

5.6.2025

EOAK/2588/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Lotta Hämeen-Anttila

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI SOSIAALIHUOLTOLAIN, VANHUSPALVELULAIN JA ASIAKASMAKSULAIN MUUTTAMISESTA

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaalihuoltolain, vanhuspalvelulain ja asiakasmaksulain muuttamisesta.

Pidän myönteisenä, että sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt lainsäädäntöhankkeen, joka koskisi esimerkiksi turva-auttamispalvelun toteuttamista. Katson kuitenkin, että esitystä on jatkovalmistelussa vielä muokattava ja täsmennettävä merkittävästi. Luonnoksen perusteella muutostarpeet ovat niin suuria, että saattaisi olla perusteltua rajata esitys koskemaan vain sellaisia muutoksia, joiden toteuttaminen olisi realistista asetetussa aikataulussa.

Luonnoksen mukaan esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuoltolakia siten, että teknologisten ratkaisujen käyttäminen sosiaalihuollon palveluissa olisi mahdollista asiakkaan perusoikeuksia kunnioittaen ja yhdenvertaisesti koko maassa. Sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös teknisestä valvonnasta sosiaalihuollon toimintayksikössä.

Sosiaalihuoltolakia ja vanhuspalvelulakia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että asiakassuunnitelmaa laadittaessa olisi arvioitava, voidaanko asiakkaan palvelutarpeisiin vastata teknologisilla ratkaisuilla huomioiden, mitä sosiaalihuoltolain uudessa 47 §:ssä säädetään. Hyvinvointialueella olisi ehdotuksen mukaan jatkossa velvollisuus arvioida teknologisten ratkaisujen hyödyntämisen mahdollisuus asiakkaan sosiaalipalvelun toteuttamisessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettua lakia ehdotetaan myös muutettavaksi. Laissa säädettäisiin asiakasmaksun perimisestä niissä tilanteissa, kun asiakkaan kiireelliseen avun tarpeeseen vastattaisiin käyttäen sosiaalihuoltolain 47 §:ssä tarkoitettua teknologista ratkaisua. Muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa asiakasmaksun periminen turva-auttamispalvelun toteuttamisesta osana kotihoitoa.

Vanhuspalvelulakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoituksen laskemisessa mahdollistettaisiin teknologian ja teknisen valvonnan ottaminen huomioon silloin, kun niillä olisi henkilöstötarvetta pienentävä vaikutus. Henkilöstömitoitusta arvioitaessa voitaisiin mitoitusta pienentää enintään 0,04 työntekijää asiakasta kohti, mikäli toimintayksikössä olisi käytössä teknologioita, joilla voidaan korvata välitöntä asiakastyötä. Toteutuneen henkilöstömitoituksen olisi kuitenkin aina oltava vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti.

1 LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTARVE JA EDELLISEN ESITYKSEN KÄSITTELY

Olen aiemmin todennut asiassa EOAK/5457/2024, että turva-
auttamispalveluista tulisi säätää tarkemmin lailla ja kiirehtinyt valmistelun käynnistämistä. Olen viitannut perustuslakivaliokunnan sosiaalihuoltolakiuudistuksen käsittelyn yhteydessä antamaan lausuntoon (Pevl 24/2022 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi HE 231/2021 vp.).

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että turva-
auttamispalvelua koskevalle säännösehdoitukselle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Valiokunnan mukaan ehdotetun säännöksen perusteella turva-
auttamispalvelun sisältö jäi kuitenkin perustuslain kannalta ongelmallisen yleispiirteiseksi. Tuolloin ehdotetussa muodossa sääntely näytti valiokunnan mukaan mahdollistavan hyvin syvälle käyvän puuttumisen yksityiselämän suojaan. Sääntelystä ei esimerkiksi käynyt ilmi, minkälainen turva-
auttamispalvelun toteuttamistapa olisi, mitä henkilötietoja turva-
auttamispalvelun tuottamisessa kerättäisiin tai missä määrin turva-
auttamispalvelun käyttöönotto perustuisi suostumukseen. Tämän vuoksi valiokunta katsoi, että tuolloin ehdotetussa muodossa säännöksiä ei voinut hyväksyä, todeten samalla, että täsmentäminen edellyttäisi laajaa valmistelua.

2 SÄÄNTELYN KOHDE

Nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa käytetyt käsitteet (teknologiset ratkaisut 47 § ja tekninen valvonta 48 §) on määritelty niin väljästi, ettei niiden perusteella ole mahdollista päätellä, mitä toimintoja ehdotetun sääntelyn olisi tarkoitus koskea. Vaikka teknologian hyödyntäminen hoivatyössä asiakkaiden ja henkilöstön hyvinvoinnin lisäämiseksi saattaa edistää perusoikeuksien toteutumista, teknologian käyttö voi johtaa myös merkittävään perusoikeuksien rajoittamiseen. On selvää, ettei sääntely ehdotetussa muodossa täyttäisi perusoikeuksia rajoittavalta sääntelyltä edellytettävää riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Ehdotuksen 47 § koskisi teknologisia ratkaisuja sosiaalihuollon palveluissa. Eesitysluonnoksen perustelujen mukaan ”Turvallisuutta lisääviä teknologisia ratkaisuja ovat esimerkiksi turva-auttamisteknologia kuten turvarannekkeet, hoivakamerat, älymatot, kaatumisanturit ja muut vastaavat teknologiset ratkaisut, jotka tukisivat asiakkaan turvallisuutta osana hänelle annettavaa sosiaalipalvelua.” Kiinnitän huomiota siihen, että ehdotetun pykälän perusteella ei ole mahdollista päätellä, mitä teknologisilla ratkaisuilla tarkoitetaan. Ehdotetusta pykälästä ei ole näkemykseni mukaan esimerkiksi pääteltävissä, että sääntelyn on tarkoitus koskea hoivakodin asukkaan huoneeseen asennettavaa kameraa. Perusoikeuksien kannalta keskeiset rajaukset tulee turvata säännösperusteisesti. Ehdotetun sääntelyn yhteensopivuus perustuslain 10 §:n kanssa jää sääntelyn yleispiirteisyyden sekä säätämisyjärjestysperusteluiden keskeneräisyyden vuoksi varsin epäselväksi.

Osin perusteluteksti muistuttaa tuote-esittelyä, jossa tuodaan esille välineiden mahdollisia hyviä käyttömahdollisuuksia. Vähemmälle huomiolle jäävät välineiden käytön mahdolliset kielteiset vaikutukset ja yksittäisten keinojen käytön vaikutukset asiakkaiden perusoikeuksien toteutumiseen. Luonnoksessa ei esimerkiksi ole riittävällä huolella arvioitu, mitä kielteisiä vaikutuksia keinojen käyttämisellä saattaisi olla, millä tavoin kielteisiä vaikutuksia olisi mahdollista estää sääntelyn avulla tai sen arviointi, olisiko kyseisen välineen käyttöön ottaminen ylipäätään suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Perustelutekstistä voisi saada sen käsityksen, ettei valmistelun kuluessa ole otettu huomioon sitä, että myös iäkkäillä muistisairailta henkilöillä voi olla sellaista henkilökohtaista elämää, jota he eivät haluaisi jakaa heidän hoivastaan ja hoidostaan vastaavien henkilöiden kanssa. Ehdotuksessa on mainittu, että teknologisten ratkaisujen käyttö merkitsisi puuttumista sosiaalihuollon asiakkaan yksityiselämän suojaan. Ehdotus ei kuitenkaan sisällä arviointia siitä, millä vaihtoehtoisilla tavoilla yksityisyyden suojaan voitaisiin puuttua vähemmän tai arviointia siitä, että joidenkin keinojen käytössä turvallisuusriskit ja asiakkaille aiheutuva haitta saattaisivat olla suuremmat kuin keinon käyttämisestä mahdollisesti saatava hyöty. Ehdotetun sääntelyn välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus jäävät siten osoittamatta. Ehdotusluonnoksen perusteella sääntelyssä ei ole myöskään tunnistettu sitä, että ikääntyneelle henkilölle myös hoivakodin yleiset tilat ovat osa hänen kotiaan. Moni ikääntyneistä viettää valtaosan päivästänsä hoivakodin asukkaiden yhteisissä tiloissa.

3 SOVELTAMISALA

Kiinnitän huomiota myös luonnoksen yleiseen soveltamisalaan, ja mitä sen toteuttaminen ehdotetussa laajuudessa edellyttäisi jatkovalmistelulta. Ehdotetussa muodossa sääntely voisi koskea kaikkia sosiaalihuollon asiakkaita, vaikka perusteluissa keskitytään kuvaamaan säännösten merkitystä ikääntyneiden palveluissa. Ehdotus ei sisällä lapsivaikutusten arviointia, eikä sen merkitystä vammaisten henkilöiden tai haavoittuvassa asemassa olevien erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden oikeuksien toteutumiseen ole arvioitu ehdotettujen muutosten edellyttämällä tavalla.

Totean myös, että soveltamisalan tulee käydä selkeästi ilmi säännöstekstistä. HE-luonnoksessa kuvatun kaltaisia teknologisia ratkaisuja on käytössä muun muassa terveydenhuollossa lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä. Yleisperustelujen mukaan, jos kyse on lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineestä, sovelletaan sitä koskevaa sääntelyä, eikä uutta ehdotettua lainsäädäntöä. Koska välineitä koskeva sääntely eroaisi merkittävästi toisistaan, tulisi lainsäädännössä olla selkeästi määriteltynä, milloin on kyse terveydenhuollon apuvälineestä ja milloin uuden lainsäädännön mukaisista välineistä ja keinoista.

4 EHDOTUKSEN TAVOITTEET

Ehdotuksen yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu kustannussäästöjen aikaansaaminen. Tavoitteen saavuttamiseksi sääntely sisältäisi velvoitteen arvioida teknologian käytön mahdollisuuksia.

Näkemykseni mukaan esityksestä ei riittävän selkeästi käy ilmi, että palveluja koskevan lainsäädännön lähtökohtana on turvata asiakkailta heidän tarvettaan vastaavat palvelut. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Teknologian käytön edistämistä palvelujen käytössä kustannusten säästämiseksi ei voida asettaa sääntelyssä ensisijaiseksi tavoitteeksi perusoikeuksien edistämistä velvollisuuteen nähden.

Luonnoksessa ei myöskään arvioida, millä tavoin tavoite henkilöstön määrän vähentämisestä rajoittavia välineitä käyttämällä olisi yhteensopiva sen kanssa, että perusoikeuden rajoittaminen on sallittua vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Luonnoksen mukaan teknologian avulla arvioitaisiin voitavan vähentää henkilökunnan määrää sellaisissa hoivayksiköissä, joissa henkilökunnan mitoitus on yli 0,6. Laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella en pidä tämän tavoitteen toteutumista mahdollisena.

Laillisuusvalvonnassa tekemieni havaintojen perusteella teknologian avulla ei ole mahdollista vähentää henkilökunnan tarvetta niissä yksiköissä, joissa henkilökunnan tarve perustuu siihen, etteivät tehtävät ole hoidettavissa pienemmällä henkilöstömäärällä. Esimerkiksi aggressiivisesti käyttäytyvien tai kahden autettavien vanhusten avun tarpeeseen vastaaminen ei ole toteutettavissa teknologian avulla. Henkilöstön tarpeen osalta viittaan myös tarkastuspöytäkirjaan [EOAK/2008/2019](#).

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulisi myös realistisesti arvioida uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia. Esityksessä tulisi esittää arvio teknologian kustannuksista suhteessa säästettäväksi arvioitaviin henkilöstökuluihin. Teknologian hankinta, käyttö ja ylläpito maksaa ja edellyttää varautumista toimintakatkoksiin. Tavanomainen ilmiö on myös se, ettei vaihtuva henkilökunta osaa käyttää teknologiaa, sen käyttö ei ole vähäisen henkilökuntamäärän vuoksi mahdollista tai sen käyttö aiheuttaa vaaratilanteita. Hälytysjärjestelmä ei auta, jos ei ole riittävästi henkilökuntaa reagoimaan avuntarpeeseen.

5 PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN ARVIOINTI JA SUHDE MUUHUN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

Kuten edellä olen todennut, lakiehdotus edellyttää vielä monilta osin täydentämistä sekä täsmentämistä, jotta sen yhteensopivuudesta perustuslaissa asetettujen vaatimusten kanssa olisi mahdollista varmistua. Kiinnitän huomiota siihen, että nyt arvioitavana olevassa sääntelykokonaisuudessa on osittain kyse perusoikeuksien kannalta hyvin merkittävästä perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelystä. Tällainen sääntely edellyttää huolellista valmistelua ja täsmällistä sääntelyä. Totean, että luonnoksen valtiosääntöoikeudellinen ja EU-oikeudellinen arviointi eivät ole vielä asianmukaisia. Esimerkiksi osuudet, jotka koskevat sääntelyn suhdetta tietosuojalainsäädäntöön sekä suostumuksen merkitystä perusoikeuksien rajoittamisessa ja kysymyksiä oikeusturvasta tulisi vielä arvioida. Pidän lisäksi ongelmallisena, että säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole huomioitu asianmukaisesti nyt ehdotettua sääntelyä koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä (erit. PeVL 24/2022 vp, ks. myös PeVL 21/2022 vp). Ottamatta kantaa siihen, minkälaisia välineitä tai toimintaa esitykseen tulisi jatkossa sisällyttää viittaan päätöksenteon osalta ratkaisuuni [EOAK/5880/2022](#).