LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVAKIOKUNNALLE SOTE-ASIAKASTIETOLAIN MUUTTAMISESTA (HE 16/2024 vp laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 2 §:n sekä lastensuojelulain 27 ja 41 §:n muuttamisesta)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla tehdään pääosin erilaisia tarkennuksia ja lainsäädäntöön syntyneiden virheiden korjauksia eduskunnan vuonna 2023 säätämään ja 1.1.2024 voimaanastuneeseen lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä (sote-asiakastietolaki) sekä eräisiin siihen liittyviin lakeihin. Hallitus esittää samalla asiakastietojen käsittelyä terveyssosiaalityössä koskevan sääntelyn tarkentamista.

Hallituksen esitys on lähetetty perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, koska sen säätämisjärjestysperusteluissa on katsottu, että sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Sote-asiakastietolaki on säädetty hiljan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 89/2022 vp) ja valiokunta on muutoinkin linjannut hiljan sote-asiakastietojen käsittelyyn liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä (ks. erityisesti PeVL 4/2021 vp). Nyt käsillä oleva hallituksen esitys ei nosta esiin uusia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksenasetteluja suhteessa valiokunnan jo aiemmin tekemiin linjauksiin ja sen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa, johon ei kuulu esityksen EU-oikeudellisten tietosuojajuridisten kysymysten arviointi, on siten kysymys lähinnä sen arvioimisesta, onko nyt käsiteltävänä oleva lakiesitys yhteensopiva valiokunnan aiempien perustuslain 10 §:ää koskevien valtiosääntöoikeudellisten tulkintakannanottojen kanssa.

Yleisellä tasolla on lisäksi todettava, että ne yleiset huomiot, jotka perustuslakivaliokunta on tehnyt (ks. PeVL 89/2022 vp ja siinä viitattu lausuntokäytäntö) käsillä olevan sääntelyn muodostumisesta sekavaksi, vaikeasti hahmottuvaksi sekä kansalaisten ja sote-ammattilaisten näkökulmasta vaikeasti sovellettavaksi, pätevät myös nyt käsillä oleviin muutoksiin, sillä ne pikemminkin kasvattavat sääntelyn kompleksisuutta kuin vähentävät sitä. Sääntelyä on selvästi kehitetty pikemminkin erilaisten tietojärjestelmien kehittämiseen kiinnittyen kuin pyrkien luomaan sääntelyä soveltaville ihmisille selkeästi avautuvia säännöksiä. Vaikka näillä huomioilla onkin etenkin käsillä olevassa sääntely-yhteydessä perusoikeusjärjestelmään kiinnittyvä ulottuvuus, perustuslakivaliokunta ei ole lausuntokäytännössään pitänyt niitä sellaisina, joilla olisi säätämisjärjestykseen ulottuva vaikutus.

Katson, että nyt esitetty sääntely on lähtökohtaisesti linjassa perustuslakivaliokunnan aiempien perustuslain 10 §:n soveltamista sote-asiakastietojen käsittelyyn koskevien linjausten kanssa. Tietojen luovuttaminen on kytketty lakiperustaan ja suostumusedellytyksestä poikettaessa sidottu asianmukaisesti välttämättömyysedellytykseen. Katson siten, että hallituksen esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Teen seuraavaksi vielä muutamia yksityiskohtaisia huomioita esityksestä.

***

Oikeus luovuttaa potilaan tutkimuksen ja hoidon järjestämiseksi välttämättömiä potilastietoja potilaan kanssa sovitulle palvelunantajalle selkiyttää hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla potilastietojen luovuttamista. Sääntely on tältä osin tavoitteiltaan hyväksyttävää ja kirjoitettu sen taustalla olevat terveydenhuollon toimintaympäristöön liittyvät seikat huomioiden riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, kun terveydenhuollon toimintaympäristöön liittyviä seikkoja punnitaan suhteessa perustuslain 10 §:n suojaamiin oikeushyviin. Sääntely vastaa sellaista sääntelytarkkuutta, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt sote-asiakaslain kohdalla asianmukaisena (PeVL 89/2022 vp), vaikka perustuslain 10 §:stä voisikin jossakin toisessa asiayhteydessä katsoa juontuvan vielä pidemmälle meneviä vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Katson, ettei tältä osin hallituksen esityksen hyväksymiselle tavallisessa

lainsäätämisjärjestyksessä ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä. Sääntely jää kuitenkin lain soveltajan näkökulmasta suhteellisen tulkinnanvaraiseksi.

***

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sote-asiakastietolain 64 §:ään uusi 4 momentti, jonka 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."

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, sairaaloiden ja muun terveydenhuollon sosiaalityössä on vakiintuneesti hoidettu runsaasti esimerkiksi asiakkaiden etuuksien hakemiseen tai sairaalasta kotiuttamiseen liittyvien palvelujen järjestämistä, joka ei liity potilaan hoitoon vaan sen sijaan selkeästi sosiaalihuollon tehtävien toteuttamiseen. Tehtäviä hoitavat terveydenhuollon palveluksessa toimivat sosiaalihuollon ammattihenkilöt. Heidän oikeudellinen asemansa ja ylipäänsä ns. terveyssosiaalityön toiminta on ollut pikemminkin vakiintuneille käytänteille kuin selkeälle lainsäädännölle perustuvaa. Terveyssosiaalityön asemaa osana monialaista palvelujärjestelmää, sen suhdetta sosiaalihuollon palvelutoimintaan ja samalla sääntely-ympäristöä tulisi selventää kokonaisvaltaisesti.

Perustuslaki antaa itsessään lainsäätäjälle hyvin laajan liikkumatilan sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiossa ja siten terveyssosiaalityötä koskevan lainsäädännön muotoilussa. Hallituksen esityksessä tunnistetut jäykkyydet palautuvat siten lainsäätäjän hyvinvointialueuudistuksen yhteydessä tekemiin valintoihin (sääntelytavoitteet ja sääntelytekniikka) eivätkä perustuslakiin. Yhden hallituksen esityksessä tunnistetun jäykkyyden tuottaa se, että hyvinvointialueuudistuksen jälkeen terveyssosiaalityön asema on sote-järjestämislainsäädäntöön palautuvista syistä HUS-alueella erilainen (HUS:n palveluksessa olevat eivät voi toimia sosiaalihuollon tehtävissä vaan heitä on pidettävä terveydenhuollon tehtävissä toimivina) kuin muilla hyvinvointialueilla (hyvinvointialueuudistusta edeltänyt oikeustila, joka mahdollisti tehtävärakenteessa sote-integraation, säilyi muualla kuin HUS-alueella). Juuri tämä on johtanut siihen lainsäädäntöratkaisuun, jota hallitus esittää kirjattavaksi sote-asiakastietolain 64.4 §:ään. Perustuslaki ei estä sote-järjestämislainsäädäntöön palautuvan jäykkyyden purkamista tässä pistemäisessä tilanteessa hallituksen esittämällä tavalla, vaikka tässä onkin kysymys tilanteesta, jossa hoidetaan pikemminkin oiretta kuin sen juurisyytä.

Pidän sote-asiakastietolain 64.4 §:ää perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:n soveltamista sote-asiakastietolakiin koskevien linjausten mukaisena. Sääntelyllä on hyväksyttävä tavoite. Se täyttää laissa säätämisen vaatimuksen ja siihen sisältyy välttämättömyysvaatimus. Sääntely vastaa sellaista sääntelytarkkuutta, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt sote-asiakaslain kohdalla asianmukaisena (PeVL 89/2022 vp), vaikka perustuslain 10 §:stä voisikin jossakin toisessa asiayhteydessä katsoa juontuvan vielä pidemmälle meneviä vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Katson, ettei tältä osin hallituksen esityksen hyväksymiselle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä.

Sääntelytavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta on kuitenkin syytä kiinnittää huomio siihen tietojen käyttöä koskevaan ristiriitaan, joka on pykälätekstin ja sen perustelujen välillä. Pykälätekstin mukaan tiedot on sidottu välttämättömyyteen *potilaan terveydentilaan liittyviä etuuksia koskevan neuvonnan ja ohjauksen varmistamiseksi.* Perustelujen mukaan (HE:n s. 12–13) tarkoituksena on kuitenkin esimerkiksi luovutettavan asumistukitiedon avulla olla yhteydessä vuokranantajaan, jotta hänelle voidaan tarvittaessa ilmoittaa sairaalahoidon pitkittymisestä ja siten varmistaa, ettei sairaalahoidon pitkittymisestä aiheudu ongelmia asiakkaan asumiseen. Tällainen sinällään osaksi terveyssosiaalityötä jo aiemmin vakiintunut sinällään hyväksyttävään tavoitteeseen liittyvä tietojen käyttö ei ole pykälässä tarkoitettua *etuuksia koskevan neuvonnan ja ohjauksen varmistamista.*

On nähdäkseni selvää, ettei hallituksen esityksen mukainen 64.4 § anna terveydenhuollon terveyssosiaalityöntekijälle oikeutta saada tietoa kaikkiin niihin käyttötarkoituksiin, joita pykäläperusteluissa kuvataan. Lisäksi on vähintäänkin kyseenalaista, löytyykö voimassa olevasta oikeudesta edes hallituksen esityksen mukaisen lainsäädännön säätämisen jälkeen säädösperustaa, joka oikeuttaa terveyssosiaalityöntekijän luovuttamaan kolmannelle osapuolelle sellaista arkaluontoista henkilötietoa, jonka luovuttamista pykäläperusteluissa kuvataan. Tämä palautuu terveyssosiaalityötä koskevan sääntelyn yleiseen hahmottomuuteen. Osaltaan jännitettä lieventänee se, että henkilö voidaan terveyssosiaalityöstä tarvittaessa ohjata tai siirtää varsinaisen sosiaalihuollon asiakkaaksi. Kun kuitenkin hallituksen esityksessä julkilausuttuna tavoitteena on 64.4 §:n avulla nimenomaisesti ehkäistä henkilön siirtymistä sosiaalihuollon asiakkaaksi ja varmistaa potilaan sosiaalihuollollistenkin asioiden joutuisi hoitaminen terveydenhuollossa, saattaa sääntelyssä olla vielä kehittämisen tarvetta. Vaikka aihepiirillä onkin perusoikeuskytkentä, sääntelyn kehittäminen ja siihen liittyvien linjausten tekeminen on lähtökohtaisesti sellainen substanssikysymys, joka ei kuulu perustuslakivaliokunnan tehtäviin.

Helsingissä 8.4.2024,

Pauli Rautiainen
julkis-, hyvinvointi- ja valtiosääntöoikeuden dosentti
sosiaalioikeuden yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto, hyvinvointioikeuden keskus & sosiaalityön oppiaine