

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö

19.1.2023

VN/234/2023

VN/234/2023-OM-9

Sosiaali- ja Terveysministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 59 §:n muuttamisesta sekä eräksi muiksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 319/2022 vp) täydentämisestä

Esitysluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 59 §:n muuttamisesta sekä eräksi muiksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että valtio voi korvata Lapin ja Etelä-Savon hyvinvointialueille kahden ympärivuorokautisen yhteispäivystysyksikön ylläpidosta aiheutuvia lisäkustannuksia erillinen valtion korvaus myöntämällä. Asian lyhyen aikataulun vuoksi oikeusministeriö lausuu asiasta vain siltä osin, kun lausunnossa on otettu kantaa.

1. Tietojen luovutusta koskevan säännöksen perustelujen täsmentäminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi tietojenluovutuslainsäädännön muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi palveluntuottajan tietojen luovutusta koskevista velvollisuuksista seuraavasti:

- Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialueelle palveluja tuottavalla palveluntuottajilla on velvollisuus salassapitosäännösten estämättä antaa hyvinvointialueelle selvityksen tekemisen kannalta välttämättömät tiedot. Lapin tai Etelä-Savon hyvinvointialueella ja niille palveluja tuottavalla palveluntuottajilla on lisäksi velvollisuus salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä antaa valtiovarainministeriölle korvauksen määrittämisen kannalta välttämättömät tiedot.

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu säännösehdoista tietojen luovutuksesta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) näkökulmasta. Kyseisen lain 19 §:n 2 momentin mukaan

- Asiakirjojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*. Myös yksityisen palveluntuottajan alihankkijan tämän lain mukaisessa toiminnassa laatimat tai saamat asiakirjat ovat julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta saatuja tai laadittuja hyvinvointialueen asiakirjoja.

Säännöksessä viitatus julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan

- *Viranomaisen asiakirjalla* tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö

19.1.2023

VN/234/2023

VN/234/2023-OM-9

asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mainitun säännöksen esitöissä on todettu, että

- ”Pykälän 2 momentissa olisi informatiivinen viittaus siitä, että asiakirjojen julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa. Julkisuuslaissa säädetään oikeudesta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista sekä vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta ja muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Julkisuuslakia sovellettaisiin yksityiseen palveluntuottajaan julkisuuslaissa säädettyjen toimeksianto koskevien säännösten perusteella. Voimassa olevan julkisuuslain mukaan asiakirjan julkisuuteen ei vaikuta, käyttääkö viranomaisen tehtäviä hoitaessaan ostopalveluja vai hoitavatko tehtäviä viranomaisen palveluksessa olevat henkilöt. Toimeksiantotehtävää suorittavaa ei kuitenkaan rinnasteta julkisuuslaissa viranomaiseen, vaan lain 5 §:n 2 momentissa säädetään, että viranomaisen, eli tässä hyvinvointialueen, laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Myös julkisuuslain 14, 23 ja 26 §:ssä on toimeksiantotehtävää erityisesti koskevaa sääntelyä. Yksityisen palveluntuottajan ehdotetun lain mukaisessa toiminnassa tuottamat asiakirjat ovat siis hyvinvointialueen asiakirjoja, ja kuuluvat sillä perusteella julkisuuslain soveltamisalaan. Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan myös yksityisen palveluntuottajan alihankkijan ehdotetun lain mukaisessa toiminnassa laatimat tai saamat asiakirjat olisivat julkisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta saatuja tai laadittuja hyvinvointialueen asiakirjoja.” (HE 241/2020 vp s. 716-717)

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi tehdä selkoa, miltä osin esityksessä puheena olevat asiakirjat ovat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja asiakirjoja.

Siltä osin, kun kyse ei ole kyseisessä lainkohdassa mainituista asiakirjoista, ehdotettua tiedonluovutussääntelyä voidaan pitää perusteltuna. Ehdotettu sääntely siitä, että tarkemmin yksilöimättömien tietojen luovutus olisi sidottu välttämättömyyteen, on oikeudellisesti perusteltu. Tiedonluovutusta koskevaa momentin 1. virkkeen säännöstä palveluntarjoajan tiedonantovelvollisuudesta olisi perusteltua arvioida myös siitä näkökulmasta, tulisiko säännöstasolla täsmentää, että onko kyse velvollisuudesta luovuttaa tietoja viranomaisen pyynnöstä vai tuleeko tietoja luovuttaa oma-aloitteisesti.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö

19.1.2023

VN/234/2023

VN/234/2023-OM-9

2. Liikesalaisuusarvioinnin täsmentäminen

Esitysluonnoksen sivulla 21 on todettu, että ”Palveluntuottaja, jolla on velvollisuus antaa liiketoimintaansa koskevia tietoja hyvinvointialueelle ja korvausta hallinnoivalle ministeriölle, saattaa mieltää tietojenantovelvoitteen piiriin kuuluvien tietojen olevan ainakin joltain osin liikesalaisuuden piiriin kuuluvia.” Esitysluonnoksessa ei ole tarkasteltu kysymystä siitä, millaisia tietoja tällainen tilanne voisi koskea. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua pyrkiä kuvaamaan tarkemmin, millaisia asiakirjoja koskien saattaisi olla erimielisyyttä asiakirjojen kuulumisesta liikesalaisuuden piiriin. Julkisuuslain 24 §:n 20 kohdan mukaan yksityisen liikesalaisuudet ovat salassa pidettäviä sisältyessään viranomaisten asiakirjoihin. Esitysluonnokseen olisi perusteltua täsmentää sitä, mikä vaikutus luovutettavien tietojen liikesalaisuusarvioinnilla on sen kannalta, että näitä tietoja lähtökohtaisesti tulee käsitellä julkisuuslain näkökulmasta salassa pidettävänä asiakirjoina.

Jatkovalmistelussa on syytä tehdä selkoa, että millaisia asiakirjoja voitaisiin pitää sellaisina, joita koskien kysymyksenasettelu voisi ajankohtaistua. Esitysluonnoksen sivuilla 20-21 on tarkasteltu kysymystä liikesalaisuuden merkityksestä perustuslain 15 §:n kannalta. Esitysluonnoksessa on todettu, että liikesalaisuuden merkityksestä perustuslain 15 §:n kannalta ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Liikesalaisuuslain eduskuntakäsittelyssä asiantuntijalausunnoissa on todettu, että

- ”Perustuslakivaliokunta ei ole havaitakseni tarkastellut aikaisemmin liikesalaisuuksien suojaa perustuslain näkökulmasta. Oikeuskirjallisuudessa on tosin esitetty käsityksiä, jonka mukaan liike- ja ammattisalaisuudet voivat olla perustuslain suojan piiriin kuuluvaa omaisuutta (ks. Pekka Lämsineva, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, 2002, s. 183).” Veli-Pekka Viljasen lausunto asiassa HE 49/2018 vp, s. 3

Esitysluonnoksesta jää jossain määrin epäselväksi, arvioidaanko esityksen rajoittavan liikesalaisuuksien suojaa ja jos kyllä, millaiseksi rajoitus arvioidaan. Mikäli ehdotuksen katsotaan rajoittavan liikesalaisuuksien suojaa, arviointia tulisi täsmentää sivulla 21 esitetystä. Mikäli ehdotuksen katsotaan rajoittavan liikesalaisuuksien suojaa, tulisi esitystä arvioida sen osalta, että jos perustuslain 15 §:n katsotaan turvaavan liikesalaisuuksien suojaa, liikesalaisuuksien suojan rajoittamista tulisi arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Arvioinnissa tulisi silloin arvioida tarkemmin esimerkiksi kysymystä siitä, että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan perusoikeusrajoituksista tulee säätää lailla, jolloin sääntelyn tulisi olla riittävällä tarkkuudella lakitasolla. Lisäksi perusoikeusrajoitukseksi katsottavan sääntelyn tulisi olla täsmällistä ja tarkkarajaista. Arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että millainen rajoituksen vaikutus on ottaen huomioon se, että viranomaisen tulisi huolehtia liikesalaisuuksiksi katsottavien tietojen salassapidosta julkisuuslain nojalla. Jatkovalmistelussa tulisi täsmentää tätä arviointia.

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö

19.1.2023

VN/234/2023

VN/234/2023-OM-9

3. Muuta

Esitysluonnoksessa on esitetty kannanotto siitä, että esitys olisi suotavaa saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Hallituksen esityksen laatimishojien jaksossa IV.12. on todettu, että ”Lausumaa ei kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia.” Esityksessä ei ole perusteltu syitä, minkä vuoksi katsotaan, että esitys tulee saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää perusteluja, joiden vuoksi esitetään, että asiasta pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

4. Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että lakiehdotuksen 59 §:n 3 momentissa säädettävään tietojen luovuttamiseen liittyisi henkilötietojen käsittelyä ja kyse olisi EU:n yleistä tietosuojasetusta (EU) 2016/679 täsmentävän kansallisen erityissääntelyn antamisesta. Esitysluonnoksessa on henkilötietojen suojan osalta tehty selkoa siitä, että henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eli rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseen. Lisäksi on asianmukaisesti huomioitu, että tietojen luovuttaminen voisi tarkoittaa myös tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdan tarkoittamien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä, joskin tällainen olisi esitysluonnoksen mukaan harvinaista. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely perustuisi tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 tai 4 kohtaan ja käsittelyssä tulisi noudattaa tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädettyjä suojatoimia. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on sallittua tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Kyseisen momentin 4 kohdan mukaan käsittely on sallittua, kun terveydenhuollon palveluntarjoaja järjestäessään tai tuottaessaan palveluja käsittelee tässä toiminnassa saamiaan tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka muita rekisteröidyn hoidon kannalta välttämättömiä tietoja. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentti jättää rekisterinpitäjän toteutettavaksi tarvittavat momentissa mainitut suojatoimet.

Ehdotettuun ratkaisuun sitoa sääntely kansalliseen tietosuojalakiin ei ole erityistä huomautettavaa ja esitysluonnos vaikuttaisi huomioivan riittävällä tavalla niin tietosuojasetuksen kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön. Perustuslakivaliokunta on (ks. PeVL 14/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot) katsonut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on valiokunnan mielestä kuitenkin, tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Valiokunta on katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Yleistä tietosuojasetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee perustella tietosuojasetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti arvioitu, että

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö

19.1.2023

VN/234/2023

VN/234/2023-OM-9

tietosuojalain 6 §:n 2 momentin suojatoimisääntely olisi riittävä varmistamaan tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan edellyttämät asianmukaiset ja riittävät suojatoimet rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Lakiehdotuksessa ehdotettu tietojen luovuttaminen olisi lisäksi sidottu välttämättömyyshedellytykseen. Ehdotusta voidaan pitää henkilötietojen suojan näkökulmasta perusteltuna.

Oikeusministeriö kiinnittää ehdotetun 59 §:n 4 momentin osalta kuitenkin huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevaan säädöstasoon. Lakiehdotuksen 59 §:n 4 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä muun muassa, luovutettavista tiedoista. Tältä osin vaikuttaisi siltä, että nyt ehdotettu asetuksenantovaltuutuksen muotoilu mahdollistaisi, että luovutettavista tiedoista (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 valtioneuvoston päätöksiä 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 59 §:n 4 momenttia olisi syytä täsmentää huomioiden edellä esiin tuodut perustuslain säännökset ja hallinto- ja valtiovarainvaliokunnan lausuntokäytäntö.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

VN/234/2023-OM-9

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: