

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakiavaliokunnan lähettämään asiantuntijalausuntopyyntöön sisältyneessä täsmennyksessä viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallituksen esityksestä valinnanvapauslaiksi ym. (PeVL 15/2018 vp, s. 35-45; HE 16/2018 vp, HE 15/2018 vp), jossa se katsoi, että laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan (muun ohella) arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn täydentämisestä ja lakiehdotuksen 65 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon ja hallituksen esitystä koskeva sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos saatetaan uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Lausuntopyynnön mukaan perustuslakivaliokunta pyytää mm. edellä mainitun johdosta arviota sosiaali- ja terveysvaliokunnan mm. edellä viitattuja hallituksen esityksiä koskevasta mietintöluonnoksesta siltä osin, kun siinä esitetyt perustelut tai ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän pyydetyiltä osin kunnioitavasti seuraavan.

Lausunnon kohde

Keskityn tässä lausunnossa tarkastelemaan lausuntopyynnössä käsiteltyjä kysymyksiä. Käsitelen erityisesti niitä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevia kysymyksiä, jotka liittyvät asiakassuunnitelman laatimiseen ja profilointiin.

Asiakassuunnitelmaa koskevat henkilötiedot

Kuten perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 15/2018 vp, 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. Terveyskentilaa koskevat tiedot ovat EU:n tietosuojasetuksen puitteissa ns. erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joita koskee lähtökohtainen, vaikkakaan ei poikkeukseton, käsittelykielto. Valtiosääntöoikeudellisesti olennaista toisaalta on, että perustuslakivaliokunta katsoi valinnanvapauslakiehdotusta aiemmin tarkastellessaan, että myös tietosuojasetuksen kannalta erityisiin henkilötietoryhmiin sinänsä kuulumattomiin sosiaalihuollon palveluita koskevien tietojen rekisteröinnin sisältävät tavanomaista suuremman riskin kansalaisten yksityisyydelle ja oikeusturvälle, minkä vuoksi tietoja on perusteltua pitää arkaluonteisina (ks. PeVL 15/2018 vp, ks. myös HE 96/1998 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (Ks. PeVL 48/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa käsitellään varsin laajalti henkilötietojen käsittelyä asiakassuunnitelmassa. Mietintöluonnokseen sisältyvän valinnanvapauslakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin muutetun 3) kohdan määritelmäsäännöksen mukaan asiakassuunnitelmalla tarkoitetaan asiakirjaa, joka sisältää yhteenvedon asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja erikseen säädetyistä asiakkaalle laadituista sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista sekä sellaiset palvelun tuottamista koskevat tiedot, jotka ovat palvelun toteuttamisen kannalta välttämättömiä.

Valinnanvapauslakiehdotuksen 5 §:ssä säädetään tarkemmin asiakassuunnitelman tarkoituksesta ja sen sisältämistä tiedoista. Ehdotetun 5 §:n 1 momentin perusteella asiakassuunnitelmalla maakunta toteuttaa sillä olevaa velvollisuutta huolehtia ”järjestämislain 13 §:n 1 momentin mukaisesti laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä. Saman pykälän 2 momentin mukaan asiakassuunnitelma sisältää yhteenvedon asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja eräistä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista sekä sellaiset palvelun tuottamista koskevat tiedot, jotka ovat palvelun toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Asiakassuunnitelman yhteenvetoon saa kuitenkin sisällyttää henkilötietoja vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä asiakassuunnitelman käyttötarkoituksen kannalta. Asiakassuunnitelman laatimisesta vastaavat 5 §:n 3 momentin perusteella maakunnan liikelaitos, sosiaali- ja terveyskeskus ja suunhoidon yksikkö tuottamiensa palvelujen osalta.

Asiakassuunnitelma ei kuitenkaan 5 §:n 5 momentin mukaan luo asiakkaalle oikeutta palveluihin vaan tämä oikeus määräytyy sen mukaan mitä palveluista erikseen muualla lainsäädännössä säädetään.

Ehdotettu sääntely sisältää sinänsä viittauksen siihen, että asiakassuunnitelmaan sisällytetään ainoastaan palvelun tuottamista ”koskevat tiedot, jotka ovat palvelun toteuttamisen kannalta välttämättömiä”. Säännös sisältäisi siten viittauksen rekisteröinnin tavoitteisiin ja rekisteröitävien tietojen välttämättömyyteen kyseisen tavoitteen kannalta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina rekisteröinnin tavoitteiden ja rekisteröitävien henkilötietojen sisällön ja niiden sallittuja käyttötarkoituksien ohella myös säännöksiä tietojen luovutettavuudesta sekä tietojen säilytysajasta henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturvasta. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, s. 2). Ottaen huomioon, että valiokunta on edellä todetulla tavoin hiljattain katsonut tällaisten vaatimusten soveltuvan edelleenkin arkaluonteisten tietojen käsittelyyn, tulee nähdäkseni asiakassuunnitelmaa koskevaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä tarkistaa vastaavalla tavalla. Kiinnitän valiokunnan huomiota myös siihen, että perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan PeVL 15/2018 vp, että henkilötietojen käsittelyä ehdotetussa valinnanvapausmallissa koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa – siitäkin huolimatta, että asiakas- ja potilasasiakirjoista ja niiden käsittelystä säädetään valiokunnan merkillepanemalla tavalla edelleen sosiaalihuollon

asiakaslaissa, potilaslaissa, sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa, asiakastietolaissa, julkisuuslaissa ja henkilötietolaissa. (Ks. PeVL 15/2018 vp, s. 39-40).

Perustuslakivaliokunta on terveydenhuoltolain mukaisia potilastietorekistereitä arvioidessaan korostanut, että potilastietorekisterin kaltaisen arkaluonteisia tietoja sisältävän rekisterin ollessa kyseessä on erityisen tärkeää varmistua siitä, että väärinkäytön estävät tietoturvajärjestelyt ovat toimivia ja käytettävissä heti, kun järjestelmä otetaan käyttöön (PeVL 41/2010 vp, s. 3/II). Myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa (s. 66) asiakassuunnitelmaan sisältyvien arkaluonteisten henkilötietoryhmien käsittelyperusteeksi esitetty erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva tietosuoja-asetuksen 9 artiklan h-kohta (terveys- tai sosiaalihuollon hoito tai käsittely) kohta edellyttää, että tällaisissa tilanteissa on noudatettava asetuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaisia suojatoimia.

Pidän edellä esitettyyn nähden ongelmallisena, ettei suojatoimien toteuttamista ole nähdäkseni pyritty varmistamaan säännösperustaisesti. Mietintöluonnoksessa sen sijaan todetaan tarkoituksena olevan, ”että kukin palveluja asiakkaalle antava sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijä näkee myös nyt säädettävästä asiakas- suunnitelmasta (yhteenvedo + muut palvelun toteuttamisen kannalta välttämättömät tiedot) vain sen osuuden, joka kyseistä palvelua annettaessa kyseisellä työntekijällä on lain mukaan oikeus saada tietää.” (s. 72) Muutoinkin luonnoksessa korostetaan, että henkilötietojen suoja on tarkoitus toteuttaa tietoteknisesti siten, että kukin sote-huollon työntekijä näkee asiakassuunnitelmasta vain ne tiedot, jotka hänellä on oikeus nähdä. Tästä ei kuitenkaan ole valinnanvapauslakiehdotuksessa säännöksiä, vaan mietintöluonnoksen mukaan tällainen sääntely on tarkoitus sisällyttää valmisteltavana olevaan asiakastietolakiin. Nähdäkseni valinnanvapauslakiehdotusta ei voi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä ilman, että edellä viitattu sääntely sisällytetään valinnanvapauslakiin tai että vastaava sääntely sisällytetään ensin asiakastietolain tyyppiseen sääntelyyn. Tämän näkökohdan merkitystä korostaa nähdäkseni se, että mietintöluonnoksen perusteella asiakassuunnitelma sisältäisi yhteenvedon sekä asiakkaalle annettavista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista että erikseen säädetyistä asiakkaalle laadituista sosiaali- ja terveydenhuollon suunnitelmista samoin kuin sellaiset palvelun tuottamista koskevat tiedot, jotka ovat palvelun toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Kyse on siten yksittäisen henkilön kannalta potentiaalisesti hyvinkin laaja-alaisesti arkaluonteisia tietoja sisältävästä rekisteristä.

Kiinnitän vielä valiokunnan huomiota asiakassuunnitelman oikeudelliseen luonteeseen ja sen merkitykseen henkilötietojen suojan kannalta. Mietintöluonnoksessa ehdotettavan valinnanvapauslain 5 §:n 5 momentin mukaan asiakassuunnitelma ei luo asiakkaalle oikeutta palveluihin. Tästä taas seuraa loogisesti, ettei myöskään palveluntuottajalla voi olla asiakassuunnitelmaan perustuvaa velvollisuutta toteuttaa palveluita kyseisen rekisteröidyn osalta. Jos asiakassuunnitelmalla ei ole yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta lainkaan merkitystä, muodostuu nähdäkseni varsin hankalaksi osoittaa, mitä asiakassuunnitelmaan sisällytettäviä tietoja voitaisiin pitää palvelun toteuttamisen kannalta välttämättöminä ehdotetussa 5 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Samasta syystä myös asiakassuunnitelmaan sisältyvien henkilötietojen käsittelyperuste näyttää muodostuvan jossain määrin ongelmalliseksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen mukaan asiakassuunnitelman henkilötietojen käsittelyn perusteena pidetään ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c kohtaa, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Jos asiakassuunnitelmalla ei ole lainkaan vaikutuksia henkilön oikeuteen saada sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja taikka, ei kyse välttämättä ole myöskään sellaisesta henkilötietojen käsittelystä, joka olisi tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Profilointi

Perustuslakivaliokunta katsoi valinnanvapauslakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa, että valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:n sääntely siitä, että suoran valinnan palveluntuottaja saa jokaisesta listautuneesta asiakkaasta maakunnan määrittelemän kiinteän korvauksen, jonka suuruus perustuu tarvetekijöihin, oli luonteeltaan tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettua profilointia. Tarvetekijöinä otettiin ehdotuksen 3 momentin perusteella huomioon suun terveydenhuollossa ovat asiakkaiden ikä, sukupuoli, sairastavuus ja sosioekonomiset tekijät. Muissa suoran valinnan palveluissa tarvetekijöitä ovat asiakkaiden ikä, sukupuoli, sairastavuus, työssäkäynti ja muut sosioekonomiset tekijät. Mietintöluonnoksessa ei ehdoteta valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä muutoksia yllä kuvattuun sääntelyyn.

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 kieltä ei kuitenkaan 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan poikkeussäännöksen mukaan sovelleta, jos profilointia muutoin tarkoittava päätös on hyväksytty 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. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan a alakohta koskee rekisteröidyn suostumusta, eikä se tule sovellettavaksi tässä tapauksessa, sillä valinnanvapauslain 65 §:n sääntely ei perustu suostumukseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 15/2019 vp valossa valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:n sääntelyssä ei myöskään ole kysymys tietosuoja-asetuksen g alakohdan mukaisesta tärkeää yleistä etua koskevasta käsittelyperusteesta. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 65 §:ssä ehdotettu sääntely oli arvioitavissa ensisijaisesti 9 artiklan 2 kohdan h alakohdan poikkeussäännöksessä asetettujen edellytysten valossa. Alakohdan mukaan käsittely on sallittua, mikäli se on tarpeen muun muassa terveys- tai sosiaalihuollollisen hoidon tai käsittelyn suorittamiseksi taikka terveys- tai sosiaalihuollon palvelujen ja järjestelmien hallintoa varten unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön perusteella ja noudattaen 3 kohdassa esitettyjä edellytyksiä ja suojatoimia. Myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa päädytään katsomaan, että suoran valinnan palvelujen kiinteän korvauksen määrittelyssä on kysymys nimenomaisesti h-alakohdassa tarkoitettua käsittelystä.

H-alakohta ei kuitenkaan mahdollista automatisoituja yksittäispäätöksiä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä esitetään tältä osin, ettei ehdotettu 65 §:n sääntely merkitse sellaista profilointia, jolla olisi yksilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai vastaavia häneen kohdistuvia merkittäviä vaikutuksia. Jos näin olisi, olisi sääntely ristiriidassa tietosuoja-asetuksen kanssa ja ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kannan siitä, ettei lainsäätäjän toimivaltaan voi kuulua yksityiselämän suojan kannalta keskeisten arkaluonteisten tietojen käsittelystä säätäminen vastoin tietosuoja-asetuksen sääntelyä. (PeVL 15/2018 vp, s. 45), ei asiasta myöskään voisi säätää tavallisella lailla.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa katsotaan, ettei kiinteän korvauksen määrittämistä koskevassa päätöksenteolla ole yksilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai vastaavia

häneen kohdistuvia merkittäviä vaikutuksia. Tämän varmistamiseksi valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lisättävän valinnanvapauslain 74 §:n 2 momenttiin säännöksen, jonka mukaan kiinteän korvauksen maksatus suoran valinnan palvelujen tuottajille suoritetaan yhtenä kokonaisuutena ja ettei maakunnalla ja tuottajalla ole oikeutta saada tietoa asiakaskohtaisista painokertoimista. Mietintövaliokunnan ehdottama säännös turvaisi sen mukaan osaltaan sitä, että kiinteän korvauksen suuruudella ei olisi merkitystä asiakkaan oikeuksille. Edelleen mietintöluonnoksessa esitetään, että valinnanvapauslakiehdotuksen säännöksillä sekä voimassa olevalla erityislainsäädännöllä on turvattu lainsäädännön tasolla se, että lain säännökset oikeuttavat asiakkaan saamaan tarpeen mukaiset palvelut eikä palveluntuottajalla ole laissa oikeutta valita asiakkaita. Näin ollen ehdotettu valinnanvapauslaki ei antaisi tuottajalle oikeutta valita asiakasta esimerkiksi sillä perusteella, että saatu kiinteä korvaus kyseisistä asiakkaista olisi tuottajalle yrityksen taloudellisen tuloksen kannalta toivottava.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, etteivät edellä mainitut lähtökohdat ole oikeudellisesti kestäviä edes mietintöluonnoksen valossa. Luonnoksessa todetaan mietintövaliokunnan saamaan asiantuntijaselvitykseen viitaten, että vaikka sote-palvelujen tuottajilla ei olisi kattavasti kaikkia tietoja, niin ”ne pystyisivät korvauksen maksutavasta riippumatta siten arvioimaan minkälaista rahoitusta he asiakkaastaan saavat. Kiinteän korvauksen yleiset perusteet ovat lainsäädännön tasolla yleisesti tiedossa. Lisäksi kiinteän korvauksen perusteena käytettävät asiakastiedot tulevat Kelalle pääosin palveluntuottajilta ja palveluntuottajille myös kertyy asiakassuhteen perusteella tätä tietoa hoitosuhteen potilastietoina sekä myös muilta palvelujen tuottajilta sekä maakunnan liike- laitokselta laajemminkin esimerkiksi asiakassuunnitelman sekä muiden tuottajien asiakastietojen kautta (ml. myös työllisyys- ja sosioekonomisia tietoja). Näin ollen ehdotettu rahoituksen maksaminen palvelun tuottajalle yhtenä kokonaisuutena erittelemättä sitä asiakaskohtaisesti ei käytännössä todennäköisesti häivyttä tuottajan mahdollisuutta arvioida, kuinka paljon niille kustakin asiakkaasta maksetaan.” Samoin mietintöluonnoksessa viitataan siihen, että mikäli palveluntuottaja nostaa kanteen korvausten virheellisyydestä, saisi tuottaja mietintövaliokunnan käsityksen mukaan yksilöidyt tiedot asianosaisuutta koskevien säännösten perusteella. Tätä kautta tuottajalla olisi viimekädessä muussa lainsäädännössä turvattu oikeus kyseisiin tietoihin.(s. 84)

Viittaa myös mietintövaliokunnan lausunnosta ilmenevään käsitykseen siitä, että sääntelyyn sisältyy edelleen riski asiakkaiden syrjivästä kohtelusta (s. 83). Katson edellä esitetyllä perusteella, että ehdotetun kaltaisella profilointiin perustuvalla kiinteän korvauksen määrittämisellä on tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettulla tavalla yksilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai se voi ainakin vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Koska tietosuoja-asetus ei mahdollista poikkeamista automatisoitujen yksittäispäätösten ja profiloinnin kiellosta silloin, kun asiaan sovelletaan 9 artiklan h kohdassa tarkoitettua poikkeusta erityisten henkilötietoryhmien käsittelykiellosta, voidaan mietintövaliokunnan luonnoksessa ehdotetun 65 §:n sääntelyn katsoa (ks. myös PeVL 15/2018 vp) olevan ristiriidassa tietosuoja-asetuksen kanssa, eikä asiasta saa säätää tavallisella lailla. Tämän vuoksi 65 § on poistettava. (ks. PeVL 15/2019 vp, s. 45, 2. kappale)

Juha Lavapuro
professori