Tuomas Ojanen
9.10.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 145/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Arvioinnin lähtökohdat

Esityksellä turvattaisiin korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut valtakunnallisesti siten, että Kansaneläkelaitos vastaisi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä, kun taas Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS) tuottaisi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut. Opiskeluterveydenhuollon palvelujen sisällöstä säädettäisiin edelleen terveydenhuoltolaissa. Esityksellä myös opiskeluterveydenhuolto laajennettaisiin koskemaan kaikkia korkeakouluopiskelijoita, mikä käytännössä tarkoittaisi korkeakouluopiskelijoiden ohella ammattikorkeakouluopiskelijoiden tuloa opiskeluterveydenhuollon piiriin. Ylempää ammattikorkeakoulututkintoa suorittavien opiskelijoiden ei ole katsottu nykyisin kuuluvan opiskeluterveydenhuollon palvelujen piiriin.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä sosiaali- ja terveyspalveluista säätävän perustuslain 19 §:n 3 momentin, perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn, perustuslain 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien sekä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta. Lisäksi ehdotusta terveydenhoitomaksusta on arvioitu valtion veroista ja maksuista säätävän perustuslain 81 §:n kannalta.

Säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole nähdäkseni olennaista lisättävänä kuin lisätä, että lakiehdotuksen V luvun sääntely on merkityksellistä henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Lisäksi säätämisjärjestysperustelut ansaitsevat jäljempänä esitettävän huomautuksen siltä osin kuin on kysymys Kansaneläkelaitoksesta perustuslain 124 §:n kannalta.

Arvio

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta käsitellään laajasti perustuslain 6 §:n 1 momenttiin sisältyvän yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Nähdäkseni ehdotettu sääntely ei ole ongelmallista perustuslain 6 §:n kannalta. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon liittyy sellaisia säätämisjärjestysperusteluista ja muualta hallituksen esityksestä ilmeneviä erityispiirteitä, joiden perusteella korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelujen järjestäminen ja tuottaminen valtakunnallisesti ja opiskeluterveydenhuoltoon erikoistuneesti yhtenä kokonaisuutena muista väestöryhmistä poikkeavalla tavalla on nähdäkseni hyväksyttävää perustuslain 6 §:n 1 ja 2 §:n yhdenvertaisuus- ja

syrjintäkieltosääntelyn kannalta. Yhdenvertaisuuden kannalta myönteistä esityksessä on, että YTHS:n tuottaman opiskeluterveydenhuollon laajentaminen ammattikorkeakouluopiskelijoihin yhdenmukaistaisi palvelujen saannin yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoiden välillä.

Samoin ehdotettu sääntely on ongelmatonta perustuslain 124 §:stä kannalta. Viittaan säätämisjärjestysperusteluista ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Myöskään terveydenhoitomaksua koskevasta sääntelystä ei ole huomauttamista paitsi siltä osin kuin kysymys on Kansaneläkelaitoksesta perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:n tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (HE 1/1998 vp, s. 178/I). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä varsinaiseen ”viranomaiskoneistoon perustuslain merkityksessä luetaan valiokunnan käsityksen mukaan valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvat viranomaiset sekä sellaiset itsenäiset laitokset kuin Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos, myös kunnallisen työmarkkinalaitoksen (aiempi sopimusvaltuuskunta) ja kunnallisen eläkelaitoksen tapaiset, lähtökohtaisesti kaikkien kuntien yhteiset erityistoimielimet.” (ks. esim. PeVL 55/2002 vp). Vaikka Kansaneläkelaitos sinänsä on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista, sitä kuitenkin koskevat vakiintuneesti hallintolain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännökset, samoin kuin kielilainsäädäntö (ks. esim. PeVL 1/2001 vp). Näin ollen Kansaneläkelaitos ei oikeastaan kuulu perustuslain 124 §:n soveltamisalaan ja siihen kohdistuvat muutoinkin suoraan perustuslain 21 §:n johdosta vaatimukset oikeusturvasta, käsittelyn asianmukaisuudesta ja viivytyksettömyydestä sekä hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla.

Muita seikkoja

Nähdäkseni ehdotettava sääntely terveydenhoitomaksusta murentaa perusteita ylioppilaskunnan ns. automaatio- tai pakkojäsenyydelle vaikuttamalla niihin erityisiin tehtäviin, joiden perustuslakivaliokunta on katsonut muodostavan ”riittävän perusteen ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle”. (Ks. erit. PeVL 11/2009 vp, ks. myös PeVL 24/2014 vp, jossa valiokunta on arvioinut *ammattikorkeakoulun* opiskelijakunnan pakkojäsenyyttä lopputuloksella, että jäsenyyden opiskelijakunnassa on oltava ammattikorkeakoulun opiskelijalle vapaaehtoista).

Ylioppilaskuntien pakko- tai automaatiojäsenyys perustuu lainsäädäntöön, joka on opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla, kun taas nyt käsillä oleva sääntely on sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi kuitenkin paikallaan sisällyttää käsillä olevasta esityksestä annettavaan lausuntoonsa lausuma siitä, että valtioneuvoston piirissä olisi syytä käynnistää viipymättä selvitystyö sen arvioimiseksi, onko ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle enää esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun yhdistymisvapauden, erityisesti ns. negatiivisen yhdistymisvapauden, kannalta, sekä tarvittaessa ryhtyä lainsäädäntötoimiin pakkojäsenyyden kumoamiseksi.

EU:n valtiontukisääntely

Esityksessä on tarkastelua ehdotetusta sääntelystä EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta jaksossa 3.3. Tarkastelu päätyy kantaan, jonka mukaan ”YTHS olisi edelleen osa Suomen ei-taloudellista, solidaarisuusperiaatteen mukaista järjestelmää, johon ei sovelleta EU:n valtiontukisääntöjä.” Samalla esityksessä kuitenkin todetaan, että ”terveydenhuoltosektori on Suomessa varsin kanteluherkkä toimiala, joten EU-valtiontukikantelut eivät ole mitenkään poissuljettuja tälläkään sektorilla.”

Nähdäkseni näihin näkemyksiin voidaan yhtyä. On syytä lisätä, ettei käsillä olevassa asiassa ehdotetun sääntelyn suhde valtiontukea koskevaan EU-sääntelyyn, ml. notifikaatioon, ole sillä tavoin merkityksellinen perustuslain kannalta kuin on ns. valinnanvapausjärjestelmä EU-oikeuden kannalta (vrt. PeVL 15/2018 vp, ks. myös PeVL 26/2017 vp).

Helsingissä 9. päivänä lokakuuta 2018

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki