

HE 231/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta valtiosääntöistä arviota erityisesti esitykseen sisältyvän turva-auttamispalvelua sekä kotihoidon toteuttamista etäyhteyksin ja muilla teknologisisilla ratkaisuilla koskevan sääntelyn suhteesta perustuslakiin, erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. Turva-auttamispalvelu

Turva-auttamispalvelulla tarkoitetaan sosiaalihuoltolakiehdotuksen 19 b §:n mukaan 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. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin turva-auttamispalvelun toteuttamista koskevista huolehtimisvelvoitteista, jotka liittyvät lähinnä palvelun laatuun, sen käytön opastukseen apua antaviin tahoihin. 19 b §:n 3 momentissa määritellään palvelun piiriin kuuluvat henkilöt.

Hallituksen esityksen perusteella ei ole selvää, minkälaisia tietoja asiakkaasta kerätään ja välitetään avun tarpeen arviointia varten. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei luonnehdita järjestelmän toimintaa yksityisyyden suojan näkökulmasta lainkaan. Sääntämisympäristöperusteluissa todetaan yleisesti ja ilmeisestikin osin myös etäyhteyksin tapahtuvaa kotihoitoa koskevalla tavalla, että ”yksityisyyden suojan kannalta huomionarvoisia ovat esimerkiksi asiakkaan kotiin asennettavat sensorit ja muut laitteet, joiden avulla hoitohenkilöstö voi etäyhteydellä seurata muun muassa asiakkaan elintoimintoja, aktiivisuutta, ravitsemustilaa ja unirytmää”.

Turva-auttamispalvelu järjestetään 19 §:n 3 momentin perusteella henkilölle, joka tarvitsee sitä sairauteen, korkeaan ikään, vammaan tai muuhun vastaavaan toimintakykyä alentavaan syyhyn liittyvän turvattomuuden perusteella. Sillä on epäilemättä perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä tarkoitus, joka liittyy paitsi julkisella vallalla olevaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun väestön terveyden edistämistehtävään myös viimekädessä perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun oikeuteen elämään. Turva-auttamispalvelu voi osaltaan lisätä palvelun käyttäjien mahdollisuuksia asua kotonaan ja vastaavasti myöhentää heidän tarvettaan päätyä ympärivuorokautisten palvelujen asiakkaiksi.

Toisaalta turva-auttamispalvelua koskeva sääntely mahdollistaa hyvin syvälle käyvän puuttumisen yksityisyyden suojaan. Ehdotettu sääntely on tältä osin puutteellista, mutta on mielestäni ilmeistä

että, turva-auttamispalvelussa sen käyttäjältä kerättäisiin ainakin terveydentilaa koskevia henkilötietoja. Niitä kerättäisiin kotirauhan suojan piirissä, mikä osaltaan korostaa yksityisyyden suojalle aiheutuvia riskejä.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan terveydentilatiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi arvioitavia henkilötietoja (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 35—43, PeVL 1/2018 vp) ja myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan muun muassa henkilön terveyteen liittyvät tiedot ovat nk. erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Perustuslakivaliokunta on erityisesti arkaluontoisten tietojen käsittelyn yhteydessä korostanut sekä henkilötietojen riskiperustaista lähestymistapaa että yksityiskohtaisen sääntelyn tarvetta tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Edellä lausuttuun nähden pidän ongelmallisena sitä, että turva-auttamispalvelua koskevan sääntelyn perusteella ei ole pääteltävissä, millaisia henkilötietoja palvelussa kerätään ja miten niitä käsitellään, sekä miten henkilötietojen käsittely on rajattu vain välttämättömään. Sääntelyä olisi välttämättömästä täydentää täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä palvelussa kerättävien henkilötietojen tietosisällöistä, käsittelyn tarkoituksesta ja sallituista käyttötarkoituksista. Tämä on nähdäkseni edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Turva-auttamispalvelu on osa sosiaalihuoltolain tukipalveluja ja niitä toteutettaessa on otettava huomioon sosiaalihuollon asiakaslain säännökset itsemääräämisoikeudesta ja osallistumisesta. Näin ollen turva-auttamispalvelua toteutettaessa on asiakaslain 8 §:n mukaisesti ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on myös mainitun 8 §:n mukaan annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Siltä osin kuin kysymys on täysi-ikäisestä henkilöstä, joka ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelun suunnitteluun ja toteuttamiseen tai ymmärtämään sen merkitystä, sovellettavaksi tulee asiakaslain 9 §:n säännökset itsemääräämisoikeudesta erityistilanteissa.

Pidän edellä lausutusta huolimatta tiedollisen itsemääräämisoikeuden kannalta ongelmallisena sitä, ettei turva-auttamispalvelua koskeva sääntely sisällä erillistä määräystä siitä, että palvelun käyttöönotto olisi vapaaehtoista tai että se perustuisi muutoin nimenomaisesti annettuun suostumukseen. Perustuslakivaliokunta on hiljattain pitänyt covid-19-tartuntaketjujen katkaisemiseen pyrkineen mobiilisovelluksen valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden arvioinnissa olennaisena, että sovelluksen käyttöönotto perustui nimenomaisen säännöksen perusteella aitoon vapaaehtoisuuteen ja että sovelluksen asentamista ja käyttöä ei myöskään ollut edes välillisesti säädetty minkään julkisen vallan vastuulla olevan palvelun, etuuden tai muun suorituksen saamisen edellytykseksi. (Ks. PeVL 20/2020 vp)

Ehdotettu turva-auttamispalvelu on sosiaalihuollon palvelumuotona uusi ja siihen saattaa sisältyä sen toimivuuteenkin liittyviä riskejä. Kun kysymys on mitä ilmeisimmin arkaluontoisten terveydentilatietojen keräämisen asiakkaasta kotirauhan piirissä, pidän perustuslain 10 §:n kannalta välttämättömänä, että lakiin sisällytetään määräys turva-auttamispalvelun totuttamiseen annettavasta suostumuksesta ja mahdollisuudesta peruuttaa annettu suostumus. Tämä on nähdäkseni edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

2. Etäyhteyksin ja muilla teknologisilla ratkaisuilla toteutettava kotihoito

Hallituksen esityksen 1 lakiehdotuksen 46 b §:n 2 momentin mukaan kotihoidon toteuttamisessa voitaisiin hyödyntää teknologisia ratkaisuja asiakkaan turvallisuuden, hyvinvoinnin ja kotona suoriutumisen tueksi tai työntekijän työn helpottamiseksi, jos se tapahtuu asiakkaan yksityisyyttä kunnioittaen.

Ehdotus jää ongelmallisen avoimeksi. Vaikka alan varsin nopean kehityksen vuoksi ei olekaan syytä pyrkiä esimerkiksi luettelemaan kaikkien teknologisten ratkaisujen tarkempaa sisältöä, ehdotusta rasittaa sama ongelma kuin edellä käsiteltyä turva-auttamispalvelua. Sen perusteella ei ole lainkaan mahdollista arvioida, millaista yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa tietoa teknologisilla ratkaisuilla kerättäisiin ja välitettäisiin kotihoidon piirissä olevasta henkilöstä hoitohenkilökunnalle.

Lähtökohtaisesti ehdotettusääntely kattaisi nähdäkseni hyvin erityyppisiä valvontamenetelmiä alkaen esimerkiksi ympärivuorokautisesta kameravalvonnasta ja päättyen vaikkapa yksinkertaiseen hätäpainikkeeseen. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa korostetaan sinänsä aivan oikein sitä, että laitteiston kautta tapahtuva seuranta on syytä rajata niin, ettei asiakkaan toimintoja voida seurata enempää kuin hänen hoidon ja huolenpidon tarpeensa välttämättä edellyttää. Nähdäkseni sääntelyä olisi välttämätöntä täsmentää vastaavalla tavalla kuin edellä todettiin turva-auttamispalvelusta. Sama huomautus sääntelyn sitomista asiakkaan suostumukseen. Muutokset ovat nähdäkseni edellytyksiä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Turussa 30.3.2022

Juha Lavapuro

OTT, professori, oikeusneuvos (KHO)