Perustuslakivaliokunta 8.2.2019

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE SAIRAANKULJETUSTEN JA SAIRAANHOITOKORVAUSTEN KORVAUSTEN LAKKAUTTAMISESTA (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta, sairausvakuutuslain 2 luvun 6 §:n väliaikaisesta muuttamisesta ja rintamaveteraanien hammashuollon järjestämisestä ja korvaamisesta annetun lain kumoamisesta – HE 297/2018 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla sairaankuljetuksen eli ensihoito- ja siirtokuljetusten korvaukset lakkautettaisiin vuoden 2021 alusta sekä yksityisten terveyspalvelujen käytöstä maksettavat sairaanhoitokorvaukset lakkautettaisiin vuoden 2023 alusta. Lakkautettavia korvauksia vastaava rahoitus osoitettaisiin maakuntien rahoitukseen valtion varoista. Esitys liittyy maakunta- ja sote-uudistukseen. Esityksen tavoitteena on osaltaan yksinkertaistaa terveydenhuollon ja sairaanhoidon monikanavaista rahoitusta. Esityksen tarkoituksena on selkeyttää korvausjärjestelmää ja edistää maakuntien mahdollisuuksia – osana sote-uudistusta – järjestää terveyspalveluita kustannusvaikuttavammin.

Sairausvakuutuslain mukaisten hoito- ja tutkimuskorvausten tarkoituksena on ollut lisätä ihmisten taloudellisia mahdollisuuksia käyttää yksityisten terveydenhuollon palveluja ja siten tukea vapautta valita terveyspalvelujen tuottaja. Julkisen talouden tasapainottamiseksi hoito- ja tutkimuskorvauksiin on kuitenkin viime vuosina kohdennettu useita säästötoimenpiteitä, joiden johdosta korvaukset eivät ilmeisestikään enää tosiasiallisesti lisää pienituloisten mahdollisuuksia palveluntuottajan valintaan. Korvausjärjestelmä on näin osin kadottanut alkuperäisen tarkoituksensa. Kysymys ei ole kuitenkaan vähäisestä korvausjärjestelmästä: niin erikoislääkärikäyntien kuin hammashoidon korvauksia on vuosittain maksettu noin miljoonalle ihmiselle kumpaakin.

Hallituksen esitykseen sisältyy säätämisjärjestysperustelut, joissa tarkastellaan esityksen suhdetta perustuslakiin. Hallitus ei ole ehdottanut esityksen lähettämistä perustuslakivaliokuntaan, mutta täysistunto on tästä huolimatta lähettänyt sen lausunnolle perustuslakivaliokuntaan. Säätämisjärjestysperusteluissa tunnistetaan se, kuinka käsiteltävänä oleva esitys konkretisoi perustuslain 19.3 §:ssä turvattua oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tältä osin säätämisjärjestysperusteluissa tunnistetaan myös esityksen yhteys perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuteen ja 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitteeseen.

Säätämisjärjestysperusteluissa tuodaan esiin hallituksen esityksen yhteys esitykseen, jonka mukaan terveydenhuoltolaissa säädettäisiin maakuntien velvollisuudesta järjestää ensihoitopalvelu ja siihen sisältyvät kuljetukset sekä ensihoitopalveluun kuulumattomat potilassiirrot sekä julkisessa laitoshoidossa että avohoidossa oleville potilaille. Samoin hallituksen esityksessä tuodaan esiin yhteys sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista annettavaa lakia koskevaan esitykseen.

***

Erityisesti säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään hallituksen esityksen yhteyttä maakuntien rahoituslakiin, joka on osa perustuslakivaliokunnassa b-lausuntoasiana käsiteltävänä olevaa maku I-pakettia. Esityksessä ehdotetaan, että lakkautettavien sairaankuljetuksen korvausten ja hoito- ja tutkimuskorvausten korvausmenoa vastaava rahoitus osoitettaisiin maakunnille täysimääräisesti eli sekä valtion rahoitusosuutta että vakuutettujen rahoitusosuutta vastaavilta osin. Rahoitus kohdennettaisiin maakunnille maakuntien rahoituslakiehdotuksen mukaisesti.

Tältä osin on syytä huomata, että lainvalmistelun yhteydessä valtiovarainministeriö on ilmaissut, etteivät maakuntien rahoituslain 3 luvun kriteerit huomioi riittävällä tavalla syrjäseutujen poikkeusolosuhteita, sillä matkakorvaukset ja yksityisten terveyspalveluiden käyttökorvaukset eivät ole olleet mukana siinä THL:n tutkimuksessa, jonka pohjalta kriteerit on laadittu. Valtiovarainministeriö on samalla ilmaissut, että THL on toteuttamassa uuden laskelman, jossa tässä lakkautettavien korvausten vaikutukset voidaan ottaa huomioon. Valtionvarainministeriön lainvalmistelun yhteydessä antaman lausunnon mukaan tuolloin maakuntien rahoituslakiin on tehtävä rahoituksen määräytymistä koskevat muutokset. **Ottaen huomioon, että käsiteltävä hallituksen esitys on näin tältä osin ongelmallinen rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta ja tuo ongelmallisuus on tarkoitus poistaa ennen lain voimaantuloa – jota saattaa sitäkin olla tarpeen myöhästyttää maku I-paketin vaiheistukseen palautuvista syistä – annettavalla uudella hallituksen esityksellä, asettuu korvausten kumoaminen nyt käsillä olevan hallituksen esityksen mukaan kyseenalaiseksi maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun tässä vaiheessa. Pidän hallituksen esityksen hyväksymistä tässä tilanteessa ennenaikaisena.**

Esitys liittyy kiinteästi sote-uudistuksen toimeenpanoon liittyvän järjestelmäriskin hallintaan. Kuten perustuslakivaliokunta on sote-uudistuksen yhteydessä lukuisia kertoja lausunut, valinnanvapausmalliin siirtyminen on perustuslain 6 §:n, 19.3 §:n ja 22 §:n muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta toteutettava siten, ettei ihmisten yhdenvertainen oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin vaarannu missään tilanteessa, millään alueella tai missään asiakasryhmässä. **Nyt lakkautettavien korvausten myöntäminen jonkin aikaa valinnanvapausmallin elementtien kanssa päällekkäin (eli käsiteltävänä olevan lain voimaantulon viivästyttäminen yli sote-keskusten, asiakassetelipalveluiden ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönoton) olisi työkalu valinnanvapausmallin käyttöönottovaiheeseen liittyvän järjestelmäriskin hallintaan.**

Koska kela-korvauksilla on rahoitettu laajasti muun muassa gynegologikäyntejä ja gynekologin palvelut eivät ole todennäköisesti ensisijaisia sote-uudistuksen mukaisten sote-keskusten erikoislääkäripalveluvaliokoimassa samalla kun YTHS-uudistuksen myötä on riski opiskelijaterveydenhuollon erikoislääkäripalveluvalikoiman ainakin toimipistetasoiseen supistumiseen, yhdenvertaisuusongelmia saattaa syntyä esimerkiksi nuorten vähävaraisten tai opiskelijana olevien naisten kohdalla. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen vaikutusarviot ovat suppeat eikä niissä ole kiinnitetty riittävästi huomiota sellaisiin kysymyksiin, joita perustuslakivaliokunta on esim. lausunnossaan 15/2018 vp pitänyt keskeisenä valinnanvapausjärjestelmä perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Kiinnitän tässä huomion esimerkiksi siihen, kuinka hallituksen esityksen vaikutusarvioinnin mukaan käsiteltävän hallituksen esityksen ”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”. Esityksessä ei täsmennetä tarkemmin mitä tällä tarkoitetaan ja kuinka suurista heikennyksistä on kysymys tai analysoida heikennysten yhteisvaikutuksia muiden sote-uudistuksen lakihankkeiden – erityisesti valinnanvapauslain – kanssa. Tämä

saattaisi olla tarpeen jo sen johdosta, että **hallituksen esityksen vaikutusarvioista tuodaan esiin, että ilman terveydenhuoltolain uudistamista ”ohjaus yksityisten palvelujen sisällöstä ja laadusta saattaisi siirtyä esimerkiksi yksityisille vakuutusyhtiöille”. Tämäkin seikka puoltaa edellä mainitusta näkökulmasta sitä, että hallituksen esityksen hyväksyminen tässä vaiheessa on ennenaikaista.**

Kiinnitän tässä yhteydessä huomion myös siihen, kuinka kela-korvausten kumoamisella on yhteys lain vammaisetuuksista mukaiseen etuusjärjestelmään. Tuon lain mukaan erityiskustannuksina voidaan huomioida toimintakykyä heikentävästä sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuvat tarpeelliset, ylimääräiset ja jatkuvat kustannukset siltä osin kuin henkilö vastaa niistä itse. Vammaisetuuksissa tällaisilla hyväksyttävillä erityiskustannuksilla voi olla tuen tasoa korottava vaikutus, jolloin perustuen tasoinen tuki voi erityiskustannusten vuoksi nousta korotetuksi tueksi, jos kustannusten kuukausimäärä nousee vähintään korotetun tuen määrään. Esitys voi näin tuottaa eriarvoisuutta vammaisetuuslain piiriin kuuluvien joukossa, kun 1) varakkaampi osa perusvammaistukea saavista saisi helpommin korotetun tuen tasoisen vammaistuen kyetessään käyttämään yksityisen terveydenhuollon palveluita (jos niistä aiheutuvat itse maksetut kustannukset huomioidaan vammaisetuuslaissa tarkoitettuina erityiskustannuksina), samaan aikaan, kun 2) vähävaraisempi osa perusvammaistukea saavista ei pysty täydentämään julkisen terveydenhuollon (sis. valinnanvapausmallin mukainen sote-keskus) palveluja puhtaasti yksityisen terveydenhuollon palveluilla.

Rahoituksen riittävyyden osalta kiinnitän huomion siihen, että esityksen vaikutusarvioissa on sivuutettu täysin esimerkiksi Kuntaliiton laskemat. Kuntaliiton mukaan huomioiden maakuntien rahoituksesta suunhoidon yksiköille kaavaillun rahoituksen ja maksetut asiakasmaksut, olisi valinnanvapausjärjestelmään syntyvä rahoitusvaje noin 16 miljoonaa euroa vuonna 2023 ja 67 miljoonaa euroa vuonna 2024. Toisin sanoen maakuntien järjestämän suunhoidon kustannusten odotetaan kasvavan uudistuksen seurauksena yli 100 miljoonaa euroa suhteessa nykytasoon, josta asiakasmaksuilla katettaisiin nykyisten asiakasmaksujen mukaan 28 %. Parhaillaan valmisteilla oleva asiakasmaksulain uudistaminen ei tule kasvattamaan asiakasmaksukertymää. Kun asiakasmaksulakia, maakuntien rahoituslakia ja käsillä olevaa hallituksen esitystä luetaan rinnakkain, syntyy kuva siitä, että syntyvä palvelujärjestelmä on taloudellisesti toimintakyvytön. Asia on merkityksellinen niin riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisen kuin maakuntien taloudellisen itsehallinnon näkökulmasta.

Vaikutusarvioiden näkökulmasta on syytä muistaa, että korvausten poistamiseen sisältyy muitakin kuin pelkästään palvelujärjestelmän toimivuuteen liittyviä riskejä. Ajan saatossa korvaukset ovat todennäköisesti puskuroineet yksityisen vakuutusliiketoiminnan ja siihen liittyvän sote-palvelutuotannon laajentumista Suomessa. Samalla kun tämän liiketoiminnan levittyminen helpottuu, sen valvonta heikkenee, sillä kela-korvausta varten tiettyä laskutusjärjestelmää ei tarvitsisi enää käyttää sote-liiketoiminnassa eikä Kelan rekisterien avulla voitaisi enää seurata ja valvoa liiketoimintaa samaan malliin.

Se miten perustuslakivaliokunnan tulee suhtautua edellä tekemiini perustuslain 6 §:ään, 19.3 §:ään ja 22 §:ään kiinnittyviin huomioihin, on siinä määrin kytköksissä perustuslakivaliokunnan ns. maku I-lausuntoon ja sen kautta muotoutuvaan sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanoaikatauluun ja rahoitusjärjestelmään, että en tässä yhteydessä kykene arvioimaan hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta tarkasti.

***

Matkakustannusten osalta nyt käsiteltävänä olevalla esityksellä poistettaisiin esityksen mukaan ensihoitoon kuuluvien kuljetusten ja ensihoitoon kuulumattomien potilassiirtojen korvaukset vuoden 2021 alusta alkaen. Hallituksen esityksellä 311/2018 vp esitetään terveydenhuoltolakiin muutosta, jolla koko ensihoidon järjestämisvastuu samoin kuin ensihoitoon kuulumattomien siirtokuljetusten järjestämisvastuu siirtyisi sairaanhoitopiireiltä maakunnille 1.1.2021. **Nyt käsiteltävä esitys ja HE 311/2018 liittyvät kiinteästi toisiinsa, kun asiaa tarkastellaan maakuntien perustamisen, niille tehtävien siirtämisen sekä kuntien ja maakuntien rahoitusperiaatteiden kautta. Samalla on huomattava, että sairausvakuutuksesta korvattujen matkojen kokonaisvaltaista siirtämistä maakuntien järjestämisvastuulle koskevaa hallituksen esitystä ei ole käsittääkseni annettu. Myös tästä näkökulmasta nyt käsiteltävä hallituksen esitys on ikään kuin ennen aikainen ja vaikeasti maakuntauudistuksen toimeenpanoon niveltyvä.** Rahoitusperiaatteen ja tehtäväsiirron näkökulmasta asia on myös valtiosääntöinen eikä ainoastaan poliittinen tarkoituksenmukaisuuskysymys. Koska asia tulee arvioitavaksi myös esityksen 311/2018 vp yhteydessä, en käsittele asiaa tässä laajemmin.

***

Hallituksen esityksellä on kytkös Ahvenanmaan itsehallintoon. Vaikuttaa kuitenkin, että esitys on valmisteltu aluksi ilman Ahvenanmaan maakunnan myötävaikutusta, sivuuttaen Ahvenanmaahan kohdistuvien vaikutusten arviointi sekä laiminlyöden ahvenanmaalaisten ja muiden suomalaisten yhdenvertainen kohtelu. Tämän jälkeen Ahvenanmaahan liittyvät kysymykset on huomioitu pinnallisesti. Valmistelun yhteydessä Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi, että Suomen ei tulisi yksipuolisilla, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvillä päätöksillä muuttaa sairausvakuutusjärjestelmää perustuslain 19 §:ssä turvattua oikeutta sosiaaliturvaan heikentävällä tavalla. Lisäksi maakuntahallituksen mukaan Ahvenanmaalle siirrettävässä rahoituksessa ei ole otettu huomioon Ahvenanmaalle aiheutuvia hallintokustannuksia, jotka aiheutuisivat lakkautettavia korvauksia korvaavan järjestelmän rakentamisesta ja ylläpidosta. Hallituksen esityksestä välittyvän tietoperustan kautta yhdyn maakuntahallituksen näkemyksiin, mutta en kykene tarkastelemaan niitä yksityiskohtaisemmin.

***

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että hallitus on valmistelemassa sairausvakuutuslain 2 luvun 3 §:n, jossa säädetään korvattavuutta koskevista rajoituksista, kokonaisuudistusta myöhemmin sairausvakuutuslakiin tehtävien sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuvien muutosten yhteydessä. Näin ollen jää kyseenalaiseksi, miksi kyseistä pykälää on nyt tarkoitus muuttaa, kun vaikuttaa todennäköiseltä, että kokonaisuudistus ajoittuu aikaan ennen nyt tehtävien muutosten voimaantuloa. **Myös tästä näkökulmasta vaikuttaa kummalliselta, että käsillä oleva hallituksen esitys on nyt eduskunnan käsiteltävänä.**

***

Koska maakuntia ei ole vielä perustettu, niiden rahoitusjärjestelmästä ei ole vielä tarkkaa käsitystä, niiden tehtäväpiiriä ei ole vielä lainsäädäntöteitse luotu, KELA-korvauksien lopettaminen olisi perustuslain 6 §:ään, 19 §:ään, 22 §:ään ja 121 §:ään liittyvistä syistä syytä ottaa eduskunnan käsiteltäväksi vasta sen jälkeen, kun sote- ja maakuntauudistuksen ns. maku I- ja maku II-paketit on käsitelty. Koska sote-uudistuksen ja erityisesti valinnanvapausjärjestelmän todellisia vaikutuksia on äärimmäisen vaikea mallintaa

hallitusten esityksen mukaisten muutosten voimaantullessa jo yksinomaan uudistukseen liittyvän pilotoinnin ja vaiheistuksen johdosta (puhumattakaan ihmisten käyttäytymisen ennakoinnin vaikeuksista), jo maku I-paketin perustuslakivaliokuntakäsittelyn yhteydessä esille tulleet järjestelmäriskien hallintaan liittyvät syyt puoltaisivat sitä, että KELA-korvauksista luopumisesta päätettäisiin vasta sen jälkeen, kun on kerätty kokemuksia uudesta valinnanvapausjärjestelmästä ja saatu tähän liittyvää vaikutusten arviointitietoa. Niinpä ottaen huomioon vaalikauden jäljellä oleva aika, olisi syytä harkita tämän hallituksen esityksen käsittelyn siirtoa ensi hallituskaudelle, kun nyt käsiteltävien lakien on tarkoitus hallituksen esityksenkin mukaan astua voimaan vasta vuonna 2021 ja 2023.

Helsingissä 8. helmikuuta 2019

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti