

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 31/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle liikuntalaiksi

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Sivistysvaliokunta on 6 päivänä marraskuuta 2014 lähettänyt hallituksen esityksen eduskunnalle liikuntalaiksi (HE 190/2014 vp) hallintovaliokunnalle lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Heidi Sulander, opetus- ja kulttuuriministeriö

- hallitusneuvos Auli Valli-Lintu, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Olli Hyvärinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeff ja erityisasiantuntija Kari Sjöholm, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV)
- Valo, Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi liikuntalaki, joka korvaisi nykyisen liikuntalain vuodelta 1998. Lakiin lisättäisiin säännökset lain soveltamisalasta ja tavoitteista sekä uudistettaisiin valtion vastuuta liikuntapolitiikasta, kunnan vastuuta ja yhteistyötä liikunnasta, alueellisen liikuntatoiminnan tehtäviä, valtion liikuntaneuvoston tehtäviä sekä liikuntaa edistävien järjestöjen valtionapukelpoisuutta ja valtionavustusten myöntämistä koskevia säännöksiä. Samalla muita säännöksiä saatettaisiin ajantasalle.

Lain keskeisinä tavoitteina olisi edistää eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa, väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä fyysistä toimintakykyä, lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä, liikunnan kansalais- ja seuratoimintaa sekä huippu-urheilua samoin kuin

liikunnan ja huippu-urheilun rehellisyyttä ja eettisiä periaatteita sekä eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä olisi vastata maan liikuntapolitiikan yleisestä johdosta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä liikunnan yleisten edellytysten luomisesta valtionhallinnossa. Kunnan tehtävänä olisi luoda edellytyksiä paikallistasolla kunnan asukkaiden liikunnalle järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen, tukemalla kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta, rakentamalla ja ylläpitämällä liikunta- paikkoja sekä kehittämällä kuntien välistä ja alueellista yhteistyötä. Kunnan tulee kuulla asukkaitaan liikuntaa koskevissa keskeisissä päätöksissä sekä osana terveyden ja hyvinvoin-

nin kehittämistä arvioida kunnan asukkaiden liikunta-aktiivisuutta. Muutoksella vahvistettaisiin liikunnan peruspalveluluonnetta.

Valtion liikuntaneuvoston keskeisenä tehtävänä olisi ministeriön asiantuntijaelimenä käsitellä liikunnan kannalta laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä asioita sekä erityisesti arvioida valtionhallinnon toimenpiteiden vaikutuksia liikunnan alueella. Tarkoituksena on, että valtion liikuntaneuvoston tehtävät painottuisivat enemmän arviointitehtävään.

Liikuntaa edistävien järjestöjen valtionavustuksen piiriin hyväksymisen ja valtionavustuksen saamisen perusteita uudistettaisiin. Valtionapukelpoiseksi voidaan hyväksyä sellainen rekisteröity yhdistys, jonka tarkoituksena on liikunnan edistäminen ja joka toimii ehdotetun lain tavoitteiden mukaisesti. Järjestön valtionapukelpoisuus voitaisiin tarvittaessa peruuttaa, jos se ei täytä säädettyjä valtionavustuksen saamisen edellytyksiä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sivistysvaliokunta on pyytänyt hallintovaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle liikuntalaki (HE 190/2014 vp) koskien esityksen vaikutuksia kuntien liikuntatoimen järjestelyihin ja yhteistyöhön eri liikuntapalvelujen tuottajien kanssa.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi liikuntalaki, joka korvaisi nykyisen liikuntalain vuodelta 1998. Esityksessä on pyritty ottamaan huomioon liikunnan ja urheilun toimintaympäristön kehittyminen ja yhteiskunnan muuttuminen. Erityisesti liikkumattomuudesta aiheutuvat ongelmat on tuotu hyvin esiin. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että lain tavoitteissa korostetaan aiempaa selkeämmin liikunnan mahdollistamista kaikille väestöryhmille sekä liikunnan merkitystä hyvinvoinnille ja terveydelle sekä lasten ja nuorten kasvulle ja kehitykselle.

Liikuntalain on tarkoitus olla edelleen puitelaki, jossa säädetään vastuunjaosta eri toimijoiden kesken sekä valtionavustusten perusteista. Valiokunta tähdentää valtion ja kuntien vastuuta koko väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä liikunnan avulla.

Kunnan tehtävänä on myös uuden liikuntalain mukaan luoda yleiset edellytykset kunnan asukkaiden liikunnalle. Kunnan kolme keskeistä tehtävää liikunnassa ovat liikuntapalvelujen

järjestäminen, kansalaistoiminnan tukeminen sekä liikuntapaikkojen rakentaminen ja ylläpitäminen. Esityksellä selkeytetään ja täsmennetään sääntelyä, mutta kunnan tehtäviä ei lisätä. Laki korostaa aikaisempaa enemmän tehtävien toteuttamista kunnassa eri toimialojen yhteistyönä ja myös kuntarajojen yli. Tämä lisää poikkihallinnollisuutta ja edistää liikuntaa osana hyvinvoinnin ja terveyden kehittämistä. Kunnan velvoite kuulla kuntalaisia liikuntaa koskeissa asioissa sekä arvioida kunnan asukkaiden liikunta-aktiivisuutta ovat omiaan vahvistamaan liikunnan asemaa kuntatasolla.

Kunnan toimiminen kilpailutilanteessa markkinoilla

Lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin mukaan kunnan hoitaessa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä kunta ei toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, ellei niitä toteuteta liiketoiminnallisin tavoittein ja perustein. Pykälän perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on turvata yhtäältä liikuntapalvelujen luonne peruspalvelujen luonteisena palveluna ja toisaalta se, että palvelut olisivat yhdenvertaisesti kaikkien kuntalaisten saatavissa varallisuuden sitä estämättä.

Esitys liittyy kuntalain muutokseen (626/2013), jossa kuntalakiin säädettiin kunnan toiminnan yhtiöittämisvelvollisuus kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Liikuntalakiesityksen perusteluissa on viitattu hallintovaliokunnan mietintöön kuntalain muut-

tamisesta (HaVM 10/2013 vp — HE 32/2013 vp) ja lausuntoon kilpailulain muuttamisesta (HaVL 8/2013 vp — HE 40/2013 vp), mutta perusteluista ei tarkemmin ilmene, mitä säännöksessä tarkoitetaan "liiketoiminnallisilla tavoitteilla ja perusteilla". Kuntalaissa ei käytetä käsitettä "liiketoiminnalliset tavoitteet ja perusteet", vaan kuntalain perusteluissa, kuten myös hallintovaliokunnan mietinnössä, viitataan elinkeinotoiminnan käsitteeseen. Lisäksi yhtiöittämispoikkeuksiin liittyvän hinnoittelusäännöksen yhteydessä Euroopan komissio katsoi, ettei hinnoittelua voida sitoa liiketaloudellisiin perusteisiin, vaan hinnoittelun pitää perustua markkinaehtoiseen hinnoitteluun. Sanamuoto on siten poikkeava tältäkin osin.

Hallintovaliokunta pitää lain yhtenäisen soveltamisen kannalta ongelmallisena, että lain-säädäntöön sisältyisi erilaisia määritelmiä siitä, milloin kunta toimii kilpailutilanteessa markkinoilla. Valiokunta katsoo, että sekä säännöksen perustelujen että lakitekstin tulisi selkeämmin vastata sitä, mitä hallintovaliokunta on kuntalain yhteydessä todennut.

Kuntalain 2 a §:n mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen tulee yhtiöittää toiminta. Tämän pääsäännön tulkitsemiseksi laissa mainitaan erikseen tehtäviä, joita ei ainakaan katsota hoidettavan kilpailutilanteessa markkinoilla. Lain 2 b §:ssä säädetään lisäksi tyhjentävästi poikkeuksista, jolloin kunnalla ei ole yhtiöittämisvelvollisuutta, vaikka se toimii kilpailluilla markkinoilla. Kilpailuneutraaliteetin turvaamiseksi kunnan tulee tällöin kuitenkin hinnoitella toimintansa markkinaperusteisesti (66 a §).

Kuntalain muutoksella pyrittiin poistamaan kunnan toimintaan liittyvät EU-valtiontukisäännösten vastaiset tukielementit, kuten vero-edut ja konkurssisuoja. Uudistus oli aiheellinen myös kansallisista syistä. Talousvaliokunnan lausunnon (TaVL 13/2013 vp — HE 32/2013 vp) mukaan rajat julkisen sektorin toiminnalle kilpailuilla markkinoilla eivät olleet riittävän selkeät.

Kuntalain muutoksen yhteydessä nousi esiin kysymys siitä, miten esitys vaikuttaa kunnan kirjasto-, liikunta-, nuoriso- ja kulttuuripalvelui-

hin. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että näiden palvelujen järjestämisen tarkoituksena on järjestää kuntalaisten hyvinvointia edistävää toimintaa siten, että palvelut ovat yhdenvertaisesti kaikkien kuntalaisten saatavilla. Kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut ovat luonteeltaan lakisääteisiä ja kunnan tehtäväalaa kuuluvia palveluja, mutta kunnilla on harkintavalta päättää, missä laajuudessa ja millä tavoin palveluja järjestetään. Osa näistä palveluista on peruspalveluja ja osa peruspalvelun luonteista toimintaa. Kuntalakia koskevasta hallituksen esityksestä ilmenee muun muassa, että jos toimintaa ei hinnoitella markkinaehtoisesti, vaan rahoitetaan esimerkiksi valtionosuuksin, tällaista toimintaa ei voida pitää kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitetuksi toiminnaksi. Mainitut palvelut ovat pääsääntöisesti juuri tällaisia tehtäviä. Ratkaisevaa on harjoitetun toiminnan luonne, joka arvioidaan tapauskohtaisesti.

Kuntalain 2 a §:n 2 momentin rajauksissa ei ole lueteltu kunnan yksittäisiä tehtäviä, vaan määritelty tehtävätyypit yleisesti. Kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluita koskevan säännöksen lisääminen ei siten olisi ollut johdonmukaista, ja se olisi voinut myös herättää kysymyksen siitä, onko mainituissa palveluissa tarkoitus tulkita "kilpailutilannetta markkinoilla" toisin kuin muissa tehtävissä. Näistä syistä hallintovaliokunta ei ehdottanut erityissäännöksen lisäämistä. Valiokunta kuitenkin painotti, että kunta ei hoida tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla ainakaan, jos toiminnassa on kysymys kirjasto-, kulttuuri-, liikunta- tai nuorisotoimen lakisääteisestä tai lakiin perustuvasta vapaaehtoisesta tehtävästä, johon ei liity liiketoiminnallisia piirteitä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävänä on valvoa kuntia koskevan yhtiöittämisvelvoitteen noudattamista. Lisäksi se valvoo, että kunta hinnoittelee toimintansa markkinaehtoisesti kunnan toimiessa markkinoilla yhtiöittämisvelvoitteen poikkeustilanteissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tähän liittyvästä toimivallasta säädetään kilpailulain 30 a—30 c §:ssä (595/2013).

Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonta koskee vain taloudellista toimintaa eli toimintaa, jota harjoitetaan markkinaympäristössä (TaVM 19/2013 vp — HE 40/2013 vp). Taloudellisen toiminnan luonne ratkaistaan sen mukaan, miten toiminta on säännelty lainsäädännössä ja missä määrin toimintaa harjoitetaan markkinasignaalien ohjaamana. Valvonta ei koske tilanteita, joissa valtio, kunta tai kuntayhtymä toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa. Sääntely ei myöskään koske hyödykkeiden hankintaa, jota säännellään hankintalaissa. Rajanvetoa taloudellisen toiminnan ja viranomaistoiminnan välillä selventää osaltaan komission tiedonanto EU:n valtioneuvoston sääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C8/02).

Kyseistä kilpailulain muutosta koskevassa talousvaliokunnan mietinnössä todetaan, että kuntalakiin sisältyvä yhtiöittämisvelvoite on erityislain asemassa kilpailulain 30 a §:ään nähden. Kunnan toimintaa ei tulkita kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi, jos kyse on kuntalain 2 a §:n 2 momentissa tarkoitettusta toiminnasta, jota säännöksen mukaisesti ei pidetä "tehtävän hoitamisena kilpailutilanteessa markkinoilla". Taloudellisen toiminnan käsite sulkee soveltamisalan ulkopuolelle monia kunnan erityistoimialaan kuuluvia tehtäviä. Näitä tehtäviä ei ole kuitenkaan perusteltua rajata kategorisesti sääntelyn ulkopuolelle, sillä yksittäistapauksissa kunta saattaa järjestää tällaisen tehtävän myös markkinaehtoisesti. Asia ratkaistaan aina tapauskohtaisen arvion perusteella. Hallintovaliokunta on lausunnossaan todennut samoin.

Kilpailulain 30 a §:n mukaan toiminnan taloudellisen luonteen ohella edellytyksenä toimintaan puuttumiselle on, että julkisen sektorin elinkeinotoiminnassa käytetty menettely tai toiminnan rakenne vääristää tai estää kilpailua. Pelkkä toiminnan muoto tai menettelytapa ei oikeuta valvojaa puuttumaan toimintaan, vaan edellytyksenä on, että toiminta vääristää tai estää kilpailua markkinoilla.

Talousvaliokunta toteaa, että sääntelyn soveltamisen kannalta keskeinen "taloudellisen toiminnan" käsite on EU-oikeuden kehittymisen kautta muuttuva käsite eikä sen tyhjentävä määrittely kansallisessa lainsäädännössä ole tämän vuoksi tarkoituksenmukaista. Määritelmällä saatettaisiin rajata liikaa tai liian vähän valvojan toimivaltuuksia. Kansallisen sääntelyn soveltamisalaa on näin ollen tulkittava yhdessä EU-sääntelyn ja erityisesti EU:n oikeuskäytännön kanssa.

Kilpailulain 30 b §:ssä säädetään rajauksista Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaan. Virastolla ei ole oikeutta puuttua toimintaan, jonka mahdolliset kilpailuneutraliteetin kannalta kielteiset vaikutukset aiheutuvat suoraan lainsäädännöstä ilman, että taloudellisesta toiminnasta vastaavalla on harkintavaltaa toiminnan järjestämistapaan. Talousvaliokunnan mukaan kyseen tulevat tilanteet, joissa lainsäätäjän tarkoituksena on ollut sivuuttaa taloudellinen kilpailu yksittäisen toiminnan ohjausmekanismina. Esitys ei luo virastolle toimivaltaa muun lainsäädännön oikaisemiseen. Virasto ei myöskään voi määrätä hyväksyttäviä palveluntuotantomuotoja, joita kunta on oikeutettu käyttämään täyttäessään lakisääteisiä tehtäviään.

Kilpailulain 30 b §:n mukaan virastolla ei myöskään ole oikeutta puuttua kilpailun esteeseen tai vääristymään tilanteissa, joissa saatettaisiin vaarantaa merkittävän yleisen edun turvaaminen. Talousvaliokunnan mukaan poikkeuksen soveltaminen edellyttää, että säännöksessä tarkoitettu yleisen edun toteuttaminen olisi käytännössä mahdotonta ilman kilpailuneutraliteettia vaarantavia vaikutuksia ja ettei tavoiteta voida saavuttaa vähemmän kilpailua vaarantavalla tavalla.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston keinoista puuttua toimintaan säädetään 30 c §:ssä. Talousvaliokunta on mietinnössään painottanut, että menettelyn kieltäminen ja velvoitteiden asettaminen ovat vasta toissijaisia keinoja. Ensisijaisesti ratkaisut tulee pyrkiä löytämään neuvotteluteitse.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksessä ehdotetussa liikun-

talaissa ei ole tarkoitus säätää asiasta eri tavoin kuin kuntalaissa ja kilpailulaissa on säädetty. Valiokunta katsoo, että tulkinvaraisuuden välttämiseksi on lakitekstissä selkeintä viitata kuntalain asianomaisiin säännöksiin. Sen vuoksi hallintovaliokunta esittää sivistysvaliokunnalle, että lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentti muutettaisiin esimerkiksi seuraavasti: "Kunnan toimimisesta kilpailutilanteessa markkinoilla säädetään kuntalain (365/1995) 2 a, 2 b ja 66 a §:ssä."

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 268/2014 vp). Liikuntalakia käsiteltäessä on tarpeen huomioida kuntalakiehdotuksen aiheuttamat muutokset pykäläviittauksiin. Puheena olevan liikuntalain 5 §:n 4 momentin lisäksi tämä koskee myös saman pykälän 3 momenttia.

Käytännössä kunnat joutuvat pitkälti itse arvioimaan, mitä palveluita ja tuotteita ne tuotta-

vat kilpailluilla markkinoilla ja täytyykö kunnan yhtiöittää toiminta vai vetäytykö kunta markkinoilta. Hallintovaliokunta toteaa, että lainsäädäntöön sisältyvistä rajauksista ja poikkeussäännöksistä huolimatta useita rajanvetoja jää tulkintakäytännön varaan. Lain soveltamista ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston ratkaisukäytäntöä sekä vaikutuksia kuntasektoriin on sen vuoksi tarkkaan seurattava. Lisäksi on huolehdittava siitä, että kunnat saavat riittävästi tietoa ja ohjeistusta lainsäädännön mukaisen toiminnan vaatimuksista.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että sivistysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
jäs. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /vihr
Rakel Hiltunen /sd
Anne Holmlund /kok
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas

Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk
Markus Lohi /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Mika Raatikainen /ps
Kari Tolvanen /kok
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.