Perustuslakivaliokunta
perustuslakivaliokunta@eduskunta.fi

Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 23.4.2018

Valtiontukisääntelyä koskeva selvitys koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtioneuvostolta perustuslain 47 §:n 2 momentin perusteella tarkempaa selvitystä seuraavista asioista:

1. Miten nyt vireillä olevaa esitystä valmisteltaessa on tehty yhteistyötä EU:n viranomaisten kanssa?
2. Tarkempaa oikeudellista tarkastelua ehdotetun järjestelmän suhteesta EU:n valtiontukisääntelyyn erityisesti notifikaation tarpeellisuuden näkökulmasta.
3. Oikeusvertailevia näkökohtia ainakin niistä EU-jäsenvaltioista, joissa on omaksuttu samankaltaisia järjestelyjä.
4. Millaisia oikeusvaikutuksia erilaisilla ratkaisulla notifiointiin ryhtymisen suhteen on nyt ehdotettavan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän kannalta?

1. Vastaukset lyhyesti

1) Viranomaisyhteistyö komission suuntaan ollut avointa ja keskustelu komission kanssa luonnollisesti jatkuu. Komission ylimmän virkamiesjohdon kanssa käydyissä epävirallisissa keskusteluissa on tullut ilmi, ettei komissio suosittele notifiointia.

2) Valtiontukisääntelyn näkökulmasta järjestelmässä on selvästi enemmän ”ei-taloudelliseen” toimintaan viittaavia piirteitä. Komission viimeisimmät terveydenhuoltoa koskeneet päätökset (Slovakiaa ja Italian Lazion aluetta koskevat tapaukset) tukevat tätä arvioita.

   Slovakiaa koskevassa asiassa EU:n yleisen tuomioistuimen ratkaisu poikkesi komission kannasta. Komissio on valittanut Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen Slovakia-ratkaisusta eikä tuomioistuimen ratkaisu siten ole lainvoimainen.

   Komission katsoi Lazion alueen sairaaloita koskevassa päätöksessään julkisten sairaaloiden toiminnan olevan ei-taloudellista toimintaa. Lazion alueen terveydenhuoltojärjestelmä on peruslähtökohdiltaan lähempänä nyt esitettyä valinnanvapausmallia kuin Slovakian malli, joka on vakuutuspohjainen järjestelmä.

   Notifionti voisi johtaa pitkään kestävään epäselvään tilanteeseen eikä lopultakaan toisi asiaan täyttä varmuutta.

   Selvää on, että EU:n kilpailupolitiikan tavoitteisiin ei kuulu estää uudistuksia, joiden lähtökohtana on kilpailumekanismin hyödyntäminen osana järjestelmää ja pyrkimyksenä tätä kautta

edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeutta sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua.

3) Laajempaa eurooppalaista vertailua ei ole käytettävissä, eikä sellaista ole pidetty valmistelun yhteydessä tarpeellisena siksi, että jokaisen jäsenmaan järjestelmässä on erilaisia kansallisia erityispiirteitä, jotka vaikuttavat omaksuttuihin ratkaisuihin ja niihin poliittisiin realiteetteihin, joilla kyseiset ratkaisut on tehty.

   Muut EU-maat eivät käytössä olleiden tietojen mukaan ole notifioineet terveydenhuoltojärjestelmiään, vaan katsoneet, että kysymyksessä on niiden kansalliseen lainsäädäntövaltaan kuuluva asia.

4) Oikeusvarmuusilmoituksen tekeminen, siihen liittyvät lisäselvitykset ja prosessiin liittyvät jatkotoimenpiteet voisivat johtaa pitkään kestävään epäselvään tilanteeseen, joka viivästyttäisi uudistusta kestämättömällä tavalla. Kyse ei missään tapauksessa ole oikeusvarmuusilmoitusten käsittelyn miniminä olevasta noin kahden kuukauden ajanjaksosta, vaan tilanne voisi jatkua jopa useamman vuoden. Lisäksi on otettava huomioon, että notifiointi ei myöskään lopultakaan toisi täyttä varmuutta järjestelmän valtiontukiluonteesta ja järjestelmään mahdollisesti sisältyvän tuen hyväksyttävyydestä.

   Mikäli maakunnan sote-keskusten toiminta katsottaisiin joltain osin taloudelliseksi, järjestelmään mahdollisesti sisältyvää tukea voitaisiin pitää sallittuna katsomalla, että toiminta on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua (Services of general economic intrest, SGEI).

   Riski valtiotukisääntelyyn liittyvästä vahingonkorvauksia koskevasta oikeudenkäynnistä on kokonaisuutena arvioitu verraten vähäiseksi.

2. Yhteistyö EU:n viranomaisten kanssa

Komissiolle on 8. syyskuuta 2017 esitetty pyyntö järjestää asian selvittämiseksi tapaaminen perhe- ja peruspalveluministerin kanssa. Komission taholta ei kuitenkaan ole ryhdytty toimiin tapaamisen järjestymiseksi. Komission ylimmän virkamiesjohdon kanssa käydyissä epävirallisissa keskusteluissa on tullut ilmi, ettei komissio suosittele notifiointia. Yhteistyö komission kanssa on ollut avointa ja vilpitöntä.

Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet osallistuvat aktiivisesti komission ja jäsenmaiden yhteistyöhön valtiontukikysymyksissä sekä kahdenvälisten keskustelujen kautta että jäsenvaltioiden yhteisessä SAM (State Aid Modernisation) -työryhmässä, joka kokoontuu säännönmukaisesti. Myös valinnanvapausjärjestelmästä ja sen valmistelusta on informoitu komission virkamiehiä jo edellisen valinnanvapausmallin valmistelun aikana ja vastaavasti myös nyt käsillä olevan ehdotuksen valmistelun osalta. Kun valmisteltiin virkamiesesitystä siitä, että tätä esitystä ei tule notifioida sekä valtiontukikoordinaatiosta vastaavan TEM:n osaston päällikkö, ylijohtaja Pekka Timonen että VM:n kansliapäällikkö, valtiosihteeri Martti Hetemäki olivat yhteydessä komission virkamiesjohtoon ja kysyivät, miten komission käsityksen mukaan tulisi menetellä. Kummankin saama vastaus oli yhdenmukainen ja yksiselitteinen: Komission kilpailupääosaston tehtävänä ei ole arvioida jäsenvaltioiden sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmiä, vaan käsitellä tilanteita, joissa on perusteltu epäily kielletystä valtiontuesta. Siksi tällaista järjestelmää tai sen lainsäädäntöä ei tulisi notifioida, vaan pyrkiä varmistamaan, että järjestelmä itsessään on aidosti kilpailuneutraali.

Keskusteluissa komission virkamiehet ovat myös viitanneet uusimpaan sote-järjestelmiä koskevaan komission käytäntöön, lähinnä Slovakiaa sekä Italian Lazion aluetta koskeviin komission kantoihin. Komissio ei ole pyrkinyt haastamaan tai riitauttamaan jäsenvaltioiden käsitystä toiminnan ei-taloudellisesta luonteesta ainakaan näissä kahdessa tapauksessa. Slovakian tapauksessa EU:n yleinen tuomioistuin omaksui toisenlaisen kannan (Asia T-216/15 - Dôvera zdravotná poist'ovňa v Commission, ei vielä julkaistu, ECLI:EU:T:2018:649), mutta siitä komissio on valittanut EU-tuomioistuimeen. Päätös ei siten ole lainvoimainen.

Tämä menettely vastaa sekä muiden jäsenmaiden tiedossa olevia käytäntöjä että Suomen vakiintunutta toimintatapaa valtiontukikysymyksissä. Komissiota on informoitu oikea-aikaisesti ja heidän virkamiestensä riittävänä pitämällä tavalla ja komissiosta saadut käsitykset on otettu huomioon valmistelussa. Tämä täyttää epäilyksittä hyvän ja riittävän yhteistyön edellytykset valtiontukikysymyksissä.

Epävirallinen yhteydenpito komission kanssa on tavanomaista valtiontukien arvioinnissa ja sen rooli ja merkitys on tunnistettu myös oikeuskirjallisuudessa:

> ”Oikeusvarmuusilmoitukset edellyttävät usein erittäin monipuolista taloudellista ja oikeudellista arviointia, minkä vuoksi yhteydenotto komissioon on järkevää aloittaa aina esinotifioinnilla tai epävirallisella tiedustelulla. Komissio on viime vuosina antanut enenevässä määrin arvioita tukijärjestelyjen valtiontukiluonteesta epävirallisesti, esimerkiksi sähköpostilla. Jäsenvaltion viranomaisen päätettävissä on, antaako komission yksiköiden epävirallinen kanta riittävän oikeusvarmuuden tuen täytäntöönpanemiseksi, vai halutaanko asiassa komission virallinen päätös valtiontukien ennakkoilmoitusmenettelyssä.” (Alkio ja Hyvärinen, *Valtiontuet,* Helsinki (2016), s. 483.)

3. Järjestelmän suhde EU:n valtiontukisääntelyyn erityisesti notifikaation tarpeellisuuden näkökulmasta

Näkökulmia notifikaation tarpeellisuudesta

Kuten hallituksen esityksen jaksossa 3.3.10 todetaan, jäsenvaltion tulee ilmoittaa ennakolta Euroopan komissiolle kaikki sellaiset tuet, joita annetaan taloudelliseen toimintaan ja joille ei löydy suoraa hyväksyttävyyden perustaa EU:n säädöksistä. Hallitus katsoo, ettei Suomen uudessa järjestelmässä ole kyse taloudellisesta toiminnasta eikä Suomella näin ollen ole notifikaatiovelvollisuutta. Tämä koskee nimenomaan itse järjestelmää yleisellä tasolla ja nyt käsiteltävänä olevaa valinnanvapausjärjestelmän määrittelevää hallituksen esitystä.

Omaksuttu kanta toisaalta velvoittaa hallituksen varmistamaan, että myös muu valinnanvapausjärjestelmää koskeva sääntely sekä järjestelmän toimintaa varten rakennettavat toimitila-, tietohallinto- ja muut tukipalvelut toteutetaan samoista lähtökohdista. Mikäli niiden sisältöön ja niiden perusteella syntyviin eri palveluntuottajien aseman ja kustannusten eroihin liittyisi kilpailuneutraliteettia ja / tai valtiontukia koskevia kysymyksiä, Suomi informoisi näistä komissiota tähänastista käytäntöä vastaavasti ja myös tarvittaessa joko muokkaisi valmisteltavia ratkaisuja tai varautuisi niitä koskeviin notifikaatioihin.

Valinnanvapauslakiehdotus määrittelee vain järjestelmän perusrakenteen, ja maakuntien päätöksillä määritellään varsinainen toiminta ja rahoitus. Valtiontukiarvioinnin kannalta keskeisiä linjauksia ovat erityisesti maakuntien yksityiskohtaiset ehdot tuottajille, joissa voi olla lukuisia yksittäisiä seikkoja (esimerkiksi vaatimus vakuudesta ja palvelun saatavuutta koskevat vaatimukset). Asiasta ollaan laatimassa maakunnille yhtenäisiä malleja, mutta viime kädessä kukin maakunta voi itsenäisesti päättää, minkälaiset ehdot se ottaa tai ei ota käyttöön. Maakunta voi myös lain sallimissa rajoissa lisätä

muitakin ehtoja toiminnalle, kuin mitä valtakunnallisissa malleissa suositellaan. Myös toiminnan rahoitus ja sen vaikutukset toimijoihin on keskeinen seikka valtiontukiarvioinnissa. Tältä osin merkitystä on erityisesti kapitaatiomaksun määräytymisellä ja sillä, suosiiko tai syrjiikö maksu tosiasiallisesti jotakin toimijaa tai tietyn kokoluokan toimijoita. Esitetyssä mallissa maakunnille jää myös tältä osin omaa liikkumavaraa.

Valtiontukia koskevassa valvonnassa ja arvioinnissa on kysymys ensisijaisesti siitä, miten järjestelmä toimii ja sisältyykö siihen joko tueksi katsottavia korvauksia tai tukeen rinnastuvia rakenteellisia elementtejä. Ennen maakuntien perustamista ja niiden päätöksiä lainsäädännön toimeenpanosta ja järjestelmän tosiasiallista toimintaa käytettävissä ei ole sellaista lopullista mallia, jonka perusteella järjestelmää voisi kokonaisuutena arvioida taloudellisen toiminnan luonteen sekä EU-valtiontukitarkastelun osalta.

Mikäli esitetty järjestelmä ilmoitettaisiin komissiolle, olisi ilmoitus luonteeltaan ns. oikeusvarmuusilmoitus. Ilmoituksessa ei siis varsinaisesti notifioitaisi tukea, vaan selostettaisiin koko sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kokonaisuutta ja valinnanvapausjärjestelmää, ja ilmoituksen tavoitteena olisi saada suurempi varmuus siitä, että komissio tulkitsee järjestelmän luonnetta samalla tavalla kuin hallitus. Oikeusvarmuusilmoitus olisi hyvin vaativa ja aikaa vievä toimenpide, jossa käytännössä tulisi arvioitavaksi ja avattavaksi koko sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja siihen liittyvät lainsäädännöt ja toimintaa ohjaavat instrumentit, ei vain valinnanvapausmalli. 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.

Ilmoitus komissiolle käynnistää menettelyn, jonka päätteeksi komissio tekee jäsenvaltiota sitovan päätöksen siitä, sisältyykö järjestelmään SEUT-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 edelleen muutosta unionin tuomioistuimessa. Näin ollen pelkästään notifioinnilla komissiolle ei saavuteta välttämättä oikeusvarmuutta liittyen järjestelmän taloudellisen toiminnan luonteeseen sekä EU-valtiontukitarkasteluun.

Notifiointi EU-komissiolle johtaisi sellaisiin lisäkysymyksiin, joihin Suomella ei ole vastauksia ainakaan ennen kapitaatiomaksuja ja muita korvauksia koskevien maakuntien päätöksien valmistumista sekä ilman toiminnan vaikutuksien arviointia. Valinnanvapauslain notifioiminen merkitsisi käytännössä pelkän lainsäädäntökehikon notifioimista, mutta laki ei määrittele vielä tosiasiallista toimintaa tai maakuntien toimeenpanoa, joka olisi keskeistä taloudellisen toiminnan luonteen sekä EU-valtiontukitarkastelun osalta. Täten ei voitaisi vastata keskeisiin komission kysymyksiin.

Näistä syistä hallituksen esityksen notifioimista ei pidetä perusteltuna. Hallituksen oikeana pitämä menettely on viedä tarvittaessa arvioitavaksi sellaisia järjestelmän toiminnallisia osia, jotka saattaisivat olla valtiontukinäkökulmasta ongelmallisia.

Selvää on, että EU:n kilpailupolitiikan tavoitteisiin ei kuulu estää uudistuksia, joiden lähtökohtana on kilpailumekanismin hyödyntäminen osana järjestelmää ja pyrkimyksenä tätä kautta edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden itsemääräämisoikeutta sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua.

Esitetyn järjestelmän ei-taloudellisesta luonteesta

Jäsenmailla on EU:ssa autonomia päättää oman maansa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteista ja toteuttamismallista. Esitystä valmisteltaessa on panostettu merkittävästi kansalliseen valtiontukianalyysiin, joka on tehty virkavalmisteluna sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön yhteistyönä mahdollisimman huolellisesti. EU:n valtiontukisääntelyä yleisesti sekä valtiontukisääntelyn vaikutusta sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmiin selvitetty hallituksen esityksessä jaksossa 2.3.6. (sivut 74-88). Esitetyn valinnanvapausmallin suhdetta EU:n valtiontukisääntöihin on arvioitu esityksen jaksossa 3.3.10 (sivut 104-110).

Arvioitaessa esitettyä valinnanvapausmallia valtiontukisääntelyn näkökulmasta keskeistä on ennen kaikkea se, katsotaanko mallissa palveluntuottajien toiminta luonteeltaan ”taloudelliseksi” vai ”ei-taloudelliseksi”. Näillä käsitteillä on valtiontukisääntelyssä erityinen merkitys, joka poikkeaa selvästi sanojen merkityksestä muissa yhteyksissä. EU:n valtiontukisääntöjä ei sovelleta, mikäli kyse on ei-taloudellisesta toiminnasta. Aivan olennainen tekijä arvioitaessa sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen järjestelmän luonnetta taloudellisena tai ei-taloudellisena toimintana, on se, perustuuko järjestelmä solidaarisuusperiaatteelle. Solidaarisuusperiaate on vahva viite toiminnan ei-taloudellisuudesta.

Esitetty valinnanvapausmalli on lähtökohdiltaan ei-taloudellinen ja solidaarisuuteen perustuva, 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-valtiontukisääntöjen mukaan on kyse ei-taloudellisesta toiminnasta.

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

Valtiontukiasiat ovat monimutkaisia ja vaativat aina tapauskohtaista yksityiskohtaista harkintaa. EU:n jäsenvaltioiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismallit ovat tuskin koskaan täysin puhdasoppisia valtiontukimielessä. Ne sisältävät melkein aina sekä ei-taloudellisen että taloudellisen toiminnan piirteitä, eivätkä yksittäiset taloudellisen toiminnan piirteet ole peruste, jolla solidaarisuusperiaatteen soveltuvuus sulkeutuisi pois.

Komissio on uusimmassa käytännössään lähtökohtaisesti hyväksynyt jäsenvaltion oman arvion toiminnan taloudellisuudesta tai ei-taloudellisuudesta, kuten Slovakiaa ja Italian Lazion aluetta koskevat päätökset osoittavat. Erityisesti Lazion sairaaloita koskeva ratkaisu vaikuttaa Suomen valinnanvapausjärjestelmää ajatellen varsin hyvin vertailukelpoiselta. Siinä komissio katsoi, että Lazion-alueen terveydenhuoltojärjestelmä säilyi merkittävistä uudistuksista huolimatta ei-taloudellisena, koska järjestelmä 1) mahdollisti kaikille kansalaisille saman tasoiset terveyspalvelut, 2) palvelut tarjottiin käyttäjille ilmaiseksi tai vähäistä korvausta vastaan ja 3) järjestelmä rahoitettiin verovaroin. Kaikki kolme edellytystä toteutuvat myös käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen varaan rakentuvassa Suomen valinnanvapausjärjestelmässä.

Asian merkityksen vuoksi Lazio-ratkaisua selostetaan alla laajemmin. Lainaukset ovat komission päätöksestä valtiontukiasiassa SA.39913 (2017/NN) – Italy Alleged compensation of public hospitals in Lazio. Käännös on tehty ulkopuolisessa käännöstoimistossa. Kursivoinnit ovat kirjoittajan lisäämiä.

Tapauksen kuvausta:

”(11) Valitus koskee väitettyä valtion tukea julkisille sairaaloille Lazion alueella Italiassa. Erityisesti valituksen tekijän näkemyksen mukaan julkisista varoista olisi katettu julkisten terveydenhoitolaitosten alijäämiä ilman menojen tarkistamista osana Italian terveydenhoitojärjestelmää (SSN). Väitetty menettely rikkoisi potilaan valinnanvapauden ja kilpailun periaatteita, ja siitä olisi haittaa akkreditoiduille yksityisille sairaaloille, jotka myös tarjoavat terveyspalveluita SSN-järjestelmän puitteissa.”

”(14) Lisäksi valituksen tekijä väittää, että SSN:n toiminta ei kata kaikkien kansalaisten kaikkia palveluita, joten sitä ei voi pitää kattavana tai solidaarisuuden periaatteita noudattavana toimijana. Valituksen tekijän mukaan kansalaiset maksavat Italiassa noin kolmasosan vuotuisista terveyspalvelujen kustannuksista joko suoraan (kansalaisten maksamat palvelut) tai välillisesti (vakuutusten kautta). Sen mukaan tämä osoittaa, että osa kansalaisista käyttää myös yksityisiä terveydenhoitopalveluita (maksuttomien SSN:n palvelujen lisäksi tai sijasta) ja että Italiassa on yksi yhteinen terveyspalvelujen markkina.”

Komission kannanottoja:

”(49) jäsenmaan terveydenhoitojärjestelmän järjestämistä tai rahoittamista koskeva toimenpide ei kuuluu EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisalaan, jos toimenpide ei täytä SEUT-sopimuksen artiklan 107 kohdan 1 edellytyksiä.”

”(57) *Unionin tuomioistuimet ovat vahvistaneet, että niissä järjestelmissä, joissa palvelut rahoitetaan suoraan sosiaaliturvamaksuilla ja muilla valtion varoilla ja joissa ne ovat järjestelmään kuuluville henkilöille ilmaisia tai maksavat murto-osan todellisista kustannuksista, palveluita tarjoavat organisaatiot eivät harjoita luonteeltaan taloudellista toimintaa*. Ne eivät siis ole SEUT-sopimuksen artiklan 107 kohdassa 1 tarkoitettuja yrityksiä. Näin ollen kyseisille periaatteille rakentuvaa terveydenhoitojärjestelmää ei voi pitää luonteeltaan taloudellisena.”

”(58) Unionin tuomioistuimet ovat selventäneet, että kattavuus tarkoittaa, että palvelut tarjotaan yhtenäisillä ja tasapuolisilla hinnoilla ja saman laatuisina kaikille asiakkaille.

”(62) Erityisesti todetaan, että uudistukset eivät vaikuttaneet keskeisiin piirteisiin, joiden perusteella toiminta ei ole luonteeltaan taloudellista. Toisin sanoen kaikilla kansalaisilla on pääsy samantasoisiin terveyspalveluihin, kaikki SSN-järjestelmään kuuluvat sairaalat ovat velvollisia tarjoamaan palveluita ilmaiseksi (tai lähes ilmaiseksi) ja palvelut rahoitetaan valtion budjetista niin, että kansalaiset osallistuvat niiden maksamiseen erityisesti sosiaaliturvamaksujen kautta.”

”(63) *uudistusten (nimittäin yhtiöittäminen, akkreditointi, valinnanvapaus ja kulujen suunnittelu ja valvonta) tarkoituksena oli taata järjestelmän kattavuus ja solidaarisuus varmistamalla, että julkisia varoja käytetään järkevämmin, ja järjestää SSN uudestaan niin, että alueet ja maakunnat saavat enemmän vastuuta terveydenhuollon järjestämisestä ja suunnittelusta*.”

”(75) *Tässä viitekehyksessä komissio toteaa, että mikään ei viittaa siihen, että käyttäjän valinnanvapauden periaate muuttaisi SSN-järjestelmän luonnetta, mitä tulee sen solidaarisuuteen tai kattavuuteen*. Päinvastoin vaikuttaa siltä, että kaikki italialaiset saavat yhä ilmaisia (tai lähes ilmaisia) terveyspalveluita valitsemastaan akkreditoidusta sairaalasta.”

”(81) Näin ollen komissio toteaa, että valituksen tekijän väitteet eivät kyseenalaista Italian terveydenhoitojärjestelmän kattavuutta tai solidaarisuutta.” ”(84) *Komission päätöksen mukaan toimenpiteitä ei voi pitää SEUT-sopimuksen artiklan 107 kohdan 1 mukaisena valtion tukena*.”

4. Oikeusvertailevia näkökohtia

Valiokunnan edellyttämää laajempaa eurooppalaista vertailua ei ole käytettävissä, eikä sellaista ole pidetty valmistelun yhteydessä tarpeellisena siksi, että jokaisen jäsenmaan järjestelmässä on erilaisia kansallisia erityispiirteitä, jotka vaikuttavat omaksuttuihin ratkaisuihin ja niihin poliittisiin realiteetteihin, joilla kyseiset ratkaisut on tehty. Olennaisena on sen sijaan pidetty komission suhtautumista ja käytäntöä, joita on jo edellä selostettu. Koska valtiontukisääntely ja valtiontukia koskevat käytännöt ovat ajan myötä uudistuneet, aiempien valtiontukisääntöjen aikaisia päätöksiä notifioinnista tai notifioimatta jättämisestä ei edes voida pitää relevantteina asian arvioinnissa. Esimerkiksi Suomen valinnanvapausmallin kanssa varsin samankaltaista Ruotsin mallia ei ole notifioitu, mutta järjestelmä on niin paljon vanhempi, että tilanne ei edellä todetuista syistä ole vertailukelpoinen.

Voidaan myös todeta, että muut EU-maat eivät käytössä olleiden tietojen mukaan ole notifioineet terveydenhuoltojärjestelmiään, vaan katsoneet, että kysymyksessä on niiden kansalliseen lainsäädäntövaltaan kuuluva asia. Tiedossa olevat valtiontukikysymykset ovat siten tulleet arvioitavaksi jälkikäteen ja kanteluihin perustuvina. Tiedossa ei ole, minkälaista ennakkokeskustelua muut maat ovat komission kanssa käyneet.

5. Notifioinnin ja notifioimatta jättämisen vaikutukset

Virkamiesarvio on ollut, että jos Suomi notifioisi valinnanvapauslaki-esityksen, komissio joutuisi esittämään suuren joukon jatkokysymyksiä ja käytännössä edellyttämään, että sille toimitetaan koko vielä valmistelussa oleva lainsäädäntö sekä yksityiskohtainen selvitys järjestelmään liittyvistä käytännön kysymyksistä (toimitilaratkaisut, tukipalvelut, korvaustasot tms.). Epävarmaa on, olisiko edes niiden perusteella mahdollista antaa etukäteistä oikeusvarmuusilmoitusta, mutta siitä riippumatta tällaisen prosessin kestoksi arvioidaan vuosia eikä kuukausia.

Notifiointia tullaan myöhemmin valmistuvien ja lähemmäs valtiontukikysymyksiä tulevien ja mahdollisesti eri maakunnissa erilaisina toteutuvien elementtien osalta vielä arvioimaan ja tuota arviointia tehdään komissiota informoiden ja sen kannanotot huomioon ottaen.

Notifioimatta jättäminen altistaa Suomen kanteluriskille, jossa langettava ratkaisu johtaisi tukien takaisinperintään maksajalle (maakunta, joissakin tapauksissa ehkä valtio) ja voisi aiheuttaa vahingonkorvausoikeudenkäyntejä. Oikeudenkäyntiriski on arvioitu verraten vähäiseksi ja joka tapauksessa sellaiseksi, että sillä ei ole merkitystä valinnanvapausjärjestelmän toteuttamisen kannalta.

Jokaisesta valtiontukea väitetysti sisältävästä järjestelmästä voidaan kannella komissiolle. Komissio voi myös ottaa jäsenvaltion mihin tahansa järjestelmään mahdollisesti sisältyvän valtiontuen omaaloitteisesti tutkittavakseen. Kantelutilanteessa mahdollisen valittajan tulisi ensinnäkin kiistatta osoittaa, että järjestelmä on kokonaisuudessaan tai keskeisiltä osiltaan luonteeltaan taloudellinen. Tämän jälkeen valittajan tulisi osoittaa, että järjestely – ja tässä tapauksessa nimenomaan yhtiöittämisvelvoitteesta luopumisen jälkeen keskeiseksi kysymykseksi noussut liikelaitoksen konkurssisuoja osana muuta kokonaisuutta – sisältää valtiontukea.

Seuraavaksi valittajan tulisi osoittaa, että tuki on kiellettyä eikä sille löydy mitään hyväksyttävyysperustetta. Tällöin järjestelmää arvioitaisiin kokonaisuutena ja osana arviointia verrattaisiin viranomaisten velvoitteita vastaaviin yksityisten palveluntuottajien velvoitteisiin ja etuihin. Esimerkiksi maakuntien liikelaitosten konkurssisuojan mahdollista tukiluonteisuutta voitaisiin tuollaisessa tilanteessa pitää sallittuna katsomalla, että toiminnan katsottaisiin olevan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

palvelua (Services of general economic intrest, SGEI). Tätä puoltaisi erityisesti se valinnanvapauslain ratkaisu, että liikelaitoksilla on velvollisuus tuottaa tietyt sote-palvelut kaikissa olosuhteissa. Yksi merkityksellinen seikka on myös avoimuutta lisäävä julkisten ja yksityisten yritysten velvoite eriyttää kirjanpidollisesti sote-keskustoiminta muusta toiminnastaan.

Jos valitusprosessin viime vaiheessa tuomioistuin toteaisi, että järjestelmään sisältyy kiellettyä tukea, 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 (esimerkiksi saamatta jääneestä liikevoitosta) 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 konkurssisuojasta.

Valtiontukia koskevissa kantelutapauksissa harvemmin joudutaan tilanteeseen, jossa tuesta voitaisiin osoittaa aiheutuneen jollekin kilpailevalle yritykselle kiistatonta rahallista vahingonkorvaukseen oikeuttavaa vahinkoa. Suomalaisessa kilpailuoikeudellisessa oikeuskäytännössä (erityisesti ns. metsäkartellia koskevat ratkaisut) näyttökynnys kilpailuoikeudellisten vahinkojen osalta on ollut korkea ja vahingon syntyminen on siten vaikeasti osoitettavissa. Hallitus ei siksi pidä tällä hetkellä käytettävissä olevan tiedon perusteella kovinkaan todennäköisenä, että esimerkiksi pelkästään maakuntien liikelaitosten konkurssisuojasta voisi aiheutua merkittäviä korvausriskejä. Hallitus katsoo, että Suomella on vahvat perusteet puolustaa valinnanvapausjärjestelmää mahdollisia kanteluita ja muita vaateita vastaan.

Silloin kun kantelu kohdistuu kilpailua vääristävään lainsäädäntöön, kyse on jostain tuen luontoisesta edusta yhdelle tai rajoitetulle joukolle markkinoilla toimivia tahoja. Näissä tilanteissa komissio yleensä neuvottelee jäsenmaan kanssa siitä, mitä korjaavia toimia jäsenmaa voisi toteuttaa kilpailua vääristävän valtiontuen (tai tuen luontoisen edun) poistamiseksi. Tavanomainen korjaava toimenpide on, että kilpailua vääristäväksi osoittautunutta lainsäädäntöä tai sen tulkintaa (esim. viranomaisohjeistusta) muutetaan. Muutoksia ei yleensä edellytetä välittömästi, vaan jäsenmaalle annetaan riittävästi aikaa lainsäädäntöprosessin hoitamiseen tai tukea sisältävän mekanismin muuttamiseen (tavanomaisesti tähän varataan ainakin noin vuosi). Lisäksi huomioidaan muutoksen voimaanpanon vaatima aika riippuen siitä, millaisia rakenteellisia tai muita muutoksia edellytetään. Laajemmissa muutoksissa lainsäädännön voimaanpanoon voidaan varata useampia vuosia.

Mikäli valtiontukinäkökulmista myöhemmin aiheutuisi tarvetta korjata kansallista sote-ratkaisua, hallitus arvioi, että se voidaan tehdä järjestelmää ja sen eri elementtejä tarkentamalla ja muokkaamalla, eikä valtiontukikysymysten voida odottaa pakottavan järjestelmän keskeisten ratkaisujen muuttamiseen.

Mahdolliset lisätiedustelut:
Hallitusneuvos Pekka Järvinen; pekka.jarvinen@stm.fi; p. 0295 163 367
Neuvotteleva virkamies Kalle Tervo; kalle.tervo@stm.fi; p. 0295 163 045