

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta (HE 40/2013 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Eeva Vahtera, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Raija Volk, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja Juhani Jokinen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeff, Suomen Kuntaliitto
- hallintojohtaja Ilkka Kauppinen, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä
- lakiasianpäälikkö Mika Hämäläinen, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen tavoitteena on lisätä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaa valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista yksityisen ja julkisen taloudellisen toiminnan välillä ja tarvittaessa puuttua kilpailun tasapuolisuutta vaarantavaan menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen. Esityksellä on kiinteä yhteys hallituksen esitykseen kuntalain muuttamisesta (HE 32/2013 vp), johon sisältyy säädösehdotukset kuntien velvollisuudesta yhtiöittää toimintansa silloin, kun kunta hoitaa tehtävää kilpailutilanteessa markki-

noilla. Esitykset ovat osa hallituksen terveen kilpailun edistämisohjelman.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston keskeinen tehtävä olisi valvoa yhtiöittämisvelvoitteen noudattamista siltä osin kuin julkisen sektorin taloudellinen toiminta muussa kuin yhtiömuodossa vaarantaisi kilpailun neutraalisuutta. Lisäksi virasto valvoo, että kunta hinnoittelee toimintansa markkinaehtoisesti kunnan toimiessa markkinoilla yhtiöittämisvelvoitteeseen ehdotetuissa poikkeustilanteissa.

Viraston toimivalta

Valiokunta pitää hyvänä, että hallituksen esityksellä parannetaan mahdollisuuksia kilpailuongelmien kansalliseen ratkaisemiseen antamalla Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimivaltaa asioissa, jotka tähän asti ovat usein johtaneet komissiolle tehtyihin kanteluihin. Ehdotettu kansallinen valvontamenettely ei sinänsä vaikuta unionin kilpailusäännösten soveltamiseen eikä komission toimivaltaan niiden valvonnassa.

Valiokunta korostaa, että esitys koskee vain taloudellista toimintaa. Useimmat kunnan yleiset tai erityistoimialaan kuuluvat tehtävät jäävät näin lain soveltamisalan ulkopuolelle. Kunnan lakisääteisiä tehtäviä ei kuntalain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 32/2013 vp) mukaan katsota hoidettavan kilpailuilla markkinoilla, jos palveluja tuotetaan vain niille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja. Tällä perusteella suurin osa kunnallisesta sosiaali- ja terveydenhuollosta jää Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallan ulkopuolelle. Yksittäistapauksessa nämäkin saattavat tulla kilpailuneutraliteetin näkökulmasta arvioitaviksi, jos kunta järjestää toiminnan markkinaehtoisesti ja myy palveluita markkinoilla, joissa myös yksityiset toimijat myyvät palveluita.

Valiokunta painottaakin, että kunnat voivat omilla palveluiden järjestämistapaa koskevilla ratkaisullaan vaikuttaa siihen, tuleeko toiminta yhtiöittämisvelvoitteen piiriin tai Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontaan.

Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että rajanveto taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välillä on tulkinnanvarainen. "Taloudellisen toiminnan" -käsite tulkitaan EU-oikeudessa laajasti, kuten esityksen perusteluissa kuvataan. Rajanvedossa taloudellisen toiminnan ja viranomaistoiminnan välillä käytettäisiin perustelujen mukaan tulkintavälineenä komission tiedonantoa 2012/C8/02 EU:n valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta. Sen mukaan taloudellisen toiminnan käsitteen ulkopuolelle jäisivät toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta julkinen sektori vastaa. Tällai-

sia ovat muun muassa niin sanottuun solidaarisuuden periaatteeseen perustuva sosiaaliturva tai solidaarisuuden periaatteeseen perustuva terveydenhuolto. Käsitteen sisältöä ei ole esityksen perusteluissa määritelty eikä perusteluissa ole myöskään kuvattu, mitä toimintoja Suomessa luetaan kuuluvaksi mainitun käsitteen piiriin. Pääsääntöisesti solidaarisuuden periaate pitää sisällään muun muassa sen, ettei edun suuruus riipu henkilön maksamien vakuutusmaksujen määrästä.

Valiokunta korostaa, että EU:ssa käytetty sosiaaliturvan käsitteistö ei suoraan ole sovellettavissa suomalaisen sosiaaliturvaan, koska suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä monin kohdin poikkeaa lähtökohdiltaan useimpien jäsenmaiden sosiaaliturvasta. Näin ollen julkisten hyvinvointipalveluiden luonteen määrittely tukeutuen tulkinnassa EU:n valtioneuvoston päätöksen ja EU:n kilpailuoikeuden piirissä syntyneeseen käytäntöön voi olla ongelmallista. Valiokunta toteaa, että soveltamisalaa koskeva säännös jättää virastolle paljon harkintavaltaa sen suhteen, milloin säännökset tulevat sovellettaviksi. Valiokunta katsoo, että viraston ratkaisukäytäntöä on seurattava myös kansallisten sosiaali- ja terveystaloudellisten tavoitteiden kannalta.

Soveltamisalan poikkeukset

Taloudellisen toiminnan osalta kilpailuneutraliteetin vaatimukseen ehdotetaan kahta poikkeusta. Ensinnäkin, jos menettely tai toiminnan rakenne perustuu suoraan lainsäädäntöön, vaatimusta ei sovellettaisi. Tällainen on tilanne esimerkiksi lakiin perustuvan monopolin suhteen. Toiseksi vaatimusta ei sovelleta, jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.

Jälkimmäisen soveltamisalapoikkeuksen osalta valiokunta toteaa, esityksen perusteluihin viitaten, että kynnys poikkeuksen soveltamiselle on varsin korkea. Poikkeuksen soveltamisedellytykset tulevat todennäköisesti täytymään harvoin. Valiokunta korostaa, että soveltamisalapoikkeuksen arvioinnissa on tärkeää painottaa julkisen sektorin toiminnan muitakin yh-

teiskuntapoliittisia tavoitteita kuin taloudellisen kilpailun toimivuus.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tulisi lakiehdotuksen mukaan valtuus kieltää kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toimintarakenne ja asettaa kiellon tai velvoitteen tehostamiseksi kunnalle uhkasakko. Valtuus merkitsee käytännössä, että virastolla on mahdollisuus määritellä hyväksyttävät toimintamuodot kunnan hoitaessa sille kuuluvia lakisääteisiä tehtäviään. Valiokunta katsoo, että uudistuksen vaikutuksia tulee tarkkaan seurata. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että kunnat saavat riittävästi tietoa uudistuksesta ja ohjeistusta lainsäädännön mukaisen toiminnan vaatimuksista.

Henkilöstövoimavarat

Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta ehdotetut säännökset Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta jättävät monin osin väljyyttä säännösten soveltamiseen. Soveltamisalan poikkeukset on myös määritelty tulkinnanvaraisesti, kuten edellä on todettu. Säännösten väljyydestä ja tulkinnanvaraisuudesta seuraa, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi jatkossa ratkaisullaan ohjata myös julkisten hyvinvointipalvelujen järjestämistä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että toimivallan laajennus edellyttää viiden uuden työntekijän palkkaamista virastoon. Valiokunta korostaa uudistuksen edellyttävän, että henkilöstön rekrytoinnissa turvataan sosiaali- ja terveystalveluiden asiantuntemus virastossa.

Siirtymäaika

Kuntalain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 32/2013 vp) voimaantulosäännöksen mukaan kunnan tai kuntayhtymän on viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä siirrettävä yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuuluva toiminta hoidettavaksi erillisessä yhteisömuo-

dossa tai järjestettävä toiminta muutoin siten, ettei se vääristä kilpailua. Kilpailulain muuttamista koskevan lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksien laajennus tulisi vastaavasti sovellettavaksi vasta vuoden 2014 jälkeen.

Valiokunta huomauttaa kuntalain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (StVL 8/2013 vp), että kunnissa oman toiminnan yhtiöittäminen ja henkilöstön siirtyminen edellyttävät pitkäänkin valmistelua. Aiempien kokemusten perusteella toiminnan yhtiöittäminen kestää vähintään vuoden, mutta erityisesti monen kunnan yhteistoiminnassa tuotettujen palvelujen yhtiöittäminen on kestänyt jopa kolme vuotta. Kuntalain muutosta valmistellut työryhmä ehdottikin kolmen vuoden siirtymäaikaa. Valiokunta pitää edellä mainitussa lausunnossaan yhden vuoden siirtymäaikaa lyhyenä ja esittää, että sitä pidennetään vuoden 2016 loppuun saakka, kuten lakiehdotuksessa on työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen osalta ehdotettu. Valiokunta pitää tätä tarpeellisenä myös sen vuoksi, että kuntarakennetta samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä koskevat merkittävät uudistukset vaativat lähivuosina paljon valmistelutyötä kunta-alalla.

Edellä olevan johdosta valiokunta ehdottaa, että myös kilpailulain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 30 a ja 30 c §:ssä säädetty Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksien laajennus tulisi vastaavasti sovellettavaksi vasta vuoden 2016 jälkeen.

Lausunto

Lausuntonaan sosiaali- ja terveystalveliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

StVL 9/2013 vp — HE 40/2013 vp

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Lasse Männistö /kok
vpj.	Anneli Kiljunen /sd	Hanna Mäntylä /ps
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Annika Saarikko /kesk
	Johanna Jurva /ps	Hanna Tainio /sd
	Laila Koskela /ps	Lenita Toivakka /kok
	Merja Kuusisto /sd	Anu Urpalainen /kok
	Sanna Lauslahti /kok	Anu Vehviläinen /kesk
	Merja Mäkisalo-Ropponen /sd	Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.