Tuomas Ojanen

15.5.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 36/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain ja toimeentulotuesta annetun lain 7 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö ja lausunnon ala

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuslakia ja toimeentulotuesta annettua lakia väliaikaisesti. Lakia muutettaisiin siten, että 65 vuotta täyttäneiden vakuutettujen yleislääkärin vastaanottokäynnit yksityisessä terveydenhuollossa korvattaisiin niin, että omavastuuosuus olisi enintään julkisen perusterveydenhuollon lääkärikäynnistä perittävän asiakasmaksun suuruinen. Korvattaville vastaanottokäynneille vahvistettaisiin enimmäishinnat ja korvaustaksat. Korvaus lääkärinpalkkiosta voitaisiin maksaa enintään kolmesta lääkärikäynnistä kalenterivuodessa. Lisäksi tehtäisiin eräitä muita lain muutoksia. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2025. Laki sairausvakuutuslain väliaikaisesta muuttamisesta olisi voimassa 31.12.2027 saakka ja laki toimeentulotuesta annetun lain 7 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta 29.2.2028 saakka.
2. Säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä on arvioitu perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaalisten oikeuksien, perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn sekä 80 §:n kannalta. Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.
3. Esityksessä kuitenkin katsotaan, että "(t)äysin vastaavaa lainsäädäntömuutosta ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, vaikka valiokunta onkin arvioinut useita erilaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja etuuksien ikärajoihin liittyviä hallituksen esityksiä yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Ehdotettu muutos koskien hoito- ja tutkimuskorvausten saamista ja korvaustasoa vakuutetun iän perusteella olisi uudentyyppistä sääntelyä sairausvakuutuslain sairaanhoitokorvauksissa." Koska esityksen mukaan siinä on kyse uudentyyppisestä sääntelystä ja sen suhteesta perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuden vaatimukseen, hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. (s. 76)
4. Seuraavassa arvioin ehdotettua sääntelyä vain perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta.

Arvion lähtökohtia

5. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös

lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42— 43 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 79/2022 vp, kappale 13 ja PeVL 42/2021 vp, kappale 3).

6. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (ks. HE 309/1993 vp, s. 43—44 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää välittömän syrjinnän ohella välillisen syrjinnän, so. toimenpiteet, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsilläolo on arvioitava jonkin menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (HE 309/1993 vp, s. 44/I, ks. esim. PeVL 79/2022 vp, kappale 14).
7. Jonkin yksilön tai ryhmän suosiminen tai asettaminen etuoikeutettuun asemaan voi asiallisesti merkitä toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp s. 44/I). Tästä on kuitenkin pidettävä erillään positiivinen erityiskohtelu, jolla tarkoitetaan sellaista oikeasuhtaista erilaista kohtelua, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen jonkin ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavilla toimilla (HE 309/1993 vp, s. 44, ks. myös esim. PeVL 40/2004 vp ja PeVL 34/2005 vp).
8. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen, eivätkä henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia tai muodostua kohtuuttomiksi. Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).
9. Koska ikä on nimenomaisesti mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa yhtenä kiellettynä erotteluperusteena, ikään perustuvan erottelun hyväksyttävyyden perustelulle asetettavat vaatimukset ovat korkeat. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään myös katsonut, että "ikään perustuva sääntely — erityisesti silloin, kun se perustuu tarkkaan ikärajaan — on perusoikeusherkkää perustuslain

6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon huomioon ottaen". (PeVL 44/2010 vp, ks. myös PeVL 57/2016 vp).

10. Perustuslakivaliokunta on arvioinut verraten usein erilaisia ikärajoja sisältäneitä lakiehdotuksia, jotka ovat tyypillisesti koskeneet yhtäältä lapsia tai nuoria ja toisaalta ikääntyneitä ihmisiä (ks. kootusti PeVL 44/2010 vp, jossa on tehty selkoa valiokunnan siihen astisesta lausuntokäytännöstä). Tällaisille lakiehdotuksille[1] on usein ollut tyypillistä, että niissä jotain etuutta ei ole haluttu ulottaa kuin tiettyyn ryhmään tai jonkin velvollisuuden asettaminen on katsottu olevan tarpeellista tai tarkoituksenmukaista vain suhteessa tietyn ikäisiin (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, ks. myös esim. PeVL 79/2022 vp).
11. Ikärajojen asettamisessa on myös ollut usein kysymys joko nuorten (ks. esim. PeVL 48/2024 vp, PeVL 41/2010 vp ja PeVL 46/2002 vp) tai ikääntyneiden henkilöiden (ks. esim. PeVL PeVL 34/2005 vp) positiivisesta erityiskohtelusta.
12. Perustuslakivaliokunta on tiivistänyt ikärajoihin perustuvan erottelun hyväksyttävyyden siten, että huomioon on otettava ensinnäkin normatiivinen näkökulma, erityisesti perusoikeusjärjestelmä, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät (ks. erit. PeVL 57/2016 vp ja PeVL 44/2010 vp, s. 6/II).
13. Perustuslakivaliokunta on pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, PeVL 20/2012 vp ja PeVL 58/2001 vp sekä niissä viitatut lausunnot). Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 42/2010 vp, s. 5/I, PeVL 11/2002 vp, s. 2—3 ja PeVL 58/2001 vp, s. 2). Valiokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemuksien hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 19/1997 vp, s. 1/I).

Arvio

14. Esityksen mukaan ehdotetut muutokset "eivät heikentäisi kenenkään asemaa nykyisestä. Kaikilla vakuutetuilla olisi jatkossakin oikeus voimassa olevan lainsäädännön mukaisiin korvauksiin." (s. 75). Ehdotetut muutokset koskisivat kuitenkin vain 65 vuotta täyttäneitä ihmisiä, joilla olisi oikeus huomattavasti korkeampiin sairaanhoidon korvauksiin kuin muilla ikäryhmillä silloin, kun kyse olisi esityksessä tarkoitetuista lääkärikäynneistä ja tutkimuksista. Koska ehdotettu sääntely näin ollen asettaisi 65-vuotta täyttäneet edullisempaan asemaan muihin ihmisiin verrattuna iän perusteella, sitä on arvioitava perustuslain 6 §:n 2 momentin

[1] Ikärajojen asettaminen voi olla hyväksyttävää ja oikeasuhtaista, vaikkei se perustuisi lakiin. Esimerkin lakiin perustumattomasta, mutta silti hyväksyttävästä ja oikeasuhtaisesta ikään perustuvasta erilaisesta kohtelusta tarjoavat eri palveluntarjoajien lapsille tai eläkeläisille myöntämät alennukset tai muut edut, kuten alennetut pääsyliput urheilu- tai kulttuuritapahtumiin.

syrjintäkieltosäännöksen kannalta edellä selostetuista arvioinnin lähtökohdista. Tässä yhteydessä on korostettava sitä edellä todettua seikkaa, että jonkin ryhmän suosiminen tai asettaminen etuoikeutettuun asemaan voi myös merkitä toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp s. 44/I), jollei kysymys ole positiivisesta erityiskohtelusta. Hallituksen esityksessä on lyhyesti tehty selkoa positiivista erityiskohtelua koskevasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä (s. 73), mutta havaitakseni ehdotettua sääntelyä ei perustella ainakaan nimenomaisesti sillä, että siinä olisi kysymys 65-vuotta täyttäneiden vakuutettujen positiivisesta erityiskohtelusta. (Koska positiivisella erityiskohtelulla tarkoitetaan sellaista oikeasuhtaista erilaista kohtelua, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ehdotetussa sääntelyssä ei edes voisi olla kysymys tästä, vaikka siihen vedottaisiinkin ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden perusteena, koska 65-vuotiaat täyttäneet vakuutetut eivät ole syrjittyjä, eivätkä tosiasiallisesti epäedullisemmassa asemassa kuin muut vakuutetut.)

15. Koska ehdotettu lakiin perustuva sääntely on rittävän täsmällistä, tarkemmin arvioitavaksi tulevat vaatimukset ikärajauksen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Keskeistä on näin ollen arvioida sitä, onko käsillä olevalle ikään perustuvalle erottelulle esitetty hallituksen esityksessä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja oikeasuhtaiset perustelut. Perusteluvelvollisuus on edellä selostetuista syistä korkealla, ja se on hallituksen esityksen laatijalla.
16. 65-vuoden ikärajausta perustellaan esityksessä etenkin sillä, että ikääntyneellä väestöllä on suurempi tarve terveydenhuollon palveluille korkeamman sairastavuuden vuoksi, eikä heillä ole käytettävissään työterveyshuollon palveluita. 65-vuotta täyttäneiden lääkärikäynneistä merkittävä osuus toteutuu esityksen mukaan julkisessa perusterveydenhuollossa. Lisäksi 65 vuotta täyttäneillä on käytettävissään vähemmän rinnakkaisia terveydenhuoltojärjestelmiä ja pienemmällä osalla on yksityisiä terveysvakuutuksia, joiden turvin he voisivat asioida yksityisessä terveydenhuollossa. Kela-korvausten kohdentamisen ikääntyneelle väestölle voidaan edellä mainituin perusteluin myös katsoa esityksen mukaan parhaiten tukevan hallitusohjelman ja esityksen mukaista tavoitetta perusterveydenhuollon palveluiden saatavuuden parantamisesta ja korvausten kohdentamiselle valitulle väestöryhmälle katsotaan siten olevan esityksen tavoitteisiin kytkeytyvät hyväksyttävät perusteet. (s. 74).
17. Näitä perusteluja voidaan pitää hyväksyttävinä perusoikeusjärjestelmän kannalta, joskaan hallitusohjelman tavoitteisiin kohdistuvat viittaukset eivät sinällään täytä perustuslain 6 §:n 2 momentista, sellaisena kuin se ilmenee perustuslain esitöiden ja perustuslakilausuntokäytännön valossa, johtuvaa vaatimusta siitä, että ikään perustuvan erottelun on perustuttava nimenomaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen.
18. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on painotettu, että hyväksyttävän perusteen pitää myös olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (esim. PeVL 44/2010 vp). Tästä näkökulmasta on jossain määrin ongelmallista, että vaikka esityksen ikärajausta 65 vuotta täyttäneisiin voidaan sinällään pitää hyväksyttävänä perusteltuna erityisesti työterveyshuoltoon liittyvän perustelun ja

korkeamman sairastavuuden osalta, ikärajauksen perustelut hallituksen esityksessä vaikuttavat perustuvan ainakin jossain määrin stereotyyppisiin näkemyksiin yhtäältä 65-vuotta täyttäneistä ja toisaalta muista vakuutetuista. On myös esitettävissä epäilyjä siitä, kohdentuvatko ehdotetut muutokset kovin hyvin juuri niille, jotka erityisesti hyötyisivät nopeammasta hoitoon pääsystä. Viittaan tässä yhteydessä esityksen vaikutusarviointeihin ja valmistelun aikana saatuun lausuntopalautteeseen, joskin hallituksen esityksen perustelut ovat jonkin verran parantuneet lausuntopalautteen jälkeen.

19. Ehdotettu sääntely ei myöskään ole ongelmatonta yhdenvertaisuuden kannalta alueellisella ulottuvuudella, koska korvattavien palveluiden saatavuudessa on merkittäviä alueellisia eroja, mikä todetaan myös esityksessä (ks. s. 75, ks. myös s. 32-35) Palveluntuottajat ovat keskittyneet pääkaupunkiseudulle ja suurimpiin kaupunkeihin, kun taas palvelujentuottajia on merkittävästi vähemmän varsinkin Itä- ja Pohjois-Suomessa, joissa on kuitenkin suhteellisen paljon esityksen "kohderyhmään" kuuluvia 65-vuotta täyttäneitä ihmisiä.
20. Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksessä on esitetty ikärajaukselle hyväksyttäviä perusteita perustuslain 6 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla varsinkin työterveyshuoltoon liittyvän perustelun ja korkeamman sairastavuuden osalta, mutta ikärajauksen hyväksyttävyyteen on kohdistettavissa myös kriittisiä huomautuksia.
21. Perustuslakivaliokunta on erilaisten ikään perustuvien erottelujen arvioinnin yhteydessä kiinnittänyt huomiota myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että ehdotettavassa sääntelyssä asetetaan lääkärikäyntien käyntirajoitus (enintään kolme kalenterivuodessa), ja että kyse olisi määräaikaisesta, vain verraten lyhyen ajan voimassa olevasta lainsäädännöstä.
22. Tosin tässä yhteydessä on kriittisesti huomautettava siitä, että esitys on epäselvä siltä osin kuin siinä kuvataan määräaikaisuuden tarkoitusta. Yhtäältä esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia selostavassa jaksossa todetaan, että ehdotettavan "määräaikaisen, kokeiluluonteisen lainsäädännön yhtenä tavoitteena on saada tietoa, jota voidaan myöhemmin hyödyntää korvausjärjestelmää ja terveyspalvelujärjestelmää kehitettäessä". (s. 56, ks. myös s. 6 ja 60). Toisaalta esityksen säätämisjärjestysjakson alussa kuitenkin todetaan, että "…(k)ysymys ei ole perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön tarkoittamalla tavalla kokeilulainsäädännöstä, vaan määräaikaisesta, rahoituksen määräaikaisuuteen perustuvasta lainsäädännöstä. Lain määräaikaisen voimassaolon perusteena on myös se, että hallitusohjelman mukainen perusterveydenhuollon palveluiden kehittämistyö on kesken." (s. 70-71). Hallituksen esityksen laatija ei näin ollen tunnu tietäneen tai muodostaneen selkeää kantaansa siihen, esittääkö se ehdotettua sääntelyä määräaikaisena kokeiluluontoisena lainsäädäntönä vai ei[2], vaikka tällä olisi merkitystä esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta, koska

[2] Myös julkisuudessa esitystä on käsitelty nimenomaan kokeiluluontoisena. Ks. Helsingin Sanomat, Yli 65-vuotiaiden valinnanvapauskokeilu on suunniteltu asiakasta ajatellen, 9.5.2025, https://www.hs.fi/mielipide/art-2000011212600.html.

perustuslakivaliokunta on edellä selostetulla tavalla pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite. Nähdäkseni esityksessä on sen vaikutusarvioinnit ja tavoitteet huomioon ottaen kokeiluluontoisuuden piirteitä, vaikka hallituksen esitys on siis epäselvä sen suhteen sen, onko kyseessä kokeiluluontoinen lakiehdotus vai ei.

23. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotetulle ikärajaukselle on esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita, vaikka hyväksyttävyydestä voidaan esitää jossain määrin myös kriittisiä huomautuksia. Kun lisäksi otan huomioon sen, että ehdotettu ikärajaan perustuva sääntely olisi voimassa vain verraten lyhyen ajan, ja että määräaikaisen lainsäädännön yhtenä tavoitteena on saada tietoa, jota voidaan myöhemmin hyödyntää korvausjärjestelmää ja terveyspalvelujärjestelmää kehitettäessä, lakiehdotukset voidaan nähdäkseni käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Muuta

24. Perustuslakivaliokunnan lausunnnossa olisi syytä huomauttaa siitä, että hallituksen esityksessä on syytä pyrkiä johdonmukaisiin perusteluihin ja kannanottoihin esityksessä ehdotettavan sääntelyn keskeisistä tavoitteista ja tarkoitusperistä. Viittaan edellä kappaleessa 22 esittämääni.