Raija Huhtanen 8.10.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä (HE 145/2018 vp) laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta. Laissa säädettäisiin opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä, tuottamisesta ja rahoittamisesta. Järjestämisvelvollisuus siirrettäisiin kunnilta Kansaneläkelaitokselle. Palvelujen tuottamisesta vastaisi suoraan lain nojalla Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS). YTHS:n nykyinen asema opiskeluterveydenhuollon tuottajana perustuu YTHS:n ja kuntien välisiin, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) hyväksymiin sopimuksiin (terveydenhuoltolaki 17 §, yleisperustelut s. 5). Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon rahoituksesta vastaisivat valtio ja korkeakouluopiskelijat laissa tarkemmin säädettävällä tavalla. Lakiehdotuksen mukaan myös ammattikorkeakouluopiskelijat kuuluisivat YTHS:n palvelujen piiriin. Nykyisin YTHS tarjoaa palveluja vain yliopisto-opiskelijoille.

Lakiehdotuksilla on yhteyksiä moniin perustuslain säännöksiin, kuten säätämisjärjestysperusteluistakin ilmenee. Merkityksellisiä perusoikeuksia tässä yhteydessä ovat ainakin yhdenvertaisuusperusoikeus (PL 6 §), yksityiselämän ja henkilötietojen suoja (PL 10 §), julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (PL 19 § 3 mom.) ja oikeusturvaperusoikeus (PL 21 §). Muita tärkeitä perustuslain säännöksiä ovat julkisen hallintotehtävän yksityistämistä (PL 124 §), verolain säätämistä (PL 81 § 1 mom.) ja lakitasoisen sääntelyn vaatimusta (PL 80 § 1 mom.)

koskevat säännökset. Myös yhdistymisvapautta koskeva perustuslain 13 § liittyy esitykseen mutta nähdäkseni vain epäsuorasti.

Ehdotetulla uudistuksella on kytköksiä moniin eduskunnan käsiteltävänä oleviin lakiesityksiin, ennen muuta maakunta- ja sote-uudistukseen (HE 17/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 14/2018 vp, HE 16/2018 vp) mutta myös henkilötietojen suojaa (HE 159/2017 vp, HE 9/2018 vp) sekä oikeudenkäyntiä hallintoasiassa (HE 29/2018 vp) koskeviin esityksiin.

Olen rajannut lausuntoni niin, että arvioin lakiesitystä yksinomaan riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen (PL 19 § 3 mom.), yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon (PL 6 § 1 ja 2 mom.), julkisen hallintotehtävän yksityistämisen (PL 124 §) sekä hyvän hallinnon takeiden ja oikeusturvan (PL 21 §) näkökulmasta.

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PL 19 § 3 mom.)

Esityksen mukaan 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä. Opiskeluterveydenhuollon sisältö eli siihen kuuluvat palvelut määräytyisivät nykyiseen tapaan terveydenhuoltolain (1326/2010) 17 §:n 2 momentin perusteella. Pykälään tehtäisiin kuitenkin vähäisiä muutoksia (2. lakiehdotus). Terveydenhuoltolain mukaan mm. perusterveydenhuollon terveyden- ja sairaanhoitopalvelut sisältyvät opiskeluterveydenhuoltoon. Säädettävä uusi laki konkretisoisi omalta osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momenttia, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kyseiselle perusoikeudelle on vakiintunut perustuslakivaliokunnan käytännössä tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentti ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, se edellyttää, että palveluja on riittävästi. Viittaus jokaiseen terveyspalveluihin oikeutettuna edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävyydestä. Oikeus riittäviin terveyspalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (esim. *PeVL 15/2018 vp* s. 5–7 ja siinä mainitut lausunnot).

Tärkeitä säännöksiä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta ovat 1. lakiehdotuksen säännökset terveyspalvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta. Valittuun toteuttamisvaihtoehtoon (Kansaneläkelaitos järjestäjänä) liittyväksi *riskiksi* arvioidaan esityksen yleisperusteluissa tilanne, jossa ainoa valtakunnallinen palvelujen tuottaja (YTHS) ei esimerkiksi rahoituksen riittämättömyyden vuoksi kykene kehittämään tai tuottamaan opiskeluterveyshuollon palveluja. Tässä tilanteessa valtiolla (Kansaneläkelaitoksella) ei olisi mahdollisuutta turvata palveluja omana tuotantona. Perustelujen mukaan Kansaneläkelaitos pystyisi kuitenkin tällöin kilpailuttamaan palvelut ”kohtuullisessa aikataulussa” (s. 23).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut osaksi vastaavanlaista tilannetta lausunnossa *PeVL 26/2017 vp.* Kysymys oli silloisessa valinnanvapauslakiehdotuksessa tarkoitetusta markkinapuutetilanteesta, joka oli kuitenkin mittakaavaltaan nyt tarkasteltavaa tilannetta olennaisesti laajempi. Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan sääntelyn (yhtiöittämisvelvollisuus ja siihen liittyvä kielto maakunnalle tuottaa itse palveluja) muuttamista niin, että ”julkinen valta voi kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävän toteutumisen yhdenvertaisesti” (PeVL 26/2017 s. 45).

Kun uudessa lakiehdotuksessa yhtiöittämisvelvollisuus oli poistettu ja maakunnan oma tuotanto sallittu ja kun maakunnalle esitettiin lisäksi säädettäväksi velvollisuus vastata omalla tuotannolla palvelujen saatavuudesta ja siten sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisesta, perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen oikeuksien toteutumiselle oli valiokunnan mukaan olemassa edellistä lakiehdotusta paremmat edellytykset (PeVL 15/2018 s. 9–10).

Palvelujen järjestämisestä *häiriötilanteessa* säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä. Kansaneläkelaitos olisi velvollinen järjestämään terveyspalvelut ”muulla tavalla” silloin, kun YTHS ei pysty niitä tuottamaan laissa vaaditulla tavalla. Yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan tällaisen tilanteen poikkeuksellisuutta ja sitä, että ongelma palvelujen tuottamisessa olisi valtakunnallinen tai koskisi useaa aluetta. Kansaneläkelaitoksella olisi tällöin ”oikeus ja velvollisuus” hankkia palvelut muilta palveluntuottajilta (s. 53–54). Hankinta voisi ymmärtääkseni kohdistua esimerkiksi sellaiseen palveluntuottajaan, joka tuottaa vastaavia palveluja toisen asteen opiskelijoille. Korkeakouluopiskelija olisi myös oikeutettu käyttämään yhdenvertaisesti muiden kanssa maakunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palveluja sen mukaan kuin mm. terveydenhuoltolaissa ja eduskunnan käsiteltävänä olevassa laissa asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa säädettäisiin.

Arvioin edellä esitetyn perusteella, ettei ehdotettu järjestämisvelvollisuuden antaminen Kansaneläkelaitokselle vaaranna korkeakouluopiskelijoiden oikeutta perustuslain tarkoittamiin riittäviin terveyspalveluihin, vaikka Kansaneläkelaitos ei kykene mahdollisessa häiriötilanteessa turvaamaan opiskeluterveydenhuollon palveluja omana tuotantonaan.

Riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen jokaiselle perustuslain mukaisesti edellyttää palvelujen riittävää *rahoitusta*. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon rahoituksesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 2 luvussa. Luvussa olisivat säännökset hyväksyttävistä kustannuksista sekä kustannusten jaosta valtion ja opiskelijoiden välillä (14–17 §). Eduskunta päättäisi vuosittain valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä hyväksyttävistä kustannuksista ja valtion rahoituksesta (16 § 2 mom.). Kansaneläkelaitoksen YTHS:lle suorittamasta korvauksesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 3 luvussa ja korkeakouluopiskelijan terveydenhuoltomaksusta lakiehdotuksen 4 luvussa.

Tärkeitä säännöksiä riittävien palvelujen turvaamisen kannalta sisältyy erityisesti 1. lakiehdotuksen 16 §:n 3 momenttiin, 17 §:n 3 momenttiin, 18 §:ään ja 38 §:n 2 momenttiin. Ensin mainitun mukaan hyväksyttävien kustannusten vuosittaisessa tarkistuksessa voitaisiin poiketa sosiaali- ja terveysministeriön tekemästä arviosta ottamalla huomioon ”opiskeluterveydenhuollon palvelujen tuottamista koskeva muutos, joka johtuu laista tai asetuksesta taikka toimintaympäristön olennaisesta muutoksesta”. Perustelujen mukaan toimintaympäristön olennaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi korkeakouluverkoston muutokset, joiden johdosta YTHS:n tulisi perustaa uusia toimipisteitä tai lakkauttaa olemassa olevia (s. 56). Jos opiskelijoiden terveydenhoitomaksut eivät jonakin vuonna kattaisi kokonaan laissa vahvistettua 23 prosenttia hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista, puuttuva osuus rahoitettaisiin 17 §:n 3 mukaan valtion varoista, mikä tarkoittaisi lisätalousarviomenettelyä (s. 56). Lisärahoitus ei vaikuttaisi vähentävästi seuraavan vuoden valtion rahoitukseen. Valtio vastaisi lisäksi siitä, että Kansaneläkelaitoksen käytössä on ”riittävä rahoitus” korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon, ”jos se on välttämätöntä opiskeluterveydenhuollon palvelujen saatavuuden turvaamiseksi äkillisestä ja ennakoimattomasta syystä johtuen”

(18 §). Esimerkkinä mainitaan perusteluissa oppilaitoksessa tai alueella tapahtuneen onnettomuuden, väkivaltatilanteen tai muun vastaavan tilanteen aiheuttama palvelutarpeen yllättävä ja ennakoimaton kasvu. Lisärahoitus olisi kertaluonteinen, ja siitä päätettäisiin tapauskohtaisesti (s. 57). Jotta riittävä rahoitus varmistettaisiin lain voimaantulovaiheessa, laissa säädettäisiin valtion lisärahoituksesta lain voimaantuloa seuraavan kolmen ensimmäisen vuoden aikana. Tästä rahoituksesta päätettäisiin vuosittain. Edellytys olisi, että valtion talousarviossa myönnetty rahoitus osoittautuu riittämättömäksi ”ammattikorkeakouluopiskelijoiden ennakoimattomasta palvelutarpeesta johtuen” (38 § 2 mom.).

Ehdotetut säännökset varmistavat nähdäkseni riittävällä tavalla sen, ettei korkeakouluopiskelijoiden oikeus perustuslain tarkoittamiin riittäviin terveyspalveluihin vaarannu opiskeluterveydenhuollon rahoitukseen liittyvistä syistä. Jonkinasteisena pulmana voidaan tosin tässä suhteessa pitää tarkoituksenmukaisuusharkintaan viittaavia 1. lakiehdotuksen 16 §:n 3 momentin ja 38 §:n 2 momentin sanamuotoja (”voidaan”). Pulma ei ole mielestäni valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä, kun otetaan huomioon sanamuodoiltaan velvoittavammat 17 § 3 momentti ja 18 §.

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto (PL 6 §)

Esityksessä tarkoitetun opiskeluterveydenhuollon piiriin kuuluisivat korkeakouluopiskelijat. Tarkemmin palveluihin oikeutetuista säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä. Tärkeä uudistus olisi YTHS:n tarjoamien palvelujen ulottaminen koskemaan yliopisto-opiskelijoiden lisäksi ammattikorkeakouluopiskelijoita. Uudistus kohentaisi siten korkeakouluopiskelijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta. Yleisperustelujen mukaan YTHS:n tuottamien palvelujen laajentaminen ammattikorkeakouluopiskelijoihin vähentäisi terveyseroja yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoiden välillä ja yhdenmukaistaisi palvelujen saantia (s. 42).

Lukioiden ja ammatillista koulutusta antavien oppilaitosten opiskelijat jäisivät edelleen YTHS-järjestelmän ulkopuolelle. Heidän opiskeluterveydenhuollosta vastaisivat maakunnat (2. lakiehdotus 17 § 1 mom.). Kuten perusteluissa todetaan, uusi(kin) järjestelmä kohtelisi siten opiskelijoita eriarvoisesti (s. 41). YTHS-mallin etuja muuhun opiskeluterveydenhuoltoon verrattuna ovat perustelujen mukaan mm. palvelujen hyvä saatavuus ja opiskelijoiden vaikutusmahdollisuudet (s. 30). Kuntien nykyisin tuottamaa opiskeluterveydenhuoltoa luonnehditaan puolestaan palvelujen suhteen pirstaleiseksi, ja vaihtelu eri opiskelupaikkakuntien välillä on suurta. Ammattikorkeakouluopiskelijat ovat olleet toisaalta tyytyväisiä kuntien tuottamaan opiskeluterveydenhuoltoon (s. 41). Perusteluissa ei havaitakseni arvioida erikseen uudistuksen vaikutuksia korkeakouluopiskelijoiden ja esimerkiksi ammatillisissa oppilaitoksissa opiskelevien välisiin terveyseroihin.

YHTS:n tarjoamien palvelujen ulkopuolelle jäisivät myös mm. tilauskoulutusopiskelijat, jotka tulevat nykyisin EU:n ja ETA:n ulkopuolelta, vaihto-opiskelijat, täydennyskouluttautuvat, jatko-opiskelijat, avoimen yliopiston opiskelijat ja Poliisiammattikorkeakoulussa ylempää ammattikorkeakoulututkintoa suorittavat (1. lakiehdotus 2 § 1 mom., s. 48–49). Tilanne ei poikkeaisi näissä suhteissa nykyisestä lukuun ottamatta kuitenkin vaihto-opiskelijoita, jotka ovat ilmeisesti joissakin tapauksissa kuuluneet YTHS:n palvelujen piiriin.

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 asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä mielivaltaisesti 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 (HE 309/1993 vp s. 42–43, *PeVL 55/2016 vp* s. 2–3 ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslakivaliokunta on korostanut vakiintuneesti sitä, ettei yhdenvertaisuusperusoikeudesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. *PeVL 64/2010 vp* ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on niin ikään pitänyt vakiintuneesti tärkeänä varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 55/2016 vp s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Korkeakouluopiskelijoiden ja toisen asteen opiskelijoiden asettamista eri asemaan opiskeluterveydenhuollossa perustellaan esityksessä näitä ryhmiä erottavilla tekijöillä, kuten täysi-ikäisyydellä vs. alaikäisyydellä, erilaisilla hoidontarpeilla ja ryhmiä koskevalla erilaisella lainsäädännöllä. Korkeakouluopiskelijat liikkuvat perustelujen mukaan huomattavasti toisen asteen opiskelijoita enemmän maakuntarajojen yli erilaisten tutkintoon kuuluvien harjoittelujen, joustavan opinto-oikeuden ja korkeakoulujen lisääntyvän yhteistyön vuoksi (s. 30). Perusteluna esitetään myös tavoite turvata korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut valtakunnallisesti ja parantaa palvelujen laatua ja saatavuutta. YTHS:n palvelujen laajentamisella ammattikorkeakouluopiskelijoihin pyritään yhdenmukaistamaan palvelujen saantia korkeakouluopiskelijoiden välillä sekä vähentämään terveyseroja yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoiden välillä (s. 72–73). Opiskeluterveydenhuollon sisältö määräytyisi korkeakouluopiskelijoiden ja toisen asteen opiskelijoiden kohdalla samoin perustein, terveystarkastusten määrää koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta (2. lakiehdotus 17 § 2 mom., s. 73).

Esitetyt perustelut korkeakouluopiskelijoiden ja toisen asteen opiskelijoiden erilaiselle kohtelulle ovat mielestäni hyväksyttävät perusoikeusjärjestelmän kannalta. Erottelu ei perustuisi mielivaltaisiin seikkoihin. Niin ikään suhteellisuusvaatimus nähdäkseni täyttyy. Uudistus edistäisi toteutuessaan korkeakouluopiskelijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta. Erottelu perustuisi koulutusasteeseen, joka ei ole perustuslain nimenomaisesti kieltämä syrjintäperuste. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilöön liittyvään syyhyn perustuvalle erottelulle asetettavat vaatimukset ovat korkeat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä (PL 6 § 2 mom.) lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla (PeVL 55/2016 vp s. 3 ja siinä viitatut lausunnot). Arvioni mukaan ehdotettu sääntely mahtuu tältä osin lainsäätäjän harkinnan piiriin.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Esityksen mukaan *Kansaneläkelaitos* vastaisi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä valtakunnallisesti (1. lakiehdotus 6 §). Järjestämisvelvollisuuden sisällöstä säädettäisiin tarkemmin 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä. Kansaneläkelaitos on eduskunnan välittömässä valvonnassa toimiva itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka luetaan varsinaiseen viranomaiskoneistoon perustuslain merkityksessä (*PeVL 55/2002 vp* s. 2). Perustuslain 124 §:n rajoitukset eivät siten

koske sitä. Perustuslaista ei seuraa muutakaan estettä järjestämistehtävän antamiselle Kansaneläkelaitokselle.

Vastuu opiskeluterveydenhuollon valtakunnallisesta tuottamisesta korkeakouluopiskelijoille annettaisiin laissa *YTHS*:lle eli yksityisoikeudelliselle säätiölle (1. lakiehdotus 8 § 1 mom.). Opiskeluterveydenhuolto on osa julkista terveydenhuoltoa. Siihen sisältyvät mm. perusterveydenhuollon palvelut siten, kuin terveydenhuoltolain 17 §:n 2 momentissa tarkemmin säädetään. YTHS:n tehtävistä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä. Sen mukaan tuottamistehtävä tarkoittaisi mm. velvollisuutta huolehtia palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Perustelujen mukaan palvelujen tuottamiseen kuuluu YTHS:n kohdalla myös esimerkiksi hoidon tarpeen arviointi (s. 52). Opiskeluterveydenhuollon palvelujen tuottamisella on edellä todetun mukaisesti kytkentä erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamiseen. Koska ehdotus näin ollen tarkoittaisi julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, sitä on arvioitava perustuslain 124 §n vahvistamien edellytysten ja rajoitusten kannalta (vrt. *PeVL 2/2011 vp* ja *PeVL 24/2014 vp*, joissa YTHS:n tehtäviä on lyhyesti sivuttu arvioimatta YTHS:n asemaa erikseen PL 124 §:n kannalta). YTHS:lle annettava tehtävä ei sisältäisi toisaalta sellaista merkittävää julkisen vallan käyttämistä, joka perustuslain mukaan voi kuulua vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä saadaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Lisäksi vaaditaan, että tehtävän antaminen on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Arvioin näiden vaatimusten täyttyvän tässä tapauksessa. Tehtävän antamisesta säädettäisiin täsmällisesti laissa, mikä tarkoittaisi perustuslain kannalta selvää parannusta nykytilanteeseen. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä perustellaan esityksessä YTHS:n pitkällä kokemuksella korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelujen tuottamisessa, YTHS:n erikoistumisella näiden palvelujen tuottamiseen ja YTHS:n valtakunnallisella toiminnalla, joka mahdollistaa palveluihin hakeutumisen ja hoidon saamisen joustavasti eri puolilla maata. YTHS on kehittänyt ja tutkinut opiskeluterveydenhuollon palvelujen sisältöä ja laatua ja ottanut käyttöön opiskelijalähtöisiä palvelumuotoja, kuten etäpalveluja ja muita digitaalisia palveluja (s. 76). – Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon tuottamisen antamista YTHS:lle voidaan mielestäni pitää perustelujen valossa tarkoituksenmukaisena tehtävän hoitamisen kannalta.

Palvelujen tuottamistehtävän antaminen YTHS:lle ei arvioni mukaan myöskään vaarantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustelen tätä edellä tässä lausunnossa esittämälläni sekä sillä, mitä 1. lakiehdotuksessa ja siinä viitatuissa, eduskunnan vielä tosin käsiteltävänä olevissa lakiehdotuksissa säädettäisiin YTHS:n toimintaan kohdistuvasta valvonnasta (4 § 1 mom., 7 §, 11 § 2 mom., 35 §). Kielilainsäädännön soveltamisesta YTHS:n toimintaan säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 33 §:ssä ja rikosoikeudellisesta virkavastuusta 36 §:ssä. YTHS oli velvollinen noudattamaan toiminnassaan myös mm. potilaslakia (laki potilaan asemasta ja oikeuksista 785/1992) (1. lakiehdotus 4 § 2 mom.). Potilaslaki sisältää säännökset potilasasiakirjojen julkisuudesta ja salassapidossa sekä viittauksen asianosaisjulkisuutta ja itseä koskevan tiedon julkisuutta koskeviin julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) 11 ja 12 §:ään (potilaslaki 5 § 3 mom., 13 §). Hallintolakia (434/2003) sovellettaisiin YTHS:n toimintaan sen omien soveltamisalasäännösten mukaisesti. YTHS:n päätökseen olisi 1. lakiehdotuksen mukaan mahdollista hakea muutosta (vain) asiassa, joka koskee käyttämättä jätetystä ajasta perittävää maksua (1.

lakiehdotus 37§ 2 mom.). Lähtökohtana siten olisi, ettei esimerkiksi lääkärin (kielteisestä) hoitopäätöksestä olisi mahdollista valittaa. Tilanne ei poikkeaisi tässä suhteessa muusta julkisesta terveydenhuollosta, jossa tällaista päätöstä ei ole pidetty yleensä muutoksenhakukelpoisena päätöksenä. Lääkärin päätös on sen sijaan mahdollista saattaa hallintoriitana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Tämä koskisi ymmärtääkseni myös YTHS:ä.

Lakiehdotuksen mukaan YTHS:n tulisi tuottaa opiskeluterveydenhuollon palvelut pääosin omana toimintana. Sillä olisi kuitenkin oikeus hankkia omaa toimintaansa ”täydentäviä opiskeluterveydenhuollon palveluja” *muulta palveluntuottajalta* silloin, kun laissa tarkoitettua tuottamisvelvollisuutta ei voida muuten toteuttaa. Hankinnassa tulisi noudattaa julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. YTHS vastaisi alihankkijan yksittäiselle opiskelijalle antamasta palvelusta ja olisi kokonaisvastuussa yksittäisen opiskelijan saamista opiskeluterveydenhuollon palveluista (1. lakiehdotus 8 § 2 mom.).

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle subdelegoinnille ei ole kuitenkaan tilanteissa, joissa on kyse ”teknisluonteisesta tehtävästä ja jossa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan” (PeVL 15/2018 vp s. 8, 32–35, PeVL 26/2017 vp s. 56–57 ja niillä mainittu *PeVL 6/2013 vp* s. 4). Alihankinnan kohde esitetään laissa rajattavaksi sillä tavoin täsmällisesti, että sääntely täyttää nähdäkseni tältä osin perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset (PeVL 15/2018 vp erit. s. 32–33). Perustelujen mukaan alihankinta tulisi kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa opiskeluterveydenhuoltoon perehtyneiden lääkäreiden rekrytointi on vaikeaa. Vaatimus alihankinnan täydentävästä luonteesta tarkoittaisi toisaalta kieltoa ostaa esimerkiksi kokonaisen maantieteellisen alueen opiskeluterveydenhuollon palvelut ulkopuoliselta palveluntuottajalta (s. 51).

Alihankkijaan kohdistuvista laatuvaatimuksista ja valvonnasta säädettäisiin 1. lakiehdotuksessa osaksi epäselvästi. Esimerkiksi valtion lupa- ja valvontaviranomaisen suorittamaa valvontaa koskeva 35 § ei sanamuotonsa perusteella näyttäisi koskevan alihankkijaa. Tulkinnanvaraisempi on tässä suhteessa palvelujen kieltä koskeva 33 §. Yksityiskohtaisista perusteluista voi saada käsityksen, että pykälää on tarkoitus soveltaa ainoastaan YTHS:n omaan palvelutuotantoon (s. 65, vrt. kuitenkin s. 66). Rikosoikeudellinen virkavastuu kattaisi alihankkijan palveluksessa olevan samoin perustein kuin YTHS:nkin palveluksessa olevan (1. lakiehdotus 36 §). Jotta alihankkijaa koskeva sääntely täyttäisi perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut vaatimukset, siitä tulisi käydä selvästi ilmi, että alihankkijan toimintaa koskevat samat laatuvaatimukset ja valvonta kuin YTHS:n toimintaa. Tämä vaatii mielestäni säänteln selventämistä.

Hyvän hallinnon takeet ja oikeusturva (PL 21 §)

Terveydenhoitomaksusta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 4 luvussa. Maksun määräisi Kansaneläkelaitos laissa säädettyjen perusteiden nojalla. Maksuvelvollisia olisivat laissa tarkoitetut korkeakouluopiskelijat, joiden tulisi suorittaa maksu Kansaneläkelaitokselle säädetyssä määräajassa lukukausittain. Kansaneläkelaitos olisi velvollinen antamaan opiskelijalle pyynnöstä maksuunpanopäätöksen. Opiskelija voisi hakea päätökseen oikaisua Kansaneläkelaitokselta. Oikaisupäätöksestä olisi mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen luvanvaraisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen

(1. lakiehdotus 37 §). Kiinteästä viivästymismaksusta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 27 §:ssä. Sitä koskevaan Kansaneläkelaitoksen päätökseen haettaisiin muutosta samassa järjestyksessä kuin terveydenhoitomaksua koskevaan päätökseen (1. lakiehdotus 37 § 1 ja 3 mom.). Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta antaa viivästymismaksua koskeva päätös opiskelijalle ei säädettäisi erikseen, mitä voidaan pitää puutteena hyvää hallintoa koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta.

Terveydenhoitomaksu ja viivästymismaksu olisivat suoraan ulosottokelpoisia. Niiden perintään sovellettaisiin lakia verojen ja maksujen täytäntöönpanosta (706/2007) (1. lakiehdotus 27 § 2 mom.). Kansaneläkelaitos voisi vaihtoehtoisesti kuitata maksut myöhemmin maksamastaan etuudesta. Ilman opiskelijan suostumusta kuittaaminen olisi kuitenkin asiayhteysperiaatteen mukaisesti mahdollista kohdistaa vain opintotukilaissa (65/1994) tarkoitettuun opintorahaan (1. lakiehdotus 28 §).

Nykyisin yliopisto-opiskelijat maksavat terveydenhoitomaksun ylioppilaskunnan jäsenmaksun yhteydessä. Maksun keräämisestä huolehtii ylioppilaskunta, joka tilittää maksun tuoton YTHS:lle (perustelut s. 14). Uudistus muuttaisi maksamismenettelyä. Uusi menettely korostaisi opiskelijan velvollisuutta huolehtia itse aktiivisesti ja oma-aloitteisesti maksun suorittamisesta ajallaan. Perusteluissa painotetaan Kansaneläkelaitoksen, YTHS:n sekä opiskelija- ja ylioppilaskuntien vastuuta ohjauksesta ja tiedottamisesta, jotta opiskelijat tulisivat tietoisiksi maksuvelvollisuudestaan ja maksamiseen liittyvistä menettelyistä (s. 61). Jos opiskelija ei maksa maksua määräajassa, Kansaneläkelaitos lähettää perustelujen mukaan opiskelijalle maksumuistutuksen tai -kehotuksen, joka sisältää viivästymismaksun ja jossa opiskelijaa muistutetaan kuittaamis- ja ulosottomahdollisuudesta. Opiskelija voi tällöin reagoida asiaan hoitamalla maksun ja välttyä näin perinnältä ja mahdolliselta maksuhäiriömerkinnältä (s. 61–62).

Perusteluissa selostetusta maksukehotusmenettelystä on mielestäni syytä säätää nimenomaisesti laissa. Laissa säätäminen vastaisi hyvän hallinnon vaatimuksia paremmin kuin asian jättäminen vain perustelujen ja Kansaneläkelaitoksen noudattaman käytännön varaan. Laissa säätämistä puoltaa myös opiskelijan oikeusturva, kun otetaan erityisesti huomioon terveydenhoitomaksua ja viivästymismaksua koskevien päätösten välitön täytäntöönpanokelpoisuus sekä se, että maksamismenettely olisi uusi niin ammattikorkeakouluopiskelijoille kuin yliopisto-opiskelijoille ja vaatisi heiltä oma-aloitteisuutta.

Tampereella 8. lokakuuta 2018

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori