

Tuomas Ojanen

15.5.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Lausunnon kohde

Perustuslakivaliokunta on esittänyt arvioitavaksi joukon kysymyksiä, joissa on pelkistäen kysymys seuraavista asiakokonaisuuksista:

- 1) valinnanvapauslakiehdotuksen henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arviointi ottaen huomioon myös EU:n yleinen tietosuojasetus;
- 2) valinnanvapauslakiehdotuksen 46 ja 81 §:n tarkastuksia koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista kotirauhan suojaa ja liiketiloihin kohdistuvia tarkastuksia koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa;
- 3) valinnanvapauslakiehdotuksen 90 §:n 2 momentin sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arvio sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen osoittamisesta itsemääräämisoikeuden kannalta; ja
- 4) valinnanvapauslakiehdotuksen asetuksenantovaltuussääntelyn arviointi perustuslain kannalta

Kysymys 1. Ehdotettu sääntely henkilötietojen suojan kannalta

Käsillä olevaa hallituksen esitystä voidaan voimakkaasti kritisoida siitä, ettei siinä ole käytännössä lainkaan huomiotu EU:n yleistä tietosuojasetusta, vaikka asetusta tuli voimaan jo 24.5.2016 ja sen soveltaminen alkaa 25.5.2018 ja vaikka nyt ehdotettava sääntely on tarkoitettu tulemaan voimaan vasta tietosuojasetuksen soveltamisen alettua. Asetus tulee kuitenkin olemaan 25.5.2018 alkaen aivan keskeisessä asemassa henkilötietojen suojan määräytymisen kannalta yhdessä parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevan, asetusta täydentävän kansallisen sääntelyn (HE 9/2018 vp, ks. PeVL 14/2018 vp) kanssa. – Kaikkienensa 405 sivuisessa esityksessä mainitaan EU:n yleinen tietosuojasetus vain kerran jaksossa 6, jossa selostetaan esityksen riippuvuutta muista esityksistä (s. 200). Sana ”profilointi” ei esiinny kertaakaan. Näin ollen tietosuojasetus ei ole sen paremmin yleisesti kuin erityisesti profilointia koskevien määräysten puolesta käytännössä lainkaan suunnannut esityksen henkilötietojen suojan kannalta merkityksellistä sääntelyä.

Profilointi tarkoittaa asetuksen johdanto-osan 71 kappaleen mukaan mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä luonnollisen henkilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioimiseksi, erityisesti rekisteröidyn työsuorituksen, taloudellisen

tilanteen, terveyden, henkilökohtaisten mieltymysten tai kiinnostuksen kohteiden, luotettavuuden tai käyttäytymisen, sijainnin tai liikkumisen analysoimiseksi tai ennakoimiseksi, siltä osin kuin sillä on rekisteröityyn kohdistuvia oikeudellisia vaikutuksia tai se vaikuttaa häneen vastaavasti merkittävällä tavalla.

Profilointia ei saa kohdistaa lapsiin. Asetuksen 8 artikla yhdessä usean perustelukappaleen kanssa korostaa tarvetta lasten erityiseen suojeluun.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen profilointia koskeva 22 artikla on jo itsessään hyvin monimutkainen ja tulkinnanvarainen. On erityisen epäselvää EU-oikeuden nykytilassa, jossa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ei vielä ole, mikä on 2-4 kappaleessa olevien määräysten ala ja merkitys suhteessa 1 kappaleeseen, joka lähtökohtaisesti turvaa rekisteröidylle oikeuden ”... 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.”

Tietosuoja-asetuksen huomiotta jättämisen ohella toinen perusongelma käsillä olevassa esityksessä on, että sen säätämisperustelut ovat huomattavan niukat ja lakoniset siltä osin kuin kysymys on ehdotettavan sääntelyn arvioinnista henkilötietojen suojan kannalta. Säättämisperusteluissa on ainoastaan tarkasteltu yhtäältä lakiehdotuksen 46 §:ää maakunnan tietojensaantioikeudesta saada suoran valinnan palvelujen ja asiakassetelipalvelujen tuottajaksi hyväksymistä koskevia tietoja sekä toisaalta lakiehdotuksen 81 §:ää maakunnan oikeudesta saada palveluntuottajalta valvonnan toteuttamiseksi välttämättä tarvittavat tiedot tuottajan toiminnasta sekä palvelujen asianmukaisuuden arvioimiseksi välttämättä tarvittavat tiedot ja asiakirjat tuottajan asiakkaiden saamasta hoidosta ja palvelusta.

Lakiehdotuksessa on kuitenkin paljon muutakin merkityksellistä sääntelyä henkilötietojen suojan kannalta kuin lakiehdotuksen 46 ja 81 §:t. Kysymys on lakiehdotuksen asiayhteys sosiaali- ja terveystietoihin huomioiden vieläpä pääosin arkaluontoisista henkilötiedoista. Esityksen ohuutta henkilötietojen suojaan liittyvän arvioinnin kannalta voi vain oudoksua.

Koska pidän käsillä olevaa esitystä huomattavan puutteellisena henkilötietojen suojan asianmukaisen huomioon ottamisen kannalta ja koska katson, että ensisijaisesti on hallituksen (esityksen valmistelijoiden) velvollisuutena arvioida valmistelemaansa lakiehdotusta henkilötietojen suojan kannalta, tyydyn tässä tilanteessa lakiehdotuksen tarkemman valtiosääntöoikeudellinen arvioinnin sijasta vain yleisesti korostamaan tarvetta arvioida lakiehdotuksen rekisterinpitoa ja henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset systemaattisesti ja yksityiskohtaisesti unionin yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen sääntelyn kannalta ottaen samalla huomioon perustuslakivaliokunnan tuore lausunto PeVL 14/2018 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto on tässä yhteydessä erityisen merkityksellinen siltä osin kuin siinä linjataan henkilötietojen suojaa suhteessa arkaluontoisiin henkilötietoihin yleinen tietosuojasetus ja kansallisen erityislainsäädännön tarve huomioiden. Käsillä olevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on tällöin merkittävä yhtäältä se, että valiokunta on antanut merkitystä ”luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).” Toisaalta valiokunta on korostanut ”arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5)” (PeVL 14/2018 vp).

Lakiehdotuksen 60, 65 ja 76-80 §:n sääntely vaikuttaa kyseenalaiselta erityisesti siltä osin kuin kysymys on tarpeesta rajata arkaluonteisten tietojen käsittely täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Ongelmia tästä näkökulmasta korostavat lakiehdotuksen 60 §:n, 65 §:n ja 77 §:n asetuksenantovaltuussäännökset. On korostettava, että ongelmia eivät tässä suhteessa poista yleisen tietosuojasetuksen määräykset.

Itsemäärämisoikeus

Kuulemispyynnön mukaan perustuslakivaliokunnassa on pidetty itsemäärämisoikeuden kannalta ”merkityksellisenä ja mahdollisesti ongelmallisena sitä, että 90 § 2 mom:ssa maakunta veloitettaisiin katkaisemaan 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 itsemäärämisoikeuden on katsottu kiinnittyvän useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Perustuslailla suojatun yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (ks. esim. PeVL 48/2014 vp, PeVL 10/2012 vp, ja PeVL 24/2010 vp).

Lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti:

” Jos 1 momentissa tarkoitettu maakunnan asukas ei ole tehnyt palveluistaan vastaavan sosiaali- ja terveyskeskuksen valintaa vuoden 2022 loppuun mennessä maakunnan on osoitettava hänelle sosiaali- ja terveyskeskus, joka on maakunnan alueella parhaiten hänen saavutettavissaan. Alaikäisten kohdalla ja muissa erityistilanteissa sosiaali- ja terveyskeskuksen valintaan sovelletaan 11 ja 12 §:ää. Asumalla, jolle on osoitettu sosiaali- ja terveyskeskus, on vuonna 2023 oikeus vaihtaa sosiaali- ja terveyskeskus ensimmäisen kerran 20 §:n 4 momentissa säädetystä määräajasta riippumatta.”

Lakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään tarkemmin palveluntuottajan valinnasta alaikäiselle, kun taas 12 §:ssä on kysymys palveluntuottajan valinnasta sosiaalihuollon asiakaslain 9

§:ssä ja potilaslain 6 §:ssä tarkoittamissa erityistilanteissa, joissa täysi-ikäinen potilas ei mielenterveydenhäiriön, kehitysvammaisuuden tai muun syyn vuoksi pysty päättämään hoidostaan.

Nähdäkseni ehdotettu 90 § on sinänsä merkityksellinen itsemääräämisoikeuden kannalta, koska itsemääräämisoikeuden piiriin voidaan lukea, paitsi hoitoon tai hoitotoimenpiteeseen suostuminen tai niistä kieltäytyminen, myös se, että hoito tai hoitotoimenpide suoritetaan juuri tietyn tahon toimesta. Toinen asia on, etten sinänsä pidä ehdotettua sääntelyä erityisen ongelmallisena itsemääräämisoikeuden kannalta ensinnäkään sen takia, että sote-keskuksen osoittaminen maakunnan toimesta olisi *seuraus* siitä, ettei asukas ole itse tehnyt valintaa sote-keskuksesta. Näin ollen valinnan tekemättä jättämisellä asukkaan voidaan katsoa suostuvan siihen, että maakunta osoittaa sote-keskuksen.

Silloinkin kun valinnan tekemättä jättäminen johtuu asukkaan alaikäisyydestä tai mielenterveydenhäiriöstä tai kehitysvammaisuudesta taikka muusta syystä, asukkaan oikeudet tulisivat lähtökohtaisesti turvatuiksi lakiehdotuksen 11 §:n ja 12 §:n sekä edelleen 12 §:ssä mainittuja muiden lakien pykälien mukaisesti.

Edellä todettu ei kuitenkaan poista täysin niitä ongelmia, joita itsemääräämisoikeuden kannalta voi yksittäistapauksissa seurata ehdotetusta sääntelystä tilanteissa, joissa potilaalla mahdollisesti jo oleva hoitosuhde voisi katketa. Nähdäkseni riskiä siitä, ettei lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentin soveltaminen johtaisi yksittäistapauksissa jo olemassa olevan, kenties hyvinkin merkittävän hoitosuhteen katkeamiseen, torjui tai ainakin vähentäisi se, että pykälässä mainittaisiin nimenomaisesti asukkaalla mahdollisesti jo oleva hoitosuhde sellaisena seikkana, joka maakunnan olisi otettava saavutettavuuden ohella huomioon, kun maakunta osoittaa asukkaalle sote-keskuksen lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa.

Kotirauhan ja yksityiselämän suoja

Nähdäkseni lakiehdotuksen 46 ja 81 §:n tarkastuksia koskeva sääntely on nähdäkseni ongelmatonta kotirauhan suojan ja yksityisyyden suojan kannalta pääosin syistä, joita selostetaan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa s. 358 ja 359.

Lakiehdotuksen 46 ja 81 §:n mukaan tarkastusoikeutta ei olisi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, ellei tarkastaminen olisi välttämätöntä asiakkaan aseman ja oikeuksien sekä asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Nähdäkseni säännöksissä tarkoitetuissa välttämättömissä tarkastuksissa asiakkaan aseman ja oikeuksien sekä asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi olisi kysymys sellaisista perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä kuin perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetaan.

Muita seikkoja

Tämän lausunnon laatimisen jälkeen sähköpostiini oli tullut 14.5.2018 klo 14.43 ministeriön lausunto valinnanvapauslain mukaisen kapitaatiokorvauksen ja EU:n tietosuoja-asetuksen suhteesta. En valitettavasti ehtinyt enää tutustumaan lausuntoon ensisijaisemmilta, päätoimeeni kuuluvilta yliopistollisten opinnäytetöiden tarkastuksilta, joiden määräaika tutkielmien osalta päättyy tänään. Pintapuolisesti lehteillen ministeriön toimittama paperi vaikuttaa ainakin osaksi sisältävän sellaista ainesta, jota olisi suonut näkevänsä jo käsillä olevasta hallituksen esityksestä siltä osin kuin on kysymys sen suhteesta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja henkilötietojen suojan perusoikeuteen.

Helsingissä 15. päivänä toukokuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki