Janne Salminen 14.5.2025

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan lakimuutoksia 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 lakia muutettaisiin siten, että osa laissa tarkoitetulla lääkärin vastaanotolla määrätyistä tutkimuksista olisi korvattavia. Näytteenotolle ja tutkimuksille vahvistettaisiin enimmäishinnat, ja näiden enimmäishintojen määristä korvattaisiin vakuutetulle 50 prosenttia. Vakuutetulle voitaisiin maksaa korvaus tutkimuksesta ja hoidosta enintään kolmen lääkärin tekemän määräyksen perusteella kalenterivuodessa. Lakiehdotuksella tarkoitetaan kehittää yksityisen sairaanhoidon Kelakorvausjärjestelmää osana terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuutta, vahvistaa asiakkaiden valinnanvapautta ja perusterveydenhuollon palveluiden saatavuutta sekä keventää julkiseen terveydenhuoltoon kohdistuvaa kuormitusta. Korvausten maksamisen edellytyksenä olisi, että yksityisen terveydenhuollon palveluntuottaja on tehnyt Kansaneläkelaitoksen kanssa sopimuksen palveluiden tuottamisesta. Lainmuutos on väliaikainen.

2. Esitys liittyy valtion vuoden 2025 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. 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.

3. Hallitus on katsonut, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska esityksessä on kyse uudentyyppisestä sääntelystä ja sen suhteesta Suomen perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuden vaatimukseen, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Täysin vastaavaa lainsäädäntömuutosta ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Ehdotettu muutos koskien hoito ja tutkimuskorvausten saamista ja korvaustasoa vakuutetun iän perusteella olisi uudentyyppistä sääntelyä sairausvakuutuslain sairaanhoitokorvauksissa.

Tieto osallistumisesta asian käsittelyyn sen aikaisemmassa vaiheessa

4. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa olen selvittänyt sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta nyt ehdotettavan lainsäädäntömuutoksen valtiosääntöisiä edellytyksiä erityisesti yhdenvertaisuuden kannalta. Ottaen huomioon, että hallituksen esitys on toteutunut pitkälti siinä samassa muodossa, jonka tarpeisiin olen laatinut oman selvitykseni aikoinaan, nyt perustuslakivaliokunnalle antamani lausunto pitkälti toistaa ministeriölle tekemääni selvitystä, johon puolestaan arvioitavana oleva esityskin osin vaikuttaa nojaavan.

Arviointia

5. Hallituksen esityksessä on sen sisältöön nähden asianmukainen tarkastelu asiaan liittyvistä valtiosääntöisistä kysymyksistä. Siinä on minusta tärkeällä tavalla avoimesti tuotu esiin myös aihe, jonka vuoksi asian tarkastelu perustuslakivaliokunnassa on pidetty tarpeellisena.

6. Esityksen mukaan hankkeen yleisenä taustana ja myös perusoikeusarvioinnissa huomioon otettavana seikkana on se, että 65 vuotta täyttäneiden sairastavuus on suurempaa kuin alemmissa ikäluokissa. Ikäryhmän terveydenhuollon käynnit painottuvat julkiseen terveydenhuoltoon. Ihmiset poistuvat eläkkeelle jäädessään työterveyshuollon piiristä. Ikääntyneillä ei aina ole mahdollisuutta hankkia yksityistä terveysvakuutusta niiden myöntämisehtojen tai hinnan vuoksi. Väite on, että sääntelyehdotuksen vuoksi kenenkään asema tai hoitoon pääsy ei heikkene, vaan tarkoituksena on parantaa terveydenhuollon saatavuutta ja toisaalta saada aikaan vaikuttavuutta Kelakorvausjärjestelmällä. Tällä tavoin voi syntyä positiivisia vaikutuksia myös muualle terveydenhuoltoon ja muille ihmisryhmille.

7. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskiössä on yhdenvertainen kohtelu. Kysymys on sen arvioimisesta, onko oikeudellisia esteitä toteuttaa sääntely nyt ehdotetulla tavalla vain 65 vuotta täyttäneille siten, että se koskee kaikkia 65 vuotta täyttäneitä vakuutettuja riippumatta siitä, ovatko he vanhuuseläkkeellä vai eivät.

8. Valtiosääntöinen arviointikehikko muodostuu yhtäältä Suomen perustuslain oikeutta sosiaaliturvaan koskevista 19.2 §:stä ja 19.3 §:stä sekä toisaalta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevasta sääntelystä. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (ks. HE 309/1993 vp, s. 75 ja PeVL 26/2017 vp).

