

25.3.2022

VN/11423/2021
STM057:00/2021
Dnro 2022_014
VH/1097/02.98.00.01/2022

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Asia

Harmaan talouden selvitysyksikön lausuma luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi

Lausuma

Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöh. selvitysyksikkö) lausuu harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ja kannattaa esityksessä ehdotettua terveystalouden tuottajan taloudellisten edellytysten valvontaa ja siihen liittyvää tiedonsaantioikeutta sekä valvontaviranomaisen mahdollisuutta käyttää tiedonhankinnassaan selvitysyksikön tarjoamaa velvoitteidenhoitoselvityspalvelua.

Selvitysyksikkö ehdottaa lisäksi ministeriön harkittavaksi esityksen kehittämistä siten, että

- ehdotuksen 7 § 1 momentin 2-kohdassa kuvattuja edellytyksiä sekä niiden perusteluja selkeytettäisiin vastaamaan viimeaikaista säätelyä muualla lainsäädännössä,
- ehdotuksen 7 §:ssä tarkoitettuihin palveluntuottajan sopimattomuuden toteamisen edellytyksiin lisättäisiin myös 3 momentissa tarkoitettujen omistajien ja vastuuhenkilöiden muussa yritystoiminnassa tapahtuneet julkisten velvoitteiden laiminlyönnit,
- Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) (HTSY-laki) 6 §:ään lisättäisiin mahdollisuus laatia velvoitteidenhoitoselvitys tässä esityksessä ehdotetun palveluntuottajan sopimattomuuden toteamiseksi sekä poistettaisiin ehdotuksen 18 §:n 2 momenttiin esitetty säätely velvoitteidenhoitoselvityksestä,
- tiedonsaantisäännöstä 45 §:ssä selkeytettäisiin ja sen perusteluissa kuvattaisiin myös niitä taloudellisia tietoja, joita viranomaiset tarvitsisivat lain mukaisen tehtäviensä hoitamiseksi ja
- tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevaan 47 §:ään lisättäisiin keskeisiä harmaata taloutta valvovia viranomaisia.

Perustelut

Julkisten velvoitteiden laiminlyöntien vaikutus palveluntuottajan sopimattomuuteen

Esityksen 6 §:n 1 momentissa todetaan, että palveluntuottajan on oltava toiminnan sisältöön ja laajuuteen nähden luotettava ja riittävän vakavarainen, jotta se pystyy huolehtimaan toiminnasta, sen jatkuvuudesta ja lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämistä. Esityksen 7 §:n 1 momentin mukaan palveluntuottaja ei täytä edellytyksiä tässä laissa tarkoitettujen palvelujen tuottamiselle, jos palveluntuottajan tai 6 §:n 4 kohdassa mainittujen henkilöiden aikaisempi toiminta osoittaa kokonaisuutena arvioiden palveluntuottajan tai henkilön ilmeisen sopimattomaksi harjoittamaan tämän lain mukaista elinkeinotoimintaa. Momentin 2 -kohdan mukaan palveluntuottajan aikaisemman toiminnan arvioinnissa otetaan huomioon, jos palveluntuottajalla on ulosotossa verovelkoja tai muita julkisia velkoja, velkoja jotka on palautettu ulosotosta varattomuustodistuksin tai muita sellaisia veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyöntejä taikka ulosotossa muita tämän maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja, jotka vaarantavat palveluntuottajan luotettavuuden ja kyvyn tuottaa palveluja.

7 §:n perusteluissa todetaan, että taloudellisten edellytysten täyttymisellä edellytettäisiin pitkäjänteistä ja asianmukaista velvoitteiden hoitamista. Säännönmukainen velvoitteiden laiminlyöminen, viivästynyt hoitaminen, verovelan kertyminen ja hidas suorittaminen tai verotarkastuksessa havaitut epäkohdat ja niiden nojalla maksuunpannut verot sekä veroseuraamukset voivat osoittaa palveluntuottajan toimivan tavalla, joka voi vaikuttaa myös potilas- ja asiakasturvallisuuteen sekä palvelujen laatuun ja joka ei ole palvelujen ja sääntelyn tarkoitukseen nähden hyväksyttävää.

Selvitysyksikkö toteaa, että viimeaikaisessa lainsäädännössä on säädetty useita vastaavia elinkeinotoiminnan harjoittajan luotettavuuteen liittyviä säännöksiä. Tällaisia ovat mm. elintarvikelain (23/2006) 16 a §, rehulain (1263/2020) 18 § sekä luonnon tuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain (487/2021) 5 §. Näissä veroihin ja muihin julkisiin velvoitteisiin liittyvien velvollisuuksien laiminlyönteistä on säädetty tyypillisesti seuraavasti:

Hakijaa ei voida pitää luotettavana, jos hakijalla on kuluvana vuonna tai sitä edeltävinä kolmena kalenterivuonna toistuvia tai huomattavia veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröimis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksien hoitamisen laiminlyöntejä.

Selvitysyksikkö ehdottaa harkittavaksi, että nyt ehdotettua säännöstä muutettaisiin siten, että se vastaisi tätä muualla laissa omaksuttua säätelymallia. Ehdotetusta säännöksestä puuttuu maininta Tullin perimistä maksuista. Ehdotetun pykälän muotoilusta taikka sen perusteluista ei myöskään käy selkeästi ilmi se, että harkittaessa palveluntuottajan sopimattomuutta, voidaan ulosotossa olevien maksujen lisäksi ottaa huomioon myös puutteet rekisteröitymisessä, vakuutusten ottamisessa, ilmoitusten antamisessa sekä suoritteiden maksamisessa muutoinkin, kuin ulosottomenettelyssä. Säännökseen saattaisi lisäksi olla tarpeen lisätä määräys siitä, kuinka pitkältä ajalta laiminlyöntejä koskevia tietoja voidaan ottaa arvioinnissa huomioon.

Julkisten velvoitteiden laiminlyönnin tarkastelun ulottaminen palveluntuottajan omistajien ja vastuuhenkilöiden muuhun liiketoimintaan

Ehdotuksen 7 §:n 1 momentin 1-kohdan mukaan palveluntuottajan aikaisemman toiminnan arvioinnissa otetaan huomioon, jos palveluntuottaja tai 6 §:n 4 kohdassa mainitut henkilöt ovat käyttäneet määräämisvaltaa yhteisössä, joka on viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikana asetettu konkurssiin tai jonka konkurssi mainittuna aikana on rauennut varojen puutteessa. Pykälän 2 momentin mukaan mitä 6 §:ssä ja edellä 1 momentissa säädetään palveluntuottajasta, koskee myös sitä, joka omistuksen, sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella käyttää määräämisvaltaa palveluntuottajan puolesta. Edellytykset arvioidaan tosiasiallisten olosuhteiden mukaisesti, jos olosuhteista muutoin käy selvästi ilmi, että palveluntuottajan toimintaa johtaa tai sen hallintoa hoitaa muu henkilö tai yhteisö kuin hakemuksessa palveluntuottajaksi merkitty ja menettelyyn liittyvät järjestelyt on esitetty tosiasiallisten olosuhteiden vastaisesti toiminnan edellytyksistä annettujen säännösten kiertämiseksi.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan perusteluissa todetaan, että vastaavaa sääntelyä käytetään myös muussa elinkeino-oikeudellisessa lainsäädännössä ja sen tarkoitus on estää taloudellista luotettavuutta koskevan sääntelyn kiertäminen esimerkiksi perustamalla jatkuvasti uusia osakeyhtiöitä saman toiminnan jatkamiselle. Säännös koskee palveluntuottajan lisäksi palveluntuottajan hallintoelimiin kuuluvia henkilöitä ja toimitusjohtajaa sekä avoimessa yhtiössä yhtiömiehiä ja kommandiittiyhtiössä vastuunalaisia yhtiömiehiä.

Selvitysyksikkö toteaa, että viimeaikaisessa elinkeinolupia ja rekisteröintejä koskevassa lainsäädännössä (mm. elintarvikelaki, reholaki ja luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annettu laki) on vastuuhenkilöiden ja omistajien sekä näiden muun yritystoiminnan vaikutuksesta hakijan luotettavuuteen säädetty tyypillisesti seuraavasti

Jos hakija on oikeushenkilö, vaatimus luotettavuudesta koskee toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallinto-neuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muuta ylimpään johtoon kuuluvaa. Vaatimus luotettavuudesta koskee myös henkilöä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosenttia osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö, vastaava omistus- tai määräämisvalta.

Hakijan luotettavuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon X momentissa tarkoitetut seikat sellaisista yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 3 §:ssä tarkoitetuista rekisteröidyistä yrityksistä ja yhteisöistä, jotka välittömästi tai välillisesti kytkeytyvät hakijaan tai 2 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että nyt lausuttavana olevaa ehdotusta täydennettäisiin niin, että se mahdollistaisi 7 §:n perusteluissa tarkoitetun vastuuhenkilöiden ja omistajien muun liiketoiminnan taloudellisen luotettavuuden arvioinnin. Ehdotettu säännös kattaa tällä hetkellä pelkästään muun yritystoiminnan konkurssien tutkimisen. Mikäli säännöksen tavoitteena on laajemmin estää perusteluissa kuvattu taloudellista luotettavuutta koskevan sääntelyn kiertäminen, olisi nyt ehdotetun lisäksi tarpeen mahdollistaa viranomaiselle myös vastuuhenkilöiden ja omistajien muun yritystoiminnan velvoitteiden hoidon tutkiminen.

Mahdollisuus käyttää velvoitteidenhoitoseelvitystä tietojensaannissa

Ehdotuksen 18 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valvontaviranomainen voi palveluntuottajan luotettavuuden selvittämiseksi pyytää Harmaan talouden selvitysyksiköltä palveluntuottajasta ja tämän lain 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetuista henkilöistä harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 5 §:ssä tarkoitetun velvoitteidenhoitoselvityksen.

Selvitysyksikkö toteaa, että HTSY-lain 6 §:n 1 momentissa on tyhjentävä luettelo niistä käyttötarkoituksista, joita tukemaan velvoitteidenhoitoselvitys voidaan laatia. Selvitysyksikkö ehdottaa, että esityksen 18 §:n 2 momentissa ehdotetun sijaan esityksessä ehdotettaisiin lisättäväksi HTSY-lain 6 §:n 1 momenttiin uusi kohta, jolla mahdollistettaisiin velvoitteidenhoitoselvityksen laatiminen tukemaan myös palveluntuottajan luotettavuuden selvittämistä.

Tietojen saantia koskeva säännös

Ehdotuksen 45 §:ssä säädettäisiin viranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Sen 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä, Valviralla ja aluehallintovirastolla on oikeus maksutta ja salassapitosäännösten estämättä saada palvelunjärjestäjältä, sosiaali- ja terveyspalveluntuottajalta, terveydenhuollon ammattihenkilöltä, sosiaalihuollon ammattihenkilöltä, veroviranomaiselta ja ulosottoviranomaiselta sekä muilta viranomaisilta ja muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä, Oikeusrekisterikeskukselta, Kansaneläkelaitokselta, Eläketurvakeskukselta, eläkesäätiöltä ja muulta eläkelaitokselta, vakuutuslaitokselta sekä apteekilta tämän lain mukaisten tehtäviensä suorittamista varten välttämättömät tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan valvontaviranomaisilla on oikeus maksutta ja salassapitosäännösten estämättä saada välttämättömät tiedot ulosottorekisteristä ja liiketoimintakieltorekisteristä. Pykälän 3 momentissa todetaan, että tiedot voidaan luovuttaa myös teknisen rajapinnan avulla. Ennen teknisen rajapinnan avaamista on varmistuttava tietojen asianmukaisesta suojaamisesta.

Selvitysyksikkö toteaa, että elinkeinolupia tai -rekisteröintejä valvovien viranomaisten oikeudesta saada luotettavuuden arvioimiseksi tarvittavia tietoja veroihin ja muihin julkisoikeudellisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitamisesta on viimeaikaisessa lainsäädännössä säädetty yleensä seuraavasti:

Valvontaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta tietoja toimijan veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksuihin sekä Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisesta ja toiminnasta, taloudesta ja kytkenöistä, jotka ovat välttämättömiä x §:ssä tarkoitetun luotettavuuden selvittämiseksi.

Esimerkkejä tällaisista säännöksistä ovat mm. elintarvikelain 43 §:n 2 momentti, rehulain 42 §:n 2 momentti sekä luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain 11 §:n 2 momentti.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että ministeriö harkitsisi julkisten velvoitteiden hoitoon liittyvän tiedonsaantioikeuden säätämistä edellä todetun mallin mukaisesti. Lisäksi säännöksen perusteluihin voisi olla hyvä lisätä ainakin ylätasoinen kuvaus niistä taloudellista toimintaa koskevista tiedoista, joita viranomainen tarvitsee 7 §:ssä tarkoitetun luotettavuuden arvioimiseksi.

Selvitysyksikkö toteaa lisäksi, että ehdotuksen 2 momentissa tarkoitettut tiedot ovat pääsääntöisesti julkisia, eikä niiden saamisesta liene tarpeen erikseen säätää. Mikäli tiedot ovat joltain osin salassa pidettäviä, ne sisältyvät 1 momentin sanamuotoon. Lisäksi ehdotuksen 3 momentissa säädettäväksi ehdotetusta keinosta hankkia tietoja on jo säädetty kattavasti julkisen tiedon hallinnasta annetun lain (906/2019) 22 §:ssä.

Tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen

Tietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta muille viranomaisille ehdotetaan säädettäväksi esityksen 46 ja 47 §:issä. Säännöksien mukaan valvontaviranomainen voisi luovuttaa hallussaan olevia salassa pidettäviä tietoja poliisille ja syyttäjälle, Kansaneläkelaitokselle sekä muille viranomaisille näiden laissa säädettyyn tilastointi-, suunnittelu- ja selvitystehtäviin.

Selvitysyksikkö toteaa, että viranomaisen oikeus saada salassa pidettäviä tietoja toiselta viranomaiselta ja oikeus luovuttaa toiminnassaan haltuunsa saamaa salassa pidettävää tietoa oma-aloitteisesti toiselle viranomaiselle ovat keskeisiä tekijöitä viranomaisyhteistyön onnistumisessa muun muassa harmaan talouden torjunnassa. Valvontaviranomainen voi tehtävissään saada haltuunsa tietoja, jotka saattavat olla välttämättömiä toisen viranomaisen valvonta- yms. tehtävien suorittamisessa. Ilman salassa pidettävän tiedon oma-aloitteista luovuttamista mahdollistavaa sääntelyä, viranomainen ei voisi luovuttaa tällaista tietoa toiselle viranomaiselle ja tieto jäisi näin hyödyntämättä. Selvitysyksikkö katsoo, että ehdotettu sääntely ei riittävällä laajuudella mahdollistaisi tehokasta viranomaisyhteistyötä esim. verotuksen, vakuuttamisvelvollisuuden tai työnteon valvonnan tehtävissä.

Viimeaikaisessa lainsäädännössä on valvontaviranomaiselle säädetty laajahkoja oikeuksia oma-aloitteisesti luovuttaa toiselle viranomaiselle hallussaan olevaa, salassa pidettävää tietoa. Esimerkkejä tällaisesta säätelystä ovat julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 143 § ja ruokahallinnon tietovarastosta annetun lain (560/2021) 8 §.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että ministeriö harkitsisi esityksessä ehdotetun valvontaviranomaisen oma-aloitteisen tietojenluovutusoikeuden laajentamista ainakin keskeisille harmaan talouden torjuntaviranomaisille, kuten Verohallinnolle, Tullille, työviranomaisille, Eläketurvakeskukselle, Tapaturmavakuutuskeskukselle, Työllisyysrahastolle sekä ulosotolle.

Helsingissä 25.3.2022

Marko Niemelä
apulaisjohtaja