

**Fimmtudaginn 2. júní 1994 kl. 14:00**

**30. fundur samkeppnisráðs**

**Ákvörðun nr. 11/1994.**

**Gildissvið samkeppnislaga gagnvart  
reglugerðum um greiðsluhlutdeild sjúklinga**

**I.**

**Málavextir**

Samkeppnisstofnun hefur borist erindi þriggja aðila sem allir telja reglugerðir heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins um greiðsluhlutdeild sjúklinga brjóta í bága við samkeppnislög. Ennfremur hefur borist erindi frá Tannlæknafélagi Reykjavíkur sem telur að sérstök gjaldskrá fyrir skólabörn í Reykjavík brjóti einnig í bága við samkeppnislög.

Heilbrigðismálaráðuneytið óskaði eftir að fá eitt erindanna til umsagnar með bréfi dags. 30. apríl 1993. Ráðuneytinu voru send öll erindin til umsagnar þann 30. júní 1993 og barst svar frá ráðuneytinu 18. október 1993. Í svari ráðuneytisins kom fram sú skoðun að vísa bæri framangreindum erindum frá samkeppnisráði og því myndi ráðuneytið ekki fjalla efnislega um þau. Með bréfi Samkeppnisstofnunar dags. 22. febrúar sl. voru sett fram gagnstæð sjónarmið.

Viðbrögð ráðuneytisins með bréfi dags. 24. febrúar sl. leiða til þess að nauðsynlegt er fyrir samkeppnisráð að taka ákvörðun um hvort heilbrigðisþjónusta og rekstur sjúkrahúsa falli undir gildissvið samkeppnislaga. Það skal áréttað að hér er eingöngu fjallað um formhlið þeirra mála sem vísað er til hér að framan, enda þykir nauðsynlegt að fá fram sjónarmið heilbrigðismálaráðuneytis um efnishliðina áður en þau verða tekin til efnislegrar umfjöllunar.

**II.**

**Lagasjónarmið**

**1.**

Í bréfi ráðuneytisins dags. 18. október 1993 er vísað til 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, en hún er svohljóðandi:

*"Lögin taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum."*

Því næst er vísað til greinargerðar með frumvarpi til samkeppnislaga um nánari skýringar á túlkun hugtaksins atvinnustarfsemi, en þar segir:

*"Þjónusta sem opinberir aðilar veita, svo sem fræðslustarfsemi, heilbrigðisþjónusta og rekstur sjúkrahúsa, félagsmálastarfsemi o.þ.h., telst ekki atvinnustarfsemi og fellur því ekki undir ákvæði frumvarpsins."*

Þá segir í bréfi ráðuneytisins:

*"Ráðuneytinu sýnist því að heilbrigðisþjónusta og rekstur sjúkrahúsa falli ekki undir ákvæði samkeppnislaga þar sem starfsemin teljist ekki atvinnustarfsemi í skilningi laganna. Ráðuneytið lítur svo á að heilbrigðisþjónustan í landinu sé þjónusta sem opinberir aðilar veita því allur kostnaður hennar er greiddur ýmist beint úr ríkissjóði eða af sjúkratryggingum almannatrygginga. Ráðuneytið telur það ekki skipta máli í þessu sambandi þó að framkvæmd þjónustunnar sé ýmist í höndum hins opinbera eða einkaaðila. Þegar af þessari ástæðu telur ráðuneytið að framangreindum erindum beri að vísa frá Samkeppnisráði og mun því ekki gefa efnislega umsögn um erindin."*

## 2.

Samkeppnisráð telur að úrlausn þessa máls byggji öðrum þræði á sjónarmiðum um samspil lagatexta og greinargerða með lagafrumvörpum. Þegar orðalag 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga er borið saman við skýringar í greinargerð við ákvæðið kemur á daginn að lagatextinn og greinargerðin virðast að hluta til ósamrýmanleg. Lagatextinn er skýr og ótvíræður. Samkeppnislögin taka samkvæmt honum til hvers konar atvinnustarfsemi, án tillits þess hver rekstraraðilinn er. Engu skiptir hvort viðkomandi atvinnustarfsemi er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum.

Meginhluti þess sem fram kemur í greinargerðinni samrýmist reyndar hinu ótvíræða orðalagi lagatextans og er til frekari skýringa. Þannig segir m.a. að frumvarpið taki til "allrar atvinnustarfsemi" og að með því sé tryggt að "samræmd framkvæmd næst á ýmsum sviðum atvinnulífsins óháð því hvort rekstur fyrirtækja er á vegum einkaaðila eða hins opinbera."

Ummæli í greinargerðinni, þess efnis að þjónusta sem opinberir aðilar veita, svo sem fræðslustarfsemi, heilbrigðisstarfsemi og rekstur sjúkrahúsa, félagsmálastarfsemi o.þ.h., teljist ekki atvinnustarfsemi og falli því ekki undir ákvæði frumvarpsins, virðist hins vegar ganga þvert á skýrt orðalag 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga.

Dómafordæmi eru fyrir því að þegar saman lendir skýru og ótvíræðu orðalagi í lagatexta og gagnstæðu orðalagi í greinargerð þá víkur greinargerðin.

Til þess að undanskilja svo mikilvæg svið sem heilbrigðisþjónusta og rekstur sjúkrahúsa eru hefði þurft skýrt undantekningarákvæði í sjálfum lagatextanum. Hefði verið í lófa lagið að orða slíka undantekningar í 2. mgr. 2. gr. Orðalagið í greinargerðinni, sem virðist stangast á við lagatextann, verður með vísan til lögskýringarsjónarmiða ekki talinn nægur grundvöllur til að undanskilja umræddan rekstur frá ákvæðum laganna.

Þá "*leiðbeiningu*" sem fram kemur um skýringu á hugtakinu "*atvinnustarfsemi*" í greinargerðinni hefði einnig verið auðvelt að koma inn í orðskýringarkafla laganna.

Hugtakið *atvinnustarfsemi* er ekki skilgreint með beinum hætti í II. kafla laganna. Þar er hins vegar hugtakið *atvinnurekstur* skilgreint en *atvinnurekstur* telst vera "*hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirra vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi.*"

Unnt er að leggja sama skilning í orðalagið "*atvinnurekstur*" og "*atvinnustarfsemi*". Þannig er *atvinnurekstur* skilgreindur í Orðabók Menningarsjóðs sem "*starfræksla atvinnufyrirtækis*". Í hinum umdeildu reglugerðum um kostnaðarhlutdeild sjúklinga er gert ráð fyrir ákveðnu endurgjaldi af hálfu sjúklinga fyrir þá þjónustu sem innt er af hendi. Því er ekki unnt að fallast á þá staðhæfingu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis að "*allur kostnaður þjónustunnar sé greiddur ýmist beint úr ríkissjóði eða af sjúkratryggingum almannatrygginga*". Ljóst er að endurgjald kemur fyrir þjónustuna en það er eitt af skilyrðum þess að hún falli undir samkeppnislög.

Þá er athyglisvert að skoða nokkrar þær breytingar sem urðu í meðförum Alþingis á frumvarpi til samkeppnislaga. Þar ber fyrst að telja að við 14. gr. bættist ný málsgrein, en þar segir í lokamálslið að þess skuli gætt að samkeppnisrekstur skuli ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Í nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar segir um þessa nýju málsgrein: "*Lagt er til að 14. gr. verði breytt þannig að nýju ákvæði verði bætt við í þeim tilgangi að styrkja samkeppni, einkum þar sem yfirburðastaða er í skjóli ríkisvalds.*"

Einnig er fróðlegt að líta til 19. gr. samkeppnislaga sem kveður á um að samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun skuli vekja athygli ráðherra á því ef talið er að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum.

Í greinargerð frumvarps til laganna kemur fram að tilgangurinn með þessari grein sé að vinna að því að frjáls samkeppni ríki á öllum sviðum *atvinnustarfsemi* landsmanna þar sem meginstefna laganna eigi við.

Af tilvitnuðum lagaákvæðum og ummælum í lögskýringargögnum má ráða þann vilja löggjafans að undir lögin falli opinber fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfa að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar, a.m.k. í þeim tilvikum þegar þau hin sömu fyrirtæki stunda samkeppnisrekstur með einum eða öðrum hætti.

Öðru máli gegnir um þjónustu sem eingöngu opinberir aðilar veita og samkeppni verður alls ekki við komið. Verður að ætla að ummæli í greinargerð um 2. gr., þar sem heilbrigðisþjónusta og rekstur sjúkrahúsa eru undanskilin ákvæðum laganna, beinist að slíkri aðstöðu, þ.e. þegar um "hreina" opinbera þjónustu er að ræða sem ekki er að nokkru leyti í samkeppni við einkarekstur.

### III.

#### Ákvörðunarorð:

*"Af hálfu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis er því haldið fram að skýring 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga ráðist af greinargerð með henni í frumvarpi að lögunum, þannig að merking hennar sé í raun mun þrengri en orð hennar segja til um. Ekki verður á þetta fallist. Orðalag greinargerðarinnar verður með vísan til lögskýringarsjónarmiða að víkja að því leyti sem það samrýmist ekki skýru og afdráttarlausu orðalagi lagagreinarinnar og vilja löggjafans.*

*Af ákvæðum samkeppnislaga og ummælum í lögskýringargögnum verður ráðið að undir lögin falla opinber fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfa að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar í þeim tilvikum þegar þau hin sömu fyrirtæki stunda samkeppnisrekstur eða raska samkeppni á frjálsum markaði með einum eða öðrum hætti.*

*Með vísan til framanritaðs gerir samkeppnisráð þá kröfu að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gefi efnislega umsögn um ofangreind erindi þannig að unnt verði að taka tillit til sem flestra sjónarmiða við úrlausn þeirra."*