Teuvo Pohjolainen

22.11.2017

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 159/2017 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annettua lakia, potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia, sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia, sähköisestä lääkemääräyksestä annettua lakia, lääkelakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettua lakia, tartuntatautilakia ja kuolemansyyn selvittämisestä annettua lakia. Näiden lisäksi ehdotetaan kumottavaksi terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä annettu laki ja sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta annettu laki.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetuilla laeilla saatettaisiin tämän lainsäädäntöalueen säännökset vastaamaan 25.5.2018 alkaen sovellettavaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. Asetuksessa omaksuttu tieteellisen tutkimuksen soveltamisala, joka nimenomaisesti pitää sisällään paitsi akateemisen ja teoreettisen tutkimuksen, myös teknologian kehittämisen ja esittelyn, soveltavan tutkimuksen ja yksityisin varoin rahoitetun

tutkimuksen, luo edellytyksiä paitsi hallinnon ja julkisten palvelujen kehittämiseen, myös tietovarantojen käytölle kaupallisessa tarkoituksessa.

Hallituksen esityksen tavoitteena on edistää innovaatio- ja kehittämistoimintaa ja luoda kasvun edellytyksiä Suomeen. Lainsäädännöllä on tarkoitus luoda toimintaedellytyksiä asiakaslähtöisille palvelumarkkinoille. Päämääränä on, että Suomeen syntyisi uusia julkisten toimijoiden ja yritysten välisiä verkostoja, kun sosiaali- ja terveystiedot ovat aiempaa joustavammin ja nopeammin saatavilla tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tarkoituksiin.

Esityksellä on tarkoitus yhdenmukaistaa nykyisin useisiin lakeihin sisällytettyjä terveystietojen käyttöä koskevia säännöksiä. Esityksellä olisi vaikutuksia kansalaisten asemaan lähinnä heidän henkilötietojensa suojan suhteen. Tutkimus- ja tilastointitarkoituksiin sekä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtäviin henkilötietoja voi käyttää jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Erityisesti näissä tarkoituksissa rekisteröityjen henkilöiden asema paranisi nykyisestä tässä lakiesityksessä tarkoitetuilla tietoturvatoimenpiteillä.

Arkaluonteisten ja salassa pidettävien henkilötietojen käyttötarkoitukset kuitenkin laajenisivat esityksen myötä suhteessa nykytilaan. Laissa säädetyistä käyttötarkoituksista ainakin osittain uusia olisivat kehittämis- ja innovaatiotoiminta, opetus, tietojohtaminen sekä viranomaisohjaus ja -valvonta.

Kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa rekisteröidyn asemaa suojaa se, että henkilötietoja voidaan luovuttaa vain hänen suostumuksellaan. Kansalainen pääsee tällöin itse vaikuttamaan siihen, käytetäänkö hänen tietojaan tällaiseen toimintaan vai ei.

Opetusaineistojen valmistamisessa henkilötietojen käsittely on nykyisellään ollut vailla lainsäädäntöpohjaa. Hallituksen esityksen mukaan ehdotuksella turvattaisiin rekisteröidyn asemaa säätämällä siitä, millä edellytyksillä henkilötietoja voi käsitellä opetusaineistojen valmistuksessa ja opetustilanteessa. Samalla turvataan kansalaisten mahdollisuudet saada hyvää hoitoa ja palveluita, kun ammattilaiset saavat työssään tarvitsemansa koulutuksen.

Tietojohtamisessa saisi esityksen mukaan käsitellä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunantajan omassa toiminnassa syntyneitä tai omiin rekistereihin talletettuja tietoja. Tietoa ei voisi käyttää yksilöä koskevassa päätöksenteossa. Sen sijaan tavoitteena on tehostaa palvelunantajan prosesseja ja mahdollistaa esimerkiksi palvelujen laadun seuranta, jolloin voitaisiin jo aikaisemmassa vaiheessa havaita mahdolliset puutteet sekä parantaa kansalaiselle tarjottavaa palvelua, sekä säästää julkisia varoja.

Viranomaisohjauksessa ja -valvonnassa henkilötietojen tiedonsaantioikeus seuraisi muusta lainsäädännöstä. Näin ollen ehdotettu viranomaisohjausta ja -valvontaa koskeva säännös ei heikentäisi kansalaisen oikeusasemaa, koska tiedonsaantioikeus on sinänsä jo olemassa. Sen sijaan se voisi parantaa sitä. Säännöksen tarkoituksena on näet helpottaa valvontaa, jolloin on helpompi havaita, mikäli valvonnan kohde ei toimi sille asetettujen velvoitteiden mukaisesti. Tällöin kansalaisen mahdollisuudet saada asianmukaisia sosiaali- ja terveyspalveluja paranisivat.

> *Yhtenä lain tavoitteena on varmistaa arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn liittyvä henkilötietojen suoja ja kumota arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn oikeuttavaa, vanhentunutta lainsäädäntöä. Tältä osin esitysluonnos täyttää perustuslain julkiselle vallalle asettamat velvoitteet.*

Esitykseen liittyy useita valtiosäännön kannalta keskeisiä ehdotuksia. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotuksia on arvioitu suhteessa PeL 10 §:n yksityisyyden suojaan, PeL 124 §:n sääntelyyn hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, PeL 21 §:n oikeusturvavaatimukseen sekä PeL 80 §:n norminantovaltuuksiin. Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

> *Sosiaali- ja terveystietojen hyödyntämisessä perusoikeusjärjestelmässä kysymys on ääritapauksissa oikeus elämään (PeL 7 §) ja oikeus sosiaaliturvaan (PeL 19 §) -perusoikeuksien suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä.*

2 Henkilötietojen suoja

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava ennen muuta perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslain lakiviittaus edellyttää lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I), mutta jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tällaisen perusoikeussäännöksen on katsottu sitovan lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa vähemmän kuin sen tapainen sääntelyvarauksen sisältävä säännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään (esim. PeVL 51/2002 vp , s. 2/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännön (esim. PeVL 14/2002 vp , s. 2) mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Lainsäätäjän harkintaa sitoo se, että henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset - tietojen luovutettavuus mukaan luettuna - sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva, minkä lisäksi näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 51/2002 vp , s. 2/I ja PeVL 35/2004 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotettu järjestelmä luo erityisen korostuneen tarpeen suojata järjestelmään talletettavat henkilötiedot väärinkäytöltä (ks. esimerkiksi PeVL 33/2016 vp, s. 4, sekä tuomiot Digital Rights Ireland (Digital Rights Ireland ja Seitlinger ym., C-293/12 ja C-594/12, ks. tuomion k. 55) ja Schrems (C-362/14, ks. tuomion k. 91). Lakiehdotukseen sisältyy useita erillisiä säännöksiä, joilla väärinkäyttöä pyritään estämään (erit. 1. lakiehdotuksen 14-34 §). Pidän kuitenkin tärkeänä, että valiokunta korostaa (vrt. PeVL 9/2017 vp ja PeVL 33/2016 vp) lausunnossaan siitä, että lainsäädännön toimeenpanossa on syytä kiinnittää tietoturvallisuuden varmistamiseksi huomiota erityisesti EU-tuomioistuimen antamiin päätöksiin edellä manituissa tapauksissa.

Henkilötietojen suojaa käsitellään myös Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen säännöksissä, jota sisältävät niin ikään määräyksiä jokaisen oikeudesta nauttia yksityiselämäänsä ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen luonnollisten henkilöiden suojaa koskevat säännöt, jotka koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden silloin, kun viimeksi mainitut toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, suorittamaa henkilötietojen käsittelyä, sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta.

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet edellä mainitun 16 artiklan nojalla luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU 2016/679, *tietosuoja-asetus)*. Tietosuoja-asetus astui voimaan 24. päivänä toukokuuta 2016. Sitä aletaan soveltaa kansallisesti 25. toukokuuta 2018. Asetus pätee yleisesti, on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetuksella päivitetään ja nykyaikaistetaan yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (95/46/EY, *henkilötietodirektiivi*) periaatteet ja se korvaa direktiivin. Henkilötietodirektiivi on saatettu voimaan Suomessa henkilötietolailla.

Henkilötietojen käsittely vaatii asetuksen mukaisen käsittelyperusteen. Käsittely on lainmukaista ainoastaan, jos se täyttää jonkin 6 artiklassa luetelluista edellytyksistä. Käsittely voi artiklan mukaan perustua muun muassa henkilön suostumukseen, luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseen, rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen taikka yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseen.

Erityisiä henkilötietoryhmiä ovat asetuksen 9 artiklan mukaan muun muassa geneettinen tai biometrinen tieto henkilön yksiselitteiseksi tunnistamiseksi, sekä terveyttä koskeva tieto. Ne saavat asetuksessa erityistä suojaa ja niiden käsittely on rajatumpaa kuin muiden henkilötietojen käsittely. Niiden käsittely vaatii asetuksessa olevan erityisen

käsittelyperusteen. Tietyissä tilanteissa käsittelystä voidaan säätää myös kansallisessa laissa. Tällöin edellytetään lisäksi yleensä nk. suojatoimia tai erityisiä toimenpiteitä, joilla suojataan rekisteröidyn perusoikeuksia ja -vapauksia.

Henkilötiedot on 5 artiklan mukaan kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. Henkilötietojen käsittelyssä pääsääntönä on, että tietoa saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon se on alun perin kerätty (*käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate*). Muuhun tarkoitukseen niitä voi käyttää vain, jos uusi käyttötarkoitus sopii yhteen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Yleisen edun mukaista arkistointia, tieteellistä tutkimusta ja tilastointia ei katsota yhteensopimattomiksi alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Lisäksi tietojen käyttö muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen voi perustua 6 artiklan 4 kohdan mukaan rekisteröidyn suostumukseen tai lainsäädäntöön. Lainsäädännön on oltava välttämätön ja suhteellisuusperiaatteen mukainen toimenpide, joka on tarpeen 23 artiklassa lueteltujen tavoitteiden, kuten kansanterveyden tai sosiaaliturvan turvaamiseksi.

> *Esitysluonnoksessa ehdotetaan terveys- ja sosiaalitietojen käytön laajentamista kehittämis- ja innovaatiotoimintaan eli henkilötietojen hyödyntäminen esim. puhtaasti kaupallisiin tarkoituksiin myös tunnisteellisena. Tämä johtaa väistämättä tilanteeseen, jossa henkilötietoja käsitellään tarkoituksiin, joita ei ole määritelty henkilörekisterin perustamisvaiheessa ja tietojen keräämisvaiheessa. Käyttötarkoitussidonnaisuus kuuluu kuitenkin henkilötietojen käsittelyn perusvaatimuksiin. Myös henkilötietolain keskeinen lähtökohta on, että kerättäville henkilötiedoille on oltava selkeä käyttötarkoitus ja myös myöhempi tietojen käsittely on oltava alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen taikka että uuden käyttötarkoituksen mukaiseen käsittelyyn on saatava rekisteröidyn suostumus.*
>
> *Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan painottanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä (Ks. PeVL 33/2016 vp ja siinä mainitut PeVL 20/2016 vp, PeVL 13/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 25/2009 vp).*
>
> *Merkitystä asiassa on myös sillä, että rekisterit sisältävät terveys- ja sosiaalitietoja myös lapsista, joiden osalta valiokunta on erityisesti korostanut käsittelyn välttämättömyyttä hyväksyttävän tarkoituksen kannalta (ks PeVL 29/2016 vp, s. 6).*

Ehdotetun 38 §:n mukainen rekisteröidyn suostumus ei tulle kysymykseen silloin, kun tiedot koskevat lapsia. (Ks. myös asetuksen resitaali 38).

Terveydenhuollossa kerättävät ja talletettavat potilastiedot ovat pääosin inviduaalisia, tiettyä yksilöä koskevia. Sen sijaan sosiaalihuollossa kerättävä tieto on usein perhekohtaista. Tällöin tietojen toissijaisissa käyttötarkoituksissa on vaikea huolehtia yksilön oikeusturvan toteutumisesta, mikäli sosiaalihuollon asiakkuuden seurauksena luovutetaan myös muita henkilöitä, kuten asiakkaan perheenjäseniä koskevia arkaluonteisia tietoja. Tällöin yksilön – asiakkaan – yksin antama suostumus tietojen käyttöön kehittämis- ja innovaatiotoimintaan ei riitä.

3 Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

Julkisen hallintotehtävän yksityistämisestä (ulkoistamisesta) säädetään *perustuslain 124 §*:ssä. Perustuslaki vahvistaa yksityistämiselle tietyt edellytykset ja rajoitukset, jotka velvoittavat niin lainsäätäjää kuin lainsoveltajaa. Mainitun pykälän tarkoitus on sen esitöiden mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännös korostaa sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee kuulua pääsääntöisesti viranomaisille ja että näitä tehtäviä saadaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, 178–179).

Merkitystä on myös PeL 2 §:n 3 momentilla, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua yksilöityyn säännökseen eduskuntalaissa ja PeL 80 §:llä, joka edellyttää lailla säädettävän muun ohella ”yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista”.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut julkisen hallintotehtävän yksityistämisen valtiosääntöisiä edellytyksiä ja rajoituksia lukuisissa lausunnoissaan. Lausunnoissa on ollut arvioitavana yleensä suhteellisen rajattu tehtävä tai tehtäväkokonaisuus.

Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle tulee säätää perustuslain 124 §:n mukaan ”lailla tai lain nojalla”. Perustuslain esitöiden mukaan etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on voitava järjestää joustavasti, joten tällaisten tehtävien antamisesta ei ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi

yksityiskohtaisesti lailla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan tulee tällöinkin kuitenkin perustua lakiin (HE 1/1998 vp, 179). Kun tehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä, sen antamisesta tulee säätää yksilöidysti laissa. Asiaa ei voida jättää alemman asteisten säännösten taikka hallinnollisten ohjeiden tai suunnitelmien varaan. Lain tasolla säädettäviin kysymyksiin kuuluvat ainakin oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamisedellytykset, pääasiallinen sisältö sekä toteuttamiseen liittyvät menettelylliset ja muut oikeusturvan takeet.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle PeL 124 §:n mukaan, jos se on ”tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”. Tarkoituksenmukaisuuden vaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee perustuslakivaliokunnan mukaan arvioida tapauskohtaisesti jokaisen siirrettävän hallintotehtävän kohdalla erikseen. Yksi arvioon vaikuttava seikka on tällöin hallintotehtävän luonne (PeVL 44/2016 vp, PeVL 5/2014 vp). Julkisen hallintotehtävän yksityistäminen tulee siten perustella oikeudellisin ja erityisesti sellaisin argumentein, jotka ovat perustuslain kannalta hyväksyttäviä. Tällaisia argumentteja ovat esimerkiksi ne, joiden avulla ulkoistamisen voidaan osoittaa edistävän perusoikeuksien toteutumista. Hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella huomiota tulee muutoinkin kiinnittää yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (PeVL 16/2016 vp, 3). Tarpeellisuusvaatimus saattaa täyttyä esimerkiksi silloin, kun yksityistettävän tehtävän hoitaminen kysyy sellaista osaamista tai resursseja, jotka viranomaiselta puuttuvat (PeVL 44/2016 vp).

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia (perustuslaki 124 §). Tämä korostaa tehtävää hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näihin henkilöihin kohdistuvan julkisen valvonnan tulee olla asianmukaista (hallituksen esitys 1/1998 vp, 179). Perustuslaissa säädetyn edellytyksen täyttyminen on turvattava tässäkin tapauksessa lakiperusteisesti; sitä ei voida jättää yksinomaan eikä edes pääosin alemman asteisen sääntelyn varaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskeva edellytys on konkretisoitunut usein vaatimukseksi hallinnon yleislakien (erityisesti hallintolaki 434/2003, kielilaki 423/2003, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) soveltamisesta julkista hallintotehtävää

hoitavaan yksityiseen. Edellytys täyttyy nykyisin usein ilman erityistä asia tarkoittavaa säännöstäkin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan jo niiden omien säännösten nojalla myös yksityisiin näiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä ja/tai käyttäessä julkista valtaa (esim. PeVL 13/2010 vp).

> *Hallituksen esityksen mukaan (1. lakiehdotuksen 9 §) tiettyjä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä palveluja voitaisiin siirtää valtio-omisteiselle (osake)yhtiölle. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan kysymys lähinnä teknisluonteisista, viranomaisen toimintaa tukevista tehtävistä, eli niin sanotusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, vaikka tämä ei käy selkeästi ilmi lakitekstistä. Perustuslain 124 §:ää koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä vaatimus hallinnon yleislakien noudattamisesta on ulotettu selväsanaisesti koskemaan myös tosiasiallista hallintotoimintaa, lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa yleislakien soveltaminen on suljettu perustellusta syystä nimenomaisesti pois (PeVL 16/2016 vp, PeVL 27/2014 vp).*

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta on mahdollista huolehtia tosiasiallisessa hallintotoiminnassa myös sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 41/2016 vp). Asianmukaisen ja riittävän koulutuksen vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tosiasiallisella hallintotoiminnalla on vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen tai kun tässä toiminnassa käytetään julkista valtaa (esim. PeVL 27/2014 vp).

> *Hallituksen esityksessä ei ole säännöksiä osakeyhtiön henkilöstölle asetettavista vaatimuksista, eikä sääntelyä osakeyhtiön tehtävistä voida pitää erityisen täsmällisenä.*

Etenkin oikeusturvaa koskeva vaatimus perustuslain 124 §:ssä edellyttää säädettävältä lailta sen varmistamista, että julkista hallintotehtävää hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin (PeVM 10/1998 vp, PeVL 44/2016, PeVL 16/2016 vp, PeVL 27/2014 vp). Tämä on asianmukaisesti säädetty ehdotetussa 9 §:ssä.

Perustuslain esitöissä korostettiin julkisen valvonnan merkitystä perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon takeiden toteutumiselle julkisen hallintotehtävän yksityistämisen yhteydessä. Asia on noussut esiin myös perustuslakivaliokunnan

tulkintakäytännössä (esim. PeVL 27/2014 vp, PeVL 5/2014 vp). Kun säädettävässä laissa esimerkiksi ehdotettiin ulkoistamisen perustuvan viranomaisen ja yksityisen välillä solmittavaan sopimukseen ja kun tarkoitus oli säätää samassa yhteydessä myös sopimuksen irtisanomisesta, perustuslakivaliokunta piti perusteltuna täydentää ehdotettuja irtisanomisperusteita niin, että sopimus voidaan irtisanoa (myös) sillä perusteella, ettei ulkopuolinen asiantuntija noudata tehtävässään lakia (PeVL 27/2014 vp). Valvonnan merkitystä on tähdennetty etenkin perusoikeuskytkentäisten tehtävien ulkoistamisen yhteydessä (esim. PeVL 62/2014 vp).

> *Hallituksen esitykseen ei sisälly säännöksiä, voidaanko ja millä edellytyksillä mahdollisesti perustettavalta osakeyhtiöltä ottaa sen tehtävät pois.*
>
> *Valvonnalla tarkoitetaan valvovan viranomaisen oikeutta saada tietoja valvonnanalaisesta toiminnasta ja mahdollisuutta tarvittaessa myös puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin tai puutteisiin. Valvonnalla on tärkeä merkitys erityisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, jossa ei ole yleensä mahdollista turvautua muutoksenhakuun. Annettaessa näitä tehtäviä muulle kuin viranomaiselle laissa tulee huolehtia viranomaisen käytössä olevien valvontakeinojen asianmukaisuudesta, riittävyydestä ja tehokkuudesta.*

4 Norminantovaltuudet

Hallituksen esitykseen sisältyy asetuksenantovaltuuksia sekä viranomaisille annettavia määräyksenanto-oikeuksia. Perustuslakivaliokunnalla on säädösvallan delegoinnista ja erityisesti määräystenanto-oikeudesta varsin vakiintunut tulkintalinja (ks. esim. PeVL 24/2002 vp).

Hallituksen esityksessä esitettyjä määräystenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan muu kuin pykälän 1 momentissa mainittu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaiseen valtuuteen kohdistuu asetuksenantovaltuuksiin verrattuna yleistä tarkkarajaisuusvaatimusta pidemmälle menevä vaatimus valtuuden kattamien asioiden määrittelemisestä tarkasti laissa. Valtuuden tulee

perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan olla lisäksi soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain näkökulmasta muiden viranomaisten norminantovalta on poikkeuksellista. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä esimerkkinä viranomaisen norminantovallasta mainittiin tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (HE 1/1998 vp, s. 133/II ja PeVM 10/1998 vp, s. 23/II).

Valiokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n 2 momentti rajoittaa suoraan valtuussäännösten tulkintaa sekä valtuuksien nojalla annettavien määräysten sisältöä (esim. PeVL 19/2002 vp, s. 5). Määräystenantovaltuuksia on kaiken kaikkiaan tulkittava supistavasti (PeVL 26/2001 vp, s. 6/I).

Monet ehdotetuista valtuutussäännöksistä ovat sellaisia, että ne perustuslain kannalta soveltuvat muun viranomaisen norminantovallan perustaviksi, etenkin kun kyseiseen toimintaan liittyy runsaasti ammatillisiksi luonnehdittavia erityispiirteitä (PeVL 16/2002 vp, s. 3/II). On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen 22 §:n 3 momenttiin. Momenttiin sisältyvässä valtuussäännöksessä perustetaan Sosiaali- ja terveysalan käyttölupaviranomaiselle valta antaa määräykset niistä perusteista, joiden mukaisesti palveluntarjoajan on määriteltävä luvansaajan käyttöoikeudet asiakastietoihin.

> *Ehdotuksen ongelmana on, että laista kävisi vain välillisesti ilmi mihin määräystenanto-valta tarkkaan ottaen kohdistuu. Valtuutukselta vaadittavan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta sääntelyä on asianmukaista tarkentaa.*

Ehdotetun 24 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan käyttölupaviranomainen antaa tarkemmat määräykset muiden palveluntarjoajien tietoturvalliselle käyttöympäristölle asetettavista vaatimuksista. Vaatimuksissa on edellytettävä vastaavaa tietoturvan ja perustoiminnallisuuden tasoa kuin käyttölupaviranomaisen omassa käyttöympäristössä vaaditaan. Aiemman perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön (esim. PeVL 52/2001 vp, s. 4) mukaisesti lienee katsottava, että valtuutus tarkoittaa lähinnä määräysten antamista

sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan sekä luotettavan hallinnon järjestämiseen liittyvistä teknisluonteisista yksityiskohdista. Näin ymmärrettyinä valtuudet eivät ole ongelmallisia.

-