EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

12.11.2025

Viite: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 13.11.2025, HE 113/2025 vp

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI SOSIAALIHUOLTOLAIN, IKÄÄNTYNEEN VÄESTÖN TOIMINTAKYVYN TUKEMISESTA SEKÄ IÄKKÄIDEN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISTA ANNETUN LAIN JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON ASIAKASMAKSUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

1 ALUKSI

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua kuultavaksi ja kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä HE 113/2025 vp. Käytettävissäni on ollut myös sosiaali- ja terveysministeriön 5.11.2025 päivätty, valiokunnalle toimitettu kirjallinen lisäselvitys.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sosiaalihuoltolaissa teknologisten ratkaisujen käyttämisestä asiakkaan sosiaalipalveluissa. Lisäksi lakiin lisättäisiin yleiset säännökset teknisestä valvonnasta sosiaalihuollon toimintayksiköiden yhteisissä tiloissa.

Olen antanut sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta 5.6.2025 EOAK/2588/2025 ja lausunnon eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 3.11.2025 EOAK/6733/2025.

Esitän kohteliaimmin lausuntonani seuraavan.

2 ESITYKSEN ARVIOINTI

2.1 Arvioinnin lähtökohtia

Ehdotettu sääntely teknologisten ratkaisujen käytöstä ja teknisestä valvonnasta on merkityksellinen useiden perusoikeuksien kannalta. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 6, 7, 10, 19, 21 ja 22 §:n kannalta. Ehdotusta on tarkasteltu erityisesti perustuslain 19 §:n ja 22 §:n kannalta ja tunnistettu ehdotusten merkitys ihmisarvon, itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden suojan kannalta. Sen sijaan säätämisjärjestysperusteluissa ei ole arvioitu sitä, miltä osin ehdotukset voisivat merkitä perusoikeuksien rajoittamista, eikä mahdollisten rajoitusten sallittavuutta perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten kannalta.

Käytössäni olleesta sosiaali- ja terveysministeriön perustuslakivaliokunnalle toimittamasta lisäselvityksestä ilmenee, että ehdotetuissa sosiaalihuoltolain 3 §:n 8 kohdassa tarkoitetuissa teknologisissa ratkaisuissa voisi olla kyse esimerkiksi turvaliedestä, automaattivalaistuksesta, hoivakameroista, turvamatoista tai etäpalveluista. Kyse olisi siten perusoikeuksien ja niiden rajoittamisen kannalta keskenään hyvin erityyppisistä teknologioista ja käyttötarkoituksista.

Pidän hyvin ongelmallisena sitä, että esityksessä ei ole eroteltu erilaisia teknologisia ratkaisuja. Lainsäädännössä tulisi kuitenkin olla erilaisten teknologisten ratkaisujen määrittely ja erilainen sääntely esimerkiksi sen mukaan, onko kyse turvallisuusratkaisusta, kuten hella- tai liikevahdista, käsitelläänkö henkilötietoja, ulottuuko teknologinen toimenpide pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan ja onko kyse oma-aloitteisesta sähköisestä vuorovaikutuksesta tai esimerkiksi kotirauhan piiriin kohdistuvasta jatkuvaluonteisesta kameravalvonnasta.

Koska tällaista luokittelua ei ole tehty, pidän ongelmallisena sitä, että perusoikeuksiin eri tavoin kohdistuvista toimenpiteistä – oikeuksien toteutumista edistävistä tai mahdollisesti perusoikeuksia rajoittavista – ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi varsin yhteneväisesti. Osittain näyttäisi olevan myös kyse teknologioista, esimerkiksi liikkeeseen reagoiva automaattivalaistus tai ”sähköisen laitteen” käyttö, joiden käyttö ei mahdollisesti edellyttäisi laintasoista sääntelyä.

Lisäselvityksessään 5.11.2025 sosiaali- ja terveysministeriö on jaotellut teknologiset ratkaisut seuraavasti:

> Osa käytettävistä teknologioista on sellaisia, että niillä on vain vähäisiä vaikutuksia asiakkaan oikeuksiin, esimerkiksi liikkeeseen reagoiva automaattivalaistus tai turvaliesi.
>
> Osa teknologioista on sellaisia, että niillä voidaan tukea henkilökunnan tekemää työtä, mutta myös osin korvata sitä. Tällainen on esimerkiksi lääkeannosjakelu. Tällöin arvioitavaksi tulee, toteutuuko asiakkaan oikeus inhimilliseen kohtaamiseen ja henkilökohtaiseen vuorovaikutukseen.

> Osa teknologioista on sellaisia, että niillä on vaikutusta asiakkaan yksityiselämän, mukaan lukien henkilötietojen, suojaan. Tällaisia ovat esimerkiksi hoivakamerat, turvamatot, turvarannekkeet ja etäpalvelut, ja näille yhteistä on, että ne reagoivat asiakkaan toimintaan ja avaavat jollain tavalla yhteyden ammattihenkilöön. Näille ratkaisuille yhteistä on myös se, että niissä tai niiden yhteydessä voidaan käsitellä asiakastietoja.

Tämän jaottelun perusteella olisi hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ollut mahdollista arvioida rajoittaako teknologioiden käyttö perusoikeuksia, ja jos rajoittaa, niin täyttyvätkö perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Esityksestä kuitenkin puuttuu kuitenkin tällainen arvio sekä kunkin rajoituksen kohdalla yksityiskohtainen tarkastelu siitä, ovatko rajoitukset välttämättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Pidän tätä ongelmallisena.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ja perustuslain 80 §:ään sisältyy myös lailla säätämiseen liittyvä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Teknologisilla ratkaisuilla tarkoitettaisiin esityksessä asiakkaan sosiaalipalvelun toteuttamisessa käytettäviä sähköisiä laitteita, ohjelmistoja, palveluita ja järjestelmiä. Osa teknologisista ratkaisuista havainnoisi asiakkaan kuvaa, ääntä, liikettä tai elintoimintoja (47 §:n 2 mom.).

Ehdotetuista säännöksistä ei ilmene, minkälaisia käytettävät teknologiset ratkaisut käytännössä olisivat ja minkälaisten edellytysten täyttyessä käyttöön voitaisiin ottaa myös perusoikeusherkkää teknologiaa. Tämä ei täytä lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta.

Perustuslakivaliokunta on melko hiljattain käsitellyt hallituksen esitystä, jossa ehdotettiin sosiaalihuoltolakiin lisättäväksi säännökset turva-auttamispalvelusta ja etäpalveluista. Lakiehdotus ei ollut näiltä osin käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, sillä ehdotettu sääntely niin turva-auttamispalveluiden kuin etäpalveluiden osalta jäi perustuslain kannalta ongelmallisen yleispiirteiseksi ja säännökset vaikuttivat mahdollistavan hyvin syvälle käyvän puuttumisen yksityiselämän suojaan. (PeVL 24/2022 vp).

Nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa teknologiset ratkaisut kattaisivat kaikki sosiaalihuollon ja asiakkaan sosiaalipalvelun toteuttamisessa käytettävät sähköiset laitteet, ohjelmistot, palvelut ja järjestelmät yksilöimättä niitä. Esitys koskisi kaikkia sosiaalihuollon palveluita. Ehdotettu sääntely on siten soveltamisalaltaan huomattavasti laajempi kuin turva-auttamispalveluita ja etäpalveluita koskeva esitys.

Toisaalta turva-auttamispalvelua ja etäpalvelua koskevassa lausunnossaan valiokunta korosti, että ”teknisten ratkaisujen avulla voi olla mahdollista parantaa ja täydentää hoitoa ja huolenpitoa eikä tällaisten ratkaisujen käyttäminen sinänsä itsessään ole perustuslain kannalta ongelmallista.” (PeVL 24/2022 vp, kohta 14). Tällainen teknisten ratkaisujen käyttö toteutti valiokunnan mukaan osaltaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja 19 §:n 3 momentissa säädettyä

oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Niiden avulla voidaan viime kädessä turvata myös perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään (kuten PeVL 24/2022 vp, kohta 7).

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esityksen tavoitteena on turvata perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla näitä perusoikeuksia. Näin ollen myös perusoikeuksien rajoittamiselle on hyväksyttävä peruste, joka voi oikeuttaa myös perusoikeuksiin puuttumisen. Toisaalta, mikäli teknologialla on perusoikeuksia rajoittavia ulottuvuuksia, hyväksyttävä rajoittamisen peruste ei ole se, että teknologian käyttöönotolla voidaan vähentää henkilöstön määrää.

2.1.1 Havainnointi ja valvonta

Teknologisia ratkaisuja olisi mahdollista ulottaa asiakkaan kotiin ja niillä voitaisiin havainnoida asiakkaan kuvaa, ääntä, liikettä ja elintoimintoja voitaisiin käyttää asiakkaan kotona henkilökohtaisessa asuinhuoneistossaan ehdotetun 47 §:n 2 momentin mukaan. Ehdotettu 48 § mahdollistaisi teknisen valvonnan sosiaalihuollon toimintayksiöiden yleisissä tiloissa.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Joillain teknologisilla ratkaisuilla voitaisiin puuttua merkittävästikin perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yksityiselämän ja kotirauhan suojaan (kuten PeVL 24/2022 vp). Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön mukaan valvontalaitteen kiinnittäminen henkilön ranteeseen, nilkkaan tai vyötärölle merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 3 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (PeVL 63/2022 vp, kohta 8 ja siinä viitatut).

Pidän ehdotusta ongelmallisena sen epätäsmällisyyden vuoksi. Ehdotus näyttäisi mahdollistavan hyvin erilaiset tarkkailun ja valvonnan teknologiat, joiden käytön voitaisiin katsoa puuttuvan merkittävästi henkilön yksityisyyden suojaan sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Teknologisten ratkaisujen ja teknisen valvonnan avulla kerätyt yksityiselämän suojaan kuuluvat tiedot olisivat merkittäviltä osin erityisiin henkilöryhmiin kuuluvia henkilötietoja ja valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja, mikäli kyse on esimerkiksi asiakkaan kuvaamisesta hänen omassa kodissaan sosiaalihuollon järjestämiseksi. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämän suojaan kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. (esim. PeVL 40/2021 vp, kohta 8). Tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta. (esim. PeVL 3/2024 vp, kohta 7). Lisäksi arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esim. PeVL 3/2017 vp).

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut kysymystä pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettujen tilojen piiriin ulottuvasta kuvaamisesta esimerkiksi lausunnoissaan PeVL 24/2022 vp sekä PeVL 21/2022 vp. Valiokunta on arviossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että sääntelyn vaikutukset perustuslain 10 §:ssä turvattuihin oikeuksiin ovat hyvin erilaisia esimerkiksi silloin, kun kyse on turvarannekkeesta, jota käyttämällä asiakas voi itse ottaa yhteyden turva-auttamispalvelun tarjoajaan, kuin silloin, kun kyse on jonkinlaisesta automaattisesti asiakkaan liikkumista tarkkailevasta laitteistosta. (PeVL 24/2022 vp, kohta 8).

Tarkastuksia koskevassa lausunnossaan PeVL 21/2022 vp valiokunta puolestaan edellytti, että pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin ulottuva kamerayhteys tuli perustuslain 10 §:n 3 momentista johtuen rajoittaa säännösperusteisesti välttämättömään, näkö- ja kuuloyhteyteen tarkastuksen kohteena olevaan henkilöön.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimittamasta lisäselvityksestä käy ilmi, että perusoikeuksen kannalta merkittävämmille teknologioille ”yhteistä on, että ne reagoivat asiakkaan toimintaan ja avaavat jollain tavalla yhteyden ammattihenkilöön”.

Ehdotuksen vaikutukset perusoikeuksien suojaan ja mahdollisten rajoitusten hyväksyttävyyden arviointi perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten kannalta olisi tullut tehdä ainakin jatkuvaluonteisesta henkilön tarkkailusta hänen kotonaan ja siitä, miten perusoikeuksien suojan kannalta eroaa teknologia, joka mahdollistaa oma-aloitteisesti yhteyden ottamisen videopuhelulla terveydenhuollon ammattihenkilöön, teknologiasta, jossa ammattihenkilö avaa yhteyden.

2.1.2 Lain täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja oikeasuhtaisuus

Perusoikeuksien rajoitusedellytykset edellyttävät rajoituksesta säätämistä lailla ja tällaisen lain täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Lisäksi perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla.

Hallituksen esityksen useassa eri kohdassa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 24/2022 vp. Valiokunta totesi, että ehdotettu sääntely turva-auttamispalvelun sisällöstä jäi perustuslain kannalta ongelmallisen yleispiirteiseksi. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ”sääntelyn vaikutukset perustuslain 10 §:ssä turvattuihin oikeuksiin ovat hyvin erilaisia esimerkiksi silloin, kun kyse on turvarannekkeesta, jota käyttämällä asiakas voi itse ottaa yhteyden turva-auttamispalvelun tarjoajaan, kuin silloin, kun kyse on jonkinlaisesta automaattisesti asiakkaan liikkumista tarkkailevasta laitteistosta.” Ehdotettu sääntely vaikutti valiokunnan mukaan mahdollistavan hyvin syvälle käyvän puuttumisen

yksityiselämän suojaan. Sääntely tuli poistaa lakiehdotuksesta tai sitä tuli täsmentää merkittävästi, jotta se oli käsiteltävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 24/2022 vp, kohdat 8–9). Nyt ehdotettu sääntely on asialliselta soveltamisalaltaan merkittävästi laajempi.

Toimivalta teknologioiden käyttöönottoon ehdotuksen mukaan perustuisi varsin väljään lainsäädäntöön (3 §:n 8 kohta ja 47 §), joka jättäisi hyvin laajan ja korostetun yksittäistapauksellisen harkintavallan asiakassuunnitelman laatijalle. Pidän tätä ongelmallisena. Siltä osin kuin teknologioilla voisi olla perusoikeuksia rajoittavia ulottuvuuksia, toimivaltaa ei jo perustuslain 2 §:n 3 momentin vuoksi nähdäkseni voida jättää yksilöllisessä asiakasprosessissa ja asiakassuunnitelmassa näin laajalla harkintavallalla määrittyväksi. Ehdotettu sääntely yleispiirteisyydessään ei nähdäkseni täytä perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävää täsmällisyyttä, tarkkarajaisuutta ja lakiperusteisuutta.

Teknologisia ratkaisuja sosiaalihuollon palveluissa olisi 47 §:n 1 momentin mukaan mahdollista käyttää asiakkaan toimintakyvyn, turvallisuuden, osallisuuden ja hyvinvoinnin tueksi. Niiden tulisi lisäksi soveltua käytettäväksi asiakkaan palvelussa ja vastata hänen tarpeisiinsa. Soveltuvuus tulisi arvioida asiakassuunnitelmassa. Edelleen 47 §:n 2 momentin mukaan teknologisia ratkaisuja, jotka havainnoivat asiakkaan kuvaa, ääntä, liikettä tai elintoimintoja saisi käyttää pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa, jos se on välttämätöntä hänen hoitonsa ja huolenpitonsa turvaamiseksi.

Sekä 1 momentissa (ei havainnoi asiakkaan kuvaa, ääntä, liikettä tai elintoimintoja) että 2 momentissa (havainnoi asiakkaan kuvaa, ääntä, liikettä tai elintoimintoja) tarkoitetun teknologisen ratkaisun tulee täyttää 3 momentissa säädetyt edellytykset, muun muassa asiakas on tietoinen sen käytöstä ja ratkaisu ei puutu asiakkaan tai muun henkilön yksityiselämän suojaan enempää kuin asiakkaan hoidon ja huolenpidon tarve välttämättä edellyttää.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säännösperusteisesti sen varmistamista, että puuttuminen rajautuu vain välttämättömään. Ehdotettu väljä sääntely sinänsä luettelee keskeisiä välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen kuuluvia seikkoja, mutta jättää tämän yksittäisessä asiakassuhteessa määriteltäväksi ilman harkinnalle laissa asetettuja edellytyksiä. Myös mahdollisten perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuus tulisi täsmentää säännösperusteisesti tarkemmin (vrt. PeVL 21/2022 vp ja PeVL 24/2022 vp.)

Yleisluonteisen sääntelytavan vuoksi ehdotetuista säännöksistä ei käy ilmi, onko kyse esimerkiksi jatkuvaluonteisesta tarkkailusta vai henkilön oma-aloitteisesta yhteydenpidosta, millä on merkitystä arvioitaessa ehdotusten perustuslainmukaisuutta.

Pidän myös ongelmallisena sitä, että esityksessä ei ole riittävällä tarkkuudella tarkasteltu sitä, ovatko kaikki perusoikeuksien kannalta

merkitykselliset teknologiat välttämättömiä kaikissa sosiaalihuoltoon kuuluvissa palveluissa.

2.1.3 Oikeusturva

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan sääntelyssä on otettu huomioon oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia jo voimassa oleviin sosiaalihuollon oikeusturvakeinoihin, jotka koskevat sosiaalihuollon palvelujen myöntämistä ja asiakasprosessia. Koska teknologisia ratkaisuja hyödynnetään esityksen mukaan osana sosiaalihuollon palveluja, asiakkaalla on käytössään niitä koskevat voimassa olevat muutoksenhaku- ja muut oikeusturvakeinot.

Esityksen mukaan palvelun toteuttamisesta käyttämällä teknologista ratkaisua päätetään osana asiakkaan oikeutta sosiaalipalveluun. Teknologisen laitteen käyttö ilmenisi vain asiakassuunnitelmasta. Teknologisen ratkaisun käyttö perustuisi näin asiakassuunnitelmasta vastaavan työntekijän harkintaan. Mielestäni esitys ei riittävästi turvaa asiakkaan oikeusturvaa. Pidän puutteena sitä, että esityksessä ei ole asianmukaisesti arvioitu sitä, miten asiakkaan perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus oikeusturvaan toteutuisi.

Kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että sosiaalihuoltolain 47 §:ään ehdotettu sääntely muuttaisi asiakassuunnitelman luonnetta merkittävästi. Ehdotus toteutuessaan merkitsisi, että asiakassuunnitelmassa voitaisiin päättää perusoikeuksia merkittävästikin rajoittavista toimenpiteistä. Edellytyksenä olisi ainoastaan, että tarve arvioidaan asiakassuunnitelmassa ja saatetaan asiakas tietoiseksi teknologisen ratkaisun käytöstä. Tämä ei nähdäkseni täytä vaatimusta oikeusturvajärjestelyjen riittävyydestä eikä tällainen ratkaisu ole ongelmitta yhteensovitettavissa perustuslain 21 §:n kanssa.

Asiakassuunnitelmassa mielipiteen ja toiveiden huomioimisessa ei ole kyse suostumuksesta (ks. suostumuksesta perusoikeuksien rajoituksessa jäljempänä). Esityksessä ei ole asianmukaisesti arvioitu asiakkaan perusoikeuksien toteutumista valitussa sääntelytavassa tilanteessa, jossa asian ymmärtävä henkilö haluaisi kieltäytyä teknologisen ratkaisun käytöstä tarvitsemassaan palvelussa taikka tilanteessa, jossa henkilö ei kykene ilmaisemaan omaa tahtoaan ja perusoikeuksia rajoittavaa toimenpidettä oltaisiin käyttämässä hänen tahdostaan riippumatta. Perustelutekstin perusteella vaikuttaisi lisäksi siltä, että kummassakin tilanteessa teknologia voitaisiin ottaa käyttöön ilman henkilön suostumusta.

Vaarana on, että ehdotetun sääntelyn mukaan asiakkaan voisi olla hyvin vaikea kieltäytyä käyttämästä yksityisyyttään kaventavaa teknologista ratkaisua, jos hän tarvitsee esimerkiksi palveluasumista tai kotihoitoa ja pelkona on, että kieltäytyessään hän ei saa tarvitsemaansa palvelua, joka ilman teknologian käyttöä olisi järjestettävissä perusoikeuksia rajoittamatta. Pidän puutteena myös sitä, ettei esityksessä lainkaan arvioida samassa

taloudessa elävien tai asiakkaan kanssa muutoin vuorovaikutuksessa olevien muiden henkilöiden kotirauhan ja yksityisyydensuojan toteutumista.

2.1.4 Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen

Pidän valitettavana, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei ole tarkasteltu perusoikeuksia rajoittavaa sääntelyä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai Lasten oikeuksien yleissopimuksen kannalta, eikä arvioitu sitä, että ehdotettu sääntely noudattaa ihmisoikeusvelvoitteita.

> Totean, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussaan (EIT Munjaz v Yhdistynyt kuningaskunta 17.7.2012) katsonut tapauksessa olevissa olosuhteissa jo pienen puuttumisen olevan puuttumista yksityisyyden suojaan (8 art.), mikäli asiakas vastustaa toimenpidettä. *(80. In apply-ing those principles to the present case, the Court agrees that the compulsory seclusion of the applicant interfered with his physical and psychological integrity and even a minor such interference must be regarded as an interference with the right to respect for private life under Article 8 if it is carried out against the individual's will (Storck, § 143, cited above).*

2.2 Suostumus perusoikeuksien rajoittamisen oikeutusperusteena

Esityksen perusteluissa todetaan, että valmistelussa arvioitiin suostumusta teknologian hyödyntämisen edellytyksenä, mutta sitä pidettiin epätarkoituksenmukaisena ja kankeana, sillä asiakkaan itsemääräämisoikeus turvataan osana asiakasprosessia. Asiakkaan mielipide ja toiveet tulee perusteluiden mukaan huomioida osana sosiaalihuollon palvelujen suunnittelukokonaisuutta. (s. 30–31). Teknologian käyttö sosiaalihuollon palveluissa ei ehdotuksen mukaan edellytä erillistä suostumusta. Perusteluissa myös todetaan, että sosiaalihuoltolaissa ja esimerkiksi vanhuspalvelulaissa määritelty asiakasprosessi ei edellytä asiakkaan suostumusta hänelle myönnettäviin palveluihin. (s. 101). Tekstistä saa sen käsityksen, että tämän perusteella asiakas voitaisiin velvoittaa ottamaan käyttöön teknologisia ratkaisua saadakseen sosiaalihuollon palveluja.

Totean, että sosiaalihuollon lainsäädännön lähtökohtana on, että palvelujen vastaanottaminen on vapaaehtoista. Toisaalta asiakkaille on perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisesti turvattava ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön tuki ja huolenpito. Perustuslain 19 §:n 3 momentti velvoittaa julkista valtaa turvaamaan, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistämään väestön terveyttä.

Yksilön itsemääräämisoikeuden, oikeuden määrätä itsestään ja toimistaan, on todettu perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä olevan monien muiden oikeuksien käytön perustana. Sen voidaan katsoa kuuluvan osana perusoikeusjärjestelmäämme huolimatta siitä, ettei sitä nimenomaisesti mainita perustuslaissa. Itsemääräämisoikeus voidaan ymmärtää osaksi yleisperusoikeutena turvattua oikeutta henkilökohtaiseen

vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Se liittyy kiinteästi myös perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan henkilökohtainen vapaus (PL 7 §) on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Esimerkiksi vanhusten liikkumisvapauden ja muiden perusoikeuksien rajoittamisesta palveluasumisessa ei ole lainsäädäntöä. Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan tämän kaltaisten toimenpiteiden on perustuttava lakiin, joka on riittävän täsmällinen ja sisältää asianmukaiset oikeussuojakeinot. Lainsäädännön puute on yleisesti tiedossa, ja asiaa koskeva lainsäädäntö on pitkään ollut valmisteilla. Käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä lukiessa syntyy vaikutelma siitä, että tämä moneen kertaan perustuslakivaliokunnassakin esiin tuotu lainsäädännön puutteellisuus olisi kokonaan sivuutettu ja lähtökohdaksi on otettu se, että tarvittava toimivalta asiakkaan itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen sisältyy jo sosiaalihuollon asiakaslakiin. Sosiaali- ja terveysministeriön lisäselvityksessä todetaan, että näille perusoikeuksia rajoittaville ratkaisuille on yhteistä se, että ”ne reagoivat asiakkaan toimintaan ja avaavat jollain tavalla yhteyden ammattihenkilöön”. Lisäselvityksestä ja esityksestä ei kuitenkaan ilmene se, onko kyse asiakkaan monitoroinnista vai asiakkaan omaan aktiivisuuteen, haluun ja suostumukseen perustuvasta mahdollisuudesta ottaa itse yhteyttä ammattihenkilöön.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena henkilön suostumukseen perustuvaa sääntelytapaa ja korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttöön perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. (ks. lisäksi edellä PL 2.3 §:n osalta todettu) Valiokunta on pitänyt suostumuksen osalta oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena. (valiokunnan lausuntokäytännöstä esim. PeVL 4/2013 vp, s. 5 ja siinä viitatut.)

> Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että aidon vapaaehtoisuuden varmistaminen on haastavaa erityisesti silloin, kun kyse on alaikäisistä ja niistä henkilöistä, joilla on kognitiivisia toimintarajoitteita, minkä vuoksi näiden kohdalla rajoitustoimenpiteitä ei voida perustaa suostumukseen (EOAK/5377/2018, s. 34 ja EOAK/2555/2016, s. 5–6). Myös esityksessä todetaan, että sosiaalihuollon palveluissa asiakasryhmiin kuuluu henkilöitä, jotka eivät syystä tai toisesta ole kykeneviä antamaan suostumusta tai suostumukseen antamiseen liittyy muita ongelmia ja haasteita (s. 32).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että vaikka perusoikeuksiin puuttuminen oikeutettaisiin suostumusperusteisesti, sääntelyn tulee olla tarkka ja täsmällinen ja laissa tulee selkeästi säätää suostumuksen antamisesta, peruuttamisesta, aitoudesta ja vapaaseen tahtoon perustuvuudesta. Lisäksi tulee varmistua siitä, että suostumuksen antaja

tietää ja ymmärtää suostumuksen merkityksen. (mm. PeVL 48/2014, s. 2–3).

Sinänsä nähdäkseni osa perusoikeuksiin vain vähäisesti puuttuvista teknologisista ratkaisuista sosiaalihuollossa voitaisiin perustaa asiakkaan suostumukseen, ja perusoikeuksien kannalta vähämerkityksellisistä teknologioista sopia asiakassuunnitelmassa. Tämä kuitenkin edellyttäisi edellä todetulla tavalla huomattavasti ehdotettua yksityiskohtaisempaa sekä huolellisemmin valmisteltua lainsäädäntöä niiden teknologisten ratkaisujen osalta, joissa on kyse perusoikeuksiin puuttumisesta. Lisäksi arvioitaessa suostumuksen merkitystä rajoitusedellytyksenä arvioinnissa on merkitystä myös sillä, kuinka pitkälle käyvästä rajoituksesta on kyse ja mikä on henkilön mahdollisuus antaa aito suostumus.

2.3 Tekninen valvonta sosiaalihuollon toimintayksiköiden yhteisissä tiloissa

Sosiaalihuollon toimintayksikön asiakkaiden yhteisessä käytössä olevissa tiloissa teknistä valvontaa saisi ehdotetun 48 §:n 1 momentin mukaan toteuttaa silloin, kun se on tarpeen asiakkaiden terveyden, turvallisuuden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi. Tekninen valvonta tulee rajoittaa ajallisesti ja alueellisesti välttämättömään ja sen on oltava oikeasuhtaista tarkoitukseensa nähden. Teknisellä valvonnalla tarkoitettaisiin lain 3 §:n 9 kohdan mukaan asiakkaan kuvan, äänen ja liikkeen havainnointia sosiaalihuollon toimintayksikön yhteisissä tiloissa.

Ehdotetun 48 §:n 4 momentin mukaan teknistä valvontaa ei saa toteuttaa asiakkaan kodissa, henkilökohtaisessa asuinhuoneistossa tai saniteettitiloissa, eikä muissa tiloissa, joiden katsotaan kuuluvan kotirauhan piiriin. Korostan, että ehdotetun säännöksen suhde perustuslain 10 §:ssä turvattuun kotirauhan piiriin ei ole täysin yksiselitteinen. Ylipäätään kotirauhan piiriin kuuluvien tilojen määrittely eri sosiaalihuollon yksiköissä ei ole yksiselitteistä. Esimerkiksi vanhusten hoivakodeissa asukkaiden omat huoneistot ovat usein hyvin pieniä (20 neliötä) ja he saattavat viettää suuren osan päivästään yhteisissä oleskelutiloissa.

Ministeriö toteaa lisäselvityksessään, että sosiaalihuollon toimintayksikön yhteisiä tiloja ei ole lainsäädännössä määritelty. Pidän tätä ongelmallisena ehdotetun teknisen valvonnan soveltamisalan täsmällisyyden kannalta. Myös teknisen valvonnan määritelmä (3 §:n 9 mom.) on niin epäselvä ja yleispiirteinen (asiakkaan kuvan, äänen ja liikkeen havainnointia sosiaalihuollon toimintayksikön yhteisissä tiloissa.) että sen perusteella on vaikea arvioida, onko kyse ja minkä asteisesta perusoikeuksien rajoituksesta.

Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta pidän ongelmallisena sitä, että säännös on muotoiltu passiivimuotoon (”saa toteuttaa”). Tällaiselta perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytettävä tarkkuus merkitsee nähdäkseni sitä, että pykälästä tulee selvästi käydä ilmi toimivaltainen taho.

Vastaavasti kuten edellä teknologisten ratkaisuiden kohdalla, ehdotettu sääntely on varsin väljää ja se jättää perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisen kussakin tilanteessa yksittäisen toimintayksikön harkittavaksi. Pitäisin perustellumpana oikeusturvan ja sääntelyn täsmällisyyden kannalta sitä, että 48 §:n 1 momentissa säännösperusteisesti varmistuttaisiin valvonnan oikeasuhtaisuudesta tarkemmin.

Sosiaalihuoltolain 48 §:n 3 momentissa viitattaisiin siihen, että työntekijän kameravalvonnasta säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 16 ja 17 §:ssä. Työnantaja voi toteuttaa kameravalvontaa käytössään olevissa tiloissa työntekijöiden ja muiden tiloissa oleskelevien henkilökohtaisen turvallisuuden varmistamiseksi, omaisuuden suojaamiseksi tai tuotantoprosessien asianmukaisen toiminnan valvomiseksi sekä turvallisuutta, omaisuutta tai tuotantoprosessia vaarantavien tilanteiden ennaltaehkäisemiseksi tai selvittämiseksi.

Käytännössä sosiaalihuollon toimipisteiden yhteisissä tiloissa työntekijät hoitavat työtehtäviään myös yhteisissä tiloissa ja kyse on työnantajan käytössä olevista tiloista. Ehdotetun sääntelyn suhde ja käytännön vaikutukset työntekijöiden kuvaamista koskevaan sääntelyyn jäävät epäselväksi, eikä ehdotuksen suhdetta työntekijöiden yksityisyydensuojaan ole säätämisjärjestysperusteluissa arvioitu.

Edelleen perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan PeVL 24/2022 vp, kohta 14, että sääntelyssä tulee kiinnittää huomiota siihen, miten huolehditaan muiden kuin asiakkaan, esimerkiksi samassa talossa asuvien henkilöiden, perusoikeuksista. Lain 47 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että teknologisen ratkaisun käyttöönotossa ja käytössä on huolehdittava siitä, että teknologinen ratkaisu ei puutu asiakkaan eikä muun henkilön yksityiselämän suojaan enempää kuin asiakkaan hoidon ja huolenpidon tarve välttämättä edellyttää. Vastaavanlaista rajausta ulkopuolisten henkilöiden yksityiselämän suojan osalta ei ehdotettuun 48 §:ään (tekninen valvonta sosiaalihuollon toimintayksiköiden yhteisissä tiloissa) sisälly. Epäselväksi jää, miten ulkopuolisten asema tai esimerkiksi mahdollisuus perhe-elämän suojaan niin 47 kuin 48 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa käytännössä sääntelyllä turvataan.

Totean, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on viime vuosina ollut esillä kysymys kuvaamisesta tai kameravalvonnasta myös terveydenhuollon toimintayksiköissä tai muissa toimipaikoissa. Tältä osin on todettu muun muassa seuraavaa:

> Apulaisoikeusasiamies lähetti Pitkäniemen sairaalaan vuonna 2023 tehdyn tarkastuksen pöytäkirjan (*EOAK/1234/2023*) tiedoksi oikeusministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle siinä tarkoituksessa, että ne voivat arvioida lainsäädäntötoimenpiteiden tarpeellisuutta kameravalvonnan osalta. Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti 28.3.2024, että ministeriössä oli käynnistynyt Digitaalinen sosiaali- ja terveydenhuolto -ohjelma, joka perustuu Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjaukseen: ”Mahdollistetaan teknologian käyttö sosiaalihuollossa, ml. teknologian

hyödyntäminen henkilöstömitoituksessa”. Ilmoituksen mukaan hankkeessa tullaan arvioimaan teknologian käyttöä sosiaalipalveluissa ja tähän liittyviä lainsäädännällisiä muutostarpeita. Samassa yhteydessä voidaan arvioida teknologian, kuten kameravalvonnan, käyttöä yleisemmin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Oikeusministeriö viittasi omassa ilmoituksessaan 26.3.2024 sosiaali- ja terveysministeriön ilmoitukseen ja totesi painottavansa perus- ja ihmisoikeuksien huolellista huomioimista mainitussa hankkeessa.

Apulaisoikeusasiamies pitää valitettavana, että kameravalvontaa koskevat lainsäädäntötoimenpiteet vaikuttavat viipyvän. Hän toteaa, että nykyinen kuvaamiseen ja kameravalvontaan liittyvä oikeustila on epätyydyttävä terveydenhuollon potilaiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Tilanne on epätyydyttävä myös henkilökunnan oikeusturvan kannalta.

3 LOPUKSI

Vaikka ehdotetulla sääntelylle on esitettävissä perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön nojautuen (PeVL 24/2022 vp) hyväksyttävä tavoite, sääntely edellä kuvatuin tavoin edellyttää nähdäkseni varsin kattavia täsmennyksiä ja muutoksia lakiehdotuksen perusratkaisuihin. Kyse on sosiaalihuollon yleislainsäädännöstä, jolla on laaja soveltamisala. Lisäksi ehdotettu sääntelyllä on merkittäviä perusoikeusulottuvuuksia, joiden säätämisjärjestystä koskeva arviointi on puutteellista. Nyt tehtävillä lainsäädännöllisillä ratkaisuilla ja niiden perustuslainmukaisuuden arvioinnilla on merkitystä myös kuvaamisen ja kameravalvonnan edellytyksiin terveydenhuollon toimintayksiköissä tai muissa toimipaikoissa.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (esim. 4/2021 vp, kohta 41 ja siinä viitatut). Myös perustuslain esitöissä on perustuslakivaliokunnan kannanottoon (PeVL 26/1992 vp) viitaten yleisesti torjuttu käytäntö, jonka mukaan hallitus, tai yleensä esittelevä ministeriö, tekee suoraan muutosehdotuksia asiaa käsittelevälle valiokunnalle. Esitöiden mukaan menettely ei hyvin sovellu yhteen valtiosäännön periaatteiden kanssa silloin, kun kyse on hallituksen omasta aloitteestaan tekemistä laajoista sisällöllisistä muutosehdotuksista. Menettelyssä sivuutetaan hallituksen esityksen antamiseen perustuslakien mukaan osallistuvat toimielimet ja eduskunnan täysistunto (HE 1/1998 vp, s. 121). Perustuslakia säädettäessä selvänä lähtökohtana oli, että hallitusaloitteiset merkittävät muutokset hallituksen esityksiin tulee toteuttaa perustuslain 71 §:n mukaisesti joko peruuttamalla hallituksen esitys ja antamalla kokonaan uusi esitys tai täydentämällä alkuperäistä esitystä antamalla uusi täydentävä esitys.” (PeVL 32/2020 vp, s. 3).

Jos mietintövaliokunta katsoo mahdolliseksi lakiehdotuksen muutosten valmistelun valiokunnassa, tulisi nähdäkseni perustuslakivaliokunnan

edellyttää näiden muutosten saattamista uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi (kuten PeVL 24/2022 vp, kohta 16 ja siinä viitatut).

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Esittelijäneuvos
Heini Färkkilä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.