

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 16/2018 vp eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valiokunnan sihteeristön toimittamassa lausuntopyynnössä on pyydetty tarkastelemaan erityisesti neljää kysymystä (kysymykset no. 9,12,13 ja 14, jotka koskevat henkilötietojen suojaa, kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia, itsemääräämisoikeutta ja ase-
tuksenantovaltuuksia. Lausuntoni rakenne seuraa esitettyjä kysymyksiä.

Sihteeristön sittemmin välittämän tiedon mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle on myös lähetetty seuraava tietopyyntö:

Sosiaali- ja terveydenhuollossa käsitellään arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja, jotka koskevat esimerkiksi henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia ja henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia. Valiokunta pyytää ministeriötä selvittämään henkilötietojen käsittelyn tarkoitettua käytännön toteutusta. Valiokuntaa kiinnostaa erityisesti tietojen käsittelyn ala ja laajuus sekä tietojen siirtäminen eri toimijoiden välillä, jotta valiokunta voi arvioida ehdotetun sääntelyn riittävyttä.

Tietopyynnössä tarkoitettu STM:n selvitys ei ole ollut käytettävissäni lausuntoa laatiesani. Päätoimeeni liittyvistä aikataulusyistä en ole voinut myöskään odottaa selvityksen valmistumista.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Kysymys no 9.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa käsitellään arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja, jotka koskevat esimerkiksi henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia ja henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia. Lisäksi valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:n 3 momentin mukaan suoran valinnan palvelujen tuottajille maksettava korvaus perustuisi keskeisesti kansallisten tarvetekijöi-

den mukaiseen laskennalliseen korvaukseen, jonka määrittämiseen toimivaltaiselle viranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi mainittuihin tietoihin kohdistuvia tiedonsaantioikeuksia.

Perustuslakivaliokunta pyytää valtiosääntöistä arviotanne valinnanvapauslakiehdotuksen henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä. Valiokunta pyytää arviota erityisesti lakiehdotuksen 60, 65 ja 76-80 §:n sääntelystä myös siltä osin, kun kyse mahdollisesti on EU:n tietosuoja-asetuksen profilointia koskevaan sääntelyyn sisältyvästä kansallisesta liikkumavarasta

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on vastikään täsmentänyt vaatimuksia, joita perustuslain 10 § asettaa henkilötietojen suojaa koskevalle sääntelylle ottaen huomioon, että asiasta säädetään varsin yksityiskohtaisesti myös EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (ks. PeVL 14/2018 vp). Kuten valiokunta toteaa, tietosuoja-asetus on kaikilta osin velvoittava ja jäsenvaltioissa suoraan sovellettava EU:n säädös. Ristiriitatilanteissa sillä on myös kansalliseen oikeuteen nähden etusija. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan tämän vuoksi, että henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Valiokunta myös korostaa, että kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi perustuslainmukaisella tavalla (Ks, PeVL 14/2018 vp, s. 3, PeVL 2/2018 vp, s. 5).

Tällaiselle erityislainsäädännölle voi perustuslakivaliokunnan mukaan olla perustuslain kannalta tietyissä tilanteissa erityistä tarvetta. Tätä tarvetta on valiokunnan mukaan arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely.

Tällaisilla seikoilla on valiokunnan mukaan erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. (PeVL 14/2018 vp). Tältä osin se totesi erityisesti seuraavan:

”Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Valiokunta painottaa, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön.” (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Kuten lausuntopyynnössäkkin todetaan, sosiaali- ja terveydenhuollossa käsiteltävät henkilötiedot ovat tyypillisesti arkaluonteisia esimerkiksi henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia

toimia ja henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia koskevia tietoja.

Terveyttä koskevat tiedot ovat tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely on 9 artiklan 1 kohdan ilmaiseman pääsäännön mukaan kiellettyä. Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdan käsittelykieltoa ei kuitenkaan sovelleta, jos jokin 2 artiklan 2 kohdan a-j alakohdissa oleva edellytys täyttyy. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja saadaan tämän perusteella käsitellä muun muassa asianomaisen henkilön suostumuksella (a-alakohta).

Lisäksi käsittely on sallittua muun ohella silloin, kun se on tarpeen ennalta ehkäisevää tai työterveydenhuoltoa koskevia tarkoituksia varten, työntekijän työkyvyn arvioimiseksi, lääketieteellisiä diagnooseja varten, terveys- tai sosiaalihuollollisen hoidon tai käsittelyn suorittamiseksi taikka terveys- tai sosiaalihuollon palvelujen ja järjestelmien hallintoa varten unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tai terveydenhuollon ammattilaisen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti ja noudattaen 3 kohdassa esitettyjä edellytyksiä ja suojatoimia. (h-alakohta)

Edellä viitatus 9 artiklan 3 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja voidaan käsitellä 2 kohdan h alakohdassa esitettyihin tarkoituksiin, kun kyseisiä tietoja käsittelee tai niiden käsittelystä vastaa ammattilainen, jolla on lakisääteinen salassapitovelvollisuus unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tai kansallisten toimivaltaisten elinten vahvistamien sääntöjen perusteella, taikka toinen henkilö, jota niin ikään sitoo lakisääteinen salassapitovelvollisuus unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön tai kansallisten toimivaltaisten elinten vahvistamien sääntöjen perusteella.

Terveystilaan liittyvien erityisten käsittelyperusteiden ohella erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely on sallittua myös silloin, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi (g-alakohta)

Tietosuoja-asetus siten mahdollistaa myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä säätämisen kansallisessa lailla edellyttäen, että asetuksessa säädetyt erityiset edellytykset täyttyvät.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Heti aluksi on syytä todeta, että valinnanvapausesityksen arviointi tietosuojan kannalta on hyvin hankaa. Yhtäältä kyse on tyypillisesti arkaluonteisista ja tietosuoja-asetuksen valossa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä, johon liittyy vakavia riskejä ja jota koskevan sääntelyn tulisi olla mahdollisimman täsmällistä ja sellaista, jossa henkilötietojen käsittely on rajattu vain välttämättömään. Esityksestä sen paremmin kuin siihen sisältyvistä lakiehdotuksista selviää kunnolla, miten valinnanvapausjärjestelmään liittyviä henkilötietoja kerätään ja käsitellään sekä miten muun mu-

assa tietojen arkaluonteisten henkilötietojen siirtäminen monituottajamallissa palveluntuottajalta toiselle ja siihen liittyen myös viranomaisten ja yksityisten välillä on järjestetty. Aivan selvää myöskään ei ole, miten henkilötietojen käsittely on tarkoitus rajata vain välttämättömään ja miten asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi on säädetty. Myös säätämisyjärjestysperustelut ovat tältä osin hyvin ylimalkaiset.

En edellä esitetyllä perusteella katso voivani esittää valtiosääntöoikeudellista arviotani valinnanvapauslakiehdotuksen henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn yksityiskohdista. **Totean yleisesti, että henkilötietojen suoja koskeva sääntely on yleisesti ottaen niin epäselvää, ettei sen voi ilman merkittäviä täsmennyksiä ja lisäselvityksiä katsoa täyttävän perustuslain 10 §:ssä asetettuja vaatimuksia. Viitataan tältä osin myös niihin vaatimuksiin, joita perustuslakivaliokunta liitti arkaluonteisia tietoja koskevaan sääntelyyn tuoreessa lausunnossaan PeVL 14/2018 vp.**

Keskityn edellä mainitusta syystä arvioimaan vain yhtä lausuntopyynnössä mainittua tietosuojan osateemaa, nimittäin valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:ään liittyvää kysymystä terveydentilatietojen käsittelyyn liittyvästä profiloinnista.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §

Valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:n mukaan suoran valinnan palveluntuottaja saa jokaisesta listautuneesta asiakkaasta maakunnan määrittelemän kiinteän korvauksen, jonka suuruus perustuu tarvetekijöihin. Asiakaskohtainen korvaus maksetaan siltä ajalta, jona suoran valinnan palveluntuottaja on vastuussa 18 §:n mukaisista palveluista.

Säännöksen sanamuodosta voidaan päätellä, että korvauksen määrä on asiakaskohtainen – ts. se määritellään henkilön yksilöllisten ominaisuuksien perusteella - ja tarvetekijöihin perustuva.

Saman pykälän 3 momentin perusteella suun terveydenhuollossa kansallisia tarvetekijöitä ovat asiakkaiden ikä, sukupuoli, sairastavuus ja sosio-ekonomiset tekijät. Muissa suoran valinnan palveluissa tarvetekijöitä ovat asiakkaiden ikä, sukupuoli, sairastavuus, työssäkäynti ja muut sosio-ekonomiset tekijät.

Tarvetekijöille määritellään lisäksi tavalla painokertoimet, mutta näiden muodostamistapa ja vaikutus asiakkaasta maksettavan korvauksen määrään jää epäselväksi, koska 65 §:n 4 momentissa olevasta asetuksenantovaltuudesta puuttuu painokertoimia koskeva perussäännös. Käsittelen tämän epäselvyyden valtiosääntöistä merkitystä erikseen myöhemmin tässä lausunnossa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on 65 §:n 5 momentin mukaan kuitenkin oikeus saada painokertoimien määrittelemiseksi välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä ja korvauksetta maakunnilta, palveluntuottajilta, Eläketurvakeskukselta, Kansaneläkelaitokselta, Tilastokeskukselta ja Väestörekisterikeskukselta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos voi lisäksi käyttää salassapitosäännösten estämättä painokertoimien määrittelemiseksi välttämättömiä tietoja, jotka se on saanut sille säädettyjen muiden tehtävien hoitamista varten.

Ehdotettu 65 §:n sääntely vaikuttaa varsin epäselvältä. Sitä lienee kuitenkin tulkittava niin, että jokaisesta suoran valinnan palveluntuottajan asiakkaaksi listautuneesta maksetaan 65 §:n 3 momentissa mainittuihin ominaisuuksien ja niitä koskevien painokerrotoimien perusteella laskettava yksilöllinen korvaus. Koska sääntely perustuu henkilötietoja käyttämällä tapahtuvaan luonnollisen henkilön ominaisuuksien arviointiin, tulee sitä arvioida tietosuoja-asetuksen 4 artiklassa tarkoitettuna profilointina. Profiloinnilla tarkoitetaan nimittäin mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia, erityisesti analysoidaan tai ennakoidaan piirteitä, jotka liittyvät muun ohella kyseisen luonnollisen henkilön terveyteen.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa ilmaistun pääsäännön mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Tätä kieltoa ei kuitenkaan 22 artiklan 2 kohdan b) alakohdan poikkeussäännöksen mukaan sovelleta, jos profilointia muutoin tarkoittava päätös on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tällaiset päätökset eivät kuitenkaan 22 § artiklan 4 kohdan mukaan saa perustua 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu.

Viitatus erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan 9 artiklan 1 kohdan perusteella mm. ”terveyttä koskevien” tietojen käsittely on kiellettyä. Kysymys on siten siitä, voidaanko valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:ssä tarkoitettuun käsittelyyn soveltaa 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu.

Viitatussa 9 artiklan 2 kohdan a–alakohdassa säädetään suostumuksesta arkaluonteisten tietojen käsittelyyn. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan perustu suostumukseen. Tämän vuoksi asiaa tulee ensisijaisesti arvioida tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g-alakohdan valossa. Siinä sallitaan käsittely silloin, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Ensinäkemältä ehdotettu sääntely näyttäisi sisältyvän 9 artiklan 2 kohdan g-alakohdan soveltamisalaan. Kyseistä alakohtaa tulee nähdäkseni kuitenkin lukea osana erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan 9 artiklan sääntelyn kokonaisuutta. Tällöin on selvää, että ehdotettu sääntely kuuluu ensisijaisesti 9 artiklan 2 kohdan h alakohdan poikkeussäännöksen piiriin. Sen mukaan käsittely on sallittua, mikäli sen on tarpeen muun muassa terveys- tai sosiaalihuollon hoidon tai käsittelyn suorittamiseksi taikka terveys- tai sosiaalihuollon palvelujen ja järjestelmien hallintoa varten unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön perusteella...noudattaen 3 kohdassa esitettyjä edellytyksiä ja

suojatoimia. Merkillepantavaa erityisesti on, että 9 artiklan 3 kohdassa viitataan nimenomaisesti terveydentilaa koskevien tietojen käsittelyä koskeviin erityisiin salassapitovelvollisuutta koskeviin vaatimuksiin.

On käsittääkseni perusteltua lähteä siitä, että 9 artiklan g ja h alakohdat ovat toisiinsa nähden sillä tavoin toisensa poissulkevia, että g alakohdan perusteella ei voi perustellusti toteuttaa myös h alakohdassa säänneltyjä rajoituksia. Tästä nimittäin seuraisi – ottaen huomioon, ettei g alakohtaan sisälly vastaavia tiukempia salassapitovelvollisuutta koskevia vaatimuksia, jotka koskevat nimenomaisesti h alakohdassa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä – ettei h alakohdalle jäisi välttämättä lainkaan itsenäistä oikeudellista merkitystä. Suurin osa h alakohdassa tarkoitetuista käsittelytoimenpiteistä voitaisiin nimittäin muutoin legitimiä toteuttaa myös g alakohdassa tarkoitetuilla huomattavasti lievemmillä perusteilla.

Pidän edellä esitetyllä perusteella perusteltuna, että valinnanvapauslain 65 §:ssä tarkoitettu henkilötietojen sääntely ja siihen sisältyvä yksilöllisiin tarvetekijöihin perustuva henkilötietojen käsittely on ristiriidassa tietosuoja-asetuksen profiloitumisen kanssa eikä siitä saa säätää kansallisella lailla. **Valinnanvapauslakiehdotuksen 65 § on tämän vuoksi poistettava tai sitä on muutettava niin, ettei korvausperusteiden laskenta perustu tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuun profilointiin.**

Kiinnitän huomiota myös siihen, että ikään ja sukupuoleen perustuva *profilointi saattaa muodostua ongelmalliseksi myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta*. Viittaan tältä osin muun muassa yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tuoreeseen ratkaisuun, jossa lautakunta katsoi sukupuoleen, äidinkieleen, ikään ja asuinalueeseen perustuneen luottokelpoisuuden tilastotekijöihin perustuvan arvioinnin yhdenvertaisuuslain kieltämäksi syrjinnäksi. (Diaarinumero: 216/2017, Antopäivä 21.3.2018)

Kysymys no 12.

Miten arvioisitte 46 ja 81 §:n tarkastuksia koskevaa sääntelyä kotirauhan suojaa ja liiketiloihin kohdistuvia tarkastuksia koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa?

Valinnanvapausesityksen 46 §:n 2 momentin mukaan maakunta voisi ennen suoran valinnan palvelujen tai asiakassetelipalvelun tuottajaa koskevaa hyväksymispäätöstä tarkastaa suoran valinnan palveluntuottajan tai asiakassetelipalveluntuottajan ja näiden palveluyksiköiden toiminnan ja toimitilat. Tarkastusoikeutta ei olisi kuitenkaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, ellei tarkastaminen ole välttämätöntä asiakkaan aseman ja oikeuksien sekä asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi.

Pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettujen tilojen tarkastaminen voi olla hallituksen esityksen mukaan tarpeen erityisesti palveluasumisyksiköissä sen selvittämiseksi, ovatko tilat asiakkaiden tarpeiden ja asiakasturvallisuuden kannalta asianmukaisia.

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista.

Perustuslakivaliokunta on tulkinnut verraten joustavasti perusoikeuksien turvaamista koskevaa kotirauhaan puuttumisen edellytystä, mutta se on kuitenkin edellyttänyt, kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi (PeVL 39/2016 vp, s. 5). Valiokunta on esimerkiksi katsonut palotarkastuksen kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä olevan sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen, sekä omaisuudensuojan suojaamiseksi kuin perustuslaissa tarkoitetaan. Samoin perustuslakivaliokunta on hyväksynyt kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset silloin, kun tarkastukset ovat kohdistuneet perhehoitoon tai muuhun osa- tai ympärivuorokautisen huolenpidon järjestämiseksi tarkoitettuihin kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Valiokunnan käsityksen mukaan kyse oli tällaisessa tilanteessa tarkastuksesta sen kontrolloimiseksi, että henkilö saa perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin vaatimukset täyttävää hoitoa ja huolenpitoa. (ks. PeVL 54/2014 vp)

Ehdotuksessa tarkoitettua tarkastusvaltuutta on syytä pitää tarpeellisena varsinkin perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainittujen oikeuksien turvaamiseksi. Tarkastukset on myös kytketty välttämättömyysvaatimukseen. Ehdotettu 46 § ei vaikuta säätämisyjärjestykseen.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 81 §:n valvontaa koskeva säännös sisältää vastaavan tyyppisen tarkastusvaltuuden. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi valvottava alueellaan toimivia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajia, jotka antavat suoran valinnan palveluja, asiakassetelipalveluja tai henkilökohtaisella budjetilla annettavia palveluja. Lisäksi maakunta valvoo alueellaan myös palveluntuottajia, joilta edellä mainitut palveluntuottajat hankkivat tässä laissa tarkoitettuja palveluja. Maakunnalla olisi myös 81 §:n 1 momentin perusteella oikeus tarkoittaa edellä mainittujen palveluntuottajien toimitilat. Tarkastusoikeutta ei olisi kuitenkaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, ellei tarkastaminen ole välttämätöntä asiakkaan aseman ja oikeuksien sekä asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi.

Viitaten edellä 46 §:n kohdalla esitettyyn toteen, ettei 81 §:ssä oleva tarkastusvaltuus vaikuta asian käsittelyjärjestykseen. Kysymys on nytkin perusoikeuksien turvaamiseen ja välttämättömyyteen sidotusta kotirauhan suojaan ulottuvasta tarkastusvaltuudesta.

Kysymys no 13.

Miten arvioisitte 90 §:n 2 momentin sääntelyä sosiaali- ja terveyskeskuksen osoittamisesta itsemääräämisoikeuden kannalta?

Valinnanvapauslakiehdotuksen 90 §:n 2 momentissa säädetään maakunnan asukkaalle osoitettavasta sote-keskuksesta tilanteessa, jossa asukas ei ole uudistuksen voimaan tullessa, eikä sen jälkeenkään ennen vuotta 2023 valinnut sosiaali- ja terveyskeskusta. Maakunnan asukkaalle osoitettaisiin tällöin sosiaali- ja terveyskeskus, joka on maakunnan alueella parhaiten asukkaan saavutettavissa. Asukkaalla, jolle on osoitettu uusi sosiaali-

ja terveyskeskus olisi oikeus vaihtaa sosiaali- ja terveyskeskusta ensimmäisen kerran 20 §:n 4 momentissa tarkoitetusta määräajasta riippumatta.

Valiokunnan sihteeristöltä myöhemmin saamani selvityksen mukaan itsemääräämisoikeutta koskeva kysymys on valiokunnassa noussut esiin aikaisemmissa asiantuntijakuulemisissa. Itsemääräämisoikeuden kannalta on pidetty merkityksellisenä ja mahdollisesti ongelmallisena sitä, että 90 § 2 momentissa maakunta velvoitettaisiin katkaistaan potilaalla mahdollisesti jo oleva hoitosuhde ja siirtämään hänet potilaan omasta suostumuksesta riippumatta jonkin sellaisen sote-keskuksen potilaaksi, jota hän ei ole itse valinnut.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä itsemääräämisoikeuden on katsottu kiinnittyvän useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (ks. PeVL 48/2014 vp, s. 2/II). Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaisesti valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Yksilön oikeuksien ja vapauksien turvaamista koskevan maininnan piiriin kuuluu myös monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 42/I).

Perustuslakivaliokunta on erikseen korostanut, että sosiaali- ja terveyspalveluiden valinnanvapaus on merkityksellistä myös ihmisen itsemääräämisoikeuden kannalta. Samoin valiokunta on pitänyt asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien laajentamista erittäin merkityksellisenä ihmisten itsemääräämisoikeuden kannalta ja pitää itsemääräämisoikeuden vahvistamista lainsäädännön keinoin perusteltuna. (PeVL 26/2017 vp).

Ehdotettu 90 §:n 2 momentin sääntely liittyy nähdäkseni kiinteästi valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoon sosiaali- ja terveydenhuollossa. Esitetty sosiaali- ja terveyskeskuksen osoittamista koskeva säännös soveltuu vasta tilanteessa, jossa henkilö ei ole verraten pitkän ajan kuluessa lain voimaantulosta käyttänyt mahdollisuuttaan valita sosiaali- ja terveyskeskus. Osoituksen jälkeenkin henkilö olisi vapaa vaihtaa sosiaali- ja terveyskeskusta normaalista 6 kk:n määräajasta riippumatta. Käsitykseni mukaan kysymys on yleisesti ottaen lähinnä valinnanvapauden käytösääntelyyn liittyvästä hyvin vähäisestä rajoituksesta itsemääräämisoikeuteen eikä ehdotus sellaisenaan vaikuttaisi lain käsittelyjärjestykseen.

Valiokunnan sihteeristön kuvailema erityistilanne, jossa henkilö kesken hoitosuhteen siirrettäisiin vasten tahtoaan häntä hoitavasta sote-keskuksesta toiseen ja siis maakunnan osoittamaan hoitokeskukseen sitä vastoin muodostuu perustuslaissa suojatun itsemääräämisoikeuden kannalta ongelmalliseksi. Sääntelyä on täsmennettävä niin, ettei säännöstä sovelleta tilanteisiin, joissa maakunnan osoitus johtaisi jo alkaneen hoitosuhteen katkeamiseen ilman henkilön nimenomaista suostumusta.

Kysymys no 14.

Miten arvioisitte valinnanvapauslakiehdotuksen asetuksenantovaltuuksia? (Valinnanvapauslakiehdotuksen 45, 55, 58, 59, 60, 65, 66, 67, 68, 69, 73, 91 §:t)

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on siten ensinnäkin säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslaissa onkin ainakin 87 nimenomaista viittausta asioihin, joista on säädettävä lailla. Tällaisiin kuuluvat paitsi perusoikeussäännöksissä olevat lakiviittaukset, myös muun muassa säännökset kuntajaon perusteista (PL 122 §), itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla (PL 121.4 §) ja kuntien tehtävistä (PL 121.2 §). Myös yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n mukaan säädettävä lailla, eikä eduskunta voi niiltäkään osin siirtää lainsäädäntövaltaansa. Lailla on myös säädettävä perusoikeuksiin kohdistuvista rajoituksista sekä kaikista perusoikeuksien toteutumisen ja käytön kannalta keskeisistä asioista.

Perustuslain lakiviittauksiin samoin kuin muihinkin valtiosäännön mukaan lainsäädännön alaan sisältyviin asioihin sisältyy delegointikielto. Lainsäädäntövaltaa ei voida tällaisissa asioissa siirtää asetuksen antajalle.

Delegointikielto ei kuitenkaan tarkoita, ettei sen kattamalla alueella saisi olla lainkaan asetuksentasoista sääntelyä. Delegointikiellon keskeisenä sisältönä on vaatimus siitä, että perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista täytyy olla ainakin perussäännökset lain tasolla. Lakiin voidaan tällöinkin ottaa asetuksenantovaltuus, jonka nojalla asetuksella voidaan antaa asiasta *tarkempia säännöksiä*. Asetuksella voidaan luonnollisesti antaa säännöksiä myös muista asioista, jos asetuksenannolle on perustuslaissa tai muussa laissa säädetty valtuutus.

Asetuksenantovaltuuksia koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on myös otettava huomioon myös se perustuslakivaliokunnan toistuvasti esittämä kanta, että perustuslain 80 §:n 1 momentti rajoittaa suoraan valtuussäännösten tulkintaa ja valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä asioista, joista tulee säätää lain tasolla. Asetuksenannossa on aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi myös perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetyt vaatimukset, jotka voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa (Ks. mm. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 44/2010 vp, PeVL 17/2010 vp, PeVL 25/2005 vp, PeVL 1/2004 vp.).

Käsittelen seuraavassa niitä asetuksenantovaltuuksia, joihin liittyy nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisia ongelmia tai jotka ovat tässä suhteessa ainakin tulkinnanvaraisia. Säättämisyjärjestyksen kannalta ongelmattomina valtuussäännöksinä pidän säännöksiä, jotka sisältyvät valinnanvapauslakiehdotuksen 45, 58, 59, 60, 66, 68, 69, 73, ja 91 pykälään. Muilta osin totean seuraavan:

Valinnanvapauslakiehdotuksen 55 §:n 2 momentin mukaan suoran valinnan palveluntuottajan on ilmoitettava palvelujensa tuottamista koskevista olennaisista muutoksista maakunnalle ja asiakkailleen vähintään kaksi kuukautta ennen muutosta sekä vähäisemmistä muutoksista vähintään kaksi viikkoa ennen muutosta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitkä ovat palvelun tuottamista koskevia olennaisia muutoksia.

Olennaisia muutoksia koskeva asetuksenantovaltuus kytkeytyy valinnanvapauslakiehdotuksen 55 §:ssä säädettyihin suoran valinnan palvelujen tuottamisen velvollisuuksiin. Jollei palveluntuottaja noudata velvoitteitaan, maakunnalla on käytettävissään 72 §:n mukainen mahdollisuus korvauksen pidättämiseen tai alentamiseen sekä 81 §:n mukaiset valvontakeinot. Viime kädessä maakunnalla on myös mahdollisuus sopimuksen irtisanomiseen ja purkamiseen 50 §:n perusteella sekä hyväksymisen peruuttamiseen 47 §:n perusteella.

Velvollisuuksien laiminlyömisillä saattaa siten olla perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta ankarat seuraukset. Ehdotettu valtuussäännös on tämän vuoksi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Valtuuden pohjana oleva perussäännös ei sisällä tarkempia kriteereitä sille, millaisia muutoksia palveluntarjonnassa pidetään olennaisina ja niin ollen ilmoitusvelvollisuuden perustavina. Ilmoitusvelvollisuuden perusteet määräytyisivät tämän vuoksi käytännössä kokonaan asetuksen perusteella. **Valinnanvapauslakiehdotuksen 55 §:n 2 momentin sääntelyä on välttämätöntä täydentää täsmällisemmillä säännöksillä muutosten olennaisuuden kriteereistä.**

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 65 §:n 4 momentin mukaan antaa tarkempia säännöksiä 2 momentissa tarkoitetuista kiinteän korvauksen määristä sekä 3 momentissa tarkoitetuista kansallisista tarvetekijöistä ja niiden painokertoimista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos valmistelee tarvetekijöille painokertoimet.

Laissa ei ole lainkaan perussäännöksiä painokertoimien määräytymisen perusteista tai niiden mahdollisesta vaikutuksesta maakunnan maksaman asiakaskohtaisen kiinteän korvauksen määrään. **Lakiin on otettava perussäännös painokertoimen määräytymisen perusteista.**

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin 67 §:n 3 momentin mukaan antaa tarkempia säännöksiä suun terveydenhuollon toimenpiteistä ja palveluista sekä niiden tarkemmasta sisällöstä. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää suoriteperusteisten korvausten tarkemmista perusteista siten, että korvaukset tukevat palvelujen vaikuttavuustavoitteita, asiakkaiden valinnanvapautta ja maakuntatalouden kestävyyttä.

Ehdotettu valtuussäännös jättää nähdäkseni suoriteperusteisten korvausten alan joko maakuntien harkintaan tai valtakunnallisten korvausperusteiden mukaan määräytyväksi. Maakuntien päätöksentekovaltaa rajataan 63 §:ssä säädettyillä yleisillä korvausperusteilla, mutta laissa ei kuitenkaan nähdäkseni säädetä lainkaan siitä, miten 67 §:n 2 momentissa säädetty valtakunnalliset korvausperusteet määräytyvät. Samasta syystä siihen viittaava 67 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen asetuksenantovaltuus jää nähdäkseni täysin avoimeksi. **Sääntelyä on täsmennettävä siten, että siitä ilmenee vä-**

hintäänsäkin valtakunnallisten korvausperusteiden määräytymistä koskevan viittaussäännöksen välityksellä, miten 2 momentissa tarkoitettut valtakunnalliset korvausperusteet määräytyvät.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 77 §:n 6 momentin mukaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valinnanvapauden tiedonhallintapalvelujen tietosisällöstä ja toiminnallisuudesta. Säännös vastaa suurelta osin edellisen valinnanvapausesityksen 77 §:n 5 momenttia, josta perustuslakivaliokunta totesi seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen perustelujen valossa ei ole aivan selvää, onko valtuudella tarkoitus säätää henkilötietojen käsittelystä. Valiokunta muistuttaa, että perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla eikä mainitun valtuuden perusteella voi ilman riittävää perussäännöstä säätää oikeudesta henkilötietojen käsittelyyn.”

Nyt käsiteltävänä olevassa asetuksenantovaltuussäännössä säädettäisiin tiedonhallintapalvelujen ohella myös niiden toiminnallisuudesta. Tämä viittanee siihen, miten tiedonhallintapalvelussa olevia tietoja käsitellään. Joka tapauksessa valtuus on edellistäkin valinnanvapausesitystä laajempi.

Sekä valinnanvapauslaista että hallituksen esityksen perusteluista on selvästi pääteltävissä, että tiedonhallintapalveluihin sisällytettäisiin henkilötietoja. Valinnanvapauslain 78 §:n perusteella nimittäin Kansaneläkelaitos toimisi rekisterinpitäjänä niissä tiedonhallintapalveluissa, joissa se on toteutusvastuussa.

Koska perustuslain 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla ja koska valinnanvapauslaista puuttuu nähdäkseni kokonaan perussäännökset tiedonhallintapalveluihin sisällytettävistä henkilötiedoista ja niiden käsittelystä, ei henkilötietojen käsittelyä voi perustaa asetukseen. **Koska tiedonhallintapalveluissa on tarkoitus käsitellä henkilötietoja, tulee tästä sisällyttää riittävät perussäännökset lakiin. Kiinnitän tältä osin erityistä huomiota siihen, että käsiteltävät tiedot ovat mitä todennäköisimmin mm. ihmisen terveydentilaan liittyviä ja siten valtiosääntöoikeudelliselta kannalta arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja, joihin liittyvää riskiä henkilöiden oikeuksille ja vapauksille voidaan pitää vakavana. (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 5). Tällaisten tietojen käsittely on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.**

Juha Lavapuro
professori