

LAUSUNTO

Kriminaalipoliittinen osasto

Erityisasiantuntija Juuso Oilinki

24.5.2017

2/69/2017

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Viite: HE47/2017vp

ASiantuntijalausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtionatalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan tarkastusvaliokunta pyytää oikeusministeriön asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö on perehtynyt luonnokseen ja siinä tehtyihin ehdotuksiin ja lausuu korruption torjunnan, harmaan talouden ja veronkierron näkökulmasta seuraavaa:

1. Valinnanvapauslaki ja korruption torjunta

Yleistä korruptiosta

Tutkimukset osoittavat, että korruptio on Suomessakin esiintyvä ongelma. Keskeisiä riskialueita ovat rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelu, poliittinen päätöksenteko ja rahoitus. Tutkimusten mukaan korruptiota esiintyy erityisesti liike-elämän ja viranomaistoiminnan rajapinnassa. Oikeusministeriö katsoo, että julkisen toiminnan yhtiöittäminen liittyy korruption torjunnan näkökulmasta riskitekijöitä. Kyseisessä hallituksen esityksessä käsiteltävät asiat liittyvät monilta osin juuri edellä kuvattuun toimintaympäristöön, jossa on kohonnut korruption riski. Erityisesti paikallisella tasolla tapahtuvaan päätöksentekoon liittyy tutkimusten mukaan riskitekijöitä, jotka altistavat korruptiolle. Sote- ja maakuntauudistus tuo huomattavia rakenteellisia muutoksia koko yhteiskunnalle ja synnyttää uusia rajapintoja julkisen vallan käytön ja yksityisten toimijoiden välille. Muutokset saattavat väärin toteutuneena luoda olosuhteet korruptiolle, minkä vuoksi huomiota tulee

kiinnittää lainsäädännön täsmällisyyteen, valvonnan tehokkuuteen ja päätöksenteon avoimuuteen.

Laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että valinnanvapauslain osalta pohditaan lainsäädännön tilaa ja pyritään varmistamaan riittävä avoimuus julkisten varojen käytössä ja päätöksenteossa läpi koko tuotantoketjun. Oikeusministeriö edelleen toteaa, että myös EU:n korruption torjuntaraportissa 2014 on kiinnitetty huomioita avoimuuden tärkeyteen. Raportissa pyydetään muun muassa Suomea varmistamaan, että ulkopuoliset tahot saisivat enemmän tietoa kuntien yhtiöiden tekemistä hankintasopimuksia.

Oikeusministeriö toteaa, että korruption torjunnan näkökulmasta olisi tärkeää kiinnittää huomiota myös palveluntuottajien toimiin tulevilla markkinoilla jo ennen vallinnanvapauslain voimaantuloa, jotta kilpailuneutraaliteettihaasteita ja epäasiallista vaikuttamisesta voitaisiin torjua tehokkaasti.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, valinnanvapauslakiehdotuksen vaikutusten arviointi on vaikeaa koska päätelmät perustuvat oletuksiin siitä, miten maakunnat päättävät sote-palvelunsa järjestää. Uudistuksen vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten itsehallinnolliset maakunnat omassa päätöksenteossa ja toiminnassaan toteuttavat valinnanvapauslainsäädäntöä sekä maakuntien erilaisista mahdollisuuksista toteuttaa sitä. Maakunnilla on siis merkittävä rooli päättäessään palvelujen tasosta ja saatavuudesta. Korruption torjunnan näkökulmasta eteen saattaa tulla tilanteita, joissa palveluntuottajat pyrkivät vaikuttamaan maakuntien päätöksentekokeelmiin, tarkoituksenaan palveluntuottajien kannattavuuden parantaminen. Näihin tilanteisiin liittyy valitettavasti myös epäasiallisen vaikuttamisen mahdollisuus.

Edellä esitettyyn viitaten oikeusministeriö painottaa julkisten varojen käyttöön liittyvän avoimuuden tärkeyttä suunnitellun valinnanvapausmallin osalta. Korruption torjunnan näkökulmasta on olennaista, että esitetyistä merkittävistä rakenteellisista muutoksista huolimatta, julkisten varojen käyttöön liittyvä läpinäkyvyys ja päätöksenteon avoimuus pyrittäisiin turvaamaan läpi koko tilaaja-tuottajaketjun. Mahdollisimman laaja asiakirja-avoimuus ja päätöksenteon julkisuus lisäävät kansalaisten luottamusta ja samalla ennaltaehkäistään tehokkaasti julkisten varojen käyttöön liittyviä väärinkäytöksiä.

Korruption torjunnalta kannalta sidonnaisuuksien mahdollisimman laajaa ilmoittamista ja sekä mahdollisten esteellisyytilanteiden valvontaa on pidettävä yhtenä tärkeimpänä korruptiota ennalta ehkäisevänä keinona. Oikeusministeriö pitää esitystä palvelun tuottajan velvollisuudesta ilmoittaa tiedot sidonnaisuuksista ja liiketoimista palvelun tuottajan lähipiiriin kanssa hyvänä aloitteena. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus olisi syytä kattaa kaikki palvelun tuottajat

riippumatta tuottajan koosta. Oikeusministeriön käsitykseen mukaan palveluntuottajista merkittävä osa tulee olemaan ns. pienyrityksiä, jotta ovat hallituksen esityksessä vapautettu ilmoittamisvelvollisuudesta. Oikeusministeriön näkökulmasta sidonnaisuuksien ilmoittamista ei voida pitää yksinään pitää liian suurena hallinnollisena taakkana, ottaen huomioon saavutettavat hyödyt korruption torjunnassa.

2. Hallituksen esitys Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan lain muuttamista

A. Valtiontalouden tarkastusviraston valvontaoikeus

Ehdotus Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentamisesta on oikeusministeriön mielestä perusteltu. Oikeusministeriö kannattaa erityisesti tarkastusoikeuden laajentamista maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettuihin yhteisöihin, säätiöihin ja laitoksiin. Ministeriö painottaa, että sote- ja maakuntauudistuksen myötä sosiaali- ja terveystalouden tuottaminen siirtyy yhä enemmän kunnilta julkisessa omistuksessa oleville osakeyhtiöille, jotka eivät kuulu julkisuuslain piiriin, mikä vaikeuttaa esim. tavallisten kansalaisten ja median tiedonsaantia ja valvontaa. On varmistettava, että Valtiontalouden tarkastusvirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus pyytää ja saada kaikki valvonnan kannalta välttämätön tieto sekä suoraan valvottavilta tahoilta että tarvittaessa kolmansilta osapuolilta.

Ottaen huomioon tarkastusviraston tärkeä tuleva rooli em. toimijoiden valvonnassa on varmistettava, että valvonta kohdistuu korruption torjunnan näkökulmasta olennaisiin asioihin ja prosesseihin. Hallituksen esityksessä puhutaan toiminnan laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. Oikeusministeriön mukaan olisi tärkeää, että valvonta keskittyisi sekä toiminnan laillisuuden että eettisyyden toteutumiseen ja että valvontaa harjoittaessa taloudenhoidon lisäksi kiinnitettäisiin huomiota mm. päätöksentekoprosessien toimivuuteen sekä läpinäkyvyyden ja puolueettomuuden toteutumiseen. Tarkastusviraston tulisi pystyä kiinnittämään huomiota esim. eturistiriitatilanteisiin ja päätöksentekijöiden päätöksenteon näkökulmasta ongelmallisiin sidonnaisuuksiin ja muodollisten prosessien ulkopuolella tapahtuvaan päätöksentekoon.

B. Valvontaan tarvittavat resurssit ja osaaminen

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota valvontaan liittyviin lisäresurssitarpeisiin. On tiedostettava, että em. toiminnan laillisuuden ja eettisyyden säännöllinen ja tehokas valvonta ja korruptiivisen toiminnan paljastumisen edellyttävät riittäviä taloudellisia ja henkilöresursseja, säännöllistä läsnäoloa maakunnissa ja pitkäjänteistä työtä ja sitoutumista.

Oikeusministeriö korostaa lisäksi painokkaasti, että korruptiivisen toiminnan paljastamiseksi tarvitaan asianmukaista asiantuntemusta ja riittävästi aikaa syventyä tilanteisiin ja prosesseihin, jotka pintapuolisesti näyttävät hyväksyttäviltä, mutta jotka syvällisemmin tarkasteltuina saattavat paljastaa laitonta tai epäeettistä toimintaa.

C. Ilmoitusoikeudet ja raportointi

Jotta korruptiivisesti toimineita henkilöitä ja tahoja voidaan saattaa vastuuseen, on varmistettava, että Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus ilmoittaa korruptioepäilyistä tai havainnoista suoraan poliisille. Korruptiivisen toiminnan paljastumiseksi olisi myös huolehdittava siitä, että maakunnan asukas, joka havaitsee tai epäilee korruptiivista toimintaa, pystyy raportoimaan tällaisesta toiminnasta ainakin luottamuksellisesti esimerkiksi erillisen ilmoituskanavan kautta.

Mahdollisten ongelmien korjaamiseksi on myös oikeusministeriön mukaan tärkeää, että maakuntatasolla tapahtuvasta epäeettisestä / korruptiivisesta toiminnasta raportoidaan säännöllisesti eduskunnalle.

3. Harmaa talous ja veronkierto

Hallituksen esityksessä todetaan, että suoran valinnan palveluja tuottavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suun hoidon yksikön toimintaan sovellettaisiin hallintolakia, julkisuuslakia ja kielilakia. Lisäksi esityksessä mainitaan, että verotustietojen julkisuutta koskevalla säännöksellä on tarkoitus myös ennaltaehkäistä veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua sekä edistää tälläkin tavoin yhteiskuntavastuuta. Oikeusministeriö pitää kuitenkin 57 §:n 2 momentissa säädettävää pienyrityksiä ja mikroyrityksiä koskevaa poikkeussäännöstä 1 momentin velvoitteesta harmaan talouden torjunnan kannalta ongelmallisena.

Mahdollista ongelmaa voidaan torjua eri tavoin. Yksi keino torjua ongelmaa olisi poistaa pykälän 2 momentissa esitetty pienyrityksiä ja mikroyrityksiä koskeva poikkeussäännös 1 momentin velvoitteesta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitetty velvoite ei ole liian raskas pienille tai mikroyrityksille, koska kyseisten yritysten tulee kuitenkin myös tuottaa tilinpäätös- ja verotustiedot. Niiden julkaiseminen voitaisiin säätää maakunnan tehtäväksi. Näin ollen kyseisille yrityksille itselleen ei tulisi hallinnollista taakkaa lainkaan. Tämä olisi erittäin hyvä keino ennaltaehkäistä veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua, kuten esityksessä todetaan.

Terveyspalvelujen tuottajien konsernirakenne on joissakin tapauksissa sellainen jo nykyisin, että palveluntarjoajayritys ei itse tuota palveluita. Lääkäreillä saattaa olla oma osakeyhtiömuotoinen yritys, joka tuottaa todelliset palvelut ja terveyspalvelut tarjoava yhtiö on lähinnä ns. kuoriyhtiö. Tällaisen rakenteen vuoksi julkisuuslainsäädäntö ei näyttäisi ulottuvan lainkaan todellisiin palveluntarjoajiin. Tämä aiheuttaa sen, että

todelliset edunsaajat eivät ole tiedossa. Harmaan talouden torjunnan kannalta tietojen saaminen tarkastustoimin on kuitenkin mahdollista. Ongelmalliseksi tilanne muodostuu silloin, kun jotkut konsernirakenteen osat ovat ulkomaalaisia. Tämä saattaa huomattavasti hidastaa tai estää tietojen saamista jopa valvontaviranomaisten toimesta.

Muilta osin oikeusministeriöllä ei ole asiassa lausuttavaa. Lisätietoja asiassa antaa erityisasiantuntija Juuso Oilinki, puh. 02951 50323.