



Etelä-Suomi
Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

17.3.2022

ESAVI/3076/2022

Sosiaali- ja terveysministeriö, kirjaamo
kirjaamo@stm.fi

Viite: Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö (VN/2037/2021),
hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon
asiakastietojen käsittelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausunto

Esityksen tavoitteet

Aluehallintovirasto pitää tärkeänä esitysluonnoksen tavoitetta päivittää asiakastietojen käsittelyä koskeva sääntely kokonaisuudessaan yhteensopivaksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelyä koskeva sääntely on tällä hetkellään hajallaan lukuisissa eri säädöksissä, mikä vaikeuttaa sääntelyn kokonaisuuden ymmärtämistä ja soveltamista. Aluehallintovirasto pitää siten kannatettavana tavoitetta koota ja yhtenäistää sääntelyä sekä pyrkimystä selkiyttää asiakastietojen luovutuksia koskevaa sääntelyä niin, että se olisi asiakkaiden ja ammattihenkilöiden kannalta yksinkertaisempaa ja ymmärrettävämpää.

Soveltamisala

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan ehdotettavan lain soveltamisalaa ja sen rajauksia tulisi selkeyttää. Lakiluonnoksen tarkoitus- ja soveltamisalasäännöksistä tai niiden perusteluista ei käy selkeästi ilmi, tarkoitetaanko asiakastietojen käsittelyllä ”muihin

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO

Postiosoite: PL 1, 13035 AVI | Käyntiosoite: Wähäjärvenkatu 6, Hämeenlinna

puh. 0295 016 000
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

käyttötarkoituksiin” käsittelyä eri tarkoituksiin saman organisaation sisällä vai onko sääntelyn tarkoitus koskea myös organisaation ulkopuolisia näiden käsitellessä kyseisiä tietoja. Esitysluonnoksen perusteella ei siten ole täysin selvää, onko ehdotettavaa lakia tarkoitus soveltaa myös esimerkiksi aluehallintovirastossa tapahtuvaan asiakas- ja potilastietojen käsittelyyn toissijaisessa tarkoituksessa ja sen toimiessa näin rekisterinpitäjänä. Jos näin on, kysymyksessä on aluehallintoviraston kannalta hyvin merkittävä ja resursseja vaativa muutos.

Lisäksi tällöin aluehallintoviraston näkökulmasta jäisi epäselväksi, miltä osin kantelu- ja valvonta-asioita käsiteltäessä olisi ehdotettavan lain 2.2 §:n viittauksen perustella tarkoitus soveltaa muuta lainsäädäntöä, kuten julkisuuslakia, ja miltä osin ehdotettavaa lakia.

Valvontaviranomaisen oikeus saada ja luovuttaa tietoja

Esitysluonnoksen mukaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (812/2000, asiakaslaki) muutettaisiin siten, että kumottaisiin muun muassa asiakaslain 27 §. Mainitun pykälän 1 momenttiin perustuu tällä hetkellä suurelta osin aluehallintoviraston tiedonsaantioikeus salassa pidettäviin asiakirjoihin sosiaalihuollon valvontatehtävien suorittamiseksi. Asiakaslain 27 §:n 1 momentin mukaan mitä 3 ja 4 luvussa säädetään sosiaaliviranomaisen oikeudesta saada ja luovuttaa salassa pidettäviä tietoja sekä virka-avusta, koskee myös sosiaalihuoltolain 3 §:ssä mainittuja sosiaalihuollon ohjauksesta ja valvonnasta vastaavia viranomaisia niiden hoitaessa yksittäistä henkilöä koskevia ja valvontaan liittyviä tehtäviään. Aluehallintoviraston tiedonsaantioikeudesta sosiaalihuollon asiakasta koskeviin tietoihin on säädetty myös muualla lainsäädännössä, esimerkiksi laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (39 §) ja laissa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (6 ja 27 §), mutta nämä säännökset kattavat vain osan niistä tilanteista, joissa tiedonsaantioikeutta salassa pidettäviin tietoihin tarvitaan.

Aluehallintovirasto toteaa, että esitysluonnoksesta puuttuu asiakaslain 27 §:n 1 momenttia vastaava säännös. Lisäksi ehdotettavien tiedonsaantia ja tietojen luovuttamista koskevien säännösten, jotka korvaisivat asiakaslain 3 ja 4 luvun sääntelyn, sanamuotojen ja perustelujen perusteella jää epäselväksi, onko niiden tarkoitus koskea aluehallintovirastoa sen käsitellessä kantelu- ja valvonta-asioita.

Aluehallintovirasto toteaa, että asiakaslain 27 § sääntelee yhdessä asiakaslain 3 ja 4 lukujen kanssa myös aluehallintoviraston oikeutta luovuttaa salassa pidettävää tietoa muille viranomaisille, esimerkiksi poliisille tai syyttäjälle. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että aluehallintovirastolla olevien sosiaalihuollon salassa pidettävien tietojen luovuttaminen on säännelty samalla tavoin kuin sosiaalitoimen tietojen luovuttaminen. Muunlainen ratkaisu voisi johtaa erikoisiin ja epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin, esimerkiksi siihen, että poliisilla ei olisi oikeutta saada asiakasta koskevia asiakirjoja lain nojalla kunnasta, mutta sillä olisi oikeus saada samat asiakirjat aluehallintovirastosta.

Ehdotettavan lain soveltamisalaan liittyvien epäselvyyksien vuoksi on vaikeaa hahmottaa, miten aluehallintoviraston tiedonsaantioikeutta ja oikeutta luovuttaa tietoja jatkossa säännellään. Aluehallintovirasto toteaa, että esitysluonnoksen perusteella jääkin epäselväksi, sisältyykö asiakaslain 27.1 §:stä johtuva sääntely lakiluonnokseen hajautettuna eri säännöksiin, onko kyseisestä sääntelystä tarkoitus luopua vai onko se siirtymässä muuhun lakiin.

Aluehallintoviraston laillisuusvalvonnan kannalta myös ehdotettavan sääntelyn mahdollinen suhde sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2921) 49 §:ään sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalakiluonnokseen sisältyviin tiedonluovutus- ja tiedonsaantisäännöksiin jää epäselväksi. Jälkimmäisen lakiluonnoksen keväällä 2022 lausuntokierroksella olleen version mukaan järjestämislain säännös kumottaisiin, mutta lakiluonnoksen



soveltamisala jäi kuitenkin jokseenkin epäselväksi ainakin kantelujen käsittelyn osalta.

Aluehallintovirasto on huolestunut tiedonsaantioikeuttaan ja tietojen luovuttamista koskevan sääntelykokonaisuuden vaikeaselkoisuudesta. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeutta ja tietojen luovuttamista koskeva sääntelykokonaisuus tulisi avata selkeästi lakiin ja välttää nyt sosiaalihuollon asiakaslaissa olevan sääntelyn hajauttamista entisestään eri säännöksiin ja lakeihin.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan jo voimassa olevan asiakaslain 27 §:n 1 momentin sääntelytekniikka on epäonnistunut ja siksi sen soveltamisala on ollut osin epäselvä. Aluehallintovirasto toteaa, että epäselvä ja epätarkka sääntely voi vaarantaa aluehallintovirastolle välttämättömän tiedonsaantioikeuden ja siten laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja laadun. Aluehallintovirasto pitää erittäin tärkeänä, että aluehallintoviraston tiedonsaantioikeus turvataan lain säätämisen yhteydessä.

Asiakasta koskevien tietojen luovuttamisesta

Lakiluonnoksen 4 §:stä (asiakastietojen salassapito) ei käy ilmi, ketä kaikkia säännös velvoittaa ja koskeeko se myös asiakastietojen toissijaista käyttöä. Voimassa olevan potilaslain 13 §:ssä säädetään, että "terveydenhuollon ammattihenkilö tai muu terveydenhuollon toimintayksikössä työskentelevä taikka sen tehtäviä suorittava henkilö ei saa ilman potilaan kirjallista suostumusta antaa sivulliselle potilasasiakirjoihin sisältyviä tietoja". Muilta osin potilastietojen salassapito perustuu julkisuuslakiin ja tietosuoja-asetukseen. Voimassa olevassa asiakaslaissa taas asiakirjasalaisuutta koskevaa 14 §:ää sovelletaan asiakaslain 27 §:n 1 momentin perusteella myös valvontaviranomaisen toiminnassa. Aluehallintovirasto katsoo, että jos ehdotettavaa säännöstä sovellettaisiin myös asiakastietojen toissijaisessa käytössä, se pitäisi ottaa huomioon esimerkiksi sivullisen määritelmässä.

Lakiluonnoksen 48 §:n 1 momentin mukaan ”asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa oikeus saada tieto asianosaisena ja oikeus saada tieto asiakasta itseään koskevasta asiakirjasta määräytyy siten kuin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 3 luvussa (11-12 §:ssä) säädetään. Menettelystä, jota noudatetaan tiedon antamisessa, säädetään mainitun lain 4 luvussa ja muutoksenhausta sen 33 §:ssä. Asiakkaalla ja hänen laillisella edustajallaan on oikeus saada tieto asianosaisena ja oikeus saada tieto asiakasta itseään koskevasta asiakirjasta yksityiseltä palvelunantajalta.”

Aluehallintovirasto toteaa, että julkisuuslaissa säädetty tiedon antamista koskeva menettely ei koske yksityisiä toimijoita. Eesitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä menettelyä noudatetaan silloin, kun asiakirjasta pyydetään tietoa yksityiseltä palveluntuottajalta, ja onko asiakkaalla asiassa muutoksenhakuoikeutta. Niin ikään epäselväksi jää, miten ehdotettu sääntely suhteutuu tietosuoja-asetuksessa säädettyyn menettelyyn.

Aluehallintovirasto toteaa, että yksityisessä terveydenhuollossa on tullut esiin ongelmia lakiluonnoksen 52 §:n (asiakastietojen luovuttaminen kuoleman jälkeen) mukaisessa tilanteessa tai valtakirjalla asioitaessa. Julkiseen toimijaan sovelletaan julkisuuslain säännöksiä asiakirjojen antamisesta, mutta yksityiseen ei. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan tällaiseen tilanteeseen eivät sovellu myöskään tietosuoja-asetuksen omien tietojen tarkastusoikeutta koskevat säännökset. Aluehallintovirasto toteaa, että jos yksityinen toimija kieltäytyy antamasta asiakirjoja esim. lähiomaiselle, hänen oikeusturvakeinonsa ovat huomattavasti heikommat, kuin jos hoito olisi tapahtunut julkisella puolella. Aluehallintovirasto katsoo, että julkisen ja yksityisen toimijan velvoitteet olisi syytä saattaa tältä osin samanlaisiksi.

Aluehallintovirasto toteaa lisäksi, että 52 §:n soveltamisala sosiaalihuollossa jää esitysluonnoksen perusteella jokseenkin epämääräiseksi ja käytännössä todennäköisesti hyvin suppeaksi, rajautuen lähinnä sellaisiin asioihin, joilla on vahva liityntä terveydenhuoltoon. Aluehallintovirasto pitää kuitenkin hyvänä, että

asiasta säädetään nimenomaisesti, koska voimassa olevan sääntelyn perusteella ei ole selvää, mitä säännöksiä tilanteessa tulisi soveltaa.

Aluehallintovirasto pitää epäselvänä sitä, sovelletaanko 52 §:ää myös aluehallintoviraston tai muun sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisen hallussa oleviin asiakas- ja potilasasiakirjoihin.

Aluehallintovirasto toteaa, että esitysluonnoksen 57 §:n (asiakastietojen luovuttaminen suostumuksen perusteella) 2 momentin säännöksestä tai sen perusteluista ei selkeästi käy ilmi, onko sääntelyn tarkoitus koskea myös sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisia ja jos on, missä suhteessa sääntely on muualla lainsäädännössä oleviin tiedonsaantioikeutta koskeviin säännöksiin. Aluehallintoviraston laillisuusvalvontatyö vaikeutuisi merkittävästi, jos asiakkaalta tulisi pyytää nimenomainen suostumus tietojen luovuttamiseen.

Esitysluonnoksessa asiakaslain 18 §:ää pääpiirteittään vastaava sääntely on jaettu kahteen pykälään, 62 ja 63 §:ään (asiakasta koskevan tiedon ilmoittaminen poliisille ja sosiaalihuollon asiakastietojen luovuttaminen muille viranomaisille). Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan jako hämärtää kokonaisuutta, jonka asiakaslain 18 §:n säännökset nykyisellään muodostavat. Aluehallintovirasto ei myöskään pidä tarkoituksenmukaisena, että tietojen antamisesta poliisille säädetään kahdessa eri pykälässä, joista vain toisen otsikossa mainitaan poliisi.

Voimassa olevan asiakaslain 18 §:n sääntely koskee myös aluehallintovirastoa asiakaslain 27 §:n 1 momentin säännöksen kautta. Lakiluonnoksen 62 §:n mukaan ilmoituksen saa tehdä palvelunantaja tai sen tehtäviä suorittava henkilö ja 63 §:n mukaan tietoja saa antaa sosiaalihuollon palvelunantaja. Esitysluonnoksesta ei aluehallintoviraston näkemyksen mukaan käy selkeästi ilmi, onko sääntelyn tarkoitus koskea soveltuvin osin myös aluehallintovirastoa, onko nykyisenlaisesta sääntelystä tarkoitus luopua vai siirtykö se muuhun lakiin.



Aluehallintovirasto ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että tietojen salassapidosta ja luovutuskiellosta säädetään 4 §:ssä, vaitiolovelvollisuudesta 5 §:ssä ja vaitiolovelvollisuudesta poikkeamisesta 6 §:ssä. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan poikkeuksen tulisi liittyä paitsi 5 §:ssä säädettyyn vaitiolovelvollisuuteen, myös 4 §:ssä säädettyyn luovutuskieltoon. Aluehallintovirasto pitäisi hyvänä, että siltä osin viitattaisiin myös ehdotettavan lain 8 lukuun, jossa poikkeuksia säädetään, sillä sääntely on rakenteeltaan niin monimutkaista, että sisäiset viittaukset helpottaisivat kokonaisuuden hahmottamista ja sääntelyn soveltamista. Voimassa olevassa potilaslaissa poikkeukset luetellaan samassa pykälässä, jossa luovutuskiellosta säädetään.

Muut huomiot esityksestä

Aluehallintovirasto toteaa, että nykyisessä potilasasiakirja-asetuksessa säädetään potilasasiakirjoihin merkittävistä tiedoista nyt esitettyä tarkemmin. Selkeyden, riittävien tietojen kirjaamisen varmistamisen ja valvonnan toteuttamisen kannalta yksityiskohtainen sääntely olisi edelleen perusteltua.

Yleisenä huomiona hallituksen esitysluonnoksesta aluehallintovirasto toteaa, että etenkin perusteluosiossa esiintyy lukuisia kirjoitusvirheitä, joista osa saattaa vaikeuttaa sen ymmärtämistä, mitä sääntelyllä on tarkoitettu.

Aluehallintovirasto toteaa, että lakiluonnoksen 4 §:n ja sen perustelujen otsikot eivät vastaa toisiaan. Myöskään 49 §:n ja sen perustelujen otsikot eivät vastaa toisiaan. Lakiluonnoksen 3 §:n 5 kohdan 10 ja 11 kohtien määritelmät (palvelunjärjestäjä ja palveluntuottaja) ovat aluehallintoviraston näkemyksen mukaan alakohtarakenteen vuoksi vaikeaselkoisia ja hankalasti ymmärrettäviä.

Esitysluonnoksen mukaan asiakaslakia muutettaisiin siten, että kumottaisiin sen 3 §:n 3 kohta, 11 §, 13 §, luku 4, 20 ja 21 §, 26 - 28 §, 29 §:n 1 momentti. Aluehallintovirasto toteaa, että



säännösehdotuksessa on ilmeisesti tarkoitettu kumota asiakaslain 4 luvun sijaan 3 luku, koska 20 ja 21 § sisältyvät 4 lukuun ja 3 luvussa on esitysluonnoksen kanssa päällekkäistä sääntelyä.

johtaja

Kristiina Poikajärvi

ylitarkastaja

Salla Kokko

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viimeiseltä sivulta ilmenevin tavoin.

Tämä asiakirja ESAVI/3076/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/3076/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Poikajärvi Kristiina 17.03.2022 10:30

Esittelijä Kokko Salla 17.03.2022 10:26