



Viite:

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 25.4.2025, VN/25888/2024

Asia:

Hallituksen esitys sosiaalihuoltolain, vanhuspalvelulain ja asiakasmaksulain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuoltolakia siten, että teknologisten ratkaisujen käyttäminen sosiaalihuollon palveluissa olisi mahdollista asiakkaan perusoikeuksia kunnioittaen ja yhdenvertaisesti koko maassa. Lisäksi sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös teknisestä valvonnasta sosiaalihuollon toimintayksikössä.

Sosiaalihuoltolakia ja vanhuspalvelulakia ehdotetaan lisäksi muutettavan siten, että asiakassuunnitelmaa laadittaessa olisi arvioitava, voidaanko asiakkaan palvelutarpeisiin vastata teknologisilla ratkaisuilla huomioiden, mitä sosiaalihuoltolain uudessa 47 §:ssä säädetään. Hyvinvointialueella olisi siis 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 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.

Lainsäädännön tavoitteet

Hallituksen esityksessä säädettäisiin siitä, että teknologisten ratkaisujen käyttö olisi mahdollista sosiaalihuollossa. Ehdotetun sääntelyn perusajatus on ymmärrettävä, mutta sen toteuttaminen sääntelyteknisesti edellyttää vielä jatkovalmistelussa jonkin verran työtä. Ongelman ydin on siinä, ettei ole olemassa teknologian määritelmää, puhumattakaan legaalimääritelmästä. Auto on teknologia, samoin kahvinkeitin, sairaalasänky, televisio ja tietokone, mutta niin ovat myös paperi ja kynä. Hallituksen esitysluonnoksessa annetaan esimerkkejä siitä, minkälaisia teknologioita sääntelyllä ollaan mahdollistamassa taikka edistämässä, mutta säännösten ehdotus on liian epätarkka. Pelkästään ”teknologioista” säätäminen ei täytä lainsäädännön yleisiä täsmällisyyskriteerejä, eikä varsinkaan niitä täsmällisyyskriteereitä, joita perusoikeussääntelylle on asetettu. Siten hallituksen esityksen perustavanlaatuinen puute – ja sen valtiosääntöistä arviointia vaikeuttava seikka – on se, ettei ehdotettujen pykälien perusteella voida päätellä, mistä kaikesta oltaisiin säätämässä.

EU-oikeudessa ja sitä seuraten kansallisessakin sääntelyssä on jonkin aikaa lähtökohtana ollut teknologianeutraalius, jossa toiminnalle asetettuja juridisia edellytyksiä määritellään riippumatta siitä, millä teknologialla toiminta toteutetaan. Tätä ajattelutapaa edustaa esimerkiksi tietosuojasääntely. Oikeustila on kuitenkin muuttunut viime aikoina, sillä EU on säätänyt yksityiskohtaisesti tietyistä teknologioista, kuten tekoälystä ja alustoista. Hallituksen esitysluonnos ei luontevasti sijoitu kumpaankaan kategoriaan, sillä se ei vaikuttaisi edustavan täysin teknologianeutraalia sääntelyä. Siinä ei kuitenkaan kohdisteta sääntelyä myöskään mihinkään tiettyihin teknologioihin. Siten sääntelyn tavoitteet ja tarkka soveltumiskohde jäävät avoimiksi.

Hallituksen esitysluonnoksesta saa sen kuvan, että tarkoituksena on nimenomaan luoda hyvinvointialueille jonkinlainen velvollisuus käyttää teknologioita, eikä pelkästään säätää siitä, miten teknologioita olisi käytettävä asiakkaiden hoidon kannalta parhaalla tavalla. Siten hallituksen esityksen taustalla lienee säästötavoite. Oikeuskanslerin tehtäviin ei kuulu hallituksen esitysten tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen, mutta kyllä niiden sen tutkiminen, minkälaisia perusoikeus- ja muita valtiosääntöisiä vaikutuksia ehdotetulla sääntelyllä on.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi se, miten sääntelyllä muutettaisiin nykytilaa asiakkaiden perusoikeuksien näkökulmasta. Vaikuttaa siltä, että suurin osa niistä apukeinoista, joista 47 §:ssä säädettäisiin, on jo käytössä.

Huomionarvoista on, että teknologioiden sääntely on varsin kattavaa jo nykyään ja erityisesti EU-sääntelyä on paljon. Hallituksen esityksessä kuvataan kiitettävästä tätä sääntelyä, mukaan lukien asian kannalta oletettavasti merkittävää tekoälyasetusta, mutta perusteluista ei saa selvää, miten ehdotettava sääntely tarkalleen ottaen suhtautuu olemassa olevaan. Ehdotus saattaa olla jossain määrin päällekkäinen muun sääntelyn kanssa, mutta sitä on vaikeaa arvioida, kun ehdotuksessa käytettävää teknologia-termiä ei määritellä. Jos tarkoituksena on säädellä tekoälyn käytöstä, on ensisijainen toimivalta EU:lla tekoälyasetuksen myötä. Jos taas tarkoituksena on hyödyntää esimerkiksi alustoja, tulee kuvaan mukaan EU:n digipalveluasetus. Jos taas säädellään vain henkilötietojen käsittelystä, niin siihen on jo varsin kattavaa sääntelyä. Mikäli säädetään automaattisista yksittäispäätöksistä, on siihenkin jo olemassa omat sääntönsä. Hallituksen esityksessä on tarkemmin eroteltava se, mitä ehdotettava sääntely merkitsee muun sääntelyn kehikossa.

Ehdotettu 47 §

Ehdotetussa 47 §:ssä säädettäisiin teknologisten ratkaisujen käytöstä sosiaalihuollon palveluissa. Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että hallinto-oikeudellisesti sekä ehdotettu sääntely 47 §:ssä että 48 §:ssä kohdistuisi tosiasialliseen hallintotoimintaan, ei hallintopäätösten tekemiseen. Tätä tulisi kuitenkin tarkentaa.

Teknologioihin, joista säädettäisiin 47 §:ssä, sisältyy henkilötietojen käsittelyä ja myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten henkilötietoryhmien käsittelyä. Tämä on tunnistettu hallituksen esitysluonnoksessa. Jossain määrin epäselväksi jää kuitenkin se, onko sääntelyllä tarkalleen ottaen tarkoitus luoda käsittelyperuste tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artiklan mukaisesti. Hallituksen esityksessä jää epäselväksi ylipäänsä se, onko sääntelyllä tarkoitus muuttaa henkilöiden tietosuojaoikeuksia (esim. s. 89).

Ehdotettuun 47 §:ään sisältyy viittaus sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 8 ja 9 §:ssä säädettyyn itsemääräämisoikeuteen. Arvioitaessa 47 §:n mukaisesti sitä, hoitaako asiakasta ihminen vai kone, tulee siis ehdotetun lainsäädännön mukaan pitää mielessä asiakkaan itsemääräämisoikeus. Sekä ehdotetun säännöksen sanamuodon että hallituksen esitysluonnoksen perustelujen valossa jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi, mitä itsemääräämisoikeus tässä yhteydessä tarkoittaa. Miten ja millä perusteilla sitä arvioidaan ja mikä arvo sille annetaan silloin, kun ehdotetun 47 §:n mukaisesti arvioidaan asiakkaan tarvetta ja oikeutta teknologiseen palveluun?

Ehdotettu sääntely lähtee siitä, että itsemääräämisoikeudesta huolimatta teknologisen palvelun käytön ehtona ei olisi asiakkaan suostumus. Valtiosääntöoikeudellisesti ja EU-oikeudellisesti ei liene mahdotonta säätää näin, mutta tältä osin hallituksen esityksessä lienee tarpeen vielä

täsmentää sitä, onko lähtökohta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukainen ja jos ei ole, täsmentää perustuslakivaliokunnan lausunnon tarvetta juuri tämän kysymyksen ratkaisemiseksi. – Tosin itsemääräämisoikeuden rajoittamista on hyvin vaikea arvioida, kun ehdotettuun sääntelyyn ei sisälly teknologian määritelmää, jolloin ei voida arvioida myöskään perusoikeusrajoituksen täsmällistä luonnetta. Tässäkin käy ilmi, että ehdotettu sääntely olisi teknologia-termin avoimuudesta johtuen niin yleispiirteistä, ettei se täyttäne perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia.

Hallituksen esitysluonnoksessa lähdetään siitä, että asiakkaan suostumusta ei tarvittaisi 47 §:n mukaisesti. Kyse lienee kuitenkin pääosin sellaisista laitteista, jotka aina välttämättä käsittelevät henkilötietoja. Näin ollen hallituksen esityksessä tulee selvittää, onko asiakkaalla oikeus kieltää henkilötietojensa käsittely, ja siten laitteiden käyttö (asiakastietolain 12 § ja 40 §).

Ehdotuksessa mainitaan useaan otteeseen, että 47 §:ssä säädettävä arvio tehdään tapauskohtaisesti, mutta asiakkaiden yhdenvertaisuus ei muodostu ongelmaksi, sillä samat säännöt soveltuvat kaikille alueellisesti. Lienee kuitenkin niin, että 47 § edellyttää jonkinlaista profilointia tai sen kaltaista asiakkaiden kategorisointia. Jos näin on, sisältyy menettelyyn lähtökohtaisesti aina riski syrjinnästä tai epätasa-arvoisesta kohtelusta. Hallituksen esityksen sisältävä yhdenvertaisuusarvio on turhan suppea ja sitä tulee täydentää.

Yhdenvertaisuuden osalta on syytä huomata, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely edistää lähtökohtaisesti alueellista yhdenvertaisuutta. Hyvinvointialueet eivät kuitenkaan ole täysin samanlaisia, jolloin asiakkaiden oikeuksien toteutuminen ei välttämättä edisty sillä, että kaikille hyvinvointialueille on samat säännöt.

Hallituksen esitysluonnoksesta ei ilmene, onko asiakkaalla oikeus oikeusturvaan 47 §:n osalta, eli oikeus oikeudellisesti vastustaa sitä, että häntä hoitaa kone eikä ihminen? Kytkeytyykö oikeusturvamahdollisuus 39 §:ään, eli siihen vaiheeseen, kun asiakassuunnitelmaa tehdään? Tätäkin teemaa tulee jatkovalmistelussa täsmentää.

Hallituksen esityksen lukuun 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys sisältyy arvio yksityiselämän suojasta. Yksityiselämän ja kotirauhan suojan osalta siinä arvioidaan kiitettävästi ehdotetun 48 §:ään sisältyviä rajoituksia PL 10 §:ssä säädettyihin oikeuksiin. 48 §:ssä säädettäisiin teknisestä valvonnasta sosiaalihuollon yksikössä. Silti lienee niin, että mikäli 47 §:ssä ehdotettuihin teknologisiin ratkaisuihin sisältyisivät esimerkiksi hoivakamerat tai vastaavat valvontalaitteet, tulee sama arvio tehdä myös ehdotetun 47 §:n osalta. – Tältäkin osin on huomattava, että 47 §:n sanamuoto ja sen avoimuus jättävät toivomisen varaa. Jos säännöksellä on tarkoitus mahdollistaa tekninen valvonta asiakkaan kotona, tulee siitä säätää täsmällisesti. Esitystä on jatkovalmistelussa muokattava.

Ehdotettu 48 §

Ehdotetussa 48 §:ssä säädettäisiin tekninen valvonnan käytöstä sosiaalihuollon toimintayksikössä. Hallituksen esitysluonnosta vaivaa tältäkin osin epäselvyys siinä, mitä tarkoitetaan teknisellä valvonnalla.

Ehdotettu säännös on muutoin melko selkeästi perusteltu, mutta EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytäntöä soisi käytävän läpi vähän enemmän. Lisäksi täsmällisyyteen tulee tämänkin säännöksen kohdalla kiinnittää huomiota: valvonnan ilmoittamisvelvollisuudesta lienee välttämätöntä säätää pykälillä.

Teknisestä valvonnasta säädetään jo useissa yhteyksissä, esimerkiksi tietosuojasääntelyssä. Ehdotetun säännöksen suhde olemassa olevaan sääntelyyn ei käy aivan selvästi ilmi ehdotuksesta. Ehdotetun 48 §:n osalta on myös täsmennettävä sitä, käytettäisiinkö valvonnassa tekoälyä ja jos näin on tarkoitettu, tehtävä arvio ehdotuksen tekoälyasetuksenmukaisuudesta ja kansallisen liikkumavaran käytöstä. Jos tekoälyä ei käytettäisi, hallituksen esityksessä olisi silti selostettava ainakin sitä, saako valvontaa tallentaa, mihin tarkoituksiin saa ja mihin ei, kenelle mahdollisia tallenteita saa luovuttaa, kauanko valvontatulosta saa säilyttää ja niin edelleen, jollei hallituksen esityksessä katsota, että näistä asioista on kattavasti säädetty muussa lainsäädännössä.

Huomionarvoista lienee myös se, että sekä 47 §:n että 48 §:n kohdalla teknologian käyttäjä voi olla yksityinen toimija. Hallituksen esityksessä ei oteta kantaa siihen, toimitaanko näissä tilanteissa virkavastuulla taikka siihen, kuka on teknologian käyttämisen yhteydessä tietosuojaoikeudellinen rekisterinpitäjä. Tätä koskevia hallituksen esitysluonnoksen perusteluja tulisi vielä täsmentää.

Säätämisjärjestysperustelut

Luonnoksen perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen -luku sivulta 92 alkaen vaikuttaa irralliselta ja osin päällekkäiseltä muiden perustelujen kanssa. Hallituksen esityksessä ei yleensä ole tarpeen selostaa perusoikeuksien rajoitusperusteita, vaan arvioida niiden soveltumista juuri siihen sääntelyyn, jota ehdotetaan.

Esitysluonnoksessa todetaan hallituksen pitävän suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarvetta on perusteltava tarkemmin, jotta kävisi ilmi, mistä seikasta tai miltä osin lausunto tarvitaan.

Yhteenveto

Hallituksen esitystä on jatkovalmistelussa muokattava ja ehdotettua sääntelyä täsmennettävä merkittävästi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo