

HE 18/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain muuttamiseksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Hallituksen esityksellä täydennetään voimassa olevaa potilastietoja koskevaa sääntelyä erityisesti Uudenmaan erillISRatkaisun osalta. Tavoitteena on turvata potilastiedon käsittely Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa. Uudenmaan alueella terveydenhuollon palvelut ovat eri viranomaisten järjestämisvastuulla ja potilastiedot ovat siten eri rekisterinpitäjien rekistereissä. Tilanne Uudellamaalla poikkeaa tältä osin maan muidenhyvinvointialueiden tilanteesta. Niiden osalta järjestämislain 58 §:ssä on säädetty hyvinvointialueiden oikeudesta käsitellä rekisterissään olevia asiakastietoja salassapitosäännösten estämättä.

Hallituksen esityksenkin perusteella on kuitenkin jossain määrin epäselvää, onko nyt käsiteltävänä olevan esityksen antaminen ollut henkilötietojen suojan toteutumisen ja potilastietojen saatavuuden kannalta tarpeen. Esityksen yleisperustelujen mukaan nykyinen potilaslakiin ja asiakastietolakiin sekä järjestämislakiin ja Uusimaalakiin sisältyvä sääntely on lähtökohtaisesti ”riittävää turvaamaan välttämättömän potilastietojen saatavuuden Uudenmaan maakunnan terveydenhuollon palvelunantajille.” Voimassa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelyä koskeva sääntely koetaan lisäksi jo nykyisellään kokonaisuutena vaikeaselkoiseksi, minkä perustuslakivaliokuntakin on aiemmin todennut (PeVL 4/2021 vp). Nyt ehdotettu Uudenmaan erityistilanteiden lisäsääntely - semminkin jos se ei olisi edes välttämättä tarpeen - on omiaan lisäämään vaikeaselkoisuutta ja soveltamisen haasteellisuutta. Tämä johtuu muun muassa siitä, että esityksen seurauksena ”Uudenmaan asukkaiden tietojen luovuttaminen poikkeaisi muiden hyvinvointialueiden tilanteesta siten, että johtuen HUS-yhtymän ja hyvinvointialueiden viranomaisten erillisyydestä potilastietojen luovuttaminen edellyttäisi voimassa olevan lain mukaista suostumusta, tai luovutuslupaa jos kyse on luovutuksista valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen välityksellä, jos kyse ei ole kiireellisestä hoidosta tai ensihoidosta.”

On jokseenkin selvää, että erityisesti potilastietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tulisi jo potilasturvallisuudenkin vuoksi olla mahdollisimman selkeää, johdonmukaista ja yhtenevää. Asiassa on myös huomioitava, että lun kysymys on terveydentilatiedoista, ovat tiedot luonteeltaan arkaluonteisia ja EU:n tietosuojasetuksen valossa erityiseen henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittelyyn sisältyy erityisiä riskejä. Perustuslakivaliokunta on tällaisessa sääntely-yhteyksissä korostanut vakiintuneesti yksityiskohtaisen sääntelyn merkitystä (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Yksityiskohtaisen sääntelyn vaatimus – jos se johtaa sääntelyn monimutkaistumiseen ja vaikeaselkoisuuteen - ei kuitenkaan saisi merkitä muiden perusoikeuksien vaarantumista – tässä tapauksessa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen terveyteen liittyvien perusoikeuksien. Katsoisin myös, että riskiperustainen lähestymistapa henkilötietojen suojaan edellyttää sääntelyn yksityiskohtaisuuden ohella myös sellaista selkeyttä ja johdonmukaisuutta, etteivät

arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyyn sisältyvät riskit pääse aktualisoitumaan sen johdosta, ettei sovellettava lainsäädäntö ole riittävän yksiselitteistä.

Nyt käsiteltävänä oleva esitys ei edusta askelta tähän suuntaan vaikei sitä yksinään voikaan pitää perustuslain kannalta ongelmallisena. Kuten todettua, en myöskään ole hallituksen esityksen perusteella aivan vakuuttunut sen välttämättömyydestä – esitys on tältä osin valitettavasti yhtä vaikeaselkoinen kuin sääntelykohteensakin. Kiinnitän kuitenkin seuraavassa huomiota eräisiin hallituksen esityksen yksityiskohtiin. En kuitenkaan näe estettä sille, että lakiehdotukset käsiteltäisiin tavallisen lain säätämisyksikössä.

Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito

Uudenmaan erillisratkaisu merkitsee, ettei henkilötietojen käsittelyä voida kaikilta osin järjestämislain 58 §:ssä tarkoitettuun asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitoa koskevaan säännökseen. Järjestämislain 58 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen terveydenhuollon toimintayksiköissä saa käsitellä hyvinvointialueen rekisteriin kuuluvia potilaan hoidon toteuttamisen kannalta välttämättömiä potilastietoja salassapitosäännösten estämättä. Hyvinvointialueen sosiaalihuollon toimintayksiköissä saa käsitellä hyvinvointialueen rekisteriin kuuluvia sosiaalihuollon toteuttamisen kannalta välttämättömiä asiakastietoja salassapitosäännösten estämättä.

Koska Uudenmaan hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja HUS-yhtymällä on omat terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä vastaavat viranomaisensa, niiden toimesta tapahtuva henkilötietojen käsittelyyn voi sisältyä luonteeltaan myös sellaista tietojen luovuttamista eri viranomaisten välillä, johon järjestämislain 58 § ei sovellu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla koskevan 1. lakiehdotuksen 25 §:n 4 momenttiin ehdotetaan uutta säännöstä, jonka perusteella hyvinvointialueen ja Helsingin kaupungin terveydenhuollon toimintayksiköissä saa potilaslain 13 §:n 2 momentissa säädetyn sivullista koskevan salassapitoperusteen estämättä käsitellä hyvinvointialueen rekisteriin kuuluvia potilaan hoidon kannalta välttämättömiä potilastietoja. Vastaava oikeus olisi HUS-yhtymän toimintayksiköissä HUS-yhtymän rekisterinpidossa olevien potilastietojen osalta.

Esitys vastaa nähdäkseni potilastietojen käsittelyn osalta lopputulokseltaan sote-järjestämislain 58 §:n 2 momentin säännöstä, vaikka salassapidosta onkin Uudenmaan ja Helsingin erillisratkaisusta ja viranomaisten erillisyydestä johtuen jouduttu säätämään poikkeuksena sivullisia koskevasta salassapitoperusteesta. Nähdäkseni ehdotukseen ei ole valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa ottaen huomioon, että mainittu järjestämislain säännös lisättiin lakiin sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnassa sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta oli nimenomaisesti kiinnittänyt säännökseen valtiosääntöoikeudellista huomiota. (ks. PeVL 17/2021 vp, k. 182.)

Väliaikainen tiedonsaantioikeus

Uudenmaan maakunnassa potilasta hoitavalla hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän terveyspalveluja järjestävällä ja toteuttavalla viranomaisella ja sen lukuun toimivalla on 2 lakiehdotuksen 64 a §:n perusteella oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ja käyttää toisen Uudenmaan maakunnan hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän terveyspalvelujen järjestämisestä vastaavan toimivaltaisen viranomaisen potilastietoja potilaan hoidon edellyttämässä laajuudessa. Säännös on voimassa 31.12.2025 saakka.

Hallituksen esityksessä ehdotusta on perusteltu sillä, että tilapäinen sääntely potilastietojen luovuttamisesta on tarpeen uudistuksen toimeenpanon turvaamiseksi ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi muutosvaiheessa. Minulla ei ole syytä epäillä tämän perusteen paikkansapitävyyttä. Kuten edellä olen esittänyt, Uudenmaan erillISRatkaisuun vaikuttaa sisältyvän sellaisia potilaan hoidon edellyttämien potilastietojen saatavuuteen liittyviä käytännön soveltamistilanteita, joita voimassa olevan lainsäädäntö ei riittävän selvästi kata. Voidaan myös katsoa, että potilastietojen saatavuuden turvaamalla turvataan samalla myös potilaiden yhdenvertaisuutta suhteessa muihin hyvinvointialueisiin myös potilasturvallisuuden ja hoidon laadun kannalta. Henkilötietojen suojan osalta olennaista myös on, että ehdotettu järjestely ei sisällä poikkeuksia siihen, että henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (784/2021, HE 212/2020 vp) mukaisia suojatoimia.

Yhdenvertaisuus

Hallituksen esitys merkitsee, että potilastietojen käsittelyperusteissa on alueellisia vaihteluita. Asialla on tämän vuoksi sinänsä merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että sosiaali- ja terveyspalveluiden erillISRatkaisu on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 17/2021 vp), ei tähän erillISRatkaisuun perustuva tarve säätää erityisesti Uudellamaalla tapahtuvasta potilastietojen käsittelystä muodostu yhdenvertaisuuden kannalta ongelmalliseksi.

Turussa 9.3.2022

Juha Lavapuro

OTT, professori, oikeusneuvos