SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

5.10.2018

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI KORKEAKOULUOPISKELIJOIDEN OPISKELUTERVEYDENHUOLLOSTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 145/2018 vp)

Tässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta. Kelalla olisi järjestämisvastuu korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta ja YTHS toimisi palvelujen valtakunnallisena tuottajana. YTHS:n palvelut laajenivat tämän esityksen myötä kattamaa nykyisten yliopisto-opiskelijoiden lisäksi myös ammattikorkeakouluopiskelijat.

Hallituksen esityksessä perustuslain kannalta merkityksellisiä asioita ovat perustuslain 19 §:ssä tarkoitettu oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, 22 §:ssä tarkoitettu julkisen vallan velvoite turvata perusoikeudet, 6 §:ssä tarkoitettu yhdenvertaisuus, 16 §:n 2 momentissa tarkoitettujen sivistyksellisten oikeuksien turvaaminen ja 21 §:ssä tarkoitettu oikeusturva. Lisäksi esityksessä arvioidaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle ja 81 §:ssä tarkoitetun valtion verosta ja maksusta säätämistä.

Lisäksi esitys sisältää asetuksenantovaltuuksia. Ehdotetut asetuksenantovaltuudet ovat perustuslain edellyttämällä tavalla tarkkarajaisia ja niiden voidaan tämän vuoksi katsoa täyttävän perustuslain vaatimukset.

Opiskeluterveydenhuollon palvelut

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen tarkoittama huolenpito tarkoittaa sosiaali- ja terveyspalveluja. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on julkiselle vallalle säädetty velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momenttia täydentävät sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön säännökset kuntien velvollisuudesta järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien käytännön

toteutumisen. Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä sekä valtiota että kuntia. Erityislainsäädännöllä säädettäisiin Kansaneläkelaitokselle velvollisuus järjestää korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuolto.

Esitystä tulee arvioida perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Esityksen tavoitteena on turvata kaikille korkeakouluopiskelijoille opiskeluterveydenhuollon palvelut valtakunnallisesti ja parantaa palvelujen laatua ja saatavuutta.

Opiskeluterveydenhuollon sisältö ja toimintatavat eroavat erityispiirteiltään muista terveyspalveluista. Opiskeluterveydenhuollossa kiinnitetään erityisesti huomiota opiskelukykyyn vaikuttaviin tekijöihin, kuten opiskelijan omiin voimavaroihin, terveyteen, opiskelutaitoihin sekä opiskeluympäristöön ja -yhteisöön. Opiskeluterveydenhuollon tehtävänä on turvata opiskelijan opiskelukykyä sekä yhteisöllisten että yksilöllisten palveluiden avulla. Opiskeluterveydenhuollon erityisluonteen vuoksi on tarkoituksenmukaista, että kaikkien korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut toteutetaan valtakunnallisesti ja opiskeluterveydenhuoltoon erikoistuneesti yhtenä kokonaisuutena.

YTHS:n tuottaman opiskeluterveydenhuollon laajentaminen ammattikorkeakouluopiskelijoihin yhdenmukaistaa palvelujen saantia korkeakouluopiskelijoiden välillä sekä vähentää terveyseroja yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoiden välillä. Uudistuksella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia erityisesti ammattikorkeakouluopiskelijoiden opiskelukykyyn ja se tukee opiskelijoiden mahdollisuutta suoriutua opinnoistaan nykyistä paremmin. Ammattikorkeakouluopiskelijoiden nykyistä parempi opiskelukyky tukisi myös heidän tulevaa työkykyään ja siten pidemmällä aikavälillä edistäisi työllistymisen ja työssä jatkamisen tavoitteita. Muutos takaa yhdenvertaiset palvelut kaikille korkeakouluopiskelijoille.

Esitystä tulee arvioida perustuslain turvaamien yhdenvertaisuuden ja riittävien palvelujen saannin näkökulmasta erityisesti arvioitaessa eri opiskelijaryhmien palvelujen saantia. Toisen asteen opiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta vastaisi jatkossa maakunta. Opiskeluterveydenhuollon sisällöstä säädetään terveydenhuoltolain 17 §:ssä ja valtioneuvoston asetuksessa (338/ 2011), palvelujen sisältö on muutoin sama molemmille opiskelijaryhmille, erona on vain se, että toisen asteen opiskelijoilla on yksi terveystarkastus enemmän kuin korkeakouluopiskelijoilla. Toisen asteen opiskelijat ovat myös oppilas- ja opiskeluhuoltolain piirissä. Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistuksella kiinnittänyt kuntien huomiota terveydenhuolto-lain ja valtioneuvoston asetuksen (338/ 2011) mukaisten opiskeluterveydenhuollon palvelujen järjestämiseen myös lukion ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoille. Nämä toimet lisäävät opiskelijaryhmien yhdenvertaisuutta huolimatta siitä, että korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelujen järjestäjänä ja tuottajana olisivat eri tahot kuin toisen asteen opiskelijoille.

Opiskeluterveydenhuollon erityisluonne ja opiskelukyvyn tukemiseen liittyvät tehtävät ovat perusteena sille, että opiskeluterveydenhuolto on erillinen palvelu suhteessa muihin maakunnan järjestämisvastuulla oleviin palveluihin. Opiskelijat ovat oikeutettuja maakunnan asukkaina samoihin palveluihin kuin muu väestö. Muu väestö ei taas tarvitse opiskeluterveydenhuoltoon ja opiskelukyvyn ylläpitämiseen erikoistunutta palvelua.

Perustuslain 16 §:n 2 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan velvollisuuden turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on turvata yhdenvertaisesti sekä ammattikorkeakouluissa että yliopistoissa opiskelevien opiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut valtakunnallisesti ja parantaa palvelujen saatavuutta. Tällä tavoin voidaan tukea riittävän varhain opiskelijan opiskelukykyä, opiskelujen jatkumista sekä ehkäistä opiskelujen keskeytymistä. Siten opiskeluterveydenhuollon palveluilla osaltaan turvataan korkeakouluopiskelijoiden perustuslain 16 §:ssä säädettyjä sivistyksellisiä oikeuksia.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Tätä kysymystä tulee arvioida korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämistehtävän, tuottamistehtävän ja terveydenhoitomaksun perimistehtävän näkökulmasta.

Kansaneläkelaitosta on pidettävä pykälässä tarkoitettuna viranomaisena, joten järjestämistehtävän antaminen Kansaneläkelaitokselle ei ole perustuslain näkökulmasta ongelmallista.

Tässä esityksessä tulee arvioida korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelujen tuottamistehtävän antamista YTHS:lle perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain perustelujen mukaan valtuutusta ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi laajojen hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien antamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tai niin sanottujen ”kvasiviranomaisten” perustamiseen. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on koskenut yksittäisten tehtävien siirtoa. Valiokunta on yksittäisenkin tehtävän osalta edellyttänyt, että kyseessä ei ole merkittävän julkisen vallan siirto, tehtävän siirto on tarkoituksenmukainen muun muassa hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten tarpeiden sekä myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden vuoksi. Lisäksi edellytyksenä on,

että siirrettäessä tehtävä huolehditaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta ei ole perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön perusteella yksiselitteisen selvää, mikä osa toimintaa kuuluu merkittävän julkisen vallan käytön, julkisen vallan käytön tai julkisen hallintotehtävän kategoriaan. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon sisältö on terveydenhuoltolain 17 §:ssä säädetyt opiskeluyhteisöön liittyvät palvelut, opiskelijan terveyttä ja opiskelukykyä edistävät palveluta sekä perusterveydenhuollon palvelut sisältäen psykiatrin palvelut jatkohoitoon ja kuntoutukseen ohjaamiseksi. Korkeakouluopiskelijoiden palvelut eivät siten sisältäisi merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimus on hallintotehtävän antamisen oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Arviointi on oikeudellista harkintaa perustuslain soveltamisesta, ei lainsäätäjän ja sille esityksiä tekevän hallituksen tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Perustuslakivaliokunnan julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevassa tulkintakäytännössä (muun muassa PeVL 8/2014 vp) on tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että on luotu riittävä ohjaus- ja valvontamalli siirretyn hallintotehtävän ohjaamiselle ja valvonnalle. Kriteereitä on arvioitava YTHS:lle kaavaillun tuottamisvastuun, opiskelijoiden perusoikeuksien turvaamisen ja valtion näkökulmasta.

Opiskeluterveydenhuollon erityisluonteen vuoksi on tarkoituksenmukaista, että kaikkien korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut toteutetaan valtakunnallisesti ja opiskeluterveydenhuoltoon erikoistuneesti yhtenä kokonaisuutena. YTHS on tuottanut yliopisto-opiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut 1950-luvulta lähtien ja sen toiminta on muodostunut merkittäväksi osaksi opiskeluterveydenhuollon palvelutuotantoa. Vakiintuneena opiskeluterveydenhuollon palvelujen tuot-tajana YTHS on tutkinut ja kehittänyt opiskeluterveydenhuollon palvelujen sisältöä ja laatua sekä ottanut käyttöön opiskelijalähtöisiä palvelumuotoja, esimerkiksi etäpalveluja ja muita digitaalisia palveluja. YTHS:n toiminta on valtakunnallista ja mahdollistaa palveluihin hakeutumisen ja hoidon saamisen aiempaa joustavammin eri puolilta maata. Asiakaslähtöisyyden näkökulmasta järjestelmä vastaa opiskelijan yksilökohtaisiin tarpeisiin ja tukee opiskelijan opiskelukykyä ja hyvinvointia.

Perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta on punnittava muun muassa sitä, turvataanko järjestelmällä perusoikeudet yhdenvertaisesti koko Suomessa ja minkälainen on YTHS:n tosiasiallinen mahdollisuus tuottaa opiskeluterveydenhuollon palvelut. Myös riittävän rahoituksen turvaaminen on olennaista arvioinnissa. Lakiehdotuksen 13 §:ssä on säännös, jonka mukaan

tilanteessa, jossa YTHS ei pysty tuottamaan opiskeluterveydenhuollon palveluja tässä laissa edellytetyllä tavalla, Kansaneläkelaitoksen on järjestettävä palvelut muulla tavalla. Lakiehdotuksen 33 §:ssä säädetään YTHS:n tuottamien palvelujen kielestä. Lakiehdotuksen 35 §:ssä on YTHS:n toiminnan lainmukaisuuden valvontaa ja 36 §:ssä YTHS:n palveluksessa olevan henkilöstön rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevat säännökset. Lisäksi ehdotuksen 18 ja 38 §:ään sisältyy säännökset, joiden mukaan valtio vastaisi siitä, että Kansaneläkelaitoksen käytettävissä on korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon riittävä rahoitus sekä toimintaa käynnistettäessä että ennakoimattomissa tilanteissa.

YTHS:n palvelujen tuottamisessa noudatetaan hallinnon yleislakeja, potilaslakia, jossa säädetään potilaan oikeuksista sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta annettua lakia. Lisäksi palvelujen tuottamiseen sovelletaan yleisiä terveyspalvelujen sisältöä koskevia säädöksiä. Palvelujen tuottamisen ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta on järjestetty samalla tavalla kuin muussakin terveydenhuollossa. Esityksessä säädetään YTHS:n tuottamien palvelujen kielestä. Terveydenhuolto on puolestaan perinteisesti nähty ns. tosiasiallisena toimintana, jossa ei pääsääntöisesti tehdä hallintopäätöksiä. Esityksen mukaan YTHS tekee päätöksen käyttämättä jätetystä ajasta perittävästä maksusta, johon on säädetty muutoksenhakuoikeus. Tällä tavoin turvataan perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen YTHS:n tuottamissa palveluissa.

Terveydenhoitomaksu

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi korkeakouluopiskelijoiden velvollisuudesta maksaa terveydenhoitomaksu. Korkeakouluopiskelijoilta perittävä maksu olisi tarkoitettu yleisesti opiskeluterveydenhuollon rahoittamiseen, eikä olisi vastike opiskelijan saamasta yksilöidystä palvelusta. Kun yksilöity vastikesuhde puuttuu, perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan pakollinen terveydenhoitomaksu olisi valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero.

Terveydenhoitomaksusta on säädettävä lailla, joka sisältää perustuslain 81 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verovelvollisten piirin ja veron suuruuden tulee ilmetä laista niin täsmällisesti, että lain soveltajan (terveydenhoitomaksun määrääjän) päätöksenteko perustuu sidottuun oikeusharkintaan.

Terveydenhoitomaksun määräämiseen ja keräämiseen ei voi sisältyä itsenäistä harkintavaltaa. Lakiehdotuksen 2 luvussa säädettäisiin opiskeluterveydenhuollon rahoituksesta, joka on osaltaan perusteena terveydenhoitomaksun suuruutta laskettaessa. Lisäksi 4 luvussa säädettäisiin

terveydenhoitomaksun määräytymisperusteista, terveydenhoitomaksun maksuvelvollisuudesta, maksuunpanopäätöksestä sekä terveydenhoitomaksun perimisestä ja viivästysmaksusta. Terveydenhoitomaksun määräytymisestä, viivästysmaksusta ja maksun perimisestä on säädetty yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti, eikä Kansaneläkelaitoksella ole itsenäistä harkintavaltaa niiden osalta.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lakiehdotuksen mukaan Kansaneläkelaitos tekee terveydenhoitomaksun perimiseen liittyviä päätöksiä, joista on ehdotetun lain 37 §:n mukaan muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen, mikä turvaa opiskelijan oikeusturvan toteutumista.

Veroluonteisen maksun määräämisessä, maksuunpanossa ja kantamisessa on kysymys perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisesta hallintotehtävästä. Kansaneläkelaitos kuuluu perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin, joille voidaan säätää tehtäväksi veroluonteisen maksun kerääminen. Kansaneläkelaitoksella on myös tehokas ja oikeusvarmuuden kannalta riittävä valtakunnallinen organisaatio ja tietojärjestelmät tehtävän hoitamiseen. Näin ollen voidaan arvioida, että veroluonteisen maksun eli terveydenhoitomaksun keräämisen säätäminen Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi ei ole ongelmallinen perustuslain124 §:n kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotukset ovat perustuslain mukaisia ja lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallitusneuvos Anne Koskela