

KIRJALLINEN KYSYMYS 1152/2014 vp

Valviran tiedonsaantioikeuden rajat

Eduskunnan puhemiehelle

Valviralla on lain mukaan (laki sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta 669/2008) oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset silloinkin, kun on kyse salassa pidettävistä tiedoista. Lisäksi esim. viranomainen, Kansaneläkelaitos ja apteekki voivat salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa Valviralle seikasta, joka voi vaarantaa asiakas- tai potilasturvallisuutta (6 §).

Kilpirauhasen hoidosta nousseen kiistan yhteydessä useat lääkärit ovat kannelleet kollegoistaan Valviraan, ja Valvira on asian selvittämiseksi käyttänyt tiedonsaantioikeuttaan hyvinkin laajasti. Valvira on pyytänyt useilta eri lääkäreiltä ja apteekeilta yli sadan potilaan asiakirjat, vaikka potilaat ovat olleet hyvässä hoidossa eikä potilasturvallisuus ole vaarantunut. Myös Helsingin hallinto-oikeus on kahdessa päätöksessään todennut, että hoitava lääkäri on toiminut asianmukaisesti ja vaarantamatta potilasturvallisuutta (päätökset 14.1.2014 ja 19.12.2014).

Valviran laaja tiedonsaantioikeus näyttääkin nyt ongelmalliselta erityisesti, kun sitä punnitaan suhteessa yksityisyyden suojaan. Suomen perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta on säädetty lailla. Salassa pidettäviä ovat mm. asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta (julkisuuslaki 24 §, 1 mom. 25). Viranomainen voi luovuttaa terveydentilaa koskevia asiakirjoja toiselle viranomaiselle vain, jos siitä on lailla erikseen säädetty, kuten Valviran kohdalla on.

Poliisin tiedonsaantioikeus on määritelty samalla tavoin väljästi kuin Valvirankin tiedonsaantioikeus: "Poliisilla on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä virkatehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu." (Poliisilaki 35 §, 1 mom.)

Korkein hallinto-oikeus on todennut (KHO:2010:42), että poliisin väljästi määritelty tiedonsaantioikeus (poliisilaki 35 §, 1 mom.) ei oikeuta poliisia saamaan mitä tahansa tietoja. KHO:n mukaan poliisilla oli kuitenkin oikeus saada murharikostutkintaa varten Kelalta tietoja henkilöiden lääkeostoista. Kela ei ollut antanut näitä tietoja, vedoten sairausvakuutuslain 19 luvun 8 pykälään (sen mukaan Kela voi luovuttaa rikostutkintaa ja syytteillepanoa varten tiettyjä salassa pidettäviä tietoja, mutta ei "terveydentilaa koskevia tietoja tai tietoja, jotka on tarkoitettu kuvaamaan henkilön sosiaalihuollon tarpeen perusteita").

KHO:n päätöksen yhtenä keskeisenä perusteena oli se, että poliisi olisi voinut saada vastaavat tiedot myös apteekista. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 1 momentin mukaan esim. virkamies, lääkäri, apteekkari tai kättilö eivät saa oikeudessa todistaa asioista, jotka on määrätty salassa pidettäviksi. Lääkäri, apteekkari tai kättilö voidaan kuitenkin velvoittaa todistamaan asiassa siinä tapauksessa, että virallinen syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta saattaa seurata vankeut-

ta 6 vuotta tai ankarampi rangaistus (myös tällaisen rikoksen yrityksestä tai osallisuudesta siihen). (23 §, 3 mom.) (Edellä sanottu koskee myös todistamista esitutkinnan aikana.)

KHO:n päätöksen perusteena on myös se, että oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 § ei ole tarkoitettu kokonaan estämään poliisin tiedonsaantioikeutta virkasalaisuuksissa. Muutoinhan kyseinen pykälä kumoaisi poliisilain 35 §:n 1 momentin mukaisen tiedonsaantioikeuden aina, kun kyseessä on viranomaisen salassa pitämä tieto.

KHO viittaa päätöksessään myös poliisilain perusteluihin (HE 57/1994 vp). Perusteluissa todetaan: "On yhteiskunnan perusetujen mukaista, ettei turvallisuustyöhön liittyvää viranomaisten välistä tietojenvaihtoa rajoiteta aiheuttomasti. Toisaalta on vaadittava, että viranomaisten välinen tietojenvaihto on siten rajattua, ettei sillä tarpeettomasti puututa kansalaisten yksityisyyteen." Edelleen todetaan: "...poliisin tiedonhankinnan tarpeellisuus on harkittava sitä silmällä pitäen, ettei esimerkiksi sosiaali- ja terveysviranomaisia velvoiteta luovuttamaan tietojaan niin yleisesti, että yleisön luottamus näihin viranomaisiin vaarantuisi."

Lisäksi KHO viittaa hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 20/1994 vp), jossa todetaan: "Valiokunta edellyttää hallituksen ryhtyvän pikaisesti toimenpiteisiin julkisuus- ja salassapitosääntösten uudistamiseksi, jolloin määritellään kokonaistarkastelun perusteella kriteerit viranomaisten oikeudelle saada tietoja toisilta viranomaisilta ja muilta tahoilta ottaen samalla huomioon yksityisyyden suojaan liittyvät kysymykset sekä keinot tiedon luovuttamiseen ja salassapitoon liittyvien kolliisiotilanteiden ratkaisemiseen."

Edellä kuvatun perusteella on ilmeistä, että Valvira käyttää kilpirauhasen hoitokiistassa tiedonsaantioikeuttaan laajemmin kuin mihin poliisi on KHO:n päätöksen (2010:42) mukaisesti oikeutettu. Poliisi oli oikeutettu saamaan lain tarkoitusmukaisia henkilön terveydentilaa koskevia tietoja, kun kyseessä oli murharikostutkinta (vrt. oikeudenkäymiskaari 17 luvun 23 §:n maininta todistamisvelvollisuudesta, milloin kyseessä rikos, josta voi seurata vankeutta 6 vuotta tai ankarampi rangaistus). Tässä tapauksessa julkinen

intressi oli riittävän iso ohittaakseen yksityisyyden suojan.

Valviralle ei ole oikeuskäytännön kautta muodostunut vastaavaa rajaa tiedonsaantioikeudelle. Kilpirauhaskiistassa Valvira on pyytänyt yli sadan potilaan asiakirjat, kun on kyse potilasturvallisuuden mahdollisesta vaarantumisesta — huomattavasti lievemmästä rikkomusepäilystä kuin em. poliisin tutkima murha. Eikä potilasturvallisuus edes ole vaarantunut, minkä Helsingin hallinto-oikeus on jo kahdessa päätöksessään todennut. Näyttääkin siltä, että Valvira on rikkonut perustuslain potilaille takaamaa yksityisyyden suojausta ilman riittävää julkista intressiä ja on näin ollen puuttanut tarpeettomasti kansalaisten yksityisyyteen.

Iso osa potilasasiakirjoista on hankittu potilaiden tietämättä, ja kuten edellä totesin, asiakirjoja on hankittu, vaikka potilaiden hoidossa ei ole tapahtunut minkäänlaista vahinkoa. Lisäksi kymmenet Valviran toimista tietoiset potilaat ovat kirjallisesti kieltäneet tietojensa luovuttamisen Valviralle. Valvira ei kuitenkaan välitä näistä kielloista eikä Helsingin hallinto-oikeuden päätöksistä, vaan jatkaa edelleen potilasasiakirjojen hankkimista ja tarpeetonta puuttumista kansalaisten yksityisyyteen. Potilaat ovatkin tyytymättömiä Valviran toimiin, ja kaiken kaikkiaan kilpirauhaskiista on vaarantanut jo tuhansien potilaiden luottamuksen Valviraan viranomaisena.

Mielestäni Valviran toiminnasta kilpirauhaskiistassa tulisi saada oikeusministerin kanta. Valviran toiminnan oikeellisuutta punnittaessa on kuultava sellaisia jäävittämiä tahoja, jotka ovat perehtyneet salassapitovelvollisuuden juridiikkaan.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Onko Valvira ministerin mielestä käyttänyt tiedonsaantioikeuttaan laajemmin kuin mihin on ollut aihetta,

pitääkö ministeri ongelmallisena Valviran tiedonsaantioikeuden väljää määrittelyä ja

aikooko ministeri kehittää Valviraan koskevaa lainsäädäntöä siten, että yksityisyydensuojan tarpeettomalta rikkomis-

selta jatkossa vältytään Valviran kohdalla?

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2015

Ari Jalonen /ps

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitaneet asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Ari Jalosen /ps näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 1152/2014 vp:

Onko Valvira ministerin mielestä käytänyt tiedonsaantioikeuttaan laajemmin kuin mihin on ollut aihetta,

pitääkö ministeri ongelmallisena Valviran tiedonsaantioikeuden väljää määrittelyä ja

aikooko ministeri kehittää Valviraan koskevaa lainsäädäntöä siten, että yksityisyydensuojan tarpeettomalta rikkomiselta jatkossa vältytään Valviran kohdalla?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (Valvira) annetun lain (669/2008) 1 §:n mukaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskusvirasto. Sen tehtävänä on edistää ohjauksen ja valvonnan keinoin oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa. Lisäksi Valvira edesauttaa elinympäristön ja väestön terveysriskien hallintaa.

Tietojen antamisesta Valviralle säädetään lain 6 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valtion ja kunnan viranomaisen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus, potilasvahinkolautakunta, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, huoltotoimintaa tai sairaanhoitotoimintaa harjoittava yhteisö tai laitos sekä apteekki ovat velvollisia pyynnöstä antamaan maksutta Valviralle 2 §:ssä tarkoitettujen

tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset sen estämättä, mitä salassapitovelvollisuudesta säädetään. Pykälän 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettulla viranomaisella, yhteisöllä ja laitoksella sekä apteekilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus ilman Valviran pyyntöäkin ilmoittaa sille seikasta, joka voi vaarantaa asiakas- tai potilasturvallisuutta, elinympäristön tai väestön terveellisyyttä tai turvallisuutta taikka joka voi vaikuttaa valvottavan toiminnanharjoittajan luotettavuusarviointiin.

Vastaava säännös yksityisen terveydenhuollon osalta sisältyy yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) 16 §:ään (muutettuna lailla 1549/2009). Terveydenhuollon ammattihenkilöiden osalta tietojenantamisvelvollisuudesta on säädetty terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 19 §:n 2 momentissa (muutettuna lailla 1550/2009), jonka mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö on velvollinen salassapitosäännösten estämättä antamaan Valviran pyytämät, sille tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset ilmoitukset, selitykset ja selvitykset.

Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 13 §:n (muutettuna lailla 653/2000) mukaan potilasasiakirjoihin sisältyvät tiedot ovat lähtökohtaisesti salassapidettäviä. Tietoja voidaan kuitenkin pykälän mukaan luovuttaa muun muassa potilaan suostumuksella tai jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimettömästi säädetty.

Valviran tehtäviin kuuluu terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 24 §:n (1550/2009) mukaan muun muassa ohjata ja valvoa terveydenhuollon ammattihenkilöitä erityisesti esimerkiksi periaatteellisesti tärkeissä tai laajakantoisissa asioissa sekä sellaisissa asioissa, jotka saattavat edellyttää turvaamis- tai kurinpitotoimenpiteitä. Valvira voi harkintansa mukaan ottaa selvitettäväkseen myös muita terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjaukseen ja valvontaan liittyviä asioita.

Valviran tiedonsaantioikeus on rajoitettu koskemaan sellaisia tietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeellisia sillä kulloinkin käsiteltävänä olevan tehtävän hoitamiseksi. Tiedonsaantioikeus on riippumaton potilaan omasta oikeudesta määrätä potilastiedoistaan. Valvira joutuu käyttämään harkintavaltaansa sen suhteen, kuinka laajasti tietoja ja selvityksiä on tarpeellista hankkia. Tämä harkinta perustuu kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteisiin.

Potilasturvallisuuden vaarantumisen arviointi luotettavasti edellyttää useimmissa tapauksissa laajan selvityksen hankkimista. Valvira on katsonut perustelluksi ryhtyä selvittämään sille kilpirauhasen toimintahäiriöistä kärsivien potilaiden hoidosta tehtyjä ilmoituksia, joissa epäiltiin potilasturvallisuuden vaarantumista. Hoidon asianmukaisuutta selvitetessä juuri potilasasiakirjoilla on ammattihenkilön selvityksen ohella ratkaiseva merkitys. Selvitettäessä usean lääkärin ammattitoiminnan asianmukaisuutta ja laajuutta sekä potilasturvallisuuden mahdollista vaarantumista, joudutaan hankkimaan runsaastikin selvitystä.

Valviran tehtävinä olevien terveydenhuollon ohjauksen ja valvonnan asianmukaiseksi suorittamiseksi sillä on jatkossakin oltava riittävä tiedonsaantioikeus. Valviralla on itsenäinen toimivalta valvontaviranomaisena.

Helsingissä 12 päivänä maaliskuuta 2015

Peruspalveluministeri Susanna Huovinen

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 1152/2014 rd undertecknat av riksdagsledamot Ari Jalonen /saf:

Har Valvira enligt ministerns mening använt sin rätt till information på ett mer omfattande sätt än det funnits skäl till,

anser ministern att den vaga definitionen av Valviras rätt till information är problematisk och

tänker ministern utveckla lagstiftningen beträffande Valvira så att man i Valviras fall framledes undviker onödiga brott mot integritetsskyddet?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Enligt 1 § i lagen om tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (669/2008) är tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) ett centralt ämbetsverk under social- och hälsovårdsministeriet. Dess uppgift är att genom styrning och tillsyn främja tillgodoseendet av rättsskyddet och tjänsternas kvalitet inom social- och hälsovården. Därtill främjar Valvira också hanteringen av hälsorisker i livsmiljön och hos befolkningen.

I 6 § i lagen finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter till Valvira. Enligt paragrafens 1 mom. är statliga och kommunala myndigheter samt andra offentligtrettsliga sammanslutningar, Folkpensionsanstalten, Pensionsskyddscentralen, patientskadenämnden, pensionsstiftelser och andra pensionsanstalter, försäkringsanstalter, sammanslutningar eller inrättningar som bedri-

ver service- eller sjukvårdsverksamhet samt apoteken är skyldiga att på begäran avgiftsfritt och utan hinder av sekretessbestämmelserna ge verket de upplysningar och utredningar som behövs för utförandet av de uppgifter som avses i 2 §. Enligt paragrafens 2 mom. har de i 1 mom. avsedda myndigheterna, anstalterna, sammanslutningarna och inrättningarna samt apoteken har utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att även utan begäran från verket underrätta detta om en sådan omständighet som kan äventyra klient- eller patientsäkerheten eller sundheten eller säkerheten i livsmiljön eller hos befolkningen eller som kan inverka på bedömningen av tillförlitligheten hos en verksamhetsidkare som står under tillsyn.

I 16 § i lagen om privat hälso- och sjukvård (152/1990, ändrad genom lag 1549/2009) ingår motsvarande bestämmelse för den privata hälso- och sjukvårdens del. Beträffande yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården, ingår bestämmelser om skyldigheten att lämna uppgifter i 19 § 2 mom. i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994, ändrad genom lag 1550/2009), enligt vilken en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården, utan hinder av sekretesstadgandena, är skyldig att på begäran tillstålla Valvira de rapporter, förklaringar och utredningar som Valvira behöver för skötseln av uppgifter som avses i denna lag.

Enligt 10 § 1 mom. i Finlands grundlag (731/1999) är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Enligt 13 § i lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992, ändrad genom lag 653/2000) är sådana uppgifter som ingår i journalhandlingarna i regel sekretessbelagda. Upp-

gifterna kan ändå enligt samma paragraf lämnas bland annat i enlighet med patientens samtycke eller om det i lagen separat uttryckligen har föreskrivits om lämnande av uppgifter eller rätten till information.

Till Valvira's uppgifter hör, enligt 24 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (1550/2009) bland annat att styra och övervaka yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården särskilt när det gäller till exempel principiellt viktiga eller vittsyftande ärenden, samt ärenden som kan förutsätta säkerhetsåtgärder eller disciplinära åtgärder. Valvira kan också enligt egen övervägning ta andra ärenden som gäller styrning och övervakning av yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården upp till behandling.

Valvira's rätt till information är begränsad till att gälla sådana uppgifter och utredningar som är nödvändiga för skötandet av den vid varje enskilt tillfälle aktuella uppgiften. Rätten att få information är oberoende av patientens egen rätt att bestämma över de egna journaluppgifterna. Valvira måste använda sin bedömningsförmåga beträffande hur omfattande uppgifter och utred-

ningar som är nödvändiga. Denna bedömning grundar sig på omständigheterna kring varje enskilt fall.

Att på ett tillförlitligt sätt bedöma äventyrande av patientsäkerheten förutsätter i de flesta fall skaffandet av en omfattande utredning. Valvira har ansett det angeläget att börja utreda de anmälningar som gjordes till Valvira av patienter som lider av funktionsstörningar i sköldkörteln, i de fall där man misstänkte att patientsäkerheten äventyrats. Då vårdens ändamålsenlighet utreds, har just journalhandlingar en avgörande betydelse vid sidan av yrkesutbildade personers utredning. Då man utreder ändamålsenligheten i och omfattningen av flera läkares yrkesverksamhet samt ett eventuellt äventyrande av patientsäkerheten, är man tvungen att genomföra omfattande utredningar.

För att på ett ändamålsenligt sätt genomföra den styrning och övervakning av hälsovården som är Valvira's uppgift, bör Valvira också framledes ha en tillräcklig rätt till information. Valvira har en autonom befogenhet som tillsynsmyndighet.

Helsingfors den 12 mars 2015

Omsorgsminister Susanna Huovinen