

Asia: VN/6094/2026

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain muuttamisesta (uhka-arvio)

Lausunnonantajan lausunto

Kommentit oma-aloitteisesta tiedonluovutusoikeudesta.

Ei lausuttavaa. Esitys vastaa 62 § 1 momentin osalta voimassa olevaa asiakastietolain 62 §:ää.

Kommentit oma-aloitteisesta tiedonluovutusvelvollisuudesta.

Esityksen 62 § 2 momentti vastaa tietojen käyttötarkoituksen ja ilmoittamiskynnyksen osalta ilmoittamisoikeutta koskevaa sääntelyä. Siinä asetetaan kuitenkin palvelunantajalle tai sen tehtäviä suorittavalle henkilölle nimenomainen velvollisuus tehdä ilmoitus, jos henkilö on sosiaalihuoltolain tai terveydenhuoltolain mukaisia tehtäviään hoitaessaan saanut tietää olosuhteista, joiden perusteella hänen on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua sellaisen rikoslain 21 luvussa rangaistavaksi säädetyn teon kohteeksi, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Ilmoituskynnys: ”jos henkilö sosiaalihuoltolain tai terveydenhuoltolain mukaisia tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä...” saattaa olla sitä soveltamaan joutuvalla vaikeasti hahmottuva. Vaikka ilmoitusvelvollisuuden ilmoituskynnyksestä sinänsä säädetään samalla tavalla kuin ilmoitusoikeuden kohdalla, korostuu tarve sääntelyn selkeydelle, kun kyse on velvollisuudesta, jonka rikkomisesta saattaa mahdollisesti seurata rikosoikeudellisia tai työoikeudellisia sanktioita.

Voimassa olevan ilmoitusoikeutta koskevan sääntelyn osalta esitysluonnoksessa on tuotu esille toimijoille tehtyjen kyselyjen osoittavan, että ilmoittamisoikeuden hahmottamisessa ja soveltamisessa on haasteita ja epävarmuutta. Nämä haasteet eivät välttämättä poistu säätämällä ilmoitusoikeus osin velvollisuudeksi. Esitysluonnoksessa asetettuihin tavoitteisiin ei päästä, mikäli sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle on epäselvää, milloin ilmoitus poliisille tulee tehdä ja mitä tietoja henkilö voi salassapitosäännöksistä riippumatta ilmoittaa. Ilmoituskynnystä tulisikin lain tasolla tarkentaa tai ainakin esitöissä tarkemmin eritellä, millaisissa tilanteissa ilmoitusvelvollisuus tulee sovellettavaksi.

Hallintovaliokunnan ilmoittamisoikeutta koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (41/2014 vp) valiokunta lausuu seuraavasti: ”Lainsäädännön onnistunut toimeenpano edellyttää perusteellista, jatkuvaluonteista ja pidempiaikaista koulutusta. Tämä ei kuitenkaan riitä, vaan viranomaisittain ja työpaikoittain tulee laatia tietojen ilmoittamista tukevat kirjalliset toimintamallit hyvien käytänteiden pohjalta. On myös varmistuttava siitä, että henkilökunnalla on tarvittava käytännön osaaminen ja tilannekohtainen toimintavalmius.” Edellä mainittu pitää erityisesti paikkansa, mikäli ilmoitusoikeus muuttuu keskeisiltä osin ilmoitusvelvollisuudeksi.

Tulisi arvioida, edellyttääkö poikkihallinnollisen yhteistyön vahvistaminen ja mahdollisesti tähän liittyvien rakenteiden luominen ja yhteistyön menettelyjen vahvistaminen ilmoitusvelvollisuudesta säättämistä vai olisiko näiden tavoitteiden ja niiden kautta väkivaltarikollisuuden ennalta ehkäisyn ja estämisen tavoitteen saavuttaminen mahdollista jo nykyisen ilmoitusoikeutta koskevan sääntelyn pohjalta. Edellä mainittu yhteistyön edistäminen ei välttämättä edellytä uutta lainsäädäntöä vaan sitä, että rakenteita ja menettelyjä käytännön yhteistyössä luodaan ja yhteistyötä tosiasiallisesti edistetään.

Esitysluonnoksessa viitataan hallintovaliokunnalle annettuun selvitykseen ilmoitusoikeutta koskevan sääntelyn vaikutuksista. Yhteenvedona selvityksessä todetaan oma-aloitteisen ilmoitusoikeuden toimineen melko hyvin ja paikoin ilmoituskynnyksen madaltuneen. Osin kuitenkin koettiin, etteivät muutokset olleet vaikuttaneet tiedonvaihtoon juurikaan.

Selvityksen mukaan tietojenvaihdon sujuvuuteen näyttivät vaikuttavan alueelliset käynnistetyt ja jo aiemmin toiminnassa olleet yhteistyöverkostot. Tämäkin viittaisi siihen, että esitysluonnoksessa asetettujen tavoitteiden kannalta keskeistä on yhteistyön tosiasiallinen kehittäminen lainsäädännön muuttamisen sijasta.

Ilmoitusvelvollisuuteen liittyvä arviointi on tärkeää osapuolten oikeusturvan vuoksi dokumentoida. Kyse ei kuitenkaan välttämättä ole asiakastietolain mukaisesta potilasrekisteriin tai sosiaalihuollon asiakasrekisteriin kirjattavasta asiakastiedosta. Olisi suositeltavaa ottaa kantaa siihen, tuleeko arvio tallentaa asiakastietona vai jonain muuna asiakirjana.

Kommentit poliisin pyynnöstä tapahtuvasta tiedonluovutuksesta.

Ehdotetun asiakastietolain 62 § 3 momentin mukaan palvelunantajan vastaavalla johtajalla on velvollisuus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot maksutta.

Tietojen käyttötarkoitus on sama kuin 1 ja 2 momentissa eli tietoja pyydetäisiin henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten. Säännöksessä ei kuitenkaan olisi lisäqualifikaatioita, kuten että poliisilla olisi syytä epäillä, että joku on joutumassa väkivallan kohteeksi tai että poliisilla on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua sellaisen rikoslain 21 luvussa rangaistavaksi säädetyn teon kohteeksi, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Näin ollen poliisin tiedonsaantioikeus jää 1 ja 2 momenttiakin yleisluontoisemmaksi.

Vastaavasti kuin 1 ja 2 momentissa ilmoitusoikeuden ja -velvollisuuden kohdalla uhka-arvioon perustuva tiedonsaantioikeus tulisi kytkeä jonkinlaiseen perusteltuun epäilyyn uhan olemassaolosta. Tällä voi olla merkitystä myös, jos valvovien viranomaisten toimesta jälkikäteen on tarpeen arvioida tiedonsaantioikeuden edellytysten täyttymistä.

Käyttötarkoituksen yleisluontoisuutta tasapainottaa PeVL:n lausuntokäytännön mukaisesti tiedonsaantioikeutta koskeva välttämättömyyskriteeri. Toisaalta PeVL ei ole lausuntokäytännössään pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojen saantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp). Ainakin poliisin tiedonsaantioikeuden osalta esitys tässä muodossa edellyttäne perustuslakivaliokunnan arviota.

Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa kiinnitetään huomiota poliisin velvollisuuteen perustella tietopyyntö. Esityksen mukaan tietopyyntö tulisi perustella riittävällä tarkkuudella. Pyyntö perusteleminen on tarpeen tietojen välttämättömyysedellytyksen täyttymisen arvioinnin vuoksi, eikä perustelemattoman pyynnön perusteella tietojen luovutuksen asianmukaisuudesta voida varmistua. Pyyntö perusteleminen tietojen luovuttamisen lainmukaisuuden arvioimiseksi onkin olennaista.

PeVL:n mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojen saantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti (esim. PeVL 42/2010 ja PeVL 62/2010).

Ehdotetun asiakastietolain 62 § 3 momentin sanamuodon mukaan palvelunantajan vastaavalla johtajalla on velvollisuus luovuttaa käyttötarkoituksen kannalta välttämättömät tiedot. "Velvollisuuden" voi tulkita implisiittisesti pitävän sisällään virkavelvollisuuden laiminlyönnin, ellei tietoja luovuteta pyydetystä laajuudesta.

Tämä yhdistettynä yleisluontoiseen tietojen saantiin oikeuttavaan sääntelyyn korostaa PeVL:n esille nostamaa vaaraa, että sosiaali- ja terveydenhuollon salassa pidettäviä tietoja tullaan luovuttamaan automaattisesti pyydetystä laajuudesta ilman riittävää tietojen luovuttamisen asianmukaisuuden arviointia. Olisi hyvä harkita säännöksen kirjoittamista selkeästi tiedonsaantioikeuden muotoon: "poliisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada...". Tällöin säädöksessä tiedonsaanti-intressi ja yksityisyydensuojaintressi olisivat paremmin tasapainossa.

Perusteluissa tulisi myös tuoda korostetummin esille tietoja luovuttavassa päässä tehtävä luovuttamisen lainmukaisuuden arviointi ja mahdollisuus kieltäytyä tietojen luovuttamisesta, mikäli lain mukaiset edellytykset tietojen luovuttamiselle eivät täyty. PeVL:n mukaan perustelujen kautta tietojen luovuttajan on mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. PeVL:n mukaan tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 42/2010 ja PeVL 62/2010).

Säännöskohtaisissa perusteluissa ja muuallakin esitysluonnoksessa tuodaan esille korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2021:13. Kyse oli tilanteesta, jossa poliisissa oli tunnistettu tarve suorittaa uhka-arvio, mutta terveydenhuollolla tai sosiaalihuollolla ei ollut tietoa olosuhteista, joiden perusteella jonkun olisi syytä epäillä olevan väkivallan vaarassa, eikä tietoa näin ollen ollut voitu oma-aloitteisesti luovuttaa.

Koska asiakastietolain mukaisia perusteita tietojen luovuttamiselle ei ollut KHO pysytti kieltäytymispäätöksen voimassa. Vaikutelmaksi jää, että perusteluissa katsottaisiin poliisin tiedonsaantioikeudesta säättämisen ratkaisevan tiedonsaantioikeuden KHO:n ratkaisun mukaisissa tilanteissa. Tapauksessa oli kysymys siitä, että Helsingin poliisilaitos oli 8.8.2018 päivätyllä

tietopyynnöllään pyytänyt Helsingin kaupungin sosiaalivirastolta väkivaltaista käyttäytymistä koskevan uhka-arvion laatimista varten tiedon tietopyynnössä mainitulle henkilölle tarjotuista sosiaalihuollon tukitoimista ja niiden toteutumisesta toukokuusta 2017 lähtien. Lisäksi poliisilaitos on pyytänyt tiedon hänen nykyisestä puhelinnumerostaan, asuinpaikastaan ja mahdollisesta siirtymisestään omaan asuntoon, päihteiden käytöstä sekä mahdollisesta koulunkäynnin jatkamisesta. Mikäli sosiaaliviraston tietoon on tullut muita väkivaltaisen käyttäytymisen arvion kannalta keskeisiä tietoja, oli ne pyydetty liittämään vastaukseen.

Tietämättä, miten pyyntö oli perusteltu, tietoja ei myöskään ehdotetun 63 § 3 momentin perusteella voitaisi luovuttaa, ellei poliisi asianmukaisesti perustelisi tietopyyntöä ja tietojen välttämättömyyttä käyttötarkoituksen kannalta. Esimerkiksi ei ole ilmeistä, miksi uhka-arvion kannalta on välttämätöntä saada tieto pitkältä ajalta henkilön sosiaalihuollon tukitoimista, muuttamisesta omaan asuntoon tai mahdollisesta koulunkäynnin jatkamisesta. Poliisin tiedonsaantioikeutta ja KHO:n ratkaisua olisi lain valmistelumateriaaleissa hyvä arvioida myös tästä näkökulmasta. Se osaltaan lisäisi ymmärrystä siitä, millaisissa tilanteissa poliisin tiedonsaantioikeutta sovellettaisiin ja miten tietopyyntö tulisi perustella.

Kommentit oikeudesta ilmoittaa työntekijään kohdistuneesta epäilystä rikoksesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi 62a §, jonka mukaan palvelunantajalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä työntekijänsä pyynnöstä ilmoittaa poliisille välttämättömät tiedot kyseiseen työntekijään kohdistuneesta rikosepäilystä, jos teon on syytä epäillä kohdistuneen henkilöön hänen sosiaalihuoltolain tai terveydenhuoltolain mukaisten työtehtäviensä vuoksi. Helsinki kannattaa edellä mainittua ehdotusta.

Muut kommentit.

Väkivallan ja henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten ennaltaehkäisy on sinänsä kannatettava tavoite, johon on painava yhteiskunnallinen intressi. Toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaedellytysten kannalta olennaista luottamusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakassuhteen luottamuksellisuuteen ei tule vaarantaa. Lisäksi sillä, että henkilöt hakeutuvat sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin ja saavat tarvitsemansa palvelut voi olla oma merkityksensä myös väkivallan ennalta ehkäisyssä ja estämisessä.

Ihatsu Jan
Helsingin kaupunki - Kaupunginhallitus