

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 241/2020 vp. Lausuntopyynnössä pyydetään kiinnittämään henkilötietojen suojan näkökulmasta huomiota myös mahdollisiin sääntelytarpeisiin. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa säädetään. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä säädettäisi hyvinvointialueen järjestämisvastuusta. Käytännössä järjestämisvastuu määrittelee myös hyvinvointialueen vastuuta tiedonhallinnassa ja henkilötietojen käsittelyssä. Järjestämisvastuussa oleva *viranomainen* on käytännössä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Koska henkilötietojen käsittely tapahtuu pääosin viranomaisten asiakirjojen ja niitä vastaavien tallenteiden käsittelynä, määrittelee julkisuuslaki käytännössä rekisterinpitäjän, joka on kussakin tilanteessa toimivaltainen viranomainen päättämään asiakirjojen käsittelystä ja tietojen antamisesta joko julkisuuslain tai erityislain perusteella. Vastaavalla tavalla toimivaltaiselle viranomaiselle on säädetty tiedonsaantioikeuksia.

Vaikka järjestämisvastuu on 1. lakiehdotuksessa kohdennettu hyvinvointialueelle julkisyhteisönä, kohdentuu järjestämisvastuuseen liittyvät tehtävät ja toimivalta hyvinvointialueen viranomaiseen siten kuin joko laissa säädetään tai hyvinvointialueen hallintosäännössä määrätään. Tässä suhteessa tietosuojan ja tiedonhallinnan näkökulmasta on tärkeää määritellä kussakin tilanteessa tiedonhallinnasta ja henkilötietojen käsittelystä vastaava hyvinvointialueen viranomainen. *Hyvinvointialue koostuu useammasta viranomaisesta, joita ovat muun muassa aluevaltuusto, aluehallitus sekä lautakunnat.* Hyvinvointialue ei ole itsessään viranomainen vaan julkisyhteisö, joka koostuu viranomaisista. Sen sijaan hyvinvointialue olisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) tarkoittama tiedonhallintayksikkö siten kuin nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä on ehdotettu.

2. Tiedonsaantioikeuksista

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 21 §:n mukaan osaamiskeskuksella on oikeus saada pyynnöstä hyvinvointialueelta ja hyvinvointialueen tytäryhteisöltä sekä kunnilta tehtäviensä hoitamista varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, jollei salassapitoa ja henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä muuta johdu. Hyvinvointialueilla on oikeus saada osaamiskeskukselta tarpeellisiksi katsomansa tiedot ja asiakirjat keskuksen ohjausta ja valvontaa, hyvinvointialueen investointien suunnittelua sekä hyvinvointialueen toiminta- ja taloussuunnittelun ja tilinpäätöksen laatimista varten. Ministeriöillä on oikeus saada osaamiskeskukselta tarpeellisiksi katsomansa tiedot hyvinvointialueiden ohjausta, rahoitusta ja valvontaa varten.

Hallituksen esityksen 28. lakiehdotuksessa viranomaisiksi ehdotetaan lisättäväksi julkisuuslain muutoksella hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymien *viranomaiset*. Lakiehdotuksessa tarkoitettuja viranomaisia olisivat perustelujen mukaan monijäseniset toimielimet, kuten aluevaltuusto, aluehallitus sekä hyvinvointialueen tehtäviä hoitavat lautakunnat, johtokunnat ja niiden jaostot. *Hallituksen esityksen 28. lakiehdotuksesta johtuvista syistä 1. lakiehdotuksen 21 §:ää tulisi tarkentaa siten, että osaamiskeskuksella on*

tiedonsaantioikeus saada pyynnöstä hyvinvointialueen viranomaiselta tarpeellisia tiedot ja asiakirjat. Säännöksen muotoilu vaikuttaa siltä, että tiedonsaantioikeus kohdistuisi perustuslain 12.2 §:n ja julkisuuslain tarkoittamiin julkisiin viranomaisen asiakirjoihin, koska ehdotuksessa tiedonsaantioikeutta ei ole ehdotettu säädettäväksi salassapitosäännösten estämättä. Julkisuuslain 9.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain perustelujen (HE 30/1998 vp) mukaan mainitussa 9.1 §:ssä jokaisella tarkoitetaan luonnollista henkilöä kansalaisuudesta riippumatta samoin kuin oikeushenkilöä sekä viranomaista ja muuta subjektiä. Siten osaamiskeskuksella on suoraan julkisuuslaissa säädetyn perusteella oikeus saada pyynnöstä hyvinvointialueen viranomaisilta niiden hallussa olevia julkisia asiakirjoja sekä muita vastaavia tallenteita.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 21 §:ssä ehdotetaan myös tiedonsaantioikeutta ministeriöille saada osaamiskeskukselta tarpeellisiksi katsomansa tiedot hyvinvointialueiden ohjausta, rahoitusta ja valvontaa varten. Ehdotuksessa ei ole tarkemmin yksilöity, millä ministeriöillä tällainen tiedonsaantioikeus on, joten ilmeisesti tiedonsaantioikeus koskee kaikkia ministeriöitä. Tiedonsaantioikeutta ei ole sidottu muotoilultaan salassapitosääntelyyn, joten esitetyssä muodossa ministeriöillä ei olisi oikeutta saada osaamiskeskukselta salassa pidettäviä tietoja.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 49 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta hyvinvointialueelta, kunnalta sekä muilta viranomaisilta ja muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä, yksityiseltä palveluntuottajalta, terveydenhuollon ammattihenkilöltä, sosiaalihuollon ammattihenkilöltä, Kansaneläkelaitokselta, Eläketurvakeskukselta, eläkesäätiöltä ja muulta eläkelaitokselta, vakuutuslaitokselta sekä apteekilta tämän lain mukaisten valvontatehtäviensä suorittamista varten. Tiedonsaantioikeus olisi salassapitosäännösten estämättä ja se olisi sidottu välttämättömyysedellytykseen. Lakiehdotuksessa on määritelty valvontaviranomaiset, joten tiedonsaantiin oikeutetutkin on määritelty yksiselitteisesti. Sanamuodon osalta on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että tiedonantamiseen veloitettaisiin samalla hyvinvointialueet ja kunnat sekä muut viranomaiset. Sanamuodon perusteella vaikuttaa siltä, että tässä kohdin hyvinvointialue ja kunta rinnastetaan viranomaiseen, vaikka yleislakina sovellettavaksi tulevassa julkisuuslaissa viranomaiseksi on määritelty kunnalliset viranomaiset ja kuten edellä totesin 28. lakiehdotuksessa on ehdotettu julkisuuslain viranomaismääritelmään lisääväksi hyvinvointialueen viranomaiset. Edellä esitetyistä syistä tulisi ehdotettu säännöstä tarkentaa siten, että tiedonantamiseen veloitettuja olisivat hyvinvointialueen ja kuntien viranomaiset. *Muilta osin 49 § vastaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä tiedonsaantioikeuksista salassapitosäännösten estämättä säädettäessä* (esim. PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp)

3. Sidonnaisuusilmoitusten julkistaminen yleisessä tietoverkossa

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 89 §:n 3 ja 4 momentissa säädettäisiin sidonnaisuusilmoituksista. Sidonnaisuusilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset aluevaltuuston tiedoksi. Tarkastuslautakunta voi tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta. Hyvinvointialueen on pidettävä sidonnaisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamustoimen tai tehtävän päättyessä henkilöä koskevat tiedot on poistettava rekisteristä ja tietoverkosta.

Ehdotetut säännökset tarkoittavat nähdäkseni sitä, että sidonnaisuusrekisterin tiedot olisivat hyvinvointialueen verkkosivustolla saatavilla tietopalveluna. Sidonnaisuusrekisterin rekisterinpitäjänä toimii ehdotetun perusteella tarkastuslautakunta (eikä hyvinvointialue), jonka tehtävien hoitoa varten tietoja kerätään ja muuten käsitellään. Ehdotettu on merkityksellinen perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojaa koskevien sääntelyvaatimusten suhteen. Tältä osin hallituksen esityksessä ei esitetä säätämisperusteluja. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena

tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että tietoverkkoon sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp). *Tietojen julkistamiselle verkkosivustolla on sinällään hyväksyttävä avoimuuteen liittyvä peruste, joka puolestaan palvelee jokaisen mahdollisuuksia vahvoa julkisen vallan käyttäjiä sekä samalla ennalta ehkäistä rakenteellisen korruption järjestelyjä. Koska perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että laintasolla säädetään hakujen rajaamisesta esimerkiksi yksittäishakuihin, tulisi 1. lakiehdotuksen 89 §:n 4 momenttia tarkentaa tältä osin.*

4. Potilas- ja asiakastietojen rekisterinpito ja tietojen luovuttaminen

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 58 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta ja henkilötietojen käsittelystä. Eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi 212/2020 vp. Mainittu hallituksen esitys on merkityksellinen nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen 58 §:n kannalta katsottuna.

Hallituksen esityksen 212/2020 vp 1. lakiehdotus sisältää myös rekisterinpitoa ja rekisterinpitäjyyttä koskevia säännöksiä. Mainitun hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 18 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi tietojen luovuttamisen rajoittamisesta sosiaalihuollon rekisterinpitäjien sekä terveydenhuollon rekisterinpitäjien välillä. Puolestaan mainitun lakiehdotuksen 20–21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen luovuttamisesta sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelunantajien välillä. Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) sääntelykohteena on puolestaan sosiaalihuollon toimintayksikkö. Terveydenhuoltolaissa (1326/2010) sääntelykohteena on terveydenhuollon toimintayksikkö. Niin ikään potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992) sääntelykohteena on terveydenhuollon toimintayksikkö ja lain 13 §:ssä on säädetty tietojen antamisesta terveydenhuollon toimintayksikköjen välillä. Puolestaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 3 luvussa on säädetty asiakastietojen käsittelyyn liittyvistä seikoista ja sääntelykohteena on sosiaalihuollon järjestäjä tai tuottaja (15 §) taikka toteuttaja (13 §, 17–18 §) taikka sosiaalihuollon viranomainen (20–21 §). Tähän sääntelyyn ei ole ehdotettu muutoksia nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä.

Lausuttavana olevan hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 58 §:n mukaan hyvinvointialue olisi rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille asiakas- ja potilastiedoille. Tässä suhteessa epäselväksi jää, *mitä vaikutuksia hyvinvointialueen rekisterinpitäjyydellä on suhteessa tietojen saantia ja luovuttamista koskevaan sääntelyyn sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköjen välillä sekä muutenkin mitä vaikutuksia ehdotetulla on suhteessa muualla säädettyyn nähden.*

Kokonaisuudessaan 58 §:n ehdotus jää avoimeksi, koska rekisterinpitäjyyteen liittyvistä kysymyksistä on ehdotettu säädettäväksi toisessa hallituksen esityksessä (212/2020 vp) sekä toisaalta kaikki sote-uudistukseen liittyviä henkilötietojen käsittelyyn vaikuttavia lakiehdotuksia ei ole annettu eduskunnalle. Kuitenkin tässä yhteydessä on syytä todeta, että hyvinvointialueen rekisterinpitäjyydellä ei voida lähteä toteuttamaan tietojen käsittelyä siten, että tietojen saantia ja luovuttamista koskeva sääntely menettäisi merkityksensä hyvinvointialueen sisäisessä henkilötietojen käsittelyssä, kun tietoja käsitellään eri käyttötarkoituksia varten sosiaalihuollossa ja terveydenhuollossa. Salassapitosääntely sekä tietojen saantia ja luovuttamista koskevat säännökset on säädetty suojaamaan potilaiden ja asiakkaiden yksityiselämän suojaa henkilötietojen käsittelyssä. Perustuslakivaliokunta on puolestaan todennut, että salassapitosääntelyn edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Hyvinvointialue ei ole viranomainen, vaan

julkisyhteisö, joka koostuu viranomaisista. Nyt ehdotettu rekisterinpitäjyyteen liittyvä säännös voi sisältää ennakoimattomia vaikutuksia tietojen hallinnoinnin osalta.

Merkitystä on annettava myös sille, että hallituksen esityksen 28. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi julkisuuslaissa tarkoitetuksi viranomaisiksi hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset eikä siis hyvinvointialuetta tai yhtymää. Julkisuuslaissa on säädetty viranomaisen erillisyyssperiaatteesta, jolloin kukin viranomainen on toimivaltainen sen hallussa olevien asiakirjojen käsittelystä ja antamisesta päättämisestä. Julkisuuslain salassapitoa ja tietojen saantia koskeva sääntely perustuu tähän erillisyyssperiaatteeseen. Julkisuuslaki tulee sovellettavaksi yleislakina myös potilas- ja asiakastietojen käsittelyyn. Julkisuuslain perusteella viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä (PeVL 7/2019 vp). Hallituksen esityksen lakiehdotuksista ei ilmene, miten tämä rakenne on yhteensovitettavissa 58 §:ssä ehdotetun kanssa. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 2/2012 vp ja PeVL 21/2009 vp). Nähdäkseni ehdotetussa sääntelyssä on ilmevä selkeästi toimivaltainen viranomainen. Tämän merkitystä painottaa myös se seikka, että eräiltä osin rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisessa rekisteröidyllä on oikeus saada viranomaisena toimivalta rekisterinpitäjältä oikeuksiensa toteuttamista koskeva hallintopäätös (LaVL 5/2018 vp, HaVM 13/2018 vp). Nähdäkseni perusoikeuskytkentäisestä sääntelystä tulee ilmetä selkeästi, mikä julkisyhteisössä toimiva viranomainen on toimivaltainen viranomainen, jonka käsiteltäväksi rekisteröity voi saattaa asiansa vireille asianmukaisesti perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Julkiuslakia koskeva muutosehdotus tarkoittaa, että hyvinvointialue muodostuu useammasta viranomaisesta, jotka muodostuvat toimielimien alaisuuteen. Koska asiakirjoissa olevien henkilötietojen käsittelystä päättää ja tietoja käsitellään hyvinvointialueen viranomaisen toiminnassa lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseksi, on sosiaalihuollon asiakkaan ja terveydenhuollon potilaan tietojen rekisterinpitäjä se viranomainen, joka on toimivaltainen päättämään tietojen antamisesta sekä muusta käsittelystä. Tässä suhteessa ehdotettua 58 §:ä tulisi arvioida hallituksen esityksen muihin tietojenkäsittelyä koskeviin säännöksiin sekä muualla ehdotettuihin ja voimassa oleviin säännöksiin nähden siten, että sääntelystä tulee eheä kokonaisuus, joka ei aiheuta epäselyyksiä tietojenkäsittelyn edellytyksistä ja vastuista.

Esimerkiksi hallituksen esityksen 212/2020 vp on ehdotettu säädettäväksi tietojen luovuttamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntajien välillä. Koska 58 §:ssä ehdotetun perusteella hyvinvointialue olisi rekisterinpitäjä sosiaalihuollon asiakastiedoille ja terveydenhuollon potilastiedoille sekä toisaalta HE 212/2020 perusteella hyvinvointialue olisi palveluntajan, palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan asemassa, vaikuttaisi siltä, että hyvinvointialueen sisällä ei sovellettaisi tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä lainkaan, koska rekisterinpitäjä ei voi rationaalisesti ehdotettuja säännöksiä soveltaen luovuttaa hallinnoimiaan tietoja itselleen. Vastaava asetelma muodostuu palveluntajan, palvelunjärjestäjän tai palveluntuottajan näkökulmista katsottuna.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt hallituksen esityksen 212/2020 vp lakiehdotuksia vaikeaselkoisena ja vaivalloisena. Perustuslakivaliokunta totesi, että vaikeaselkoisuudella on nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvaa heikentävää merkitystä (PeVL 4/2021 vp). Nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen (241/2020 vp) 58 § lisää tätä vaikeaselkoisuutta, kun otetaan vielä huomioon julkisuuslakiinkin ehdotettava muutos. Edellä esitetystä syystä 58.1 §:n sisältöä tulisi selkeyttää suhteessa muualla säädettyihin asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin olennaisesti. Vastaava ongelma ja selkeyttämisen tarve on 5. lakiehdotuksen 24 §:ssä.

Hallituksen esityksen 58.2 §:n mukaan ”hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan on tallennettava asiakas- ja potilastiedot hyvinvointialueen asiakas- ja potilasrekistereihin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä

käsittelystä annetun lain mukaisia valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja tai muita teknisiä rajapintoja käyttäen. Yksityisen palveluntuottajan on varmistettava asiakas- ja potilastietojen virheettömyys ennen tietojen tallentamista”. Ehdotetun säännöksen suhde hallituksen esityksen 212/2020 vp 1. lakiehdotukseen jää epäselväksi. Se, onko 58.2 § erityissäännös suhteessa HE 212/2020 vp 1. lakiehdotuksessa ehdotettuihin säännöksiin nähden, jää nyt lausuttavana olevassa ehdotuksessa epäselväksi. Toisaalta HE 212/2020 vp 1. lakiehdotuksen 8 §:n perusteella palvelunantajan on tallennettava asiakas- ja potilasasiakirjat valtakunnalliseen arkistointipalveluun. Mainitun lakiehdotuksen 3 §:n 7 kohdan mukaan palvelunantajalla tarkoitetaan sosiaali- ja terveystietojen järjestäjää ja sosiaali- ja terveystietojen palveluntuottajaa, joten tallennusvelvollisuus on sekä järjestäjällä että palveluntuottajalla. Siten nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 58.2 § tarkoittaa, että palveluntuottaja tallentaa tiedot arkistointipalvelussa järjestäjän rekisteriin.

Hallituksen esityksen 58.3 §:n mukaan hyvinvointialue saa luovuttaa järjestämisvastuulleen kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavalle yksityiselle palveluntuottajalle salassapitosäännösten estämättä hyvinvointialueen asiakas- ja potilasrekistereissä olevia asiakas- ja potilastietoja, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan palvelun tuottamiseksi ja toteuttamiseksi. Ehdotettu 3 momentti muodostaisi poikkeuksen siihen, mitä HE 212/2020 vp 1. lakiehdotuksessa on ehdotettu säädettäväksi tietojen luovuttamisen edellytyksistä valtakunnallisen arkistointipalvelun avulla, koska tällaisessa tilanteessa ei tulisi sovellettavaksi mainitussa 1. lakiehdotuksessa ehdotetut kieltoon liittyvät säännökset. Toisaalta nyt lausuttavana olevassa 3 momentissa tarkoitettulla tavalla palveluntuottaja toimii hyvinvointialueen viranomaisen lukuun, *jolloin kysymys ei välttämättä ole edes tietojen luovuttamisesta, vaan tietojen saannista rekisterinpitäjän toiminnan yhteydessä taikka käyttöoikeuksien myöntämisestä hyvinvointialueen viranomaisen potilas- tai asiakasrekisterin tietoihin, jotka ovat tallennettuna valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin*. Tietojen antaminen palvelun tuottajalle ei tarkoita sitä, että palveluntuottaja toimisi itsenäisesti rekisterinpitäjänä, vaan henkilötietojen käsittelijänä rekisterinpitäjän lukuun, jolloin rekisterinpitäjä ei luovuta varsinaisesti rekisterissään olevia tietoja rekisterinpitäjän ulkopuoliselle toimijalle, vaan antaa niihin käyttöoikeuksia. Puolestaan palveluntuottaja ei luovuta kirjaamia potilas- ja asiakastietoja palvelunjärjestäjänä toimivalle hyvinvointialueen viranomaiselle, vaan tallennetaan tiedot suoraan viranomaisen rekisteriin.

Kaiken kaikkiaan 2. lakiehdotuksen 58 §:ää pitäisi täsmentää olennaisesti esimerkiksi siten, että hyvinvointialueen sisäisestä asiakas- ja potilastietojen käsittelystä ja tietojen sisäisestä käytöstä eri käyttötarkoituksiin säädettäisiin täsmällisesti taikka sääntely sijoittuisi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettavaan/annettuun lakiin. Hyvinvointialue muodostaa nykyiseen verrattuna hyvin laajat potilas- ja asiakasrekisterit, jolloin on tarpeen huolehtia siitä, ettei sääntely muodostu sellaiseksi, että yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvien tietojen suojaksi säädetty salassapitosääntely menetä merkitystään eri käyttötarkoituksia varten tuotettavissa palveluissa. Kokonaisuuden arviointiin vaikuttaa myös se, että perustuslakivaliokunta on nostonut lausunnossaan 4/2021 vp merkittäviä muutostarpeita hallituksen esityksen 212/2020 vp sisältöön. Nämä muutosratkaisut omalta osaltaan vaikuttavat siihen, minkälaisella sääntelymallilla hyvinvointialueen sisäisestä potilas- ja asiakastietojen käsittelystä voidaan säätää ja minkälaisia suojasäännöksiä eri käyttötarkoituksiin sisäisesti annettaville tiedoille on tarpeen säätää. *Suojasääntely ei ole nyt riittävää.*

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 58 §:n perusteluissa viitataan siirrettäviin sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista ja potilasasiakirjoista kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. Tältä osin on aiheellista huomauttaa siitä, että siirrettävät asiakirjat eivät ole kunnan tai kuntayhtymän asiakirjoja, vaan sosiaalihuollon viranomaisen, terveydenhuollon viranomaisen, sosiaalihuollon toimintayksikön tai terveydenhuollon toimintayksikön asiakirjoja katsottiinpa asiaa erityislainsäädännön tai julkisuuslain perusteella. Lisäksi mainitut toimijat toimivat tällä hetkellä rekisterinpitäjinä eikä kunta tai kuntayhtymä. *Asiakirjojen ja tietojen siirtäminen ei tapahdu kunnalta tai kuntayhtymältä hyvinvointialueelle, vaan kunnan tai kuntayhtymän toimivaltaiselta viranomaiselta ja rekisterinpitäjältä hyvinvointialueelle. Tätä on syytä täsmentää 6. lakiehdotuksen 64 §:ään.*

5. Valvonta ja tarkastus

Tietosuoja-asetuksessa on säädetty tietosuojan valvontaviranomaisen toimivallasta ja tehtävistä. Tietosuojalain (1050/2018) 8 §:n mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena oikeusministeriön yhteydessä on tietosuojavaluutettu.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11.2 §:n mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko hyvinvointialue toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Aluehallintovirasto toimisi siten yleisenä laillisuusvalvoja suhteessa hyvinvointialueeseen. Ehdotus periytyy kuntalainsäädännöstä ja entisten lääninhallitusten tehtävistä, jolloin kuntiin kohdistuva valvontajärjestelmä on ollut toisenlainen suhteessa nykyiseen tilanteeseen. Ehdotettu säännös on jossain määrin epätasällinen, koska hyvinvointialueiden toiminnan laillisuutta valvovat monet erityisviranomaiset. Kuten edellä olen todennut, perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 2/2012 vp ja PeVL 21/2009 vp). *Nähdäkseni ehdotettua säännöstä tulisi tarkentaa siten, että aluehallintovirastolla olisi toimivalta käsitellä kanteluasia, ellei muualla ole toisin säädetty. Siten aluehallintovirasto käsitelisi ne kanteluasiat, jotka eivät kuuluisi millekään muulle erikseen säädetylle toimivaltaiselle erityiselle valvontaviranomaiselle. Valvontaviranomaisten toimivaltasuhteet on oltava valvottavaan kohteeseen nähden täsmällisiä ja selkeitä. Merkitystä on myös sillä, että kantelun tekemistä voidaan pitää yhtenä yleisenä oikeussuojakeinona, jolloin hyvinvointialueen palvelujen asiakkaille tulisi olla myös selvää, mikä valvontaviranomainen on toimivaltainen käsittelemään tietyn oikeussuojatarpeen. Tällä on kytkentä perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädettyyn jokaisen oikeuteen saada asiansa käsiteltyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Nähdäkseni 1. lakiehdotuksen 11.2 § ei voi tarkoittaa sitä, että aluehallintovirasto voisi käsitellä kanteluita, jotka kuuluvat erityislainsäädännön perusteella esimerkiksi tietosuojavaluutetulle.*

Kiinnitän tässä yhteydessä hieman asiayhteydestä erilliseen, mutta valtiosääntöiseen kysymykseen, joka koskee Valtiontalouden tarkastusvirastolle ehdotettu toimivaltuutta tarkastaa hyvinvointialueita. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 128 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Valtiontalouden tarkastusvirastolle oikeus tarkastaa hyvinvointialueen ja sen sekä hyvinvointialueiden yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Vastaavanlainen säännösehdotus sisältyy 5. lakiehdotuksen 22 §:än. Hallituksen esityksen 50. lakiehdotuksessa ehdotetaan puolestaan säädettäväksi VTV:n tarkastusoikeudesta tarkastaa hyvinvointialueen taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoiminnan luonne on valvonnallista. *Tältä osin kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että ehdotetut säännökset muodostavat tarkastusvirastolle oikeuden tarkastaa hyvinvointialueen taloudenhoitoa, mutta VTV:llä ei ole tähän velvollisuutta. Toiseksi ehdotettu säännös muodostaa toimivallan tehdä tarkastuksia. Kolmanneksi VTV:lle ei ole varsinaisesti ehdotettu säädettäväksi mitään tehtävää, johon nimenomaisesti tämä tarkastusoikeus perustuisi muuten kuin mitä jo nyt laissa on säädetty tarkastusviraston tehtävistä. Perustuslain 90.2 §:n mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Siten valtiosääntöisesti tarkastusviraston tehtävä kiinnittyy valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamiseen. Viraston tehtävistä voidaan säätää tarkemmin lailla. Hallituksen esitys ei sisällä mitään tehtäväsäännöstä, vaan tarkastusoikeuden muodostavan toimivaltasäännöksen.*

Valtiontalouden tarkastusviraston keskeisistä tehtävistä on säädetty valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000). Lain 1 §:n 2 momentin mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. *Hallituksen esityksessä ei ehdoteta tähän tehtävään mitään muutoksia.*

Ehdotettujen 1. ja 5. lakiehdotuksen sekä 50. lakiehdotuksen perusteella tarkastusvirastolle säädettäisiin oikeus tarkastaa hyvinvointialueita ja eräitä muita aluehallintoon liittyviä toimijoita, mutta tarkastusoikeus ei suoraan kohdistu tarkastusviraston tehtävään lakiehdotuksen perusteluissa esitetystä muodosta. Lakiehdotuksien perusteluissa todetaan, että ”tarkastusviraston tarkastusoikeus kattaisi edellä mainittuja tahoja koskevan taloudenhoidon laillisuuden tarkastuksen lisäksi toiminnan ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden tarkastuksen. Tämä olisi perusteltua ottaen huomioon valtion rahoitusvastuu hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevista palveluista sekä palvelujen merkitys perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Hyvinvointialueiden toiminta muodostaisi merkittävän osan rahoituksellisesti valtion vastuulla olevasta julkisesta taloudesta ja perusoikeussidonnaisesta palvelutuotannosta”. Perusteluissa viitataan hyvinvointialueiden ja eräiden muiden aluehallinnon toimijoiden taloudenhoidon laillisuuden sekä toiminnan ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden tarkastukseen. Tällaista tehtävää ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi varsinaisesti laissa, vaan nyt tehtävä jää perusteluissa säädettäväksi eikä ehdotusta voida pitää tältä osin perustuslain 90.2 §:ssä johtuvista syistä lainmukaisena, jos tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentaminen tarkoittaa uutta tehtävää tarkastusvirastolle. Mainitun perustuslain säännöksen mukaan tehtävistä säädetään tarkemmin lailla, joten toimivaltaa tarkoittava säännöksessä ei voida säätää tehtävästä, vaan tehtävästä on säädettävä erikseen.

Esitetyillä lakiehdotuksissa olevilla säännöksillä ja perusteluilla hyvinvointialueen tarkastukseen liittyvä tarkastusoikeus irtoaa tarkastusvirastolle perustuslaissa tai tarkastusvirastosta annetussa laissa säädetyistä tehtävistä. Perusteluissa on sinällään esitetty relevantti peruste tarkastustoiminnalle ainakin niin pitkään kuin valtio rahoittaa pääosiltaan hyvinvointialueiden toiminnan. Perusteluissa myös esitetään tarkastusoikeuden perusteeksi palvelujen merkitystä perusoikeuksien toteuttamisen kannalta. Tarkastusvirastolle ei ole kuitenkaan säädetty tällaista perusoikeuksien toteuttamisen valvontaan liittyvää tehtävää. Sitä tekevät ylimmät laillisuusvalvojat sekä erikseen säädetyt muut valvontaviranomaiset. Tarkastusvirasto ei ole mikään yleinen valvontaviranomainen, vaan sen tarkastustoiminta on sidottu laissa säädettyihin tehtäviin.

Ehdotetulla on myös merkitystä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 4 §:ssä säädettyyn tiedonsaantioikeuteen. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan ”Tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta 2 §:ssä tarkoitetuilta viipymättä ne asiakirjat, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastusvirastolle säädetyin tehtävään hoitamiseksi.” Siten laissa tiedonsaanti on sidottu tarkastusvirastolle säädettyyn tehtävään eikä tarkastusoikeuteen, jolloin tiedonsaantioikeus hyvinvointialueilta rajoittuisi niihin tietoihin, jotka ovat tarpeen valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista koskevan tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Nähdäkseni ehdotetussa muodossa tarkastusvirastolle ei voida säätää uutta tehtävää toimivaltasäännöksiä muuttamalla, vaan perustuslain 90 §:n 2 momentista johtuvista syistä nimenomaan tehtävästä on säädettävä laissa, jonka perusteella voidaan sitten säätää myös tarvittavasta toimivallasta.

Vantaalla 25.3.2021

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti