

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa edellä mainitusta esityksestä erityisesti pyynnössä yksilöityjen kysymysten osalta. Esitän vastaukseni kysymyksiin seuraavassa.

Henkilötietojen käsittely (kysymys 9)

9. 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.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä käytännössään katsonut aiemmin, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. PeVL 14/1998 vp ja esimerkiksi PeVL 1/2018 vp).

Viimeaikaisessa käytännössä valiokunta on tarkistanut kantaansa. Valiokunnan mielestä Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä (PeVL 14/2018 vp).

Valinnanvapauslakiehdotuksen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että laista on poistettava viittaukset henkilötietolakiin ja sen kaltainen henkilötietojen käsittelyn sallittavuutta koskeva sääntely, jota on esimerkiksi 76 §:n 2 momentissa. Henkilötietojen käsittelyn laillisuus arvioidaan siis jatkossa Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt selvänä, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin 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 (PeVL 14/2018 vp). Valiokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp). Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp) ja arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 3/2017 vp). Valiokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Vastaava pätee silloin, kun arvioidaan perusoikeusherkissä konteksteissa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä (PeVL 14/2018 vp).

Valinnanvapauslakiehdotuksen eri säännöksiin (muun muassa 65 §, 65 § ja 76–80 §) sisältyy sääntelyä, joka koskee arkaluonteisten henkilötietojen, muun muassa terveystietojen, luovuttamista tai käyttämistä ja jota siten on arvioitava edellä kuvattujen periaatteiden mukaisesti. Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn on täytettävä yleisen tietosuojasetuksen käsittelylle asettamat edellytykset (muun muassa oikeus käsittelyyn, esimerkiksi 9 artiklan 2 kohdan h alakohdan perusteella, sekä 3 kohdassa esitetyt edellytykset ja suojatoimet).

Ehdotuksen 65:n § 5 momentin mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitos voi käyttää salassapitosäännösten estämättä painokertoimien määrittelemiseksi välttämättömiä tietoja, jotka se on saanut sille säädettyjen muiden tehtävien hoitamista varten. Kyseessä olisi poikkeaminen siitä käyttötarkoituksesta, jolla perusteella kyseiset tiedot on alunperin talletettu. Tällaista ns. toissijaista käyttöä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (PeVL 1/2018, PeVL 14/2017 vp). Tietojen toissijainen käyttö on esityksessä määritelty hyvin yleisluontoisesti, eikä tietoja ole rajattu esimerkiksi alkuperäisen käyttötarkoituksen, tietojen alkuperän tai tietojen arkaluonteisuuden suhteen. Ehdotettua poikkeusta ei voi pitää täsmällisenä ja vähäiseksi luonnehdittavana poikkeuksena, joten sitä on rajattava ja täsmennettävä. Vastaava ongelma on 80 §:n 1 momentissa koskien Kansaneläkelaitosta.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:n 3 momentin mukaan suoran valinnan palvelujen tuottajille maksettava korvaus perustuisi keskeisesti kansallisten tarvetekijöiden mukaiseen laskennalliseen korvaukseen, jonka määrittämiseen toimivaltaiselle viranomaiselle ehdotetaan säädettäväksi mainittuihin tietoihin kohdistuvia tiedonsaantioikeuksia. Tällainen profilointi voi olla perusoikeuksien (muun muassa perustuslain 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuuden) kannalta ongelmallista jos sen vuoksi henkilö saa esimerkiksi huonompaa palvelua tai tulee muuten syrjityksi.

Lakiehdotuksen 65 §:n 5 momentin mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella olisi oikeus saada 3 momentissa tarkoitettut tiedot ja määrittää painokertoimet. palveluntuottajalla ei olisi vastaavaa oikeutta, mutta kiinteän korvauksen maksupäätöksen asianosaisena sillä saattaa olla oikeus saada tiedot julkisuuslain 11 § perusteella. Yleisen tietosuojasetuksen perusteella palveluntuottajalla ei käsittääkseni olisi kuitenkaan oikeutta käyttää tai muuten käsitellä kyseisiä tietoja tai painokerrointa koskevaa tietoa asiakkaan hoidon yhteydessä muuten kuin asiakkaan suostumuksella. Koska profiloinnilla ei siten olisi asiakasta koskevia oikeusvaikutuksia eikä se vaikuttaisi häneen muutenkaan vastaavalla tavalla merkittävästi, käsittely ei kuuluisi yleisen tietosuojasetuksen profilointia koskevan 22 artiklan alaan.

Toisaalta painokertoimien määrittämiseksi kuitenkin koottaisiin merkittävä arkaluonteista tietoa sisältävä tietokanta. Tietokantaan kohdistuvasta tietomurrosta, tietovuodosta tai väärinkäytöstä seuraisi hyvin merkittävä perusoikeusloukkaus. Osaa painokertoimien määrittämisessä käytettävistä tiedoista käsiteltäisiin muussa kuin alkuperäisessä keräämistarkoituksessaan ja osa tiedoista olisi luonteeltaan arkaluonteisia. Kuten edellä on todettu, tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Valtion keräämää koko väestöä koskevaa arkaluonteisten tietojen tietokantaa voi muutenkin pitää perusoikeusherkkänä kysymyksenä. Arvioni on, että lakiehdotuksessa ei ole rajattu henkilötietojen käsittelyä vain välttämättömään. Sen sijaan, että kiinteän korvauksen määrä määritellään yksilökohtaisiin tietoihin perustuen, se voisi perustua anonymisoituihin tietoihin tai asiakaskunnan osajoukoista laskettuihin keskiarvoihin siten, ettei koko väestöä kattavaa tietokantaa muodostu. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että anonymisointia käytettäessä on kiinnitettävä huomiota myös anonymisoinnin tosiasialliseen tehokkuuteen (PeVL 1/2018 vp).

Tarkastukset (kysymys 12)

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

Ehdotuksen 46 §:n mukaan maakunta voisi ennen hyväksymistä suoran valinnan palvelun ja asiakassetelipalvelun tuottajaksi tarkistaa palveluntuottajan toiminnan ja palveluyksiköiden toimitilat. Tarkastusoikeutta ei kuitenkaan olisi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, ellei tarkastaminen ole välttämätöntä asiakkaan aseman ja oikeuksien sekä asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Ehdotuksen 81 §:n mukaan maakunnalla olisi valvontatoiminnassaan oikeus vastaavaan tarkastukseen. Tarkastukseen sovellettaisiin hallintolain 39 §:ssä säädettyä ja sen saisi tehdä ennalta ilmoittamatta.

Tarkastuksia koskevalla sääntelyllä on merkitystä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun kotirauhan kannalta. Perustuslakivaliokunta on tarkastuksia koskevassa lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen kehittyvään oikeuskäytäntöön. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että tietyissä olosuhteissa ihmisoikeussopimuksen artiklan 8 voidaan katsoa suojelevan kodin lisäksi myös liiketiloja, joskin suoja on tällöin heikompi kuin kotirauhan suoja (*Société Colas Est ym. v. Ranska* kohta 41; *Funke v. Ranska*, 25.2.1993; *Niemietz v. Saksa*, 16.12.1992; ks. myös Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot C-94/00 *Roquette Frères*, 22.10.2002, kohta 59 ja asia C-450/06 *Varec SA*, 14.2.2008, kohta 48). Valiokunta on katsonut, että viranomaisten tarkastusvaltuuksia koskevan lainsäädännön on oltava riittävän täsmällistä ja tarjottava riittävät takeet väärinkäytöksiä vastaan myös silloin, kun kysymys on

yrityksiin kohdistuvista tarkastuksista. Lainsäädännön on sisällettävä tämän toteutumiseksi riittävät menettelylliset ja oikeusturvatakeet. Tarkastuksilla ei saa puuttua mielivaltaisesti tai suhteettomasti oikeushenkilöiden yksityisen toiminnan piiriin. Valiokunnan mukaan hallintolain 39 § yhdessä saman lain 6 §:n sisältämien hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa täyttävät valiokunnan mielestä tarkastusten toteuttamista koskevalle lainsäädännölle asetettavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta ja perustuslain 10 §:n 1 momentista johtuvat vaatimukset (PeVL 5/2010 vp).

Valiokunta on katsonut, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei seuraa vaatimusta laajentaa perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentissa säädettyä kotirauhan suojaa kattamaan myös liikehuoneistot tai muut vastaavat yritysten tilat, mikä valiokunnan mukaan johtuu ennen muuta siitä, että perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä koskeva rajoituslauseke on ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa merkittävästi tiukempi (PeVL 5/2010 vp). Edellä viitatusa eurooppalaisesta oikeuskäytännöstä kuitenkin seuraa, ettei liikehuoneistokaan jää kaikissa tapauksissa ilman ihmisoikeussuojaa, joten myös liikehuoneistoihin kohdistettavia tarkastuksia on arvioitava rajoituksen suhteellisuuden kannalta. 81 §:ssä tarkoitettu tarkastus tehtäisiin maakunnan valvontatehtävän toteuttamiseksi, millä on yhteys perustuslain 19 §:ssä turvattuihin oikeuksiin. Tähän nähden pidän palveluntarjoajien liikehuoneistoihin kohdistuvia tarkastuksia ongelmattomina perustuslain kannalta.

Ehdotettujen säännösten mukaan tarkastusta ei saisi tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, ellei tarkastaminen ole välttämätöntä asiakkaan aseman ja oikeuksien sekä asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan kotirauhaan tehtävän rajoituksen on oltava välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Ehdotuksen mukaan rajoitus olisi kuitenkin mahdollinen muutenkin kuin perusoikeuksien turvaamiseksi. Säännöstä on nähdäkseni täsmennettävä siten, että tarkastaminen rajautuu perusoikeuksien turvaamisen kannalta välttämättömään. Jos tarkastuksen kohteena oleva tila on palveluntuottajan asiakkaan kotinaan käyttämä tila (esimerkiksi palveluasumisyksikkö), rajoituksen välttämättömyyden kynnys on korkeampi kuin silloin, jos palveluntuottaja käyttää toiminnassaan omaa kotiaan ja tarkastus kohdistetaan sinne. (Perusoikeuksien suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista ks. PeVL 11/2017 vp ja siinä viitattu lausuntokäytäntö.)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on edellytetty, että viranomaistarkastuksen kohteena olevalla henkilöllä on oltava mahdollisuus saada tarkastuksen laillisuus tuomioistuimen tarkasteltavaksi. Vastaava oikeus seuraa perustuslain 21 §:n 1 momentista. Mahdollisuutta saattaa tarkastuksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi ei ole kirjattu hallintolain 39 §:ään eikä lakiehdotukseen, joten asia jää sen varaan, tulkitaanko tarkastuksen suorittaminen hallintolainkäyttölain 4 tai 5 §:ssä tarkoitetuksi valituskelpoiseksi hallintopäätökseksi (vrt. KHO 30.12.2011/3984, KHO 2010:27). Valiokunta on todennut, että tarkastukset toteutetaan virkavastuulla, joten niiden lainmukaisuus on saatettavissa tuomioistuimen arvioitavaksi (PeVL 5/2010 vp). Pidän kuitenkin tarpeellisena varmistaa tuomioistuinvalvontan saatavuus kirjaamalla asia suoraan lakiin.

Lakiehdotuksen 81 §:ssä tarkoitettuun tarkastukseen sovellettaisiin säännöstekstin nimenomaisen viittauksen mukaan hallintolain 39 §:ää. Valiokunta on pitänyt tällaista viittausta tarpeellisena silloin, kun kyseessä on valvontatyyppinen tarkastus. Viittaus ei sen sijaan ole tarpeellinen silloin, jos kyseessä on tarkastus, jonka suorittaminen on tarpeen tietyn hallintoasian selvittämiseksi tai päätöksen edellytysten toteuttamiseksi (PeVL 5/2010 vp.) Ehdotettu sääntely täyttää nämä edellytykset.

Sote-keskuksen osoittaminen (kysymys 13)

13. Miten arvioisitte 90 §:n 2 momentin sääntelyä sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen osoittamisesta itsemääräämisoikeuden kannalta?

90 §:n 1 momentin mukaisesti maakunnan asukas saisi vuosien 2021 ja 2022 aikana palvelunsa maakunnan liikelaitokseen kuuluvasta sosiaali- ja terveystieteiden keskukselta tai valitsemastaan keskukselta. 90 §:n 2 momentin mukaan jos maakunnan asukas ei ole tehnyt palveluistaan vastaavan sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen valintaa vuoden 2022 loppuun mennessä, maakunnan on osoitettava hänelle sosiaali- ja terveystieteiden keskus, joka on maakunnan alueella parhaiten hänen saavutettavissaan. 3 momentin mukaan maakunta on velvollinen ilmoittamaan kyseisestä menettelystä asiakkaille, jotka eivät ole tehneet nimenomaista palveluntuottajan valintaa vuoden 2022 loppuun mennessä, viimeistään lokakuussa 2022.

Valiokunnassa on kiinnitetty huomiota tilanteeseen, jossa 90 § 2 momentin mukaisesti maakunta veloitettaisiin katkaisemaan potilaalla jo oleva hoitosuhde ja siirtämään potilas hänen omasta suostumuksestaan riippumatta jonkin sellaisen sote-keskuksen potilaaksi, jota hän ei ole itse valinnut. Nähdäkseni tällöin olisi kysymys tilanteesta, jossa asukas ei ole ilmoittanut haluavansa jatkaa sen sote-keskuksen asiakkaana, jossa häntä tuolloin hoidetaan.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden valinnanvapaus on merkityksellistä ihmisen itsemääräämisoikeuden kannalta (PeVL 26/2017 vp). Itsemääräämisoikeuden toteutumisen kannalta on olennaista kysyä, miten tulisi suhtautua tilanteeseen, jossa henkilö pysyttelee valinnanvapautensa suhteen passiivisena. Passiivisuus voi tarkoittaa joko sitä, että hän on tyytyväinen sen hetkiseen sote-keskukseensa eikä halua sitä vaihtaa tai se voi tarkoittaa sitä, ettei hän ole tietoinen velvollisuudestaan valita sote-keskusta.

Vaihtoehtoinen tapa säädellä valintaa olisi, että ne asukkaat, jotka eivät ole ilmoittaneet vaihtavansa keskusta, jäisivät alkuvaiheessa alkuperäisen keskuksen asiakkaiksi. Tällöin itsemääräämisoikeuden toteutuminen olisi parhaiten turvattu. Jos asukkaan passiivisuus johtuu tyytyväisyydestä, perustuslaki ei kuitenkaan nähdäkseni aseta esteitä sille, että häneltä voidaan edellyttää ilmoitusta siitä, että hän haluaa pysyä kyseisen keskuksen asiakkaana. Kuitenkin tilanne, jossa hoitosuhde katkeaa sen vuoksi, ettei asiakas ole tietoinen velvollisuudestaan ilmoittaa pysyvänsä saman keskuksen asiakkaana on ongelmallinen itsemääräämisoikeuden kannalta, koska tuolloin asiakas ei ole tehnyt informoitua valintaa. 3 momentin mukaan maakunnan tulisi ilmoittaa asiakasta uhkaavasta keskuksen vaihdosta viimeistään lokakuussa 2022. Tämä ajankohta voi joidenkin asiakkaiden kohdalla olla liian myöhäinen ja johtaa asukkaan tahdon vastaiseen keskuksen vaihtumiseen. Ongelma voidaan korjata sillä, että maakunnalla on velvollisuus tiedottaa vaihdoksesta jo aiemmassa vaiheessa ja useamman kerran. Lisäksi ennen keskuksen vaihtamista olisi syytä arvioida, johtuuko ilmoituksen puuttuminen 12 §:ssä tarkoitettua tilanteesta.

Yksityiskohtana totean, että 90 §:n 3 momentissa viitataan virheellisesti 3 momenttiin, kun lienee tarkoitettu 2 momenttia.

Tietojärjestelmämuutosten merkitys perusoikeuksien toteutumiselle

Valiokunta on pyytänyt minua myös arvioimaan lakiehdotuksen voimaantuloaikataulua 77 §:ssä tarkoitettujen tietojärjestelmämuutosten näkökulmasta. 77 §:ssä on määritelty valinnanvapauden edellyttämät tiedonhallintapalvelut. 78 §:ssä ja 79 §:ssä säännellään tiedonhallintapalveluiden toteuttamisvastuusta. Vastuu jakautuu maakunnan, Kansaneläkelaitoksen ja

Väestörekisterikeskuksen kesken, jotka velvoitetaan ottamaan järjestelmien kehityksessä huomioon niiden keskinäinen yhteentoimivuus. Esityksen 77 §:n mukaan tiedonhallintapalveluihin kuuluvat asiakkaan valinnan toteuttava palvelu, valinnanvapauden tietopalvelu, tuottajahallintapalvelu, palvelutuotannon seurantalpalvelu, joka koskee muun muassa asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla saatuja palveluja, sekä palveluntuottajien yhteiskuntavastuun tietopalvelu.

Lain voimaantuloa koskevien säännösten mukaan maakunnan olisi otettava asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti käyttöön viimeistään 1. heinäkuuta 2020. Maakunnan olisi siirrettävä 18 §:n 1 momentin mukaiset suoran valinnan palvelut tuotettavaksi sosiaali- ja terveyskeskuksiin 1. tammikuuta 2021 alkaen ja 18 §:n 2 momentin mukaiset palvelut 1. tammikuuta 2022 alkaen. 18 §:n 3 momentissa tarkoitettujen suun terveydenhuollon palvelut olisi siirrettävä tuotettavaksi suunhoidon yksiköihin 1. tammikuuta 2022 alkaen.

Esitettyä aikataulua on tarkasteltava erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluita koskevan perustuslain 19 §:n ja yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on edellistä valinnanvapauslakiehdotusta arvioidessaan (PeVL 26/2017 vp) korostanut, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Valiokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (PeVL 54/2014 vp, s. 2/I). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVM 25/1994 vp, s. 32/II). Perusoikeuksien toteutumisen kannalta keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys liittyy valinnanvapausjärjestelmän siirtymäaikajärjestelyihin ja käyttöönottoaikatauluun.

Hallituksen esityksestä ei ilmene teknisiä yksityiskohtia edellä mainittujen järjestelmien toteutuksesta. Esitys on tarvittavien tiedonhallintapalveluiden osalta vastaava kuin aiempi esitys valinnanvapaudesta (HE 47/2017 vp). Nyt tarkasteltavan esityksen 77 § on lähes identtinen aiemman esityksen vastaavan säännöksen kanssa. Kyseisessä esityksessä todettiin aikataulusta, että "valinnanvapausjärjestelmän edellyttämien kaikkien tietojärjestelmämuutosten toteuttamiseen (sekä käytössä oleviin tietojärjestelmiin, että uudistuksen yhteydessä tarvittaviin uusiin ratkaisuihin) tarvitaan vähintään 3—5 vuotta valinnanvapausmallia koskevien yksityiskohtien tarkennuttua." Kuitenkin voimaantulosäännösten mukaan tiedonhallintapalveluiden olisi oltava käytettävissä jo 2–2,5 vuoden kuluttua. Esityksessäkin (s. 116) todetaan, että "uudistuksen toimeenpanoaikataulu on verrattain tiukka" ja että operatiivista toimintaa ja ohjausta tukevien tietojärjestelmien sekä tarvittavan tietopohjan olemassaolo "heti uudistuksen käynnistymisvaiheesta lähtien on haasteellista" (s. 14). Onnistuakseen "ehdotettu valinnanvapaus edellyttäisi laaja-alaista ja saumatonta viranomaisyhteistyötä kansallisesti, sillä siihen liittyviä erilaisia tietojärjestelmävastuita olisi useilla viranomaisaloilla" (s. 130). Tähänastisissa kokeiluissa on todettu, että tietojärjestelmätoteutukset ovat olleet ennakoitua suuritoisempia ja hitaampia ja osassa ratkaisusta on pitänyt tyytyä puolimanagerialisiin ratkaisuihin. Nämä kokemukset "antavat viitteitä, että valinnanvapausmalliin siirtymisen valmistelulle varattu aikataulu on haastava" (s. 119).

Ottaen huomioon hankkeen koko ja nämä hankkeen alkuvaiheen kokemukset, pidän esitettyä voimaantuloaikataulua erittäin optimistisena. Aikataulussa ei ole myöskään huomioitu sitä aikaa, minkä yksityiset palvelujen tuottajat tarvitsevat omien tietojärjestelmiensä muuttamiseen. Aikataulun haasteellisuus tunnustetaan hallituksen esityksessä, jossa on kuvattu eri keinoja, joilla aikatauluriskiä pyritään hallitsemaan. Riskejä hallittaisiin muun muassa yhteisellä kokonaisarkkitehtuurisuunnittelulla ja ketterän kehittämisen menetelmällä sekä kokeiluilla ja piloteilla (s. 115–116). Esityksen mukaan (s. 147) valinnanvapauden kokonaisarkkitehtuuriin ja

Kanta-palveluihin liittyvien muutosten toimeenpano on jo käynnistynyt vuonna 2017 Kelalle vastuutettujen esityksessä ehdotettujen tiedonhallintapalveluiden osalta. Esityksen mukaan ensimmäiset versiot valinnanvapauden tiedonhallintapalveluista (asiakkaiden valinta, palveluntuottajien hallintapalvelu ja palveluntuotannon seurantapalvelu) sekä maksatuksen tietojärjestelmäpalveluista olisivat valinnanvapauspilottien käytössä jo keväällä 2018.

Näistä järjestelyistä huolimatta vaikuttaa siltä, että on olemassa erittäin suuri todennäköisyys, että tarvittavat tietojärjestelmämuutokset eivät valmistu ajoissa. Jos asiakkaan valinnan toteuttava palvelu ei valmistu ajoissa, valinnanvapaus ei toteudu. Liian kireä aikataulu voi johtaa myös siihen, että osa palveluntuottajista ei saa omia järjestelmiään valmiiksi ajoissa, jolloin tavoiteltua palveluiden tarjontaa ei maan kaikissa osissa synny, mikä johtaa alueelliseen eriarvoisuuteen tai siihen, ettei riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja ole ylipäänsä saatavilla. Edelleen tietojärjestelmäongelmat voivat aiheuttaa esimerkiksi hoitoon pääsyn hidastumista. Hallituksen esityksen mukaan (s. 174) tietojärjestelmien yhteentoimimattomuus ja suurten tiedonhallintahankkeiden viivästyminen voisivat osaltaan vaarantaa potilasturvallisuutta.

Edellistä valinnanvapauslakiesitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti esityksen toteuttamisaikataulua epärealistisena. Valiokunta totesi, että lainsäädäntöä uudistettaessa siirtymäjärjestelyt ja käyttöönottoaikataulut eivät ole hyväksyttävä peruste perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien vaatimuksista poikkeamiselle tai niiden toteutumisen siirtämiselle tulevaisuuteen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on kyettävä turvaamaan uudistuksen voimaantulosta alkaen. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain kannalta hyväksyttävää ei ole se, jos esimerkiksi haja-asutusalueilla tai joissain maakunnissa julkinen valta ei voisi turvata ihmisille tai joillekin väestöryhmälle riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja siirtymäjärjestelyjen aikana (PeVL 26/2017 vp).

Tuolloin perustuslakivaliokunta päätyi kokonaisarviossaan siihen, että ehdotettua uudistusta ei ollut hallituksen esittämässä muodossa mahdollista toteuttaa hallitusti suunnitellussa aikataulussa niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvatut oikeudet eivät vaarantuisi. Kun uudistus ei valiokunnan mielestä esitetyssä toteutusaikataulussa riittävällä varmuudella toteuttanut eri väestöryhmien yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja, valinnanvapauslakiehdotuksen siirtymäsäännöksiä ja käyttöönottoaikatauluja koskevaa sääntelyä ei perustuslakivaliokunnan mielestä voinut säätää ehdotetussa muodossa. Uudistuksen aikataulua oli muutettava siten, ettei sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus vaarannu. Valiokunta korosti, että tämä vaatimus seuraa suoraan perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvästä julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta.

Helsingissä 14.5.2018

Niklas Vainio
OTM, FM