

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asiat: HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp, HE 52/2017 vp

Tarkastelen sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöjä hallituksen esityksistä HE 16/2018 vp sekä HE 52/2017 vp tietosuojan kannalta ja esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

1) Valiokunnan mietintöluonnos — HE 16/2018 vp, hyväksytty 6.11.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp, s. 35-45) katsonut, että laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan huomautukset henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn täydentämisestä otetaan asianmukaisesti huomioon ja hallituksen esitystä koskeva sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos saatetaan uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteella syntyi epäselvä kuva siitä, millaista henkilötietojen käsittelyä ehdotettuun monituottajamalliin sisältyy (s. 36). Valiokunnan mukaan ehdotetusta sääntelystä ei käynyt ilmi, miten arkaluonteisten ja salassapidettävien henkilötietojen on tarkoitus monituottajamallissa olla siirrettävissä eri toimijoiden ja toimijoiden ja maakunnan välillä.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lausunnossaan myös profilointia ja automaattista päätöksentekoa (s. 43-45). Valiokunnan mukaan oli selvää, että lainsäätäjän toimivaltaan ei voi kuulua yksityiselämän suojan kannalta keskeisten arkaluonteisten tietojen käsittelystä säätäminen vastoin tietosuojasetuksen sääntelyä. Valiokunta katsoi, että mikäli ehdotettu sääntely osoittautuu sosiaali- ja terveysvaliokunnan tarkastelussa tietosuojasetuksen vastaiseksi, se on poistettava lakiehdotuksesta tai sitä on muutettava niin, että se mukautuu tietosuojasetuksen sääntelyyn.

Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että tietojen toissijainen käyttö on esityksessä määritelty hyvin yleisluontoisesti, eikä tietoja ole rajattu esimerkiksi alkuperäisen käyttötarkoituksen, tietojen alkuperän tai tietojen arkaluonteisuuden suhteen. Valiokunnan mielestä sääntelyä oli syytä täsmentää olennaisesti. Tällainen täsmentäminen on valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4-5).

Jos tietosuojan toteutumisesta säädellään asetukseen ja kansalliseen yleislainsäädäntöön nojaten, on kuitenkin varmistettava, että valinnanvapauslaki tulee sisältämään kaikki tarpeelliset säännökset henkilötietojen suojan tosiasiallisen toteutumisen takaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen ja ehdotettujen pykälien yhteisvaikutus ei saisi tuottaa aukkoja henkilötietojen suojaan. Koska asetus jättää kansallista liikkumavaraa juuri terveydenhuollon ja muun julkisen vallan käytön alueilla, ei siihen näissä asioissa voida täysin nojata, vaan kansallisen lainsäätäjän on huolehdittava riittävästä tietosuojatakeista.

Näin ollen on tarpeen tarkastella ehdotettuja säännöksiä siltä kannalta, täyttävätkö ne yhdessä tietosuoja-asetuksen ja kansallisen lainsäädännön kanssa tietosuojan turvaamisen edellytykset.

Perustuslakivaliokunnan mukaan erityislainsäädännön tarpeellisuutta on myös arvioitava kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Arkaluonteiset tiedot ovat erityisesti valinnanvapauslain 5 §, 76 § ja 80 §:n keskiössä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyn koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (ks. PeVL 29/2016 vp, s. 4-5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Myös yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että tästäkin syystä arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 6, PeVL 15/2018 vp, s. 36-37).

Rekisterinpitäjä

Asiakassuunnitelman ja muiden asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta, asiakassuunnitelman yhteenvetoon sisällytettävistä tiedoista sekä palveluntuottajien oikeudesta käyttää ja luovuttaa asiakassuunnitelmaan sisältyviä salassa pidettäviä ja arkaluonteisia tietoja säädettäisiin ehdotuksen 76 §:ssä.

Terveys- ja sosiaalivaliokunnan mietinnössä ehdotetun 76 §:n mukaan maakunta, joka vastaa palveluiden järjestämisestä, olisi myös rekisterinpitäjä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasasiakirjojen sekä asiakassuunnitelman osalta. Näistä asiakas- ja potilasasiakirjoista ja niiden käsittelystä säädettäisiin toissijaisesti sosiaalihuollon asiakaslaissa, potilaslaissa, sosiaalihuollon asiakasasiakirjalaissa, asiakastietolaissa, julkisuuslaissa ja tietosuojalaissa. Sekä asiakassuunnitelmat, että niihin välittömästi liittyvät muut asiakas- ja potilastiedot, olisivat kaikkien niitä tarvitsevien, maakunnan lukuun toimivien palveluntuottajien käytettävissä Kanta-palvelussa. Asiakassuunnitelmia varten perustettaisiin asiakassuunnitelmarekisteri.

Rekisterinpitäjän määrittely vastannee sinänsä vaatimusta pykälän täsmällisyydestä. Selkeä säännös siitä, mikä taho on rekisterinpitäjä, on tärkeä rekisteröidyn oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjä on se taho, joka kantaa ensisijaisen vastuun henkilötietojen käsittelystä. Esimerkiksi asetuksen 24 artiklan 1 kohdan mukaan ”Ottaen huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat, todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit *rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan tätä asetusta.* Näitä toimenpiteitä on tarkistettava ja päivitettävä tarvittaessa.” Rekisterinpitäjällä on myös 5 artiklan 2 kohdan mukaan velvollisuus osoittaa, että henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita on noudatettu.

Rekisterinpitäjänä toimivan tahon identifioimisessa on noudatettava tietosuoja-asetusta. Rekisterinpitäjänä pidetään asetuksen 4 artiklan määritelmän mukaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön

mukaisesti”. Asetus antaa siis jäsenvaltiolle liikkumavaraa rekisterinpitäjän määrittelemiseen.

On kuitenkin tarkasteltava sitä, voidaanko ehdotetussa monituottajamallissa rekisterinpitäjän rooli tosiasiaassa olla jollakin muulla taholla, kuin pykäläehdotuksessa säädetyllä maakunnalla. Unionin tuomioistuin on katsonut, että rekisterinpitäjän käsite on ymmärrettävä laajasti, jotta varmistetaan henkilöiden tehokas ja kattava suojele (mm. tuomio *Google Spain ja Google C-131/12*, 34 kohta). Rekisterinpitäjä on henkilö, joka päättää, miksi ja miten tietoja käsitellään. Tietosuojatyöryhmä on lisäksi todennut, että ”rekisterinpitäjä” on *toiminnallinen käsite*, jolla jaetaan vastuuta sinne, missä todellinen vaikutus on, ja joka näin ollen perustuu tosiasialliseen eikä niinkään muodolliseen analyysiin (Art 29 WP Lausunto 1/2010, s. 9). Siten, vaikka ehdotuksen 76 §:ssä määriteltäisiin maakunta rekisterinpitäjäksi, voitaneen tietosuoja-asetuksen mukaisesti myös muita toimijoita pitää rekisterinpitäjinä tai yhteisrekisterinpitäjinä (asetuksen 26 artikla), jolloin tietosuoja-asetuksen määrittämät vastuut ja velvollisuudet ulottuvat myös niihin. Tätä tulkintaa tukee unionin tuomioistuimen 5.6.2018 antama ratkaisu *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein C-210/16*.

Ehdotuksen 76 §:ssä on sinänsä määritelty käsittelystä vastaava taho, eli maakunta, mutta palveluntuottajien ynnä muiden toimijoiden roolit ja niiden vastuut henkilötietojen käsittelystä saattavat tarvita vielä tarkennusta. Onko ajatuksena se, että palveluntuottajat toimivat käsittelyssä pelkästään maakunnan lukuun, ja ovat siten tietosuoja-asetuksen jaottelun mukaisesti pelkästään käsittelijöitä?

Ehdotuksen 76 §:n uuteen 2 momenttiin on kirjattu rajauksia siitä, miten asiakassuunnitelmarekisterin tietoja sekä asiakas- ja potilastietoja saadaan käyttää. Palveluntuottajat ja niiden lukuun toimivat tahot saavat tietoja vain siltä osin, kuin on välttämätöntä. Tämä lisäys vastannee PeV:n vaatimusta ehdotuksen täsmentämisestä. Se myös toteuttaa tietosuoja-asetukseen sisältyvää tietojen minimoinnin periaatetta siten, että se rajoittaa eri tahojen pääsyä rekistereihin.

Silti ehdotuksesta käy ilmi, että henkilötietoja, mukaan lukien arkaluonteisia, käsitellään itsenäisesti myös palveluntuottajien ja niiden lukuun toimivien tahojen toimesta silloin, kun tietoja kerätään, kootaan yhteen, tulkitaan ja tallennetaan. Siksi tietosuoja-asetuksen mukaan on hyvinkin mahdollista katsoa, että muutkin tahot kuin maakunta voi *de facto* olla käsittelystä vastaava taho, eli rekisterinpitäjä. Ehdotuksen uudessa 5 §:ssä esitetään, että asiakassuunnitelman laatimisesta ja muuttamisesta vastaavat maakunnan liikelaitos, sosiaali- ja terveyskeskus ja suun hoidon yksikkö, jotka ovat kukin omalta osaltaan vastuussa sen laatimisesta. Palveluntuottajalla on myös oikeus käyttää ja muokata asiakassuunnitelmaa siinä laajuudessa, kuin se on välttämätöntä asiakkaalle annettavan palvelun toteuttamiseksi. Edelleen ehdotuksen 33 §:n mukaan suoran valinnan palveluntuottajan on laadittava asiakkaalle annettavia

suoran valinnan palveluja koskeva asiakassuunnitelman osuus sekä terveydenhuollon suunnitelmat. Ehdotetun 34 §:n mukaan maakunnan liikelaitos vastaa asiakkaan asiakassuunnitelman ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelman laadinnasta muissa kuin suoran valinnan palveluissa. Voidaan todeta, että asiakassuunnitelman sekä sosiaali- ja terveydenhuollon laatimisessa kerättävien, yhdisteltävien, säilytettävien ja siirreltävien henkilötietojen käsittelyä tulee määrittelemään usea toimija, ei pelkästään maakunta. Jos nämä muut toimijat tulkitaan henkilötietoja käsittelijöiksi, on niiden vastuu käsittelystä asetuksen perusteella rekisterinpitäjän vastuuta rajatumpi. Perustuslakivaliokunnan vaatimaa selkeyttä saattaisi lisätä se, että asiaan otettaisiin kantaa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt erityisen huolestuttavana ehdotuksen mahdollistamaa henkilötietojen – ja erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen – moninaista käsittelyä ja tietojen liikkumista eri toimijoiden välillä. Ongelmallista ei ole pelkästään tietojensaantioikeus, sillä henkilötietojen käsittelyä on myös tietojen kirjaaminen, tallentaminen, siirtäminen ja jopa poistaminen.

Koska ehdotuksessa ei ole täsmennetty tietoja käsittelevien eri toimijoiden henkilötietoasetuksen mukaisia rooleja, voi ehdotuksen tulkintaan sisältyä epäselvyyttä siitä, mikä toimija kulloinkin vastaa tietosuojasta kun tietoja liikkuu toimijoiden välillä. Rekisteröityjen oikeuksien toteutumisen kannalta tämä on ongelmallista.

Pohdinnan arvoista vastuun jakautumisen kannalta saattaa olla myös se, että tietosuojalaissa viranomaistoiminta rajattiin hallinnollisen seuraamusmaksun ulkopuolelle. Muun muassa hallintovaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että toimintaympäristö julkisella sektorilla kehittyy monin tavoin, jolloin on kiinnitettävä huomiota viranomaistoiminnan ja muun toiminnan väliseen rajanvetoon (HaVM 13/2018 vp, s. 24). Nyt ehdotettu monituottajamalli vaikuttaa sellaiselta, jossa sanktoriskin jakautuminen julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välillä on vielä epäselvä.

Tietosuoja-asetuksen mukainen käsittelyn perusta

Mietinnössä on tarkasteltu sitä, mikä on ehdotukseen sisältyvien käsittelytoimintojen laillinen perusta tietosuoja-asetuksen mukaan. Tässä kohti on syytä huomauttaa, että oli perusta mikä tahansa, edellyttää asetus, että käsittely tapahtuu 5 artiklan periaatteiden mukaisesti. Kaikkien henkilötietojen kohdalla, riippumatta siitä ovatko ne arkaluonteisia vai ei, käsittelyn on täytettävä seuraavat periaatteet: lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys, käyttötarkoitussidonnaisuus, tietojen minimointi, täsmällisyys, säilytyksen rajoittaminen, sekä eheys ja luottamuksellisuus.

Käsiteltävien tietojen luonteen osalta perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja ei voida suoraan rinnastaa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa määriteltyihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Esimerkiksi henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia kuvaavia tietoja ei yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa määritellä erityisiksi henkilötietoryhmiksi. Poissuljettua ei kuitenkaan ole, etteikö näihin tietoihin voisi sisältyä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten esimerkiksi tietoja sosiaalihuollon asiakkaan terveydentilasta. Kyseisten tietojen rekisteröinnin on kuitenkin kansallisesti katsottu sisältävän tavanomaista suuremman riskin kansalaisten yksityisyydelle ja oikeusturvalle, minkä vuoksi tietoja on perusteltua pitää arkaluonteisina (PeVL 15/2018 vp s. 38, ks. myös HE 96/1998 vp, s. 4/I).

Tarkkaa rajaa erilaisten tietotyyppien välillä ei aina ole mahdollista vetää, eikä se yksityisyysoikeuksien toteutumisen näkökulmasta ole aina perusteltuakaan. Perustuslakivaliokunta on muun muassa katsonut, että sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot, sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen, voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta niin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä perusoikeusrajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp). *Digital Rights Ireland* -ratkaisussa esittämänsä tulkinnan mukaan EU:n tuomioistuin ei myöskään katso, että tietotyyppejä voitaisiin tarkastella puhtaasti erillään. Tuomioistuin toteaa, että erilaisia tietoja yhdistelemällä voidaan saada hyvinkin yksityiskohtainen kuva henkilöistä ja heidän elämästään (*Digital Rights Ireland* C-293/12 ja C-594/12).

Ehdotuksen 5 §:n ja 76 §:ssä säädetty asiakassuunnitelma ja siihen liittyvät muut asiakirjat sisältävät tietosuoja-asetuksen luokittelun mukaan sekä henkilötietoja että erityisiä henkilötietoja. Ensimmäisten käsittelyn oikeusperusta voi olla jokin asetuksen 6 artiklan kohdista, jälkimmäisten käsittely taas edellyttää jonkin 9 artiklan 2 kohdan edellytysten täyttymistä. Koska kyseessä olisi pääosin sellaiset tietojoukot, joihin sisältyy myös erityisiä henkilötietoryhmiä, ja rekistereissä tietoja voitaneen yhdistellä, voidaan katsoa, että käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti täyttää 9 artiklan 2 kohdan edellytykset, jotta asetuksen vaatima henkilötietojen suoja toteutuisi.

Mietinnön mukaan asiakassuunnitelman osalta asetuksen mukaisena käsittelyn perusteena on asetuksen 9 artiklan 2 kohdan h alakohta. Valinta on hyvin perusteltu. Se edellyttää kuitenkin, että tietoja käsittelevät vain ammattilaiset tai muut henkilöt, joilla on lakisääteinen salassapitovelvollisuus. Mietinnön mukaan nämä edellytykset täyttyvät kansallisen lainsäädännön perusteella, eikä valinnanvapauslakiehdotukseen tarvitse sisällyttää niistä säännöstä.

Tietosuoja-asetus antaa kyllä kansalliselle lainsäätäjälle mahdollisuuden säätää tiukemmista käsittelyehdoista. Asetuksen 9 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön lisäehtoja, mukaan lukien rajoituksia, jotka koskevat geneettisten tietojen, biometristen tietojen tai terveystietojen käsittelyä.

Rekisteröidyn oikeus vastustaa henkilötietojen käsittelyä

Mietinnön mukaan asiakkaalla ei olisi oikeutta vastustaa henkilötietojen käsittelyä asiakassuunnitelman laatimisen yhteydessä. Tässä kohti mietinnössä otetaan kantaa vain suunnitelman laatimiseen. Jää epäselväksi onko ajatus siis se, ettei rekisteröidyllä olisi oikeutta vastustaa minkään henkilötietonsa käsittelyä asiakassuunnitelman ja siihen liittyvien asiakirjojen muokkaamisessa taikka ylläpidossakaan.

Mietinnössä vastustusoikeuden kielto perustellaan sillä, että tietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan e tai f alakohtiin. Yllä ilmi käyvästä argumentoinnista johtuen käsittelyn on kuitenkin katsottava perustuvan 9 artiklan 2 kohdan h alakohtaan, kuten mietinnössäkin todetaan, sillä tietomassat sisältävät erityisiä henkilötietoja. Silti asetuksen 17 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan rekisteröidyllä ei ole oikeutta vastustaa henkilötietojen käsittelyä silloin, kun käsittely on tarpeen kansanterveyteen liittyvää yleistä etua koskevista syistä 9 artiklan 2 kohdan h alakohdan mukaisesti. Jotta rekisteröity ei voisi vastustaa, on siis ”kansanterveyteen liittyvän yleisen edun” vaatimuksen täyttyttävä. Asiakassuunnitelman laatiminen ja ylläpitäminen saattaa olla tarpeen tällaista yleistä etua koskevista syistä, mutta ensisijaisesti suunnitelman tehtävä on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäminen yksilölle. Siksi kategorinen kielto rekisteröidyn vedota asetuksen 17 artiklassa määriteltyyn tietojen poistamisoikeuteen ei ole perusteltu.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan vaatimukset siitä, että valinnanvapauslaki tulee sisältämään kaikki tarpeelliset säännökset henkilötietojen suojan tosiasialliseksi toteutumiseksi, tulee täytettyä vain, jos vastustamisoikeudesta vielä harkitaan säädöstä, tai siihen ainakin otetaan selkeästi kantaa lain perusteluissa.

Oikeus käsittelyn rajoittamiseen (18 artikla) ja tietojen oikaisemiseen (16 artikla) seuraavat suoraan tietosuoja-asetuksesta, eikä niistä siksi ole tarvetta säätää valinnanvapauslaissa.

Kiinteän korvauksen määrittäminen ja profilointi

Kiinteän korvauksen laskemisessa on sinänsä kyse tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaisesta profiloinnista. Tietosuoja-asetus ei kuitenkaan kiellä profilointia sinänsä, vaan vain sellaisen profiloinnin, jolla on yksilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai

vastaavia häneen kohdistuvia merkittäviä vaikutuksia. Mikäli profiloinnilla ei ole yksilöä koskevia välittömiä oikeusvaikutuksia, ei tietosuoja-asetuksen 22 artikla sitä estä.

Mietinnön mukaan ehdotetun valinnanvapauslain perusteella palvelun tuottajalla ei ole oikeutta valita asiakkaitaan, eikä myöskään oikeutta rajoittaa asiakkaiden lukumäärää. Suoran valinnan palvelujen tuottajalle suoritettavan kiinteän korvauksen laskennassa, joka perustuu asiakaskohtaisiin tietoihin, ei siten olisi vaikutusta asiakkaan oikeuksiin. Mietinnössä ehdotetaan 74 §:n 2 momenttiin lisättävän säännös, jonka mukaan palveluntuottajalle suoritetaan korvaus yhtenä kokonaisuutena. Palveluntuottajalle ei ilmoitettaisi yksittäisen asiakkaan tietojen perusteella määräytyvää korvauksen laskentaperustaa. Mietinnössä todetaan kuitenkin, että säännöksistä huolimatta asiakaskohtaisessa kiinteän korvauksen määrittämisessä on olemassa riski asiakkaan syrjivästä kohtelusta. Jos näin on, on kiinteän korvauksen laskennassa kyse tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa määritellystä automatisoidusta päätöksenteosta, joka on kiellettyä. Valiokunta vastaa huoleen toteamalla, että lainsäädäntöä tulee seurata asiakkaan oikeusturvan kannalta jatkossa. Tämän ei kuitenkaan voi katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan vaatimuksia.

Johtopäätökset

Valinnanvapauslakiehdotuksen säännöksiä oli perustuslakivaliokunnan aiemman tulkinnan mukaan olennaisesti täsmennettävä. On kuitenkin tasapainoiltava sen välillä, mistä kaikesta kansallisessa lainsäädännössä on tarpeen säätää, sillä tietosuoja-asetuksella on runsaasti suoria oikeusvaikutuksia. Asetus turvaa monilta osin henkilötietojen suojaa perusoikeutena silloinkin, kun kansallinen lainsäätäjät ei sitä täsmennä.

Keskeisenä puutteena nykyisessä lakiehdotuksessa voidaan pitää sitä, etteivät maakunnan, maakunnan liikelaitoksen, sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen, ynnä muiden toimijoiden juridiset roolit henkilötietojen käsittelijöinä (rekisterinpitäjä, yhteisrekisterinpitäjä ja käsittelijät) käy täysin selväksi pykälän muotoiluista. Voidaan myös katsoa, että ehdotusta tulisi täsmentää siten, että rekisteröidyn vastustamisoikeus tulee selväksi. Lisäksi voidaan todeta, ettei ehdotus profiloinnin osalta täytä perustuslakivaliokunnan asettamia ehtoja, jotka olisi täyttyttävä, jotta laki voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä.

2) Valiokunnan mietintöluonnos — HE 52/2017 vp, hyväksytty 7.11.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta

Asiakas- ja potilasrekisterin vastuutaho

Mietinnössä ehdotetaan muutosta hallituksen esitykseen siten, että rekisterinpitäjänä pidetään sitä tahoa, jolla on vastuu tosiasiallisesta toiminnasta. Linjaus on sekä tietosuoja-asetuksen että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa perusteltu. Rekisterinpitäjällä on pääasiallinen vastuu tietosuojan toteutumisesta. Unionin tuomioistuimen käytännössä rekisterinpitäjän määritelmä on täsmentynyt niin, että tosiasialliset tehtävät ja työnjaot eri tahojen välillä ovat lähtökohtaisesti ratkaisevia sen selvittämiseksi, mitä tahoa on kulloisessakin tilanteessa pidettävä rekisterinpitäjänä (katso yllä).

Mietinnössä todetaan, että rekisterinpitäjän tulee olla se, jolla on vastuu varsinaisesta toiminnasta (sosiaali- ja terveystalveluista) lain tai esimerkiksi sopimuksen perusteella, eikä vastuuta rekisterinpidosta tule ulkoistaa vastuulliselle palveluntuottajalle. Mietinnössä ehdotetaan, että määräykset asiakas- ja potilasrekisterin rekisterinpitäjästä poistetaan. Tällöin rekisterinpitäjänä tulee kussakin tilanteessa lähtökohtaisesti pitää sitä tahoa, joka täyttää asetuksen määritelmän rekisterinpitäjästä. Ratkaisu on asetuksen valossa perusteltu ja vastannee lisäksi perustuslakivaliokunnan näkemystä siitä, että henkilötietojen suoja tulee vastaisuudessa taata ensisijaisesti suoraan tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislain (eli tietosuojalain) nojalla.

Mietinnön mukaan rekisterinpitoa koskevat vastuut määräytyvät siten tietosuoja-asetuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön sekä tulevan sote- ja maakuntauudistuksen (HE 15/2017 vp) mukaisen järjestelmän osalta ehdotetun järjestämislain 58 §:n nojalla. Siinä ehdotetaan säädettäväksi, että maakunta on rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastiedoille. Epäselväksi jää kuitenkin tarkka henkilötietojen käsittelyn vastuunjako, jota on tarkasteltu yllä. Ehdotetun järjestämislain 58 §:n ja ehdotetun valinnanvapauslain 76 §:n välinen epäselvä suhde on omiaan hämärtämään vastuunjakoa entisestään.

Palveluntuottajien rekisterin vastuutaho

Palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisterin osalta ehdotuksen 3. luvussa (10 §) säädettäisiin, että Valvira ja aluehallintovirastot olisivat yhteisrekisterinpitäjiä. Kyseessä on rekisteri, johon sisältyy tietoja palveluntuottajista. Myös tämä rekisteri sisältää henkilötietoja erityisesti sellaisten palveluntuottajien kohdalla, jotka ovat yksityisiä ammatinharjoittajia. Tietosuoja-asetus (ja tietosuojalaki) suojaavat myös niitä.

Ehdotuksessa esitetään, että tietojen käsittely perustuisi asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli lakisääteiseen velvoitteeseen. Ehdotus on perusteltu: rekisteröintiä voidaan pitää oikeasuhteisena päämääriin nähden ja se palvelee yleistä etua.

Ehdotuksessa pyritään helpottamaan asiakkaiden ja viranomaisten tiedonsaantitarpeita siten, että tietoa palveluntuottajista olisi julkisesti saatavilla. Ehdotukseen sisältyy julkinen tietopalvelu, joka toimisi verkossa. Sen osalta käsittely perustuisi ehdotuksen mukaan asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa, eli yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen tai julkisen vallan käyttämiseen. Mietinnössä on kiinnitetty huomiota siihen, ettei tietosuojasääntely salli kaikkia rekisteriin sisältyviä tietoja julkaistavaksi, vaikka rekisteri olisikin lähtökohtaisesti julkinen. Jossain määrin epäselväksi jää kuitenkin se, mitkä kaikki tiedot olisivat ehdotetun lain perusteella julkisia. Mietintöön sisältyy maininta siitä, että vain julkisia tietoja saataisiin julkaista verkossa, mutta julkisuus määräytyisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain perusteella, mikä on sääntelyteknisesti melko sekava ratkaisu. Ehdotukseen sisältyy uusi tarpeellinen säädös siitä, ettei henkilötunnuksia saa luovuttaa. Sen lisäksi ehdotukseen on lisätty 11 § 3 momentti, jossa säädetään asetuksenantovaltuudesta. Asetuksella voitaisiin säätää tietojen ilmoittamisen muodosta ja tarkkuustasosta. Ratkaisu on tietosuoja-asetuksen valossa mahdollinen, mutta se ei ole omiaan lisäämään selkeyttä henkilötietojen suojan kannalta.

Tietosuoja-asetus jättää kansalliselle lainsäätäjälle liikkumavaraa sen suhteen, miten jäsenvaltiossa säädetään tasapainoilusta julkisuusperiaatteen ja tietosuojan välillä. Julkisuusperiaate on yksi keskeinen hallinnon periaate Suomessa. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Kotimaisesta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna voidaan pitää tarpeellisena, että ehdotuksessa selvennetään vielä niitä suuntaviivoja, joiden perusteella tiedot palveluntuottajista asetetaan julkisesti saataville.

Toimintansa lopettaneiden palveluntuottajien asiakirjojen rekisterinpito

Mietinnössä todetaan, että toimintansa lopettaneiden palveluntuottajien asiakirjojen asianmukainen säilytys on turvattava. Ehdotetussa 34 §:ssä säädettäisiin siitä, että Kansaneläkelaitos olisi rekisterinpitäjä toimintansa lopettaneiden palveluntuottajien paperimuodossa olevista asiakas- ja potilasasiakirjoista. Säädös rekisterinpitäjästä on ilman muuta tarpeellinen, sillä kyseessä on henkilötietoja ja vieläpä erityisiä henkilötietoryhmiä.

Johtopäätökset

Mietinnössä esitettyyn ehdotukseen sisältyy epäselvyyttä asiakas- ja potilasrekisterin tosiasiallisesta rekisterinpitäjästä. Eri toimijoiden juridiset roolit ja vastuut henkilötietojen käsittelijöinä eivät käy yksiselitteisesti ilmi ehdotuksesta. Lisäksi järjestämislain 58 §:n ja ehdotetun valinnanvapauslain 76 §:n välistä suhdetta voidaan pitää epäselvänä. Näiltä osin voidaan katsoa, ettei ehdotus täytä perustuslakivaliokunnan vaatimuksia henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn täydentämisestä. Lisäksi voi olla aihetta täsmentää vielä ehdotettuja säännöksiä palveluntuottajien rekisteriin sisältyvien tietojen julkisuudesta.

Susanna Lindroos-Hovinheimo