OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
erityisasiantuntija Heini Färkkilä

30.1.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE POTILASVAKUUTUSLAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 298/2018 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi potilasvakuutuslaki, jolla korvattaisiin nykyinen potilasvahinkolaki. Potilasvahinkolautakuntaa koskevat säännökset siirrettäisiin liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta annettuun lakiin (HE 299/2018 vp).

Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa lausunnon, jossa esitettyjä huomioita on pääosin otettu huomioon asian jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan. Lausunto koskee 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole todettu.

Automaattiset päätökset 60 §

Potilasvakuutuslain 60 §:n mukaan Potilasvakuutuskeskuksella olisi tämän lain toimeenpanossa oikeus tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaisia automaattisia päätöksiä, jos automaattisen päätöksen antaminen on käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus sekä tämän lain ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista. Pykälä olisi uusi.

Päätösten automatisaatio on yleistyvä ilmiö hallintoasioiden käsittelyssä. Automaattista päätöksentekoa ei ole vielä kansallisessa oikeudessa kattavasti arvioitu, siitä ei ole yleisiä säännöksiä eikä siitä ole tällaisessa muodossa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Eduskunnan käsittelyssä on tällä hetkellä ainakin kaksi esitystä, joissa ehdotetaan automaat-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

tista päätöksentekoa hallintoasioissa (hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta, HE 52/2018 vp ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 224/2018 vp). Nämä ovat myös perustuslakivaliokunnan käsittelyssä.

Potilasvakuutuslakiin ehdotettu 60 § on merkityksellinen niin henkilötietojen suojan kuin hyvän hallinnon ja virkavastuun kannalta. Asian käsittely automaattisessa päätöksenteossa ei saa vaarantaa perustuslain 21 §:n turvaamaa oikeutta hyvään hallintoon ja oikeusturvaan.

Kun asia käsitellään automatisoidusti, hallintolain menettelyvaatimukset sekä harkintaa ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteet, kuten suhteellisuusvaatimus ja tarkoitussidonnaisuus, menettävät merkitystään, eikä asian käsittelyssä kyetä käyttämään harkintaa esimerkiksi siitä, tarvitaanko asiassa lisäselvityksiä, tarvitseeko hakija neuvontaa tai mistä asioista hakijaa tulisi kuulla vai kuullaanko häntä lainkaan.

Oikeusministeriö katsoo, että jotta automaattisen päätöksenteon asianmukaisuutta hyvän hallinnon kannalta on mahdollista arvioida, laissa tulisi hyvin täsmällisesti säätää siitä, missä asioissa ja tilanteissa sitä käytettäisiin. Pelkkä muutoksenhakumahdollisuuden takaaminen automaattisista päätöksistä ei ole riittävää hyvän hallinnon toteutumiseksi. Jos päätös tehdään kokonaan automaattisesti, tulisi automaattinen päätöksenteko selkeästi rajata sellaisiin tapauksiin, joihin ei liity minkäänlaista harkintaa tai tulkintaa. Mikäli automatisaatiota vain hyödynnettäisiin päätöksenteon apuna, esimerkiksi virkavastuu ja harkinta säilyisivät edelleen päätöksentekijällä, ja tällöin sääntelylle asetettavien vaatimusten voitaisiin katsoa olevan väljempiä.

Merkittävä kysymys automaattisessa päätöksenteossa on virkavastuun toteutuminen tai sen puuttuminen, mikä on merkityksellistä perustuslain 118 §:n näkökulmasta. Mikäli asia käsitellään kokonaan automatisoidusti, virkavastuun kohdentuminen jää epäselväksi. Pelkkä viranomaisen vahingonkorvausvastuu ei korvaa virkavastuuta.

Ehdotetun 60 §:n mukaan Potilasvakuutuskeskuksella olisi oikeus tehdä automaattisia päätöksiä, jos automaattisen päätöksen antaminen on käsiteltävänä olevan asian laatu ja laajuus sekä tämän lain ja hyvän hallinnon vaatimukset huomioon ottaen mahdollista. Ehdotettu sääntely perusteluineen on hyvin epätäsmällistä ja avointa. Täysin lain soveltajan harkintaan jäisi se, milloin käsiteltävä asia on laadultaan ja laajuudeltaan sellainen, että päätös voitaisiin tehdä automaattisessa menettelyssä. Esityksessä ei ole myöskään kattavasti selvitetty, millaisissa tilanteissa Potilasvakuutus-

keskus tekisi automatisoituja päätöksiä. Ottaen huomioon, että säännöksessä ei ole rajattu täsmällisemmin, millaisissa tilanteissa automatisoituja päätöksiä voisi tehdä, ehdotetun säännöksen perusoikeusvaikutusten arviointi on vaikeaa, eikä säännöstä voida pitää tarkkarajaisena. Hyvän hallinnon toteutuminen jää vähintäänkin epäselväksi.

Esityksessä ei ole arvioitu, miten automatisoidussa päätöksenteossa turvataan perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla hyvän hallinnon takeet ja varmistetaan perustuslain 118 §:n virkavastuun toteutuminen. Siinä ei ole millään tavoin käsitelty automaattiseen päätöksentekoon liittyvää problematiikka. Kysymyksiä ei ole myöskään lainkaan käsitelty esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan 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. 2 kohdan mukaisesti automatisoitujen päätösten tekeminen on kuitenkin mahdollista muun muassa silloin, jos tästä on säädetty jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. 4 kohdan mukaan tällaiset päätökset eivät 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. Esityksessä ei ole selvitetty, mitkä ovat 22 artiklan 2 kohdan edellyttämät suojatoimet.

Automatisoidun käsittelyn piiristä ei ole suljettu pois erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, mutta esityksessä ei ole myöskään selvitetty asetuksen 22 artiklan 4 kohdassa edellytettyjä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn liitettäviä suojatoimia. Ottaen huomioon tämä ja tietosuoja-asetuksen johdantokappale 71, jonka mukaan henkilötietojen erityisluokitteluun perustuva automaattinen päätöksenteko ja profilointi olisi sallittava vain erityistilanteissa, automaattiseen päätöksentekoon liitetyt suojatoimet eivät vaikuta kaikissa tapauksissa riittäviltä.

Laissa tulisi myös paremmin ottaa huomioon automaattisen käsittelyn läpinäkyvyys ja käsittelyalgoritmeja koskeva rekisteröidyn oikeus tulla informoiduksi. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan ns. perustulokokeilua kiinnittänyt lailla säätämisen vaatimuksen johdosta huomiota tuolloin ehdotettuun otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen. Valiokunnan mielestä laissa oli syytä säätää otantamenettelyyn liittyvän ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta (PeVL 51/2016 vp, s. 5). Ns. PNR-lain yhteydessä valiokunta katsoi, että hallintovaliokunnan oli syytä täsmentää

arviointi- ja analyysikriteerien sääntelyä sekä perustuslain 12 §:n 2 momentista ja 21 §:stä johtuvista syistä tarkasteltava huolellisesti myös ehdotettujen kriteerien ja niitä mahdollisesti soveltavien automatisoitujen menettelyjen algoritmien suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä (PeVL 29/2018 vp).

Potilasvakuutuskeskuksen tiedonsaantioikeus (55 §)

Potilasvakuutuskeskuksen tiedonsaantioikeus on ehdotetun 55 §:n 1 momentin 1 kohdassa kohdistettu kaikkiin tahoihin, jotka kuuluvat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) soveltamisalaan. Julkisuuslain tiedonantovelvollisten joukko ja tämän myötä myös annettavat tiedot eivät rajaudu kovin selkeästi tai täsmällisesti, ottaen huomioon julkisuuslain 4 §:n 2 momentin, jonka johdosta julkista tehtävää hoitavien toiminnasta usein osa kuuluu julkisuuslain soveltamisalaan ja osa jää ulkopuolelle. Epäselväksi jää, onko tarkoitus, että tietojen luovuttamisvelvollisuus koskee myös tietoja, jotka ovat syntyneet toiminnassa joka ei kuulu julkisuuslain soveltamisalaan.

Julkisuuslain soveltaminen (57 §)

Ehdotetun 57 §:n mukaan julkisuuslakia sovellettaisiin Potilasvakuutuskeskukseen ja vakuutusyhtiöihin siltä osin kuin ne käyttävät julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista valtaa, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä. Julkisuuslaki ei siten tulisi kokonaisuudessaan sovellettavaksi Potilasvakuutuskeskuksen ja vakuutusyhtiöiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Ehdotettu 57 §:n 2 momentti, jossa säädettäisiin julkisuuslain soveltamisesta silloin, kun tahot eivät käytä julkista valtaa, jättää epäselväksi, minkä perusteella toteutetaan asianosaisjulkisuus (julkisuuslain 11 ja 12 §).

Potilasvakuutuskeskuksen ilmoitusoikeus (58 §) ja ilmoitusvelvollisuus (59 §)

Ehdotettu 58 § on melko avoin. Sen yksityiskohtaisissa perustuissa on viitattu ehdotettuun Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiin (LUOVA-laki, HE 14/2018 vp). Ehdotettu 58 § ei kuitenkaan vaikuta täysin vastaavan LUOVA-lain 17 §:ää. Lisäksi epäselväksi jää koskeeko viitattu LUOVA-lain 17 §:n 1 momentti Potilasvakuutuskeskusta. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu 58 § pitäisi täsmentää saman sisältöiseksi LUOVA-lain 17 §:n 2 momentin kanssa.

Lisäksi ehdotetun sääntelyn asianmukaisuus ei ole ihan selvää. Jos tarkoituksena on, että alla olevan säännöksen perusteella syntyy oikeus ilmoittaa salassapidettäviä potilas- tai asiakastietoja salassapitovelvollisuuden estämättä, tulisi sääntelyn vastata perustuslain 10 §:n 1 momentissa sää-

detyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan johdosta perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevaa käytäntöä. Tähän nähden säännöstä olisi syytä täsmentää.

Potilasvakuutuskeskuksen ilmoitusvelvollisuutta koskeva 59 § on muotoilultaan melko avoin, jos tarkoituksena on, että sen perusteella syntyy oikeus ilmoittaa salassapidettäviä potilas- tai asiakastietoja salassapitovelvollisuuden estämättä.

Säätämisjärjestysperustelut ovat henkilötietojen suojankin osalta niukat. Toiminnan luonteeseen kuuluu arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Myöskään ehdotettua tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä ei ole arvioitu säätämisjärjestysperusteluissa.

Rekisteröidyn oikeuden rajaaminen (61 §)

Pykälässä ehdotetaan rajoitettavaksi rekisteröidylle tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädettyä rajoitusoikeutta. Rekisteröidyn oikeuksia on mahdollista rajoittaa, jos rajoittaminen toteutetaan tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja siinä säädetyin edellytyksin. Rajoituksessa tulee noudattaa keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja sen tulee olla demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata jokin tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa luetelluista seikoista.

Ehdotetun rajoituksen 23 artiklassa säädettyjä perusteita ja niiden täyttymistä ei ole arvioitu esityksessä. Jotta asetuksen mukaiset välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttyisivät, tulee säännös myös olla rajattu niin tarkkarajaisiksi ja kapea-alaisiksi kuin mitä tavoitteen toteuttaminen edellyttää. Rajoitus on perusteltu vain niiltä osin ja tilanteissa, joissa se on välttämätön. Lisäksi esityksestä puuttuu tältä osin arvio 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuista erityisistä säännöksistä ja niiden tarpeesta.

Laiminlyöntimaksu ja muutoksenhaku (20 ja 21 §)

Laiminlyöntimaksua koskeva sääntely esityksen 20 ja 21 §:ssä vaikuttaa rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusmaksujen näkökulmasta asianmukaiselta, ja sääntelyssä on huomioitu oikeusministeriön esittämät huomiot.

Oikeusministeriö kuitenkin kannattaa oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöä 21 §:n mukaisissa vakuutusmaksua vastaavan maksun ja laiminlyöntimaksun määräämistä koskevissa asioissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan oikaisuvaatimusmenettelyä ei tule esimerkiksi ottaa käyttöön silloin, jos oi-

kaisuvaatimusvaihe tarpeettomasti pidentää asian käsittelyn kokonaiskestoa. Edelleen valiokunta on pitänyt perusteltuna hallituksen esityksessä 230/2014 vp omaksuttuja kriteereitä oikaisuvaatimusmenettelyn käytölle: oikaisuvaatimusmenettelyä ei mainitussa esityksessä ehdotettu asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviin asioihin, joissa on tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi. Lisäksi oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle jäivät muut asiaryhmät, joissa asia selvitetään erityisen perusteellisesti jo ensi vaiheen hallintomenettelyssä tai joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa. (PeVL 55/2014 vp ja HE 230/2014 vp). Esityksessä ei ole esitetty perusteluja sille, ettei 21 §:n tarkoittamiin päätöksiin sovi käytettäväksi oikaisuvaatimusmenettely.

Esityksen 21 §:n 2 momenttiin ehdotettu säännös valitusluvasta tulee tarpeettomaksi, jos valituslupa pääsääntönä omaksutaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin esityksen mukaisesti (HE 29/2018 vp).

Ehdotettu potilasvakuutuslain 21 §:n tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan olla mahdollisimman yhdenmukainen liikennevakuutuslain 29 §:n kanssa, johon esitetään muutoksia hallituksen esityksessä 299/2018 vp.

Päätöksen perusteleminen (35 §) ja suhde hallintolakiin

Potilasvakuutuskeskuksen toimintaan sen hoitaessa julkista hallintotehtävää tai sen käyttäessä julkista valtaa sovelletaan hallinnon yleislakeja, muun muassa hallintolakia. Kuitenkin Potilasvakuutuskeskuksesta annettuun lakiin esitetään otettavaksi 35 § päätöksen perustelemisesta ja tiedoksiantamisesta. Pykälän 1 momentin tarve ja sen suhde hallintolakiin jäävät epäselviksi. Vaikuttaa siltä, että päätöksen perustelemista ja tiedoksiantoa koskevan säännöksen osalta olisi voitu nojautua hallintolakiin. Tällainen sääntely voi johtaa turhiin vastakkaispäätelmiin. Yleislaista poikkeamiselle tulee olla aina erityinen, painava syy.

Liikenne- ja potilasvahinkolautakuntaa koskevat pykälät (38 ja 41 §)

Ehdotetussa 38 §:n 2 momentissa säädettäisiin liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan ratkaisuvallasta. Vaikuttaa siltä, että kyseinen säännös kuuluisi pikemminkin liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta annettuun lakiin (HE 299/2018 vp), kun Potilasvakuutuskeskuksesta annetusta laista esitetään poistettavaksi lautakuntaa koskevat asiat. Sama huomio koskee kyseisen lakiehdotuksen 41 §:ää, jonka mukaan liikenne- ja potilasvahinkolautakunta saa käsitellä korvausasian myös korvausperusteen osalta, vaikka ratkaisusuositusta pyydetään vain korvausmääristä. Lisäksi tämän pykälän muotoilu on epäselvä eikä sen otsikko ei vastaa sen sisältöä.

Siltä osin kuin kyse on asian käsittelystä lautakunnassa (41 §) myös korvausperusteen osalta, asiaa ei ole käsitelty korkeimman oikeuden

KKO:2003:116 ratkaisun pohjalta, mihin oikeusministeriö on asian valmistelussa kiinnittänyt huomiota. Oikeusministeriö toteaa, että korvauskäytännössä voidaan edelleen vedota KKO:n ennakkoratkaisuun, koska uusi laki tai sen perustelut eivät muuta tilannetta