

1. Asia

Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymän epäilty kilpailua vääristävä tai estävä toiminta lastensuojelun ympärivuorokautista palvelua tarjoavien yksiköiden palveluhaun markkinoilla.

2. Osapuolet

Toimenpidepyynnön tekijä:
Socfinder Oy (Y-tunnus 2781645-6)

Toimenpidepyynnön kohde:
Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä (Y-tunnus 2844969-4) /
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue (Y-tunnus 3221340-6)

3. Ratkaisu

Asia ei anna aiheutta enempään toimenpiteisiin ja se poistetaan käsittelystä.

4. Asian vireille tulo ja selvittäminen

- 1 Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä KKV) on Socfinder Oy:n 25.1.2022 tekemän ja 6.5.2022 täydentämän toimenpidepyynnön johdosta selvittänyt Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymän (jäljempänä Keusote) menettelyä.
- 2 Toimenpidepyyntö koskee Lasteri-sovellusta, joka toimenpidepyynnön mukaan on valtakunnallinen, lastensuojelun sijaishuoltoyksiköt ja niiden valvontatiedot yhdistävä tietopohja, jonka Keusote kehitti vuonna 2021. Toimenpidepyynnön mukaan Lasteri koostuu lastensuojelun ympärivuorokautista palvelua tarjoavien yksiköiden palveluhausta ja valvontatiedoista, joilla tarkoitetaan mm. Valviran ja AVIn valvontaan liittyviä dokumentteja (muun muassa valvontakäyntiraportit, omavalvontasuunnitelmat, toimintakertomukset, epäkohtailmoitukset ja niiden lopputulokset).
- 3 Socfinder Oy on toimenpidepyynnössään esittänyt, että kilpailuneutraliteetti vaarantuu, koska Keusote ei ole 1) yhtiöittänyt palveluhaku-toimintoa, 2) eriyttänyt palveluhaun kirjanpitoa eikä 3) hinnoitellut palveluhakua markkinaehtoisesti. Socfinder Oy:n mukaan Keusoten hinnoittelu kunnille (0,058 €/asukas) Lasteri-palvelusta ei kata Lasterin kehittämis- ja elinkaari-kustannuksia ja liiketoimintaa tuetaan siten budjettivaroin. Socfinder Oy on lisäksi esittänyt, että Keusote perusteettomasti sulkee palveluhaun markkinat yksityisiltä toimijoilta kytkemällä teknisesti viranomaisen valvontatiedot palveluhakuun. Socfinder Oy katsoo, että Keusote nauttii markkinoilla toimiessaan julkisesta omistuksesta johtuvista eduista, joita yksityiset elinkeinonharjoittajat eivät voisi saada. Socfinder Oy:n mukaan tämä perusteeton etu vääristää kilpailua ja johtaa yhtä tehokkaiden ja omilla ansioillaan kilpailevien yksityisten elinkeinonharjoittajien syrjäytymiseen markkinoilta.

- 4 Toimenpidepyynnön tehnyt Socfinder Oy on erikoistunut erityisesti lastensuojelun ympärivuorokautista palvelua tarjoavien yksiköiden palveluhaakuun. Toimenpidepyynnön mukaan Keusote on ostanut Socfinder Oy:ltä 'Socfinder'-palveluhakusovelluksen käyttöoikeutta ajalla 5/2019–2/2021. Lastensuojelun työntekijät ovat sovelluksen avulla hakeneet lastensuojelun ympärivuorokautista palvelua tarjoavia yksiköitä, joista valtaosa on yksityisiä toimijoita.
- 5 KKV on selvittänyt asiaa voidakseen arvioida, harjoittaako Keusote taloudellista toimintaa, ja toimiiko se samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa kilpailulain (948/2011) 4 a luvussa tarkoitetulla tavalla tarjotessaan Lasteri-tietopohjaan liittyviä palveluja.

5. Asian tausta

5.1. Lastensuojelun järjestämistä ja valvontaa koskeva keskeinen lainsäädäntö

5.1.1. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön uudistus

- 6 Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu on kuulunut KKV:n tutkinnan aikana pääsääntöisesti kunnille. Vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on siirtynyt 1.1.2023 alkaen kunnilta 1.7.2021 perustetuille hyvinvointialueille.¹ Asian arvioinnin kannalta keskeistä lainsäädäntöä on kuvattu sellaisena kuin se on ollut voimassa KKV:n tutkinnan aikana. Sotelainsäädäntöuudistuksen aiheuttamat muutokset lastensuojelun järjestämistä ja valvontaa koskevaan lainsäädäntöön ovat olleet pääsääntöisesti teknisiä, mutta muutokset on tästä huolimatta relevantein osin mainittu.

5.1.2. Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

- 7 Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan, ja 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueen, on järjestämisvastuulle kuuluvina sosiaalipalveluina huolehdittava lastensuojelun järjestämisestä siten kuin lastensuojelulaissa (417/2007) erikseen säädetään.²

5.1.3. Lastensuojelulaki (417/2007)

- 8 Lastensuojelulain mukaan lastensuojelua on lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu, johon lukeutuvat myös lapsen kiireellinen sijoitus ja huostaanotto sekä niihin liittyvä sijaishuolto ja jälkihuolto.³ Sijaishuollolla tarkoitetaan huostaan otetun, kiireellisesti sijoitetun tai väliaikais määräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämistä kodin ulkopuolella.⁴ Sijaishuolto voidaan lastensuojelulain nojalla järjestää

¹ Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansäätöä (616/2021) 1 §, 4 § ja 5 §; Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) 8 §.

² Sosiaalihuoltolain 14 §:n 2 momentin 9 kohta, 1.1.2023 alkaen sosiaalihuoltolain 14 §:n 3 momentin 7 kohta.

³ Lastensuojelulain 3 §:n 1 ja 3 momentti.

⁴ Lastensuojelulain 49 §:n 1 momentti.

perhehoitona, laitoshoitona taikka muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla.⁵

- 9 Lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.⁶ Sijaishuolto tulee järjestää viivytyksettä, kun se on lapsen edun kannalta tarpeen. Sijaishuoltoa toteutettaessa on myös otettava lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä.⁷ Sijaishuoltopaikan valinnassa tulee kiinnittää erityistä huomiota huostaanoton perusteisiin ja lapsen tarpeisiin sekä lapsen sisarusuhteiden ja muiden läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen ja hoidon jatkuvuuteen. Lisäksi tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon lapsen kielellinen, kulttuurinen sekä uskonnollinen tausta. Laitoshuoltoa järjestetään, jos lapsen sijaishuoltoa ei voida järjestää lapsen edun mukaisesti riittävien tukitoimien avulla perhehoidossa tai muualla.⁸
- 10 Lastensuojelulaki velvoittaa kunnan huolehtimaan siitä, että lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan selkiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, joina sitä tarvitaan.⁹
- 11 Pääsääntöisesti lastensuojelun järjestämisvastuu on lapsen tai nuoren kotikunnalla. Lapsen tai nuoren asuinkunta vastaa lastensuojelun järjestämisestä silloin, jos se kunta, jossa lapsi tai nuori pääasiallisesti asuu, ei kotikuntalain (201/1994) 2 §:n tai 3 §:n 1 kohdan mukaan ole hänen kotikuntansa.¹⁰ Lapsen oleskelukunta vastaa kuitenkin kiireellistä sijoitusta koskevan päätöksen tekemisestä, jos lapsen koti- tai asuinkunta ei ole päätöstä tehtäessä tiedossa tai päätöksen tekemistä ei voida viivyttää vaarantamatta kiireellisen sijoituksen toteutumista. Kiireellisen sijoituksen tekemisen jälkeen järjestämisvastuu siirtyy lapsen koti- tai asuinkunnalle, jossa tehdään tarvittaessa sijaishuoltopaikan muuttamista koskeva päätös. Lapsen muuttaessa pois koti- tai asuinkunnastaan kiireellisen sijoituksen aikana ei järjestämisvastuu kuitenkaan siirry uuteen asuinkuntaan ennen kiireellisen sijoituksen lakkaamista.¹¹ Kunnat voivat sopia lastensuojelun järjestämisestä myös toisin, jos se on lapsen edun mukaista.¹²
- 12 1.1.2023 lukien lastensuojelun järjestämisvastuu on siirtynyt kunnilta hyvinvointialueille. Järjestämisvastuun sisältö on sama kuin kunnalla ja järjestämisvastuussa oleva hyvinvointialue määräytyy lastensuojelulain mukaan samoin edellä mainituin perustein kuin järjestämisvastuussa oleva kunta.¹³

⁵ Lastensuojelulain 49 §:n 2 momentti.

⁶ Lastensuojelulain 4 §:n 1 momentti.

⁷ Lastensuojelulain 4 §:n 3 momentti.

⁸ Lastensuojelulain 50 §.

⁹ Lastensuojelulain 11 §:n 1 momentti.

¹⁰ Lastensuojelulain 16 §:n 1 momentti.

¹¹ Lastensuojelulain 16 §:n 2 momentti.

¹² Lastensuojelulain 16 §:n 3 momentti.

¹³ Lastensuojelulain 11 §:n 1 momentti ja 16 §.

- 13 Kunnassa lastensuojelun toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin. Sen on lastensuojelua järjestäessään oltava tarvittaessa yhteistyössä kunnan eri hallintokuntien, muiden viranomaisten samoin kuin muiden kuntien ja kuntayhtymien sekä muiden palveluja järjestävien yhteisöjen ja laitosten kanssa riittävien ja tarvetta vastaavien palvelujen järjestämiseksi ja asiantuntemuksen turvaamiseksi kunnassa.¹⁴ 1.1.2023 alkaen lastensuojelun toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa kunnan sijaan hyvinvointialue, jonka on kunnan tapaan oltava tarvittaessa yhteistyössä hyvinvointialueen ja sen alueella olevien kuntien eri toimialojen, muiden viranomaisten samoin kuin muiden hyvinvointialueiden ja niiden alueilla sijaitsevien kuntien sekä muiden palveluja järjestävien yhteisöjen ja laitosten kanssa riittävien ja tarvetta vastaavien palvelujen järjestämiseksi hyvinvointialueella.¹⁵
- 14 Lastensuojelulaissa kunnille, ja 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueille, on lastensuojelun järjestämisessä asetettu yhteistyövelvoitteen lisäksi myös laatuvaatimus. Lastensuojelun on oltava laadultaan sellaista, että se takaa lastensuojelun tarpeessa oleville lapsille ja nuorille sekä heidän perheilleen heidän tarvitsemansa avun ja tuen.¹⁶
- 15 Päätöksentekovaltaa lastensuojelutoimenpiteissä käyttää kunnan, 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueen, määräämä virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä tai sosiaalihuollon johtava viranhaltija.¹⁷
- 16 Lastensuojelulaissa säädetään myös sijaishuollon valvonnasta. Lapsen sijoittaneen kunnan tehtävänä on valvoa, että lapsen sijoitus perhehoitoon tai laitoshuoltoon toteutuu lastensuojelulain mukaisesti ja lapsi saa sijoituksen aikana ne tarvitsemansa palvelut ja tukitoimet, jotka sijoituskunnan on järjestettävä.¹⁸ Sijoittajakunnan lisäksi sijaishuoltopaikan toimintaa valvovat sijoituskunta ja aluehallintovirasto, joiden tulee toimia valvontaa toteuttaessaan yhteistyössä sijoittajakunnan kanssa.¹⁹ Jos sijoittajakunta havaitsee sijaishuoltopaikan toiminnassa sellaisia epäkohtia tai puutteita, jotka voivat vaikuttaa sijoitettujen lasten hoitoon tai huolenpitoon, sen tulee salassapitovelvoitteiden estämättä ilmoittaa asiasta viipymättä sijoituskunnalle ja aluehallintovirastolle sekä tiedossaan oleville muille lapsia samaan sijaishuoltopaikkaan sijoittaneille kunnille.²⁰ 1.1.2023 alkaen sijaishuollon valvontavastuu on siirtynyt sijoittajakunnalta sijoittajahyvinvointialueelle ja sijoituskunnalta sijoitushyvinvointialueelle valvontavastuun sisällön säilyessä muuttumattomana.²¹
- 17 Aluehallintovirasto valvoo lastensuojelulaitosten toimintaa myös omasta aloitteestaan tapahtuvien tarkastuskäyntien osalta.²² Yksityisen

¹⁴ Lastensuojelulain 11 §:n 3 momentti.

¹⁵ Lastensuojelulain 11 §:n 3 momentti

¹⁶ Lastensuojelulain 11 §:n 2 momentti.

¹⁷ Lastensuojelulain 13 §:n 1 ja 2 momentti.

¹⁸ Lastensuojelulain 79 §:n 1 momentti.

¹⁹ Lastensuojelulain 79 §:n 2 momentti.

²⁰ Lastensuojelulain 79 §:n 3 momentti.

²¹ Lastensuojelulain 79 §.

²² Lastensuojelulain 80 §:n 1 momentti.

ympäri vuorokautisia lastensuojelun palveluja luvanvaraisesti tarjoavan palveluntuottajan valvonnasta säädetään yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (992/2011).²³

5.1.4. Yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki (992/2011)

- 18 Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 34 §:n mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamista valvovat aluehallintovirasto ja kunta (1.1.2023 alkaen kunnan sijaan hyvinvointialue). Valvontaviranomaisten tulee toimia yhteistyössä tehtäviään hoitaessaan.²⁴

5.2. Keusoten kuntayhtymä

- 19 Keusote eli Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä on vuonna 2017 perustettu vapaaehtoinen kuntayhtymä, jonka jäsenkuntia ovat Hyvinkää, Järvenpää, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen ja Tuusula. Kuntayhtymän tehtävänä on perussopimuksen mukaan järjestää jäsenkuntiensa puolesta alueensa väestölle yhdenvertaisilla periaatteilla ne sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, jotka eri lakien mukaan ovat sen jäsenkuntien järjestämisvastuulla, lukuun ottamatta ympäristöterveydenhuoltoa, eläinlääkintähuoltoa ja työterveydenhuoltoa. Keusoten järjestämisvastuuseen kuuluvat ehkäisevät, korjaavat ja hoitavat, kuntouttavat sekä muut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut yhtenäisenä kokonaisuutena.²⁵ Keusoteen kuuluvien kuntien järjestämisvastuu perussopimuksen mukaisista palveluista on siirtynyt Keusotelle 1.1.2018 alkaen.²⁶
- 20 Keusoten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämis- ja tuottamissopimuksen mukaan sen tarkoituksena on tuottaa yhteistyössä ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi sopimuksen kohteena olevat palvelut. Sopimuksen mukaan sopijapuolet voivat tuottaa sopimuksen kohteena olevia palveluja muita kuin sopijapuolia varten enintään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 16 §:n mukaisesti.²⁷ Sopimuksen mukaan kuntayhtymän järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut ovat kokonaan tai osittain siirtyneet Keusoten tuotettavaksi 1.1.2019 lähtien.²⁸ Sopimuksen mukaan Keusoten tehtävänä on palvelujen järjestäminen lakisäätöisen järjestämisvastuun mukaisesti siten, että perussopimuksen ja tämän sopimuksen tarkoitus toteutuu. Keusoten vastuulla ovat sen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen johto, ohjaus, seuranta, raportointi, kehittäminen ja omavalvonta. Lisäksi sen vastuulla on alueellisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämissuunnitelman laatiminen.²⁹ Keusoten jäsenkuntien tehtävänä on tuottaa Keusoten

²³ Lastensuojelulain 80 §:n 2 momentti.

²⁴ Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 35 §:n 1 momentti.

²⁵ Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä, Perussopimus, 21.6.2017, 3 §.

²⁶ Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä, Perussopimus, 21.6.2017, 39 §.

²⁷ Keski-Uudenmaan sote, Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämis- ja tuottamissopimus, 14.12.2017, kohta 4.

²⁸ Keski-Uudenmaan sote, Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämis- ja tuottamissopimus, 14.12.2017, kohta 5.3.

²⁹ Keski-Uudenmaan sote, Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämis- ja tuottamissopimus, 14.12.2017, kohta 8.1.

järjestämisvastuun piiriin kuuluvat palvelut lainsäädännön, alemman tasoisten määräysten sekä Keusoten ohjeiden ja ohjauksen mukaisesti. Kuntien tehtävänä on muun muassa tehdä lastensuojelulain mukaiset tahdonvastaiset päätökset ja hakemukset. Sopimuksen mukaan Keusoten jäsenkunnissa toimii lastensuojelulain 3 luvun tarkoittama sosiaalihuollon johtava viranhaltija, joka tekee kyseisen lain tarkoittamat päätökset.³⁰

- 21 1.1.2023 alkaen Keski-Uudenmaan hyvinvointialue aloitti toimintansa samalla maantieteellisellä alueella, jolla Keusote aiemmin toimi.³¹

5.3. Lasteri-tietopohja

- 22 Lasteri on kansallinen tietopohja lastensuojelulain nojalla ympärivuorokautista sijaishuoltoa luvanvaraisesti tarjoavista yksiköistä. Yhtenäinen viranomaiskäytössä oleva tietopohja sisältää sijaishuoltopaikkoja koskevan tiedon lisäksi yksikköjen toimintaa koskevat keskeiset valvonta-asiakirjat tarkastuskäynneiltä, kanteluista ja päätöksistä. Lasterin avulla sosiaalityöntekijä voi etsiä lapselle tämän tarpeita vastaavan turvallisen sijaishuoltopaikan.
- 23 Lasteri-tietopohjan kehittämisen taustalla on Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kansallinen Lasteri-hanke, jota THL hallinnoi vuosina 2019–2021. Kansallisen Lasteri-hankkeen tarkoituksena oli luoda sisältö ja kehittää tekninen alusta kansalliseksi hakuohjelmaksi ja tietopohjaksi lastensuojelulain nojalla vaativaa ympärivuorokautista hoitoa lapsille, nuorille ja perheille antavista yksiköistä. Tutkimus- ja kehittämishanke toteutettiin yhteistyössä maakuntien, kuntayhtymien ja kuntien kanssa.³² THL:n Lasteri-hankkeessa vertailtiin hyviä ja toimivia käytäntöjä kansallisesti ja kansainvälisesti, koottiin niistä kokemuksia sekä valmisteltiin ehdotus pilotiksi kansallisen rekisterin luomiseksi. Päähakijaksi pilotointiin tarjoutui Keusote, jolle Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) myönsi sote-rakenneuudistuksen valtionavustusta sijaishuollon järjestämisen työkalun pilotointiin ja tietopohjan ja sen päälle rakennetun hakutyökalun yhdistävän sähköisen ratkaisun pilottikäyttöön. THL toimi pilottihankkeessa yhteistyökumppanina tarjoten muun muassa asiantuntijatukea, mutta ei osallistunut pilotointiin liittyvään ohjaukseen tai päätöksentekoon.³³ THL:n hallinnoiman Lasteri-hankkeen tavoitteena oli sovittaa Lasteri osaksi lastensuojelun sijaishuollon ja tietokantojen kokonaisarkkitehtuuria.³⁴
- 24 Lasteri-tietopohja rakennettiin vuosien 2020–2021 aikana Keusoten hallinnoimassa pilottihankkeessa. Keusoten lisäksi Lasteri-pilottihankkeeseen

³⁰ Keski-Uudenmaan sote, Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämis- ja tuottamissopimus, 14.12.2017, kohta 8.2.

³¹ Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta (616/2021) 1 § ja 4 §; Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) 8 §.

³² Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Kansallinen tietopohja lastensuojelulain nojalla ympärivuorokautista hoitoa lapsille, nuorille ja perheille antavista yksiköistä (Lasteri).

³³ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, muistio 21.1.2022, Kuvaus Lasteri-tietokannan kehittämisprosessin organisoinnista Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa vuosina 2018–2021.

³⁴ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Kansallinen tietopohja lastensuojelulain nojalla ympärivuorokautista hoitoa lapsille, nuorille ja perheille antavista yksiköistä (Lasteri).

osallistuivat Helsingin kaupunki ja Satakunta. Rahoitettu hanke päättyi 31.12.2021, jonka jälkeen Lasteri jäi vuoden 2022 ajaksi Keusoten omistukseen. KKV:n tietojen mukaan Lasterin omistajuudesta vuoden 2023 alusta lukien ei vielä olla sovittu.

- 25 Kunnat, ja 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueet, voivat liittyä Lasteri-palvelun käyttäjiksi sopimuksella. Kunnilta ja hyvinvointialueilta odotetaan, että liityessään Lasteriin ne syöttävät ohjelmistoon kuntansa omistamien sijaishuoltoyksiköiden tiedot, alkavat kerryttää syntyviä valvontatietojaan tietopohjaan, lisäävät Lasteriin puitesopimuskumppanuudet ja niihin liittyvät palveluhinnat sekä sitoutuvat pitämään käyttäjähallintaan liittyvät tietonsa ajantasaisina.
- 26 Lasteri-tietopohjan käyttömaksu kunnille perustuu asukasluukuun ja on tämänhetkisten tietojen mukaan 0,058 euroa asukasta kohden. Lasterin tuottamisesta perittävät maksut käytetään palvelun tuottamiseen tai kehittämiseen, eikä tietopohjalla tavoitella voittoa. Mahdollinen ylijäämä palautetaan tai vaihtoehtoisesti hyvitetään palvelumaksusta palvelusta maksaneille palvelun käyttäjille.

6. Kilpailuoikeudellinen arvio

6.1. Kilpailulain 4 a luvun säännökset

- 27 Kilpailuneutraliteetista säädetään kilpailulain 4 a luvussa (595/2013). Luvun säännösten tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailulain 30 a §:n mukaan:

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrkiä poistamaan kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettu menettely tai toiminnan rakenne, 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 (410/2015) 128 §:ssä tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 133 §:ssä säädetyn markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa.

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.

- 28 Kilpailulain 30 b §:ssä säädetään soveltamisalan poikkeuksista. Sen mukaan mitä 30 a §:ssä säädetään, ei sovelleta, jos menettely tai toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen es-täisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sel-laiseen yleiseen etuun liittyvän tehtävän hoitamisen.
- 29 Kilpailulain 30 c §:n mukaan jos 30 a §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei johda tulokseen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee kieltää kuntaa, kuntayhty-mää, hyvinvointialuetta, hyvinvointiyhtymää tai valtiota käyttämästä me-nettelyä tai toiminnan rakennetta taikka asettaa menettelyn tai toimin-nan jatkamisen edellytykseksi sellaiset velvoitteet, jotka varmistavat tasa-puoliset toimintaedellytykset markkinoilla. Toimintaa ei kuitenkaan saa määrätä kokonaan lopetettavaksi, jos tehtävän suorittaminen perustuu lainsäädäntöön.
- 30 Kilpailulain 30 d §:ssä säädetään lain 30 a §:ssä tarkoitettujen toimijoiden velvollisuudesta pitää erillistä kirjanpitoa eri toiminnoistaan silloin, kun toi-mija harjoittaa sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudel-lista toimintaa että muuta toimintaa.

6.2. Kuntalain 15 luvun säännökset

- 31 Kunnan toimintaa markkinoilla säännellään myös kuntalain (410/2015) 15 luvun 126, 127, 128 ja 132 §:ssä. Kuntalain 64 §:n nojalla säännöksiä sovel-letaan myös kuntayhtymään.
- 32 Kuntalain 126 §:n 1 momentin mukaan kunnan hoitaessa lain 7 §:ssä tar-koitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava teh-tävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (*yh-tiöittämisvelvollisuus*).
- 33 Pykälän 2 momentin mukaan 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 pal-veluja;
 - 2) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa la-kiin perustuvan yhteistoimintavelvoitteen perusteella ja palveluja tuo-tetaan omana toimintana alueen asukkaille ja muille, joille on lain pe-rusteella järjestettävä palveluja;
 - 3) tehtävää hoidetaan 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla yhteistoiminnassa ja kyseessä on hankintalain 15 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön tai 16 §:ssä tarkoitetun toisen hankintayksikön tai erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitetun sidosyksikön, 26 §:ssä tarkoitetun toisen viran-omaishankintayksikön tai 27 §:ssä tarkoitetun sidosyrityksen toimin-nasta taikka jos yhteistoimintaan ei muutoin sovelleta kilpailuttamis-velvollisuutta;

- 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.
- 34 Kuntalain 127 §:n 1 momentissa säädetään poikkeukset yhtiöittämisvelvollisuudesta. Säännöksen mukaan kunta voi yhtiöittämisvelvollisuuden estämättä hoitaa omana toimintanaan 126 §:ssä tarkoitettua tehtävää, jos:
- 1) toiminnan on katsottava olevan vähäistä;
 - 2) lain perusteella kunta voi nimenomaisesti tuottaa palveluja toiselle taholle tai osallistua tällaista toimintaa koskevaan tarjouskilpailuun;
 - 3) kunta tuottaa tukipalveluja tytäryhteisölleen;
 - 4) kunta tuottaa palveluja hankintalain 15 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle taikka erityisalojen hankintalain 25 §:ssä tarkoitettulle sidosyksikölle, 27 §:ssä tarkoitettulle sidosyritykselle tai 28 §:ssä tarkoitettulle yhteisyrykselle;
 - 5) kunta vuokraa toimitiloja pääasiassa käytettäväksi kunnan omassa toiminnassa ja kuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille tai käytettäväksi sellaisessa palvelutuotannossa, jonka tuotannon kunta on kilpailuttanut;
 - 6) kunta tuottaa palveluja kunnan tai kunnan tytäryhteisön palveluksessa oleville henkilöille palvelussuhteen perusteella; tai
 - 7) toiminta liittyy välittömästi valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettun valmiussuunnitelman mukaiseen poikkeusoloja koskevaan varautumisvelvollisuuteen.
- 35 Kuntalain 127 §:n 2 momentin mukaan mitä edellä 1 momentissa säädetään palveluista, sovelletaan myös tavaroiden myyntiin kilpailutilanteessa markkinoilla.
- 36 Kuntalain 128 §:n mukaan kunnan toimiessa 127 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa kilpailutilanteessa markkinoilla sen on hinnoiteltava toimintansa markkinaperusteisesti.

- 37 Kuntalain 132 §:n mukaan kirjanpidon eriyttämisestä sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua kunnan, kuntayhtymän tai niiden määräysvaltaan kuuluvan yhteisön harjoittamaan kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädetään kilpailulaissa.

6.3. Hyvinvointialueesta annetun lain 15 luvun säännökset

- 38 Hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 15 luvussa säädetään hyvinvointialueen toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Hyvinvointialueen toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla koskevat säännökset (131 §–133 § ja 137 §) vastaavat keskeisiltä osin kuntalain säännöksiä, eivätkä ne aiheuta muutoksia seuraavaksi esitettävään arvioon.³⁵

6.4. KKV:n toimivalta

6.4.1. Kilpailulain 4 a luvun mukainen julkisen sektorin taloudellinen toiminta

- 39 Kilpailulain 4 a luvun mukainen kilpailuneutraliteettivalvonta kohdistuu julkisen sektorin omaan tai sen määräysvallassa olevan yksikön taloudelliseen toimintaan. Lähtökohtana on tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla. Taloudellisen toiminnan luonne ratkaistaan sen mukaan, miten toimintaa on säännelty lainsäädännössä ja missä määrin toimintaa harjoitetaan markkinasignaalien ohjaamana. Taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa.³⁶
- 40 Toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista, jää kilpailulain 4 a luvun soveltamisalan ja siten KKV:n toimivallan ulkopuolelle. KKV:n kilpailuneutraliteettivalvonta ei koske tilanteita, joissa julkisyhteisö toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa harjoittaen viranomaistoimintaa. Rajanvedossa taloudellisen toiminnan ja viranomaistoiminnan välillä voidaan tulkintavälineenä käyttää kilpailulain 4 a luvun esitöissä mainittua komission tiedonantoa valtioneuvoston päätösten soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C 8/02) sekä komission tiedonantoa valtioneuvoston käsitteestä (2016/C 262/01).³⁷ Komission valtioneuvoston tiedonannon mukaan jos valtio ei ole päättänyt ottaa käyttöönsä markkinamekanismeja, eivät yleisesti ottaen toiminnot, jotka ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, ole taloudellista toimintaa, kuten solidaarisuuden periaatteeseen perustuva sosiaaliturva tai terveydenhuolto.³⁸ Se, onko tietyille palveluille markkinat, voi riippua siitä, miten kyseiset palvelut on asianomaisessa jäsenvaltiossa järjestetty.³⁹
- 41 Toiminta voidaan komission valtioneuvoston tiedonannon ja Euroopan unionin oikeuskäytännön mukaisesti katsoa ei-taloudelliseksi, jos se liittyy

³⁵ Hyvinvointialueesta annetun lain esitöiden (HE 241/2020 vp. s. 634) mukaan toiminnan harjoittamisella kilpailutilanteessa markkinoilla tarkoitettaisiin samaa kuin kuntalain 126 §:ssä.

³⁶ HE 40/2013 vp. s. 31–32.

³⁷ HE 40/2013 vp. s. 31–32.

³⁸ Komission valtioneuvoston tiedonanto (2016/C 262/01), kohdat 17 ja 24; HE 40/2013 vp. s. 31–32.

³⁹ Komission valtioneuvoston tiedonanto (2016/C 262/01), kohta 13.

luonteeltaan, tavoitteeltaan ja siihen sovellettavilta säännöiltään julkisen vallan käyttöön liittyviin tehtäviin.⁴⁰ Tässä arvioinnissa merkitystä on annettu sille, että toiminta edistää viranomaistoimintaa säätelevän lain mukaisesti lakisääteisten velvoitteiden sekä lain tavoitteiden toteutumista.⁴¹ Unionin tuomioistuin on lisäksi oikeuskäytännössään täsmentänyt, että tietyn toiminnan vapaaehtoisuus ei sulje pois ko. toiminnan yhteyttä julkisen vallan käyttöön. Yhteys julkisen vallan käyttöön ei unionin tuomioistuimen mukaan edellytä sitä, että asianomainen toiminta olisi olennaista tai välttämätöntä viranomaistoiminnan kannalta, vaan keskeistä on se, että toiminta liittyy julkisen vallan käyttöön liittyviin toimivaltuuksiin.⁴²

- 42 KKV:n näkemyksen mukaan Lasteri-tietopohjaan liittyvän toiminnan luonteen arvioinnissa olennaista on se, voidaanko ko. toiminnan katsoa liittyvän Euroopan unionin oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla luonteeltaan, tavoitteeltaan ja siihen sovellettavilta säännöiltään viranomaisen toimivaltuuksiin ja näin ollen katsoa luonteeltaan ei-taloudelliseksi toiminnaksi.
- 43 Suomessa kansallinen ratkaisu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi on ollut järjestelmän rakentaminen solidaarisuusperiaatteeseen nojautuvaksi ja siten lähtökohtaisesti luonteeltaan ei-taloudelliseksi toiminnaksi, jota julkinen valta ohjaa.⁴³ Solidaarisuuden periaatteelle rakentuvaan sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmään lukeutuvat sosiaalipalveluina lastensuojelupalvelut, joiden järjestämisestä, toimeenpanosta ja siihen liittyvästä päätöksenteosta sekä valvonnasta viranomaiset vastaavat. Lastensuojelupalvelujen järjestämisen osalta Suomessa ei ole otettu käyttöön markkinamekanismeja. Sijaishuollon järjestämisessä, sen valvonnassa sekä siihen liittyvässä päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä, joka ei ole luonteeltaan taloudellista toimintaa.
- 44 Lasteri-tietopohja yhdistää lastensuojelun ympärivuorokautista palvelua luvanvaraisesti tarjoavien yksiköiden palveluhaun ja niiden valvontatiedot. Lasterin tarkoituksena on auttaa lapsen sijoittamisesta vastaavia viranomaisia etsimään lapselle tämän tarpeita vastaavan sijaishuoltopaikan. Lasteri-tietopohjan kehittämisen taustalla vaikuttaneessa THL:n

⁴⁰ Komission valtioneuvoston tiedonanto (2016/C 262/01), kohta 17; asia C-343/95, *Diego Cali & Figli*, kohdat 22–23; asia C-364/92, *SAT v. Eurocontrol*, kohta 30.

⁴¹ Asia T-138/15, *TenderNed*, kohdat 31–60 ja 116. Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti unionin yleisen tuomioistuimen kannan tuomiossaan C-687/17 P, *TenderNed*.

⁴² Asia C-113/07 P, *SELEX Sistemi Integrati SpA*, kohta 79.

⁴³ Komission valtioneuvoston tiedonannon ((2016/C 262/01), kohta 24 viitteinen) mukaan solidaarisuuden periaatteelle perustuvalla järjestelmällä on ominaista se, että se rahoitetaan julkisilla varoilla ja palveluja tarjotaan ilmaiseksi. Kuitenkaan sellaiset perittävät maksut, jotka kattavat pienen osan palvelun todellisista kustannuksista eivät vaikuta siihen, että palvelu olisi luokiteltava muuksi kuin ei-taloudelliseksi toiminnaksi. Lastensuojelun osalta lastensuojelulain 16 a §:ssä todetaan, että lastensuojelun kustannuksista vastaa kunta (1.1.2023 alkaen hyvinvointialue). Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista säädetyn lain (734/1992) 4 §:n 4 kohdan mukaan lastensuojelulaissa tarkoitettu lasten ja nuorten huolto on maksuton sosiaalipalvelu. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan 4 §:n 4 kohdassa säädetystä poiketen lastensuojelulain nojalla sijaishuoltona lapselle annetusta perhehoidosta tai laitoshuollosta taikka asumispalveluista aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi voidaan lapsen vanhemmilta periä enintään lapsen elatuksesta annetun lain (704/1975) 1–3 §:n perusteella määrättyyn elatusavun suuruinen maksu.

hallinnoimassa kansallisessa Lasteri-hankkeessa yhtenä tavoitteena oli sovittaa Lasteri osaksi lastensuojelun sijaishuollon kokonaisarkkitehtuuria.⁴⁴

- 45 KKV katsoo, että Lasteri-tietopohjan sisältämillä tiedoilla, eli ajantasaisilla sijaishuoltoyksiköitä koskevilla tiedoilla ja näitä yksiköitä koskevilla valvontatiedoilla, on merkitystä lapsen sijoittamista koskevassa päätöksenteossa ja ne vaikuttavat lapsen sijaishuoltopaikan valintaan. Lastensuojelulaki velvoittaa kiinnittämään erityistä huomiota lapsen tarpeisiin ja huostaanoton tarkoituksen toteutumiseen sijaishuoltopaikan valinnassa.⁴⁵ Lasteri-tietopohjan avulla lapsen sijoittamisesta vastaava viranomainen voi etsiä lapselle tämän tarpeita vastaavan sijaishuoltopaikan. KKV:n näkemyksen mukaan Lasteri-tietopohja sijaishuoltopaikan valintaan vaikuttavine tietoineen siten osaltaan mahdollistaa lapsen sijaishuollon järjestämisen, erityisesti sijaishuoltopaikan valintaa koskevan päätöksen tekemisen, lastensuojelulaissa edellytetyllä tavalla. Näin ollen Lasteri-tietopohjaan liittyvä toiminta on KKV:n näkemyksen mukaan yhteydessä viranomaisen toimivaltuuksiin lapsen tarpeisiin sopivan sijaishuoltopaikan etsimisessä ja valinnassa, ja siten yhteydessä julkisen vallan käyttöön liittyviin tehtäviin lapsen sijaishuollon järjestämisessä ja siihen liittyvässä päätöksenteossa.
- 46 KKV katsoo edelleen, että lapsen sijaishuoltopaikan valintaan vaikuttavat tiedot yhdistävä Lasteri-tietopohja myös edistää lastensuojelulaista seuraavaa viranomaisen velvollisuutta järjestää sijaishuolto viivytyksettä lapsen etu huomioiden.⁴⁶ Lapsen sijoittamista ja sijaishuoltopaikan valintaa ohjaavien lastensuojelulain velvoitteiden lisäksi lastensuojelulaki asettaa kunnille (1.1.2023 alkaen hyvinvointialueille) yhteistyövelvoitteen sekä lastensuojelun järjestämisessä että sijaishuollon valvonnassa.⁴⁷ Myös lastensuojelulain esitöissä todetaan lastensuojelulain yleisenä tavoitteena olevan viranomaisten välisen yhteistyön edistäminen lastensuojelun toteuttamisessa.⁴⁸ Edelleen lastensuojelulain esitöissä todetaan lastensuojelulain tavoitteena olevan lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ja heidän perheidensä yhdenvertaisuuden turvaaminen heidän asuinkunnastaan riippumatta.⁴⁹ KKV:n näkemyksen mukaan Lasteri-tietopohjan käyttöönottaneiden kuntien/hyvinvointialueiden yhteisesti kartuttama sijaishuoltopaikkoja koskeva ja sijaishuoltopaikan valintaan vaikuttava tietosisältö osaltaan toteuttaa edellä mainittua kunnille/hyvinvointialueille lastensuojelulaissa asetettua yhteistyövelvoitetta lastensuojelun järjestämisessä ja valvonnassa sekä lastensuojelulain esitöihin kirjattua yleistä tavoitetta viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja lasten yhdenvertaisuuden turvaamisesta erityisesti tilanteessa, jossa lapsi sijoitetaan jonkun muun kuin sijoittajakunnan/-hyvinvointialueen alueelle. KKV:n arvion mukaan Lasteri-

⁴⁴ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Kansallinen tietopohja lastensuojelulain nojalla ympärivuorokautista hoitoa lapsille, nuorille ja perheille antavista yksiköistä (Lasteri).

⁴⁵ Lastensuojelulaki 50 §; HE 252/2006 vp. s. 177. Erityistä huomiota sijaishuoltopaikan valinnassa tulee kiinnittää lastensuojelulain 50 §:n mukaan myös lapsen sisarussuhteiden ja muiden läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen ja hoidon jatkuvuuteen sekä mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon lapsen kielellinen, kulttuurinen sekä uskonnollinen tausta.

⁴⁶ Lastensuojelulain 4 §.

⁴⁷ Lastensuojelulain 11 § ja 79 §.

⁴⁸ HE 252/2006 vp. s. 77.

⁴⁹ HE 252/2006 vp. s. 77 ja 117.

tietopohja edistää lastensuojelulaista seuraavien velvoitteiden ja lain tavoitteiden toteutumista sitä paremmin, mitä kattavammasta lapsen sijaishuoltopaikan valintaan vaikuttavasta tietosisällöstä se koostuu, jolloin julkisen sektorin tietopohjaan syöttämän tiedon lisäksi myös yksityisten palveluntarjoajien kartuttama tietosisältö palvelee ensisijaisesti viranomais-toimintaa, eli lapsen sijaishuollon järjestämistä ja sitä koskevaa päätöksentekoa.

- 47 Edellä todetuin perustein KKV katsoo, että THL:n kansalliseen Lasteri-projektiin pohjautuva Lasteri-tietopohja tietosisältöineen liittyy kiinteästi viranomaisen toimivaltuuksiin lapsen sijaishuollon järjestämisessä, erityisesti sijaishuoltopaikan valintaan liittyvässä päätöksenteossa. KKV:n arvion mukaan Lasteri-tietopohja ja siihen liittyvä toiminta kokonaisuudessaan edistävät sijaishuollon, ja siten lastensuojelun, toteutumista lastensuojelulaista seuraavien velvoitteiden ja lain tavoitteiden mukaisesti. KKV katsoo, että Lasteri-tietopohjaan liittyvää toimintaa ohjaavat ensisijaisesti viranomaisia velvoittavat lastensuojelulain säännökset sijaishuollon järjestämisessä ja siihen liittyvässä päätöksenteossa sekä sijaishuoltopaikkojen valvonnassa. KKV:n arvion mukaan Lasteri-tietopohjaan liittyvää toimintaa ei ole järjestetty markkinaehtoisesti markkinoiden tarpeesta käsin, eikä sen toiminnan ohjaamisessa lähtökohtaisesti hyödynnetä markkinasignaaleja.⁵⁰ Näin ollen KKV katsoo, että Lasteri-tietopohjaan liittyvä toiminta liittyy Euroopan unionin oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään viranomaisen toimivaltuuksiin lastensuojelulain mukaisen sijaishuollon järjestämisessä, sijoitusta koskevassa päätöksenteossa sekä sijaishuoltopaikkojen valvonnassa, ja on siten katsottava luonteeltaan ei-taloudelliseksi toiminnaksi.
- 48 KKV toteaa Euroopan unionin oikeuskäytännön mukaisesti, ettei Lasteri-tietopohjan toiminnallisuuksien tarvitse olla välttämättömiä kunnan/hyvinvointialueen vastuulla olevan lastensuojelulain mukaisen sijaishuollon järjestämiseksi, jotta Lasteri-tietopohjaan liittyvä toiminta tulee katsoa luonteeltaan ei-taloudelliseksi toiminnaksi. Se seikka, että Lasteri-tietopohjan käyttäjäksi on liittynyt vain osa kunnista/hyvinvointialueista, ei Euroopan unionin oikeuskäytännön perusteella muuta KKV:n arviota Lasteriin liittyvän toiminnan luonteesta.
- 49 Edellä todetusti KKV katsoo, ettei Lasteri-tietopohjaan liittyvässä toiminnassa ole kyse kilpailulain 30 a §:n mukaisesta taloudellisesta toiminnasta. Koska Lasteriin liittyvässä toiminnassa ei KKV:n arvion mukaan ole kyse luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta, ei kyse niinkään ole kuntayhtymän (1.1.2023 alkaen hyvinvointialueen) kuntalain 126 §:n 1 momentissa tarkoitetusta kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta.⁵¹

⁵⁰ Kilpailulain 4 a luvun esitöiden (HE 40/2013 vp. s. 32) mukaan taloudellisen toiminnan luonne ratkaistaan sen mukaan, miten toimintaa on säännelty lainsäädännössä ja missä määrin toimintaa harjoitetaan markkinasignaalien ohjaamana.

⁵¹ Hyvinvointialueen osalta hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:ssä tarkoitettu toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla. Hyvinvointialueesta annetun lain esitöiden (HE 241/2020 vp. s. 634) mukaan toiminnan harjoittamisella kilpailutilanteessa markkinoilla tarkoitettaisiin samaa kuin kuntalain 126 §:ssä. Kuntalain kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskevan 126 §:n esitöissä todetaan edellytyksenä olevan, että palveluja tai tavaroita tuotettaisiin markkinoilla ja toiminnassa olisi kyse kilpailutilanteesta yksityisten tuottajien kanssa (HE 32/2013 vp. s. 31).

KKV on kuitenkin viran puolesta arvioinut Keusoten Lasteri-tietopohjaan liittyvää toimintaa toissijaisesti myös kuntalain 15 luvun kunnan toimintaa markkinoilla koskevien säännösten perusteella.⁵² KKV katsoo jäljempänä esitetyin perustein, ettei kyse ole kuntayhtymän, ja 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueen, kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta.

6.4.2. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta

- 50 Kuntalain 126 §:n 2 momentti sisältää luettelon tilanteista, jotka eivät ole kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaa toimintaa.⁵³ Lainkohtaa koskevien esitöiden mukaan tarkoituksena on, että momentissa suljetaan tapauskohtaiselta tulkinnalta pois tiettyjä toimintoja, jolloin kunnan ei katsottaisi toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Säännös selventäisi myös erityislaissa kunnalle säädettyjen tehtävien järjestämisvastuun ja lakisäänteisen yhteistoiminnan sekä yhtiöittämisvelvollisuuden välistä rajaa.⁵⁴ Luettelo ei ole tyhjentyvä.⁵⁵
- 51 Kunta voi tuottaa kuntalain ja erityislakien perusteella sen järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut joko omana tuotantonaan, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai ostopalveluina yksityisiltä.⁵⁶ Myös lastensuojelupalvelujen osalta kunnille, ja 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueille, on lainsäädännössä annettu harkintavalta päättää, hoitavatko ne lastensuojelun alaan kuuluvat tehtävät itse, yhteistyössä muiden kuntien/hyvinvointialueiden kanssa vai hankkimalla palvelut muulta palvelujen tuottajalta.⁵⁷ Kuntalain 126 §:n esitöiden perusteella yhtiöittämisvelvollisuudella ei ole tarkoitus rajoittaa kunnan järjestämisvastuun sisältöä pelkäsi toiminnan

Toiminnassa, joka on luonteeltaan muuta kuin taloudellista toimintaa, ei ole kyse tavaroiden tai palvelujen tarjoamisesta markkinoilla (Komission valtioneuvoston tiedonanto (2016/C 262/01), kohta 12; HE 40/2013 vp. s. 31).

⁵² Hyvinvointialueen osalta hyvinvointialueen toiminnasta markkinoilla säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 15 luvussa. Lain esitöiden (HE 241/2020 vp. s. 634) mukaan luvun säännökset vastaavat pääosin kuntalain 15 luvun säännöksiä.

⁵³ Hyvinvointialueen toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:ssä. Pykälän 2 momentissa on luettelo toiminnoista, jotka eivät ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa. Pykälän esitöiden (HE 241/2020 vp. s. 634) mukaan toiminnan harjoittamisella kilpailutilanteessa markkinoilla tarkoitettaisiin samaa kuin voimassa olevan kuntalain 126 §:ssä.

⁵⁴ HE 32/2013 vp. s. 32.

⁵⁵ Esimerkiksi kuntalain 126 §:n esitöissä (HE 32/2013 vp. s. 32) mainitaan, että ilman nimenomaista säännöstäkin on selvää, ettei kilpailutilanteessa markkinoilla katsottaisi hoidettavan julkisia hallintotehtäviä.

⁵⁶ Kuntalain 9 §:n 1 momentti; HE 268/2014 vp. s. 140; HE 32/2013 vp. s. 32. Hyvinvointialueiden osalta hyvinvointialueesta annetun lain 9 §:n 1 momentti; HE 241/2020 vp. s. 520.

⁵⁷ Lastensuojelulain 1.1.2023 asti voimassa olleen 18 §:n mukaan kunnan lastensuojelulain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, jollei lailla toisin säädetä. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät muun muassa hoitamalla toiminnan itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, olemassa jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Lain esitöiden (HE 216/1991 vp. s. 21) mukaan palvelujen järjestämistapaa koskevat säännökset koskevat myös kuntayhtymiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu laki on kumottu 1.1.2023 alkaen lailla sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta (616/2021), jolloin lastensuojelulain 18 §:ää on muutettu tältä osin. 1.1.2023 alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 8 §:n 1 momentin ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 9 §:n 1 momentin mukaisesti hyvinvointialueet voivat kuntien/kuntayhtymien tapaan tuottaa järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta.

kilpailuttajaksi sekä rahoittajaksi. Kilpailutilannetta ei ole pelkästään sillä perusteella, että kunta tuottaa palveluja, joita yksityisetkin tuottavat tai voisivat tuottaa.⁵⁸

- 52 Kuntalain 49 §:n mukaisesti kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä sekä yksityisoikeudellisessa että julkisoikeudellisessa muodossa.⁵⁹ Kunta ei toimi kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla silloin, kun palveluja tuotetaan kuntalain 49 §:ssä tarkoitettulla tavalla yhteistoiminnassa eikä yhteistoimintaan sovelleta julkisista hankinnoista annetun lain (1397/2016) mukaista kilpailuttamisvelvollisuutta.⁶⁰ Lainkohtaa koskevien esitöiden mukaan sellaista yhteistoimintaa, jota ei hankintalain säännösten 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 hankintalain perusteella, toiminta ylittää lähtökohtaisesti yhtiöittämisselvityksen.⁶¹
- 53 Keusoten jäsenkunnat ovat siirtäneet sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuunsa Keusotelle siten, että palveluja tuotetaan yhteistyössä jäsenkuntien kanssa.⁶² Kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohdan esitöiden mukaisesti kunnan ja kuntayhtymän välistä yhteistoimintasuhdetta ei katsota kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaksi toiminnaksi.⁶³ Keusote tarjoaa Lasteri-tietopohjaa myös muiden kuntien, 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueiden, käyttöön. Keusoten Lasteri-tietopohjaan liittyvän toiminnan arvioinnissa olennaista on se, täyttääkö Keusoten ja muiden kuntien/hyvinvointialueiden välinen yhteistoiminta hankintalain 15 tai 16 §:n soveltamisedellytykset, jolloin yhteistoiminnan jäädessä kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle sitä ei katsota harjoitettavan kilpailutilanteessa markkinoilla.

⁵⁸ HE 32/2013 vp. s. 32.

⁵⁹ Kuntalain 49 §:n 1 momentti; HE 268/2014 vp. s. 177–178. Kuntalakia vastaava säännös on hyvinvointialueen osalta hyvinvointialueesta annetun lain 52 §:n 1 momentissa.

⁶⁰ Kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohta. Kuntalakia vastaava säännös on hyvinvointialueen osalta hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momentin 3 kohdassa.

⁶¹ HE 32/2013 vp, s. 32–33.

⁶² Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä, Perussopimus, 21.6.2017, 3 § ja 39 §; Keski-Uudenmaan sote, Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämis- ja tuottamissopimus, 14.12.2017, kohdat 3, 4, 5 ja 8.

⁶³ HE 32/2013 vp, s. 32–33; Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä siirryttyä 1.1.2023 hyvinvointialueille, on Keusote hyvinvointialueena vastuussa lastensuojelupalveluihin lukeutuvan sijaishuollon järjestämisestä ja sijaishuoltopaikkojen valvonnasta. Näin ollen Keusoten toiminta hyvinvointialueena on lakisäätöisten lastensuojelupalvelujen järjestämisen ja niiden liitännäistoiminnan osalta Keusoten omaa toimintaa. Hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan hyvinvointialue ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, kun se tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja hyvinvointialueen asukkaille ja muille, joille hyvinvointialueen on lain perusteella järjestettävä palveluja. Lain esitöiden (HE 242/2020 vp. s. 634) mukaisesti toiminnan harjoittamisella kilpailutilanteessa markkinoilla tarkoitetaan samaa kuin kuntalain 126 §:ssä. Kuntalain 126 §:n esitöiden (HE 32/2013 vp. s. 32) mukaan yhtiöittämisselvityksellä ei ole tarkoitus rajoittaa järjestämistä vastuun sisältöä pelkäksi toiminnan kilpailuttajaksi tai rahoittajaksi.

- 54 Hankintalain 16 §:ssä säädetään hankinnoista toiselta hankintayksiköltä.⁶⁴ Pykälän 1 momentin mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintayksiköiden väliseen hankintaan, jolla hankintayksiköt toteuttavat niiden vastuulla olevat yleisen edun mukaiset julkiset palvelut.⁶⁵ Lainkohdan esitöissä todetaan tarkoituksena olevan todellisen yhteistyön mahdollistaminen hankintayksiköiden välillä. Yhteistyön tulisi olla todellista siten, että siihen osallistuvat yksiköt toteuttaisivat yhteistyön piiriin kuuluvia palveluja myös ilman yhteistyötä. Yhteistyö voi sisältää kaikenlaisia toimintoja, jotka kuitenkin liittyvät osallistuville viranomaisille osoitettujen palvelujen suorittamiseen ja velvollisuuksien hoitamiseen. Osallistuvien viranomaisten suorittamien palvelujen ei välttämättä tarvitse olla samanlaisia, vaan ne voivat olla myös toisiaan täydentäviä. Esitöiden mukaan yhteistyön edellytys ei tarkoita sitä, että kaikki osallistuvat viranomaiset vastaavat pääasiallisten sopimusvelvoitteiden suorittamisesta, kunhan ne ovat sitoutuneet tekemään osansa kyseisen julkisen palvelun suorittamisesta yhteistoiminnassa. Pykälässä tarkoitettuna yhteistyönä voidaan pitää esimerkiksi kuntien tai kuntayhtymien välistä kuntalain mukaista yhteistyötä tai valtion ja kunnan välistä yhteistoimintaa.⁶⁶
- 55 Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, ettei julkisia hankintoja koskeva direktiivi edellytä sitä, että yhteistyöhön osallistuvat tahot tarjoaisivat yleisen edun mukaista julkista palvelua yhdessä, kunhan yhteistyöllä voidaan saavuttaa niille yhteiset tavoitteet. Edelleen unionin tuomioistuin on todennut, että hankintaviranomaisten välinen yhteistyö voidaan jättää julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle myös silloin, kun yhteistyö koskee sellaisten julkisten palvelujen liitännäistoimintoja, joita kunkin yhteistyöhön osallistuvan on tarjottava, kunhan liitännäistoimintoihin liittyvä yhteistyö edistää kyseisten julkisten palvelujen tosiasiallista toteutumista.⁶⁷
- 56 KKV katsoo, että Lasteri-tietopohjaan liittyvässä yhteistyössä on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesta tilanteesta, jossa julkisen palvelun liitännäistoimintaa suoritetaan yhteistoiminnassa. KKV toteaa, että lastensuojelupalveluihin lukeutuvassa sijaishuollon järjestämisessä, siihen liittyvässä päätöksenteossa ja valvonnassa on kyse yleisen edun mukaisesta julkisesta palvelusta, josta kunnat, 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueet, vastaavat. Edellä jaksossa 6.4.1. todetuin tavoin Lasteri-tietopohja toiminnallisuuksineen liittyy kiinteästi viranomaisen toimivaltuuksiin sijaishuollon järjestämisessä, erityisesti sijaishuoltopaikan valinnassa, minkä lisäksi Lasteriin liittyvä toiminta kokonaisuudessaan myötävaikuttaa kuntien/hyvinvointialueiden järjestämis- ja valvontavastuulla olevan sijaishuollon toteutumiseen lastensuojelulain säännösten sekä lain tavoitteiden mukaisesti.⁶⁸

⁶⁴ Hankintayksiköllä tarkoitetaan hankintalain 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti mm. valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia.

⁶⁵ Lisäksi edellytyksenä on, että enintään viisi prosenttia ja enintään 500.000 euron osuus yhteistyön piiriin kuuluvista palveluista tuotetaan muita kuin sopimuksen osapuolia varten. Prosenttiosuuden määrittämiseen sovelletaan, mitä hankintalain 15 §:n 2 momentissa säädetään.

⁶⁶ HE 108/2016 vp. s. 104–105.

⁶⁷ Asia C-796/18, *Stadt Köln*, kohdat 54–62.

⁶⁸ Erityisesti kohdat 45–49.

- 57 KKV katsoo edellä selostetussa unionin tuomioistuimen ratkaisussa ja hankintalain 16 §:n esitöissä edellytetyn mukaisesti, että lastensuojelun liitännäistoimintaan kohdistuvan yhteistyön voidaan katsoa olevan todellista, sillä ilman yhteistyötäkin jokaisen Lasterin käyttöönottaen kunnan, ja 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueen, on joka tapauksessa järjestettävä liitännäistoiminnan perusteena olevaa julkista palvelua, eli lastensuojelupalveluihin lukeutuvaa sijaishuoltoa lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain edellyttämällä tavalla, sekä valvottava sijaishuoltopaikkoja lastensuojelulaissa ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa säädetyin tavoin. Edelleen KKV katsoo, että Lasteriin liittyessään kunnat/hyvinvointialueet sitoutuvat tekemään osansa yleisen edun mukaisen julkisen palvelun liitännäistoiminnan suorittamisesta yhteistoiminnassa. Lasteriin liittyessään kunnan/hyvinvointialueen on solmittava sopimus Lasteriin liittymisestä. Kunnilta/hyvinvointialueilta odotetaan, että liittyessään Lasteriin ne syöttävät ohjelmistoon kuntansa omistamien sijaishuoltoyksiköiden tiedot, alkavat kerryttää valvontatietojaan tietopohjaan, lisäävät tietopohjaan puitesopimuskumppanuudet ja niihin liittyvät palveluhinnat sekä sitoutuvat pitämään käyttäjähallintaan liittyvät tietonsa ajantasaisina. KKV:n arvion mukaan Keusote sekä kunta-/hyvinvointialueliittyvät vastavuoroisesti hyötyvät viranomaistoiminnastaan siitä, että kukin Lasteriin liittyvä osapuoli sitoutuu kartuttamaan viranomaistoimintaa palvelevan tietopohjan tietosisältöä. Lisäksi kunta-/hyvinvointialueliittyvät maksavat asukaslukeperusteista käyttökorvausta. KKV toteaa, ettei osavelvoitteena olevan kustannusperusteisen käyttökorvauksen maksaminen tarkoita sitä, että kyse olisi hankintalain 16 §:ssä tarkoitetun yhteistyön sijaan sellaisesta palveluhankinnasta, johon lähtökohtaisesti sovelletaan hankintalakia.
- 58 Edellä esitetyn perusteiden KKV katsoo, että Lasteri-tietopohjaan liittyvä toiminta täyttää hankintalain 16 §:ssä tarkoitetun horisontaalisen yhteistyön edellytykset. Näin ollen Keusoten toiminta ei ole kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa.⁶⁹ KKV toteaa, ettei kilpailutilannetta ole pelkästään sillä perusteella, että kuntayhtymä tuottaa palveluja, joita yksityisetkin tuottavat tai voisivat tuottaa.⁷⁰
- 59 Edellä todetusti kunnalle/hyvinvointialueelle on kuntalaissa/hyvinvointialueesta annetussa laissa ja erityislainsäädännössä annettu harkintavalta päättää, miten se järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut tuottaa. Harkintavalta kunnan/hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamistavasta koskee erityislainsäädännön perusteella myös

⁶⁹ Hyvinvointialueen toiminnan osalta kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohtaa vastaava säännös on hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momentin 3 kohdassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun siirryttyä 1.1.2023 hyvinvointialueille, on Keusote hyvinvointialueena vastuussa lastensuojelupalveluihin lukeutuvan sijaishuollon järjestämisestä ja sijaishuoltopaikkojen valvonnasta. Näin ollen Keusoten toiminta hyvinvointialueena on laakisäätelien lastensuojelupalvelujen järjestämisen ja valvonnan sekä niiden liitännäistoiminnan, kuten Lasteri-tietopohjan, osalta muiden hyvinvointialueiden kanssa harjoitettavan yhteistoiminnan lisäksi Keusoten omaa toimintaa. Hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan hyvinvointialue ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, kun se tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja hyvinvointialueen asukkaille ja muille, joille hyvinvointialueen on lain perusteella järjestettävä palveluja.

⁷⁰ HE 32/2013 vp. s. 32.

lastensuojelupalveluja.⁷¹ KKV toteaa, että kilpailutilanteen olemassaoloon vaikuttaa myös se, onko palvelutuotanto päätetty avata kilpailulle vai ei. KKV toteaa, että Lasteri-tietopohjaan liittyvä Keusoten hankintalain 16 §:n soveltamisedellytykset täyttävä horisontaalinen yhteistyö muiden kuntien/hyvinvointialueiden kanssa tarkoittaa samalla, ettei tietopohjaan liittyvää toimintaa ole päätetty avata kilpailulle eikä Lasteriin liittyvän toiminnan voida siten katsoa kilpailevan yksityisen palvelutuotannon kanssa samoilla markkinoilla kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetulla tavalla.⁷² Näin ollen Keusoten toiminnalla ei voida katsoa olevan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettuja kielteisiä kilpailuvaikutuksia eivätkä kilpailulain 30 a §:n mukaiset soveltamisedellytykset siten täyty. Sillä, että vastaava palvelu on mahdollisesti aiemmin hankittu tai olisi hankittavissa markkinoilta, ei ole vaikutusta KKV:n arvioon.

7. Johtopäätökset

- 60 KKV on Socfinder Oy:n tekemän toimenpidepyynnön johdosta selvittänyt, harjoittaako Keusote taloudellista toimintaa, ja toimiiko se yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla kilpailulain 4 a luvussa tarkoitetulla tavalla tarjotessaan Lasteri-tietopohjaan liittyviä palveluja.
- 61 Kilpailulain esitöiden mukaan julkisyhteisöjen toiminnan arvioinnissa lähtökohtana on tavaroiden ja palvelujen tarjoaminen yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa samoilla markkinoilla sekä tarkastelun sitominen tilanteisiin, joissa julkinen toimija harjoittaa taloudellista toimintaa.⁷³
- 62 KKV:n arvion mukaan THL:n kansalliseen Lasteri-projektiin pohjautuva Lasteri-tietopohja liittyy kiinteästi viranomaisen toimivaltuuksiin lapsen sijaishuoltopaikkaan sijoittamista koskevassa päätöksenteossa sijaishuoltopaikan valinta mukaan lukien. KKV:n näkemyksen mukaan Lasteri-tietopohjaan liittyvä toiminta kokonaisuudessaan edistää kuntien (1.1.2023 alkaen hyvinvointialueiden) järjestämis- ja valvontavastuulla olevan sijaishuollon toteutumista lastensuojelulaista seuraavien velvoitteiden ja lain tavoitteiden mukaisesti. Siten KKV katsoo, että Lasteri-tietopohjaan liittyvä toiminta liittyy Euroopan unionin oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään viranomaisen toimivaltuuksiin lastensuojelulain mukaisen sijaishuollon järjestämisessä, sijoitusta koskevassa päätöksenteossa sekä sijaishuoltopaikkojen valvonnassa, ja on näin ollen katsottava luonteeltaan ei-taloudelliseksi toiminnaksi. Toiminta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista, jää kilpailulain 4 a luvun soveltamisalan ja siten KKV:n toimivallan ulkopuolelle.
- 63 Koska Lasteri-tietopohjaan liittyvässä toiminnassa ei ole kyse kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetusta taloudellisesta toiminnasta, ei kyse myöskään ole

⁷¹ Kohta 51 viitteineen (viitteet 54 ja 55).

⁷² 1.1.2023 alkaen Keusoten toimiessa hyvinvointialueena Lasteri-tietopohjaan liittyvässä toiminnassa on kyse sekä Keusoten omasta tuotannosta että muihin hyvinvointialueisiin nähden Keusoten hankintalain 16 §:n soveltamisedellytykset täyttävästä horisontaalisesta yhteistyöstä. Keusoten järjestämis- ja valvontavastuulle lukeutuvaan lapsen sijaishuoltoon nähden kiinteästi liitännäiseen Lasteri-tietopohjaan liittyvä oma tuotanto tarkoittaa niin ikään sitä, ettei tietopohjaan liittyvää toimintaa ole oman tuotannon osalta päätetty avata kilpailulle.

⁷³ HE 40/2013 vp. s. 31.

Keusoten kuntalain 126 §:n 1 momentin mukaisesta kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta.⁷⁴ KKV on kuitenkin viran puolesta toissijaisesti arvioinut Keusoten Lasteri-tietopohjaan liittyvää toimintaa myös kuntalain 15 luvun kunnan toimintaa markkinoilla koskevien säännösten perusteella.⁷⁵

- 64 KKV katsoo toissijaisesti kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla, että Keusote ei toimi kuntalain 126 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla kilpailutilanteesta markkinoilla Lasteri-tietopohjaan liittyvän yhteistoiminnan jäädessä hankintalain 16 §:n perusteella kilpailuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle.⁷⁶ Keusoten Lasteriin liittyvä hankintalain 16 §:n soveltamis-edellytykset täyttävä horisontaalinen yhteistyö muiden kuntien/hyvinvointialueiden kanssa tarkoittaa samalla, ettei tietopohjaan liittyvää toimintaa ole päätetty avata kilpailulle, eikä toiminnan siten voida katsoa kilpailevan yksityisen palvelutuotannon kanssa samoilla markkinoilla kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettulla tavalla.⁷⁷ Näin ollen Keusoten toiminnalla ei voida myöskään katsoa olevan kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettuja kielteisiä kilpailuvaikutuksia, jotka ovat KKV:n kilpailulain 4 a luvun 30 a §:n mukaisen puuttumisen perusteena. Siten kilpailulain 30 a §:n mukaiset soveltamis-edellytykset eivät täyty.
- 65 KKV huomauttaa lopuksi, että kunnilla/hyvinvointialueilla on kuntalain/hyvinvointialueesta annetun lain sekä erityislainsäädännön perusteella lähtökohtaisesti harkintavalta siitä, millä tavalla ne järjestämisvastuulleen kuuluvat tehtävät hoitavat.⁷⁸ Myös lastensuojelupalvelujen osalta kunnille, ja 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueille, on lainsäädännössä annettu harkintavalta päättää, hoitavatko ne lastensuojelun alaan kuuluvat

⁷⁴ Hyvinvointialueen osalta hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:ssä tarkoitettu toiminta kilpailutilanteesta markkinoilla. Hyvinvointialueesta annetun lain esitöiden (HE 241/2020 vp. s. 634) mukaan toiminnan harjoittamisella kilpailutilanteesta markkinoilla tarkoitettaisiin samaa kuin kuntalain 126 §:ssä. Kuntalain kilpailutilanteesta markkinoilla tapahtuvaa toimintaa koskevan 126 §:n esitöissä todetaan edellytyksenä olevan, että palveluja tai tavaroita tuotettaisiin markkinoilla ja toiminnassa olisi kyse kilpailutilanteesta yksityisten tuottajien kanssa (HE 32/2013 vp. s. 31). Toiminnassa, joka on luonteeltaan muuta kuin taloudellista toimintaa, ei ole kyse tavaroiden tai palvelujen tarjoamisesta markkinoilla (Komission valtioneuvoston tiedonanto (2016/C 262/01), kohta 12; HE 40/2013 vp. s. 31).

⁷⁵ Hyvinvointialueen osalta hyvinvointialueen toiminnasta markkinoilla säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 15 luvussa. Lain esitöiden (HE 241/2020 vp. s. 634) mukaan luvun säännökset vastaavat pääosin kuntalain 15 luvun säännöksiä.

⁷⁶ Hyvinvointialueen toiminnan osalta kuntalain 126 §:n 2 momentin 3 kohdan sijaan hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momentin 3 kohta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun siirryttyä 1.1.2023 hyvinvointialueille, on Keusote hyvinvointialueena vastuussa lastensuojelupalveluihin lukeutuvan sijaishuollon järjestämisestä ja sijaishuoltopaikkojen valvonnasta. Näin ollen Keusoten toiminta hyvinvointialueena on lakisäätöisten lastensuojelupalvelujen järjestämisen ja valvonnan sekä niiden liitännäistoiminnan, kuten Lasteri-tietopohjan, osalta muiden hyvinvointialueiden kanssa harjoitettavan yhteistoiminnan lisäksi Keusoten omaa toimintaa. Hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan hyvinvointialue ei toimi kilpailutilanteesta markkinoilla, kun se tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja hyvinvointialueen asukkaille ja muille, joille hyvinvointialueen on lain perusteella järjestettävä palveluja.

⁷⁷ 1.1.2023 alkaen Keusoten toimiessa hyvinvointialueena Lasteri-tietopohjaan liittyvässä toiminnassa on kyse sekä Keusoten omasta tuotannosta että muihin hyvinvointialueisiin nähden Keusoten hankintalain 16 §:n soveltamis-edellytykset täyttävästä horisontaalisesta yhteistyöstä. Keusoten järjestämis- ja valvontavastuulle lukeutuvaan lapsen sijaishuoltoon nähden kiinteästi liitännäiseen Lasteri-tietopohjaan liittyvä oma tuotanto tarkoittaa niin ikään sitä, ettei tietopohjaan liittyvää toimintaa ole oman tuotannon osalta päätetty avata kilpailulle.

⁷⁸ Kuntalain 9 §:n 1 momentti; HE 268/2014 vp. s. 140; Hyvinvointialueesta annetun lain 9 §:n 1 momentti; HE 241/2020 vp. s. 520.

tehtävät itse, yhteistyössä muiden kuntien/hyvinvointialueiden kanssa vai hankkimalla palvelut muulta palvelujen tuottajalta.⁷⁹ KKV katsoo, että kunnille/hyvinvointialueille lainsäädännössä annettu harkintavalta ulottuu myös sellaiseen toimintaan, joka liittyy kiinteästi kuntien/hyvinvointialueiden vastuulla olevien viranomaistehtävien hoitamiseen. KKV:n näkemyksen mukaan kunnat/hyvinvointialueet voivat niille lainsäädännössä annetun harkintavallan nojalla ottaa tuottaakseen myös sellaisia niiden järjestämismuotoon kuuluvia palveluja, jotka ne ovat aiemmin hankkineet markkinoilta. KKV:n asiaa koskevaan arvioon ei siten vaikuta se, että vastaavanlainen palvelu on mahdollisesti aiemmin hankittu tai olisi hankittavissa markkinoilta. KKV toteaa, että lapsen sijaishuollon järjestämiseen, sijoittamiseen koskevaan päätöksentekoon sekä sijaishuollon valvontaan liittyvät lastensuojelulain mukaiset velvoitteet ja tavoitteet huomioon ottaen voi olla tarkoituksenmukaista luoda sijaishuoltoon liittyvien viranomaistehtävien hoitamiseksi yhtenäinen tietopohja, jossa sijaishuoltoyksiköitä koskevat valvontatiedot yhdistyvät yksiköitä koskeviin tietoihin sekä palveluhakutoimintoon. KKV toteaa, ettei sen tehtävänä kuitenkaan ole arvioida tapaa, jonka mukaisesti kunnat/hyvinvointialueet järjestävät lastensuojelun alaan kuuluvat tehtävänsä ja niihin liitännäisen toiminnan.

66 Asia poistetaan käsittelystä.

8. Sovelletut säännökset

Kilpailulaki (948/2011) 30 a §.

9. Muutoksenhaku

KKV:n tässä asiassa antamaan päätökseen saa kilpailulain 49 a §:n mukaan hakea muutosta markkinaoikeudelta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

10. Lisätiedot

Lisätietoja päätöksestä antavat asiantuntija Heidi Ruohonen, puh. 029 5053 107 ja tutkimuspäällikkö Mia Salonen, puh. 029 505 3007. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@kkv.fi.

⁷⁹ Lastensuojelulain 1.1.2023 asti voimassa olleen 18 §:n mukaan kunnan lastensuojelulain nojalla järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia, jollei lailla toisin säädetä. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät muun muassa hoitamalla toiminnan itse, yhteistyössä muiden kuntien kanssa, olemassa jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä tai hankkimalla palvelut muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Lain esitöiden (HE 216/1991 vp. s. 21) mukaan palvelujen järjestämistapaa koskevat säännökset koskevat myös kuntayhtymiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu laki on kumottu 1.1.2023 alkaen lailla sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansaattamisesta (616/2021), jolloin lastensuojelulain 18 §:ää on muutettu tältä osin. 1.1.2023 alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 8 §:n 1 momentin ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 9 §:n 1 momentin mukaisesti hyvinvointialueet voivat kuntien/kuntayhtymien tapaan tuottaa järjestämismuotoon kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta.

Johtaja

Arttu Juuti

Asiantuntija

Heidi Ruohonen