

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Lainsäädäntöneuvos Liisa Leppävirta

3.4.2024

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys 16/2024 vp laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 2 §:n sekä lastensuojelulain 27 ja 41 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 2 §:n sekä lastensuojelulain 27 ja 41 §:n muuttamisesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Oikeusministeriö on antanut hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa ehdotetuista muutoksista lausunnon. Oikeusministeriön lausunnossa esitetyt huomiot hallituksen esitysluonnoksesta on pääosin asianmukaisesti otettu huomioon jatkovalmistelussa. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta tulee antamaan esityksestä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausunnon. Siltä osin kuin kyse on esitykseen sisältyvistä kahdesta uudesta tiedonsaantioikeudesta (ensimmäisessä lakiehdotuksessa 54 §:ään ja 64 §:ään lisättäväksi ehdotettavat uudet momentit), tulee perustuslakivaliokunta arvioimaan kyseisten ehdotusten suhdetta perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tiedonluovutuksia koskevaan lausuntokäytäntöön. Näin ollen tässä oikeusministeriön lausunnossa valiokunnalle ei käsitellä esityksen valtiosääntöisiä näkökohtia.

**Postiosoite
Postadress**

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

**Käyntiosoite
Besöksadress**

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

**Puhelin
Telefon**

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

**Faksi
Fax**

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

**S-posti, internet
E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriö pitää hyvänä jatkovalmistelussa ensimmäisen lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 11 kohtaan tehtyjä muutoksia. Kohdan terminologia vastaa nyt vakiintunutta yhteisöoikeudellisen lainsäädännön terminologiaa. Huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että voimassa olevasta laista poiketen kohdassa ei jatkossa mainittaisi nimenomaisesti julkisoikeudellisia yhteisöjä, vaan ainoastaan viranomaiset, yhteisöt ja säätiöt. Koska säännöksen muuttamisen tarkoituksena ei ole muuttaa nykytilaa, olisi selkeyden vuoksi hyvä sisällyttää määritelmään nykytilaa vastaavasti erikseen julkisoikeudellinen yhteisö. Tämän voisi toteuttaa muotoilemalla säännöksen esimerkiksi seuraavasti: ”palvelunantajalla viranomaista, julkisoikeudellista yhteisöä, yksityistä elinkeinonharjoittajaa, yhteisöä tai säätiötä, joka järjestää tai toteuttaa sosiaalipalveluja tai terveyspalveluja...”

Esityksen ensimmäisessä lakiehdotuksessa voimassa olevaan 54 §:ään lisättäväksi ehdotetun momentin osalta oikeusministeriö nosti valmisteluvaiheen lausunnossaan esiin säännöksen sanamuodon ja perustelujen välisen epäkoherenssin. Jatkovalmistelussa pykälän sanamuotoa on selkeytetty ja myös perusteluja on täsmennetty ja säännöstä on arvioitu myös säätämisyjärjestysperusteluja koskevassa jaksossa. Oikeusministeriö pitää jatkovalmistelussa tehtyjä muutoksia selkeyttävinä. Osin epäselväksi perustelujen perusteella jää vielä se, minkä vuoksi annetusta hoidosta tehdyn yhteenvedon osalta yhteenveto olisi tarpeen antaa myös lähetteen tehneelle palvelunantajalle, vaikkei hoitovastuu sinne enää palautuisikaan. Pykälän sanamuotoon ja perusteluihin jatkovalmistelussa tehtyjen muutosten vuoksi näyttäisi myös siltä, että hoitopalautteen luovuttaminen ei olisi sidottu tietojen välttämättömyyteen tutkimuksen ja hoidon järjestämiseksi. Sanamuodon avoimuus tältä osin liittyy lähinnä valtiosääntöisiin reunaehtoihin, jotka perustuslakivaliokunnan vakiintunut lausuntokäytäntö asettaa salassa pidettävien tietojen luovutuksista säätämiseksi. Perustuslakivaliokunta arvioinee pykälän muotoiluun liittyvät valtiosääntöiset reunaehdot lausunnossaan.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että 1. lakiehdotuksen 54 §:ään ehdotetun momentin säännöskohtaiset ja perustelut ovat täsmentyneet henkilötietojen suojan ja tietosuoja-asetuksen mukaisen suostumuksen osalta. Jatkovalmistelussa säännöskohtaisissa perusteluissa on pyritty selventämään, että välttämättömät potilastiedot voitaisiin toimittaa jatkossa ilman asiakastietolain 54 §:ssä tarkoitettua luovutuslupaa tai erillistä tietosuoja-asetuksen tai julkisuuslain mukaista suostumusta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, ettei esityksestä jää epäselvyyttä sen suhteesta tietosuoja-asetuksen mukaiseen suostumukseen. Esityksessä onkin täsmennetty, ettei potilastietojen luovuttaminen perustu tietosuoja-asetuksen tarkoittamaan suostumukseen.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan lain 64 §:ään lisättäväksi uusi momentti, joka sisältäisi asiallisesti uuden tiedonsaantioikeuden, joka koskee terveydenhuollossa toimivan sosiaalityöntekijän tiedonsaantioikeutta Kansaneläkelaitokselta. Terveys- ja sosiaalihuollon sosiaalityöntekijällä olisi oikeus saada potilaan sosiaaliturvaetuuksia koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä potilaan terveydentilaan liittyviä etuuksia koskevan neuvonnan ja ohjauksen varmistamiseksi. Myös tätä ehdotettua tiedonsaantioikeussäännöstä tultaneen arvioimaan valtiosääntöiseltä kannalta perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Oikeusministeriö toteaa, että pykälän säännöskohtaisia perusteluja on täydennetty ja täsmennetty asianmukaisesti jatkovalmistelussa niiltä osin, joihin oikeusministeriö kiinnitti erityistä huomiota. Vastaava koskee myös ehdotetun 72 §:n säännöskohtaisia perusteluja. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että jatkovalmistelussa on huomioitu asianmukaisesti myös sen lausunnossa esittämät huomiot vaikutusten arvioinnin täydentämisestä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Siirtymäsäännöksiin ehdotettujen muutosten osalta oikeusministeriö kiinnitti huomiota valmisteluvaiheessa poistettavaksi ehdotettuun 2 momenttiin. Momentin säännöksen poistamista ehdotettiin, koska siirtymäaika kyseisen momentin osalta oli jo kulunut. Oikeusministeriö piti valmisteluvaiheen lausunnossaan tärkeänä kyseisen säännöksen säilyttämistä, koska siirtymäaikasääntely on merkityksellistä soveltamisen kannalta huolimatta siitä, että säännöksessä tarkoitettu siirtymäaika olisi

kulunut umpeen. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että hallituksen esityksessä säännös ehdotetaan nyt säilytettäväksi 2 momentissa.

Oikeusministeriö nosti valmisteluvaiheen lausunnossaan esiin, etteivät henkilötietojen käsittelyä koskevat ehdotukset vaikuttaneet puhtaasti teknisiltä. Oikeusministeriö pitää positiivisena, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluita on tältä osin täydennetty jatkovalmistelussa, ja arvioitu potilaan tutkimuksen ja hoidon järjestämiseksi välttämättömien potilastietojen luovuttamista potilaan kanssa sovitulle terveydenhuollon palvelunantajalle ja terveydenhuollossa toimivien sosiaalityöntekijöiden tiedonsaantioikeutta henkilötietojen suojan näkökulmasta. Oikeusministeriö toteaa, että säätämisyjärjestysperusteluissa on tehty asianmukaisesti selkoa muun muassa henkilötietojen käsittelyperusteista sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä koskien tiedollista itsemääräämisoikeutta. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että esityksessä ei ole kuitenkaan tehty tarkemmin selkoa, miltä osin tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan asettamat reunaehdot kansallisen liikkumavaran käytöstä ja arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä säätämisestä täytyvät.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran puitteissa. Valiokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityissääntelyn tarvetta on arvioitava myös asetuksenkin edellyttämän riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelystä aiheutuviin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunnan (PeVL 14/2018 vp, s. 5–6) mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille

(PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/l). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen johdantokappaleessa 51 painotetaan, että asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuojasetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuojasetuksen puitteissa tapauskohtaisesti.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu henkilötietojen käsittelyä koskeva kansallinen erityissääntely vaikuttaa sinänsä mahdolliselta tietosuojasetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 9 artiklan 2 kohdan h alakohdan sisältämän liikkumavaran puitteissa. Liikkumavaran käyttöä ja sitä koskevia reunaehdoja ei ole kuitenkaan tarkemmin perusteltu perustuslakivaliokunnan ja tietosuojasetuksen 6 ja 9 artiklan edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että kansallinen erityissääntely täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen ja on oikeasuhteista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Edelleen asetuksen 9 artiklan 3 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on sidottu salassapitovelvollisuuteen silloin, kun käsittely perustuu 9 artiklan 2 kohdan h alakohtaan.