

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 164/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Anu Kangasjärvi, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Pauli Rautiainen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Raija Huhtanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuslain matkakustannusten korvaamista ja matkojenyhdistelytoimintaa koskevia säännöksiä väliaikaisesti.

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan matkojenyhdistelytoimintaa koskevan säännöksen osalta 1 päivänä tammikuuta 2018 ja muilta osin 1 päivänä heinäkuuta 2018. Laki on tarkoitettu olemaan voimassa vuoden 2018 loppuun.

Hallituksen esityksen säätämismenettelyssä esitystä arvioidaan perustuslain 19 §:n 3 momentin turvaamien riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden, 6 §:n yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon, 15 §:n omaisuuden suojan ja 18 §:n elinkeinovapauden toteutumisen kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinta

Taksiliikennelaki ja taksien nykyinen enimmäishintajärjestelmä kumoutuvat 1.7.2018 liikenteen palveluista annetun lain (jäljempänä myös liikennepalvelulaki) tullessa voimaan. Tästä johtuen sairausvakuutuslakiin ehdotetaan säännöksiä sairausvakuutuksesta korvattavien taksimatkojen hinnoittelusta. Kansaneläkelaitoksella on tarkoitus kilpailuttaa taksien tilausvälityskeskustoiminta kuljetuskustannuksineen vuoden 2018 aikana. Vaikka Kansaneläkelaitos kilpailuttaisi sairausvakuutuksesta korvattavien matkojen hinnat yhdessä tilausvälityskeskustoiminnan kanssa, enimmäishinta ja enimmäiskorvausperuste tarvitaan hallituksen esityksen mukaan alueille, joilla ei ole Kansaneläkelaitoksen kanssa sopimuksen tehnyttä tilausvälityskeskusta esimerkiksi kilpailutuksen viivästymisen vuoksi. Myös kilpailutetuilla alueilla enimmäishinnan avulla voitaisiin estää hintojen ennakoimaton nousu.

Lakiehdotuksen 7 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinnasta. Ehdotetun 1 momentin mukaan sairausvakuutuksesta korvattavasta taksimatkasta vakuutetulta perittävästä enimmäishinnasta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Enimmäishinta perustuu käytettävissä oleviin varoihin ja kuljetuksesta aiheutuviin kustannuksiin siten, että siihen sisältyy kohtuullinen voitto. Enimmäishinta voi vaihdella alueellisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön on asetusta ja sen muutoksia valmisteltaessa kuultava Kansaneläkelaitosta ja asianomaisia toimijoita edustavia järjestöjä. Ehdotuksen 2 momentin mukaan kuljetuspalvelujen tuottaja, joka ajaa KELAn kanssa sopimuksen tehneen tilausvälityskeskustuksen välittämiä taksimatkoja, voi veloittaa välityskeskustuksen välittämistä matkoista enintään valtioneuvoston asetuksella määrättävän enimmäishinnan. Alueella, jolla ei ole sellaista tilausvälityskeskusta, enimmäishinta koskee taksimatkoja, joita koskevan palvelujen tuottajan kanssa KELA on tehnyt sopimuksen sairausvakuutuksesta korvattavien taksimatkojen ajamisesta.

Sairausvakuutuslakiin ehdotettu sääntely liittyy sosiaalisten perusoikeuksien toimeenpanoon. Sen tarkoituksena on perustuslain 6 §:n, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n asettamassa valtiosääntöoikeudellisessa kehyksessä turvata vakuutettujen yhdenvertainen oikeus saada tutkimusta ja hoitoa asuinpaikasta riippumatta korvaamalla osa sairauden, raskauden tai synnytyksen vuoksi tehdyn matkan aiheuttamista tarpeellisista kustannuksista. Sääntely on merkityksellinen myös perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta, koska enimmäishinta määrätään valtioneuvoston asetuksella (ks. PeVL 31/2006 vp, s. 4). Enimmäishintasääntely rajoittaa elinkeinovapautta, minäkö vuoksi esitys on merkityksellinen myös perustuslain 15 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut 1.7.2018 saakka voimassa olevaa taksiliikenteen enimmäishintajärjestelmää (PeVL 31/2006 vp), kuten myös sen korvaavaa liikennepalvelulain sääntelyä (PeVL 46/2016 vp).

Valiokunta on pitänyt vielä voimassa olevaa enimmäishintajärjestelmää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana. Valiokunnan mukaan taksiliikenteessä on kysymys erityislaatuista liiketoiminnasta, jossa asiakkaalla ei yleensä ole etukäteen mahdollista valita vapaasti palvelujen tarjoajaa ja tehdä palveluja koskevia hintavertailuja. Kuluttajansuojelulliset perusteet ovat erityisen merkittäviä iäkkäiden, vammaisten ja terveydentilansa vuoksi heikommassa asemassa olevien

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2017 vp

asiakkaiden suojelemiseksi. Elinkeinonharjoittajan näkökulmasta olennaista on, että kuluttajahintojen tulee olla kustannussuuntautuneita siten, että niihin sisältyy kohtuullinen voitto. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kustannustason muutoksia tarkastellaan taksiliikenteen kustannusindeksin perusteella ja hintojen muutoksista säädetään asetuksella vuosittain, joten kustannusten mahdollinen kohoaminen ei vaikuta kohtuuttomasti liikenteenharjoittajan tulokseen. Lisäksi lakiehdotus sisälsi riittävän täsmälliset säännökset hintojen määräytymisen perusteista. Sääntely ei näin ollen muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 15 ja 80 §:n kannalta (PeVL 31/2006 vp, s. 4).

Taksipalvelua koskevaa hintasääntelyä muutettiin olennaisesti liikennepalvelulaissa (ks. HE 161/2016 vp). Liikenteen turvallisuusvirasto voi asettaa enimmäishinnan yleisimmille käytetyille taksiliikenteen palveluille, mukaan lukien erityisryhmille suunnatuille taksiliikenteen palveluille, jos niiden kokonaishintojen nousu on merkittävästi suurempi kuin yleisen kuluttajahintatason ja taksiliikenteen kustannusindeksin kehitys. Liikenteen turvallisuusviraston asettaman enimmäishinnan on oltava kustannussuuntautunut siten, että se sisältää kohtuullisen voiton. Enimmäishintaa on tarkasteltava vuosittain. Perustuslakivaliokunta viittasi uutta lakia koskevassa lausunnossaan taksiliikennelain säätämisen yhteydessä esittämiinsä näkökohtiin. Ehdotetulle sääntelylle oli tässäkin tapauksessa hyväksyttävät perusteet, sääntelyä ei voitu pitää kohtuuttomana omaisuuden suojan ja sopimusvapauden rajoituksena ja se oli riittävän täsmällistä. Enimmäishintaa oli hallituksen esityksen mukaan tarkasteltava vuosittain, minkä arvioitiin riittävästi turvaavan sen, että kustannusten mahdollinen kohoaminen ei vaikuta kohtuuttomasti liikenteenharjoittajan tulokseen. Kokonaishinnan perusteiden tarkastelulle ei ole kuitenkaan määritelty vastaavalla tavalla täsmällistä aikarajaa. Koska kokonaishinnalla on todennäköisesti käytännössä merkitystä hinnoittelun ohjaajana, velvollisuutta myös sen perusteiden vuosittaiseen tarkasteluun voitiin valiokunnan mukaan pitää perusteltuna. Lakiehdotusta ehdotettiin tältä osin täydennettäväksi valtiösääntöön perustuvalla huomautuksella (PeVL 46/2016 vp, s. 4–5).

Arvioitava esitys merkitsee osin pidemmälle menevää rajoitusta taksiliikenteen harjoittajien omaisuuden suojaan ja elinkeinovapautteen kuin liikenteen palveluista annetun lain sääntely. Ehdotettu sääntely rajaa myös ihmisten mahdollisuutta käyttää sairausvakuutuksesta korvattavalla taksimatalla haluamaansa taksia, sillä sairausvakuutuskorvauksen voi saada vain käyttäessään sellaista taksia, jonka kuljetuspalvelujen tuottaja on sitoutunut veloittamaan matkasta enintään sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinnan.

Jos palvelujen tuottaja voisi hinnoitella taksimatkan vapaasti ja kuitenkin samalla vakuutetulle korvattaisiin matkasta enintään sairausvakuutuslain nojalla säädetyn korvauserusteen suuruisen korvaus, vakuutetulle jäisi maksettavaksi sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuosuuden lisäksi taksimatkan loppuhinta. Seurauksena voisi hallituksen esityksen vaikutusarvion mukaan olla se, että pienituloisten ja syrjäseuduilla asuvien vakuutettujen tarpeelliset terveydenhuoltoon suuntautuvat matkat jäisivät tekemättä vakuutetun taloudellisen aseman vuoksi. Tämä puolestaan voisi asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan asuinpaikkaan liittyvän henkilökohtaisen syyn perusteella. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan merkittävänä ulottuvuutena riittävien palvelujen turvaamisessa jokaiselle on, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut eivät suuruutensa puolesta saa siirtää näitä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin (esim. PeVL 8/1999 vp, s. 2 ja PeVL 39/1996 vp, s. 2). Tämä pätee valiokunnan mielestä myös sairausvakuutuslaissa tarkoitettuihin matkakustannuksiin. Niidenkin suuruus voi pahimmassa tapauksessa muo-

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2017 vp

dostaa tosiasiallisen esteen terveystalvelujen kättämislle ja vaarantaa näin perusoikeuden toteutumisen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn rajattu kesto, liityntä liikennetalvelulain voimaantuloon ja toimeenpanoon sekä edellä todettu sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaiseen turvaamiseen liittyvä näkökohta huomioden ehdotusta voidaan sinänsä pitää oikeasuhteisena ja hyväksyttävänä.

Ehdotetun 7 a §:n mukaan sairausvakuutuksesta korvattavasta taksimatkaasta vakuutetulta perittävistä enimmäishinnasta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Ehdotetun 7 a §:n 1 momentin mukaan enimmäishinta voi vaihdella alueellisesti. Lakiin ei sisältyisi tältä osin tarkentavia säännöksiä siitä, millä perusteella alueellinen vaihtelu on mahdollista. Perusteluissa (s. 16) alueellisen vaihtelun mahdollisuutta perustellaan sillä, että yleinen taksitalvelujen hintataso voi eriytyä maan eri osissa taksien hintasääntelyn muutoin vapautuessa.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökset käsittävät myös alueellisen yhdenvertaisuuden, josta enimmäishintajärjestelmän alueellinen eriyttäminen muodostaa poikkeuksen. Valiokunta on pitänyt esimerkiksi jonkinasteiseen alueelliseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 20/2012 vp, s. 2/I—II ja PeVL 58/2001 vp, s. 2/II sekä niissä viitattut lausunnot). Valiokunta on tällaista lainsäädäntöä arvioidessaan kuitenkin korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Vaatimus on tullut ottaa huomioon muun ohella kokeilun alueen määrittelyssä säätämällä kokeilun alueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksentekoa lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 63). Sinänsä alueellisen vaihtelun hyväksyttävänä perusteena voidaan pitää alueen kuljetustalveluiden hintatason yleistä eriytymistä. Ehdotetussa muodossa alueellisen vaihtelun mahdollistava säännös on kuitenkin ongelmallisen yleisluonteinen. Sääntelyn täsmentäminen enimmäishintojen alueellisen vaihtelun perusteista on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisljärjestyksessä.

Ehdotetun sairausvakuutuslain matkakustannusten korvausjärjestelmän on tarkoitus olla voimassa vain vuoden 2018 loppuun. Valiokunnan mielestä on selvää, että säännöksen voimassa olon aikana ei ole perusteltua tehdä useita enimmäishintaa koskevia päätöksiä. Kun hallituksen esityksessäkin todetaan, että alussa on syytä lähteä liikkeelle yhdestä koko maan alueella yhteisestä enimmäishinnasta, on avoin valtuus säätää erilaisista hintatasoista maan eri osissa myös ilmeisen tarpeeton.

Taksimatkojen keskitetty tilausmenettely

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan vakuutetulle taksin käytöstä aiheutuneet matkakustannukset korvataan vain, jos matka on tilattu Kansaneläkelaitoksen kanssa sopimuksen suorakorvausmenettelystä tehneestä tilausvälityskeskuksesta. Tätä ei sovellettaisi silloin, kun taksimatka on tilattu alueella, jossa tällaista tilausvälityskeskusta ei ole.

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2017 vp

Nykyisin taksimatkasta aiheutuneiden kustannusten korvaaminen sairausvakuutuksesta ei riipu siitä, onko matka tilattu tilausvälityskeskuksesta vai ei. Jos matkaa ei ole tilattu tilausvälityskeskuksesta, sovelletaan kuitenkin korotettua omavastuuta, eräin poikkeuksin. Lisäksi tällaisen muualta tilatun taksimatkan omavastuuosuus ei kerrytä vuotuista omavastuuosuutta, eikä korotettua omavastuuta korvata vuotuisen omavastuuosuuden täyttymisen jälkeen. Sairausvakuutuslain perusteella korvattavissa taksimatkoissa on siirrytty suorakorvausmenettelyyn ja keskitettyyn tilausmenettelyyn vuoden 2015 alusta lukien koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Vuonna 2016 korvatuista taksimatkoista noin yksi prosentti tilattiin muualta kuin tilausvälityskeskuksesta (s. 12).

Matkakustannusten suuruudella ja siten myös niiden korvaamisella voi olla suurikin merkitys sosiaalisten perusoikeuksien, jokaiselle turvattavien riittävien terveystalvelujen, toteutumisen kannalta. Ehdotettua rajoitusta on arvioitava sen vuoksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Ehdotuksen tarkoituksena ei ole juurikaan perusteltu. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan esityksen tavoitteeksi voidaan ymmärtää pyrkimys rajoittaa vakuutetun yhdensuuntaisen taksimatkan todellinen omavastuuosuus sairausvakuutuslain mukaiseen, vuotuista omavastuuta kerryttävään 25 euroon, kun 50 euron korotettua omavastuuta ei enää sovellettaisi. Korotetun omavastuuosuuden poistamisen arvioidaan kasvattavan sairausvakuutuksen menoja noin yhdellä miljoonalla eurolla. Säästöjä aiheutuisi puolestaan siitä, että aiemmin muualta tilatut taksimatkat olisivat muutoksen jälkeen matkojen yhdistelytoiminnan ja ehdotetun hintasäännöstelyn piirissä. Lisääntyvän yhdistelytoiminnan vaikutusta korvausmääriin on perustelujen mukaan kuitenkin vaikea arvioida (s. 10—11).

Perusteluja voidaan valiokunnan mielestä tulkita niin, että rajoituksella pyritään, mahdollisesti aikaansaatavien säästöjen ohella, parantamaan vakuutetun asemaa, kun tämä ei joutuisi enää maksamaan korotettua omavastuuta ja kun kaikki matkakustannusten omavastuut kerryttäisivät jatkossa vuotuista omavastuuta, jonka ylittävä osa korvataan pääsäännön mukaan kokonaan. Perustuslakivaliokunnalla ei ole tältä osin huomautettavaa ehdotettuun sääntelyyn sinänsä. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen riskiin, että jos tilausvälityskeskukseen välittämät ajot muodostuvat huonosti kannattaviksi ja vähenevät sen vuoksi merkittävästi, matkakulujen korvaaminen vain tilausvälityskeskukseen välittämistä matkoista voi muodostua tietyissä tilanteissa kohtuuttomaksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 7 a §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 52/2017 vp

Helsingissä 24.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen