

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihoitolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihoitolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 231/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Jaana Huhta, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Satu Karppanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Elina Nyholm, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Amanda Mäkelä, oikeusministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Heljä-Tuulia Pihamaa, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas
- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sosiaalihoitolakia, ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia sekä yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Iäkkäiden henkilöiden sosiaalihoollon pitkäaikaisen laitoshoidon lopettaminen olisi toteutettava vuoden 2027 loppuun mennessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2022 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n, oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n, kunnallista ja muuta itsehallintoa koskevan 121 §:n ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä tarkoituksenmukaisena, koska esitykseen sisältyy perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä seikkoja.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sosiaalihuoltolakia ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annettua lakia sekä eräitä muita lakeja. Muun muassa kotiin annettavia palveluja ja asumispalveluja koskevat sosiaalihuoltolain säännökset ehdotetaan uudistettaviksi. Kotihoidon laadun ja riittävyden varmistamiseksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset kotikäyntien suunnittelusta ja kotihoidon toteuttamisesta teknologiaa hyödyntäen sekä kotihoidon henkilöstön riittävyden turvaamisesta ja toimenpiteistä työvoiman vajaukseen puuttumiseksi.

(2) Sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 19 §:n kannalta. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on saman pykälän 3 momentin mukaan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

(3) Perustuslakivaliokunnalla ei ole perustuslain 19 §:n kannalta huomauttamista sääntelyn perusratkaisuista. Valiokunta kiinnittää yksityiselämän suojaa koskevan perustuslain 10 §:n kannalta huomiota esityksessä ehdotettuun uuteen sääntelyyn turva-auttamispalvelusta ja kotikäyntien korvaamisesta etäyhteyksin tapahtuvalla yhteydenpidolla.

Turva-auttamispalvelu

(4) Turva-auttamispalvelua järjestetään sosiaalihuoltolain (1. lakiehdotus) ehdotetun 19 b §:n mukaan henkilölle, joka tarvitsee sitä sairauteen, korkeaan ikään, vammaan tai muuhun vastaavaan toimintakykyä alentavaan syyhyn liittyvän turvattomuuden perusteella. Turva-auttamispalvelulla tarkoitetaan palvelua, johon kuuluvat asiakkaan käytössä oleva tarkoitukseen soveltuva turvalaitteisto, laitteiston kautta tulevien hälytysten ympärivuorokautinen vastaanotto, hälytyksen johdosta tehtävä avun tarpeen arviointi sekä huolehtiminen siitä, että asiakas saa tarvitsemansa avun vuorokauden ajasta riippumatta.

(5) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Yksityselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Siihen kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön sekä oikeus määrätä itses-

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2022 vp

tään ja ruumiistaan. Yksityiselämän käsite voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskeväksi yleiskäsitteeksi (HE 309/1993 vp, s. 52—53). Yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisenä on pidetty esimerkiksi sääntelyä henkilöön tai henkilökoukoon kohdistettavista erilaisista valvonta- ja tarkkailuvaltuuksista (ks. esim. PeVL 9/2009 vp, s. 4/I).

(6) Sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatu kotirauhan suojan kannalta. Lailla voidaan 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

(7) Esityksen mukaan ehdotettu sääntely toteuttaisi osaltaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja 19 §:n 3 momentissa säädettyä oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin. Turva-auttamistalvelun avulla voidaan viime kädessä turvata myös perustuslain 7 §:n mukaista oikeutta elämään. Turva-auttamistalvelua koskevalle säännösehdotukselle on näin ollen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Sääntelyä voidaan lähtökohtaisesti pitää myös perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättömänä perusoikeuksien turvaamiseksi.

(8) Ehdotetun säännöksen perusteella turva-auttamistalvelun sisältö jää kuitenkin perustuslain kannalta ongelmallisen yleispiirteiseksi. Lainkohdan perusteluissa (s. 96) kuvailaan, että turvalaitteistojen kirjo on suuri ja uusia vaihtoehtoja syntyy jatkuvasti. Tyypillisimpiä vaihtoehtoja ovat perustelujen mukaan turvaranneke ja -puhelin sekä erilaiset liiketunnistimiin perustuvat järjestelmät. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyn vaikutukset perustuslain 10 §:ssä turvattuuihin oikeuksiin ovat hyvin erilaisia esimerkiksi silloin, kun kyse on turvarannekkeesta, jota käyttämällä asiakas voi itse ottaa yhteyden turva-auttamistalvelun tarjoajaan, kuin silloin, kun kyse on jonkinlaisesta automaattisesti asiakkaan liikkumista tarkkailevasta laitteistosta.

(9) Nyt ehdotettavassa muodossa sääntely näyttää mahdollistavan hyvin syvälle käyvän puuttamisen yksityiselämän suojaan. Sääntelystä ei esimerkiksi käy ilmi, minkälainen turva-auttamistalvelun toteuttamistapa olisi, mitä henkilötietoja turva-auttamistalvelun tuottamisessa kerättäisiin tai missä määrin turva-auttamistalvelun käyttöönotto perustuisi suostumukseen. Sääntely tulee poistaa lakiehdotuksesta tai sitä on täsmennettävä merkittävästi. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämistalveluissa.

Etäpalvelut

(10) Kotihoitoon kuuluvia kotikäyntejä voidaan 1. lakiehdotuksen 46 b §:n 2 momentin mukaan osittain korvata etäyhteyksin tapahtuvalla yhteydenpidolla, jos sellainen talvelujen toteuttamistapa soveltuu asiakkaalle ja jos se vastaa sisällöltään asiakkaan talvelutarvetta. Kotihoidon toteuttamisessa voidaan lisäksi hyödyntää muitakin teknologisia ratkaisuja asiakkaan turvallisuuden, hyvinvoinnin ja kotona suoriutumisen tueksi tai työntekijän työn helpottamiseksi, jos se tapahtuu asiakkaan yksityisyyttä kunnioittaen.

(11) Myös etäpalveluja koskeva 46 b §:n 2 momentin sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n kannalta. Samoin kuin turva-auttamistalvelua koskevalle sääntelylle myös etäpalveluja

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2022 vp

koskevalle sääntelylle on osoitettavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet.

(12) Etäkäynneillä voidaan 46 b §:n perustelujen (s. 104) mukaan toteuttaa esimerkiksi lääkkeenoton muistutusta ja valvontaa, ravitsemuksen seuranta ja valvontaa, suunhoidon muistutusta, asiakkaan voinnin seuranta ja liikkumisen tukemista ja harjoittelua. Muista teknologisista ratkaisuksista mainitaan esimerkkinä lääkerobotti. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 127) 46 b §:n sääntelyn osalta viitataan myös asiakkaan kotiin asennettaviin sensoreihin ja muihin laitteisiin, joiden avulla hoitohenkilöstö voi etäyhteydellä seurata muun muassa asiakkaan elintointoja, aktiivisuutta, ravitsemustilaa ja unirytmää.

(13) Etäpalveluja koskeva 46 b §:n 2 momentti muodostuu säännöksen sanamuodon perusteella ongelmallisen väljäksi. Säännös vaikuttaa mahdollistavan paitsi yksittäiset, asiakkaan omaa aktiivisuutta edellyttävät yhteydenotot etävälinein myös esimerkiksi ilman asiakkaan aktiivisuutta tapahtuvan henkilön elintoimintojen seurannan. Sääntelyn perusteella hyvin syvälle käyvä puutumisenkin yksityiselämän suojaan vaikuttaa mahdolliselta. Sääntelystä ei lisäksi käy ilmi, millaisia henkilötietoja teknologisten ratkaisujen avulla kerätään ja miten niitä käsitellään. Sääntelyä ei myöskään ole rajattu sillä esityksen perusteluissa (s. 127) mainitulla seikalla, ettei asiakkaan toimintoja voida seurata enempää kuin hänen hoidon ja huolenpidon tarpeensa välttämättä edellyttää, eikä sääntelystä käy ilmi, perustuuko teknologisten ratkaisujen käyttöönotto aina asiakkaan nimenomaiseen suostumukseen. Sääntely tulee poistaa lakiehdotuksesta tai sitä on täsmennettävä huomattavasti. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Jatkovalmistelu

(14) Edellä esitetyistä kriittisistä näkökohdista huolimatta perustuslakivaliokunta korostaa, että teknisten ratkaisujen avulla voi olla mahdollista parantaa ja täydentää hoitoa ja huolenpitoa eikä tällaisten ratkaisujen käyttäminen sinänsä itsessään ole perustuslain kannalta ongelmallista. Valiokunnan käsityksen mukaan turva-auttamispalvelua ja etäyhteyksillä toteutettavaa kotihoitoa koskevan sääntelyn perustuslain vuoksi välttämättömät korjaukset ja täydennykset edellyttävät kuitenkin varsin laajaa lainvalmistelua. Sääntelyssä tulee edellä nimenomaisesti mainittujen seikkojen lisäksi kiinnittää huomiota myös esimerkiksi siihen, missä määrin palvelujen käyttäminen perustuu asiakkaan omaan aktiiviseen toimintaan ja miten huolehditaan muiden kuin asiakkaan (esimerkiksi hänen kanssaan samassa taloudessa asuvien) perusoikeuksista. Perustuslakivaliokunta painottaa myös sitä sääntelyn perusteluissakin (s. 104) mainittua seikkaa, etteivät esimerkiksi etäkäynnit voi kokonaan korvata fyysisiä asiakastapaamisia. Sääntelyn valmistelussa onkin pohdittava, miten huolehditaan asiakkaan mahdollisuudesta ylläpitää suhteita muihin ihmisiin.

(15) 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 (ks. esim. PeVL 40/2021 vp, kappale 23, PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76). Valiokunnan mielestä nyt arvioitavan lakiehdotuksen sääntely ei ole mitaltaan erityisen laajaa (ks. myös PeVL 12/2021 vp, kappale 76). Jatkovalmistelun oletettu laajuus ja sääntelyn merkittävyys perusoikeusnäkökulmasta kuitenkin puoltavat voimakkaasti val-

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2022 vp

mistelun osoittamista valtioneuvostolle. Tämä koskee erityisesti 1. lakiehdotuksen 46 b §:n 2 momentin sääntelyä.

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tarkkaan harkittava, onko lakiehdotuksen muutosten valmistelu valiokunnassa mahdollista. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edellyttänyt perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavien ja merkittävien muutosten saattamista uudestaan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (ks. esim. PeVL 40/2021 vp, kappale 24, PeVL 4/2021 vp, kappale 41). Nyt käsillä olevassa tapauksessa on lisäksi kyse yksityiselämän suojaan kajoavasta sääntelystä, jota ei ole vielä säännöskohteisesti arvioitu perustuslain 74 §:n edellyttämällä tavalla. Mikäli sosiaali- ja terveysvaliokunta päätyy valmistelemaan 1. lakiehdotukseen muutoksia sääntelyn saattamiseksi perustuslain mukaiseksi muutoin kuin poistamalla ongelmallisen sääntelyn ehdotuksesta, on valiokunnan mietintöluonnos saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tämä on tällöin edellytyksenä hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 19 b §:stä ja 46 b §:n 2 momentista sekä tarpeesta saattaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 28.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Markus Lohi kesk
varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala