Raija Huhtanen
Lausunto 20.11.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä (HE 164/2017 vp) laiksi sairausvakuutuslain väliaikaisesta muuttamisesta esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi matkakustannusten korvaamista koskevia sairausvakuutuslain (1224/2004) säännöksiä. Muutokset tulisivat voimaan 1.7.2018. Säännöstä matkojen yhdistelytoiminnasta (lakiehdotuksen 20:5 §) sovellettaisiin kuitenkin jo 1.1.2018 alkaen. Laki olisi voimassa vain vuoden 2018 loppuun, joten sen voimassaoloaika jäisi hyvin lyhyeksi (6 kk/1 v). Kahdella esitykseen sisältyvällä ehdotuksella on nähdäkseni merkitystä perustuslain kannalta. Toinen koskee sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishintaa (lakiehdotuksen 4:7a §) ja toinen matkakustannusten korvaamisen rajoittamista silloin, kun kustannukset aiheutuvat taksin käytöstä (4:7 § 1 mom.). Arvioin näitä ehdotuksia yhtäältä perustuslain 15 §:n (omaisuuden suoja) ja 80 §:n (lailla säätämisen vaatimus) ja toisaalta perustuslain 19 §:n 3 momentin (julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut) kannalta.

Omaisuuden suoja ja lailla säätämisvaatimus

Perustuslakivaliokunta on arvioinut enimmäishintasääntelyä taksipalvelun yhteydessä lausunnoissa *PeVL 31/2006 vp* ja *PeVL 46/2016 vp*. Ensin mainittu koski hallituksen esitystä uudeksi taksiliikennelaiksi ja jälkimmäinen hallituksen esitystä liikennekaareksi. Taksiliikennelaissa ehdotettiin säädettäväksi kuluttajilta taksiliikenteessä perittävistä enimmäishinnoista ja lisämaksuista. Ehdotus merkitsi perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta. Sitä tuli sen vuoksi arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuudensuojan kannalta. Koska tarkem-

mat säännökset enimmäishinnoista ja lisämaksuista ehdotettiin annettaviksi valtioneuvoston asetuksella, sääntely oli merkityksellistä myös perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta. Valiokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota taksiliikenteen erityislaatuisuuteen. Asiakkaalla ei ole tässä liiketoiminnassa yleensä mahdollisuutta valita etukäteen vapaasti palvelujen tarjoajaa ja tehdä palveluja koskevia hintavertailuja. ”Kuluttajansuojelulliset perusteet ovat erityisen merkittäviä iäkkäiden, vammaisten ja terveydentilansa vuoksi heikommassa asemassa olevien asiakkaiden suojelemiseksi.” Elinkeinonharjoittajan näkökulmasta merkityksellistä oli se, että ehdotuksen mukaan kuluttajahintojen tuli olla ”kustannussuuntautuneita siten, että niihin sisältyy kohtuullinen voitto”. Kustannustason muutoksia oli tarkoitus tarkastella taksiliikenteen kustannusindeksin perusteella ja hintojen muutoksista tuli säätää vuosittain asetuksella. Kustannusten mahdollinen kohoaminen ei siten perustuslakivaliokunnan mielestä vaikuttanut kohtuuttomasti liikenteenharjoittajan tulokseen. Valiokunta katsoi näillä perusteilla ehdotuksen sisältävän riittävän täsmälliset säännökset hintojen määräytymisperusteista. Ehdotettu sääntely ei muodostunut ongelmaksi perustuslain 15 §:n tai 80 §:n kannalta. (PeVL 31/2006 vp, 4)

Taksipalvelua koskevaa hintasääntelyä ehdotettiin olennaisesti muutettavaksi hallituksen esityksessä (HE 161/2016 vp) liikennekaareksi. Liikenteen turvallisuusvirasto saisi oikeuden asettaa säädetyin edellytyksin enimmäishinnan yleisimmin käytetyille taksiliikenteen palveluille. Enimmäishinnan tulisi olla kustannussuuntautunut siten, että se sisältää kohtuullisen voiton. Enimmäishintaa olisi tarkasteltava vuosittain. Lisäksi liikenteen turvallisuusvirasto valtuutettaisiin antamaan tarkempia määräyksiä taksiliikenteen palvelun kokonaishinnasta, jonka ylittyessä taksipalvelusta tulee sopia nimenomaisesti. Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan taksiliikennelain säätämisen yhteydessä esittämiinsä näkökohtiin. Ehdotetulle sääntelylle oli tässäkin tapauksessa hyväksyttävät perusteet, eikä sääntelyä voitu pitää kohtuuttomana omaisuudensuojan ja sopimusvapauden rajoituksena. Sääntelyn perusteet määriteltiin riittävän perusteellisesti laissa. Koska kokonaishinnalla olisi todennäköisesti merkitystä hinnoittelun ohjaajana, velvollisuutta myös sen perusteiden vuosittaiseen tarkasteluun voitiin pitää kuitenkin perusteltuna. Lakiehdotusta ehdotettiin tältä osin täydennettäväksi. (PeVL 46/2016 vp, 4–5)

Nyt tarkasteltavana olevassa esityksessä sairausvakuutuslain 4 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 7a §, jossa säädettäisiin sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinnasta. Enimmäishinta perustuisi ”käytettävissä oleviin varoihin ja kuljetuksesta aiheutuviin kustannuksiin siten, että siihen sisältyy kohtuullinen voitto”. Se voisi vaihdella alueellisesti. Enimmäishinnasta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetusta ja sen muutoksia valmisteltaessa sosiaali- ja terveysministeriön olisi kuultava Kansaneläkelaitosta ja ”asianomaisia toimijoita edustavia järjestöjä”. Enimmäishinta sitoisi sellaista kuljetuspalvelun tuottajaa, joka ajaa Kansaneläkelaitoksen kanssa sopimuksen suorakorvausmenettelystä tehneen tilausvälityskeskuksen välittämiä taksimatkoja. Palveluntuottaja voisi veloittaa välityskeskuksen välittämästä matkasta enintään enimmäishinnan. Jos alueella ei ole tilausvälityskeskusta, enimmäishintaa sovellettaisiin sellaiseen taksimatkaan, jota koskevan palveluntuottajan kanssa Kansaneläkelaitos on tehnyt sopimuksen sairausvakuutuksesta korvattavien taksimatkojen ajamisesta.

Ehdotus merkitsee edellä mainittujen lakiehdotusten tavoin viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta ja siten puuttumista perustuslain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuun omaisuudensuojaan. Sen taustalla on 1.7.2018 voimaan tuleva laki liikenteen palveluista (320/2017), jolla taksiliikenteen hintasääntelyä olennaisesti väljennetään. Ehdotuksen tarkoitus on varmistaa se, ettei vakuutettu joudu maksamaan matkakustannuksia yli sairausvakuutuslaissa säädetyn omavastuun silloin, kun hänellä on oikeus sairausvakuutuksesta maksettavaan korvaukseen taksimatkan kustannuksista. Taksin käytön korvausperusteena toimisi valtioneuvoston vahvistama enimmäishinta (lakiehdotuksen 4:8 § 2 mom.). Poikkeuksena olisi tilanne, jossa Kansaneläkelaitos on sopinut palvelun tuottajan kanssa tätä edullisemmasta hinnoittelusta. Tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä. Se saa tukea *perustuslain 19 §:n 3 momentista*, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Perustuslakivaliokunnan 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*, 2; *PeVL 39/1996 vp*, 2). Sama pätee sairausvakuutuslaissa tarkoitettuihin matkakustannuksiin; niidenkin suuruus voi pahimmassa tapauksessa muodostaa tosiasiallisen esteen terveyspalvelujen käyttämiselle ja vaarantaa näin perusoikeuden toteutumisen.

Omaisuudensuojaan kohdistuvan rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta perustuslakivaliokunta on pitänyt edellä selostetuissa lausunnoissa tärkeänä, että viranomaisen määräämät kuluttajahinnat ovat kustannussuuntautuneita siten, että niihin sisältyy kohtuullinen voitto. Taksiliikennelain kohdalla merkitystä oli myös sillä, että kustannustason muutoksia tuli ehdotuksen mukaan tarkastella taksiliikenteen kustannusindeksin perusteella ja hintojen muutoksista tuli säätää asetuksella vuosittain. Kustannusten mahdollinen kohoaminen ei voinut siten valiokunnan mukaan vaikuttaa kohtuuttomasti liikenteenharjoittajan tulokseen. Omaisuudensuojan ja sopimusvapauden rajoitus ei muodostunut näistä syistä kohtuuttomaksi.

Sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinnan tulisi niin ikään perustua kuljetuksesta aiheutuviin kustannuksiin ja sisältää kohtuullinen voitto. Sen tulisi toisaalta perustua myös ”käytettävissä oleviin varoihin”. Perustelujen mukaan kustannusmuutoksia ja hintaan sisältyvää voittoa arvioitaisiin erilaisten tilastoaineistojen ja esimerkiksi taksiliikenteen kustannusindeksin avulla. Jos taksipalvelujen yleinen hintataso eriytyy alueittain hintasääntelyn vapautuessa 1.7.2018, enimmäishinnat voitaisiin säätää erilaisiksi maan eri osissa (s. 16). On vaikea arvioida, kuinka helposti tai vaikeasti vaatimukset enimmäishinnan kustannusperusteisuudesta ja kohtuullisesta voitosta ja toisaalta määrärahasidonnaisuudesta voidaan käytännössä sovittaa yhteen ja minkälaisia kompromisseja tässä suhteessa joudutaan mahdollisesti tekemään. Perustelujen mukaan eräät lausunnonantajat ovat arvioineet enimmäishinnan sitomisen käytettävissä oleviin varoihin saattavan jopa vaarantaa terveyspalveluihin pääsyn (s. 13). Vaatimus enimmäishinnan perustumisesta kuljetuskustannuksiin ja enimmäishinnan sisältämästä kohtuullisesta voitosta puhuu nähdäkseni joka tapauksessa omaisuudensuojaan kohdistuvan rajoituksen oikeasuhtaisuuden puolesta. Samansuuntaisesti vaikuttavat rajoituksen väliaikaisuus samoin kuin se, että rajoitus koskisi

vain sellaista taksipalvelun tuottajaa, joka ajaa sairausvakuutuslaissa tarkoitetun tilausvälityskeskuksen välittämiä matkoja tai on solminut Kansaneläkelaitoksen kanssa sopimuksen sairausvakuutuksesta korvattavien taksimatkojen ajamisesta. Palvelun tuottajalla on siten ainakin periaatteessa mahdollisuus vaikuttaa omilla toimillaan rajoituksen soveltamiseen.

Enimmäishinnasta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Enimmäishinnan perusteet vahvistettaisiin kuitenkin tyhjentävästi laissa. Perusteiden soveltaminen saattaa asetusta annettaessa edellyttää niiden välistä punnintaa, mikä on omiaan korostamaan valtioneuvoston itsenäistä harkintavaltaa asiassa. Pidän ehdotettua sääntelyä siitä huolimatta riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Vaatimus asianomaisia toimijoita koskevien järjestöjen kuulemisesta ennen valtioneuvoston asetuksen antamista on merkityksellinen perusoikeusrajoitusta koskevan oikeusturvavaatimuksen kannalta.

Johtopäätöksenä totean, ettei ehdotettu sääntely ole mielestäni ongelmallinen perustuslain 15 §:n eikä perustuslain 80 §:n kannalta

Julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät terveyspalvelut

Lakiehdotuksen 4 luvun 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.

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, säädetyin poikkeuksin. Lisäksi tällaisen muualta tilatun taksimatkan omavastuuosuus ei kerrytä vuotuista omavastuuosuutta, eikä korotettua omavastuuta korvata vuotuisen omavastuuosuuden täyttymisen jälkeen. Ehdotetulla muutoksella korvauksen saaminen rajoitettaisiin koskemaan vain tilausvälityskeskuksesta tilattuja taksimatkoja. Edellytyksenä olisi kuitenkin se, että alueella, jossa matka on tilattu, tällainen keskus on. Perustelujen mukaan suorakorvausmenettelyä ja keskitettyä tilausmenettelyä noudatetaan sairausvakuutuksesta korvattavissa taksimatkoissa vuoden 2015 alusta lukien koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta (s. 4). Vuonna 2016 korvatuista taksimatkoista vain 37402 matkaa eli noin yksi prosentti tilattiin muualta kuin tilausvälityskeskuksesta (s. 12).

Kuten edellä tässä lausunnossa on todettu, matkakustannusten suuruudella ja siten myös niiden korvaamisella on tärkeä merkitys sosiaalisten perusoikeuksien, tässä tapauksessa erityisesti jokaiselle turvattavien riittävien terveyspalvelujen, toteutumisen kannalta. Mikäli vakuutetun vastattaviksi jäävät kustannukset muodostuvat korkeiksi esimerkiksi sen vuoksi, ettei niitä lainkaan korvata, palvelujen piiriin hakeutuminen voi tosiasiassa estyä. Ehdotettua rajoitusta on arvioitava sen vuoksi perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Ehdotetulle rajoitukselle ei ole esitetty nimenomaisia perusteluja. Yleisperusteluissa esitetyn arvion mukaan aiemmin muulta tilatut matkat siirtyisivät uudistuksen jälkeen tilattaviksi Kansaneläkelaitoksen kanssa sopimuksen tehneistä välityskeskuksista (s. 12). Tällä perusteella ehdotuksen tavoitteeksi voidaan ymmärtää pyrkimys rajoittaa vakuutetun yhdensuuntaisen taksimatkan todellinen omavastuuosuus sairausvakuutuslain mukaiseen, vuotuista omavastuuta kerryttävään 25 euroon, kun korotettua omavastuuta (50 €) 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).

Tulkitsen perusteluja 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 (sairausvakuutuslaki 4:7 § 3 mom.). Tavoite on tällaisena hyväksyttävä. Rajoitusta voidaan pitää myös oikeasuhtaisena, kun otetaan huomioon sen soveltamisalaa koskeva rajaus ja rajoituksen väliaikaisuus. Voidaan kuitenkin kysyä, voiko ehdotetun enimmäishinnan riippuvuus käytettävissä olevista määrärahoista vaikeuttaa terveyspalvelujen saamista tai jopa estää sen – kuten eräät lausunnonantajat ovat perustelujen mukaan ennakoineet – sen johdosta, että tilausvälityskeskuksen välittämät ajot muodostuisivat huonosti kannattaviksi ja vähenisivät sen vuoksi merkittävästi. Matkakulujen korvaaminen vain tilausvälityskeskuksen välittämistä matkoista voisi muodostua tällöin kohtuuttomaksi perusoikeusrajoitukseksi. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida, kuinka todennäköinen tällainen lopputulos olisi.

Edellä esitetyin varauksin katson, ettei ehdotettu sääntely ole ongelmallinen perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Tampereella 20. marraskuuta 2017

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori