

Asia: VN/25888/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaalihuoltolain, vanhuspalvelulain ja asiakasmaksulain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Pidätekö kannatettavana, että teknologisten ratkaisujen käyttämisestä sosiaalihuollon palveluissa säädettäisiin uudessa 47 §:ssä esitetyllä tavalla?

-

Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Jos ei, voitte esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja muut asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Pidätekö kannatettavana, että teknisestä valvonnasta sosiaalihuollon toimintayksikössä säädettäisiin uudessa 48 §:ssä ehdotetulla tavalla?

-

Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Jos ei, voitte esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja muut asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Esityksessä ehdotetaan, että asiakkaalta ei pyydetä suostumusta teknologisen ratkaisun käyttöönottoon, vaan asiakkaan mielipide otetaan huomioon osana asiakasprosessia (palvelutarpeen arviointi, palvelusuunnitelma, päätös). Kannatatteko tätä ehdotusta? (HE-luonnos kappale 2.6)

-

Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Jos ei, voitte esittää, miksi asiakkaalta pitäisi pyytää suostumus ja muut asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Pidätkö kannatettavana, että teknisestä valvonnasta sosiaalihuollon toimintayksikön yhteisissä tiloissa säädetään?

-

Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Jos ei, voitte esittää, miksi teknisestä valvonnasta ei pitäisi säätää ja muut asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

**Missä tilanteissa katsotte, että toimintayksikössä olisi tarpeen käyttää tallentavaa kameravalvontaa?
Millainen prosessi liittyy tallentavan kameravalvonnan käyttämiseen**

-

Pidätkö kannatettavana, että laissa säädettäisiin, että asiakasprosessin aikana on arvioitava teknologian hyödyntämisen mahdollisuus asiakkaan sosiaalipalveluissa?

-

Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Jos ei, voitte esittää, miksi arviointivelvollisuudesta ei tulisi säätää.

-

**Pidätkö kannatettavana, että asiakasmaksulain 10 e §:ään lisätään uusi momentti, jonka nojalla turva-
auttamispalvelun toteuttamisesta osana kotihoitoa voidaan periä maksu?**

-

Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Jos ei, voitte esittää, miksi ei tulisi säätää ehdotetulla tavalla.

-

**Pidätkö kannatettavana, että teknologian huomioimiselle iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon
henkilöstömitoituksen laskemisessa asetettaisiin maksimiraja?**

-

Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Jos ei, voitte esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja muut asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Jos kannatatte maksimirajan asettamista teknologian huomioimiselle iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoituksen laskemisessa, onko ehdotettu 0,04 mielestänne sopiva?

-

Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Jos ei, voitte esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja muut asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Pidätekö kannatettavana, että iäkkäiden ympärivuorokautisen hoidon vähimmäishenkilöstömitoitus olisi edelleen 0,6 työntekijää asiakasta kohti, jota ei voitaisi teknologioita käytettäessä alittaa?

-

Jos kyllä, voitte esittää asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Jos ei, voitte esittää vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja muut asiaan liittyvät näkökohtanne.

-

Valmistelussa on arvioitu, että lääkehuoltoon, yöaikaiseen valvontaan ja kirjaamiseen liittyvillä teknologioilla voi olla henkilöstövaikutuksia. Näettekö, että iäkkäiden ympärivuorokautisessa hoidossa voisi vielä olla joitakin muita välittömän asiakastyön tehtäviä, joissa teknologian avulla voitaisiin vähentää henkilöstötarvetta?

-

Jos kyllä, mitä tehtäviä ne olisivat ja millä teknologialla henkilöstötarvetta voitaisiin vähentää?

-

Kannustaako esitys mielestänne investoimaan uusiin teknologioihin sosiaalihuollon palveluissa (myös muissa kuin iäkkäiden ympärivuorokautisessa hoidossa)?

-

Voitte esittää teknologiainvestointeihin liittyviä näkökohtia.

-

Voitte esittää muut asiaan liittyvät näkökohtanne ehdotuksen vaikutuksista.

LAUSUNTO

5.6.2025

Viite: Lausuntopyyntö VN/25888/2024

EOAK/2588/2025 LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESIITYKSEKSI SOSIAALIHUOLTOLAIN JA VANHUSPALVELULAIN 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.

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 säännösehdotukselle 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.

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. Esitysluonnoksen 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 riittäväällä 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 ylipäättään 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.

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 kuvatus 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

.

Ehdotuksen tavoitteet

Ehdotuksen yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi on asetettu kustannussäästöjen aikaansaaminen. Tavoitteen saavuttamiseksi sääntely sisältäisi veloitteen 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 edistämiselvöllisyyteen 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 toteutumisesta mahdollisena. Laillisuusvalvonnassa tekemiäni 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 viittaa 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.

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 sääntämisyjärjestysperusteluissa 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.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Lotta Hämeen-Anttila

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.

Hämeen-Anttila Lotta
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia