

Lausunto, 2.7.2018

Valtioneuvoston kanslia, EU-asioiden osasto

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on 26.6.2018 pyytänyt valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osastolta osallistumista valiokunnan asiantuntijakuulemiseen tai kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä HE 16/2018 vp. Valiokunta on pyytänyt arvioimaan notifiointista ja valtioneuvoston päätöksistä sosiaali- ja terveysministeriön ja valtionvarainministeriön 18.6.2018 päivätyssä vastineessa esitettyä selvitystä ja säännösmuutoksia perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 15/2018 vp) valossa. Ehdotettua valinnanvapauslakia tarkastellaan seuraavassa myös eräistä muista EU-oikeudellisista näkökulmista kokonaiskuvan muodostamiseksi.

Jäsenvaltioiden toimivalta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, joka soveltuu unionin oikeuden soveltamisalalla, tunnustetaan, että jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin (35 artikla). Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisella on myös yhteys muihin perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan mukaisiin oikeuksiin ja periaatteisiin.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja tarjoaminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Kansallinen toimivalta ja vastuu ulottuvat muun muassa järjestelmien rahoitukseen, resurssien sisäiseen kohdentamiseen, yleisten painopisteiden vahvistamiseen, oikeuteen määritellä palvelujen laajuus, painopisteiden vahvistamiseen yksilön pääsyle järjestelmän piiriin kliininen tarve huomioon ottaen, talousarvion mukaisiin hallintastrategioihin sekä laatu- ja tehokkuuskysymyksiin (ks. muun muassa High Level Process of Reflection on Patient Mobility and Healthcare Developments in the European Union, Outcome of the Reflection Process, HLPR/2003/16). Toimivallanjakoa koskeva perusratkaisu on looginen ottaen huomioon, etteivät jäsenvaltiot tavoittele järjestelmillään taloudellista voittoa vaan tähtäävät pikemminkin siihen, että kaikilla kansalaisilla olisi yhtäläinen mahdollisuus saada tarpeittensa mukaista huoltoa ja hoitoa, että sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonta olisi korkeatasoista ja että kansalliset yhteisvastuullisuuteen perustuvat järjestelmät olisivat taloudellisesti kestäviä (ks. muun muassa komission tiedonanto liikkuvuudesta ja terveydenhuollon kehityssuuntauksista Euroopan unionissa järjestetyn pohdintaprosessin jatkotoimista (COM (2004) 301 final). Sikäli kuin unionilla on toimivaltaa, se on luonteeltaan jäsenvaltioiden toimivaltaa täydentävää, tukevaa ja yhteensovittavaa. Unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, SEUT, 168 artikla) ja otetaan huomioon riittävän sosiaalisen suojelun takaaminen (SEUT 9 artikla). Tavoitteella on myös yhteys EU:n sosiaalisen ulottuvuuden kehittämiseen.

Jäsenvaltioiden laajan toimivallan sekä sisämarkkinalogiikan ja erityisesti palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen välillä vallitsee tietty jännite. Samanaikaisesti kun jäsenvaltiot pyrkivät säilyttämään mahdollisimman suuren autonomian sosiaaliturva-alalla ja lähestyä problematiikkaa lähinnä jäsenvaltioiden välisen sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän näkökulmasta (ks. erityisesti asetus (EU) 987/2009), ala muodostaa useissa jäsenvaltioissa yhden suurimmista palvelusektorin osa-alueista ja sitä koskevat ratkaisut vaikuttavat monin tavoin sisämarkkinoiden toimintaan. Koska EU:n perustamissopimukset eivät anna selkeää ohjetta siitä, miten sosiaaliturva-alan ja sisämarkkinalogiikan välinen vuorovaikutussuhde on järjestettävä, kysymys on jäänyt pitkälti EU:n tuomioistuimen arvioitavaksi. Tuomioistuin on tunnustanut jäsenvaltioiden toimivallan, mutta sillä varaumalla, että jäsenvaltioiden on toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta.

Oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei tiettyjen palvelusuoritusten erityinen luonne estä vapaan liikkuvuuden periaatteiden soveltamista niihin. Vastaavasti tietyn sääntelyn kuuluminen sosiaaliturva-alaan ei estä kyseisten periaatteiden soveltamista siihen. Tuomioistuin ei tee tältä osin eroa sen suhteen, onko kyseessä kansallinen sosiaaliturvajärjestelmä, joka maksaa korvauksen henkilön itse hankkimista sairaanhoitopalveluista vai perustuuko kansallinen järjestelmä luontaisuuksiin. Tämä on loogista, sikäli kuin palvelun suorittaja saa kummassakin tapauksessa antamistaan hoitopalveluista taloudellisen vastikkeen, jonka suorittamisesta sairausvakuutusjärjestelmä viime kädessä vastaa.

Vastapainona sille, että sisämarkkinaoikeus tulee ottaa huomioon, EU:n tuomioistuin on tunnustanut jäsenvaltioiden mahdollisuuden vedota tiettyihin syihin vapaan liikkuvuutta rajoittavien kansallisten toimenpiteiden perustelemiseksi, kunhan toimenpiteet ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Näitä syitä ovat muun muassa sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen järkkymisen vakavan vaaran torjuminen, riittävän monipuolisten ja kaikkien saatavilla olevien terveydenhoito- ja sairaalapalvelujen turvaaminen sekä tietyn hoitokapasiteetin tai lääketieteellisen pätevyyden ylläpitäminen tietyssä jäsenvaltiossa.

Suhde EU:n valtioneuvoston sääntelyyn

Hallituksen esityksessä on kuvattu unionin valtioneuvoston sääntelyä ja sen mahdollista soveltuvuutta ehdotettuun valinnanvapausmalliin. EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtioneuvoston sääntöjä sovelletaan ainoastaan, jos tuensaaja on yritys. Valtioneuvoston sääntelyssä tarkoitetuiksi yrityksiksi katsotaan EU:n tuomioistuimen mukaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta asemasta ja rahoitustavasta riippumatta. Terveysturvapalvelujen kyseessä ollessa kansallisten järjestelmien luokitteleminen taloudellista toimintaa harjoittamattomiksi tai sitä harjoittaviksi riippuu niiden poliittisista ja taloudellisista erityispiirteistä sekä niiden konkreettisesta toimintamuodosta ja rakenteesta. Komissio ja EU:n tuomioistuin erottavat toisistaan solidaarisuusperiaatteeseen perustuvat järjestelmät ja taloudelliset järjestelmät. Rajanvetoa arvioidessaan ne kiinnittävät huomiota erityisesti siihen, onko järjestelmään liittyminen pakollista, onko järjestelmän tavoitteena yksinomaan sosiaalisen tehtävän täyttäminen, onko järjestelmä voittoa tavoittelematon, ovatko maksettavat etuudet riippumattomia vakuutusmaksujen määrästä, onko etuuksien määrää automaattisesti suhteutettu vakuutetun tuloihin ja valvooko valtio järjestelmää. Useissa kansallisissa järjestelmissä on sekä solidaarisuusperiaatteeseen että taloudelliseen toimintaan viittaavia piirteitä.

Hallituksen esityksessä ehdotetun valinnanvapausmallin EU-valtioneuvoston kiluonnetta on punnittu edellä mainituista näkökulmista kattaen kaikki ehdotetut palvelumallit (suoran valinnan palvelut,

asiakassetelipalvelut ja henkilökohtainen budjetti). Punninnassa on otettu huomioon kansallisen perustuslain säännökset julkisista hallintotehtävistä (PL 124 §) ja julkisen vallan velvoitteesta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (PL 19 §:n 3 mom.). Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on säilyttää julkinen terveyden- ja sosiaalihuollon järjestelmä luonteeltaan edelleen ei-taloudellisena. Perusteluissa todetaan, että EU:n valtioneuvoston päätöksen soveltuminen kussakin tapauksessa perustuu aina tapaus- ja toimialakohtaiseen harkintaan ja sisältää usein varsin hienosäätöistä punnintaa kyseistä järjestelmää koskevista erilaisista elementeistä. Lisäksi perustelujen mukaan merkittävä osa EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä koskee Suomen nykyisestä järjestelmästä ja ehdotetusta valinnanvapausmallista poikkeavaa vakuutusperusteista sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää, minkä vuoksi ratkaisukäytännöstä ei ole saatavissa aukotonta tulkinta-apua ehdotetun valinnanvapausmallin arvioimiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtionvarainministeriön 18.6.2018 päivätyssä vastineessa on esitetty lisäselvityksiä perusteista, joiden nojalla ehdotettu valinnanvapausjärjestelmä olisi katsottavissa luonteeltaan ei-taloudelliseksi. Lisäksi vastineessa on selvitetty sellaisia keskeisiä näkökohtia, jotka tulisi ottaa arvioinnissa huomioon, jos ehdotettuun valinnanvapausjärjestelmään joltain osin sovellettaisiin EU:n valtioneuvoston päätöstyötä. Valinnanvapauslakia koskevaa ehdotusta on myös esitetty täydennettäväksi kilpailuneutraaliteettia vahvistavilla säännöksillä maakunnan velvollisuudesta kohdella palveluntuottajia yhdenvertaisesti korvauksen määrittelyssä (63 §:n uusi 2 mom.) ja maakunnan liikelaitoksen velvoitteesta kattaa suoran valinnan palvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan korvauksilla, joita maakunta suorittaa yhtäläisin perustein kaikille suoran valinnan palveluiden tuottajille (63 §:n uusi 3 mom.).

Sen arviointi, soveltuuko EU:n valtioneuvoston päätöstyö ehdotettuun valinnanvapausjärjestelmään, edellyttää tarkkaa, järjestelmän eri elementit huomioivaa tapauskohtaista kokonaisharkintaa. On hyvä, että hallituksen esityksessä ja vastineessa on pyritty ratkaisuihin, jotka tekisivät ehdotetusta järjestelmästä EU:n valtioneuvoston päätöstyön näkökulmasta mahdollisimman neutraalin täyttäen samalla perustuslain mukaiset vaatimukset.

Unionin tuomioistuimen tulevan ratkaisun asiassa, joka koskee Slovakian pakollisen sairausvakuutusjärjestelmän yhteensopivuutta EU:n valtioneuvoston päätöstyön kanssa (asia T-216/15, *Dôvera zdravotná poisťovňa v. komissio*), voidaan odottaa tarjoavan olennaista tulkinta-apua myös ehdotetun Suomen kansallisen järjestelmän arvioimisen kannalta. Komission mukaan se, että Slovakian pakollisen sairausvakuutusjärjestelmän tietyt piirteet voivat viitata järjestelmän puitteissa harjoitettujen toimintojen taloudelliseen luonteeseen, ei asettanut kyseenalaiseksi päätelmää, jonka mukaan pakollinen sairausvakuutustoiminta ei ollut luonteeltaan taloudellista. Unionin yleinen tuomioistuin omaksui 5.2.2018 antamassaan ratkaisussa tiukemman tulkinnan. Sekä komissio että Slovakia ovat valittaneet tuomiosta unionin tuomioistuimeen huhtikuussa 2018.

Komissiolle on ilmoitettava ennakolta tukiohjelmista tai yksittäisistä tuista. Komissio tutkii tukien yhteensopivuuden sisämarkkinoille. Komissiolle voidaan ilmoittaa oikeusvarmuuden vahvistamiseksi myös järjestelmistä, joiden ei katsota sisältävän valtioneuvoston päätöstyötä. Arvioituaan järjestelmän piirteitä ja niiden merkitystä järjestelmässä komissio voi vahvistaa, ettei kyseessä ole valtioneuvoston päätöstyö.

Vastineesta käy ilmi, että komission ylimmän virkamiesjohdon kanssa on käyty epävirallisia keskusteluja notifiointista.

Vastineessa on esitetty uutta säännöstä (uusi 85 §), jolla mahdollistettaisiin maakunnan liikelaitokselle asetettava erityinen palveluvelvoite tuottaa suoran valinnan palveluita maakunnan

asukkaille, jos suoran valinnan palveluiden tarjonta maakunnan alueella ilman palveluvelvoitteen asettamista ei ole riittävää takaamaan palveluiden saatavuus maakunnan alueella perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla. Ehdotettu velvoite olisi luonteeltaan ns. yleisen taloudellisen edun palveluiden (SGEI-palveluiden) tuotantoa koskeva palveluvelvoite.

SGEI-palveluita koskevat periaatteet voivat soveltua terveyspalveluiden tuottamiseen ja niistä on EU:ssa erityissääntelyä. Jotta korvaukset julkisista palveluista eivät olisi EU-oikeudessa tarkoitettua valtiontukea, olennaista on, että EU:n tuomioistuimen asettamat neljä kriteeriä täyttyvät samanaikaisesti: 1) edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiasa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi, 2) ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi, 3) korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kohtuullinen voitto sekä 4) silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä vastaavaa yritystä ei tietyssä konkreettisessa tapauksessa valita sellaisessa julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja riittävästi varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi (ks. ratkaisu asiassa C-280/00 Altmark Trans.). Komission ns. SGEI-päätöksen (Euroopan komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, 2012/21/EU) mukaista tukea ei tarvitse notifioida komissiolle.