

30.05.2016

kirjaamo@lvm.fi  
liikennekaari@lvm.fi

Viite: Lausuntopyyntö LVM/2096/03/2015

## **STM:N LAUSUNTO LVM:N LUONNOKSEEN HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LIIKENNEKAAREKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt 18.4.2016 päivätyllä lausuntopyyntökirjeellään sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaareksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntopyynnössä on pyydetty ministeriötä erityisesti kiinnittämään huomiota vastuullaan olevaa toimintaa koskeviin ehdotuksiin ja niiden vaikutusarvioihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

### *Esityksen kokonaisvaikutukset*

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää myönteisinä liikennekaarelle asetettuja yleisiä tavoitteita. Tavoite asiakaslähtöisestä, asiakkaalle helppokäyttöisestä, sujuvasta ja kattavasta liikennepalvelujen valikoimasta on kannatettava kaikkien liikennepalveluita käyttävien kannalta. Esityksessä tulisi kuitenkin painottaa asiakaslähtöisyyttä vielä selkeästi enemmän. Toimivat ja esteettömät liikennepalvelut ovat välttämätön edellytys yhteiskunnan toiminnalle ja ihmisten yhdenvertaisuuden toteutumiselle. Julkisen liikenteen ideaali palvelutaso on sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta kaikkien kansalaisten asiointi-, osallistumis- ja työ- sekä opiskelumahdollisuudet sekä muut liikkumistarpeet tyydyttävä ja käyttäjille kohtuuhintainen maan kaikissa osissa. On tärkeätä kehittää koko väestön liikennepalveluratkaisuja, joilla tuetaan ihmisten omatoimisuutta ja itsenäisen osallistumisen mahdollisuuksia. Kansalaisten liikkumistarpeet on turvattava myös koko ajan muuttuvissa oloissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää myönteisenä tavoitetta vähentää liikkumispalveluista aiheutuvaa menoerää niin julkiselle taloudelle kuin kotitalouksillekin. Sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin toteaa, että ehdotettujen muutosten taloudellisia vaikutuksia on mahdoton arvioida tarkasti etukäteen. Ministeriö näkee esityksessä riskejä, että kustannukset tulisivat ehdotettujen lakimuutosten myötä vähenemisen sijasta nousemaan. Joukkoliikenteen reitti- ja kutsuliikennelupavaatimusten poistamisella ja taksien asemapaikkakiintiöistä luopumisella voidaan arvioida olevan markkinoita keskittäviä vaikutuksia. Liikennepalvelujen saatavuus voi heikentyä ja matkakustannukset nousta erityisesti harvaan asutuilla seuduilla sekä kasvukunnissakin hiljaisempaan matkustusaikana. Lisäksi jos julkisen liikenteen esteettömät ratkaisut tosiasiasa vähenevät, seurauksena voi olla asukkaiden muuttoa keskustaan tai siirtymistä palveluasuntoihin tai laitoksiin, mikä myös osaltaan lisäisi kokonaistaloudellisia kustannuksia.



Esityksen vaikutukset erityisesti julkisista varoista korvattuihin tai julkisen järjestämistä vastuun alaisiin kuljetuksiin ovat niin merkittävät, että sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan näkökulmasta liikennepalveluiden uudistaminen olisi aikataulullisesti tarkoituksenmukaista kytkeä parhaillaan käynnissä oleviin sosiaali- ja terveydenhuollon sote-järjestämisuudistukseen ja valinnanvapaus- ja monikanavarahoitusuudistukseen. Osana uudistuksia arvioidaan ja ratkaistaan miten sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät matkat jatkossa järjestetään, korvataan ja rahoitetaan. Hallituksen linjausten mukaan uudistukset tulevat voimaan 1.1.2019.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että liikenne- ja viestintäministeriö huolehtii jatkovalmistelussa siitä, etteivät suunnitellut muutokset heikennä yleistä turvallisuutta ja erityisesti, ettei niillä myöskään ole työturvallisuutta heikentäviä vaikutuksia. Lainsäädäntömuutokset eivät saa heikentää kuljetusalan työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamista tai lisätä harmaan talouden toimintaedellytyksiä kuljetusalalla. Säädosvalmistelussa on lisäksi otettava huomioon viranomaisten edellytykset valvoa alan lainsäädäntöä.

#### *Vaikutukset esteettömien liikennepalvelujen saatavuuteen*

Kuntien järjestämistä vastuulla olevilla liikkumista tukevilla palveluilla ja sairausvakuutuksesta korvattavilla matkakorvauksilla toteutetaan perustuslain (731/1999) 19 §:ssä turvattua oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan palvelujen riittävyttä arviotaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta esitys on tärkeä erityisesti niiden ryhmien osalta, joilla on erilaisten toimintarajoitteiden vuoksi vaikeuksia liikkumisessa ja liikennepalvelujen käytössä. Heitä ovat esimerkiksi vammat, pitkäaikaissairaat ja iän myötä toimintakykyään menettäneet. Esityksessä on tuotu esiin muun muassa väestön ikääntymisestä johtuva lisääntyvä tarve esteettömiin kuljetuksiin. Ministeriö katsoo, että esityksessä tulisi huomioida vahvemmin kaikkien toimintarajoitteita omaavien liikkumisen ja palvelujen käytön turvaamiseksi asiakaslähtöisyys ja esityksessä tarkoitettujen liikenne- ja liikkumispalvelujen toimintavarmuus ja turvallisuus. Esteettömän kuljetuskaluston riittävyys alueellisesti yhdenvertaisesti on turvattava. On lisäksi huomioitava, ettei edes täysin esteetön joukkoliikenne mahdollista aina kaikille liikkumista.

Osa liikennepalvelujen nykyisestä sääntelystä on tarkoitettu turvaamaan asianmukaiset palvelut myös toimintarajoitteisille ja toteuttamaan alueellista yhdenvertaisuutta. Tämän vuoksi ministeriö pitää jatkossakin tärkeänä sitä, että myös liikennepalveluissa säädellään riittävän tarkasti niistä edellytyksistä, joilla turvataan toimivat ja esteettömät liikennepalvelut, kuljettajien ammattitaito sekä riittävä esteetön kalusto niin joukkoliikennevälineiden kuin taksien osalta asiakkaiden tarpeisiin vastaavasti.

Markkinaehtoisessa liikenteessä yritykset määrittelevät itse tarjoamansa palvelun. Tämä ei yhteiskunnan korvaamissa kuljetuksissa kuitenkaan voi tarkoittaa



liikennöintiä ja palvelujen järjestämistä täysin vapaasti ja millaisella kalustolla tahansa. Näissä kuljetuksissa tarvitaan edelleen mekanismeja, jotka turvaisivat jo ennalta sekä heikoimmassa kuluttaja-asemassa että yhteiskunnan korvaamista kuljetuspalveluista täysin riippuvaisten asiakkaiden liikennepalvelut ja niiden turvallisuuden. Pelkästään jälkikäteinen valvonta ei ole tälle asiakasryhmälle riittävää.

Digitalisaation hyödyntäminen ja kehittäminen on kannatettavaa, ja se on suunnattava ensisijaisesti lainsäädännön yleisten tavoitteiden varmistamiseen huomioiden vahvasti asiakaslähtöisyys, palvelujen esteettömyys ja helppokäyttöisyys eri asiakasryhmille kaikille sopivan suunnittelun periaatteiden mukaisesti. Informaatio-, lippu- ja välityspalvelujen toteuttamisessa ja kehittämisessä on huomioitava myös ne, jotka eivät erilaisten toimintarajoitteiden takia voi käyttää sähköisiä palveluja. Tarvittaessa on tarjottava vaihtoehtoisia ja myös henkilökohtaisia palveluja. Samoin sähköisten palvelujen esteettömyyteen on kiinnitettävä huomiota, jotta eri tavoin kommunikoivat henkilöt voivat hyödyntää niitä. Kokonaistaloudellisestikin on kannatettavaa, että sähköiset palvelut suunnitellaan ja toteutetaan esteettömyys huomioiden. Näin ei tarvita erityisratkaisuja vaan kaikille väestöryhmille soveltuvat samat palvelut.

Yhteen toimivat lippujärjestelmät ja koko matkaketjun kattavat liput helpottavat matkustamisen suunnittelua ja kustannusten hallintaa. Ne ovat kannatettavia, kunhan edellä mainitut reunaehdot esimerkiksi sähköisille järjestelmille huomioidaan. Liikennepalvelujen esteettömyyden tulee käsittää koko matkaketju sekä huomioida eri tavoin kommunikoivat ja muussa toiminnassaan apua tarvitsevat henkilöt. Palveluiden ja niiden kielen on oltava selkeää ja ymmärrettävää.

Laaja-alaisen esteettömyyden ja palvelujen saavutettavuuden merkitystä niin liikennepalveluissa kuin kaikessa niihin liittyvässä tiedonsaannissa ja informaatiossa korostaa myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleis-sopimus, joka tulee Suomen osalta voimaan 10.6.2016. Lisäksi valmisteilla on esteettömyysdirektiivi. Molemmat sisältävät velvoittavia säännöksiä, jotka tulee ottaa jatkovalmistelussa huomioon.

#### *Sairausvakuutuslain muutoksen sisällyttäminen esitykseen*

Esityksessä on ehdotettu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvan sairausvakuutuslain 4 luvun 8 §:n muuttamista. Sosiaali- ja terveysministeriö haluaa muistuttaa liikenne- ja viestintäministeriötä valtioneuvoston ohjesäännöstä (262/2003). Siinä on säädetty asioiden jakaantumisesta eri ministeriöiden kesken. Ohjesäännön mukaan kukin ministeriö käsittelee oman toimialansa lainvalmisteluasiat. Sairausvakuutuslaki on sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva laki. Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää, että liikenne- ja viestintäministeriö poistaa esityksestä sairausvakuutuslakia koskevan muutosehdotuksensa.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että liikenne- ja viestintäministeriön olisi pitänyt ennen ehdotustensa lähettämistä laajalle lausuntokierrokselle olla yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriöön ja kertoa niistä konkreettisista muutostarpeista, joita se katsoo sairausvakuutuslaissa olevan. Sitä, että toisen ministeriön toimivaltaan kuuluva lakimuutos esitetään laajalle lausuntokierrokselle



lähteneessä luonnoksessa ilman, että toimivaltainen ministeriö on saanut vaikuttaa sen lainsäädännöstä kirjattuun muutostekstiin ja muutoksen perusteluihin, ei voida pitää asiallisena säädösvalmistelutapana.

*Vaikutukset sairausvakuutuslain perusteella maksettaviin matkakustannusten korvauksiin*

Sairausvakuutuslain mukaan vakuutetulla on oikeus saada sairauden hoitoon liittyvistä matkakustannuksista korvausta. Sairausvakuutuslain perusteella korvataan myös Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005) mukaiset kuntoutukseen liittyvät matkakustannukset. Matkakorvaukset korvataan pääsääntöisesti siten, kuinka paljon matka olisi tullut maksamaan käyttäen halvinta käytettävissä olevaa matkustustapaa. Vakuutetun matkakustannukset korvataan kuitenkin erityisajoneuvon, kuten taksin, käytöstä aiheutuneiden kustannusten perusteella, jos vakuutetun sairaus, vaikea vamma tai liikenneolosuhteet edellyttävät erityisajoneuvon käyttöä. Tällöin vakuutetun on esitettävä sairaudesta tai vammastaan terveydenhuollon antama todistus erityisajoneuvon käytön tarpeellisuudesta. Liikenneolosuhteista johtuva taksin käyttö vakuutetun on itse perusteltava korvaushakemuksessa.

Sairausvakuutuslain 4 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan taksin käytön korvausperusteena käytetään taksiliikennelain (2017/2007) 16 §:ssä tarkoitettua kuluttajilta perittävää enimmäishintaa, jollei Kansaneläkelaitos ole sopinut kuljetuspalvelun tuottajan kanssa enimmäishintaa edullisemmasta hinnoittelusta. Säännös tuli voimaan 1.11.2007 sen varalta, että Kansaneläkelaitos jossakin vaiheessa alkaisi kilpailuttaa taksiliikenteen harjoittajia. Kansaneläkelaitos ei ole kuitenkaan kilpailuttanut korvaamiensa taksimatkojen hintoja. Kilpailuttamista ei ole alettua tekemään muun muassa siihen sisältyvän suuren työmäärän vuoksi. Tällä hetkellä Kansaneläkelaitos kilpailuttaa ainoastaan matkojen yhdistämispalvelujen tuottajina toimivia tilausvälityskeskuskeskuksia. Myöskään esityksen perusteluissa mainittu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO:2016:37) ei velvoita Kansaneläkelaitosta kilpailuttamaan muuta kuin tilausvälityskeskustoiminnan. Ratkaisun perusteluissa on todettu, että Kansaneläkelaitos ei ole vastuussa kuljetusten järjestämisestä.

Verrattuna esimerkiksi kuntien järjestämisvastuulla olevien liikkumista tukevien palvelujen kilpailuttamiseen sairausvakuutuslain mukaisiin matkakorvauksiin oikeuttavia taksimatkoja tuottavien taksiliikenteen harjoittajien kilpailuttamisessa on muun muassa seuraavia haasteita:

- Etukäteen on mahdoton arvioida tarvittavien taksikuljetusten tarkkaa tai edes suuntaa antavaa määrää. Tarve sairauden hoitoon liittyvälle taksimatkalle voi tulla mihin vuorokauden aikaan tahansa kenelle tahansa Suomessa sairausvakuutetulle henkilölle. Vakuutettuja ovat lähes kaikki Suomessa asuvat 5,4 miljoonaa henkilöä.
- Sairausvakuutuslain perusteella korvattavia taksimatkoja tehdään koko Suomen alueella. Tarvittavien taksimatkojen pituus vaihtelee vakuutetun asuinpaikan ja kyseessä olevan tutkimus- tai hoitopaikan mukaan.
- Esitysluonnoksessa on todettu, Suomessa on noin 9 500 taksiyritystä, joilla on noin 10 000 taksiautoa. Niiden taksien määrää, joiden kanssa Kansaneläkelaitoksen tulisi sopia sairausvakuutuslain mukaisten matkojen hoitamisesta, on vaikea arvioida. Määrän tulisi olla sellainen, että jokainen va-



kuutettu saisi viivytyksettä taksin sairausvakuutuslaissa tarkoitetun tarpeen niin vaatiessa.

Esityksessä ehdotetaan sairausvakuutuslain muuttamista sellaiseksi, että taksin käytön korvausperusteena käytettäisiin taksimatkan hintaa, jollei Kansaneläkelaitos ole sopinut kuljetuspalvelujen tarjoajan kanssa edullisemmasta hinnoittelusta. Esitys tulisi erittäin kalliiksi kustannusvaikutusten vuoksi. Sairausvakuutuksen matkakorvausten kasvuun ei ole varauduttu vuoden 2017 talousarvioesityksessä. Jotta matkakorvausmenoja voidaan hallita ja korvaukset käytännössä maksaa, tulee matkakorvausten perustua johonkin korvausperusteena käytettävään taksaan. Vakuutetun matkakorvauksen korvausperusteesta tulee säätää vähintään asetuksen tasolla, kuten nykyisin taksiliikenteen kuluttajilta perittävistä enimmäishinnoista annetulla valtioneuvoston asetuksella (796/2015). Sairausvakuutuslain perusteella korvataan matkakustannuksia eri kulkuneuvoilla tehtyinä, ja kaikkien kulkuneuvojen kohdalla korvausperusteena käytettävät taksat on säädetty joko valtioneuvoston tai ministeriön asetuksella. Sairaankuljetusta koskevan sairausvakuutuslain 4 luvun 6 §:n muutoksessa esimerkiksi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta ei pitänyt riittävänä sitä, että ns. ambulanssitaksasta olisi säädetty sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella vaan katsoi, että taksa on säädettyä valtioneuvoston antamalla asetuksella (ks. STVM 36/2009 vp.).

Esityksessä on esitetty taksiliikenteen vapauttamista muun muassa siten, että enimmäishintasääntelystä, asemapaikkakiintiöistä ja ajovuorovelvoitteista luovuttaisiin. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että näiden vapauttamisten vaikutuksesta taksinkäytön kustannukset voivat nousta erityisesti harvaan asutuilla seuduilla. Asemapaikkasäännösten poistamisen myötä taksit alkaisivat todennäköisesti päivystää pääsääntöisesti isommissa asutuskeskittymissä. Tällöin harvaan asutuilla seuduilla asuvien taksimatkojen kustannukset nousisivat, kun taksit ajaisivat kasvukeskuksista maaseudulle noutamaan asiakkaita. Matkakustannusten nousu lisäisi automaattisesti sairausvakuutuksen matkakorvausmenoja. Mikäli jatkossa sairausvakuutuslain perusteella taksimatkasta maksettavan matkakorvauksen korvausperusteesta säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan säännöksellä, tulisivat matkakorvausmenot silti todennäköisesti nousemaan asemapaikkasääntelystä luopumisen vuoksi. Sosiaali- ja terveysministeriö ei pidä mahdollisena, että sen hallinnonalan säännöksessä säädettäisiin asemapaikkakiintiöistä tai ajovuorovelvoitteista.

Esityksen mukaan muutoin luvanvaraista toimintaa voitaisiin harjoittaa ilman lupaa silloin, kun toiminta on pienimuotoista. Pienimuotoisena pidettäisiin sellaista kuljetustoimintaa, josta saadut korvaukset eivät ylittäisi 12 kuukauden tarkastelujakson aikana 10 000 euroa. Perustelujen mukaan tällä haluttaisiin kannustaa ihmisiä kokeilemaan oman kuljetusyrittönsä käynnistämistä. Lisäksi tavoitteena on edistää jakamistalouden mukanaan tuomia mahdollisuuksia. Sairausvakuutuslain matkakorvausten näkökulmasta tämä saattaisi tarkoittaa matkakorvausmenojen nousua. Nykyisin muulla henkilöautolla kuin taksilla tehdyt matkat korvataan oman auton käytön korvausperusteiden mukaan edellyttäen, että sairausvakuutuslaissa erityisajoneuvon käytölle asetetut vaatimukset täyttyvät. Oman auton käytön mukaan korvataan esimerkiksi lasten antamat kyydit vanhemmilleen tai naapuriapuna tehdyt kuljetukset. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi tarkoin selvitettävä, millä korvausperusteella pienimuotoisena pidettävällä toiminnalla harjoitetun kulje-



tustoiminnan tarjoamien kuljetuspalvelujen käyttäminen tulisi jatkossa korvata vakuutetuille.

Kansliapäällikkö



Päivi Sillanaukee

Hallitussihteeri



Anu Kangasjärvi

TIEDOKSI

STM/Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto  
STM/Sosiaali- ja terveysterveystoiminta  
STM/Työsuojeluosasto  
STM/Viestintäyksikkö  
STM/Kirjaamo

