

Tuomas Ojanen
11.1.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintöluonnokset asioista HE 15/2017 vp, HE 15/2018 vp ja HE 57/2017 vp ja 71/2017 vp

Teema: Asiakassuunnitelma

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviotani asiakassuunnitelmaa koskevasta sääntelystä, jota on ennen muuta sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan valinnanvapauslakia koskevassa mietintöluonnoksessa mutta myös sote-maakuntauudistusta koskevia hallituksen esityksiä 15/2017 vp, 57/2017 vp, 71/2017 vp ja 15/2018 vp koskevassa mietintöluonnoksessa.

Perustuslakivaliokunnan valinnanvapauslakia koskevassa lausunnossa todetaan mm. seuraavaa:

”Valinnanvapauslakiesityksen perusteluissa (s. 99) asiakassuunnitelmaa pidetään keskeisenä työvälineenä palvelujen yhteensovittamisessa asiakastasolla. Maakunnan liikelaitoksen viimekätisellä vastuulla laatia asiakassuunnitelma varmistettaisiin perustelujen (s. 331) mukaan osaltaan liikelaitoksen tehokas mahdollisuus vastata palvelukokonaisuuksista ja varmistaa palveluintegraation toteutuminen yksilötasolla sellaisten asiakkaiden kohdalla, jotka käyttävät useampia erilaisia palveluja. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn tavoitetta sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteensovittamisesta.”

Hallituksen esityksen mukaista asiakassuunnitelmaa on selostettu mietintöluonnoksessa s. 28, kun taas perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 15/2018 vp on tarkasteltu asiakassuunnitelmaa erillisessä alajaksossa 2.3.3. Viitataan asiakassuunnitelman tarkoituksesta lausunnosta ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen PeVL 15/2018 vp ja PeVL 26/2017 vp ohella asiakassuunnitelman valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausunnot 4.12.2018 asiasta HE 15/2017 vp, jotka perustuslakivaliokunta on toimittanut valtiosääntö- ja hallinto-oikeuden asiantuntijoiden käyttöön. Selostan tarkemmin jäljempänä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausuntojen sisältöä siltä osin kuin ne ovat merkityksellisiä asiakassuunnitelman valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta.

Mietintöluonnoksessa asiakassuunnitelmaan esitetyt muutokset

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 15/2018 vp valiokunta yhtäältä piti tärkeänä asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn tavoitetta sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteensovittamisesta (ns. integraatio). Toisaalta valiokunta

katsoi ehdotetun sääntelyn asiakassuunnitelmasta muodostuvan ”ongelmallisen epäselväksi”. Etenkin valiokunta katsoi, että asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisesti merkittävin kysymys suunnitelman sitovuudesta ja oikeusvaikutuksista jäi lakiehdotuksen ”perustelujen valossa varsin epäselväksi ja jäsentymättömäksi”. Valiokunta edelleen katsoi, että lakiehdotuksen säännökset oli sinänsä laadittu palveluntuottajia velvoittavaan muotoon, mikä vaikutti merkitsevän samalla, että asiakkaalle muodostuu oikeus saada sosiaali- ja terveyspalvelut asiakassuunnitelman mukaisesti. Samalla kuitenkin perusteluissa esitetty arvio asiakassuunnitelman luonteesta muutoksenhakukelvottomana palvelujen yhteensovittamisen suunnitelmana muodostui valiokunnan mielestä ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta. Koska valinnanvapauslain mukainen asiakassuunnitelma olisi perusoikeutena turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisen perusta, valiokunta piti ongelmallisena säätää yleisestä valituskiellosta asiakassuunnitelmaa koskevaan oikeuksia luovaan päätökseen. Valiokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan oli siksi täsmennettävä sääntelyä siten, että siitä käy ”selvästi ilmi, miltä osin suunnitelma on palveluntuottajia sitova ja asiakkaalle tai potilaalle oikeuksia luova”.

Mietintöluonnoksessa asiakassuunnitelman oikeudellinen sitovuus on nyt ehdotettu poistettavaksi, minkä vuoksi myös järjestämislakiehdotuksen 23 §:ssä säädetyistä palveluntuottajan velvollisuuksista on poistettu asiakassuunnitelman sitovuus. Mietinnön mukaan asiakassuunnitelma ”ei siten olisi muutoksenhakukelpoinen päätös, vaan suunnitelma, joka toimii asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen työkaluna.” (s. 31). Edelleen mietintöluonnoksessa todetaan, että asiakassuunnitelma on otettava huomioon asiakkaan palveluja toteutettaessa. Mietintöluonnoksessa tehtyjä muutosehdotuksia asiakassuunnitelmaan koskevaan sääntelyyn – 2 §:n 3 kohta, 5 §:n 3 mom. ja 82 § - selostetaan tarkemmin s. 30-32. Viittaaan sieltä ilmenevään toistamatta sitä enemmälti tässä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden lausunnoissa näkemykset asiakassuunnitelmaan ehdotettavista muutoksista jakautuvat. Osa suhtautuu niihin myönteisesti, osa taas enemmän vähemmän kriittisesti:

Asiantuntijoista *Herrala* pitää asiakassuunnitelmaan tehtyjä muutoksia ”hyvinä”. *Hiilamo* katsoo niiden voivan ”parantaa paljon palveluita käyttävien asiakkaiden ja potilaiden palveluiden yhteensovittamista ja palveluiden riittävyttä” (s. 4). *Brommels* puolestaan katsoo, ettei sitovuuden poistaminen ”heikennä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastaavan maakunnan mahdollisuuksia huolehtia saumattomien palvelukokonaisuuksien toteutumisesta asiakastasolla.” (s. 2)

Muut asiantuntijat (*Pohjola*, *Teperi* ja *Vartiainen*) taas pitävät muutosehdotuksia enemmän vähemmän ongelmallisina: *Vartiainen* mukaan muutokset eivät ”kovin hyvin tule edistämään integraatiota, mikä puolestaan vähentää palvelujen yhdenvertaisuutta” ja suunnitelman merkitys jää ”heikoksi” (s. 4 ja 5). *Pohjolan* mukaan asiakassuunnitelman muutokset ovat huonompaan suuntaan erityisesti eniten palveluja käyttävien ihmisten kannalta (s. 2). Lisäksi ”asiakassuunnitelma jää ... vain hallinnolliseksi paperiksi, jolla ei ole enää sille alun perin asetettua merkitystä palvelukokonaisuuksien integroimiseksi.” (s. 4). Kun palveluntuottaja saa muuttaa suunnitelmaa, tästä seuraa erityisen pulmallinen tilanne maakunnan velvoitteiden kannalta: Maakunnan liikelaitoksen tulee vastata siitä, että asiakassuunnitelma

muodostaa asiakkaan palvelutarpeiden kannalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden (5§ 4 mom). Palveluntuottaja saa kuitenkin muuttaa suunnitelmaa, jolloin maakunnalla ei ole todellista mahdollisuutta vastata palveluketjujen kokonaisuudesta. Vastuun ja samalla asiakassuunnitelman tekee merkityksettömäksi se, että maakunnan liikelaitoksessa integraatiosta vastuussa oleva henkilöstö ei saa nähdä koko asiakassuunnitelmaa, jonka integraatiosta maakunnan tulisi vastata.” (s. 4-5).

Teperi puolestaan katsoo, ettei asiakassuunnitelma ”ole nykymuodossaan lainkaan riittävän vahva työkalu .. palvelujen varmistamiseen tai niiden mielekkääseen integraatioon” ja että on ”luultavaa, että paljon ja monimuotoisia palveluja tarvitsevien suhteellinen asema heikkenee” (s. 2)

Huttunen katsoo lakiesityksen perusteluihin viitaten, että asiakassuunnitelma on yhdessä liikelaitoksen vastuulla olevan palvelusuunnittelun kanssa ”tärkein yksittäinen väline integraation toteuttamisessa asiakastasolla” ja että uudessa lakiesityksessä asiakassuunnitelma ei velvoita palveluntuottajia ja tulee koskemaan vain osaa sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttäjiä” (s. 3). Lisäksi Huttusen mukaan integraation ”toteuttaminen on monituottajamallin suurin yksittäinen ongelma”.

THL:n lausunnossa katsotaan, että asiakassuunnitelmalla voi olla merkitystä pyrkimyksessä lisätä eri toimijoiden välistä tiedonkulkua, joka on THL:n mukaan ensiarvoisen tärkeä palveluintegraation toteuttamiseksi. THL kuitenkin katsoo, että ehdotettavan sääntelyn perusteella jää epäselväksi, mitä tietoja asiakassuunnitelmaan sisällytettäisiin ja missä tilanteissa se pitäisi laatia (s. 4).

Arvio

Mietintöluonnoksessa ehdotetut muutokset asiakassuunnitelmaan nähdäkseni poistavat perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 15/2018 vp esille tuodut epäselvyydet asiakassuunnitelman sitovuudesta ja oikeusvaikutuksista: asiakassuunnitelma olisi nyt selvästi oikeudellisesti velvoittamaton suunnitelma, johon ei voitaisi hakea muutosta valittamalla ja jolla ei olisi ”tarkoitettu olevan erityislakien mukaisia suunnitelmia laajempia oikeusvaikutuksia.” (s. 31). Mietintöluonnoksessa pykäliin (2 §:n 3 kohta, 5 §:n 3 mom. ja 82 §) ehdotetut muutokset ovat nyt sopusoinnussa niiden perustelujen (s. 30-32) kanssa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiantuntijoiden edellä selostetuissa lausunnoissa asiakassuunnitelman oikeudellisen velvoittavuuden ja oikeusvaikutusten poistamista on kuitenkin pidetty monella tapaa ongelmallisena: Erityisenä ongelmana on, että usean asiantuntijan mukaan asiakassuunnitelman sitomattomuus ja oikeusvaikutusten puuttuminen heikentävät integraatiota, jota asiantuntijalausunnossa pidetään monituottajamallin keskeisenä ongelmana tai ainakin haasteena. Ongelmia syntyy myös siitä, että muutosten arvioidaan heikentävän erityisesti eniten palveluja käyttävien ihmisten asemaa. Lisäksi ongelmia syntyy maakunnan järjestämisvastuun kannalta.

Nähdäkseni nämä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausunnoissa esille tuodut ongelmat ovat myös *valtiosääntöoikeudellisia* ongelmia: Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 15/2018 vp pitänyt ”tärkeänä asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn tavoitetta sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteensovittamisesta”, mistä syystä integraation heikentyminen asiakassuunnitelman sitomattomuuden myötä on myös

valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Eniten palveluja käyttävien ihmisten aseman heikentyminen on edelleen ongelma perustuslain 6 §:n ja 19 §:n 3 momentin normikokonaisuuden näkökulmasta ja maakunnan järjestämisvastuuseen liittyvät ongelmat perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n kannalta.

Lisäksi omia valtiosääntöoikeudellisia ongelmiaan synnyttää se THL:n lausunnossa esille tuotu seikka, että ehdotettavan sääntelyn perusteella jää epäselväksi, mitä tietoja asiakassuunnitelmaan sisällytettäisiin ja missä tilanteissa se pitäisi laatia.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuitenkin painotettu sitä, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata *täsmällisillä* ja *tarkkarajaisilla* säännöksillä vain *välttämättömään* (PeVL 15/2018 vp, myös PeVL 14/2018 vp ja [PeVL 3/2017 vp](#), s. 5).

Uudistan tässä yhteydessä sen, mitä jo aiemmin esitin lausunnossani 13.12.2018 *tietosuojakysymyksistä* perustuslakivaliokunnalle:

”Välttämättömyysvaatimuksen kannalta yksi perusongelma syntyy mietintöluonnoksen jälkeen siitä, että mietintöluonnoksessa on muutettu asiakassuunnitelmaa koskevaa sääntelyä (ks. 5 §) hallituksen esitykseen verrattuna siten, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan muutosehdotuksissa asiakassuunnitelma on nyt selvästi tarkoitettu oikeudellisesti sitomattomaksi ja velvoittamattomaksi suunnitelmaksi, joka toimisi asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin, palvelujen suunnittelun ja palvelujen yhteensovittamisen työkaluna (5 §, ks. myös s. 30-31).

On kuitenkin yleisesti huomautettava, että koska asiakassuunnitelmassa *ei* olisi enää kysymys oikeudellisesti sitovasta ja vaikuttavasta instrumentista, tämä kyseenalaistaa jo *a priori* sitä, että nyt kysymyksessä olevien erittäin arkaluontoisten henkilötietojen käsittely asiakassuunnitelman laadintaa varten olisi enää ylipäättään välttämätöntä perustuslaissa tarkoitetulla tavalla.¹

Välttämättömyysvaatimuksen kannalta on niin ikään edelleen ongelmallinen Kansaneläkelaitoksen 80 §:n mukainen oikeus saada tietoja kiinteän korvauksen määrittämiseen. Vaikka ehdotettu sääntely on tältä osin kehittynyt parempaan suuntaan hallituksen esitykseen verrattuna siltä osin kuin Kansaneläkelaitoksen oikeus luovuttaa tietoja on poistettu, Kansaneläkelaitoksen tietojensaantioikeus olisi edelleen huomattavan laaja.

Kaiken kaikkiaan kysymys on välttämättömyysvaatimuksen ja siihen kiinteästi liittyvän suhteellisuusvaatimuksen kannalta nyt siitä, ovatko kaikki 80 §:ssä mainitut tiedot välttämättömiä korvauksen määrittämiseksi. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että 80

¹ Asiakassuunnitelman velvoittamattomuudesta/sitomattomuudesta syntyvä problematiikka välttämättömyysvaatimuksen kannalta on jossain määrin samantyyppinen kuin esimerkiksi tilanteessa, jossa ns. vartaloskanneri (body scanner) ei olisi pakollinen lentokenttien turvallisuustarkastuksissa, vaan matkustajalla olisi vapaa mahdollisuus valita sen ja jonkin muun tarkastuskeinon tai joidenkin muiden tarkastuskeinojen välillä: ”... if the use of body scanners is not mandatory, it may be difficult to prove that they are a necessary interference with fundamental rights because a non-mandatory use of body scanners would suggest that other less intrusive measures are just as effective.” Fundamental Rights Agency of the European Union, The use of body scanners: 10 questions, s. 10-11. FRA July 2010. – Osallistuin raportin laadintaan FRA:n asiantuntijaryhmässä.

§:n mukaisen Kansaneläkelaitoksen tietojensaantioikeuden nojalla tietojen luovuttajat antaisivat Kansaneläkelaitokselle tietoja eri käyttötarkoitukseen kuin mihin ne on alun perin kerätty, mikä siis merkitsisi poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta, josta voidaan poiketa vain tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisten edellytysten täyttyessä.

Asiantuntemukseni ei riitä arvioimaan kunnolla sitä, ovatko kaikki 80 §:ssä tarkoitettut tiedot todella välttämättömiä kiinteän korvauksen laskemisen kannalta. Ei voi kuitenkaan välttyä vaikutelmalta, jonka mukaan 80 §:n myötä Kansaneläkelaitoksen tietojensaantioikeus säädettäisiin ylikattavaksi sikäli, että vasta saatuaan säännöksen nojalla kaikki tiedot Kansaneläkelaitos alkaisi tarkemmin katsoa, mitkä niistä ovat välttämättömiä kiinteän korvauksen laskemiseksi.

Välttämättömyysvaatimukseen liittyviä ongelmia korostaa, että Kansaneläkelaitoksen saamista tiedoista muodostuva rekisteri tulisi muodostamaan huomattavan suuren tietosuojaja turvariskin.

Kaiken kaikkiaan on näin ollen hyvin kyseenalaista, ovatko kaikki Kansaneläkelaitoksen tietojensaantioikeuden piiriin tulevat tiedot välttämättömiä kiinteän korvauksen laskemisen kannalta vai voitaisiinko kiinteä korvaus laskea jollain muulla, vähemmän henkilötietojen suojaan puuttuvalla tavalla, etenkin kun ” henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (”tietojen minimointi”, tietosuoja-asetuksen 5 c artikla).”

Helsingissä 11. päivänä tammikuuta 2019

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki