



Palvelutarpeen arviointijaksosta säätäminen lailla

ASIAN VIREILLETULO

Annoin 21.3.2024 (dnro [OKV/2184/10/2022](#)) päätöksen, joka koski kotona tehtävään vammais- palvelulain mukaiseen henkilökohtaiseen apuun liittyvää arviointijaksoa. Pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä esittämään arvionsa sääntelyn yhteensopivuudesta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ([PeVM 25/1994 vp](#), s. 4–5) kanssa sekä lainsäädäntötoimien tarpeellisuu- desta.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut pyytämäni selvityksen 19.6.2024.

Selvityksessään sosiaali- ja terveysministeriö on todennut, että perus- ja ihmisoikeuksia rajoit- tavien toimenpiteiden mahdollisuudesta säädetään eduskuntalailla, jonka tulee sisältönsä puo- lesta täyttää ne vaatimukset, joita perusoikeuksien rajoittamista koskevalle lainsäädännölle ase- tetaan. Tässä tapauksessa henkilökohtaisen avun palveluntarvetta selvitetään muun ohella ar- viointijakson avulla asiakkaan kotona eli kotirauhan piirin ydinalueella, mutta vammaispalvelu- laissa tai sosiaalihuoltolaissa ei ole tähän nimenomaisesti oikeuttavaa säännöstä.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kyse ei kuitenkaan ole viranomaistoimien ulottamisesta kotirauhan piiriin viranomaisaloitteisesti. Asiakas itse hakee itselleen vammaispalvelulain mu- kaista henkilökohtaista apua, joka lähtökohtaisesti toteutetaan kotirauhan piiriin kuuluvalla alu-

eella. Kyse on julkisesta palvelutehtävästä kotirauhan piirissä. Kyse on ennen kaikkea perusoikeuksien toteuttamiseksi hankittavasta selvityksestä, jonka hankkiminen on olosuhteiden, palvelun luonteen ja palvelun tarkoituksen vuoksi luontevinta sekä tehokkainta kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella, jos asiakas antaa tähän suostumuksensa. Keskeistä on juuri se, että asian selvittäminen on niin asiakkaan kuin viranomaisen kannalta vaikuttavinta ja vähiten kuormittavaa havainnoimalla palvelua hakevan asiakkaan kotiolosuhteita välittömässä vuorovaikutuksessa asiakkaan itsensä kanssa.

Asian selvittämiseen on kuitenkin käytettävissä muitakin keinoja, eikä kotirauhan piiriin ulottuva empiirinen havainnointi ole ainoa tai ratkaiseva selvityskeino. Se perustuu aina asiakkaan aktiiviseen suostumukseen sekä yhteisvuorovaikutukseen viranomaisen kanssa, jotta se voi saavuttaa tarkoituksensa. Viranomaisella ei siis ole asiakkaan suostumuksesta riippumatonta oikeutta toimittaa arviointia asiakkaan kotona, ja arviointi rajautuu ajallisesti ja asiallisesti vain siihen mihin asiakas antaa suostumuksensa. Mikäli asiakas ei ole halukas hyödyntämään tätä selvityskeinoa kokonaan tai osittain, sen sijasta voidaan käyttää muita, erityisesti kirjalliseen selvittämiseen liittyviä keinoja eikä asiakkaan oikeus asian asianmukaiseen selvittämiseen, viivytyksettömään päätöksentekoon tai lakisääteisiin palveluihin vaarannu. Muiden selvityskeinojen käyttö ei muutoinkaan aseta asiakasta eri asemaan, vaan päätökset tehdään samojen toiseikkojen valossa kaikkien asiakkaiden kohdalla, ja selvityksen riittävyys arvioidaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon käytettävissä olleet selvityskeinot. Kotiolosuhteiden havainnointia ei siten aseteta eikä voida asettaa palveluiden myöntämisen muodolliseksi tai tosiasialliseksi edellytykseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö on huomauttanut, että kaikkea julkisen hallintotehtävän suorittamista, joka ulottuu kotirauhan piiriin suojaamalle alueelle, ei voida automaattisesti pitää rajoitustoimenpiteenä. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa vammaisten henkilöiden oikeuksista sukupuolisensitiivisissä avustamistilanteissa ([OKV/1/50/2018](#), s. 14) todetaan, että sosiaalihuollon toteuttamisen lähtökohtana on palvelutarpeen arvioiminen ja siihen perustuva asiakassuunnitelma, jonka tarkoituksena on tukea tavoitteellista ja suunnitelmallista sosiaalityötä.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan arviointia ja suunnitelmaa tehtäessä on asiakkaan mielipide ja näkemykset kirjattava. Sosiaalihuollon tulisi mahdollisimman pitkälle pohjautua ammatihenkilön ja asiakkaan yhteiseen näkemykseen. Asiakkaan osallistumisella palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelman laatimiseen sekä hänen mielipiteidensä huomioon ottamisella toteutetaan muun muassa hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaan kotona tehtävä palvelutarpeen arviointi tilanteessa, jossa asiakas on hakenut henkilökohtaista apua itselleen kotiinsa, tukee hänen mielipiteensä ja näkemyksensä huomioon ottamista ja sitä kautta myös toteuttaa hänen itsemääräämisoikeuttaan. Viranomaisella on myös asian selvittämisvelvollisuus ennen päätöksen tekemistä. Viranomaisen on selvitettävä vammaispalvelun tarve ja tarvittava sisältö kussakin yksittäistapauksessa. Henkilökohtaisen avun palvelutarpeesta päätettäessä on

otettava huomioon avustettavan henkilön yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan. Jotta tämä olisi mahdollista, voidaan arviointijakson järjestämistä pitää tältä kannalta hyväksyttävänä pääsääntöisenä ja asiakkaalle tarjottuna selvittämiskeinona sellaisissa tapauksissa, joissa avun tarpeesta ei muutoin olisi yhtä tehokkaasti ja vuorovaikutuksellisesti saatavilla riittävän täsmällistä tietoa palveluja ja tukitoimia koskevan päätöksen tekemiseksi ja joissa asiakas itse suostuu arviointijakson järjestämiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on edelleen todennut, että valtiosääntöoikeudellisessa tulkinnassa on lähtökohtaisesti katsottu, ettei henkilöllä itsellään ole ainakaan rajoittamatonta oikeutta luopua perusoikeuksistaan. Yksilön suostumukseen on yleisesti ottaen suhtauduttu hieman ristiriitaisesti hallintotoiminnan oikeutusperusteena. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeusrajoituksen kohteeksi joutuvan henkilön suostumuksella voi sinänsä olla merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ja pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa. Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, ettei perusoikeussuoja voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. ([PeVL 27/1998 vp](#), s. 2, [PeVL 19/2000 vp](#), s. 3/II, [PeVL 31/2005 vp](#), s. 3.) Valiokunnan näkemyksen mukaan suostumusta voitaisiin vain poikkeuksellisesti käyttää toimivallan täydentäjänä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksia koskevassa toiminnassa. Mitä voimakkaammasta vallankäytöstä hoivatoimenpiteessä on kyse, sitä varovaisemmin on suhtauduttava asiakkaan suostumukseen oikeutusperusteena. Samoin mitä riippuvaisempi asiakas on hoivaolosuhteistaan, sitä pidättyvämmiin suostumukseen on suhtauduttava. Suostumuksen vapaaehtoisuuden ja aitouden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota siihen, millaisiin tosiasiallisiin ja oikeudellisiin seurauksiin suostuminen tai kieltäytyminen johtaisi. ([PeVL 16/2010 vp](#), s. 4–5; [PeVL 4/2013 vp](#), s. 4–5.)

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan arviointijakson taustalla on asianosaisaloitteinen hakemusasia, jonka perusteista asianosaisella on velvollisuus esittää selvitystä sekä velvollisuus muutoinkin myötävaikuttaa sen selvittämiseen. Palveluihin hakeutuminen perustuu vapaaehtoisuuteen ja asiakkaan itsemääräämisoikeuden käyttämiseen. Arviointijakso järjestetään asiakkaan suostumuksella ja käytännössä siten, ettei suostumuksen antamatta jättäminen ja arviointijakson järjestämättä jättäminen johda asiakkaan kannalta palvelujen ja tuen tarpeen arvioinnissa oikeudenmenetyksiin, vaan tällöin päätös tehdään muiden käytettävissä olevien tietojen perusteella. Tällä tavoin toteutettuna suostumuksen voidaan katsoa ministeriön näkemyksen mukaan perustuvan aitouteen ja vapaaseen tahtoon riittävässä määrin siten, että arviointijakson voidaan katsoa olevan sopusoinnussa yksityiselämän suojan kanssa kotirauhan piiriin ulottuvana, kun erityisesti otetaan huomioon se, että kotirauhan piiriin ulotettavan viranomaisarvioinnin perusteena on perustuslain 19 §:n 1 momentissa taatun oikeuden välttämättömään huolen-

pitoon toteuttaminen. Ministeriön mukaan toiminnalla on siten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta objektiivisin perustein arvioituna hyväksyttävä päämäärä, kun sillä pyritään turvaamaan toisen perusoikeuden toteutuminen. Koska toiminta kuitenkin tältä osin ulottuu kotirauhan piiriin, on viranomaisen ilmoitettava asiakkaalle selvästi suostumuksen merkitys, kerrottava arviointijakson sisällöstä ja toimenpiteistä ja varmistuttava siitä, että suostumus on aito. Viranomaisen on myös ilmoitettava, ettei kieltäytyminen johda palvelujen tarjoamatta jättämiseen, ja myös se, että asiakas voi peruuttaa antamansa suostumuksen milloin tahansa. Asiakkaalle on annettava informaatio vaihtoehtoisista selvitystavoista.

Asiakaskirjauksissa on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan noudatettava voimassa olevaa lainsäädäntöä, eli nykyisin tämän vuoden alusta voimaan tullutta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettua lakia (703/2023), ja tätä aikaisemmissa kirjauksissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettua lakia (784/2021) sekä sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annettua lakia (254/2015).

Sosiaali- ja terveysministeriö on vielä todennut, että henkilökohtaisen avun hakijalla on mahdollisuus tehdä yksittäisestä hallintopäätöksestä oikaisuvaatimus hyvinvointialueelle ja/tai valittaa hallinto-oikeuteen esimerkiksi sillä perusteella, että päätöksenteossa on painotettu liikaa arviointijaksoa verrattuna muuhun asiassa saatavaan selvitykseen tai että arviointijakso on jotenkin muutoin suoritettu virheellisesti siten, että palvelut ja tukitoimet eivät sen vuoksi ole päätöksessä myönnetyllä tavalla oikeassa suhteessa henkilön avun tarpeeseen. Lisäksi sosiaalihuollon laatuun tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus sosiaalihuollon vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 23 §:n mukaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan asiassa on kuitenkin kysymys kotirauhan piiriin ulottuvasta merkittävästä toimenpiteestä, jota ei ole laissa säännelty. Myöskään vuoden 2025 alusta voimaan tulevassa uudessa vammaispalvelulaissa tai sosiaalihuoltolain uudistetussa 36 §:ssä ei ole nimenomaista säännöstä arvioinnin järjestämisestä palvelun hakijan kotirauhan piiriin ulottuvalla alueella. Edellä käsiteltyin perustein ministeriö kuitenkin katsoo, että kyse ei ole sellaisesta perusoikeuksien rajoittamiseen tai muuhun kajoamiseen liittyvästä valtuudesta, josta tulisi erikseen säätää lailla.

Vammaispalveluista, niiden saamisen edellytyksistä, siitä, mitä varten kutakin palvelua myönnetään ja miten menettelyprosessi etenee palvelun hakemisesta aina palvelun saamiseen asti, samoin kuin asiakastietojen kirjaamisesta, käytöstä ja suojaamisesta, säädetään laissa. Osaa vammaispalveluja koskevan lainsäädännön mukaisista palveluista myönnetään ja käytetään asiakkaan kotona tai sitä vastaavassa ympäristössä. Tämän vuoksi on sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan perusteltua ja asian kannalta selvää, että niiden tarvetta voidaan

asiakkaan suostumuksella arvioida sosiaalihuollon menettelyprosessin mukaisesti nimenomaan siinä ympäristössä, jossa asiakas on ilmoittanut niitä tarvitsevansa tai on syytä selvittää, tarvitseeko tai miten asiakas tarvitsee palveluja siinä ympäristössä, jossa tämän avun ja tuen tarpeet ilmenevät. Ministeriö katsookin, että kyse ei kuitenkaan ole sellaisesta perusoikeuksien rajoittamiseen tai muuhun kajoamiseen liittyvästä menettelyllisestä valtuudesta ja viranomaisen oikeudesta, josta tulisi erikseen säätää lailla.

Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on selvityksessään perustellut sääntelyn olevan yhteenso-pivaa muiden perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytyksien kanssa.

RATKAISU

Arviointi

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta perusoikeutena. Pykälän mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on selvityksessään todennut, että henkilökohtaisen avun palveluntarvetta selvitetään muun ohella arviointijakson avulla asiakkaan kotona eli kotirauhan piirin ydinalueella, mutta vammaispalvelulaissa tai sosiaalihuoltolaissa ei ole tähän nimenomaisesti oikeuttavaa säännöstä. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan kyse ei ole kuitenkaan sellaisesta perusoikeuksien rajoittamiseen tai muuhun kajoamiseen liittyvästä menettelyllisestä valtuudesta ja viranomaisen oikeudesta, josta tulisi erikseen säätää lailla.

Sosiaali- ja terveysministeriö on perustellut näkemystään muun ohella sillä, että kyse ei ole viranomaisaloitteisesta asiasta, vaan julkisen palvelutehtävän toteuttamisesta. Arviointijakson taustalla on asianosaisaloitteinen hakemusasia, jonka perusteista asianosaisella on velvollisuus esittää selvitystä sekä velvollisuus muutoinkin myötävaikuttaa sen selvittämiseen. Palveluihin hakeutuminen perustuu vapaaehtoisuuteen ja asiakkaan itsemääräämisoikeuden käyttämiseen. Arviointijakso järjestetään asiakkaan suostumuksella, ja asiakkaalla on oikaisuvaatimus- ja/tai valitusmahdollisuus yksittäisestä päätöksestä.

Perustuslakivaliokunnan (PeVM 25/1994 vp, s. 5) mukaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina voidaan johtaa joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Näitä ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestely-

jen riittävydestä ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta. Lailla säätämisen vaatimus tarkoittaa, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset on annettava lailla.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Sosiaali- ja terveysministeriön esittämät perustelut asianosaisaloitteisuudesta, suostumuksesta sekä riittävästä oikeusturvajärjestelystä 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 säätämisen vaatimuksesta, joka koskee myös perusoikeuksien turvaamiseksi tapahtuvaa puuttumista kotirauhan piiriin.

Käsitykseni on, että lailla säätämisen vaatimusta osana perustuslain yleisiä rajoitusedellytyksiä tulisi vielä arvioida henkilökohtaisen avun palveluntarpeen arvioinnin sääntelyssä sen ulottuessa kotirauhan piiriin.

Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään viimeistään 15.3.2025.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm