

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 2 §:n sekä lastensuojelulain 27 ja 41 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 2 §:n sekä lastensuojelulain 27 ja 41 §:n muuttamisesta (HE 16/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Joni Komulainen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- erityisasiantuntija Anna Sandberg, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Annina Hautala, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää
- yliopistonlehtori Pauli Rautiainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettua lakia, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annettua lakia ja lastensuojelulakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja koskevia siirtymäaikoja. Terveystieteiden palvelunantajille ehdotetaan oikeutta luovuttaa potilaan tutkimuksen ja hoidon järjestämiseksi välttämättömät tiedot potilaan kanssa sovitulle terveydenhuollon palvelunantajalle. Terveystieteidenhuollossa toimiville sosiaalihuollon ammattihenkilöille ehdotetaan tiedonsaantioikeutta Kansaneläkelaitoksen etuustietoihin. Lisäksi lakeihin tehdään eräitä teknisluonteisia korjauksia.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

(3) Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

(4) Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan terveydentilätiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi arvioitavia henkilötietoja (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 35—43, PeVL 1/2018 vp).

(5) Nyt muutettavaksi ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettu laki on säädetty varsin hiljattain perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 89/2022 vp). Valiokunta on arvioinut laajasti myös sitä edeltänyttä sääntelyä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (PeVL 4/2021 vp). Valiokunnalla ei ole huomauttamista nyt ehdotetun sääntelyn perusratkaisuista. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on kuitenkin syytä varmistaa, etteivät ehdotetut siirtymäaikojen muutokset aiheuta sääntelemättömiä tilanteita sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelyyn.

(6) Perustuslakivaliokunta painottaa lisäksi kiinnittäneensä varsin usein huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi (ks. esim. PeVL 47/2006 vp, s. 2/I, PeVL 43/2006 vp, s. 2/I, PeVL 41/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 25/2005 vp, s. 5). Valiokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta on korostanut myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskäytännössä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5).

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2024 vp

ja PeVL 45/2016 vp, s. 3). Valiokunta on korostanut, että vaikeaselkoisuudella on nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä myös terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvaa heikentävää merkitystä (PeVL 4/2021 vp, kappale 13). Valiokunta korostaa sanotun merkitystä edelleen (PeVL 51/2022 vp, kappale 11).

Potilastietojen luovuttaminen

(7) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 54 §:n uuden 5 momentin mukaan terveydenhuollon palvelunantaja saa luovuttaa potilaan tutkimuksen ja hoidon järjestämiseksi välttämättömiä potilastietoja sekä yhteenvedon annetusta hoidosta potilaan kanssa sovitulle terveydenhuollon palvelunantajalle. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 10) mukaan sääntely vastaa toiminnallisesti aiempaa potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (potilaslaki) 13 §:n 3 momentin 2 kohtaa, jonka mukaan potilastietoja on voinut luovuttaa toiselle toimintayksikölle tai ammattihenkilölle potilaan suullisen suostumuksen tai asiayhteydestä muuten ilmenevän suostumuksen mukaisesti. Perustelujen mukaan ehdotuksessa suullista ja asiayhteydestä ilmenevää suostumusta vastaa se, että kyseessä täytyy olla potilaan kanssa sovittu palvelunantaja, jolle tietoja voidaan luovuttaa.

(8) EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on tapahduttava asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. EU:n tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan terveystietojen käsittely on mahdollista ja lainmukaista muun ohella vain silloin, kun rekisteröity on antanut nimenomaisen suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten. Perustuslakivaliokunnan mukaan itsemääräämisoikeutta korostava sääntely on ollut erityisen perusteltua nyt käsillä olevassa sääntelykontekstissa (PeVL 4/2021 vp, kappale 19). Valiokunta on lisäksi antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Arkaluonteisten tietojen käsittelyn on oltava välttämätöntä ja sääntelyn täsmällistä ja tarkkarajaista.

(9) Säännöksen kattamat tietosisällöt on sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyyteen tutkimuksen ja hoidon järjestämiseksi. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole valtiosääntöisen tehtävänsä puitteissa arvioinut kattavasti ehdotetun sääntelyn suhdetta EU:n tietosuoja-asetukseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on siten syytä varmistua huolellisesti sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa kiinnittäen erityistä huomiota säännöksessä tarkoitettun sopimisen suhteeseen EU:n tietosuoja-asetuksessa suostumuksesta säädettyyn.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huolellisen lainvalmistelun näkökulmasta huomiota siihen, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 54 §:n 5 momentin sanamuoto ("potilaan kanssa sovitulle terveydenhuollon palvelunantajalle", s. 20) eroaa rinnakkaisteksteissä esitetystä sanamuodosta ("potilaan kanssa sovitulle palvelunantajalle", s. 25). Valiokunta ei ole tehnyt kattavaa vertailua muilta osin.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2024 vp

Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisen tiedonsaantioikeus

(11) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 64 §:n mukaan terveydenhuollon viranomaisen palveluksessa toimivalla sosiaalihuollon ammattihenkilöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta Kansaneläkelaitokselta potilaan sosiaaliturvaetuuksia koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä potilaan terveydentilaan liittyviä etuuksia koskevan neuvonnan ja ohjauksen varmistamiseksi. Potilaalle tulee etukäteen ilmoittaa tiedonsaantioikeuden käyttämisestä.

(12) Perustuslakivaliokunta on arvioinut usein tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 89/2022 vp, kappale 12). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 13/2023 vp, kappale 15). Valiokunnalla ei ole huomauttamista säännösehdotuksesta tästä näkökulmasta.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 13) viitataan siihen, että Kela on toteuttanut katseluyhteydeksi niin kutsutun Kelmu-palvelun, jota voidaan hyödyntää, mikäli julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 23 §:n mukaiset edellytykset katseluyhteyden avaamiselle toteutuvat. Valiokunnan käsityksen mukaan katseluyhteys ei sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä (PeVL 73/2018 vp, s. 10). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä perusteluissa tarkastella, miten luovutettavan tiedon välttämättömyydestä voidaan katseluyhteyden välityksellä käytännössä varmistua ehdotetun säännöksen edellyttämällä tavalla.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota vielä säännöksen perusteluissa (s. 12) luonnehdittuun soveltamistilanteeseen. Perustelujen mukaan tiedonsaantioikeutta voitaisiin käyttää esimerkiksi siten, että asumistukea koskevasta tiedosta nähdään vuokranantaja, jolle voidaan tarvittaessa ilmoittaa sairaalahoidon pitkittymisestä ja siten varmistaa, ettei sairaalahoidon pitkittymisestä aiheudu ongelmia asiakkaan asumiseen. Valiokunnan mielestä sanottu ei ole sovitettavissa säännöksen sanamuotoon etuuksia koskevan neuvonnan ja ohjauksen varmistamisesta. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä tarvittaessa muuttaa sääntelyä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 11/2024 vp

Helsingissä 11.4.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskinen ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen