

Sosiaali- ja terveysministeriö

kirjaamo@stm.fi

STM015:00/2015

Poliisiosaston lausunto STM:lle koskien luonnosta HE:ksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ja eräksi siihen liittyviksi muiksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt 19.1.2017 päivätyllä lausuntopyynnöllä sisäministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sisäministeriön poliisiosasto on saanut asiassa Poliisihallitukselta 28.2.2017 päivätyn lausunnon, joka on samansisältöinen kuin Poliisihallituksen sähköiseen kyselyyn antama vastaus sosiaali- ja terveysministeriölle.

Sisäministeriön poliisiosasto on yrittänyt vastata sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyynnön mukaisesti täyttämällä sähköisen kyselyn, mutta se ei toiminut lausunnon antamishetkellä. Lisäksi sisäministeriön poliisiosasto toteaa, että sähköiseen kyselyyn vastaaminen ei mahdollista lausunnon tarkoituksenmukaista käsittelyä sisäisesti, esimerkiksi arkistoinnin tai allekirjoittamisten kannalta niihin liittyvine oikeusvaikutuksineen. Näin ollen sisäministeriö antaa lausunnon erillisellä asiakirjalla.

Sisäministeriön poliisiosasto vastaa sähköisen kyselyn kysymyksiin seuraavasti, lähinnä poliisin toiminnallisesta näkökulmasta:

- Mahdollistavatko tai tukevatko mielestänne esitettävät asiakastietolain muutokset sote-palvelujärjestelmän uudistusta riittävällä tavalla?

Sisäministeriön poliisiosasto ei ota kantaa.

- Lain tarkoituksena olisi edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen ja asiakkaan itsensä tuottamien hyvinvointitietojen tietoturvalista sähköistä käsittelyä sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä säätää asiakas- ja hyvinvointitietojen käsittelyyn sovellettavista yhtenäisistä ja yleisistä periaatteista ja vaatimuksista. Lailla toteutettaisiin yhtenäinen sähköinen asiakastietojen arkistointipalvelu sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Varmistavatko esitettävät säädökset riittävällä tavalla sähköisen käsittelyn ja digitalisaation edistämisen sosiaali- ja terveydenhuollossa?

Sisäministeriön poliisiosasto ei ota kantaa.

- Esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä ja tuottamisessa ja suunnittelussa syntyvät asiakasta koskevat tiedot talletetaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasrekisteriin. Kannatatteko esitystä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasrekisteristä?

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa esitystä pääosin.

02.03.2017

- Esityksen mukaan asiakastietojen käsittelyn perusteena on oltava asiakas- tai potilaslain mukainen asiakas- tai hoitosuhde tai muu lakiin perustuva oikeus. Kannatatteko esitystä, että ammattihenkilö voi käsitellä asiakastietoa asiakas - tai potilassuhteen tai lain perusteella, pääsääntöisesti ilman asiakkaan suostumusta?

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa esitystä pääosin.

- Asiakkaalla on esityksen mukaan oikeus kieltää rekisterinpitäjää luovuttamasta häntä koskevia asiakastietoja toiselle rekisterinpitäjälle. Rekisterinpitäjän sisällä asiakkaalla ei ole kieltä-oikeutta. Kannatatteko esitystä, että asiakas ei voi kieltää asiakastietojensa luovuttamista rekisterinpitäjän sisällä?

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa esitystä pääosin. Asiaa käsitellään tarkemmin myöhemmin.

- Henkilö voi esityksen mukaan tallettaa tietojaan tai hyvinvointisovelluksen tuottamia tietoja omatietovarantoon. Henkilöllä on oikeus päättää tietojensa käytöstä ja poistamisesta omatietovarannosta. Henkilö voi antaa suostumuksen siihen, että palvelunantaja saa hyödyntää työtehtävissään asiakkaan omatietovarannossa olevat hyvinvointitiedot. Henkilöllä on oikeus kieltää omatietovarannossa olevan hyvinvointitiedon näyttämisen. Kannatatteko esitystä hyvinvointitietojen käsittelystä ja siihen liittyvistä suostumuksista ja kielloista?

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa esitystä pääosin.

- Reseptikeskuksessa olevia tietoja potilaan lääkemääräyksistä, niiden toimitustiedoista ja uudistamispyynnöistä sekä muista lääkitystiedoista saisi esityksen mukaisesti käsitellä hoito- tai asiakassuhteessa ilman potilaan suostumusta. Potilas voisi kuitenkin kieltää yksilöimiensä lääkkeiden ja niihin liittyvien merkintöjen luovutuksen. Kannatatteko esitystä lääkemääräysten käsittelystä?

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa esitystä pääosin. Erityisesti huumausaineiden ongelmakäyttäjien ja lääkkeiden väärinkäyttäjien oikeus kieltää tiettyjen lääkkeiden merkintöjen näkyminen mahdollistaisi lääkeaineiden väärinkäytön jatkumisen, jos henkilö voisi hakeutua lääkäriltä toiselle saadakseen huumaavia lääkkeitä. Väärinkäytön mahdollisuus tulisi estää, esimerkiksi rajaamalla tiettyjä lääkeryhmiä pois kieltä-oikeuden piiristä. Asialla voisi olla merkitystä myös liikenneturvallisuuden kannalta, kuten ajo-oikeuksiin liittyvien lääkärilausuntojen kannalta.

Lisäksi sisäministeriön poliisiosastolla on seuraavia kyselyssä tiedusteltuja, vapaaehtoisia huomioita hallituksen esitysluonnoksesta:

Sisäministeriön poliisiosasto on tarkastellut esitystä erityisesti poliisin toiminnallisesta näkökulmasta, jolloin huomion kohteena on ollut erityisesti viranomaisten välisen tiedonvaihdon tai tiedon luovutusta koskevan sääntelyn selkeys. Yleisenä huomiona on, että kokonaisuus jää osin tulkinnanvaraiseksi ja vaikeasti hahmotettavaksi, etenkin käytännön lainsoveltajan kannalta. Tiedonvaihdon esteitä pitäisi pikemmin purkaa kuin lisätä. Omalta osaltaan taustalla vaikuttaa EU:n tietosuojaja-asetus.

Esityksessä (s. 49, 52, 86 - 87) on todettu, että ehdotetussa laissa esitetään muutosta nykyiseen (sosiaali- ja terveydenhuollon alan) ns. asiakkaan perussuostumusmenettelyyn, ja että lakiin ei sisälly säännöksiä, joiden nojalla tietoja voitaisiin luovuttaa sivulliselle ilman asiakkaan suostumusta. Sisäministeriön poliisiosasto toteaa, että nykyisestä suostumusmenettelystä luopuminen ei tulisi kuitenkaan johtaa sellaisiin ns. asiakasta suojaaviin toimiin, jonka seurauksena heikkenisivät edellytykset tiedonvaihtoon viranomaisten, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä poliisin, välillä. Esitys on osittain jättänyt kysymyksen epäselväksi ja tältä osin esitystä tulisi selkeyttää. Asiaa käsitellään tarkemmin myöhemmin.

02.03.2017

Esityksessä on arvioitu vaikutuksia kansalaisen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä yhteiskunnan kannalta. Jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa laajempi, sektorirajoja ylittävä moniammatillinen näkökulma, jolla tavoitellaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta asiakkaan kokonaistilanteen edistämiseksi. Syrjäytymisen ehkäisy ja siihen liittyvä sosiaalihuolto eri palvelumuotoineen ovat tärkeitä tekijöitä rikosten ehkäisyn ja estämisen sekä rikoskierteen katkaisemisen kannalta.

Vaikuttavuuden kannalta asiakasmyönteinen lopputulos saadaan usein moniammatillisen yhteistyön kautta, joka on myös valtion kokonaistalouden kannalta tehokas toimintatapa. Asiakas saa apunsa koordinoitusti ja eri viranomaistahojen yhteen sovittamana eikä päällekkäisiä toimintoja ole. Sosiaalihuoltolain (1301/2014) kokonaisuudistuksessa painopistettä siirrettiin nimenomaan ennaltaehkäisyyn ja sosiaalihuoltolain 41 §:ssä säädettiin monialaisesta yhteistyöstä.

Esityksen tavoitteena on muun muassa parantaa ajantasaista tiedonkulkua ja tiedon hyödyntämistä sosiaali- ja terveydenhuollon työssä. Uudistus voi siten luoda mahdollisuudet myös entistä ajantasaisempaan ja yhdenmukaisempaan tietoon moniammatillisessa yhteistyössä. Esimerkiksi moniammatillisessa Ankkuri-mallissa¹ käytännön ongelmatilanteet ovat voineet syntyä asiakkaan muutettua toisesta kunnasta, jolloin ajantasaista tietoa ei ole saatu eri tietojärjestelmien takia. Sisäministeriön poliisiosasto pitääkin tärkeänä, että moniammatillisen yhteistyön edellytykset huomioidaan jatkovalmistelussa. Myös toimeenpanovaiheessa, kuten sosiaalihuollon käyttöoikeus- ja asiakassuhteen varmistamisen määrittelyissä on varmistettava moniammatillisen yhteistyön edellytykset, ettei esimerkiksi tekninen asiakassuhteen varmistaminen perustu vain sairaalan vuodepaikkaan jne.

Erityisen tärkeää on, että sosiaalihuollon erityinen luonne suhteessa terveydenhuoltoon tunnustetaan eikä tietojärjestelmien yhdistäminen ja uudistaminen sekä yhteisen asiakastietojen käsittelyä koskevan lain myötä heikennetä sosiaalihuollon nykyisiä mahdollisuuksia moniammatilliseen yhteistyöhön ja yleisemmin tiedonluovutukseen, esimerkiksi poliisille. Poliisin toiminnallisesta ja yleisemmin viranomaisten tiedonvaihdon näkökulmasta sosiaalihuoltoa koskeva sääntely ja sitä koskeva asiakaslaki on koettu poikkihallinnollisestikin (esimerkiksi perheväkivallan uhrin auttamisen tai rikoskierteen katkaisun kannalta) selkeämmäksi ja moniammatillisen yhteistyön edellytyksiä luovaksi eri toimijoiden kesken kuin sitä vastoin terveydenhuoltoa koskeva vastaava sääntely.

Erityisiä huomioita

Esitetyssä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevan lakiluonnoksen 18 §:n asiakkaan informointivelvollisuuden osalta kokonaisuus jää jäsentymättä. Vaikuttaa siltä, että samassa säännöksessä käsitellään sekä yleistä että tapauskohtaista informointivelvollisuutta (esimerkiksi ennen tiedon luovutusta, lakiluonnoksen 24 §:n viittaus 18 §:ään). Säännöstä tulisi tältä osin selkeyttää, että siitä kävisi ilmi, milloin, missä tilanteissa ja mistä seikoista informoinnin tulisi tapahtua eli mikä olisi niin sanottua yleisinformointia ja mikä on yksittäistapauskohtaista tiedonkäsittelyyn liittyvää informointia. 2 momentin osalta riittäisi ainoastaan viittaus henkilötietolaki 24 §:ään. Henkilötietolaissa mainitaan "jos rekisteröity on jo saanut nämä tiedot" ja siten "jos asiakasta on jo informoitu" ei ole tarpeen toistaa, ellei informoinnilla tarkoiteta jotakin muuta asiaa, joka ei säännöksestä tai perusteluista ilmene. Lisäksi informointiin liittyen on huomioita myöhemmin.

Esitetyssä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevan lakiluonnoksen 24 § 1 momentissa säädetään tiedonluovutuksesta järjestämislain 62 §:ssä määritellyltä rekisteripitäjältä toiselle rekisterinpitäjälle, kun asiakasta on informoitu ja hoito- ja asiakassuhteen olemassaolo on varmistettu, ellei potilaslain 7 ja 13 § 3 momentin tai asiakaslain 17 ja 18 §:n nojalla muuta johdu. 2 momentissa säädetään luovutuksesta muille kuin 1 momentissa mainituille rekisterinpitäjille, joka

¹ Ankkuri-mallilla tarkoitetaan varhaisen puuttumisen toimintamallia, joka on kohdistettu ensikertaa lakia rikkoneille alaikäisille lapsille tai nuorille esimerkiksi päihteiden käytön, näpistykseen tai väkivaltaisen käyttäytymisen vuoksi. Ankkuri-mallissa työskentelee poliisin lisäksi sosiaalityöntekijä, psykiatrinen sairaanhoitaja ja nuorisotyöntekijä yhdessä auttaakseen esimerkiksi alle 18-vuotiasta nuorta ajautumasta rikoskierteeseen tai perheväkivallan uhria irtautumaan väkivallasta.

02.03.2017

edellyttää asiakkaan informointia ja EU:n tietosuoja-asetuksen mukaista asiakkaan suostumusta *tai tietojen luovuttamista koskevaa lainsäädännöstä*. Järjestämislaita (ja 62 §:n mukaisista rekisterinpitäjistä) ei ole voimassaolevaa säädöstä/viitettä. Ilmeisemmin 1 momentissa tarkoitetaan vain sosiaali- ja terveydenhuollon rekisterinpitäjiä, eikä muita rekisterinpitäjiä, kuten poliisia. Osaltaan tulkintavaikeutta tuo yleisperustelujen kirjaukset (sivulliselle ei luovuteta ilman suostumusta) ja toisaalta lakiluonnoksen 2 §:n soveltamisala. Lakiluonnoksen 24 § 1 tai 2 momenttia tulisi selkeyttää siten, että ei jää epäselväksi, että edelleen on mahdollista luovuttaa asiakastietoa esimerkiksi asiakaslain 17 ja 18 §:n edellytysten täytyessä tarvittaessa ilman asiakkaan suostumusta myös sivulliselle, kuten poliisille. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tätä on sivuttu 1 momentin osalta. Mikäli 1 momentti koskee ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon rekisterinpitäjiä tulisi vastaavat sosiaalihuollon asiakaslain viittaukset lisätä selvyden vuoksi tuoda myös 2 momenttiin tai tuoda esiin yksityiskohtaisissa perusteluissa nykyistä selkeämmin. Lisäksi viitattuihin lainkohtiin tulisi sisällyttää potilastietolain (785/1992) 13 § 4 mukainen terveydenhuoltohenkilön oikeus salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa oma-aloitteisesti poliisille uhkatilanteissa ilman asiakkaan suostumusta vastaavin perusteluin. Eduskunta on varsin tuoreeltaan vuonna 2014-2015 arvioinut tilannetta sosiaali- ja terveysministeriön esittelystä, säätänyt lakimuutoksen eikä sitä tulisi tällä muutoksella poistaa, vaan sisällyttää ehdotettuun säännökseen. Huomioitavaa on, että eräänä sääntelyn taustatekijänä oli korkean hengen ja terveyden suojaamisintressin lisäksi se, että virkamiehen oikeusturvan kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että viranomaisen ilmoittaminen törkeästä hankkeilla olevasta rikoksesta poliisille perusteltaisiin rikoslain kriminalisoinnilla ja sen takia säädettiin oma-aloitteinen ilmoitus poliisille salassapidon estämättä tarkoin määritetyissä tilanteissa.

Sisäministeriön poliisiosasto viittaa edellä mainittuihin seikkoihin myös lakiluonnoksen 20 §:n asiakkaan kielto-oikeuteen liittyen. Esityksessä jää epäselväksi kielto-oikeuden laajuus eli voiko asiakas kielto-oikeudellaan rajoittaa tiedon luovuttamista myös toiselle viranomaiselle, esimerkiksi poliisiin pyytäessä tietoja lakiin perustuvan tiedonsaantioikeutensa perusteella. Kielto-oikeuden ei tulisi mennä laajemmalle kuin mitä eri laeissa on nyt säädetty tiedonluovutuksesta tai -saantioikeudesta. Sisäministeriön poliisiosasto viittaa myös oman lakiin perustuvan tiedonsaantioikeuden lisäksi muun muassa sosiaalihuollon 17 ja 18 §:ään ja potilaslain 13 § 4 momenttiin. Lakiluonnoksen 20 §:n 4 momentissa viitataan asiakaslain 17-21 §:ään, mutta se koskee vain tilannetta, jossa annetaan sosiaalipalveluita. Sääntelyä (ja/tai perusteluita) tulisi siltä osin selkeyttää.

Lisäksi esitetyn sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä koskevassa lakiehdotuksessa tulisi huomioida nykyistä selkeämmin ne tilanteet, joissa asiakkaan informointivelvollisuus tiedon luovutuksesta ja asiakkaan tiedonsaantioikeus tietojensa käsittelystä voi vaarantaa jonkun hengen ja terveyden. Esimerkiksi kyse voisi olla perhesurman tai muun vaarallisen ja vakavan uhkatilanteen estämisestä, jossa potentiaalisen tekijän toiminnan käynnistymisen voi laukaista se, että hän huomaa poliisin saaneen häntä koskevia tietoja, vaikka poliisilla on asian selvittely tai tilanteen uhan arviointi vielä kesken. Osaltaan esitetyn lakiluonnoksen 18 §:n 2 momentin viittaus henkilötietolain 24 §:ään ja esitetyn lakiluonnoksen 26 §:n 1 momentin osalta henkilötietolain 26-28 §:iin mahdollistavat, ettei tietoa anneta. Kuitenkin lainsoveltajan kannalta viittaustekniikka saattaa tehdä kokonaisuudesta tulkinnallisen. Asiaan liittyy myös esitetyn lakiluonnoksen 26 §:n 3 momentti, jonka mukaan asiakkaalla ei olisi oikeutta saada lokitietoja, jos se saattaisi aiheutua vakavaa vaaraa muun muassa asiakkaan terveydelle tai jonkun oikeuksille (ja se on lokitietojen luovuttajan tiedossa). Selvyden vuoksi siihen tulisi lisätä asiakkaan terveyden lisäksi vakava vaara jonkun muun terveydelle tai hengelle. Ongelmana on myös, että lokitietojen tai tiedonkäytöstä tietoa luovuttavan tahon tiedossa ei välttämättä ole tietoa mahdollisesta uhkatilanteesta. Tämän takia olisi useimmiten tarkoituksenmukaista tapauskohtaisesti arvioida tilannetta yhteistyössä tietoja saavan tai asiaa hoitavan poliisin kanssa. Sen lisäksi, että asiakkaan tiedonsaantioikeutta voidaan edellä mainitusti rajoittaa, eräs ratkaisu voisi olla säätää joihinkin tilanteisiin (joissa poliisi on tiedonsaaja) ns. siirtymäaika ennen kuin asiakas voi saada tiedonsaantioikeutensa mukaisesti tiedon tietojensa käsittelystä tai tarkastella 23 §:ssä tarkoitettua katseluyhteyden avulla, esimerkiksi lokitietoja.

02.03.2017

Sisäministeriön poliisiosasto kiinnittää huomioita edellä mainittuihin seikkoihin huomiota myös esityksessä olevan sähköistä lääkemääräystä koskevan lain muutosluonnokseen ja erityisesti asiakkaan kielto- ja tiedonsaantioikeuden liittyen.

Sisäministeriön poliisiosasto tuo esille, että poliisin toiminnalle on usein luonteenomaista akuutit tilanteet, joissa esimerkiksi keskitetyn tiedon pyytäminen, ei ole tarpeeksi nopeaa poliisin virkatehtävien kiireellisestä luonteesta johtuen. Tämän takia on syytä ottaa varmistaa tiedonluovutuksen mahdollisuus paikallisten viranomaisten välillä, kuten tähänkin asti sekä asianmukainen koulutus säädösmuutoksista.

Sisäministeriön poliisiosasto korostaa selkeyden tärkeyttä tiedonluovutusta koskevassa sääntelyssä. On luonnollista, että uudistustarpeet ja kansainväliset velvoitteet aiheuttavat lakiteknistä haastavuutta, mutta lainsoveltajat ovat usein käytännön toimijoita, eri ammattitaustoista tulevia ja heidän tulee kyetä soveltamaan säännöksiä käytännön työssään asiakkaan parhaan edun toteutumiseksi.

Sisäministeriön poliisiosastolla ei ole poliisin toiminnallisesta näkökulmasta muuta lausuttavaa.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Heidi Kankainen

Jakelu

Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi

Marja Penttilä/STM
Maritta Korhonen/STM
Osastopäällikkö Aaltomaa/SM/PO

