

19.12.2022

EOAK/1464/2021

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Heidi Laurila**

## **KORKEAKOULUOPISKELIJOIDEN OPISKELIJATERVEYDENHUOLLON TOMIPAIKAT JA TERVEYDENHOITOMAKSU**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) menettelyä opiskeluterveydenhuollon tuottamisessa. Hän kertoi, että etäopiskeluelvoitteen vuoksi hänen opiskelupaikkakuntansa oli hänen asuinkuntansa eli muu kuin hänen oppilaitoksensa sijaintipaikkakunta. Asuinkunnan ja opiskelupaikkakunnan välinen etäisyys oli noin 200 kilometriä. Kantelija katsoi, että ei saanut hoitoa opiskelupaikkakunnallaan ja katsoi YTHS:n laiminlyöneen velvoitettaan järjestää riittävät ja alueellisesti kattavat opiskelijaterveydenhuollon palvelut.

Kantelija arvosteli lisäksi YTHS:n menettelyä siltä osin kuin se perii opiskelijoilta terveydenhoitomaksua. Hän katsoi maksuvelvollisuuden loukkaavan perustuslain kokoontumis- ja yhdistymisvapautta. Hän katsoi, että opiskelijoita ei tulisi velvoittaa maksamaan terveydenhoitomaksua, vaan sen maksamiseen tulisi olla oikeus.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta pyydettiin YTHS:ää ja Kansaneläkelaitosta (Kela) hankkimaan kantelun tutkimiseksi tarpeellinen selvitys ja antamaan lausuntonsa asiassa. YTHS:n lausunnon antoi 17.12.2021/20.12.2021 johtajaylilääkäri A. Kelan lausunnon antoi 24.2.2022 juristi B. Kelan lausuntoon liittyi Etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikön selvitys 21.2.2022.

Käytettävissäni on ollut myös Kelan ja YTHS:n välinen sopimus korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta (hKela diaarinro 1/323/2020, DARK 20/235/1, päiväämätön) sekä sen liite Palvelun kuvaus 25.1.2021, versio 1.2.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Käsiteltävä asia

Tässä kanteluasiassa on arvioitavana YTHS:n ja Kelan toiminta siltä osin kuin kyse on korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon toimipaikoista ja opiskelijoiden oikeudesta käyttää niitä. Toiseksi asiassa on kyse velvollisuudesta maksaa terveydenhoitomaksu.

Totean tässä yhteydessä, että oikeusasiamiehen kansliaan on saapunut keväällä 2022 useita kanteluita, joissa arvostellaan YTHS:n ja Kelan menettelyä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa. Kanteluiden mukaan opiskelijoiden tarpeen mukaisia palveluita ei ole ollut saatavilla. Olen ottanut tämän kysymyksen selvitettäväksi kanteluissa esitetyn pohjalta omana aloitteena (EOAK/2811/2022).

### 3.2 Arvioinnin lähtökohta

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

### 3.3 Opiskelijaterveydenhuollon toimipaikat ja niiden käyttäminen

#### 3.3.1 Selvitysten sisältö

##### 3.3.1.1 YTHS:n selvitys

Kelan ja YTHS:n välisessä järjestämistuottamissopimuksessa käydään läpi tarkemmin mm. palveluiden sisältö ja palveluverkko. Sopimusta tarkastellaan vähintään vuosittain. Sopimuksessa kuvataan palveluverkko ja sen muodostamisen periaatteet. Palveluverkon lähtökohtana on palveluiden saavutettavuuden yhdenvertaisuus. Palvelupisteiden sijoittelun taustalla olevien perusteluiden tulee olla osapuolten yhteisesti hyväksymät.

YTHS:n tulee edellä mainitun lainsäädännön ja sopimuksen nojalla tuottaa palvelut pääosin omana tuotantona. Se voi täydentää palveluita alihankintakumppaneiden avulla joissakin tapauksissa, jotka määritellään tarkemmin YTHS:n ja Kelan välisessä sopimuksessa. Silloin, kun paikkakunnalla sijaitseva oppilaitos on niin pieni, että YTHS:n oman palvelupisteen perustaminen paikkakunnalle ei olisi perusteltua, ostaa YTHS nämä palvelut alihankintakumppanilta. Tällaisilla paikkakunnilla opiskelee noin viisi prosenttia kaikista korkeakouluopiskelijoista.

Osapuolten yhteisesti sopimusvalmisteluissa käsittelemien ja hyväksymien periaatteiden mukaisesti YTHS:n oma palvelupiste sijaitsee opetuspaikkakunnalla, joka kattaa vähintään 2 000 opiskelijaa. Suunterveyden kevyitä palveluja pyritään tarjoamaan YTHS:n omissa palvelupisteissä, jotka kattavat vähintään 2000 opiskelijaa. Suunterveyden täysimääräisiä palveluja tarjoava YTHS:n oma palvelupiste sijaitsee opetuspaikkakunnalla, joka kattaa vähintään 4000 opiskelijaa.

Sopimuksessa sanotaan, että palveluverkko muodostuu korkeakoulujen sijaintien ja sijaintikuntien näkökulmasta. Palveluverkossa ei huomioida esimerkiksi opiskelijoiden vakituista asumista tai työharjoittelua palveluverkon ulkopuolisella paikkakunnalla, eikä YTHS edes saa näitä tietoja. Opiskelijat voivat kuitenkin asioida kaikissa YTHS:n omissa palvelupisteissä opiskelupaikkakunnastaan riippumatta, minkä lisäksi sähköiset ja etäpalvelut ovat käytettävissä sijainnista riippumatta.

Alihankintapalvelut on kilpailutettu julkisten kilpailutussääntöjen edellyttämällä tavalla. Koska YTHS ei saa tietoa opiskelijoiden asuinpaikkakunnista, vaan ainoastaan opiskelupaikoista, on kilpailutuksen perusteena ollut kunkin opiskelupaikkakunnan mukainen opiskelijamäärä. Tällä perusteella on arvioitu tarvittava alihankintapalveluiden volyymi. Hinnoitteluperuste on siis opiskelijamäärä, kyseessä on kiinteähintainen kapitaatiomalli. Näin ollen muilla kuin alihankintapaikkakunnilla opiskelevilla opiskelijoilla ei ole mahdollisuutta käyttää alihankintakumppanin tuottamia palveluita, koska ne on varattu, hinnoiteltu ja maksettu ainoastaan opiskelijoille, jotka opiskelevat kyseisellä paikkakunnalla.

Yhteenvetona YTHS totesi, että opiskelija, joka asuu, mutta ei opiskele, paikkakunnalla, jossa YTHS:n palvelut tuottaa alihankintakumppani, ei voi nykyisen Kelan ja YTHS:n välisen sopimuksen nojalla käyttää asuinpaikkansa palveluita, vaan hänet ohjataan opiskelupaikkakuntansa mukaisiin YTHS:n palveluihin. Laki korkeakouluopiskelijoiden terveydenhuollosta edellyttää yhdenvertaisuutta opiskeluterveydenhuollon palveluissa, ja se taataan suhteessa opiskelupaikkakuntaan. YTHS:llä ei ole, eikä lainsäädännön nojalla voi olla, tietoa opiskelijoiden asuinpaikkakunnista, ainoastaan opiskelupaikoista. Jos opiskelijat saisivat vapaasti valita käyttää alihankintakumppaneiden palvelupisteitä, johtaisi se kustannusten hallitsemattomaan nousuun. YTHS totesi, että tästä tulkinnasta eduskunnan oikeusasiamies voi halutessaan kysyä vielä opiskeluterveydenhuollon palveluiden järjestäjältä eli Kelalta, jonka kanssa tehtyä sopimusta YTHS tarkoin noudattaa.

### 3.3.1.2 Kelan selvitys

Kantelija on kertonut suorittavansa ylempää ammattikorkeakoulututkintoa ja opiskelevansa etäopiskeluvelvoitteen vuoksi asuinpaikkakunnallaan. Kantelija on kritisoinut sitä, ettei ole saanut YTHS:ltä lupaa asioida asuinpaikkakunnallaan sijaitsevassa YTHS:n suunterveydenhuollon toimipisteessä. YTHS on ilmoittanut, että kantelija voi käyttää asuinpaikkakuntaansa lähimpänä olevaa YTHS:n omaa toimipistettä, joka sijaitsee reilun sadan kilometrin päässä. Kela on ilmoittanut kantelijalle, että hänen on mahdollista saada Kelasta sairausvakuutuslain mukaista matkakorvausta asuinpaikkakunnan ja lähimmän YTHS:n suunterveydenhuollon toimipisteen välisestä matkasta aiheutuvista kustannuksista.

Opiskeluterveydenhuoltolakia säädettäessä on katsottu, että tarve YTHS:n toimipisteille on lähtökohtaisesti niillä paikkakunnilla, joilla korkeakoulutkin sijaitsevat. Näin ollen opiskeluterveydenhuollon palveluita järjestetään ja tuotetaan korkeakoulujen sijaintipaikkakunnilla. YTHS:n toimipisteiden resurssit on laskettu kunkin oppilaitoksen opiskelijamäärän mukaan ja opiskelupaikkakunnan on katsottu määräytyvän oppilaitoksen sijaintipaikkakunnan mukaan. Opiskelupaikkakunta ei muutu, vaikka opiskelijan asuinpaikkakunta muuttuisi.

YTHS tuottaa pääosin opiskeluterveydenhuollon palvelut omana toimintanaan. Kaikilla pienimmillä oppilaitospaikkakunnilla ei vähäisten opiskelijamäärien vuoksi ole tarkoituksenmukaista ylläpitää YTHS:n omaa toimipistettä, joten tällaisella paikkakunnalla YTHS tuottaa palvelut hankkimalla ne alihankintana muilta palveluntuottajilta. Alihankintakumppanien tuottamien palveluiden osuus kaikista opiskeluterveydenhuollon palveluista on noin viisi prosenttia. YTHS ei voi vapaasti valita alihankintakumppaneitaan, vaan opiskeluterveydenhuoltolaki edellyttää, että alihankintakumppanit valitaan hankintalaissa säädettyssä menettelyssä. Tällä hetkellä YTHS:n alihankintapalvelut on hankittu vain niille opiskelijoille, joiden oppilaitos sijaitsee kyseisellä paikkakunnalla. Esimerkiksi kantelijan asuinpaikkakunnalla tuotettavat suun terveydenhuollon palvelut on hankittu alihankintapalveluna vain tuolla paikkakunnalla sijaitsevassa korkeakoulussa tutkintoa suorittaville opiskelijoille. Päätös rajata alihankintapalveluiden käyttöoikeus ainoastaan kyseisen paikkakunnan oppilaitoksessa opiskeleville on valtakunnallinen. Tämän tarkoituksena on ollut kohdentaa opiskeluterveydenhuollon voimavarat tarkoituksenmukaisella tavalla ja turvata opiskeluterveydenhuollon palveluiden riittävyys myös pienillä opiskelupaikkakunnilla.

Sen sijaan opiskelijat voivat käyttää ristiin YTHS:n omia toimipisteitä, koska opiskeluterveydenhuollon voimavarojen kohdentaminen opiskelijoiden asuinpaikkakunnasta johtuvien tarpeiden mukaisesti on mahdollista YTHS:n omien toimipisteiden kesken.

Ammattikorkeakouluopiskelijat tulivat YTHS:n palveluiden piiriin 1.1.2021 alkaen. Laajentumisen ja COVID-19 pandemiasta johtuvien etäopiskeluelvoitteiden myötä opiskelijoiden tarve käyttää ristiin alihankintatoimipisteiden palveluita oli ennakoitua suurempaa. Monet tutkintoa monimuoto-opintoina suorittavat ammattikorkeakouluopiskelijat asuvat koko tutkinnon suorittamisen ajan muualla kuin opiskelupaikkakunnalla. Opiskelija voi saada Kelasta sairausvakuutuslain mukaista matkakorvausta opiskeluterveydenhuoltoon kuljetusta matkasta aiheutuneista kustannuksista. Tästä huolimatta Kelan saamien palautteiden mukaan opiskelijat eivät pidä tilannetta tyydyttävänä.

Opiskeluterveydenhuoltolain mukaan YTHS vastaa alihankkijan yksittäiselle opiskelijalle antamasta palvelusta ja on kokonaisvastuussa yksittäisen opiskelijan saamista opiskeluterveydenhuollon palveluista. Opiskeluterveydenhuoltolakia säädettäessä on katsottu, että opiskeluterveydenhuoltopalveluiden ristiin käyttäminen eri paikkakunnilla on perusteltua ja että opiskelijat saavat käyttää kaikkia YTHS:n palvelupisteitä opiskelupaikkakunnastaan riippumatta.

Kela ja YTHS arvioivat vuosittain palveluverkon toimivuutta. Opiskelijoilta saadut palautteet otetaan huomioon opiskeluterveydenhuoltopalveluita järjestettäessä ja tuotettaessa. Kela ja YTHS ovat ryhtyneet syksyllä 2021 selvittämään alihankintapalveluiden ristiinkäyttämahdollisuuksia. Selvitystyön aikana tunnistettuna haasteena on resurssien ja voimavarojen kohdentaminen valtakunnallisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Opiskelijoiden palveluiden käytön kohdentuminen eri paikkakunnilla on vaikeasti ennakoitavissa. Huomionarvoista on myös se, ettei opiskelijoiden asuinpaikkakuntaa koskeva tieto kuulu YTHS:lle opiskeluterveydenhuoltolain 31 a §:ssä säädettyjen tietojensaantioikeuksien piiriin. Tieto opiskelijan asuinpaikkakunnasta on myös herkästi muuttuva tieto, ja opiskelijoiden asuinpaikkakuntajakaumat voivat vaihdella vuosittain merkittävästi. Alihankintapisteiden ristiinkäyttäminen saattaisi myös lisätä opiskeluterveydenhuollon hyväksyttävien kokonaiskustannusten määrää, jolloin myös opiskelijoiden maksama opiskeluterveydenhoitomaksu saattaisi nousta. Alihankintapalveluiden ristiinkäyttäminen vaatisi myös nykyisten alihankintasopimusten hinnoitteluperusteiden muuttamista ja näiden hankintojen uudelleen kilpailuttamista. Asian ratkaiseminen saattaa myös edellyttää opiskeluterveydenhuoltolain muutoksia. Selvitystyön edetessä Kela vie asian käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysministeriöön.

### 3.3.1.3 Sopimus ja palvelun kuvaus

Kela ja YTHS ovat tehneet keskinäisen sopimuksen korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta. Sopimuksessa on sovittu muun muassa palveluista ja palveluverkosta.

Sopimuksen kohdan 8 a mukaan palveluverkkoa suunniteltaessa tulee huolehtia, että opiskeluterveydenhuollon palvelut ovat sisällöltään ja laajuudeltaan valtakunnallisesti ja alueellisesti sellaisia kuin opiskelijoiden hyvinvointi, potilasturvallisuus, sosiaalinen turvallisuus ja terveydentila sekä niihin vaikuttavien tekijöiden seurannan perusteella lääketieteellisesti, hammaslääketieteellisesti tai terveystieteellisesti arvioitu perusteltu tarve edellyttävät. Palveluverkkoa suunniteltaessa ja ylläpidettäessä kiinnitetään huomiota opiskeluterveydenhuollon palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen ja saavutettavuuteen. Tavoitteena palveluverkkoa suunniteltaessa on, että opiskelijoilla on yhdenvertainen mahdollisuus saada tietoa opiskeluterveydenhuollon palveluista ja saada opiskeluterveydenhuollon palveluita.

Sopimuksen 8 c kohdan mukaan palveluverkon tulee olla valtakunnallisesti kattava. Palveluverkkoon tulee kuulua riittävä määrä palvelupisteitä. Palvelupisteiden tulee sijaita korkeakoulujen pääkampusien välittömässä läheisyydessä tai julkisten kulkuyhteyksien varrella. Palvelupisteiden tulee olla esteettömiä. Opiskelijan on voitava saavuttaa palvelupiste opiskelupaikkakunnaltaan.

Kohtien 8 i-k mukaan YTHS tekee ennen sopimuksen mukaisen toiminnan käynnistymistä Kelalle esityksen palveluverkosta siten kuin palvelun kuvauksessa tai sen liitteessä määritellään. Kela ilmoittaa YTHS:lle palveluverkon hyväksymisestä kirjallisesti. Kela ilmoittaa YTHS:lle kirjallisesti, jos YTHS:n esitys ei ole hyväksyttävissä. Tämän jälkeen YTHS tekee uuden esityksen palveluverkosta. Kohdassa i tarkoitetun palveluverkon hyväksynnän jälkeen YTHS tekee vuosittain Kelalle selvityksen palveluverkosta siten kuin palvelun kuvauksessa tai sen liitteessä määritellään. Lisäksi YTHS tekee Kelalle tarvittaessa esityksen palveluverkon muutoksesta siten kuin palvelun kuvauksessa tai sen liitteessä määritellään. Osapuolen tulee ilmoittaa välittömästi toiselle osapuolelle palveluverkossa ja sen toiminnassa havaitsemansa puutteet. Tarvittaessa osapuolet neuvottelevat tämän jälkeen puutteiden korjaamistavoista.

Palvelun kuvauksen mukaan YTHS:n palveluverkkoon kuuluu 15 palvelupistettä, joihin sisältyy suunterveyden palvelut (Helsinki/Töölö, Tampere, Turku, Jyväskylä, Oulu, Vaasa, Joensuu, Kuopio, Lappeenranta, Rovaniemi, Lahti, Pori, Seinäjoki, Hämeenlinna ja Mikkeli). Lisäksi YTHS:llä on kahdeksan palvelupistettä, jolla ei ole omia suunterveyden palveluita (Espoo, Helsinki/Malmi, Kotka, Kajaani, Kemi-Tornio, Kokkola, Rauma ja Kouvola). Alihankintapalvelupisteitä on yhteensä 23 (Tammisaari/Raasepori, Nurmijärvi, Porvoo, Hyvinkää, Lohja, Heinola, Savonlinna, Iisalmi, Pieksämäki, Äänekoski, Varkaus, Ylivieska, Oulainen, Raahe, Kuusamo, Lammi, Alavus, Riihimäki, Forssa, Huittinen, Pietarsaari, Kankaanpää ja Salo).

### 3.3.2 Keskeiset sovellettavat säännökset

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystyöpalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Terveystyölaain 17 §:n 1 momentin mukaan korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa säädetään Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta järjestää opiskeluterveydenhuolto korkeakoulujen opiskelijoille.

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut valtakunnallisesti ja parantaa palvelujen laatua ja saatavuutta.

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 3 §:n mukaan tässä laissa opiskeluterveydenhuollolla tarkoitetaan terveydenhuoltolain 17 §:ssä tarkoitettua opiskeluterveydenhuoltoa korkeakouluopiskelijoille.

Terveystyölaain 17 §:n 2 momentin mukaan opiskeluterveydenhuoltoon sisältyvät:

- 1) oppilaitoksen opiskeluympäristön terveellisuuden ja turvallisuuden sekä opiskeluyhteisön hyvinvoinnin edistäminen sekä seuranta kolmen vuoden välein;
- 2) opiskelijoiden terveyden ja hyvinvoinnin sekä opiskelukyvyn seuraaminen ja edistäminen, johon sisältyvät lukion ja ammatillisen oppilaitoksen opiskelijoille kaksi määräaikaista terveystarkastusta ja kaikille opiskelijoille terveystarkastukset yksilöllisen tarpeen mukaisesti;

- 3) perusterveydenhuollon terveyden- ja sairaanhoitopalvelut, mukaan lukien mielenterveys- ja päihdetyö, seksuaaliterveyden edistäminen ja suun terveydenhuolto;
- 4) opiskelijan erityisen tuen tai tutkimusten tarpeen varhainen tunnistaminen, opiskelijan tukeminen ja tarvittaessa jatkotutkimuksiin tai -hoitoon ohjaaminen sekä psykoterapiaan ohjaamisen edellyttämä hoito ja lausunto.

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 5 §:n mukaan korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisen yleinen seuranta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle.

Lain 6 §:n mukaan Kansaneläkelaitos vastaa korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä valtakunnallisesti.

Lain 7 §:n mukaan Kansaneläkelaitos huolehtii korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelujen riittävästä saatavuudesta ja saavutettavuudesta valtakunnallisesti sekä hyväksyy opiskeluterveydenhuollon palveluverkon (1 mom.). Kansaneläkelaitoksen on seurattava ja arvioitava järjestämänsä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon laatua ja vaikuttavuutta sekä kustannuksia, tuottavuutta ja taloudellisuutta (2 mom.). Kansaneläkelaitoksen on huolehdittava siitä, että opiskeluterveydenhuollon palvelujen tuottamisessa käytetään toiminnan suunnittelussa ja johtamisessa tietoa toiminnan laadusta, vaikuttavuudesta ja kustannuksista (3 mom.).

Lain 8 §:n mukaan Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö tuottaa korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelut valtakunnallisesti (1 mom.). Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön on tuotettava opiskeluterveydenhuollon palvelut pääosin omana toimintanaan. Jos tämän lain mukaista tuottamisvelvollisuutta ei voida muuten toteuttaa, Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö voi hankkia omaa toimintaansa täydentäviä opiskeluterveydenhuollon palveluja muulta palveluntuottajalta noudattaen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016). Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö vastaa alihankkijan yksittäiselle opiskelijalle antamasta palvelusta ja on kokonaisvastuussa yksittäisen opiskelijan saamista opiskeluterveydenhuollon palveluista (2 mom.).

Lain 9 §:n mukaan Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön on palveluja tuottaessaan huolehdittava palveluverkon toimivuudesta, resursoinnista, toiminnan kehittämisestä, ammattihenkilöstön riittävydestä ja osaamisesta, palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta sekä ammattimaisesta johtamisesta ja omavalvonnasta. Palveluja tuottaessa on käytettävä palvelujen yhteensovittamisen toteutumista koskevaa alueellista ja kansallista tietoa, tutkimukseen perustuvaa muuta tietoa sekä asiakkaiden ja henkilöstön kokemuksiin perustuvaa tietoa (1 mom.). Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön harjoittama mahdollinen muu toiminta ei saa vaarantaa tässä laissa säädettyjen velvoitteiden täyttämistä (2 mom.).

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

### 3.3.3 Arviointi

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa säädetään korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä, tuottamisesta ja rahoittamisesta. Palvelut järjestetään ja tuotetaan valtakunnallisesti. Kela vastaa opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä, ja palvelut tuottaa YTHS. Palveluiden sisältö määritellään terveydenhuoltolaissa.

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palveluiden järjestämisen ja tuottamisen tapaa ja toimintamallia koskevassa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon perustuslaissa, korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa ja muussa terveydenhuollon lainsäädännössä toiminnalle säädetyt edellytykset sekä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, kuten hallinnon asiakkaiden tasapuolinen kohtelu.

Korkeakouluopiskelijoiden perustuslain turvaaman oikeuden riittäviin terveyspalveluihin toteuttaminen edellyttää, että heillä on käytettävissään riittävät ja palveluiden tarvetta vastaavat opiskeluterveydenhuollon palvelut sekä tosiasiallinen mahdollisuus saada hoitoa. Tästä näkökulmasta merkitystä on sillä, missä opiskeluterveydenhuollon toimipaikat sijaitsevat ja mitä toimipaikkoja opiskelijoilla on oikeus käyttää.

Opiskeluterveydenhuollon valtakunnalliseen palveluverkkoon kuuluu 23 YTHS:n omaa palvelupistettä sekä 23 alihankintapalvelupistettä. Paikkakunnilla, joissa YTHS:n palvelut tuottaa alihankintakumppani, opiskelee noin viisi prosenttia kaikista korkeakouluopiskelijoista. Näitä palveluita voivat käyttää ainoastaan opiskelijat, jotka opiskelevat kyseisellä paikkakunnalla. Selvityksen mukaan tämän rajauksen tarkoituksena on ollut kohdentaa opiskeluterveydenhuollon voimavarat tarkoituksenmukaisella tavalla ja turvata opiskeluterveydenhuollon palveluiden riittävyys myös pienillä opiskelupaikkakunnilla. Kyseiset palvelut on kilpailutettu, ja kilpailutuksen perusteena on ollut kunkin opiskelupaikkakunnan mukainen opiskelijamäärä. Palvelut on varattu, hinnoiteltu ja maksettu tämän mukaisesti.

Viranomaisilla ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palveluita järjestävällä ja tuottavalla Kelalla ja YTHS:llä on harkintavaltaa siinä, millä tavalla ne järjestävät ja tuottavat vastuullaan olevat tehtävät. Palveluiden järjestämiselle ja tuottamiselle voi olla monta vaihtoehtoista hyväksyttävää tapaa. Oikeusasiamies ei voi puuttua siihen, miten viranomainen on käyttänyt sille lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa, jos harkintavaltaa ei ole ylitetty tai käytetty väärin.

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä ei ole tarkemmin määritelty opiskeluterveydenhuollon palvelupisteiden sijaintia tai käyttömahdollisuuksia. Lainsäädännön esitöistä (HE 145/2018 vp ja HE 188/2020 vp) ilmenee lähtökohta, jonka mukaan YTHS:n toimipisteiden tarve on niillä paikkakunnilla, joilla korkeakoulutkin sijaitsevat. Kela ja YTHS ovat sopineet tarkemmin palvelupisteiden perustamiseen ja toimipisteiden käyttöön liittyvistä periaatteista, ja Kela on vahvistanut YTHS:n palveluverkon. Kelan ja YTHS:n välisen sopimuksen mukaan palveluverkon määrittelyssä käytetään kulloinkin voimassa olevia tai vahvistettuja tietoja ja päätöksiä korkeakouluista, opetuspaikoista ja opiskelijamääristä. Palveluverkkoa valmisteltaessa on luotu periaatteet muun muassa YTHS:n omien palvelupisteiden ja alihankinnalla tuotettujen palvelupisteiden perustamiselle. Näissä periaatteissa on huomioitu asiakasmäärät sekä maantieteellinen sijainti ja saavutettavuus. Maantieteellinen palvelupisteiden sijainti ja saavutettavuus on laskettu huomioiden julkisen liikenteen edellytys, matkustusaika, julkisen liikenteen vuorovälit, matkalipun hinta ja kävelymatkan pituus. Palveluverkossa ei huomioida esimerkiksi opiskelijoiden vakituista asumista tai työharjoittelua palveluverkon ulkopuolisella paikkakunnalla.

Totean, että lainsäädäntöä laadittaessa on ollut lähtökohtana se, että YTHS:n toimipisteiden tarve on niillä paikkakunnilla, joilla korkeakoulutkin sijaitsevat. Opiskelijoiden mahdollisuuksia palvelujen saamiseen parantaa merkittävästi se, että he voivat oman opiskelupaikkakuntansa lisäksi asioida myös muissa YTHS:n omissa palvelupisteissä, käyttää sähköisiä palveluita ja etäpalveluita sekä saada Kelasta sairausvakuutuslain mukaista matkakorvausta asuinpaikkakunnan ja YTHS:n toimipisteen välisestä matkasta aiheutuvista kustannuksista.

Käsitykseni mukaan YTHS:n tai Kelan toimintaa opiskeluterveydenhuollon järjestämisessä tai tuottamisessa ei voida pitää lainvastaisena siltä osin kuin kyse on palveluverkon määrittelystä tai opiskelijoiden oikeudesta käyttää opiskeluterveydenhuollon eri toimipaikkoja.

Totean kuitenkin, että covid-19-pandemia on merkittäväällä tavalla vaikuttanut opiskelijoiden opiskelu- ja asumisolosuhteisiin muun muassa siten, että moni opiskelija on oleskellut ja opiskellut fyysisesti muualla kuin opiskelupaikkakunnallaan. Opetusmenetelmiä on kehitetty ja kehitetään yhä enemmän myös etäopiskelun ja paikasta riippumattoman opiskelun mahdollistavaksi. Opiskelijan oikeus YTHS:n terveystalouteihin asuinpaikkakunnallaan on kuitenkin erilainen sen mukaan, onko hänen asuinpaikkakunnallaan YTHS:n oma palvelupiste vai alihankinnalla tuotettu palvelupiste. Katsonkin, että korkeakouluopiskelijoiden yhdenvertaisuutta toteuttaisi paremmin se, että mahdollisuus eri toimipaikkojen käyttöön olisi joustavampi ja että myös alihankintana hankittavat palvelut olisivat myös muiden kuin näillä paikkakunnalla opiskelevien käytössä.

Kuten Kela on selvityksessään todennut, myös minun käsitykseni mukaan korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palveluverkkoa ja eri palvelupisteiden käyttömahdollisuuksia on tarpeellista arvioida uudelleen riittävän ja opiskelijoiden tarpeita parhaalla mahdollisella tavalla toteuttavan palvelun takaamiseksi.

Tässä asiassa kantelijaa on ohjeistettu hakeutumaan suun terveydenhuollon palveluiden saamiseksi asuinpaikkakuntaansa lähimpänä olevaan YTHS:n toimipaikkaan. Hänelle on myös kerrottu mahdollisuudesta saada matkakuluihinsa sairausvakuutuslain mukaista matkakorvausta. Hänellä on ollut käytettävissään myös opiskelupaikkakuntansa sekä muiden YTHS:n omien palvelupisteiden palvelut. Katson, että kantelijan kohdalla ei ole menetelty lainvastaisesti, vaikka hän ei ole saanut hoitoa asuinpaikkakunnallaan sijaitsevassa YTHS:n alihankintana hankkimassa palvelupisteessä.

Koska menettely on perustunut lakiin ja sille on ollut lakia säädettäessä hyväksyttävä peruste, ei kantelijan erilainen kohtelu ole ollut syrjivää. Katson kuitenkin, että perusoikeuksien toteutumisen kannalta parempi menettely olisi ollut, että YTHS olisi löytänyt keinon tarjota hoito alihankintapalvelupisteessä ja korvata sen kustannuksen palvelun tarjoajalle.

Totean lisäksi, että korkeakouluopiskelijalla olisi ollut mahdollisuus käyttää myös yleisiä kunnallisia terveystalveluita.

### 3.4 Terveystenhoitomaksun maksuvelvollisuus

#### 3.4.1 Selvitysten sisältö

Kela katsoi, että terveystenhoitomaksussa on kyse veroluonteisesta maksusta, ei palvelumaksusta taikka YTHS:n jäsenyyteen perustuvasta maksusta. Veroluonteisuudesta johtuen maksuvelvollisia ovat lain nojalla myös ne opiskelijat, jotka eivät käytä palveluita lainkaan. Kela katsoo, ettei terveystenhoitomaksun maksuvelvollisuus loukkaa perustuslaissa tarkoitettua kokoontumis- ja yhdistymisvapautta.

#### 3.4.2 Sovellettavat säännökset

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:ssä on todettu korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon on oikeutetut opiskelijat. Lisäksi edellytyksenä on, että 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettu opiskelija on ilmoittautunut läsnä olevaksi yliopistolain 39 §:n, ammattikorkeakoululain 29 §:n tai Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain 30 §:n mukaisesti. Oikeus käyttää opiskeluterveydenhuollon palveluja jatkuu sen lukukauden tai lukuvuoden loppuun asti, jolle opiskelija on ilmoittautunut läsnä olevaksi.

Lain 24 §:n mukaan lain 2 §:ssä tarkoitettu korkeakouluopiskelija, joka on ilmoittautunut läsnä olevaksi oppilaitokseen tai opiskelee Maanpuolustuskorkeakoulussa muita kuin upseerin virkaan vaadittavia sotatieteellisiä ja sotilasammattillisia opintoja, on suoritettava lukukausikohtainen terveystenhoitomaksu Kelalle.

Lain 25 §:n mukaan terveystenhoitomaksun suuruus määrätään siten, että valtion rahoitusosuudella ja terveystenhoitomaksun tuotoilla katetaan 14 §:ssä tarkoitettu hyväksyttävät opiskeluterveydenhuollon kustannukset. Maksua määrättäessä noudatetaan, mitä 17 §:ssä säädetään opiskeluterveydenhuollon rahoitusosuuksista. Terveystenhoitomaksun suuruus määrätään siten, että opiskelijoiden rahoitusosuus jaetaan arvioidulla läsnä oleviksi ilmoittautuneiden opiskelijoiden määrällä. Terveystenhoitomaksu on saman suuruinen kaikille opiskelijoille.

Terveydenhoitomaksun suuruudesta säädetään vuosittain ennen marraskuun 30 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Lain 17 §:n mukaan opiskeluterveydenhuollon rahoitus koostuu opiskelijoiden Kansaneläkelaitokselle suorittamista 25 §:ssä tarkoitetuista terveydenhoitomaksuista ja valtion Kansaneläkelaitokselle maksamasta rahoituksesta (1 mom.). Valtion varoista rahoitetaan 77 prosenttia opiskeluterveydenhuollon hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista. Opiskelijoilta perittävillä terveydenhoitomaksuilla rahoitetaan 23 prosenttia opiskeluterveydenhuollon hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista (2 mom.).

Lain 26 §:n mukaan Kela antaa opiskelijalle hänen pyynnöstään terveydenhoitomaksua koskevan maksuunpanopäätöksen.

### 3.4.3 Arviointi

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetussa laissa säädetään edellä esitetyllä tavalla opiskelijoiden velvollisuudesta suorittaa Kelalle lukukausikohtainen terveydenhoitomaksu.

Lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 45/2018 vp) perustuslainmukaisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta tarkasteli erityisesti ehdotusten vaikutusta yhdenvertaisuuteen. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 33/2018 vp tältä osin seuraavan.

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 vastaisuudessakin käyttää myös yleisiä terveystalvveluja.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan lakiehdotusta myös terveydenhoitomaksun osalta ja totesi muun muassa seuraavaa.

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).

Perustuslakivaliokunta edellytti, että laissa säädettäisiin myös maksun suuruudesta. Perustuslakivaliokunta totesi myös, että ehdotetulla sääntelyllä oli vaikutuksia niihin ylioppilaskunnan erityisiin tehtäviin, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt riittävänä perusteena ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle (ks. yliopistolain 46 §). Valiokunnan mukaan sääntelyllä voi siten 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 turvatus yhdistymisvapauden kannalta, sekä tarvittaessa ryhtyä lainsäädäntötoimiin sääntelyn muuttamiseksi.

Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Korkeakouluopiskelijoiden terveydenhoitomaksu perustuu lakiin. Maksun perustuslainmukaisuus on edellä esitetyllä tavalla arvioitu korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain säätämisen yhteydessä.

Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua eduskunnan lainsäädäntötoimintaan eikä sen taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin ei myöskään kuulu eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuuden arvioiminen eikä viranomaisen tai tuomioistuimen päätösten muuttaminen tai kumoaminen.

Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen olisi sen käsiteltävänä olevassa asiassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuimen tulee siten ratkaistavanaan olevassa yksittäisessä asiassa arvioida, johtaisiko lain soveltaminen perustuslain vastaiseen lopputulokseen. Ristiriitaa ei voida kuitenkaan pitää ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti ottanut lain säätämisvaiheessa asiaan kantaa ja todennut, ettei ristiriitaa ole.

Ollessaan eri mieltä maksuvelvollisuudestaan opiskelija voi pyytää Kelalta terveydenhoitomaksua koskevan maksuunpanopäätöksen. Tähän päätökseen on mahdollista hakea muutosta. En voi kuitenkaan ennakoita, miten tällainen muutoksenhaku mahdollisesti menestyisi.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä kohdassa 3.3.3 esittämäni käsityksen Kansaneläkelaitoksen ja Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän tämän päätökseni (ilman tunnistetietoja) kohdasta 3.3.3 ilmenevässä tarkoituksessa tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle, jonka tehtäviin kuuluu korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisen yleinen seuranta ja sitä koskevan lainsäädännön valmistelu.