

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 13.4.2018

HE 16/2018 vp/ Laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta

Työ- ja elinkeinoministeriö / Pekka Timonen

Oikeusvarmuusilmoitus komissiolle

Lain valmistelun loppuvaiheessa keskusteluun on noussut se, olisiko lakiehdotus tullut notifioida komissiolle (ns. oikeusvarmuusilmoitus) ennen ehdotuksen antamista.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa ensinnäkin, että lakiehdotuksen yleisperusteluissa on erittäin kattavasti selostettu EU:n valtiontukisääntelyä ja sen mekanismeja sekä analysoitu valinnanvapausmallin EU-valtiontukiluonnetta komission tulkinnat ja oikeuskäytäntö huomioiden. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole huomauttamista tähän selvitykseen ja analyysiin.

Oikeusvarmuusilmoituksen osalta työ- ja elinkeinoministeriöllä yhtyy näkemykseen, jonka mukaan valinnanvapauslaki määrittelee vasta järjestelmän rakenteen ja maakuntien päätöksillä määritellään varsinainen toiminta ja sen rahoitus. Kuten edellä esille nostetuista maakunnan liikkumavaraa koskevista esimerkeistä ilmenee, käytettävissä ei siten vielä ole sellaista lopullista mallia, jonka perustella järjestelmän luonnetta voisi arvioida.

Samalla on todettava, että oikeusvarmuusilmoitus ei ole luonteeltaan muutoinkaan toiminnan hyväksyvä päätös vaan ainoastaan komission näkemys siitä, sisältyykö järjestelmään SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, mikäli se toteutetaan esitetyssä muodossa.

Komission ylimmän virkamiesjohdon kanssa käydyissä epävirallisissa keskusteluissa on tullut ilmi, ettei komissio suosittele notifiointia. Komission näkemykseen sosiaali- ja terveyspalvelujen luonteesta ei-taloudellisena toimintana saatetaan saada lisävalaistusta sen jälkeen kun ilmenee tekeekö komissio jatkovalituksen unionin tuomioistuimeen Slovakia järjestelmää koskevassa asiassa T-216/15 (valituksen määräpäivä on 15.4.2017). Lisäksi voidaan todeta, että komissio on Slovakia –päätöksen jälkeen Italiaa ja Lazion alueen sairaaloita koskevassa päätöksessään (julkaistu 16.3.2018) katsonut, että mm. valinnanvapaudesta huolimatta ko. toiminta on luonteeltaan ei-taloudellista. Suoraan vertailukelpoinen ei enempää Slovakian kuin Italiankaan tilanne Suomen valmisteltavaan järjestelmään nähden ole.

Sosiaali- ja terveysministeriössä laadittu vastaus notifiointia koskevaan edustaja Henrikssonin kirjalliseen kysymykseen vastaa myös TEM:n virkamieskantaa ja sen luonnos on otettu tämän lausunnon loppuun.

Kysymykseen mahdollisista seuraamuksista työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että tämä tilanne aktualisoituu vasta, jos useat ehdot täyttyvät. Valittajan tulisi ensinnäkin kiistatta osoittaa, että järjestelmä on kokonaisuudessaan tai keskeisiltä osiltaan luonteeltaan taloudellinen. Tämän jälkeen tulisi osoittaa, että järjestely ja tässä tapauksessa nimenomaan konkurssisuoja osana muuta kokonaisuutta sisältää valtiontukea. Seuraavaksi valittajan tulisi osoittaa, että tuki on kiellettyä eikä sille löydy mitään hyväksyttävyyssperustetta. Tällöin järjestelmää arvioitaisiin kokonaisuutena ja osana arviointia verrattaisiin viranomaisten velvoitteita vastaaviin yksityisten palveluntuottajien velvoitteisiin ja etuihin. Jos viime vaiheessa tuomioistuin toteaisi, että kiellettyä tukea on, pitäisi maksettu tuki periä takaisin tuen myöntäjälle (eli tässä tapauksessa maakunnalle tai Suomen valtiolle). Lisäksi kielletystä valtiontuesta mahdollisesti vahinkoa kärsineellä olisi oikeus nostaa tuen myöntäjää vastaan vahingonkorvauskanne kansallisessa tuomioistuimessa, jossa kanteen nostajan olisi osoitettava konkreettinen rahamäärä, joka on vahinkona aiheutunut. Tämän lisäksi kantajan

olisi osoitettava kiistatta, että vahinko, esimerkiksi saamatta jäänyt voitto, on nimenomaisesti aiheutunut kielletystä tuesta, eli tässä tapauksessa liikelaitosmallin rakenteesta johtuvasta konkurssisuojusta.

Ottaen huomioon edellä selostettu, työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä tällä hetkellä käytettävissä olevan tiedon perusteella kovinkaan todennäköisenä, että pelkästään konkurssisuojusta voisi aiheutua merkittäviä korvausriskejä.

Liite

Ministeri Saarikolle virkamiestyönä laadittu vastausluonnos edustaja Henrikssonin kirjalliseen kysymykseen 96/2018 kuuluu seuraavasti ja vastaa myös TEM:n virkamieskantaa:

Suomessa on rakennettu vuosikymmenten ajan solidaarisuuteen, yhteiseen hyvään ja keskinäiseen vastuunjakoon perustuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmää, joka perustuu solidaarisuuteen ja on ei-taloudellinen. Muut pohjoismaat edustavat pitkälti tätä samaa mallia.

Jäsenmailla on EU:ssa autonomia päättää oman maansa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteista ja toteuttamismallista. Kansallisessa valtioneuvoston analyysissä, joka on tehty virkavalmisteluna sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön yhteistyönä mahdollisimman huolellisesti, todetaan, että uusi valinnanvapausmalli sisältää runsaasti ei-taloudellisia piirteitä ja vaikuttaa siten edelleen solidaarisuuteen perustuvalta ja luonteeltaan ei-taloudelliselta, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon julkisesti rahoitettu sektori on ollut tähänkin saakka. Tätä puoltavat muun muassa seuraavat asiat: valinnanvapausmalli rahoitetaan täysin verovaroin, se kattaa ja sillä turvataan koko Suomen väestö ja kaikilla on oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin riippumatta maksamiensa verojen määrästä. Julkinen sektori myös valvoo järjestelmää ja asettaa tuottajille ehdot. Sosiaali- ja terveyspalvelujen julkisten hallintotehtävien luonteen vuoksi ne ovat hyvin lähellä viranomaistehtäviä tai viranomaisen ominaisuudessa hoidettavia tehtäviä. Tällaisessa tilanteessa EU-valtioneuvoston sääntöjen mukaan on kyse ei-taloudellisesta toiminnasta.

Valinnanvapausmallissa kilpailullisuus lisääntyy ja mukaan tulee myös kaupalliseen toimintaan liittyviä eli taloudellisia piirteitä, kuten kilpailu asiakkaita. Jotta voitaisiin ajatella, että malli olisi taloudellinen, olisi kuitenkin toimittava aidoissa markkinaolosuhteissa. Ehdotetussa mallissa kuitenkin muun muassa palvelujen asiakasmaksut, palveluista tuottajille maksettavat korvaukset sekä palveluiden sisältö määritellään julkisen vallan toimesta.

Valtioneuvoston asiat ovat monimutkaisia ja vaativat aina tapauskohtaista yksityiskohtaista harkintaa. EU:n jäsenvaltioiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismallit ovat tuskin koskaan täysin puhtasoppisia valtioneuvoston mielessä. Ne sisältävät melkein aina sekä ei-taloudellisen että taloudellisen toiminnan piirteitä.

Perustuslakivaliokunta ei edellyttänyt lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) varsinaista notifiointia, vaan sitä, että huolehditaan erityisen tarkasta lakiehdotusten EU-oikeudellisesta arviosta tarvittaessa yhteistyössä EU:n viranomaisten kanssa. Valinnanvapauslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 16/2018 vp) yleisperusteluissa on kattavasti selostettu EU:n valtioneuvoston sääntelyä ja sen mekanismeja sekä analysoitu valinnanvapausmallin EU-valtioneuvoston kuulemista komission tulkinnat ja oikeuskäytäntö huomioon. Asian selvittämiseksi komissiolle on syksyllä 2017 esitetty pyyntö järjestää tapaaminen perhe- ja peruspalveluministerin kanssa, mihin ei kuitenkaan komission taholta ole ryhdytty. Komission ylimmän virkamiesjohtajan kanssa käydyissä epävirallisissa keskusteluissa on tullut ilmi, ettei komissio suosittele notifiointia. Suomen valinnanvapausmallin kanssa varsin samankaltaista Ruotsin mallia ei ole notifioitu. Myöskään muut EU-maat eivät ole pääsääntöisesti notifioineet terveydenhuoltojärjestelmiään. Unionin yleisen tuomioistuimen arvioitavana olleen

Slovakian tapauksen osalta on otettava huomioon, että Slovakiassa terveystalvet järjestetään vakuutusperustaisesti. Slovakian järjestelmä poikkeaa siten olennaisesti Suomeen ehdotetusta valinnanvapausmallista.

Notifiointi itsessään on vaativa ja aikaa vievä toimenpide, jossa käytännössä tulee arvioitavaksi ja avattavaksi koko sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja siihen liittyvät lainsäädännöt, ei vain valinnanvapausmalli. Notifiointi käynnistää menettelyn, jonka päätteeksi komissio tekee jäsenvaltiota sitovan päätöksen siitä, sisältyykö järjestelmään EUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, ja onko mahdollinen tuki hyväksyttävää vai ei. Komission päätöksestä voi nostaa kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa, jonka päätöksestä voi hakea muutosta unionin tuomioistuimessa. Näin ollen pelkästään notifioinnilla komissiolle ei saavuteta välttämättä oikeusvarmuutta liittyen järjestelmän taloudellisen toiminnan luonteeseen sekä EU-valtiontukitarkasteluun, kuten Slovakian tapauksen osalta voidaan todeta.

Valtiontukia koskevassa valvonnassa ja arvioinnissa on kysymys ensisijaisesti siitä, miten järjestelmä toimii ja sisältyykö siihen joko tueksi katsottavia korvauksia tai tukeen rinnastuvia rakenteellisia elementtejä. Valinnanvapauslakiehdotus määrittelee vain järjestelmän ja maakuntien päätöksillä määritellään varsinainen toiminta ja rahoitus. Ennen tosiasiallista toimintaa tai maakuntien toimeenpanoa käytettävissä ei ole siten vielä sellaista lopullista mallia, jonka perusteella järjestelmää voisi arvioida taloudellisen toiminnan luonteen sekä EU-valtiontukitarkastelun osalta.

Järjestelmä voi kantelun perusteella tulla komission arvioitavaksi myös jälkikäteen. Tällöin pitäisi ensinnäkin osoittaa, että järjestelmä on kokonaisuudessaan tai keskeisiltä osiltaan luonteeltaan taloudellinen. Tämän jälkeen pitäisi arvioida, sisältääkö menettely valtiontukea. Seuraavaksi arvioitaisiin tuen luonnetta: onko se katsottava kielletyksi vai löytyykö sille jokin hyväksyttävyyssperuste. Tällöin järjestelmää katsottaisiin kokonaisuutena ja osana arviointia verrattaisiin viranomaisten velvoitteita vastaaviin yksityisten palveluntuottajien velvoitteisiin ja etuihin. Jos kiellettyä tukea löytyisi, pitäisi maksettu tuki periä takaisin tuen myöntäjälle (eli tässä tapauksessa maakunnalle tai Suomen valtiolle). Lisäksi kielletystä valtiontuesta mahdollisesti vahinkoa kärsineellä olisi oikeus nostaa tuen myöntäjää vastaan vahingonkorvauskanne kansallisessa tuomioistuimessa, jossa kanteen nostajan olisi osoitettava konkreettinen rahamäärä, joka on vahinkona aiheutunut sekä osoitettava kiistatta, että vahinko, esimerkiksi saamatta jäänyt voitto, on nimenomaisesti aiheutunut kielletystä tuesta.