

Fimmtudagurinn 6. október 1994 kl. 11:00

38. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 34/1994.

Kvörtun vegna greiðslutilhögunar á sérfræðiþjónustu lækna

I. Erindið

Með bréfi dags. 21. apríl 1993 barst erindi frá Sveini Snorrasyni hrl., fyrir hönd umbjóðanda sinna, sem eru lækna að Læknastöðinni Álfheimum 74. Erindið varðar þá greiðslutilhögun sem upp hefur verið tekin í tengslum við sérfræðiþjónustu lækna. Lögmaðurinn telur að kostnaður samkeppnisaðila umbjóðenda sinna sé niðurgreiddur og bendir á að hlutdeild sjúklinga í greiðslu kostnaðar vegna læknisþjónustu sé mismunandi eftir því hvar þjónustan er innt af hendi.

Þann 30. apríl 1993 barst Samkeppnisstofnun svohljóðandi bréf frá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu:

"Ráðuneytinu hefur borist afrit af bréfi Sveins Snorrasonar, hrl., til Samkeppnisstofnunar. Í bréfinu er því haldið fram að reglur þær sem settar hafa verið af hálfu ráðuneytisins vegna greiðsluhlutdeildar sjúkratryggðra í lækniskostnaði brjóti í bága við samkeppnislög.

Ráðuneytið hefur ýmsar athugasemdir við þær fullyrðingar sem fram koma í bréfi hæstaréttarlögmannsins og væntir því þess að fá bréfið til umsagnar."

Ráðuneytinu var sent erindið til umsagnar þann 30. júní 1993 ásamt tveimur öðrum erindum sem borist höfðu og vörðuðu sambærileg efni. Með bréfi dags. 18. október 1993 hafnar ráðuneytið því að veita efnislega umsögn um erindi Læknastöðinnar Álfheimum 74 svo og öðrum erindum sem borist höfðu ráðuneytinu þar sem heilbrigðisþjónusta og rekstur sjúkrahúsa falli ekki undir ákvæði samkeppnislaga með vísan til skýringa í greinargerð með frumvarpi til samkeppnislaga og því beri að vísa erindunum frá Samkeppnisráði. Í greinargerð með frumvarpi til samkeppnislaga segir:

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

Í bréfi dags. 22. febrúar 1994 gerði Samkeppnisstofnun grein fyrir gagnstæðum sjónarmiðum og ítrekaði ósk sína um umsögn ráðuneytisins. Með bréfi dags. 24. febrúar 1994 lýsti ráðuneytið þeirri skoðun að Samkeppnisráð ætti að skera úr ágreiningi þeim er upp væri kominn. Ágreiningur aðila hafði ekki verið borinn undir Samkeppnisráð á þessum tíma.

Á fundi Samkeppnisráðs þann 2. júní 1994 var tekin ákvörðun nr. 11/1994 um þann ágreining milli Samkeppnisstofnunar og heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis sem fyrr er lýst. Þar var sérstaklega tekið fram að á því stigi yrði aðeins fjallað um formhlið þeirra mála sem til umfjöllunar voru, enda væri nauðsynlegt að fá fram sjónarmið ráðuneytisins um efnishlið þeirra áður en málin yrðu tekin til efnislegrar meðferðar.

Ákvörðunarorð voru svohljóðandi:

"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."

Með bréfi dags. 1. júlí 1994 skaut heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála þessari ákvörðun samkeppnisráðs. Með úrskurði sínum dags. 21. júlí 1994 í máli nr. 4/1994, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gegn Samkeppnisráði, felldi áfrýjunarnefnd samkeppnismála hina áfrýjuðu ákvörðun úr gildi. Í forsendum áfrýjunarnefndarinnar sagði orðrétt:

"Eins og fram hefur komið varðar hin áfrýjaða ákvörðun þrjár kærur varðandi reglugerðir og samning um greiðsluhlutdeild sjúklinga í þeginni heilbrigðisþjónustu af ýmsu tagi. Kærur þessar eru hver um sig sjálfstæðar að því er varðar efni og rök fyrir þeim, enda þótt þær varði allar hlutdeild sjúklinga í kostnaði.

Telja verður það í samræmi við meginreglur stjórnarsýslulaga um málsmeðferð að þegar svona stendur á skuli hvert málanna fyrir sig sæta sjálfstæðri athugun og meðferð.

Af gögnum málsins kemur fram að samkeppnisráð hefur steypt saman fyrrgreindum þremur kæruefnum án nægilegra raka. Telja verður að framangreint verklag samkeppnisráðs hafi ekki verið nægilega réttlætt. Ber því að fella hina áfrýjuðu ákvörðun úr gildi."

II. Málavextir

Í bréfi lögmanns læknanna Læknastöðinni Álfheimum 74 segir að tilefni erindisins sé:

"...að fá því til leiðar komið að sjúklingum þeirra, verði ekki mismunað og íþyngt með hærra greiðsluhlutfalli kostnaðar vegna lækniþjónustu og aðgerða, sem framkvæmdar eru á einkastofum lækna en þeirra, er njóta sams konar þjónustu og heilsugæslustofnunar, sjúkrahúsum eða öðrum stofnunum, þar sem kostnaður er greiddur af almannafé, svo sem nú er raun á. Telja umbjóðendur mínir að sú tilhögun sem hefur verið upp tekin og aukin hlutdeild í kostnaði fyrir lækniþjónustu og kostnaði henni samfara muni leiða til þess að samkeppnisaðstaða þeirra stórversni..."

Því næst rekur lögmaðurinn sögulegan bakgrunn þess að læknar tóku sig saman í því að bindast samtökunum byggingu og / eða rekstur læknastöðva. Nú hafi þessari starfsemi eða grundvelli hennar verið stefnt í hættu með opinberum aðgerðum, en þeim sem á þjónustunni þurfa að halda beint til stofnana þar sem allur eða verulegur hluti kostnaðar er greiddur af almannafé og sjúklingar þurfi í reynd ekki að taka beinan þátt í. Megi því segja að slíkar stofnanir njóti einkaleyfis eða sérstakrar verndar í þeirri starfsemi, sem megi jafna til þess sem niðurlag 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga taki sérstaklega fram að forðast beri. Þá rekur lögmaðurinn þrjú fræðileg dæmi um þá mismunun sem sjúklingum umbjóðanda hans sé gert að þola að hans mati. Að því búnu segir orðrétt:

" Af því sem að framan hefur verið rakið virðist mér vera einsýnt, að með þeirri greiðslutilhögun, sem nú hefur verið upp tekin varðandi hlutdeild sjúklunga í kostnaði fyrir lækniþjónustu, þar sem gjaldhlutfall sjúklings er annars vegar miðað við hluta af þóknun læknis eftir að allur annar kostnaður hefur verið niðurgreiddur af almannafé, og að því er þjónustu á sjúkrahúsum varðar allur kostnaður, en hins vegar sem hlutfall af óniðurgreiddum heildarkostnaði að því er sérfræðinga utan sjúkrahúsa og heilsugæslustofnana varðar. Slíka mismunun tel ég vera brýnt brot á 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, svo sem áður var að vikið."

Að síðustu fer lögmaðurinn fram á að samkeppnisyfirköld láti í ljós álit sitt á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga og beiti sér fyrir því að misrétti það sem lögmaðurinn telur sig hafa rakið verði afnumið.

III

Niðurstöður

1.

Samkeppnisráð hefur í samræmi við úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/1994, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gegn Samkeppnisráði, ákveðið að fjalla nú eingöngu um kvörtun læknanna Læknastöðinni Álfheimum 74. Þá er ráðið enn þeirrar skoðunar að fjalla beri sérstaklega um hvort heilbrigðisþjónusta sú sem sérfræðingar í læknastétt veita falli undir gildissvið samkeppnislaga, sér í lagi þar sem áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur ekki gert athugasemdir við slíkt verklag. Er þetta einnig í samræmi við kröfugerð heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis í bréfi þess dags. 24. febrúar 1994 þar sem segir að ágreiningur sé milli heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins og Samkeppnisstofnunar um það hvernig túlka beri hugtökin "atvinnurekstur" og "þjónusta" í 1. mgr. 2. gr., sbr. 4. gr. samkeppnislaga m.t.t. heilbrigðisþjónustunnar í landinu. Samkvæmt lokamálsgrein 4. gr. samkeppnislaga skal Samkeppnisráð skera úr ágreiningi sem rís um hvað falla skuli undir hugtök þau sem skilgreind eru í greininni.

2.

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, en þar er sú greiðslutilhögun ákveðin sem læknar Álfheimum 74 kvarta undan, er gert ráð fyrir ákveðnu endurgjaldi af hálfu sjúklinga fyrir þá þjónustu sem innt er af hendi. Ljóst er að endurgjald kemur fyrir þjónustuna en það er eitt af skilyrðum þess að hún falli undir samkeppnislög.

3.

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 viku 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. Í umsögn laganefndar Lögmannafélags Íslands við 2. gr. frumvarps til samkeppnislaga er einmitt farið inn á þetta sjónarmið en þar segir:

"2. gr. frumvarpsins tekur ekkert á samspili samkeppnislaga og annarra laga, sem á einhvern hátt snerta verðlagningu, markaðsmál eða sérstakt eftirlit með einstökum starfsgreinum eða fyrirtækjum. Vert væri að geta þess ef einhverskonar starfsemi eða starfsgreinar, sem nú þegar starfa skv. sérlögum eða eru háðar sérstöku eftirliti, eiga að vera undanþegnar reglum samkeppnislaga."

Laganefnd Lögmannafélags Íslands telur samkvæmt ofansögðu nauðsynlegt að orða allar undantekningar frá meginreglu 1. mgr. 2. gr. í sjálfum lagatextanum.

Loks er vert að skoða uppruna þess orðalags í greinargerð með frumvarpi til samkeppnislaga sem heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið byggir á því svo virðist að frumvarpshöfundar hafi tekið upp orðalagið óbreytt frá eldri frumvörpum um verðlagsmál. Unnt er að fara aftur til ársins 1969 til að komast að uppruna orðalagsins. Í júlí það ár samdi nefnd frumvarp til laga um eftirlit með einokun, hringamyndun og verðlagi. Frumvarpið náði ekki fram að ganga. Í greinargerð með frumvarpinu var að finna orðalagið *"...þjónusta sem opinberir aðilar veita, svo sem fræðslustarfsemi, heilbrigðisþjónusta og rekstur sjúkrahúsa, félagsmálastarfsemi o.þ.h. telst ekki atvinnustarfsemi."* Svo virðist sem að orðalagið hafi verið tekið óbreytt inn í greinargerð með frumvarpi til samkeppnislaga fremur fyrir mistök en að það skýri vilja löggjafans í þessum efnunum.

4.

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 nefndarálit 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 löginn 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 opinbera þjónustu er að ræða sem eingöngu er veitt af ríkinu eða stofnunum þess og samkeppni er eða verður ekki við komið.

IV.

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 lögnum, 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 löginn 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 og raska samkeppni á markaði þar sem sérfræðingar í læknastétt hafa haslað sér völl.

Með vísan til framanritaðs gerir samkeppnisráð þá kröfu að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið gefi efnislega umsögn um ofangreint erindi innan fjögurra vikna þannig að unnt verði að taka tillit til sem flestra sjónarmiða við úrlausn þess."