

3.11.2014

Dnro 4698/4/13

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **TAKSIMATKOJEN SUORAKORVAUSJÄRJESTELMÄ**

1

### **KANTELUKIRJOITUS**

Apulaisoikeuskanslerin sijainen siirsi 22.10.2013 päivämällään kirjeellä oikeusasiamiehen käsiteltäväksi kirjoituksenne, jossa arvostelite Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä taksimatkojen korvaamisessa. Mielestänne Kelan käyttönottama suorakorvausjärjestelmä, jossa Kelan asiakkaat pakotetaan tilaamaan tarvitsemansa taksi tilausvälityskeskuksesta, on syrjäseudulla asuville vähävaraisille kohtuuton. He joutuvat kertomanne mukaan maksamaan taksin tilaamisesta huomattavasti enemmän kuin aiemmin. Käytännössä heillä ei ole mahdollisuutta enää käyttää ennestään tuttua taksinkuljettajaa, kun Kela edellyttää heidän maksavan kuljetuksen kokonaisuudessaan itse ja hakevan korvausta Kelalta jälkikäteen.

Kela ei kertomanne mukaan ole hyväksynyt sitä, että asiakas valtuuttaisi taksinkuljettajan hakemaan korvauksen puolestaan. Kerrotte, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on kuitenkin kumonnut Kelan tällaisen tulkinnan mukaisen päätöksen. Kela on valittanut asiasta vakuutusosoikeuteen. Suorakorvausjärjestelmä johtaa mielestänne myös siihen, että taksitoiminta syrjäseuduilla muodostuu kannattamattomaksi.

2

### **RATKAISU**

Kelan siirtyminen suorakorvausmenettelyyn sairausvakuutuslain mukaan korvattavien matkakustannusten, ja nimenomaan taksimatkoihin liittyen, on ollut esillä julkisuudessa ja myös laillisuusvalvonnassa aiemminkin. Asiaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty myös tuomioistuimissa ja osa niistä on edelleen vireillä, kuten jäljempänä käy ilmi.

Käsiteltävänäni on ollut nyt viisi kantelua, joissa on tavalla tai toisella arvosteltu suorakorvausjärjestelmää. Kanteluissa esille tuotuja asioita ovat olleet suorakorvausmenettely ja siitä sopiminen, valtakirjamenettelyn päättyminen ja taksin tilaamisesta aiheutuvat kustannukset.

Olen käsitellyt kantelut samanaikaisesti ja selostan jäljempänä näkemyksiäni asiaan ja lausun kannanottoni kanteluunne.

#### *Suorakorvausmenettelystä sopiminen*

Kansaneläkelaitoksen tehtävänä on maksaa vakuutetuille sairausvakuutuslain (2 luku 1 § ja 4 luku 7 §) ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (4 luku 7 §) nojalla matkakustannusten korvausta vakuutetun omavastuuosuuden ylittävältä osin.

Sairausvakuutuslain 15 luvun 9 §:n mukaan lain mukainen matkakorvaus voidaan maksaa kuljetuspalvelujen tuottajalle sen tekemän tilityksen perusteella erikseen sovittavalla tavalla, jos palvelujen tuottaja on perinyt vakuutetulta omavastuuosuuden matkan hinnasta.

Kansaneläkelaitos on allekirjoittanut Suomen Taksiliitto ry:n kanssa runkosopimuksen, jossa osapuolet olivat sopineet edellä mainittujen lakien perusteella myönnettävien matkakustannusten korvausten maksamisesta suorakorvausmenettelyllä kuljetuksen suorittaneille taksiryttäjille. Sopimuksen mukaan Kansaneläkelaitoksen ja taksialan määrittelemillä alueellisilla taksiyhtiöillä oli oikeus liittyä runkosopimukseen tekemällä sopimus sähköisestä suorakorvausmenettelystä Kansaneläkelaitoksen asianomaisen vakuutuspiirin kanssa siten, että kunkin vakuutuspiirin alueen tilausvälityskeskustoiminnasta vastaa yksi taksiyhtiö.

Todettakoon, että Kela sopi suorakorvausmenettelystä aluksi ilman kilpailutusta. Menettelystä valittiin kuitenkin markkinaoikeudelle, joka katsoikin, että runkosopimus ja sen perusteella tehdyt alueelliset sopimukset muodostivat kokonaisuuden, jota oli pidettävä hankintalaissa tarkoitettuna käyttöoikeussopimuksena.

Kela vei asian korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO), joka on pyytänyt toukokuussa 2014 asiaan ennakkoratkaisupyynnönä unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Se on kysynyt tuomioistuimelta, onko sen palvelukonsessiota (toimilupa) koskevaa oikeuskäytäntöä tulkittava siten, että sen ulkopuolelle jää järjestely, johon osaltaan sisältyy viranomaisen (Kela) järjestämisvastuulle kuuluvien korvausten maksatus suorakorvausjärjestelynä ja samalla kuljetusten tilausjärjestely, joka ei kuulu viranomaisten vastuulle. Lisäksi KHO on kysynyt, mikä merkitys on annettava järjestelystä johtuvalle välilliselle seuraukselle, jonka mukaan järjestelyn tarkoituksena on vähentää Kelan maksettavaksi julkisista varoista tulevia kuljetuskustannuksia.

Asia on edelleen vireillä KHO:ssa. Kela ilmoitti kuitenkin jo elokuussa 2013 kilpailuttavansa palveluntuottajat niillä alueilla, joilla suorakorvausmenettely ei ole vielä toiminnassa. Kelan tarkoitus on, että suorakorvausmenettely olisi käytössä koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta vuoden 2015 alkuun mennessä.

#### *Valtakirjamenettelyn päätyminen*

Kela on antanut päätöksiä, joissa se katsoi, että sen asiakas ei voinut enää valtuuttaa taksinkuljettajaa nostamaan sairausvakuutuslain mukaista matkakorvausta sen jälkeen kun alueella on siirrytty suorakorvausmenettelyyn. Asia eteni vakuutusoikeuden käsiteltäväksi.

Vakuutusoikeus on antanut 9.10.2014 päätöksen, jolla se on kumonnut sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksen ja jättänyt asian Kelan antaman päätöksen varaan. Vakuutusoikeus on ratkaisunsa perusteluissa viitannut edellä mainittuun Kelan ja Suomen Taksiliitto ry:n solmimaan runkosopimukseen. Sopimuksessa on määritelty myös siirtymisestä valtakirjamenettelystä suorakorvausmenettelyyn ja todettu näiltä osin, että valtakirjamenettelyn soveltaminen jatkuu niillä alueilla, joilla ei ole siirrytty suorakorvaukseen siihen saakka, kunnes suorakorvaus on laajentunut koko maahan.

Vakuutusoikeus viittasi myös sairausvakuutuslaissa säädettyyn kieltoon siirtää sopimuksella tämän lain mukaista oikeutta toiselle (15 luku 15 § 2 mom.). Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 50/2004 vp) on todettu, että tällaisena siirtona ei kuitenkaan tarkoitettaisi tilanteita, joissa vakuutettu valtuuttaa toisen henkilön tai Kelan kanssa valtakirjasopimuksen tehneen palveluntuottajan hakemaan ja saamaan korvauksen.

Esillä olleessa tapauksessa vakuutettu oli valtuuttanut palveluntuottajan (taksinkuljettaja) hakemaan ja saamaan hänelle myönnettävän korvauksen. Vakuutusosoikeus katsoi kuitenkin, että palveluntuottajan ja Kelan tekemä valtakirjasopimus ei ollut enää voimassa, koska alueella oli siirrytty suorakorvaukseen. Edelleen se katsoi, että työtehtävää omaan tai työnantajansa lukuun tekevää taksinkuljettajaa ei voida pitää hallituksen esityksessä tarkoitettuna toisena henkilönä, joka olisi mahdollista valtuuttaa hakemaan ja saamaan korvauksen. Vakuutusosoikeuden näkemyksen mukaan sillä, mitä valtuuttamisesta on säädetty varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista annetussa laissa (oikeustoimilaki), ei ole asiaa ratkaistaessa merkitystä.

#### *Kustannukset taksin tilaamisesta*

Kela on aikaisempiin kanteluihin antamassaan selvityksessä todennut, että taksin tilaaminen suorakorvausjärjestelmään kuuluvasta taksin tilauskeskuksesta ei maksa asiakkaalle enempää kuin taksin tilaaminen muutoinkaan välityskeskuksesta. Myös jonotus välityskeskuksessa on Kelan mukaan maksutonta.

Olen jo aiemmissa vastauksissa todennut, että taksien välityskeskusten toiminnassa ei ole kyse julkisen tehtävän hoitamisesta eikä niiden toiminnan arviointi kuulu laillisuusvalvojan toimivaltaan.

Käsitykseni mukaan Kelan voidaan katsoa toimivan harkintavaltansa puitteissa, kun se on järjestänyt palvelun näiltä osin siten, että sen asiakkaalle ei aiheudu taksin tilaamisesta enempää kustannuksia kuin asiakkaalle aiheutuu taksin tilaamisesta muutoinkaan.

Kantelukirjoituksissa on tuotu esiin, että tutun taksinkuljettajan henkilökohtaisesta matkapuhelinnumerosta asiakkaalle aiheutuviin kustannuksiin verrattuna suorakorvausjärjestelyn kustannukset ovat suuremmat. Sama voi tilanne olla myös silloin, jos asiakas sopii matkasta taksinkuljettajan kanssa esimerkiksi kasvotusten hänet tavatessaan. Tällaisia tilanteita esiintyy erityisesti maaseutualueilla.

Kelan käyttämien taksinvälityskeskusten puhelinnumerot ovat ainakin osittain niin sanottuja palvelunumeroita. Kanteluissa on myös nostettu esiin kysymys Kelan palvelusta henkilöille, joiden puhelinliittymässä on palvelunumeroesto.

Käsitykseni mukaan Kelan voidaan kuitenkin katsoa menettelevän asianmukaisesti, kun se järjestää asian vastaamaan sitä menettelyä, jolla taksin tilaaminen muutoinkin pääsääntöisesti tapahtuu ja niitä kustannuksia, jotka taksin tilaamisesta syntyvät.

Totean lisäksi, että puhelinoperaattoreiden palveluetoista on mahdollisuus valita erilaisia estoluokkia. Asiakas voi esimerkiksi valita soitonestot viihde- ja hyötynumeroihin, mutta säilyttää soittomahdollisuuden palvelunumeroihin, joita ovat erilaiset aikataulutiedustelut ja myös taksitilaukset.

#### *Asian arviointia ja yhteenvetoa*

Siirtyminen suorakorvausjärjestelmään on merkinnyt suurta muutosta etenkin harvemmin asuttujen seutujen asukkaille, jotka ovat tottuneet asioimaan itselleen tutun taksinkuljettajan kanssa, jolta kyydin tilaaminen on voinut tapahtua jopa ilman puhelinsoittoa. Myös sanottujen alueiden taksinkuljettajille suorakorvausmenettely merkitsee muutosta aiempaan tilanteeseen nähden.

Vaikka nämä muutokset saattavat yksittäisen Kelan asiakkaan tai taksinkuljettajan kannalta tuntua ikäviltä ja jopa kohtuuttomilta, tehtäväni laillisuusvalvojana on arvioida Kelan menettelyä sitä säätelevän lainsäädännön valossa. Ja käsitykseni mukaan Kelan voidaan katsoa menetelleen asiassa sille sairausvakuutuslain 15 luvun 9 §:ssä säädetyn harkintavallan puitteissa sopiessaan suorakorvausmenettelystä taksivälityskeskusten kanssa.

Mitä tulee valtakirjamenettelyn poistumiseen, totean, että vakuutusoikeus, jolle kuuluu sairausvakuutuslain viimesijainen tulkinta Suomessa, on siis päätyntä tulkinnassaan Kelan kannalle. Kirjoituksenne ei annakaan minulle näiltä osin aihetta Kelan menettelyn enempään selvittelyyn.

Totean lisäksi, että suorakorvausjärjestelmään siirtymisen pääasiallisena tavoitteena on pienentää matkakorvauksista aiheutuvia kustannuksia. Matkojen yhdistämistä on pyritty lisäämään ja matkakustannusten omavastuuta korotettiin vuoden 2013 alusta viidellä eurolla. Myös vuotuista omavastuuta korotettiin samalla.

Tämänsuuntaisille säästötoimenpiteille on odotettavissa jatkoa. Hallitus on nimittäin jättänyt lokakuussa eduskunnalle esityksen (HE 204/2014 vp) sairausvakuutuslain ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamiseksi muun muassa matkakorvausten osalta.

Hallitus esittää sairausvakuutuksen matkakustannustenkorvausten matkakohtainen omavastuuta korotettavaksi 14,25 eurosta 16 euroon. Lisäksi vuosittaista omavastuuta ehdotetaan korotettavaksi 242,25 eurosta 272 euroon, mikä vastaa 17 yhdensuuntaisen matkan omavastuuosuuksien kustannuksia. Myös taksimatkojen yhdistelyä ehdotetaan tehostettavaksi. Taksimatkan matkakohtaista omavastuuta ehdotetaan korotettavaksi 32 euroon, jos matkaa ei tilata Kansaneläkelaitoksen kanssa sopimuksen suorakorvausmenettelystä tehneestä tilausvälityskeskuksesta. Lisäksi matka on tilattava välityskeskuksen kautta, jotta se huomioitaisiin vuotuisen omavastuuosuuteen.

Esitys on parhaillaan eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnassa käsiteltävänä. Oikeusasiamies ei vakiintuneesti puutu vireillä oleviin asioihin eikä eduskunnan lainsäädäntötoimintaan tai sen taustalla vaikuttavaan yhteiskuntapoliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.