

Asia: VN/34144/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Edustaako vastaaja

-

2. Toteuttaako ehdotettu säädöskokonaisuus tavoitetta varhaisen tuen saatavuuden parantamisesta?

-

Ehdotetut toimet kohtaan 2:

-

3.1 Raskaudenaikaisissa neuvolapalveluissa

-

Ehdotetut toimet kohtaan 3.1:

-

Muita huomioita kohtaan 3.1:

-

3.2 Alle kouluikäisen neuvolapalveluissa

-

Ehdotetut toimet kohtaan 3.2:

-

Muita huomioita kohtaan 3.2:

-

3.3 Kouluterveydenhuollon palveluissa

-

Ehdotetut toimet kohtaan 3.3:

-

Muita huomioita kohtaan 3.3:

-

3.4 Opiskeluterveydenhuollon palveluissa

-

Ehdotetut toimet kohtaan 3.4:

-

Muita huomioita kohtaan 3.4:

-

4. Onko sääntely opiskeluterveydenhuollon ja siihen kuuluvasta sähköisestä terveystietokyselystä terveydenhuoltolain 17 §:n 2 momentin ja 70 a §:n säännöksissä soveltamisen kannalta toimiva?

-

Ehdotetut muokkaukset kohtaan 4:

-

5. Onko esitetty sääntely valtioneuvoston asetukseen neuvolatoiminnasta sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon sisällöstä riittävä terveystarkastusten toteuttamiseksi?

-

6. Yhtenä toimenpiteenä asetusluonnoksessa ehdotetaan kansallisten ohjeistuksien ja suositusten päivittäminen NEUKO-tietokantaan. Onko esitetty toimenpide riittävä?

-

7. Millaista muuta kansallista ohjausta ja toimenpiteitä esitetyn lainsäädännön onnistunut toimeenpano mielestänne edellyttää?

-

Muita huomioita hallituksen esityksen luonnoksesta:

YLEISTÄ

Esityksestä ilmenee, että tarkoitus on pilotoida sähköinen terveystietokysely toisen asteen opiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon. Kyse on hallitusohjelman kirjauksen toteuttamisesta siltä osin kuin kirjauksissa on esitetty, että terveystarkastuksia toteutettaisiin yhä enemmän digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla. Esityksen mukaan sähköistä terveystietokyselyä voitaisiin

jatkossa harkita laajennettavaksi myös muihin ikäryhmiin hyödynnettäväksi terveystarkastuksen yhteydessä esimerkiksi neuvolassa ja kouluterveydenhuollossa. Esitys on merkittävä, koska sillä voi olla vaikutusta myös myöhemmälle sääntelylle.

Esitys heikentää väestötasolla oikeutta päästä terveystarkastukseen. Keskityn lausumaan esityksestä pääasiallisesti pilotoitavan sähköisen terveystietokyselyn ja niiden oppivelvollisuusikäisten osalta, jotka ovat alaikäisiä.

TERVEYSTARKASTUSTEN AJANKOHDASTA SÄÄTÄMINEN

Esityksen mukaan terveystarkastusten ajankohdasta säädettäisiin jatkossa asetuksessa. Ehdotus on merkityksellinen lasten ja nuorten perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta, kun terveystarkastuksia koskevaa sääntelyä siirretään lakia alemman tasoiseen asetukseen, jonka myöhempi muuttaminen ei edellytä eduskunnan myötävaikutusta.

Vaikka ehdotuksella ei olisi tässä vaiheessa suoria ja välittömiä vaikutuksia lasten ja nuorten oikeuksiin, laintasoista sääntelyä esitetään kuitenkin muutettavaksi siten, että se saattaisi mahdollistaa toisen asteen opiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon esitetyn sähköisen terveystarkastuksen pilotoinnin laajentamisen myös ainakin neuvolapalveluihin. Esitystä on perusteltu joustavammalla tavalla säätää terveystarkastusten määrärajoista ja toteuttamistavoista sekä muutoksen johdonmukaisuudella huomioiden tarve välttää liian yksityiskohtaista laintasoista sääntelyä.

Sääntelyn ehdotetun joustavamman muuttamisen merkitystä olisi tarpeen käsitellä esityksessä tarkemmin myös lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohtaan nähden, jonka mukaan muun ohella kaikissa lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

YHDENVERTAISUUS

Esitetyssä asetulusonnoksessa ei enää korosteta aiemman asetuksen (338/2011) tavoin terveystarkastusten suunnitelmallisuutta, yhtenäisyyttä tai väestön tarpeita yksilöiden tarpeiden ohella. Esityksen tavoitteena oleva terveystarkastusten vaikuttavuuden lisääminen kohdentamalla palveluja aiempaa paremmin yksilöllisen tarpeen mukaan tarkoittaa, että alaikäisten terveystarkastusten kohdentamisella annettaisiin aikaisempaa suurempi merkitys tarveperiaatteelle. Esityksessä käytetään myös käsitettä ”kiireinen tarve” (s. 39). Terveystarkastuksiin sisältyvällä lapsen ja nuoren fyysisen kasvun ja kehityksen seurannalla saadaan tietoon myös sairauksia, joiden hoito viivästyisi merkittävästi, jos sairaus todettaisiin vasta muiden oireiden perusteella, samoin kuin tietoa perheen oloista, jotka vaikuttavat lapsen kasvuolosuhteisiin. Oireet voivat jäädä ilman terveydenhuollon ammattihenkilön asiantuntemusta tunnistamatta. Esitykseen liittyy riskejä väestön yhdenvertaisuutta koskevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ja siihen tulisi lisätä merkittävästi monipuolisempi yhdenvertaisuusarvio.

SÄHKÖINEN TERVEYSTIETOKYSELY

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön sähköinen terveystarkastus sekä alaikäisten että aikuisten opiskelijoiden terveystarkastuksissa. Muutos toteutettaisiin muuttamalla terveydenhuoltolain 17 §:n 1 momentin 2 kohtaa siten, että opiskelijoiden terveyden ja hyvinvoinnin sekä opiskelukyvyn seuraamiseen ja edistämiseen sisältyisi kaikille aiemmin kuuluneiden kahden määräaikaisen terveystarkastuksen sijaan kaikille ensimmäisenä opiskeluvuonna tehtävä terveystarkastus ja vain tarpeen mukaiset terveystarkastukset aiemman kahden määräaikaisen terveystarkastuksen sijaan. Hyvinvointialueet veloitettaisiin sähköisen terveystarkastuksen järjestämiseen. Esityksen voidaan arvioida heikentävän erityisesti niiden alaikäisten oikeuksia, jotka jäisivät terveystietokyselyyn antamiensa vastausten perusteella terveydenhoitajan terveystarkastuksen ulkopuolelle ensimmäisenä opiskeluvuonna. Esityksestä tulisi ilmetä tarkemmin tämän ehdotetun muutoksen yhdenmukaisuus lapsen oikeuksien yleissopimuksen kanssa.

Esityksen perusteella jää myös jossain määrin epäselväksi, minkälainen merkitys terveydenhuoltolain 17 §:n mukaisella terveystarkastuksella olisi alaikäisen kannalta. Esityksen perusteella alaikäinen ei saisi palautetta kyselystä, joten kyse ei vaikuttaisi olevan terveystarkastuksen korvaamisesta digitaalisella terveystarkastuksella. Nyt ehdotettu sääntely, jossa laissa säädetään ainoastaan terveystarkastuksesta ei vaikuttaisi edes mahdollistavan digitaalista terveystarkastusta.

Esityksen mukaan kyselyvastaus ei estäisi tarkastukseen pääsemistä, eikä pääsy terveystarkastukseen olisi riippuvainen terveystarkastuksesta. Henkilö voisi ennen ja jälkeen kyselyyn vastaamisen ilmaista halunsa päästä ikäluokalleen tarkoitettuun terveystarkastukseen, jolloin terveydenhuollon ammattihenkilö arvioisi yksilöllisen tarpeen tarkastukselle. Muutoksessa korostuu, että oppivelvollisuusikäisellä ei ensimmäisenä opiskeluvuonna olisi enää lähtökohtaisesti oikeutta terveystarkastukseen. Asetuksen perustelumuistion mukaan toisena opiskeluvuonna tehtävän tarkastuksen yhteydessä päivitetään ensimmäisenä vuonna sähköisessä terveystarkastuksessa annetut tiedot.

Esitys on ristiriitainen, sillä asetusluonnoksen 7 §:n mukaan terveystarkastuksista poisjäävien tuen tarve on pyrittävä selvittämään. Esityksen perusteella jää epäselväksi, miten toimitaan, jos oppivelvollisuusikäinen jättää vastaamatta terveystarkastukseen ja johtaako se asetusluonnoksen 7 §:n mukaisesti erityisesti tuen tarpeen selvittämiseen. Esitystä tulisi tältä osin täydentää.

HENKILÖTIETOJEN SUOJA

Esityksen mukaan ehdotetussa sääntelyssä tarkoitettu terveystarkastus sisältää automatisoituja prosesseja, joissa käsitellään henkilötietoja. Kyselyn ja siihen sisältyvien päätöksäntöjen avulla voitaisiin toteuttaa terveystarkastuksia opiskelijan tarpeen mukaisesti siten, että ensimmäisenä opiskeluvuonna voidaan kutsua terveystarkastukseen opiskelijat, joilla kyselyn perusteella on tarvetta terveystarkastukseen.

EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään ehtoja profiloinnille ja automaattiselle päätöksenteolle. Profilointi tulee toteuttaa ihmiskontrolloidusti ja tietosuoja-asetuksessa profiloinnille asetetut edellytykset huomioiden. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan lapsiin ei tule kohdistaa sellaista pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa, profilointi mukaan luettuna, jolla on oikeusvaikutuksia tai vastaavalla tavalla merkittäviä vaikutuksia. Esityksessä ei ole tuotu tätä lähtökohtaa tai sille annettavaa tulkintaa lainkaan esiin ja esitystä on tältä osin täydennettävä.

Esityksessä on tunnistettu, ettei kansallista lainsäädäntöä terveystietokyselyistä tai nimenomaisesti sähköisistä terveystietokyselyistä ole, eikä nykyäänäntelyssä ole täysin huomioitu profilointiin liittyviä riskejä. Olen aiemmin 22.5.2025 antamassani lausunnossa (OKV/957/21/2025) korostanut profilointiin tai sen kaltaiseen asiakkaiden kategorisointiin sisältyvän lähtökohtaisesti aina riski syrjinnästä tai epätasa-arvoisesta kohtelusta. Esityksen mukaan Terveystietokeskuksen ja hyvinvoinnin laitos (THL) määritteli sähköisen terveystietokyselyn tietosisällön ja päättelysäännöt. Esityksestä ei silti ilmene, millä perusteella kyselyn sisällön päättelysäännöt määritetään, eikä näitä päättelysääntöjä ole sidottu esimerkiksi lääketieteelliseen tarpeeseen. Esityksessä on arvioitu yhdenvertaisuutta vain sähköisen terveystietokyselyn täyttämisen kannalta. Esityksessä tulisi täsmentää erityisesti sitä, miten sääntelyllä turvataan yhdenvertainen kohtelu ja ehkäistään syrjintää.

Nyt lausuttavana olevassa esityksessä on tunnistettu, ettei kansallisessa lainsäädännössä ole sääntelyä automaattisesta päätöksenteosta tai profiloinnista tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Oikeusjärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta on huomioitava, että sosiaali- ja terveystietokeskuksessa on samaan aikaan valmisteltavana esitys terveydenhuoltolain muuttamiseksi ennakoivan terveydenhuollon mahdollistamiseksi (VN/4655/2024). Kyseisellä esityksellä mahdollistettaisiin asiakkaiden palvelutarpeen ennakointiin ja varhaiseen puuttumiseen liittyvä potilastietojen analysointi teknologian avulla. Olen antanut esityksestä 6.6.2025 lausunnon (OKV/1096/21/2025). Nyt lausuttavana esityksessä on pohdittavana samanlaisia kysymyksiä. Olen kyseisessä lausunnossani pitänyt kysymystä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltamisesta esityksen kannalta ratkaisevana. Jos kyse on automaattisista yksittäispäätöksistä, vaikka ne kotimaisesta näkökulmasta ovat tosiasiallista hallintotoimintaa, tulevat 22 artiklan ehdot sovellettaviksi, mutta ei välttämättä hallintolain 8 b luku. Tietosuoja-asetuksen 22 artikla luo omanlaisensa päätös-käsitteen, joka poikkeaa totutusta hallintoasioiden käsittelystä, jossa keskeistä on jaottelu siihen, onko kyse valituskelpoisesta hallintopäätöksestä vai tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

Esityksen mukaan valmistelun yhteydessä on arvioitu, että ehdotettavassa sähköisessä terveystietokyselyssä ei tapahtuisi tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittamaa automaattista päätöksentekoa, vaikka kyse onkin profiloinnista. Esityksessä on tunnistettu kyselyn kohdentaminen tietyn ikäisille profiloinniksi. Esityksen mukaan tämän jälkeen kyselyvastauksista muodostetaan ammattihenkilölle ryhmätasoisia tietoja terveystarkastustarpeiden osalta. Varsinaisen yksilötason päätöksen terveystarkastukseen kutsumisesta tekee aina terveydenhuollon ammattihenkilö.

Esityksen perusteella jää epäselväksi, miten THL:n valtakunnallisesti yhdenmukaisesti määrittämät tietosisällöt ja päättelysäännöt suhteutuvat kerättyyn ryhmätasoiseen tietoon ja yksittäisen terveydenhuollon ammattihenkilön tekemiin päätöksiin. Päätöksenteon perusteet vaikuttavat osin ristiriitaisilta. Esityksessä tulisi perustella yksityiskohtaisemmin ja vakuuttavammin, millä perusteella terveystietokyselyssä ei olisi kyse automaattisesta päätöksenteosta. Arvioinnissa tulisi huomioida myös EUT:n tulkintakäytäntö. Yksityiskohtaisemmin tulisi perustella myös, miten varmistetaan yhdenvertainen kohtelu, mikäli kyse on lopulta yksittäisen terveydenhuollon ammattihenkilön tekemistä päätöksistä ainoastaan valtakunnallisesti yhdenmukaisin perustein kerätyn pohjatiedon perusteella.

ALAIKÄISTEN HUOLTAJIEN ROOLI

Opiskeluterveydenhuollon sähköinen terveystietokysely kohdistuisi alaikäisiin, jotka voivat olla toisen asteen opinnot aloittaessaan 15–16-vuotiaina kehityksessään eri tasoisia ja vastata sähköiseen terveystietokyselyyn vaihtelevalla syventymisellä – mahdollisesti oireitaan ali- tai yliarvioimalla tai kokonaan tunnistamatta.

Esityksessä ei kuvata, miten ehdotetun sähköisen terveystietokyselyn myötä on tarkoitus varmistaa, että alaikäisten huoltajat voivat toteuttaa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa säädettyä tehtäväänsä turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi. Olen aiemmin päätökselläni 11.5.2020 (OKV/31/50/2019) antanut sosiaali- ja terveysministeriölle huomautuksen perustuslaissa säädetyn laillisuusperiaatteen vastaisesta menettelystä, kun ministeriö ylitti toimi- ja harkintavaltansa asettamalla Omakanta-järjestelmään 10 ja 12 vuoden ikäraajat ilman perustuslain edellyttämää oikeusperustaa. Mikäli pääsyssä terveystarkastukseen katsottaisiin olevan kyse alaikäisen potilaan itsemääräämisoikeuden alaan kuuluvasta asiasta, tämän tulisi käydä perustellusti ilmi esityksestä.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaan lapsen huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta sekä muista henkilökohtaisista asioista. Esitystä tulisi tältä osin täydentää ja siitä tulisi ilmetä ainakin menettely tilanteessa, jossa alaikäinen nuori ei vastaisi terveystietokyselyyn tai alaikäisen antamien vastausten perusteella häntä ei kutsuttaisi terveystarkastukseen ensimmäisenä opiskeluvuotenaan. Kyse ei tältä osin ole huoltajan oikeudesta nähdä alaikäisen terveystietoja, vaan siitä, että myös huoltajalla on mahdollisuus tuoda esiin lapsen hyvinvointiin liittyviä huoliaan. Esityksessä tulisi tuoda esiin yleisemminkin niitä keinoja, joilla huolehditaan siitä, että opiskeluhuoltopalveluja järjestävän hyvinvointialueen terveydenhuoltolain 15 a §:n 3 momentin mukainen yhteistyö toteutetaan oppilaan vanhempien ja huoltajien, opiskeluhuolto- ja opetushenkilöstön sekä muiden tarvittavien tahojen kanssa.

Muita huomioita asetusluonnoksista:

-

Goebel Maija-Liisa

Oikeuskanslerinvirasto - Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen