OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Mira Turpeinen

LAUSUNTO

12.1.2023

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 299/2022 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskevan esityksen tavoitteena on mahdollistaa jatkossakin laadukkaat, vaikuttavat ja turvalliset sosiaali- ja terveyspalvelut ottaen huomioon muuttunut toimintaympäristö ja uudet palvelumuodot. Esitykseen sisältyy sekä palvelunjärjestäjien omavalvontaa ja valvontaa koskevat säännökset, että yksityisiä ja julkisia palveluntuottajia koskevat säännökset niiden toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä, omavalvonnasta ja valvonnasta. Laissa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon kaikille palveluntuottajille edellytykset, joiden perusteella palveluntuottajat ja palveluyksiköt rekisteröitäisiin.

Oikeusministeriö on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta antanut esityksen valmisteluvaiheessa esitysluonnoksesta 24.3.2022 päivätyn lausunnon (VN/11423/2021-OM-39) sosiaali- ja terveysministeriölle. Lausunnossaan oikeusministeriö katsoi, että esitysluonnos edellytti vielä huolellista jatkovalmistelua. Oikeusministeriö tarkasteli esitysluonnosta eräiltä, vain lausunnossa käsitellyiltä osin.

Esitystä on osin täydennetty oikeusministeriön kommenttien mukaisesti. Esimerkiksi esitykseen on lisätty oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöä koskeva lakiehdotus rikoslain 44 luvun 3 §:n muuttamisesta. Luvatonta terveydenhuollon ammattitoimen harjoittamista koskevaan pykälään tehtäisiin muutokset, joita ehdotettava laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta edellyttää. Oikeusministeriön näkemykset on näiltä osin otettu huomioon hallituksen esityksen valmistelussa, eikä sillä ei ole kyseisistä ehdotuksista huomautettavaa lakiehdotuksen sisällön johdosta.

Esitykseen on lisätty myös Oikeusrekisterikeskusta (ORK) koskevat vaikutusarvioinnit ja oikeusministeriön Rikosseuraamuslaitosta koskevat kommentit (vankiterveydenhuolto) on otettu huomioon. Oikeusministeriö nostaa määrärahamitoituksesta esille kuitenkin sen, ettei Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvien lisätehtävien resursointia ole huomioitu nykyisessä määrärahamitoituksessa ja ministeriö katsoo,

että toimeenpanon edellyttämistä resursseita tulisi päättää talousarvio- ja lisätalousarviomenettelyjen yhteydessä.

Tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota tietosuojaa, rikosrekisteriotteita, tietojen luovutuksia, tiedonsaantioikeuksia ja tarkastuksia koskeviin asioihin. Lopuksi esitetään eräitä säännöskohtaisia huomioita. Lausunnossa käsitellään osin valtiosääntöoikeudellisia huomioita. Valtiosääntöoikeudellisten huomioiden osalta on kuitenkin huomioitu se, että esitys menee myös perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Henkilötietojen suoja

Esityksessä on tunnistettu, että sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan yhteydessä käsiteltävät henkilötiedot kuuluvat EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan. Esityksessä, erityisesti sen 1. lakiehdotuksessa (laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta), annettaisiin tietosuoja-asetusta täsmentävää erityissääntelyä. Henkilötietojen suojan näkökulmasta esityksessä on kiinnitettävä huomiota kansallisen liikkumavaran käyttöön, rekisterinpitoon, rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittelyyn, säilytysaikoihin sekä henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten säädöstasoon.

Kansallinen liikkumavara

Kuten esityksessä on asianmukaisesti todettu, yleinen tietosuoja-asetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Eräät tietosuoja-asetuksen säännökset kuitenkin mahdollistavat kansallisen liikkumavaran, jonka puitteissa jäsenvaltiot voivat antaa asetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista erityissääntelyä (ks. erityisesti 4 artiklan 7 kohta, 6 artiklan 2 ja 3 kohdat, 9 artiklan 2 kohta ja 10 artikla). Perusvaatimuksena kansalliselle erityissääntelylle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Hallituksen esityksessä tulisi tehdä säännöskohtaisesti selkoa siitä, minkä EU-säännöksen salliman liikkumavaran tai sääntelyvelvoitteen toteuttamisesta on kyse, miltä osin kansallista liikkumavaraa on tarkoitus käyttää esityksessä (ks. myös PeVL 25/2005 vp; PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 44/2016 vp, PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2—3).

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on sinänsä tuotu asianmukaisesti esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä kansallisen liikkumavaran käytöstä. Kansallista erityissääntelyä annettaisiin ennen muuta esityksen 1. lakiehdotuksessa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtien nojalla (ks. muun muassa säännösehdotukset palveluntuottajan vastuuhenkilön tiedonsaantioikeudesta (10 §:n 5 momentti), palveluntuottajien rekisteristä (11 §), rekisterissä käsiteltävistä tiedoista (12 ja 16 §), tietojen säilytysajoista (12 §), yhteisrekisterinpitäjistä (11 §) sekä rikosrekisteritietojen käsittelystä (28 §) ja valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta (45 §) sekä tietojen luovuttamisesta (46 ja 47 §). Erityissääntelyä annettaisiin myös 2. lakiehdotuksen (varhaiskasvatuslaki) 46 ja 47 §:ssä. Esityksessä on perusteltu riittävällä tavalla ehdotettavan sääntelyn yleisen edun mukaisuutta ja oikeasuhteisuutta (mm. valvontaviranomaiset voisivat laadukkaasti varmistaa asiakkaiden ja potilaiden palvelujen laadun ja turvallisuuden).

Vaikka esityksessä on tehty tietyiltä osin selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä sekä perusteltu sen oikeasuhteisuutta, esityksen säännöskohtaiset perustelut sekä ehdotetun sääntelyn tarkempi arviointi suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön puuttuvat. Erityisesti on huomautettava, että esityksestä ei käy selkeästi ilmi, miltä osin esityksessä säädettäisiin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä ja/tai 10 artiklan tarkoittamien rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittelystä. Tältä osin jää myös epäselväksi, miltä osin esityksessä käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklan sisältämää kansallista liikkumavaraa ja onko sääntelyssä otettu riittävällä tavalla huomioon kyseisten artiklojen sisältämät reunaehdot (muun muassa vaatimus säätää asianmukaisista ja riittävistä suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi). Siltä osin kuin esityksessä säädettäisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä, epäselväksi jää myös, mihin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohtaan käsittely perustuisi kunkin viranomaisen/muun tahon osalta. Kansallisen liikkumavaran käytön riittävän täsmällinen selostaminen on tärkeää, jotta voidaan varmistua siitä, että jäsenvaltioilla on yhtäältä oikeus antaa EU-lainsäädäntöä täsmällisempää sääntelyä ja toisaalta, että tällaista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon EU- ja kansallisesta lainsäädännöstä sekä perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.

Rekisterinpito

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohta ja 26 artikla mahdollistavat, että jäsenvaltiot voivat säätää kansallisesti rekisterinpitäjästä tai tämän nimittämistä koskevista erityisistä kriteereistä. Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Silloinkin kun rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelytarkoitukset ja keinot täsmennetään laissa, lähtökohtana määrittelyssä tulee pitää sitä, että rekisterinpitäjäksi voidaan osoittaa ainoastaan sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet. Asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta, paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastuualueet. Järjestelyn yhteydessä voidaan nimetä rekisteröidyille yhteyspiste. Sääntelystä tulee käydä asianmukaisesti ilmi yhteisten rekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Lisäksi tulee varmistaa, että rekisteröity voi käyttää asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan, riippumatta siitä, säädetäänkö erikseen yhteyspisteestä. Rekisterinpitäjästä tai yhteisrekisterinpidosta säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjästä voisi muutoin jäädä epäselvyys. Yhteisrekisterinpidosta säädettäessä tulee varmistua, että ehdotettava sääntely on tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaista. Tältä osin on tärkeää varmistaa, että kaikki rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksesta johtuvat velvoitteet tulevat katetuiksi. Lisäksi tulee varmistua, että ehdotettava sääntely on myös perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa säädettäisiin palveluntuottajien rekisterin yhteisrekisterinpidosta. Momentin mukaan Valvira ja aluehallintovirastot olisivat yhteisrekisterinpitäjiä ja vastaisivat rekisteriin tallettamistaan tiedoista ja niiden luovuttamisesta sekä tallentamiaan tietoja koskevista, rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseen liittyvistä pyynnöistä. Huomioiden tietosuoja-asetuksen 26 artikla sekä perustuslain 2 §:n 3 momentti, esitys jättää epäselväksi, onko ehdotettu momentti riittävän täsmällinen ja selkeä. Sääntelystä tulisi käydä asianmukaisesti ilmi yhteisten rekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Lisäksi tulisi varmistaa, että rekisteröity voi käyttää asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan, riippumatta siitä, säädetäänkö erikseen yhteyspisteestä. Ehdotetussa 11 §:n 2 momentissa ei esimerkiksi tarkemmin säädetä siitä, kumpi yhteisrekisterinpitäjistä vastaisi (vai vastaisivatko kumpikin) rekisterin yleisestä toiminnasta ja käytettävyydestä, tietojen eheydestä, suojaamisesta tai säilyttämisestä. Momentissa ei myöskään säädetä siitä, vastaavatko kumpikin yhteisrekisterinpitäjä käsittelyvastuullaan olevien tietojen täsmällisyydestä, oikaisemisesta, rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy omiin tietoihinsa ja/tai tietojen luovuttamisesta vai onko vastuu vain toisella yhteisrekisterinpitäjistä. Momenttia koskevat säännöskohtaiset perustelut (s. 92) vaikuttavat tältä osin täsmällisemmiltä kuin säännösehdotus. Perusteluista saa käsityksen, että kukin viranomainen vastaisi rekisterinpitäjänä niistä tiedoista, jotka se lakisääteisiä tehtäviä hoitaessaan tallentaisi rekisteriin. Valvira tallentaisi ja vastaisi perusteluiden mukaan niistä tiedoista, joita se on saanut palveluntuottajalta ja palveluyksiköstä rekisteröintiä varten. Aluehallintovirastot taasen tallentaisivat rekisteriin ne palveluntuottajat ja palveluyksiköt sekä niitä koskevat tiedot, jotka on käsitelty aluehallintovirastossa ja jotka toimivat aluehallintoviraston alueella. Perusteluissa todetaan lisäksi, että aluehallintovirasto vastaisi myös tallentamiensa tietojen oikeellisuudesta ja niiden luovuttamisen lainmukaisuudesta. Valviran ja aluehallintovirastojen välinen yhteisrekisterinpito vaikuttaisi sinänsä mahdolliselta ja tarkoituksenmukaiselta, mutta ehdotettua momenttia olisi syytä täsmentää siten, että perusteluissa esiin tuotu tarkempi vastuunjako näkyisi myös säännösehdotuksessa ja että yhteisrekisterinpitosääntely olisi riittävän täsmällistä ja selkeää.

Yhteisrekisterinpidon osalta on lisäksi huomautettava, että esityksessä ehdotettava sääntely jättää epäselväksi, voitaisiinko Valviran ja aluehallintovirastojen ohella myös muita tahoja pitää tosiasiallisesti tietosuoja-asetuksen tarkoittamina (yhteis)rekisterinpitäjinä. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin Valviran ja aluehallintovirastojen lisäksi palvelunjärjestäjien (2 momentti) ja valtion viranomaisten (3 momentti) oikeudesta käyttää rekisterin tietoja tässä laissa säädettyjen tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa. Edelleen esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin palveluntuottajien velvollisuudesta tarkistaa rekisterissä olevat tiedot ja pitää ne ajantasaisina. Ehdotetuista säännöksistä ja niitä koskevista perusteluista saa käsityksen, että myös muille 13 ja 17 §:ssä mainituille tahoille säädettäisiin oikeus käsitellä, mukaan lukien oikeus/velvollisuus tarkistaa ja päivittää rekisterin tietoja. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että velvollisuus varmistaa tietojen oikeellisuus, ajantasaisuus tai oikeus muokata rekisteriin tallennettavia henkilötietoja kuuluvat tavanomaisesti rekisterinpitäjälle. Esitystä olisi edellä mainittu huomioiden selvennettävä, jotta eri toimijoiden tietosuojaoikeudellisista rooleista ei jäisi epäselvyyttä. Erityisesti rekisteröidyn näkökulmasta on tärkeää, että henkilötietojen käsittelystä vastaavista tahoista ei jäisi epäselvyyttä. Ylipäänsä olisi syytä kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen 13 §:ään ja siihen, miltä osin käyttöoikeuksista olisi tarpeen säätää erikseen 1. lakiehdotuksen 45–47 §:ssä ehdotetun tiedonluovutus- ja tiedonsaantisääntelyn lisäksi.

Tietosuojaoikeudellisten roolien osalta huomio kiinnittyy lisäksi esityksen 1. lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin 13 kohtaan, jonka mukaan palveluntuottajan tulisi antaa palveluyksikön rekisteröintiä varten tiedot rekisterinpitäjän henkilötietojen käsittelyn yhteyshenkilöstä tai yhteystahosta. Ehdotetusta kohdasta ja sitä koskevista säännöskohtaista perusteluista (s. 97) jää epäselväksi, mitä tahoja tai henkilöitä näillä tarkoitettaisiin (ts. olisiko kyse henkilötietojen käsittelijöistä tai rekisterinpitäjän alaisuudessa toimivista tietosuojavastaavista vai muista tahoista/henkilöistä). Ehdotetun 16 §:n 2 momentin 13 kohdan osalta olisi syytä varmistua, että siinä käytettävät käsitteet olisivat selkeitä ja ymmärrettäviä sekä yhteensopivia tietosuoja-asetuksen määritelmien kanssa.

Rikostuomioita ja rikoksia koskevat tiedot

Tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikoksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Kattavaa rikosrekisteriä pidetään vain julkisen viranomaisen valvonnassa. Kansallisesti rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvästä käsittelystä säädetään tietosuojalain (1050/2018) 7 §:ssä, joka mahdollistaa kyseisten tietojen käsittelyn, jos käsittelystä säädetään lainsäädännössä (ks. 7 §:n 1 momentin 2 kohta).

Esityksessä ehdotettaisiin rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittelyä koskevat ehdotukset vaikuttavat sinänsä pääosin tarkoituksenmukaisilta, joskin säännösehdotuksia koskevia perusteluita ei voida pitää kaikilta osin riittävinä. Näin ollen on mahdotonta varmistua siitä, täyttävätkö esityksessä ehdotetut säännökset kaikilta osin erityisesti tietosuoja-asetuksen 10 artiklan ja perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevat reunaehdot. Esityksessä ei ole esimerkiksi tehty säännöskohtaisesti selkoa siitä, miten esityksessä on huomioitu asetuksen 10 artiklan edellytys riittävistä ja asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Erityisen valitettavana voidaan pitää sitä, ettei esimerkiksi iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä koskevia säännösehdotuksia ole käsitelty esityksen säätämisjärjestysperusteluissa henkilötietojen suojan näkökulmasta. Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä vaikuttaisi sisältyvän ainakin 1. lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin 7 ja 13 kohtiin, 18 §:n 3 momenttiin, 28 §:ään ja mahdollisesti myös 12 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohtaan.

Palveluntuottajien rekisterin tietojen säilyttäminen

Esityksen 1. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa säädettäisiin palveluntuottajien rekisterin tietojen säilyttämisestä. Kyseisen momentin mukaan palveluntuottajaa ja palveluja koskevia tietoja säilytettäisiin rekisterissä niin kauan kuin palveluja tuotetaan. Merkintä valvontaviranomaisten määräämistä seuraamuksista säilytetään rekisterissä viisi vuotta. Mikäli palveluntuottaja on lopettanut toimintansa, valvontaviranomainen voisi siirtää palveluntuottajaa tai palveluyksikköä koskevat tiedot valtakunnallisesta rekisteristä valvontaviranomaisen arkistoon. Tällöin tiedot valvontaviranomaisten määräämistä seuraamuksista poistettaisiin rekisteristä ja 14

§:ssä tarkoitetusta julkisesta tietopalvelusta ja ne siirrettäisiin valvontaviranomaisen arkistoon. Esityksessä annettaisiin tältä osin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan säilytyksen rajoittamisen periaatetta täsmentävää sääntelyä, joskin ehdotettava sääntely vaikuttaisi muotoilultaan osin väljemmältä kuin, mitä tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään. Säilyttämisen rajoittamisen periaatteen mukaan henkilötiedot tulee säilyttää muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Nyt ehdotettava 12 §:n 2 momentti ei sitoisi tietojen säilyttämistä lainkaan tarpeeseen ja momentin ensimmäinen virke olisi tältä osin syytä täsmentää esimerkiksi muotoon ”*Palveluntuottajaa ja palveluja koskevia tietoja säilytetään rekisterissä niin kauan kuin se on tässä laissa tarkoitettujen palvelujen tuottamiseksi tarpeen*.”

Ehdotettua momenttia olisi muutoinkin syytä täsmentää siten, että se vastaisi perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen säilyttämistä koskevaa lausuntokäytäntöä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 18/2016 vp, s. 2, PeVL 54/2010 vp, PeVL 3/2009 vp). Tietojen pysyvä säilyttäminen on katsottu perustelluksi esimerkiksi silloin, kun tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Valiokunta on toisaalta pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7). Valiokunta on yleisemminkin painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 6). Valiokunta on todennut, että arkaluonteinen henkilötieto tulisi poistaa, kun sen käsittely ei ole enää käyttötarkoituksen kannalta välttämätöntä (ks. esim. PeVL 55/2022 vp). Arkaluonteisten tietojen osalta olisi syytä varmistaa, onko ehdotetun 12 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä ehdotettu viiden vuoden määräaika rajattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti. Lisäksi tulisi arvioida tarvetta säätää erikseen rikosrekisteriotteen esittämistä koskevien merkintöjen säilytysajasta/poistamisesta.

Henkilötietojen käsittely ja säädöstaso

Esityksen 1. lakiehdotuksen 16 §:n 5 momentti sisältäisi sosiaali- ja terveysministeriölle asetuksenantomahdollisuuden. Momentin mukaan asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rekisteri-ilmoituksen sisällöstä, rekisteriin tallennettavista tiedoista ja rekisterin tietosisällöstä. Tältä osin vaikuttaisi siltä, että nyt ehdotettu asetuksenantovaltuutuksen muotoilu mahdollistaisi, että rekisteriin tallennettavista tiedoista ja tietosisällöstä (ml. henkilötiedoista) säädettäisiin osin lain tasolla ja osin täydentävästi valtioneuvoston asetuksella. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Hallintovaliokunta ja valtiovarainvaliokunta ovat lausuntokäytännössään kiinnittäneet huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn säädöstasoon ja esittäneet esimerkiksi valtiontukia koskevassa hallituksen esityksessä sääntelyn tarkentamista siten, ettei lainsäädäntö jätä epäselvyyttä henkilötietoihin kohdistuvan sääntelyn säädöstasosta (ks. HaV 22/2022 vp, VaVM

29/2022 vp, HE 88/2022 vp). Nyt ehdotettua 1. lakiehdotuksen 16 §:n 5 momenttia olisi syytä täsmentää huomioiden edellä esiin tuodut perustuslain säännökset ja hallinto- ja valtiovarainvaliokunnan lausuntokäytäntö. Vastaavat huomiot on syytä esittää myös 1. lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentin osalta. Kyseisessä momentissa ehdotetaan, että sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen tietojen julkaistavasta sisällöstä

Velvollisuus tarkastaa rikosrekisteriote iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluissa

Esityksen 28 §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta tarkistaa työntekijöiden rikosrekisteriote iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluissa. Pykälän otsikossa mainitaan vain palveluntuottaja, mutta pykälän 1 momentin mukaan kyseessä on palvelunjärjestäjän tai palveluntuottajan velvollisuus. Säännösehdotuksen perusteella jää osin epäselväksi, onko kyseessä sekä palvelunjärjestäjän että palveluntuottajan velvollisuus ja kenellä on ensisijainen velvollisuus huolehtia rikosrekisteriotteen tarkastamisesta. Tätä seikkaa ei ole täsmennetty myöskään perusteluissa.

Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että esityksen 28 §:n tarkoituksena on turvata ja varmistaa iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden koskemattomuutta ja edistää heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Säännöksellä on perustuslain 7 §:ään kiinnittyvä, hyväksyttävä tavoite (s. 148). Perustetta voidaan pitää asianmukaisena ja se vastaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä (PeVL 37/2013 vp, s. 2 ja PeVL 9/2002 vp, s. 2) koskien lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia (504/2002). Edellä mainittu laki on tämänkin esityksen taustalla.

Rikollista tekoa, rangaistusta ja muuta rikoksen seuraamusta koskevat tiedot kuuluvat kuitenkin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan piiriin ja perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut kyseisten henkilötietojen käsittelyn sallimien koskevan suojan ydintä (ks. esim. PeVL 37/2013 vp, s. 2 ja PeVL 9/2002 vp, s. 2). Edellä on jo kuvattu, että tällaisten tietojen käsittelyyn liittyy erityisiä edellytyksiä niin kansallisen tietosuojalain kuin EU:n tietosuoja-asetuksen mukaan. Koska taustalla on kiinteästi yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kiinnittyvä rajoitus, tulee erityistä huolellisuutta kiinnittää sääntelyn selkeyteen ja täsmällisyyteen. On ensisijaisen tärkeää, että sääntelyyn ei jää epäselvyyttä siitä, milloin palvelunjärjestäjällä tai palveluntuottajalla on velvollisuus tarkastaa työntekijöiden rikosrekisteriote.

Esityksen 28 §:n 1 momentissa todetaan seuraavasti:

> *Palvelunjärjestäjän tai palveluntuottajan tulee pyytää henkilöltä nähtäväksi rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikosrekisteriote, kun henkilö ensi kerran otetaan tai nimitetään sellaiseen työ- tai virkasuhteeseen, joka kestää yhden vuoden aikana yhteensä vähintään kolme kuukautta ja johon pysyväisluontoisesti ja olennaisesti kuuluu ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012) 3 §:n 2) kohdassa tarkoitettujen iäkkäiden henkilöiden tai vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) 2 §:n tai kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vammaisten henkilöiden hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa*

iäkkään tai vammaisen henkilön kanssa. Sama koskee annettaessa henkilölle näitä tehtäviä ensi kerran. Alaikäisten osalta ensisijainen laki on laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002).

Toisin sanoen velvollisuus tarkastaa rikosrekisteriote seuraa, jos a) henkilö otetaan tai nimitetään sellaiseen työ- tai virkasuhteeseen, joka kestää tietyn ajan (1 v sisällä yhteensä vähintään 3 kk) ja johon pysyväisluontoisesti ja olennaisesti kuuluu työskentely iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluissa tai jos b) henkilölle annetaan näitä tehtäviä ensi kerran. Saman pykälän 2 momentissa vielä säädetään oikeudesta pyytää rikosrekisteriote myös ennen henkilön työhön ottamista enintään kolme kuukautta kestävissä tehtävissä.

Edellä mainittu rakenne ja sanamuodot vastaavat pitkälti lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin ja 5 b §:n mukaista sääntelyä, mutta erojakin on. Nyt käsittelyssä olevaan esitykseen sisältyy jonkin verran enemmän tulkinnanvaraisuutta.

Ensinnäkin pykälätekstin ja perusteluiden osalta jää osin epäselväksi, milloin velvollisuus pyytää rikosrekisteriote aktualisoituu b) kohdan mukaisissa tilanteissa eli ”annettaessa henkilölle näitä tehtäviä ensi kerran”. Tarkoituksena oletettavasti on, että tiettyyn työ- tai virkasuhteeseen otetun tai nimitetyn henkilön tehtävät voivat vaihtua saman työnantajan sisällä ja uudet tehtävät voisivat tällöin kattaa työskentelyä iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden kanssa, jolloin rikosrekisteriotteen pyytäminen voisi tulla kyseeseen, vaikka henkilöä ei otettaisi tai nimitettäisi varsinaisesti uuteen tehtävään saman työnantajan palveluksessa, eikä tarkoituksena ole, että keneltä tahansa tehtäviä ensi kertaa hoitavalta (kuten sijaiselta) olisi velvollisuus kysyä rikosrekisteriote. Mikäli tämä on tarkoituksena, esitystä voisi täsmentää tämän osalta, jotta tulkinnanvaraisuus poistuu. Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin käytetään myös samaa ilmaisua (”annettaessa henkilölle näitä tehtäviä ensi kerran”), mutta perusteluissa on täsmennetty pykälän soveltamista tarkemmin: perusteluista mm. ilmenee, että velvollisuus pyytää rikosrekisteriote koskee vain tehtävään valittuja ja esimerkiksi saman työnantajan sisällä siirtyviä (HE 3/2002 vp, s. 41-42).

Esityksen 28 §:n 2 momentti harkinnanvaraisesta rikosrekisteriotteen pyytämisestä eroaa myös soveltamisalaltaan lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 5 b §:stä (oikeus pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi). Jälkimmäinen pykälä koskee laajemmin myös vapaaehtoisia, jotka työskentelevät lasten parissa sijaisina (mm. siviilipalveluksen ja työkokeilun kautta työllistyneet), kun taas esityksen 28 §:n 2 momentti on rajattu lyhytkestoisiin, enintään kolme kuukautta kestäviin työ- ja palvelusuhteisiin palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan kanssa.

On myös huomattava, että edellä mainitut lain 3 ja 5 b § koskevat rikostaustan selvittämistä lasten kanssa työskentelevien osalta, kun taas nyt käsittelyssä olevan esityksen osalta kohderyhmiä on kaksi: iäkkäät tai vammaiset henkilöt. Pykälästä ja perusteluista ei ilmene, tuleeko rikosrekisteriote pyytää, mikäli henkilö vaihtaa työtehtäviä näiden kahden eri henkilöryhmän välillä.

Esityksen perusteluissa (s. 115) todetaan, että iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin aikovien työntekijöiden rikosrekisteriotteen tarkastamista varten muutettaisiin rikosrekisterilain 6 §:n 2 momenttia.

Esityksessä on tarkoitus viitata varmaankin rikosrekisterilain 6 §:n 4 momentin muuttamiseen.

Salassa pidettävien tietojen saaminen ja luovuttaminen

Viranomaisen tietojen luovuttamista ja saamista koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista säädettäisiin useassa eri pykälässä: 18 § (viranomaisen viran puolesta pyytämät tiedot), 45 § (salassapidon murtavat tiedonsaantioikeudet), 46 § (tietojen luovuttaminen) ja 47 § (tietojen luovuttaminen viranomaisille). Oikeusministeriö on aikaisemmassaan lausunnossa katsonut, että sääntely muodostaa osin epäjohdonmukaisen ja epätäsmällisen kokonaisuuden.

Tiedonsaantioikeudet ja salassapito

Esimerkiksi esityksen 45 §:ssä säädettäisiin tiedonsaantioikeuksista erittäin laajasti siten, että kesken pitkän viranomais- ynnä muiden toimijoiden listan säädettäisiin tiedonsaantioikeudesta ”muilta viranomaisilta ja muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä” eli toisin sanoen näiltä kaikilta. Perusteluissa todetaan, että luettelo ei olisi tyhjentävä ja luetellaan vielä useita sellaisia viranomaisia, joita ei olisi varsinaisessa pykälässä ja joilta olisi ”tarvittaessa saatava välttämättömiä tietoja” (s. 132). Salassapidon murtavaa säännöstä ei voida jättää sääntelyn luonne huomioon ottaen näin avoimeksi. Jos salassapidon murtavasta tiedonsaannista tai luovuttamisesta on säädetty muualla laissa, tätä voidaan tarvittaessa selostaa perusteluissa.

Pykälässä olisi listauksen loppupuolella mainittu myös Oikeusrekisterikeskus, mutta sen osalta rikosrekisterissä olevien tietojen luovuttamisesta säädettäisiin myös erikseen (ks. esityksen 18 §:n 3 momentti). Listassa olisi myös toimijoita, joista osa mahdollisesti hoitaa julkista hallintotehtävää ja osa on puhtaasti yksityisiä toimijoita. Esityksessä olisi syytä perustella, mihin lainsäädäntöön näiden toimijoiden salassapitovelvollisuudet perustuvat, jos ne eivät perustu julkisuuslakiin, ja minkälainen tällöin on (murrettavissa olevan) salassapidon kattavuus. Myös ehdotuksen 34 §:n 2 momentissa säädettäisiin tietojen antamisesta viranomaisten salassapitosäännösten estämättä. Säännös vaatisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytettyä täsmentämistä kuin myös yllä kuvattua selostusta siitä, minkä säännösten nojalla salassa pidettävästä tiedosta olisi kyse.

Lisäksi, vaikka välttämättömyys tietyn hyväksyttävän syyn vuoksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu salassapidon yhdeksi mahdolliseksi murtavaksi kriteeriksi, tässä sääntelykontekstissa kyse olisi ensinnäkin hyvin laajoista tiedonsaantioikeuksista ja toisaalta osin arkaluonteisista tiedoista, jolloin tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. Tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista ja tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (esim. PeVL 12/2019 vp ja siellä viitatut lausunnot; PeVL 17/2021 vp k 188). Perustuslakivaliokunta ei joissakin tilanteissa ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta arkaluonteisia tietoja koskien mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp). Oikeusministeriön aikaisempien kommenttien perusteella pykälän perusteluita on hieman täydennetty mutta mukaan sääntely edellyttäisi vielä täsmentämistä ja salassapidon näin laaja murtaminen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia ehdotusta kattavammin.

On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että salassa pidettävien tietojen luovuttaminen rekisteristä liittyy hyvin kiinteästi siihen, mitä tarpeita varten rekisteri on olemassa, mitä tietoja rekisterissä on ja mitä tarpeita varten niitä luovutetaan. Perustusvaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. (esim. PeVL 17/2016 vp ja PeVL 2/2017 vp). Tästä säädettäisiin esityksen 12 §:ssä, mutta säännös on hyvin avoin. Epäselväksi jää, mitä olisivat esimerkiksi valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot (esityksen 12 §:n 1 momentin 1 ja 6 kohta) taikka toiminnan muutoksista tallennettavat tiedot (2 kohta). Valtakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteri (Soteri) käytöstä olisi säännökset 46–47 §:n lisäksi 13–14 §:ssä. Soteri-rekisterissä olisi sekä salassa pidettävää että julkista tietoa ja tietojen käyttäjiä olisivat valtion viranomaiset, palvelunjärjestäjät ja sote-asiakkaat. Kokonaisuus on vaikeasti hahmottuva.

Kuten edellä kävi ilmi, esityksen 18 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen (eli Valviran ja aluehallintovirastojen) oikeudesta saada tietoja. Myös esityksen 18 §:n 1 momenttia voidaan pitää sisällöltään laajana (”muilta viranomaisilta rekisteröintiä varten välttämättömät tiedot”). Lisäksi 18 §:n 3 momentin mukaan valvontaviranomainen voi pyytää Oikeusrekisterikeskuksesta rikosrekisterilain 4 a §:n 1 momentin 2) kohdassa (770/1993) tarkoitetun rikosrekisteriotteen elinkeinonharjoittajana toimivasta palveluntuottajasta. Henkilöt, joista rikosrekisteriote olisi mahdollista palveluntuottajan lisäksi nähdä, on säädetty tämän lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 7 §:n 4 momentissa. Rikosrekisterilain 4 a §:n 1 momentin 2) kohdan mukaan rikosrekisteristä voidaan luovuttaa tiedot asiasta, joka koskee viranomaisen lupaa tai hyväksyntää, jonka edellytyksenä on henkilön luotettavuus. Esityksen 18 §:n 3 momentin perusteluissa todetaan, että kyse olisi oikeudesta saada nähtäväksi rikosrekisteriote, joka olisi oltava välttämätöntä tässä laissa säädetyn luotettavuuden, joka sisältyy sopivuuden arvioimiseen palveluntuottajan rekisteröintivaiheessa. Edellä mainittu välttämättömyysvaatimus olisi hyvä ilmetä perusteluiden lisäksi myös itse säännöstekstistä.

Tietojen luovuttaminen

Tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle säädettäisiin sekä 46 että 47 §:ssä. Lisäksi 45 §:n 5 momentissa säädettäisiin tietojen luovuttamisesta. Myös tietojen luovuttamisen osalta sääntely muodostuu vaikeaselkoiseksi ja osin mahdollisesti päällekkäiseksi. Esimerkiksi 46 §:n 1 momentissa säädettäisiin salassa pidettävien tietojen vaihtamisesta valvovien viranomaisten välillä (oma-aloitteisesti?), mutta 11 §:n mukaan ne olisivat yhteisrekisterin pitäjiä ja niillä olisi 13 §:n nojalla oikeus käyttää rekisterin tietoja.

Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti. Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden vaatimuksen johdosta huomiota tilanteeseen, jossa yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevasta sääntelystä ei selkeästi käynyt ilmi tiedon luovuttamiseen toimivaltainen viranomainen

(PeVL 7/2019 vp). Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä. Tämä tarkoittaa, että salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta yhteisrekisterinpitäjienkin välillä tulee nimenomaisesti säätää (kattavuus, täsmällisyys ja sisältö, käyttötarkoitukset, ks. myös esim. PeVL 62/2018 vp).

Sääntely, viranomaisten tehtävänjako ja tietojen luovuttamisen tarpeellisuus suhteessa tehtäviin puolin ja toisin näyttäisivät vaativan vieläkin selkeyttämistä.

Oikeusministeriö on myös aikaisemmassa lausunnossaan huomauttanut, että teknisen käyttöyhteyden ja rajapintojen osalta olisi tullut jatkovalmistelussa varmistua sääntelyn tarpeellisuudesta ja yhteensopivuudesta tiedonhallintalain kanssa (mainінta s. 136). Tiedonhallintalain tarkoituksena on ollut mm. vähentää tarvetta säätää erityislainsäädännössä teknisluonteisesta tietojen luovutustavasta.

Tarkastusoikeus

Etäyhteys

Esityksen 36 §:n 1 momentin mukaan tarkastus voitaisiin tehdä myös sähköisesti/teknisellä käyttöyhteydellä. Ehdotus on erittäin merkityksellinen perusoikeuksien kannalta, ja oikeusministeriö on aikaisemmassa lausunnossaan painottanut, että ehdotus vaatisi huolellista perustelemista, myös säätämisjärjestysperusteluissa (PL 10 §, PL 21 §).

Tuolloin oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota vastaaviin lakiehdotuksiin, jotka ovat edellisenä vuonna olleet perustuslakivaliokunnan käsittelyssä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti sosiaalihuoltolain esitysluonnoksesta poistettiin ehdotettu 46 b §:n 2 momentti etäpalveluista (ks. PeVL 24/2022 vp–HE 231/2021 vp). Valiokunnan mukaan ehdotettu sääntely etäpalveluista tuli poistaa lakiehdotuksesta tai sitä olisi pitänyt täsmentää huomattavasti, jotta muutos voitaisiin hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 24/2022 vp, s. 3-4). Toisessa lausunnossaan perustuslakivaliokunta arvioi rahanpesulain 7 luvun 3 §:ään ehdotettua valvontaviranomaisen mahdollisuutta tehdä etäyhteyksien avulla toteutettava tarkastus ”muussa paikassa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa”. (PeVL 21/2022 vp–HE 236/2021 vp). Myös tässä ehdotuksessa perustuslakivaliokunta katsoi, ettei etäyhteyksin suoritetusta tarkastuksesta ollut tarkempia säännöksiä. Sääntelyä oli valiokunnan mielestä välttämätöntä täsmentää siten, että siinä säädöspohjaisesti varmistetaan etäyhteyksin tapahtuvan tarkastuksen toimittaminen kotirauhan suojaan puuttumattomalla tavalla. Vaihtoehtoisesti sääntelyä oli muutettava siten, että se täyttää perustuslain 10 §:n 3 momentissa kotirauhan piiriin puuttuvalle toimenpiteelle asetetut edellytykset. Sääntelyä voidaan edelleen rajata myös siten, että sen nojalla ei ole mahdollista tehdä tarkastuksia etäyhteyksin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa (PeVL 21/2022 vp, s. 4). Jollei kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ole kaikilta osin EU-sääntelyn edellyttämää, sääntelyn täsmentäminen, muutoksen tai rajauksen tekeminen oli jälleen edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 21/2022 vp, s. 4).

Esityksen jatkovalmistelussa ei ole otettu huomioon perustusvaliokunnan viimeaikaisinta lausuntokäytäntöä, eikä kysymystä ole käsitelty tarkemmin säätämisjärjestysperusteluissa. Nyt käsittelyssä olevan esityksen 36 §:ssä säädettäisiin etäyhteyden käyttämisestä edellä mainittuja lakiehdotuksia yleisemmin, eikä esimerkiksi

esityksessä ole käsitelty kysymystä etäyhteyksin tehtävästä tarkastuksesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin. Etäyhteyksin tehtävää tarkastusta ehdotetaan myös esityksen 20 §:n 3 momenttiin (ennakkotarkastus).

Edellä mainittujen näkökohtien (ml. sääntelyn täsmentäminen sekä asian valtiosääntöoikeudellinen arviointi) lisäksi oikeusministeriö on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksessä olisi tehtävä selkoa ainakin siitä, miten ja mihin säännöksiin perustuen etätarkastuksissa toteutettaisiin asianosaisen oikeus olla läsnä ja esittää mielipiteensä sekä kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Hyvän hallinnon on toteuduttava myös etätarkastuksissa perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyjen edellytysten mukaisella tavalla.

Yksityiskohtana kiinnitetään huomiota esityksen 36 §:n 1 momentissa käytettyyn käsitteeseen ”tarkastusmääräys”. Esimerkiksi lääkkeiden velvoitevarastoinnista annetun lain mukainen tarkastusmääräys tarkoittaa sitä, että tarkastaja voi antaa määräyksiä havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Kyse voi olla myös esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön määräyksestä metsälain mukaisesta valvonta- ja tarkastustoiminnasta. Kun viranomainen tarkastaa palvelunjärjestäjän toimintaa ja toimitiloja, kyse ei ole päätöksenteosta vaan asian selvittämisestä. Säännöksessä käytetty käsite on siksi jossain määrin harhaanjohtava.

Kuva- ja äänitallenteet asiakkaista ja potilaista olisivat ehdotuksen mukaan sallittuja tämän suostumuksella ja ilman suostumusta, jos se olisi valvonnan toteuttamiseksi välttämätöntä. Ehdotus on erittäin merkityksellinen PL 10 §:n kannalta. Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa painottanut säännösehdotuksen vaativan huolellista arviointia ja perustelemista jatkovalmistelussa. Säännösehdotusta ei ole kuitenkaan esityksessä perusteltu (s. 125).

Kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus

Esityksen 36 §:n 2 momentin mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voitaisiin tarkastaa vain, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan tai potilaan aseman ja oikeuksien sekä asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Säätämisjärjestysperusteluissa tarkastuksen kotirauhan piiriin on katsottu voivan olla välttämätöntä kokonaiskuvan aikaansaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että potilas tai asiakas saa PL 19 §:n mukaista hoitoa. Oikeusministeriö on lausunnossaan painottanut tarvetta täsmentää sitä, minkä selvittämiseksi kotirauhan piiriin voisi olla välttämätöntä mennä. Kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. (Ks. PeVL 6/2019 vp). Perusteluita on jonkin verran täsmennetty. Perustuslakivaliokunta arvioinee esitystä tarkemmin tämän osalta.

Tarkastukseen osallistuvat asiantuntijat

Kotirauhan piiriin ulottuvassa tarkastuksessa voisi esityksen 37 §:n mukaan olla apuna ”tarpeellinen asiantuntija”. Tarkastuksen kotirauhan piirissä saa yksinään tehdä vain viranomainen, koska tällainen tarkastus on merkittävää julkisen vallan

käyttöä, joka perustuslain 124 §:n mukaan kuuluu vain viranomaiselle (esim. PeVL 39/2016 vp ja PeVL 61/2010 vp).

Sääntely ja perustelut ovat osin tulkinnanvaraiset, mikä vaikeuttaa sen arviointia, missä määrin ja miten kotirauhan piiriin ulottuvaan tarkastukseen osallistuu mahdollisesti muu kuin viranomainen. Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että ”kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät kuitenkin oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan ja merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle (s. 148-149)”. Kuitenkin jäljempänä todetaan, että ”Tarkastukselle otetaan mukaan erikseen vain niitä asiantuntijoita, joiden asiantuntemusta tarkastuksella tarvitaan. Ulkopuolinen asiantuntija on valvontaviranomaisen henkilöstön mukana tarkastuksella, asiantuntija ei siis suorita varsinaista tarkastusta vaan osallistuu tarkastukseen asiantuntijana valvontaviranomaisen kanssa (s. 157)”. Lisäksi vielä todetaan, että ”arvion toiminnan lainmukaisuudesta tekee aina ja vain valvontaviranomainen, ottaen huomioon muun muassa hankitut tiedot, lausunnot ja asianosaisten lausumat niistä (s. 157)”. Asiantuntijan käyttöä tarkastuksessa verrataan myös lausunnon hankkimiseen.

Ehdotettu sääntely vastaa asiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (812/2021) 46 §:n 2 momenttia. Säännösehdotus vaikuttaa jättävän valvontaviranomaiselle ehdotetussa yhteydessä kuitenkin varsin avoimen harkinnan siitä, missä määrin ja kuinka paljon se käyttää tarpeelliseksi katsomiaan asiantuntijoita myös kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastuksen yhteydessä. Kotirauhan piiriin ulottuvan näkökulman lisäksi on huomionarvoista, että esityksen 37 §:ssä mainitulla asiantuntijalla olisi pykälän mukaan oikeus saada tietoonsa salassa pidettäviä asiakas- ja potilastietoja, jollei tarkastusta voida asianmukaisesti toteuttaa ilman pääsyä salassa pidettäviin tietoihin. Viimeksi mainittu vaikuttaisi viittaavaan siihen, että asiantuntijalla saattaisi olla tarkastuksessa myös perusteluissa kuvattua itsenäisempi rooli. Myös 20 §:ää (ennakkotarkastus) olisi ollut perusteltua arvioida tarkemmin PL 124 §:n kannalta. Mikäli perustuslakivaliokunta katsoo aiheelliseksi, valiokunta arvioinee esitystä näiltäkin osin.

Palveluntuottajan edellytykset

Erinäiset palveluntuottajalle asetettavat edellytykset vaikuttavat melko harkinnanvaraisilta ja avoimilta. Tämä voi olla palveluntuottajalle vaikeasti ennakoitavaa ja oikeusturvan ja yhdenmukaisen kohtelun kannalta läpinäkymätöntä.

- 6 §. Yleiset edellytykset luotettavuus ja riittävä vakavaraisuus
- 8 §. Palveluntuottajan toimitilojen, laitteiden, välineiden ja tietojärjestelmien on oltava
toiminnalle riittävät ja asianmukaiset.
- 9 §. Henkilöstö: riittävää ja asianmukaista.

Eräitä muita säännöskohtaisia huomioita

31 §. Asetuksenantovaltuus ja määräyksenantovaltuus vaikuttavat osin päällekkäisiltä ja epätäsmällisiltä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan

muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu 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. Näiltä osin kyse on valtuuttavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta määritellä valtuuden piiriin kuuluvat asiat laissa. Perustuslain mukaan viranomaiselle lailla säädettävän valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tässäkin suhteessa säännös edellyttää valtuutukselta tavanomaista suurempaa täsmällisyyttä (PeVL 45/2016 vp, s. 6, PeVL 34/2012 vp).

43 §. Muutoksenhaku. Oikeusministeriö on aikaisemmassaan lausunnossa katsonut, että olisi ollut riittävää, että perusteluissa todettaisiin 38 §:ssä säädetyn hallinnollisen ohjauksen ja kehotuksen olevan ns. hallintotoimintaa, jossa ei synny valituskelpoista päätöstä. Oikeusministeriö on myös aikaisemmassaan lausunnossaan katsonut, että esityksen 43 §:n 3 momentin säännöstä valtuutetun palveluntuottajan oikeudesta hakea muutosta muiden puolesta olisi tullut vielä tarkkaan harkita jatkovalmistelussa. Pykälän ja perusteluiden valossa jäävät esityksen 43 §:n 3 momentin oikeusvaikutukset jäävät epäselväksi, etenkin kun otetaan huomioon mitä valtuutetun palveluntuottajan asemasta on todettu muualla esityksessä (ks. esim. s. 73-75 ja 106-107). Oikeudesta edustaa muutoksenhakuasiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (HOL 30 §, 33 §).

48 §. Virka-apu. Sääntelyn tarpeellisuus jää epäselväksisuhteessa poliisilain 9 luvun 1 §:ään, jossa säädetään poliisin virka-avusta laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi.

54 §. Vireillä olevaan asiaan sovellettaisiin tätä lakia. Tällöin olennaista on tunnistaa, mikä muuttuisi, ja perusteltava ehdotus. Asianosaisen kannalta voi pitää merkittävänä ja vaikeasti ennakoitavana sitä, että vireilläolon aikana sovellettava oikeus muuttuisi.