

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain, ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain, ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta (HE 113/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Outi Äyräs-Blumberg, sosiaali- ja terveysministeriö
- sosiaalineuvos Satu Karppanen, sosiaali- ja terveysministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulais tietosuojavaltuutettu Annina Hautala, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Hallituksen esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso.

Valiokunnan lausunto PeVL 51/2025 vp

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, koska ehdotettava sääntely on merkityksellistä useiden perustuslaissa turvattujen oikeuksien, mutta erityisesti 10 ja 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sosiaalihuoltolakia, ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettua lakia (jäljempänä vanhuspalvelulaki) ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia. Sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset teknologisten ratkaisujen käyttämisestä sosiaalipalveluissa (47 §) ja teknisestä valvonnasta sosiaalihuollon toimintayksiköiden yhteisissä tiloissa (48 §). Iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoituksen laskemista koskevaa sääntelyä vanhuspalvelulaissa muutetaan niin, että teknologian ja teknisen valvonnan ottaminen huomioon mahdollistetaan silloin, kun niillä on henkilöstötarvetta pienentävä vaikutus.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n ja oikeutta sosiaaliturvaan koskevan 19 §:n sekä perustuslain 1, 7 ja 10 §:ään kiinnittyvän itsemääräämisoikeuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut jossakin määrin nyt ehdotetun sääntelyn kaltaisia, turva-auttamispalvelua ja etäpalvelua koskevia säännösehdoituksia (PeVL 24/2022 vp). Valiokunta piti tuolloisia säännösehdoituksia osin säätämisyksitykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisina (PeVL 24/2022 vp, kappaleet 9 ja 13). Valiokunta kuitenkin 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, kappale 14). Tuolloin ehdotettu sääntely turva-auttamispalvelusta, etähoivasta ja muista teknologisista ratkaisuista poistettiin esityksestä (StVM 12/2022 vp).

(3) Perustuslakivaliokunnan mielestä myös nyt ehdotetulla sääntelyllä teknologian käytöstä voidaan arvioida olevan perustuslain 19 §:n mukaisten perusoikeuksien turvaamiseen ja edistämiseen kytkeytyviä, perusoikeusyksitykseen kannalta hyväksyttäviä ja painavia perusteita (ks. myös PeVL 24/2022 vp, kappale 7).

(4) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen hallituksen esityksestä välittyvään käsitykseen, että suurta osaa niistä teknologisista apukeinoista, joista sosiaalihuoltolain 47 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, on jo tosiasiallisesti käytetty sosiaalihuollon toiminnassa. Perusoikeuksien kannalta merkityksellisten teknologisten välineiden hyödyntämisen tulee perustua lakiin. Tämä johtuu paitsi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä myös perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesta oikeusvaltioperiaatteesta sekä 80 §:n 1 momentin vaatimuksesta säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista lailla. Siten on välttämätöntä, että perusoikeuksiin vaikuttavasta teknologian käytöstä sosiaalihuollossa säädetään lailla viivytyksittä.

Valiokunnan lausunto PeVL 51/2025 vp

Sääntelyn täsmällisyys

(5) Teknologisella ratkaisulla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 3 §:ään ehdotetun 8 kohdan mukaan asiakkaan sosiaalipalvelun toteuttamisessa käytettäviä sähköisiä laitteita, ohjelmistoja, palveluita ja järjestelmiä. Lainkohdan perustelujen (s. 85) mukaan teknologinen ratkaisu voi olla fyysinen laite, kuten tietokone tai turvaranneke. Se voi myös olla koodi, sovellus tai käyttöjärjestelmä, verkkopalvelu ja digitaalinen alusta tai järjestelmä, johon yhdistyy laitteita, ohjelmistoja tai prosesseja. Teknologisessa ratkaisussa voidaan käsitellä asiakastietolain tarkoittamia asiakastietoja. Teknologisten ratkaisujen käyttämisestä sosiaalihuollon palveluissa ehdotetaan säädettäväksi lain 47 §:ssä.

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että sääntely teknologisten ratkaisujen käyttämisestä jää sosiaalihuoltolain 3 ja 47 §:ssä varsin laaja-alaiseksi. Valiokunta on aikaisemmin arvioidessaan sääntelyä turva-auttamispalveluista ja etäpalveluista pitänyt sääntelyn väljyyttä ja yleispiirteisyyttä säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisena (PeVL 24/2022 vp, kappaleet 9 ja 13).

(7) Sosiaalihuoltolain 47 §:ssä ehdotetaan nyt säädettäväksi aikaisemmin arvioitua esitystä täsmällisemmin teknologisten ratkaisujen käytön edellytyksistä ja käyttöönotosta ja käytössä huomioon otettavista seikoista. Lisäksi pykälän 2 momentissa sellaisten teknologisten ratkaisujen, jotka havainnoivat asiakkaan kuvaa, ääntä, liikettä tai elintoimintoja, käyttöä asiakkaan kodissa tai henkilökohtaisessa asuinhuoneistossa rajoitetaan vain sellaisiin tilanteisiin, joissa käyttö on välttämätöntä asiakkaan hoidon ja huolenpidon turvaamiseksi.

(8) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetun sosiaalihuoltolain 3 §:n 8 kohdassa tarkoitetuissa teknologisissa ratkaisuissa voi olla kyse esimerkiksi turvaliedestä, automaattivalaistuksesta, hoivakameroista, turvamatoista tai etäpalveluista. Kyse on siten perusoikeuksien kannalta keskenään hyvin erityyppisistä teknologioista ja käyttötarkoituksista, joita ei lainsäädännössä ole kuitenkaan juurikaan eroteltu ja joiden käyttämiselle ei juurikaan ole ehdotettu säädettäväksi erilaisia edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää edelleen huomiota siihen, että sääntelyn vaikutukset perustuslain 10 §:ssä turvattuihin oikeuksiin ovat hyvin erilaisia esimerkiksi silloin, kun kyse on menetelmästä, jota käyttämällä asiakas voi itse ottaa yhteyden palveluntarjoajaan, kuin silloin, kun kyse on jonkinlaisesta automaattisesti asiakkaan liikkumista tarkkailevasta laitteistosta (ks. PeVL 24/2022 vp, kappale 8). Nyt valitun sääntelytavan vuoksi ehdotetuista säännöksistä ei esimerkiksi käy ilmi, onko kyse jatkuvaluonteisesta tarkkailusta vai henkilön oma-aloitteisesta yhteydenpidosta. Osittain lakiehdotuksen mukaisissa teknologisissa ratkaisuissa voi olla kyse myös sellaisista teknologioista (esimerkiksi liikkeeseen reagoivasta automaattivalaistuksesta), joita käytettäessä ei rajoiteta perusoikeuksia eikä säännellä niiden käyttöä ja joiden käytöstä ei välttämättä olisi edes säädettävä laissa.

(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

Valiokunnan lausunto PeVL 51/2025 vp

teknologiset ratkaisut ja niiden käytön edellytykset ja rajoitukset. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(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.

Itsemääräämisoikeus

(11) Sosiaalihuoltolain 39 §:ään ehdotettavan uuden 3 momentin mukaan asiakassuunnitelmaa laadittaessa on arvioitava, voidaanko asiakkaan palvelutarpeisiin vastata teknologisilla ratkaisuilla ottaen huomioon, mitä lain 47 §:ssä säädetään. Käyttöön otettavien teknologisten ratkaisujen soveltuvuus asiakkaan palveluihin ja toimenpiteisiin tulee 47 §:n 1 momentin mukaan arvioida hänen palvelutarvettaan arvioitaessa ja hänen asiakassuunnitelmaansa laadittaessa. Pykälässä viitataan myös siihen, että sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 8 ja 9 §:ssä säädetään itsemääräämisoikeudesta.

(12) Hallituksen esityksessä (s. 101) kiinnitetään huomiota siihen, että sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut lähtökohtaisesti perustuvat vapaaehtoisuuteen. Perustelujen mukaan lakiehdotuksen valmistelussa katsottiin, ettei ole tarkoituksenmukaista edellyttää teknologian kohdalla erillistä nimenomaista suostumusta, kun teknologisen ratkaisun soveltuminen ja muu arviointi on kytketty palvelutarpeen arviointiin ja muuhun asiakasprosessiin.

(13) Perustuslakivaliokunta on turva-auttamispalveluja ja etäpalveluja koskevia säännösehdoituksia arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, ettei sääntelystä käynyt ilmi, missä määrin palvelujen käyttöönotto perustuisi asiakkaan suostumukseen (PeVL 24/2022 vp, kappaleet 9 ja 13).

(14) Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslaista ei sinänsä johdu estettä nyt ehdotetulle sääntelylle, jossa nimenomaista suostumusta ei edellytetä. Valiokunta kiinnittää 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. Valiokunnan käsityksen mukaan sääntelyä asiakkaan ja tämän laillisen edustajan mielipiteen huomioon ottamisesta teknologisten ratkaisujen käytössä on syytä tiukentaa.

(15) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta huomiota siihen, että teknologisen ratkaisun käyttö ilmenisi vain asiakassuunnitelmasta ja että se perustuisi asiakassuunnitelmasta vastaavan työntekijän harkintaan. Valiokunnan käsityksen mukaan esityksessä ei ole asianmukaisesti arvioitu sitä, miten asiakkaan oikeus oikeusturvaan toteutuu. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan tulisi vielä pohtia keinoja vahvistaa asiakkaan oikeusturvaa.

Valiokunnan lausunto PeVL 51/2025 vp

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota valtioneuvoston piirissä jo varsin pitkään vireillä olleeseen asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskevaan säädöshankkeeseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että itsemääräämisoikeutta koskevat lakiehdotukset saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi ripeästi (ks. myös PeVL 7/2023 vp, kappale 11).

Muiden kuin asiakkaiden perusoikeudet

(17) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan turva-auttamispalvelua ja etäpalveluja todennut, että sääntelyssä tulee kiinnittää huomiota myös siihen, miten huolehditaan muiden kuin asiakkaan (esimerkiksi hänen kanssaan samassa taloudessa asuvien) perusoikeuksista (PeVL 24/2022 vp, kappale 14). Valiokunnan mielestä sanottua seikkaa koskeva tarkastelu nyt käsillä olevassa ehdotuksessa jää varsin vähäiseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota myös toisenlaisessa sääntely-yhteydessä etäyhteyksin toteutettavan tarkastuksen rajaamisesta lausumaansa (PeVL 21/2022 vp, kappale 13).

Tekninen valvonta

(18) Sosiaalihuollon toimintayksikön asiakkaiden yhteisessä käytössä olevissa tiloissa saa sosiaalihuoltolakiin ehdotetun 48 §:n 1 momentin mukaan toteuttaa teknistä valvontaa 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. Teknistä valvontaa ei saman pykälän 4 momentin mukaan saa toteuttaa asiakkaan kodissa, henkilökohtaisessa asuinhuoneistossa tai saniteettitiloissa eikä muissa tiloissa, joiden katsotaan kuuluvan kotirauhan piiriin.

(19) Esityksen säätämisperusteluissa (s. 106) arvioidaan, että teknistä valvontaa koskeva sääntely kohdistuu tiloihin, joiden ei katsota olevan kotirauhan suojan piirissä. Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, PeVL 40/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 43/2010 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin pitänyt rangaistuslaitoksen selliä (PeVL 12/1998 vp, s. 5/II), säilöönottoyksikön majoitushuoneina käytettäviä tiloja (PeVL 54/2001 vp, s. 4/II), laitoshuollossa olevan lapsen käytössä olevia tiloja (PeVL 5/2006 vp, s. 5/II) tai vastaanottokeskuksen asukkaan käytössä olevia tiloja (PeVL 59/2010 vp, s. 3/II) perustuslain 10 §:ssä turvatuksi kotirauhan piiriin kuuluvina tiloina. Tällaisiin tiloihin kohdistuvat tarkastusvaltuudet ovat sen sijaan merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatuksi yksityiselämän suojan kannalta.

(20) Toimintayksiköllä tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 3 §:n 7 kohdan mukaan julkisen tai yksityisen palveluntuottajan ylläpitämää toiminnallista kokonaisuutta, joka toteuttaa sosiaalipalveluja palveluntuottajan tiloissa tai asiakkaan kotona. Sosiaalihuollon toimintayksikön yhteisiä tiloja ei sen sijaan ole lainsäädännössä määritelty. Käytännössä yhteisiä tiloja voivat perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan olla esimerkiksi ruokailutilat ja oleskelutilat, käytävät sekä piha-alue. Käytännössä nämä tilat ovat sellaisia, ettei asukas voi rajoittaa esimerkiksi työntekijöiden, muiden asukkaiden tai asukkaiden omaisten liikkumista

Valiokunnan lausunto PeVL 51/2025 vp

näissä tiloissa. Yhteiset tilat ovat yhteisessä käytössä, eikä asukkailla ole niihin itsenäistä määräysvaltaa.

(21) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että sosiaalihuoltolain 48 §:ssä tarkoitetut toimintayksikön yhteisessä käytössä olevat tilat voivat olla sääntelyn laajan soveltamisalan vuoksi varsin moninaisia. Vaikka ainakin osassa toimintayksiköistä oleskelun peruste, luonne ja ajallinen kesto poikkeavat merkittävästikin valiokunnan aikaisemmin arvioimista tilanteista, edellä kuvattu lausuntokäytäntö huomioon ottaen on perusteltua arvioida tällaisten tilojen jäävän kotirauhan suojan ulkopuolelle.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

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

Helsingissä 26.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala