



Oikeusneuvos, OTT Eija Siitari

4.12.2020

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys (HE 212/2020 vp) eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

1. Yleistä

Korkein hallinto-oikeus on antanut hallituksen esityksen luonnoksesta lausunnon sosiaali- ja terveysministeriölle 16.1.2020 (KHO:n diaarinumero H 627/19, ministeriön lausuntopyyntö VN/1/12603/2019). Aikaisemmassa lausunnossaan korkein hallinto-oikeus tarkasteli silloisen esitysluonnoksen pohjalta esitysluonnoksen lähtökohtia, hyvinvointitietoja ja omatietovarantoa sekä vanhoja rakenteistamattomia sosiaalihuollon asiakirjoja ja tietoja koskeneita ehdotuksia. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota myös ehdotettuun muutoksenhakusääntelyyn.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että sen aikaisemmassa lausunnossa esille nostamat näkökohdat on otettu ainakin jossain määrin huomioon. Lopputuloksena olevaa hallituksen esitystä on kuitenkin arvioitava siinä esitetyn perusteella. Yleisvaikutelmaksi jää edelleenkin se, että lakiehdotuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sääntelyn painopiste on terveystiedoissa ja sosiaalihuollon asiakirjat ja tietosisällöt ovat jääneet heikkomman ja vähäisemmän tarkastelun varaan.

Uuden järjestelmän merkitystä ulkopuolisten toimijoiden, kuten hallintotuomioistuinten, työskentelyedellytyksiin ei ole käsitelty esityksessä juuri lainkaan, vaikka tietojärjestelmässä olevissa sosiaalihuollon asioissa tehdään vuosittain erittäin suuri määrä valituskelpoisia hallintopäätöksiä.

2. Hallintolainkäyttöasiassa tarvittavista asiakirjoista

Hallintotuomioistuimet ovat myös siirtyneet sähköiseen asiankäsittelyyn. Haipa-järjestelmä on nyt käytössä kaikissa hallinto-oikeuksissa, erityistuomioistuimista vakuutus oikeudessa ja markkinaoikeudessa sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Haipa-järjestelmässä asiakirjat tulevat sähköisesti ensi asteen tuomioistuimeen ja sähköisesti myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Itse sähköinen järjestelmä ei muuta sitä perusasetelmaa, mitä pidetään oikeudenkäyntiasiakirjana ja mitä oikeudenkäyntiasiakirjoja tulee toimittaa kullekin tuomioistuinasteelle. Oikeudenkäyntiasiakirjojen toimittaminen ei ole viranomaisen harkinnassa, vaan oikeudenkäynnistä

hallintoasioissa annetun lain (808/2019, HOL) mukaan tämä ja lausuminen yksityisen tekemästä valituksesta ovat viranomaisen velvollisuus.

HOL 42 §:n 1 momentin mukaan päätöksen tehneen viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä annettava selostuksensa asiasta, vastattava oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä toimitettava sille päätöksen perusteena olleet asiakirjat ja muu tarvittava selvitys. Pykälän 3 momentin mukaan veloitteen tehosteeksi voidaan asettaa sakon uhka.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007) säädetään muun ohella oikeudenkäyntiasiakirjasta. Mainitun lain 7 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan valituskirjelmää tai muuta vireillepanoasiakirjaa, valituksen kohteena olevaa päätöstä sekä muuta hallintotuomioistuimelle hallintolainkäyttöasiassa toimitettua asiakirjaa. Oikeudenkäyntiasiakirja on myös hallintotuomioistuimen päätös ja muu sen hallintolainkäyttöasiassa laatima asiakirja sekä hallintotuomioistuimen diaari ja vastaava asiakirjarekisteri.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 3 luvussa säädetään sosiaalipalveluista. Lain 14 §:n 1 momentissa todetaan, mitä sosiaalipalveluita kunnan on järjestettävä. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan kunnallisina sosiaalipalveluina on huolehdittava myös kehitysvammaisten erityishuollosta, vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista, toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle, sosiaalisen luoton myöntämisestä kunnan asukkaille, kuntouttavasta työtoiminnasta, päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huoltoon kuuluvista palveluista, omaishoidon tuen, perhehoidon, lasten ja nuorten huollon, lastensuojelun, adoptioneuvonnan, perheasioiden sovittelun, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen vahvistamiseen ja ratkaisemiseen liittyen tehtävien sekä päätösten täytäntöönpanossa toimitettavaan sovitteluun kuuluvien toimenpiteiden ja lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan asian tuomioistuinsovitteluun kuuluvien asiantuntijapalveluiden, isyyden selvittämiseen ja vahvistamiseen liittyvien tehtävien sekä opiskelijahuollon järjestämisestä sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään:

- 1) vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987);
- 2) kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977);
- 3) toimeentulotuesta annetussa laissa;
- 4) laissa sosiaalisesta luototuksesta (1133/2002);
- 5) laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001);
- 6) päihdehuoltolaissa (41/1986);
- 7) mielenterveyslaissa (1116/1990);
- 8) omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005);
- 9) lastensuojelulaissa (417/2007);
- 10) adoptiolaisissa (22/2012);
- 11) avioliittolaissa (234/1929);
- 12) laissa lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983);
- 13) isyyslaissa (700/1975);
- 14) lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975);
- 15) lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa (619/1996);
- 16) oppilas ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2013) ja
- 17) perhehoitolaissa (263/2015).

Hallituksen esityksen perusteella asiakkaan (tai potilaan) kiellot/suostumuksen puute eivät vaikuta viranomaisen velvoitteeseen toimittaa hallintotuomioistuimelle asian käsittelyn pohjana olevat asiakirjat. Hallintolainkäytön näkökulmasta sosiaaliasian oikeudenkäyntiasiakirjat muodostuvat yleensä asiakkaan vireillepanokirjelmästä (hakemus), siihen annetusta viranhaltijapäätöksestä, asiakkaan tekemästä oikaisuvaatimuksesta ja siihen liittyvistä asiakirjoista sekä viranomaisen tekemästä oikaisuvaatimuspäätöksestä.

Hallituksen esityksen perustelulausumat kuvaavat kuitenkin jonkinlaista epäselvyyttä tai epävarmuutta tästä oikeustilasta. Esimerkiksi lakiehdotuksen 22 §:n perusteluissa (s. 106) todetaan, että "(E)simerkiksi sosiaalihuollon viranomaisella on velvollisuus saattaa asioita vireille asiakkaan puolesta tuomioistuimelle, jolloin asiakirjoja tulee voida välittää ilman pyyntöä".

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tämänkaltaista "velvollisuutta" ei ole, vaan asiat tulevat vireille hallintotuomioistuimissa yleensä valituksesta, jonka liitteenä on valittajan tarpeelliseksi katsomat asiakirjat ja selvitykset. Hallintotuomioistuimissa viranomaisaloitteisesti tulevat vireille tahdonvastaista huostaanottoa koskevat lastensuojeluasiat, jotka tulevat vireille viranomaisen hakemuksesta.

Lakiehdotuksen perusteella jää epäselväksi, miten tuomioistuimen pyyntö viranomaiselle antaa oma lausumansa ja toimittaa tuomioistuimelle tarvittavat asiakirjat on tarkoitettu toteuttaa.

Lakiehdotuksen pykälistä lähinnä vain 22 § vaikuttaisi olevan jollakin tapaa relevantti. Mainitun pykälän otsikko on "Asiakastietojen välittäminen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolelle".

Mainitun pykälän 1 momentin mukaan valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla "saadaan välittää todistuksia, lausuntoja ja muita asiakastietoja sisältäviä asiakirjoja sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliselle toimijalle". Momentin mukaan asiakirjoja saadaan salassapitosäännösten estämättä välittää pyynnön tai vastaanottajan lakiin perustuvan pyynnön taikka tiedon luovuttajan lakiin perustuvan tiedonantovelvollisuuden perusteella. Momentissa todetaan vielä, että asiakasasiakirjojen välittäminen toteutetaan valtakunnalliseen tietojärjestelmäpalveluun kuuluvan kysely- ja välityspalvelun avulla. Pykälän 2 momentin mukaan Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos antaa määräykset siitä, minkä tyyppisiä asiakirjoja saa välittää kysely- ja välityspalvelun kautta.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut tänä syksynä esillä useita tapauksia, joissa Kela ei ole toimittanut toimeentulotukiasiassa kaikkia asiaan kuuluvia asiakirjoja hallinto-oikeudelle.¹ Selitykseksi on ilmoitettu Kelan järjestelmävirhe. Aiemmin ilmenneissä tapauksissa Kela haki hallinto-oikeuden päätösten purkamista (purkuhakemukset hylättiin). Tämän jälkeenkin on ilmennyt, että toimeentulotukiasiakkaan toimittamia asiakirjoja on jäänyt toimittamatta hallinto-oikeudelle. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle valituslupatuomioistuimena aiheutuu ylimääräistä työtä siitä, että asiassa joudutaan pyytämään valitusluvan hakijan lausunto pelkäämään siitä kysymyksestä, miten tämä arvioi hallinto-oikeudelle toimittamatta jääneen aineiston merkityksen omassa asiassaan.

¹ Toimeentulotuesta annetun lain 18 f §:n 1 momentin mukaan Kela liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) mukaisten valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjäksi toimeentulotukijärjestelmän tuottamien tietojen osalta. Pykälän 2 momentin mukaan Kela toimittaa toimeentulotukijärjestelmän tuottamat tiedot muodossa, joka mahdollistaa tietojen käytön, luovuttamisen, säilyttämisen ja suojaamisen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla.

3. Vanhat rakenteistamattomat sosiaalihuollon asiakirjat ja tiedot

Lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin mukaan sähköisestä asiakasasiakirjasta saa olla valtakunnallisessa arkistointipalvelussa vain yksi alkuperäisellä tunnisteella yksilöity kappale. Alkuperäisestä asiakirjasta voidaan palvelun toteuttamiseksi tai muusta perustellusta syystä tehdä toinen tallenne, josta on käytävä ilmi, ettei se ole alkuperäinen asiakirja.

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin liittymisen jälkeen palveluntajan tulee tallentaa asiakasasiakirjojen alkuperäiset kappaleet valtakunnalliseen arkistointipalveluun. Ennen liittymistä syntyneet asiakirjat voidaan tallentaa valtakunnalliseen arkistointipalveluun. Momentin mukaan arkistointipalveluun voidaan tallentaa asiakasasiakirjojen lisäksi muita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja tiedonhintaan liittyviä asiakirjoja.

Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan säätää, milloin viimeistään ja missä laajuudessa 1 momentissa tarkoitetut alkuperäiset asiakirjat tulee tallentaa valtakunnalliseen arkistointipalveluun.

Hallituksen esityksen perusteluissa ei edelleenkään ole esitetty kantaa tai näkemystä siitä, kuinka vanhoista asiakirjoista pykälän 2 momentissa voisi olla kysymys. Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan toisaalla (s. 106) 21 §:n yhteydessä, että Kanta-palveluihin voidaan tallentaa myös ennen valtakunnallisesti yhtenäisten tietorakenteiden käyttöönottoa laadittuja vanhoja asiakirjoja, joissa ole vaatimusten mukaisia tietorakenteita. Näitä asiakirjoja ei kuitenkaan voida käyttää kansalaisten käyttöliittymässä, eikä henkilö voi tehdä luovutuskieltoa kansalaisen käyttöliittymän kautta. Perustelujen mukaan asiakirjoissa voi olla toista henkilöä koskevia tietoja tai tiedot pitäisi jättää näyttämättä kansalaisen käyttöliittymässä muussa laissa säädetyn perusteella.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esityksen perusteella Kelan ylläpitämään järjestelmään voisi sisältyä asiakirjoja ja tietoja, joista asianomainen henkilö ei itse tiedä, vaikka asiakirjat ja tiedot koskevatkin häntä. Mainitusta seikasta johtuu, että henkilö ei voi tehdä tahdonilmaisua suhteessa näihin asiakirjoihin. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella on epäselvää, voidaanko tällaista asiasisältöä ja tällaisen tietosisällön edelleen välittämistä pitää hyväksyttävänä. Kysymys on samalla sääntelyn täsmällisyydestä ja selkeydestä, jota ehdotettu asetuksenantovaltuus ei lisää.

4. Muutoksenhausta

Lakiehdotuksen säännökset muutoksenhausta koskevat muutoksenhakua vain Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviraston (Valvira) päätöksiin.

Lakiehdotuksen 50 §:n 1 momentin mukaan mainitun viranomaisen tekemän ”tarkastuksen yhteydessä” annettuun määräykseen saa vaatia oikaisua. Momentissa viitataan oikaisuvaatimuksen osalta hallintolakiin. Muutoin viraston päätökseen haettaisiin muutosta pykälän 2 momentin mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti (eli ilman ensi vaiheen oikaisuvaatimusta).

Pykälän 1 momentin perusteluissa (s. 128) puhutaan muutoksenhausta ”tarkastuksella annettuun määräykseen” ja että tällaiseen määräykseen ei saisi hakea muutosta, vaan siitä pitää tehdä ensin oikaisuvaatimus.

Lakiehdotuksen 44 §:n mukaan Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviranomainen voi määrätä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmäpalvelun tuottajan tai valmistajan,

palveluntajan, välittäjän taikka Kansaneläkelaitoksen täyttämään laiminlyömänsä velvollisuuden määräajassa.

Lakiehdotuksen 45 §:n 1 momentin mukaan Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviranomainen voi tehdessään 40 §:n nojalla tietojärjestelmää koskevan valvonnan ja tarkastuksen samalla määrätä tietojärjestelmäpalvelun tuottajan tai valmistajan korjaamaan tuotantokäytössä olevia tietojärjestelmiä koskevat puutteet. Pykälän 2 momentin mukaan mainittu viranomainen voi kieltää tietojärjestelmän käytön, kunnes puutteet on korjattu, jos tietojärjestelmä vaarantaa asiakas- tai potilasturvallisuuden tai toteuttaa puutteellisesti käyttötarkoituksen mukaiset olennaiset vaatimukset eikä puutteita ole korjattu viraston määräämässä määräajassa. Saman momentin mukaan Kela voi sulkea yhteyden ylläpitämiinsä valtakunnallisiin tietojärjestelmiin, jos niihin liitetty tietojärjestelmä vaarantaa valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen asianmukaisen toiminnan.

Lakiehdotuksen 49 §:n mukaan viraston päätöksiä voidaan tehostaa sakon uhalla. Pykälä sisältää viittauksen uhkasakkolakiin.

Ehdotetussa laissa ei ole säännöksiä, jotka koskevat muutoksenhakua maksuihin. Tältä osin voisi olla tarpeen viitata valtion maksuperustelain mukaiseen muutoksenhakuun. Ehdotetussa järjestelmässä myös Valviran päätösten osalta hieman epäselvänä voidaan pitää sitä, mitkä päätökset ovat oikaisuvaatimuksen kohteina ja mistä päätöksistä voidaan hakea muutosta suoraan hallinto-oikeudelta. Perusteluissa ei viimeksi mainittua ole avattu lainkaan. Selvää esimerkiksi on, että sakon uhalla tehostetusta päätöksestä haetaan suoraan muutosta hallinto-oikeudelta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa lisäksi, että lakiehdotukseen näyttäisi sisältyvän myös tilanne, jossa tietoturvallisuuden arviointilaitos katsoo, että tietojärjestelmä ei täytä vaatimuksia. Tämä käy välillisesti ilmi lakiehdotuksen 38 §:stä, jonka mukaan tietoturvallisuuden arviointilaitoksen on ilmoitettava Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle, Kelalle ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselle kaikista myönnettyistä, muutetuista, täydennetyistä ja ”evätyistä” todistuksista.

Todistuksen epääminen vaatimuksenmukaisuuden tarkastuksessa on yleensä valituskelpoinen hallintopäätös. Asiasta ilmoittaminen toiselle viranomaiselle ei tee päätöksestä tuon toisen viranomaisen päätöstä. Kysymys ei ole myöskään tuossa vaiheessa siitä, että arvioinnin kohde olisi jättänyt täyttämättä jonkin velvollisuutensa (vrt. 44 §).

Korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt asiaan huomiota jo edellisessä lausunnossaan ja todennut, että arviointilaitoksia koskevaa lakiin (1405/2011) ei sisälly säännöksiä muutoksenhausta arviointilaitosten tekemiin päätöksiin. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan yksityisen tekemään hallintopäätökseen saa hakea muutosta mainitun lain nojalla. Hallintolain mukaisen oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttö edellyttää sen sijaan erikseen säätämistä.