

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 145/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Anne Koskela, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Raija Huhtanen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Pauli Rautiainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta. Laissa säädettäisiin korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä, tuottamisesta ja rahoittamisesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi neljää muuta lakia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan muun muassa perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, verosta säätämistä koskevan 81 §:n ja julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamista koskevan 124 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotukset ovat perustuslain mukaisia ja lakiehdotukset voidaan säätää tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä. Asian merkittävyyden vuoksi olisi kuitenkin tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Palveluiden yhdenvertaisuus

Esityksen mukaan Kansaneläkelaitos vastaa korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä ja Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (jäljempänä myös YTHS) palveluiden tuottamisesta. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuolto järjestetään ehdotuksen mukaan siten muun väestön terveydenhuollosta poikkeavalla tavalla. Myös terveydenhuollon rahoitus olisi erilainen: opiskelijaterveydenhuollon rahoitus koostuu ehdotuksen mukaan opiskelijoiden Kansaneläkelaitokselle suorittamista terveydenhoitomaksuista ja valtion rahoituksesta.

Esityksen säätämisperusteluissa (s. 72) opiskeluterveydenhuollon erilaista järjestämistapaa perustellaan muun muassa sillä, että opiskeluterveydenhuollon sisältö ja toimintatavat eroavat erityispiirteiltään muiden terveydenhuollon asiakkaiden kanssa tehtävästä työstä. Opiskeluterveydenhuollossa kiinnitetään erityisesti huomiota opiskelukykyyn vaikuttaviin tekijöihin, kuten opiskelijan omiin voimavaroihin, terveyteen, opiskelutaitoihin sekä opiskeluympäristöön ja -yhteisöön. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksestä ilmenee sellaisia erityispiirteitä, joiden perusteella korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelujen järjestäminen ja tuottaminen muista väestöryhmistä poikkeavalla tavalla on hyväksyttävää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Merkityksellistä on myös, että korkeakouluopiskelijat voisivat vastaisuudessaakin käyttää myös yleisiä terveystalv palveluja.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää yhdenvertaisuuden kannalta huomiota myös siihen, että Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön tuottaman opiskeluterveydenhuollon piiriin tulisivat esityksen myötä myös ammattikorkeakouluopiskelijat. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, etteivät eri opiskelijaryhmien palvelut, edut tai velvoitteet perusteettomasti poikkea toisistaan (PeVL 24/2014 vp, s. 3—4).

Palveluiden rahoitus

Opiskeluterveydenhuollon rahoitus koostuu 1. lakiehdotuksen 17 §:n mukaan opiskelijoiden Kansaneläkelaitokselle suorittamista terveydenhoitomaksuista ja valtion Kansaneläkelaitokselle maksamasta rahoituksesta laissa säädetyin osuuksin. Opiskeluterveydenhuollon rahoitus on ehdotuksessa sidottu opiskelijaterveydenhuollon hyväksyttäviin kustannuksiin, joita ovat palvelujen tuottamisesta aiheutuvat tarpeelliset ja kohtuulliset kustannukset ottaen huomioon laatua, vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevat Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuullaan asettamat tavoitteet (1. lakiehdotuksen 14 §). Lakiin ehdotetaan säännöksiä myös hyväksyttäviä kustannuksia koskevasta arviosta, kustannusten tarkistamisesta ja opiskeluterveydenhuollon lisärahoituksesta ennakoimattomassa tilanteessa (1. lakiehdotuksen 15, 16 ja 18 §).

Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa opiskeluterveydenhuollon järjestämistä tarkastellaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalv palveluiden turvaamisen kannalta. Myös riittävän rahoituksen turvaaminen on olennaista arvioinnissa.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kysymystä sosiaali- ja terveystalv palvelujen rahoituksesta varsin laajasti valinnanvapauslakiehdotuksen yhteydessä (PeVL 15/2018 vp, s. 19—25). Tuolloin

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2018 vp

valiokunta asetti edellytykseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiselle muun muassa sen, että lainsäädännössä turvataan asianmukaisesti ja täsmällisin säännöksin riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus ja poikkeustilanteissa edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen (PeVL 15/2018 vp, s. 25).

Nyt ehdotettu sääntely koskee vain varsin rajattua osuutta terveydenhuollon järjestämisestä. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoa täydentävät lisäksi yleiset terveyspalvelut, joiden rahoituksesta ei nyt ole kyse. Perustuslakivaliokunnan mielestä arviointitilanne on siten jo lähtökohdiltaan erilainen kuin valinnanvapauslakiehdotuksen yhteydessä tarkasteltaessa yleisten sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitusta. Valiokunta pitää nyt ehdotettuja rahoitusta koskevia säännöksiä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta pääosin riittävinä. Hyväksyttävien kustannusten tarkistamista koskevaa sääntelyä 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä on kuitenkin syytä muuttaa niin, että pykälän 3 momentin sanamuotoa palvelujen tuottamista koskevan, laista tai asetuksesta taikka toimintaympäristön olennaisesta muuttumisesta johtuvan muutoksen huomioon ottamisesta säädetään ehdotettua ("voidaan ottaa huomioon") velvoittavammin.

Terveydenhoitomaksu

Terveydenhoitomaksun maksuvelvollisuutta koskevat säännökset sisältyvät lakiehdotuksen 24 §:ään. Sen mukaan läsnä olevaksi ilmoittautuneen, laissa tarkemmin määritellyn korkeakouluopiskelijan on suoritettava lukukausikohtainen terveydenhoitomaksu Kansaneläkelaitokselle.

Terveydenhoitomaksua luonnehditaan esityksen perusteluissa perustuslain 81 §:n 1 momentissa tarkoitetuksi valtion veroksi. Valtion verosta säädetään perustuslain sanotun säännöksen mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verolaista tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan ilmetä yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla myös sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (ks. esim. PeVL 48/2010 vp, s. 8, PeVL 37/2009 vp, s. 2/II ja PeVL 67/2002 vp, s. 3/II).

Terveydenhoitomaksun suuruudesta säädetään lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentin mukaan vuosittain valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantajan harkintavaltaa on rajattu pykälän 1 momentissa, jonka mukaan terveydenhoitomaksun suuruus määrätään siten, että valtion rahoitusosuudella ja terveydenhoitomaksun tuotoilla katetaan laissa tarkoitetut hyväksyttävät opiskeluterveydenhuollon kustannukset. Maksua määrättäessä noudatetaan, mitä 17 §:ssä säädetään opiskeluterveydenhuollon rahoitusosuuksista. Terveydenhoitomaksulla rahoitetaan ehdotuksen mukaan siten 23 % lakiehdotuksen 14 §:ssä tarkoitetuista opiskeluterveydenhuollon hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista.

Terveydenhoitomaksun on ehdotuksen perustelujen (s. 61) valossa ilmeisesti tarkoitus olla samansuuruinen kaikille lain soveltamisalaan kuuluville opiskelijoille. Kustannusten jakautuminen opiskelijoiden kesken (esimerkiksi rahoitusosuuden jakaminen läsnäoleviksi ilmoittautuneiden opiskelijoiden lukumäärällä) ei kuitenkaan käy ilmi maksun suuruutta koskevasta 25 §:stä, eikä asetuksen antajan toimivalta tältä osin ole riittävän rajattua (ks. PeVL 20/2009 vp, s. 2, PeVL 31/2010 vp, s. 2—3). Sääntely on siten ongelmallista perustuslain 81 §:n 1 momentin veron suu-

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2018 vp

ruuden perusteiden säätämistä lailla koskevan vaatimuksen kannalta. Sääntelyä maksun suuruudesta tulee tältä osin täsmentää. Tällainen muutos on edellytys sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta toteaa lisäksi pitävänsä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta kuitenkin nyt ehdotettua sääntelyä parempana sellaista vaihtoehtoa, että lakiin otetaan perussäännös rahamäärin osoitetusta suhteellisen suppeasta vaihteluvälisestä, jonka puitteissa lain muiden säännösten perusteella perusteitaan määräytyvän terveydenhoitomaksun suuruudesta voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää tarkemmin.

Terveydenhoitomaksun perimisestä ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 27 §:ssä. Säännöksen perusteluissa (s. 61) on tehty selkoa käytettävästä maksumuistutusmenettelystä. Hyvän hallinnon vaatimusten kannalta maksumuistutusmenettelystä olisi paikallaan säätää nimenomaisesti laissa.

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön valvonta

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiölle osoitettavia tehtäviä tarkastellaan hallituksen esityksessä julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamista koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:ssä edellytetyn perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on myös yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta sekä hallintotehtävää hoitavien henkilöiden sopivuus ja pätevyys (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 49—50, PeVL 62/2014 vp, s. 3/I).

Valtion lupa- ja valvontavirasto valvoo 1. lakiehdotuksen 35 §:n mukaan Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön toiminnan lainmukaisuutta siten kuin Valtion lupa- ja valvontavirastosta annettussa laissa säädetään. Lisäksi terveydenhoitosäätiöön sovelletaan lakiehdotuksen 4 §:n mukaan sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta annettua lakia. Viimeksi mainitussa laissa säädettäisiin sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajien toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä ja valvonnasta sekä esimerkiksi vastuuhenkilöä koskevista edellytyksistä. Mainitut lait eivät ole vielä voimassa, vaan ehdotukset näiksi laeiksi sisältyvät edelleen eduskunnan käsittelyssä oleviin sote- ja maakuntauudistukseen liittyviin hallituksen esityksiin (HE 52/2017 vp, HE 14/2018 vp).

Opiskelijaterveydenhuoltoa koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvien lakien ehdotetaan siinänsä tulevan voimaan vasta 1.1.2021. Esitys liittyy kuitenkin valtion vuoden 2019 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä (HE, s. 47), mikä tarkoittaisi käytännössä esitystä koskevan eduskuntakäsittelyn päättymistä kuluvan vuoden joulukuussa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt tavoiteltavassa käsittelyaikataulussa ehdotettu opiskelijaterveydenhuoltoa koskeva sääntely muodostuu sellaiseksi, ettei siinä riittävästi, lain säätämisaikana voimassa olevin säännösin taata perustuslain 124 §:ssä edellytettyä yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvontaa. Esitykseen sisältyvää 1. lakiehdotusta tulee siksi muuttaa niin, että valvonnan järjestämisestä ja valvontaviranomaisesta säädetään asianmukaisesti voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen. Tällaisten muutosten tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2018 vp

Perustuslakivaliokunta kiinnittää muutenkin huomiota siihen, että sääntelyn selkeyden vuoksi nyt käsillä olevassa sääntelytilanteessa lakiin ei tule ottaa säännöksiä sote- ja maakuntauudistukseen liittyviin hallituksen esityksiin sisältyviin lakiehdotuksiin tai lakiehdotuksilla perustettaviksi tarkoitettuihin viranomaisiin (ks. 1. lakiehdotuksen 11, 12, 31 ja 33 §; 2. lakiehdotuksen 17 §). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on siten poistettava sanotut säännökset lakiehdotuksista.

Alihankinta

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön on 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaan tuotettava opiskeluterveydenhuollon palvelut pääosin omana toimintanaan. Jos lain mukaista tuottamisvelvollisuutta ei voida muuten toteuttaa, Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö voi hankkia omaa toimintaansa täydentäviä opiskeluterveydenhuollon palveluja muulta palveluntuottajalta. Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö vastaa alihankkijan yksittäiselle opiskelijalle antamasta palvelusta ja on kokonaisvastuussa yksittäisen opiskelijan saamista opiskeluterveydenhuollon palveluista.

Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan mielestä suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 26/2017 vp, s. 51, PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Ehdotettu sääntely on nyt käsillä olevassa, rajatussa sääntely-yhteydessä pääosin sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan alihankintaa koskevan tulkintakäytännön kanssa. Esityksen 1. lakiehdotuksen 35 §:ssä tarkoitettu viranomaisvalvonta ei säännöksen sanamuodon perusteella kuitenkaan näyttäisi koskevan YTHS:n alihankkijoita. Samoin palvelujen kieltä koskevan 33 §:n soveltuminen alihankkijoiden toimintaan jää säännöksen sanamuodon ja sen perusteluiden (s. 66) valossa epäselväksi. Sääntelyä tulee sanonnallisesti täsmentää niin, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi toiminnan laatuvaatimusten ja asianmukaisen valvonnan kohdistuminen myös alihankkijoiden toimintaan.

Kielelliset oikeudet

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön ehdotetun lain mukaiseen toimintaan sovelletaan muun muassa kielilakia. Säätiön on lakiehdotuksen 33 §:n mukaan järjestettävä palvelunsa sekä suomeksi että ruotsiksi kaksikielisessä maakunnassa siten, että asiakas saa ne valitsemallaan kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisessä maakunnassa palvelut järjestetään maakunnan kielellä siten, että asiakkaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotettua sääntelyä paremmin perustuslain 17 §:ssä turvattuja kielellisiä oikeuksia toteuttaisi sellainen sääntely, jossa ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö toimisi kaksikielisesti koko maassa. Tällöin pystyttäisiin paremmin ottamaan huomioon niiden opiskelijoiden asema, jotka opiskelevat yksikielisessä maakunnassa sellaisessa korkeakoulussa, jonka opetus- ja tutkintokielenä ovat sekä suomi että ruotsi.

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2018 vp

Ylioppilaskunnan pakkojäsenyys

Ylioppilaskuntaan kuuluvat yliopistolain 46 §:n nojalla tilauskoulutukseen osallistuvia opiskelijoita lukuun ottamatta kaikki yliopiston opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin. Jäsenyys ylioppilaskunnassa määräytyy siten automaattisesti opiskelijaksi ottamisen mukaan, mikä on merkityksellistä perustuslain 13 §:ssä turvatun negatiivisen yhdistymisvapauden kannalta.

Ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä arvioidessaan perustuslakivaliokunta (PeVL 3/1997 vp, s. 3/II) katsoi, että tämäntyyppisissä tilanteissa tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakenna pakkojäsenyyden varaan. Perustuslain yhdistymisvapaussäännöksen esitöihin viitaten valiokunta kuitenkin arvioi ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden olevan sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta etenkin, kun ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Tästä huolimatta valiokunta asetti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytykseksi lakiehdotuksen täydentämisen ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavilla maininnoilla.

Arvioidessaan nykyisen yliopistolain ylioppilaskunnan jäsenyyttä koskevaa sääntelyä valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että laissa ehdotettiin säädettäväksi erityisistä tehtävistä, joita ylioppilaskunta hoitaa suhteessa yliopiston hallintoon sekä opintososiaalisista etuuksista päättäviin ja opiskelijan perusterveydenhuollosta vastaaviin tahoihin nähden. Valiokunnan mielestä tämänkaltaiset tehtävät muodostivat riittävän perusteen ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle (PeVL 11/2009 vp, s. 6/I).

Nyt ehdotetulla sääntelyllä on vaikutuksia niihin ylioppilaskunnan erityisiin tehtäviin, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt riittävänä perusteena ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle (ks. yliopistolain 46 §). Siten sääntelyllä voi olla merkitystä arvioitaessa pakkojäsenyyttä valtiosääntöoikeudellisesti. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä olisi syytä harkita selvitystyön käynnistämistä sen arvioimiseksi, onko ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle enää esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun yhdistymisvapauden kannalta, sekä tarvittaessa ryhtyä lainsäädäntötoimiin sääntelyn muuttamiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 4, 25 ja 35 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 26.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan lausunto PeVL 33/2018 vp

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala