

Asia: STM048:00/2020

## **VALMIUSSUUNNITTELUA JA TILANNEKUVAA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET TERVEYDENHUOLTOLAKIIN JA SOSIAALIHUOLTOLAKIIN**

### Lausunnonantajan lausunto

#### Lausunnonantajan organisaatio

Valtion viranomainen

#### Näkemyksenne ehdotetuista sosiaalihuoltolain muutoksista

Esitysluonnoksen 33 c §:ssä säädettäisiin eräiden tietojen luovuttamisesta toimivaltaisille viranomaisille. Tietojen luovutus on sidottu tietojen välttämättömyyседелlytykseen, eikä tiedot pykäluonnoksen 2 momentin mukaan sisältäisi henkilötietoja. Tietojenluovutusta koskevaa säännöstä on näin ollen täsmennetty oikeusministeriön aiemmassa lausunnossa esitetyn mukaisesti vastaaman paremmin perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Pykäläluonnoksen perustelujen perusteella luovutettavien tietojen joukko jää välttämättömyyседелlytyksestä huolimatta suhteellisen väljästi määritellyksi. Perustuslakivaliokunta ei 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).

Tietoja voitaisiin luovuttaa säännöksen perusteella hyvin laajalle viranomaisjoukolle, koska säännöksessä tietojensaantiin oikeutettuja viranomaisia olisivat kaikki toimivaltaiset viranomaiset. Tietojen välttämättömyys on sidottu ehdotettuihin 33 d §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin. Tämä ei vaikuta johdonmukaiselta, koska 33 d §:ssä säädettäisiin vain sairaanhoitopiirien alueen kuntien velvollisuudesta laatia keskussairaalan sijaintikunnan sosiaalihuollon viranomaisten johdolla yhteinen sosiaalihuollon valmiussuunnitelma. Pykäläluonnoksen ja perustelujen perusteella jää epäselväksi, mikä rooli muilla toimivaltaisilla viranomaisilla olisi alueellisen valmiussuunnitelman laatimisessa ja minkä vuoksi 33 c §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen luovutukset muille toimivaltaisille viranomaisille voisivat tästä näkökulmasta olla välttämättömiä. Näin ollen tietojen luovutukseen liittyvä välttämättömyyskriteeri jää ehdotetussa sääntelyssä hyvin epämääräiseksi.

Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on käytännössään 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. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot).

Sääntelyn ymmärrettävyyttä parantaisi, jos pykäläluonnoksen säännöskohtaiset perustelut olisi laadittu momenteittain ja kohdittain.

Luonnoksen 33 c §:n 2 momentin osalta voidaan esittää sama huomio kuin alla terveydenhuoltolain 38 §:n 1 momentin osalta.

### **Näkemyksenne ehdotetusta terveydenhuoltolain muutoksista**

Terveydenhuoltolain 38 §:n 1 momenttiin ehdotettua tietojenluovutussäännöstä on täsmennetty oikeusministeriön lausunnossa esittämän suuntaisesti perustuslakivaliokunnan käytäntö paremmin huomioiden. Luovutettavien tietojen sisältöjä on pyritty kuvaamaan tarkemmin ja tietojen luovuttaminen on pyritty sitomaan välttämättömiin tietoihin. Pykäläluonnoksen ja säännöskohtaisten perustelujen muotoilu jättää kuitenkin osittain epäselväksi, minkä tarkoituksen kannalta välttämättömiä tietoja ehdotetaan luovutettavaksi. Välttämättömyysvaatimus on toisaalta sidottu ehdotetun 42 a §:n 1-3 tarkoitettuihin tehtäviin, jonka osalta pykäläluonnoksen viittauksen tulisi ilmeisesti ennemmin olla 42 a §:n 1 momentin 1-3 kohdissa tarkoitettuihin tehtäviin. Perusteluissa taas tietojen välttämättömyysvaatimus näyttäisi olevan sidottu valmiussuunnittelun ohjaamiseksi ja tilannekuvan luomiseksi välttämättömiin tietoihin. Nämä tarkoitukset näyttäisivät viittaavaan suoraan ehdotetun 42 a §:n 1 momentin 1 ja 3 kohtiin, mutta ei sen 2 kohtaan. Ehdotetussa sääntelyssä näyttäisi näin ollen olevan jossain määrin toistoa tai toisaalta sisäistä epä johdonmukaisuutta.

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotuksessa on pyritty täsmentämään sääntelyä sinänsä oikeasuuntaisesti, mutta pykälän muotoilua tulisi kehittää täsmällisemmäksi ja johdonmukaisemmaksi. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, parantaisiko johdonmukaisuutta välttämättömyyden sitominen joko pelkästään 42 a §:n 1 momentin 1-3 kohtiin tehtävään viittaukseen tai vaihtoehtoisesti kirjoittamalla ilman eksplisiittistä viittausta 42 a §:ään pykälään ne

tarkoitukset, joiden kannalta tietojen luovuttaminen on välttämätöntä. Vaihtoehtoista tulisi valita se, jonka avulla tietosisällöt ja tietojen luovutuksen välttämättömyys tietyn tarkoituksen kannalta pystytään määrittelemään täsmällisimmin.

Pykäluonnoksessa todettaisiin lisäksi, että luovutettavat tiedot eivät sisällä henkilötietoja. Myös tämä lisäys kehittää ehdotusta oikeusministeriön aiemmin esittämän huomion suuntaisesti. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota säännöksen muotoiluun. Muotoilu on luonnosversiossa deskriptiivinen, eli toteaa vain sen, että luovutettavat tiedot eivät sisällä henkilötietoja. Perustelujen perusteella jää vielä epäselväksi, onko sääntelyllä tarkoitus nimenomaisesti estää henkilötietojen luovutus vai todeta, että velvollisuus tietojen luovuttamiseen ei koske henkilötietoja. Sekä terveydenhuoltolakiin että sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan vastaavaa muotoilua, mutta perustelut säännösten osalta eroavat hieman. Sosiaalihuoltolakiin ehdotetun 33 c §:n perustelujen perusteella vaikuttaisi siltä, että henkilötietojen luovuttaminen halutaan nimenomaisesti estää, kun taas terveydenhuoltolaissa vastaavan säännöksen perustelut on kirjoitettu deskriptiiviseen muotoon. Tätä kysymystä olisi hyvä selvittää ainakin perusteluissa ja tarvittaessa myös pykälän muotoilussa. (ks. myös PeVL 15/2019 vp).

Pykälän säännöskohtaisten perustelujen osalta oikeusministeriö esittää harkittavaksi, sopisivatko tilannekuvan määrittelyä koskevat osat paremmin 42 a §:ää koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin. Lisäksi pykälän perusteluissa on todettu, että 1 momentissa oleva velvoite alueellisesta varautumisesta säilyisi ennallaan. Velvoitetta koskevan säännöksen sanamuotoa on kuitenkin muutettu siten, että toimijoiden on päätettävä varautumisesta normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, kun voimassaolevan lain muotoilun mukaan päätettävä on varautumisesta suuronnettomuuksiin ja terveydenhuollon erityistilanteisiin. Perustelut eivät näin ollen täsmää ehdotetun säännöksen sanamuodon kanssa. Perusteluissa tulisi todeta, onko sanamuodon muutoksella tarkoitus muuttaa velvoitteen sisältöä ja jos on, tulisi uuden sanamuodon määritelmää avata perusteluissa. Koska pykälän 2 momenttia ei muuteta, ei sitä koskevat säännöskohtaiset perustelut vaikuta tarpeellisilta.

Luonnoksen 42 a §:n 1 momentin 4 kohdassa on niin ikään oikeasuuntaisesti täsmennetty luovutettavien tietojen sisältöä yksilöimällä luovutettava tietosisältö ainoastaan tilannekuvatietoon. Pykälän sanamuodon perusteella tilannekuvatiedon sisältämät tiedot ovat tyhjentävästi määritelty pykäläluonnoksen 1 momentin 3 kohdassa. Pykäläluonnoksen 3 momentissa säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta määrätä yliopistollista sairaalaa ylläpitävien sairaanhoitopiirien keskinäisestä työnjaosta 1 momentissa tarkoitetuissa tehtävissä. Huomio kiinnittyy siihen, että 1 momentissa säädetyt tehtävät perustuvat vahvasti siihen, että erityisvastuualueen yliopistosairaalaa ylläpitävällä sairaanhoitopiirillä on oikeus saada tietyt ehdotetun 38 §:n 1 momentin perusteella sille luovutettavat tiedot. Jos 42 a §:n 1 momentin mukaisia tehtäviä voidaan siirtää yliopistollista sairaalaa ylläpitävien sairaanhoitopiirien kesken, vaikuttavat tiedonluovutusäännöt tätä tarkoitusta varten liian suppeilta. Ehdotetun 38 §:n 1 momentin mukaan kuntien ja sairaanhoitopiirien on luovutettava tiedot vain oman erityisvastuualueensa sairaanhoitopiirille, jossa on yliopistollinen sairaala. Jos yliopistollista sairaalaa ylläpitävältä sairaanhoitopiiriltä siirretään 42 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä toiselle, ei sääntely ehdotetussa muodossa ole selkeä sen suhteen, että myös momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot voidaan luovuttaa eteenpäin

toiselle yliopistollista sairaalaa ylläpitävälle sairaanhoitopiirille. Jos tämä halutaan mahdollistaa, tulee kiinnittää huomiota siihen, että tämä laajentaa tiedonsaantioikeutettujen piiriä ja tekee näin ollen tietojenluovutussäätelystä väljempää.

## Muita kommentteja

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestysperustelut

Oikeusministeriö toistaa aiemmassa lausunnossaan esittämät huomiot koskien perustuslakisuhdetta ja säätämisyjärjestystä koskevan jakson systemaattisuutta ja selkeyttä. Perusteluista ei selkeästi ilmene, ehdotetaanko säädettäväksi jotakin sellaista, joka rajoittaisi perusoikeuksia, vai onko säätely sellaista, että se vain tukee ja edistää tiettyjen perusoikeuksien toteutumista vai mahdollisesti molempia.

Ehdotuksen keskeinen sisältö koskee salassapidettävien tietojen luovuttamista, mutta tähän säätelyyn liittyvää valtiosäätöistä ulottuvuutta ja perustuslakivaliokunnan käytäntöä ei ole lainkaan käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa. Tietojen luovuttamista koskevat perustelut tulisi lisätä säätämisyjärjestysperusteluihin. Oikeusministeriön aiemmassa lausunnossa on runsaasti viittauksia tältä osin relevanttiin perustuslakivaliokunnan käytäntöön. Myös muista säätämisyjärjestysperusteluista puuttuvat viittaukset relevanttiin perustuslakivaliokunnan käytäntöön.

Säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan perustuslain 6 § ja 17 §:ssä tarkoitettuihin yhdenvertaisuuden ja kielellisten oikeuksien perusoikeuksiin. Perusteluissa todetaan, että esitys ei muuta kielellisiä oikeuksia koskevaa säätelyä. Säätämisyjärjestysperustelujen perusteella on vaikeaa muodostaa kuvaa siitä, miten nyt ehdotetulla säätelyllä vaikutetaan edellä mainittuihin perusoikeuksiin.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on viitattu valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoon liittyvään perustuslakivaliokunnan käytäntöön. Nämä viittaukset voivat olla harhaanjohtavia, koska ehdotuksessa ei ole kyse ehdotuksista valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoon, vaan ns. normaalista lainsäädännöstä. Valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottoa ja niiden mahdollistamia ihmisten perusoikeuksien rajoituksia koskeva arviointi tapahtuu hyvin erilaisessa yhteydessä kuin normaaliin lainsäädäntöön sisällytettävien rajoitusten.

Siltä osin kuin säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan kuntien itsehallintoon, ei perusteluista käy varsinaisesti ilmi, ehdotetaanko esityksessä kunnille tai kuntayhtymille uusia tehtäviä. Perusteluista puuttuu asianmukainen viittaus perustuslakivaliokunnan käytäntöön niin perustuslain 19 §:n 3 momenttia koskevasta kohdasta kuin kuntien yhteistyön mahdollistamisen osalta.

## Ahvenanmaa

Lain suhdetta Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) toimivallanjakosäännöksiin ei ole esityksessä arvioitu. Valmius poikkeusolojen varalta on Ahvenanmaalla itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalle kuuluva asia. Tämän perusteella voi tulkita, että ehdotettava laki olisi tarkoitettu tulevaksi voimaan myös Ahvenanmaalla. Tämän yhteydessä on toisaalta huomioitava, että terveydenhuolto- ja sairaanhoito sekä sosiaalihuolto ovat itsehallintolain 18 § 12 ja 13 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioista, joista ei voi säätää valtakunnan lailla. Tämä koskee myös pelastustointia (itsehallintolain 18 §:n 6 kohta). Näissä asioissa maakunnan hallinnollinen rakenne on ainakin terveydenhuollossa hieman erilainen kuin valtakunnan, terveydenhuollosta huolehtii maakunta eikä siellä sijaitsevilla kunnilla ole tehtäviä tältä osin. Viimeksi mainitulla asialla voi olla merkitystä lakiehdotuksen pykälää muotoiltaessa (ks. myös PeVL 6/2009 vp). Itsehallintolain 30 §:n 9 kohdan mukaan maakunnan hallitus vastaa Ahvenanmaalla valtiolle ja kunnille säädetyistä tartuntatautien torjunnasta. Tällöin maakunnan viranomaiset soveltavat valtakunnan tartuntatautilainsäädäntöä.

Valmiustilasta on Ahvenanmaalla voimassa ns. sopimusasetus, Tasavallan presidentin asetus poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (900/2000). Sopimusasetus on lainsäädäntöviittauksiltaan kuitenkin vanhentunut.

Itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaisesti Ahvenanmaan maakunnan hallitusta on kuultava maakunnalle erityisen tärkeästä laista. Jos ehdotettava laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan myös Ahvenanmaalla, tulee kuulla myös maakunnan hallitusta. On pidettävä erityistä huolta siitä, että lakiehdotuksen suhdetta maakunnan toimivalta-aloihin selvitetään riittävästi esitysluonnoksen jatkovalmistelussa.

Suurpää Helka  
OM

Leppävirta Liisa  
OM - Demokratia- ja julkisoikeusosasto