

18.2.2021

EOAK/8112/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja

KORKEAKOULUOPISKELIJOIDEN TERVEYDENHUOLTOMAKSUN LASKUTUS JA SIITÄ TIEDOTTAMINEN

Eduskunnan oikeusasiamiehelle on saapunut useampia kanteluita, jotka ovat koskeneet korkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltomaksua ja/tai Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä maksun määräämisessä ja perinnässä. Erityisesti arvosteltiin sitä, että opiskelijan tuli suorittaa maksu oma-aloitteisesti. Maksuunpanopäätöksen saa Kelalta vain pyynnöstä, eikä Kela lähetä maksusta laskua.

Kanteluissa arvosteltiin myös Kelan menettelyä maksusta tiedottamisessa. Toisaalta arvosteltiin sitä, että Kela ei lähetä maksusta mitään ilmoitusta opiskelijoille ja toisaalta Kelan asiasta lähettämää kirjettä, jonka ohjeistusta pidettiin puutteellisena.

Tällä vastauksella vastataan kanteluasioihin EOAK/8112/2020, EOAK/8225/2020, EOAK/25/2021, EOAK/139/2021, EOAK/472/2021, EOAK/535/2021 ja EOAK/591/2021.

Asia esiteltiin apulaisoikeusasiamies Pasi Pölöselle. Hän arvioi sitä seuraavasti.

Laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta tuli voimaan 1.1.2021. Laissa säädetään korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä, tuottamisesta ja rahoittamisesta. Kela vastaa opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä, ja palvelut tuottaa Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS). Opiskelijoiden rahoitusosuus katetaan opiskelijoilta perittävillä pakollisilla terveydenhoitomaksuilla, ja erillisistä käyntimaksuista luovuttiin.

Maksuvelvollisuutta koskevan mainitun lain 24 §:n 1 momentin mukaan lain 2 §:ssä tarkoitetun korkeakouluopiskelijan, joka on ilmoittautunut läsnä olevaksi oppilaitokseen tai opiskelee Maanpuolustuskorkeakoulussa muita kuin upseerin virkaan vaadittavia sotatieteellisiä ja sotilassamatillisia opintoja, on suoritettava lukukausikohtainen terveydenhoitomaksu Kansaneläkelaitokselle. Säännöksen 2 momentin mukaan kevätlukukauden maksu on suoritettava viimeistään tammikuun 31 päivänä ja syyslukukauden maksu viimeistään syyskuun 30 päivänä. Jos opiskelija ilmoittautuu läsnä olevaksi opiskelijaksi kevätlukukaudelle tammikuun 31 päivän jälkeen, maksu on suoritettava viimeistään 31 päivänä heinäkuuta. Jos opiskelija ilmoittautuu läsnä olevaksi opiskelijaksi syyslukukaudelle syyskuun 30 päivän jälkeen, maksu on suoritettava viimeistään 31 päivänä joulukuuta.

Lain 25 §:n mukaan 1 momentin mukaan terveydenhoitomaksun suuruus määrätään siten, että valtion rahoitusosuudella ja terveydenhoitomaksun tuotoilla katetaan 14 §:ssä tarkoitetut hyväksyttävät opiskeluterveydenhuollon kustannukset. Maksua määrättäessä noudatetaan, mitä 17 §:ssä säädetään opiskeluterveydenhuollon rahoitusosuuksista. Terveydenhoitomaksun suuruus määrätään siten, että opiskelijoiden rahoitusosuus jaetaan arvioidulla läsnä oleviksi ilmoittautuneiden opiskelijoiden määrällä. Terveydenhoitomaksu on saman suuruisen kaikille opiskelijoille. Säännöksen 2 momentin mukaan terveydenhoitomaksun suuruudesta säädetään vuosittain ennen marraskuun 30 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n mukaan terveydenhoitomaksun suuruus vuonna 2021 on 71,60 euroa.

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

Terveydenhoitomaksua koskevan hallituksen esityksen (HE 45/2018 vp) perustuslainmukaisuutta arvioidessaan perustuslakivaliokunta tarkasteli erityisesti ehdotusten vaikutusta yhdenvertaisuuteen. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 33/2018 vp, s. 2) perustuslakivaliokunta totesi tältä osin seuraavaa.

”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 terveystieteiden palveluja.”

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan lakiehdotusta myös terveydenhoitomaksun osalta (PeVL 33/2018 vp, s. 3–4) ja totesi muun muassa seuraavan.

”Terveystenhoitomaksua 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 katsoi lausunnossaan, että kustannusten jakautuminen opiskelijoiden kesken ei käynyt ilmi maksun suuruutta koskevasta 25 §:stä, eikä asetuksen antajan toimivalta tältä osin ollut riittävän rajattua (ks. PeVL 20/2009 vp, s. 2, PeVL 31/2010 vp, s. 2–3). Lausunnon mukaan sääntely oli siten ongelmallista perustuslain 81 §:n 1 momentin veron suuruuden perusteiden säätämistä lailla koskevan vaatimuksen kannalta. Valiokunta edellytti, että sääntelyä maksun suuruudesta tulee tältä osin täsmentää. Tämän johdosta sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti mietinnössään (StVM 35/2018 vp, s. 7–8) täsmennettäväksi maksun suuruutta koskevaa 25 §:ää.

Terveystenhoitomaksun perimisestä ja viivästymismaksusta säädetään lain 27 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan, jos terveystenhoitomaksu maksetaan määräajan jälkeen, peritään kiinteä viivästymismaksu. Viivästymismaksun suuruus voi olla enintään 15 prosenttia terveystenhoitomaksun määrästä. Viivästymismaksun suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n mukaan viivästymismaksun suuruus on 5,00 euroa.

Lain 27 §:n 2 momentin mukaan, jos opiskelija ei maksa terveystenhoitomaksua määräajassa, Kansaneläkelaitoksen on lähetettävä opiskelijalle maksumuistutus. Korkeakouluopiskelijan terveystenhoitomaksu ja viivästymismaksu ovat suoraan ulosottokelpoisia. Maksut peritään, ja ne vanhentuvat siten kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään. Vanhentuminen lasketaan maksun tämän lain 24 §:n 2 momentissa säädetystä erääntymisestä.

Säännöksen perusteluissa ([HE 145/2018](#) vp, s. 61) esitetään muun muassa seuraavaa.

”Pykälässä säädettäisiin terveystenhoitomaksuun liittyvän viivästymismaksun perimisestä. Opiskelijan tulisi maksaa maksu ensisijaisesti oma-aloitteisesti laissa säädetyn määräajan puitteissa. Jos opiskelija ei maksa terveystenhoitomaksua määräajassa, Kansaneläkelaitos lähettää opiskelijalle maksumuistutuksen, joka sisältää viivästymismaksun. Maksumuistutuksessa opiskelijaa muistutetaan maksun mahdollisuudesta kuitata maksu opintorahasta ilman opiskelijan suostumusta sekä mahdollisuudesta

siirtää maksu ulosottoperintään. Terveydenhoitomaksu peritään kahdessa erässä, jolloin vuoden 2021 maksujen määrä olisi arviolta noin 38,50 euroa lukukaudessa.

Määräajan jälkeen maksettavalle terveydenhoitomaksulle perittäisiin kiinteä viivästymismaksu. Viivästymismaksu voi olla enintään 15 prosenttia sen lukukauden terveydenhoitomaksun määrästä, jona maksu on 24 §:n 2 momentin mukaisesti erääntynyt. Viivästymismaksun suuruudesta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Viivästymismaksun määrä olisi siis arvioilta noin 5 euroa lukukaudelta vuoden 2021 tasossa.”

Hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta (PeVL 33/2018 vp, s. 4) totesi, että lain 27 §:n perusteluissa on tehty selkoa käytettävästä maksumuistutusmenettelystä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hyvän hallinnon vaatimusten kannalta maksumuistutusmenettelystä olisi paikallaan säätää nimenomaisesti laissa. Tämän johdosta sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti ([StVM 35/2018](#) vp, s. 8) lakiehdotuksen 27 §:ää täsmennettäväksi niin, että Kelalle säädetään velvoite lähettää maksumuistutus. Mietinnössä todetun mukaan tämä vähentää turhia perintätoimenpiteitä, jotka johtuvat esimerkiksi opiskelijan unohduksesta.

Lain 28 §:n mukaan terveydenhoitomaksu ja viivästymismaksu voidaan kuitata Kansaneläkelaitoksen myöhemmin maksamasta etuudesta. Ilman opiskelijan suostumusta kuittaaminen voidaan kuitenkin kohdistaa vain opintotukilain (65/1994) perusteella maksettavaan opintorahaan.

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 terveydenhoitomaksun perustuslainmukaisuus on edellä esitetyllä tavalla arvioitu korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain säätämisen yhteydessä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua eduskunnan lainsäädäntötoimintaan eikä sen taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Eduskunnan oikeusasiamies ei voi myöskään muuttaa eikä kumota viranomaisen tai tuomioistuimen päätöstä eikä toimia vaihtoehtoisena menettelynä säännönmukaiselle muutoksenhauille.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että 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 Kelta terveydenhoitomaksua koskevan maksuunpanopäätöksen. Tähän päätökseen on mahdollista hakea muutosta. Apulaisoikeusasiamies ei voi kuitenkaan ennakoita, miten tällainen muutoksenhaku mahdollisesti menestyisi.

Edelleen apulaisoikeusasiamies totesi, että kuten edeltä ilmenee, se menettelyllinen lähtökohta, että opiskelija maksaa terveydenhoitomaksun ensisijaisesti oma-aloitteisesti ja että muutoksenhakukelpoinen maksuunpanopäätös annetaan vasta pyynnöstä, on tehty jo lakia säädettäessä.

Lain esitöissä on kiinnitetty huomiota tämän ensisijaisesti oma-aloitteisesti maksettavan maksun maksuvelvollisuudesta ja maksun maksamisesta tiedottamiseen. Lain 24 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 145/2018 vp, s. 61) on nimenomaisesti todettu, että Kansaneläkelaitoksen, YTHS:n sekä opiskelija- ja ylioppilaskuntien on panostettava opiskelijoiden ohjeistamiseen ja viestintään, jotta opiskelijat tulevat tietoisiksi maksuvelvollisuudestaan ja maksamiseen liittyvistä menettelyistä.

Apulaisoikeusasiamies totesi, että terveydenhoitomaksuun vuoden 2021 alusta voimaan tulleista muutoksista, muun muassa siitä, että kysymys on pakollisesta veroluonteisesta maksusta, jonka palvelujen piiriin kuuluvat korkeakouluopiskelijat maksavat Kelalle, on kerrottu Kelan verkkosivuilla. Niillä on myös kerrottu muun muassa siitä, että maksu tulee maksaa oma-aloitteisesti (laskua ei lähetetä) sekä ohjeet maksun maksamiseksi. Kelan sivuilla on myös 13.1.2021 julkaistu tiedote, jonka mukaan Kela lähettää viikolla 2 kirjeen opiskelijoille, jotka ovat ilmoittautuneet läsnä olevaksi kevätlukukaudelle tammikuun alkuun mennessä, mutta eivät ole maksaneet terveydenhoitomaksua. Tiedotteen mukaan kirjeessä kerrotaan maksuvelvollisuudesta ja annetaan ohjeet terveydenhoitomaksun maksamiseksi. Kantelun liitteenä asiassa EOAK/472/2021 olevassa Kelan kirjeessä on ilmeisestikin kysymys tästä tiedotteesta kerrotusta kirjeestä. Kirjeessä on kerrottu terveydenhoitomaksun maksuvelvollisuudesta, perittävästä viivästysmaksusta ja menettelystä maksun maksamiseksi. Kirjeessä kerrotun mukaan lisätietoja voi saada soittamalla kirjeestä ilmenevään numeroon sekä Kelan verkkosivuilta.

Apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei asiassa ole ilmennyt hänen toimenpiteitään edellyttävää menettelyä.