

LAUSUNTO SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 35/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Maailman terveysjärjestön kansainväliseen terveyssäännöstöön (2005) tehtyjen muutosten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 35/2025 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Lähtökohdat

- (1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Maailman terveysjärjestön kansainväliseen terveyssäännöstöön tehdyt muutokset ja että lailla saatettaisiin voimaan muutosten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.
- (2) Terveyslainsäädännön muutokset ovat pääosin tekniluonteisia, mutta sopimusmuutoksen myötä sopimuksessa osoitetaan tehtäviä IHR-viranomaiselle. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan IHR-viranomaisen tehtäviä hoitaisi Suomessa sosiaali- ja terveysministeriö. Ehdotus on välttämätön ja kuuluu lainsäädännön alaan, koska laista on ilmeistä kussakin tilanteessa toimivaltainen viranomainen myös niissä tilanteissa, joissa kysymys on kansainvälisten sopimusmääräysten täytäntöönpanosta. Se, mille viranomaisorganisaatiolle tehtävä säädetään, perustuu poliittiseen harkintaan.

2. Henkilötietojen suoja

- (3) Sopimusmääräysten muutokset merkitsevät jossain määrin perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun henkilötietojen suojaan puuttumista. Sopimuksen 35 artiklan 2–4 alakohtien muutokset merkitsevät terveydentilaa koskevien asiakirjojen käsittelyn sallimista eräissä tilanteissa. Koska kysymys on terveydentilaa koskevista tiedoista, on sääntelykohteena EU:n yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklassa tarkoitettut erityiset henkilötietoryhmät, joiden käsittelyn salliminen edellyttää laintasoista nimenomaista sääntelyä. Terveydentilaa koskevat tiedot ovat valtiosääntöisesti arvioiden yksityiselämän suojan ytimeen kuuluvia arkaluonteisia tietoja. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (esim. PeVL 37/2013 vp), joten käsittelyedellytyksiä on erityisesti arvioitava perusoikeuksien rajoitusperiaatteiden valossa täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja välttämättömyyden kannalta katsottuna (mm. PeVL 3/2017 vp ja PeVL 51/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut vakiintuneesti, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava välttämättömiin perusteisiin (PeVL 3/2017 vp). Tosiasiallista välttämättömyyshedellytyksen täyttymistä on pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (PeVL 15/2018 vp).
- (4) Yleisesti ottaen arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn valtiosääntöinen välttämättömyyshedellytysrajoituksen tulee olla paitsi lakiteknisesti toteutettu oikeaoppisella tasolla, mutta sen tulee myös käytännössä tarkoittaa henkilötietojen käsittelyn rajoittamista riittävillä kontrolleilla välttämättömään.
- (5) Sopimuksen 45 artiklassa on yleiset sopimusmääräykset henkilötietojen käsittelyssä. Määräykset ovat varsin yleisellä tasolla, joten kansallisesti 35 artiklassa tarkoitettujen asiakirjojen käsittelyn tulee pohjautua EU:n tietosuojasetukseen sekä kansallisen liikkumavaran puitteissa säädettyyn erityislainsäädäntöön. Merkitystä tällöin on sillä, että asiakirjoissa olevien tietojen käsittelyä on rajattu välttämättömään lain tasolla ja muutenkin sääntely on riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista ja käsittelyä kontrolloitua.

- (6) Hallituksen esitys ei sisällä arviota siitä, miltä osin sopimusmääräykset tulevat sovellettavaksi tosiasiallisesti käsiteltäessä terveydentilaa koskevia tietoja ja miltä osin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettu laki täyttää mahdolliset aukot sääntelyvaatimuksissa. *Kuitenkin otettaessa käyttöön sopimuksessa tarkoitettuja asiakirjoja, on vastuuviranomaisen (STM) Suomessa erikseen tehtävä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 5.3 §:n ja 8.2 §:n mukainen arvio siitä, edellyttääkö asiakirjat kansallista lisäsääntelyä henkilötietojen suojaan liittyvien sääntelyvaatimuksien vuoksi. Tätä varaukseen on syytä korostaa.*

3. Salassapidosta säätäminen

- (7) Sopimuksen 43 artiklan 7 kohdan muutoksen mukaan konsultaatiota koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Hallituksen esitys *ei sisällä lakisääteistä* tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin tarkoittamaa tiedonhallinnan muutosvaikutusarviointia. Tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon.
- (8) Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (PeVL 11/2000 vp, PeVL 12/2000 vp ja PeVL 31/2001 vp) mukaan kansainvälinen sopimusmääräys on luettava lainsäädännön alaan kuuluvaksi, jos se koskee jonkin perustuslaissa turvautun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla tai jos määräyksessä tarkoitettu asiasta on jo voimassa lain säännöksiä taikka siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa.
- (9) Salassapitoa koskevat kansainväliset sopimusmääräykset tarkoittavat perustuslain 12 §:n 2 momentissa perusoikeutena säädetyn asiakirjajulkisuuden rajoittamista.
- (10) Sopimusmääräyksen muutos tarkoittaa kohdennettua salassapitovelvollisuutta konsultaatiossa saaduista tiedoista. Se on kuitenkin ehdollinen siten, että julkisuudesta voidaan sopia konsultaatiossa mukana olevien sopimusvaltioiden välillä. Lähtökohdiltaan tällainen sääntely tulisi säätää kansallisessa lainsäädännössä perustuslain 12 §:n 2 momentista johtuvista syistä. Kuitenkin asiaa voidaan arvioida myös kansallisen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24 §:ssä säädettyjen salassapitoperusteiden kautta. Riippuen konsultaation sisällöstä asiakirjat voisivat olla salassa pidettäviä esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella joko kokonaan tai osittain. Kuitenkin on syytä painottaa, että viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen salassapito voi perustua kansallisessa laissa säädettyyn salassapitosääntöön. Sinällään 1. lakiehdotuksen 1 § tekisi mainitusta sopimukseen sisältyvästä salassapitomääräyksestä lakitasoisen säännöksen. Lainsäätäjän liikkumavaraa salassapidosta säätämiseksi rajoittaa perustuslain 12 §:n 2 momentti siten, että viranomaisen asiakirja voi olla salassa pidettävä vain silloin, kun se on välttämätöntä. Sopimuksessa mainittu salassapitomääräys tarkoittaisi ehdollista salassapitoa. Hallituksen esitys ei sisällä salassapitosääntöä välttämättömyyteen liittyvää arviointia.

28.5.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti