

15.3.2018

1 Asia

Sairaanhoitopiirien ja pelastuslaitosten epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta ensihoitopalvelujen ja kiireettömien potilassiirtojen markkinoilla

2 Osapuolet

Toimenpidepyynnön tekijä:

Hyvinvointialan Liitto ry, Helsinki

Muut osapuolet:

Etelä-Karjalan pelastuslaitos
Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos
Etelä-Savon pelastuslaitos
Helsingin pelastuslaitos
Itä-Uudenmaan pelastuslaitos
Jokilaaksojen pelastuslaitos
Kainuun pelastuslaitos
Kanta-Hämeen pelastuslaitos
Keski-Pohjanmaan ja Pietarsaaren alueen pelastuslaitos
Keski-Suomen pelastuslaitos
Keski-Uudenmaan pelastuslaitos
Kymenlaakson pelastuslaitos
Lapin pelastuslaitos
Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos
Oulu-Koillismaan pelastuslaitos
Pirkanmaan pelastuslaitos
Pohjanmaan pelastuslaitos
Pohjois-Karjalan pelastuslaitos
Pohjois-Savon pelastuslaitos
Päijät-Hämeen pelastuslaitos
Satakunnan pelastuslaitos
Varsinais-Suomen pelastuslaitos

Etelä-Karjalan sairaanhoitopiiri
Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri
Etelä-Savon sairaanhoitopiiri
Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
Itä-Savon sairaanhoitopiiri
Kainuun sairaanhoitopiiri
Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri
Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri
Keski-Suomen sairaanhoitopiiri

15.3.2018

Kymenlaakson sairaanhoitopiiri
Lapin sairaanhoitopiiri
Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiri
Pirkanmaan sairaanhoitopiiri
Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiiri
Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri
Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri
Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiri
Satakunnan sairaanhoitopiiri
Vaasan sairaanhoitopiiri
Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri

3 Ratkaisu

Asia poistetaan käsittelystä.

4 Asian vireilletulo ja selvittäminen

1. Terveyspalvelualan Liitto ry¹ (jäljempänä liitto) on 17.3.2014 lähettämälään toimenpidepyynnöllä pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastoa (jäljempänä virasto) selvittämään pelastuslaitosten toimintaa ensihoidon ja kiireettömien potilassiirtojen² markkinoilla ja ryhtymään toimiin kilpailua vääristävän toiminnan estämiseksi.
2. Hyvinvointialan Liitto ry on sosiaali- ja terveysalan palveluja tuottavien yritysten ja järjestöjen työmarkkina- ja elinkeinopoliittinen etujärjestö, joka on Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:n jäsen. Liiton jäsenenä on muun muassa noin 40 sairaankuljetustoimialalla toimivaa yritystä.
3. Toimenpidepyynnön mukaan ennen lakimuutosta sairaankuljetusta järjestettiin ostopalveluna lähes koko maassa. Ensihoitopalvelun järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta sairaanhoitopiireille johti liiton mukaan siihen, että useat sairaanhoitopiirit siirsivät aiemmin kuntien yksityisiltä yrityksiltä hankkimat sairaankuljetuspalvelut sairaanhoitopiiriin omaksi toiminnaksi tai hankkivat ne ilman kilpailutusta suoraan pelastuslaitoksilta. Liiton mukaan tämä johti sairaankuljetusyritysten toimintaedellytysten heikkenemiseen ja niiden määrän merkittävään vähentymiseen lähes kahdestasadasta nykyiseen noin neljäänkymmeneen.
4. Toimenpidepyynnössään liitto pyytää virastoa kiinnittämään erityistä huomioita siihen, valmistelevatko pelastuslaitokset toimintansa yhtiöittämistä siltä osin kuin ne toimivat kilpailluilla markkinoilla. Liiton mukaan pelastuslaitokset toimivat ensihoitopalvelun ja kiireettömien potilassiirtojen kilpailluilla markkinoilla ja kuuluvat yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin,

¹ Sosiaalialan Työnantajat ry ja Terveyspalvelualan Liitto ry yhdistyivät 1.1.2017 Hyvinvointialan Liitto ry:ksi.

² Tässä päätöksessä ”kiireettömillä potilassiirroilla” tarkoitetaan ensihoitopalveluun kuulumattomia potilassiirtoja, joita ovat muun muassa terveydenhuoltolain 73 §:n mukaiset potilassiirrot.

15.3.2018

sillä ensihoitopalvelun tai kiireettömien potilassiirtojen tuottaminen eivät kuulu pelastuslaitosten lakisääteisiin tehtäviin. Toimenpidepyynnön mukaan pelastuslaitoksilla on markkinoilla toimiessaan sellaisia etuja, kuten konkurssisuoja, julkisin varoin subventoidut toimitilat ja mahdollisuus vähentää arvonlisävero, joita yksityisellä toimijalla ei ole. Liitto pyytää virastoa selvittämään myös pelastuslaitosten hinnoittelua.

5. Liitto pyytää virastoa lisäksi selvittämään sairaanhoitopiirien toimintaa kiireettömien potilassiirtojen markkinoilla. Toimenpidepyynnön mukaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 73 §:ssä tarkoitettujen potilaiden siirtokuljetusten järjestämisvelvollisuus on kullakin toimijalla itsellään. Tämän mukaisesti kunnalla on velvollisuus huolehtia vain kunnan omien hoitolaitosten potilaiden siirtokuljetuksista ja sairaanhoitopiirillä sen hoitolaitosten potilaiden kuljetuksista. Vastaavasti yksityiset hoitolaitokset ovat vastuussa omien hoitolaitostensa potilaiden kiireettömistä potilassiirroista.
6. Toimenpidepyynnön mukaan sairaanhoitopiirit ovat myös ohjeistaneet muita toiminta-alueensa terveydenhuollon yksiköitä tilaamaan kiireettömät potilassiirrot itseltään riippumatta siitä, kuuluvatko hoitolaitokset sairaanhoitopiirin omaan organisaatioon. Toimenpidepyynnössä mainitaan esimerkkinä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin HUS-Logistiikan alueen hoitolaitoksille antamat ohjeistukset.
7. Virasto on selvittänyt asiaa voidakseen arvioida, vääristääkö tai estääkö pelastuslaitosten ja sairaanhoitopiirien toiminta ensihoitopalvelujen ja kiireettömien potilassiirtojen tuottamisessa terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla kilpailulain (948/2011) 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla.
8. Virasto on vastaanottanut asiassa kirjallisia ja suullisia selvityksiä sairaanhoitopiireiltä ja pelastuslaitoksilta sekä toimenpidepyynnön tekijältä. Virasto on myös tavannut toimenpidepyynnön tekijän edustajat 15.5.2014 ja 23.3.2017.

5 Asian tausta

5.1 Ensihoitopalvelun pääpiirteet

9. Terveydenhuoltolain 39 §:n mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä alueensa ensihoitopalvelu. Sairanhoitopiirin kuntayhtymä voi järjestää ensihoitopalvelun alueellaan tai osassa sitä hoitamalla toiminnan itse, järjestämällä ensihoitopalvelun yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen tai toisen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kanssa taikka hankkimalla palvelun muulta palvelun tuottajalta. Ensihoitopalvelun järjestämisvastuu kuului aiemmin kunnille. Terveydenhuoltolain muutoksen seurauksena ensihoitopalvelu on tullut järjestää terveydenhuoltolain 39 §:n mukaisesti viimeistään 1.1.2013 alkaen.

15.3.2018

10. Sairaanhoidopiirit ovat kuntien muodostamia kuntayhtymiä. Erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 3 §:n mukaan erikoissairaanhoidon järjestämiseksi kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoidopiiriin kuntayhtymään. Erikoissairaanhoidon järjestämistä varten Suomi on jaettu mainitun lain 7 §:n mukaan 20 sairaanhoidopiiriin.
11. Ensihoitopalvelun sisältö on määritelty terveydenhuoltolain 40 §:ssä. Ensihoitopalveluun sisältyy muun muassa äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan hoidon tarpeen arviointi ja kiireellinen hoito ensisijaisesti terveydenhuollon hoitolaitoksen ulkopuolella, tarvittaessa potilaan kuljettaminen lääketieteellisesti arvioiden tarkoituksenmukaisimpaan hoitoyksikköön ja äkillisesti sairastuneen tai vammautuneen potilaan jatkohoitoon liittyvät siirrot, silloin kun potilas tarvitsee siirron aikana vaativaa ja jatkuvaa hoitoa tai seurantaa. Äkillisesti sairastuneen tai vammautuneen potilaan jatkohoitoon liittyviä siirtoja ei aiemmin nimenomaisesti mainittu terveydenhuoltolain 40 §:ssä, mutta tätä koskeva lakimuutos tuli voimaan 1.1.2017³.
12. Myös pelastuslaitokset voivat osallistua ensihoitopalveluun kuuluvien tehtävien tuottamiseen. Pelastuslain (379/2011) 27 §:n mukaan pelastuslaitos voi suorittaa ensihoitopalveluun kuuluvia tehtäviä, jos ensihoitopalvelun järjestämisestä yhteistoiminnassa alueen pelastustoimen ja sairaanhoidopiiriin kuntayhtymän kesken on sovittu terveydenhuoltolain 39 §:n perusteella. Terveydenhuoltolain esitöiden mukaan säännöksellä on haluttu nimenomaisesti mahdollistaa sairaanhoidopiiriin ja pelastuslaitoksen välinen yhteistoiminta ensihoitopalvelun järjestämisessä ilman yhtiöittämisvelvoitetta⁴.
13. Pelastuslain 24 §:n mukaan kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla (alueen pelastustoimi), joiden aluejaon päättää valtioneuvosto. Pelastustoimen alueeseen kuuluvilla kunnilla tulee olla sopimus pelastustoimen järjestämisestä. Pelastuslain 25 §:n mukaan pelastustoimen tehtävien hoitamista varten alueen pelastustoimella tulee olla pelastuslaitos. Pelastuslaitokset toimivat pääasiassa liikelaitoksina alueensa suurimman kunnan alaisuudessa, mutta muutamalla alueella pelastustoimen tehtävät hoitaa maakunnan liitto tai muu kuntayhtymä. Suomessa on 22 pelastustoimen aluetta.

5.2 Kiireettömien potilassiirtojen pääpiirteet

14. Terveydenhuoltolain 73 §:n mukaan milloin kunnan terveyskeskuksen sairaansijalle otetun vieraskuntalaisen potilaan hoitoajan arvioidaan ylittävän keskimääräisen hoitoajan ja muulloinkin potilaan pyynnöstä, terveyskeskuksen on ryhdyttävä toimenpiteisiin potilaan siirtämiseksi sellaiseen terveyskeskukseen tai muuhun sairaanhoidolaitokseen, jota poti-

³ HE 224/2016 vp.

⁴ HE 90/2010 vp, s.131.

15.3.2018

laan asuin- ja kotikunta ylläpitää, mikäli siirto voidaan tehdä potilaan tilaa vaarantamatta. Lisäksi jos potilaan sairaus sitä vaatii, on kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän huolehdittava toimintayksikkönsä potilaan kuljetuksesta toisessa toimintayksikössä tai terveyskeskuksessa annettavaa hoitoa tai suoritettavia toimenpiteitä varten.

15. Terveydenhuoltolain 73 §:n mukaiset potilassiirrot koskevat vain kuntien ja kuntayhtymien hoitolaitoksiin kirjattuja potilaita, joille järjestetään kuljetus ennalta suunnitellusti ja kiireettömästi esimerkiksi suunniteltuun tutkimukseen toisessa toimintayksikössä. Kunnilla tai sairaanhoitopiireillä ei siten ole lähtökohtaisesti lakisääteistä velvollisuutta huolehtia sellaisten potilaiden kiireettömistä siirtokuljetuksista, joita ei ole kirjattu kunnan tai sairaanhoitopiirin hoitolaitokseen. Myöskään potilassiirrot kunnan tai sairaanhoitopiirin hoitolaitoksesta potilaan kotiin eivät kuulu terveydenhuoltolain 73 §:n piiriin.
16. Terveydenhuoltolain 73 §:n mukaisia potilaan siirtokuljetuksia tai muita ensihoitopalveluun kuulumattomia potilassiirtoja hoidetaan suurelta osin myös inva-, paari- ja tavallisilla takseilla, jos potilaan tila ei edellytä kuljetuksen suorittamista ambulanssilla. Viraston selvitysten mukaan useat sairaanhoitopiirit ovat kilpailuttaneet ainakin osan niiden järjestämisvastuulle kuuluvista terveydenhuoltolain 73 §:n mukaisista potilassiirroista yksityisten sairaankuljetus- ja taksirytysten hoidettavaksi.

5.3 Sairaankuljetusta koskeva valtioneuvoston päätös ja Suomen viranomaisten toimenpiteet

17. Asian tultua vireille virastossa kolme yksityistä ambulanssiyritystä teki myös Euroopan komissiolle valtioneuvoston Suomen pelastuslaitosten ja sairaanhoitopiirien toiminnasta sairaankuljetuksen markkinoilla.⁵ Komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö antoivat 4.2.2016 komissiolle sitoumukset siitä, että Suomen pelastuslaitokset vetäytyvät olemassa olevista terveydenhuoltolain 73 §:n mukaisista ensihoitoon kuulumattomista potilassiirtoja koskevista yhteistoimintasopimuksista sairaanhoitopiirien kanssa ja pidättäytyvät solmimasta vastaavia sopimuksia jatkossa. Komissiolle annettiin sitoumus myös siitä, että siltä osin kuin sairaanhoitopiirit harjoittavat 73 §:n mukaisia potilassiirtoja itse, ne toteuttavat niitä ainoastaan omalle sairaanhoitopiirilleen.⁶
18. Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö ovat lisäksi täsmentäneet sairaanhoitopiireille ja pelastuslaitoksille 18.11.2016 lähettämällään kirjeellä, että niiden tulee lakkauttaa myös muut mahdolliset keskinäiset sopimukset, jotka koskevat ensihoitopalveluun kuulumattomia potilassiirtoja. Sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö ovat myös oh-

⁵ SA.38980 - Väitetty valtioneuvoston päätös sairaankuljetuspalveluja Suomessa tarjoaville pelastuslaitoksille.

⁶ Sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön kirje Euroopan komission kilpailun pääosastolle 4.2.2016.

15.3.2018

jeistaneet sairaanhoitopiirejä ja pelastuslaitoksia toimimaan edellä mainittujen sitoumusten mukaisesti.⁷

6 Kilpailuoikeudellinen arvio

6.1 Kilpailulain 4 a luku

19. Kilpailuneutraliteetista säädetään kilpailulain 4 a luvussa. Luvun säännösten tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset eli kilpailun neutraalisuus julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulain 4 a luvun 30 a §:n mukaan:

Jos kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovelletaan sellaista menettelyä tai toiminnan rakennetta, joka tavaroiden tai palveluiden tarjonnassa:

1) vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla;

2) estää tai on omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä; tai

3) on ristiriidassa kuntalain (365/1995) 66 a §:ssä⁸ säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa,

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan tällainen menettely tai toiminnan rakenne.

Mitä 1 momentissa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta ja sen käyttämisen edellytyksistä, koskee myös julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 15 ja 16 §:ssä sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 25 ja 26 §:ssä tarkoitettua menettelyä.

20. Kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu julkisen sektorin omaan tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudelliseen toimintaan. Kilpailulain esitöiden (HE 40/2013) mukaan 30 a §:ssä tarkoitettulla määräysvallalla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä säädettyä määräysvaltaa. Kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla on määräysvalta, jos kunnalla, kuntayhtymällä taikka valtiolla on yksin tai yhdessä useamman kunnan, kuntayhtymän tai valtion kanssa enemmän kuin puolet kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä

⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön kirje sairaanhoitopiireille ja pelastuslaitoksille 18.11.2016.

⁸ Kuntalaki 365/1995 on kumottu kuntalailla 410/2015. Kunnan hinnoittelun markkinaperusteisuudesta säädetään nykyisen kuntalain 128 §:ssä.

15.3.2018

äännten enemmistö perustuu omistukseen, jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen.⁹

21. Kilpailulain 4 a luvun säännökset koskevat ainoastaan julkisyhteisöjen tai niiden määräysvallassa olevien yksikköjen harjoittamaa taloudellista toimintaa. Toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista, jää kilpailulain 30 a §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Taloudelliseksi katsotaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Toiminnan taloudellinen luonne ratkaistaan tapauskohtaisesti, ja arvioon vaikuttaa muun muassa se, missä määrin toimintaa voidaan katsoa harjoitettavan markkinasignaalien ohjaamana sekä se, tarjoavatko yksityiset yritykset vastaavaa palvelua markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamisessa on toiminnan harjoittaminen markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta.¹⁰ Kilpailulain esitöissä mainitaan solidaarisuuden periaatteen perustuva julkinen terveydenhuolto esimerkkinä toiminnasta, jota komission tiedonannon (2012/C8/02) mukaan ei ole pidettävä luonteeltaan taloudellisena toimintana.¹¹
22. Kilpailua vääristävällä tai estävällä menettelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimintatapoja, joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin elinkeinotoiminnan välillä. Kiellettyä menettelyä voi olla esimerkiksi julkisyhteisön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan kohdistuva valikoiva tuki tai tukijärjestelmä sekä julkisesti omistetun yksikön julkisomistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta tai kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ristosubventiosta saamat edut. Virasto voi puuttua kaikkeen kilpailua vääristävään tai estävään menettelyyn sen muodosta tai ilmenemistavasta riippumatta.¹²

6.2 Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla

23. Kilpailulain ohella myös kuntalaissa (410/2015) on kilpailuneutraliteettia turvaavia säännöksiä. Kuntalain 126 §:n mukaan:

Kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

⁹ HE 40/2013 vp, s. 31.

¹⁰ HE 40/2013 vp, s. 26 ja 31–32.

¹¹ HE/40/2013 vp, s. 31–32.

¹² HE 40/2013 vp, s. 32–33.

15.3.2018

Kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos:

- 1) kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 2) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa lakiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuotetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain perusteella järjestettävä palveluja;
- 3) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on julkisista hankinnoista annetun lain 10 §:ssä tai vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain 19 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai sidosyrityksen toiminnasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamisvelvollisuutta;
- 4) kunta järjestää laissa tarkoitettua opetuksen tai koulutuksen järjestämislupaa, toimilupaa tai oppilaitoksen ylläpitämislupaa edellyttävää koulutusta, edellä mainitussa luvassa määrättyjä muita tehtäviä tai tuottaa palveluja tällaiseen opetukseen kiinteästi liittyvinä oppilas- ja opiskelijatöinä;
- 5) toiminta perustuu lakiin perustuvaan monopoliasemaan tai muodostaa luonnollisen monopolin tai tuottaa välittömästi näihin liittyviä palveluja; tai
- 6) kunta ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja toiminta liittyy kunnan maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitoon.

Kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun. Kunta ei kuitenkaan toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, jos se osallistuu tarjouskilpailuun 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun opetuksen tai koulutuksen tai luvassa määrätyn muun tehtävän järjestämiseksi.

6.3 Kilpailuneutraliteettisäännösten soveltuminen pelastuslaitosten ja sairaanhoitopiirien toimintaan

24. Kunnat vastaavat pelastustoimesta yhteistoiminnassa pelastustoimen alueilla siten kuin pelastuslaissa tarkemmin säädetään. Pelastuslaitokset toimivat pääasiassa liikelaitoksina alueensa suurimman kunnan alaisuudessa tai pelastustoimen tehtävät hoitaa alueen kuntien muodostama kuntayhtymä. Sairaanhoitopiirit ovat kuntien muodostamia kuntayhtymiä. Edellä esitetyn perusteella kunnilla on siten kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettu määräysvalta sekä pelastuslaitoksissa että sairaanhoitopiireissä.

15.3.2018

25. Suomessa kansallinen ratkaisu julkisen terveydenhuollon järjestämiseksi on ollut järjestelmän rakentaminen solidaarisuusperiaatteeseen nojaavaksi ja siten lähtökohtaisesti luonteeltaan ei-taloudelliseksi toiminnaksi, jota julkinen valta ohjaa. Järjestämisvastuussa olevat tahot ovat voineet kuitenkin niin halutessaan järjestää terveydenhuollon palvelut markkinaehtoisesti.
26. Ensihoitopalvelun on katsottava olevan osa julkista terveydenhuoltoa ja siten lähtökohtaisesti luonteeltaan ei-taloudellista toimintaa. Terveydenhuoltolain 39 §:n mukaisesti sairaanhoitopiiri voi kuitenkin järjestää ensihoitopalvelun alueellaan myös hankkimalla sen muulta palvelun tuottajalta eli esimerkiksi yksityiseltä ambulanssiyritykseltä. Ensihoitopalvelu voi olla taloudellista toimintaa vain siltä osin, kuin järjestämisvastuussa olevat tahot ovat päättäneet järjestää sen markkinaehtoisesti. Ensihoitopalvelun luonteen tarkempi määrittely ei kuitenkaan ole asian ratkaisemiseksi tarpeen, sillä kuten jäljempänä esitetään, sitä ei ole pidettävä kuntalaissa tarkoitettuna kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvana toimintana.
27. Kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohtaa koskevien lain esitöiden mukaan sellaista yhteistoimintaa, jota ei sidosyksikkösäännöksiä tai muiden hankintalakiin säännöksiä perusteella tarvitse kilpailuttaa, ei katsota hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Esitöiden mukaan säännöksen tarkoitus on, ettei pelkkää yhteistoimintasuhdetta esimerkiksi kunnan ja kuntayhtymän välillä katsota toiminnaksi kilpailutilanteessa markkinoilla. Jos yhteistoimintasopimus tulee kilpailuttaa hankintalakiin perusteella, toiminta ylittää yhtiöittämissäntäytymisen. Yhtiöittämissäntäytymisen ylittyminen on siten kytketty kilpailuttamisvelvoitteeseen.¹³
28. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön¹⁴ mukaan sairaanhoitopiiri voi hankkia pelastuslaitokselta ensihoitopalvelun ilman kilpailutusta. Näin ollen kyse on sellaisesta kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaisesta toiminnasta, jota ei pidetä toimintana kilpailutilanteessa markkinoilla. Edellä todetun perusteella pelastuslaitosten ei voida ensihoitopalvelun osalta katsoa toimivan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa¹⁵, eikä pelastuslaitosten toiminnalla siten voida katsoa olevan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettuja markkinavaikutuksia.
29. Ensihoitopalveluun kuulumattomien potilassiirtojen tarjoaminen sen sijaan voi olla luonteeltaan taloudellista toimintaa. Näiden potilassiirtojen

¹³ HE 32/2013 vp, s. 32-33.

¹⁴ Korkein hallinto-oikeus on käsitellyt ensihoitopalveluiden suorahankintaa pelastuslaitoksilta esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriä koskevassa ratkaisussa, KHO:2017:32, 7.3.2017.

¹⁵ HE 40/2013 vp, s. 31: "Lähtökohtana on tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla sekä tarkastelun sitominen tilanteisiin, joissa julkinen toimija harjoittaa taloudellista toimintaa."

15.3.2018

tarjoaminen ei myöskään kuulu pelastuslaitosten pelastuslain mukaisiin tehtäviin. Pelastuslaitosten voidaan siten lähtökohtaisesti katsoa harjoittavan kuntalaissa tarkoitettulla tavalla toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla ja toimivan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa siltä osin kuin kyse on ensihoitopalveluun kuulumattomien potilassiirtojen tarjoamisesta.

30. Terveydenhuoltolain 73 §:n mukaiset potilassiirrot koskevat ainoastaan kuntien ja kuntayhtymien hoitolaitoksiin kirjattuja potilaita. Mikäli sairaanhoitopiirit hoitavat muita kuin lakisääteisiä terveydenhuoltolain 73 §:n mukaisia potilassiirtoja tai esimerkiksi yksityisten hoitolaitosten potilassiirtoja, voidaan sairaanhoitopiirien lähtökohtaisesti katsoa toimivan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.
31. Sairaanhoitopiirien ja niiden jäsenkuntien itselleen tuottamien terveydenhuoltolain 73 §:n mukaisten potilassiirtojen osalta voi olla mahdollisesti kyse taloudellisesta toiminnasta. Toiminnan luonteen tarkempi määrittely ei kuitenkaan ole tarpeen asian ratkaisemiseksi, sillä palveluiden tuottamista itselle ei ole pidettävä kuntalaissa tarkoitettuna kilpailutilantilanteessa markkinoilla tapahtuvana toimintana. Kuntalain 126 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohtien mukaisessa kuntien yhteistoiminnassa ei ole kyse kilpailutilanteesta markkinoilla muun muassa silloin, kun kuntayhtymä tuottaa palveluja vain itselleen tai se toimii jäsenkuntiansa sidosyksikkönä. Edellä todetun perusteella sairaanhoitopiirien ja niiden jäsenkuntien ei voida niiden oman toiminnan osalta katsoa toimivan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa, eikä niiden toiminnalla siten voida katsoa olevan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettuja markkinavaikutuksia.

6.4 Asioiden tärkeysjärjestys ja tutkimatta jättäminen

32. Kilpailulain 32 §:ssä on säädetty asioiden tärkeysjärjestykseen asettamisesta ja tutkimatta jättämisestä virastossa. Kilpailulain 32 §:n mukaan:

Kilpailu- ja kuluttajavirasto asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto jättää asian tutkimatta, jos:

- 1) ei voida pitää todennäköisenä, että kyseessä on 5 tai 7 §:ssä taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklassa tarkoitettu kielletty kilpailunrajoitus;
- 2) kilpailua kyseisillä markkinoilla voidaan epäilystä kilpailunrajoituksesta huolimatta pitää kokonaisuudessaan toimivana;
- 3) asiaa koskeva toimenpidepyyntö on ilmeisen perusteeton; tai

15.3.2018

4) ei ole todennäköistä, että 30 a §:ssä tarkoitetun menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveeseen ja toimivaan kilpailun edellytyksille ovat merkittävät.

Päätös tutkimatta jättämisestä on tehtävä viipymättä.

33. Lain esitöiden mukaan 4 kohdan mukainen tutkimatta jättäminen on mahdollista esimerkiksi tilanteissa, joissa kilpailua vääristävien tai estävien vaikutusten merkittävyyttä ei voida pitää todennäköisenä. Sääntöksen tavoitteena on viraston voimavarojen suuntaaminen kaikkein merkittävimpiin asioihin.¹⁶

6.5 Sairaanhoidopiirien toiminnan vaikutukset

34. Ensihoitopalveluun kuulumattomien potilassiirtojen osalta sairaanhoidopiirien voitaisiin lähtökohtaisesti katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla vain silloin, kun ne tuottavat muita kuin sellaisia terveydenhuoltolain 73 §:n mukaisia potilassiirtoja, joissa potilas on kirjattu kunnan tai sairaanhoidopiiriin hoitolaitokseen. Viraston selvitysten perusteella useat sairaanhoidopiirit ovat kilpailuttaneet ainakin osan terveydenhuoltolain 73 §:n mukaisista potilassiirroista yksityisten ambulanssi- ja taksirytysten hoidettavaksi. Ne sairaanhoidopiirit, jotka osallistuvat ensihoitopalveluun kuulumattomien potilassiirtojen tuottamiseen, hoitavat pääasiassa niiden lakisääteisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvia terveydenhuoltolain 73 §:n mukaisia potilassiirtoja.
35. Sairaanhoidopiirit voivat halutessaan hoitaa terveydenhuoltolain 73 §:n mukaiset potilassiirrot omana toimintanaan ilman, että tällöin olisi kyse toiminnasta kilpailutilanteesta markkinoilla. Sairaanhoidopiirit voivat hoitaa vastaavasti myös niiden jäsenkuntien vastuulle kuuluvat potilassiirrot, jos yhteistoiminnasta on sovittu kuntien ja sairaanhoidopiirin kesken.
36. Viraston saamien tietojen mukaan valtaosa 20 sairaanhoidopiiristä ei hoitanut lainkaan hoitolaitoksiin kirjaamattomien potilaiden siirtokuljetuksia vuonna 2016. Muutamit sairaanhoidopiirit ilmoittivat hoitaneensa joitakin hoitolaitoksiin kirjaamattomien potilaiden potilassiirtoja. Viraston selvitysten perusteella sairaanhoidopiirien vähäistä osallistumista hoitolaitoksiin kirjaamattomien potilaiden siirtokuljetuksiin selittää osaltaan se, että suuri osa näistä potilaista voidaan kuljettaa ambulanssien sijaan esimerkiksi paari- tai invatakseilla. Tämä on mahdollista, koska hoitolaitokseen kirjaamattomien potilaiden tilan ei lähtökohtaisesti voida olettaa edellyttävän kuljetuksen aikaista hoitoa tai seurantaa.
37. Edellä esitetyn nojalla sairaanhoidopiirien toimintaa muiden kuin terveydenhuoltolain 73 §:ssä tarkoitettujen potilaiden siirtokuljetusten markkinoilla on pidettävä kokonaisuutena arvioiden kansantaloudellisesti vä-

¹⁶ HE 40/2013 vp, s. 37.

15.3.2018

häisenä. Virasto ei pidä todennäköisenä, että sairaanhoitopiirien menettelyjen tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveeseen ja toimivaan kilpailun edellytyksille olisivat merkittävät. Näin ollen virasto ei pidä tarpeellisenä selvittää asiaa enemmälti.

6.6 Pelastuslaitosten toiminnan vaikutukset

38. Pelastuslaitosten voitaisiin katsoa harjoittavan taloudellista toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla vain siltä osin, kun kyse on muista kuin ensihoitopalveluun kuuluvista potilassiirroista. Viraston saamien tietojen mukaan pelastuslaitokset eivät hoitaneet vuonna 2016 lainkaan ensihoitopalveluun kuulumattomia potilassiirtoja 11 sairaanhoitopiirin alueella. Muiden 9 sairaanhoitopiirin alueella pelastuslaitosten toiminta ensihoitoon kuulumattomien potilassiirtojen tuotannossa oli kokonaisuutena tarkastellen määrällisesti vähäistä. Näistä yhdeksästä sairaanhoitopiiristä kaksi on lisäksi tehnyt päätöksen pelastuslaitosten hoitamien ensihoitopalveluun kuulumattomien kiireettömien potilassiirtojen siirtämisestä sairaanhoitopiiriin omaksi toiminnaksi.
39. Tuleva maakunta- ja sote-uudistus tulee todennäköisesti vaikuttamaan pelastuslaitosten asemaan 1.1.2020 alkaen, jolloin pelastuslaitokset tullaan viimeistään liittämään osaksi perustettavia maakuntia.¹⁷ Siltä osin kuin pelastuslaitosten on edellä katsottu toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla potilassiirtoja tuottaessaan, lukeutunevat nämä potilassiirrot uudistuksen jälkeen maakunnan omaan toimintaan, joka ei ole kuntalaissa tarkoitettua kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Uudistuksen jälkeen pelastuslaitosten ei voitaisi ensihoitopalveluun kuulumattomien potilassiirtojen osalta katsoa toimivan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa.
40. Edellä esitetyn nojalla pelastuslaitosten toimintaa ensihoitopalveluun kuulumattomien potilassiirtojen markkinoilla on pidettävä kokonaisuutena arvioiden kansantaloudellisesti vähäisenä. Virasto ei pidä todennäköisenä, että pelastuslaitosten menettelyjen tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveeseen ja toimivaan kilpailun edellytyksille olisivat merkittävät. Näin ollen virasto ei pidä tarpeellisenä selvittää asiaa enemmälti.

7 Yhteenveto

41. Pelastuslaitosten ja sairaanhoitopiirien tuottamissa ensihoitopalveluissa ei ole kyse kuntalain 126 §:n mukaisesta toiminnasta kilpailutilanteesta markkinoilla. Toiminnasta kilpailutilanteesta markkinoilla ei ole kyse myöskään silloin, kun sairaanhoitopiirit hoitavat niiden omiin tai jäsenkuntien hoitolaitoksiin kirjattujen potilaiden terveydenhuoltolain 73 §:n mukaisia potilassiirtoja. Sairaanhoitopiirien ja pelastuslaitosten ei voida

¹⁷ <http://www.alueuudistus.fi>.

15.3.2018

näiltä osin katsoa toimivan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa, eikä sairaanhoitopiirien ja pelastuslaitosten toiminnalla siten voida katsoa olevan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettuja markkinavaikutuksia.

42. Ensihoitopalveluun kuulumattomien potilassiirtojen osalta sairaanhoitopiirien ja pelastuslaitosten kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa on pidettävä kokonaisuutena arvioiden kansantaloudellisesti vähäisenä. Virasto ei pidä todennäköisenä, että sairaanhoitopiirien ja pelastuslaitosten menettelyjen tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille olisivat merkittävät. Näin ollen virasto ei pidä tarpeellisenä selvittää asiaa enemmälti. Asia poistetaan käsittelystä.
43. Viraston päätös asian poistamisesta käsittelystä ei sisällä arviota tarkastelun kohteena olevan toiminnan lainmukaisuudesta. Mikäli virasto saa uutta tietoa, jonka perusteella on syytä epäillä merkittävien kilpailua rajoittavien tai estävien vaikutusten olemassaoloa, virasto voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen.

8 Sovelletut säännökset

Kilpailulaki 30 a ja 32 §.

9 Muutoksenhaku

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä asiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta markkinaoikeudelta kilpailulain 44 §:n perusteella siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

10 Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat erikoistutkija Teemu Karttunen, puh. 029 505 3315 ja tutkimuspäällikkö Mia Salonen, puh. 029 505 3619. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

Apulaisjohtaja

Arttu Juuti

Erikoistutkija

Teemu Karttunen