



Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite: Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö VN/12603/2019

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON ASIAKASTIETOJEN SÄHKÖISESTÄ KÄSITTELYSTÄ ANNETTAVASTA LAISTA SEKÄ ERÄIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Korkein hallinto-oikeus esittää pyydettyä lausuntonaan sääntelyn selkeyteen ja muutoksenhakujärjestelmään liittyen seuraavaa.

1 Esitysluonnoksen lähtökohdista

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettavasta laista sekä eräiden lakien muuttamisesta. Uudella lailla kumottaisiin ja korvattaisiin samanniminen laki (159/2007), jota on merkittävästi muutettu vuosina 2010, 2013 ja 2015. Esitysluonnos on laadittu rauenneen hallituksen esityksen (HE 300/2018 vp) pohjalta. Korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole ollut tilaisuutta lausua tuosta aikaisemmasta hallituksen esityksestä, joka on osaltaan liittynyt SOTE-uudistukseen.

Rauenneesta hallituksen esityksestä on annettu perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 71/2018 vp). Kuten valiokunta on eräänä yleisenä lähtökohtana huomauttanut, arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön, vaikka ratkaisut perustuvatkin osaksi EU:n yleiseen tietosuojasetukseen.

Uudessa esitysluonnoksessa perustuslakivaliokunnan esittämiin kannanottoihin on pääasiallisesti vastattu lisäämällä lakiehdotuksen soveltamisalaan luettelo muusta sovellettavasta lainsäädännöstä sekä täsmentämällä eräitä käsitteitä. Näiden täsmennysten jälkeen lakiehdotuksen säännökset vaikuttavat seikkaperäisiltä, mutta niiden perusteella on vaikea hahmottaa sääntelyn todellista merkitystä erityisesti järjestelmää käyttävän kansalaisen kannalta. Vaikutusarvioinneissakin kansalaisnäkökulma on kapea.

Lakiehdotuksessa Kelan toimintaa erittäin laajan järjestelmän ylläpitäjänä on kuvattu ”palvelunjärjestäjäksi”, joka toimii palvelunantajien lukuun asiakasasiakirjojen säilytystä ja käyttöä varten. Tämän lähtökohdan mukaisesti hallituksen esityksessä esitetään näkemys siitä, että valtakunnallisessa arkistointipalvelussa olevat asiakasasiakirjat eivät olisi Kelan rekistereitä eivätkä asiakirjat myöskään Kelan asiakirjoja. Rekisterinpitovastuu säilyisi esityksen mukaan palveluntuottajilla, joita ovat sekä terveyspalvelujen että sosiaalipalvelujen tuottajat.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että eri toimijoiden vastuiden osalta kysymys voi olla unionioikeuden tulkinnasta, johon lopullinen vastaus voi edellyttää tapauskohtaisesti ennakkoratkaisun pyytämistä.

2 Hyvinvointitiedot ja omatietovaranto sekä vanhat rakenteistamattomat sosiaalihuollon asiakirjat ja tiedot

Jatkovalmistelussa on syytä pohtia, täyttääkö luonnos henkilön omatietovarantoon tallentamien hyvinvointitietojen sisällön ja käytön osalta yleiset vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja selkeydestä. Myös rekisterinpitäjän vastuu hyvinvointitietojen osalta edellyttäneen täsmentämistä.

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin liittymisen jälkeen palvelunantajan tulee tallentaa asiakasasiakirjojen alkuperäiset kappaleet valtakunnalliseen arkistointipalveluun. Ennen liittymistä syntyneet asiakirjat voidaan momentin mukaan samoin tallentaa valtakunnalliseen arkistointipalveluun.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole otettu tarkemmin kantaa siihen, kuinka vanhoista asiakirjoista voisi olla kysymys. Perusteluissa (s. 83) todetaan, että Kanta-palveluihin voidaan tallentaa ennen yhtenäisten asiakasasiakirjarakenteiden käyttöönottoa laadittuja asiakirjoja, joissa ei ole vaatimusten mukaisia tietorakenteita. Näitä asiakirjoja ei perustelujen mukaan siten voida näyttää asiakkaan käyttöliittymän kautta. Perusteluissa on myös todettu, että asiakirjoissa voi olla toista henkilöä koskevia tietoja tai tiedot pitäisi jättää näyttämättä muussa laissa säädetyn perusteen nojalla.

Esityksen perusteella Kelan ylläpitämään järjestelmään voisi sisältyä asiakirjoja ja tietoja, joista asianomainen henkilö ei itse tiedä, vaikka asiakirjat ja tiedot koskevatkin häntä. Mainitusta seikasta johtuu, että henkilö ei voi esittää mitään yksilöityä tahdonilmaisua suhteessa näihin asiakirjoihin. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella on epäselvää, voidaanko tällaista tietosisältöä ja tällaisen tietosisällön edelleen välittämistä pitää hyväksyttävänä. Kysymys on samalla myös sääntelyn täsmällisyydestä ja selkeydestä.

3 Muutoksenhausta

Lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla oikeus saada asiakastietojen käsitteilyyn liittyvien oikeuksiensa selvittämistä tai toteuttamista varten palvelunantajalta kirjallisesta pyynnöstä kohtuullisessa ajassa tai viimeistään kahden kuukauden kuluessa lokirekisterin perusteella maksutta tietoa siitä, kuka on käyttänyt tai kenelle on luovutettu häntä koskeva tieto sekä mikä on ollut käytön tai luovutuksen peruste. Asiakkaalla on momentin mukaan myös oikeus saada Kelalta momentissa tarkemmin yksilöidyt lokitiedot siltä osin kuin tiedot kuuluvat Kelan rekisterinpitoon. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, milloin asiakkaalla ei kuitenkaan ole oikeutta saada lokitietoja. Jos palvelunantaja tai Kela katsoo, että lokitietoja ei saa antaa asiakkaalle, kieltäytymisestä on pykälän 4 momentin mukaan tehtävä kirjallinen päätös. Asiakkaalla on momentin mukaan ”oikeus saattaa asia hallinto-oikeuden käsiteltäväksi”.

Esitysluonnoksessa ei ole todettu tarkemmin, mitä tämä ”oikeus” tarkoittaa sekä miten ja minkä lain nojalla se toteutetaan.

Lakiehdotuksen muutoksenhakusäännökset (51 §) koskevat vain muutoksenhakua Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ehdotettavan lain nojalla tekemistä päätöksistä. Jatkomuutoksenhaku on sinänsä asianmukaisesti valitusluvanvaraista.

Lakiehdotukseen sisältyy kuitenkin eräitä muita päätöstilanteita, joissa päätösten luonnetta on perusteltua arvioida siltä kannalta, sisältävätkö jonkun etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen vaikuttavia valituskelpoisia hallintopäätöksiä (esim. lakiehdotuksen 45 §:ssä tarkoitettu Kelan päätös yhteydenpidon sulkemisesta ja lakiehdotuksen 28 §:n 4 momentissa tarkoitettu THL:n päätös tietojärjestelmän kuulumisesta joko luokkaan A tai B).

Lakiehdotuksen 37 §:n 2 momentissa on kysymys vaatimustenmukaisuustodistuksen peruuttamisesta määräajaksi tai kokonaan. Tietoturvallisuuden arviointilaitoksista annetussa laissa (1405/2011) ei säädetä muutoksenhausta arviointilaitoksen päätöksiin vaan ainoastaan muutoksenhausta Viestintäviraston tekemiin päätöksiin. Mainittuun lakiin ei myöskään viitata lakiehdotuksen 2 §:ssä.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaan tuota lakia sovelletaan myös yksityisten toimijoiden tekemiin valituskelpoisiin hallintopäätöksiin. Lain soveltamisala huomioon ottaen ei ole sinänsä tarpeen erikseen säätää erityislainsäädännössä muutoksenhausta sellaisen päätöksentekijän päätöksiin, joka käyttää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista valtaa. Tällaisesta päätöksestä valitetaan silloin oikeudenkäynnistä hallintoasioiden mukaisessa järjestyksessä hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että sen enempää lakiehdotuksessa kuin laissa 1405/2011 ei ole säännöksiä oikaisuvaatimusmenettelystä ennen muutoksenhakua hallinto-oikeuteen. Hallintolain (434/2003) oikaisuvaatimusta koskevia säännöksiä ei sovelleta automaattisesti, vaan oikaisuvaatimusmenettelyn käytöstä on erikseen säädettävä erityislaissa, jos menettelyä halutaan käytettäväksi. Asiaryhmä on oikeudelliselta luonteeltaan sellainen, jossa oikaisuvaatimusmenettely yleensä on säädetty varsinaista muutoksenhakua edeltäväksi vaiheeksi.

Selvyyden vuoksi korkein hallinto-oikeus toteaa, että lakiehdotuksen 38 §:ssä tarkoitettu arviointilaitoksen ilmoitusvelvollisuus arviointilaitoksen tekemistä päätöksistä Valviralle ei merkitse sitä, että näitä päätöksiä voitaisiin pitää muutoksenhaussa Valviran päätöksinä.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että esitysluonnoksen muutoksenhakua koskevaa sääntelyä on syytä täsmentää. Täsmentäminen on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että muutoksenhakukelpoisia tilanteita ei ole arvioitu riittävästi eikä muutoksenhaussa noudatettavia menettelyitä ole selostettu lukuun ottamatta muutoksenhakua Valviran päätöksiin.

Lausunnon valmistellut oikeusneuvos Eija Siitari. Lausuntoa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 13.1.2020.

Presidentti



Kari Kuusiniemi

Kansliapäällikkö



Emil Waris