

LAUSUNTO HALLINTOVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 241/2020 vp. Lausuntopyynnön teemana on hallituksen esitykseen liittyvät tietojärjestelmiin ja digitaalisiin palveluihin, tiedonhallintaan ja tietosuojaan liittyvät asiat. Käsittelen lausunnossani myös eräiltä osin hallituksen esityksessä ehdotettua valvontajärjestelmää. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n mukaan hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa säädetään. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä säädetäisiin hyvinvointialueen järjestämistä vastaavasta. Käytännössä järjestämistä vastaava määrittelee myös hyvinvointialueen vastuuta tiedonhallinnassa ja henkilötietojen käsittelyssä. Järjestämistä vastaavassa oleva toimija on käytännössä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Lähtökohtaisesti järjestämistä vastaavassa oleva toimija on myös julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen. Vaikka järjestämistä vastaava on 1. lakiehdotuksessa kohdennettu hyvinvointialueelle julkisyhteisönä, kohdentuu järjestämistä vastuuseen liittyvät tehtävät ja toimivalta hyvinvointialueen viranomaiseen siten kuin joko laissa säädetään tai hyvinvointialueen hallintosäännössä määrätään. Tässä suhteessa tietosuojan ja tiedonhallinnan näkökulmasta on tärkeää määritellä kussakin tilanteessa tiedonhallinnasta ja henkilötietojen käsittelystä vastaava hyvinvointialueen viranomainen. *Hyvinvointialue koostuu useammasta viranomaisesta, joita ovat aluevaltuusto, aluehallitus sekä lautakunnat.* Hyvinvointialue ei ole itsessään viranomainen vaan julkisyhteisö, joka koostuu viranomaisista. Sen sijaan hyvinvointialue olisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) tarkoittama tiedonhallintayksikkö siten kuin nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä on ehdotettu.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä on säädetty palvelujen tuottamisesta. Mainittu pykälä ei itsessään mahdollista perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle, vaan tästä on säädetty erikseen. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 19 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019, digipalvelulaki) soveltamisesta yksityisten palveluntuottajien toimintaan. Säännös on informatiivinen, joten yksityisiin palveluntuottajiin mainittuja lakeja sovelletaan niiden soveltamisalojen mukaisesti. Digipalvelulain soveltaminen ratkaistaan yksityisen hoitaman tehtävän kautta siten, että laki tulee sovellettavaksi, jos yksityinen hoitaa julkista hallintotehtävää tai se on digipalvelulaissa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos. Hallituksen esityksen 44. lakiehdotus laajentaa digipalvelulain organisatorisen soveltamisalan koskemaan hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia. Hallituksen esityksen 43. lakiehdotuksen perusteella hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät ovat tiedonhallintayksiköitä. Tiedonhallintalakia sovelletaan eräiltä osin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin, mutta myös sellaisiin yksityisiin laajemmin, joihin sovelletaan julkisuuslakia muualla säädetyn perusteella. Tässä suhteessa 2. lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentti on merkityksellinen myös tiedonhallintalain soveltamisen kannalta katsottuna.

2. Tiedonsaantioikeuksista

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 21 §:n mukaan osaamiskeskuksella on oikeus saada pyynnöstä hyvinvointialueelta ja hyvinvointialueen tytäryhteisöltä sekä kunnilta tehtäviensä hoitamista varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat, jollei salassapitoa ja henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä muuta johdu. Hyvinvointialueilla on oikeus saada osaamiskeskukselta tarpeellisiksi katsomansa tiedot ja asiakirjat keskuksen ohjausta ja valvontaa, hyvinvointialueen investointien suunnittelua sekä hyvinvointialueen toiminta- ja taloussuunnittelun ja tilinpäätöksen laatimista varten. Ministeriöillä on oikeus saada osaamiskeskukselta tarpeellisiksi katsomansa tiedot hyvinvointialueiden ohjausta, rahoitusta ja valvontaa varten. *Hallituksen esityksen 28. lakiehdotuksessa viranomaisiksi ehdotetaan lisättäväksi julkisuuslakiin hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymien viranomaiset. Lakiehdotuksessa tarkoitettuja viranomaisia olisivat monijäseniset toimielimet, kuten aluevaltuusto, aluehallitus sekä hyvinvointialueen tehtäviä hoitavat lautakunnat, johtokunnat ja niiden jaostot. Hallituksen esityksen 28. lakiehdotuksesta johtuvista syistä 1. lakiehdotuksen 21 §:ää tulisi tarkentaa siten, että osaamiskeskuksella on tiedonsaantioikeus saada pyynnöstä hyvinvointialueen viranomaiselta tarpeellisia tiedot ja asiakirjat.* Säännöksen muotoilu vaikuttaa siltä, että tiedonsaantioikeus kohdistuisi perustuslain 12.2 §:n ja julkisuuslain tarkoittamiin julkisiin viranomaisen asiakirjoihin, koska ehdotuksessa tiedonsaantioikeutta ei ole ehdotettu säädettäväksi salassapitosäännösten estämättä. Julkisuuslain 9.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain perustelujen (HE 30/1998 vp) mukaan mainitussa 9.1 §:ssä jokaisella tarkoitetaan luonnollista henkilöä kansalaisuudesta riippumatta samoin kuin oikeushenkilöä sekä viranomaista ja muuta subjektiä. Siten osaamiskeskuksella on suoraan julkisuuslaissa säädetyn perusteella oikeus saada pyynnöstä hyvinvointialueen viranomaisilta niiden hallussa olevia julkisia asiakirjoja sekä muita vastaavia tallenteita. *Ehdotettu säännös vaikuttaa olevan ilmeisen tarpeeton osaamiskeskuksen tiedonsaantioikeuden osalta. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että ministeriöille säädetty tiedonsaantioikeus ei ole sidottu salassapitosäännösten estämättä tiedonsaantiin, joten tiedonsaantioikeus vaikuttaisi kohdistuvan vain julkisiin asiakirjoihin, joita ministeriöillä on oikeus saada suoraan julkisuuslaissa säädetyn perusteella.*

3. Esityslistojen, pöytäkirjojen ja sidonnaisuusilmoitusten julkistaminen yleisessä tietoverkossa sekä eräiden muiden tietojen saatavuus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 34.2 §:n mukaan ”hyvinvointialueen on huolehdittava, että toimielinten käsittelyyn tulevien asioiden valmistelusta annetaan esityslistan valmistuttua yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja yleisessä tietoverkossa. Hyvinvointialueen on verkkoviestinnässään huolehdittava, että salassa pidettäviä tietoja ei viedä yleiseen tietoverkkoon ja että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja viestinnässä toteutuu”. Puolestaan 1. lakiehdotuksen 145 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi päätöksen tiedoksiannosta hyvinvointialueen jäsenelle. Ehdotuksen mukaan ”aluevaltuuston, aluehallituksen ja lautakunnan sekä hyvinvointiyhtymän yhtymävaltuuston tai yhtymäkokouksen pöytäkirja siihen liitettyine oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen pidetään tarkastamisen jälkeen nähtävänä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Jos asia on kokonaan salassa pidettävä, pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan maininta salassa pidettävän asian käsittelystä. Pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot. Pöytäkirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä”. Edelleen mainitun pykälän mukaan ”Hyvinvointialueen jäsenen sekä hyvinvointialueiden yhteistoimintaan osallisen hyvinvointialueen ja sen jäsenen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua siitä, kun pöytäkirja on pantu nähtäville yleiseen tietoverkkoon”.

Laillisuusvalvonnassa on katsottu toistuvasti, että esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisussa tulee tiedottamisvelvollisuus huomioon ottaen julkaista yksittäisten asioiden yhteydessä asian otsikko kuvaavalla tavalla siten, että yleisöllä on otsikon perusteella mahdollisuus halutessaan pyytää siitä lisätietoa. Laillisuusvalvonnassa eitetyt kannanotot mukaan riittävänä ei voida pitää, että otsikossa todetaan asian olevan ”salainen”, tai että otsikossa mainitaan yksinomaan salassapidon perusteena oleva lainkohta (ks. esimerkiksi laillisuusvalvontakäytännöstä OKV/32/10/2020, 28.2.2020, OKV/727/1/2016, 19.04.2017 ja OKV/705/1/2015, 06.04.2016). *Laillisuusvalvontakäytännön perusteella olisi syytä barkita esityslistojen ja pöytäkirjojen julkistamista koskevan tiedottamisvelvollisuuden täsmentämistä siten, että yleisölle ei muodostuisi toimielimen käsitteeseen tulevista tai käsitellyistä asioista virheellisiä käsityksiä. Julkistetuista esityslistoista ja pöytäkirjoista poistettavat kohdat on ilmentävä selkeästi perusteluineen sekä kuvattava käsiteltävä asia siten, että salassapito tai muu julkistamista rajoittava intressi ei vaarannu. Toiseksi lakiehdotus jättää varsin laajan barkinnan hyvinvointialueen viranomaisille siitä, missä esimerkiksi pöytäkirjat annetaan tiedoksi tai mitä esityslistoista julkistetaan. Käsitteenä yleinen tietoverkko on varsin laaja, joten nähdäkseni ehdotusta tulisi täsmentää siten, että pöytäkirjat olisi julkistettava tiedoksiantotarkoituksessa hyvinvointialueen verkkosivuilla. Tältä osin muutos olisi yhdenmukainen hallintolain (434/2003) 62 §:ssä säädetyn kanssa.*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 89 §:n 3 ja 4 momentissa säädettäisiin sidonnaisuusilmoituksista. Sidonnaisuusilmoitus tehdään tarkastuslautakunnalle, joka valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset aluevaltuuston tiedoksi. Tarkastuslautakunta voi tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen tai täydentämään jo tehtyä ilmoitusta. Hyvinvointialueen on pidettävä sidonnaisuuksista rekisteriä yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvan luottamustoimen tai tehtävän päättyessä henkilöä koskevat tiedot on poistettava rekisteristä ja tietoverkosta. *Kuten edellä olen esittänyt, tulisi myös sidonnaisuusilmoitusten julkistamispaikkaa täsmentää siten, että ne julkistetaan rekisterinä hyvinvointialueen verkkosivuilla. Lisäksi on nähdäkseni syytä korostaa, että sidonnaisuusilmoituksien rekisterinpitäjänä toimii tarkastuslautakunta viranomaisena hyvinvointialueen sijaan.*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 114 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi eräiden tietojen saatavuudesta yleisessä tietoverkossa. Ehdotettu laki on suhteessa digipalvelulakiin nähden erityislaki, mutta ehdotettu 114 § ei muodosta mitään poikkeusta digipalvelulakiin nähden. Tästä syystä digipalvelulaissa tai muussa laissa säädettyt hyvinvointialueen verkkosivustojen ja muiden digitaalisten palvelujen sisältöön vaikuttavat säännökset on otettava huomioon sisältöjä ylläpidettäessä. *Ehdotettua 114 §:ä olisi syytä täsmentää siten, että tiedot on pidettävä saatavilla hyvinvointialueen verkkosivustolla tai verkkosivuilla.*

4. Tiedonhallinnan järjestäminen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 95 §:ssä säädettäisiin hallintosäännöstä. Mainitun pykälän 1 momentin 2 kohdan l) alakohdan perusteella hallintosääntöön sisällytettäisiin määräykset tiedonhallinnan ja asiakirjahallinnon järjestämisestä. Tältä osin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 4 §:n 2 momentissa on säädetty johdon vastuista tiedonhallinnan järjestämisessä. Hyvinvointialue on tiedonhallintayksikkö, joten sen johdon vastuulla on huolehtia tiedonhallinnan järjestämisestä. Tätä vastuuta ei voida siirtää 1. lakiehdotuksessa mainitun säännöksen perusteella, koska 1. lakiehdotuksessa ei ole toimivaltasäännöstä sille, että hyvinvointialue voisi kohdentaa tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetut vastuut jollekin muulle toimijalle kuin johdolle. Sinällään johdon vastuulla on huolehtia tiedonhallintalain 4 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti siitä, että tiedonhallinnan vastuut on määritelty tiedonhallintayksikössä. Tällaisia tiedonhallinnan vastuita ja tehtäviä voidaan määritellä muun muassa hallintosäännöissä. *Tässä suhteessa olisi syytä arvioida, että 1. lakiehdotuksen mainittua säännöstä täsmennettäisiin siten, että se olisi yhteensopiva tiedonhallintalaissa säädetyn kanssa. Täsmittäminen voisi olla muodossa ”tiedonhallintaan liittyvien tehtävien vastuiden määrittelystä”.*

Lisäksi on syytä huomata, että mainitussa 1. lakiehdotuksen kohdassa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että hallintosäännössä olisi määräykset asiakirjahallinnon järjestämisestä. Lainsäädännössä ei ole säädetty asiakirjahallinnosta ja asiakirjahallinnon tehtävistä. Toisaalta lakiehdotus ei sisällä ehdotusta siitä, että hallintosäännössä määrättäisiin tietohallinnon järjestämisestä. Tiedonhallintalaissa säädetty velvollisuudet ja tehtävät on säädetty toimintoriippumattomiksi. Tyypillisesti tiedonhallinnan tehtäviä toteuttavat asiakirjahallinto ja tietohallinto. *Tästä syystä, jos nähdään tarpeellisena yleensäkin mainita 1. lakiehdotuksen perusteella säädettävissä laissa asiakirjahallinto, tulisi myös tietohallinnon järjestämisestä olla tarvittavat määräykset hallintosäännössä, koska hyvinvointialueet ovat monin osin riippuvaisia niiden käytössä olevien tietojärjestelmien toiminnasta ja toisaalta tiedonhallintalaissa säädetty velvollisuudet osittain kohdistuvat tyypillisesti viranomaisten tietohallintoon.* Tästä syystä tietohallinnon järjestämisestä määrääminen ja tiedonhallinnan tehtäviin vastuuttaminen hallintosäännössä on perusteltua.

5. Sähköiset kokoukset ja kokousmenettelyt

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 103–105 §:ssä on ehdotukset sähköisistä kokouksista ja kokousmenettelystä. Ehdotetut säännökset ovat tarpeellisia ja vastaavat pääosiltaan sitä, mitä kuntalaissa on säädetty sähköisistä kokouksista. Lakiehdotuksen 103 §:n 2 momentissa on ehdotettu säädettäväksi tietoturvallisuudesta huolehtimisvelvollisuudesta sähköisissä kokouksissa ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisten saatavilla. *Ehdotettu säännös on erikoinen, koska tietoturvallisuudesta on huolehdittava tietosuojalainsäädännön ja tiedonhallintalain perusteella riippumatta, pidetäänkö kokous sähköisenä etäyhteyksillä vai läsnäoloa edellyttävänä kokouksena. Lisäksi suoraan julkisuuslain 22–23 §:ssä on säädetty siitä, miten salassa pidettäviä asiakirjoja ja tietoja on käsiteltävä suhteessa sivullisiin. Mainittu 2 momentti ei ole muotoiltu informatiiviseen muotoon eikä sillä ole oikeastaan merkityssisältöä itsenäisenä säännöksenä, koska näistä sääntelykohteista – tietoturvallisuudesta ja salassa pidettävien tietojen käsittelystä on säädetty muualla. Ehdotettu säännös olisi syytä joko poistaa tai muuttaa informatiiviseen muotoon.*

Lakiehdotuksen 104 §:ssä säädettäisiin toimielimen sähköisen kokouksen vaatimuksista. Yleisesti julkista valtaa käyttävien toimielimien etäyhteyksiä käyttäville kokouksille voidaan asettaa seuraavia vaatimuksia:

- jäsenten henkilöllisyys on tunnistettava sähköisesti luotettavasti ja läsnäolo on varmistettava päätöksiä tehtäessä etäyhteydellä (toimielimen päätösvaltaisuuden varmistaminen)
- etäyhteydet on suojattava tietoverkossa, jos toimielimessä on käsiteltävänä luottamuksellisia tai salassa pidettäviä asioita ja etäyhteyksien käytön häirintä on estettävä
- etäyhteyksien yhdenvertainen saatavuus on varmistettava toimielinten jäsenille
- äänestysoikeus on varmistettava äänestystoimea suoritettaessa riittävän luotettavalla teknisellä menetelmällä

Nähdäkseni 104 §:n säännökset eivät täytä yllä esitettyjä vaatimuksia. Niin ikään 105 §:ssä tulisi olla säädetty selkeästi siitä, että sähköisessä päätöksentekomenettelyssä toimielimen jäsenet on tunnistettava riittävän luotettavasti päätöksentekoon tarkoitettuun järjestelmään, jotta voidaan varmistaa, että toimielimessä kantansa ilmaissut on ollut suurella todennäköisyydellä toimielimen toimivaltainen jäsen.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 106 §:n 2 momentin mukaan aluevaltuuston suljetussa kokouksessa esitetyt ja siinä käydystä keskustelusta laaditut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos niin laissa säädetään. *Ehdotettu säännös vaikuttaa olevan informatiivinen, joten sillä ei ole itsenäistä merkitystä määriteltäessä asiakirjojen salassapitoa ja se on tässä suhteessa tarpeeton säännös. Pääosiltaan aluevaltuustojen asiakirjojen julkisuuden rajoitukset perustuvat julkisuuslaissa säädettyyn.*

6. Henkilötietojen käsittely

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 58 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta. Eduskunnan käsittelyssä on parhaillaan hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi 212/2020 vp. Mainittu hallituksen esitys on merkityksellinen nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen 58 §:n kannalta katsottuna. Hallituksen esityksen 212/2020 vp 1. lakiehdotus sisältää myös rekisterinpitäjä- ja rekisterinpitäjyyttä koskevia säännöksiä. Mainitun hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 18 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi tietojen luovuttamisen rajoittamisesta sosiaalihuollon rekisterinpitäjien sekä terveydenhuollon rekisterinpitäjien välillä. Puolestaan mainitun lakiehdotuksen 20–21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen luovuttamisesta sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelunantajien välillä. Lausuttavana olevan hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 58 §:n mukaan hyvinvointialue olisi rekisterinpitäjä sen järjestämisvastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille asiakas- ja potilastiedoille. Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) sääntelykohteena on sosiaalihuollon toimintayksikkö. Terveydenhuoltolaissa (1326/2010) sääntelykohteena on terveydenhuollon toimintayksikkö. Nyt hallituksen esityksessä ei ehdoteta tätä rakennetta muutettavaksi. Tässä suhteessa epäselväksi jää, mitä vaikutuksia hyvinvointialueen rekisterinpitäjyydellä on suhteessa tietojen saantia ja luovuttamista koskevaan sääntelyyn sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikköjen välillä. Toisaalta nykyisessä sääntelyssä kunta ei ole ollut näiden tietojen rekisterinpitäjä, vaan kunnallinen viranomainen tai erityislainsäädännössä säädettyä nimenomaisesti toimintayksikkö.

Kokonaisuudessaan 58 §:n ehdotus jää avoimeksi, koska rekisterinpitäjyyteen liittyvistä kysymyksistä on ehdotettu säädettäväksi toisessa hallituksen esityksessä (212/2020 vp) sekä toisaalta kaikki sote-undistukseen liittyviä henkilötietojen käsittelyyn vaikuttavia lakiehdotuksia ei ole annettu eduskunnalle. Kuitenkin tässä yhteydessä on syytä todeta, että hyvinvointialueen rekisterinpitäjyydellä ei voida lähteä toteuttamaan tietojen käsittelyä siten, että tietojen saantia ja luovuttamista koskeva sääntely menettäisi merkityksensä hyvinvointialueen sisäisessä henkilötietojen käsittelyssä, kun tietoja käsitellään eri käyttötarkoituksia varten. Salassapitosääntely sekä tietojen saantia ja luovuttamista koskevat säännökset on säädetty suojaamaan potilaiden ja asiakkaiden yksityiselämän suojaa henkilötietojen käsittelyssä. Nyt ehdotettu rekisterinpitäjyyteen liittyvä säännös voi sisältää ennakoimattomia vaikutuksia tietojen hallinnoinnin osalta. Merkitystä on annettava myös sille, että hallituksen esityksen 28. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisiksi hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset. Julkisuuslaissa on säädetty viranomaisen erillisyyisperiaatteesta, jolloin kukin viranomainen on toimivaltainen sen hallussa olevien asiakirjojen käsittelystä ja antamisesta päättämisestä. Julkisuuslain salassapito ja tietojen saantia koskeva sääntely perustuu tähän erillisyyisperiaatteeseen. Viranomaiset ovat lakia sovellettaessa toisiinsa nähden itsenäisiä (PeVL 7/2019 vp). Hallituksen esityksen lakiehdotuksista ei ilmene, miten tämä rakenne on yhteensovittavissa 58 §:ssä ehdotetun kanssa.

Julkiuslaia koskeva muutosehdotus tarkoittaa, että hyvinvointialue muodostuu useammasta viranomaisesta, jotka muodostuvat toimielimien alaisuuteen. *Hyvinvointialue ei ole julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen. Koska asiakirjoissa olevien henkilötietojen käsittelystä päättää ja tietoja käsitellään hyvinvointialueen viranomaisen toiminnassa lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseksi, on sosiaalihuollon asiakkaan ja terveydenhuollon potilaan tietojen rekisterinpitäjä se viranomainen, joka on toimivaltainen päättämään tietojen antamisesta. Tässä suhteessa ehdotettua 58 §:ä tulisi arvioida hallituksen esityksen muihin tietojenkäsittelyä koskeviin säännöksiin siten, että sääntelystä tulee eheä kokonaisuus, joka ei aiheuta epäselvyyksiä tietojenkäsittelyn edellytyksistä ja vastuista.*

Tiedonhallintalaissa on käytetty tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa henkilötietojen käsittelyn sääntelyssä (ks. HE 284/2018 vp, s. 148–151). Tiedonhallintalaissa säädetään niin henkilötietojen käsittelystä kuin muidenkin tietojen käsittelystä silloin, kun tiedot kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Tiedonhallintalain soveltamisala rajautuu siten asiallisesti julkisuuslaissa säädetyn viranomaisen asiakirjan käsitteen kautta. Tiedonhallintalain sääntely on sidoksissa julkisuuslaissa omaksuttuun viranomaisen erillisyyden periaatteeseen, ja tiedonhallintalaissa asiakirjojen käsittelyyn

liittyvät velvollisuudet kohdistuvat viranomaiseen eikä tiedonhallintayksikköön. Viranomaisten välisten toimivaltasuhteiden selkeyttä tietojenkäsittelyä koskevassa sääntelyssä on pidetty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä jopa säätämisyjärjestyskysymyksenä (PeVL 9/2019 vp, s. 6–7).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt hallituksen esityksen 212/2020 vp lakiehdotuksia vaikeaselkoisena ja vaivalloisena. Perustuslakivaliokunta totesi, että vaikeaselkoisuudella on nyt käsillä olevassa sääntelyyhteydessä myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvaa heikentävää merkitystä (PeVL 4/2021 vp). Nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen (241/2020 vp) 58 § lisää tätä vaikeaselkoisuutta, kun otetaan vielä huomioon julkisuuslakiinkin ehdotettava muutos. *Edellä esitetyistä syistä 58.1 §:n sisältöä tulisi selkeyttää suhteessa muualla säädettyihin asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin. Vastaava ongelma ja selkeyttämisen tarve on 5. lakiehdotuksen 24 §:ssä.*

Hallituksen esityksen 58.2 §:n mukaan ”hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan on tallennettava asiakas- ja potilastiedot hyvinvointialueen asiakas- ja potilasrekistereihin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain mukaisia valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja tai muita teknisiä rajapintoja käyttäen. Yksityisen palveluntuottajan on varmistettava asiakas- ja potilastietojen virheettömyys ennen tietojen tallentamista”. Ehdotetun säännöksen suhde hallituksen esityksen 212/2020 vp 1. lakiehdotukseen jää epäselväksi. Se, onko 58.2 § erityissäännös suhteessa HE 212/2020 vp 1. lakiehdotuksessa ehdotettuihin säännöksiin nähden, jää nyt lausuttavana olevassa ehdotuksessa epäselväksi. Toisaalta HE 212/2020 vp 1. lakiehdotuksen 8 §:n perusteella palvelunantajan on tallennettava asiakas- ja potilasasiakirjat valtakunnalliseen arkistointipalveluun. Mainitun lakiehdotuksen 3 §:n 7 kohdan mukaan palvelunantajalla tarkoitetaan sosiaali- ja terveystietojen järjestäjää ja sosiaali- ja terveystietojen palveluntuottajaa, joten tallennusvelvollisuus on sekä järjestäjällä että palveluntuottajalla. Siten nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 58.2 § tarkoittaa, että palveluntuottaja tallentaa tiedot arkistointipalvelussa järjestäjän rekisteriin.

Hallituksen esityksen 58.3 §:n mukaan hyvinvointialue saa luovuttaa järjestämisvastuulleen kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavalle yksityiselle palveluntuottajalle salassapitosäännösten estämättä hyvinvointialueen asiakas- ja potilasrekistereissä olevia asiakas- ja potilastietoja, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan palvelun tuottamiseksi ja toteuttamiseksi. Ehdotettu 3 momentti muodostaisi poikkeuksen siihen, mitä HE 212/2020 vp 1. lakiehdotuksessa on ehdotettu säädettäväksi tietojen luovuttamisen edellytyksistä valtakunnallisen arkistointipalvelun avulla, koska tällaisessa tilanteessa ei tulisi sovellettavaksi mainitussa 1. lakiehdotuksessa ehdotetut kieltoon liittyvät säännökset. Toisaalta nyt lausuttavana olevassa 3 momentissa tarkoitettulla tavalla palveluntuottaja toimii hyvinvointialueen viranomaisen lukuun, jolloin kysymys ei välttämättä ole edes tietojen luovuttamisesta, vaan tietojen saannista rekisterinpitäjän toiminnan yhteydessä. Tietojen saanti palvelun tuottajalle ei tarkoita sitä, että palveluntuottaja toimisi itsenäisesti rekisterinpitäjän, vaan henkilötietojen käsittelijänä rekisterinpitäjän lukuun, jolloin rekisterinpitäjä ei luovuta varsinaisesti rekisterissään olevia tietoja rekisterinpitäjän ulkopuoliselle toimijalle, vaan antaa niihin käyttöoikeuksia.

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 58 §:n perusteluissa viitataan siirrettäviin sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista ja potilasasiakirjoista kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille. Tältä osin on aiheellista huomauttaa siitä, että siirrettävät asiakirjat eivät ole kunnan tai kuntayhtymän asiakirjoja, vaan sosiaalihuollon viranomaisen, terveydenhuollon viranomaisen, sosiaalihuollon toimintayksikön tai terveydenhuollon toimintayksikön asiakirjoja katsottiinpa asiaa erityislainsäädännön tai julkisuuslain perusteella. Lisäksi mainitut toimijat toimivat tällä hetkellä rekisterinpitäjinä eikä kunta tai kuntayhtymä. *Asiakirjojen ja tietojen siirtäminen ei tapahdu kunnalta tai kuntayhtymältä hyvinvointialueelle, vaan kunnan tai kuntayhtymän toimivaltaiselta viranomaiselta ja rekisterinpitäjältä hyvinvointialueelle. Tätä on syytä täsmentää 6. lakiehdotuksen 64 §:ään.*

7. Valvonta ja tarkastus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11.2 §:n mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko hyvinvointialue toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Aluehallintovirasto toimisi siten yleisenä laillisuusvalvoja suhteessa hyvinvointialueeseen. Ehdotus periytyy kuntalainsäädännöstä ja entisten lääninhallitusten tehtävistä, jolloin kuntiin kohdistuva valvontajärjestelmä on ollut toisenlainen suhteessa nykyiseen tilanteeseen. Ehdotettu säännös on jossain määrin epätasällinen, koska hyvinvointialueiden toiminnan laillisuutta valvovat monet erityisviranomaiset. Vaikka vastaavasti tästä aluehallintoviraston toimivallasta, mutta ei tehtävästä, on säädetty kuntalaissa, *nähdäkseni ehdotettua säännöstä tulisi tarkentaa siten, että aluehallintovirastolla olisi toimivalta käsitellä kanteluasia, ellei muualla ole toisin säädetty. Siten aluehallintovirasto käsittelee ne kanteluasiat, jotka eivät kuuluisi millekään muulle erikseen säädetylle toimivaltaiselle erityiselle valvontaviranomaiselle. Valvontaviranomaisten toimivaltasuhteet on oltava valvottavaan kohteeseen nähden täsmällisiä ja selkeitä. Merkitystä on myös sillä, että kantelun tekemistä voidaan pitää yhtenä yleisenä oikeussuojakeinona, jolloin hyvinvointialueen palvelujen asiakkaille tulisi olla myös selvää, mikä valvontaviranomainen on toimivaltainen käsittelemään tietyn oikeussuojatarpeen. Nähdäkseni 1. lakiehdotuksen 11.2 § ei voi tarkoittaa sitä, että aluehallintovirasto voisi käsitellä kanteluita, jotka kuuluvat erityislainsäädännön perusteella jollekin erityisvalvontaviranomaiselle kuten tietosuojavaltuutetulle, saavutettavuuden valvontaviranomaiselle, Valviralle jne.*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 128 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Valtiontalouden tarkastusvirastolle oikeus tarkastaa hyvinvointialueen ja sen sekä hyvinvointialueiden yhteisessä määräysvallassa olevien yhteisöjen toiminnan ja taloudenhoidon laillisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta. Vastaavanlainen säännösehdotus sisältyy 5. lakiehdotuksen 22 §:än. Hallituksen esityksen 50. lakiehdotuksessa ehdotetaan puolestaan säädettäväksi VTV:n tarkastusoikeudesta tarkastaa hyvinvointialueen taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. *Kiinnitän tältä osin hallintovaliokunnan huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksessa (samoin kuin 5. lakiehdotuksessa) ja 50. lakiehdotuksessa esitetyt tarkastusoikeutta koskevat ehdotukset ovat rinnakkaisia, joten voidaan todeta, että tällainen rinnakkaissääntely on ilmeisen tarpeeton. Toiseksi 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan tarkastusoikeuden kohdistuvan toiminnan ja talouden laillisuuteen, tarkoituksenmukaisuuteen ja tuloksellisuuteen, kun taas 50. lakiehdotuksessa tarkastusoikeus koskisi taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Mainitun 50. lakiehdotuksen perustelujen mukaan tarkoituksenmukaisuus sisältää tuloksellisuuden. Epäselväksi tässä jää, miksi tuloksellisuus on mainittu erikseen 1. ja 5. lakiehdotuksissa.*

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoiminnan luonne on valvonnallista. *Tältä osin kiinnitän hallintovaliokunnan huomiota siihen, että ehdotetut säännökset muodostavat tarkastusvirastolle oikeuden tarkastaa hyvinvointialueen taloudenhoitoa, mutta VTV:llä ei ole tähän velvollisuutta. Toiseksi ehdotettu säännös muodostaa toimivallan tehdä tarkastuksia. Kolmanneksi VTV:lle ei ole varsinaisesti ehdotettu säädettäväksi mitään tehtävää, johon nimenomaisesti tämä tarkastusoikeus perustuisi muuten kuin mitä jo nyt laissa on säädetty tarkastusviraston tehtävistä. Perustuslain 90.2 §:n mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Siten valtiosääntöisesti tarkastusviraston tehtävä kiinnittyy valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamiseen. Viraston tehtävistä voidaan säätää tarkemmin lailla.*

Valtiontalouden tarkastusviraston keskeisistä tehtävistä on säädetty valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000). Lain 1 §:n 2 momentin mukaan tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa eduskunnan taloudenhoitoa, eduskunnan vastattavana olevia rahastoja, Suomen Pankkia eikä Kansaneläkelaitosta. *Hallituksen esityksessä ei ehdoteta tähän tehtävään mitään muutoksia.*

Ehdotettujen 1. ja 5. lakiehdotuksen sekä 50. lakiehdotuksen perusteella tarkastusvirastolle säädettäisiin oikeus tarkastaa hyvinvointialueita ja eräitä muita aluehallintoon liittyviä toimijoita, mutta tarkastusoikeus ei suoraan kohdistu tarkastusviraston tehtävään lakiehdotuksen perusteluissa esitetyssä muodossa. Lakiehdotuksien perusteluissa todetaan, että ”tarkastusviraston tarkastusoikeus kattaisi edellä mainittuja tahoja koskevan taloudenhoidon laillisuuden tarkastuksen lisäksi toiminnan ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden tarkastuksen. Tämä olisi perusteltua ottaen huomioon valtion rahoitusvastuu hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevista palveluista sekä palvelujen merkitys perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Hyvinvointialueiden toiminta muodostaisi merkittävän osan rahoituksellisesti valtion vastuulla olevasta julkisesta taloudesta ja perusoikeussidonnaisesta palvelutuotannosta”. Perusteluissa viitataan hyvinvointialueiden ja eräiden muiden aluehallinnon toimijoiden taloudenhoidon laillisuuden sekä toiminnan ja taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuuden tarkastuksen. Tällaista tehtävää ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi varsinaisesti laissa, vaan nyt tehtävä jää perusteluissa säädettäväksi eikä ehdotusta voida pitää tältä osin perustuslain 90.2 §:ssä johtuvista syistä lainmukaisena, jos tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentaminen tarkoittaa uutta tehtävää tarkastusvirastolle. Mainitun perustuslain säännöksen mukaan tehtävistä säädetään tarkemmin lailla, joten toimivaltaa tarkoittava säännöksessä ei voida säätää tehtävästä, vaan tehtävästä on säädettävä erikseen.

Esitetyillä lakiehdotuksissa olevilla säännöksillä ja perusteluilla hyvinvointialueen tarkastukseen liittyvä tarkastusoikeus irtoaa tarkastusvirastolle perustuslaissa tai tarkastusvirastosta annetussa laissa säädetyistä tehtävistä. Perusteluissa on sinällään esitetty relevantti peruste tarkastustoiminnalle ainakin niin pitkään kuin valtio rahoittaa pääosiltaan hyvinvointialueiden toiminnan. Perusteluissa myös esitetään tarkastusoikeuden perusteeksi palvelujen merkitystä perusoikeuksien toteuttamisen kannalta. Tarkastusvirastolle ei ole kuitenkaan säädetty tällaista perusoikeuksien toteuttamisen valvontaan liittyvää tehtävää. Sitä tekevät ylimmät laillisuusvalvojat sekä erikseen säädetyt muut valvontaviranomaiset. Tarkastusvirasto ei ole mikään yleinen valvontaviranomainen, vaan sen tarkastustoiminta on sidottu laissa säädettyihin tehtäviin. Tarkastusviraston tarkastusoikeutta koskevat ehdotukset ja suhde muuhun hyvinvointialueilla tapahtuvaan sisäiseen, ulkoiseen ja tilintarkastukseen jää ehdotetun perusteella epäselväksi. Tässä suhteessa, jos eduskunta näkee tarpeelliseksi säätää tarkastusvirastolle ehdotettuun tarkastusoikeuteen liittyvän tehtävän, tulisi tehtävällä olla jokin erityinen peruste siten, että se ei ole päällekkäinen muiden tarkastustoimijoiden kanssa. Päällekkäiset tehtävät eivät liene tarkoituksenmukaisia myöskään valtion taloudenhoidon kannalta katsottuna. Nyt ehdotetussa muodossa tarkastusviraston tarkastusoikeus rajautuu perustuslaissa ja valtionalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa tarkoitettulla tavalla tehtävään, joka koskee valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista. Siten tarkastusoikeus ei voisi ulottua perusteluissa esitetyllä tavalla hyvinvointialueen ja muiden aluehallinnon toimijoiden taloudenhoitoon.

Vantaalla 14.3.2021

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti