

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 299/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Riitta-Maija Jouttimäki, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Jaska Siikavirta, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen, oikeusministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Heljä-Tuulia Pihamaa, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi varhaiskasvatuslakia, harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia, rikosrekisterilakia ja rikoslakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2024.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain muun muassa yksityiselämän, henkilötietojen ja kotirauhan suojaa koskevan 10 §:n, elinkeinovaikutusta koskevan 18 §:n, oikeusturvaa koskevan 21 §:n ja säädösvallan delegeoimista koskevan 80 §:n kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä tarkoituksenmu-

Valiokunnan lausunto PeVL 96/2022 vp

kaisena, koska esitykseen sisältyy perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muun muassa säädettäväksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (jäljempänä myös valvontalaki). Ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveystalvolutuottaja saa tuottaa vain palveluntuottaja, joka on laissa tarkemmin määritellyssä palveluntuottajien rekisterissä ja jonka palveluyksikkö on myös lain mukaan rekisteröity. Rekisteröintivelvollisuus koskee niin palveluita tuottavia julkisyhteisöjä kuin yksityisiäkin palveluntuottajia.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain elinkeinovapautta koskevan 18 §:n kannalta siltä osin kuin se koskee yksityisiä palveluntuottajia. Lisäksi sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Rekisteröinnin edellytykset ja rekisteröintimenettely

(3) Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Ehdotetun kaltainen rekisteröitymisvelvollisuus on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettu luvanvaraisuuteen. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 58/2014 vp, s. 5/I ja siinä viitatu lausunnot).

(4) Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Viranomaisen toimivallan liittämällä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2).

(5) Valvontalailta ja osaltaan myös rekisteröitymisvelvollisuudella pyritään varmistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasturvallisuutta ja laadultaan hyviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Rekisteröitymisvelvollisuudelle on perustuslakivaliokunnan mielestä epäilyksittä hyväksyttävät perustuslain 19 §:ään ja viime kädessä myös perustuslain 7 §:ään kytkeytyvät perusteet.

(6) Palveluntuottajan yleisistä edellytyksistä ja toimintaan kohdistuvista erityisistä vaatimuksista ehdotetaan säädettäväksi valvontalain 6—10 §:ssä. Laista käy kuitenkin vain epäsuorasti ilmi, että näiden vaatimusten täytyminen on edellytyksenä palveluntuottajan rekisteröinnille. Laista ei myöskään käy hyvin ilmi rekisteröintipäätöksen perustuminen sidottuun harkintaan. Perustuslain 18 §:stä johtuvista syistä lakiehdotusta on välttämätöntä täydentää säännöksellä siitä, että rekisteriin merkitään palveluntuottaja ja palveluyksikkö, jotka täyttävät laissa säädetyt edellytykset.

Valiokunnan lausunto PeVL 96/2022 vp

Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(7) Valvontaviranomainen voi valvontalakiehdotuksen 21 §:n mukaan tarvittaessa asettaa rekisteröintipäätöksessä asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja, jotka koskevat palvelutuotantoon käytettäviä tiloja, välineitä, henkilöstöä, omavalvontaa, valvovalle viranomaiselle toimitettavia tietoja, rekisteröinnin määräaikaista taikka palvelun sisältöä ja menettelytapoja. Tällaista ehtoja koskevaa toimivaltaa on syytä rajata säädöspäätöksessä esimerkiksi niin, että se voi koskea vain laissa säädettyjä velvoitteita täsmentäviä ehtoja.

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä laista on lisäksi syytä käydä nyt ehdotettua selkeämmin ilmi, että rekisteröintiä koskeva asia tulee vireille hakemuksesta ja että 22 §:n sääntely yhteisestä palveluyksiköstä tarkoittaa mahdollisuutta hakea yhteisen palveluyksikön rekisteröimistä.

Rekisteröinnin peruuttaminen

(9) Palveluntuottajan rekisteristä poistamisesta ehdotetaan säädettäväksi valvontalain 40 §:ssä ja palveluyksikköä koskevan rekisteröinnin poistamisesta 41 §:ssä. Rekisteristä poistaminen ver-tautuu nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä elinkeinoluvan peruuttamiseen.

(10) Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnalla ei ole tältä kannalta huomautettavaa nyt ehdotettuun sääntelyyn.

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että rekisteristä poistaminen voi koskea myös esimerkiksi hyvinvointialueen palveluntuottajaa. Sääntely ei tältä osin ole merkityksellistä elinkeinovapauden kannalta, vaan keskeisiksi muodostuvat perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle osoitettu velvollisuus turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja perustuslain 22 §:n mukainen yleinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus.

(12) Perustuslakivaliokunta on arvioinut samankaltaista sääntelyä aikaisemman sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä. Valiokunta piti tuolloin ehdotetussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuottamistavassa maakunnan liikelaitoksen rekisteristä poistamista ja rekisteröinnin peruuttamista koskevaa sääntelyä säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisena perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta (PeVL 65/2018 vp, s. 55, ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 65). Nyt arvioitavaa, erilaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistapaan kytkeytyvää sääntelyä tulee valiokunnan mielestä arvioida jossakin määrin toisin.

(13) Perustuslakivaliokunta pitää yhtäältä selvänä, että myös julkista sosiaali- ja terveydenhuoltoa tulee valvoa asianmukaisesti ja että toiminnan epäkohtiin tulee puuttua. Rekisteristä poista-

Valiokunnan lausunto PeVL 96/2022 vp

minen ja siihen kytkeytyvä kieltä tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluita ovat toisaalta kuitenkin huonosti yhteensovitettavissa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n mukaan kuuluvien velvoitteiden kanssa. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee vielä harkita, miten sääntelyä voitaisiin tältä osin muuttaa.

Tiedonsaantioikeudet

(14) Sosiaali- ja terveysministeriön, Valviran ja aluehallintoviraston tiedonsaantioikeudesta ehdotetaan säädettäväksi valvontalain 45 §:ssä. Näillä viranomaisilla on ehdotuksen mukaan oikeus saada salassapitosäännösten estämättä valvontalain mukaisten tehtävien suorittamista varten välttämättömät tiedot paitsi säännöksessä erikseen luetelluilta viranomaisilta ja muilta tahoilta myös "muilta viranomaisilta ja muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä".

(15) Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2–3). Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

(16) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt ehdotetun sääntelyn ulottuminen lähtökohtaisesti kaikkiin viranomaisiin ja muihin julkisoikeudellisiin yhteisöihin laajentaa tiedonsaantioikeuden välttämättömyyskriteeristä huolimatta ongelmallisen laajaksi. Säännöksestä tulee poistaa maininta muista viranomaisista ja muista julkisoikeudellisista yhteisöistä tai sitä tulee muuten täsmentää olennaisesti. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Henkilötietojen suoja

(17) Valvira ylläpitää valvontalakiehdotuksen 11 §:n mukaan valtakunnallista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteriä. Rekisteriin tallennettavista tiedoista ehdotetaan säädettäväksi 12 §:ssä. Rekisteriin sisältyy myös henkilötietoja.

(18) Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojajärjestelmän avulla.

Valiokunnan lausunto PeVL 96/2022 vp

asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

(19) Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustelumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

(20) Perustuslakivaliokunta ei valtiosääntöisen tehtävänsä puitteissa ole arvioinut kattavasti ehdotetun sääntelyn suhdetta EU:n tietosuoja-asetukseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä varmistua huolellisesti sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa erityisesti valvontalakiin ehdotettujen yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevien säännösten ja rekisterin käyttöoikeusääntelyn (13 §) ja tiedonluovutussääntelyn (46 ja 47 §) välisen suhteen osalta.

(21) Perustuslakivaliokunta kiinnittää henkilötietojen suojan kannalta huomiota myös valvontalakiehdotuksen 12 ja 14 §:n sääntelyyn lain tai sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja kieltojen rikkomista koskevien tietojen rekisteriin tallentamisesta ja julkisessa tietopalvelussa julkaisemisesta.

(22) Tällaisten rangaistuksia koskevien seuraamustietojen julkistamista koskevassa sääntelyssä on otettava huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artikla ja sitä koskeva unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntö (ks. C-439/19, Latvijas Republikas Saeima). Rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan 10 artiklan mukaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se salitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee vielä varmistua riittävien ja asianmukaisten suojatoimien olemassaolosta.

Norminantovaltuudet

(23) Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan valvontalakiehdotuksen 31 §:n 1 momentin mukaan antaa säännöksiä omavalvontaohjelman yleisestä sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta. Saman pykälän 2 momentin mukaan Valvira voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta. Sääntely on merkityksellistä perustuslain asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan 80 §:n kannalta.

(24) Omavalvontaohjelmaa koskevaa sääntelyä on valvontalakiehdotuksen 26 §:ssä ja omavalvontasuunnitelmaa koskevaa sääntelyä valvontalakiehdotuksen 27 ja 30 §:ssä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet tulisi rajata koskemaan vain lakia tarkempien säännösten tai määräysten antamista.

Valiokunnan lausunto PeVL 96/2022 vp

Muita seikkoja

(25) Valvontalain 33 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että valvontaviranomaisen on noudatettava yhdenmukaisia periaatteita, menettelytapoja ja ratkaisukäytäntöjä ohjauksessa ja valvonnassa. Valvontaviranomaisen on säännöksen mukaan lisäksi käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

(26) Säännösehdotus koskee viranomaisia, jotka kuuluvat hallintolain soveltamisalaan. Valvontalain 33 §:n 1 momentin sääntely muistuttaa läheisesti hallintolain hyvän hallinnon oikeusperiaatteita koskevan 6 §:n sääntelyä. Myös valvontalakehdotuksen perusteluissa (s. 121) viitataan tältä osin hallintolain 6 §:ään. Sääntely on kuitenkin asiallisesti suppeampaa, eikä siihen sisälly esimerkiksi hallintolain 6 §:n mukaista vaatimusta viranomaisen toimien oikeasta suhteesta tavoiteltuun päämäärään nähden.

(27) Perustuslakivaliokunta ei pidä hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että hallinnon yleislakeihin kuuluvaa hallintolakia läheisesti muistuttavaa sääntelyä otetaan erityislainsäädäntöön. Valiokunnan mielestä sääntelyn harhaanjohtavuuden ja siitä mahdollisesti seuraavien hallintolain soveltumista koskevien vastakohtaispäätelmien vuoksi 33 §:n 1 momentti on syytä poistaa valvontalakehdotuksesta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan palveluntuottajan ja palveluyksikön rekisteröinnistä ja viranomaisten tiedonsaantioikeuksista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 96/2022 vp

Helsingissä 10.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väättäin sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala