OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Virpi Korhonen
LsN Niklas Vainio

6.3.2019

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Lausunto sosiaali- ja terveysministeriön vastineista asioissa HE 16/2018 vp ja HE 15/2017 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa kja arvioita sosiaali- ja terveysministeriön vastineiden (ml. vastineiden täydennys) ja täydentävän aineiston perustuslain mukaisuutta suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 65/2018 vp). Erityisesti on pyydetty arvioimaan tietosuojaa.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa. Lausunnossa on keskitytty tietosuojasääntelyn arviointiin.

Järjestämislaki

Henkilötietojen käsittely

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan ongelmallisena esitetyn 58 §:n 2 momentin avointa sanamuotoa. Valiokunta viittasi tässä yhteydessä erityisesti merkityssisällöltään laveaan henkilötietojen käsittelyn käsitteeseen. Täydentävään ratkaisuehdotukseen sisältyvän uuden ehdotuksen lähtökohtana on, että palveluntuottajan on määriteltävä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön tai muun asiakastietoja käsittelevän henkilön oikeus käyttää asiakastietoja. Oikeus saadaan antaa vain henkilön työtehtävissään tarvitsemiin välttämättömiin asiakastietoihin. Käyttöoikeuksien olisi perustuttava sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön tai muun asiakas- ja potilastietoja käsittelevän henkilön työtehtävään ja annettavaan palveluun. Käsittelyyn on ehdotuksessa lisäksi liitetty edellytys varmistaa

hoitosuhde tai asiayhteys tietoteknisesti ja edellytys pitää rekisteriä asiakastietojärjestelmien ja asiakasrekisterien käyttöoikeuksista.

Säännöksen uusi muotoilu on olennaisesti aiempaa rajatumpi ja vaikuttaa siten ongelmattomalta perustuslain kannalta.

Valinnanvapauslaki

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely asiakassuunnitelmassa

Perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn välttämättömyyttä. Perustuslakivaliokunnan mielestä mietintöluonnoksessa ei ole esitetty riittäviä perusteluja arkaluonteisten tietojen näin laajaan, henkilön suostumuksesta riippumattomaan käsittelyyn oikeudellisesti sitomattomassa asiakassuunnitelmassa. Riittävää ei ole, että arkaluonteisten tietojen käsittely on osin sidottu säännösten soveltamisvaiheessa tehtävään välttämättömyysarvioon. Perutuslakivaliokunta katsoi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tämän valossa arvioitava, onko tällaiselle käsittelylle esitettävissä välttämättömyysvaatimuksen kannalta sellaisia hyväksyttäviä perusteita, joita mietintöluonnoksessa ei ole kuvattu. Jos nämä perusteet puuttuvat, lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tällöin tavallisen lain käsittelyjärjestyksen edellytyksenä on, että ehdotettu sääntely arkaluonteisten tietojen käsittelystä asiakassuunnitelmassa on poistettava. Lisäksi valiokunnan mielestä sääntelyä on asiakassuunnitelman tietosisältöjen osalta olennaisesti täsmennettävä. Tällainen täsmennys on edellytyksenä sille, että valinnanvapauslakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Vastineessa asiakassuunnitelmaa koskevaa 5 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään luettelo asiakassuunnitelmaan sisältyvistä tiedoista. Tietojen käsittelyn välttämättömyyttä on perusteltu vastineessa (s. 2). Koska kysymys on tietojen välttämättömyydestä asiakkaan palvelujen toteuttamisen kannalta, oikeusministeriön asiantuntemus ei riitä arvioimaan tietojen käsittelyn välttämättömyyttä esitettyjen perusteiden valossa. Asian arvioinnissa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan huomautus siitä, että asiakassuunnitelma ei ole sitova, mikä nostaa välttämättömyyden arvioinnin kynnystä.

Profilointi

Perustuslakivaliokunta katsoi, että esitetyllä kapitaatiokorvaukseen perustuvalla korvauksen maksamista koskevilla säännöksillä voi olla rekisteröityä koskevia oikeusvaikutuksia tai ne voivat ainakin vaikuttaa rekisteröityyn vastaavalla tavalla merkittävästi. Tämän perusteella erityisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely automaattisen päätöksenteon tarkoituksessa olisi kiellettyä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan

vastaisena, kun näiden tietojen käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan h-alakohtaan. Perustuslakivaliokunta edellytti, että valinnanvapauslakiehdotuksen 65 §:ää muutetaan siten, että se mukautuu tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Valiokunta totesi, että sääntelyä voidaan tässä suhteessa parantaa esimerkiksi edellyttämällä palveluntuottajan tietohallinnon tehtäväkohtaista eriyttämistä säädösperustaisin palomuurijärjestelyin ja rajoittamalla palveluntarjoajan osalta asianosaisen tiedonsaantioikeutta. Perustuslakivaliokunta ei kuvaa lausunnossaan ehdotettujen järjestelyjen tarkempaa sisältöä tai luonnetta.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa ehdotetaan lain 55 §:ään uutta 6 momenttia, jonka mukaan suoran valinnan palveluntuottajan on järjestettävä tietohallintonsa siten, että suoran valinnan palveluiden asiakas- ja potilastietojen käsittely on eriytetty muusta tietojenkäsittelystä.

Säännöksessä jää epäselväksi, millaista tietohallinnon eriyttämistä olisi tehtävä. Ehdotuksen perustelujen mukaan teknisen rajoituksen seurauksena suoran valinnan palveluntuottaja ei voisi hyödyntää asiakas- ja potilastietoja esimerkiksi toimintaansa tukevassa analytiikassa ja asiakashankinnassa tai muissa sellaisissa tehtävissä, jotka eivät ole asiakkaan välittömän palvelun kannalta välttämättömiä. Asiakkaalle voi seurata tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia ennen kaikkea tilanteessa, jossa asiakasta hoitava ammattilainen, esimerkiksi lääkäri, tekee päätöksiä asiakkaalle tehtävistä tutkimuksista tai annettavasta hoidosta. Tässä tilanteessa lääkärillä on potilaan hoitamiseksi oltava pääsy hänen terveystietoihinsa. Nämä tiedot ovat sisällöltään osittain samoja tietoja, joihin kapitaatiokorvauksen laskeminen perustuisi. Myöskään tietojen käsittelyn eriyttäminen hallinnolliseen jakoon perustuen ei ole aina mahdollinen, koska sama henkilö, esimerkiksi lääkäri-osakas, on samalla sekä hoidon toteuttaja, että hallinnon edustaja. Tällainen kaksoisrooli lienee yleinen erityisesti pienissä palveluntuottajissa. Ehdotettu palomuurijärjestely ei siten yksin vaikuttaisi riittävältä poistamaan rekisteröityyn kohdistuvia oikeusvaikutuksia tai muita merkittäviä vaikutuksia. Huomion arvioista kuitenkin on, että näiden vaikutusten syntyminen edellyttää päätöksen kohteena olevalta palvelujentuottajalta toimintatapaa, joka on lainvastainen.

Yleisen tietosuoja-asetuksen automaattisen päätöksenteon sääntelyssä merkitystä on paitsi artiklassa mainituilla käsittelyn yleisillä edellytyksillä, myös niillä asetuksen 9 artiklassa säädetyillä käsittelyperusteilla, joihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely perustuu. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan käsittelyperusteet ovat sisällöltään osin päällekkäisiä. Tulkinta siitä, miten näitä samaan aikaan sovellettavaksi tulevia eri käsittelyperusteita tulisi soveltaa erityisesti suhteessa 22 artiklassa säädettyyn, ei liene aivan yksiselitteinen. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien

tietojen käyttö terveydenhuollon eri perustein rakentuneiden rahoitusjärjestelmien perusteena lienee myös muita jäsenvaltioita koskettavaa tematiikkaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyin reunaehdoin oikeusvaikutusten poistaminen näyttäisi olevan näillä keinoin vaikeasti toteutettavissa perusrakenteita muuttamatta.

Vastineessa ehdotetaan lisäksi valinnanvapauslakiehdotuksen 74 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että rajoitetaan palveluntuottajan asianosaisasemaan liittyvää tiedonsaantioikeutta vain kiinteän korvauksen maksatukseen liittyviin yhteenvetotietoihin asiakkaidensa tarvetekijöiden lukumääristä. Muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa poikkeus suhteessa julkisuuslain 11 §:ään, jonka nojalla palveluntuottajalla olisi oikeus saada korvauksen maksamisen perusteena olevat tiedot Kansaneläkelaitokselta. Ehdotettu rajoitus ei koskisi kaikkia tietoja, jotta voidaan huolehtia myös palveluntuottajan oikeusturvasta.

Ehdotus tarkoittaisi pitkälle menevää rajoitusta asianosaisen tiedonsaantioikeuteen. Käytännössä rajoitus tarkoittaisi, että palveluntuottaja ei saisi itselleen kaikkia niitä tietoja, joiden perusteella sitä koskeva kiinteän korvauksen maksupäätös on tehty. Tämä olennaisesti rajoittaa palveluntuottajan edellytyksiä tarkistaa sille maksetun korvauksen oikeellisuus ja tarvittaessa hakea siihen muutosta. Kyseessä olisi siis rajoitus perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeuksiin.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt mahdollisena julkisuuslain 11 §:n rajoittamista tilanteessa, jossa on kyse julkisen hankinnan tarjouskilpailuun osallistuneiden yritysten liikesalaisuuksien suojasta ilman että asianosaisella on oikeus saada tieto tarjousten vertailussa käytetystä kokonaishinnasta (PeVL 49/2016 vp). Nyt ehdotetussa sääntelyssä asiakaskohtaisia summia tai painokertoimia ei luovutettaisi. Ehdotuksen mukaan palveluntarjoaja ei saisi asiakkaiden nimiä tai muita tunnistetietoja, vaan luettelon laskennan perusteena käytetyistä eri tarvetekijöiden lukumääristä ilman, että niitä on yhdistetty yksittäisiin asiakkaisiin. Sääntely kuitenkin näyttäisi mahdollistavan sen, että palvelun tarjoaja saisi riittävät tiedot korvauksen määräytymisen perusteista, joiden perusteella on mahdollisuus varmistua maksetun rahoituksen oikeellisuudesta. Täsmällisen arvion tekeminen tietojen riittävyydestä edellyttäisi kuitenkin syvällisempää rahoitusjärjestelmän asiantuntemusta.

Jos saatavat tiedot mahdollistaisivat sen, että palvelujen tarjoaja saisi riittävät tiedot korvauksen määräytymisen perusteista, ei asianosaisjulkisuuden rajoituksen voitaisi katsoa olevan PL 21 §:n kannalta liian pitkälle menevä.

Sääntelyteknisesti säännöksen muotoilua voisi tarkistaa siten, että se vastaisi muotoiluiltaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain asianosaisjulkisuuden pääsääntöön julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa tehtyjä poikkeuksia. Säännöksen voisi muotoilla esimerkiksi:

> ”Palveluntuottajalla ei ole viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta saada tietoja *yksittäisen asiakkaan kiinteän korvauksen laskennassa käytetyistä 65 §:ssä tarkoitetuista tarvetekijöistä tai yksittäisestä asiakkaasta maksetusta kiinteän korvauksen kokonaissummasta*.”
> *(rajoituksen sisällön oikeellisuus substanssiasiantuntijoiden tarkistettava)

Kansaneläkelaitoksen oikeus saada tietoja

Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunta ei ole esittänyt riittäviä perusteluita laajentaa valinnanvapauslakiluonnoksen 80 §:n 3 momentissa olevaa Kelan tiedonsaantioikeutta. Perustuslakivaliokunnan mukaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tämän valossa arvioitava, onko ehdotetulle käsittelylle esitettävissä välttämättömyysvaatimuksen kannalta sellaisia hyväksyttäviä perusteita, joita mietintöluonnoksessa ei ole kuvattu. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että koska kyseessä on laaja valtakunnallinen rekisteri, jossa käsitellään yksityiselämän ydinalueeseen kuuluvia arkaluonteisia henkilötietoja laajalti muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, arviointi on tehtävä tietosisällöittäin myös hallituksen esityksessä ehdotettujen tietosisältöjen osalta. Jos nämä perusteet puuttuvat, lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tällöin tavallisen lain käsittelyjärjestyksen edellytyksenä on, että ehdotettu sääntely arkaluonteisten tietojen käsittelystä poistetaan perustelematta jääneiden tietosisältöjen osalta.

Valinnanvapauslain 80 §:n 3 momentissa, sellaisena kuin se on täydennetyssä ratkaisuehdotuksessa, Kansaneläkelaitoksen tiedon käyttöoikeus koskisi vain tietoja lääkkeiden erityiskorvauksista ja sairausvakuutuksesta korvatuista lääkkeistä. Tietojen välttämättömyyttä on perusteltu vastineen ja sen täydennyksen perusteluissa lähinnä tämän sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetun lisäyksen osalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan edellyttänyt tietojen välttämättömyyden arviointia myös muiden hallituksen esityksessä ehdotettujen tietojen osalta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä arvioida näiden perustelujen valossa, voidaanko tiedonsaantia kaikilta osin pitää välttämättömänä.

Käyttövaltuuksia koskeva sääntely

Perustuslakivaliokunta katsoi, että valinnanvapauslaki on mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, mikäli ehdotettuun asiakastietolakiin (HE 300/2018 vp) sisältyvä käyttövaltuuksia koskeva perussääntely sisällytetään myös valinnanvapauslakiin, jollei käyttövaltuuksia koskevaa sääntelyä hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ole perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella valinnanvapauslain eduskuntakäsittelyn aikana hyväksytty tulemaan voimaan viimeistään valinnanvapauslain soveltamisen alkamishetkellä.

Vastineen mukaan vastaava sääntely on sisällytetty järjestämislakiin. Ehdotetut muutokset vastaavat perustuslakivaliokunnan vaatimuksia edellyttäen, että mainittua asiakastietolakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 71/2018 vp. esitetty säätämisjärjestysponsi on otettu asianmukaisesti huomioon.

THL:n tarvetekijöiden painokertoimiin liittyvän tutkimuksen (ja sen tiedonsaantioikeuden) toteuttaminen

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on ehdottanut aiemman perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta (PeVL 15/2018 vp), että 65 §:stä pykälästä poistetaan kokonaan THL:lle ehdotettu tietojensaantioikeus. Mietintöluonnoksen mukaan nyt käynnissä olevan tutkimuksen päätyttyä ja kiinteän korvauksen perusteena olevien tarvetekijätietojen sekä niiden painokertomien tultua määritellyksi, voidaan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan myöhemmin mahdollisesti tarvittava kertoimien uudistaminen tehdä tieteellisen tutkimustiedon perusteella. Jatkossa THL:n rooli tässä tehtävässä perustuisi siten tarvittaessa erikseen haettaville tutkimusluville.

Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista säännöksen poistoon, mutta se on pitänyt kuitenkin jossain määrin kyseenalaisena, voidaanko THL:lle nyt osoitettua lakisääteistä tehtävää pitää perusteluissa tarkoitetuin tavoin tieteellisenä tutkimuksena. Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta arvioi huolellisesti tieteelliselle tutkimukselle sekä julkisuus- että tietosuojalainsäädännössä asetettuja kriteereitä. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt perusteltuina sellaisia sääntelyratkaisuja, joissa julkisen vallan sinänsä hyväksyttävät tiedonsaanti-intressit toteutetaan tieteellisen tutkimuksen valtiosääntöisestikin merkityksellisen liikkumavaran puitteissa, jos kyseessä ei ole tieteellinen tutkimus siihen liittyvän perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvatun tieteen vapauden edellyttämällä tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön täydentävien ratkaisuehdotusten mukaan tarvetekijöiden määritteleminen on tutkittuun näyttöön perustuvaa työtä. Sen sijaan painokertoimien valmisteleminen ei välttämättä aina olisi tieteellistä tutkimusta, vaan saattaisi täyttää tietojohtamisen tai viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävän tunnusmerkit. Siten Terveyden ja hyvinvoinnin laitos voisi toteuttaa 65 §:ssä määriteltyä tehtäväänsä usealla eri tavalla ja tiedonsaantioikeus varmistuisi yleislainsäädännön perusteella. STM:n mukaan esimerkiksi julkisuuslain 28 §:n nojalla voidaan yksittäistapauksessa luovuttaa tietoja salassa pidettävästä asiakirjasta tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten. Tietojen saannin tarve määrittyisi aina yksittäistapauksellisesti. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mahdollisuudet käsitellä sotetietoja myös laajenisivat tulevaisuudessa toisiolain myötä.

Tiedonsaanti voitaneen periaatteessa toteuttaa julkisuuslain 28 §:ssä säädetyn nojalla. Kuten STM toteaa, mainitun säännöksen soveltaminen perustuu kuitenkin yksittäistapauksselliseen tapauskohtaiseen arvioon. Ottaen huomioon, että kyse on THL:n lakisääteisestä rahoitusjärjestelmän perusrakenteeseen liittyvästä tehtävästä, ei ratkaisua hoitaa asiaa ilman erikseen säädettyä tiedonsaantioikeutta voida kuitenkaan pitää täysin asianmukaisena.