

## Sosiaaliturvan tiedonhallintaa koskeva sääntely

### Tausta

Tämä muistio on laadittu sosiaaliturvakomitean puheenjohtajiston toimeksiannosta ja sen tarkoituksena on luoda yleiskatsaus sosiaaliturvan toimeenpanoa ohjaavaan tiedonhallinnan lainsäädäntöön.

Muistiossa käsitellään tietosuojaa, tiedonhallinnan yleissääntelyä ja asiakirjoja sekä niiden käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä. Muistio on tehty kansallisen tiedonhallinnan tarpeita silmällä pitäen.

Kansainvälisissä tilanteissa tietoja vaihdetaan myös muiden maiden kanssa ja oikeusperusta tietojenvaihdolle on tuolloin kansainvälisissä säännöksissä. Kansainvälisten tilanteiden tarkempi käsittely on rajattu tämän muistion ulkopuolelle.

Sosiaaliturvan tiedonhallintaa koskevan sääntelyn yksityiskohtaisempi käsittely tai kehittämissuositusten antaminen edellyttäisi huomion kohdentamista johonkin tiettyyn toiminnan osa-alueeseen. Tällöin voimassa olevaa tai luotavissa olevaa tiedonhallinnan sääntelyä voitaisiin tarkastella suhteessa toiminnan tavoitteisiin, toimintaan liittyvien viranomaisten tehtäviin ja olemassa olevaan tiedonhallinnan arkkitehtuuriin. Tämän tyyppinen tarkastelu on tehty vastikään toimeentulotuen osalta<sup>1</sup>.

### Tietosuojasääntely

Kansallisella tasolla sääntelykehyksenä on huomioitava erityisesti perustuslain mukaisiin perusoikeuksiin perustuvat vaatimukset sekä toisaalta tietosuojaa koskeva yleislainsäädäntö (tietosuojalaki, julkisuuslaki, laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, muut yleislait). Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sääntelee viranomaisten asiakirjojen ja muiden tietoaineistojen julkisuutta ja salassapitoa sekä tiedon antamista asiakirjasta ja siihen liittyvää menettelyä. Julkisuuslain 16.4 §:n mukaan tietojen antamisesta teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden avulla säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa.

Sosiaaliturvan näkökulmasta EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja sitä täsmentävä tietosuojalaki (1050/2018) luovat reunaehdot tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien kehittämiseksi. Nämä reunaehdot eivät muodosta yksiselitteistä säännöstöä, joka mahdollistaisi tai kieltäisi jotain tiettyjä ratkaisuja. Pikemminkin,

---

<sup>1</sup> [Linkki valtioneuvoston julkaisuihin](#)

tietosuojaa on niiden pohjalta arvioitava tapauskohtaisesti kiinnittäen huomiota esimerkiksi siihen, minkälaisen riskin ratkaisu synnyttää rekisteröidylle, miten tiedonkäsittely on rajattu välttämättömään ja minkälaisia suojakeinoja sääntelyyn on sisällytetty. Samassa yhteydessä on punnittava perusoikeuksien rajoittamisen oikeasuhtaisuutta suhteessa rajoittavan viranomaisen tehtävään sekä yksityisyyden suojan toteutumista suhteessa muihin perusoikeuksiin.

Tietosuojasetuksen tarkoituksena on varmistaa oikeus henkilötietojen suojaan. Asetuksen lähtökohtana on, että kaikesta ei säädetä erikseen vaan että erilaisissa soveltamistilanteissa tulee nojata asetuksen määrittelemiin henkilötietojen käsittelyä ohjaaviin periaatteisiin. Näitä periaatteita ovat:

- **Lainmukaisuus.** Henkilötietojen käsittelylle on oltava lain mukainen peruste.
- **Kohtuullisuus.** Tietojen käsittelyssä on otettava huomioon rekisteröidyn edut ja odotukset.
- **Läpinäkyvyys.** Ihmisillä on oikeus tietää, mitä tietoja heistä kerätään ja miten niitä käsitellään.
- **Käyttötarkoitussidonnaisuus.** Henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla.
- **Tietojen minimointi.** Henkilötietojen käsittelyn on rajoituttava käyttötarkoituksen kannalta välttämättömään.
- **Eheys ja luottamuksellisuus.** Tiedot on suojattava lainvastaiselta käsittelyltä sekä vahingossa tapahtuvalta häviämiseltä, tuhoutumiselta tai vahingoittumiselta käyttäen asianmukaisia teknisiä tai organisatorisia toimia.
- **Osoitusvelvollisuus.** Rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan, että edellä kuvattuja periaatteita on noudatettu.

Sosiaaliturvan tiedonhallinnan kehittämisen näkökulmasta asetuksen keskeisintä sisältöä ovat henkilötietojen käsittelyä koskevat kohdat. Asetuksen mukaan henkilötiedon käsittelyn täytyy perustua 6 artiklan 1 kohdan mukaiseen käsittelyperusteeseen. Silloin kun kyse erityisistä henkilötietoryhmistä (aiemmin käytetty termiä arkaluontoiset henkilötiedot), käsittely on asetuksen nojalla lähtökohtaisesti kielletty. Tällaisista tiedoista ilmenee esimerkiksi henkilön terveyttä koskevia tietoja tai ammattiliiton jäsenyys. Poikkeukset käsittelykiellosta on määritelty 9 artiklassa. Sosiaaliturvan näkökulmasta keskeisiä poikkeuksia ovat (a) rekisteröidyn nimenomainen suostumus ja (b) kansallinen lainsäädäntö työoikeuden, sosiaaliturvan tai sosiaalisen suojelun alalla.

Valtiosääntöisesti arkaluonteisen tiedon käsite on laajempi kuin tietosuojasetuksessa tarkoitettut erityiset henkilötiedot. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuutta koskevat tiedot ovat Suomessa

valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja, vaikka ne eivät olisi sitä tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Perustusvaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.

On huomionarvoista, että sosiaaliturvaan liittyvä etuuksien ja palvelujen hakemista, vireilläoloa, myöntämistä, maksatusta tai muu toimeenpanossa syntyvä tieto ei pääsääntöisesti ole 9 artiklan tarkoittamaa arkaluonteista henkilötietoa. Osa näistä tiedoista on kuitenkin katsottu kansallisessa tarkastelussa valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisiksi, jolloin niihin sovelletaan kansallisesti samoja periaatteita kuin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamaan tietoon. Tietyissä tapauksissa sosiaaliturvaan liittyvät etuudet tai palvelut edellyttävät lisäksi asiakkaan terveystietojen käsittelyä, jolloin tosiasiaassa sosiaaliturvan toimeenpanossa käsitellään myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia henkilötietoja.

Tietosuoja sääntely on luotu riskiperusteiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvässä sääntelyssä ja kehittämisessä on huomioitava rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille aiheutuva riski. Riskin hallitsemiseksi on kuvattava asianmukaiset ja erityiset suojatoimet. Suojatoimia ovat esimerkiksi toimenpiteet, joilla on jälkepäin mahdollista varmistaa ja todentaa kenen toimesta henkilötietoja on tallennettu, muutettu tai siirretty tai toimia, joilla parannetaan henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamista. Yksityiskohtaisempi lista hyväksyttävistä suojatoimista on annettu tietosuojalain 6 §:ssa.

### **Tietosuoja osana perusoikeusjärjestelmää**

Tietosuoja kytkeytyy osaksi perusoikeusjärjestelmää perustuslain 10 § 1 momentin tarkoittaman yksityisyyden suojan kautta. Tiedonhallinnan lainsäädäntöä kehitettäessä on siis huomioitava yksityisyyden suojan toteutuminen perusoikeuksien muodostaman kokonaisuuden kontekstissa. Perustuslakivaliokunnan mukaan yksityisyyden suojan näkökulmasta on lähtökohtaisesti riittävää, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Mitä suurempi riski

käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely.<sup>2</sup>

Kunkin perusoikeuden alaan liittyvää sääntelyä tulkittaessa on otettava huomioon perusoikeussäännösten vaikutus toistensa sisältöön. Tästä seuraa, että kansallisessa sääntelyssä tulee turvata yksityisyydensuoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Kun perusoikeuksia rajoitetaan (esimerkiksi säätämällä arkaluonteisten tietojen luovutuksesta), täytyy huolehtia säädöksen oikeasuhtaisuudesta suhteessa luovuttavan viranomaisen yleisen edun mukaiseen tehtävään. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajaamiseen täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.<sup>3</sup>

### **Perustuslakivaliokunnan kannanottoja liittyen saamiseen ja luovuttamiseen**

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta *tarpeellisiin* tietoihin, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi.

Pääsääntöisesti jo lainsäädäntövaiheessa tulisikin tunnistaa, mitkä tiedot ovat tietyn tarkoituksen kannalta välttämättömiä. Välttämättömyysarviointi tehdään siis jo lainsäädäntövaiheessa, kun tiedonluovutusta koskevassa säännöksessä luetaan tarkoituksen kannalta tarpeelliset tietosisällöt. Esimerkiksi yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) 43 §:n mukaan kansaneläkelaitoksella on oikeus saada asumistuen täytäntöönpanoa ja tukijärjestelmän suunnittelua ja seurantaa varten väestörekisteriviranomaisilta *tarpeelliset* rakennus- ja huoneistotiedot ja niissä tapahtuneet muutokset.

---

<sup>2</sup> Ks. PeVL 15/2018

<sup>3</sup> Ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5

Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen *välttämättömydestä* jonkin tarkoituksen kannalta.<sup>4</sup> Esimerkiksi yleisestä asumistuesta annetun lain 42 §:n 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada pyynnöstä käsiteltävänä olevan asumistuen ratkaisemista varten *välttämättömät* tiedot mm. valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin.<sup>5</sup> Esimerkiksi hallituksen esityksestä kotoutumislainsäädäntö (HE 185/2010 vp) perustuslakivaliokunta huomautti, että ehdotetun 87 §:n 1 momentissa oli välttämättömät eritellä olennaisesti tarkemmin tietojen saantiin oikeutetut sekä se, mitä ja ketä koskevia tietoja tiedonsaantioikeus koskee.<sup>6</sup>

Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisella omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan.<sup>7</sup>

Erottelu välttämättömin ja tarpeellisiin tietoihin on tiedonhallinnan kehittämisen kannalta merkittävä. Tiedonhallintalain (906/2019) 22 §:n mukaan säännöllisesti toistuva ja vakiosisältöinen sähköinen tiedon luovuttaminen tietojärjestelmien välillä on toteutettava teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla on toteutettava tietojärjestelmien välillä siten, että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, jos luovutettavat tiedot ovat henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja. Pykälä ei mahdollista rajoittamatonta pääsyä toisen viranomaisen tietovarantoihin ja niissä oleviin tietoaisteihin, vaan tietoluovutuksia tulee valvoa erilaisin teknisin menetelmin siten, että tietoluovutuksen vastaanottavan viranomaisen tietojärjestelmässä varmistuttaisiin tiedonsaannin

---

<sup>4</sup> Ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2-3 ja siinä viitatu lausunnot

<sup>5</sup> PeVL 59/2010 vp, s. 4.

<sup>6</sup> PeVL 42/2010 vp, s. 3.

<sup>7</sup> PeVL 73/2018 vp, s. 8-9.

asianmukaisuudesta ja tarpeellisuudesta esimerkiksi asiakassuhteen, konkreettiseen palvelutilanteen tai muiden toimintaprosesseihin liittyvien kontrollien perusteella.

Teknisten rajapintojen avulla tietoja voidaan luovuttaa viranomaisten välillä vain silloin, jos muualla lainsäädännössä on säädetty tiedonsaantioikeuksista niihin tietoihin, joita teknisen rajapinnan avulla luovutetaan. Teknisten rajapintojen avulla tapahtuva sähköinen tietojen luovuttaminen ei sovellu kaikkiin tilanteisiin. Mikäli luovutuksen saavalla viranomaisella tiedonsaantioikeus perustuu siihen, että sillä on oikeus saada välttämättömät tiedot viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, edellyttää tällainen välttämättömyyden arviointi pääsääntöisesti luovuttavan viranomaisen tapauskohtaista harkintaa siitä, mitkä ovat välttämättömiä tietoja pyynnön esittäneen viranomaisen tietotarpeisiin nähden.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan teknisiä rajapintoja koskeva sääntely ei sovellu sellaiseen tietojen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä.<sup>8</sup> Tällaisia tietoja ei näin ollen voida luovuttaa teknisen rajapinnan avulla, vaan tietojen tulee olla vakiosisältöisiä ja toistuvia ja sellaisia, että niiden luovuttamiseksi ei käytetä harkintaa.

Mikäli luovutuksen saavalla viranomaisella tiedonsaantioikeus perustuu siihen, että sillä on oikeus saada välttämättömät tiedot viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, edellyttää tällainen välttämättömyyden arviointi pääsääntöisesti luovuttavan viranomaisen tapauskohtaista harkintaa siitä, mitkä ovat välttämättömiä tietoja pyynnön esittäneen viranomaisen tietotarpeisiin nähden. Sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä on useimmiten lähdetty siitä, että tiedonsaantioikeus koskee viranomaisen tehtävän kannalta välttämätöntä tietoa. Tällöin siis tietoa luovuttavan tahon on pääsääntöisesti aina arvioitava kulloinkin luovutettavan tiedon välttämättömyyttä suhteessa vastaanottavan tahon käyttötarkoitukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vastaanottavan tahon on lähtökohtaisesti esitettävä tietopyyntö, johon luovuttava taho vastaa suoritettuaan välttämättömyysharkinnan. Toimijoiden välillä voidaan myös sopia sujuvammasta toimintamallista, mutta tässä tapauksessa kunkin luovutustapahtuman tietosuojavastuu on aina luovuttavalla taholla.

Voitaneen kuitenkin katsoa, että teknisen rajapinnan käyttö ei ole täysin poissuljettua silloinkaan, kun tiedonsaantioikeus perustuu ns. puhtaaseen välttämättömyysharkintaan, eli kun oikeus saada tai

---

<sup>8</sup> PeVL 73/2018 vp, s. 10.

luovuttaa tieto perustuu siihen, että se on jonkin tarkoituksen kannalta välttämätöntä. Tällöin välttämättömyysarviointi tehdään tiettyjen toistuvien tyyppitapausten kautta. Viranomaisen tai muu toimija arvioi sellaiset tilanteet, joissa välttämättömyyshedellytys täyttyy, ja sisällyttää nämä järjestelmään. Koska arviointi on tehty etukäteen järjestelmätasolla, tapauskohtainen välttämättömyysarviointi ei ole tarpeen. Tietojen tarpeellisuuteen sidottuun sääntelyyn perustuvassa tiedonvaihdoissa voidaan lähtökohtaisesti hyödyntää myös teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyttä.

Haasteena on, että aina ei pystytä yksilöimään etukäteen kaikkia tarvittavia tietoja ja uusien tarpeiden ilmaantuessa lakimuutosten tekeminen on hidasta. Tiedonhallinnan sääntelyä kehitettäessä tulisi kuitenkin huomioida tämä mahdollisuus: kussakin toiminnallisessa kontekstissa tietty ydintietojoukko voitaisiin yksilöidä lainsäädännössä tarpeelliseksi, jolloin sen automaattisiin rajapintoihin perustuva liikuttaminen toimijoiden välillä tulisi mahdolliseksi. Tämän lisäksi voitaisiin määritellä muu välttämätön tieto, jonka sujuva liikuttaminen edellyttäisi enemmän organisaatioiden yhteistyöhön ja toimintamalleihin perustuvia ratkaisuja.

### **Yhteisten tietovarantojen hyödyntäminen ja digitaalinen identiteetti**

Tiedonkulun sujuvoittamiseksi esitetään usein myös toimijoiden yhteisten tietovarantojen kehittämistä (vrt. Kanta tai TYPPi). Nämä ratkaisut eivät kuitenkaan poista tietosuojaan liittyviä haasteita vaan pikemminkin pakottavat ratkaisemaan ne. Tällaisilla tietovarannoilla pitäisi olla laissa määritelty ylläpitäjä ja tietojen hyödyntämisestä kunkin toimijan kohdalla tulisi säätää tarkkarajaisesti. Ei siis ole mahdollista luoda toimijoiden yhteistä tietovarantoa, joka olisi kunkin vapaasti hyödynnettävissä vaan yhteisessäkin tietovarannossa olisi määriteltävä tarkoin se, mitä tietoja eri toimijat voivat käsitellä. Tietosuojan osalta tilanne ei eroa mitenkään siitä, että tiedot ovat hajallaan viranomaisten erillisissä rekistereissä. Kukin toimija saa käsitellä arkaluonteista henkilötietoa vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Kanta-palvelut ovat esimerkki tällaisesta yhteisestä tietovarannosta. Se on alun perin luotu terveydenhuollon toimijoiden tarpeisiin ja vuoden 2021 uudistuksen myötä käyttö laajenee sosiaalihuoltoon. Yksittäisen terveydenhuollon ammattihenkilön oikeus käsitellä Kanta-arkistossa olevia tietoja perustuu useisiin tekijöihin. Yhtäältä täytyy olla ammattioikeuden suoma oikeus käsitellä terveystietoa. Toisaalta Kanta-arkisto edellyttää, että hoitosuhde hoitavan ammattihenkilön ja potilaan välillä todennetaan sähköisesti ennen potilastietojen luovuttamista. Kolmanneksi tietojen luovuttaminen on mahdollista vain, jos potilas on antanut tähän suostumuksensa. Terveydenhuollon kontekstissa yhteisen tietovarannon luomista edesauttaa se, että terveydenhuollon toimijat muodostavat toiminnan



tarkoituksen kannalta yhtenäisen kokonaisuuden. Mikäli vastaavanlainen laaja-alainen ja yhteinen asiakastiedon arkisto luotaisiin sosiaaliturvatoimijoiden hyödynnettäväksi, tiedonsaantioikeuksien määrittely ja tähän liittyvien teknisten ratkaisujen toteuttaminen olisi selvästi monimutkaisempaa.

Tämä ei tarkoita sitä, että sosiaaliturvan osalta yhteisten tietovarantojen kehittäminen olisi mahdotonta tai hyödytöntä. Sosiaaliturvajärjestelmän yhtenä haasteena on se, että tiedonkulku toimijoiden välillä ei ole riittävän sujuvaa. Tiedonkulun kehittäminen edellyttää kuitenkin kokonaisvaltaista kehittämisotetta. Tiedonhallintaa koskevat säädökset, etuuksien ja palvelujen organisointi- ja toimintamallit, käytettävät tietorakenteet ja asiakirjamallit sekä tietojärjestelmäratkaisut muodostavat kokonaisuuden. Vaikuttavuuden aikaansaaminen edellyttää kaikkien näiden kehittämistä synkronoidusti. Tämä puolestaan edellyttää juristien, substanssiasiantuntijoiden ja tiedonhallinnan asiantuntijoiden saumatonta yhteistyötä organisaatorajat ylittävästi. Yhtenä haasteena toimijoiden yhteisille tavoitteille voi olla se, että useita toimijoita koskevien ratkaisujen kustannukset voivat kohdistua yhteen toimijaan vaikka hyödyt koskettaisivat jotain toista toimijaa.

Yksi lupaava tiedonkulun edistämisen keino liittyy asiakkaan itse hallinnoimaan digitaaliseen identiteettiin. Tällaista ratkaisua edistetään myös EU-tasolla ja komissio on jo esittänyt asetuksen antamista, jossa määriteltäisiin reunaehdot digitaalisen kansalaisuuden käyttöönotolle.<sup>9</sup> Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on varmistaa EU kansalaisten mahdollisuus hallita heitä koskevia henkilötietojaan ja varmistaa, että digitaalisten identiteettiratkaisujen käyttö on heille turvallista.

Digitaalisen kansalaisuuden keskeinen hyöty tulisi siitä, että kansalaisen kannalta keskeisten tietojen kuten todistusten, lausuntojen tai muiden asiakirjojen luovuttaminen viranomaiselle voisi perustua asiakkaan suostumukseen. Kansalainen voisi kirjautua viranomaisen sähköiseen palveluun digitaalisen identiteetin avulla. Mikäli digitaaliseen identiteettiin olisi liitettynä erilaisia kansalaista koskevia henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja, henkilö itse voisi antaa suostumuksensa niiden käyttöön osana viranomaisprosesseja.

---

<sup>9</sup> Komissio antoi 3.6.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehyksen vahvistamisen osalta (COM (2021) 281 final).



Tällainenkaan ratkaisu ei kuitenkaan ole ongelmaton. Tietosuoja-asetuksen 7. artiklan mukaan suostumuksen tulee olla ymmärrettävä ja vapaaehtoinen. Asetuksen johdantokappaleessa 43 todetaan, että suostumus ei ole peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan suostumuksen käyttö viranomaistoiminnassa on asetuksen 43 johdantokappaleesta huolimatta mahdollista. Valiokunnan mukaan oleellista on huolehtia siitä, että sääntely kokonaisuutena arvioiden luo riittävät edellytykset arkaluontoisten henkilötietojen suojan tosiasialliselle toteutumiseksi.<sup>10</sup> Eli myöskään suostumusten käyttämiseen ei ole olemassa yksiselitteistä ohjenuoraa – asiaa on punnittava tilannekohtaisesti. Esimerkiksi säätämällä lailla suostumuksen hyödyntämisestä väistetään tietosuoja-asetuksen varaukset; näin on toimittu esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevan lain (784/2021) kohdalla.

### **Tiedonhallinnan yleinen sääntely**

Julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevat yleissäännökset on annettu tiedonhallintalaissa (906/2019). Lakiin sisältyviä säännöksiä sovelletaan muihin kuin viranomaisiin vain rajoitetusti. Siten osa sosiaaliturvan toimeenpanijoista, kuten työttömyyskassat, tapaturmavakuutuslaitokset ja eläkevakuutuslaitokset, jäävät lakiin sisältyvän julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevan yleisen ohjauksen ulkopuolelle.

Lain mukaan julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen yhteen toimivuuden yleinen ohjaus on valtiovarainministeriön tehtävä. Tässä tarkoituksessa valtiovarainministeriö (1) huolehtii julkisen hallinnon tiedonhallintakartan ylläpidosta sekä (2) ylläpitää julkisen hallinnon tiedonhallinnan kehittämisen yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteen toimivuuden edistämiseksi.

Tiedonhallintakartan tarkoituksena on tarjota yhteiskunnan eri toimijoille yleinen näkymä siihen, miten tiedonhallinta on julkisessa hallinnossa järjestetty, mitä tietoja eri tietovarannoissa ylläpidetään ja

---

<sup>10</sup> PeVL 20/2020 vp. s- 5-6

millaisin edellytyksin tietoja olisi saatavilla toimijan tarpeisiin. Tiedonhallintalain mukaan kukin ministeriö vastaa omalla toimialallaan tiedonhallintakartan ylläpidosta. Sosiaaliturvan osalta tämä vastuu on sosiaali- ja terveysministeriöllä. Tiedonhallintakartan tarkoituksena on toimia tietopohjana hallinnonalojen tiedonhallinnan kehittämiseksi.

Valtiovarainministeriön laatimien yleisten linjausten tarkoituksena on muodostaa kehittämistä ohjaavia periaatteita. Tällaisia ovat esimerkiksi digitalisaation periaatteet<sup>11</sup>, jotka korostavat mm. asiakaslähtöisyyttä tiedonhallinnan ja digitalisaation kehittämisessä. Linjaukset ovat tasoltaan yleisiä ja vakiintuneita hyviä käytäntöjä edistäviä. Ne eivät sido sosiaaliturvan toimeenpanoa juridisesti, mutta valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota niiden noudattamiseen osana tiedonhallintalain omaa ohjaustehtäväänsä – erityisesti tehdessään tiedonhallintalain 9 §:n tarkoittamia lausuntoja osana julkisen talouden suunnittelun prosessia.

Tiedonhallintalaki asettaa viranomaisille tiedonhallinnan järjestämiseen ja organisointiin liittyviä velvoitteita, joiden tarkoituksena on viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen hallinta ja tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Lain mukaan kukin viranomainen muodostaa tiedonhallintayksikön, jonka on laadittava lain 5 §:n tarkoittama tiedonhallintamalli. Mallin on sisällettävä tiedot mm.

1. Toimintaprosesseja kuvaavista nimikkeistä, prosessista vastaavasta viranomaisesta, prosessin tarkoituksesta sekä prosessin sidoksista muihin prosesseihin;
2. Tietovarantojen nimikkeistä, kuvaukset tietovarantojen sidoksista toimintaprosesseihin ja tietojärjestelmiin sekä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta
3. Tietoaineiston arkistoon siirtämisestä, arkistointitavasta ja arkistopaikasta tai tuhoamisesta
4. Tietojärjestelmien nimikkeistä, tietojärjestelmästä vastaavasta viranomaisesta, tietojärjestelmän käyttötarkoituksesta, tietojärjestelmän liittymistä muihin tietojärjestelmiin ja liittymissä käytettävistä tiedonsiirtotavoista
5. Tietoturvallisuustoimenpiteistä

---

<sup>11</sup> [Linkki vm sivuille digitalisoinnin periaatteisiin](#)

Suunniteltaessa tiedonhallintamallin sisältöön vaikuttavia olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa tiedonhallintayksikössä on arvioitava (5 § 3 mom.) näihin kohdistuvat muutokset ja niiden vaikutukset suhteessa tiedonhallintalain tarkoittamiin tietoturvasuoritusvaatimuksiin (luku 4), tietoaineistojen muodostamista ja luovutustapaa koskeviin vaatimuksiin (luku 5), asianhallinnan ja palvelujen tiedonhallinnan vaatimuksiin (luku 6) sekä muualla laissa säädettyihin asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon, suojaan ja tiedonsaantioikeuksiin.

Lain 6 §:n mukaan kunkin ministeriön on omalla toimialallaan huolehdittava julkisen hallinnon tiedonhallintakartan sisällön ajantasaisuudesta sekä ylläpidettävä yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi. Vastaavasti 8 §:n mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava edellä kuvattu 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Sosiaaliturvan osalta huomionarvoista on se, että edellä mainittuja 6 §:n ja 8 §:n säädöksiä ei sovelleta Kansaneläkelaitokseen.

Sen sijaan myös Kansaneläkelaitoksen kohdalla tulee sovellettavaksi tiedonhallintalain 22 §, jonka mukaan, suunniteltaessa usean viranomaisen välistä tietojen luovuttamista teknisten rajapintojen avulla on tietorakenteen kuvaus määriteltävä ja ylläpidettävä toimialasta vastaavan ministeriön johdolla. Lain esitöiden mukaan säädöksen tavoitteena on varmistaa, että tietorakenteiden määrittely olisi koordinoitua ja tehokasta. Esitöissä todetaan myös, että ministeriöiden olisi *muun muassa* lainvalmistelun yhteydessä selvitettävä, miten tietorakenteiden kuvausten määrittelytyö organisoidaan muutoksia tehtäessä. Sanamuodosta on mahdollista vetää johtopäätös, jonka mukaan ministeriön ohjausvelvoite ei rajoitu säädösvalmisteluun vaan ulottuu myös toimeenpanoon.

Tiedonhallintalaki jättää kuitenkin epäselväksi, miten 22 §:n ohjausvelvoitetta tulkitaan suhteessa Kelan asemaan Eduskunnan alaisena laitoksena. Säädöksessä on käytetty sanamuotoa *toimialasta vastaava ministeriö*. Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluvat tehtävät määrittellään ministeriöstä annetun asetuksen (491/2017) 1 §:ssä, jonka 1 momentin 15 alakohdassa ministeriön tehtäväksi määrittellään Kansaneläkelaitosta koskevat asiat. Oletettavasti tällä tarkoitetaan sitä, että yleisesti valtioneuvoston käsiteltäviksi tulevat Kansaneläkelaitosta koskevat asiat kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Tästä ei kuitenkaan voida yksiselitteisesti päätellä, kuuluuko Kansaneläkelaitoksen tiedonhallinta ja sen organisoiminen sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan tiedonhallintalain tarkoittamalla tavalla.

Tiedonhallintalain esitöissä todetaan myös, että tarvittaessa poikkeuksellisissa tilanteissa voitaisiin säätää erityislakiin 22 §:n mukaisten tietorakenteiden kuvausten määrittely- ja ylläpitovastuusta erikseen, jos

vastuu määrittelystä olisi esimerkiksi valtion virastolla tai laitoksella. Tällainen tilanne vallitsee nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalla, jossa tietorakenteiden kuvausten määrittely sekä tietyt muut tiedonhallinnan ohjaukseen liittyvät tehtävät on säädetty Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäviksi<sup>12</sup>. Sosiaaliturvan osa-alueella vastaavaa järjestelyä ei ole ja tiedonhallintalain 22 §:n velvoite koskee suoraan sosiaali- ja terveysministeriötä.

Sosiaaliturvan toimeenpanon kannalta jonkinlaista merkitystä on myös tiedonhallintalain 20 §:llä, jossa säädetään viranomaisten veloitteesta hyödyntää toistensa tietoja. Pykälän mukaan *jos viranomaisella on oikeus saada toisen viranomaisen tietovarannosta tehtäviensä hoitamista varten tietoja luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, se ei saa vaatia asiakastaan esittämään tai toimittamaan tällaista todistusta tai otetta, ellei se ole välttämätöntä asian selvittämiseksi*.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on hajautunut ja sitä toimeenpanevat lukuisat organisaatiot, joista vain osa on viranomaisia. Tiedonhallintalakia sovelletaan myös muihin kuin viranomaisena toimiviin julkisoikeudellisiin yhteisöihin siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Näin ollen tiedonhallintalain 20 §:llä on vain rajallinen merkitys toimeenpanon kokonaisuudessa. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön<sup>13</sup> mukaan pykälää ei sovelleta, mikäli tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. tietosuojasääntelyä koskeva kohta). Syynä on se, että välttämättömyyskriteeriin sidotun tietoluovutuksen yhteydessä luovuttava taho vastaa aina luovutuksen välttämättömyydestä. Näin ollen tietoja ei voida lukea suoraan rajapinnasta vaan ne luovutetaan tapauskohtaisesti, soveltaen välttämättömyysharkintaa ellei tietoja luovuttava viranomainen näin itse halua toimia. Sosiaaliturvaa koskevassa erityissääntelyssä sovelletaan usein välttämättömyyskriteeriä, mikä vähentää tiedonhallintalain 20 §:n pykälän merkitystä toimeenpanon ohjauksen näkökulmasta.

### **Asiakirjojen käsittely ja tiedonhallinnan ohjaus**

Sosiaaliturvan toimeenpanossa syntyvistä asiakirjoista ja niiden käsittelystä ei ole olemassa saman tyyppisiä yleisiä, kattavia säännöksiä esimerkiksi tiedonhallinnan näkökulmasta kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjojen osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sen sijaan sovelletaan

---

<sup>12</sup> [Linkki finlexin sivuille](#)

<sup>13</sup> PeVL 73/2018 vp

melko kattavaa asiakirjojen ja niiden käsittelyn sääntelyä. Miksi näissä rinnakkaisissa ja monin tavoin toisiinsa kytkeytyvissä järjestelmissä on päädytty täysin toisistaan poikkeaviin ratkaisuihin?

Terveydenhuollon osalta asiakirjoja koskeva perussääntely on annettu potilaslaissa ja potilasasiakirjoista annetussa asetuksessa. Potilaslain mukaan potilasasiakirjat ovat potilaan hoidon järjestämisessä ja toteuttamisessa käytettäviä, laadittuja tai saapuneita asiakirjoja taikka teknisiä tallenteita, jotka sisältävät hänen terveydentilaansa koskevia tai muita henkilökohtaisia tietoja (2 §). Lisäksi potilaslaissa säädetään asiakirjojen keskeisestä sisällöstä, säilyttämisestä, salassapidosta ja luovuttamisesta (ks. 12-13 §).

Potilasasiakirjoja koskeva asetus tarkentaa tätä sääntelyä. Asetus tarkentaa potilasasiakirjan sisältöä ja säätää niiden tallentamisesta valtakunnallisiin tiedonhallintapalveluihin (Kanta-palvelut). Asetuksessa otetaan kantaa myös mm. potilasasiakirjojen sisällöllisiin vaatimuksiin, tietojen eheyteen ja käytettävyyteen, käyttöoikeuksiin ja oikeuteen tehdä asiakirjoihin merkintöjä.

Vastaava sääntelykokonaisuus on annettu sosiaalihuollon osalta asiakaslaissa ja asiakasasiakirjalaissa. Sosiaalihuollon asiakirjojen osalta säännellään mm. asiakasasiakirjojen keskeisestä sisällöstä, kirjaamisvelvollisuudesta, tallentamisesta, käyttöoikeuksista, asiakirjojen luovuttamista tai saamista koskevista merkinnöistä ja asiakirjojen säilyttämisestä.

Näiden asiakas- ja potilasasiakirjojen perussäännösten lisäksi asiakastietolaissa säädetään tarkemmin asiakas- ja potilastietojen käsittelystä ja sen ohjauksesta. Laki sisältää tarkemmat säädökset mm. tietojen käytön ja luovutuksen seurannasta, tunnistamisesta, sähköisestä allekirjoittamisesta, asiakas- ja potilastietojen luovuttamisesta sekä suostumuksista ja kielloista.

Lisäksi asiakastietolain 20 §:ssä määritellään tiedonhallinnan ohjausta koskevat toimivaltasuhteet. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastiedon sähköisen käsittelyn ja siihen liittyvän tietohallinnon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta sekä päätöksenteko merkittävien tietohallintohankkeiden kokonaisrahoituksesta kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vastuulla on sote-asiakastiedon sähköisen käsittelyn ja siihen liittyvän tiedonhallinnan suunnittelu, ohjaus ja seuranta. Valvira puolestaan valvoo tietojärjestelmien vaatimustenmukaisuutta.

Asiakastietolain 15 §:n nojalla sekä julkisten että yksityisten palvelunantajien tulee liittyä valtakunnallisten tiedonhallintapalvelujen (Kanta-palvelut) käyttäjiksi.

Edellä kuvatut sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat säädökset antavat sosiaali- ja terveysministeriölle sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle selkeän toimivallan ohjata toimialan tiedonhallinnan kehittämistä. Kansallisen ohjauksen ja ohjaukseen liittyvän yhteistyön tuloksena suomalaisen

terveydenhuollon tietopohja ja tietojärjestelmäarkkitehtuuri ovat globaalisti katsottuna poikkeuksellisen yhtenäisiä. Tämä mahdollistaa sote-tietojen sujuvan kulkeutumisen eri toimijoiden välillä sekä luo uusia mahdollisuuksia tietoon perustuvan johtamisen sekä järjestelmän seurannan ja arvioinnin kehittämiseksi.

Sosiaaliturvajärjestelmän tiedonhallintaa/ tietoarkkitehtuuria ei säännellä samalla tavoin keskitetysti ja kattavasti kuin edellä on kuvattu olevan sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jokainen toimija luo itsenäisesti omat asiakirjansa, tietorakenteensa, laadunvarmistuksen ja tietoturvallisuuden menetelmänsä jne. Sosiaaliturvajärjestelmän puolella ei myöskään ole keskitettyjä tiedonhallinnan ratkaisuja eikä tiedonhallinnan kehittämistä valtakunnallisella tasolla ohjaavaa viranomaista.

Sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä toimiva sosiaaliturvan toimeenpano ja digitalisaation mahdollisuuksia kartoittava ryhmä tarkasteli tietojen vaihdon kokonaisuutta keväällä 2021. Havaintona oli, että tietojen vaihtoon liittyy paljon haasteita, jotka syntyvät eri organisaatioiden eritahtisesta tiedonhallinnan kehittämisestä. Kelan ja työttömyyskassojen tietojärjestelmät eivät ymmärrä toisiaan. Suomalaisten työkykyä koskevat tiedot ovat hajallaan ja epäyhtenäisiä, mikä vaikeuttaa työkykyyn liittyvien ongelmien havaitsemista ja niihin puuttumista. Kelan tekemät perustoimeentulotuen päätökset työllistävät kuntia, koska tieto ei liiku näiden toimijoiden välillä. Vammaiset henkilöt kuljettavat omia tietojaan Kelan, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon kolmiossa. Terveystuolto lähettää vuosittain satoja tuhansia potilasasiakirjoja kirjepostina tapaturmavakuutuslaitoksille. Listaa voisi jatkaa.

Tarve sosiaaliturvan tieto- ja integraatioarkkitehtuurille vaikuttaa ilmeiseltä. Tehtävän vaikeutta lisää kuitenkin se, että sosiaaliturvaa toimeenpaneva organisaatiojoukko on huomattavan paljon sote-sektoria heterogeenisempi sekä julkishallinnollisen aseman että lakisääteisten tehtävien osalta. Näin ollen arkkitehtuurisen yhtenäisyyden luominen olisi sosiaaliturvan osalta jonkin verran monimutkaisempaa.

### **Sosiaaliturvan tiedonhallintaa koskeva sääntely**

Sosiaaliturvan toimeenpanoon liittyvää tiedonhallintaa säännellään lukuisissa yleis- ja erityislaeissa, joista esimerkin vuoksi on alla lueteltu joitain:

- Sairasvakuutuslaki 15. luku 2 § sekä 19. luku 1§, 4§ ja 6§
- Laki Kansaneläkelaitoksesta
- Laki Eläketurvakeskuksesta 4 §
- Laki työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta 15 §
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta luku 12. 6 § ja luku 13. 6 § ja 7 §

- Työttömyysturvalaki 11. luku 2 §, 3 § ja 4 § sekä luku 13 1 §, 2 §, 3 §, 6 §, 8 §
- Työtaturma- ja ammattitautilaki 41 §, 44§, 110 §, 111 §, 113 §, 115 §, 235 §, 252 §, 255 §, 257 §

Edellä mainituissa ja muissa laeissa säädetään pääasiassa henkilötiedon luovuttamisesta toimijoiden välillä. Koska tiedon luovuttaminen tai saaminen on EU:n tietosuoja-asetuksen mukaista henkilötiedon käsittelyä, on sille oltava asetuksen mukainen käsittelyperuste. Näissä tapauksissa peruste syntyy säätämällä joko suoraan oikeudesta saada tai luovuttaa *tarpeellisia* tai *välttämättömiä* tietoja tai velvollisuudesta pyytää rekisteröidyn suostumus.

Sosiaaliturvan toimialalla tiedonhallinnan kansallinen ohjaus tyhjentyykin pitkälti tiedon saamista ja luovuttamista koskevien säännösten valmisteluun. Toimialan tiedonhallinnasta tai sen ohjauksesta ei ole yleistä sääntelyä. Myöskään sosiaaliturvan toimeenpanossa käytettävistä asiakirjoista, niiden sisällöstä, käsittelystä, säilyttämisestä, sähköisestä allekirjoittamisesta tai tietoturvallisuudesta ei ole erillisiä säädöksiä.