

LAUSUNTO

Kriminaalipoliittinen osasto

Erityisasiantuntija Juuso Oilinki

20.4.2018

2/69/2018

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Viite: HE16/2018vp

ASiantuntijalausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan tarkastusvaliokunta pyytää oikeusministeriön asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö on tässä lausunnossaan arvioinut lakiehdotusta lähinnä tarkastusvaliokunnan lausunnon (TrVL 2/2017 vp) pohjalta keskittyen korruptiontorjunnan, harmaan talouden ja veronkierron näkökulmiin.

Oikeusministeriö ei ota lausunnossaan kantaa uudistuksen toimeenpanokustannusten suuruuteen eikä yritysten investointisuoja koskeviin riskeihin.

Yleistä

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, veronkierrolle ja muille taloudellisille väärinkäytöksille, minkä vuoksi huomiota tulee kiinnittää lainsäädännön täsmällisyyteen, valvonnan tehokkuuteen sekä riittäviin tiedonsaantioikeuksiin sekä päätöksenteon avoimuuteen.

Hallinnon yleislakien ja virkavastuun soveltaminen

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

Hallituksen esityksessä omaksuttu ratkaisu siitä, että kaikki lakiehdotuksessa tarkoitetut yksityiset palveluntuottajat kuuluvat hallinnon yleislakien soveltamisen piiriin (3 §) on oikeusministeriön näkemyksen mukaan oikean suuntainen. Julkisuuslain soveltamista yksityisiin palveluntuottajiin on pidettävä kannatettavana ratkaisuna muun muassa korruption ehkäisyn kannalta.

Oikeusministeriö pitää edellisestä valinnanvapauslakiehdotuksesta poikkeavaa esitystä, jossa rikosoikeudellinen virkavastuu on laajennettu koskemaan suoran valinnan palveluntuottajan palveluksessa olevien henkilöiden ja sen alihankkijan palveluksessa olevia henkilöiden lisäksi myös muita valinnanvapaudenlain mukaisia palveluita tuottavia toimijoita (75 §), taloudellisten väärinkäytösten ehkäisyn näkökulmasta perusteltuna.

Palveluntuottajien valvonta

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että alihankkijoihin kohdistuva valvonta näyttäisi jäävän ehdotetussa sosiaali- ja terveystalouden palveluiden saatavuuteen kytkeytyvässä yhteydessä väljäksi ja suoran valinnan palveluntuotannossa lähinnä välilliseksi valvontakeinoksi. Epäselväksi jää sekin, miten alihankkijoiden toimintaan kohdistuvan valvonnan on lakiehdotuksen 80 §:n perusteella tarkoitettu toteutuvan ottaen huomioon, ettei palveluntuottajan tarvitsisi ehdotetun 45 §:n nojalla ilmoittaa käyttämiään alihankkijoita vaan pelkästään arvio alihankintana tuotettavien palveluiden määrällisestä osuudesta. Edellä kuvattu valvonnan puutteellisuus saattaa omalta osaltaan lisätä korruption ja muiden taloudellisten väärinkäytösten riskiä.

Oikeusministeriö pitää esitystä palvelun tuottajan velvollisuudesta ilmoittaa tiedot sidonnaisuuksista ja liiketoimista palvelun tuottajan lähipiirin kanssa hyvänä. Korruption torjunnalta kannalta sidonnaisuuksien mahdollisimman laajaa ilmoittamista ja sekä mahdollisten esteellisyytilanteiden valvontaa on pidettävä yhtenä tärkeimpänä korruptiota ennaltaehkäisevänä keinona. Oikeusministeriö toteaa aikaisemmasta

valinnanvapauslakiehdotuksesta antamaansa lausuntoon (2/69/2017) viitaten, että sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus olisi kuitenkin syytä kattaa kaikki palvelun tuottajat riippumatta tuottajan koosta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan palveluntuottajista merkittävä osa tulee olemaan ns. pien- tai mikroyrityksiä, jotka ovat hallituksen esityksessä vapautettu ilmoittamisvelvollisuudesta. Sidonnaisuuksien ilmoittamista on vaikea nähdä liian suurena hallinnollisena taakkana, ottaen huomioon saavutettavat hyödyt korruption ja muiden taloudellisten väärinkäytösten torjunnassa.

Ehdotus Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentamisesta on oikeusministeriön mielestä perusteltu sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisen siirtyessä yhä enemmän kunnilta julkisessa tai yksityisessä omistuksessa oleville osakeyhtiöille. Oikeusministeriö kannattaa myös tarkastusoikeuden laajentamista pääosin tai kokonaan yksityisesti omistetuissa yhtiöissä esityksen mukaisesti. Näin myös erilaisia julkista tehtävää toteuttavia palvelun tuottajia koskevat yhdenvertaiset periaatteet myös valvonnan osalta. Oikeusministeriö kannattaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle hallituksen esityksessä ehdotettua oikeutta salassapitosäännösten estämättä 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 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.

Oikeusministeriö kuitenkin samalla toteaa, että maakuntien tilintarkastuksen, tarkastuslautakunnan sekä sisäisen tarkastuksen rooli tulee olemaan keskeisessä asemassa valvonnan ja tarkastuksen osalta. Valvonnan jakautuessa eri toimijoiden vastuulle on todennäköistä, että toimijoille muodostuu päällekkäisiä valvontatehtäviä. Tältä osin saattaa olla tarpeen selkeyttää jatkossa toimijoiden suhdetta toisiinsa sekä sopia tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä säädöksin tai muin keinoin.

Verotustietojen julkisuutta koskevalla säännöksellä on hallituksen esityksessä esitettyjen 59 § koskevien perustelujen mukaan tarkoitus ennaltaehkäistä veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua sekä edistää tälläkin tavoin yhteiskuntavastuuta. Oikeusministeriö toteaa edelleen aikaisemmasta valinnanvapauslakiehdotuksesta antamaansa lausuntoon (2/69/2017) viitaten, että 59 §:n 2 momentissa säädettävää pienyrityksiä ja mikroyrityksiä koskevaa poikkeussäännöstä 1 momentin velvoitteesta on

pidettävä harmaan talouden ja veronkierron torjunnan kannalta ongelmallisena, sillä on mahdollista, että merkittävä osa valinnanvapauslain mukaisten palveluiden tuottajista on pienyrityksiä.

Oikeusministeriö toteaa aikaisemmasta valinnanvapauslakiehdotuksesta tarkastusvaliokunnalle antamaansa asiantuntijalausuntoon (2/69/2017) viitaten, että esitetty velvoite ei ole liian raskas pienille tai mikroyrityksille, koska kyseisten yritysten tulee kuitenkin tuottaa tilinpäätös- ja verotustiedot. Hallinnollista taakan minimoimiseksi, tietojen julkaiseminen voitaisiin säätää maakunnan tehtäväksi. Näin myös varmistettaisiin, että 59 § koskevan esityksen perusteluissa todettu tavoite ennaltaehkäistä veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua, toteutuisi myös käytännössä.

Lisätietoja asiassa antaa erityisasiantuntija Juuso Oilinki, puh. 02951 50323.