloudellista toimintaa harjoittavien organisaatioiden lähipiiriin kuuluvien luonnollisiin henkilöihin. Sen sijaan velvoitteidenhoitoselvitys tulisi kyetä pyytämään yleisesti kaikista valtionavustuksia saavien organisaatioiden lähipiiriin kuuluvista luonnollisista henkilöistä, yleishyödylliset toimijat mukaan lukien. Yleishyödyllisten säätiöiden ja yhdistysten taloudellinen merkitys esim. terveyspalveluiden tuottajana Suomessa on huomattava. Lisäksi yleishyödyllisten toimijoiden varainhankinnan, markkinaehtoiset palvelut mukaan lukien, ennakoitua lisääntyvän lähiaikoina entisestään, mikä ei myöskään puolla velvoitteidenhoitoselvitysten rajaamista vain taloudellisiin toimijoihin.

Harmaan talouden selvitysyksikön riittävä resursointi

HE-luonnoksessa ehdotetaan, että Velvoitteidenhoitoselvityksiä voitaisiin jatkossa laatia viranomaisten lisäksi myös hankintalainsäädännössä määritellyille hankintayksikköinä toimiville julkisoikeudellisille laitoksille.

HE-luonnoksen mukaan selvitysyksikkö on Verohallinnon yksikkö, jonka palveluksessa tällä hetkellä on 25 henkilöä. Henkilöstö jakautuu tiedontuottamisryhmään ja velvoitteidenhoitoselvitysryhmään siten, että tiedontuottamisryhmään kuuluu 15 henkilöä ja velvoitteidenhoitoselvitysryhmään 8 henkilöä. Lisäksi selvitysyksikön johdossa on 2 henkilöä.

HE-luonnoksesta ilmenevän näkemyksen mukaan velvoitteidenhoitoselvityksiä voidaan tuottaa tehokkaasti eikä organisaatiohenkilöön perustuva rajaus ole myöskään resurssien näkökulmasta tarpeen. HE-luonnoksen mukaan selvitysyksikön tiedon tuottamisen kapasiteetista jää nykyisin osa käyttämättä laissa olevan organisaatiohenkilörajausten vuoksi. Yksittäisiin tietopyyntöihin perustuva hajautettu tietojenhankinta on velvoitteidenhoitoselvityspalvelua tehottomampaa ja viranomaisresursseja enemmän kuluttavaa.

HE-luonnoksen mukaan selvitysyksikön tehtävät, tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä tietoja laajenisi nykytilasta. HE-luonnoksen mukaan velvoitteidenhoitoselvityspyntöjen arvioidaan kasvavan huomattavasti, kun palvelun piiriin tulisivat kaikki luonnolliset henkilöt. Koska velvoitteidenhoitoselvityspalvelu on pitkälti automatisoitu, ei HE-luonnoksen mukaan lisääntyneiden palvelupyntöjen arvioida juurikaan aiheuttavan lisäkustannuksia tai -resurssitarvetta.

STEA ilmaisee edellä kuvatusta HE-luonnoksen näkemyksestä huolimatta oman huolensa selvitysyksikön resurssien riittävyydestä. Julkisia hankintayksiköitä on Suomessa lähes 1300. Niistä julkisoikeudellisia laitoksia on noin 300. Näiden kaikkien ottaminen velvoitteidenhoitoselvityksiä pyytävien toimijoiden piiriin, samalla kun velvoitteidenhoitoselvitysten kohteeksi tulevat myös luonnolliset henkilöt, tarkoittaa merkittävää ja äkillistä selvitysyksikön asiakaskunnan ja selvitysten määrän nousua. Vaikka velvoitteidenhoitoselvitykset

pystyttäisiin tuottamaan HE-luonnoksella esitetyllä tavalla rajapintaratkaisuna automaattisesti, liittyy erityisesti uusien asiakkuuksien alkuvaiheeseen paljon hallinnollista työtä ja asiakkaiden koulutustarpeita. STEA, joka omien resurssiensa rajallisuuden vuoksi ei ole pystynyt toteuttamaan rajapintaratkaisua, turvautuu velvoitteidenhoitoselvitysten hankkimiseksi yksilölliseen turvasähköpostin kautta tapahtuvaan, selvitysyksikön tuottamaan palveluun. STEA pitää riskinä, että tähän mennessä hyvin toimineen yksilöllisen palvelun tuottamisessa on odotettavissa viivettä, ellei lisääntyneeseen kuormitukseen kyetä vastaamaan riittävillä lisäresursseilla.

Edelleen STEA haluaa tuoda ilmi, että rajapintapalvelun käyttöönottoon julkisoikeudellisissa laitoksissa saattaa liittyä ainakin hetkellisesti nousevia kustannuksia. HE-luonnoksessa ei arvioida tällaisten kustannusten määrää, kestoja, hyväksyttävyyttä, saati maksajaa.

Velvoitteidenhoitoselvitysten pyytämistarpeen perusteltavuus

HE-luonnoksen mukaan velvoitteidenhoitoselvityksen laatimisen kannalta keskeistä on pyytäjän viranomaisaseman sekä tiedonsaantioikeuksien ohella viranomaisen tarve saada kokonaiskuva selvityksen kohteen velvoitteidenhoidosta. HE-luonnoksen mukaan velvoitteidenhoitoselvityksen pyytäjän tulisi harkita, milloin velvoitteidenhoitoselvityksen pyytäminen olisi sen oman tehtävän hoitamiseksi perusteltua. HE-luonnoksen mukaan velvoitteidenhoitoselvityksen pyytäminen ei olisi perusteltua esimerkiksi silloin, kun viranomainen tarvitsisi vain yksittäisiä tietoja organisaatiosta, mutta velvoitteidenhoitoselvityksen mukainen kokonaiskuva ei olisi tarpeen.

STEA pitää ilmeisenä riskinä erityisesti selvitysyksikön uusien asiakkuuksien määrän lisääntyessä eri toimijoiden erilaisten tulkintavaihtoehtojen määrän kasvua. Valtionavustustoiminnan yhtenäistämishankkeille asetettujen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta olisi ongelmallista, jos kukin velvoitteidenhoitoselvityksiä pyytävä taho ratkaisee itsenäisesti selvitysten pyytämistilanteet ja erityisesti selvitysten tietosisällön tulkinnan ja tietojen perusteella toteutettavat toimenpiteet. Siksi STEA edellyttää tämän asian tarkempaa sääntelyä jo lakitasolla. STEAn näkemyksen mukaan lakiehdotukseen tai vähintään sen pohjana toimivaan hallituksen esitykseen tulisi ottaa viranomaisten omaa harkintaa täsmentäviä ja rajavia määritelmiä siitä, missä tilanteissa velvoitteidenhoitoselvitys on perusteltua pyytää ja missä ei.

Vähimmäisvaatimuksena tulisi olla selvitysyksikön kanssa yhdessä toteutettavat koulutukset, joiden perusteella kyetään luomaan yhtenäisiä ja hyviä käytäntöjä kaikille toimijoille. Tämä johtaa kuitenkin taas resurssikysymykseen, jota edellä STEAn lausunnossa on jo käsitelty.

SOSIAALI- JA TERVEYSJÄRJESTÖJEN AVUSTUSKESKUS

Johtaja

Hanna Heinonen

Lakimies

Markus Latvala

VN/1193/2025-STM-26

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: