Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta – HE 299/2022 vp

HE:n sisällöstä perustuslain näkökulmasta

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 laillisuusvalvontaa koskevat säännökset, että yksityisiä ja julkisia palveluntuottajia koskevat säännökset niiden toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä, omavalvonnasta ja laillisuusvalvonnasta. Laissa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon kaikille palveluntuottajille edellytykset, joiden perusteella palveluntuottajat ja palveluyksiköt rekisteröitäisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen, tuottamisen ja saatavuuden velvoitteisiin ja niiden toteutumisen turvaamiseen vaikuttavat useat perusoikeudet, asiakkaiden ja potilaiden näkökulmasta keskeisimmin yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (7 §), yksityiselämän suoja (10 §), uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §), tallennejulkisuus (12 §), itseään koskevaan päätöksentekoon osallistumisoikeus (14.3 §), oikeus kieleen ja kulttuuriin (17 §), oikeus sosiaaliturvaan (19 §) sekä julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §) ja hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (124 §). Palveluntuottajan näkökulmasta on lisäksi otettava huomioon perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetty omaisuudensuoja ja 18 §:n 1 momentissa säädetty elinkeinonvapaus sekä 21 §:ssä säädetty oikeusturva. Perusoikeussäännökset määrittävät osaltaan tapaa ja tasoa, jolla sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisvelvollisuus on täytettävä ja miten sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskeva lainsäädäntö on toteutettava. Sosiaali- ja terveydenhuollon laillisuusvalvontaan sisältyy ennakollinen valvonta, johon sisältyy esimerkiksi palveluntuottajan ja palveluyksikön rekisteröinti, valvontaviranomaisten yhteisrekisterinpito ja tiedonsaantioikeus. Valvontaviranomaisten jälkikäteiseen ja toiminnanaikaiseen valvontaan kuuluvat palveluntuottajan ja palveluyksikön ohjaus ja neuvonta sekä mahdollisuudet kohdentaa seuraamuksia mahdollisten valvonnassa ilmenneiden epäkohtien johdosta. Lakiehdotuksessa myös vahvistetaan, täsmennetään ja yhdenmukaistetaan palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan omavalvontaa koskevia säännöksiä osana oikeuksien ja velvoitteiden toteutumisen turvaamiseen tähtäävää kokonaisuutta.

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto

Lainsäädännössä on tärkeää ottaa huomioon asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus riippumatta siitä, mikä taho on sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottaja. Lakiehdotuksessa säädettäisiin pääosin samat toimintaedellytykset ja -vaatimukset sekä julkisille että yksityisille palveluntuottajille, jotta asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa vahvistuisi. Myös palvelujen alueelliset erot vähenisivät, kun palveluntuottajien toimintaedellytykset yhtenäistyvät. Palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan yhdenmukainen velvollisuus omavalvontaan täsmentyisi lakiehdotuksessa, jolloin myös asiakas- ja potilasturvallisuus, palveluiden laatu, saatavuus ja jatkuvuus vahvistuisivat yhdenvertaiselle tasolle. Erityisen tärkeää tässä suhteessa on koko palvelutuotannon saattaminen yhtenäisen ennakollisen valvonnan piiriin, jolloin jo palveluiden lähtötasoa voidaan nykyistä tehokkaammin turvata. Nykyistä täsmällisempi toimintaedellytyksien sääntely sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä ja tuottamisessa edellyttäisi yhdenmukaisia tulkintoja myös palvelujen laillisuusvalvonnassa, mikä puolestaan edistäisi maan eri osissa olevien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien kannalta välttämättömiä palveluja. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tähän kysymykseen useissa lausunnoissaan (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2-3 sekä PeVL 17/2021 vp). Yhtenäinen ennakollinen rekisteröintimenettely olisi osaltaan tarkoitettu turvaamaan tätä yhdenmukaisuutta. Lakiehdotuksen 35 §:n mukaisilla toiminnanaikaisilla ohjaus- ja arviointikäynneillä valvontaviranomaiset, palvelunjärjestäjät ja palveluntuottajat voisivat yhteistyössä arvioida palvelutoiminnassa mahdollisesti

aiheutuvat riskit ja valvontaviranomaiset voisivat tarvittaessa antaa ohjausta asianmukaisiin toimintatapoihin. Valvontaviranomaisten antama ohjaus, arviointikäynnit, toiminnanaikainen valvonta sekä palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan omavalvonta edistäisivät asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuutta saada riittäviä, laadukkaita ja turvallisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja perusoikeuksien turvaaminen

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös edellyttää yhteiskunnan olosuhteiden kehittämistä julkisen vallan eri toimintalohkoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan ja etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden turvaamiseen.

Lakiehdotuksen 2 luvussa säädetään palveluntuottajan ja toiminnan edellytyksistä, joiden täyttyessä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaille ja potilaille mahdollistettaisiin riittävät, laadukkaat ja turvalliset palvelut. Samoin 3 luvussa säännökset palveluntuottajan ja palveluyksikön rekisteröinnistä toimivat ennakkovalvontana, jonka avulla voitaisiin edistää muun muassa laadukkaita palveluja sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Yhtenäinen ennakkovalvonta mahdollistaa nykyistä tehokkaamman tavan jo lähtötilanteessa varmistaa palvelujen laatua sekä riittäviä toimintaedellytyksiä, painottaen erityisesti asiakkaan ja potilaan kannalta erityisen tärkeitä palveluja sekä haavoittuvassa asemassa oleville tarkoitettuja palveluja. Ennakkovalvonnassa muodostuva laaja ja kattava tietopohja palvelutuotannon sisällöstä ja organisoinnista osaltaan tehostaisi koko valvonnan mahdollisuuksia samoin kuin asiakkaan ja potilaan mahdollisuuksia saada riittävää tietoa. Palveluntuottajaa koskevat taloudelliset edellytykset ja luotettavuusedellytykset osaltaan vähentävät riskejä olosuhteista juontuville muutoksille, jotka saattaisivat vaarantaa asiakas- ja potilasturvallisuutta ja oikeuksien toteutumista. Myös lukuun 4 sisältyvien palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan omavalvontaa koskevien säännösten tarkoituksena olisi oikea-aikaisesti ja järjestelmällisesti varmistaa asiakkaille ja potilaille riittävät, laadukkaat ja turvalliset palvelut.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan tulee aktiivisesti luoda tosiasialliset edellytykset perusoikeuksien toteuttamiseksi. Valtion tulee lainsäädäntötoimin, asianmukaisella rahoituksella ja voimavarojen kohdentamisella sekä toiminnan järjestämisellä huolehtia siitä, että riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut tulevat turvatuiksi. Myös valtion valvontaviranomaiset toteuttavat tämän lakiehdotuksen mukaisesti asiakkaiden ja potilaiden perusoikeuksien toteutumista valvontaa selkeyttämällä ja yhdenmukaistamalla toimintaedellytyksiä eri palveluntuottajien osalta sekä valvonnan eri keinoin. Viranomaisvalvonta ja palveluntuottajan omavalvonta edistävät myös sitä, että riittävien, laadukkaiden ja turvallisten palvelujen saatavuus vahvistuisi.

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Julkisen vallan on itse pidättäydyttävä loukkaamasta näitä oikeuksia, mutta sen on myös luotava olosuhteet, joissa kyseiset perusoikeudet nauttivat suojaa yksityisiä loukkauksia vastaan. Yksilön oikeus elämään on perusoikeuksista tärkein. Säännös kattaa tietyissä tilanteissa myös erityisvelvollisuuden suojan antamiseen ja kytkeytyy erityisen läheisesti 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon laillisuusvalvonnalla ja sen kohdentamisella varmistetaan painotetusti asiakkaiden ja potilaiden oikeuksia tilanteissa ja palveluissa, joissa voidaan puuttua henkilön itsemääräämisoikeuteen. Omavalvonnan järjestämisen keskeisiä kohteita on jo ennakolta varmistaa asianmukaiset menettelytavat tällaisiin tilanteisiin ja ennaltaehkäistä itsemääräämisoikeuteen puuttumisen tarvetta sekä mahdollisia epäkohtia. Lakiehdotuksen ennakkovalvontaa koskeva sääntely sekä omavalvontaa koskeva sääntely tunnistavat ja painottavat tätä. Lakiehdotukseen myös sisältyisi 28 §:ään palvelunjärjestäjän tai palveluntuottajan velvollisuus tarkastaa iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden kanssa työskentelevään aikovien henkilöiden rikosrekisteriote, jos työ iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden kanssa olisi olennaista ja pysyvää ja kestäisi yhden vuoden aikana vähintään kolme kuukautta. Pykälän 2 momentissa palvelunjärjestäjällä ja palveluntuottajalla olisi myös oikeus tarkastaa rikosrekisteriote työntekijäksi aikovalta alle kolme kuukautta kestävissä palvelussuhteissa. Säännösten avulla olisi tarkoitus ennakolta vähentää riskejä sekä suojella iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Lakiehdotuksen 28 §:n arviointiin vaikuttaa myös perustuslain 10 §:n yksityiselämän suoja.

Yksityiselämän suoja

Kotirauha

Lakiehdotuksen 36 §:n 2 momentin mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voitaisiin tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu, saman säännöksen 3 momentin mukaan kuitenkin lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Valvontaviranomaisen tarkastusoikeus on säännöksessä tarkoitetussa henkilön kotirauhan suojaan puuttuvassa tilanteessa sidottu välttämättömyyttä osoittaviin edellytyksiin. Lakiehdotuksen 36 §:n 2 momentista ilmenee myös tarkasti, missä tarkoituksessa kotirauhan piiriin ulottuva toimenpide on sallittu. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden kotihoidossa, perhehoidossa tai asumispalveluyksiköissä on usein välttämätöntä tarkastaa yhteisten tilojen lisäksi myös asiakkaiden omia asuntoja tai huoneita, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja toteutetaan myös asiakkaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Olennaiset palvelutoiminnan ja sen toimintaedellytysten asianmukaisuuteen liittyvät elementit, kuten tiloihin kohdistuvat vaatimukset ja asiakkaan tai potilaan elinolosuhteisiin liittyvät palveluilla varmistettavat seikat tai hänen oikeuksiensa toteutumiseen liittyvät seikat voivat olla valvottavissa vain tällaisella havainnoinnilla, jolloin voi olla välttämätöntä kokonaiskuvan aikaansaamiseksi tarkastaa myös asiakkaan asunto tai huone asiakkaan perusoikeuksien ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi. Kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen, jota arvioidaan myös suhteessa asiakkaan ja potilaan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin itse vaikuttaa saamansa palvelun asianmukaisuuteen. Tarkastusta asiakkaan asunnossa voidaan pitää välttämättömänä esimerkiksi silloin, kun on tarve varmistaa, että asiakas saa perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin vaatimukset täyttävää hoitoa ja huolenpitoa ja että asumiseen varattu tila on asiakkaan palvelutarpeeseen ja toimintakykyyn nähden sopiva ja turvallinen. Tarkastukset ovat usein erityisesti lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden kotihoidossa, perhehoidossa ja asumisyksiköissä välttämättömiä, jotta asiakkaiden perusoikeudet ja asianmukaiset, laadukkaat palvelut tulevat turvatuiksi sekä asiakas- ja potilasturvallisuus varmistettua. Sääntely vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 46 §:n mukaista sääntelyä.

Henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta, pykälän 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Pykälän 1 momentissa on myös henkilötietojen suojaa koskeva sääntelyvaraus. Henkilötietojen suojan näkökulmasta esityksessä on säännökset rekisterinpitoon, rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittelyyn ja säilytysaikoihin. Perustuslain 10 § viittaa tarpeeseen lainsäädännöllä varmistaa yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä. Henkilötietojen suojaa koskee lakivaraus, eli tietosuojan yksityiskohdista voidaan säätää lain tasolla. Laki voi sisältää rajoituksia tähän suojaan. Perusoikeuden rajoittamisesta on perustuslakivaliokunta useissa lausunnoissa todennut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Näitä ovat lailla säätäminen, lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä rajoituksen hyväksyttävyys ja suhteellisuus.

Tietosuojan kannalta merkityksellisinä säännöksinä voidaan pitää palveluntuottajia ja palveluyksiköiden rekisteriä ja rekisteröintiä koskevia säännöksiä lakiehdotuksen 2 luvussa. Myös palvelunjärjestäjälle tai palveluntuottajalle 28 §:ssä ehdotettu velvollisuus tarkistaa rikosrekisteriote iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa työskentelemään otettavien työntekijöiden osalta on arvioitava perustuslain 10 §:n ja tietosuojan näkökulmasta. Lakiehdotuksen 18 §:ssä säädettäisiin tarkkarajaisesti valvontaviranomaisten mahdollisuudesta katsoa elinkeinonharjoittajana palveluntuottajaksi rekisteröityvän henkilön ja myös lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 7 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden rikosrekisteriotteita näiden luotettavuuden ja sopivuuden varmistamiseksi, jotta he voisivat toimia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajana tai palveluntuottajan hallintoelimissä vastuullisina jäseninä. Tieto on välttämätön lakiehdotuksessa ehdotettujen vaatimusten varmistamiseksi ja tiedon käyttö on tarkasti rajattu.

Rikosrekisteritietojen tarkastaminen merkitsee perusoikeuden (yksityiselämän suojan) rajoitusta, ja tällaisen sääntelyn tulee täyttää yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Sääntelyllä tulee olla perussoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite, sääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista, rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusperiaatteen mukainen. Lakiehdotuksen 28 §:n tarkoituksena on turvata ja varmistaa iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden koskemattomuutta ja edistää heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Säännöksellä on hyväksyttävä tavoite ja se toteuttaisi iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa perustuslain 7 §:ssä säädettyä oikeutta elämään sekä henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta. Säännös on välttämätön omavalvonnallisena menettelynä, jotta sosiaali- ja

terveydenhuollon tehtäviin iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden palveluissa olisi mahdollisuus saada luotettavia ja turvallisia työntekijöitä. Säännöksen 6 momentissa säädetään menettelystä ja vaitiolovelvollisuudesta rikosrekisteriotteen tarkastamisessa. Säännöksen mukaan hakuilmoituksessa on mainittava, että tehtävään otettavan henkilön on esitettävä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikosrekisteriote. Rikosrekisteriotteesta ei saa ottaa jäljennöstä ja se on palautettava otteen esittäneelle henkilölle viipymättä. Rikosrekisteriotteesta ilmeneviä tietoja ei myöskään saa ilmaista muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä tarvitsevat niitä tehdessään päätöstä siitä, annetaanko henkilölle tehtäviä iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden kanssa. Säännökseen sisältyy vaitiolovelvollisuus myös senkin jälkeen, kun tiedon rikosrekisteriotteesta saanut henkilö ei enää hoida tehtävää, jossa hän on tiedon saanut.

Suhde Euroopan unionin tietosuoja-asetukseen

Hallituksen esitykseen sisältyy henkilötietojen käsittelyyn liittyviä säännöksiä; muun muassa säännösehdotukset palveluntuottajan vastuuhenkilön tiedonsaantioikeudesta (10 § 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 §). Edellä mainitut säännökset sisältävät välttämättömiä tietoja tai tietojen vaihtoa, jotta valvontaviranomaiset voisivat tehtäviensä mukaisesti varmistaa asiakkaiden ja potilaiden palvelujen laadun ja turvallisuuden.

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. Kansallista liikkumavaraa olisi käytettävä rajoitetusti. Hallituksen esityksessä kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat 6 artiklan 2 kohdan mukaan pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä. Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Tarkentava lainsäädäntö voi näissä tapauksissa sisältää erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi, muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, rekisteröityjä, säilytysaikoja, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä.

Pykälissä tarkoitettu henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c) ja e) alakohtiin. Käsittely on tarpeen valvontaviranomaisen lakisääteisen velvoitteen toteuttamiseksi ja yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi sekä valvontaviranomaiselle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Valvontaviranomaisen lakisääteisenä velvoitteena on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja tuottamisen sekä asiakkaiden ja potilaiden perusoikeuksien toteutumisen valvonta. Myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan c), g) ja h) alakohdat soveltuisivat erityisiä henkilötietoryhmien tietoja käsiteltäessä.

Ehdotettavassa laissa on pyritty huomioimaan tietosuoja-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara. Ehdotukseen on sisällytetty vain sellaiset tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia täydentävät erityissäännökset, joiden arvioidaan olevan välttämättömiä. Lakiehdotuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota erityisiin henkilötietoryhmiin ja arvioitu sääntelyn riittävyyttä siltä osin. Arkaluonteisten tietojen osalta rekisteröidyn henkilötietojen suojan on arvioitu edellyttävän yksityiskohtaisempaa sääntelyä viranomaisen rekisterinpitotehtävän ja henkilötietojen luovuttamisen osalta.

Tiedonsaantioikeudet ja salassapito

Hallituksen esityksen 45 §:ssä säädettäisiin tiedonsaantioikeuksista ja 46 §:ssä tietojen luovuttamisesta viranomaisille. Sosiaali- ja terveydenhuollossa käsitellään valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja, jotka koskevat esimerkiksi henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia ja henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen

saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja sosiaalihuollon etuuksia. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan.

Lakiehdotuksen 45 § koskee myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen sekä muutoin arkaluonteisiksi katsottavien henkilötietojen käsittelyä. Henkilötietojen käsittely tarkoittaisi tietokantoja, joihin voidaan myös arvioida liittyvän erityisiä riskejä rekisteröityjen henkilötietojen suojan kannalta.

Valvonnassa välttämättömien tietojen käyttötarkoitus on selvittää, onko palvelujen järjestämisessä, tuottamisessa tai toteuttamisessa menetelty lainmukaisesti. Kyse voi olla organisaation tai sen henkilöstön valvonnasta, jossa pyritään selvittämään mahdollinen väärinkäytös tarkistamalla ristiin valvojalle ilmoitettuja ja tosiasiallisia tietoja eri organisaatioista. Valvonnassa välttämättömät tiedot määräytyvät tapauskohtaisen harkinnan mukaan siten, että ne kiinnittyvät valvottavaksi valittuun asiaan joko yksittäisen potilaan tai asiakkaan kannalta taikka laajemmin toiminnasta vastuussa olevan organisaation, sen toimintayksikön tai sen järjestämän palvelukokonaisuuden kannalta. Keskeisesti tiedot usein koskevat potilaan tai asiakkaan saaman palvelun sisältöä ja toteuttamista tai päätöksenteon perusteena ollutta tietopohjaa ja sen oikeellisuutta sekä riittävyyttä niin yksilötasolla kuin järjestelmätasolla, koska valvojan lakisääteinen tehtävä on arvioida näiden kaikkien lainmukaisuutta. Yksittäisen valvonta-asian perusteella määräytyy se, millaiset ja mistä lähteistä saatavat tiedot ovat välttämättömiä valvonnan tehokkaaksi toteuttamiseksi, esimerkiksi eri lähteistä saatavien tietojen vertailemiseksi ja mahdollisten väärinkäytösten selvittämiseksi. Valvontatehtävän yhteydessä hankittuja arkaluontoisia henkilötietoja saa käsitellä vain siltä osin ja siinä laajuudessa, kuin ne ovat välttämättömiä kyseessä olevan valvontatehtävän kannalta. Valvovan viranomaisen tulee tietojen pyytämisen ja käytön välttämättömyyttä sekä oikeasuhtaisuutta harkitessaan rajata tietojen käsittelyä sen mukaisesti, kuin kyseinen valvonta-asia edellyttää. Valvontaviranomaisen toiminnan kannalta on kuitenkin olennaista, että se saa mahdollisimman paljon erilaista tietoa, jotta myös ennakollisesti olisi mahdollisuus ohjata palveluntuottajaa toimimaan oikein ja toisaalta viranomainen tarvitsee erilaista tietoa, jotta voitaisiin varmistaa erityisesti asiakas- ja potilasturvallisuus sekä kohdentaa valvontaa riskiperusteisesti laadultaan ja laajuudeltaan lain tarkoituksen kannalta keskeisimpään toimintaan. Näiden henkilötietojen käsittely sekä henkilötietojen luovuttamiskynnys rajattaisiin lisäksi siihen, mikä on välttämätöntä. Ehdotettujen säännösten arvioidaan yhdessä tietosuojalain suojatoimia koskevien säännösten kanssa täyttävän perustuslain 10 §:stä seuraavat vaatimukset.

Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 246/2022 vp). Hallituksen esityksen tavoitteena on selkiyttää ja yhtenäistää sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintaan liittyvää sääntelyä siten, että sääntely on soveltajille selkeää ja ymmärrettävää, ja että sääntely on kokonaisuutena tietosuoja-asetuksen mukaista. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelyä koskeva keskeinen sääntely kootaan yhteen lakiin ja saatetaan vastaamaan perustuslain ja tietosuoja-asetuksen vaatimuksia.

Tiedonsaantia koskevat ehdotukset vastaavat asiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 49 §:n sääntelyä.

Valvontaviranomaisen tarkastukset

Valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta säädettäisiin 36 §:ssä ja tarkastukseen osallistuvista asiantuntijoista 37 §:ssä. Sääntelyä tulisi tarkastella perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan ja toisaalta perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn asiakirjajulkisuuden kautta. Lakiehdotuksen 36 §:ssä säädetään tarkastusoikeudesta, jonka mukaan valvontaviranomainen voi tarkastaa palveluntuottajan palveluyksiköiden toiminnan, toimitilat ja välineet. Valvontaa ja tarkastuksia koskevat

säännökset ovat pääosin samansisältöiset kuin nykyisin voimassa olevat sosiaali- ja terveyspalvelujen valvontaa ja tarkastuksia koskevat säännökset. Valvontaviranomaisen tarkastusoikeudella varmistetaan muun muassa asiakkaiden ja potilaiden perusoikeuksien toteutumista, riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista, asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä palvelujen laatua.

Joissakin tapauksissa saattaa myös olla tarpeen, että tarkastusta suorittavalla valvontaviranomaisen virkamiehellä on mukanaan ulkopuolinen asiantuntija tai asiantuntijoita esimerkiksi tilanteessa, jossa yksikön tarkastus edellyttää tietyn erikoisalan osaamista. Lakiehdotukseen sisältyy selventävä säännös 37 §:ssä asiantuntijoiden käyttömahdollisuudesta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lisäksi sääntelyn on täytettävä perustuslain 124 §:stä johdetut vaatimukset toimivaltuuksien täsmällisestä sääntelystä, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta sekä asianomaisten henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä. Valvontaviranomainen tarvitsee erilaisia tietoja voidakseen arvioida esimerkiksi palveluja, joiden sisältöasiantuntijaa sillä ei ole omassa henkilökunnassaan. Valvontaviranomaisen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi on toisinaan tarpeen ottaa tarkastukselle mukaan ulkopuolisia asiantuntijoita. 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. Arvion toiminnan lainmukaisuudesta tekee aina ja vain valvontaviranomainen, ottaen tässä huomioon muun muassa hankitut tiedot, lausunnot ja asianosaisten lausumat niistä. Yleensä tarkastuksella havainnoidaan tosiseikkoja, eikä vielä muodosteta niiden lainmukaisuudesta arviota. Tarkastus on selvityskeino, jossa asiantuntijan rooli on omalla osaamisellaan tukea sitä, että valvontaviranomaisen tarkastaja havaitsee olennaiset tosiseikat. Asiantuntijan käyttö on verrattavissa lausunnon hankkimiseen, jossa asiantuntija antaa valvontaviranomaiselle asiantuntemukseensa perustuvia tietoja valvottavan toiminnan sisällöstä. Asiantuntijoiden käyttö ei kuitenkaan saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Asiantuntijat eivät käyttäisi julkista valtaa, mutta he kuitenkin hoitaisivat julkista hallintotehtävää ja he voisivat tehtävässään saada tietoonsa myös salassa pidettäviä tietoja.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään ulkopuolisen asiantuntijan vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta ja 26 §:n 3 momentissa säädetään salassa pidettävän tiedon antamisesta viranomaisen lukuun toimivalle asiantuntijalle. Ulkopuolisella asiantuntijalla voi olla mahdollisuus nähdä tarkastukseen osallistuessaan salassa pidettäviä asiakastietoja, jos tarkastusta ei voida asianmukaisesti toteuttaa ilman pääsyä salassa pidettäviin tietoihin. Ulkopuolisilla asiantuntijoilla olisi vastaava salassapitovelvollisuus tehtävässään saamista arkaluontoisista asiakas- ja potilastiedoista kuin virkamiehillä. Valvontaviranomaisen on varmistettava, että käytettävät asiantuntijat ovat tietoisia salassapito- ja vaitiolovelvollisuudestaan. Salassapitovelvollisuus säilyisi asiantuntijatehtävän suorittamisen jälkeenkin. Asiantuntijat suorittaisivat tehtäväänsä valvontaviranomaisen toimeksiannon perusteella. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan viittausta hallinnon yleislakien soveltamisesta asiantuntijoihin ei ole perusteltua ottaa lakiin, koska kyseisiä hallinnon yleislakeja sovelletaan muun muassa niiden soveltamisalaa koskevien pykälien perusteella myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (esimerkiksi PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 10/2013 vp, s.2/II, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I, PeVL 13/2010 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Tarkastuksessa mukana olevaan asiantuntijaan sovellettaisiin rikoslain 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä silloin kun hän toimii pykälässä tarkoitetussa tehtävässä. Säännöksessä todettaisiin myös, että vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa.

Palveluntuottajan omaisuuden suoja, sopimusvapaus ja elinkeinonvapaus

Eräät ehdotuksista ovat merkityksellisiä perustuslain näkökulmasta. Palveluntuottajalle asetettavat toimintaedellytykset, rekisteröintivelvollisuus ja valvonta aiheuttavat rajoituksia muun muassa elinkeinonvapaudelle. Ehdotusta on tarkasteltava perustuslain 15 §:n 1 momentissa säädetyn omaisuudensuojan ja 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Lisäksi ehdotukseen sisältyy säännöksiä, jotka liittyvät lainsäädäntövallan siirtämistä sääntelevään perustuslain 80 §:ään. Ehdotuksen asetuksenantovaltuutukset ja määräyksenantovaltuutus mahdollistavat palveluntuottajalle annettavia operatiivisia säännöksiä siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tulisi suunnitelmallisesti toteuttaa ja seurata. Ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä edistää palvelujen laatua, saatavuutta ja saavutettavuutta sekä yhdenvertaisuutta, joten asiakkaiden ja potilaiden perusoikeuksien toteuttamiseksi palveluntuottajalle on hallituksen mielestä mahdollista asettaa erilaisia vaatimuksia ja palvelutoiminnalle edellytyksiä.

Vaikka sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen ei ehdotuksen mukaan olisi toimiluvanvaraista, voidaan lakiehdotuksessa tarkoitettu rekisteröintimenettely rinnastaa valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen. Tällaisena se merkitsee puuttumista perustuslain 18 §:n 1 momentissa suojattuun elinkeinovapauteen. Sääntelyn tulee siten täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset, kuten hyväksyttävyyden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Säännösten on lisäksi tällaisessa yhteydessä annettava riittävä ennustettavuus viranomaistoiminnasta. Merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan mukaisesti (esimerkiksi PeVL 19/2009 vp ja PeVL 58/2010 vp). Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalakiehdotuksessa asetetaan toimintaedellytyksissä ja rekisteröinnin edellytyksissä useita vaatimuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajille, mutta pääsääntöisesti vaadittavat edellytykset ovat samoja julkisille ja yksityisille palveluntuottajille. Eroavaisuudet johtuvat siitä, että julkisten palveluntuottajien on kaikissa tilanteissa turvattava sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. Julkisen palvelunjärjestäjän on siten turvattava omien julkisten palveluntuottajiensa toimintakyky kaikissa tilanteissa. Velvoitteita on siten tarkasteltava myös perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinonvapauden kannalta. Palveluntuottajille asetettavat vaatimukset ovat välttämättömiä asiakkaiden ja potilaiden perustuslain 6 ja 19 §:ssä säädettyjen oikeuksien yhdenvertaiseksi toteuttamiseksi. Edellyttämällä palveluntuottajilta tiettyjä vaatimuksia ennen rekisteröintiä ja palvelujen tuottamista, voidaan turvata asiakkaille ja potilaille yhdenvertaiset, laadukkaat, turvalliset ja riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Hallituksen mielestä palveluntuottajilta edellytettävät vaatimukset eivät ole perustuslain 18 §:n vastaisia.

Luvanvaraisuuden kaltaiseen sääntelyyn on ehdotetussa yhteydessä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat, etenkin asiakas- ja potilasturvallisuuteen sekä henkilötietojen suojan turvaamiseen liittyvät syyt. Sääntelyllä on erityisesti järjestämisvastuun kautta yhteys myös sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan perustuslain 19 §:ään ja perustuslain 22 §:stä johtuvaan julkisen vallan velvoitteeseen turvata perusoikeuksien toteutuminen. Tähän lakiehdotukseen sisältyisivät säännökset palveluntuottajien toimintaedellytyksistä, ja rekisteröinnistä ennen kuin palveluntuottajat voisivat aloittaa toiminnan. Tämä vaikuttaisi erityisesti nykyisen lainsäädännön mukaisiin itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka olisivat lakiehdotuksen mukaan myös palveluntuottajia ja joiden toiminta voisi alkaa valvontaviranomaisen 21 §:ssä säädetyn rekisteröintipäätöksen jälkeen. Edellä todettujen perusoikeuksien ja muiden oikeuksien varmistamiseksi on kuitenkin perusteltua, että palveluntuottajiin sovelletaan samoja sisällöllisiä vaatimuksia sekä niiden toteutumista varmistavaa perusmenettelyä palveluntuottajan oikeudellisesta muodosta riippumatta.

Johtaja Jaska Siikavirta

Hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki