



Kela-taksin käyttöön liittyvät epäkohdat

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 13.1.2022 osoittamassaan kantelussa arvostellut kohtuuttomana pitämäänsä jonotusaikaa Kansaneläkelaitoksen (Kela) korvaaman taksikyödin (Kela-taksi) tilauspalveluun sekä menettelyä tilanteessa, jossa taksi ei tule ennakkotilauksesta huolimatta. Kantelija on arvostellut myös sitä, että ainoa korvaushakemustapa on hänen käsityksensä mukaan ollut verkkolomake.

Kantelija on kertonut tilanneensa 12.1.2022 Kela-taksin iäkkäälle pyörätuolia käyttävälle lähimmäiselleen. Jonotusaika Kela-taksin palvelunumeroon (Taksi Helsinki Oy) on ollut noin 30 minuuttia. Kuljetus vastaanotolle on tehty 13.1.2022 tilauksen mukaisesti. Kantelija ei ole kuitenkaan saanut vahvistusviestiä samalle päivälle tilatusta paluukuljetuksesta, ja hän on soittanut tästä syystä uudelleen palvelunumeroon. Jonotettuaan tällöin palvelunumeroon noin 20 minuuttia, kantelija on saanut tiedon, ettei paluukuljetustilausta voida toteuttaa, koska sopivaa ajoneuvoa ei ole saatavilla. Kuljetus onnistui lopulta tavallisella normaalihintaisella invataksilla, ja oikeus Kela-taksiin jäi näin käyttämättä. Kantelija on kertonut saaneensa Kela-taksin palvelunumerosta ohjeen täyttää korvaushakemuksen yrityksen verkkosivuilla. Asiakaspalvelusta on kerrottu, ettei käytössä ole verkkolomakkeen lisäksi muita keinoja korvaushakemuksen tekemiseksi.

SELVITYS

Kela on antanut 20.6.2022 päivätyn Lakipalveluryhmän selvityksen, jonka liitteenä on ollut 16.6.2022 päivätty etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikön terveydenhuoltoetuuksien osamiskeskuksen selvitys ja lausunto.

VASTINE

Kantelija on antanut selvityksestä 20.1.2023 päivätyn vastineen.

Kantelija on myös toimittanut lisäkirjoituksia, joissa hän on viitannut lehdistössä esillä olleisiin uutisiin ja mielipidekirjoituksiin Kela-takseihin liittyvistä epäkohdista.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Hallintolain 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 2 §:n 1 momentin (425/2021) mukaan Kansaneläkelaitoksen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä säädetään eri laeissa.

Vakuutetun oikeus korvaukseen tarpeellisista sairauden hoidon aiheuttamista kustannuksista turvataan siten kuin sairausvakuutuslaissa (1224/2004) säädetään. Sairausvakuutuslaki toteuttaa osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen vaatimusta. Kela korvaa asiakkailleen sairausvakuutuslain mukaan sairauden hoitoon liittyvät matkakustannukset ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) mukaan kuntoutuksesta aiheutuneet matkakustannukset asiakkaan omavastuuosuuden ylittäviltä osin. Kela ei ole vastuussa itse kuljetusten järjestämisestä.

Sairausvakuutuslain 4 luvussa säädetään matkakustannusten korvaamisesta. Sairausvakuutuslakiin perustuvien matkakorvausten tarkoituksena on turvata vakuutettujen yhdenvertainen oikeus saada hoitoa tai tutkimusta asuinpaikasta riippumatta korvaamalla osa sairauden, raskauden tai synnytyksen vuoksi tehdyn matkan aiheuttamista tarpeellisista kustannuksista.

Sairausvakuutuslain 4 luvun 7 §:n 2 momentin (1145/2017) mukaan vakuutetulle taksin käytöstä aiheutuneet matkakustannukset korvataan vain, jos taksimatka on tilattu Kelan kanssa sopimuksen suorakorvausmenettelystä tehneestä tilausvälityskeskuksesta.

Taksimatkan suorakorvaus kuljetuksen suorittaneelle perustuu sairausvakuutuslain 15 luvun 9 §:ssä (890/2006) säädettyyn menettelyyn, jonka mukaisesti vakuutettu valtuuttaa suorakorvausmenettelyyn liittyneen taksiluvan omaavan taksiryttäjän hakemaan ja saamaan puolestaan sairausvakuutuslaissa säädetyn korvauksen matkasta.

Sairausvakuutuslain 20 luvun 5 §:n (1145/2017) 2 momentin mukaan Kela voi kilpailuttaa matkojenyhdistelypalvelujen tuottajat sekä tilausliikennettä suorittavat liikenteenharjoittajat, jolloin sovelletaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016). Tällöin välittämisestä suoritettava maksu ja matkan hinta voivat määräytyä kilpailutuksen tuloksen perusteella.

Sairausvakuutuslain 7 §:n 2 momenttia koskevista lain esitöistä ([HE 164/2017](#) vp, s. 9) ilmenee, että taksin käytöstä aiheutuneiden matkakustannusten korvaamisella vain silloin, kun taksimatka on tilattu tilausvälityskeskuksesta, jonka kanssa Kansaneläkelaitos on tehnyt sopimuksen suorakorvausmenettelystä, on ollut yhtenä tavoitteena vahvistaa perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisen syrjintäkiellon toteutumista. ”Vain Kansaneläkelaitoksen kanssa sopimuksen

suorakorvausmenettelystä tehneestä tilausvälityskeskuksesta tilatun taksimatkan osalta palvelujen tuottajaa sitoisi sairausvakuutuksen taksimatkan enimmäishinta. 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 omavastuusuuden lisäksi taksimatkan loppuhinta. Seurauksena voisi olla, että etenkin pienituloisten ja syrjäseuduilla asuvien vakuutettujen tarpeelliset terveydenhuoltoon suuntautuvat matkat jäisivät tekemättä vakuutetun taloudellisen aseman vuoksi.”

Perustuslakivaliokunta on arvioinut aiemmin käytännössään taksiliikenteessä olevan kysymys erityislaatuudesta liiketoiminnasta, jossa asiakkaalla ei yleensä ole etukäteen mahdollista valita vapaasti palvelujen tarjoajaa ja tehdä palveluja koskevia hintavertailuja. Lisäksi kuluttajansuojelullisten perusteiden on katsottu olevan erityisen merkittäviä iäkkäiden, vammaisten ja terveydentilansa vuoksi heikommassa asemassa olevien asiakkaiden suojelemiseksi. Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota riskiin siitä, että mikäli tilausvälityskeskuksen välittämät ajot muodostuvat huonosti kannattaviksi ja vähenevät sen vuoksi merkittävästi, matkakulujen korvaaminen vain tilausvälityskeskuksen välittämistä matkoista voi muodostua tietyissä tilanteissa kohtuuttomaksi ([PeVL 52/2017](#)).

Myös sosiaali- ja terveysvaliokunta on pitänyt lausunnossaan tarpeellisena, että lain tavoitteiden toteutumista ja vaikutuksia seurataan huolellisesti ([StVM 19/2017](#) vp).

Kelan selvitys

Kelan antaman selvityksen mukaan se kilpailutti taksimatkojen suorakorvausmenettelyn toimeenpanoon liittyen kaksi palveluntuottajaa jokaiselle 17:lle kilpailutusalueelle kesällä 2021. Palveluntuottajat aloittivat toimintansa 1.1.2022. Taksien tilausvälityskeskukset ovat sitoutuneet palveluhankintasopimuksessa ja palvelukuvauksessa tuottamaan kaikki tilatut matkat. Palveluhankintasopimuksen mukaan ajanvaraukseen perustuva matka on tuotettava tilauksessa sovituna ajankohtana. Jos palveluntuottaja ei pysty osoittamaan ennalta tilattuun matkaan autoa, kuten tilauksen yhteydessä on sovittu, tulee palveluntuottajan ottaa yhteyttä välittömästi asiakkaaseen, jotta matka korvaavalla kyydillä mahdollistaa asiakkaan käynnin terveydenhuollon yksikössä hänelle ennalta varattuna ajankohtana. Palveluntuottajan on tilattava tässä tilanteessa asiakkaalle korvaava taksimatka ja maksettava tästä matkasta aiheutuneet kustannukset sille kuljetuspalveluntuottajalle, joka korvaavan matkan suoritti. Asiakkaalle ei saa syntyä näin tehdystä taksimatkasta mitään kustannuksia.

Kelan selvityksen mukaan kantelussa kuvatuissa tilanteissa olisi Taksi Helsinki Oy:n kuulunut järjestää asiakkaalle korvaava kuljetus ja ilmoittaa asiasta asiakkaalle hyvissä ajoin.

Kela on selvittänyt palveluntuottaja- ja maakuntakohtaisesti peruuntuneiden matkojen lukumääriä päivittäin ajalla 14.2.–27.2.2022. Seurantajakson aikana palveluntuottajien antaman tiedon mukaan 0,5 % matkoista peruuntui kulkuneuvon puutteen vuoksi koko maassa. Uudenmaan maakunnan kohdalla Taksi Helsingin matkoista peruuntui 1,1 %. Seurannan johdosta Kela on ilmoittanut vaatineensa Taksi Helsinkiä tekemään toimenpiteitä, joilla autojen saatavuus saadaan varmistettua. Taksi Helsinki lisäsi muun muassa autojen määrää ruuhka-aikoina sekä teki erilaisia kannustimia autoilijoille ajaa matkoja.

Palveluhankintasopimuksessa vaadittiin, että tilauspuheluiden keskimääräinen jonotusaika ei saa kuukauden tarkastelujaksolla ylittää 80 sekuntia. Kuukauden tarkastelujaksolla puhelinpalvelun palvelutaso pitää olla vähintään 90 %. Palveluntuottajien aloittaessa usealla palveluntuottajalla oli kohtuuttoman pitkiä puheluiden jonotusaikoja. Kela seurasi puheluiden jonotusaikoja ja palvelutasoa toiminnan alussa palveluntuottajien lähettämien raporttien kautta ja puuttui liian pitkiin jonotusaikoihin. Asiakaspalvelupuheluiden keskimääräinen jonotusaika tammi-kuussa 2022 oli Taksi Helsingillä 5,15 minuuttia ja palvelutaso 60,5 %. Helmikuussa 2022 vastaavat ajat olivat jo 5 sekuntia ja palvelutaso 97,2 %. Tämän jälkeenkin puheluiden jonotusajat ja palvelutasot ovat olleet sopimuksen mukaisia. Kela on antanut sopimuksen mukaisen sanktion Taksi Helsingille liittyen toiminnan alkuvaiheen pitkiin puheluiden jonotusaikoihin.

Kela on palvelukuvauksessa määritellyt palautteen antotavaksi palautelomakkeen, jonka pitää olla Kelan ohjeistuksen mukaan esillä palveluntuottajan internetsivuilla. Asiakkaat, jotka eivät pysty käyttämään kyseistä palautelomaketta, voivat jättää palautteen ja mahdolliset korvaushakemukset myös postin kautta. Kela on tämän kantelun jälkeen ohjeistanut erikseen Taksi Helsinkiä palautteiden antamisessa myös postin kautta. Lisäksi palautetta voi antaa myös puhelimitse.

Arviointi

Kantelijan kuvaamassa tilanteessa jonotusaika Kela-taksin palvelunumeroon on 12.1.2022 ja 13.1.2022 ylittänyt moninkertaisesti Kelan palveluhankintasopimuksessa edellytetyn puheluiden keskimääräisen jonotusajan. Palveluntuottaja ei ole pystynyt hoitamaan paluukuljetusta sovitusti, eikä paluukuljetus ole hoitunut myöskään palveluntuottajan järjestämällä korvaavalla takisukuljetuksella. Lisäksi kantelijan saama ohjeistus korvaushakemuksen laatimisesta on ollut puutteellista.

Kelan palveluhankintasopimukseen sisältyvillä vaatimuksilla on siitä saadun selvityksen perusteella pyritty suojaamaan palvelun käyttäjien oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Kyseiseen palveluhankintasopimukseen perustuva Kela-taksin toiminta ei ole kuitenkaan kantelijan tapauksessa vastannut siltä palveluhankintasopimuksessa edellytettyä laatua ja tilanne paluukuljetuksen järjestymisen suhteen on ollut palvelunsaajan ikä ja terveydentila

huomioon ottaen kohtuutonta. Kuvatussa tilanteessa puutteet palvelussa ovat kuitenkin johtuneet palveluntuottajan sopimuksenvastaisesta toiminnasta ja siten Kelasta riippumattomista syistä.

Kantelun yhteydessä on ilmennyt kuitenkin myös Kela-taksijärjestelmään liittyviä rakenteellisia epäkohtia, joiden osalta pidän järjestelmän tarkempaa tarkastelua aiheellisenä. Kela-taksijärjestelmää koskevan sääntelyn tavoitteena on suojata vakuutettujen sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaista toteutumista. Järjestelmä turvaa erityisesti iäkkäiden, vammaisten ja terveydentilansa vuoksi heikommassa asemassa olevien henkilöiden keskeisiä perusoikeuksia kuten pääsyä tarpeelliseen sairaanhoitoon, tutkimukseen ja kuntoutukseen.

Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka tehtävänä on, siten kuin siitä laissa erikseen säädetään, hoitaa sosiaaliturvan toimeenpanoa. Kelalla on taksipalvelujen järjestämisvelvollisuus, johon liittyy olennaisesti myös taksipalvelujen toimeenpanon ja siihen liittyvien sopimusrikkomusten tehokas valvonta. Kela ei voi jättää sille kuuluvaa valvontavastuuta vakuutettujen perusoikeuksien toteutumisesta yksin vakuutetuilta saamiensa palautteiden ja palveluntuottajien oman laadunvalvonnan ja puutteellisuuksien korjaamisen varaan.

Kelan oma-aloitteisen ja aktiivisen sopimusrikkomusten valvonnan merkitys korostuu Kela-taksijärjestelmässä, koska korvausten maksaminen vakuutetuille on rajattu ainoastaan Kelan kilpailuttamisen perusteella valikoituihin tilausvälityskeskuksista tilattaviin taksimatkoihin. Vakuutetulla ei siten ole mahdollisuutta käyttää järjestelmässä muuta palvelutarjoajaa, jos Kelan kautta järjestetty taksikuljetus ei tulekaan paikalle ajoissa tai jää kokonaan tulematta.

Toimeenpanon valvontaan kuuluu myös yleisempi seurantavelvollisuus. Sen tarkoituksena on varmistua siitä, että järjestelmä tosiasiallisesti turvaa sosiaalisten oikeuksien yhdenvertaista toteutumista ehkäisemällä esimerkiksi asuinpaikkaan perustuvaa eriarvoistumista tai palvelun kohtuuttomia odotusaikoja.

Kela on katsonut selvityksessään kantelussa esitettyjen epäkohtien ajoittuneen vuonna 2022 uuden kilpailutusmallin toiminnan alkuun, jolloin palveluntuottajilla ei ole välttämättä ollut heti käsitystä esimerkiksi tilaus- ja matkamääristä, joita alueen kahdelle palveluntuottajalle muodostui. Kela on ilmoittanut puuttuneensa välittömästi kaikkiin palvelupoikkeamiin, kun ne on havaittu.

Median uutisoinnin mukaan epäkohdat Kela-taksien toiminnassa ovat jatkuneet myös alkuvuoden 2022 jälkeen välityskeskuksen puhelinpalvelun ruuhkautumisen lisäksi myös siten, että Kela-taksit ovat viivästyneet, ne eivät ole saapuneet ennakkotilauksesta huolimatta lainkaan tai niiden saatavuudessa tai kaluston esteettömyydessä on ollut puutteita.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Näkemykseni mukaan kantelussa kuvatuissa yksittäisissä tapahtumissa ei ole ilmennyt oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvaa lainvastaista menettelyä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä.

Kela-taksien toiminnassa on esiintynyt kuitenkin yleisesti arvioituna perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä epäkohtia, joiden korjaamisen pitkittyminen ei ole suojannut palvelujen käyttäjien oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti.

Pyydän Kelaä ilmoittamaan toimenpiteistään Kela-taksien palveluhankintasopimuksen toimeenpanon valvomiseksi ja Kela-taksipalveluun liittyvien epäkohtien korjaamiseksi erityisesti niillä alueilla, joilla palvelun taso ei ole saadun palautteen mukaan ollut palveluhankintasopimuksessa edellytetyn mukaista. Tiedot tulisi antaa viimeistään 31.8.2023.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Maija-Liisa Goebel