

16.3.2022

SUPO 46/01.04.01.03/2022

Sosiaali- ja terveysministeriö
Kirjaamo@stm.fi

Viite VN/2037/2021

SUOJELUPOLIISIN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON ASIAKASTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä. Laki sisältäisi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen ja asiakirjojen käsittelyä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä koskevan keskeisen sääntelyn.

Samalla kumottaisiin voimassa olevat lait sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ja sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista. Lisäksi kumottaisiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (jäljempänä asiakaslaki), potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin (jäljempänä potilaslaki) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettuun lakiin ja kliinisestä lääketutkimuksesta annettuun lakiin sisältyvä asiakastietojen käsittelyä koskeva sääntely, joka sisältyy esitettävään lakiin.

Tietoturva

Lakiehdotuksessa säädettäisiin kattavasti sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä koskevista tietoturvavaatimuksista. Sääntely perustuisi pitkälti voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tietoturvaan liittyen esitettäisiin Kansaneläkelaitoksen vastuita laajennettavaksi verkonvalvontaan ja lokitietoihin kohdistuvaan valvontaan asiakastietojen käsittelyn turvallisuuden parantamiseksi. Kansaneläkelaitoksen toteuttamaa ammattilaisten käyttöliittymää sähköisten lääkemääräysten käsittelyyn esitetään otettavaksi käyttöön varajärjestelmänä poikkeustilanteissa.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan on hyvä, että sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä koskevista tietoturvavaatimuksista ja vastuista säädetään yksityiskohtaisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät ovat osa yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittistä infrastruktuuria. On erittäin tärkeää, että tietojärjestelmät ovat turvallisia ja toimivat luotettavasti niin normaali- kuin poikkeusoloissa.

Asiakasta koskevan tiedon ilmoittaminen poliisille

Lakiluonnoksen 62 §:ssä säädettäisiin asiakasta koskevan tiedon ilmoittamisesta poliisille. Säännöksen mukaan palvelunantaja taikka sen

tehtäviä suorittava henkilö saa salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos henkilö tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi.

Säännös mahdollistaisi hengen ja terveyden suojaamiseen liittyvän tiedon antamisen oma-aloitteisesti jo uhka-arvion tekemistä varten. Pykälä sisältäisi potilaslain 13 §:n 5 momentin sekä asiakaslain 18 §:n 3 momenttiin sisältyvät sääntelyn asiakastietojen luovuttamisesta poliisille. Säännöksen soveltamisalaan ei tehtäisi asiallisia muutoksia suhteessa voimassaoleviin lakeihin.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan säännöksen perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin, että poliisilla tarkoitetaan tässä yhteydessä muiden poliisiyksiköiden ohella myös Suojelupoliisia.

Sosiaalihuollon asiakastietojen luovuttaminen muille viranomaisille

Lakiluonnoksen 63 §:ssä säädettäisiin sosiaalihuollon asiakastietojen luovuttamisesta muille viranomaisille. Säännös vastaisi perusteluiden mukaan sisällöltään asiakaslain 18 §:ä, lukuun ottamatta tietojen luovuttamista poliisille, joka sisältyy 62 §:ään.

Lakiluonnoksen 63 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuollon palvelunantajan tulee pyydettyessä antaa asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta tieto salassa pidettävästä asiakirjasta poliisille, syyttäväviranomaiselle ja tuomioistuimelle, jos se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetään ilmoitusvelvollisuus rikoslain (39/1889) 15 luvun 10 §:ssä, taikka jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Lakiluonnoksen 63 §:n 3 momentin mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa oma-aloitteisestikin tiedon, kun epäillään edellä 2 momentissa tarkoitettua rikosta taikka silloin, kun epäillään jonkun syyllistyneen siinä mainittua vähäisempään rikokseen, jos sosiaalihuollon palvelunantaja arvioi sen olevan välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi.

Suojelupoliisi kiinnittää huomiota siihen, että pykälästä ilmenevästi lainkohta sääntelee myös oikeutta luovuttaa tietoja poliisille, jonka vuoksi pykälän otsikointia tulisi muuttaa. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisia perusteluja tulee korjata siltä osin kun niissä todetaan tietojen luovuttamisen poliisille sisältyvän lakiluonnoksen 62 §:ään.

Tietojenvaihto sosiaali- ja terveydenhuoltoviranomaisten ja poliisin välillä

Sosiaalihuollon asiakastietoihin kohdistuvaa poliisin tiedonsaantioikeutta koskee korkeimman hallinto-oikeuden 21.1.2021 antama vuosikirjapäätös KHO:2021:13, jonka mukaan poliisilla ei ollut oikeutta pyynnöstään saada henkilön tietoja sosiaalihuollolta siitä huolimatta, että tämän epäiltiin saattavan tehdä yleisellä paikalla useisiin henkilöihin kohdistuvan terroristisen väkivallanteon. Kysymys oli osaltaan asiakaslain 18 §:n 3 momentin

soveltamisesta, joka nyt esitettäisiin siirrettäväksi uuteen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä lain 62 §:ään.

Muissa kuin asiakaslain 18 §:n 3 momentin tarkoittamissa tilanteissa sosiaaliviranomaisella ei ole velvollisuutta eikä edes oikeutta antaa poliisille rikoksen estämiseksi tarpeellisia salassa pidettäviä tietoja. Sosiaaliviranomaiselle ei ole lainkaan säädetty oikeutta tai velvollisuutta antaa poliisille sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joiden saanti olisi välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Sosiaalihuollon asiakaslain 18 § rajoittaa sosiaaliviranomaisen oikeutta ja velvollisuutta antaa poliisille asiakkaitaan koskevia salassa pidettäviä tietoja. Sosiaalihuollon asiakastietojen salassapidosta säädetään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdassa, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoa muun muassa sosiaalihuollon asiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta. Salassapito koskee poikkeuksellisen laajaa ryhmää tietoja. Sosiaalihuollon asiakaslain esitöiden mukaan "koska jo tieto siitä, että henkilö on sosiaalihuollon asiakas, saattaa paljastaa arkaluontoisen seikan, salassapito ulottuu kaikkiin asiakasta koskeviin tietoihin" (HE 137 /1999 vp, s. 30). Salassapidon piiriin eivät siten kuulu pelkästään asiakkaan sosiaaliviranomaiselle luottamuksellisesti antamat arkaluontoiset tiedot tilanteestaan, vaan myös esimerkiksi hänen osoitteensa ja muut yhteystietonsa.

Ratkaisun aiheena olleessa tapauksessa oli kyse siitä, että Helsingin poliisilaitos oli saanut tiedon henkilöstä, jonka ääri-islamistisesta ajattelustaan johtuen epäiltiin saattavan tehdä yleisellä paikalla useisiin henkilöön kohdistuvan vakavan väkivallanteon. Poliisilaitos pyysi sosiaaliviranomaiselta tiedot muun muassa henkilön vastaanottamista sosiaalihuollon tukitoimista ja niiden toteutumisesta, hänen puhelinnumerostaan, asuinpaikastaan ja mahdollisesta siirtymisestä omaan asuntoon, päihteiden käytöstä sekä mahdollisesta koulunkäynnin jatkamisesta. Tiedonsaantipyynnössä perusteltiin, kuinka pyydetyt tiedot liittyivät henkilön uhkaavan käyttäytymisen vakavuuden ja todennäköisyyden arviointiin. Henkilön asuinpaikkaa ja puhelinnumeroa koskevia tietoja pyydettiin, koska ne olivat tarpeen henkilön tavoittamiseksi samoin kuin rikoksen estämiseksi välttämättömän salaisen tiedonhankinnan kohdentamiseksi häneen. Kyse oli sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla henkeen ja terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömistä tiedoista.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan poliisilla ei ollut oikeutta saada pyytämäänsä tietoja sosiaaliviranomaiselta. Merkitystä ei ollut sillä, olivatko pyydetyt tiedot välttämättömiä vakavan terroristisessa tarkoituksessa tehtävän väkivaltarikoksen estämiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu perustui siihen, että sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:n 3 momentin mukaan tällaisten tietojen antaminen voi tapahtua ainoastaan sosiaaliviranomaisen aloitteesta. Niiden antaminen ei sen sijaan voi perustua poliisin aloitteeseen, koska laissa ole erikseen säädetty sosiaaliviranomaisen oikeudesta tai velvollisuudesta antaa rikoksen estämiseksi välttämättömiä tietoja poliisin pyynnöstä.

Sosiaalihuollon asiakastiedot ovat mahdollisesti erittäin tärkeitä terrorismirikosten ja muiden valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, mutta Suojelupoliisilla tai muilla poliisiyksiköillä ei ole nykyisin lainkaan oikeutta

saada niitä pyynnöstään edellä mainittujen tehtäviensä suorittamista varten. Tietojen saamattomuuden seurauksena voi olla, ettei kyseisiä rikoksia ja uhkia kyetä estämään, vaikka niiden seuraukset sekä rikoksen uhrien, että laajemmin yhteiskunnan kannalta muodostuvat kestävämmiksi. Osan ongelmaa muodostaa se, että salassapito ulottuu kaikkiin sosiaalihuollon asiakastietoihin siihen katsomatta, kuinka arkaluontoisina niitä objektiivisesti tarkasteltuna voidaan pitää. Suojelupoliisilla tai muulla poliisilla ei esimerkiksi ole oikeutta saada pyynnöstään henkilön osoitetta tai olinpaikkaa koskevaa tietoa siinäkään tapauksessa, että henkilö on välttämätöntä tavoittaa hänen muodostamansa välittömän terroristisen uhkan estämiseksi.

Suojelupoliisi kiinnittää huomiota hallintovaliokunnan asiasta lausumaan. Hallintovaliokunnan mukaan asiakaslain 18 §:n 3 momentin sääntelyssä on kysymys oikeudesta ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot. Valiokunta on lainvalmisteluasiakirjoissa korostanut, että tietojen luovuttamiseen oikeutettujen on osattava ottaa ja myös otettava uuden lainsäädännön mahdollisuudet täysimääräiseen ja tehokkaaseen käyttöön työssään. Tietojen luovuttamatta jättäminen ei saa johtua siitä, ettei lakia ole kirjoitettu ehdottoman velvoitteen muotoon. Väkivallan uhkasta ilmoittaminen kuuluu luonnostaan vastuulliseen toimintaan ja virkavelvollisuuksiin. Tietojen ilmoittaminen poliisille väkivaltauhkien ennalta estämiseksi tuskin voi tapahtua liian kevyin perustein, kun laki lähtee siitä, että toisella toimijataholla olevia tietoja tarvitaan myös uhkatilanteen ennalta tapahtuvaa arviointia varten (HaVM 41/2014 vp. s. 3) Hallintovaliokunta on tarkentanut kantaansa lausunnossaan HaVL 22/2018 vp todeten, että tavoitteena on parantaa viranomaisyhteistyötä käytännön tasolla tehostamalla tiedonkulkua sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta poliisille samoin kuin tiedonkulkua opetus- ja kulttuuritoimelta poliisille. Lähtökohta on, että merkityksellinen tieto välitetään poliisille aina, kun se on mahdollista. Tämä edellyttää tietoa omaavien tahojen vastuullisuutta tiedonkulun varmistamiseksi.

17.6.2021 antamassaan lausunnossaan hallintovaliokunta toteaa, että "valiokunta kiinnittää huomiota tässä yhteydessä myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2021:13. Poliisilaitos oli pyytänyt saada erästä sosiaalihuollon asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja väkivaltaista käyttäytymistä koskevan uhka-arvion laatimista varten. Näitä tietoja ei poliisille luovutettu. Koska tietojen luovuttamista poliisille henkeen ja terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä koskeva asiakaslain (812/2000) 18 §:n 3 momentin toinen virke koskee ainoastaan tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen edellytyksiä, korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei poliisilaitoksella ollut oikeutta saada pyytämäänsä tietoja sosiaalihuollon viranomaiselta. Hallintovaliokunnan mielestä tiedot pitäisi voida luovuttaa poliisiin pyynnöstä. Ellei tietojen luovutus keskeisten oikeushyvien, hengen ja terveyden suojelemiseksi, toimi, on välttämätöntä velvoittaa viranomaiset tietojen luovuttamiseen lainsäädäntöä muuttamalla." (Asia O 12/2021 vp.)

Suojelupoliisi katsoo edellä todetun perusteella olevan selvää, että tietojen luovutusta koskevaa sääntelyä tulee edelleen kehittää.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi muuttamalla ehdotettua 63 §:n 2 momenttia siten, että sosiaalihuollon palvelunantajan tulee pyydettyäessä antaa asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta tieto salassa pidettävästä asiakirjasta

poliisille säännöksessä tarkoitettujen törkeiden rikosten selvittämisen ohella myös tällaisten rikosten estämiseksi sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan uhat, jotka vaarantavat kansallista turvallisuutta, siten kun ne on siviilitiedustelun kohteina kuvattu poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä, ovat itsessään niin vakavia, että niiden torjumiseksi tietoja tulisi voida yksittäistapauksessa luovuttaa. Erikseen on syytä korostaa, että kansallinen turvallisuus lisättiin poliisin laissa säädetyksi tehtäväksi vuonna 2019 siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön antamisen yhteydessä. Tämän vuoksi oikeutta luovuttaa tietoja tähän käsittelytarkoitukseen ei ole voitu arvioida edellä viitattujen säännösten säätämisen yhteydessä.

Lokitiedot

Lakiluonnoksen 10 §:n mukaan luovutuslokirekisteriin on tallennettava tieto luovutetuista asiakastiedoista, siitä palvelunantajasta, jonka asiakastietoja luovutetaan, asiakastietojen luovuttajasta, luovutuksen saajasta, luovutusajan kohdasta, käyttötarkoituksesta, johon tiedot on luovutettu sekä luovutuksen perusteena oleva säännös tai suostumusta koskevat tiedot, luovutusajankohdasta sekä muista luovutusten valvontaa ja seurantaa varten tarvittavista tiedoista.

Lakiluonnoksen 11 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada asiakastietojen käsittelyyn liittyvien oikeuksien selvittämistä ja toteuttamista varten tieto siitä, kuka on käyttänyt tai kenelle on luovutettu häntä koskevia tietoja sekä mikä on ollut käytön tai luovutuksen peruste. Pykälän 2 momentin mukaan pääsäännössä poiketen asiakkaalla ei ole oikeutta saada lokitietoja, jos sen, jolta niitä pyydetään, tiedossa on, että niiden antamisesta saattaisi aiheutua vakavaa vaaraa asiakkaan terveydelle tai hoidolle taikka jonkun muun oikeuksille.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan ehdotettu 2 momentti on ongelmallinen, koska se vaikuttaa rajaavan tietojen luovuttajan arviointivelvoitteen ainoastaan luovuttajan tiedossa oleviin seikkoihin. Säännöstä tulisi muuttaa siten, että tietojen luovutettavuutta tulisi arvioida tätä laajemmin. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi käsitellä pykälän suhdetta EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyyn rekisteröidyn pääsyoikeuteen ja sen rajoituksiin.

Suojelupoliisi katsoo, että yhdeksi perusteeksi olla luovuttamatta asiakkaalle lokitietoja tulisi säätää, että tietoja on luovutettu poliisille lakiluonnoksen 62 tai 63 pykälän nojalla. Etenkin Suojelupoliisin tiedonhankinta suoritetaan tyypillisesti salassa tiedonhankinnan kohteelta. Mikäli kohdehenkilölle ilmoitettaisiin tiedon luovuttamisesta Suojelupoliisille, voisi hän tästä päätellä olevansa Suojelupoliisin toimenpiteiden kohteena. Tietojen luovuttamisen ilmaiseminen voi myös potentiaalisesti saattaa muita henkilöitä hengen tai terveyden vaaraan. Uhka-arvion laatiminen voi esimerkiksi perustua pyynnön kohteen läheiseltä luottamuksellisesti saatuun tietoon kohdehenkilön arvaamattomaksi muuttuneesta käytöksestä, joka paljastuessaan voi johtaa kostotoimenpiteisiin tai uhan kohteena olevan toiminnan aloittamiseen.

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksella kumottaisiin potilaslaista potilastietojen käsittelyä, potilasasiakirjoja ja potilastietojen luovuttamista koskevat säännökset, jotka yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan sisällytettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettavaan lakiin (1. lakiluonnos). Siirrettävät säännökset sisältyisivät kaiketi esityksen 8. lukuun.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan potilaslain kumoavat säännökset on perusteltu lakiluonnosta koskevissa perusteluissa puutteellisesti. Esimerkiksi potilaslain 13 §:ä, jossa säädetään potilasasiakirjoihin sisältyvien tietojen salassapidosta, ei siirry sellaisenaan uuteen pykälään, joka osaltaan vaikeuttaa muutosten arviointia. Potilaslain perusteluista olisi yksityiskohtaisesti ilmentävä, mihin säännökseen kumottava pykälä ja sen momentti siirtyvät ja onko esityksellä tarkoitus muuttaa voimassa olevaa oikeustilaa.

Suojelupoliisi kiinnittää tältä osin erityistä huomiota edellä mainittuun potilaslain 13 §:n 3 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan salassapitovelvollisuudesta voidaan poiketa, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Esityksestä ei ilmene, korvataanko potilaslain 13 §:n 3 momentin 1 kohta jollain esitettävällä säännöksellä.

Apulaispäällikkö



Teemu Turunen

Ylitarkastaja



Antti Wahlroos

Liitteet

-

Jakelu

SM/KTY

Tiedoksi

-