9. Perustuslakivaliokunnan käytännössä sairausvakuutuslain etuudet ja korvaukset on liitetty sekä perustuslain 19.2 §:n säännökseen että perustuslain 19.3 §:n säännökseen (PeVL 33/2004 vp). Perustuslain 19.2 §:n mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Säännöksellä on asetettu lainsäätäjälle velvoite taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (PeVM 25/1994 vp ja HE 309/1993 vp, s. 70). Perustuslakivaliokunta on perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt

lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp). Valiokunta on lisäksi pitänyt johdonmukaisena, että etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (esim. PeVL 15/2023 vp).

10. Sairausvakuutuslain turvajärjestelmä toteuttaa myös perustuslain 19.3 §:ssä 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). Perustuslain 19.3 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Vaikka perustuslain 19.3 §:n säännöksessä viitataan nimenomaan julkisella vallalla olevaan turvaamisvelvoitteeseen, ei se kuitenkaan estä sosiaali ja terveyspalvelujen toteuttamista myös muiden kuin julkisen vallan toimesta. Perustuslain 19.3 §:ssä ei määritellä sosiaali ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Samoin on lähdetty siitä, ettei perustuslainsäännös sido sosiaali ja terveyspalvelujen järjestämistä silloiseen lainsäädäntöön (ks. HE 309/1993 vp, s. 71, myös esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 63/2016 vp, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 41/2010 vp). Perustuslain 19.3 §:ssä mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali ja terveyspalveluihin on perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet (esim. PeVL 30/2013 vp).

11. Perustuslain 19.2 ja 19.3 §:n säännöksissä tarkoitettujen etuuksien saamisedellytyksiä ja myös sosiaali ja terveyspalveluiden saamisedellytyksiä määrittävät myös muut perusoikeussäännökset (mm. HE 309/1993, s. 71).

12. Tässä suhteessa merkityksekäs on muun muassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskeva sääntely.

13. Ihmiset ovat perustuslain 6.1 §:n mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasaarvosta. Siihen katsotaan sisältyvän mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42).

14. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta säännöksen valmisteluaineistossa ja myös soveltamiskäytännössä on korostettu, että lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasaarvoa (HE 309/1993 vp, s. 4243, esim. PeVL 31/2014 vp).

15. Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 102/2022 vp, PeVL 2/2011 vp, PeVL 64/2010 vp).

16. Perustuslain 6.2 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa iän, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan varsin korkeat silloin, kun erottelu perustuu syrjintäkiellossa tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin (PeVL 68/2022 vp). Perusoikeusuudistuksen esitöissä syrjintäkiellon ei kuitenkaan siis ole katsottu kieltävän kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (esim. PeVL 44/2010 vp). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 57/2016 vp ja PeVM 11/2009 vp). Säännös ei myöskään estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän (kuten esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44). Perustuslain 6.2 §:ssä säädetty syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Syrjinnän käsillä oloa on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (ks. HE 309/1993 vp, s. 44).

17. Yhdenvertaisuutta koskevalla sääntelyllä on huomattavat liitynnät useisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Esimerkiksi YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 26 artikla sisältää laaja-alaisen ihmisoikeuden, joka käsittää oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjinnän kiellon. KP-sopimuksen valvontaa varten perustettu ihmisoikeuskomitea on korostanut, että erilaistava menettely on 26 artiklan mukaista, jos erilaiselle kohtelulle on olemassa kohtuulliset ja objektiiviset kriteerit (esim. PeVL 59/2001 vp). KP-sopimusta vastaava määräys kaikkinaisen syrjinnän kiellosta kuuluu myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen (PeVM 4/2004 vp, s. 2/I).

18. Yleisenä havaintona voidaan todeta, että voimassa olevaan sosiaali ja terveysetuuksia koskevaan sääntelyyn samoin kuin palvelulainsäädäntöön sisältyy huomattavan paljon erilaisia ikärajoja, joiden säätämistä on pidetty mahdollisena. Lainsäädäntökäytännössä kaikkia ikärajoja ei havaintojeni mukaan ole pyritty perustelemaan mitenkään erityisesti.

19. Periaatteessa havainto vastaa sitä, että syrjintäkieltosäännöksellä ei ole tarkoitettu kieltää kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. esim. PeVL 1/2006 vp, PeVL 59/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi sosiaalioikeudellista sääntelyä arvioidessaan pitänyt etuuksien määräytymistä eri tavoin eri-ikäisille henkilöille perustuslain kannalta ongelmattomana, jos erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 48/2024 vp, PeVL 34/2005 vp, PeVL 60/2002 vp).

20. Esimerkiksi tuoreessa hoitotakuuta koskevassa asiassa (PeVL 48/2024 vp, ks. myös PeVL 41/2010 vp), jossa ehdotus tarkoitti sitä, että alle 23vuotiaat tulivat hoidon saamisen nopeuden osalta parempaan asemaan tätä vanhempiin verrattuna, perustuslakivaliokunta totesi lisäksi, että perustuslain yhdenvertaisuussääntely ei estä tosiasiallisen tasaarvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli jonkin ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (PeVL 34/2005 vp, s. 2/I, PeVL 40/2004 vp, s. 2/I). Tässä asiassa perustuslakivaliokunta arvioi olevan kysymys sääntelylle esitetyt perustelut huomioon ottaen lapsiin ja nuoriin aikuisiin kohdistuvasta positiivisesta erityiskohtelusta, jolle on valiokunnan aikaisemmassa käytännössä katsottu olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet sosiaa-

li ja terveyspalveluiden yhteydessä (esim. PeVL 41/2010 vp). Toisaalta perustuslakivaliokunta on hoitoon pääsyn kontekstissa nimenomaisesti todennut, että jonkin potilasryhmän asettaminen terveydenhoitopalvelujen saamisen nopeuden osalta etusijalle muihin potilaisiin verrattuna on hyväksyttävän perusteen käsillä olosta huolimatta lähtökohtaisesti ongelmallista perustuslain 6.1 §:ssä yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta (PeVL 1/2006 vp). Palvelujen tarvearviointiin pääsyn erityskohtelusta 80 vuotta täyttäneiden osalta on pidetty niin ikään mahdollisena todeten toki samalla, että kysymys oli lopulta myös varsin vähäisen eron tekemisestä (PeVL 34/2005 vp).

21. Eläkejärjestelmässä ja eläkkeiden määräytymisen osalta perustuslakivaliokunta ei ole nähnyt perustuslain 6 §:n kannalta ongelmaa siinä, että eläkkeet määräytyvät eri tavoin eri-ikäisille henkilöille, jos erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot eläketurvassa muodostu kohtuuttomiksi. Yleisesti ottaen ikärajojen asettamista on pidetty luontevana eläkejärjestelmässä asian luonteen vuoksi. Esityksessä sääntelyn tavoitteet liittyvät eläkejärjestelmän rahoituksen varmistamiseen ja yhdenvertaisuuden takaamiseen sekä siihen, että työssäoloajan jatkaminen olisi houkuttelevaa. (PeVL 60/2002 vp.)

22. Kelakorvausten osalta ei nyt voimassa olevassa lainsäädännössä ole tehty eroja iän tai minkään muunkaan syyn perusteella. Tässä suhteessa ehdotettu poikkeaa aiemmasta.

23. Sairausvakuutuksen rahoitusta koskevan sääntelyn perusteella sairausvakuutusmaksun ja sen perusteella aikanaan ehkä maksettavan korvauksen tai sairausvakuutuksesta korvattavan palvelun välillä ei havaitakseni sairausvakuutusmaksun luonteen vuoksi ole sellaista yhteyttä, että se olisi esteenä ehdotetun ikärajan asettamiselle. Tämän perustelun osalta on tosin huomattava, että esimerkiksi eläkeläiset maksavat korotettuja maksuja.

24. Perustuslakivaliokunnan tämänhetkisen käytännön perusteella arviointi tehdään suhteessa hyväksyttävään perusteeseen tehdä ehdotettu erottelu. Tarkasteluun kuuluvat myös kysymykset siitä, a) onko erottelu mielivaltainen ja b) muodostuuko ero kohtuuttomaksi.

25. Kun otan huomioon sääntelyn perusteluiksi esitetyt näkökohdat ja perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön, arvioin, että ehdotetulle sääntelylle ei olisi perustuslaista johtuvia esteitä. Vaikka päädyn tällaiseen lopputulemaan, on huomattava, että yhdenvertaisuus on yksi sosiaalioikeuden keskeisistä oikeudellisista periaatteista ja yhdenvertaisuus on yksi tärkeimmistä TSS-oikeuksien alueelle ulottuvista perusoikeussäännöksistä. Siitä huolimatta lainsäädäntöön myös etuuksien alueella sisältyy paljon ikärajoja.