Perustuslakivaliokunta 9.10.2018 klo 10.00

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle korkeakoulujen opiskeluterveydenhuollon uudistuksesta (Hallituksen esitys 145/2018 vp laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa korkeakoulujen opiskeluterveydenhuollon uudistuksesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta, jossa säädettäisiin korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä, tuottamisesta ja rahoittamisesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi terveydenhuoltolakia, sairausvakuutuslakia, yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia siten, että näihin lakeihin tehtäisiin uudesta korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoa koskevasta laista johtuvat teknisluonteiset muutokset.

Opiskeluterveydenhuollon järjestäminen esitetään annettavaksi Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi. Palveluiden tuotannosta vastaisi Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS), joka tuottaa nykyisellään palvelut yliopisto-opiskelijoille. Käytännössä siis lailla siirretään myös ammattikorkeakouluopiskelijat YTHS:n piiriin. Opiskeluterveydenhuollon sisällön osalta laissa viitataan voimassa olevan terveydenhuoltolain 17 §:n sääntelyyn.

Hallituksen esityksen taustalla on useita selvityksiä ja ammattikorkeakouluopiskelijoiden YTHS-mallin kolmevuotinen kokeilu (2011–2014), joita selostetaan hallituksen esityksessä. Niiden perusteella YTHS-mallin laajentamisen jälkeen korkeakouluopiskelijat saavat perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettuja riittäviä terveyspalveluita aiempaa yhdenvertaisemmin. YTHS-järjestelmän laajennusta voi siten pitää perustuslain 6 §:n ja 22 §:n näkökulmasta myönteisenä askeleena eteenpäin. Se toteuttaa myös perustuslakivaliokunnan esittämää näkemystä siitä, että korkeakouluopiskelijoita tulee kohdella yhdenvertaisesti riippumatta siitä opiskelevatko he yliopistossa vai ammattikorkeakoulussa (ks. PeVL24/2014).

Samalla koko terveydenhuoltojärjestelmän tasolla puolestaan YTHS-järjestelmä ylläpitää työterveyshuollon tapaan epäyhdenvertaisuutta perusterveydenhuollossa. Tätä näkökulmaa käsitellään hallituksen esityksessä niukalti. Nyt käsiteltävä lakiesitys merkitsee kuitenkin yhdessä muun uudistettavan sote-lainsäädännön kanssa käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluville henkilöille rinnakkaista terveydenhoitojärjestelmää maakunnan järjestämän terveydenhuollon kanssa. Tältä osin voidaan viitata ns. uutta valinnanvapauslakia (HE 16/2018) koskevaan hallituksen esitykseen, jossa todetaan valinnanvapauslain yhdenvertaisuusvaikutusten näkökulmasta merkittävimmäksi haasteeksi se, että työterveyshuollon ja opiskeluterveydenhuollon palvelut on eriytetty suoran valinnan palveluista siten, että osa maakuntien asukkaista pystyy käyttämään näitä rinnakkaisia palveluita ja osa ei (HE 16/2018, s. 157). Tätä kautta nyt käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä on takaisinkytkentä niihin perustuslain 6 §:n ja 19.3 §:n yhteisvaikutukseen palautuviin yhdenvertaisuuskysymyksiin, joita perustuslakivaliokunta on käsitellyt erityisesti valinnanvapauslaista antamassaan lausunnossa (ks. PeVL 15/2018 vp).

Integraation toteuttaminen korkeakouluopiskelijoiden rinnakkaisessa perusterveydenhuollossa

Eduskunnan käsiteltävänä olevassa laajassa sote-uudistuksessa esitetään, että maakunnille annetaan järjestämisvastuu muista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista kuin korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta. Palvelut esitetään tuotettavaksi ns. monituottajamallilla valinnanvapauslaissa säädettävällä tavalla. Tässä yhteydessä on yksilön näkökulmasta tärkeää, että opiskeluterveydenhuollon

palvelut, jotka ovat rinnakkaisia maakunnan järjestämisvastuulla olevien palveluiden kanssa, sovitetaan yhteen muiden sosiaali- ja terveyspalveluiden kanssa.

Valinnanvapauslaissa palveluiden yhteensovittamisen keskeisenä instrumenttina toimii valinnanvapauslain 5 §:n mukainen ns. integraatioasiakassuunnitelma. On merkille pantavaa, että käsillä olevassa hallituksen esityksessä ei kytketä opiskeluterveydenhuoltoa tähän ns. integraatioasiakassuunnitelmaan mitenkään, vaikka valinnanvapauslain perustelujen perusteella opiskeluterveydenhuollon integrointi sote-keskusten tuottamaan perusterveydenhuoltoon on kuin malliesimerkki siitä, mihin ns. integraatioasiakassuunnitelma on tarkoitettu. Tällä huomiolla on takaisinkytkentä siihen, mitä perustuslakivaliokunta lausunnossaan 15/2018 vp totesi (integraatio)asiakassuunnitelmasta valinnanvapauslain kontekstissa.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomion siihen, että nyt esitetyn opiskeluterveydenhuoltolain 9 §:n ja 12 §:n integraatiosääntely perustuu aivan erilaiselle sääntelyajattelulle kuin valinnanvapauslain integraatiosääntely. Etenkin opiskeluterveydenhuoltolain 12 §:n säännös on erittäin väljä eikä sen perusteella käy ilmi asiakkaan oikeudet liittyen integraatioon, vaikka nyt muotoutuvassa yksityiseen palvelutuotantoon nojautuvassa sote-palveluiden järjestämismaailmassa yksilön oikeusturvan vahvistamiselle on tarvetta.

Kiinnitän samalla huomiota siihen, ettei nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen sisälly sellaisia ns. innovatiivisia oikeusturvajärjestelyjä, joita esimerkiksi valinnanvapauslakiin sisältynyt ”järjestäjän (maakunnannan) käsiteltäväksi ottaminen” edusti. Sote-uudistuksen kokonaisuutta tunteva hallituksen esityksen lukija jää tässä kohtaa ymmälleen – miten samaan aikaan saman uudistuksen kontekstissa voidaan lähestyä näin erilaisten sääntelytaktiikkojen kautta riittävien sosiaaliterveyspalveluiden tuotannon sääntelyä ja asiakkaan asemaa siinä. Tilanne, jossa perusterveydenhuollon tuotannon eri lohkoilla noudatetaan keskenään erilaista sääntelytaktiikkaa, ei ole omiaan vahvistamaan yksilön oikeussuojaa. Kysymyksellä on takaisinkytkentä eduskunnassa käsiteltävänä olevaan valinnanvapauslakiin.

Mitä ilmeisimminkin edellä esiin nostamani kysymykset liittyvät siihen, että opiskeluterveydenhuollon järjestäjäksi on valittu Kansanelälaitos eikä esimerkiksi perustettavia maakuntia. Palaan teemaan myöhemmin lausunnossani.

Opiskeluterveydenhuoltoon oikeutetut korkeakouluopiskelijat

Esityksen mukaan opiskeluterveydenhuoltoon oikeutettuja ovat ensinnäkin ammattikorkeakoulujen alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa perustutkinto-opiskelijat kuitenkin niin, että poliisiammattikorkeakoulussa ylempää ammattikorkeakoulututkintoa opiskelevat on esityksen 2 §:ssä rajattu opiskeluterveydenhuoltoon oikeutettujen joukon ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä ei perustella poliisiammattikorkeakoulussa ylempää ammattikorkeakoulututkintoa suorittavien opiskelijoiden eriarvoista kohtelua, joka on merkityksellinen perustuslain 6 §:n näkökulmasta.

Toiseksi esityksen mukaan opiskeluterveydenhuoltoon oikeutettuja ovat yliopistoissa alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa suorittavat opiskelijat. Maanpuolustuskorkeakoulun kohdalla esityksen 2 §:n perusteella opiskeluterveydenhuollon piiriin kuuluvat kuitenkin myös ainakin ns. siviiliopiskelijoina jatkotutkintoa sotatieteiden alalla suorittavat opiskelijat. Hallituksen esityksessä ei perustella tätä jatkotutkinto-opiskelijoiden eriarvoista kohtelua, joka on merkityksellinen perustuslain 6 §:n näkökulmasta.

Mikäli edellä mainittujen säännösten taustalla ei ole hyväksyttävää syytä, esitettyä Poliisiammattikorkeakoulun ja Maanpuolustuskorkeakoulun opiskelijoiden muista korkeakouluopiskelijoista poikkeavaa kohtelua ei voi pitää perustuslain sallimana. Jos hyväksyttävää syytä ei ole, sääntelyä on

muutettava ottamalla korkeakoulujen opiskeluterveydenhuoltoon oikeutettujen joukkoon mukaan poliisiammattikorkeakoulussa ylempää ammattikorkeakoulututkintoa suorittavat sekä rajaamalla korkeakoulujen opiskeluterveydenhuollon ulkopuolelle Maanpuolustuskorkeakoulussa jatkotutkintoa suorittavat opiskelijat. Tällainen muutos on edellytys esityksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Opiskeluterveydenhuollon järjestäminen ja sen rahoitus

Opiskeluterveydenhuolto kuuluu nykyisellään kuntien tehtäväpiiriin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että korkeakouluopiskelijoiden terveydenhoidon järjestäminen annetaan Kansaneläkelaitoksen tehtäväksi. Tätä perustellaan erityisesti sillä, että Kansaneläkelaitoksen järjestäjäasemaan ei kohdistu samanlaisia itsehallinnollisia erityispiirteitä ja vaatimuksia kuin kuntien ja perustettavien maakuntien, joille sote-palveluiden järjestäminen on ehdotettu eduskunnan käsiteltävänä olevassa sote-uudistuslakipaketissa annettavaksi, asemaan.

Kansaneläkelaitos kuuluu välilliseen julkiseen hallintoon. Perustuslain ei voi katsoa asettavan esteitä sille, että nyt puheena oleva järjestämistehtävä osoitetaan lailla Kansaneläkelaitokselle. Esitys kaventaa jossakin määrin kunnallista itsehallintoa, mutta kysymys on verrattain pienestä muutoksesta suhteessa sote-uudistuksen kokonaisuuteen, josta perustuslakivaliokunta on lausunut jo aiemmin (PeVL 26/2017 vp). Perustuslaki ei edellytä, että nykyiset kunnalliset perusoikeuksia konkretisoivat peruspalvelut (ns. kunnan erityistoimialalle nykyisin kuuluvat peruspalvelut) järjestetään myös jatkossa kuntien tai muiden itsehallintoyhdyskuntien toimesta. Olen käsitellyt teemaa aiemmin perustuslakivaliokunnalle sote-uudistuksen yhteydessä antamissani lausunnoissa.

***

Kun korkea-asteen opiskeluterveydenhuollon järjestämistehtävä osoitetaan lailla Kansaneläkelaitokselle, on arvioitava, kuinka Kansaneläkelaitos voi suoriutua tästä perusoikeuksien turvaamiseen läheisesti liittyvästä tehtävästään. Asia liittyy osaltaan järjestämistehtävän rahoitukseen. Asetelma on tässä suhteessa sukua niille sote-palveluiden rahoitusta koskeville pohdinnoille, jotka sisältyvät perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslausuntoon PeVL 15/2018.

Opiskeluterveydenhuollon rahoituksesta säädetään lakiesityksen 2 luvussa. Esityksen mukaan rahoituksen peruselementtejä ovat opiskelijoiden maksamat terveydenhuoltomaksut (joista säädetään tarkemmin esityksen 4 luvussa), valtion ns. hyväksyttäviin kustannuksiin perustuva rahoitusosuus (esityksen 14-16 §:t) ja valtion antama ennakoimattomien tilanteiden lisärahoitus (esityksen 18 § ja osin myös 38 §). Opiskeluterveydenhuoltoa ei voida rahoittaa käyntimaksuin, sillä käyntimaksut eivät voi olla asiakasmaksulain mukaisia asiakasmaksuja eikä nyt esitettävään lakiin sisällytetä oikeusperustaa käyntimaksuille.

Hallituksen esityksestä käy ilmi, kuinka rahoituksen laskennallisena perustana olevat ns. hyväksyttävät kokonaiskustannukset määritellään tosiasiassa keskeisesti valtiontalouden kehyksiä valmisteltaessa (HE:n s 14). Esitetyn rahoitusjärjestelmän käyttöönoton kannalta aivan keskeisessä roolissa on se hetki, jossa esitettävän lain mukaiset korkea-asteen opiskeluterveydenhuollon ns. hyväksyttävät kustannukset huomioidaan ensimmäistä kertaa kehyksissä, sillä tässä hetkessä tehdyt valinnat käytännössä määrittävät rahoituksen tasosta tehtävää päätöksentekoa myöhemmissä vaiheissa. Koska hallituksen esityksen lukijalle ei synny esityksen perusteella käsitystä tässä ratkaisevassa hetkessä tehtävistä rahoituksen tason määrittelystä, lukijalle syntyy paljon avoimia kysymyksiä lain 2 luvun sääntelyn soveltamisesta. Pohdin seuraavaksi osaa näistä.

Kun kehysten valmistelu tapahtuu ajallisesti ennen lain 21 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattuja neuvotteluja, jää neuvottelujen suhde kehysvalmisteluun hallituksen esitystä lukiessa avoimeksi. Samoin hallituksen esityksen lukijaa hämmentää, mistä rahoitukseen liittyvästä oikeastaan voidaan neuvotella sen jälkeen, kun terveydenhoitomaksun suuruus on ilmoitettu helmikuussa (s. 21), sillä muu rahoitus määritellään esityksen 17 §:ssä kiinteässä suhteessa terveydenhuoltomaksuun. Lukijalle jää myös epäselväksi, miten rahoituksen tason määrittelyn erityyppinen tietoperusta (ks. 15 §, 16 § ja 21 § yksityiskohtaisine perusteluineen) on tarkalleen otettava huomioon ja miten erilaisia oikaisuja (ks. esim. 15 § ja 19 § yksityiskohtaisine perusteluineen) käsitellään osana sitä harkintaa, jolla rahoitus lasketaan. Samoin jää epäselväksi mitä tarkoitetaan, sillä että vuosittain laadittavaa arviota (15 §) tarkastetaan samoin vuosittain (16 §). Todennäköisesti tällä ajetaan takaa, että hyväksyttävistä kustannuksista osa on tarkoitettu sellaisiksi, että niihin tehdään teknisiä indeksitarkastuksia ja toiset sellaisiksi, että ne määritellään tarve- tai toteumaperusteisesti vuosittain. Asiaa hankaloittaa se, että 16.1 §:n mukaan indeksitarkastuksia ei *tehdä* vaan *voidaan tehdä* ja 16.3 §:n mukaan indeksitarkastuksessa *voidaan* ottaa muutoinkin huomioon erilaisia muutoksia, joiden suhdetta hyväksyttävien kustannusten arviointiin (15 §) ei kuvata laissa. Niinpä on lähes mahdoton ymmärtää, kuinka rahoituksen määrään vaikuttava ”hyväksyttävien kustannusten enimmäiskasvua rajoittava indeksi” (ks. 16 §:n yksityiskohtaiset perustelut) oikeastaan toimii ja mikä on sen suhde eduskunnan talousarviopäätösvaltaan. Vaikuttaa siltä, että hallituksen esitys mahdollistaa sellaisen kehysmenettelyn kautta tapahtuvan ohjauksen, joka uhkaa tehdä eduskunnan tosiasiallisen mahdollisuuden budjettivallan käyttämiseen suhteellisen tyhjäksi. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa 15/2018 vp sote-palveluiden rahoituksesta lausuttu, tilannetta voi pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

Katson edellä käsitellyn perusteella, että esitetyn opiskeluterveydenhoitolain 2 luvun perusteella jää erittäin epäselväksi, kyetäänkö sen ns. normaalitilannetta koskevien rahoituspykälien avulla varmistamaan, että Kansaneläkelaitoksella on käytössään riittävät voimavarat selviytyä sille annetusta järjestämistehtävästä. Asian kannalta on merkityksellistä, että ns. harkinnanvarainen lisärahoitus (rahoitussääntelyn ns. perälautasäännöksenä toimiva 18 §) on kertaluonteinen ja tapauskohtaisesti päätettävä eikä sitä otettaisi myöhemmin huomioon 16 §:n mukaisessa hyväksyttävien kustannusten tarkistamisessa.

Jos 2 luvun sääntelykokonaisuutta arvioidaan perustuslakivaliokunnan sote-valinnanvapauslain yhteydessä maakuntien rahoituslaista lausumaa (ks. PeVL 15/2018 vp) vasten, opiskeluterveydenhuollon järjestämisen rahoituslainsäädäntöä on täsmennettävä siten, että se turvaa asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien opiskeluterveydenhuollon rahoituksen. Samalla ns. perälautasäännöstä (18 §) on syytä täsmentää siten, että sen avulla on tarkoitus varmistaa poikkeustilanteissa nimenomaisesti Kansaneläkelaitoksen mahdollisuus varmistaa riittävien opiskeluterveydenhuollon toteutuminen. Järjestämisvastuun käsitteen taloudellisen ulottuvuuden selkeänä pitämiseksi muunlaisten intressien huomiointi olisi syytä kytkeä ns. perusrahoitukseen tai toteuttaa suoraan palvelutuottajalle (YTHS) maksettavien harkinnanvaraisten valtionavustusten kautta. Niin kauan kuin ns. rajoittavan indeksin toiminta jää hahmottamaksi, asiaa on lähes mahdoton käsitellä tarkemmin.

Rahoitussääntelyn epämääräisyyden taustalla lienee se, että tarkoituksena on ollut mitä ilmeisimminkin säilyttää kumottavaksi ehdotetun sairausvakuutuslain 13 luvun 11-14 §:ien mukainen Kansaneläkelaitoksen ja YTHS:n välinen rahoitussuhde suunnilleen ennallaan. Tämä on ymmärrettävää ja hyväksyttävää, mutta samalla lainvalmistelun yhteydessä näkyy sivuutetun se, että tämä yksityisen palvelutuotannon rahoitussuhde kiinnittyy perusoikeusjärjestelmään, erityisesti perustuslain 19.3 §:ään, aivan eri tavoin kuin palveluiden järjestämisen rahoitussuhde – tuottamiseen liittyvät oikeuskysymykset ovat erilaisia kuin järjestämiseen liittyvät.

Perustuslain 22 §:n ja 19.3 §:n muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta pidän jossakin määrin epätarkoituksenmukaisena, että riittävien terveyspalveluiden turvaamistehtävään liittyvä terveyspalveluiden järjestämistehtävä ollaan hajauttamassa siten, että korkeakouluopiskelijoille järjestetään terveyspalveluita kahden rinnakkaisen järjestelmän kautta siten, että näiden järjestelmien järjestämisvastuulliset toimijat ja rahoitusjärjestelmät on eriytetty toisistaan. Tämä vaikeuttaa järjestämistehtävän valvontaa ja ohjausta sekä riittävien terveyspalveluiden takaamisen edellyttämän rahoituksen allokointia järjestäjille ja tuottajille. Tämä käy ilmi hyvin käsillä olevasta hallituksen esityksestä (kohta 4.1.), jossa viitataan monin tavoin siihen, kuinka valinnanvapausmallissa korkeakouluopiskelijoiden päällekkäisten palvelujen tilanne on huomioitava sote-keskuksille maksettavan kapitaation määrässä. Tältä osin nyt käsiteltävällä esityksellä on kiinteä kytkös eduskunnassa käsiteltävänä oleviin sote-järjestämislakiin, maakuntien rahoituslakiin ja valinnanvapauslakiin.

Jo ennestään sekavaa rahoitussääntelyä (2 luku) sekoittaa vielä entisestään voimaantulosäännöksen (38 §) yhteyteen kirjattu säännös, jonka mukaan ”jos valtion talousarviossa opiskeluterveydenhuoltoon myönnetty rahoitus osoittautuu riittämättömäksi ammattikorkeakouluopiskelijoiden ennakoimattomasta palvelutarpeesta johtuen, voidaan ensimmäisen kolmen vuoden aikana lain voimaantulosta myöntää vuosittain toimintaan lisärahoitusta”. Tämän säännöksen tulkinnassa on huomioitava, että sen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tämäkään lisärahoitus ei vaikuta pysyväisluonteisen rahoituksen laskentaan. Hallituksen esityksen lukijalle ei täysin aukea 18 §:n lisärahoituksen suhde 38 §:n lisärahoitukseen. Ilmeisestikin tarkoituksena on, että 38 §:n soveltamiskynnys olisi alhaisempi kuin 18 §:n. Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan mitään, joka ohjaisi tällaiseen soveltamiseen. Epäselvyys ei ole triviaali, sillä kysymys on perustuslain 19.3 §:n mukaisten oikeuksien turvaamiseen liittyvästä ns. viimekätisestä perälautarahoituksesta, joka tosiasiasiallisesti määrittää riittävien terveyspalveluiden aineellista sisältöä.

***

Perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta ei riitä, että Kansaneläkelaitoksella on riittävät taloudelliset resurssit opiskeluterveydenhuollon järjestämisvastuun täyttämiseen. Sillä on lisäksi oltava tämän järjestämisvastuun hoitamisen edellyttämä osaaminen. Tässä suhteessa on huomionarvoista, ettei terveydenhuollon järjestäminen ole kuulunut aiemmin Kansaneläkelaitoksen tehtäväpiiriin. Pidän tätä taustaa vasten ongelmallisena, että hallituksen esityksessä ei kuvata mitenkään sitä, kuinka Kansaneläkelaitoksen järjestämisosaaminen varmistetaan.

Mitä ilmeisimminkin Kansaneläkelaitoksen järjestämistehtävän valvonta tapahtuisi lähinnä Kansaneläkelaitoksen toiminnan normaalin valvonnan kautta. Tältä osin on huomattava, että valtioneuvosto ja ministeriöt eivät voi kohdistaa Kansaneläkelaitokseen samanlaista hallinnollista ohjausta ja valvontaa kuin alaisiinsa valtion virastoihin. Ehdotettua opiskeluterveydenhuoltolain 5 §:ää on luettava tätä lähtökohtaa vasten.

***

Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuulla olevat opiskeluterveydenhuoltopalvelut esitetään tuotettavaksi YTHS:n kautta. Perustuslain 19.3 §:n toteutumista korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon osalta ei voi kuitenkaan jättää yksinomaan yksityisen palvelutuotannon varaan. Siksi laissa on määriteltävä selkeästi, miten palvelut tuotetaan, jos YTHS ei syystä tai toisesta tähän kykene. Esityksen 13 §:ssä todetaankin, että tässä tilanteessa ”Kansaneläkelaitoksen on järjestettävä palvelut muulla tavalla”. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa sen soveltamiskynnys nostetaan hyvinkin korkealle. Nähdäkseni perustuslain 19.3 §:n ja 6 §:n yhteisvaikutuksesta Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuun järjestää palvelut muulla tavalla kuin YTHS:n kautta tulisi aktualisoitua jo siinä tilanteessa, kun YTHS ei esimerkiksi paikallisesti tai

alueellisesti suoriudu tuottamistehtävästään. Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslakilausunnossaan 26/2017 vp lausuma, järjestäjän ns. viimekätisen vastuun huolehtia palvelutuotannosta omalla tuotannollaan tai muulla tavoin on aktualisoiduttava silloinkin, kun perustuslain 19.3 §:n edellyttämiä riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita ei kyetä tuottamaan ns. normaalimenettelyllä jossakin osassa maata, jossakin väestöryhmässä tai vaikkapa jossakin sairausryhmässä.

Kun hallituksen esityksen opiskeluterveydenhuollon järjestämisen rahoitusta koskevaa sääntelyä lukee, jää erittäin epäselväksi mikä yhteys häiriötilanteita koskevalla 13 §:llä on rahoitussääntelyyn. Asiaa olisi tullut hallituksen esityksessä selventää jollakin tavalla. Samoin hallituksen esityksessä olisi tullut selostaa, miten Kansaneläkelaitos toimii häiriötilanteessa, koska se ei voi oman terveyspalvelutuotantonsa puuttumisen johdosta kompensoida YTHS:n toiminnassa olevia häiriötä omalla tuotannollaan (vrt. PeVL 26/2017 vp:n pohdinta yhtiöttämisvelvoitteen ja oman tuotannon suhteesta). Itse asiassa tämä tuo esiin sen haavoittuvuuden joka liittyy siihen, että terveyspalveluiden järjestämistehtävä annetaan sellaiselle toimijalle, joka hankkii terveyspalveluiden tuotantoa vain yhdeltä toimijalta saaden rahoitusta järjestämiseen vain tuota yhtä toimijaa silmällä pitäen räätälöidyn rahoituslainsäädännön kautta.

Katson, että esitetyn opiskeluterveydenhuoltolain 13 §:ää on täsmennettävä. Täsmentämisen yhteydessä on huomattava, että pykälän soveltamista ei saa sitoa sen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvattuun neuvottelumenettelyyn. Häiriötilanteiden hoitoon liittyvä perälautasääntely on kirjoitettava siten, että sen avulla voidaan tosiasiassa toimia häiriötilanteissa ja sen perälautasääntelyn soveltamisen on oltava järjestäjävetoista, jonka johdosta sääntelyn on varmistettava järjestäjälle riittävä oikeudellinen toimintakyky reagoida häiriötilanteisiin siten kuin ihmisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää. Tällöin perusteet häiriötilanteessa sovellettavan sääntelyn soveltamiseen on määritettävä laissa etukäteen riittävän yksityiskohtaisesti kuten myös häiriötilanteessa sovellettavaan sääntelyyn siirtymiseen liittyvä menettely sekä se ennen kaikkea se kuinka häiriötilanteessa toimitaan.

Terveydenhoitomaksu veronluonteisena maksuna

Olen edellä käsitellyt opiskeluterveydenhuollon rahoitusta muilta osin kuin esityksen 4 luvussa säädettävän terveydenhoitomaksun osalta. Kun vastikesuhde puuttuu, terveydenhoitomaksu on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön perusteella vero. Siten siitä säädettäessä on perustuslain 81.1 §:n mukaisesti säännöstasolla määritettävä verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteet sekä varmistettava laintasoisesti verovelvollisen oikeusturva. Näkemykseni mukaan hallituksen esitys on tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton lukuun ottamatta sitä, että opiskeluterveydenhuollon rahoituksen määräytymisperusteiden epämääräisyyteen liittyvät edellä käsittelemäni kysymykset heijastuvat terveydenhoitomaksun perusteisiin, kun terveydenhoitomaksu ja muu rahoitus on määritetty suhteessa toisiinsa.

Kuuluessaan välilliseen julkishallintoon Kansaneläkelaitos on viranomainen, jolle voidaan säätää tehtäväksi veroluonteisen maksun kerääminen. Hallituksen esitys on tältä osin ongelmaton.

Terveydenhoitomaksun yhteys ylioppilaskuntien automaatio- tai pakkojäsenyyteen

Terveydenhoitomaksun keräämiseen osallistuminen on ollut yksi niitä tekijöitä, joilla perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään perustellut sitä, että yliopisto-opiskelijat voidaan laissa velvoittaa liittymään ylioppilaskunnan jäseneksi siinä missä ammattikorkeakouluopiskelijoita ei voida velvoittaa liittymään ammattikorkeakoulun opiskelijakunnan jäseneksi. Kun nyt käsiteltävän hallituksen esityksen myötä ylioppilaskuntien ja YTHS:n yhteys tältä osin katkeaa, tulee arvioitavaksi missä määrin yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoiden erilaiselle kohtelulle liittyen pakolliseen järjestäytymiseen korkeakoulun

opiskelijayhteisössä on enää perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviä perusteita. Katsonkin nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen hyväksymisen heikentävän ylioppilaskuntien automaatio- tai pakkojäsenyyden valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä. Ainakin nyt käsiteltävänä oleva esitys poistaa yhden niistä tekijöistä, joilla on perusteltu yliopisto-opiskelijoiden ja ammattikorkeakouluopiskelijoiden erilaista kohtelua opiskelijayhteisöön järjestäytymisen pakollisuudessa.

Opiskeluterveydenhuollon tuottaminen

Esityksessä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon tuottaminen annetaan YTHS:n tehtäväksi siten, että korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuolto on kokonaisuudessaan valmistellun sote-valinnanvapausmallin ulkopuolella. Tätä on valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltava perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain 124 §:ää on oikeuskirjallisuudessa kutsuttu mm. palomuuriksi tai oikeusvaltion itsepuolustusjärjestelmäksi. Sen tarkoituksena on luoda puitteet sille, missä määrin hallintotehtäviä voidaan siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle tarkoituksenmukaisuus- tai tehokkuussyistä.

***

Perustuslain 124 § kieltää merkittävän julkisen vallan käytön antamisen muille kuin viranomaisille. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella ei ole yksiselitteistä mitä merkittävällä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan. Terveydenhoidon osalta perustuslakivaliokunta on selventänyt tätä erityisesti viimeisimmässä valinnanvapauslakia koskeneessa lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp). Kun perustuslakivaliokunnan lausunnon ohella otetaan huomioon se, mitä terveydenhuoltolain 17 §:ssä opiskeluterveydenhuollon sisällöstä säädetään, katson, että opiskeluterveydenhuollon tuottamiseen ei sisälly merkittävän julkisen vallan käyttöä. Siltä osin kuin terveydenhuoltolain 17 §:ssä viitaan mielenterveyspalveluihin, on selvää, että muu lainsäädäntö rajaa näiden palveluiden ulkopuolelle yksityisen niitä tuottaessa sen osan psykiatriasta, joka sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä.

***

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tältä osin on huomionarvoista, että säätämisjärjestysperusteluissa kuvataan suhteellisen niukalti sitä, miksi tehtävän antaminen juuri YTHS:lle on tarkoituksenmukaista: perustelut nojautuvat pitkälti siihen, että YTHS on hoitanut menestyksellisesti terveydenhuoltolain 17 §:n mahdollistamalla tavalla sopimusperusteisesti näitä tehtäviä.

Perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta tarkoituksenmukaisuusarviointi tulisi kuitenkin kiinnittää yksilöiden eli tässä tapauksessa korkeakouluopiskelijoiden tarpeisiin ja sitä pitäisi peilata heidän näkökulmastaan erilaisiin muihin sääntelyvaihtoehtoihin. Hallituksen esitystä ei voi pitää tältä osin onnistuneena, sillä siinä on selvitetty pikemminkin opiskeluterveydenhuollon järjestämisen kuin tuottamisen osalta erilaisia sääntelyvaihtoehtoja. Sote-uudistuksen kokonaisuudesta perillä oleva hallituksen esityksen lukija ei voi olla kysymättä, että voisiko opiskeluterveydenhuollon toteuttaminen valinnanvapausmallin mukaisten sote-keskusten toimesta olla tarkoituksenmukaisempi malli. Nimittäin ne seikat, joilla valinnanvapauslakia koskevassa hallituksen esityksessä on perusteltu markkinoilla toimivien sote-keskusten tarkoituksenmukaisuutta puhuvat sen puolesta, että markkinaperusteisempi malli olisi tarkoituksenmukainen myös korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollossa.

Nyt sote-uudistuksen kokonaisuuden tunteva lukija jää hieman ymmälleen, kun sellaiset asiat, jotka yhden eduskunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kontekstissa puoltavat markkinaperusteisen mallin tarkoituksenmukaisuutta puoltavat puolestaan toisen eli nyt käsillä olevan hallituksen esityksen kohdalla yhden tuottajan lakisääteiselle monopoliasemalle perustuvaa järjestelyä. Sote-uudistuksen kokonaisuuden tuntevan lukijan on vaikea yhtä aikaa vakuuttua opiskeluterveydenhuollon erityisluonteesta ja sote-keskuksiin valinnanvapaudessa siirrettävän terveydenhuollon osalta tuon erillisluonteen puuttumisesta toisten henkilöryhmien kohdalta. Esimerkiksi kehitysvammaisten, moniongelmaisten ja monien muidenkin ryhmien kuin korkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltoon liittyy varmasti samanlaista erityisluonnetta. Nyt käsiteltävänä oleva esitys vesittää näin valinnanvapauslain perusteluja ja vastaavasti valinnanvapauslain perustelut vesittävät nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluja.

Edellä esittämistäni duubioista huolimatta katson, että perustuslain 124 §:n mukainen valtiosääntöoikeudellinen tarkoituksenmukaisuuskynnys opiskeluterveydenhuoltopalveluiden antamiseen yksityiselle ylittyy, kun kynnyksen tasoa tarkastellaan perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslakilausuntojen (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp) kautta. Rima jää kuitenkin heilumaan siltä osin, että ns. rinnakkaisten terveydenhoitojärjestelmien luomisen tarkoituksenmukaisuuden käsittely perustuslain 6 §:n näkökulmasta sivuutetaan esityksessä lähes kokonaan.

***

Hallituksen esitykseen sisältyvät asianmukaiset säännökset YTHS:n toimintaan sovellettavasta virkavastuusta. Hallinnon yleislakeja sovelletaan YTHS:n toimintaan, vaikka niistä ei ole nimenomaista säännöstä esitetyssä opiskeluterveydenhuoltolaissa. Sääntely täyttää tältä osin perustuslain 124 §:stä juontuvat vaatimukset sellaisena kuin perustuslakivaliokunta on ne lausuntokäytännössään määritellyt.

***

Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 124 §:n edellyttävän, että yksityisen hoitamaa julkista hallintotehtävää valvotaan asianmukaisesti. Perustuslakivaliokunta kiinnitti ensimmäisessä valinnanvapauslakilausunnossaan (PeVL 26/2017) huomiota siihen, että sote-palveluiden tuottajien valvontaa koskeva sääntely perustui viranomaisille paljon harkinnanvaraa jättäviin säännöksiin. Valiokunta korosti, että sote-palveluiden tuotannon kaltaisen erityisen perusoikeusherkällä alueella toiminnan valvonnasta tuli säännellä tarkkarajaisilla ja velvoittavilla säännöksillä.

Nyt esitetyn opiskeluterveydenhuoltolain valvonnasta säätävää 35 §:ää voidaan pitää tältä osin ongelmallisen väljänä. Valvonta-asetelman ongelmallisuutta korostaa se, että esityksen säännökset (erityisesti 2 luku) jättävät verrattain avoimeksi sen sisältyykö Kansaneläkelaitoksen ja YTHS:n väliseen suhteeseen jonkinlaista valvonnaksi käsitettävää vuorovaikutusta. Jos Kansaneläkelaitoksen ja YTHS:n vuorovaikutukseen ei sisälly minkäänlaista valvontasuhdetta, Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuu näyttäytyy jokseenkin kummallisena, sillä järjestämisvastuuseen pitäisi nähdäkseni käsitteellisesti sisältyä jonkinlaista tuottamisen valvontaa.

Vaikuttaakin siltä, että YTHS:lle annetaan poikkeuksellisen itsenäisen ja järjestäjästä etäällä oleva rooli perusoikeusherkässä peruspalvelutuotannossa. Ottaen huomioon se, mitä perustuslakivaliokunta on valinnanvapauslakia käsitellessään lausunut (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp) YTHS:n vahva itsenäinen asema ja sen ohjauksen ja valvonnan epämääräinen muotoilu lain tasolla on ainakin jossakin määrin valtiosääntöoikeudelliselle kritiikille altis.

***

YTHS:n on tuotettava opiskeluterveydenhuoltopalvelut esityksen mukaan pääosin omana tuotantonaan, mutta se voi lain 8.2 §:n nojalla hankkia omaa toimintaansa täydentäviä palveluita myös alihankintana. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt terveydenhuoltopalveluiden tällaista alihankintaa valinnanvapauslaista antamassaan lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp). Suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon nyt esitettyä opiskeluterveydenhuoltolain 8.2 §:ää voidaan pitää väljähkönä, vaikka siihen sisältyykin jonkinlainen määrällinen (”pääasiassa”) ja sisällöllinen (”omaa toimintaansa täydentävä”) rajaus.

Perustuslain 124 §:ään palautuvista syistä alihankintaa koskevaa sääntelyä on täsmennettävä siten, että siitä säädettäessä otetaan huomioon samat palvelujen sisältöä ja laajuutta koskevat rajoitukset, jotka koskevat valinnanvapauslaissa tarkoitettuja sote-palveluita. Virkavastuun ulottumisesta alihankintana tuotettuihin palveluihin on säädetty asianmukaisesti opiskeluterveydenhuoltolain 36.2 §:ssä.

YTHS:n opiskeluterveydenhuollon tuottamistoiminnan suhde säätiön muuhun toimintaan

Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiö on yksityisoikeudellinen säätiö. Lailla ei säädetä tarkemmin sen toiminnasta tai tarkoituksesta. Suhteessa moniin muihin julkisia tehtäviä hoitaviin säätiöihin se on myös verrattain itsenäinen. Viime aikoina julkisen hallintotehtävän tällaiselle säätiölle antamisen yhteydessä on toisinaan säädetty siitä, ettei säätiön muu toiminta saa vaarantaa säätiön julkisen hallintotehtävän hoitamista. Tällainen säännös otettiin esimerkiksi Suomen elokuvasäätiön toimintaa koskeneeseen lakiin, joka oli hiljan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. Jätän nyt perustuslakivaliokunnan pohdittavaksi, pitäisikö vastaava säännös ottaa myös YTHS:ää koskevaan lakiin, sillä valinnanvapauslain tultua voimaan säätiöllä on esimerkiksi kaikki edellytykset toimia kilpailluilla sote-palvelumarkkinoilla.

Opiskeluterveydenhuoltoon liittyvät rekisterit

Opiskeluterveydenhuoltolain 5 luvussa säädetään opiskeluterveydenhuollossa käytettävistä rekistereistä. Perustuslakivaliokunta on tietosuojalaista antamassaan lausunnossa (PeVL 14/2018) katsonut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensi sijassa EU-sääntelyn ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulee varata vain välttämättömiin tilanteisiin. Opiskeluterveydenhuoltolain sääntelytekniikkaa voidaan tältä osin pitää perusteltuna. Esityksen 31 §:n 2 momentissa ja 3 momentissa säädettyjen tietojen sisällöstä on kuitenkin vaikea saada tarkkaa kuvaa hallituksen esityksen perusteella. Niinpä on jokseenkin hankala sanoa, onko tässä yhteydessä arkaluonteisten tietojen käsittely rajattu täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään kuten perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (esim. PeVL 14/2018) edellyttänyt.

Kielelliset oikeudet

Esityksen 33 §:ssä säädetään palvelutuotannossa käytettävästä kielestä. Tässä yhteydessä laissa viitataan kielilainsäädäntöön, vaikka hallinnon yleislakeihin ei laissa muutoin viitata. Vastakohtaispäätelmien välttämiseksi viittauksen on oltava kattava, kuten se tässä yhteydessä onkin.

Kielellisten oikeuksien toteuttamisen yhteydessä on yleisesti pidetty hyvänä säätää asiasta substanssilainsäädännössä eikä vain viittauksin. Näin tapahtuukin esitetyssä lainsäädännössä etenkin suomen- ja ruotsinkielisten kohdalla hyvin. Sen sijaan viittomakieltä käyttävien kielelliset oikeudet selviävät vasta viittomakielilain tulkinnan kautta.

Kielellisten oikeuksien toteuttaminen sidotaan laissa maakuntien yksi- tai kaksikielisyyteen. Valintaa voi pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä, vaikka tässä sääntely-yhteydessä sidos olisi voitu tehdä myös kuntien yksi- tai kaksikielisyyteen. Ilman suomen ja ruotsin kielillä järjestettäviä palveluita koskevaa nimenomaista opiskeluterveydenhuoltolain 33.2 §:n säännöstä YTHS:ään sovellettaisiin kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti kielilainsäädäntöä siten kuin kaksikieliseen viranomaiseen koko maassa, sillä YTHS:n toimintaa itsessään ei ole jaoteltu alueiden mukaan. Siinä mielessä esitetty 33.2 § supistaa etenkin ruotsinkielisellä väestöllä suoraan kielilain perusteella olevia kielellisiä oikeuksia. Tällaisessa substanssilainsäädännön kautta tapahtuvassa supistamisessa ei ole valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomion siihen, ettei valittu sääntelyvaihtoehto ole kielellisiä oikeuksia maksimaalisesti toteuttava. Esimerkiksi Poliisiammattikorkeakoulun, jossa opetus- ja tutkintokielenä ovat siitä annetun lain perusteella suomi ja ruotsi, opiskelijat saavat opiskeluterveydenhuoltopalveluita koulun sijaintimaakunnan perusteella vain suomeksi.

Pykälässä viitataan virheellisesti palveluiden järjestämiseen vaikka kysymys lienee palveluiden tuottamisesta.

Oikeussuoja

Hallituksen esityksen mukaan muutosta hallinto-oikeudelta voidaan hakea opiskeluterveydenhuoltolain 22, 23, 26, 27 ja 35 §:issä tarkoitettuihin asioihin kunhan ensin asiassa on tehty oikaisuvaatimus Kansaneläkelaitokselle tai YTHS:lle. Oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan pitää asioissa perusteltuna. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa vain, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupavaatimusta voidaan pitää perustuslakivaliokunnan viimeaikainen lausuntokäytäntö huomioiden perusteltuna.

Vaikka oikeussuojasääntelyä voi edellä käsitellyltä osin pitää asianmukaisena, opiskeluterveydenhuoltolain soveltamisen yhteydessä syntyy sellaisia hallintopäätöksiä tai hallintopäätösten kaltaisia suunnitelma-asiakirjoja, jotka eivät liity edellä mainittuihin pykäliin. Esimerkiksi lain 7 §:n mukaan kansaneläkelaitos hyväksyy opiskeluterveydenhuollon palveluverkon. Palveluverkko on puolestaan aivan keskeinen niin saatavuuden ja saavutettavuuden kuin myös esimerkiksi kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lain perusteella jää epäselväksi, tapahtuuko palveluverkoston hyväksyminen hallintopäätöksen muodossa. Niinpä se miten YTHS:n tai opiskelijoiden oikeussuoja tässä ja muissa siihen rinnastuvissa asioissa järjestyy jää epäselväksi. Tämä liittyy osaltaan siihen jo edellä mainitsemaani seikkaan, että hallituksen esityksen valmistelussa ei ole ilmeisestikään erityisesti syvennytty järjestämiseen liittyviin oikeuskysymyksiin.

Helsingissä 9.10.2018

Pauli Rautiainen
oikeustieteen professori
valtiosääntöoikeuden dosentti