PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 8.5.2026, kirjallinen lausunto

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 ja sitä koskeva sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon PeVL 51/2025 vp, joka huomioiden sosiaali- ja terveysvaliokunta on valmistellut hallituksen esityksestä mietintöluonnoksen. Kuultuaan valtiosääntöasiantuntijoita – ja heidän joukossaan minua – sosiaali- ja terveysvaliokunta on päättänyt lähettää eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n nojalla mietintöluonnoksen eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, koska mietintöluonnoksen perustuslainmukaisuus on työjärjestyksessä tarkoitetulla tavalla epäselvää ja tämän epäselvyyden selventäminen kuuluu perustuslain nojalla perustuslakivaliokunnalle.

Edellä sanotun perusteella en arvioi tässä lausunnossani hallituksen esitystä vaan sen sijaan sitä, voidaanko mietintöluonnoksen mukainen mietintö saattaa täysistunnon käsiteltäväksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä hyväksyttäväksi.

* * *

Perustuslakivaliokunnan ponsilausuma käsiteltävänä olevasta lakiehdotuksesta koski vaatimusta perusoikeuksia rajoittavien lain säännösten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta:

> ”(9) Ehdotettu sääntely teknologisten ratkaisujen käytöstä jää perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta liian yleispiirteiseksi ja erittelemättömäksi. Sääntelyä on välttämätöntä täsmentää merkittävästi niin, että siitä käyvät nyt ehdotettua selvemmin ilmi eriasteisesti perusoikeuksiin puuttuvat teknologiset ratkaisut ja niiden käytön edellytykset ja rajoitukset. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.
>
> (10) Perustuslakivaliokunta korostaa, 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. Sääntelyssä tulisi mahdollistaa myös teknologian kehittymisen huomioon ottaminen.”

Ottaen huomioon sosiaalihuollon sääntely-ympäristö, jossa pääosin vailla oikeudellista koulutusta olevat henkilöt soveltavat lainsäädäntöä pääosin tosiasialliseksi toiminnaksi kuvattavaan toimintaan, joka kiinnittyy päätösten ohella erilaisiin suunnitelma-asiakirjoihin, hyvin monenlaisissa erittäin perusoikeusherkissä tilanteissa sääntelyn on oltava sillä tavalla

täsmällistä ja tarkkarajaista, että se toimii juuri tällaisessa sääntely-ympäristössä. Käytännössä tässä sääntely-ympäristössä varsinaisen lakitekstin ohella myös sen esitöiden ja etenkin säännösten yksityiskohtaisilla perusteluilla on suuri merkitys. Nyt arvioitavana olevassa mietintöluonnoksessa on muutettu perinpohjaisesti hallituksen esittämää lakitekstiä tavalla, joka olisi hyvän lainvalmistelutavan mukaan pitänyt tuoda eduskuntaan täydentävänä hallituksen esityksenä. Näin ei ole kuitenkaan menetelty, mikä tekee lainsäädännön soveltamisesta vaikeaa ja syventää niitä sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyviä ongelmia, joihin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomion ponsilausumassaan. Olen kiinnittänyt tähän huomion jo sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassani asiantuntijalausunnossani ja katsonut useamman muun asiantuntijan tapaan, että esitykseen liittyvien ongelmien korjaaminen olisi edellyttänyt esityksen palauttamista valtioneuvostossa tapahtuvaan perusvalmisteluun ja sen tuomista eduskuntaan sen jälkeen joko täydentävän hallituksen esityksen tai uuden hallituksen esityksen muodossa. Olen edelleen samaa mieltä, että lainvalmistelua ohjaavan perustuslain sääntelyn näkökulmasta näin olisi tullut ensi sijassa menetellä.

Katson, että teknologisista ratkaisuista ja teknisestä valvonnasta sosiaalihuoltolakiin ehdotettujen säännösten soveltamisalan laajuus on ongelmallinen muun ohessa sen takia, että teknologisten ratkaisujen osalta rajanveto suhteessa sosiaalihuollon asiakkaan perusoikeuksia rajoittaviin toimenpiteisiin (lastensuojelulaissa (417/ 2007) ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) säädetyt rajoitustoimenpiteet) muodostuu haastavaksi. Katson, että mietintöluonnoksen mukaisten täsmennysten jälkeenkään esitys ei ole sen soveltamisalan laajuuden takia perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämällä tavalla riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen vaikka huomioidaankin sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassani lausunnossani kuvaamallani tavalla se, että perustuslakivaliokunta on antanut lausunnossaan PeVL 51/2025 vp antanut lainsäätäjälle hieman enemmän liikkumatilaa kuin aiemmassa lausunnossaan PeVL 24/2022 vp.

Mietintöluonnoksen mukainen rajaus siihen, että asiakkaan palveluissa voidaan käyttää vain sellaisia teknologisia ratkaisuja, jotka soveltuvat käytettäväksi asiakkaan palveluissa ja vastata hänen tarpeisiinsa, ei tee sääntelystä riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista ottaen huomioon sääntelyn soveltaminen koko sosiaalihuoltoon. Olen sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassani lausunnossani katsonut, että sääntely olisi parhaiten saatettavissa perustuslain vaatimusten kanssa sopusointuun, jos sosiaalihuollon eri toimintaympäristöistä säänneltäisiin erikseen, jolloin erityisen perusoikeusherkkien toimintaympäristöjen erityispiirteet voitaisiin huomioida tavalla, joka ei ole mietintöluonnoksen mukaisessa sääntelymallissa mahdollista. Asian tarkempi pohdinta ei ole perustuslakivaliokunnan tehtävänä vaan kuuluisi ensijaisesti perusvalmistelussa ratkaistaviin.

Kuten mietintöluonnoksessa todetaan, teknologisen ratkaisun määritelmä on vähemmän täsmällinen ja tarkkarajainen kuin vastaavantyyppinen määritelmä oli perustuslakivaliokunnan pidettyä sitä perustuslain vastaisena täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden puutteen vuoksi lausunnossaan PeVL 24/2022 vp. Vaikka nyt arvioitavana olevasta hallituksen esityksestä lausuessaan perustuslakivaliokunta ei ole kiinnittänyt määritelmäsäännökseen yhtä suoraan huomiota, on nähdäkseni selvää, että teknologisen

ratkaisun määritelmä ei ole mietintöluonnoksessa sillä tavalla täsmällinen ja tarkkarajainen kuin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt.

* * *

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 51/2025 vp) mielestä perustuslaista ei sinänsä johdu estettä nyt ehdotetulle sääntelylle, jossa nimenomaista suostumusta teknologisen ratkaisun käyttöön sosiaalihuollossa ei edellytetä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota riskiin siitä, että ehdotetun sääntelyn mukaan asiakkaan voi 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. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyä asiakkaan ja tämän laillisen edustajan mielipiteen huomioon ottamisesta teknologisten ratkaisujen käytössä olisi ollut syytä tiukentaa.

Mietintöluonnoksessa ei ole tulkintani mukaan tehty tällaisia tiukennuksia. Katson myös, että poikkeaman tietoon perustuvasta suostumuksesta ulottamiseen laajasti koko sosiaalihuollon alueelle sisältyy erityisen perusoikeusherkillä alueilla (esimerkiksi kehitysvammaisten ja muiden elämän mittaisten palveluiden piirissä olevat asiakkaat; ihmiskaupan uhrit ja muut erityisen haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat) kohdalla sellaisia perusoikeusnäkökohtia, joiden johdosta suostumuksen merkitystä olisi tullut tarkentaa sosiaalihuollon eri osa-alueiden erityisiin toimintaympäristöihin sopivaksi. Katson, että tältäkään osin mietintöluonnos ei ole sopusoinnussa perustuslain vaatimusten kanssa.

Kiinnitän erityisesti huomion siihen, että esitys rakentuu vammaisten henkilöiden asumispalveluyksiköiden kameravalvontaa koskevien laillisuusvalvontaratkaisujen ja kehitysvammalain uudistamisen yhteydessä tehtyjen lainsäädäntöratkaisujen vastaiselle lähestymistavalle asiakkaan itsemääräämisoikeuteen. Asia noteerataan mietintöluonnoksessa, mutta sen osalta todetaan, että mietintöluonnos rakentuu sellaisille sosiaali- ja terveysministeriön käsityksille, joiden johdosta mietintöluonnos irtaantuu niistä lähtökohdista, joita on vammaisten henkilöiden oikeussuojan näkökulmasta pidetty keskeisinä. Katson, että ainakin vammaisten henkilöiden osalta mietintöluonnos ei tästä syystä ole sopusoinnussa vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden keskeisten suojamekanismien kanssa. Pidän ristiriitaa sellaisena, että mietintöluonnos ei ole tämän takia yhteensopiva perustuslain vaatimusten kanssa. Tämäkin ongelma palautuu nähdäkseni siihen, että hallituksen esitys on soveltamisalaltaan liian laaja eikä sen valmistelun yhteydessä ole huomioitu asianmukaisesti sosiaalihuollon eri osa-alueiden toimintaympäristöjen erityispiirteitä.

Mietintöluonnoksessa tuodaan teemaan liittyen esiin se, että tarkoituksena on, että teknologiset ratkaisut muodostuvat luontevaksi osaksi asiakkaan palvelujen kokonaisuutta ja että niiden soveltuvuuden arviointi on osa asiakkaan asiakasprosessia eikä erillinen irrallinen osa. Tämä on sinällään kannatettava lähtökohta. Asian perustuslaillisuuden arvioinnin näkökulmasta on kuitenkin kiinnitettävä huomio siihen, että hallitus on parhaillaan valmistelemassa asiakasprosessia keventäviä ja sen oikeussuojaa heikentäviä muutoksia sosiaalihuoltolakiin. Tätä ei käsitellä lainkaan hallituksen esityksessä eikä

mietintöluonnoksessa. Katson, että hallituksen sosiaalihuoltolakiin valmistelemat muutokset vievät pohjan pois niiltä argumenteilta, joilla sosiaali- ja terveysministeriö on yrittänyt perustella mietintöluonnoksen mukaisen sääntelymallin perustuslainmukaisuutta.

* * *

Mietintöluonnoksessa ehdotetaan hallituksen esitykseen sisältyvän teknologian kuvauksen tarkentamista ja sen käytön välttämättömyysedellytyksen tarkentamista. Olen sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassani lausunnossani katsonut, että muutos ei oikeastaan tarkenna näistä kumpaakaan. Mietintöluonnokseen ei ole tehty kuulemisen jälkeen tältä osin merkityksellisiä muutoksia, joten olen asiasta edelleen samaa mieltä. Nähdäkseni mietintöluonnos ei tältä osin täytä perustuslakivaliokunnan ponsihuomautuksena esittämiä vaatimuksia. Teemasta oli sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemien valtiosääntöasiantuntijoiden kesken sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemisen yhteydessä hyvin laaja konsensus vain yhden asiantuntijan (Anu Mutanen) ollessa eri mieltä. Ehdotettu sääntely on epätarkkaa, vaikeaselkoista ja tulkinnanvaraista ja eri lainkohdissa tarkoitettujen ratkaisujen keskinäinen suhde jää avoimeksi. Mietintöluonnokseen on lisätty viittauksia sosiaali- ja terveysministeriön vastakkaisiin näkemyksiin, joita en kuitenkaan pidä vakuuttavana ja jotka eivät sisällä oikeastaan mitään uutta verrattuna siihen aineistoon, joka oli valtiosääntöasiantuntijoiden käytössä heidän lausuessaan asiasta sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Mietintöluonnos ei siten ole edelleenkään perustuslainmukainen.

* * *

Hallituksen esitykseen sisältyi lukuisia rajauksia ja epätäsmällisyyksiä suhteessa asiakkaan mahdollisuuteen käyttää oikeussuojakeinoja perusoikeusherkissä tilanteissa. Mietintöluonnoksessa kuvataan, kuinka moniinkaan näistä ei ole tehty muutoksia, vaikka perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt oikeussuojan huomiointiin huomionsa. Katson, että mietintöluonnos ei ole tältä osin perustuslainmukainen.

* * *

Asiakkaan läheisten kuten esimerkiksi hänen kanssaan samassa taloudessa asuvien perusoikeuksien tarkastelu oli hallituksen esityksessä olematonta ja jää edelleen mietintöluonnoksessa varsin vähäiseksi. Muiden kuin asiakkaiden perusoikeuksien rajoittamisen kannalta vaikuttaisi olevan välttämätöntä tarkentaa sääntelyä mainittujen rajoitusten perusteista ja mahdollisesti myös siitä, millä tavoin muiden kuin asiakkaan olisi mahdollista vaikuttaa perusoikeuksiensa rajoittamiseen tilanteessa, jossa perusoikeuden rajoitus on kuitenkin tarkoitettu kohdistumaan nimenomaisesti sosiaalihuollon asiakkaaseen. Teema on etenkin elinikäisten palveluiden piirissä olevien asiakkaiden (esimerkiksi kehitysvammaisten henkilöiden läheiset) perusoikeuksien ja itsemääräämisoikeuden ydinalueelle ulottuva. Katson, että mietintöluonnoksessa ei esitetty tältä osin riittäviä täsmennyksiä ja rajauksia, jotta esitystä voisi pitää perustuslainmukaisena.

* * *

Katson, että mietintöluonnoksen mukainen lain 48 § ei ole yhteensopiva kotirauhan suojaa ja asukkaiden sekä vierailijoiden oikeuksia sosiaalihuollon yhteisissä tiloissa jäsentävien oppien kanssa. Teemaa selostetaan asianmukaisesti mietintöluonnoksessa, mutta mietintöluonnokseen ei ole tästä huolimatta tehty sellaisia korjauksia, joilla sääntely olisi saatettu perustuslainmukaiseksi. Katson, että mietintöluonnos ei ole tältä osin perustuslainmukainen.

* * *

Edellä esitettyyn viitaten katson, että mietintöluonnoksessa ei ole huomioitu riittävällä tavalla perustuslakivaliokunnan esittämää ponsihuomautusta sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Vaikka jotkin hallituksen esitykseen sisältyneet perustuslakiongelmat ovat tulleet asianmukaisesti ratkaistuiksi, on samalla myös syntynyt uusia perusoikeusongelmia, joista osaa voi jopa kuvata syvemmiksi kuin hallituksen esitykseen sisältyneet ongelmat. Kysymys on yhtäältä siitä, että hallituksen esitykseen sisältyneiden perusoikeusongelmien ratkominen ei ole ollut mahdollista eduskuntakäsittelyn aikana vaan niitä olisi tullut ratkoa osana valtioneuvostossa tapahtuvaa perusvalmistelua. Kysymys on toisaalta myös siitä, että sinällään yhteiskuntapoliittisesti tärkeä ja perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta sinällään kannatettava lainvalmistelutehtävä on muotoiltu sellaiseksi (koko sosiaalihuollon alueella sovellettavan sääntelyn luomiseksi), että se ei ole ollut mielekkäästi toteutettavissa.

Katson valtiosääntöoikeudellisena säätämisjärjestystä koskevana kannanottonani, että mietintöluonnoksen mukaisia lakiehdotuksia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjetyksessä.

Kiinnitän vielä lopuksi perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että käsiteltävänä olevan asian yhteydessä muotoillaan useita sosiaalihuollon kenties keskeisimmän lainsäädäntöteeman eli asiakkaan itsemääräämisoikeuden keskeisiä kysymyksiä. Niihin liittyy korostunut tarve huolelliselle perusvalmistelulle, jotta ei synny sellaista lainsäädäntöä ja sellaisia tulkintakannanottoja, jotka muodostuvat myöhemmin esteeksi itsemääräämisoikeuslainsäädännön valmistelulle. Siksi valtiosääntöpoliittisesti näkisin tärkeäksi, että perustuslakivaliokunta voisi käsitellä niitä huolelliseen perusvalmisteluun pohjaten. Perustuslakivaliokunnan tulisi – asiaa valtiosääntöpoliittisesti tarkastellen – vaalia sitä lähtökohtaa, että se voi muodostaa valtiosääntöoikeudelliset tulkintakannanottonsa ensisijaisesti tavanomaisessa ja huolellisessa lainvalmisteluprosessissa syntyneen tietoperustan pohjalta.

Pauli Rautiainen
hyvinvointi-, julkis- ja valtiosääntöoikeuden dosentti
sosiaalioikeuden yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto
tutkimusjohtaja, Itä-Suomen yliopisto