Perustuslakivaliokunta 8.2.2019

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE SOTE-ASIAKIRJOJEN SÄHKÖISESTÄ KÄSITTELYSTÄ (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi – HE 300/2018 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä tarvittavat muutokset muihin lakeihin. Lailla kumottaisiin voimassa oleva laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä. Ehdotettu laki pohjautuu pääosin voimassa olevaan lakiin kuitenkin niin, että lain rakenne, kirjoitusasu ja terminologia olisivat nykyistä selkeämmät ja johdonmukaisemmat.

Sosiaali- ja terveysministeriö on hallituksen esityksessä esittänyt, että ehdotuksesta olisi syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto, jonka vuoksi esitys on lähetetty perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysperustelut, joissa tehdään selkoa esityksen suhteesta henkilötietojen suojaa ja norminantovaltuuksia koskeviin perustuslain säännöksiin sekä niihin liittyviin eurooppaoikeudellisiin säännöksiin.

***

Vaikka sote-asiakirjojen sähköisen käsittelyn lainsäädännön huolellinen kokonaisuudistus olisi tarpeen, on käsillä oleva hallituksen esitys luonnehdittavissa pikemminkin sitä pohjustavaksi osittaisuudistukseksi. Ehdotettu laki pohjautuu pääosin voimassa olevaan lakiin kuitenkin niin, että lain rakenne, kirjoitusasu ja terminologia ovat nykyistä selkeämmät ja johdonmukaisemmat. Tämä selittynee sillä, että lain valmistelu on ollut vaivalloista ja valmistelun kuluessa on luovuttu sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien ja niiden tietosisällön pitkälle menevästä integraatiosta, joka oli eräs lainvalmistelun alkuperäisiä tavoitteita. Esityksellä siis pikemminkin liikutaan kohti sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien integraation mahdollistumista kuin saavutetaan integraatio. Siihen liittyen sosiaalihuollon arkisto liitetään terveydenhuollon valtakunnalliseen arkistoon. Esityksellä mahdollistetaan myös omien tietojen katselu. Muutoksilla sujuvoitetaan lisäksi sähköisen lääkemääräyksen käyttöä. Yleisesti ottaen näin tuetaan perustuslain 19.3 §:ssä turvattujen riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä ja tuottamista. Esityksen taustalla on siten perusoikeuksien turvaamiseen liittyviä tarkoituksenmukaisuustekijöitä.

Samaan aikaan on todettava, että esitys jää hyvin irralleen esimerkiksi maku I-pakettiin liittyvästä valinnanvapauslaista eikä vielä tällaisenaan vaikuta suuntaan tai toiseen asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin hinnanmääritykseen tai ns. integraatioasiakassuunnitelman toteuttamiseen liittyviin kysymyksiin, joista olen lausunut perustuslakivaliokunnalle useita kertoja vireillä olevan sote-uudistuksen yhteydessä.

***

Esityksessä on otettu yleisesti huomioon tietosuoja-asetuksen mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen erityisluonteisuus ja tietoja koskeva salassapito säädettäessä ammattihenkilön oikeudesta käyttää asiakastietoa. Asiakastietojen käsittely perustuisi lähtökohtaisesti ammattihenkilölle tai asiakastietoja

käsittelevälle henkilölle annettaviin käyttöoikeuksiin vain niihin asiakas- tai potilastietoihin, joita hän työtehtävässään tarvitsee. Koska perustuslakivaliokunta kuulee tietosuojakysymyksiin itseäni paremmin perehtyneitä asiantuntijoita, en käsittele tätä ulottuvuutta lausunnossani yksityiskohtaisemmin.

***

Ensimmäisen lakiehdotuksen 43 §:ssä esitetään säädettäväksi Valviran oikeudesta käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita lain 40 §:n mukaisilla tarkastuksilla siten, että he voivat tutkia ja testata tietojärjestelmiä, mutta eivät käyttäisi julkista valtaa eivätkä tekisi hallintopäätöksiä. Hallituksen esityksessä kuvataan ulkopuolisten asiantuntijoiden tehtävää lähinnä avustavaksi tehtäväksi. Asia on merkityksellinen perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Ottaen huomioon tehtävän luonne ja sitä kautta syntyvä pääsy henkilötietoihin, asia on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön (esim. PeVL 21/2005 vp, PeVL 34/2004 vp) näkökulmasta asia ei ole perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallinen. Avustavaan henkilöön sovellettavasta virkavastuusta säädetään asianmukaisesti. Tässä yhteydessä saattaisi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista säätää myös häneen ulottuvasta vahingonkorvausvastuusta. Vastakohtaispäätelmien välttämiseksi saattaisi olla myös aiheellista säätää, että hänen toimintaansa sovelletaan ylipäänsä hallintolakia, ei vain sen esteellisyyssäännöksiä.

***

Virka-apua koskevaa ensimmäisen lakiehdotuksen 49 §:ää olisi syytä muotoilla tarkemmin säätämällä muun muassa siitä keille ja miksi virka-apua annetaan. Esimerkiksi näin: ”Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla on oikeus saada virka-apua poliisilta tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi ja täytäntöön panemiseksi.”

***

Lakiehdotukseen sisältyisi sosiaali- ja terveysministeriölle asetuksenantovaltuudet valtakunnalliseen arkistointipalveluun tallennettavista asiakirjojen vaiheistuksesta ja laajuudesta, asiakirjojen erityissuojauksesta, tiedonhallintapalvelun kautta näytettävistä keskeisistä tiedoista, tunnistamisen ja todentamisen teknisistä keinoista, käyttöoikeus- ja lokitiedoista ja tietojen vähimmäissäilytysajoista sekä valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen käyttömaksuista. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuus liittyisi tietohallinnon neuvottelukunnan asettamiseen. Esityksessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle annetaan määräysvaltaa useisiin alemman asteisiin säännöksiin. Määräysten antaminen liittyy teknisluonteisiin asioihin valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisessa. Näin ollen sääntelyn tarve on varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Asia on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Hallituksen esityksen perusteella on paikoin vaikea muodostaa tarkkaa kuvaa siitä, millaista tämä lakia alemman asteinen sääntely tulee olemaan. Käsitykseni mukaan valtuutussäännökset eivät ole kuitenkaan ristiriidassa perustuslain kanssa.

Helsingissä 8. helmikuuta 2019

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti