EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

LAUSUNTO

22.4.2026

Viite: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 23.4.2026, HE 113/2025 vp

EOAK/3044/2026 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 asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista lausuntoa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksesta - HE 113/2025 vp.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sosiaalihuoltolaissa teknologisten ratkaisujen käyttämisestä asiakkaan sosiaalipalveluissa. Lisäksi lakiin esitetään lisättäväksi yleiset säännökset teknisestä valvonnasta sosiaalihuollon toimintayksiköiden yhteisissä tiloissa.

Esitän kohteliaimmin lausuntonani seuraavan.

2 VALIOKUNNAN MIETINTÖLUONNOKSEN ARVIOINTI

2.1 Arvioinnin lähtökohtia

Ehdotettu sääntely teknologisten ratkaisujen käytöstä ja teknisestä valvonnasta on merkityksellinen useiden perusoikeuksien kannalta. Alkuperäisen hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslain 6, 7, 10, 19, 21 ja 22 §:n kannalta. Esityksen perustelujen mukaan 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 riittävästi

arvioitu perusoikeuksiin ehdotettuja rajoituksia perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.

Mietintövaliokunnan linjauksen mukaisesti hallituksen esityksen muokkaamista on jatkettu eduskunnassa vielä kuluvana vuonna. Prosessin kuluessa apulaisoikeusasiamiesten aiemmin antamia kannanottoja on käsitelty sosiaali- ja terveysministeriössä sekä mietintö- ja lausuntovaliokunnissa ja niitä on nähdäkseni monilta osin pyritty ottamaan huomioon. Koska hallituksen esityksessä ehdotettu sääntelyn soveltamisala on hyvin laaja ja korjattavia asioita on ollut useita, eduskuntakäsittelyn aikaisen valmistelun hankaluutena on ollut kokonaisuuden tulkinnanvaraisuus ja uusien säännösmuutosten vaikutusten arviointi. Tämä hankaluus sääntelyssä on käsillä yhä.

Käsittelen seuraavassa muutamia keskeisiä perustuslaillisia ongelmia valiokunnan mietintöluonnoksen mukaisessa sääntelyssä ja sen perusteluissa.

Muilta osin viittaan aiempiin asiassa annettuihin lausuntoihin: sosiaali- ja terveysministeriölle annettuun lausuntoon hallituksen esityksen luonnoksesta 5.6.2025 (EOAK/2588/2025), lausuntoihin eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 3.11.2025 (EOAK/6733/2025) ja 1.12.2025 (EOAK/7740/2025).

Esitykseen jo tehtyjen muutosten johdosta viittaan erityisesti 26.2.2026 eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annettuun lausuntoon (EOAK/1472/2026) sekä perustuslakivaliokunnalle 12.11.2025 annettuun lausuntoon (EOAK/7061/2025).

2.1.1 Sääntelyn täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja välttämättömyys

Perustuslakivaliokunnan mukaan 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Näkemykseni mukaan tehdyillä muutosehdotuksilla on pyritty ottamaan perustuslakivaliokunnan näkemys huomioon, mutta muutosehdotukset eivät ole kaikilta osin onnistuneita, eikä niillä saavuteta riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Ehdotetussa muodossaan sääntely olisi edelleen huomattavan epätarkkaa, epäselvää ja tulkinnanvaraista.

Esitettyjen muutosten ongelmat liittyvät osin siihen, miltä osin asioiden täsmentäminen on jätetty perustelujen ja tulevien ohjeistusten varaan sekä käytettyjen käsitteiden tulkinnanvaraisuuteen.

Epäselvyyttä aiheuttaa nähdäkseni jo se sääntelyn perustavanlaatuinen ratkaisu, jossa teknologisen ratkaisun määritelmä on jätetty hyvin laajaksi. Ehdotetun 3 §:n mukaan teknologisella ratkaisulla tarkoitetaan asiakkaan sosiaalipalvelun toteuttamisessa käytettäviä sähköisiä laitteita, ohjelmistoja,

palveluita ja järjestelmiä. Teknisen valvonnan määritelmä on jossain määrin tarkkarajaisempi, mutta sekin on avoin tulkinnalle.

Tästä johtuu nähdäkseni se ongelma, että sääntelyssä ehdotetut teknologian käytön ehdot voivat käytännössä muodostua joidenkin teknologioiden kohdalla turhan tiukoiksi ja toisten kohdalla liian epämääräisiksi perusoikeuksien suojan kannalta.

Pidän myös ongelmallisina teknologisten ratkaisujen ryhmittelyä 47 §:ssä. Jaottelua teknologisten ratkaisujen välillä ei ole näkemykseni mukaan onnistuttu tekemään sen mukaisesti, mitkä ratkaisuista olisivat perusoikeuksien toteuttamisen kannalta enemmän ja mitkä vähemmän merkityksellisiä. Jaottelun soveltaminen olisi myös hyvin hankalaa. Tähän liittyen myös 3 momentissa ehdotettu rajaus laitteista, jotka ”kulkevat asiakkaan mukana” on epäselvä. Minkälainen laite voi ylipäänsä kulkea asiakkaan mukana ja toisaalta, minkälainen laite ei voi kulkea?

Pidän valitettavana myös sitä, ettei teknologioiden jaottelussa ole otettu huomioon muussa – erityisesti EU-oikeudellisessa – sääntelyssä omaksuttua lähtökohtaa siitä, että merkityksellistä on usein teknologian, kuten tekoälyn, autonomisuuden aste.

Pidän muutoinkin ehdotuksen heikkoutena sitä, ettei siinä ole otettu riittävällä tavalla huomioon tekoälyn käyttämiseen liittyvää sääntelyn tarvetta. Ehdotetut sääntelyn sanamuodot eivät sulje pois sitä mahdollisuutta, että tietojenkäsittely voisi olla myös tekoälypohjaista. Monien laitteiden kohdalla se sitä todennäköisesti onkin. Nähdäkseni myös 1 momentin mukaiset teknologiset ratkaisut voisivat sisältää tekoälyn käytön johdosta elementtejä, joilla olisi merkitystä henkilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Esitetyssä muodossa 47 §:n 1 momenttiin sisältyisivät kaikki muut teknologiset ratkaisut kuin ne, jotka on määritelty 2 momentissa. Vaatimus siitä, että teknologinen ratkaisu pitäisi määritellä palvelua koskevassa päätöksessä koskisi kuitenkin vain 47 §:n 2 momentin mukaisia teknologisia ratkaisuja. Vaatimus ei koskisi myöskään 48 §:n mukaista teknistä valvontaa yleisissä tiloissa. Nähdäkseni tätä lainsäädäntöratkaisua ei ole riittävästi perusteltu.

Henkilön perusoikeuksiin voimakkaasti puuttuvia menetelmiä voitaisiin ehdotetun 48 §:n sanamuodon mukaan ottaa käyttöön myös osana teknistä valvontaa yhteisissä tiloissa.

Ehdotuksessa perusoikeuksien rajoittamisen oikeasuhtaisuus kiinnitetään pääsääntöisesti säännöskohtaisiin välttämättömyysvaatimuksiin. Ratkaisu on ongelmallinen. Jotkut välttämättömyyttä edellyttävät teknologiat lienevät sellaisia, että ne voitaisiin perusoikeuksien rajoitusvaikutustensa osalta sitoa myös tarpeellisuusvaatimukseen.

Huomionarvoinen ongelma on se, että välttämättömyys on mietintöluonnoksessa – ja valtiosääntöoikeudellisessa doktriinissamme yleensäkin – määritelty niin, että muut perusoikeutta vähemmän rajoittavat keinot eivät ole käytettävissä. Tässä sääntely-yhteydessä kriteeri jättää runsaasti tulkinnanvaraa, joka on omiaan vaarantamaan asiakkaiden perusoikeuksien toteutumisen sekä joissain tapauksissa myös asioita päättävien virkamiesten harkintavallan täsmällisyyden. Tosiasia nimittäin lienee se, että lähes kaikissa tapauksissa olisi olemassa vaihtoehto: asiakaspalvelija, hoitaja tai muu ammattihenkilö voisi palvella asiakasta itse. Teknologian tehtävä lienee korvata ihmisiä, mutta jää avoimeksi, missä tilanteissa tämä korvaaminen on välttämätöntä.

2.1.2 Itsemääräämisoikeus ja yksityisyyden suoja

Katson, että hallituksen esitystä valmisteltaessa ja sen valmistelua eduskuntakäsittelyn aikana jatkettaessa ei ole säädöstasolla saatu onnistuneesti eroteltua niitä asioita, joilla on henkilöiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkitystä, niistä asioista, joissa esimerkiksi itsemääräämisoikeuden toteuttaminen tai yksityisyyden suojaaminen eivät tuota ongelmia.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan teknologisten ratkaisujen käyttämisen ei katsota rajoittavan asiakkaan itsemääräämisoikeutta (s. 101). Esityksen perusteluissa todetaan, että teknologisten ratkaisujen käyttö on eri asia kuin rajoitustoimenpiteet, eivätkä niiden vaikutukset täten ole säädettyjen rajoitustoimenpiteiden luonteisia (s. 68). Perustelujen mukaan teknologisten ratkaisujen käytön tavoitteena on ensisijaisesti turvata sosiaalihuollon asiakkaan oikeus riittäviin sosiaalipalveluihin. Esityksessä kuitenkin tunnistetaan, että teknologisilla ratkaisuilla puututaan tietyissä tilanteissa asiakkaan perusoikeuksiin (s. 109–110).

Mietintöluonnoksessa valiokunta viittaa ministeriön selvitykseen, jonka mukaan palvelujen toteuttamisen ei lähtökohtaisesti tulisi perustua suostumukseen, vaan lakisääteisen tehtävän toteuttamiseen (s. 14).

Ministeriön selvityksen mukaan, jos ammattilainen arvioi teknologisen ratkaisun soveltuvan asiakkaan palveluun ja asiakas vastustaa sitä, tulisi kaikissa tilanteissa pyrkiä yhdessä asiakkaan kanssa löytämään hänen hoitonsa ja huolenpitonsa parhaiten turvaava toimintatapa. Asiakkaan hoidon ja huolenpidon kannalta välttämättömät palvelut tulee kuitenkin viimekädessä aina turvata. Näin vaikuttaa siltä, että suostumus ei olisi ehto teknologisten ratkaisujen käyttämiselle. Tämä tarkoittanee käytännössä sitä, että ratkaisuissa voi olla kyse tahdonvastaisista palveluista. Näin on ilmeistä, että ehdotettu sääntely on jännitteisessä suhteessa itsemääräämisoikeuden kanssa.

Selvitys nojaa voimassa oleviin oikeusnormeihin. Sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään asiakkaan mielipiteen selvittämisestä, eikä ketään saa jättää heitteille. Tarkkaa sääntelyä tahdonvastaisista toimenpiteistä ei kuitenkaan ole. Vastaavasti kuin esimerkiksi mielenterveyslaissa on

säädetty toimenpiteistä, joita voidaan käyttää tilanteissa, joissa henkilö ei itse kykene tekemään ratkaisuja tarvitsemastaan hoidosta tai liikkumisensa rajoittamisesta, on myös vanhustenhuollossa tilanteita, joissa edellytettäisiin tarkkarajaista sääntelyä. Pidän hyvin ongelmallisena sitä, että nyt ehdotettu sääntely mahdollistaisi sen, että henkilön itsemääräämisoikeutta tosiasiallisesti tahdonvastaisesti rajoitettaisiin jonkin teknologisen välineen avulla.

Valiokunnan mietintöluonnokseen sisältyvässä esityksessä säädettäisiin samalla tavalla tilanteista, joissa henkilö itse haluaa tietyn palvelun/teknologisen välineen ja kykenee tekemään asiaa koskevan ratkaisun sekä tilanteista, joissa henkilö ei halua käyttää jotain välinettä ja se tosiasiassa rajoittaisi häntä. Erilainen käsittely perustuisi ainoastaan sosiaalihuollon asiakaslain mukaiseen sääntelyyn asiakkaan mielipiteen selvittämisestä eri tilanteissa.

Mietintöluonnokseen poimitut esimerkit kehitysvammaisten erityishuollosta (s. 13) kuvastavat hyvin sitä ristiriitaa, mikä vallitsee nyt ehdotetun lainsäädännön sekä rajoitustoimenpiteiden käyttöä sääntelevien voimassa olevien oikeusnormien välillä. (Ks. PeVL 15/2015 vp).

Kehitysvammalaissa on säädetty valvotusta liikkumisesta ja lain esitöissä viitataan välineisiin (lienevät tässä esityksessä tarkoitettuja teknologisia ratkaisuja). Kaikki kehitysvammalain rajoitustoimenpiteet on säädetty siitä näkökulmasta, että henkilö ei voi itse antaa niihin suostumusta (erityishuollossa oleva henkilö ei kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia). Tällöin rajoitustoimenpiteen mahdollinen pituus määritellään laissa. Korostan nyt käsiteltävänä olevien muutosehdotusten väljyyttä ja epätäsmällisyyttä myös tältä osin.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan 18.8.2017 T 3950 (KHO 2017:132) katsonut, että kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 381/2016, ei ole säädetty rajoitustoimenpiteestä, jonka perusteella voitaisiin päättää kehitysvammaisen henkilön henkilökohtaisessa käytössä olevan huoneen ja wc-tilojen kameravalvonnasta.

Kehitysvammaisten henkilöiden ympärivuorokautista palveluasumista koskeva oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/2008/2019 puolestaan koski teknistä kuuntelujärjestelmää. Oikeusasiamies korosti, että kehitysvammaisten henkilöiden tehostetun palveluasumisen yksiköissä tulee olla riittävästi henkilökuntaa asukkaiden ympärivuorokautisen hoidon, huolenpidon ja valvonnan turvaamiseksi. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan teknisen kuuntelujärjestelmän käyttäminen asukkaan kotirauhan piirin kuuluvassa kodissa saattaa olla ongelmallista yksityisyyden ja yksityiselämän suojan kannalta.

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.

Mietintöluonnoksessa on kuitenkin pitäydytty sääntelymallissa, joka mahdollistaisi erittäin laajan soveltamisalan ikään kuin varmuuden vuoksi. Yksityisyysoikeuksien näkökulmasta ehdotettua sääntelyä ei voida pitää täsmällisenä taikka tarkkarajaisena etenkään siksi, että PL 10 §:ssä suojeltujen oikeuksien rajoittaminen kohdistuisi myös kolmansiin.

Mietintöluonnoksen mukaan 47 §:n 3 momentissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi, ettei lastensuojelulain nojalla sijoitetun lapsen palveluissa saa käyttää 2 momentissa tarkoitettuja teknologisia ratkaisuja. Pidän rajausta perusteltuna, mutta en riittävänä. Lapsia voi olla säännöksen soveltamisalaan kuuluvissa palveluissa, vaikka heitä ei olisikaan sijoitettu lastensuojelulain nojalla. Lapsen yksityisyyden suojaa koskeva arvio on puutteellinen.

Perustuslain 10 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan kannalta ehdotettu sääntely jättää myös runsaasti toivomisen varaa. Ongelmia on lueteltu mietintöluonnoksessa, mutta ei ratkaistu. Esimerkiksi tietojen käsittelyperuste (yleisen tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artiklat) on epäselvä. Käsittelyperusteen valinnasta riippuvat osin yksilön käytettävissä olevat tietosuojaoikeudet, joten epäselvyys on merkittävä. Myös henkilötietojen suojan kohdalla ongelmia aiheuttaa se, että henkilöpiiriä, joiden tietoja erilaisten laitteiden avulla kerättäisiin, ei olisi aina edes rekisterinpitäjän tiedossa.

Niin ikään automaattista päätöksentekoa (yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artikla sekä hallintolaki) koskevat osuudet mietintöluonnoksessa ovat epäselvät. Perustavanlaatuisin ongelma lienee se, ettei ole selvää tehtäisiinkö teknologisilla ratkaisuilla automaattisia päätöksiä vai ei. Tältä osin on otettava huomioon EUT:n laaja tulkinta automaattisesta päätöksestä (C-634/21, C-203/22).

2.1.3 Oikeusturvan vahventaminen ja teknologisia ratkaisuja koskevat päätökset

STM:n aiemmin kommentoiduissa muutosehdotuksissa oli pyritty vahventamaan asiakkaan oikeusturvaa edellyttämällä, että kirjallisesta päätöksestä olisi käytävä ilmi käytettävät 47 §:n 2 momentin mukaiset teknologiset ratkaisut.

Pidän ratkaisua sinänsä hyvänä, mutta totean samalla, että näin säätäen ei ole enää juurikaan merkitystä sillä valitulla lähtökohdalla, että yksikään teknologinen ratkaisu ei voisi olla itsenäinen palvelu, vaan kyseessä olisi aina jonkun muun palvelun toteuttamisesta teknologisen ratkaisun avulla. Näin silloinkin kun kyseisen ratkaisun käyttämisestä perittäisiin erillinen maksu vastaavasti kuin mistä tahansa (muusta) palvelusta.

Valitun sääntelymallin mukaan hyvin laaja joukko erilaisia teknologisia ratkaisuja sisältyisi 47 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin teknologisiin ratkaisuihin, joissa tehtävät muutokset tulisi sisällyttää sekä asiakassuunnitelmiin että muutoksenhakukelpoisiin päätöksiin. Säännösesityksen perusteella arvioin, että menettelystä saattaisi tulla hyvinkin raskas, vaikkakin sen avulla voisi olla mahdollista huolehtia oikeusturvan toteutumisesta.

Luonnoksessa viitataan kuitenkin ministeriön jatkossa antamaan ohjeistukseen asiasta.

> ”(64) Sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun selvityksen mukaan asiakkaalle annettavassa sosiaalihuoltolain 45 §:ssä tarkoitetussa päätöksessä voisi riittää viittaus sosiaalihuoltolain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettuun teknologiseen ratkaisuun ilman, että tarvitsisi nimetä kaikkia teknologisia ratkaisuja, joita asiakkaalla käytetään. Ministeriö tulee selvityksensä mukaan antamaan tarkempia lainsäädännön soveltamisohjeita (s. 20).”

Totean, että päätöksen tekeminen teknologisesta ratkaisusta on se tapa, jolla sääntelyssä on perustelujen mukaan tarkoitus turvata asiakkaiden oikeusturva (PL 21 §, EIS 13 artikla, perusoikeuskirjan 47 artikla).

Katson, että valiokunnan mietintöluonnoksessa mainittu ministeriön antama jälkikäteinen ohjeistus voisi vaarantaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun jokaisen oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Näkemykseni mukaan siltä osin kuin arvioidaan, ettei tietyissä tilanteissa tai tiettyä teknologista ratkaisua käytettäessä ole perustetta sisällyttää asiaa asiakkaalle annettavaan päätökseen, tulisi tämän perusteen tai niiden ratkaisujen, joita se koskee, ilmetä suoraan laista. Toistan näkemykseni, että jo lakia valmisteltaessa tulisi kyetä erottamaan toisistaan ne tilanteet ja

teknologiset keinot, joilla on asiakkaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkitystä ja säätää niiden osalta asioista tarkemmin.

Viittaan edelleen aiemmin annettuihin asiaa koskeviin lausuntoihin. Tarvittavien oikeusturvakeinojen arvioiminen edellyttää sen arvioimista, onko käytetyllä keinolla lainkaan vaikutusta henkilön perusoikeuksien toteutumiseen. Pidän ongelmallisena myös sitä, miten vähän luonnoksen säännöksissä ja perusteluissa on kiinnitetty huomiota eri asiakasryhmien tarpeisiin.

Kiinnitän huomiota esimerkiksi siihen, että päätöksiin liittyvä muutoksenhakuoikeus ei turvaa esimerkiksi muistisairaan henkilön oikeusturvaa, mikäli hänellä ei ole henkilöä, joka kykenisi muutoksenhakuoikeutta käyttämään. Esitys edellyttäisi näkemykseni mukaan sitä, että kartoitettaisiin niiden ikääntyneiden henkilöiden osuus, jotka tarvitsisivat edunvalvojan ja toisaalta edunvalvontavaltuutetun, jos henkilö vielä kykenisi asiasta päättämään. Kun esitykseen nyt muutetussa muodossa sisältyisi ajatus siitä, että joka kerran, kun palvelun yhteydessä käytettävään teknologiaan tehtäisiin muutos, asiasta pitäisi tehdä uusi muutoksenhakukelpoinen päätös, tulisi näkemykseni mukaan myös arvioida tästä aiheutuvien muutosten kustannusvaikutukset.

3 LOPUKSI

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).

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hallituksen esitykseen ehdotetaan tehtäväksi eduskuntakäsittelyn aikana yhteensä 19 sisällöllistä täsmennystä, täydennystä tai muutosta. Mietintöluonnoksen perusteella hallituksen

esityksen keskeisimmät säännökset pykälissä 47 § ja 48 § kirjoitettaisiin jokseenkin kokonaan uudelleen.

Yhdyn apulaisoikeusasiamies Mikko Sarjan näkemykseen siitä, että hallituksen esitykseen tehdyt muutosehdotukset jo sellaisenaan osoittavat, että kyse on niin suurista muutoksista, että ne tulisi valmistella huolellisesti lausuntokierroksineen ja vaikutusarvioineen. Kyse on perusoikeusherkästä kokonaisuudesta, jonka on ollut tarkoitus koskea laajalti eri sosiaalihuollon sektoreiden palveluja ja niiden haavoittuvassa asemassa olevia käyttäjiä. Kun yksittäisiin kohtiin tehdään kiireisellä aikataululla muutoksia, riski ennakoimattomiin vaikutuksiin ja sitä kautta asiakkaiden perusoikeuksien loukkaamiseen kasvaa.

Pidän ongelmallisena sitä, että eduskuntakäsittelyn aikana sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt useita muutosehdotuksia, joita on käsittelyn kuluessa muutettu ilman, että eri vaihtoehtoja ja mahdollisia muita vaihtoehtoja olisi hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti kirjattu hallituksen esitykseen ja saatettu avoimesti eri lausunnonantajien arvioitaviksi.

Totean myös, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen mukaisessa muutetussa muodossa olevat säännökset, hallituksen esityksen perustelut ja valiokuntamietinnön perustelut muodostavat erittäin vaikeasti tulkittavan kokonaisuuden. Pykälät ja perustelut ovat monelta osin edelleen ristiriidassa keskenään ja tietojen kerääminen eri asiakirjoista vaikeuttaa tulkintaa. Sääntelyyn muodostuu myös aukkoja siksi, että nyt ehdotettavien pykälämuotoilujen edellyttämiä, tavanomaisesti hallituksen esityksestä löytyviä perusteluja ei ole.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti viranomaisten on noudatettava tarkoin lakia. Painotan, että ministeriön mahdollisesti jälkikäteen tekemillä ohjeistuksilla ei voida korjata laissa ja sen perusteluissa olevia puutteita ja virheitä.

Yhdyn sekä perustuslakivaliokunnan, sosiaali- ja terveysvaliokunnan että sosiaali- ja terveysministeriön näkemykseen siitä, että perusoikeuksiin vaikuttavasta teknologian käytöstä sosiaalihuollossa tulisi säätää lailla viivytyksettä. Katson kuitenkin, että lailla säätäminen olisi syytä toteuttaa osoittamalla valmistelu uudelleen valtioneuvostolle.

Apulaisoikeusasiamies
Susanna Lindroos-Hovinheimo

Esittelijäneuvos
Lotta Hämeen-Anttila

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.