

## LAUSUNTO

Helsinki, 20.6.2022

### VALTIOVARAINMINISTERIÖ

**Viite:** HE luonnos 8.6.2022

**Asia:** SOSTEn lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi valtionavustuslain muuttamisesta

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveystieteellinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on yli 230 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäsenenä yli 70 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.*

Lisätietoja: lakimies Kirsi Väättäminen, [kirsi.vaatamoinen@soste.fi](mailto:kirsi.vaatamoinen@soste.fi), +358408397913

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Vertti Kiukas

pääsihteeri

# SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry  
SOSTE Finlands social och hälsa rf  
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

[www.soste.fi](http://www.soste.fi)

SOSTE kiittää valtiovarainministeriötä kutsusta kuulemistilaisuuteen ja siihen liittyvästä lausuntopyynnöstä.

Yleisenä havaintona SOSTE toteaa, että käsillä oleva 8.6.2022 päivätty lakiehdotus on pitkälti sama kuin vuosi sitten lausunnolla ollut luonnos. Kannaltamme merkittävin muutos on uuteen ehdotukseen kirjattu kynnsarvo, jonka mukaan 7 a §:n mukaisia valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen rajoituksia sovellettaisiin vain silloin, kun haettu/myönnetty avustus on määrältään vähintään 100 000 euroa. SOSTE arvostaa sitä, että ministeriö pyrki näin vastaamaan edellisellä lausuntokierroksella esitettyyn kritiikkiin poistamalla rajoitteita kaikkien pienimpien avustuksen saajien osalta, mutta pitää tätä vastausta riittämättömänä.

### **Taustaselvitykset ja vaikutusarviointi yleishyödyllisten yhdistysten ja säätiöiden osalta ovat edelleen puutteelliset**

Kuten lakiesitysluonnoksessa sanotaan, harmaalla taloudella on yleisesti tarkoitettu liike- tai yritystoimintaa, josta ei suoriteta lakisääteisiä maksuja tai veroja. Harmaa talous ja sen vastaiset toimet liittyvät siis normaalisti taloudelliseen toimintaan, käytännössä liike- tai yritystoimintaan. Lakiesitysluonnoksessa todetaan valtionavustuksen saajia edustavien lausunnonantajien katsoneen, että ehdotetut valtionavustuksen myöntämisen rajoitukset tulisi rajata taloudelliseen toimintaan, mutta tähän näkemukseen ei ole reagoitu.

Lakiesitysluonnoksessa ei edelleenkään käsitellä lainkaan sitä, miksi rajoitukset esitetään ulotettavaksi myös yleishyödylliseen yhdistystoimintaan, joka ei ole luonteeltaan taloudellista. Se, mikä merkitys muulla kuin taloudellisella toiminnalla on harmaan talouden torjunnassa, jää epäselväksi.

Lakiesitysluonnoksessa ei ole huomioitu sitä, että yleishyödyllisen yhdistyksen tarkoituksena ei yhdistyslain mukaan voi olla voiton tai muun välittömän taloudellisen edun hankkiminen siihen osalliselle eikä sen tarkoitus tai toiminnan laatu muutenkaan saa olla pääasiassa taloudellinen. Yhdistystoiminta rinnastetaan yksilotteisesti yritystoimintaan, jonka tarkoituksena lähtökohtaisesti on nimenomaan voiton tuottaminen omistajilleen. Ero yhdistys- ja yritystoiminnan välillä on merkityksellinen etenkin siltä osin, kun lakiehdotuksessa esitetään avustuksen myöntämistä ja maksamista koskevia avustuksen hakijan ja saajan johtohenkilöihin liittyviä rajoituksia. Tällaiset rajoitukset voivat olla perusteltavissa silloin, kun johtohenkilöillä on avustuksen hakijan/saajan toimintaan perustuva henkilökohtainen taloudellinen intressi. Yleishyödyllisten yhdistysten osalta tällaisia intressejä ei ole esitetty.

Kaikissa tapauksissa kaavaillun sääntelyn hyötyä tulisi punnita suhteessa siitä aiheutuviin kustannuksiin ja ihmisten yksityiselämän suojaan koskeviin vaikutuksiin. Nyt vaikutusarviontia on tehty vain avustuksia myöntävien ja muiden viranomaisten näkökulmasta. Avustuksen hakijoiden ja saajien osalta vaikutusarviointi on tiivistetty olettamukseen, että ”hakijan hallinnollisen työn määrä ja hakemuksen laatimiseen käytettävä aika lisääntyisi jonkin verran”. Tätä ei mitenkään voida pitää tyydyttävänä.

### **Yleishyödyllisten yhdistysten ja säätiöiden avustusten myöntämisen ja maksamisen rajoituksia ei pidä perustaa niiden johtohenkilöiden henkilökohtaiseen taloudelliseen asemaan ja toimintaan**

SOSTE pitää harmaan talouden vastaisia toimia erittäin tärkeinä ja kannattaa lakiesityksen taustana olevaa hallituksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaa ja toimenpideohjelmia.

SOSTE myös yhtyy siihen lakiesitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, että varsinaisen harmaan talouden torjunnan lisäksi voidaan muutoinkin pitää oikeasuhteisena, että valtionavustusta myönnetään pääsääntöisesti vain sellaisille tahoille, jotka eivät ole olennaisesti rikkoneet julkisoikeudellisia maksu-, ilmoitus- tai takaisinmaksuvelvollisuuksiaan.

SOSTE ei vastusta sitä, että lakiehdotuksessa esitettyjä avustusten myöntämisen ja maksamisen rajoituksia kohdistettaisiin yleishyödyllisiin yhdistyksiin ja säätiöihin niiden oman toiminnan perusteella, vaikka tällä ei suoranaista merkitystä harmaan talouden torjuntaan olisikaan. Yhdistykset ja säätiöt pystyvät toki ilmoittamaan lakiesitysluonnoksen mukaiset tiedot omalta osaltaan. Sen sijaan velvollisuus vaadittujen tietojen selvittämiseen ja ilmoittamiseen niiden luottamusjohdon ja muiden johtohenkilöiden osalta asettaisi yleishyödyllisille yhdistyksille kohtuuttoman taakan. Se ei olisi myöskään taloudellisesti perusteltavissa.

Lakiesitysluonnoksen 7 a §:n mukaan avustusta ei voitaisi myöntää eikä 12 a §:n mukaan jo myönnettyä avustusta (tai avustuseriä) maksaa, jos vähintään 100 000 euron määräistä avustusta hakeneen yhdistyksen johtohenkilöä koskevat pykälässä asetettavat rajoitukset. Avustusta haettaessa ja aina sen maksatuksen yhteydessä (varsin yleisesti siis useita kertoja vuodessa) hakija/saaja olisi velvollinen selvittämään toiminnanjohtajansa tai hänen sijaisensa, jokaisen hallituksensa jäsenen ja varajäsenen sekä mahdollisen muun ylimpään johtoon kuuluvan henkilön osalta:

1) onko kyseinen henkilö laiminlyönyt toistuvasti tai huomattavissa määrin veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröimis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksiensa hoitamisen;

2) onko hänellä maksukykyensä nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin;

3) onko hänet asetettu konkurssiin tai onko konkurssiin asettamista koskeva asia vireillä tuomioistuimessa;

4) onko hänet määrätty liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen liiketoimintakieltoon.

Jo tällä hetkellä valtionavustuslaissa on jo lakiesitysluonnoksen 7 b §:n mukainen kohta, jonka mukaan, sikäli kun avustusta voidaan käyttää palkkakustannuksiin, avustus voidaan myöntää vain erityisen painavasta syystä, jos joku avustuksen hakijan johtohenkilöistä:

1) on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rangaistukseen rikoslain 47 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua rikoksesta valtionavustuksen myöntövuonna tai sitä edeltäneiden kahden vuoden aikana;

2) on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rangaistukseen ulkomaalaislain (301/2004) 186 §:ssä tarkoitettua rikoksesta valtionavustuksen myöntövuonna tai sitä edeltäneiden kahden vuoden aikana.

Lakiesitysluonnoksessa on käsitelty laajasti viranomaisten mahdollisuuksia saada ja antaa toisilleen mainittuihin rajoituksiin liittyvää tietoa ja siinä esitetään periaatteessa kannatettavalla tavalla näiden mahdollisuuksien laajentamista. Samalla kuitenkin todetaan - hivenen ristiriitaisesti - että avustusviranomaisen voisi lähtökohtaisesti luottaa avustuksen hakijan/saajan sille toimittamiin tietoihin ja että avustuksen hakija/saaja on velvollinen toimittamaan avustusviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot päätöksentekoa varten. Sitä, onko avustuksen hakijalla/saajalla ylipäätään mahdollisuus saada ne tiedot, joista se olisi ilmoitusvelvollinen, ei ole käsitelty lainkaan, puhumattakaan siitä, että olisi arvioitu tästä muodostuvaa hallinnollista taakkaa.

Vastaavasti lakiesitysluonnoksessa on jossain määrin käsitelty henkilöiden yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa viranomaisten välisen tiedonvaihdon yhteydessä, mutta avustusten hakijoilta/saajilta vaadittavaan tiedonkeruuseen ei ole tältä kannalta kiinnitetty mitään huomiota. Näin siitä huolimatta, että viranomaisten valmiudet salassapidon ja henkilötietojen suojan suhteen ovat lähtökohtaisesti paremmat kuin yleishyödyllisten yhdistysten, joiden toimintaan osallistuminen on periaatteessa kaikille avointa ja joita yleisesti hallinnoivat ja johtavat joskus varsin tiheästikin vaihtuvat luottamushenkilöt.

Lakiesityksessä tulee kertoa, millä tavoin avustuksen hakija/saaja voi saada haltuunsa siltä vaadittavat johtohenkilöitä koskevat tiedot sekä arvioida tähän tarvittavan työn määrää, siihen kuluvia resursseja ja sillä saavutettavia hyötyjä. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös henkilötietojen käsittelyyn ja ihmisten yksityiselämän suojaan liittyvät näkökohdat.

Velvollisuudesta, jota on mahdotonta toteuttaa, ei tule säätää, ei myöskään velvollisuudesta, jonka kustannukset ja riskit ovat liialliset suhteessa tavoiteltuihin hyötyihin.

Nykytiedon valossa SOSTE katsoo, että esitysluonnoksen mukaisella yleishyödyllisten yhdistysten johtohenkilöihin kohdistuvalla sääntelyllä ei ole saavutettavissa mitään harmaan talouden kannalta merkittäviä hyötyjä. Sen sijaan selvitystyöhön kuluisi huomattavasti resursseja. Tietojen keräämiseen ja käsittelyyn liittyisi myös merkittäviä yhdistysten yhteisöllisyyteen vaikuttavia riskejä, kun yhdistyksen jäsenet, työntekijät ja luottamushenkilöt selvittelisivät toistensa taloudellista tilannetta ja suhtautumista julkisoikeudellisiin velvoitteisiin, mikä saattaa käsittää lakiesitysluonnoksessakin mainittuja yksityiselämään kuuluvia ja osaksi myös arkaluontoisia tietoja.

Käytännössä aktiivisen ja resursseja nielevän selvitystyön vaihtoehtona on, että yhdistys yksinkertaisesti pyytäisi johtohenkilöitään antamaan kyseiset itseään koskevat tiedot, mutta silloin yhdistystä ei voida asettaa vastuuseen niiden oikeellisuudesta.

SOSTE katsoo, että yhdistys voitaisiin velvoittaa ilmoittamaan avustusviranomaiselle ainoastaan tietoonsa tulleet johtohenkilöitä koskevat 7 a ja 7 b §:ssä mainitut seikat, mutta silloinkaan seurauksena ei saisi olla avustuksen epääminen tai maksatuksen lopettaminen, ellei avustusviranomaisen katsoisi asialla olevan vaikutusta yhdistyksen toimintaan. SOSTE pitää lakiesitysluonnoksen toteamusta (s. 43), jonka mukaan johtohenkilöiden toiminta kuvastaa koko avustuksen hakijan toimintaa, karkeana yleistyksenä. Kyse saattaa hyvin olla yksittäisen hallituksen jäsenen yksityisasiasta, jolla ei ole mitään vaikutusta yhdistyksen toimintaan.

SOSTE pitäisi hyväksyttävänä myös sitä, että avustusviranomaisen selvittäisi itse käyttäen omia kanaviaan, mukaan lukien velvoitteidenhoitoselvitys (VHS) ja ehdotettu valtionavustustoiminnan tietovaranto, avustuksen myöntämisen ja maksamisen kannalta välttämättömät tiedot. Tällöinkään yksittäistä hallituksen jäsentä tai muuta johtohenkilöä koskevat tiedot eivät saisi automaattisesti johtaa yhdistyksen avustuksen epäämiseen tai maksatuksen lopettamiseen, ellei avustusviranomaisen katsoisi asialla olevan yhteyttä yhdistyksen toimintaan.

Jos siis yhdistyksen yksittäiseen johtohenkilöön soveltuisi jokin 7 a tai 7 b §:n mukainen avustuksen myöntämisen tai 12 §:n mukainen avustuksen maksamisen rajoitus, sitä, että asialla ei ole yhteyttä järjestön toimintaan, tulee voida pitää mainittujen pykälien soveltamisen poikkeamisperusteena ja tästä tulee tehdä selkeä kirjaus ainakin lakiesityksen perusteluihin, ellei siitä tehdä erillistä kirjausta suoraan pykäliin.

#### **Muita huomioita**

SOSTE on aiemmassa 24.6.2021 päivätyssä lausunnossaan tuonut esiin myös niitä yhteiskunnallisia vaikutuksia, joita voi seurata avustusten epäämisestä ja/tai niiden maksamisen lopettamisesta sillä perusteella, että järjestön hallinnossa vaikuttaa joku henkilö, jonka taustalta löytyy lakiesitysluonnoksen 7 a §:n tai 7 b §:n tarkoittamia rajoitteita. Tältä osin SOSTE viittaa aiempaan lausuntoonsa ja uudistaa siinä esitetyn.

SOSTE viittaa aiempaan lausuntoonsa myös koskien avustusten delegointiin liittyviä pulmia eli sitä, mitä seurauksia lakiehdotuksesta aiheutuisi niille yleishyödyllisille yhdistyksille, jotka saavat avustuksia jakeakseen niitä eteenpäin jäsenyhdistyksilleen. Nyt ehdotettu 100 000 euron raja poistaisi pulman pienien delegeoitavien avustusten osalta. Muilta osin avustuksen saaja vastaisi edelleen valtionapuviranomaiselle siitä, että valtionavustuspäätökseen sisältyviä ehtoja noudatetaan eli myös siitä, etteivät yhteenkään delegeoitavan avustuksen saajaan tai sen johtohenkilöön soveltu ehdotetun 7 a §:n 1 momentin rajoitukset.

Keskusjärjestöltä voitaisiin siis periä takaisin avustuksia siksi, että jonkin siltä avustusta saaneen jäsenjärjestön yksittäiseen johtohenkilöön soveltuisi jokin 7 a §:n 1 momentin mukainen rajoitus. Tämä olisi kohtuutonta, jos asialla ei olisi vaikutusta kyseisen jäsenjärjestön toimintaan. Tällöin tulee voida soveltaa poikkeamisperustetta, kuten edellä on esitetty.

SOSTE kiinnittää ministeriön huomiota myös siihen tekniseen seikkaan, että luonnoksen 7 a §:n 1 momentin 6 a) kohdan muotoilu ei sisällä hakemuksen vireilletulovuoden tai sitä edeltävän kolmen kalenterivuoden aikarajaa huomioitaville laiminlyönneille. Näin ollen avustuksen hakijan/saajan johtohenkilön laiminlyönti ei vanhenisi koskaan, vaan se olisi avustuksen myöntämisen/maksamisen rajoitteena voimassa määrättömän ajan, mikä ei tietenkään voi olla säännöksen tarkoitus.

Lakiesitysluonnoksen 12 a §:ssä säädetään, että jos vähintään 100 000 euroa ja avustusta ei makseta kokonaan tai osittain valtionavustuspäätöksen yhteydessä, myöhemmin maksettavaksi tarkoitettua valtionavustusta tai sen osaa ei ilman uutta asiassa avustuksen myöntämistä koskevan päätöksen jälkeen saatua selvitystä voida maksaa ilman erityisen painavaa syytä, jos 7 a §:n 1 momentissa tarkoitettua valtionavustuksen saajaa koskee avustuksen maksamista koskevaa päätöstä tehtäessä jokin mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitettu valtionavustuksen myöntämisen rajoitus.

12 a §:n perustelujen mukaan valtionapuviranomaisen tulisi tarkistaa maksamisen rajoitusten olemassaolo valtionavustuksen saajan osalta silloin, kun valtionavustuspäätöksen tekemisen ja avustuksen maksamisen välillä on pitkä ajallinen väli, kuten 4 – 6 kuukautta. Tapauksissa, joissa valtionavustus on tarkoitus maksaa useammassa, esimerkiksi kuukausittain niin sanottuina automaattisuorituksina maksettavassa erässä, ei ole tarkoituksenmukaista, että valtionapuviranomainen tarkistaisi rajoitusten olemassaolon saajan osalta joka kuukausi. Tätä ei ole kuitenkaan kirjoitettu pykälätekstiin. SOSTE huomauttaa, että selkeiden, yksiselitteisten lakipykäliden soveltamista ei voida rajoittaa lakiesitysten perusteluihin tehdyillä kirjauksilla.