

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

19.9.2024

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 54 §:n muuttamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 25 §:n 4 momentin kumoamisesta (HE 94/2024 vp)

Yleistä

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa ot-sikkaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 94/2024 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023, jäljempänä asiakastietolaki) 54 §:ää siten, että potilastietoja olisi oikeus luovuttaa Uudenmaan maakunnassa potilaan hoidon edellyttämässä laajuudessa, jos potilas ei ole kieltänyt tietojen luovuttamista. Esityksessä ehdotetaan lisäksi kumottavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain (615/2021, jäljempänä Uusimaa-laki) 25 §:n 4 momentti, sillä vastaava potilastietojen luovuttamista Uudenmaan maakunnassa koskeva sääntely sisältyy asiakastietolakiin.

Oikeusministeriö on antanut hallituksen esitysluonnoksesta valmisteluvaiheessa lausunnot esityksestä järjestetyillä kahdella lausuntokierroksella. Oikeusministeriö kiinnitti lausunnoissaan huomiota esityksen valtiosääntöisiin ja erityisesti yksityiselämän suojaan ja tietosuojaa koskeviin kysymyksiin. Hallituksen esityksessä on pidetty suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, koska esitys sisältää arkaluonteisten henkilötietojen luovuttamiseen liittyvää sääntelyä ja sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Koska perustuslakivaliokunta tulee käsittelemään esityksen valtiosääntöisiä näkökohtia lausunnossaan, käsitellään tässä lausunnossa valtiosääntöisiä näkökohtia vain yleisellä tasolla nostaen esiin keskeisimmät esitykseen liittyvät valtiosääntöiset ja erityisesti tietosuojaan liittyvät kysymykset.

Oikeusministeriö lausuu esityksestä kunnioittavasti seuraavan:

Valtiosääntöiset huomiot

Perustuslakivaliokunta on arvioinut hallituksen esityksessä esitettyä ratkaisua Uudenmaan maakunnan alueen potilastietojen käsittelystä silloin, kun ratkaisumalli ehdotettiin

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 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

säädettäväksi väliaikaisena. (PeVL 17/2022 vp) Tuolloin ratkaisumallin katsottiin nojavan voimassa olleen terveydenhuoltolain 9 §:n mukaiseen ratkaisuun, joka taas osin perustui valiokunnan aiemmin arvioiman (PeVL 41/2010 vp) sääntelyn mukaiseen ratkaisuun. Perustuslakivaliokunta katsoi, että väliaikaisen ratkaisun sisältänyt laki voitiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 17/2022 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei pidetty valtiosääntöisesti ongelmallisena ratkaisua, jossa potilastietojen luovutus Uudellamaalla perustui laissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen hyvinvointialueen toimijoiden välillä siinä laajuudessa kuin potilaan hoito edellyttää ja johon sisältyi potilaan mahdollisuus kieltää tietojensa käsittely. Näin ollen nyt ehdotettavan sääntelyn voidaan arvioida olevan valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta mahdollinen.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin arvioinut nyt ehdotettavaa potilastietojen käsittelyyn liittyvää järjestelyä ainoastaan väliaikaisena järjestelynä. Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan väliaikaisen järjestelyn säätämistä pysyväksi järjestelyksi Uudenmaan maakunnan alueella. On perusteltua, että perustuslakivaliokunta arvioi väliaikaisesta pysyväksi säädettäväksi ehdotetun järjestelyn valtiosääntöiset näkökohdat. Lisäksi on syytä huomata, että potilastietojen käsittelyyn liittyvä muu lainsäädäntö on tällä välin myös muuttunut. Tällä voi olla myös vaikutusta valtiosääntöiseen arvioon.

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö on kiinnittänyt ensimmäisellä ja toisella lausuntokierroksella henkilötietojen suojan näkökulmasta huomiota esitysluonnoksen perustelujen täsmällisyyteen, selkeyteen ja kattavuuteen. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteluita on lausuntokierrosten jälkeen täsmennetty muun muassa kansallisen liikkumavaran käytön osalta. Esityksestä käy nyt selkeästi ilmi, että esityksessä ehdotettavaa sääntelyä annettaisiin EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 6 artiklan 2 ja 3 kohdan, 9 artiklan 2 kohdan h alakohdan sekä 9 artiklan 4 kohdan nojalla. Oikeusministeriöllä ei ole esityksen perusteluihin tältä osin huomauttamista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että vaikka tietosuojasetus sinänsä mahdollistaa kansallisen erityissääntelyn antamisen, erityissääntely tulee perustella yleisen edun mukaisuuden ja oikeasuhteisuuden näkökulmasta. Esityksen perusteluista näiden reunaehtojen täyttyminen jää edelleen epäselväksi.

Esityksessä on sinänsä tehty varsin kiitettävästi selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Esityksen arviointi sen oikeasuhteisuudesta ja hyväksyttävyydestä perustuslaissa ja Euroopan perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien, erityisesti henkilötietojen suojan, mutta myös yhdenvertaisuuden osalta jää kuitenkin vähäiseksi. Esityksessä olisi tullut tehdä tarkempaa vertailua eri vaihtoehtojen välillä sekä suhteessa potilaiden eritasoihin oikeuksiin ja asemaan Uudellamaalla ja muualla Suomessa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että "[e]hdotus ei asettaisi eri puolilla Suomea asuvia potilaita henkilötietojen käsittelynkään osalta keskenään eriarvoiseen asemaan, sillä Uudenmaan maakunnan alueella asuvalla potilaalla olisi aina oikeus kieltää tietojensa luovuttaminen eri rekisterinpitäjien välillä". Tarkempien arviointien puuttuessa oikeusministeriölle jää esityksestä kuitenkin vaikutelma, että ehdotettu ratkaisu johtaisi tosiasiallisesti lopputulokseen, jossa henkilötietojen suojan taso olisi pysyvästi potilastietojen luovuttamisen osalta erilainen Uudellamaalla kuin muualla Suomessa, sillä muualla Suomessa potilaalla ei ole vastaavaa kiello-oikeutta. Esityksen luvussa 4.2.2 on lisäksi tunnistettu, että potilaiden voisi olla vaikea ymmärtää, miksi Uu-

dellamaalla ja muualla Suomessa on voimassa erilaiset säännöt potilastietojen käsittelyssä ja että ehdotus voisi heikentää myös potilaiden luottamusta henkilötietojen käsittelyn turvallisuuteen. Oikeusministeriö pitää valitettavana, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa potilastietojen luovuttamista koskevaa ratkaisua ei ole arvioitu kokonaisuutena, vaikka sen luvussa 4.2.2 onkin tunnistettu esityksen mahdolliset negatiiviset vaikutukset potilaisiin eri puolella Suomea.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksen mukaan potilastietojen luovuttaminen toimijoiden välillä olisi tosiasiallisesti mahdollista rakentaa yhtenäisesti koko maassa. Esityksen luvussa 5.1. on tuotu esiin vaihtoehto (Vaihtoehto 3), jossa potilastietojen käsittely vastaisi toiminnallisesti muiden hyvinvointialueiden käsittelyä, ja potilastiedot voisivat liikkua saumattomasti esimerkiksi perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä. Kyseinen vaihtoehto mahdollistaisi, että potilastietoja voitaisiin luovuttaa HUS-yhtymän ja potilaan kotikunnan mukaisen, järjestämisvastuullisen Uudenmaan maakunnan hyvinvointialueen tai Helsingin kaupungin välillä suoraan lainsäädännön perusteella ilman uuden asiakastietolain mukaista luovutuslupaa tai kielto-oikeutta. Perusteluiden valossa kyse on ollut ennen muuta teknisistä ja taloudellisista valinnoista, ettei ehdotuksessa ole päädytty kyseiseen vaihtoehtoon.

Oikeusministeriö toteaa, että EU:n yleisen tietosuojasetuksen päätavoitteena on ollut turvata rekisteröidyille yhtenäinen ja korkea henkilötietojen suojan taso. Esitys jättää epäselväksi, voitaisiinko ehdotettua ratkaisua pitää tästä näkökulmasta tietosuojasetuksen edellyttämällä tavalla yleisen edun mukaisena ja oikeasuhteisena. Tällä arviolla on vaikutusta myös esityksen valtiosääntöiseen arviointiin.

Säännöskohtaiset huomiot

Asiakastietolain 54 §:ään ehdotettavan muutoksen sanamuodon osalta huomio kiinnittyy siihen, että tiedonsaantioikeus on säädetty toisen Uudenmaan maakunnan hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän terveystietojen järjestämisestä vastaavan toimivaltaisen viranomaisen potilastietoihin. Tiedonsaantioikeus olisi Uudenmaan maakunnassa potilasta hoitavalla hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän terveystietojen järjestävällä ja toteuttavalla viranomaisella ja sen lukuun toimivalla. Tältä osin pykälän sanamuodon ja perustelujen perusteella jää epäselväksi, seuraako jostakin, mahdollisesta muusta sääntelystä tai muista sääntelyratkaisuksista, edellä mainittujen viranomaisten lukuun toimivien toteuttamassa palvelussa syntyvien potilastietojen luovutusoikeus Uudenmaan maakunnan hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän terveystietojen järjestämisestä vastaaville viranomaisille. Nyt ehdotettavan säännöksen osalta sääntelytapa sen suhteen, kenellä on oikeus luovuttaa tietoja ja kenellä oikeus saada tietoja vaikuttaa epäsymmetriseltä, eikä ole selvää, onko tämä tarkoituksellista.