

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia: HE 15/2017 vp ym.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt minua asiantuntijana kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa, jossa pyydetään arvioimaan ministeriöiden vastineiden (ml. vastineiden täydennys) ja täydentävän aineiston perustuslain mukaisuutta suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 65/2018 vp). Erityisesti minua on pyydetty arvioimaan tietosuoja.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Lausunnon ala ja kysymyksenasettelu

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa käsiteltävänä olevan asian valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy ennen muuta Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa säädettyyn. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:ssä ilmaistun yleisperiaatteen mukaan valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen *on epäselvyyttä*. (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 126). Työjärjestyksen määräys liittyy lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmään, jossa perustuslakivaliokunnalla on lainsäädäntövaiheessa ensisijainen vastuu siten kuin perustuslain 74 §:ssä säädetään.

Perustuslain 74 §:ää ei luonnollisestikaan voida tulkita niin, että se kokonaan estäisi muita valiokuntia tarkastamasta käsiteltävänä olevia lakiehdotuksia sekä perustuslain että ihmisoikeussopimusten kannalta. Päinvastoin, on perustuslain 22 §:nkin kannaltakin välttämätöntä, että eduskunnan valiokunnat omassa toiminnassaan turvaavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Muilla eduskunnan valiokunnilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa arvioida, onko käsiteltävä lakiehdotus perustuslainmukainen vai ei. Eduskunnan työjärjestyksen 38.2 § päinvastoin osoittaa, että jos tästä kysymyksestä on epäselvyyttä, on asia saatettava perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. On huomattava, että kynnys on tältä osin matalampi kuin esimerkiksi kynnys sille, että perustuslakivaliokunta toteaa lakiehdotuksen olevan perustuslain kanssa ristiriidaksi. Riittää, että kysymys perustuslainmukaisuudesta on epäselvä.

Rajoitan tarkasteluni ministeriön vastineiden ja perustuslakivaliokunnan lausunnon vertailuun. Keskityn lausuntopyyntöön mukaisesti tietosuoja koskeviin kysymyksiin

painottaen erityisesti säätämisyjärjestysponsiin liittyviä näkökohtia. Korostan samalla, että fokusta koskeva valintani on puhtaasti työekonominen. Pidän selvänä, että perustuslakivaliokunnan tulkinnat perustuslain tavalliselle laille asettamista vaatimuksista ovat auktoritatiivisia perustuslain tulkintoja myös silloin, kun niihin ei liity valtiosääntöoikeudelliseen traditioon liittyvää säätämisyjärjestykseen viittaavaa ponsilausumaa. Kun siis perustuslakivaliokunta toteaa esimerkiksi tietyn säännösehdotuksen muuttamisen olevan perustuslain näkökulmasta välttämätöntä tai muutoin perusteltua, on kyse oikeusjärjestyksessämme ja varsinkin eduskunnassa ensisijaisen perustuslain tulkitsijan yksiselitteisestä kannanotosta siihen, millaisia oikeudellisia vaatimuksia perustuslaki asettaa lainsäätäjälle kyseisessä säätämistilanteesta. Tällaisia kannanottoja tulee seurata siinä kuin muitakin perustuslain vaatimuksia.

Tässä yhteydessä pidän riittävänä arvioida lähinnä ponsilausumiin liittyviä muutosehdotuksia. Kuten nimittäin lausunnostani ilmenee, jo niihin liittyy tässä vaiheessa sellaista epäselvyyttä ehdotusten perustuslain mukaisuudesta, että tietosuojaa koskevat ehdotukset tulee merkittäviltä osin saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely

Perustuslakivaliokunnan mielestä StV:n mietintöluonnoksessa ei ollut esitetty riittäviä perusteluja arkaluonteisten tietojen laajaan, henkilön suostumuksesta riippumattomaan käsittelyyn oikeudellisesti sitomattomassa asiakassuunnitelmassa. Riittävää ei valiokunnan mukaan ”ole, että arkaluonteisten tietojen käsittely on osin sidottu säännösten soveltamisvaiheessa tehtävään välttämättömyysarvioon. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tämän valossa arvioitava, onko tällaiselle käsittelylle esitettävissä välttämättömyysvaatimuksen kannalta sellaisia hyväksyttäviä perusteita, joita mietintöluonnoksessa ei ole kuvattu. Jos nämä perusteet puuttuvat, lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tällöin tavallisen lain käsittelyjärjestyksen edellytyksenä on, että ehdotettu sääntely arkaluonteisten tietojen käsittelystä asiakassuunnitelmassa on poistettava.”

Lisäksi perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena valinnanvapauslakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin sääntelyä asiakassuunnitelman tietosisällöistä ja käsittelyn tarkoituksesta. Se totesi tältä osin seuraavaa ”Mietintöluonnoksessa (s. 129) viitataan siihen, että näin pyritään minimoimaan henkilötietojen käsittelyä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellä selostetun mukaisesti edellytetty laintasoista, yksityiskohtaista ja kattavaa sääntelyä arkaluonteisten tietojen rekisteröinnin tavoitteista, tietosisällöistä ja sallituista käyttötarkoituksista. Vaikka säännöksessä sinänsä asianmukaisesti viitataan välttämättömyyteen asiakassuunnitelman tarkoituksen kannalta, ei ehdotettu sääntely ole riittävän täsmällistä. Valiokunnan mielestä sääntelyä on asiakassuunnitelman tietosisältöjen osalta olennaisesti täsmennettävä. Tällainen täsmennys on edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Sosiaali- ja terveysministeriö ei ehdota arkaluonteisten tietojen käsittelyä asiakassuunnitelmassa koskevien säännösten poistamista. Sen sijaan se ehdottaa, että 5 §:ään tarkennetaan asiakassuunnitelmaan sisältyviä tietosisältöjä. Arkaluonteisten tietojen käsittelylle asiakassuunnitelmassa esitetään jäljempänä perustelut välttämättömyysarvi-

oinnin kannalta. Lisäksi 5 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännökset asiakassuunnitelman muuttamisesta ja siitä, että merkittävät, palvelutarpeen arviointiin kytkeytyvät muutokset asiakassuunnitelmaan tekee maakunnan liikelaitoksen toimesta. Täsmennettäväksi ehdotetaan myös 2 §:n 3 kohtaa koskien asiakassuunnitelman määritelmää sekä 34 §:ää.

Lisäksi ministeriön vastineessa on täydennetty välttämättömyysarvioita seuraavasti:

”Asiakassuunnitelman tavoitteet liittyvät asiakkaan oikeuteen saada sellaista apua ja tukea, joka parhaiten vastaa hänen yksilöllisiin tarpeisiinsa. Jotta liikelaitoksen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö, joka vastaa asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta, osaisi ehdottaa asiakkaan etua parhaiten turvaavat toimintatavat tai esittää ratkaisua parhaiten turvaavat vaihtoehdot, tulisi hänen tietää tiettyjä perusasioita asiakkaan kokonaistilanteesta, minkä vuoksi edellä todettujen tietojen sisällyttäminen asiakassuunnitelmaan on välttämätöntä. Ammattilainen pystyisi tietojen pohjata hahmottamaan asiakkaan kokonaistilannetta ja kysymään tarkentavia tietoja tai lupaa olla yhteydessä toiseen palveluntuottajaan tarkempien tietojen saamiseksi, jos ne ovat kokonaisuuden kannalta välttämättömiä. Asiakassuunnitelma mahdollistaa palvelukokonaisuudesta ja palveluiden yhteensovittamisesta vastaaville ammattihenkilöille uudenlaisen kokonaisnäkymän asiakkaan tietoihin. Asiakassuunnitelma parantaisi merkittävästi asiakas- ja potilasturvallisuutta ja sitä, että asiakkaan tarpeisiin pystytään tarkoituksenmukaisella tavalla vastaamaan.”

Arvio:

Nähdäkseni asiakassuunnitelmaa koskevaa sääntelyä on sinänsä täsmennetty asianmukaisesti. Samoin ministeriön vastineessa esitetty välttämättömyysarvio osoittaa riittävässä määrin, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä asiakassuunnitelmassa voidaan pitää välttämättömänä.

Ongelmaksi kuitenkin muodostuu, että asiakassuunnitelmasta näyttää samalla muodostuvan asiakirja, joka tosiasiallisesti mahdollistaa potilaan oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin samoin kuin senkin, ettei asiakas- ja potilasturvallisuus vaaranna.

Nähdäkseni samalla asiakassuunnitelman oikeudellinen luonne muodostuu valtiosääntöoikeudellisessa mielessä kyseenalaisella tavalla entistä epäselvemmäksi. Ilmeisesti edelleen tarkoituksena on, että asiakassuunnitelma on oikeudellisesti sitomaton. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyttä koskevan perusteet näyttävät nimittäin liittävän sen välittömästi oikeuteen saada tarpeidensa mukaisia palveluja (vrt. vastineen lausuma siitä, että ”ilman näitä [asiakassuunnitelman] tietoja asiakas saattaa jäädä vaille tarpeensa edellyttämiä palveluita kunkin palveluntuottajan tarkastellessa vain itse antamia palveluita.”

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan kiinnittänyt toistuvasti huomiota asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn epätasällisyyteen. Nähdäkseni ministeriön ehdotus poistaa arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn välttämättömyyttä koskevat ongelmat, mutta korostaan aiempaa voimakkaammin asiakassuunnitelman oikeudellisesti ei-sitovaa luonnetta koskevaa ongelmaa. Koska arkaluonteisia tietoja sisältävää asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn perustuslainmukaisuus on epäselvä, tulee se saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Käyttöoikeussäätely

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan valinnanvapauslaki on mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä vain, mikäli asiakastietojen käyttövaltuuksia koskeva perussäätely sisällytetään myös valinnanvapauslakiin, jollei käyttövaltuuksia koskevaa säätelyä hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ole perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella valinnanvapauslain eduskuntakäsittelyn aikana hyväksytty tulemaan voimaan viimeistään valinnanvapauslain soveltamisen alkamishetkellä.

Tiedossani ei ole, ehditäänkö edellä mainittu asiakastietolaki käsitellä siten, että se on valinnanvapauslain eduskuntakäsittelyn aikana hyväksytty tulemaan voimaan viimeistään valinnanvapauslain soveltamisen alkamishetkellä. Siltä osin kuin tästä ei ole varmuutta, tulee asiasta säätää valinnanvapauslaissa.

Ministeriön vastineessa valinnanvapauslain 58 §:n 2 momenttiin esitetään vastaavaa säännöstä kuin asiakastietolain hallituksen esityksessä (300/2018) 14 §:än on esitetty. Täydentävässä vastineeseen sisältyvän ehdotuksen mukaan järjestämislain 58 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että palveluntuottajan on pidettävä rekisteriä asiakas- ja potilastietojärjestelmiensä ja asiakas- ja potilasrekisteriensä käyttäjistä sekä näiden käyttöoikeuksista. ”Käyttöoikeuksien on perustuttava sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön tai muun asiakas- ja potilastietoja käsittelevän henkilön työtehtävään ja annettavaan palveluun. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella tarkennetaan käyttöoikeuksien määrittelyn periaatteita.”

Arvio:

Asetuksenantovaltuus vaikuttaa oleva liian avoin. Käyttöoikeuksien määrittelyn periaatteita koskeva säätely koskee edelleen yksilön oikeuksien perusteita, joista säädettävä lailla. Käyttöoikeuden määrittelyn periaatteista on nähdäkseni perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvista syistä säädettävä täsmällisesti laissa. Tätä vaatimusta korostaa se, että kysymys on arkaluontoisiin tietoihin kohdistuvasta käyttöoikeussäätelystä, josta on perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä säädettävä erityisen täsmällisesti. Tämän vuoksi myös täydentävään vastineeseen sisältyvä ehdotus on syytä saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Kelan tiedonsaantioikeudet

Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ollut esittänyt riittäviä perusteluita laajentaa valinnanvapauslakiluonnoksen 80 §:n 3 momentissa olevaa Kelan tiedonsaantioikeutta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tämän valossa arvioitava, onko ehdotetulle käsittelylle esitettävissä välttämättömyysvaatimuksen kannalta sellaisia hyväksyttävissä perusteita, joita mietintöluonnoksessa ei ole kuvattu. Koska kyseessä on laaja valtakunnallinen rekisteri, jossa käsitellään yksityiselämän ydinalueeseen kuuluvia arkaluonteisia henkilötietoja laajalti muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, arviointi on tehtävä tietosisällöittäin myös hallituksen esityksessä ehdotettujen tietosisältöjen osalta. Jos nämä perusteet puuttuvat, lakiehdotusta ei

voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tällöin tavallisen lain käsittelyjärjestyksen edellytyksenä on, että ehdotettu sääntely arkaluonteisten tietojen käsittelystä poistetaan perustelematta jääneiden tietosisältöjen osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että Kelan tiedonsaantioikeutta täsmennetään siten, että 80 §:n 3 momentin mukainen tiedonsaantioikeus rajoitetaan koskemaan välttämättömiä asiakkaita koskevia tietoja Kelan lääkekorvausrekisteristä lääkkeiden erityiskorvauksista ja sairausvakuutuksesta korvatuista lääkkeistä. 80 §:n 3 momentin uusi muotoilu olisi: Kansaneläkelaitoksella on oikeus käyttää salassapitosäännösten estämättä 65 §:ssä tarkoitetun kiinteän korvauksen laskemisessa tarvittavia välttämättömiä asiakkaita koskevia tietoja Kansaneläkelaitoksen lääkekorvausrekisteristä lääkkeiden erityiskorvauksista ja sairausvakuutuksesta korvatuista lääkkeistä.

Arvio:

On valtiosääntöoikeudellisesti olennaista, että ministeriö ehdottaa muiden kuin lääkekorvausrekisteriin sisältyvien tietosisältöjen poistamista Kelan tiedonsaantioikeuden piiristä. Jäljellejäävien tietosisältöjen sisällyttämistä perustellaan vastineessa nähdäkseni asianmukaisesti. Ellei asiantuntijakuulemisessa muuta ilmene, Kelan tiedonsaantioikeuteen ei näytä liittyvän sellaista valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä, että asia tulisi saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Profilointi

Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan suoran valinnan palveluntuottajille maksettavaa kiinteätä korvausta koskevan valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:ää muutettavaksi niin, että se mukautuu tietosuojasetuksen profilointia koskevaan sääntelyyn. Tämä oli edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämän käsityksen mukaan sääntelyä voidaan tässä suhteessa parantaa esimerkiksi edellyttämällä palveluntuottajan tietohallinnon tehtäväkohtaista eriyttämistä säädösperustaisin palomuurijärjestelyin ja rajoittamalla palveluntarjoajan osalta asianosaisen tiedonsaantioikeutta.

Ministeriö ehdottaa valinnanvapauslakiehdotuksen 74 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että siinä rajoitetaan palveluntuottajan asianosaisaseman tiedonsaantioikeutta vain kiinteän korvauksen maksatukseen liittyviin yhteenvetotietoihin asiakkaidensa tarvetekijöiden lukumääristä. Muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa poikkeus julkisuuslain 11 §:ään, jonka nojalla palveluntuottajalla olisi oikeus tarkistaa tiedot Kansaneläkelaitokselta. Rajoitus ei koskisi kaikkia tietoja, jotta voidaan huolehtia myös palveluntuottajan oikeusturvasta.

Täydentävässä vastineessa esitetyn mukaan 74 §:ssä säädettäisiin erikseen myös siitä, että ”siitä poiketen mitä julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa säädetään, palveluntuottajalla on oikeus saada suoran valinnan korvaustason selvittämistä varten Kansaneläkelaitokselta ainoastaan kiinteän korvauksen maksatukseen liittyvät yhteenvetotiedot asiakkaidensa tarvetekijöistä.”

Täydentävässä vastineessa perustellaan ehdotusta seuraavasti: ”Muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa poikkeus julkisuuslain 11§:n 1 momenttiin, jonka nojalla palveluntuottajalla olisi oikeus tarkistaa tiedot Kansaneläkelaitokselta. Rajoitus on tehty siten, että siinä turvataan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 49/2016) mukaisesti riittävä asianosaisen tiedonsaantioikeus palveluntuottajan oikeusturvan, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja lainmukaisuuden takaamiseksi. Julkisuuslakiin tehtävä asianosaisjulkisuuden rajoitus on välttämätön, jotta profilointia koskeva sääntely mukautuu tietosuojasetuksen mukaiseen sääntelyyn.”

Arvio:

Ehdotus näyttäisi yleisesti ottaen vastaavan perustuslakivaliokunnan lausunnossa ilmaistua palomuurijärjestelyä eikä asia tältä osin mielestäni ole sillä tavalla välittömästi epäselvä, että asia tulisi erikseen vielä tällä perusteella saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Nähdäkseni ehdotuksessa ei kuitenkaan ole riittävästi otettu huomioon perustuslain 21 §:ssä suojattuun julkisuusperiaatteeseen sisältyvän asianosaisjulkisuuden merkitystä. Kuten perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Lapintien ja valiokuntaneuvos Marttusen muistiosta käy ilmi, perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty perustuslainvastaisina ehdotuksia, joissa asianosaisjulkisuutta olisi rajoitettu tavalla, joka heikentää päätöksenteon lainmukaisuuden arvioinnin edellytyksiä sekä näin ollen myös oikeusturvan saatavuutta ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä (PeVL 49/2016 vp).

Täydentävässä vastineessakin ehdotetussa säännöksessä on kysymys uudesta julkisuusperiaatteen rajoituksesta, joka vaikuttaa mahdollistavan vain asteen vähäisemmän asianosaisjulkisuuden rajoituksen, kuin se, jota PeV on pitänyt säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla perustuslain vastaisena. Asia on sen vuoksi valtiosääntöoikeudellisesti epäselvä, ja se tulee saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi työjärjestyksen 38.2 §:n vuoksi.

Juha Lavapuro
professori