Raija Huhtanen
7.2.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä (HE 297/2018 vp) laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta, sairausvakuutuslain 2 luvun 6 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja rintamaveteraanien hammashuollon järjestämisestä ja korvaamisesta annetun lain kumoamisesta. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sairaanhoitokuljetuksen, eli ensihoito- ja siirtokuljetusten, korvausten lakkauttamista vuoden 2021 alusta. Yksityisten terveyspalvelujen käytöstä maksettavat korvaukset, eli lääkärin ja hammaslääkärin palkkioiden sekä tutkimuksen ja hoidon korvaukset, lakkautettaisiin puolestaan vuoden 2023 alusta. Samasta ajankohdasta lakkaisivat myös korvaukset, joita maksetaan yksityiseen terveydenhuoltoon suuntautuvista sairaanhoitoon liittyvistä matkoista. Lakkautettavat korvaukset perustuvat voimassa olevaan sairausvakuutuslakiin (1224/2004). Vuoden 2023 alusta lakkautettaisiin lisäksi korvaukset rintamaveteraaneille yksityisten hammaslääkäripalvelujen käytöstä johtuviin kustannuksiin. Niistä säädetään kumottavaksi ehdotetussa laissa rintamaveteraanien hammashuollon järjestämisestä ja korvaamisesta (678/1992).– Lakkautettavia korvauksia vastaava rahoitus osoitettaisiin maakunnille valtion varoista.

Esitys liittyy kiinteästi vireillä olevaan sote- ja maakuntauudistukseen ja sitä koskeviin hallituksen esityksiin (HE 15/2017 vp: erityisesti maakuntien rahoituslaki ja HE 16/2018 vp: laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa). Sillä on kiinteät yhteydet myös sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuja koskevaan lakiesitykseen (HE 310/2018 vp) samoin kuin eräisiin

muihin eduskunnassa vireillä oleviin hallituksen esityksiin (ks. hallituksen esitys s. 30). Kytkennät moniin vielä keskeneräisiin lakihankkeisiin vaikeuttavat ehdotusten vaikutusten arvioimista, kuten esityksen perusteluista (esim. s. 17, 25) ilmenee, ja sitä myöten myös niiden valtiosääntöistä arviointia. – Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 6 §:n, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta.

Sairausvakuutuslain kokonaisuudistuksen johdosta antamassaan lausunnossa *perustuslakivaliokunta* totesi sairausvakuutuslain turvajärjestelmän toteuttavan, paitsi perustuslain 19 §:n 2 momentin säännöstä perustoimeentulon turvasta, myös pykälän 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä samoin kuin velvollisuutta tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (*PeVL 33/2004 vp* s. 2/II). Merkityksellisiä jälkimmäisen säännöksen kannalta ovat sairausvakuutuslain säännökset sairaanhoitokorvauksista, kuten tutkimus- ja hoitokorvauksista ja matkakustannusten korvaamisesta.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli vuonna 2017 antamassaan lausunnossa säännösehdotuksia, jotka koskivat sairausvakuutuslaissa tarkoitettuja matkakustannusten korvaamista ja matkojen yhdistelytoimintaa. Se viittasi aikaisempaan käytäntöönsä, jonka mukaan merkittävänä ulottuvuutena riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisessa jokaiselle on, että asiakasmaksut eivät suuruutensa puolesta saa siirtää näitä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin. Valiokunnan mukaan tämä pätee myös sairausvakuutuslaissa tarkoitettuihin matkakustannuksiin. Niidenkin suuruus voi muodostaa pahimmassa tapauksessa tosiasiallisen esteen terveyspalvelujen käyttämiselle ja vaarantaa näin perusoikeuden toteutumisen (*PeVL 52/2017 vp* s. 3–4 ja niillä mainitut lausunnot). Tulkinta voidaan ulottaa koskemaan myös sairausvakuutuslaissa tarkoitettuja tutkimus- ja hoitokustannuksia. Julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä toteutetaan nykyisin ensi sijassa sosiaali- ja terveyspalveluja koskevalla kuntien lakisääteisellä järjestämisvelvollisuudella. Yksityisten terveyspalvelujen ja niihin liittyvän korvausjärjestelmän tehtävä on täydentää julkisia palveluja muun muassa silloin, kun julkisia palveluja ei ole tarjolla riittävästi. Hoito- ja tutkimuskorvauksia koskevat sairausvakuutuslain säännökset toteuttavat siten omalta osaltaan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa vahvistettuja velvoitteita.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset ja niiden vaikutukset

Hoito- ja tutkimuskorvauksista säädetään sairausvakuutuslain 2 luvun 1 §:ssä ja tarkemmin 3 luvussa. Korvauksia maksetaan (yksityisen) lääkärin tai hammaslääkärin suorittamasta tai määräämästä tutkimuksesta taikka antamasta tai määräämästä hoidosta perittäviin kustannuksiin. Hallituksen esityksessä hoito- ja tutkimuskorvaukset ehdotetaan lakkautettaviksi vuoden 2023 alusta (1. lakiehdotus). Perustelujen mukaan lakkauttamisen vaikutukset jäisivät melko maltillisiksi. Hoito- ja tutkimuskorvausten lakkauttaminen lisäisi julkisten terveyspalvelujen kysyntää. Vaikutus arvioidaan sellaisenaan vähäiseksi, koska korvaustaso on jo nykyisellään varsin matala (noin 15 %).

Yhteisvaikutus valinnanvapauslakiehdotuksen mahdollistaman yksityisen tuotannon kanssa voisi olla kuitenkin selvästi suurempi, noin 10 prosentin luokkaa asiakasmäärissä (s. 19). Seurauksena olisi siten julkisten palvelujen roolin korostuminen. Jos kasvavaan palvelutarpeeseen ei kyettäisi vastaamaan riittävästi maakunnan järjestämässä terveydenhuollossa, osa asiakkaista saattaisi jäädä kokonaan palvelun ulkopuolelle. Perusteluissa mainitaan esimerkkinä fysioterapiapalvelut, joiden käyttömahdollisuuksia korvausten lakkauttamisen arvioidaan heikentävän vähäisessä määrin (s. 18). Toinen esimerkki on hammashoito, jonka patoutunutta kysyntää korvausten lakkauttaminen perustelujen mukaan edelleen lisäisi. Mikäli maakunnan järjestämien suun terveydenhuollon palvelujen saatavuus ei vastaisi palvelutarvetta, ne asiakkaat, joille palvelujen hinnalla on merkitystä, eivät välttämättä hakeutuisi yksityisiin suun terveydenhuollon palveluihin samassa määrin ja yhtä aikaisessa vaiheessa kuin nykyisin (s. 19). Hoito- ja tutkimuskorvausten lakkauttaminen johtaisi todennäköisesti myös yksityisten sairauskuluvakuutusten kysynnän kasvuun, mikä lisäisi eriarvoisuutta terveyspalvelujen käytössä (s. 25).

Hoito- ja tutkimuskorvausten lakkauttamisen seurauksena yksityisen terveydenhuollon palvelut jäisivät asiakkaan itsensä kokonaan kustannettaviksi tai mahdollisesti työterveyshuollon taikka asiakkaan itsensä tai työnantajan ottaman yksityisen sairauskuluvakuutuksen kautta rahoitettavaksi. Myös *yksityisen terveydenhuollon palveluihin tehtyjen matkojen kustannukset* jäisivät esityksen mukaan asiakkaan itsensä maksettaviksi (s. 24). Perustelujen mukaan tämä heikentäisi erityisesti pienituloisten, harvaan asutuilla tai pitkien etäisyyksien alueilla asuvien, pitkäaikaissairaiden, vammaisten ja iäkkäiden henkilöiden mahdollisuuksia täydentää saatavilla olevia julkisia terveyspalveluja yksityisillä palveluilla (s. 26).

Matkakustannusten korvaamisesta säädetään sairausvakuutuslain 4 luvussa. Korvaus maksetaan enintään valtioneuvoston asetuksessa vahvistetun korvaustaksan määrästä. Omavastuu on 25 euroa yhdensuuntaiselta matkalta (4:7 § 1 mom.). Esityksen mukaan *ensihoito- ja siirtokuljetusten korvaukset* lakkaisivat vuoden 2021 alusta lukien (1. lakiehdotus). Jatkossa ensihoitopalvelun asiakasmaksusta säädettäisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksulaissa, jonka on niin ikään tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021. Sitä koskevan ehdotuksen mukaan maakunta voisi periä ensihoitopalvelusta ja siihen mahdollisesti liittyvästä potilaskuljetuksesta enintään 25 euroa kalenterivuorokaudelta (HE 310/2018 vp: laki sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista 30 §). Maksu kerryttäisi asiakasmaksulaissa tarkoitettua maksukattoa (em. lakiehdotus 11 § 1 mom. 13 kohta). Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvat siirtokuljetukset säädettäisiin asiakasmaksulaissa maksuttomiksi (em. lakiehdotus 9 § 1 mom. 14 kohta). Perustelujen mukaan ensihoito- ja siirtokuljetuksista nykyisin aiheutuvien omavastuuosuuksien poistuminen niin sanottua matkakattoa (sairausvakuutuslaki 4:7 § 3 mom.) kerryttävistä omavastuuosuuksista vaikuttaisi suhteellisen vähän matkakaton kertymiseen, koska näitä omavastuuosuuksia on harvalla asiakkaalla, lähinnä iäkkäillä henkilöillä, tai niitä on vain yksittäisiä vuodessa (s. 23).

Esityksessä myös ehdotetaan, että laki rintamaveteraanien hammashuollon järjestämisestä ja korvaamisesta kumotaan (3. lakiehdotus). Yksityisen *hammashoidon korvausten lakkauttaminen rintamaveteraaneilta* vuoden 2023 alusta heikentäisi perustelujen mukaan näiden henkilöiden mah-

dollisuuksia käyttää yksityisiä suun terveydenhuollon palveluja. Rintamaveteraanien lukumääräksi arvioidaan 3000–4000 (s. 25). Asiakasmaksulakiehdotuksen mukaan suun terveydenhuollon tutkimus ja hoito, niihin liittyvät toimenpiteet sekä oikomislaitteisiin ja hammasproteettiseen hoitoon liittyvät hammastekniset laboratoriokulut olisivat rintamaveteraaneille maksuttomia (HE 310/2018 vp: laki sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista 9 § 1 mom. 10 kohta).

Arvio

Esitykseen sisältyvät ehdotukset heikentäisivät toteutuessaan yksittäisten ihmisten mahdollisuuksia turvautua täydentäviin yksityisen terveydenhuollon palveluihin, minkä vuoksi niitä tulee arvioida perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Tämä koskee erityisesti ehdotuksia lakkauttaa hoito- ja tutkimuskorvaukset sekä rintamaveteraanien hammashoidon korvaukset. Ehdotukset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 6 §:n näkökulmasta, sillä ne eivät kohdistuisi tasapuolisesti kaikkiin terveyspalveluja tarvitseviin. Ainakin osa ehdotuksista heikentäisi erityisesti pienituloisten, harvaan asutulla tai pitkien etäisyyksien alueilla asuvien, pitkäaikaissairaiden, vammaisten ja iäkkäiden henkilöiden mahdollisuuksia saada tarvitsemiaan terveyspalveluja. Näihin ryhmiin kuuluvat ovat terveydentilansa ja/tai terveyspalvelujen käytön suhteen usein jo nyt muuta väestöä huonommassa asemassa. Näiltä osin muutokset siten pikemmin lisäisivät kuin vähentäisivät eriarvoisuutta terveyspalvelujen käytössä. Samaan suuntaan vaikuttaisi yksityisten sairauskuluvakuutusten yleistyminen, joka olisi seurausta korvausten lakkauttamisesta. Perustelujen mukaan muutoksista seuraisi myös alueellista eriarvoisuutta, kun valtakunnallisesti yhdenmukainen korvausjärjestelmä korvautuisi järjestelmällä, jossa päätösvaltaa terveyspalvelujen järjestämisestä ja niistä perittävistä asiakasmaksuista käyttävät lainsäädännön puitteissa maakunnat. Ehdotukset voisivat yhdessä valinnanvapausjärjestelmän kanssa toisaalta myös vähentää eriarvoisuutta niissä tapauksissa, joissa yksityisen palveluntuottajan palvelusta maksettavaksi tulisi vain asiakasmaksu siitä nyt maksettavan korkean omavastuuosuuden asemesta (s. 26).

Esityksen *tavoitteena* on sen perustelujen mukaan ”käynnistää terveydenhuollon ja sairaanhoidon monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamiseksi tarvittavat lainsäädäntömuutokset”. Näin pyritään vahvistamaan maakuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuuta, ehkäisemään ”julkisen talouden kokonaiskustannusten kannalta haitallista osaoptimointia” ja edistämään sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten hallintaa. Tavoitteena on myös selkeyttää terveydenhuollon ja sairaanhoidon rahoituksen kokonaisuutta. Rahoituksen yksinkertaistamisen tarkoitus on kannustaa sosiaali- ja terveyspalveluja järjestäviä maakuntia niin, että ne ottaisivat huomioon toimintansa vaikutukset ”väestön terveyteen, hyvinvointiin ja toimintakykyyn kokonaisuutena” samoin kuin julkiselle taloudelle aiheutuviin kokonaiskustannuksiin ja asiakkaalle aiheutuviin kustannuksiin sekä parantaisivat sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusvaikuttavuutta (s. 15). Tarkoituksenmukaista ei ole perustelujen mukaan tukea terveyspalvelun tuottajan valintaa kahden toisistaan erillisen julkisen lakisääteisen rahoitusjärjestelmän kautta sen jälkeen, kun valinnanvapausjärjestelmä on tullut voimaan (s. 12). Lisäksi viitataan selvityksiin, joiden mukaan nykyinen sairaankul-

jetuksen vakuutettu- ja matkakohtainen korvausjärjestelmä vaikeuttaa ensihoidon kehittämistä (s. 14).

Pidän esityksen tavoitteita perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä kokonaisuutena tarkastellen. Kyse on nähdäkseni viime kädessä pyrkimyksestä turvata riittävä rahoitus maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvaksi ehdotetussa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Perustuslakivaliokunta on sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä korostanut useasti valtion velvollisuutta huolehtia maakuntien rahoituksen riittävyydestä. Perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen kuuluu valiokunnan mukaan valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Rahoitusperiaatteen merkitystä sosiaali- ja terveyspalveluissa korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Maakuntien rahoitusta tuleekin soveltuvin osin arvioida rahoitusperiaatetta koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Riittävien taloudellisten resurssien turvaaminen maakunnille on perustuslakivaliokunnan mukaan välttämätöntä, jotta maakunnat pystyvät varmistamaan perustuslain mukaiset riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille asukkailleen (esim. *PeVL 15/2018 vp* s. 20 ja 24 ja niillä viitatut lausunnot).

Tärkeä seikka ehdotusten *oikeasuhtaisuuden* arvioinnin kannalta on, että lakkautettaviin korvauksiin sisältyvä valtion rahoitusosuus samoin kuin vakuutettujen rahoitusosuutta vastaava rahamäärä on perustelujen mukaan tarkoitus siirtää maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitukseen. Tämä koskisi sekä lakkautettavia ensihoito- ja siirtokuljetusten korvauksia että lakkautettavia hoito- ja tutkimuskorvauksia. Vakuutettujen rahoitusosuuden poistuminen alentaisi vakuutetun sairaanhoitomaksua vuosina 2021 ja 2023. Se kompensoitaisiin valtion rahoituksella kustannusneutraalisti verotusta muuttamalla (eli korottamalla?). Rahamäärä siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen, jonka määräytymisperusteista ja niiden painotuksista säädettäisiin maakuntien rahoituslaissa (HE 15/2017 vp) (s. 19–20). Perusteluihin sisältyvissä taulukoissa esitetään arviot niistä euromääräisistä muutoksista, joita eri maakunnille aiheutuisi korvausten lakkauttamisesta ja vastaavan rahamäärän siirtämisestä maakunnille rahoituslain kriteerien mukaisesti. Muutokset olisivat erilaiset eri maakunnissa. Niitä pidetään perusteluissa paikoitellen merkittävinä mutta kuitenkin maltillisina, kun maakuntien kokonaisrahoitus otetaan huomioon (s. 21–23). Perustelujen mukaan rahoituslakiehdotukseen sisältyvän rahoitusmallin mukaiset kriteerit eivät todennäköisesti huomioi riittävästi syrjäseutujen poikkeusolosuhteita. Rahoituslakiin tässä suhteessa ehkä tarvittavat muutokset on tarkoitus tehdä myöhemmin (s. 20).

Olennainen kysymys perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta mielestäni on, kuinka hyvin julkisilla eli maakunnan järjestämillä terveyspalveluilla kyetään vastaamaan siihen kysyntään, joka seuraisi ehdotetuista korvausten lakkauttamisesta, kun otetaan huomioon myös valinnanvapausjärjestelmästä todennäköisesti aiheutuva julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän kasvu. Tärkeitä ovat tältä kannalta etenkin ne vaikutukset, jotka liittyvät hoito- ja tutkimuskorvausten, yksityiseen terveydenhoitoon liittyvien matkakorvausten sekä rintamaveteraanien hammashoidon korvausten lakkauttamiseen. Jos kasvavaan kysyntään ei kyettäisi vastaamaan, jos julkisten terveyspalvelujen saatavuudessa ilmenisi toisin sanoen puutteita, perustuslain vaatimus jokaiselle turvattavista riit-

tävistä sosiaali- ja terveyspalveluista ei toteutuisi. Rintamaveteraanien hammashoitokorvausten lakkauttamisen osalta voidaan viitata perusteluissa selostettuun lausuntopalautteeseen. Monet lausunnonantajat ovat arvioineet, että hammashoidon korvausten lakkauttaminen heikentäisi merkittävästi rintamaveteraanien mahdollisuuksia käyttää yksityisiä suun terveydenhuollon palveluja. Vastaavia palveluja ei ole välttämättä saatavilla julkisessa terveydenhuollossa (s. 29). Toisaalta sairaankuljetuksen korvausten lakkauttamista kompensoisivat nähdäkseni riittävällä tavalla ne ehdotetut asiakasmaksulain säännökset, jotka koskevat ensihoitopalvelusta perittävää enintään 25 euron suuruista asiakasmaksusta sekä siirtokuljetusten maksuttomuutta.

Pidän perustuslain kannalta lähtökohtaisesti hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena ehdotettua muutosta, jossa sairaankuljetuksen korvaukset samoin kuin yksityisten terveyspalvelujen käytöstä maksettavat sairaanhoitokorvaukset lakkautetaan ja niitä vastaava rahamäärä siirretään käytettäväksi maakuntien järjestämässä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ehdotusten valtiosääntöistä ja etenkin niiden oikeasuhtaisuuden arviointia vaikeuttaa kuitenkin merkittävästi ehdotusten vaikutusten riippuvuus maakunta- ja sote-uudistuksen lopullisesta sisällöstä ja varsinkin siitä, kuinka hyvin maakunnat kykenevät käytettävissä olevilla voimavaroillaan turvaamaan riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut asukkailleen. Valtion maakunnille osoittamalla rahoituksella on tässä ratkaiseva merkitys. Mainittuihin seikkoihin liittyy toistaiseksi paljon epävarmuutta. Siksi on helppo yhtyä esityksen perusteluissa selostettuun lausuntopalautteeseen siltä osin, kuin monet valmistelun aikana kuulluista tahoista pitivät palautteen mukaan nyt ehdotettua uudistusta ennenaikaisena. Useiden kuultujen mielestä lopullisia päätöksiä hoito- ja tutkimuskorvausten lakkauttamisesta ei tulisi tehdä, ennen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja valinnanvapausjärjestelmä ovat toimeenpanovaiheessa ja niiden toteutuminen tavoitteiden mukaisesti on varmistettu. Korvausten lakkauttamisesta tulisi päättää vasta, kun kokemukset valinnanvapauspiloteista ja valinnanvapausjärjestelmän toiminnasta on saatu ja analysoitu (s. 29–30).

Tampereella 7.2.2019

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)