



Sosiaali- ja terveysministeriö

Palvelutarpeen arviointijaksosta säättäminen lailla

ASIAN TAUSTAA JA VIREILLETULO

Kanteluun 21.3.2024 ([OKV/2184/10/2022](#)) antamassani päätöksessä tarkastelin Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen (Siun sote) menettelyä vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun tarpeen arvioinnissa asiakkaan kotona. Totesin ratkaisussani, että kyse ei ollut viranomaistoimien ulottamisesta kotirauhan piiriin viranomaisaloitteisesti, vaan siellä tehtävästä julkisesta palvelutehtävästä. Tästä ei ollut kuitenkaan säädetty laissa ja pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä esittämään arvionsa sääntelyn yhteensopivuudesta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa sekä lainsäädäntötoimien tarpeellisuudesta viimeistään 20.6.2024.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen jälkeen annoin päätökseni 15.11.2024 ([OKV/1601/80/2024](#)), jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriön olisi vielä syytä arvioida lailla säättämisen vaatimusta asiakkaan kotona toteutettavassa henkilökohtaisen avun palveluntarpeen arviointijaksossa.

Käsitykseni mukaan sosiaali- ja terveysministeriön esittämät perustelut asianosaisaloitteisuudesta, suostumuksesta sekä riittävästä oikeusturvajärjestelyistä ovat relevantteja arvioitaessa asiaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Se, että henkilökohtaisen avun palveluntarpeen arviointi muilta osin täyttäisi perusoikeuksien rajoitusedellytykset, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tällä perusteella voitaisiin poiketa lailla säättämisen vaatimuksesta, joka koskee myös perusoikeuksien turvaamiseksi tapahtuvaa puuttumista kotirauhan piiriin. Pyysin

sosiaali- ja terveysministeriötä vielä arvioimaan asiaa ja ilmoittamaan toimenpiteistään viimeistään 15.3.2025.

ILMOITUS

Sosiaali- ja terveysministeriö on 25.3.2025 toimittanut siltä pyytämäni ilmoituksen.

RATKAISU

Oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Yksityiselämän suojasta perusoikeutena sääntelevän perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Saman pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Perustuslakivaliokunta on linjannut perusoikeuksien yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia ([PeVM 25/1994 vp, s. 4–5](#)). Perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät osaksi perusoikeuksia koskevien yleisen oppien ja osaksi eräisiin perusoikeussäännöksiin liittyvien, luonteeltaan kvalifioitujen lakivarausten perusteella. Kysymys lainsäätäjän oikeudesta rajoittaa perusoikeuksia jäisi vastaisuudessakin merkittävässä määrin eduskunnan itsensä, viime kädessä perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi. Perustuslakivaliokunta on todennut, että eräisiin perusoikeussäännöksiin, kuten 10 §:n 3 momenttiin, on sisällytetty erityisiä rajoituslausekkeita, joissa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäkreiteerejä. Näitä lakivarauksia voidaan kutsua kvalifioituiksi lakivarauksiksi. Niissä rajoitusvaltuus on kytketty tiettyyn tarkoitukseen (esimerkiksi perusoikeuden turvaaminen) tai tiettyihin edellytyksiin. Lisäksi niissä on saatettu asettaa nimenomainen rajoituksen välttämättömyysvaatimus.

Sosiaali- ja terveysministeriön ilmoitus

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut, että jokaisella on oikeus saada palvelutarpeen arviointi, jollei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Sosiaalihuollon viranomaisen arvioinnissa painottuvat esimerkiksi fyysinen ympäristö kuten asunto ja asuinympäristö, elämäntilanne ja tavanomaisesta elämästä suoriutuminen ja palvelujen välttämättömyys sekä miten ja minkälaisilla palveluilla voidaan edistää lain tarkoituksen toteutumista. Arvioinnissa on otettava

huomioon kokonaisuutena terveydenhuollon mahdollinen arvio, sosiaalihuollon arviointi ja vammaisen henkilön oma mielipide ja kokemus vammastaan ja/tai sairaudestaan. Arviointiprosessi on sinänsä käytännössä jo vakiintunut ennen uutta vammaispalvelulakia. Vammaisen henkilön toimintakyky riippuu yleensä siitä, minkälaiset asuinolosuhteet hänellä on, esimerkiksi kodin esteettömyydellä, on vammaisille henkilöille suuri merkitys. On tärkeää, että vammaispalvelut muodostavat toimivan kokonaisuuden. Arviointijaksolla on mahdollista arvioida, mihin asioihin tarvitaan henkilökohtaista apua ja milloin joku muu palvelu voisi paremmin toteuttaa asiakkaan etua (esimerkiksi taloudellinen tuki, valmennus).

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut, että vammaisella henkilöllä on subjektiivisoikeusluonteinen oikeus siihen, että hänen tarvitsemansa palvelut kirjataan yhteistyössä asiakassuunnitelmaan, joka on nimensä mukaisesti suunnitelma siitä, mitä palveluja asiakas tarvitsee ja millä palveluilla ne ovat toteutettavissa. Vammaispalveluasiat edellyttävät aina yksilöllistä tarvearviointia. Vammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun, jos hän täyttää vammaispalvelulain soveltamisalassa säädetyt edellytykset ja henkilökohtaisen avun palvelukohtaiset myöntämisedellytykset.

Palvelutarpeen arvioinnissa tulee ottaa huomioon lain 1 §:ssä säädetty tarkoitus vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja osallistumisen toteutumisessa sekä vammaisen henkilön itsenäisen elämän ja itsemääräämisoikeuden tukemisessa sekä yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisten, riittävien ja laadultaan hyvien palveluiden turvaamisessa. Palvelutarpeen arviointi tehdään jokaisen henkilön kohdalla yksilöllisesti ja palvelujen tarvetta arvioidaan aina yhdessä vammaisen asiakkaan kanssa. Vammaispalvelujen palvelutarpeen selvittämiseen voi liittyä esimerkiksi sen arviointi, miten vammaisen henkilö selviytyy kotiloissa tai kodin ulkopuolella henkilökohtaisen avun turvin ja miten palvelu tulisi järjestää.

Hallituksen esityksen 191/2022 vp mukaan lain soveltamisalaan liittyvään avun tai tuen välttämättömyyden arvioinnissa on otettava huomioon, mitä rajoituksia, esteitä ja avun tai tuen tarpeita toimintarajoite aiheuttaa yksilöllisesti ja millaisia palveluja toiminnon toteuttaminen tällöin edellyttää. Avun ja tuen välttämättömyyden arviointiin vaikuttavat esimerkiksi henkilön elämäntilanne, henkilön ikä, perhesuhteet, asuinolosuhteet ja toimintaympäristö. Toimintakyky saattaa myös vaihdella sen mukaan, onko kyseessä vammaiselle henkilölle tuttu vai vieras tilanne tai toimintaympäristö. Henkilökohtaisen avun palvelun saamisen edellytyksiin ja lain soveltamisalaan liittyvät siis sen selvittäminen, miten vammaisen henkilö suoriutuu kotiloissa ja siten samalla kotirauhan piiriin kuuluvassa ympäristössä.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tällainen arviointijakso ei voi kuitenkaan olla kohtuuttoman pitkä ja arviointijakson perusteet ja tavoitteet on kirjattava asiakasta koskeviin asiakasasiakirjoihin. Avun, tuen ja palveluiden sisältö, määrä ja laatu sekä tuottamistapa muodostavat yhdessä kokonaisuuden, jonka kaikkien osa-alueiden on toteuduttava asiakkaiden toiveiden,

tarpeiden, ja edun mukaisesti siten kuin vammaispalvelulaissa ja sosiaalihuoltolaissa säädetään. Vammaispalvelulain tavoitteiden toteutuminen käytännössä edellyttää sitä, että vammaisen henkilön osallisuus toteutuu palveluprosessissa. Asiakkaalle on myös selvitettävä hänen yleis- ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa ja niiden vaihtoehdot. Asiakkaalle tulee selvittää vaihtoehtoiset ratkaisut tuen järjestämiseksi ja että asiakkaalla on oikeus kieltäytyä palvelutarpeen arvioinnista kotiloissa. Palvelutarpeen arviointi tehdään asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa ja se voi merkitä velvollisuutta monialaiseen yhteistyöhön.

Sosiaali- ja terveysministeriö on viitannut eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun 9.9.2022 Dnro 5455/2021, jossa apulaisoikeusasiamies on todennut, että palvelutarpeen arviointi ei saa muodostua sosiaalihuollon asiakkaalle kohtuuttoman raskaaksi tai muutoin mahdollottomaksi toteuttaa. Tästä syystä viranomaisen tulee palvelujen suunnittelun yhteydessä neuvotella etukäteen asiakkaan kanssa ja selvittää hänen näkemyksiään palvelutarpeen tai toimintakyvyn arvioinnin tavoista ja eri vaihtoehdoista.

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut, että palvelutarpeen arviointia koskevaa lainsäädännöllistä kehikkoa ja säädöspohjaa on arvioitava kokonaisuutena eri laeissa säädetyn mukaisesti ottaen huomioon säännökset omassa asiassa osallistumisesta, itsemääräämisoikeudesta, kuulemisesta, tiedonsaannista, asianosaisaloitteisuudesta ja viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta. Asiakkaalla on oikeus saada päätös siihen, mitä hän on hakenut. Vammaispalvelujen arviointijakso liittyy asiakasprosessiin, siitä ei tehdä erillistä hallintopäätöstä. Asiakkaalla on oikeus hänelle laadittavaan asiakassuunnitelmaan ja saada päätös laissa säädettyssä määräajassa. Henkilökohtaista apua järjestetään asiakkaan kotona tai kodin ulkopuolella kuten vammaispalvelulaissa on säädetty. Asiakkaalle on informoitava hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan siten kuin asiakaslain 5 §:ssä on säädetty. Asiakkaalla on oikeus kieltäytyä kotona tehtävästä arviointijaksosta.

Koska henkilökohtaista apua järjestetään vammaisen henkilön kotona tai kodin ulkopuolella, on sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan selvää, että jo pelkästään asiakasturvallisuuden näkökulmasta palvelutarpeen arviointi tehdään lähtökohtaisesti asiakkaan kotona niissä olosuhteissa, jossa palvelua järjestetään. Palvelutarpeen arvioinnissa on otettava huomioon myös hallinnon yleiset periaatteet hallintolain 6 §:n perusteella.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan palvelutarpeen arvioinnin tekemisessä huomioon otettavat lait säätelevät kokonaisuutena riittävästi ja selkeästi sen tekemisen perusteita ja asiakastyössä huomioon otettavia periaatteita. Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan kyseessä ei ole perusoikeuksien rajoittaminen, ja sääntely on joka tapauksessa yhteensopivaa myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on vielä todennut, että palvelutarpeen arvioinnilla turvataan asiakkaan oikeuksien toteutuminen ja sillä varmistetaan palvelujen oikea-aikaiset, riittävät ja asiakkaan tarpeisiin soveltuvat palvelut. Palvelutarpeen arviointi voi osoittaa, että asiakkaan palvelutarpeisiin pystytään paremmin vastaamaan muun lain kuten sosiaalihuoltolain mukaisin palveluin asiakasturvallisuuden näkökulmasta. Asiakkaiden yksilölliset tarpeet vaihtelevat. Huomioon on otettava henkilökohtaisen avun toteuttamistavat. Kaikille ei sovellu henkilökohtainen apu toteutettuna esimerkiksi työnantajamallilla. Arvioitavaksi tulee esimerkiksi, voiko vammaisen henkilö toimia työnantajan roolissa. Palvelutarpeen arviointi asiakkaan kotiloista seuraa suoraan vammaispalvelulain 2 §:n soveltamisalapykälästä ja vammaispalvelulain 9–11 §:ssä säädetyn perusteella.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan, vaikka kyseessä on arviointi, joka ulottuu perustuslaissa turvattuun kotirauhan piiriin, ei kyseessä kuitenkaan ole kollisio perusoikeuksien kanssa. Oikeudellisesti kyse on asianosaisaloitteiseen asiaan liittyvästä asian selvittämisestä, jonka sisällöllisenä aiheena ovat kotiolot, mutta kyseessä ei ole viranomaisvaltuus, joka ulottuisi kotirauhan piiriin.

Siltä osin, kun asiassa on oikeudellisesti kyse kotioloihin liittyvästä viranomaistoiminnasta ja sen laintasoisesta sääntelystä, palvelutarpeen arvioinnin sisältöä sekä asiakkaan asemaa määrittää kattavasti sosiaalihuollon lainsäädäntö, ja menettelyyn sovelletaan muutoin hallinnon yleislainsäädäntöä. Näin ollen sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan arviointia voidaan asiakkaan suostumuksella ja myötävaikutuksella toteuttaa kotirauhan piiriin ulottuvana, jos asiakas itse valitsee esittävänsä selvitystä hakemuksensa perusteista tällä tavoin. Mikäli arviointia asiakkaan myötävaikutuksella näin suoritetaan kotiloissa, arvioinnin sisältöä ja menettelyä sitoo edellä viitattu kattava lainsäädäntö, jossa säädetään arvioinnin sisällöstä, asiakkaan osallisuudesta, tiedonsaannista ja dokumentoinnista. Mikäli asiakas ei halua arviointia suoritettavaksi kotiloissa, arviointi suoritetaan ja voidaan yhdenvertaisesti suorittaa muin käytävissä olevin selvityskeinoin, ja ratkaisu perustetaan näin saatavissa olleeseen selvitykseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on vielä todennut, että sääntely henkilökohtaisen avun palvelutarpeen arvioinnissa on yhteensopivaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa. Vammaispalveluasioiden yksilöllisestä tarvearvioinnista johtuu myös sääntelyyn sisältyvä joustavuus. Vammaispalvelujen asiakassuunnitelma on tehtävä palvelutarpeen arviointiin perustuen. Vammaispalvelulain soveltamisalasta, henkilökohtaisen avun luonteesta ja sen toteuttamistavoista johtuu, että asiakkaan palvelutarpeen arviointia on tarvittaessa selvitettävä asiakkaan kotiloissa. Viranomaiselle kuuluu selvittää vammaisen henkilön välttämätön avuntarve asiakkaan toimintarajoitteesta tai rajoitteista johtuen sekä huomioiden henkilökohtaisen avun palvelukohtaiset edellytykset siinä laajuudessa kuin asia kulloinkin yksittäistapauksessa

edellyttää ja sääntely mahdollistaa. Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan kyseessä ei siten ole perusoikeuksien rajoittaminen, jonka vuoksi tulisi aloittaa lainsäädäntötoimia.

Arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriö on korostanut, että arviointijakson toteuttaminen kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella on usein tarpeen ja painottanut viranomaisen selvitysvelvollisuutta. Tässä asiassa on kuitenkin ennen kaikkea kysymys siitä, tulisiko tästä sinänsä tarpeellisesta arviointijaksosta ja sen perusteista säätää laissa.

Oikeudelliselta kannalta olennaista on, että toteutettaessa arviointijaksoa viranomaistoimia ulotetaan kotirauhan piiriin ja puututaan perustuslain 10 §:ssä suojattuun yksityiselämään, tarkemmin sanottuna pykälän 1 momentissa turvattuun kotirauhaan. Yksi perusoikeuksien yleinen rajoitusedellytys, joka tällaisen toiminnan tulee täyttää, on perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaisesti lailla säätämisen vaatimus. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kvalifioitu lakivaaraus, jonka mukaan lailla voidaan säätää muun ohessa perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Arviointijakso voi ilman muuta olla tarpeellinen ja myös hyväksyttävä sosiaali- ja terveysministeriön esittämin perustein. Se saattaa ennalta arvioiden täyttää myös perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifioidulle lakivaraukselle asetetut edellytykset perusoikeuksien turvaamisesta ja välttämättömyydestä. Se, että kvalifioidun lakivarauksen muut edellytykset täytyisivät, ei oikeuta poikkeamaan lailla säätämisen vaatimuksesta. Myöskään se, että viranomaisella on selvitysvelvollisuus, ei luo sille automaattisia oikeuksia toimia perusoikeuksien suojatulla alueella ilman lailla säädettyä valtuutusta siihen.

Päätöksessäni 15.11.2024 (OKV/1601/80/2024) totesin, että sosiaali- ja terveysministeriön esittämät perustelut asianosaisaloitteisuudesta, suostumuksesta sekä riittävistä oikeusturvajärjestelyistä ovat relevantteja arvioitaessa asiaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta muun muassa sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Se, että henkilökohtaisen avun palveluntarpeen arviointi muilta osin täyttäisi perusoikeuksien rajoitusedellytykset, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tällä perusteella voitaisiin poiketa lailla säätämisen vaatimuksesta, joka koskee myös perusoikeuksien turvaamiseksi tapahtuvaa puuttamista kotirauhan piiriin.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsitykseni, että vammaispalvelulaissa – ja mahdollisesti myös laajemmin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvassa lainsäädännössä – tulee olla nimenomaiset säännökset niistä edellytyksistä, jolloin viranomaiset voivat

esimerkiksi arviointijakson kaltaisissa asioissa tehdä selvityksiä kotirauhan piiriin kuuluvissa paikoissa.

Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan minulle viimeistään 30.1.2026, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt oman hallinnonalansa lainsäädännön perustuslain mukaiseksi saattamiseksi kotirauhan piiriin puuttuvia viranomaistoimia koskevassa sääntelyssä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm

OKV/1683/70/2025-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: