

Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 87 hallituksen esityksen johdosta laiksi tapaturma- ja liikennevakuutuslaitoksilta vuodelta 1993 perittävästä maksusta

Eduskunta on 20 päivänä lokakuuta 1992 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen n:o 248.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti asiasta ovat antaneet eduskunnan perustuslakivaliokunta sekä sosiaali- ja terveysvaliokunta lausunnot, jotka ovat tämän mietinnön liitteinä.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa verojaostossa, joka on valmistellut mietinnön valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina vs. nuorempi hallitussihteeri Jaakko Hannula sosiaali- ja terveysministeriöstä, budjettineuvos Pertti Tuhkanen valtiovarainministeriöstä, toimistopäällikkö Hannu Häyry Kansaneläkelaitokselta, toimitusjohtaja Tapani Miettinen Tapaturmavakuutuslaitosten Liitosta edustaen myös Liikennevakuutusyhdistystä ja Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliittoa, toimitusjohtaja Harri Nykänen Autoalan Keskusliitosta, asiamies Esko Laaksonen Moottoriliikenteen Keskusjärjestöstä, sosiaaliasiainsihteeri Kai Libäck Akava ry:stä, sosiaalsihteeri Veikko Simpanen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta sekä lakimies Janne Metsämäki Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä.

Hallituksen esitys

Valtio osallistuu nykyisin kuntien terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin ja siten myös tapaturma- ja liikennevahinkopotilaiden hoitokustannusten kattamiseen suorittamalla valtionosuutta.

Vuoden 1993 alusta voimaan tulevan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuuksista annetun lain mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannusten valtionosuus suoritetaan yksinomaan kunnille, jotta ne saavat nykyistä paremmin päättää asukkaattensa tarvitsemien palveluiden järjestämistavasta.

Tapaturma- ja liikennevakuutusjärjestelmät maksavat tapaturma- ja liikennevahinkopotilaan hoidosta julkisessa terveydenhuollossa vain potilaalta perittävän asiakasmaksun kautta syntyvän kustannuksen. Muutoin ne eivät osallistu hoidon todellisiin tuottamiskustannuksiin.

Hallitus ehdottaa, että säädettäisiin laki tapaturma- ja liikennevakuutuslaitoksilta vuodelta 1993 perittävästä maksusta. Niin sanottuun täyskustannusvastuun periaatteeseen siirtymisen ehdotetaan toteutettavaksi tapaturma- ja liikennevakuutusjärjestelmissä vuoden 1993 osalta perimällä tapaturma- ja liikennevakuutusyhtiöiltä sekä maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaitokselta maksu, joka keskimäärin vastaa tapaturma- ja liikennevahinkopotilaiden hoidosta julkisessa terveydenhuollossa aiheutuneita hoitokustannuksia.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on asiasta antamassaan lausunnossa todennut seuraavaa:

”Hallituksen esityksessä ehdotettu järjestelmä tapaturma- ja liikennevakuutuksen niin sanotun täyskustannusvastuun toteuttamisesta ei ole tyydyttävä. Järjestelmä poikkeaa sekä kustannusvastuun kohdentumisesta että maksun tuoton käytössä sanotusta periaatteesta. Kustannusvastuu toteutuu vain laskennallisena. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluistakin ilmenevällä tavalla kustannusvastuu vääristyy tapaturma- ja liikennevakuutusjärjestelmien kesken, mitä tosin voidaan pitää perusteltuna siltä osin, kuin sillä kevennetään työvoimakustannuksia. Maksun ohjaaminen kansaneläkelaitokselle ei vastaa sitä periaatetta, että vakuutuskorvauksella katetaan

vakuutustapahtuman kustannukset. Kansaneläkelaitoksen rahoitus on järjestettävä pysyväksi ja kestäväksi kannalle eikä sitä pidä hoitaa vuosi kerrallaan toteutettavien järjestelyin.

Esitetty vakuutusyhtiöiden maksu lisää työvoimakustannuksia. Järjestelmään ei ole liitetty toimenpiteitä, joilla pyrittäisiin vähentämään riskikäyttäytymistä ja saamaan aikaan säästöjä tapaturma- ja liikennevakuutuksen korvauksissa. Tällaisten toimenpiteiden käyttäminen sekä riskikäyttäytymisen välttämisen huomioon ottaminen vakuutusmaksuissa olisi perusteltua.

Järjestelmä ei saa vaikuttaa terveydenhuollon potilaiden asemaan. Potilaiden aseman tulee olla yhdenvertainen siitä riippumatta, onko kyseessä potilas, jonka aiheuttamat kustannukset ovat mukana vakuutusyhtiöiden maksussa, vai potilas, joka on verovaroin tapahtuvan rahoituksen varassa. Ehdotettu väliaikainen järjestelmä ei vielä suoranaisesti vaikuta tähän, mutta jos siirrytään kustannusvastaavuuteen siten, että maksu kohdistetaan terveydenhuoltoon antaville lai-

toksille, saattaa tässä suhteessa syntyä eriarvoisuutta luovia paineita. Erityisen suuri tällainen vaara on, jos järjestelmä myöhemmin ulotetaan vapaaehtoisin vakuutuksiin.

Edellä esitetyistä syistä valiokunta korostaa sitä, että järjestelmän yksivuotisuus antaa mahdollisuuksia kehittää järjestelmää oikeudenmukaisemmaksi ja taustalla olevan täyskustannusvastuun periaatteen mukaiseksi."

Valtiovarainvaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa esitettyyn.

Valtiovarainvaliokunta edellyttää, että hallituksen esityksen mukainen järjestelmä on vain yksivuotinen.

Valtiovarainvaliokunta on tehnyt lakiehdotuksen 7 §:n 1 momenttiin perustuslakivaliokunnan ehdottaman muutoksen.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

tapaturma- ja liikennevakuutuslaitoksilta vuodelta 1993 perittävästä maksusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 1992

kuuta 1993. Laki koskee vuodelta 1993 suoritettavaa maksua.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mattila, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Alaranta, Heikkinen, Hämäläinen, Kallis, Laaksonen, Lahti-

Nuuttila, Louvo, Luukkainen, Malm, Ryynänen, Sasi, Savolainen, Turunen ja Vihriälä sekä varajäsenet Apukka, Backman, Lahtinen, Renko ja Savela.

Vastalause

Esitys tapaturma- ja liikennevakuutuslaitoksilta vuodelta 1993 perittävästä maksusta on epätarkoituksenmukainen ja huonosti valmisteltu. Yhdeksi vuodeksi ollaan luomassa uusi byro-

kraattinen laskutusjärjestelmä, joka aiheuttaa runsaasti lisätyötä ja sen myötä kustannuksia.

Esityksen myötä ei myöskään toteudu kustannusvastuu, mikä on koko esityksen yksi pääta-

voite. Näiltä osin hallituksen esityksen perustelut ovat ristiriitaiset. On myös odotettavissa, että esitettyyn järjestelmään siirtyminen johtaa kustannuksien nousuun amerikkalaisten vakuutusjärjestelmien tapaan. Ei ole varmuutta rahojen ohjeutumisesta sinne, missä kustannukset syntyvät.

Jos lakiesityksen taustalla on pelkästään se, että näin lisätään valtion, kuntien ja kansaneläkelaitoksen saatavia, on tavoitteen toteuttamiseksi olemassa paremmat ja käyttökelpoisemmat järjestelmät.

Lakiehdotukseen liittyy lukuisia epävarmuustekijöitä ja suoranaisia riskejä. Valiokunta on

mietinnössään viitannut sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa esitettyihin lukuisiin kriittisiin näkökohtiin. Lausunnossa ja asiantuntijakuulemisissa ei nähty lakiesityksessä mitään muuta hyvää kuin sen yksivuotisuus. Vain tällä perusteella ei lakia voi mielestämme hyväksyä, vaan johdonmukaisesti parempi olisi vielä lyhyempi voimassaoloaika eli lakiesityksen hylkäämisen kokonaan.

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 1992

Matti Luttinen
Pentti Lahti-Nuuttila
Asko Apukka

Jouni Backman
Lea Savolainen

Tuulikki Hämäläinen
Timo Laaksonen
Hannele Luukkainen

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite 1

Helsingissä

12 päivänä marraskuuta 1992

Lausunto n:o 22

Valtiovarainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 20 päivänä loka-kuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 248 laiksi tapaturma- ja liikennevakuutuslaitoksilta vuodelta 1993 perittävästä maksusta valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vt. nuorempi hallitussihteeri Jaakko Hannula sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöjohtaja Sepo Mäkelä valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Olli Saloranta oikeuskanslerinvirastosta, toimitusjohtaja Pentti Ajo Liikennevakuutusyhdistyksestä, professori Edward Andersson, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, oikeustieteen lisensiaatti Anders von Koskull, apulaisprofessori Arvo Myllymäki, professori Esko Riepula, professori Ilkka Sara-viita, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen, professori Kari S. Tikka ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunoittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tapaturma- ja liikennevakuutuslaitoksilta vuodelta 1993 perittävästä maksusta. Näiltä vakuutuslaitoksilta perittävä maksu vastaisi keskimäärin tapaturma- ja liikennevahinkopotilaiden hoidosta julkisessa terveydenhuollossa aiheutuneita hoitokustannuksia.

Esitys liittyy valtion vuoden 1993 talousarvioesitykseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993 ja olemaan voimassa vuoden 1993 loppuun.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotuksen mukaista maksua voidaan pitää veronluonteisena eikä lakiehdotusta voida valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaan jättää lepäämään. Hallitus on kuitenkin pitänyt tarkoituksenmukaisena, että asiasta tulkinnanvaraisuutensa vuoksi hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on tarkastellut valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä yksinomaan ehdotetun maksun valtiosääntöoikeudellista luonnetta. Tätä tulee valiokunnan käytännön mukaan arvioida hallitusmuodon veroja koskevan 61 §:n ja maksuja koskevan 62 §:n perusteella. Valiokunta on vakiintuneessa käytännössään katsonut veron olevan valtiolle menevä rahasuoritus, joka ei ole maksun tavoin korvaus jostakin hallitusmuodon 62 §:ssä tarkoitettusta palvelusta (esim. PeVL 4/1992 vp).

Ehdotettu maksu ei ole vastike mistään valtion viranomaisten virkatoimista tai palveluista. Maksu päivittäin suoritetaan kansaneläkelaitokselle kansaneläkelain 59 §:n 2 momentin mukaisen valtion rahoitusosuuden pienentämiseksi. Maksun fiskaalinen merkitys on kiistaton. Maksua onkin pidettävä valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan veronluonteisena maksuna, minkä takia lakiehdotusta on arvioitava hallitusmuodon 61 §:n kannalta.

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, jossa ovat säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Lain säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista ovat riittävät hallitusmuodon vaatimusten kannalta. Verovelvollisen oikeusturvaa koskevien valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten kannalta puolestaan riittää, että hallintotoi-

minnan alalla yleisesti noudatettavat säädökset, kuten hallintovalituslaki ja hallintomenettelylaki, ovat noudatettavina lakiehdotuksen mukaisessa menettelyssä.

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota lain voimaantulosäännöksen epäonnistuneeseen muotoiluun. Koska on mahdollista, että lain säännöksiä joudutaan soveltamaan vielä vuoden 1993 jälkeen, on 7 §:n 1 momentti syytä muuttaa esimerkiksi seuraavasti: "Tämä laki tulee voi-

maan 1 päivänä tammikuuta 1993 (poist.). Laki koskee vuodelta 1993 suoritettavaa maksua."

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet Jäätteen-

mäki, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen, Nikula, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö.

EDUSKUNNAN
SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA

Liite 2

Helsingissä
13 päivänä marraskuuta 1992
Lausunto n:o 7

Valtiovarainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 20 päivänä loka-kuuta 1992 hallituksen esityksen n:o 248 laiksi tapaturma- ja liikennevakuutuslaitoksilta vuodelta 1993 perittävistä maksusta valtiovarainvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi samalla määrännyt, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina vanhempi hallitussihteeri Jaakko Hannula sosiaali- ja terveysministeriöstä, budjettineuvos Pertti Tuhkanen valtiovarainministeriöstä, ylilääkäri Juha Karvonen sosiaali- ja terveyshallituksesta, apulaisosastopäällikkö Rolf Eriksson Suomen Kaupunkiliitosta, lakimies Taisto Ahvenainen Suomen Kunnallisliitosta edustaen myös Finlands svenska kommunförbundet ja Sairaaliittoa, asiamies Pekka Piispainen Suomen Työntantajain Keskusliitosta, sosiaalipoliittinen asiamies Markku Koponen Liiketyöntäjain Keskusliitosta, lakimies Markku Kojo Akavasta, sosiaali- ja terveysministeriön Veikko Simpanen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, toimitusjohtaja Pentti Ajo Liikennevakuutusyhdistyksestä edustaen myös Tapaturmavakuutuslaitosten Liittoa, apulaisjohtaja Pentti Siitonen Maatalousyrittäjien Eläkelaitoksesta, osastopäällikkö Vesa Korpela Veronmaksajien Keskusliitosta ja kuntoutuspäällikkö Heidi Lindberg Invalidiliitosta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tapaturma- ja liikennevakuutuslaitokset osallistuvat niin sanotun täyskustannusvastuun periaatteen mukaisesti tapaturma- ja liikennevahinkopotilaiden hoidosta julkisessa terveydenhuollossa aiheutuneisiin hoitokustannuksiin. Tämä toteutetaan vuodelta 1993 perimällä kyseisiä vakuutuksia järjestäviltä yhtiöiltä sekä maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslaitokselta maksu, joka keskimäärin vastaa sanottuja kustannuksia. Esitys liittyy valtion vuoden 1993 talousarvioesitykseen. Laki on tarkoitettu olemaan voimassa vuoden 1993.

Hallituksen esityksessä ehdotettu järjestelmä tapaturma- ja liikennevakuutuksen niin sanotun täyskustannusvastuun toteuttamisesta ei ole tyydyttävä. Järjestelmä poikkeaa sekä kustannusvastuun kohdentumisesta että maksun tuoton käytössä sanotusta periaatteesta. Kustannusvastuu toteutuu vain laskennallisena. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluistakin ilmenevällä tavalla kustannusvastuu vääristyy tapaturma- ja liikennevakuutusjärjestelmien kesken, mitä tosin voidaan pitää perusteltuna siltä osin, kuin sillä kevennetään työvoimakustannuksia. Maksun ohjaaminen kansaneläkelaitokselle ei vastaa sitä periaatetta, että vakuutuskorvauksella katetaan vakuutustapahtuman kustannukset. Kansaneläkelaitoksen rahoitus on järjestettävä pysyvä ja kestävä kannalle eikä sitä pidä hoitaa vuosi kerrallaan toteutettavien järjestelyin.

Esitetty vakuutusyhtiöiden maksu lisää työvoimakustannuksia. Järjestelmään ei ole liitetty toimenpiteitä, joilla pyrittäisiin vähentämään riskikäyttäytymistä ja saamaan aikaan säästöjä tapaturma- ja liikennevakuutuksen korvauksissa. Tällaisten toimenpiteiden käyttäminen sekä riskikäyttäytymisen välttämisen huomioon ottaminen vakuutusmaksuissa olisi perusteltua.

Järjestelmä ei saa vaikuttaa terveydenhuollon potilaiden asemaan. Potilaiden aseman tulee olla yhdenvertainen siitä riippumatta, onko kyseessä potilas, jonka aiheuttamat kustannukset ovat mukana vakuutusyhtiöiden maksussa, vai potilas, joka on verovaroin tapahtuvan rahoituksen varassa. Ehdotettu väliaikainen järjestelmä ei vielä suoranaisesti vaikuta tähän, mutta jos siirrytään kustannusvastaavuuteen siten, että maksu kohdistetaan terveydenhuoltoon antaville laitoksille, saattaa tässä suhteessa syntyä eriarvoisuutta luovia paineita. Erityisen suuri tällainen vaara on, jos järjestelmä myöhemmin ulotetaan vapaaehtoihin vakuutuksiin.

Edellä esitetyistä syistä valiokunta korostaa sitä, että järjestelmän yksivuotisuus antaa mah-

dollisuuksia kehittää järjestelmää oikeudenmukaisemmaksi ja taustalla olevan täyskustannusvastuun periaatteen mukaiseksi.

Valiokunta esittää kunnioittavasti lausuntoaan,

että valtiovarainvaliokunta ottaisi edellä sanotun huomioon laatiessaan mietintöään ja

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, varapuheenjohtaja Taina ja jäsenet Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori, Hiltunen, Hurskainen,

Kauppinen, Kemppainen, Kuittinen, Muttilainen, O. Ojala, Perho-Santala, Puhakka, Puisto ja Stenius-Kaukonen.

Eriävä mielipide

Hallituksen esitys n:o 248 tapaturma- ja liikennevakuutuslaitoksilta vuodelta 1993 perittävästä maksusta on epätarkoituksenmukainen ja huono esitys, kuten valiokunnan mietinnöstäkin käy ilmi. Yhdeksi vuodeksi luodaan uusi byrokratia, joka aiheuttaa lisätyötä ja lisäkustannuksia.

Esityksessä ei myöskään toteudu kustannusvastuu. Näiltä osin hallituksen esityksen perustelut ovat ristiriitaiset. On myös odotettavissa kustannusten nousua amerikkalaisten vakuutusjärjestelmien tapaan. Rahat eivät myöskään mene sinne, missä kustannukset syntyvät.

Jos valtio, kunnat ja kansaneläkelaitos tarvitsevat vain lisää rahaa, on tätä varten olemassa jo paremmat ja käyttökelpoisemmat järjestelmät. Toisaalta, mikäli pyritään asialliseen kustannusvastaavuuteen tapaturma- ja liikennevakuutuksessa, hallituksen esitystä on syytä pitää epätarkoituksenmukaisena.

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 13 päivänä marraskuuta 1992

Jouko Skinnari
Outi Ojala

Marjatta Stenius-Kaukonen
Virpa Puisto

Kyllikki Muttilainen
Ulla Anttila

