

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 36/2005 vp**

Hallituksen esitys sairausvakuutuksen rahoitusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Hallituksen esitys sairausvakuutuksen rahoitusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen HE 68/2005 vp täydentämisestä

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 31 päivänä toukokuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen sairausvakuutuksen rahoitusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 68/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle. Eduskunta on lisäksi 22 päivänä syyskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen sairausvakuutuksen rahoitusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 68/2005 vp) täydentämisestä (HE 129/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan työjärjestyksen 31 §:n säännösten johdosta käsitellyt alkuperäisen esityksen ja sitä täydentävän esityksen toistensa yhteydessä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Matti Toiviainen, vanhempi hallitussihteeri Juha Rossi ja hallitussihteeri Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- hallitusneuvos Kirsi Seppälä, valtiovarainministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen alkuperäisessä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuslakia. Sairausvakuutuksen rahoitus ehdotetaan jaettavaksi sairaanhoitovakuutuksen ja työtulovakuutuk-

sen rahoitukseen. Lakiehdotus sisältää säännöksiä muun ohella vakuutettujen ja työnantajien sairausvakuutusmaksusta ja maksun suuruuden määräytymisestä samoin kuin maksuvelvollis-

ten ja valtion rahoitusosuuksista. Esitys sisältää lisäksi ehdotukset laeiksi työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain muuttamisesta, Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta, kuntoutusrahalain 32 §:n muuttamisesta, tuloverolain muuttamisesta sekä vakuutetun sairausvakuutusmaksun, työnantajan sairausvakuutusmaksun ja työnantajan kansaneläkemaksun suuruudesta annetun lain kumoamisesta.

Hallituksen alkuperäistä esitystä täydentävissä esityksessä ehdotetaan sairausvakuutuslakia täydennettäväksi muun ohella säännöksillä yrittäjälle omavastuun korvauksena maksettavasta sairauspäivärahasta ja yrittäjän oikeudesta saada korvausta työterveyshuollon järjestämisestä samoin kuin sairausvakuutuksen rahoitukseen liittyvästä yrittäjän lisärahoitusosuudesta. Täydentävä esitys sisältää ehdotuksen myös laiksi työterveyshuoltolain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006. Täydentävän esityksen 1. lakiehdotuksen 8 luvun 10 § on kuitenkin ehdotettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2006. Pykälä on tosin tarkoitettu sovellettavaksi takautuvasti työkyvyttömyyteen, joka alkaa 1 päivänä tammikuuta tai sen jälkeen.

Molemmat esitykset liittyvät valtion vuoden 2006 talousarvioesitykseen ja ovat tarkoitetut käsiteltäviksi sen yhteydessä.

Hallituksen alkuperäisen esityksen säätämisympäristöperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 81 §:n kannalta valtion verosta. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä. Hallitus on kuitenkin pitänyt sairausvakuutusmaksujen luonne huomioon ottaen suotavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallitus on samalla perusteella pitänyt suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista täydentävästä esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sairausvakuutusmaksut

Hallituksen alkuperäisessä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sairausvakuutuksen uudesta rahoitusjärjestelmästä. Sairaanhoidovakuutuksen ja työtulovakuutuksen rahoitukseen jaettava ehdotettu järjestelmä perustuu vakuutettujen ja työnantajien vakuutusmaksuihin sekä valtion maksuosuuksiin. Lain perusteella määrättäviä vakuutusmaksuja ovat esityksen 1. lakiehdotuksen 18 luvun 4 §:n mukaan sairaanhoitomaksusta ja päivärahamaksusta muodostuva vakuutetun sairausvakuutusmaksu sekä työnantajan sairausvakuutusmaksu.

Hallituksen täydentävässä esityksessä sairausvakuutuslakiin ehdotetaan otettaviksi säännökset yrittäjän päivärahamaksuun liittyvästä lisärahoitusosuudesta. Osuutta peritään täydentävän esityksen 1. lakiehdotuksen 18 luvun 13 §:n 2 momentin perusteella päivärahamaksun lisäksi sellaiselta vakuutetulta, jolla on voimassa yrittäjien eläkelaisissa tarkoitettu vakuutus. Lisärahoitusosuuden tuotoilla katetaan lakiehdotuksen 8 luvun 10 §:n perusteella yrittäjille maksettavasta sairauspäivärahasta aiheutuvat kulut.

Sairausvakuutusmaksuja ei voida pitää perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetuille valtion maksuille ominaisina korvauksina tai vastikkeina yksilöidyistä julkisen vallan palveluista tai muista vastaavista suoritteista, sillä sairausvakuutusmaksuja peritään yleisesti alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen 18 luvun 1 ja 2 §:stä ilmenevien etuus- ja korvausmenojen sekä Kansaneläkelaitoksen toimintakulujen rahoittamiseksi. Sairausvakuutusmaksut ovat näin ollen valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroja (esim. PeVL 61/2002 vp, s. 5—7, PeVL 66/2002 vp, s. 3—5, PeVL 67/2002 vp, s. 3—4; ks. myös PeVL 18/1998 vp, s. 2—3). Sama koskee täydentävässä esityksessä tarkoitettua yrittäjän päivärahamaksun lisärahoitusosuutta.

Sääntelyä on arvioitava perustuslain 81 §:n 1 momentin kannalta. Valtion verosta säädetään

sen mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (esim. PeVL 67/2002 vp, s. 3/II, PeVL 3/2003 vp, s. 2/I).

Lakiehdotuksissa (alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen 18 luvun 5—7 § ja 2. lakiehdotuksen 1—3 § sekä täydentävän esityksen 1. lakiehdotuksen 18 luvun 13 §:n 2 momentti) on valiokunnan mielestä riittävän tarkat säännökset verovelvollisuuden perusteista.

Sairaanhoitomaksun ja päivärahamaksun samoin kuin työnantajan sairausvakuutusmaksun suuruus lain voimaan tullessa käy ehdotetuista säännöksistä tarkasti ilmi (alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen 18 luvun 20—22 §). Sama koskee yrittäjän lisärahoitusosuuden suuruutta (täydentävän esityksen 1. lakiehdotuksen 18 luvun 21 §:n 2 mom.). Sääntelystä ei näiltä osin ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huomautettavaa.

Sairaanhoitomaksun maksuprosenttia tarkistetaan vuosittain lailla (alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen 23 §:n 2 mom.). Säännös on ongelmaton perustuslain 81 §:ään sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta.

Päivärahamaksun ja työnantajan sairausvakuutusmaksun maksuprosentit vahvistetaan alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen 18 luvun 24 §:n 2 momentin nojalla vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Sama asetuksenantovaltuus on täydentävän esityksen 1. lakiehdotuksen 18 luvun 24 §:n 3 momentissa. Veron suuruuden perusteet kuuluvat perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla säänneltäviin seikkoihin. Tältä kannalta on huomattava, että asetuksenantajan harkintavaltaa ehdotetaan monin tavoin lailla rajoitettavaksi. Maksujen tuotolla on ensinnäkin 18 luvun 24 §:n 1 momentin perusteella katettava saman luvun 11 §:ssä luetellut työtulovakuutuksen kulut. Valtion rahoitusosuudesta näiden kulujen kattamiseen on säännös 18 luvun

13 §:ssä. Työnantajien ja vakuutettujen rahoitusosuudesta ehdotetaan säädettäväksi 18 luvun 12 §:n 2 momentissa, joka sekin omalta osaltaan rajaa asetuksenantajan harkintavaltaa. Kun lisäksi otetaan huomioon, että työtulovakuutuksen kulujen mahdolliset muutokset on 18 luvun 24 §:n 1 momentin perusteella jaettava tasan päivärahamaksun ja työnantajan sairausvakuutusmaksun kesken, on asetuksenantajan harkintavalta perustuslakivaliokunnan mielestä riittävästi lain säännöksin sidottua.

Valtuudessa on kysymys asetuksenantajan toimivallasta muuttaa laissa säädettäväksi ehdotettuja prosenttimääriä ja siten lakia. Tarkasti sidottuakaan lain muuttamisvaltaa ei valiokunnan lausuntokäytännön mukaan ole asianmukaista säätää asetuksenantajalle, ellei siihen ole erityisiä ja painavia syitä. Esimerkiksi rahamäärää koskevan lain säännöksen poikkeuksellisen usein toistuva muutostarve voi olla sellainen. Pääsäännön mukaan lain muuttamisvallan tulee kuitenkin säilyä lainsäätäjällä. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on aiheellista vielä harkita, onko lain muuttamista tarkoittavan valtuuden sisällyttäminen sairausvakuutuslakiin asiallisesti tarpeen (ks. PeVL 9/2005 vp, s. 4/II ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).

Valtioneuvoston asetuksella säädetään hallituksen alkuperäisen esityksen 2. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin nojalla vuosittain työnantajan sosiaaliturvamaksun maksuprosentista. Se määräytyy työnantajan kansaneläkemaksun ja sairausvakuutusmaksun maksuprosenttien yhteismäärän perusteella. Siten asetukseen voidaan ehdotuksen nojalla ottaa säännös muuhun lainsäädäntöön perustuvista maksuprosenteista yhteen laskettavan summan toteamisesta. Tällainen valtuutus ei vaikuta lakiehdotuksen käsitteilyjärjestykseen.

Muita seikkoja

Sosiaaliturvamaksun takaisin saamisesta ja sitä koskevan päätöksen oikaisusta säädetään hallituksen alkuperäisen esityksen 2. lakiehdotuksen 13 §:n 4 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella.

Suoritettujen maksujen takaisin saamisessa on kysymys yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, joiden perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla. Lakiehdotuksen 13 §:n 1—3 momentissa on säännökset työnantajan oikeudesta saada takaisin liikaa tai aiheettomasti maksamansa työnantajan sosiaaliturvamaksu. Ehdotettu asetuksenantovaltuus on siten ymmärrettävä valtuudeksi antaa lain näitä säännöksiä tarkempia säännöksiä. Valtuuden sanamuotoa on syytä täydentää tämän mukaisesti.

Takaisinsaantia koskevan päätöksen oikaisu liittyy yksilön oikeusturvaan. Oikaisua ei siksi voida perustuslain 21 §:n ja 81 §:n 1 momentin takia jättää ehdotetulla tavalla pelkästään valtioneuvoston asetuksella säänneltäväksi. Lakiehdotukseen on näin ollen lisättävä ainakin perusluonteiset säännökset päätöksen oikaisusta, jol-

loin asetuksenantovaltuus on mahdollista näiltäkin osin muotoilla tarkoittamaan lakia tarkempien säännösten antamista. Sääntelyn tarkistaminen tällä tavoin on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, hallituksen esitykseen HE 68/2005 vp sisältyvä 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 13 §:n 4 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 20 päivänä lokakuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

tp. pj. Annika Lapintie /vas
jäsen. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Outi Ojala /vas
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk

Simo Rundgren /kesk
Seppo Särkiniemi /kesk
Astrid Thors /r
Jan Vapaavuori /kok
vjäs. Anne Holmlund /kok
Veijo Puhjo /vas
Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.