



7.12.2020

EOAK/7743/2020

Eduskunta, Sosiaali- ja terveysvalio-
kunta

00102 EDUSKUNTA

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

LAUSUNTO

Yleistä

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on sisällyttää sosiaalihuollon asiakastiedot osaksi valtakunnallista tietojärjestelmäpalveluiden kokonaisuutta. Esityksen mukaan asiakasta koskevia tietoja luovutettaisiin Kelan ylläpitämän kantapalvelun kautta.

Lakiehdotus koskee sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan salassa pidettäviä tietojen käsittelyä, niiden luovuttamista ja tietojensaantia. Ehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Lain tarkoituksena olisi edistää sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamien asiakastietojen ja asiakkaan itsensä tuottamien hyvinvointitietojen tietoturvallista käsittelyä, valvontaa ja hyödyntämistä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseksi, tuottamiseksi ja kehittämiseksi sekä asiakkaan tiedonsaantimahdollisuuksien edistämiseksi.

Esityksen tavoitteena on parantaa henkilön osallistumista terveydestään ja hyvinvoinnistaan huolehtimiseen. Lisäksi henkilöllä olisi mahdollisuus tarkistaa omat tallennetut asiakastietonsa suojatun kansalaisen käyttöliittymän avulla. Asiakas voisi nähdä potilastietojensa lisäksi omat ajantasaiset sosiaalihuollon asiakastietonsa ajasta, pai-

kasta sekä palveluntuottajasta riippumatta oman pääteyhteyden, yhden käyttöliittymän kautta. Hänellä olisi myös oikeus kieltää asiakas-tietojensa luovuttaminen rekisterinpitäjältä toiselle. Käyttö- ja luovutuslokitietojen keräämisellä ja lokivalvonnalla varmistettaisiin, että rekisteröity tai muu lokivalvontaa suorittava henkilö voisi jälkikäteen tarkastaa, kuka on katsonut hänen tietojaan ja puuttua mahdollisiin väärinkäytöksiin.

Säännökset asiakkaan tietojen käsittelystä liittyvät olennaisesti palveluiden järjestämiseen, tuen tarpeen selvittämiseen ja päätösten täytäntöönpanoon minkä vuoksi lain säännösten tulisi olla selkeitä ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaille ja ammattihenkilöille ymmärrettäviä. Lakiesitys on valitettavasti vaikeaselkoinen. Vaikeaselkoisuuden vuoksi on tärkeää, että lain voimaantulosta ja sen tarkoittamista muutoksista tiedotetaan tehokkaasti eri sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasryhmät saavuttavalla tavalla. Korostan, että sosiaali- ja terveyspalveluissa asiakkaina on haavoittuvassa asemassa eläviä lapsia ja aikuisia, joiden tiedonsaantiin pitää kiinnittää erityistä huomiota. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjeistus ja koulutus tulee toteuttaa tehokkaasti ennen lain voimaantuloa.

Ehdotettujen säännösten arviointi

Esityksen 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtakunnalliseen arkistointipalveluun tallennettavista asiakirjoista. **Esityksen 8 §:n 3 momentin** mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan säätää milloin ja missä laajuudessa 1 momentissa tarkoitetut asiakirjat tulee tallentaa valtakunnalliseen arkistointipalveluun. Ehdotuksesta ei ilmene tarkkarajaisesti se, mitä tarpeellisilla tiedoilla tarkoitetaan. Ehdotuksen mukaan asiasta säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Totean, että sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain (354/2015) 4 §:n mukaan sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö sekä avustava henkilöstö, joka osallistuu asiakastyöhön, ovat velvollisia kirjaamaan sosiaalihuollon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan kannalta tarpeelliset ja riittävät tiedot määrämuotoisina asiakirjoina ja tallettamaan ne 5 §:n mukaisesti.

Esityksen 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin liittyvien tietojärjestelmien ja asiakasasiakirjojen tietorakenteista. Esityksen mukaan ”Sosiaali- terveydenhuollossa käytettävät tiedot tulisi voida rajata asiakirjojen tietorakenteiden avulla vain kyseisen palvelun kannalta tarpeellisiin tietoihin.”

Esityksen mukaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitos määrittäisi asiakasasiakirjojen tietosisällöt, käsitemallit, toimintaprosesseja ja yhteen toimivuutta tukevat tietorakenteet sekä valtakunnallisesti hyödynnettävät koodistot. Esityksessä on todettu tältä osin, että ”Jotta asia-

kasasiakirjojen käyttö, luovutus ja hallinta voitaisiin toteuttaa siten, että asiakkaan tietosuoja ja tietojen yhteentoimivuus tulisivat riittävällä tavalla otetuksi huomioon, on tiedon luokittelusta ja tietorakenteista määrättävä riittävän yksityiskohtaisesti.”

Sosiaalihuollossa (ja terveydenhuollossa) tehdään asiakkaasta erilaisia muistiinpanoja (asiakaskirjauksia) ja varsinkin lastensuojelussa lastensuojelulaitoksissa lasta koskevia *muotovapaita* päivittäismerkintöjä. Nämä asiakaskirjaukset ja -kertomukset sekä päivittäismerkinnät ovat palvelunjärjestäjän laatimia tai palvelunjärjestäjälle kuuluvia toimeksiantosuhteessa laadittuja viranomaisen asiakirjoja. Näiden asiakirjojen perusteella tehdään kunnassa ja palvelunjärjestäjän toimeksiannosta myös asiakasta koskevia hallintolain mukaisia päätöksiä (esimerkiksi sijoitettua lasta koskevat rajoituspäätökset) ja laitokseen sijoitetun asiakkaan tosiasiallisen päivittäisen hoidon ja huolenpidon toimeenpanoa koskevia ratkaisuja. Nämä asiakirjat ovat myös valvonnan kannalta keskeisiä.

Pidän tärkeänä, että sosiaalihuollon tehtävien erilaiset ominaispiirteet ja näiden asiakasasiakirjojen luonne ja merkitys otetaan huomioon, kun päätetään tietosisällöistä.

Esityksen 15 § sisältää ehdotukset asiakastiedon käyttöoikeuksista. Käyttöoikeudet suojaisivat arkaluonteista ja salassa pidettävää asiakastietoa sen asiattomalta käsittelyltä. Ammattihenkilö tai muu asiakastietoja käsittelevä henkilö saisi käsitellä vain kyseisen lakisääteisen tehtävän edellyttämiä välttämättömiä asiakastietoja tiedonsaantioikeuksiensa puitteissa. Asiakastietojen käsittelyn perusteena olisi asiakas- tai hoitosuhde, muu työtehtävä tai muu lakiin perustuva oikeus.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Sosiaalihuollossa asiayhteyden todentamisella työntekijän mahdollisuus asiakastietojen käsittelyyn rajattaisiin vain niihin asiakkaisiin, johon työntekijän työtehtävät kohdistuvat. Sosiaalihuollossa työntekijällä olisi lähtökohtaisesti käyttöoikeus tarvitsemiinsa asiakastietoihin siinä sosiaalihuollon palvelutehtävässä, johon hänen työtehtävänsä kohdistuvat. Lisäksi työntekijälle voitaisiin määritellä käyttöoikeus muissa sosiaalihuollon palvelutehtävissä syntyneisiin asiakastietoihin, joita hän *säännönmukaisesti* tarvitsee työnsä suorittamiseksi.”

Pidän asiakkaan yksityisyyden suojaamisen ja tietojen väärinkäytön estämiseksi ja valvonnan varmistamiseksi säännöstä perusteltuna. Käyttöoikeuksien antaminen on sidottu yksityiskohtaisissa perusteluissa sellaisiin asiakastietoihin, joihin asiakkaan asioita käsittelevällä työntekijällä on työtehtäviin tai muu lakiin perustuva oikeus ja joita hän *säännönmukaisesti* tarvitsee työnsä suorittamiseksi. Totean, että

varsinkin sosiaalihuollossa viranhaltija voi tarvita usein *muutoin kuin säännönmukaisesti* tietoja sosiaalihuollon eri palvelusektoreilta ja terveydenhuollosta. Tällöin tiedon saaminen perustuu erillisiin tietopyyntöihin.

Esityksen 16 §:ssä on säännökset asiakkaan informoinnista. Pidän erittäin tarpeellisena asiakkaan neuvontaa lain tarkoittamien kieltojen asettamisesta ja niiden merkityksestä asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta.

Sosiaalihuollossa ja terveydenhuollossa on asiakkaina haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden kyky omaksua tietoa saattaa olla alentunut. Tämän takia ehdotan, että säännökseen lisättäisiin velvollisuus antaa informaatioita *asiakkaan ymmärtämällä ja hänen olosuhteensa huomioon ottavalla saavutettavalla tavalla*.

Informointivelvollisuutta vahvistaa 12 §:ssä säädetty velvollisuus annetun informaation kirjaamisesta tahdonilmaisupalveluun. Asiakkaan ja potilaan tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi 12 § ja 16 § olisi syytä kirjoittaa selkeämmin informoinnin velvoitetta korostavaksi.

Esityksen 18 §:ssä säädetään asiakkaan kielto-oikeudesta. Totean, että luopuminen suostumukseen perustuvasta tietojen luovuttamisesta on periaatteellisesti merkittävä muutos. Tämän vuoksi pidän tärkeänä, että potilaan kielto-oikeuden toteutumista seurattaisiin lain voimaantulon jälkeen.

Esityksen 1 momentin mukaan huoltaja ei voi lapsen puolesta päättää tietojen luovutuskiellosta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”Huoltajalla ei olisi oikeutta tehdä kieltä alaikäisen huollettavansa puolesta. Tämä perustuu siihen, että potilaslain 9 §:n 4 momentin mukaan potilaan huoltajalla tai muulla laillisella edustajalla ei ole oikeutta kieltää potilaan henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi annettavaa tarpeellista hoitoa. Tätä periaatetta sovelletaan myös sosiaalihuollossa, jossa keskeinen periaate on lapsen edun huomioiminen. Terveystieteidenhuollossa hoidostaan päättämään kykenevä lapsi voi tehdä kiellon itse.”

Pidän esitystä ongelmallisena. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 4 §:n mukaan lapsen huoltaja edustaa lain tarkoittamissa asioissa lasta ja käyttää niissä lapsen puhevaltaa. Tästä pääsäännöstä on tehty tarkoin määriteltyjä poikkeuksia, muun muassa sosiaalihuollossa lapsen puhevallan käytöstä ja edunvalvojan määräämisestä lapselle. Potilaslain 9 §:n 4 momentin tarkoittama henkeä ja terveyttä uhkaava vaara ei perustele näin laajaa huoltajan puhevallan rajoitusta. Näyttääkin siltä, että ehdotus ei ole kaikilta osin yhdenmukainen siviilioikeudessa ja voimassa olevassa sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädännössä nykyisin noudatettavien lapsen

omaa ja vanhempien puhevaltaa koskevien oikeusperiaatteiden kanssa. Ehdotuksesta ei myöskään käy ilmi, miten ja minkä ikäisenä lapsi voisi itse käyttää ehdotettua kielto-oikeutta.

Totean vielä, että ehdotuksen mukaan potilas voi kohdistaa kiellon palvelutapahtumaan tai rekisteriin. Lain 3 §:ssä ei kuitenkaan määritellä palvelutapahtumaa terveydenhuollon osalta.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s.108) todetaan: ”Palvelutapahtumalla [tarkoitetaan, lisäys tässä] terveydenhuollossa tapahtuvaa asiakaskontaktia, asiakaskäyntiä tai hoitojaksoa.”

Voimassa olevassa laissa (3 §:n 5 kohdassa) tarkoitetaan ”*palvelutapahtumalla* terveydenhuollon palvelujen antajan ja potilaan välistä yksittäisen palvelun järjestämistä tai toteuttamista”.

Kun otetaan huomioon palvelutapahtuman määrittelyn merkitys potilaan kielto-oikeuden kannalta, sääntelyä tulisi selkeyttää tältä osin.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan kiellolla ei voi estää ammattihenkilön tai viranomaisen lakiin perustuvaa ja asiakkaan tahdonilmaisusta riippumatonta *tiedonsaantioikeutta*.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on sinänsä asianmukaisesti viitattu sosiaalihuollon asiakaslain 17 – 21 §:n säännöksiin. Mainitut säännökset koskevat kuitenkin *tietojen luovuttamista* eräissä tilanteissa, eivät siis *tiedonsaantioikeutta*.

Tämän takia esityksen 18 §:n 3 momenttiin tulisi lisätä nimenomainen maininta tiedonsaantioikeuksien lisäksi myös viranomaisen laissa säädetystä oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja.

Totean vielä, että mainitussa momentissa on mainittu ammattihenkilön ja viranomaisen tiedonsaantioikeuksien toteutuminen. Esimerkiksi esityksen 15 §:ssä käyttöoikeuksien osalta on käytetty ammattihenkilön lisäksi ilmaisua ”asiakas- ja potilastietoja käsittelevä henkilö”. *Epäselväksi jää, miksi tässä kohdassa kyseinen ilmaus ”asiakastyöhön osallistuva henkilö” on jätetty pois.*

Esityksen 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sosiaalihuollon asiakastietojen luovuttamisesta valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta luovuttaa sosiaalihuollon asiakastietoja esityksen 6 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla toiselle sosiaalihuollon palveluntantajalle asiakkaan *sosiaalihuollon järjestämiseksi, tuottamiseksi ja toteuttamiseksi*.

Sosiaalihuollon asiakaslain 20 §:ssä on säädetty oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja ja lain 17 ja 18 §:ssä oikeudesta luovuttaa näitä tietoja.

Mainitut säännökset koskevat sellaisia tietoja, jotka ovat *välttämättömiä asiakkaan sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamista varten*.

Esityksen 21 §:n 1 ja 2 momenttia tulisi *täydentää* sitomalla tiedon luovutus *välttämättömyysedellytykseen*, jolloin ehdotus olisi yhdenmukainen sosiaalihuollon asiakaslain kanssa.

Ehdotetussa **21 §:n 2 momentissa** säädettäisiin siitä, että sosiaalihuollon asiakastietoja voidaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista terveydenhuollon palvelunantajalle terveydenhuollon järjestämiseksi, tuottamiseksi ja toteuttamiseksi. Luovutus edellyttäisi esityksen mukaan asiakkaan antamaa suostumusta.

Kuten edellä on esitetty, voimassa olevan lain mukaan sosiaalihuollon asiakastietojen luovutus vastoin asiakkaan kieltoakin, on tietyissä tilanteissa sallittua ja *välttämätöntä* (asiakaslain 17 ja 18 §). Totean, että esimerkiksi lastensuojelussa sijoitettua lasta koskevia tietoja luovutetaan lapsen sijaishuollon järjestämiseksi myös terveydenhuollolle. Esitetty säännös tällaisenaan estäisi tiedon tällaisen luovutuksen. Ehdotettua säännöstä tulisi tältä osin *muuttaa*.

Esityksen 23 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sähköisestä asioinnista ja tietojen käsittelystä toisen puolesta.

Ehdotuksen yleisperusteluissa todetaan, että lakiehdotus mahdollistaisi puolesta asiointiin laajentamisen täysi-ikäisten puolesta asiointiin valtuutuksen tai edunvalvonnan perusteella. Muutos mahdollistaisi esimerkiksi, että omainen voisi valtuutuksen perusteella asioida Omakanta-palvelussa iäkkään henkilön puolesta, minkä voi arvioida helpottavan sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien asioiden hoitamista ja tiedonsaantia niin, että omaiset voivat toimia ikäihmisten apuna sosiaali- ja terveystietojen osalta. Tämän ehdotuksen osalta huomioni kiinnittyi siihen, että säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei arvioida ehdotusta iäkkäiden henkilöiden ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kannalta, lapsia lukuun ottamatta. Perusteluissa ei näin ollen lainkaan arvioida mahdollisia ongelmia näiden asiakasryhmien osalta eikä sitä, miten ongelmat voisi ratkaista. Ongelmia voi tulla sekä siitä, että valtuutusta ei osata käyttää tai siitä, että valtuutusta käytettäisiin väärin.

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin huoltajalle poikkeuksia, jotka liittyvät lapsen tietojen käsittelyyn. Tältä osin viitataan siihen, mitä edellä olen esittänyt lapsen puhevallan käytöstä. Säännösehdotuksessa ei ole huomioitu julkisuuslain 11 §:n 2 momentista ilmeneviä tiedonsaannin rajoitustilanteita.

Esityksen 40 §:ssä säädetään tietojärjestelmien valvonnasta ja tarkastuksista.

Ehdotettu säännös ei aivan vastaa perusteluja (s. 123). Perusteluista käy ilmi, että tarkastukset voidaan tehdä myös ennalta ilmoittamatta ja että valvontaviranomaisella on oikeus virka-apuun.

Esityksen 43 §:ssä säädetään ulkopuolisten asiantuntijoiden käytöstä.

Pidän ehdotusta ulkopuolisten asiantuntijoiden käytöstä ja asiantuntijoiden virkavastuusta säätämistä perusteltuna.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.