

Asia: VN/19124/2025

## **Edunvalvontalainsäädännön ajantasaistamisen jatkohanke; työryhmän mietintö**

Sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden hoitamiseen liittyvän edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun tehtävän tallentaminen holhousasioiden rekisteriin

### **Lausuntonne ehdotetuista säännöksistä?**

Kelan katsoo, että holhousasioiden rekisteriin tallennettava tieto edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun oikeudesta edustaa päämiestä sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa voisi parantaa edustus oikeuden luotettavaa ja yhdenmukaista todentamista sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä apteekkiasioinnissa.

Ehdotuksen mukaan holhousasioiden rekisterin sisältämä tieto edunvalvonnasta sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa olisi käytettävissä sosiaali- ja terveydenhuollon julkisilla ja yksityisillä palveluntarjoajilla sekä apteekeilla. Ehdotuksessa olisi hyvä täsmentää, että sääntely koskee myös sähköisiä asiointipalveluja ja että tietoja voidaan välittää niille vastaavalla tavalla.

Ehdotuksen mukaan Kela voisi saada holhousrekisteristä tiedon kelpoisuudesta sosiaali- ja terveydenhuollon asioihin silloin, kun se on välttämätöntä. Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 10 § mahdollistaa nykyisinkin Kelalle oikeuden saada tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Kelassa edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun kelpoisuus asiakkaan etuusasioiden hoitamiseen tarkistetaan holhousrekisteristä.

## **Edunvalvontavaltuutetun esteellisyysperusteiden väljentäminen**

### **Lausuntonne ehdotetusta säännöksestä?**

-

## **Pääasialliset vaikutukset (mietinnön luku 4.2)**

**Onko teillä täydennettävää ehdotuksen vaikutusarviointeihin, esim. oman organisaationne kannalta?**

Päämiehen yksityisyyden suojan suhde muihin perusoikeuksiin:

Mietinnössä tuodaan esille useassa kohtaa huoli siitä, että edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun pääsy päämiehensä asiakastietoihin merkitsisi puuttumista päämiehen perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityisyydensuojaan. Esimerkiksi mietinnön sivulla 27 todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen luovuttaminen edunvalvojalle tai edunvalvontavaltuutetulle edellyttäisi tietojen salassapidon murtamista. Tästä voi saada jopa sen käsityksen, että tietojen antaminen edunvalvojalle tekisi tiedoista julkisia, kun niiden salassapito olisi ”murrettu”. Se, että päämiehen laillisella edustajalla on tässä tehtävässään tarvittaessa laajakin tiedonsaantioikeus päämiehensä arkaluontoiisiin tietoihin, ei Kelan käsityksen mukaan tekisi päämiehen yksityisyydensuojaa tyhjäksi tai ”murtaisi” päämiestä koskevien asiakastietojen salassapitoa. Näin myös sen vuoksi, että edunvalvojaa koskee salassapito- ja vaitiolovelvollisuus. Päämiehen yksityisyydensuojaan liittyvänä ennakkollisena suojatoimena on huomioitava lisäksi se, että sekä edunvalvojan että valtuutetun määrääminen tapahtuu lakisääteisen menettelyn kautta. Varsinkin henkilöä koskevaan edunvalvontaan määrääminen on jo holhoustoimilain systematiikassa poikkeuksellinen toimenpide. Lisäksi tietojen käsittelyyn liittyvänä suojatoimena on otettava huomioon se, että asiakastietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö varmistaa jo nykyisellään sen, että kaikista käsittelystä tallentuu tarvittavat tiedot, jolloin käsittelyn asianmukaisuutta on myös mahdollista jälkikäteisesti arvioida.

Päämiehen asioiden hoitamisen näkökulmasta olisi huomioitava, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedoilla on usein laajalti merkitystä edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun tehtävien kannalta. Päämiehen näkökulmasta näillä tiedon on mahdollista varmistaa esimerkiksi se, että päämies saa hänen tarvitsemansa avun ja tilanteeseensa liittyvän muun tarvittavan tuen. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia tulisikin arvioida myös siltä osin, mitä siitä seuraa, ettei edunvalvojalla tai edunvalvontavaltuutetulla ole pääsyä päämiestänsä koskeviin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoihin, jolloin pahimmassa tapauksessa näiden tehtävien toteuttaminen estyy kokonaan eikä päämiestä voida esimerkiksi riittävän ajoissa osoittaa tarvittavan hoidon tai palvelun piiriin. Tällöin riskinä on, ettei henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon toteudu. Viime kädessä riittävillä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla turvataan yksilön oikeutta ihmisarvoiseen elämään.

Myös oikeuskirjallisuudessa on korostettu edunvalvojan tiedonsaantioikeutta edunvalvojan tehtävien toimeenpanon näkökulmasta. Päämiehen edun arviointi edellyttää, että edunvalvojalla on oikeus päämiestä koskeviin tietoihin. Mikäli tietoja ei ole mahdollista saada päämieheltä itseltään, on edunvalvojalla oikeus saada ne holhoustoimilain 89 §:n nojalla. Tämä tiedonsaantioikeus voi koskea myös henkilöä koskevia tietoja (Suomen edunvalvontaoikeus, s. 527-529).

Edustaminen etuasasioissa:

Sosiaali- ja terveydenhuollon edustus-oikeutta koskevan tiedon rekisteröinnillä ei ainakaan tässä vaiheessa katsota olevan merkittävää vaikutusta OmaKelaan. Etuasasioiden ja siten myös

OmaKelassa asioinnin on katsottu olevan taloudellisten asioiden hoitamista. Suomi.fi-valtuus, jolla voi asioida OmaKelassa, on nimeltään Sosiaaliturvan etuusasioiden hoitaminen. Puolesta asioidessa OmaKelassa ovat saatavilla tiedot, mitä päämiehellä itselläänkin, siinä määrin kuin tekninen toteutus sen esim. kussakin hakemuksessa mahdollistaa. Tällä hetkellä OmaKelassa voivat asioida rekisteriperusteisesti (ilman erillistä valtuutta) tietyin edellytyksin taloudellisia asioita hoitavat yksityiset edunvalvojat sekä edunvalvontavaltuutetut. Yleisille edunvalvojille on myös tarkoitus mahdollistaa asiointi edustettavansa puolesta OmaKelassa. Tällöin samat toiminnot OmaKelassa olisivat käytettävissä yleisille edunvalvojille kuin kaikille muillekin puolesta asioijille, sillä erolla, että esimerkiksi yleisen edunvalvojan nimeä ei näytetä tietosuojasyistä.

Etuustoiminnan osalta, jos sosiaali- ja terveydenhuollon kelpoisuus tulisi hankkeen myötä lisättäväksi holhousrekisteriin ja välitettäväksi Kelaan, niin tällöin tulisi toteuttaa tarvittavat muutokset tietolupa- ja järjestelmiin sen varmistamiseksi, että tiedot ovat etuuksien saatavilla.

## Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset (mietinnön luku 5.1)

**Näkemyksenne luvussa 5.1 esitetystä, erityisesti työryhmän pohtimista malleista siihen, miten laillisen edustajan tiedonsaantioikeutta voitaisiin harkita laajennettavaksi sosiaali- ja terveysministeriön alaan kuuluvassa lainsäädännössä (luku 5.1.3)?**

### 5.1.3.2 Oikeus lääkemääräystietoihin ja lääkemääräyksen uudistamista koskeva pyyntö

Oikeus saada tieto lääkemääräyksistä voisi helpottaa asiakkaan etuusasian hoitamista esimerkiksi toimeentulotuen osalta. Perustoimeentulotuen toimeenpanon yhteydessä Kela on saanut ajoittain palautetta apteekkeilta ja edunvalvojilta vaikeudesta toimittaa Kelan pyytämiä lisäselvityksiä tilanteessa, jossa päämies tai valtuuttaja ei pysty siihen itse myötävaikuttamaan. Kelan näkemyksen mukaan ehdotettu muutos helpottaisi lisäselvitysten pyytämistä sekä niiden toimittamista. Toimeentulotukihakemuksen käsittelemiseksi tarvitaan hakijan liittämät tarvittavat lisäselvitykset. Edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun tehdessä hakemusta lisäselvitysten toimittaminen voi aiheuttaa haasteita, kun esimerkiksi apteekkilainsäädännössä ei tunnisteta tarvetta lääkemääräystietojen luovuttamiseen lailliselle edustajalle tällaisissa tilanteissa.

Kela toteaa, että toisaalta esimerkiksi lääkekorvausasian hoitamista varten edunvalvoja tai edunvalvontavaltuutettu ei tarvitse päämiehen tarkempia tietoja itse lääkemääräyksestä. Valtaosa lääkekorvauksista annetaan suorakorvauksena apteekissa. Apteekissa asioiminen ja lääkkeiden ostaminen asiakkaan puolesta on mahdollista tällä hetkellä esimerkiksi esittämällä asiakkaan Kela-kortin tai sähköiseen lääkemääräykseen liittyvän potilasohjeen. Myös taloudellisia asioita hoitavan edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun on siis mahdollista potilasohjeen tai asiakkaan Kela-kortin esittämällä ostaa lääkkeitä asiakkaan puolesta niin, että asiakas saa ostosta sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen. Jos ostosta ei ole saatu apteekissa suorakorvausta, lääkekorvausten hakemiseksi jälkepäin Kelasta tiedot reseptistä sinänsä eivät ole tarpeen, vaan korvauksen hakemiseksi riittää apteekin antama laskelma, josta käy ilmi korvauksen maksamiseksi tarvittavat oston tiedot.

### 5.1.3.3 Oikeus sosiaali- ja terveydenhuollon tietoihin

Edunvalvojan laajan tiedonsaantioikeuden osalta mietinnön sivulla 62 todetaan, että myös tilanteessa, jossa tuomioistuimien on määrännyt edunvalvojan nimenomaisesti hoitamaan sosiaali- ja terveydenhuollon asioita, tulisi tällöin löytää laintasoiset perustelut muun ohella sille, mitä tarkoitusta varten ja mitä tietoja edunvalvojan tiedonsaantioikeus voi koskea.

Holhoustoimilain perusteluissa on todettu, että henkilöä koskevan edunvalvonnan määräys voi koskea yksittäistä asiaa tai olla yleisluonteinen siten, että se kattaa sellaiset myöhemmin eteen tulevat päämiehen henkilöä koskevat asiat, joiden merkitystä päämies ei kykene ymmärtämään. Tässä yhteydessä perusteluissa viitataan erityissääntelyyn (johon nähden 29 §:ssä säädetty on toissijaista) muun ohella potilaslain 6–7 §:iin (HE 146/1998, s.41–42). Kyseessä olevat potilaslain pykälät sääntelevät potilaan itsemääräämisoikeutta terveydenhuollossa. Näiden lainkohtien pääsääntönä on, että mikäli potilas kykenee päättämään hoidostaan, tulee potilasta hoitaa yhteisteisymmärryksessä hänen kanssaan. Tähän liittyen on selvää, että vaikka potilaalle olisi määrätty edunvalvoja, jonka toimivalta kattaa terveydenhuollon asiat, päättää potilas hoidostaan, jos hänen kykenee ymmärtämään asian merkityksen.

Mietinnön sivulla 20 arvioidaan yllä olevaan liittyen erityissääntelyn suhdetta holhoustoimilain yleissääntelyyn. Tähän liittyen mietinnössä viitataan erityissääntelyyn asiakastietolain 49 §:ään. Tältä osin on syytä huomioda, että asiakastietolain 49 §:n 1 momentin käyttöala koskee tietojen antamista asiakkaan edustajalle tai läheiselle asiakkaan hoitoon liittyvän suostumuksen antamista varten. Samoin saman pykälän 3 momentti koskee tilanteita, joissa tietojen antaminen on tarpeen sosiaalihuollon palvelujen toteuttamisen näkökulmasta. Näissä tilanteissa on kyse tietojen antamisesta asiakkaan hoidon ja palvelun toteuttamisen tueksi. Tällöin tietoja ei ole tarkoituksenmukaista antaa tietoon oikeutetulle sähköisesti, vaan tiedot annetaan pääsääntöisesti asiakasta hoitavan ammattihenkilön toimesta. Tämä olisi hyvä huomioda mietinnön jatkovalmistelussa. Samoin olisi hyvä huomioda, että asiakastietolain 49 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on erikseen todettu, että laillisen edustajan oikeus saada tiedot määräytyy muun lainsäädännön kautta ollen laajempi kuin tässä momentissa esitetty (HE 246/2022, s.99). Sen sijaan saman lain 50 §:ssä edelleen säädetään niin edunvalvojan kuin edunvalvontavaltuutetun oikeudesta käsitellä päämiehensä asiakastietoja. Pykälän perustelujen mukaisesti tämä oikeus koskee sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisiä palveluja, mutta oikeuden toteutumisen edellytyksenä on, että kansallisia rekistereitä kehitettäisiin siten, että rekistereistä saadaan rakenteisessa muodossa puolesta asioinnin edellyttämät tiedot, kuten tieto terveydenhuollon asioihin määrätystä edunvalvojasta (HE 246/2022, s. 99–100)

Edellä esitetyn perusteella asiakastietolaki ei nykyisellään estä edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeuden toteuttamista tai sähköistä asiointia päämiehen puolesta. Mikäli mietinnössä katsotaan sääntelyn sisältävän tällaisia esteitä, tulisi mietinnössä selkeästi täsmentää, mihin sovellettavaan lainsäädäntöön arvio perustuu ja miltä osin sääntelyä olisi tarpeen muuttaa. Myös STM:n julkaisemassa asiakastietojen käsittelyä koskevassa oppaassa (luvut 8 ja 8.3) on erikseen todettu, että: ”Edunvalvojalla on siten oikeus saada päämiehensä asiakastietoja,

jos ne ovat tarpeet päämiehen sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisen kannalta, ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiat on määrätty edunvalvojan tehtäväksi.”

Edunvalvojan tiedonsaantioikeuteen liittyen mietinnöstä saa sen käsityksen, että niissä tilanteissa, joissa potilas kykenee päättämään hoidostaan, ei edunvalvojalla olisi oikeutta päämiestä koskeviin tietoihin lainkaan. Eli näin ollen mietinnössä ikään kuin rinnastetaan hoitoa koskeva päätöksenteko ja siihen liittyvä ymmärryskyky siihen, onko edunvalvojalla oikeutta kyseessä olevaan tietoon. Mietinnön perusteella jää kuitenkin epäselväksi, mihin oikeuslähteeseen rinnastus perustuu. Käytännössä esimerkiksi yhteen terveydenhuollossa tapahtuneeseen asiointikertaan voi sisältyä yhtä lailla asioita, joista päämies on kykeneväinen päättämään ja toisaalta asioita, joiden osalta näin ei ole. Eli yhdestä käynnistä kirjatut tiedot eivät ole usein rinnastettavissa yhteen hoitotoimenpiteeseen ja siinä tehtyyn päätöskyvyn arvioon. Tähän liittyen on huomioitava myös, että potilaan päätöksentekokyky voi vaihdella jopa saman vuorokauden sisällä, jolloin päätöksentekokyvyn rinnastaminen hoitotapahtumaan liittyviin tiedonsaantioikeuksiin on myös tältä osin mahdotonta. Rinnastus näyttyy ristiriitaisena myös suhteessa siihen, mitä asiakastietolain 8 luvussa säädetään asiakkaan laillisen edustajan asemasta asiakastietojen luovutuksissa. Tähän nähden on huomioitava, että asiakastietolain 53–55 §:n mukaisissa tilanteissa, joissa tietoja haetaan ilman asiakkaan antamaa luovutuslupaa, on tietojen hakemisen edellytykseksi asetettu se, ettei asiakkaalla ole laillista edustajaa. Asiakastietolain mukaiset asiakastietojen käsittelyyn liittyvät tahdonilmaisut eivät ole pääsääntöisesti sidottavissa esimerkiksi hoitoa koskevaan päätöksentekokykyyn, vaan ne koskevat asiakastietojen käsittelyä laajasti ja ne kattavat usein myös tulevaisuudessa syntyvät asiakastiedot. Esimerkiksi toimialan sisälle annettava luovutuslupa kattaa kaikki asiakasta koskevat asiakastiedot. Näiltä osin tahdonilmaisuja koskevan sääntelyn soveltaminen ei ole mahdollista, mikäli katsottaisiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon asioista vastaavalla laillisella edustajalla on oikeus vain osaan asiakkaan asiakastiedoista.

Sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisten palvelujen osalta on syytä huomioida, että näissä palveluissa ei pääsääntöisesti tehdä potilaan hoitoa koskevia ratkaisuja, vaan palveluihin toteutettavat toiminnallisuudet usein täydentävät näitä palveluja ja tukevat niiden käyttäjää esimerkiksi omahoidossa ja tiedollisen itsemääräämisoikeuden toteutumisessa. Lisäksi henkilön kyvykyys tehdä hoitoaan koskevia ratkaisuja itsenäisesti ei ole rinnasteinen suhteessa siihen, kykeneekö henkilö käyttämään sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisia palveluja. Tältä osin lainsäädännön tulisi mahdollistaa päämiehen asioiden hoitaminen sosiaali- ja terveydenhuollon digitaalisissa palveluissa.

Koska hoitoa koskeva päätöksenteko ei ole rinnastettavissa siihen, mitä tietoja sosiaali- ja terveydenhuollon asioihin määrätty edunvalvoja tehtävässään tarvitsee, sosiaali- ja terveystietoihin määrätyn edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun tiedonsaantioikeuksia ei ole mahdollista sitoa yksittäistä hoitotoimenpidettä koskevaan ymmärrys- ja päätöksentekokykyyn. Tällainen tulkinta voi pahimmillaan estää edunvalvojaa toimimasta tehtävässään ja näin tehdä tyhjäksi edunvalvojan määräämisen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeviin asioihin.

Yhteenvetona edunvalvojien ja edunvalvontavaltuutettujen tehtävien näkökulmasta on syytä huomioida, että näiden puolesta asioivien tehtävät ovat yksittäistä hoitoa tai palvelua koskevaa päätöstä laajempia. Tähän nähden tiedonsaantioikeutta ei tule kytkeä siihen, kykeneekö jossain tilanteissa päämies päättämään asioistaan itsenäisesti, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiat on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti. Esimerkiksi tiedot siitä, että päämies on asioinut terveydenhuollossa ja hänelle on määrätty lääkkeitä, voivat olla keskeisiä terveydenhuollon tehtäviin määrätyn edunvalvojan näkökulmasta, vaikka on sinällään mahdollista, että päämies on kyennyt terveydenhuollossa itsenäisesti asioimaan ja myös hoidostaan päättämään.

Yleisesti edunvalvojan tiedonsaantioikeuksista:

Holhoustoimilain 89 §:n perusteluissa on todettu, että laillisena edustajana toimiminen sinällään jo oikeuttaa päämiestä koskevien tietojen saantiin, mutta asiasta on haluttu tästä huolimatta säätää erikseen selvyyden vuoksi (HE 146/1998 vp, s. 71). Tilanteessa, jossa edunvalvojan toimivalta koskee myös henkilöä koskevaa edunvalvontaa, kuten sosiaali- ja terveydenhuoltoa, on huomioitava, että tällöin edunvalvoja on näissä asioissa päämiehensä laillinen edustaja. Näin ollen edunvalvojalla on oikeus toimivaltansa puitteissa päämiestään koskeviin tietoihin holhoustoimilain 89 §:n ja asiakastietolain 50 §:n mukaisesti myös sosiaali- ja terveydenhuollon osalta.

## Muuta

### **Onko teillä muuta lausuttavaa työryhmän ehdotukseen liittyen, esimerkiksi jaksoon 2.3 (eräät perinnöstä luopumista koskevat tilanteet)?**

Taloudellisiin asioihin määrätyn edunvalvojan tiedonsaantioikeudet:

Myös taloudellisia asioita koskevan edunvalvonnan osalta on huomioitava, että taloudelliset asiat on tässä asiayhteydessä ymmärrettävä joustavasti. Näissäkin tehtävissä edunvalvojan päätöksillä voi olla merkitystä päämiehen kokonaistilanteeseen (Suomen edunvalvontaoikeus, s. 64–65), jolloin tehtävässä voi hyvinkin olla tarpeen saada pääsy ainakin joltain osin päämiehen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoihin. Lisäksi on huomioitava, että myös perusmääräyksen saanutta edunvalvojaa koskee velvollisuus varmistua päämiehensä perushoivasta ja huolenpidosta. Tähän liittyen holhoustoimilain 42 §:ssä säädetyn mukaisesti täysi-ikäiselle määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia siitä, että päämiehelle järjestetään sellainen hoito, huolenpito ja kuntoutus, jota on päämiehen huollon tarpeen ja olojen kannalta sekä päämiehen toivomukset huomioon ottaen pidettävä asianmukaisena (Perhe- ja jäämistöoikeuden perusteet, Urpo Kangas 2023 s. 272). Hankkeen jatkotyöstössä olisikin aiheellista arvioida myös sitä, miltä osin perusmääräyksen saaneella edunvalvojalla voi olla tehtävässään tarve sosiaali- ja terveydenhuollossa laadittuihin päämiestä koskeviin asiakastietoihin.

Tietojen antaminen edunvalvontavaltuutetulle valtuutetun aiemmin antamaan suostumukseen perustuen:

Edunvalvontavaltuutetun tietojen käsittelyn näkökulmasta mietinnössä tuodaan esille, että valtuutetun antaman suostumuksen tulisi olla nimenomainen ja valtuuttajan tulisi voida tietää suostumusta antaessaan kyseessä olevien tietojen laajuus ja miltä ajalta tallennettuja tietoja suostumus koskee. Tällaisen suostumuksen antaminen olisi käytännössä mahdotonta. Tulevaisuudessa kirjattavia tietoja koskevan suostumuksen nimenomaisuuden vaatimusta tulee arvioida suhteessa suostumuksen antamisajankohtaan ja siihen, että valtuuttaja ymmärtää valtuutuksensa kattavan myös mahdollisesti tulevaisuudessa syntyvät tiedot, jolloin suostumuksen antaja ottaa tähän kantaa jo ennakkollisesti suostumusta antaessaan. Yleisesti ottaen sosiaali- ja terveydenhuollon tahdonilmaisut annetaan tulevaisuuden varalle ja itsemääräämisoikeuden periaatteen kunnioittaminen edellyttää, että tätä tahdonilmaisua kunnioitetaan vastaisuudessa, vaikka asiakkaan toimintakyky myöhemmin muuttuisi.

Kormu Annina  
Kansaneläkelaitos