Perustuslakivaliokunta 21.11.2017

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI SAIRAUSVAKUUTUSLAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA (HE 164/2017 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä, jossa ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuslain matkakustannusten korvaamista sekä matkojenyhdistelytoimintaa koskevia säännöksiä väliaikaisesti vuoden 2018 loppuun. Ehdotus liittyy taksiliikennelain ja taksien enimmäishintajärjestelmän 1 päivänä heinäkuuta 2018 voimaantulevaan kumoutumiseen, jonka johdosta sairausvakuutuslaissa ehdotetaan säädettäväksi sairausvakuutuksesta korvattavien taksimatkojen hinnoittelusta. Esityksessä ehdotetaan myös, että sairausvakuutuslakiin lisättäisiin säännös kiireettömään tutkimukseen tai hoitoon tehdyn matkan korvaamisesta tilanteissa, joissa matka alkaa muualta kuin kotikunnan asuinpaikasta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi matkojen yhdistelytoimintaa koskevaa säännöstä siten, että Kansaneläkelaitos voisi maksaa matkojen yhdistelyä suorittavalle tilausvälityskeskukselle matkojen välittämisestä aiheutuvan maksun pelkän yhdistelystä tai ketjuttamisesta maksamisen sijasta.

Hallituksen esitys on vuoden 2018 talousarvioesitykseen liittyvä budjettilaki.

***

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitystä arvioidaan perustuslain 19.3 §:n eli julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, perustuslain 6 §:n eli yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon, perustuslain 15.1 §:n eli omaisuudensuojan ja perustuslain 18 §:n eli elinkeinovapauden toteutumisen näkökulmasta.

Sairausvakuutuslaki liittyy sosiaalisten perusoikeuksien toimeenpanoon, sillä sen tarkoituksena on perustuslain 6 §:n, 19.3 §:n 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.

***

Hallituksen mukaan käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä tulee hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto erityisesti sen johdosta, että esityksessä ehdotetaan sairausvakuutuksesta korvattavien taksimatkojen hintasääntelyn jatkamista siitä huolimatta, että takseja koskeva hintasääntely lakkaa liikenteen palveluista annetun lain voimaantullessa 1 heinäkuuta 2018. Tältä osin nyt käsiteltävänä oleva ja sangen lyhyen aikaa voimassa olevaksi tarkoitettu laki liittyy lain liikenteen palveluista toimeenpanoon. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt lain liikenteen palveluista säätämisen yhteydessä mm. taksiliikenteen harjoittamiseen liittyviä omaisuudensuojakysymyksiä seikkaperäisesti (ks. PeVL 46/2016 vp).

Käsillä oleva hallituksen esitys merkitsee jossakin määrin pidemmälle menevää rajoitusta taksiliikenteen harjoittajien omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen kuin laki liikenteen palveluista merkitsi. Ehdotettu sääntely rajaa myös ihmisten mahdollisuutta käyttää sairausvakuutuksesta korvattavalla taksimatkalla haluamaansa taksia, sillä hallituksen esityksen mukaan sairausvakuutuskorvauksen voi saada vain käyttäessään sellaista taksia, jonka kuljetuspalvelujen tuottaja on sitoutunut veloittamaan matkasta enintään sairausvakuutuksesta korvattavan taksimatkan enimmäishinnan. Pidän rajoituksia käsillä olevan esityksen rajattu kesto, liityntä käynnissä olevaan lainvalmisteluun ja lain liikenteen palveluista toimeenpanoon sekä taustalla oleva sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaiseen turvaamiseen liittyvä intressi huomioiden lähtökohtaisesti oikeasuhteisina ja hyväksyttävinä.

Hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta merkitykselliseksi muodostuu erityisesti hallituksen esityksessä toimintavaihtoehtojen vertailun yhteydessä tehty perusoikeusvaikutusten arviointi:

> ”Jos palvelujen tuottaja voisi veloittaa taksimatkasta mitä tahansa ja kuitenkin samalla vakuutetulle korvattaisiin matkasta enintään sairausvakuutuslain nojalla säädetyn korvausperusteen suuruinen korvaus, vakuutetulle jäisi maksettavaksi sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuosuuden lisäksi taksimatkan loppuhinta. Seurauksena voisi olla, että etenkin pienituloisten ja syrjäseuduilla asuvien vakuutettujen tarpeelliset terveydenhuoltoon suuntautuvat matkat jäisivät tekemättä vakuutetun taloudellisen aseman vuoksi. Tällainen tilanne olisi ristiriidassa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen syrjintäkiellon kanssa ja asettaisi ihmiset eriarvoiseen asemaan asuinpaikkaan liittyvän henkilökohtaisen syyn perusteella.”

Oikeasuhteisuuden arvioinnin kannalta merkitykselliseksi muodostuu käsillä olevan hallituksen esityksen mukaisen hintasääntelyjärjestelmän suhtauttaminen siihen, että Liikenteen turvallisuusvirastolle on jo annettu laissa liikenteen palveluista valtuus puuttua kohtuuttoman korkeisiin hintoihin etenkin erityisryhmien tapauksessa. Tämän perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tärkeän säännöksen kautta myös sairausvakuutuslain nojalla korvattaville matkoille on jo lakiin liikenteen palveluista sisältyvän sääntelyn avulla viimekädessä mahdollista asettaa enimmäishinnat, jos palvelujen hinnat ja vakuutetuille aiheutuvat kustannukset nousevat merkittävästi. Nyt esitetty malli merkitseekin vielä tätä pidemmälle menevää puuttumista taksiyrittäjien omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. Katson hallituksen esityksessä esiintuotujen perusoikeuksien turvaamiseen liittyvien päämäärien yhdessä hallituksen esityksen mukaisen järjestelyn määräaikaisen luonteen kanssa puoltavan kuitenkin hallituksen esittämää sääntelyratkaisua siinä määrin, että se ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että se saattaa johtaa taksien tarjonnan heikkenemiseen etenkin harvaan asutuilla alueilla ja hiljaisina vuorokaudenaikoina. Tämä saattaa puolestaan johtaa siihen, että hallituksen esitys tosiasiassa heikentää sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaista toteutumista lisäten asuinpaikkaan liittyvää eriarvoistumista, vaikka sen pitäisi parantaa sitä. Ottaen huomioon hallituksen esitykseen sisältyvien säännösten voimassaolon rajattu kesto ja ongelmien toteutumiseen liittyvät epävarmuustekijät, en pidä hallituksen esitystä tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Hallituksen tulisi kuitenkin seurata, onko nyt käsiteltävillä säännöksillä tämän tyyppisiä vaikutuksia, ja ottaa saamansa kokemukset huomioon turvattaessa riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden toteutumista harvaanasutuilla alueilla pysyväisluonteista sääntelyä käyttäen nyt säädettävän lain voimassaoloajan päätyttyä. Pysyväisluonteista sääntelyä kehittäessään hallituksen tulee punnita, missä määrin on riittävää, että liikenteen palveluista annettuun lakiin sisältyy jo edellä mainitsemani Liikenteen turvallisuusvirastolle annettu valtuus asettaa enimmäishinta yleisimmin käytetyille taksiliikenteen palveluille, mukaan lukien erityisryhmille suunnatuille taksiliikenteen palveluille, jos niiden kokonaishintojen nousu on merkittävästi suurempi kuin yleisen kuluttajahintatason ja taksiliikenteen kustannusindeksin kehitys.

***

Hallituksen esitystä on arvioitava valtiosääntöoikeudellisesti myös perustuslain 80 §:n asetuksenantovaltuuksia koskevan sääntelyn valossa. Koska perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lakiin liikenteen palveluista sisältyy Liikenteen turvallisuusvirastolle annettu valtuutus asettaa eräissä tilanteissa enimmäishinta yleisimmin käytetyille taksiliikenteen palveluille, hallituksen esitykseen sisältyvää tätä asiallisesti vastaavaa asetuksenantovaltuutta ei voi pitää lähtökohtaisesti sääntelytason määrittelyn näkökulmasta ongelmallisena. Kiinnitän kuitenkin ehdotetun asetuksenantovaltuuden osalta huomion siihen, että se jättää hyvin avoimeksi sen miten asetuksella määriteltävä enimmäishinta vaihtelee alueellisesti. Asia on perustuslain 6 §:n ja 19.3 §:n muodostaman kokonaisuuden kannalta keskeinen. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tältä osin seuraavaa:

> ”Mikäli yleinen taksipalvelujen hintataso eriytyy maan eri osissa taksien hintasääntelyn vapauduttua liikenteen palveluista annetun lain voimaantulon myötä, enimmäishintoja voitaisiin säätää erilaisia eri hintatason alueille. Enimmäishinta voisi kuitenkin olla myös valtakunnallinen. Etenkin aluksi, kun ei olisi vielä tiedossa miten taksien kuluttajahinnat kehittyvät, yksi enimmäishinta olisi tarkoituksenmukainen.”

Perustelu on kummallinen, sillä käsillä olevan hallituksen esityksen mukaisen sairausvakuutuslain matkakustannusten korvausjärjestelmän on tarkoitus olla voimassa vain vuoden 2018 loppuun. On selvää, että säännöksen voimassa olon aikana ei ole perusteltua tehdä useita enimmäishintaa koskevia päätöksiä. Kun hallituskin toteaa, että alussa on syytä lähteä liikkeelle yhdestä koko maan alueella yhteisestä enimmäishinnasta, on suhteellisen avoin valtuus säätää erilaisista hintatasoista maan eri osissa ilmeisen tarpeeton ja poistettavissa lakiehdotuksen 7a §:stä. Näin siihen liittyvät perusoikeusjännitteet voidaan purkaa puuttumatta mitenkään hallituksen esityksessä hahmotettuun toimintatapaan sääntelyn voimassaoloaikana.

Ylipäänsä hallituksen esitystä lukiessa jää jossakin määrin epäselväksi miltä osin hallituksen esitykseen sisältyvät säännökset ovat väliaikaiseksi tarkoitettuja ja siten lähinnä lain liikenteen palveluista voimaanpanoon liittyviä järjestelyjä ja miltä osin tästä riippumattomia pysyväisluonteisemmaksi tarkoitettuja järjestelyjä. Lukijalle syntyy epäilys, että hallituksen on tarkoituksena antaa vuoden kuluttua uusi hallituksen esitys, jolla ainakin osan nyt vuoden 2018 loppuun saakka voimassa olevaksi ehdotetuista säännöksistä voimassaoloa jatketaan. Olen tässä lausunnossa kuitenkin arvioinut käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä siitä lähtökohdasta, että sen säännösten on todella tarkoitettu kokonaisuudessaan olevan voimassa vain vuoden 2018 loppuun.

***

Kiinnitän huomion myös siihen, kuinka lakiehdotuksen 7a.2 §:n mukainen suorakorvaussopimusjärjestely merkitsee tosiasiallisesti sitä, että yksilön oikeuksien perusteet perustuvat ensisijaisesti julkisen vallan ja yksityisen väliseen sopimukseen. Tällöin perustuslain 19.3 §:n mukaista oikeutta sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaiseen toteutumiseen ei varsinaisesti turvata säännösperustaisesti. Sen sijaan yksilön oikeudet riippuisivat Kelan tekemistä sopimuksista laintasoisen sääntelyn sijaan. Asetelma on jossakin määrin ongelmallinen siitä näkökulmasta, että perustuslain 19.3 §:n perusteella oikeus riittäviin terveyspalveluihin tulee turvata lailla. On valtiosääntöoikeudellisesti jossakin määrin tulkinnanvaraista, täyttääkö 7a.2 §:ssä ja siihen liittyvissä säännöksissä omaksuttu sääntelyratkaisu lakiperusteisuuden vaatimuksen. Ottaen huomioon käsillä olevan hallituksen esityksen luonne väliaikaisena siirtymäkauden järjestelynä, en pidä asiaa kuitenkaan käsillä olevassa sääntely-yhteydessä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Hallituksen esittämää sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä siirtymäkauden järjestelynä ottaen huomioon Kansaneläkelaitoksen ja tilausvälityskeskusten väliset olemassa olevat sopimukset. Pysyväisluonteista sääntelyä luotaessa suoravälityspalvelusopimuksia olisi arvioitava valtiosääntöoikeudellisesti tätä tarkemmin.

***

Hallituksen esityksellä on liityntä useiden pienituloisten, sairaiden, ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden näkökulmasta keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esimerkiksi matkojen yhdistelytoiminnan tosiasiallisella toimivuudella on ratkaiseva merkitys useiden näihin ihmisryhmiin kuuluvien ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien tosiasialliseen toimivuuteen. Kiinnitänkin lopuksi perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että nyt käsiteltävänä olevien palveluiden tosiasiallisessa toimivuudessa ja sitä kautta perusoikeuksien yhdenvertaisessa toteutumisessa on raportoitu olevan nykyisellään runsaasti ongelmia. Matkojen yhdistelyn sujuvuus, kohtuulliset odotusajat ja laadukkaat kuljetuspalvelut ovat sellaisia haavoittuvien ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta keskeisiä kysymyksiä, joita olisi edistettävä systemaattisesti niin lainsäädännön kuin tosiasiallisen toiminnan kehittämisen näkökulmasta. Tässä yhteydessä on myös

huomattava, että esimerkiksi vammaispalvelulain mukaisista kuljetuspalveluista säädetään erillään nyt käsiteltävistä sairausvakuutuslain mukaisista kuljetuspalveluista ja niiden korvaamisesta. Pysyväisluonteista lainsäädäntöä kehitettäessä olisi syytä huolehtia riittävällä tavalla erityyppisten kuljetuspalveluiden perus- ja ihmisoikeuslähtöisestä kokonaisvaltaisesta kehittämisestä.

***

Edellä käsitellyn perusteella katson, että hallituksen esityksen käsittelylle tavanomaisessa lainsäätämisjärjestyksessä ei ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä.

Helsingissä 20.11.2017

Pauli Rautiainen
oikeustieteen professori
valtiosääntöoikeuden dosentti