

15.02.2019

Sosiaali- ja terveystoimikunta
Eduskunta
StV@eduskunta.fi

**HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI KORKEAKOULUOPISKELIJOIDEN OPISKELUTERVEYDEN-
HUOLLOSTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAIEIKSI
HE 145/2018 VP**

Sosiaali- ja terveystoimikunta on pyytänyt sosiaali- ja terveystoimistöltä kirjallista lausuntoa siitä, onko HE 145/2018 osalta tarkoitus tehdä notifikaatioilmoitus komissiolle sekä niistä perusteluista, miksi ilmoitus on ajateltu tehdä / ei tehdä. Lisäksi ministeriön on tarpeen vastata myös siihen, miksi notifikaatiota ei ole katsottu valmistelun aikana tarpeelliseksi. Kun kuitenkin lähtökohtaisesti jo suunnitteilla olevista järjestelmistä ym. pitäisi tehdä ennakoilmoitus ja siksi se tehdään yleensä valmistelun aikana.

Sosiaali- ja terveystoimistö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklassa kielletään yhteismarkkinoille sopimattomat valtiontuet, jotka annetaan yrityksille. SEUT 107(1) artiklan mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

EU:n kilpailulainsäädännön soveltamisala määräytyy yrityksen käsitteen kautta, ja yrityksen käsite puolestaan määritellään taloudellisen toiminnan käsitteen avulla. EU:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jota harjoitetaan markkinoilla, yrityksen oikeudellisesta organisaatiomuodosta tai sen rahoitustavasta riippumatta. Valtiontukisääntelyn kannalta ei siis ole merkitystä esimerkiksi sillä, onko kyseessä yksityinen vai julkisomisteinen yritys. Jotta palvelut kuuluisivat EU:n kilpailulainsäädännön alaan, edellytyksenä on, että ne tuotetaan markkinoille ja niistä suoritetaan korvaus. Palvelun sisältö ei ole ratkaisevaa vaan sen taloudellinen luonne, joka puolestaan määräytyy sen perusteella, tarjotaanko palvelua markkinoille vai ei. Samoja palveluja voidaan tuottaa sekä taloudellisina, toisin sanoen markkinoille suunnattuina palveluina, jolloin ne tuottavat yksiköt kuuluvat EU:n kilpailulainsäädännön yrityskäsitteen piiriin, että ei-taloudellisina palveluina, jolloin ne tuottavat yksiköt eivät ole EU:n kilpailusääntöjen tarkoittamia yrityksiä. Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän rakenteeseen voi siten sisältyä sekä ei-taloudellisia että taloudellisia osia.

Julkiset terveydenhuoltopalvelut, jotka rahoitetaan pääosin julkisin varoin ja joista potilaalta mahdollisesti perittävällä maksulla ei ole EU-oikeuden tarkoittaman korvauksen luonnetta, eivät ole taloudellisia palveluja. Se, että muut toimijat tarjoavat saman sisäl-

töisiä terveydenhuoltopalveluja markkinoille, ei muuta julkisen terveydenhuollon palveluja taloudelliseksi. Olennaista on se, että tarjoavatko julkisen terveydenhuollon yksiköt palveluita markkinoille vai ei. Silloin kun ne tuottavat näitä palveluja vastattavanaan olevien lakisääteisten, solidaarisuusperiaatteen mukaisesti organisoitujen julkisen terveydenhuollon tehtävien hoitamiseksi, ne eivät tarjoa niitä markkinoille.

Suomen nykyistä terveydenhuoltojärjestelmää ei ole pidetty EU-oikeudellisessa mielessä taloudellisena toimintana. Opiskeluterveydenhuolto on ollut ja tulee jatkossakin olemaan osa julkista terveydenhuoltojärjestelmää. Opiskeluterveydenhuollon järjestäminen on ollut kuntien vastuulla ja esityksessä ehdotetaan järjestämisvastuun siirtämistä Kelan tehtäväksi. Järjestämisvastuu säilyy julkisella taholla eikä järjestämisvastuun siirtyminen muuta järjestelmän arviointia EU:n valtioneuvoston näkökulmasta.

Kunnat ovat tuottaneet opiskeluterveydenhuollon palvelut muille kuin korkeakouluopiskelijoille. YTHS on tuottanut palvelut terveydenhuoltolakiin perustuvan erillissään-
noksen perusteella kuntien kanssa tekemänsä sopimukseen perustuen. Opiskeluterveydenhuoltoa ei ole aikaisemmin avattu kilpailulle, eikä uudistuksen jälkeenkään opiskeluterveydenhuollossa ole tarkoitus hyödyntää kilpailuelementtiä.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, tavoitteena on tuottaa opiskeluterveydenhuollon palvelut valtakunnallisesti yhden järjestäjän ja yhden tuottajan vastuulla. Opiskeluterveydenhuolto on toiminnallinen kokonaisuus, joka on tarkoituksenmukaista säilyttää sen erityisluonteen vuoksi ja tuottaa opiskeluterveydenhuoltoon erikoistuneella henkilökunnalla.

Hallituksen esityksen mukaan korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon tuottaminen säädettäisiin YTHS:n lakisääteiseksi tehtäväksi. YTHS:n asema palveluntuottajana on erilainen kuin nykyisessä kuntien järjestämisvastuuseen pohjautuvassa rakenteessa palveluntuottajien asema.

YTHS:n asema palvelujen tuottajana on erilainen myös verrattuna yksityisiin terveyspalvelujen palveluntuottajiin. YTHS:n palvelujen tuottaminen perustuu lakiin, eikä YTHS voi omalla päätöksellään irtautua palvelujen tuottamisesta. Opiskeluterveydenhuollon palvelujen sisältö on määritelty laissa ja YTHS:n on tuotettava laissa säädetty palvelut. Jos YTHS:llä olisi muuta toimintaa, se tulee kirjanpidon ja rahoituksen osalta erottaa opiskeluterveydenhuollon tuottamisesta. YTHS ei voi valita asiakkaitaan, vaan sen on tuotettava palvelut kaikille palveluihin oikeutetuille. YTHS:lle on säädetty samanlaisia velvoitteita palvelujen tuottamisessa kuin julkiselle sektorille. YTHS:n on tuotettava palvelut kaksikielisillä alueilla sekä suomeksi että ruotsiksi ja lisäksi noudatettava hallinnon yleislakeja palvelua tuottaessaan. Julkisrahoitteisten opiskeluterveydenhuollon palveluiden järjestelmä poikkeaa siis olennaisesti yksityisistä markkinoilla tarjottavista terveydenhuoltopalveluista. Lakisääteisten opiskeluterveydenhuollon palveluiden tuottamista ei tule EU:n valtioneuvoston näkökulmasta pitää palveluiden tuottamisena markkinoille, eikä toiminta näin ollen kuulu EU:n valtioneuvoston näkökulmasta.

YTHS:n asemaa ei voida rinnastaa myöskään eduskunnan käsiteltävänä olevan valinnanvapauslainsäädännön (HE 16/2018 vp) palveluntuottajiin. Esitetyn valinnanvapausmallin lähtökohtana on monituottajajärjestelmä, jossa palveluntuottajat järjestelmän

sisällä kilvoittelevat palveluiden laadulla. Valinnanvapausmallin taloudellisen tai ei-taloudellisen luonteen arviointiin liittyy EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännön tulkin-
nanvaraisuudesta johtuen tiettyjä epävarmuustekijöitä. Koska opiskeluterveydenhuol-
toon ei olla luomassa kilpailuelementtiä hyödyntävää monituottajajärjestelmää, eivät
nämä epävarmuustekijät oleelliselta osin koske opiskeluterveydenhuoltoa. Valinnanva-
pausmallin käsittelyssä mahdollisena valtioneuvoston kannalta ongelmallisena
elementtinä on noussut esille erityisesti maakunnan liikelaitoksen konkurssilta suojattu
asema. Tämä kysymys ei opiskeluterveydenhuollon osalta ole oleellinen, eikä YTHS:llä
ole konkurssisuojaa.

Korkeakouluopiskelijoiden rahoitus perustuu valtion rahoitukseen (77 % kokonaiskus-
tannuksista) ja opiskelijoilta perittävään rahoitukseen (23 % kokonaiskustannuksista).
Opiskelijat eivät voi valita haluavatko he käyttää YTHS:n palveluja, vaan kaikki luku-
vuodelle läsnä olevaksi ilmoittautuneet korkeakouluopiskelijat ovat palvelun piirissä ja
siten myös velvollisia maksamaan pakollisen, veroluonteisen terveydenhoitomaksun
(noin 77 €/vuosi). Terveydenhoitomaksu ei riipu palvelujen käytöstä, eikä se riitä katta-
maan palvelun todellisia kustannuksia. YTHS ei voi vaikuttaa omilla päätöksillään palve-
luistaan perittäviin maksuihin. YTHS ei voi periä opiskelijalta käyntimaksuja. Ainoastaan
käyttämättä jätetystä ajasta peritään maksu, jonka suuruus määritellään asetuksella.

Valtiolta tulevan rahoituksen määrä tarkistetaan vuosittain. Kela ja STM arvioivat hy-
väksyttävien kustannusten määrää ja eduskunta vahvistaa rahoituksen määrän valtion
talousarviomenettelyssä. Hyväksyttäviä kustannuksia ovat palvelujen tuottamisesta ai-
heutuvat tarpeelliset ja kohtuulliset kustannukset ja niiden määrä saa nousta kuitenkin
enintään palkkakertoimen verran. YTHS ei voi vaikuttaa saamansa rahoituksen mää-
rään ja lakiin kirjatut rahoituksen määrää koskevat säännökset eivät mahdollista toi-
minnan ylikompensaatiota. YTHS ei tavoittele voittoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on hallituksen esityksen valmistelun alkuvaiheessa arvioi-
nut esitystä valtioneuvoston kannalta ja tiedustellut epävirallisesti yleisellä tasolla
komission näkemystä asiasta. Valmisteluvaiheen aikana ministeriö päätyi harkinnas-
saan johtopäätökseen, että toiminta on jatkossakin ei-taloudellista toimintaa, eikä sitä
koske EU:n valtioneuvoston sääntely. Tämä kirjattiin myös hallituksen esityksen perusteluihin
(s. 32-33).

Edellä mainituilla perusteilla sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että hallituksen esi-
tyksessä ehdotettu korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestelmä on
luonteeltaan ei-taloudellista toimintaa, eikä sitä koske EU:n valtioneuvoston sääntely. Tämän
perusteella sosiaali- ja terveysministeriö on katsonut, että notifiointi ei ole ollut tarpeen
ja ettei Suomella ole notifikaatiovelvollisuutta.