Tuomas Ojanen
8.2.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 297/2018 vp laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta, sairausvakuutuslain 2 luvun 6 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja rintamaveteraanien hammashuollon järjestämisestä ja korvaamisesta annetun lain kumoamisesta

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuslakia ja kumottavaksi laki rintamaveteraanien hammashuollon järjestämisestä ja korvaamisesta. Esityksen mukaan ensihoito- ja siirtokuljetusten korvaukset lakkautettaisiin vuoden 2021 alusta. Yksityisten terveyspalvelujen käytöstä maksettavat sairaanhoitokorvaukset eli lääkärin ja hammaslääkärin palkkioiden sekä tutkimuksen ja hoidon korvaukset lakkautettaisiin vuoden 2023 alusta. Lakkautettavia korvauksia vastaava rahoitus osoitettaisiin maakuntien rahoitukseen valtion varoista.

Kuten varsinkin esityksen jaksosta 6 ”Riippuvuus muista esityksistä” tarkemmin ilmenee, esitys liittyy kiinteästi sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistukseen sekä maakuntauudistukseen. On syytä korostaa myös esityksen kytkentää ns. asiakasmaksulakipakettiin, jolla on niin ikään kiinteä liityntä sosiaali- ja terveyspalveluuudistukseen. Viittaan tarkemmin tässä yhteydessä myös asiakasmaksulakiehdotuksesta antamaani lausuntoon perustuslakivaliokunnalle.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n kannalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden. Esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole olennaista lisättävänä siltä osin kuin on kysymys merkityksellisistä perustuslain säännöksistä ja niitä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä.

On kuitenkin korostettava, että tämänkaltaisen, perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumisen turvaamiseen liittyvän sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava myös esityksen *vaikutukset* ja tähän liittyen esityksen *vaikutusarviointijaksoissa* esitetty, samoin kuin esityksen vaikutuksista muutoin esitetyt arviot valmistelun aikana sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden ja alan järjestöjen ym. toimijoiden toimesta (ks. vaikutusarviointien ja sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden arvioiden valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä PeVL 26/2017 vp, ks. myös PeVL 15/2018 vp).

Lopuksi on syytä huomauttaa, että ehdotettuun sääntelyyn liittyy erityisiä kysymyksiä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon kannalta syistä, jotka ilmenevät muun muassa esityksen valmistelua kuvaavasta jaksosta 5. Kysymys on perusteiltaan siitä, että esitys asettaisi Ahvenanmaan maakunnan asukkaat muiden maakuntien asukkaita heikompaan asemaan terveyspalvelujen käyttömahdollisuuksien suhteen, kun hoito- ja tutkimuskorvaukset poistuisivat tilanteessa, jossa Ahvenanmaan maakunta ei suunnittele

terveydenhuoltojärjestelmänsä muuttamista eikä valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen seurauksena.

Vaikutusarvioinnit

Esityksen vaikutusarviointijaksoissa (ks. erit. 4.3) tuodaan esiin sekä myönteisiä että ongelmallisia vaikutuksia perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n normikokonaisuuden näkökulmasta.

Myönteinen vaikutus syntyisi esityksen mukaan siitä, että nykyisten sairausvakuutuslain mukaisten hoito- ja tutkimuskorvausten ongelmana kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta ovat korvaustason mataluus ja suuret omavastuuosuudet. ”Tämän johdosta korvaukset eivät enää tosiasiallisesti mahdollista pienituloisen ja vähävaraisen väestönosan yksityisen terveydenhuollon palvelujen käyttöä ja palveluntuottajan valintaa. Maakuntien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapausjärjestelmässä asiakkaat maksaisivat palvelusta ainoastaan lakisääteisen asiakasmaksun, joten on mahdollista, että kansalaisten yhdenvertaisuus tältä osin paranisi uudistuksen seurauksena.”

Ongelmista tai ainakin riskeistä taas tuodaan esityksen vaikutusarviointijaksoissa esiin, että:

- ”…Valtakunnallisen korvausjärjestelmän arvioidaan tukevan palveluntuottajan valintaa valtakunnallisesti yhdenvertaisemmin kuin 18 itsehallinnollisen maakunnan toimeenpaneman valinnanvapausjärjestelmän arvioidaan tulevan tekemään. Kansalaisten valtakunnallinen yhdenvertaisuus heikkenisi siten jossain määrin muutoksen seurauksena.”;
- Ehdotetun sääntelyn ”arvioidaan heikentävän pienituloisten, harvaan asutuilla tai pitkien etäisyyksien alueilla asuvien, pitkäaikaissairaiden, vammaisten ja iäkkäiden henkilöiden mahdollisuuksia täydentää saatavilla olevia julkisen terveydenhuollon palveluja yksityisen terveydenhuollon palveluilla”; ja että
- sairausvakuutuslain mukaisten ”hoito- ja tutkimuskorvausten lakkauttamisen arvioidaan … heikentävän naisten asemaa jossain määrin enemmän kuin miesten asemaa”.

Lisäksi merkityksellisiä ovat valmistelun aikana kuultujen tahojen arviot ehdotetun sääntelyn vaikutuksista (ks. tarkemmin jakso 5).

Ensinnäkin ”useat” sinänsä kannattivat monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamisen tavoitteita, mutta näkemykset ”sen suhteen, edistääkö esitys näiden tavoitteiden toteutumista, kuitenkin vaihtelivat”. Keskeisimpänä huomiona oli ”riittävän rahoituksen turvaaminen maakunnille terveyspalvelujen järjestämiseen siten, että maakunnat kykenevät vastaamaan asukkaidensa palvelutarpeisiin myös valinnanvapausjärjestelmän voimaantulon ja korvausten lakkauttamisen jälkeen.”

Lisäksi valmistelun aikana kuullut tahot toivat esiin, että ”maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, valinnanvapausjärjestelmää, asiakasmaksuja ja korvausten lakkauttamista koskevien hallituksen esitysten vaikutuksia maakuntien rahoituksen riittävyyteen, palvelujen saatavuuteen ja asiakkaisiin ei ole arvioitu kokonaisuutena”; että ”korvausten lakkauttamisen ja rahoituksen siirron vaikutusten katsottiin kohdentuvan eri maakuntiin eri tavoin”; että ”hoito- ja tutkimuskorvausten lakkauttaminen heikentäisi asiakkaiden mahdollisuuksia käyttää yksityisiä terveyspalveluja ja lisäisi asiakkaiden hakeutumista julkiseen terveydenhuoltoon, mikä puolestaan pidentäisi hoitojonoja ja saattaisi heikentää palvelujen saatavuutta ja laatua”; ja että ”lopullisia päätöksiä hoito- ja tutkimuskorvausten lakkauttamisesta ja lakkauttamisen ajankohdasta ei tulisi tehdä, ennen kuin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja valinnanvapausjärjestelmä ovat toimeenpanovaiheessa ja niiden toteutuminen tavoitteiden mukaisesti on varmistettu.”

Arvio

Esityksen tavoitteena on osaltaan yksinkertaistaa terveydenhuollon ja sairaanhoidon monikanavaista rahoitusta. Esityksen tavoitteesta on vain hyvää sanottavana myös perustuslain kannalta.

Esityksen vaikutusarviointijaksoista ilmenee, että ehdotettua sääntelyä ei voida pitää ongelmattomana perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n kannalta, vaikka vaikutusarviointeihin liittyykin tältä osin epävarmuutta. Tätä johtopäätöstä tukevat eri tahojen valmisteluvaiheessa antamat arviot esityksen vaikutuksista, vaikka arvioissa on vaihteluja tai vaikka ne eivät ole yksiselitteisiä ja -tuumaisia.

Erityisenä ongelmana on ehdotetun sääntelyn riippuvuus yhtäältä sosiaali- ja terveyspalvelu- sekä maakuntauudistuksesta, koska näihin uudistuksiin liittyy ainakin tällä hetkellä huomattavaa epäselvyyttä ja -varmuutta jo yksin siitä alkaen, tulevatko ne ylipäätään voimaan. Toisaalta on tässä yhteydessä otettava huomioon myös asiakasmaksulakiehdotukseen liittyvät ongelmat perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n kannalta. Viittaan asiakasmaksulakiehdotuksesta antamaani lausuntoon perustuslakivaliokunnalle. On syytä korostaa varsinkin asiakasmaksulakiehdotuksen vaikutusarvioinneista ilmeneviä ongelmia.

Sama riippuvuus sote- ja maakunta-uudistuksesta synnyttää ongelmia myös Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon näkökulmasta syistä, joita esityksen valmistelua kuvaavassa jaksossa tulee esiin. On syytä huomauttaa tässäkin yhteydessä tarpeesta huolehtia Ahvenanmaan asemasta sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistuksessa. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei suoraan koske Ahvenanmaan itsehallintoa, uudistuksella on kuitenkin merkittäviä seurannaisvaikutuksia Ahvenanmaan maakunnan kannalta (ks. PeVL 26/2017 vp). Palaan tähän kuitenkin tarkemmin HE 320/2018 vp yhteydessä.

On korostettava, että vaikka sote- ja maakuntauudistus tulisikin voimaan tällä hetkellä kaavailussa aikataulussa, tämä ei täysin poistaisi niitä esityksen vaikutusarviointijaksosta ja valmistelun aikana annetuista lausunnoista ilmeneviä ongelmia tai ainakin riskejä

perustuslain 19 §:n 3 momentin, 6 §:n ja 22 §:n kannalta, koska nämä ongelmat vaikuttavat arviointien valossa olevan ainakin osin riippumattomia sote- ja maakuntauudistuksesta sekä asiakasmaksulakipaketista.

Helsingissä 8. päivänä helmikuuta 2019

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki