Asia: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos – HE 113/2025 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta pyysi minulta lausuntoa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksesta koskien hallituksen esitystä HE 113/2025 vp. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sosiaalihuoltolakia, ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettua lakia ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia. Mietintöluonnokseen sisältyvillä säännöksillä tehtäisiin lakiehdotukseen eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 51/2025 vp edellytetyt muutokset.

Sääntelyn perusoikeusperusta

Arvioitava sääntely kiinnittyy etenkin perustuslain 1 §:n 2 momentin säännökseen ihmisarvon loukkaamattomuudesta, 2 §:n 3 momentin sääntelyyn oikeusvaltioperiaatteesta, 7 §:ään oikeudesta elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, 10 §:ään yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta, 19 §:n 1 ja 3 momenttiin oikeudesta sosiaaliturvaan, 21 §:ään oikeusturvasta ja 22 §:ään perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta. Lisäksi keskeiseksi nousee perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimus lailla säätämisestä ja siihen kiinnittyvä vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä HE 113/2025 vp lausunnon PeVL 51/2025 vp. Valiokunta totesi, että edellytyksenä esityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on, että sääntelyä teknologisten ratkaisujen käytöstä täsmennetään. Valiokunnan mukaan ehdotettu sääntely oli täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta liian yleispiirteistä ja erittelemätöntä ja sitä tulee täsmentää merkittävästi niin, että siitä käyvät ehdotettua selvemmin ilmi eriasteisesti perusoikeuksiin puuttuvat teknologiset ratkaisut ja niiden käytön edellytykset ja rajoitukset. Valiokunta kuitenkin korosti, ettei vaatimus täsmällisestä ja tarkkarajaisesta sääntelystä merkitse, että kustakin käytettävästä teknologisesta ratkaisusta olisi säädettävä yksityiskohtaisesti, vaan riittävää on ratkaisujen jaottelu ja lainsäädännöllinen eriyttäminen niiden vaikutusten kannalta. Valiokunta myös totesi, että sääntelyä asiakkaan ja tämän laillisen edustajan mielipiteen huomioon ottamisesta teknologisten ratkaisujen käytössä on syytä tiukentaa ja että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulisi vielä pohtia keinoja vahvistaa asiakkaan oikeusturvaa.

Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen sisältyvä 47 §:n 1 momentti sisältää yleissäännöksen siitä, että asiakkaan sosiaalipalvelun toteuttamisessa saadaan hänen toimintakykynsä, turvallisuutensa, osallisuutensa ja hyvinvointinsa tueksi käyttää teknologisia ratkaisuja, jotka soveltuvat käytettäviksi hänen palveluissaan ja vastaavat hänen tarpeisiinsa. Ottaen huomioon 3 §:n määritelmäsäännöksen, voi kyseeseen ilmeisesti tulla hyvin erilaisia teknologisia ratkaisuja toimintaa havainnoivista ja yhteyden mahdollistavista laitteista erilaisiin ohjelmistoihin ja järjestelmiin. Sääntelyn mahdollistamien erilaisten teknisten ratkaisujen vaikutukset asiakkaan elämään ja yksityisyyden suojaan voivat siten olla hyvin erityyppisiä.

Mietintöluonnoksen 47 §:n 1 momenttiin sisältyvät lisäksi säännökset teknologisten ratkaisujen soveltuvuuden arvioimisesta yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen omaisensa ja läheisensä tai laillisen edustajansa kanssa, asiakkaan mielipiteen selvittämisestä ratkaisujen käytöstä sekä velvollisuudesta selvittää asiakkaalle palvelun vaihtoehtoiset toteutustavat ilman teknologista ratkaisua.

Momentissa säädettäisiin lisäksi, että sellaisen asiakaan kotona tai asumispalvelussa käytettävän teknologisen ratkaisun, jolla voidaan ottaa yhteyttä asiakkaaseen ja ohjata ja auttaa häntä, käyttö tulisi rajata alueellisesti ja ajallisesti välttämättömään. Muiden momentissa tarkoitettujen ratkaisujen käyttöön vastaavaa vaatimusta ei liity.

Pykäläluonnoksen 2 momenttiin sisältyisivät säännökset teknologisista ratkaisuista, jotka ilmeisesti mahdollistaisivat 1 momentissa tarkoitettuja ratkaisuja pidemmälle menevän kajoamisen asiakkaan yksityiselämän suojaan. Momentin 1 kohdassa säädettäisiin asiakkaan kotona, asumispalvelussa tai laitospalvelussa käytettävistä teknologisista ratkaisuista, jotka asiakkaan tilanteen seurannan ja havainnoinnin lisäksi avaisivat yhteyden palveluntuottajaan ja momentin 2 kohdassa ratkaisuista, jotka välittäisivät tietoa palveluntuottajalle, mutta eivät avaisi yhteyttä. Momentin 3 kohdassa säädettäisiin asiakkaan asumispalvelussa tai laitospalvelussa (mutta ei kotona) käytettävistä ratkaisuista, joilla voitaisiin palveluntuottajan aloitteesta kuva- tai ääniyhteyden avaamalla tarkistaa asiakkaan hyvinvointi. Ratkaisujen käyttö olisi näissä tilanteissa rajattu alueellisesti ja ajallisesti välttämättömään (2 mom. 1-3 kohdat) ja lisäksi ratkaisun käytön tulisi olla välttämätöntä asiakkaan hoidon, huolenpidon ja turvallisuuden turvaamiseksi (3 mom.).

Momentissa säädettäisiin lisäksi muun muassa siitä, että asiakaan 45 §:ssä tarkoitetusta päätöksestä tai asiakkaan ja palveluntuottajan välisestä sopimuksesta tulee käydä ilmi asiakkaan sosiaalipalvelussa käyttöön otettava 2 momentissa tarkoitettu teknologinen ratkaisu. Tällaisen teknologisen ratkaisun käyttöön liittyisi näin muutoksenhakumahdollisuus osana palvelupäätöstä koskevaa valitusoikeutta. Pykälän 1 momentissa tarkoitetun ratkaisun käytöstä ei päätöstä ilmeisesti tehtäisi, vaan ne kuvattaisiin asiakassuunnitelmassa.

Lain 48 §:ssä säädettäisiin teknisestä valvonnasta sosiaalihuollon toimintayksikön asiakkaiden yhteisessä käytössä olevissa tiloissa, jota voitaisiin toteuttaa silloin, kun se olisi tarpeen asiakkaiden terveyden, turvallisuuden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi. Säännöksen mukaan valvonta tulisi rajoittaa ajallisesti ja alueellisesti välttämättömään ja sen olisi oltava oikeasuhtaista tarkoitukseensa nähden.

Nähdäkseni lain 47 §:n sääntely jää muutettunakin vielä varsin avoimeksi ja sääntelyn systematiikka epäselväksi tavalla, joka ei ole ongelmaton lainsäädännön täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevien vaatimusten valossa. Tämä lienee vaikeasti vältettävissä, kun ehdotetun kaltaisella yleisellä sääntelyllä pyritään kattamaan sosiaalihuollon koko toiminta-alue, joka on hyvin laaja ja moninainen, ja vielä mahdollistamaan uusien teknologisten ratkaisujen käyttö. On selvää, että hoidossa ja hoivassa käytetty teknologia kehittyy niin nopeasti, että laissa ei ole perusteltua lähteä luettelemaan erilaisia ratkaisuja ja niiden käytön edellytyksiä tarkasti, eivätkä lainsäädännön täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset tällaista edes edellytä. Tästä seuraa, että lainsäädäntöön jää väistämättä väljyyttä. Teknologisten ratkaisujen käyttöä koskevan sääntelyn hankaluutta lisää vielä se, että raja perusoikeuksien näkökulmasta ongelmattoman ja toisaalta asiakkaan yksityisyyden suojaa vahvastikin rajoittavan teknologisten ratkaisujen käytön välillä on vaikeasti hahmottuva ja jopa tilannesidonnainen. Katson silti, että sääntelyn tulisi olla nyt arvioitavaa täsmällisempää etenkin erilaisten, eri tavoin asiakkaan yksityisyyden suojaan puuttuvien ratkaisujen käytön edellytysten osalta.

Vaikka 47 §:ssä erotellaan nyt omiin lainkohtiinsa eri tavoin yksityisyyden suojan piiriin ulottuvia teknologisia ratkaisuja, jää ratkaisujen käytön kriteerit ja niiden keskinäissuhde vielä avoimeksi. 47 §:n 2 momentissa tarkoitettujen ratkaisujen käytön edellytys on, että ne olisivat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huolenpidon ja turvallisuuden turvaamiseksi ja niiden käyttö tulee rajata alueellisesti ja ajallisesti välttämättömään. Epäselväksi kuitenkin jää, miten tätä välttämättömyyttä arvioidaan ja millaisia seikkoja arvioinnissa otetaan huomioon. Lain 47 §:ssä säädettyjen rajoitusten oikeasuhtaisuuden arviointi kiinnittynee rajoitusten välttämättömyyden arviointiin, kun taas lain 48 §:ssä edellytetään nimenomaisesti, että teknisen valvonnan olisi oltava oikeasuhtaista tarkoitukseensa nähden. Epäselväksi jää, miksi ehdotettuun 47 §:ään ei liitetä nimenomaista vaatimusta teknologisen ratkaisun oikeasuhtaisuudesta, mikä ehkä ohjaisi päätöksenteossa arvioimaan vaihtoehtoisia ratkaisuja ja punnitsemaan eri ratkaisujen vaikutuksia henkilön perusoikeuksien toteutumiseen.

Muita seikkoja

Nähdäkseni asiakkaan ja tämän laillisen edustajan mielipiteen huomioon ottaminen teknologisten ratkaisujen käytössä on huomioitu sääntelyssä riittävästi, kun vielä otetaan huomioon muuhun lainsäädäntöön sisältyvä sääntely asiakkaan osallisuudesta ja kuulemisesta.

Oikeusturvan osalta pidän ongelmallisena sitä, että palvelua koskevan päätöksen ja siihen sisältyvän teknologisen ratkaisun käyttöä koskevan määrittelyn ja toisaalta asiakassuunnitelman

suhde jää vielä epäselväksi. Asiakassuunnitelmaa päivitetään asiakkaan muuttuneen palvelutarpeen mukaisesti, mutta sääntelyn perusteella jää avoimeksi suunnitelmaan tehtävien muutosten suhde palvelua koskevaan päätökseen ja etenkin se, millaisissa tilanteissa asiakkaan olosuhteiden muututtua olisi tarpeen tehdä uusi palvelupäätös ja osana sitä uusi päätös teknologisten ratkaisujen käytöstä ja siten avata asiakkaalle normaali muutoksenhakuväylä, jollaista asiakassuunnitelman päivittämiseen ei liity. Epäselväksi jää myös se, millä tarkkuudella teknologisten ratkaisujen käyttöä pitää palvelupäätöksessä kuvata eli mistä asiakas käytännössä voi tämän osalta hakea muutosta.

Lopuksi

Kiinnitän vielä huomiota siihen, että 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. PeVL 4/2021 vp). Myös perustuslain esitöissä on perustuslakivaliokunnan kannanottoon (PeVL 26/1992 vp) viitaten yleisesti torjuttu käytäntö, jonka mukaan esittelevä ministeriö tekee suoraan muutosehdotuksia asiaa käsittelevälle valiokunnalle. 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 (ks. PeVL 32/2020 vp, s. 3).

Käsitykseni mukaan nyt tarkasteltavaan hallituksen esitykseen valiokuntakäsittelyn yhteydessä tehtävät muutokset ovat siinä määrin mittavia, että niiden tekeminen olisi edellyttänyt perusteellisempaa valmistelua ja vaikutusarviointia. Nyt säännösmuutosten valmisteluasiakirjoista muodostuu hyvin vaikeasti hallittava kokonaisuus, jonka perusteella säännöksen tulkinta ei ole yksiselitteistä. Pidän tätä ongelmallisena siitäkin syystä, että sosiaalihuollon lainsäädäntöä soveltavat käytännössä sosiaalihuollon ammattihenkilöt, joilla ei ole oikeustieteellistä pohjakoulutusta. Tällaisessa tilanteessa vaatimus lainsäädännön selkeydestä korostuu.

22.4.2026

Eeva Nykänen
Professori, Itä-Suomen yliopisto