

JURIDINEN TAUSTAMUISTIO YHDENVERTAISUUSVALTUUTETULLE

KANTELUTÄYDENNYS

Lakisääteinen henkilökohtainen apu arvolukossa
Palvelusetelin arvo, yhdenvertaisuus ja järjestämisvastuu

Avustajaklinikka Oy
Vammaisoikeusjuristi Jukka Kumpuvuori

Toimitettu:
Yhdenvertaisuusvaltuutetulle

Päiväys: 29.3.2026

TIIVISTELMÄ

Tässä muistiossa tarkastellaan henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa ja sen vaikutusta vammais-palvelulain mukaisen subjektiivisen oikeuden tosiasialliseen toteutumiseen. Muistio täydentää Avustajaklinikan yhdenvertaisuusvaltuutetulle tekemää kantelua (Liite 11 Avustajaklinikan kantelu yhdenvertaisuusvaltuutetulle 26.11.2025 kanteluteksti) ja esittää oikeudellisen sekä empiirisen tarkastelun siitä, miten palvelusetelin arvo vaikuttaa henkilökohtaisen avun saatavuuteen käytännössä.

Muistion keskeinen havainto on, että useilla hyvinvointialueilla henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo ja hinnoittelurakenne eivät kaikilta osin vastaa palvelun todellista kustannustasoa ja -rakennetta. Henkilökohtaisen avun kustannukset määräytyvät käytännössä suurelta osin henkilökohtaisten avustajien työehtosopimusten mukaisista palkoista ja työaikalisistä. Työnantajamallissa, ostopalveluissa ja hyvinvointialueen omassa tuotannossa nämä kustannukset realisoituvat suoraan järjestäjän kustannuksiksi, kun taas palvelusetelijärjestelmässä palvelun toteutuminen riippuu siitä, miten palvelusetelin arvo ja mahdolliset lisärakenteet on määritetty.

Kantelussa esitetty aineisto viittaa siihen, että palvelusetelin hinnoittelu ei monin paikoin huomioi täysimääräisesti työehtosopimusten mukaisia työaikalisäkorvauksia eikä henkilökohtaisen avun tehtävien vaativuseroja. Ja siis, molemmat tekijät, työaikalisät sekä työn vaativuuden huomioiminen palkkauksessa, ovat yleissitovan työehtosopimuksen mukaisia ehtoja.

Lisäksi palvelusetelin perushinta on joissakin tapauksissa asetettu tasolle, joka ei vastaa palvelun toteuttamisen todellisia kustannuksia, edes välittömien palkka ja sen sivukulujen osuutta. Tämän seurauksena palvelusetelin arvo ei joissakin tilanteissa kata palvelun toteuttamisen kustannuksia, erityisesti silloin kun avuntarve sijoittuu ilt-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoihin tai edellyttää vaativampaa osaamista. Samalla tulee huomioida, että yrityksen kannettavaksi tulee kustannuksia avustajien sairauslomista ja hallinnosta. Myös yrityksen kohtuullinen kate palveluiden tuottamisesta on hyväksyttävä. Samalla on huomioitava, että hyvinvointialueiden yleinen käytäntö olla huomioimatta henkilökohtaisen avun vaativustasoja on vääristänyt koko toimialan palkkarakenteen – alalla yleisesti käytetään TES:n alimman henkilökohtaisen avun palkkaryhmää, vaikka TES määrittelee tehtäville 3 erilaista palkkaryhmää.

Muistiossa tällaista tilannetta kuvataan käsitteellä **henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko**. Käsitteellä tarkoitetaan tilannetta, jossa palvelusetelin arvon määrittely tai sen toimeenpanokäytäntö katkaisee yhteyden hallintopäätöksellä myönnetyn oikeuden ja palvelun tosiasiallisen saatavuuden välillä. Palvelu on tällöin muodollisesti myönnetty, mutta palvelusetelin arvo ei mahdollista sen hankkimista niissä tilanteissa, joissa avuntarve asiakassuunnitelman mukaisesti ilmenee.

Arvolukon ilmiö näkyy joissakin tilanteissa myös henkilökohtaisen avun toteuttamisessa matkustamisen yhteydessä. Jos palvelusetelin arvo tai sen toimeenpanokäytäntö ei mahdollista avustajan matkasta aiheutuvien kustannusten huomioimista, palveluseteli ei käytännössä toimi toteuttamistapana ja vammaisen henkilö voidaan joutua ohjaamaan käyttämään muuta järjestämismallia, jotta myönnetty henkilökohtainen apu olisi ylipäättään mahdollista toteuttaa.

Tällaisessa tilanteessa kysymys ei rajoitu palvelun tekniseen järjestämiseen. Palvelusetelin arvon alimitoitus voi merkitä myös yhdenvertaisuuslain tarkoittamaa välillistä syrjintää tai kohtuullisten mukautusten epäämistä. Vuonna 2025 voimaan tullut vammaispalvelulaki (675/2023) korostaa tätä lähtökohtaa säättämällä, että hyvinvointialueen on määriteltävä palvelusetelin arvo siten, että vammaisen henkilön on mahdollista hankkia palvelusetelillä hänelle myönnetty henkilökohtainen apu.

Lisäksi muistiossa esitetty aineisto viittaa siihen, että palvelusetelin arvon määräytymisperusteita ei ole useilla hyvinvointialueilla esitetty läpinäkyvästi eikä eritellysti. Sääntökirjoista ja viranomaisvastauksista ei ilmene, mihin kustannustekijöihin palvelusetelin arvo perustuu tai miten sen ajantasaisuutta seurataan. Tämä vaikeuttaa sekä hinnoittelun lainmukaisuuden arviointia että asiakkaan oikeuden tosiasiallisen toteutumisen tarkastelua hallintolain edellyttämällä tavalla.

Muistion tavoitteena on jäsentää palvelusetelin arvoon liittyvä mahdollinen rakenteellinen yhdenvertaisuus- ja järjestämisvastuuongelma sekä esittää perusteet asian tarkemmalle viranomaisarvioinnille.

SISÄLLYSLUETTELO

1 Johdanto ja keskeiset havainnot.....	3
2 Henkilökohtaisen avun toteuttamistavat ja palvelusetelin asema.....	4
2.1 Oikeudellinen lähtökohta: subjektiivinen oikeus ja toteuttamistapojen merkitys oikeuden toteuttamisessa.....	5
2.2 Toteuttamistapojen keskeiset piirteet.....	7
2.3 Palvelusetelin erityinen merkitys vammaisen henkilön näkökulmasta.....	9
3 Oikeudellinen arviointikehys: palvelusetelin arvon riittävyys ja henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko.....	9
3.1 YK:n vammaissopimus (CRPD): tosiasiallinen yhdenvertaisuus ja oikeus itsenäiseen elämään.....	10
3.2 EU perusoikeuskirja ja Euroopan sosiaalinen peruskirja.....	12
3.3 Perustuslaki: laillisuusperiaate, yhdenvertaisuus, välttämätön huolenpito ja turvaamisvelvoite.....	12
3.4 Yhdenvertaisuuslaki: välillinen syrjintä ja kohtuulliset mukautukset palvelusetelijärjestelmässä.....	13
3.5 Vammaispalvelulaki: henkilökohtaisen avun toteuttamistapavelvoite ja palvelusetelin arvon riittävyys.....	15
3.6 Palvelusetelilaki: kohtuullisuus, tosiasiallinen hankittavuus ja järjestämisvastuu.....	16
3.7 Hallintolain merkitys palvelusetelin arvon määrittelyssä.....	17
3.8 Henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko arviointikriteerinä.....	20
4 Henkilökohtaisen avun saatavuuden arviointi käytännössä.....	22
4.1 Arviointiasetelma ja käytettävä aineisto.....	23
4.2 Empiirinen tarkastelu: palvelusetelin hinnoittelurakenne ja sen vaikutus palvelun saatavuuteen ja yhdenvertaisuuteen.....	24
4.2.1 Perushinta ja sen rakenteellinen merkitys.....	25
4.2.2 Työn ajoittuminen ja työaikalisien huomioiminen.....	25
4.2.3 Työn vaativuus ja osaamisperusteiset kustannukset.....	26
4.2.4 Alueellinen vaihtelu ja yhdenvertaisuus.....	28
4.2.5 Rakenteelliset vaikutukset palvelun saatavuuteen.....	28
4.2.6 Toteuttamistapojen alueellinen jakauma.....	29
4.3 Hyvinvointialuekohtainen arviointi.....	30
4.4 Esimerkki palvelusetelin tosiasiallisen hankittavuuden puutteesta: Vantaa–Keravan hyvinvointialue.....	31
4.5 Kohtuullisten mukautusten epääminen yksilötasolla.....	32
4.6 Luvun johtopäätös ja siirtyminen viranomaisohjaukseen ja valvontaan.....	33
5 Esimerkki: henkilökohtainen apu matkalla palvelusetelillä.....	34
5.1 Henkilökohtainen apu ja liikkumisvapaus.....	34
5.2 Palveluseteli ja matkustamiseen liittyvät kustannukset.....	35

5.3 Hyvinvointialueiden käytäntöjen vaihtelu	35
5.4 Yhteys henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukkoon	36
6 Järjestämisvastuun toteutuminen tilanteessa, jossa palvelusetelin arvo ei mahdollista palvelun hankkimista	37
6.1 Järjestämisvastuu vammaispalvelulain näkökulmasta	38
6.2 Järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain näkökulmasta..	39
6.3 Palveluseteli järjestämisvastuun toteuttamistapana	39
6.4 Tosiasiallisen saatavuuden merkitys.....	40
7 Viranomaisohjaus ja valvonta.....	40
7.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö.....	41
7.2 Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus.....	41
7.3 Valvira ja aluehallintovirastot.....	42
7.4 Valvonnan nykytila arvolukon näkökulmasta.....	43
8 Johtopäätökset: henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo ja järjestämisvastuu.....	44
9 Toimenpide-ehdotukset yhdenvertaisuusvaltuutetulle.....	46
Voidaan todeta, että henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko on pitkään jatkunut, voidaan sanoa kroonistunut, ongelma. Tilanteeseen on siksi hyvä puuttua kiireellisesti.....	46
9.1 Rakenteellisen yhdenvertaisuusongelman arviointi.....	46
9.2 Selvityspyyntö hyvinvointialueilta	47
9.3 Mahdolliset jatkotoimenpiteet valvonnassa	48
9.4 Rakenteellisen ongelman purkaminen hyvinvointialueilla	48
LIITTEET	50

1 Johdanto ja keskeiset havainnot

Henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo on keskeinen tekijä sen kannalta, toteutuuko vammaispalvelulain mukainen subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun käytännössä. Jos palvelusetelin arvo ei vastaa palvelun todellista kustannustasoa ja-rakennetta, seurauksena voi olla järjestelmällinen tilanne, jossa myönnetty henkilökohtainen apu ei ole tosiasiallisesti saatavilla palvelusetelillä.

Tämä muistio täydentää Avustajaklinikan yhdenvertaisuusvaltuutetulle tekemää kantelua. Muistiossa esitetään oikeudellinen ja empiirinen tarkastelu siitä, miten henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo vaikuttaa palvelun tosiasialliseen saatavuuteen. Tämän muistion tarkoituksena ei ole arvioida yksittäisiä hallintopäätöksiä tai kaikkien hyvinvointialueiden käytäntöjen lainmukaisuutta, vaan tunnistaa mahdollinen rakenteellinen ongelma ja esittää perusteet sen tarkemmalle viranomaisarvioinnille.

Muistion keskeinen havainto on, että useilla hyvinvointialueilla henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo ja hinnoittelurakenne eivät vastaa palvelun todellista kustannustasoa ja-rakennetta. Henkilökohtaisen avun kustannukset määräytyvät käytännössä suurelta osin työehtosopimusten mukaisista palkoista ja työaikalisistä. Työnantajamallissa, ostopalveluissa ja hyvinvointialueen omassa tuotannossa nämä kustannukset realisoituvat suoraan järjestäjän kustannuksiksi. Palvelusetelijärjestelmässä kustannusten kattaminen puolestaan riippuu siitä, miten palvelusetelin arvo ja mahdolliset lisärakenteet on määritelty.

Kantelussa esitetty aineisto viittaa siihen, että palvelusetelin hinnoittelu ei monin paikoin huomioi täysimääräisesti yksityisen sosiaalipalvelualan työehtosopimuksen mukaisia työaikalisäkorvauksia (ilta-, yö- ja viikonloppulisät) eikä henkilökohtaisen avun tehtävien yksityisen sosiaalialan yleissitovan työehtosopimuksen mukaisia henkilökohtaisen avustajan työn vaativuuksia. Käytännössä keskenään hyvin erilaiset avustamistehtävät on usein hinnoiteltu yhdeksi palveluksi. Tämän seurauksena palvelusetelin arvo ei monissa tilanteissa kata palvelun toteuttamisen kustannuksia, erityisesti silloin kun avuntarve sijoittuu ilta-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoihin tai edellyttää vaativampaa osaamista.

Aineisto viittaa lisäksi siihen, että palvelusetelin arvon määräytymisperusteet eivät ole useilla hyvinvointialueilla läpinäkyvästi dokumentoituja. Sääntökirjoista ja tietopyyntöihin annetuista vastauksista ei ilmene, mihin kustannustekijöihin palvelusetelin arvo perustuu tai miten sen ajantasaisuutta seurataan suhteessa kustannuskehitykseen. Tämä muodostaa erillisen hallintolain kannalta merkityksellisen kysymyksen.

Kun palvelusetelin arvo ei kata palvelun todellisia kustannuksia, kustannus- ja toteuttamisriski siirtyy käytännössä asiakkaalle tai palveluntuottajalle, vaikka järjestämisvastuu säilyy lain mukaan hyvinvointialueella. Tällöin palveluseteli voi muodostua tosiasiallisesti muita toteuttamistapoja heikomaksi järjestämisvälineeksi, vaikka lainsäädännön tarkoituksena on tarjota useita toimivia toteuttamistapoja henkilökohtaisen avun järjestämiseksi. Seurauksena vammaisen henkilön tosiasiallinen valinnanvapaus kaventuu ja subjektiivisen oikeuden toteutuminen voi vaarantua. Harva yritys suostuu tappiollisten tuntien tekemiseen.

Tässä muistiossa tällaista tilannetta kuvataan käsitteellä **henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko**. Käsitteellä tarkoitetaan tilannetta, jossa palvelusetelin arvon määrittely tai sen toimeenpanokäytäntö katkaisee yhteyden hallintopäätöksellä myönnetyn oikeuden ja palvelun tosiasiallisen saatavuuden välillä. Arvolukossa palvelu on muodollisesti myönnetty, mutta palvelusetelin arvo ei mahdollista sen hankkimista niissä tilanteissa, joissa avuntarve asiakassuunnitelman mukaisesti ilmenee.

Kyse ei tällöin ole yksittäisestä hallinnollisesta virheestä, vaan rakenteellisesta tilanteesta, jossa palvelusetelin arvon ja toimeenpanon rakenne estää palvelun toteutumisen.

Tällaisessa tilanteessa kysymys ei rajoitu palvelun toteuttamistavan tekniseen järjestämiseen. Jos palvelusetelin arvon määrittely johtaa siihen, että osa vammaisista henkilöistä ei voi tosiasiallisesti käyttää heille myönnettyä henkilökohtaista apua, kyse voi olla myös yhdenvertaisuuslain tarkoittamasta välillisestä syrjinnästä tai kohtuullisten mukautusten epäämisestä. Vuonna 2025 voimaan tullut vammaispalvelulaki (675/2023) korostaa tätä lähtökohtaa entisestään säätämällä, että hyvinvointialueen on määriteltävä palvelusetelin arvo siten, että vammaisen henkilön on mahdollista hankkia palvelusetelillä hänelle myönnetty henkilökohtainen apu.

Henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa on arvioitava useiden normitasojen valossa, koska se vaikuttaa suoraan siihen, toteutuuko vammaiselle henkilölle myönnetty henkilökohtainen apu käytännössä. Muistio tarkastelee palvelusetelin arvoa erityisesti YK:n vammaissopimuksen (CRPD), EU:n perusoikeuskirjan ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan, perustuslain, yhdenvertaisuuslain, vammaispalvelulain, palvelusetelilain sekä hallintolain näkökulmasta.

Muistio etenee siten, että luvussa 2 kuvataan henkilökohtaisen avun toteuttamistavat ja niiden oikeudellinen asema. Luvussa 3 muodostetaan palvelusetelin arvon arviointia koskeva oikeudellinen kehys. Luvussa 4 tarkastellaan hyvinvointialueiden käytäntöjä ja palvelusetelin arvoa koskevaa aineistoa tämän arviointikehyksen valossa. Luvussa 5 esitetään esimerkki henkilökohtaisen avun toteutumisesta matkustamisen yhteydessä palvelusetelijärjestelmässä. Luvussa 6 tarkastellaan hyvinvointialueen järjestämistä ja luvussa 7 viranomaisohjausta ja valvontaa. Luvussa 8 esitetään muistion keskeiset johtopäätökset ja luvussa 9 toimenpide-ehtotuksia asian jatkoselvittämiseksi.

Tässä muistiossa henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa tarkastellaan erityisesti hyvinvointialueen järjestämistä näkökulmasta. Arviointi kohdistuu sekä vammaispalvelulain mukaiseen subjektiivisen oikeuden toteutumiseen että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukaiseen velvollisuuteen huolehtia palvelujärjestelmän toimivuudesta.

Kysymys ei siten ole ainoastaan yksittäisestä hinnoitteluratkaisusta, vaan siitä, toteutuuko henkilökohtainen apu käytännössä osana hyvinvointialueen lakisääteistä palvelujärjestelmää.

2 Henkilökohtaisen avun toteuttamistavat ja palvelusetelin asema

Henkilökohtainen apu voidaan järjestää usealla eri toteuttamistavalla. Toteuttamistavan tarkoituksena on mahdollistaa palvelun toteuttaminen asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukaisesti, ei muuttaa oikeuden sisältöä. Hyvinvointialueella säilyy järjestämistä vastuu henkilökohtaisesta avusta riippumatta siitä, järjestetäänkö palvelu työnantajamallilla, ostopalveluna, hyvinvointialueen omana tuotantona vai palvelusetelillä.

Tästä lähtökohdasta seuraa, että toteuttamistavan ei tule vaikuttaa siihen, onko myönnetty henkilökohtainen apu tosiasiallisesti saatavilla. Tässä luvussa kuvataan henkilökohtaisen avun keskeiset toteuttamistavat sekä niiden oikeudellinen kehys, jotta voidaan arvioida, missä tilanteissa palvelusetelin arvon määrittely voi johtaa henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukkuun. Jos jokin

toteuttamistapa johtaa järjestelmällisesti tilanteisiin, joissa myönnettyä apua ei voida käytännössä hankkia, kyse ei ole enää neutraalista toteuttamistavasta vaan järjestämisvastuun toteutumista koskeva oikeudellisesta kysymyksestä.

2.1 Oikeudellinen lähtökohta: subjektiivinen oikeus ja toteuttamistapojen merkitys oikeuden toteuttamisessa

Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu on subjektiivinen oikeus. Oikeuden sisältö määräytyy yksilöllisen tarpeen perusteella päätöksessä ja asiakassuunnitelmassa, joissa määritellään esimerkiksi avun määrä, ajankohdat, sisältö ja mahdolliset osaamisvaatimukset. Hyvinvointialueen velvollisuus ei rajoitu palvelun myöntämiseen, vaan ulottuu siihen, että myönnetty apu on tosiasiallisesti saatavilla ja toteutuu asiakassuunnitelman mukaisesti.

Henkilökohtainen apu voidaan järjestää:

- työnantajamallilla
- palvelusetelillä
- ostopalveluna yksityiseltä palveluntuottajalta
- hyvinvointialueen omana tuotantona.

Vammaispalvelulain 10 §:n mukaan toteuttamistapaa koskevassa päätöksenteossa on otettava huomioon vammaisen henkilön oma mielipide, elämäntilanne sekä asiakassuunnitelmaan kirjattu avun tarve. Toteuttamistapa on oikeudellisesti väline henkilökohtaisen avun toteuttamiseksi eikä se saa kaventaa myönnetyn oikeuden sisältöä. Toteuttamistapaa koskeva ratkaisu tehdään kuitenkin osana henkilökohtaista apua koskevaa hallintopäätöstä, ja sillä on itsenäinen oikeudellinen merkitys sekä muutoksenhakukelpoisuus. Toteuttamistapaa koskeva harkinta ei siten ole vapaata, vaan sidottua vammaispalvelulain edellytyksiin sekä asiakkaan yksilölliseen tarpeeseen ja etuun.

Tästä seuraa kolme keskeistä periaatetta.

Ensinnäkin, toteuttamistapa ei saa rajoittaa myönnettyä oikeutta. Henkilökohtaisen avun saatavuus ei voi kaventua sen vuoksi, että palvelu järjestetään tietyllä toteuttamistavalla.

Toiseksi, järjestämisvastuu säilyy hyvinvointialueella. Hyvinvointialue vastaa siitä, että palvelu on tosiasiallisesti saatavilla riippumatta toteuttamistavasta.

Kolmanneksi, toteuttamistapaa koskevan päätöksen tulee mahdollistaa myönnetyn oikeuden tosiasiallinen toteutuminen. Toteuttamistapa ei voi olla sellainen, että se käytännössä estää henkilökohtaisen avun toteuttamisen.

Uuden vammaispalvelulain mukaan palvelusetelin on lisäksi oltava hyvinvointialueella tosiasiallisesti käytettävissä henkilökohtaisen avun toteuttamistapana. Tämä tekee palvelusetelistä oikeudellisesti merkittävän osan henkilökohtaisen avun järjestelmää. Hallituksen esityksen (HE 191/2022 vp.)

mukaan “Vammaisten henkilöiden edellytyksiä käyttää palveluita parannettaisiin edellyttämällä, että hyvinvointialueen olisi toteutettava henkilökohtaista apua työnantajamallin ja palvelusetelin lisäksi vähintään yhdellä muulla henkilökohtaisen avun tuottamistavalla”.

2.2 Toteuttamistapojen keskeiset piirteet

Henkilökohtaisen avun toteuttamistavat eroavat toisistaan erityisesti vammaisen henkilön aseman, valinnanvapauden, vastuun, järjestäjän ohjausmahdollisuuksien sekä kustannuslogiikan osalta. Nämä erot ovat merkityksellisiä arvioitaessa, missä tilanteissa henkilökohtainen apu on tosiasiallisesti saatavilla.

Toteuttamistapa	Vammaisen henkilön rooli ja vastuu	Järjestäjän ohjaus- ja varmistusmahdollisuudet	Kustannuslogiikka (TES-lisät, vaativuus)	Valinnanvapaus	Keskeinen riski
Työnantajamalli	Asiakas toimii työnantajana; merkittävä hallinnollinen vastuu	Järjestäjä korvaa kustannukset ja tukee työnantajaa	TES-työaika- ja kokemuslisät realisoituvat suoraan kustannuksiksi ja työn vaativuus vaikuttaa suoraan kustannuksiin TES:n mukaisesti.	Korkea avustajan valinnan osalta	Työnantajavastuun kuormittavuus ja aina mukana seuraava oikeudellinen vastuu*
Ostopalvelu	Asiakkaalla vähäinen hallinnollinen vastuu	Järjestäjä ohjaa sopimuksin palvelun sisältöä ja saatavuutta	Lisät ja vaativuus voidaan sisällyttää sopimushinnoihin	Usein rajatumpi	Sidonnaisuus sopimustuottajiin, vammaisen asiakkaan asema muuttuu alisteiseksi**
Oma tuotanto	Asiakkaalla vähäinen hallinnollinen vastuu	Järjestäjä ohjaa suoraan henkilöstöä ja resursseja	TES-lisät suoraan järjestäjän kustannuksia	Usein rajallinen	Organisaation kapasiteetti ja jousto, vammaisen asiakkaan asema muuttuu alisteiseksi**
Palveluseteli	Asiakas valitsee tuottajan ja oman avustajansa; ei työnantajavastuuta	Järjestäjä ohjaa setelin arvolla ja hyväksyntä-järjestelmällä	Riippuu setelin arvosta ja lisärakenteesta	Tyypillisesti korkea	Jos palvelusetelin arvo alimitoitettu, saatavuus heikkenee***

* Työnantajuuteen liittyvät moninaiset riskit avataan tarkemmin luvussa 2.3.

******Vammainen henkilö ei pysty valitsemaan palveluntuottajaa, eikä välttämättä henkilökohtaista avustajaansa.

******* Vammaiselle henkilölle ei tarjota soveltuvia, tai ei ollenkaan henkilökohtaisia avustajia

Taulukosta käy ilmi, että palveluseteli voi tarjota vammaiselle henkilölle laajimman mahdollisuuden vaikuttaa siihen, kuka palvelun tuottaa, valita oma avustajansa sekä miten henkilökohtainen apu kunakin asiakkaan kohdalla halutaan toimivan. Tämä on merkittävää, sillä vammaiset ovat usein alisteisessa asemassa suhteessa erilaisten palveluiden tuottajiin. Itsemääräämisoikeus, johon vammaispalveluilla pyritään, syntyy ennen kaikkea palveluiden rakenteesta. Palvelusetelimalli on ainoa, jossa asiakkaalla on helppo ja yksinkertainen tapa kilpailuttaa palveluntuottajien laatua ja luotettavuutta. Palvelusetelimallissa asiakkaalla on kuluttajan asema ja sitä vastaavat oikeussuojakeinot. Samalla palvelusetelin toimivuus riippuu ratkaisevasti setelin arvosta ja sen hinnoittelurakenteesta.

Toteuttamistapojen erot eivät ole pelkästään hallinnollisia, vaan niillä on suora yhteys siihen, toteutuuko henkilökohtainen apu tosiasiallisesti kaikissa asiakassuunnitelman edellyttämässä tilanteissa. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että henkilökohtainen apu on laajasti ja intiimistikin elämässä mukana oleva palvelu, jonka luotettavuus on elämän laadun ja ihmisarvon kannalta keskeistä. Tämä kytkeytyy suoraan YK:n vammaissopimuksen 19 artiklaan: tukipalvelujen tulee mahdollistaa päivittäinen elämä, autonomia ja ihmisarvo, eikä palvelu saa jäädä epävarmaksi, katkonaiseksi tai tosiasiallisesti saavuttamattomaksi.

Eri toteutustavoissa lakisääteisten kustannusten huomiointi toteutuu eri tavoin. Työnantajamallissa ja hyvinvointialueen omassa tuotannossa työehtosopimuksen mukaiset työaika- ja kokemuslisät sekä työn vaatavuuteen liittyvät palkkaryhmät realisoituvat suoraan järjestäjän kustannuksiksi. Ostopalvelussa vastaava kustannuslogiikka voidaan toteuttaa sopimushinnoittelun kautta. Työnantajamallissa palkkaus on sidottu neljään eri luokkaan työn vaatavuuden mukaan. Nämä maksetaan luonnollisena osana palkkahallintoa ja näin varmasti myös silloin kun palvelu toteutetaan hyvinvointialueen omana tuotantona. Palvelusetelimallissa vain yksi hyvinvointialue on huomionnut hinnoittelussaan henkilökohtaisen avun työehtosopimuksen mukaisen nelitasoisen työn vaatavuusluokittelun. Tällä viitataan HETA-töytäehtosopimuksen mukaiseen luokitteluun (A, B1, B2 ja C), jossa työn vaatavuus on sidottu yksilöityihin työtehtäviin ja vastuisiin, jotka määrittävät sovellettavan palkkatason. Työn vaatavuus vaikuttaa siten suoraan palkkatasoon ja edelleen palvelun todellisiin kustannuksiin.

Palvelusetelimallissa palvelun saatavuus riippuu siitä, onko palvelusetelin arvo määritelty siten, että se kattaa henkilökohtaisen avun todelliset kustannukset myös silloin, kun avuntarve sijoittuu ilta-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoihin tai edellyttää erityistä osaamista. Jos palvelun toteuttaminen tuottaa tappiota, harva yritys siitä huolimatta haluaa toteuttaa palvelun tappiollisille ajankohdille.

On lisäksi havaittavissa, että hyvinvointialueiden välillä on eroja siinä, miten palvelun vaatavuus huomioidaan palvelusetelin hinnoittelussa. Ainakin Pohjanmaan hyvinvointialueella palvelusetelijärjestelmässä on otettu käyttöön vaatavuuden huomioiva rakenne. Tämä osoittaa, että henkilökohtaisen avun erilaisten tilanteiden ja osaamisvaatimusten huomioiminen hinnoittelussa on käytännössä toteutettavissa. Mikäli vaatavuutta ei huomioida lainkaan, palvelusetelin arvo voi jäädä irralleen palvelun todellisesta sisällöstä ja johtaa tilanteisiin, joissa palvelua ei ole tosiasiallisesti saatavilla.

Koska palvelusetelin on oltava hyvinvointialueella käytettävissä henkilökohtaisen avun toteuttamistapana, sen toimivuus ei voi jäädä alihinnoitellun palvelusetelin varaan. Jos palvelusetelin arvo ei mahdollista myönnetyin henkilökohtaisen avun hankkimista, myös palvelusetelin tarjoama valinnanvapaus jää käytännössä näennäiseksi. Tästä syystä palvelusetelin arvo ja sen toimeenpano muodostuvat keskeiseksi oikeudelliseksi kysymykseksi henkilökohtaisen avun toteutumisessa.

2.3 Palvelusetelin erityinen merkitys vammaisen henkilön näkökulmasta

Palveluseteli on henkilökohtaisessa avussa tärkeä toteuttamistapa, koska se voi tarjota vammaiselle henkilölle muita järjestämistapoja laajemman käytännön valinnanvapauden palveluntuottajan ja usein myös avustajan valinnassa.

Palveluseteli yhdistää kaksi henkilökohtaisen avun kannalta keskeistä elementtiä: valinnanvapauden ja hallinnollisesti kevyemmän toteutustavan ilman työnantajuuteen liittyviä velvoitteita ja vastuita. Työnantajuuteen liittyvistä palveluista huolimatta työnantajamallissa vammaisen henkilö vastaa työsuhteen eri vaiheisiin ja tilanteisiin moninaisista velvoitteista ja oikeudellisista vastuista. Työaikojen ja vuosilomien hallinta, työsuhteen ehdot, aloittamiset ja päättämiset, vastuut työturvallisuudesta sekä vahingonkorvausoikeudellinen niin sanottu isännänvastuu työntekijän toiminnasta ovat esimerkkejä myös henkilökohtaisen avustajan työnantajille tulevista velvoitteista.

Palvelusetelimallissa nämä työnantajuuteen liittyvät velvoitteet ja riskit kuuluvat palvelua tuottavalle yritykselle. Ja mikä tärkeintä, palvelusetelimalli mahdollistaa vammaiselle asiakkaalle joustavamman avustajan valinnan kuin työnantajamalli, ostopalvelu tai hyvinvointialueen oma tuotanto. Yritys vastaa koko asiakassuhteen ajan siitä, että asiakkaalla on käytettävissä hänelle sopiva avustaja. Jos palvelua tuottavan yrityksen palvelun laatu ei vastaa odotuksia, asiakas voi palvelusetelimallissa valita kilpailijan. Riski asiakkaan menettämisestä kannustaa palveluntuottajaa kehittämään palveluitaan.

Tämä näkökulma liittyy myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (CRPD). Sopimuksen 19 artikla korostaa vammaisten henkilöiden oikeutta itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteisössä sekä oikeutta saada yksilöllistä tukea näiden oikeuksien toteuttamiseksi. Henkilökohtaisen avun järjestämistavat, jotka mahdollistavat käyttäjälle suuremman vaikutusvallan avun toteutukseen ja avustajan valintaan, tukevat parhaiten tätä itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä elämää.

Juuri tämän vuoksi palvelusetelin toimivuus on oikeudellisesti merkittävä kysymys. Jos palvelusetelin arvo tai hinnoittelurakenne estää henkilökohtaisen avun tosiasiallisen hankkimisen, myös palvelusetelin tarjoama valinnanvapaus jää käytännössä toteutumatta. Eduskunta on osoittanut palvelusetelin aseman vammaispalvelulain 10 §:ssä varsin selkeästi.

Palvelusetelilain 6 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin hyvinvointialueen tulee ohjata hänet muulla tavoin järjestettävien palvelujen piiriin. Kieltäytymisoikeuden tosiasiallinen merkitys edellyttää kuitenkin, että myös vaihtoehtoiset toteuttamistavat ovat käytännössä saatavilla ja että palveluseteli on aidosti toimiva vaihtoehto.

3 Oikeudellinen arviointikehys: palvelusetelin arvon riittävyys ja henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko

Tässä luvussa muodostetaan oikeudellinen arviointikehys sille, milloin henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo ja toimeenpano lakkaavat olemasta neutraali toteuttamistapa ja alkavat tosiasiallisesti kaventaa vammaispalvelulain mukaista subjektiivista oikeutta. Luvun tavoitteena on johtaa keskeisistä kansainvälisistä ja kansallisista velvoitteista yhteen kokoava arviointikriteeri, jota tässä muistiossa kutsutaan henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukoksi. Käsitteellä tarkoitetaan tilannetta, jossa palvelusetelin arvo tai hinnoittelurakenne estää päätöksellä ja asiakassuunnitelmassa myönnetyn henkilökohtaisen avun tosiasiallisen toteutumisen: palvelu on muodollisesti myönnetty, mutta palvelusetelin arvo ei mahdollista sen hankkimista kaikissa niissä tilanteissa, joissa avuntarve ilmenee.

Oikeudellinen tarkastelu perustuu useisiin toisiaan täydentäviin normitasoihin: esimerkiksi YK:n vammaissopimukseen, perustuslakiin, yhdenvertaisuuslakiin, vammaispalvelulakiin ja palvelusetelilakiin. Näitä säännöksiä on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti siten, ettei palveluseteli muodostu muita toteuttamistapoja heikommaksi keinoksi subjektiivisen oikeuden toteuttamisessa.

Edellisessä luvussa esitetty toteuttamistapojen vertailu osoittaa, että palvelusetelin arvo ja hinnoittelurakenne ovat keskeisessä asemassa arvioitaessa palvelun tosiasiallista saatavuutta. Tässä luvussa arvioidaan, millaisia oikeudellisia vaatimuksia tämä asettaa hyvinvointialueille ja missä tilanteissa palvelusetelin aliarvo tai puutteellinen rakenne johtaa oikeudellisesti merkitykselliseen yhdenvertaisuus- ja järjestämistä vastuuongelmaan.

3.1 YK:n vammaissopimus (CRPD): tosiasiallinen yhdenvertaisuus ja oikeus itsenäiseen elämään

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus muodostaa keskeisen kansainvälis-oikeudellisen lähtökohdan arvioitaessa henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa, sen tosiasiallista toimivuutta sekä vaikutuksia vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuteen ja itsemääräämisoikeuteen. Suomi on ratifioinut sopimuksen, ja se on saatettu kansallisesti voimaan lailla. CRPD on siten oikeudellisesti sitovaa normistoa, jota viranomaisten on sovellettava ja jonka tulee ohjata kansallisen lainsäädännön tulkintaa ja toimeenpanoa.

CRPD:n 5 artikla turvaa vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden. Artiklan mukaan kaikilla henkilöillä on oikeus yhdenvertaiseen ja tehokkaaseen oikeussuojaan, ja sopimusvaltion on toteutettava kohtuulliset mukautukset tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi. YK:n vammaisoikeuskomitean yleiskommentissa nro 6 (2018) korostetaan, että yhdenvertaisuus CRPD:n merkityksessä on substantiaalista eikä vain muodollista. Myös näennäisesti neutraalit sääntely- ja hallintokäytännöt voivat olla syrjiviä, jos niiden tosiasialliset vaikutukset asettavat vammaiset henkilöt epäyhdenvertaiseen asemaan. Kohtuullisten mukautusten epääminen katsotaan itsessään syrjinnäksi.

CRPD:n 19 artikla turvaa vammaisten henkilöiden oikeuden itsenäiseen elämään ja osallisuuteen yhteisössä. Artikla edellyttää, että vammaisilla henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus valita, missä ja kenen kanssa he elävät, eikä heitä saa velvoittaa elämään erityisjärjestelyissä vastoin tahtoaan. Artiklan ydin liittyy tukipalvelujen, kuten henkilökohtaisen avun, saatavuuteen: palvelujen on oltava yksilöllisiä, käyttäjälähtöisiä ja tosiasiallisesti saavutettavissa.

YK:n vammaisoikeuskomitean yleiskommentissa nro 5 (2017) korostetaan, että tukipalvelujen on mahdollistettava henkilön omat valinnat ja yksilöllinen elämänrytmi. Palvelu ei täytä 19 artiklan vaatimuksia, jos se on vain muodollisesti myönnetty mutta ei ole käytännössä saatavilla silloin, kun tuki on tarpeen. Komitea on lisäksi todennut, että järjestelmät, joissa tukipalvelujen saatavuus riippuu markkinoista, perheen panoksesta tai vammaisen henkilön omasta taloudellisesta osallistumisesta, ovat lähtökohtaisesti ristiriidassa 19 artiklan kanssa.

CRPD:n valossa ratkaisevaa ei ole palvelusetelin muodollinen olemassaolo tai vammaisen henkilön periaatteellinen mahdollisuus käyttää sitä, vaan se, mahdollistaako palvelusetelin arvo henkilökohtaisen avun tosiasiallisen hankkimisen yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Arvioinnissa on otettava huomioon myös avuntarpeen ajoittuminen ilta-, yö-, viikonloppu- ja pyhäaikoihin sekä tilanteet, joissa avustaminen edellyttää vaativaa tai erityistä osaamista.

Edellä luvussa 2 esitetty toteuttamistapojen vertailu osoittaa, että työnantajamallissa, hyvinvointialueen omassa tuotannossa ja ostopalveluissa työehtosopimuksen mukaiset lisät ja vaativuustekijät realisoituvat järjestäjän kustannuksiksi, ja palvelu on lähtökohtaisesti järjestettävissä kaikissa asiakassuunnitelman edellyttämässä tilanteissa. Jos palvelusetelissä vastaava kustannus- ja saatavuuslogiikka ei toteudu, palveluseteli muodostuu tosiasiallisesti muita toteuttamistapoja heikommaksi. Tällöin vammaisen henkilön oikeus itsenäiseen elämään ja tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen vaarantuu.

Lisäksi on huomioitava, että mitä vaikeavammaisemmasta henkilöstä on kysymys, sitä suuremmaksi ristiriita em. säädösten ja palvelusetelin hinnoittelun välillä voidaan nähdä. Vaativa työ on TES-säädösten mukaan kalliimpaa kuin vähemmän vaativa.

CRPD:n näkökulmasta ongelmallista ei ole palveluseteli toteuttamistapana sinänsä, vaan tilanne, jossa palvelusetelin arvo tai hinnoittelurakenne johtaa siihen, että henkilökohtainen apu ei ole tosiasiallisesti saatavilla niissä tilanteissa, joissa vammaisen henkilön yksilöllinen tarve sitä edellyttää. Tällaisessa tilanteessa järjestelmä siirtää tosiasiallista vastuuta palvelun toteutumisesta vammaiselle henkilölle (mikä on ristiriidassa CRPD:n 5 ja 19 artiklojen kanssa) tai yrityksille, jotka tuottavat palvelua tappioista huolimatta ja näin osaltaan rahoittavat hyvinvointialueiden toimintaa.

CRPD velvoittaa sopimusvaltiota puuttumaan myös rakenteellisiin esteisiin, ei ainoastaan yksittäisiin virheisiin. Jos palvelusetelin arvo on järjestelmällisesti määritelty tavalla, joka estää henkilökohtaisen avun tosiasiallisen saatavuuden tietyissä ennakoitavissa olevissa tilanteissa tai tietyille ryhmille, kyse ei ole yksittäisestä hallinnollisesta virheestä vaan rakenteellisesta ongelmasta, joka edellyttää korjaavia toimia. Tästä näkökulmasta palvelusetelin aliarvo voi muodostaa CRPD:n tarkoittaman syrjinnän, ml. rakenteellisen syrjinnän.

Artiklat 19 ja 4(3) muodostavat yhdessä tärkeän periaatteen henkilökohtaisen avun järjestämisessä. Sopimus ei ainoastaan velvoita turvaamaan vammaisille henkilöille tosiasiallisesti saatavilla olevia tukipalveluja, vaan myös edellyttää heidän osallistumistaan heitä koskevien järjestelmien suunnitteluun ja kehittämiseen. Henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon määrittely on keskeinen osa palvelujärjestelmää, joka vaikuttaa suoraan siihen, toteutuuko oikeus henkilökohtaiseen apuun käytännössä. Tämän vuoksi vammaisten henkilöiden ja heidän järjestöjensä osallistuminen tällaisiin ratkaisuihin on myös CRPD:n näkökulmasta olennainen osa oikeuksien toteutumista.

3.2 EU perusoikeuskirja ja Euroopan sosiaalinen peruskirja

Myös eurooppalaisessa ihmisoikeus- ja perusoikeusjärjestelmässä korostetaan vammaisten henkilöiden oikeutta osallistua yhteiskuntaan yhdenvertaisesti. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 26 artiklan mukaan unioni tunnustaa ja kunnioittaa vammaisten henkilöiden oikeutta toimenpiteisiin, joilla turvataan heidän itsenäinen elämänsä ja osallistumisensa yhteiskuntaan. Vastaavasti Euroopan sosiaalinen peruskirja velvoittaa turvaamaan vammaisille henkilöille mahdollisuuden itsenäiseen elämään, sosiaaliseen osallisuuteen sekä tarvittaviin tukipalveluihin. Henkilökohtainen apu on keskeinen väline näiden oikeuksien toteuttamisessa. Jos myönnetty henkilökohtainen apu ei ole käytännössä saatavilla palvelusetelin arvon vuoksi, myös näiden eurooppalaisten perusoikeusvelvoitteiden toteutuminen voi vaarantua.

3.3 Perustuslaki: laillisuusperiaate, yhdenvertaisuus, välttämättömän huolenpito ja turvaamisvelvoite

Perustuslaillinen lähtökohta on julkisen vallan käytön laillisuusperiaate. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Tämä periaate korostaa, että viranomaiskäytännöillä tai hallinnollisilla ratkaisuilla ei voida kaventaa laissa säädettyjen oikeuksien sisältöä eikä niiden tosiasiallista toteutumista. Perustuslain säännökset muodostavat kansallisen oikeusjärjestyksen ylimmän normitason, jonka valossa henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa ja sen tosiasiallista toimivuutta on arvioitava. Arvioinnin kannalta keskeisiä ovat erityisesti perustuslain 2 §, 6 §, 19 § ja 22 §.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Perusoikeusuudistuksen esitöissä on korostettu, että yhdenvertaisuus ei rajoitu muodolliseen samanlaiseen kohteluun, vaan edellyttää myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamista. Myös näennäisesti neutraali sääntely tai hallintokäytäntö voi siten olla perustuslain vastainen, jos sen vaikutukset kohdistuvat epäyhdenvertaisesti tiettyyn ryhmään.

Mikäli palvelusetelin arvo on määritelty tavalla, joka tosiasiallisesti estää henkilökohtaisen avun saatavuuden esimerkiksi iltaisin, öisin, viikonloppuisin tai vaativissa tilanteissa, seurauksena voi olla tilanne, jossa osa vammaisista henkilöistä joutuu valitsemaan toisen toteuttamistavan vastoin tahtoaan tai jää ilman riittävää tukea. Tällainen lopputulos ei ole neutraali organisatorinen ero, vaan voi muodostaa perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun tosiasiallisen eriarvoisuuden.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään huolenpitoon. Henkilökohtainen apu on vammais- palvelulain mukainen subjektiivinen oikeus, joka konkretisoi perustuslain 19 §:ssä turvattua oikeutta välttämättömään huolenpitoon vammaisten henkilöiden osalta. Henkilökohtainen apu voi muodostaa vammaiselle henkilölle välttämättömän huolenpidon edellytyksen, jolloin sen tulee toteutua tosiasiallisesti. Tämä korostaa sitä, että palvelun toteuttamistavasta riippumatta oikeuden tulee olla käytännössä toteutettavissa eikä se saa jäädä pelkästään muodolliseksi.

Perustuslain 19 §:ää on tulkittava yhdessä 22 §:n kanssa. Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Turvaamisvelvoite ei rajoitu lainsäädännön säätämiseen, vaan kattaa myös lain soveltamisen, toimeenpanon ja hallinnolliset ratkaisut. Julkisen vallan on aktiivisesti varmistettava, että perusoikeudet toteutuvat tosiasiallisesti eikä vain muodollisesti.

Henkilökohtaisen avun osalta tämä tarkoittaa, että hyvinvointialueen on järjestämisvastuunsa puitteissa huolehdittava siitä, että palvelu on käytännössä saatavilla kaikissa niissä tilanteissa, jotka päätöksessä ja asiakassuunnitelmassa on tunnistettu. Toteuttamistavan valinta ei voi johtaa siihen, että oikeuden sisältö tosiasiallisesti kaventuu.

Perusoikeuksien toteutumista ei voida tehdä riippuvaiseksi hallinnollisista järjestelyistä tai organisatorisista ratkaisuista. Subjektiivisen oikeuden sisältö ei saa muuttua sen perusteella, järjestetäänkö palvelu omana tuotantona, ostopalveluna, työnantajamallilla tai palvelusetelillä. Mikäli palvelusetelin arvo on sellainen, ettei palvelua tosiasiallisesti ole saatavilla samoissa tilanteissa kuin muilla toteuttamistavoilla, järjestelmä tuottaa perusoikeudellisesti merkityksellisen eron.

Perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta olennaista on myös riskin jakautuminen. Jos vammaisen henkilö joutuu esimerkiksi tinkimään palvelun ajankohdasta tai sisällöstä, järjestämisvastuun tosiasiallinen painopiste siirtyy yksilölle. Tämä on ristiriidassa perustuslain 22 §:n mukaisen turvaamisvelvoitteen kanssa. Julkinen valta ei voi siirtää perusoikeuden toteutumiseen liittyvää organisatorista riskiä suhteettomasti yksilölle.

Jos palvelusetelin arvo tai hinnoittelurakenne estää henkilökohtaisen avun toteutumisen asiakassuunnitelman mukaisesti, kyse ei ole ainoastaan hallinnollisesta puutteesta vaan perusoikeudellisesta ongelmasta. Tällöin palvelusetelin arvoa koskeva käytäntö on arvioitava suhteessa perustuslain turvaamisvelvoitteeseen ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

Perustuslain valossa henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo ei voi muodostua pelkäksi budjettitekniseksi kompromissiksi, vaan sen on mahdollistettava subjektiivisen oikeuden tosiasiallinen toteutuminen.

3.4 Yhdenvertaisuuslaki: välillinen syrjintä ja kohtuulliset mukautukset palvelusetelijärjestelmässä

Yhdenvertaisuuslaki muodostaa keskeisen kansallisen oikeudellisen arviointikehyksen sille, johtaako henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo tai sen rakenteellinen määrittely tosiasialliseen eriarvoisuuteen vammaisten henkilöiden välillä. Lakia on tulkittava perustuslain 22 §:n sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti YK:n vammaissopimuksen, mukaisesti.

Yhdenvertaisuuslain 8 § kieltää syrjinnän muun muassa vammaisuuden perusteella. Lain 13 §:ssä kielletään välillinen syrjintä, jolla tarkoitetaan näennäisesti neutraalia sääntöä, käytäntöä tai menettelyä, joka saattaa jonkun epäedullisempaan asemaan muihin verrattuna, ellei käytännölle ole hyväksyttävää ja oikeasuhtaista perustetta. Lain 15 §:n mukaan kohtuullisten mukautusten epääminen vammaiselta henkilöltä on syrjintää.

Palvelusetelin arvon määrittely kaavamaisena tai yhtenäisenä perushintana on ulkoisesti neutraali käytäntö. Jos tällainen hinnoittelumalli kuitenkin johtaa siihen, ettei henkilökohtaista apua ole tosiasiallisesti saatavilla niille henkilöille, joiden avuntarve painottuu ilta-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoihin tai edellyttää erityistä osaamista, käytännön vaikutus kohdistuu nimenomaan tiettyihin vammaisten henkilöiden ryhmiin. Tällöin kyse on yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitetusta välillisestä syrjinnästä.

Välillisen syrjinnän arvioinnissa ratkaisevaa ei ole hallintokäytännön tarkoitus, vaan sen tosiasiallinen vaikutus. Palvelusetelin arvoa koskevassa kysymyksessä syrjivä vaikutus ilmenee siinä, että osa vammaisista henkilöistä ei kykene käyttämään heille myönnettyä subjektiivista oikeutta henkilökohtaiseen apuun palvelusetelillä, vaikka oikeus on muodollisesti myönnetty. Tämä asettaa heidät epäedullisempaan asemaan verrattuna niihin vammaisiin henkilöihin, joiden avuntarve ajoittuu tavanomaiselle päiväajalle tai jotka eivät tarvitse vaativaa osaamista edellyttävää apua.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä säädetty kohtuullisten mukautusten velvoite korostuu palvelusetelijärjestelmässä. Kohtuulliset mukautukset tarkoittavat sellaisia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla turvataan vammaisen henkilön yhdenvertainen pääsy palveluihin ja oikeuksiin. Henkilökohtaisen avun palvelusetelin osalta tämä merkitsee velvollisuutta määritellä palvelusetelin arvo siten, että vammaisen henkilö voi tosiasiallisesti käyttää hänelle myönnettyä palvelua asiakassuunnitelman mukaisesti.

Kohtuullisten mukautusten velvoite ei rajoitu yksittäisiin poikkeustilanteisiin, vaan se koskee myös järjestelmätason ratkaisuja. Jos hyvinvointialue tietoisesti ylläpitää palvelusetelin hinnoittelurakennetta, joka ei mahdollista palvelun toteutumista tietyissä ennakoitavissa olevissa tilanteissa, kohtuulliset mukautukset jäävät toteutumatta yksilötasolla rakenteellisista syistä. Tällöin kyse ei ole vain yksittäisestä hallinnollisesta virheestä, vaan yhdenvertaisuuslain vastaisesta käytännöstä.

Merkityksellistä on myös se, missä vaiheessa ja millä tavoin mukautukset tehdään. Jos palvelusetelin arvoa ei ole alun perin määritelty riittäväksi, mutta vammaisen henkilön edellytetään erikseen hakevan lisäkorvausta, vaihtavan toteuttamistapaa tai tinkivän palvelun sisällöstä, vastuu mukautuksen toteutumisesta siirtyy tosiasiallisesti yksilölle. Tämä ei vastaa yhdenvertaisuuslain tarkoitusta, jonka mukaan mukautusten on oltava ennakoivia ja järjestäjän vastuulla.

Palvelusetelin rakenteellinen alimitoitus voi siten samanaikaisesti täyttää sekä välillisen syrjinnän että kohtuullisten mukautusten epäämisen tunnusmerkit. Näennäisesti yhdenvertainen hinnoittelukäytäntö johtaa tosiasiallisesti siihen, että vain osa vammaisista henkilöistä kykenee käyttämään palveluseteliä, ja toiset joutuvat siirtymään toiseen toteuttamistapaan vastoin tahtoaan tai jäävät ilman palvelua.

Yhdenvertaisuuslain kannalta ongelmallista on myös alueellinen vaihtelu palvelusetelin arvossa ja rakenteessa. Jos vammaisen henkilön tosiasiallinen mahdollisuus käyttää subjektiivista oikeutta henkilökohtaiseen apuun palvelusetelillä riippuu siitä, millä hyvinvointialueella hän asuu, kyse on yhdenvertaisuuslain vastaisesta eriarvoisuudesta. Subjektiivisen oikeuden toteutuminen ei voi olla maantieteellisesti sattumanvaraista.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan kuuluu puuttua myös rakenteelliseen ja välilliseen syrjintään sekä edistää yhdenvertaisuuden toteutumista tilanteissa, joissa yksittäisen henkilön oikeuden loukkaus johtuu yleisestä tai toistuvasta hallintokäytännöstä. Henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa koskevassa kysymyksessä ei ole kyse yksittäisestä poikkeuksesta, vaan useilla alueilla toistuvasta järjestelmätason ongelmasta, jolla on laaja-alaisia yhdenvertaisuusvaikutuksia.

On lisäksi merkityksellistä, että ainakin yhdellä hyvinvointialueella (Pohjanmaan hyvinvointialue) henkilökohtaisen avun palvelusetelissä on otettu käyttöön vaativuuden huomioiva hinnoittelurakenne. Tämä osoittaa, että palvelusetelin arvon sitominen palvelun sisältöön ja vaativuuteen on käytännössä mahdollista. Tällöin vaativuuden systemaattinen huomioimatta jättäminen muilla hyvinvointialueilla ei näyttäydä pelkästään teknisenä ratkaisuna, vaan voi johtaa tilanteeseen, jossa palvelusetelin arvo ei vastaa palvelun todellista kustannusrakennetta ja asettaa vammaiset henkilöt epäyhtenäiseen asemaan.

3.5 Vammaispalvelulaki: henkilökohtaisen avun toteuttamista-palvelvoite ja palvelusetelin arvon riittävyys

Uusi vammaispalvelulaki (675/2023), joka tuli voimaan 1.1.2025, muodostaa henkilökohtaisen avun järjestämistä koskevan erityislainsäädännön ja on keskeinen oikeudellinen viitekehys arvioitaessa palvelusetelin arvon lainmukaisuutta. Laki täsmentää sekä henkilökohtaisen avun toteuttamistapoja koskevaa sääntelyä että palvelusetelin arvon määrittelyyn liittyvää velvoitetta tavalla, joka on suoraan merkityksellinen palvelusetelin tosiasiallisen toimivuuden arvioinnissa.

Henkilökohtainen apu säilyy uuden lain nojalla subjektiivisena oikeutena. Lain systematiikka korostaa, että oikeuden sisältö ja laajuus määräytyvät vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja asiakassuunnitelman perusteella. Toteuttamistapa ei saa vaikuttaa heikentävästi siihen, milloin, miten tai missä laajuudessa henkilökohtainen apu tosiasiallisesti toteutuu.

Vammaispalvelulain 10 §:ssä säädetään henkilökohtaisen avun toteuttamisesta. Säännös sisältää kaksi oikeudellisesti keskeistä ja toisiaan täydentävää elementtiä: velvoitteen toteuttaa henkilökohtaista apua tietyillä toteuttamistavoilla sekä nimenomaisen velvoitteen määrittellä palvelusetelin arvo siten, että palvelu on tosiasiallisesti hankittavissa.

Kun palveluseteli on lainsäätäjän edellyttämä toteuttamistapa, sen ei voida sallia jäävän käytännössä heikommaksi, näennäiseksi tai vain muodolliseksi vaihtoehdoksi. Toteuttamistapalvelvoite edellyttää, että palveluseteli on rakenteellisesti ja taloudellisesti sellainen, että sitä voidaan käyttää henkilökohtaisen avun järjestämiseen aidosti ja yhdenvertaisesti muiden toteuttamistapojen rinnalla.

Lain 10 § sisältää lisäksi nimenomaisen ja velvoittavan säännöksen palvelusetelin arvosta. Hyvinvointialueen on määriteltävä palvelusetelin arvo siten, että vammaisen henkilön on mahdollista hankkia palvelusetelillä hänelle myönnetty henkilökohtainen apu. Tämä muotoilu ei jätä harkintavaltaa sen suhteen, onko palvelu käytännössä hankittavissa, vaan asettaa järjestäjälle velvollisuuden varmistaa palvelun tosiasiallinen saatavuus.

Palvelusetelin arvon arviointi kytkeytyy lain systematiikassa suoraan myönnettyyn palveluun ja asiakassuunnitelmaan. Palvelusetelin on mahdollistettava juuri se henkilökohtainen apu, joka on päätöksessä myönnetty ja asiakassuunnitelmassa määritelty. Tämä kattaa sekä avun määrän että sen ajallisen sijoittumisen ja sisällölliset vaatimukset.

Lain 10 §:n 2 momentti vahvistaa tätä lähtökohtaa säätämällä, että henkilökohtaisen avun toteuttamistapaa koskevassa päätöksenteossa on otettava huomioon vammaisen henkilön oma mielipide, elämäntilanne ja asiakassuunnitelmaan kirjattu avun tarve. Toteuttamistavan valinta ei siten voi johtaa

tilanteeseen, jossa vammaisen henkilön oikeus kaventuu tosiasiallisesti sen vuoksi, että tietty toteuttamistapa ei ole käytännössä toimiva.

Henkilökohtaisen avun osalta palvelusetelin arvon riittävyden kysymys korostuu erityisesti tilanteissa, joissa avuntarve sijoittuu ilta-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoihin tai edellyttää vaativaa tai erityistä osaamista. Näissä tilanteissa palvelun kustannusrakenne poikkeaa olennaisesti tavanomaisesta päiväaikaisesta avusta. Jos palvelusetelin arvo tai hinnoittelurakenne on määritelty kaavamaisena perushintana ilman toimivaa mekanismia lisäkustannusten kattamiseen, syntyy ristiriita vammaispalvelulain 10 §:n kanssa: myönnettyä apua ei ole mahdollista hankkia käytännössä.

Säännöksessä asetettu vaatimus on luonteeltaan tulosvastuullinen. Arvioinnin kohteena ei ole se, onko hyvinvointialue pyrkinyt määrittelemään arvon riittäväksi, vaan se, onko myönnetty palvelu tosiasiallisesti hankittavissa palvelusetelillä.

Vammaispalvelulain näkökulmasta ratkaisevaa ei siten ole se, että palveluseteli on muodollisesti olemassa, vaan se, että palveluseteli toimii tosiasiallisena välineenä subjektiivisen oikeuden toteuttamiseen. Jos palvelusetelin arvo ei mahdollista henkilökohtaisen avun toteutumista asiakassuunnitelman mukaisesti, kyse ei ole toteuttamistapojen välisestä hyväksyttävästä erosta vaan lainvastaisesta toteutuksesta, jossa subjektiivisen oikeuden sisältö kaventuu toteuttamistavan vuoksi.

3.6 Palvelusetelilaki: kohtuullisuus, tosiasiallinen hankittavuus ja järjestämismvastuu

Palvelusetelilaki (laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009) muodostaa keskeisen yleislain arvioitaessa henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon lainmukaisuutta. Lain lähtökohtana on, että palveluseteli on palvelun järjestämistapa, ei asiakkaan vastuulle siirtyvä rahoitusmuoto. Palvelusetelin käyttö ei muuta palvelun luonnetta lakisääteisenä eikä siirrä järjestämismvastuuta palvelun käyttäjälle.

Palvelusetelilain 7 §:n 1 momentin mukaan palvelusetelin arvon tulee olla asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuus ei ole harkinnanvarainen tai poliittinen tavoite, vaan oikeudellisesti sitova normi, joka rajoittaa järjestäjän harkintavaltaa palvelusetelin arvon määrittelyssä. Arvioinnin lähtökohtana ei ole järjestäjän budjettitekkinen intressi, vaan asiakkaan tosiasiallinen mahdollisuus hankkia palvelu. Palvelusetelilain 7 §:n mukaan kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös vastaavan palvelun kustannukset hyvinvointialueen omana tuotantona tai ostopalveluna.

Lain esitöissä (HE 20/2009 vp.) korostetaan, että palvelusetelin tarkoituksena on lisätä asiakkaan valinnanvapautta ja joustavuutta. Esitöissä ilmenee myös se lähtökohta, että palvelusetelin arvon on oltava sellainen, että asiakkaalla on todellinen mahdollisuus hankkia palvelu palvelusetelillä. Palveluseteli ei täytä lain vaatimuksia, jos markkinoilla ei ole palveluntuottajia, jotka voivat tarjota palvelua palvelusetelin arvolla lain ja palvelupäätöksen edellyttämällä tavalla. Kohtuullisuusvaatimus edellyttää siten palvelusetelin arvon suhteuttamista palvelun todellisiin kustannuksiin.

Palvelusetelilain systematiikan kannalta keskeistä on myös järjestämismvastuun pysyvyys. Palvelusetelin käyttö ei vapauta järjestäjää vastuusta huolehtia siitä, että palvelu on tosiasiallisesti saatavilla. Järjestäjän velvollisuutena on seurata palvelusetelin toimivuutta, kustannuskehitystä ja palvelun

saatavuutta sekä tarvittaessa tarkistaa palvelusetelin arvoa, esimerkiksi alan työehtosopimuksen aiheuttamien palkankorotusten mukaan. Palvelusetelin arvo ei voi olla staattinen, jos palvelun kustannusrakenne tai yksilöllinen tarve edellyttää muutoksia.

Henkilökohtaisen avun osalta kohtuullisuusvaatimus konkretisoituu erityisellä tavalla. Henkilökohtainen apu on vammaispalvelulain nojalla subjektiivinen oikeus, joka on käyttäjälle maksuton. Palvelusetelin käyttö ei voi muuttaa tätä lähtökohtaa. On selvää, että palvelusetelin tulee kattaa henkilökohtaisen avun kustannukset kokonaisuudessaan.

Palvelusetelin kohtuullisuutta on arvioitava suhteessa muihin henkilökohtaisen avun toteuttamistapoihin. Jos hyvinvointialue kykenee järjestämään henkilökohtaisen avun omana tuotantona, ostopalveluna tai työnantajamallilla kaikissa asiakassuunnitelman edellyttämässä tilanteissa, mutta palveluseteli ei mahdollista vastaavaa toteutusta, palveluseteli ei täytä palvelusetelilain kohtuullisuusvaatimusta. Palveluseteli ei voi olla rakenteellisesti heikompi vaihtoehto lakisääteisen palvelun toteuttamisessa.

Kohtuullisuusvaatimusta ei voida täyttää pelkällä viittauksella markkinatilanteeseen. Palvelusetelilain lähtökohtana ei ole, että asiakkaan oikeus palveluun riippuu siitä, löytyykö markkinoilta palveluntuottajia annetulla hinnalla, vaan että palvelusetelin arvo määritellään siten, että palvelu on tosiasiallisesti hankittavissa. Jos palvelua ei ole saatavilla palvelusetelin arvolla, kyse ei ole markkinahäiriöstä vaan palvelusetelin arvon riittämättömyydestä.

Palvelusetelilain 7 §:n kohtuullisuusvaatimus on tulkittava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Kohtuullisuuden arvioinnissa on huomioitava perustuslain 19 §:n mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon, perustuslain 22 §:n mukainen turvaamisvelvoite sekä YK:n vammaissopimuksen 19 artiklan edellyttämä tosiasiallinen mahdollisuus itsenäiseen elämään ja osallisuuteen. Näiden normien yhteisvaikutus vahvistaa tulkintaa, jonka mukaan palvelusetelin arvo ei voi olla pelkkä hallinnollinen tai taloudellinen kompromissi, vaan sen on mahdollistettava palvelun käyttö yksilöllisen tarpeen mukaisesti.

Palvelusetelin arvoa koskeva kohtuullisuusarvio tiivistyy käytännössä kysymykseen: onko palvelu markkinoilla tosiasiallisesti saatavissa palvelusetelin arvolla niissä tilanteissa, joihin päätös ja asiakassuunnitelma velvoittavat. Jos ei ole, kohtuullisuus- ja hankittavuusvaatimus eivät täyty.

3.7 Hallintolain merkitys palvelusetelin arvon määrittelyssä

Palvelusetelin arvon määrittely on hallintotoimintaa, johon sovelletaan hallintolakia. Hallintolaki sisältää viranomaisen toiminnan yleiset oikeudelliset periaatteet sekä menettelysäännökset, joita on noudatettava myös sosiaalipalveluja koskevassa päätöksenteossa.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toiminnan on oltava muun muassa puolueetonta, suhteellista ja tarkoitussidonnaista. Viranomaisen on lisäksi toimittava siten, että hallinto edistää asiakkaan oikeuksien toteutumista.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä selvittämisestä. Tämä merkitsee sitä, että myös palvelusetelin arvon määrittelyssä viranomaisen tulee perustaa ratkaisunsa riittävään tietoon palvelun todellisista kustannuksista ja palvelun toteuttamisen edellytyksistä.

Jos palvelusetelin arvo määritellään tasolle, joka ei mahdollista henkilökohtaisen avun tosiasiallista hankkimista, voidaan kysyä, onko viranomainen täyttänyt hallintolain mukaisen selvittämismuutoksen velvollisuutensa sekä hyvän hallinnon periaatteet.

Hallintolain näkökulmasta palvelusetelin arvo ei siten ole pelkkä talous- tai hallinnollinen kysymys, vaan osa viranomaisen velvollisuutta turvata asiakkaan oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen. Useat henkilökohtaisen avun sääntökirjat eivät ole ajantasaisia, eikä niihin ole systemaattisesti ja eritellysti kirjattu auki sitä, miten palvelusetelin hinta muuttuu esimerkiksi yleissitovan työehtosopimuksen mukaisen työn hinnan muuttuessa. Tilanne on hallintolain näkökulmasta ongelmallinen, koska hinnoittelun perusteiden puuttuminen vaikeuttaa sekä päätöksenteon perusteltavuutta että sen jälkikäteistä oikeudellista arviointia.

Kolmen hyvinvointialueen (Helsinki, Länsi-Uusimaa ja Vantaa–Kerava) henkilökohtaisen avun palvelusetelijärjestelmää koskeva sääntökirja-aineisto ja tietopyyntöihin annetut vastaukset osoittavat yhdenmukaisesti, että palvelusetelin arvo on määritelty euromääräisesti, mutta sen määräytymisperusteita ei ole ainakaan täsmällisesti ja eritellysti esitetty.

Sääntökirjoissa kuvataan palvelusetelin arvo sekä joissakin tapauksissa aikaluokkiin perustuva hinnoittelu, mutta niistä ei ilmene, mihin kustannustekijöihin palvelusetelin arvo perustuu tai miten se on suhteutettu henkilökohtaisen avun yleiseen kustannusrakenteeseen. Tietopyyntöihin annetut vastaukset eivät täydennä tätä puutetta, vaan niissä viitataan pääosin palvelusetelin tasoon ilman eriteltyä kuvausta hinnan muodostumisesta.

Kokonaisuutena tarkasteltuna aineisto ei mahdollista sen arvioimista, perustuuko palvelusetelin arvo ajantasaiseen ja tosiasialliseen kustannusrakenteeseen tai onko hinnoittelu mitoitettu siten, että henkilökohtainen apu on palvelusetelillä tosiasiallisesti hankittavissa.

Hallintolain 31 §:n mukainen viranomaisen selvittämismuutoksen velvollisuus edellyttää, että päätöksenteon perusteena olevat keskeiset seikat on riittävästi selvitetty. Tässä tapauksessa käytettävissä oleva aineisto ei osoita, että palvelusetelin arvo olisi perustettu tällaiseen selvitykseen tai että hinnoittelun perusteet olisivat dokumentoituja ja jälkikäteen arvioitavissa. Lisäksi hallintolain 6 §:ssä säädettyjen periaatteiden kannalta ongelmallista on, ettei hinnoittelua ole sidottu palvelun tosiasiallisiin kustannustekijöihin.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen palvelusetelin käsikirjassa todetaan, että palvelusetelin arvo perustuu kulloinkin voimassa olevaan päätökseen ja että käsikirjaa päivitetään toimintaympäristön muuttuessa. Lisäksi aluehallituksen päätöksenteossa on nimenomaisesti edellytetty palvelusetelin arvon tarkistamista kustannuskehityksen perusteella. Käytettävissä oleva aineisto osoittaa kuitenkin, että palvelusetelin perusarvo on säilynyt käytännössä muuttumattomana vuoden 2022 jälkeen (23 €/h), vaikka kustannustaso on samana ajanjaksona noussut merkittävästi.

Henkilökohtaisiin avustajiin sovellettavan Yksityisen sosiaalipalvelualan työehtosopimuksen (YK-SOTES) mukaiset palkankorotukset ovat vuosien 2022–2025 aikana olleet yhteensä noin 8–9 prosenttia, mikä on nostanut työnantajan kokonaiskustannuksia arviolta noin +1,5–2,5 €/h (sisältäen palkat ja sivukulut; lähde: YKSOTES 2022–2025 palkkaratkaisut). Lisäksi tätä kehitystä tukee se, että työvoimakustannusindeksi on noussut samalla ajanjaksolla arviolta noin 10–15 prosenttia (Tilastokeskus, työvoimakustannusindeksi). Näiden perusteella palvelun todellinen kustannustaso on noussut kokonaisuutena arviolta noin 12–18 prosenttia.

Tämä tarkoittaa, että palvelusetelin arvon tulisi kustannuskehityksen perusteella olla nykytilanteessa arviolta noin 25,8–27,1 €/h, jotta se vastaisi palvelun tuottamisesta aiheutuvia todellisia kustannuksia. Nykyiseen 23 €/h tasoon verrattuna tämä merkitsee noin +2,8–4,1 €/h alijäämää.

Tämä kokonaisuus korostaa sitä, että vaikka kustannuskehityksen seuranta ja hinnoittelun tarkistamista on sekä käsikirjassa että aluehallituksen päätöksenteossa pidetty välttämättömänä, ei hinnoittelun ajantasaisuutta koskeva velvoite näytä aineiston perusteella toteutuvan läpinäkyvästi. Seurauksena on, että palvelusetelin arvo ei enää vastaa palvelun tuottamisesta aiheutuvia todellisia kustannuksia, mikä heikentää palvelun saatavuutta ja tukee tässä muistiossa kuvattua arvolukon ilmiötä.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on toimittanut tietopyyntöihin vastauksena palvelusetelin sääntökirjan sekä hankinta-asiakirjoja, jotka kuvaavat henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa ja aikaluokkiin perustuvaa hinnoittelua sekä ostopalvelujen hinnoittelua.

Toimitettu aineisto osoittaa, että ostopalveluissa henkilökohtaisen avun kustannusrakenne on jäsennetty siten, että työaikaan sidotut lisät ja muut kustannustekijät voidaan huomioida osana hinnoittelua. Lisäksi ostopalvelua koskeva vertailuaineisto osoittaa, että palvelu on jaettu erillisiin palveluluokkiin, joissa erotetaan tavanomainen ja vaativa henkilökohtainen apu (PL1 ja PL2), ja nämä on hinnoiteltu erikseen. Tämä osoittaa, että palvelun vaativuus on tunnistettu ja sillä on suora vaikutus palvelun kustannuksiin.

Sen sijaan palvelusetelin osalta hinnoittelu perustuu ennalta määriteltyihin arvoihin ja aikaluokkiin, eikä aineistosta ilmene eritellysti, mihin kustannustekijöihin palvelusetelin arvo perustuu tai miten se suhteutuu henkilökohtaisen avun todelliseen kustannusrakenteeseen. Aineistosta ilmenee lisäksi, että palveluseteli kattaa ainoastaan niin sanotun ”tavallisen” henkilökohtaisen avun, eikä siinä ole huomioitu työn vaativuuteen tai osaamiseen liittyviä eroja.

Ostopalveluja koskeva hankinta-aineisto osoittaa siten, että hyvinvointialue käyttää rinnakkaisessa toteuttamistavassa kustannusrakennetta, jossa sekä työaikaan sidotut lisät että palvelun vaativuus vaikuttavat hinnoitteluun. Palvelusetelissä vastaava kustannuslogiikka ei ilmene aineistosta, mikä korostaa toteuttamistapojen välistä rakenteellista eroa.

Helsingin ostopalvelua koskeva hankinta-aineisto osoittaa, että henkilökohtainen apu on jäsennetty palveluluokkiin, joissa erotetaan tavanomainen ja vaativa henkilökohtainen apu. Tämä viittaa siihen, että palvelun vaativuus on tunnistettu ja sillä on merkitystä palvelun toteuttamisessa ja hinnoittelussa. Lisäksi ostopalvelu perustuu sopimushinnoitteluun, jossa kustannusrakenne voi mukautua palvelun ajankohtaan ja sisältöön. Vaikka työaikaan sidottuja lisiä ei ole aineistossa esitetty yksittäisinä prosentteina, ostopalvelun rakenne mahdollistaa niiden huomioimisen osana kokonaiskustannusta. Tämä eroaa palvelusetelistä, jossa hinnoittelu on sidottu ennalta määriteltyihin arvoihin ilman vastaavaa joustoa.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen ostopalvelua koskeva hankinta-aineisto tukee samaa havaintoa. Tarjouspyyntö, palvelukuvaus ja vertailuaineisto osoittavat, että henkilökohtainen apu hankitaan kilpailutettuna palveluna, jossa hinnoittelu muodostuu sopimuksellisesti eikä perustu yhteen kiinteään tuntihintaan. Palvelun sisältö ja toteutustilanteet on kuvattu laajasti, mikä viittaa siihen, että palvelu kattaa erilaisia ajankohtia ja avustamisen tilanteita.

Tällainen hankintamalli mahdollistaa sen, että palvelun kustannusrakenne voi mukautua työehtosopimuksen mukaisiin kustannuksiin sekä avuntarpeen ajankohtaan ja vaativuuteen. Vaikka työaikaan sidottuja lisiä tai vaativuusluokkia ei ole esitetty yksittäisinä hinnoitteluelementteinä, ostopalvelun

rakenne mahdollistaa niiden huomioimisen osana palvelun kokonaiskustannusta. Tämä eroaa palvelusetelistä, jossa hinnoittelu perustuu ennalta määriteltyyn arvoon ilman vastaavaa mukautumismekanismia.

Aineisto viittaa kokonaisuutena siihen, että palvelusetelin arvo on määritelty ilman läpinäkyvää ja todennettavissa olevaa kustannusperustaa, vaikka hinnoittelua kuvaavaa aineistoa on toimitettu, mikä vaikeuttaa sekä päätöksen lainmukaisuuden arviointia että asiakkaan oikeuden toteutumisen tarkastelua.

Ostopalveluissa henkilökohtaisen avun kustannusrakenne, kuten työaikalisät, on huomioitu sopimuksellisesti ja läpinäkyvästi. Palvelusetelissä vastaavia elementtejä on tunnistettu, mutta niiden taso ja rakenne eivät aineiston perusteella muodosta yhtä selkeästi kustannuksia seuraavaa ja ennakoivasti toimivaa kokonaisuutta. Tämä korostaa toteuttamistapojen välistä eroa siinä, miten kustannusperusteet on jäsennetty ja missä määrin ne ovat jälkikäteen arvioitavissa.

Kolmen hyvinvointialueen aineisto muodostaa kokonaisuutena johdonmukaisen kuvan: palvelusetelin arvo on määritelty, mutta sen määräytymisperusteita ei ole esitetty tavalla, joka mahdollistaisi kustannusperusteen arvioinnin, hinnoittelun ajantasaisuuden tarkastelun tai lainmukaisuuden jälkikäteen arvioinnin. Kyse ei siten ole yksittäisestä puutteesta, vaan toistuvasta ja rakenteellisesta tavasta määrittellä palvelusetelin arvo ilman läpinäkyvää kustannusperustaa, vaikka rinnakkaisissa toteuttamistavoissa kustannusrakenne on jäsennetty ja hinnoitteluun vaikuttavat tekijät tunnistettu. Tällainen rakenteellinen ongelma on hallintolain näkökulmasta merkityksellinen.

3.8 Henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko arviointikriteerinä

Edellä on tarkasteltu henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa ja toimeenpanoa useiden toisiaan täydentävien oikeudellisten normien valossa: YK:n vammaissopimuksen, perustuslain, yhdenvertaisuuslain, vammaispalvelulain ja palvelusetelilain näkökulmasta. Näiden normien yhteinen lähtökohta on, että henkilökohtainen apu on vammaispalvelulain mukainen subjektiivinen oikeus, jonka toteutumisen on oltava tosiasiallista, yhdenvertaista ja yksilöllisen tarpeen mukaista riippumatta siitä, millä toteuttamistavalla palvelu järjestetään.

Tässä muistiossa käsitettä henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko käytetään kuvaamaan tilannetta, jossa palvelusetelin arvo, hinnoittelurakenne tai toimeenpanokäytäntö estää päätöksellä ja asiakassuunnitelmassa myönnetyn henkilökohtaisen avun tosiasiallisen toteutumisen. Arvolukko ei ole itsenäinen oikeudellinen normi, vaan analyttinen arviointiväline, jonka avulla jäsennetään tilanteita, joissa palvelusetelin arvon ja toimeenpanon käytännöt voivat johtaa useiden oikeudellisten velvoitteiden rikkomiseen.

Arvolukon syntyminen voi merkitä välillistä syrjintää yhdenvertaisuuslain 13 §:n tarkoittamalla tavalla, jos näennäisesti neutraali hinnoittelu- tai hallintokäytäntö johtaa siihen, että tietyt vammaisten henkilöiden ryhmät joutuvat tosiasiallisesti epäedullisempaan asemaan. Se voi samalla merkitä kohtuullisten mukautusten epäämistä yhdenvertaisuuslain 15 §:n tarkoittamalla tavalla, jos hyvinvointialue ei toteuta sellaisia järjestelyjä, jotka mahdollistaisivat henkilökohtaisen avun tosiasiallisen käytön yksilöllisen tarpeen mukaisesti.

Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta arvolukko kuvaa erityisesti sitä mekanismia, jonka kautta palvelusetelin arvon alimitoitus tai puutteellinen hinnoittelurakenne voi johtaa tilanteeseen, jossa henkilökohtainen apu ei ole tosiasiallisesti saatavilla tietyissä ennakoitavissa olevissa tilanteissa, kuten ilt-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoina tai silloin, kun avustaminen edellyttää vaativaa tai erityistä osaamista.

Samanaikaisesti arvolukko on merkityksellinen myös muun muassa vammaispalvelulain ja palvelusetelilain näkökulmasta. Vammaispalvelulain mukaan henkilökohtainen apu on järjestettävä siten, että palvelu vastaa vammaisen henkilön yksilöllistä tarvetta ja on tosiasiallisesti toteutettavissa valitulla toteuttamistavalla. Palvelusetelilain mukaan puolestaan palvelusetelin arvon on oltava asiakkaan kannalta kohtuullinen ja mahdollistettava palvelun tosiasiallinen hankkiminen.

Jos palvelusetelin arvo tai sen hinnoittelurakenne estävät henkilökohtaisen avun hankkimisen asiakassuunnitelman mukaisesti, kyse ei ole pelkästä hallinnollisesta tai organisatorisesta ongelmasta. Tällöin toteuttamistapa lakkaa olemasta neutraali väline subjektiivisen oikeuden toteuttamiseksi ja muuttuu tekijäksi, joka voi kaventaa oikeuden tosiasiallista sisältöä.

Arvolukon käsite kokoaa yhteen tämän oikeudellisen tilanteen. Se kuvaa pistettä, jossa palvelusetelin arvon ja toimeenpanon käytännöt johtavat siihen, että henkilökohtaisen avun tosiasiallinen hankittavuus katkeaa, vaikka palvelu on päätöksellä myönnetty.

Arvolukon täyttymistä voidaan arvioida seuraavien tunnusmerkkien avulla.

Ensinnäkin lähtökohtana on, että vammaiselle henkilölle on myönnetty henkilökohtainen apu päätöksellä ja avun tarve on yksilöity asiakassuunnitelmassa määrän, ajankohtien, sisällön ja osaamisvaatimusten osalta. Tämä muodostaa oikeudellisen perustan arvioinnille: palvelun on oltava tosiasiallisesti saatavilla päätöksen ja asiakassuunnitelman mukaisesti.

Toiseksi hyvinvointialue on määritellyt palvelusetelin arvon tai hinnoittelurakenteen kaavamaisena tai yhtenäisenä käytäntönä, esimerkiksi perushinnan ja rajattujen lisien varaan. Käytäntö on muodollisesti sama kaikille palvelusetelin käyttäjille eikä lähtökohtaisesti erottele asiakkaita henkilökohtaisten ominaisuuksien ja heidän tarvitsemansa henkilökohtaisen avun laadun perusteella.

Kolmanneksi palvelusetelin arvo tai hinnoittelurakenne ei kata henkilökohtaisen avun todellisia kustannuksia tietyissä ennakoitavissa olevissa tilanteissa, kuten ilt-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoina, vaativaa tai erityistä osaamista edellyttävässä avussa tai tilanteissa, joissa palvelun toteuttaminen edellyttää suurempaa taloudellista resurssointia. Seurauksena henkilökohtainen apu ei ole palvelusetelillä tosiasiallisesti hankittavissa, vaikka tarve on asiakassuunnitelmassa tunnistettu ja palvelu on päätöksellä myönnetty.

Neljänneksi hyvinvointialue ei korjaa tilannetta palvelusetelin arvoa tai rakennetta muuttamalla, vaan vammaisen henkilö joutuu tosiasiallisesti sopeutumaan järjestelmään esimerkiksi vaihtamalla toteuttamistapaa vastoin tahtoaan, tinkimällä myönnetyn avun sisällöstä tai ajankohdista taikka hyväksymällä sen, ettei apua ole saatavilla. Tällöin järjestämistä vastuun tosiasiallinen painopiste siirtyy yksilölle.

Viidenneksi tilanne ei ole yksittäinen virhe tai poikkeus, vaan seurausta palvelusetelin arvon tai hinnoittelurakenteen järjestelmällisistä piirteistä. Arvolukko ilmenee erityisesti tilanteissa, joissa henkilökohtaisen avun tarve sijoittuu epätyypillisiin ajankohtiin tai edellyttää vaativaa osaamista.

Kun nämä edellytykset täyttyvät kokonaisuutena, palvelusetelin arvo ja toimeenpano voivat merkitä välillistä syrjintää yhdenvertaisuuslain 13 §:n tarkoittamalla tavalla sekä kohtuullisten mukautusten epäämistä yhdenvertaisuuslain 15 §:n tarkoittamalla tavalla. Samanaikaisesti arvolukon syntyminen osoittaa, että palvelusetelin arvon määrittely ja toimeenpano voivat olla ristiriidassa myös muun muassa vammaispalvelulain mukaisen järjestämisvastuun sekä palvelusetelilain kohtuullisuus- ja hankittavuusvaatimusten kanssa.

Seuraavassa luvussa tätä arviointikehystä sovelletaan hyvinvointialueita koskevaan aineistoon. Tarkastelun kohteena on, viittaavatko palvelusetelin arvoa, rakennetta ja toimeenpanoa koskevat käytännöt siihen, että myönnetty henkilökohtainen apu ei ole tosiasiallisesti hankittavissa palvelusetelillä. Samalla arvioidaan, täyttävätkö henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukon tunnusmerkit ja muuttuuko kysymys palvelusetelin toimivuudesta oikeudelliseksi lainmukaisuus- ja yhdenvertaisuuskysymykseksi sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteutumista koskevaksi kysymykseksi.

4 Henkilökohtaisen avun saatavuuden arviointi käytännössä

Tässä luvussa sovelletaan edellä luvussa 3 muodostettua oikeudellista arviointikehystä hyvinvointialueiden käytäntöihin. Tarkastelun kohteena ei ole palveluseteli henkilökohtaisen avun toteuttamistapana sinänsä, vaan se, täyttävätkö palvelusetelin arvon määrittely ja toimeenpano ne oikeudelliset vaatimukset, jotka seuraavat perustuslaista, yhdenvertaisuuslaista, vammaispalvelulaista, palvelusetelilaista sekä YK:n vammaissopimuksesta. Kysymys on siten siitä, mahdollistaako palveluseteli henkilökohtaisen avun tosiasiallisen saatavuuden päätöksen ja asiakassuunnitelman edellyttämällä tavalla vai muodostuuko palvelusetelin arvosta ja toimeenpanosta rakenteellinen este myönnetyn avun toteutumiselle. Arviointi perustuu luvussa 3.8 esitettyihin henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukon tunnusmerkkeihin.

Luvun tarkastelu kohdistuu ensisijaisesti järjestelmätason ilmiöön. Henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko ei yleensä tai aina synny yksittäisestä virheestä tai poikkeuksellisesta tilanteesta, vaan palvelusetelin arvon ja toimeenpanon rakenteesta, joka voi ennakoitavasti ja toistuvasti katkaista palvelun saatavuuden tietyissä tilanteissa. Erityisen merkityksellisiä ovat ne olosuhteet, joissa henkilökohtainen apu sijoittuu ilta-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoihin taikka edellyttää vaativaa tai erityistä osaamista. Samalla on kuitenkin huomattava, että järjestelmätason ongelma voi konkretisoitua myös yksittäisessä tapauksessa, jos palvelusetelin arvo tai sen soveltamiskäytäntö estää myönnetyn henkilökohtaisen avun tosiasiallisen toteutumisen.

Lisäksi palvelusetelin arvon tasolla on vaikutuksia henkilökohtaisten avustajien työmarkkina-asemaan sekä työehtojen tosiasialliseen toteutumiseen. Henkilökohtainen avustaminen on työvoimavaltainen ala, jossa palkkaus, työaikalisät ja työn vaativuus määräytyvät työehtosopimuksen mukaisesti. Mikäli palvelusetelin arvo ei kata näitä kustannuksia, se ohjaa palveluntuottajia käytännössä hinnoittelemaan avustamistyön alimman palkkaryhmän mukaisesti riippumatta työn todellisesta vaativuudesta.

Avustajien palkka määräytyy Yksityisen sosiaalipalvelualan TES mukaisesti, joka on henkilökohtaisen avustajan työssä yleissitova. Työn luonne ja tehtävät määrittävät avustajan palkkaryhmän.

Erilaisia palkkaryhmiä, eli työn vaativuutta, ei joitain poikkeuksia lukuun ottamatta huomioida nykyisessä palvelusetelin hinnoittelussa.

Tämä voi heikentää alan houkuttelevuutta työntekijöille sekä lisätä kuormitusta jo alalla työskenteleville, jos palvelua pyritään tuottamaan kustannuspaineessa. Samalla avustajien saatavuus voi vaikeutua erityisesti ilta-, yö- ja viikonlopputyössä sekä vaativammissa avustamistilanteissa, mikä heijastuu suoraan myös henkilökohtaisen avun tosiasialliseen saatavuuteen.

Käytettävissä oleva aineisto mahdollistaa rajatun hyvinvointialuekohtaisen tarkastelun. Aineisto sisältää tietoja palvelusetelien arvoista, lisärakenteista ja toimeenpanon keskeisistä piirteistä tarkastelluilla hyvinvointialueilla. Aluekohtaisia esimerkkejä käytetään havainnollistamaan, miten palvelusetelin arvon ja rakenteen vaikutuksia voidaan arvioida konkreettisesti yksittäisen hyvinvointialueen tasolla. Tarkastelutapa voi tarvittaessa toimia perustana myöhemmälle lainmukaisuuden arvioinnille, jatkoselvityksille, valvontatoimille tai yhdenvertaisuusarvioinnille.

Muistio ei tässä vaiheessa tee kattavia tai lopullisia arvioita kaikkien hyvinvointialueiden käytännöistä. Sen sijaan luvun tarkoituksena on esittää oikeudellinen ja empiirinen arviointitapa, jonka avulla voidaan ensinnäkin tunnistaa järjestelmätasoinen yhdenvertaisuusongelma ja toiseksi arvioida sen ilmenemistä yksittäisillä hyvinvointialueilla käytettävissä olevan aineiston perusteella. Ratkaisevaa ei ole palvelusetelin muodollinen olemassaolo, vaan sen tosiasiallinen käyttökelpoisuus henkilökohtaisen avun toteuttamistapana.

Arviointi perustuu siihen, että palvelusetelin arvon ja toimeenpanon lainmukaisuutta ei voida ratkaista yksinomaan normitekstin tai muodollisen järjestämistapapäätöksen tasolla. Ratkaisevaa on palvelun tosiasiallinen vaikutus: onko vammaisen henkilön myönnetty henkilökohtainen apu hankittavissa palvelusetelillä käytännössä myös niissä tilanteissa, joissa avuntarve todellisuudessa ilmenee. Tästä näkökulmasta tarkastelu etenee tässä luvussa siten, että ensin määritellään arviointiasetelma ja käytettävä aineisto, sen jälkeen tarkastellaan palvelusetelin arvon ja rakenteen empiiristä sekä alueellista vaihtelua, tämän jälkeen jäsennetään hyvinvointialuekohtainen arviointitapa ja havainnollistetaan sitä Vantaa–Keravan hyvinvointialueen esimerkillä, ja lopuksi arvioidaan yksilötason tilannetta, jossa palvelusetelin puutteellinen toimivuus voi merkitä kohtuullisten mukautusten epäämistä.

4.1 Arviointiasetelma ja käytettävä aineisto

Henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukon täyttymistä arvioidaan tässä muistiossa luvussa 3.8 esitettyjen oikeudellisten tunnusmerkkien perusteella. Arvioinnin tarkoituksena on selvittää, mahdollistaako palvelusetelin arvo henkilökohtaisen avun tosiasiallisen hankkimisen päätöksen ja asiakassuunnitelman mukaisesti vai muodostuuko palvelusetelin arvosta rakenteellinen este palvelun toteutumiselle.

Arvioinnin keskeinen empiirinen aineisto koostuu kantelun yhteydessä kootusta vertailuaineistosta hyvinvointialueiden henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoista ja hinnoittelurakenteista. Näiden osalta tarkastellaan sitä, miten palvelusetelin arvo on määritelty ja miten hinnoittelussa on huomioitu ajankohdan, vaativuuden ja muiden lisäkustannusten vaikutus henkilökohtaisen avun tosiasialliseen hankittavuuteen ja saatavuuteen. Merkityksellistä ei ole ainoastaan palvelusetelin euromääräinen taso, vaan myös hinnoittelurakenteen sisäinen logiikka: kattaako järjestelmä ennakoitavasti ne kustannukset, joita henkilökohtaisen avun toteuttamisesta tosiasiallisesti aiheutuu.

Hinnoittelurakenteen ohella tarkastellaan myös palvelun tosiasiallista toteutumista kuvaavia tietoja ja havaintoja. Arvioinnin kannalta keskeisiä ovat tilanteet, joissa henkilökohtaista apua ei käytännössä ole saatavilla palvelusetelin arvolla tai joissa palvelusetelin rakenne käytännössä pakottaa asiakkaan sopeutumaan järjestelmään esimerkiksi vaihtamalla toteuttamistapaa tai rajoittamalla avun ajankohtaa.

Arvioinnissa huomioidaan myös viranomaisohjaus ja laillisuusvalvonnan ratkaisukäytäntö. Sosiaali- ja terveysministeriön, Valviran ja aluehallintovirastojen ohjauksella sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisulla on merkitystä sen kannalta, miten palvelusetelin arvon riittävyys, palvelun tosiasiallinen saatavuus ja hyvinvointialueen järjestämismäärä on jäsennetty hallinnollisessa käytännössä. Näiden ratkaisujen merkitys on erityisesti siinä, että ne täsmentävät, miten tilanteita on arvioitava silloin, kun hallinnollinen järjestämistapa ei johda palvelun toteutumiseen käytännössä. Viranomaisohjausta ja laillisuusvalvonnan ratkaisukäytäntöä tarkastellaan tarkemmin jäljempänä luvussa 7.

Arvioinnin metodinen lähtökohta on seuraava. Henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko on kärsillä silloin, kun aineisto kokonaisuutena osoittaa, että palvelusetelin arvo ja toimeenpano muodostavat rakenteellisen esteen sille, että päätöksellä ja asiakassuunnitelmassa myönnetty henkilökohtainen apu on tosiasiallisesti hankittavissa palvelusetelillä.

Tällöin kyse ei ole yksittäisestä poikkeamasta tai satunnaisesta toteuttamisongelmasta, vaan lainmukaisuutta koskevasta rakenteellisesta kysymyksestä. Ongelma voi ilmetä järjestelmällisesti tietyissä tilanteissa, erityisesti silloin kun henkilökohtainen apu sijoittuu ilta-, yö- tai viikonloppuaikoihin tai edellyttää vaativaa tai erityistä osaamista. Se voi ilmetä myös alueellisena vaihteluna, joka vaikuttaa siihen, onko henkilökohtainen apu tosiasiallisesti hankittavissa palvelusetelillä eri hyvinvointialueilla.

4.2 Empiirinen tarkastelu: palvelusetelin hinnoittelurakenne ja sen vaikutus palvelun saatavuuteen ja yhdenvertaisuuteen

Palvelusetelin arvon ja toimeenpanon lainmukaisuutta ei voida arvioida yksinomaan normitekstin tai yksittäisten päätösten perusteella. Arviointi edellyttää tarkastelua siitä, miten palvelusetelin arvo ja hinnoittelurakenne tosiasiallisesti suhteutuvat henkilökohtaisen avun kustannusrakenteeseen ja saatavuuteen eri tilanteissa ja eri hyvinvointialueilla erityisesti työehtosopimuksen mukaisten palkkojen, työaika- ja kokemuslisien sekä vaativuustekijöiden näkökulmasta. Vasta tämän tarkastelun perusteella voidaan arvioida, mahdollistavatko palvelusetelin arvo ja rakenne henkilökohtaisen avun hankkimisen niissä olosuhteissa, joihin subjektiivinen oikeus ulottuu.

Käytettävissä oleva aineisto osoittaa, että palvelusetelin arvot, rakenteet ja lisien huomioiminen vaihtelevat merkittävästi hyvinvointialueittain. Vaihtelu ei koske ainoastaan euromääräistä tasoa, vaan myös sitä, mitä kustannuksia palvelusetelin arvon katsotaan kattavan, millä ehdoilla lisät tulevat sovellettaviksi ja missä määrin vaatavuus tai erityinen osaaminen on huomioitu. Tällä alueellisella vaihtelulla on suora vaikutus siihen, onko henkilökohtainen apu tosiasiallisesti hankittavissa palvelusetelillä ja toteutuuko subjektiivinen oikeus yhdenvertaisesti koko maassa.

Tarkastelun jäsentämiseksi palvelusetelin hinnoittelurakennetta tarkastellaan seuraavassa kolmen keskeisen ulottuvuuden kautta: perushinta (rakenteellinen taso), työn ajoittuminen (työaikalisät) sekä työn sisältöön liittyvä vaatavuus.

4.2.1 Perushinta ja sen rakenteellinen merkitys

Monilla hyvinvointialueilla palvelusetelin hinnoittelu perustuu perushintaan, joka toimii palvelusetelijärjestelmän lähtökohtana. Perushinta voi tietyissä tilanteissa vastata palvelun kustannuksia, mutta sen merkitys korostuu erityisesti siinä, miten se ohjaa koko järjestelmän toimivuutta.

Ongelma ei ole perushinnan olemassaolo sinänsä, vaan se, että perushinta voi muodostua käytännössä järjestelmän rakenteelliseksi ylärajaksi. Jos perushinnan ylittävälle kustannuksille ei ole selkeää, enakoivaa ja toimivaa korvausmekanismia, hinnoittelurakenne voi rajoittaa palvelun toteutumista.

Tällöin palvelusetelin arvo ei toimi pelkästään teknisenä hinnoittelutekijänä, vaan sillä on suora vaikutus siihen, onko palvelu tosiasiallisesti hankittavissa. Perushinnan taso ja sen asema järjestelmässä määrittävät käytännössä sen, missä laajuudessa palveluseteli toimii käyttökelpoisena toteuttamistapana.

Jos perushinta jää suhteessa kokonaisuuteen liian matalaksi eikä järjestelmä sisällä toimivaa tapaa huomioida kustannusvaihtelua, palvelusetelin rakenne voi synnyttää riskin siitä, että palvelu jää osittain tai kokonaan toteutumatta.

4.2.2 Työn ajoittuminen ja työaikalisien huomioiminen

Aineisto osoittaa, että työaikalisien huomioiminen palvelusetelissä vaihtelee huomattavasti hyvinvointialueittain. Se, kuinka hyvin tai huonosti palvelusetelin arvon vaihtelut seuraavat alan yrittäjiä sitovaa työehtosopimuksen rakennetta, on vaihtelevaa. Pääsääntöisesti ilta-, yö-, viikonloppu- ja pyhätyön lisät on tunnistettu ja osittain huomioitu hinnoittelussa, tosin yleensä vajavaisesti.

Esimerkiksi Yksityisen sosiaalipalvelualan työehtosopimuksen mukaan avustajatyössä maksettava yölisä on 30–40 % riippuen siitä, onko työ jaksotyötä vai yleistä työaika. Palvelusetelin arvon korotus ei kuitenkaan monilla alueilla vastaa tätä kustannustasoa. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella palvelusetelin arvo nousee arkiamuun verrattuna vain 13 %, Helsingin kaupungilla 20 % ja Keski- sekä Itä-Uudenmaan hyvinvointialueilla 21 %.

Liite 16, miten työvuorolisät on huomioitu palvelusetelien hinnoittelussa eri hyvinvointialueilla?													
	Arki 06-18	Arki 18-21	Arki 21-24	Arki 00-06	La 00-06	La 06-18	La 18-20	La 20-21	La 21-24	Su/pyhä 06-18	Su/pyhä 18-21	Su/pyhä 21-24	Su/pyhä 00-06
Tes mukainen palkkakerroin	1,0	1,15	1,4	1,4	1,4	1,25	1,4	2,15	2,4	2	2,15	2,4	2,4
Helsingin kaupunki	1,0	1,08	1,20	1,20	1,20	1,12	1,24	1,92	1,92	1,68	1,76	1,92	1,92
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	1,0	1,08	1,17	1,21	1,70	1,13	1,23	1,23	1,70	1,60	1,66	1,74	1,70
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	1,0	1,08	1,21	1,21	1,21	1,13	1,21	1,54	1,54	1,63	1,71	1,79	1,79
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue	1,0	1,00	1,00	1,13	1,30	1,09	1,22	1,22	1,22	1,65	1,74	1,74	1,83
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	1,0	1,00	1,00	1,25	1,25	1,00	1,00	1,00	1,00	1,79	1,79	1,79	1,79
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	1,0	1,15	1,30	1,30	1,30	1,25	1,25	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Satakunnan hyvinvointialue	1,0	1,15	1,40	1,40	1,40	1,25	1,40	2,15	2,40	2,00	2,15	2,40	2,40
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	1,0	1,00	1,30	1,30	1,30	1,00	1,00	1,00	1,30	2,00	2,00	2,00	2,00
Pirkanmaan hyvinvointialue	1,0	1,14	1,36	1,36	1,59	1,23	1,36	2,26	2,26	1,90	2,04	2,26	2,26
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	1,0	1,15	1,30	1,30	1,30	1,20	1,40	2,20	2,20	1,70	1,90	2,20	2,20
Kymenlaakson hyvinvointialue	1,0	1,15	1,15	1,30	1,15	1,25	1,40	1,40	1,40	2,00	2,15	2,15	2,30
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	1,0	1,15	1,15	1,30	1,30	1,20	1,38	1,38	1,38	2,00	2,30	2,30	2,60
Etelä-Savon hyvinvointialue	1,0	1,15	1,41	1,41	1,41	1,20	1,38	2,40	2,40	1,80	2,07	2,52	2,52
Keski-Suomen hyvinvointialue	1,0	1,15	1,30	1,30	1,30	1,25	1,25	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Pohjois-Savon hyvinvointialue	1,0	1,16	1,24	1,24	1,24	1,19	1,37	1,37	1,48	1,82	1,82	1,82	1,82
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	1,0	1,15	1,40	1,40	1,40	1,25	1,40	2,15	2,40	2,00	2,15	2,40	2,40
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	1,0	1,15	1,30	1,30	1,55	1,25	1,40	1,40	2,30	2,00	2,15	2,30	2,30
Pohjanmaan hyvinvointialue	1,0	1,10	1,27	1,27	1,27	1,17	1,17	1,17	1,67	1,67	1,67	1,67	1,67
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	1,0	1,11	1,31	1,31	1,31	1,12	1,39	1,86	1,86	1,69	1,80	1,86	1,86
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	1,0	1,15	1,15	1,30	1,30	1,25	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,25
Kainuun hyvinvointialue	1,0	1,00	1,00	1,25	1,25	1,00	1,00	1,00	1,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Lapin hyvinvointialue	1,0	1,15	1,30	1,30	1,30	1,19	1,19	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00

Kuvakaappaus liitteestä 16 (työvuorolisät hyvinvointialueittain). Punaisella on merkitty työehtosopimuksesta poikkeavat hintakertoimet.

Arvioinnin kannalta ratkaisevaa ei ole pelkästään se, onko lisäelementtejä muodollisesti nimetty. Ratkaisevaa on, ovatko ne tasoltaan ja soveltamisalaltaan sellaisia, että ne tosiasiallisesti mahdollistavat myönnetyn avun hankkimisen myös niissä ajankohdissa, joihin lisät on tarkoitettu. Oikeudellisesti merkityksellistä on lisäksi se, etteivät ilta-, yö-, viikonloppu- ja pyhäajat ole poikkeuksellisia tilanteita, vaan ennakoitavia ja toistuvia osia monien vammaisten henkilöiden arkea. Elämä ja avun tarve eivät lakkaa virka-ajan päätyttyä. Jos palvelusetelin arvo ei kata henkilökohtaisen avun kustannuksia näissä tilanteissa, palvelu ei ole asiakassuunnitelman mukaisesti tosiasiallisesti saatavilla, vaikka tarve on tunnistettu ja apu on päätöksellä myönnetty.

4.2.3 Työn vaativuus ja osaamisperusteiset kustannukset

Henkilökohtaisen avun kustannusrakenne ei määräydy yksinomaan ajankohdan perusteella. Vaativaa tai erityistä osaamista edellyttävä apu lisää palvelun kustannuksia kaikissa toteuttamistavoissa. Tällaisia tilanteita voivat olla esimerkiksi kommunikointiin, terveydellisiin erityistilanteisiin tai laajempaan avustamisvastuuseen liittyvät avuntarpeet.

Huomioidaanko palvelusetelin hinnoittelussa työn vaativuusluokat?

	A	B1*	B2**	C***
Helsingin kaupunki	kyllä	ei	ei	ei
Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Keski-Uudenmaan hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Varsinais-Suomen hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Satakunnan hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Kanta-Hämeen hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Pirkanmaan hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Kymenlaakson hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Etelä-Karjalan hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Etelä-Savon hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Keski-Suomen hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	kyllä*****
Pohjois-Savon hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Pohjois-Karjalan hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	kyllä*****
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Pohjanmaan hyvinvointialue****	kyllä	kyllä	kyllä	kyllä
Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Kainuun hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei
Lapin hyvinvointialue	kyllä	ei	ei	ei

*B1 = Henkilökohtainen apu (palkkaryhmä B1)

**B2 = Henkilökohtainen apu (palkkaryhmä B2)

***C = Henkilökohtainen apu (palkkaryhmä C) hoidollinen/ ammatillinen henkilökohtainen apu

****Pohjanmaan hyvinvointialueen palvelusetelit mukailevat HETA-tes vaativuusluokkia

*****palvelu nimetty ”Ammatilliseksi henkilökohtaiseksi avuksi”

Aineisto osoittaa, että vaativuuden huomioiminen palvelusetelin arvossa on alueellisesti epäyhte- näistä. Lähes kaikilla alueilla avustajan työn vaativuuslisät tai osaamisperusteiset korotukset puuttu- vat kokonaan. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että vaativaa henkilökohtaista apua tarvitsevan vam- maisen henkilön tosiasiallinen mahdollisuus käyttää palveluseteliä voi riippua alueellisista hinnoit- telu- ja hallintokäytännöistä eikä hänen yksilöllisestä tarpeestaan.

Samalla voidaan todeta, että tällainen hinnoittelurakenne voi käytännössä ohjata palveluntuotantoa kohti alinta kustannustasoa, mikä voi heijastua myös työn vaativuuden huomioimiseen ja palvelun laatuun. Vaativuuden huomioimatta jättäminen ei vaikuta ainoastaan palvelun saatavuuteen, vaan myös henkilökohtaisen avun työehtoihin ja palkkarakenteeseen. Kun palvelusetelin hinnoittelu ei mahdollista vaativuuteen perustuvien palkkatasojen toteutumista, palveluntuottajat voivat joutua

käytännössä ohjaamaan työntekijöitä alemman vaativuusluokan mukaisiin tehtäviin tai jättämään vaativuuden huomioimatta palkkauksessa.

Tällöin palvelusetelin hinnoittelu ei ole neutraali, vaan ohjaa työmarkkinakäytäntöjä tavalla, joka voi heikentää työehtosopimuksen mukaisten palkkarakenteiden toteutumista ja vaikeuttaa osaavan henkilöstön saatavuutta erityisesti vaativissa avustamistilanteissa. Tämä osoittaa, että palvelusetelin arvo ei ainoastaan seuraa kustannusrakennetta, vaan myös muokkaa sitä käytännössä.

Henkilökohtaisen avun työnantajamallissa työn vaativuus on luokiteltu neljään eri palkkaryhmään. Pohjanmaan hyvinvointialue on omassa henkilökohtaisen avun sääntökirjassaan mukaillut tätä mallia myös neljällä eri työn vaativuuden hinnalla. Kahdella muulla alueella on kaksi eri hintaluokkaa, kaikilla muilla alueilla on vain perushinta. Yksityisen sosiaalipalvelualan työehtosopimuksessa henkilökohtaisen avun työn vaativuudesta säädetään A, B ja C -luokkiin.

(Liite 15 Pohjanmaan hyvinvointialue henkilökohtaisen avun sääntökirja [tarkennus, sivut 5-7])

4.2.4 Alueellinen vaihtelu ja yhdenvertaisuus

Edellä kuvattu vaihtelu johtaa tilanteeseen, jossa vammaisen henkilön mahdollisuus käyttää lakisääteistä subjektiivista oikeutta henkilökohtaiseen apuun palvelusetelillä ei määräydy hänen yksilöllisen tarpeensa perusteella, vaan alueellisten hinnoitteluratkaisujen mukaan. Tämä on oikeudellisesti merkittävää useasta syystä.

Ensinnäkin subjektiivisen oikeuden toteutuminen ei voi olla maantieteellisesti sattumanvaraista. Toiseksi silloin, kun palveluseteli on lainsäädännössä velvoittava toteuttamistapa, sen toimivuus ei voi vaihdella niin, että se on tosiasiallisesti käyttökelpoinen vain osassa hyvinvointialueista. Kolmanneksi alueellinen vaihtelu palvelusetelin arvossa ja rakenteessa johtaa tosiasialliseen eriarvoisuuteen vammaisten henkilöiden välillä, vaikka oikeus ja tarve ovat samanlaiset.

Jos henkilökohtainen apu on yhdellä hyvinvointialueella tosiasiallisesti hankittavissa palvelusetelillä myös iltaisin, öisin tai vaativissa tilanteissa, mutta toisella alueella ei, kyse ei ole hyväksyttävästä paikallisesta joustosta vaan rakenteellisesta yhdenvertaisuusongelmasta. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että palvelusetelin toimivuus henkilökohtaisen avun toteuttamistapana ei määräydy yksinomaan lainsäädännön perusteella, vaan hyvinvointialueiden tekemien hinnoitteluratkaisujen mukaan.

Tämä alueellinen vaihtelu ei siten ole pelkästään hallinnollinen ero, vaan sillä on suora yhteys perus- ja ihmisoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen.

4.2.5 Rakenteelliset vaikutukset palvelun saatavuuteen

Kun palvelusetelin arvo ei kata todellisia kustannuksia, seurauksena on palvelun saatavuuden heikkeneminen. Palveluntuottajien mahdollisuudet tarjota apua tietyissä tilanteissa vähenevät tai poistuvat kokonaan. Tämä johtaa käytännössä siihen, että vammaisen henkilö joutuu vaihtamaan toteuttamistapaa vastoin tahtoaan, henkilökohtainen apu toteutuu vain osittain tai rajattuina ajankohtina, tai henkilö joutuu kantamaan osan kustannuksista itse.

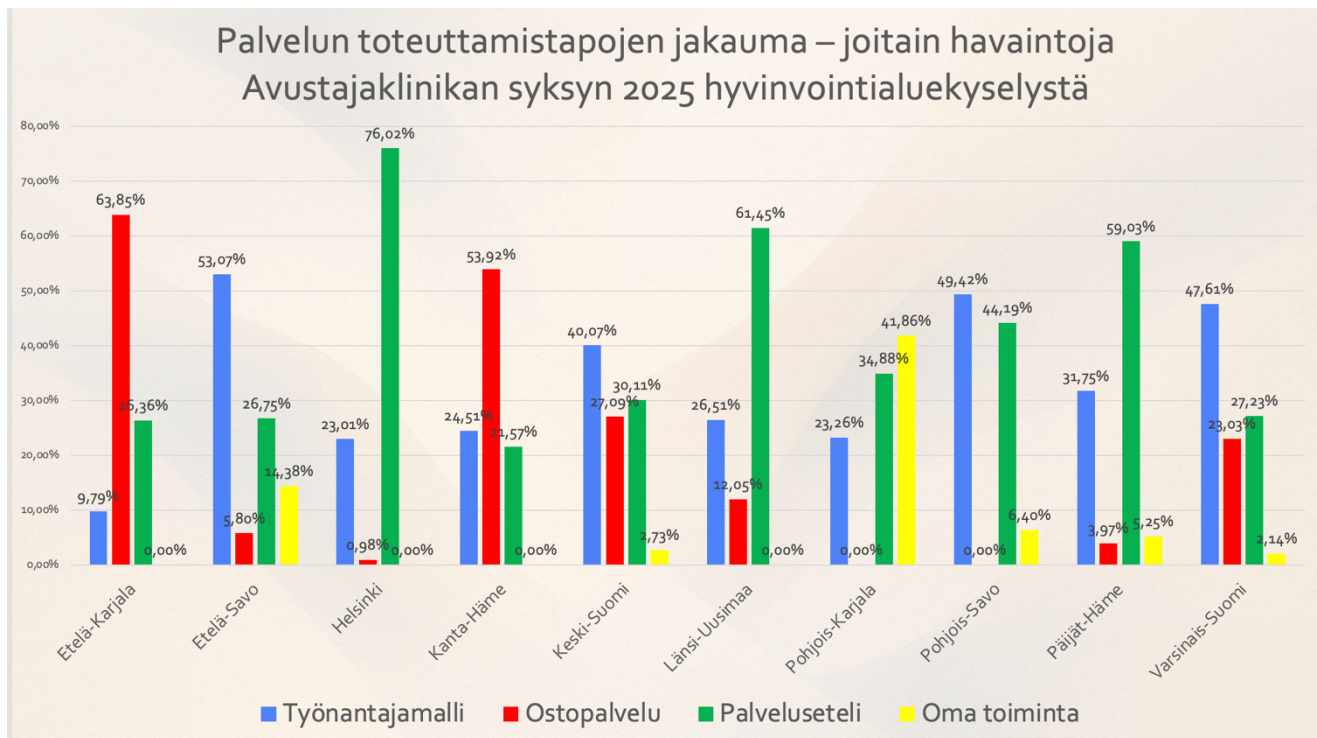
Näissä tilanteissa järjestämisvastuun tosiasiallinen painopiste siirtyy hyvinvointialueelta yksilölle. Tämä ei ole seurausta yksittäisestä virheestä, vaan alueellisesta ja rakenteellisesta ratkaisusta, joka lukitsee palvelun saatavuuden palvelusetelin arvon tasolle. Empiirinen ja alueellinen tarkastelu osoittaa siten, että palvelusetelin arvo ja toimeenpano eivät monilla hyvinvointialueilla mahdollista henkilökohtaisen avun hankkimista kaikissa asiakassuunnitelman edellyttämässä tilanteissa. Kun tämä vaihtelu on alueellista ja systemaattista, kyse ei ole yksittäistapauksista vaan rakenteellisesta ilmiöstä. Tämä muodostaa perustan luvussa 8 tarkasteltavalle johtopäätökselle siitä, että kyse ei ole yksittäisistä poikkeamista, vaan rakenteellisesta ja oikeudellisesti merkityksellisestä ilmiöstä.

4.2.6 Toteuttamistapojen alueellinen jakauma

Hyvinvointialueille vuonna 2025 tehdyn kyselyn perusteella henkilökohtaisen avun toteuttamistapojen käytössä on merkittävää alueellista vaihtelua. Joillakin alueilla palveluseteli on keskeinen toteuttamistapa, kun taas toisilla alueilla korostuvat työnantajamalli, ostopalvelut tai hyvinvointialueen oma tuotanto.

Toteuttamistapojen jakauma eri hyvinvointialueilla on esitetty alla olevassa taulukossa.

Taulukko: Palvelun toteuttamistapojen jakauma – joitain havaintoja Avustajaklinikan syksyn 2025 hyvinvointialuekyselystä



Havaittu vaihtelu on oikeudellisesti merkityksellistä erityisesti kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin se liittyy alueelliseen yhdenvertaisuuteen: vammaisten henkilöiden tosiasiallinen asema vaihtelee sen mukaan, millä hyvinvointialueella he asuvat. Toiseksi se liittyy yhdenvertaisuuteen eri toteuttamistapojen välillä: jos tietty toteuttamistapa on alueella korostuneessa asemassa, mutta ei ole tosiasiallisesti toimiva, osa asiakkaista voi joutua heikompaan asemaan pelkästään toteuttamistavan valinnan perusteella.

Vammaispalvelulain mukaan toteuttamistapaa valittaessa on otettava huomioon vammaisen henkilön yksilöllinen tarve, etu ja mielipide. Edellä kuvattu alueellinen vaihtelu viittaa siihen, että toteuttamistavan valintaan vaikuttavat myös hyvinvointialueiden omat ohjaus- ja järjestämiskäytännöt. Vaihtelun laajuus huomioon ottaen on epätodennäköistä, että erot selittyisivät yksinomaan vammaisten henkilöiden tarpeiden rakenteellisilla eroilla eri alueiden välillä.

Tämä havainto on erityisen merkityksellinen suhteessa palvelusetelin arvoon. Jos palvelusetelin käyttö on laajaa alueilla, joissa sen arvo ei mahdollista palvelun tosiasiallista toteutumista, vammaiset henkilöt voivat ohjautua toteuttamistapaan, joka ei käytännössä vastaa heidän yksilöllistä tarvettaan. Tällöin toteuttamistavan valinta ei ole neutraali, vaan voi johtaa yhdenvertaisuuden heikentymiseen sekä alueiden välillä että toteuttamistapojen välillä.

4.3 Hyvinvointialuekohtainen arviointi

Rakenteellisen ilmiön ohella arvolukon ilmenemistä voidaan arvioida myös hyvinvointialuekohtaisesti. Tarkastelu ei perustu yksittäiseen asiakastapaukseen, vaan siihen, mahdollistaako hyvinvointialueen palvelusetelijärjestelmä myönnetyn henkilökohtaisen avun tosiasiallisen hankittavuuden ennakoitavissa olevissa tilanteissa. Tällainen tarkastelu konkretisoi luvussa 3.8 esitettyä arviointikehystä ja mahdollistaa sen arvioimisen, syntyykö henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko yksittäisen hyvinvointialueen palvelusetelijärjestelmässä.

Käytännössä tällainen arviointi voidaan toteuttaa vertaamalla hyvinvointialueen palvelusetelin hintataulukkoa ja lisärakennetta henkilökohtaisen avun yleiseen kustannuslogiikkaan. Arviointi on mahdollista tehdä myös silloin, kun käytettävissä on pääasiassa julkista tietoa palvelusetelin arvoista ja lisärakenteista.

Arviointi voidaan muotoilla systemaattiseksi oikeudellisempiiriseksi testiksi, jonka avulla voidaan tarkastella, täyttääkö palvelusetelijärjestelmä tosiasiallisen hankittavuuden vaatimuksen. Arviointi voidaan jäsentää viiden kysymyksen varaan. Ensinnäkin on selvitettävä palvelusetelin perusarvo, joka muodostaa henkilökohtaisen avun hankinnan lähtötason. Toiseksi on tarkasteltava, sisältääkö järjestelmä lisäkorvauksia tilanteisiin, joissa avuntarve sijoittuu epätyypillisiin ajankohtiin, kuten ilta-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoihin, ja miten nämä lisät suhteutuvat työehtosopimusten mukaisiin palkkalisiin. Kolmanneksi on arvioitava, sisältääkö järjestelmä erillisen korotuksen tilanteisiin, joissa henkilökohtainen apu edellyttää erityistä osaamista tai on tosiasiallisesti vaativaa henkilökohtaista apua. Neljänneksi on verrattava palvelusetelin perusarvoa ja lisärakennetta henkilökohtaisen avun yleiseen kustannusrakenteeseen. Viidenneksi on tehtävä rakenteellinen johtopäätös siitä, mahdollistaako järjestelmä myönnetyn avun hankkimisen käytännössä.

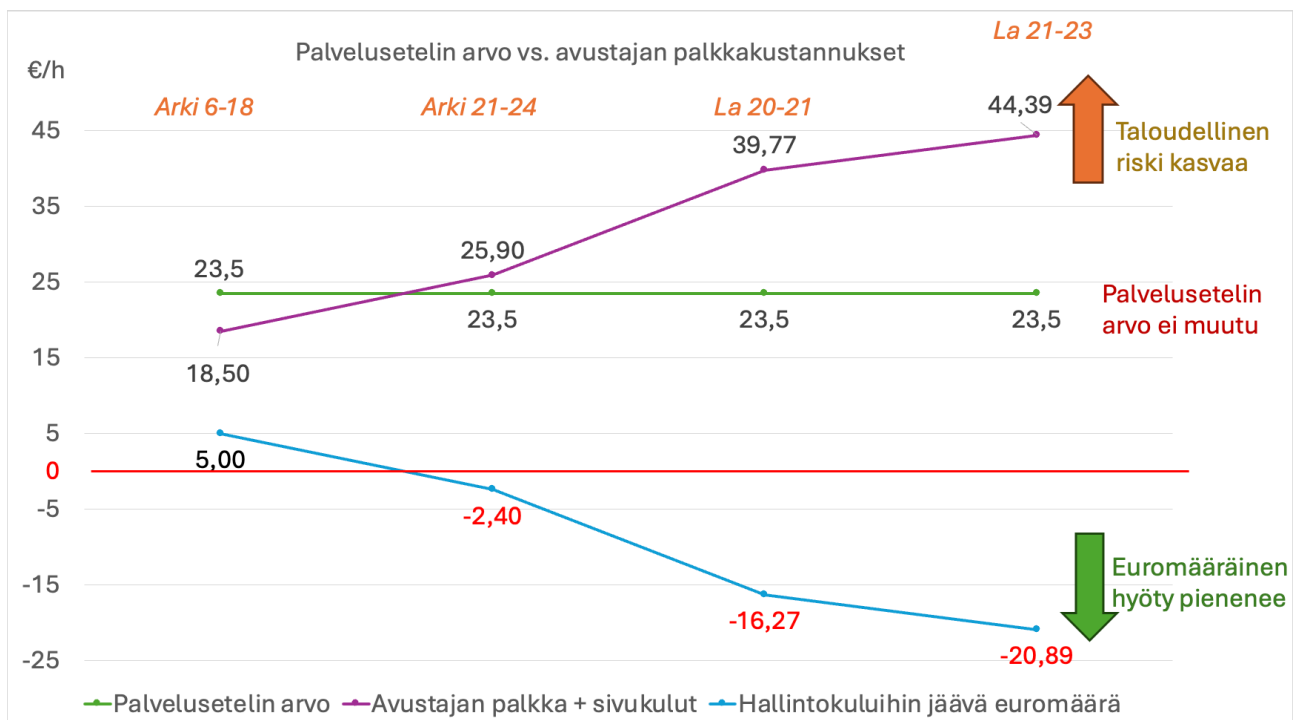
Jos palvelusetelin perusarvo ja lisärakenne eivät mahdollista ennakoitavasti henkilökohtaisen avun kustannusten kattamista eri ajankohtina tai vaativissa tilanteissa, järjestelmä sisältää rakenteellisen riskin palvelun saatavuuden katkeamisesta. Mikäli tämä ilmenee myös käytännön saatavuusongelmina, kyse ei ole yksittäisestä poikkeamasta vaan järjestelmätason ongelmasta.

Seuraavassa tätä arviointikehystä sovelletaan konkreettiseen hyvinvointialueeseen havainnollistavana esimerkkinä.

4.4 Esimerkki palvelusetelin tosiasiallisen hankittavuuden puutteesta: Vantaa–Keravan hyvinvointialue

Vantaa–Keravan hyvinvointialue toimii konkreettisena ja havainnollisena esimerkkinä siitä, miten palvelusetelin arvon määrittely ja hinnoittelurakenne voivat estää henkilökohtaisen avun tosiasiallisen hankittavuuden tietyissä ennakoitavissa olevissa tilanteissa, vaikka palvelu on päätöksellä myönnetty ja asiakassuunnitelmassa yksilöity. Esimerkkiä käytetään havainnollistavana tapauksena siitä, miten palvelusetelin arvo ja hinnoittelurakenne voivat vaikuttaa henkilökohtaisen avun tosiasialliseen saatavuuteen.

Esimerkiksi Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella on määritetty palvelusetelin hinta samaksi aikavälillä ma-la klo 6-23, jolloin työaikaan liittyvät lisäkustannukset eivät heijastu palvelusetelin arvoon kyseisellä aikavälillä lainkaan.



Kuvaaja: Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen palvelusetelihinta vs. todelliset palkkakustannukset ((laskennassa käytetty tuntipalkka 12,89 €/h (alin mahdollinen palkka [A-palkkaryhmä, 0 vuotta kokemusta] ja sivukulujen kerroin 1,435)).

Koontiaineiston perusteella Vantaa–Keravan hyvinvointialueella palvelusetelin perusarvo ja lisärakenne näyttävät muodostavan kokonaisuuden, joka ei ole TES-lisien ja vaativuustekijöiden kanssa yhteismitallista, automaattisesti toimivaa kokonaisuutta. Vaikka järjestelmässä voi olla erillisiä lisäosia tai poikkeusmenettelyjä, niiden olemassaolo ei yksin osoita järjestelmän riittävyyttä, jos ne eivät tasoltaan ja soveltamiseltaan mahdollista palvelun hankkimista käytännössä.

Tämä poikkeaa olennaisesti muista henkilökohtaisen avun toteuttamistavoista. Työnantajamallissa sekä hyvinvointialueen omassa tuotannossa ilta-, yö-, viikonloppu- ja pyhätyön lisät realisoituvat suoraan järjestäjän kustannuksiksi työehtosopimuksen mukaisesti. Vastaavasti ostopalveluissa lisäkustannukset voidaan huomioida sopimushinnoittelussa esimerkiksi aikaluokittaisina hintoina tai

kertoimina. Vantaa–Keravan palvelusetelijärjestelmässä vastaavaa ennakoivaa ja automaattisesti toimivaa lisämekanismia ei ole, minkä seurauksena työaikalisät eivät toteudu palvelusetelin arvossa.

Käytännössä tämä merkitsee sitä, että henkilökohtaisen avun toteuttaminen palvelusetelillä on tosiasiallisesti mahdollista lähinnä rajatuissa ja kustannuksiltaan edullisimmissa tilanteissa. Ilta-, yö-, viikonloppu- ja pyhäaikoihin sijoittuva apu sekä vaativaa osaamista edellyttävä avustaminen jäävät usein palvelusetelillä toteutumatta, vaikka tarve on asiakassuunnitelmassa tunnistettu ja apu on nimenomaisesti myönnetty.

Tällaisessa tilanteessa vammaisen henkilö joutuu tosiasiallisesti joko:

- vaihtamaan toteuttamistapaa vastoin omaa tahtoaan,
- hyväksymään sen, että osa myönnetystä henkilökohtaisesta avusta ei toteudu, tai
- sopeuttamaan elämänsä palvelusetelijärjestelmän rakenteellisiin rajoituksiin.

Kyseinen vaikutusmekanismi vastaa kohdassa 3.8 kuvattua henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukkoa. Subjekttiivinen oikeus on muodollisesti myönnetty, mutta palvelusetelin arvo ja hinnoittelurakenne muodostavat rakenteellisen esteen oikeuden tosiasialliselle toteutumiselle. Kyse ei ole yksittäisestä hallinnollisesta virheestä tai poikkeuksellisesta tilanteesta, vaan ennakoitavasta ja toistuvasta järjestelmätason ongelmasta, joka liittyy palvelusetelin hinnoittelun ja työehtosopimuksen mukaisen kustannuslogiikan väliseen ristiriitaan. Vastaava rakenne on tunnistettavissa myös useilla muilla hyvinvointialueilla, mikä viittaa siihen, että kyse ei ole yksittäisestä alueellisesta erityispiirteestä vaan laajemmasta rakenteellisesta ilmiöstä.

4.5 Kohtuullisten mukautusten epääminen yksilötasolla

Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta tällainen tilanne on arvioitava erikseen kohtuullisten mukautusten velvoitteen kannalta. Edellä esitetty tarkastelu kohdistuu ensisijaisesti palvelusetelijärjestelmän rakenteeseen hyvinvointialueen tasolla, toki myös välillisen syrjinnän tilanteeseen yksilötasolla. Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta arviointi voi kuitenkin kohdistua myös yksittäiseen tilanteeseen kohtuullisen mukautuksen epäämisen muotoisen syrjinnän puitteissa; vammaisen henkilö ei voi käyttää palveluseteliä hänelle myönnetyn henkilökohtaisen avun toteuttamiseen.

Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, kun henkilön avuntarve sijoittuu ajankohtaan, jota palvelusetelin hinnoittelurakenne ei kata, tai kun avuntarve edellyttää vaativaa henkilökohtaista apua tai erityistä osaamista, jota hyvinvointialueen palvelusetelijärjestelmä ei tunnista tai huomioi hinnoittelurakenteessaan. Jos palvelusetelin arvo ei tällaisessa tilanteessa mahdollista avun hankkimista käytännössä, vammaisen henkilö ei voi tosiasiallisesti käyttää hänelle myönnettyä henkilökohtaista apua kyseisellä toteuttamistavalla.

Yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaan viranomaisen on tehtävä vammaisen henkilön yhdenvertaisuuden turvaamiseksi kohtuulliset mukautukset, jotta henkilö voi tosiasiallisesti käyttää palveluja yhdenvertaisesti muiden kanssa. Palvelusetelillä järjestettävässä henkilökohtaisessa avussa tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että palvelusetelin arvoa tai sen soveltamista mukautetaan yksittäisessä

tilanteessa siten, että henkilö voi hankkia hänelle myönnetyn avun myös silloin, kun avuntarve sijoittuu ilta-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoihin tai edellyttää erityistä osaamista.

Kohtuullisten mukautusten epäämistä voidaan arvioida ainakin kolmen kysymyksen avulla. Ensimmäinen kysymys on, onko henkilön avuntarve tunnistettu päätöksessä tai asiakassuunnitelmassa. Toinen kysymys on, mahdollistaako hyvinvointialueen palvelusetelijärjestelmä tällaisen avun hankkimisen olemassa olevalla hinnoittelurakenteella. Kolmas kysymys on, olisiko hyvinvointialue voinut kohtuullisin toimenpitein mukauttaa palvelusetelin arvoa tai käyttöä kyseisessä tilanteessa.

Jos henkilön avuntarve on tunnistettu, mutta palvelusetelijärjestelmä ei mahdollista avun toteuttamista eikä hyvinvointialue myöskään reagoi tilanteeseen mukauttamalla järjestelmää tai sen soveltamista, kyse voi olla yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitetusta kohtuullisten mukautusten epäämisestä.

Henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukon ja yksilötason mukautusvelvoite liittyvät läheisesti toisiinsa. Rakenteellinen ongelma kuvaa ennen kaikkea (kuitenkaan ei tule poissulkea välillisen syrjinnän mahdollisuutta yksilötasolla Arvolukon tilanteessa) järjestelmätason estettä henkilökohtaisen avun saatavuudelle silloin, kun palvelusetelin arvo tai hinnoittelurakenne ei mahdollista myönnetyn avun toteutumista ennakoitavissa olevissa tilanteissa. Kohtuullisten mukautusten arviointi puolestaan koskee sitä, onko hyvinvointialue reagoinut yksittäisen henkilön tilanteeseen silloin, kun palvelusetelin yleinen hinnoittelurakenne ei mahdollista avun toteutumista. Tällaisessa tilanteessa kohtuullinen mukautus toimii mekanismina, jonka avulla palvelusetelijärjestelmän rakenteellisia rajoitteita voidaan korjata yksittäistapauksessa.

4.6 Luvun johtopäätös ja siirtymä viranomaisohjaukseen ja valvontaan

Edellä esitetty tarkastelu osoittaa, että henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoon liittyvä kysymys ei palaudu yksittäisiin hinnoitteluratkaisuihin eikä yksittäisiin epäonnistuneisiin toimeenpanotilanteisiin. Käytettävissä oleva aineisto viittaa siihen, että useilla hyvinvointialueilla palvelusetelin arvo ja rakenne voivat muodostaa rakenteellisen esteen sille, että henkilökohtainen apu on tosiasiallisesti hankittavissa päätöksen ja asiakassuunnitelman mukaisesti. Ongelma korostuu erityisesti ilta-, yö-, viikonloppu- ja pyhäaikoihin sijoittuvassa avussa sekä vaativaa tai erityistä osaamista edellyttävissä tilanteissa. Tällaisissa tilanteissa palvelusetelin arvo ei enää täyty sille asetettua tehtävää henkilökohtaisen avun toteuttamistapana.

Tarkastelu osoittaa samalla, että kysymys ei ole vain hinnoittelun teknisestä rakenteesta. Kyse on myös siitä, miten hyvinvointialueet ymmärtävät ja toteuttavat järjestämistänsä palvelusetelillä järjestettävässä henkilökohtaisessa avussa (esimerkiksi omaksumalla toimintamalleja hintojen ajankohtaisesta tarkastelusta). Kun palvelusetelin arvo ei kata palvelun todellisia kustannuksia, saatavuus heikkenee, toteuttamisriski siirtyy yksilölle ja subjektiivisen oikeuden tosiasiallinen sisältö kaventuu.

5 Esimerkki: henkilökohtainen apu matkalla palvelusetelillä

Tässä luvussa tarkastellaan henkilökohtaisen avun toteutumista matkustamisen yhteydessä palvelusetelillä järjestettävässä henkilökohtaisessa avussa. Tarkastelun tarkoituksena ei ole analysoida matkustamista koskevaa sääntelyä kokonaisuutena, vaan havainnollistaa, miten palvelusetelin arvo ja toimeenpanokäytännöt voivat käytännössä rajoittaa henkilökohtaisen avun tosiasiallista toteutumista tilanteissa, joissa avun tarve liittyy liikkumiseen, matkustamiseen tai vaikka perinteiseen suomalaiseen mökkeilyyn.

Matkustaminen muodostaa henkilökohtaisen avun käytön kannalta erityisen havainnollisen tilanteen. Matkoihin liittyy usein avustajan matkakuluja, päivärahoja, majoitusta tai muita avustamiseen liittyviä kustannuksia, joiden huomioiminen tai huomioimatta jättäminen palvelusetelijärjestelmässä vaikeuttaa suoraan siihen, onko henkilökohtainen apu tosiasiallisesti toteutettavissa.

Matkustamistilanteet tuovat siten konkreettisesti esiin sen mekanismin, jota tässä muistiossa on kuvattu henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukkona: palvelu on päätöksellä myönnetty, mutta palvelusetelin arvo tai sen toimeenpanokäytäntö estää palvelun tosiasiallisen käytön tietyissä ennakoitavissa olevissa tilanteissa.

5.1 Henkilökohtainen apu ja liikkumisvapaus

Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on mahdollistaa vammaisen henkilön itsenäinen elämä ja yhdenvertainen osallistuminen yhteiskuntaan. Tämä sisältää myös mahdollisuuden liikkua, matkustaa ja osallistua sosiaaliseen, kulttuuriseen ja yhteiskunnalliseen elämään kodin ulkopuolella.

Perustuslain 9 § turvaa jokaiselle liikkumisvapauden. Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu on keskeinen väline tämän oikeuden toteutumisessa silloin, kun vammaisen henkilö tarvitsee toisen henkilön apua arjen toiminnoissa kodin ulkopuolella.

Myös YK:n vammaissopimus korostaa vammaisten henkilöiden oikeutta elää itsenäisesti ja osallistua yhteisöön yhdenvertaisesti muiden kanssa. Tämä edellyttää käytännössä sitä, että henkilökohtaisen avun järjestelmät mahdollistavat osallistumisen myös kodin ulkopuoliseen elämään.

Tästä seuraa lähtökohta, jonka mukaan henkilökohtaisen avun tulee olla käytettävissä myös matkustamisen yhteydessä silloin, kun matkustaminen kuuluu henkilön tavanomaiseen elämään. Erityisesti kotimaan matkustaminen kuuluu lähtökohtaisesti tähän elämänpiiriin. Ulkomaanmatkojen osalta voidaan joissakin tilanteissa tehdä erillinen arvio matkan tavanomaisuudesta, mutta tämä ei muuta sitä peruslähtökohtaa, että henkilökohtaisen avun tulee mahdollistaa liikkuminen ja osallistuminen myös kodin ulkopuolella.

5.2 Palveluseteli ja matkustamiseen liittyvät kustannukset

Palvelusetelillä järjestettävässä henkilökohtaisessa avussa keskeinen kysymys matkustamisen kannalta on se, miten avustajan matkustamisesta aiheutuvat kustannukset huomioidaan.

Matkustaminen voi edellyttää esimerkiksi:

- avustajan matkakuluja
- majoituskuluja
- päivärahoja tai muita avustamiseen liittyviä kustannuksia.

Jos palvelusetelijärjestelmä ei sisällä mekanismia näiden kustannusten huomioimiseksi, henkilökohtaisen avun toteuttaminen matkustamisen yhteydessä voi muodostua käytännössä mahdottomaksi. Tällöin palvelusetelin arvo toimii tosiasiallisena rajoitteena sille, missä tilanteissa henkilökohtainen apu on käytettävissä.

Tällainen tilanne poikkeaa muista henkilökohtaisen avun toteuttamistavoista. Työnantajamallissa avustajan matkasta aiheutuvat kustannukset voidaan korvata osana avustajan palkkaamiseen liittyviä kustannuksia. Ostopalveluissa vastaavat kustannukset voidaan huomioida palvelun hinnassa. Palvelusetelijärjestelmässä kustannusten kattaminen riippuu siitä, miten palvelusetelin arvo ja sen soveltaminen on järjestetty.

Jos palvelusetelin arvo ei kata matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia, eikä järjestelmässä ole toimivaa menettelyä niiden huomioimiseksi, palveluseteli ei käytännössä mahdollista henkilökohtaisen avun käyttöä matkustamisen yhteydessä.

5.3 Hyvinvointialueiden käytäntöjen vaihtelu

Hyvinvointialueiden käytännöt henkilökohtaisen avun toteuttamisesta matkustamisen yhteydessä vaihtelevat merkittävästi. Ero ei koske pelkästään palvelusetelin euromääräistä arvoa, vaan myös sitä, miten avustajan matkustamisesta aiheutuvat kustannukset huomioidaan palvelusetelin käytössä ja millaisia menettelyjä matkustamiseen liittyy.

Tässä muistiossa tarkasteltu aineisto viittaa siihen, että esimerkiksi Helsingin kaupungin ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen palvelusetelijärjestelmissä matkustamiseen liittyviä kustannuksia koskevat linjaukset ovat olleet varsin rajoittavia. Ohjeissa ja käytännöissä on korostettu sitä, että palvelusetelin tuntihinnan katsotaan kattavan avustamiseen liittyvät kustannukset ilman erillistä korvausmekanismia. Tällainen lähtökohta tarkoittaa käytännössä sitä, että avustajan matkakulut tai majoitus eivät ole palvelusetelijärjestelmässä selkeästi huomioitu osa henkilökohtaisen avun järjestämisestä.

Tällainen rakenne johtaa tilanteeseen, jossa henkilökohtaisen avun käyttö matkustamisen yhteydessä riippuu käytännössä siitä, syntyykö matkasta lisäkustannuksia. Jos kustannuksia syntyy,

palveluseteliin liittyvä ohjeistus ei lähtökohtaisesti mahdollista avun toteuttamista, jos ohjeissa ei ole selkeää tapaa, jolla palveluntuottaja voi laskuttaa matkakulut.

Vantaa–Keravan hyvinvointialueella käytäntö näyttäytyy aineiston (Liite 14.3a) perusteella osittain erilaisena mutta samalla oikeudellisesti ongelmallisena toisesta syystä. Alueen ohjeistuksessa ja käytännön viestinnässä matkustamiseen liittyviä kysymyksiä ei ole käsitelty selkeästi palvelusetelijärjestelmän rakenteen tasolla, vaan matkustamiseen liittyviä kustannuksia ja menettelyjä on ohjattu tapauskohtaisen yhteydenpidon kautta. Sama toistuu useimmilla hyvinvointialueilla.

Käytännössä tämä on tarkoittanut esimerkiksi sitä, että matkustamisesta on ohjeistettu olemaan erikseen yhteydessä hyvinvointialueen vammaispalveluun tai palveluntuottajaan ennen matkaa. Tällainen menettely ei kuitenkaan muodosta selkeää ja ennakoitavaa järjestelmää sille, miten avustajan matkasta aiheutuvat kustannukset huomioidaan palvelusetelin käytössä. Epäselvä menettely voi käytännössä johtaa tilanteisiin, joissa matkustamiseen liittyvät kustannukset jäävät asiakkaan vastuulle tai joissa henkilökohtaisen avun käyttö matkalla jää epävarmaksi. Vammaispalveluiden vastausta odotellessa mahdollisuus matkaan on voinut väistyä, valitustilanteista puhumattakaan.

Oikeudellisesti tällainen tilanne on ongelmallinen, koska palvelusetelijärjestelmän toimivuuden tulisi olla ennakoitavaa sekä palvelun käyttäjälle että palveluntuottajalle. Jos henkilökohtaisen avun käyttö matkustamisen yhteydessä edellyttää erillistä tapauskohtaista selvittelyä ilman selkeää korvausmekanismia, palvelusetelin käyttö ei ole tosiasiallisesti yhdenvertaista muiden toteuttamistapojen kanssa.

Vertailun vuoksi aineistossa on myös esimerkki hyvinvointialueesta, jossa henkilökohtaisen avun käyttö matkustamisen yhteydessä on mahdollistettu palvelusetelillä (SiunSote).

Vertailu osoittaa, että hyvinvointialueiden väliset erot eivät johdu lainsäädännöstä vaan siitä, miten palvelusetelin arvo ja sen toimeenpanokäytännöt on rakennettu. Joillakin alueilla palvelusetelijärjestelmä mahdollistaa henkilökohtaisen avun käytön myös matkustamisen yhteydessä, kun taas toisilla alueilla järjestelmä rajoittaa tätä käytännössä.

5.4 Yhteys henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukkaan

Matkustamista koskeva tarkastelu toimii tässä muistiossa käytännön esimerkkinä tilanteesta, jossa palvelusetelin arvon ja toimeenpanon vaikutukset henkilökohtaisen avun tosiasialliseen saatavuuteen tulevat selvästi näkyviksi.

Jos palvelusetelin arvo tai toimeenpanokäytäntö ei mahdollista avustajan matkakulujen kattamista, henkilökohtainen apu ei ole käytännössä toteutettavissa matkustamisen yhteydessä, vaikka apu on päätöksellä myönnetty ja tarve on tunnistettu asiakassuunnitelmassa.

Tällöin palvelusetelin rakenne rajoittaa henkilökohtaisen avun käyttöä tietyissä elämäntilanteissa. Vammainen henkilö voi joutua:

- luopumaan matkustamisesta
- maksamaan avustajan matkakulut itse

- vaihtamaan henkilökohtaisen avun toteuttamistapaa vastoin omaa tahtoaan.

Tällainen vaikutusmekanismi vastaa tässä muistiossa kuvattua henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukkoa. Subjekttiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun on muodollisesti olemassa, mutta palvelusetelin arvo tai sen toimeenpano rajoittaa oikeuden tosiasiallista käyttöä tietyissä ennakoitavissa olevissa tilanteissa.

Matkustamista koskeva tarkastelu osoittaa siten konkreettisesti, että palvelusetelin arvon ja toimeenpanon rakenteelliset ratkaisut voivat vaikuttaa suoraan siihen, missä tilanteissa vammaisen henkilö voi tosiasiallisesti käyttää hänelle myönnettyä henkilökohtaista apua.

Jos henkilökohtainen apu ei ole palvelusetelillä käytettävissä matkustamisen yhteydessä palvelusetelin arvon tai sen soveltamiskäytäntöjen vuoksi, kyse ei ole matkustamista koskevasta rajoituksesta vaan palvelusetelin arvon ja toimeenpanon riittämättömyydestä suhteessa hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen. Tämä havainnollistaa konkreettisesti, miten palvelusetelin arvo ja sen kattamien kustannusten tulkinta voivat vaihdella hyvinvointialueittain ilman selkeää oikeudellista perustaa.

Lisäksi matkustamiseen liittyvä käytännön ongelma olisi hallinnollisesti ratkaistavissa suhteellisen selkeällä menettelyrakenteella. Lähtökohtana olisi, ja jo onkin nykysääntelyn perusteella, että vammaisen henkilön henkilökohtaisen avun tarve matkustamiseen liittyen on kirjattu asiakassuunnitelmaan, sisältäen kannanoton myös esimerkiksi henkilökohtaisen avun toteuttamistapaan.

Henkilökohtaisen avun järjestämisen näkökulmasta kotimaan matkustaminen kuuluu lähtökohtaisesti vammaisen henkilön tavanomaiseen elämään. Tämän vuoksi kotimaan matkojen osalta toimiva ratkaisu olisi ilmoitusmenettely: jos henkilökohtainen apu on asiakassuunnitelmassa huomioitu yksilölliseen tarpeeseen perustuen ja matka kuuluu henkilön tavanomaiseen elämään, matkasta ilmoitetaan hyvinvointialueelle, mutta erillistä ennakkohyväksyntää ei edellytetä. Tällöin palveluntuottaja voisi suoraan laskuttaa päivärahat TES mukaan ja kohtuulliset matka- ja majoituskustannukset.

Ulkomaanmatkojen osalta voidaan sen sijaan perustellusti käyttää ennakkohyväksyntään perustuvaa menettelyä. Oikeuskäytännössä on katsottu, että ulkomaanmatkojen osalta voidaan arvioida erikseen esimerkiksi matkan kestoa, tarkoitusta ja tavanomaisuutta suhteessa henkilön elämäntilanteeseen. Tällainen kaksitasoinen menettely – kotimaan matkojen helppokäyttöinen ilmoitusmenettely ja ulkomaanmatkojen ennakkohyväksyntä – mahdollistaisi henkilökohtaisen avun käytön matkustamisen yhteydessä ilman, että palvelusetelijärjestelmä muodostaa rakenteellisen esteen liikkumisvapauden ja osallistumisen toteutumiselle.

6 Järjestämisvastuun toteutuminen tilanteessa, jossa palvelusetelin arvo ei mahdollista palvelun hankkimista

Edellä luvuissa 3 ja 4 on tarkasteltu henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa sekä oikeudellisten velvoitteiden että empiirisen aineiston näkökulmasta. Tässä luvussa tarkastellaan, mitä nämä

havainnot merkitsevät hyvinvointialueen järjestämisvastuun kannalta silloin, kun henkilökohtainen apu järjestetään palvelusetelillä.

Henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukkoa koskeva arviointi liittyy siten suoraan siihen, miten järjestämisvastuu ymmärretään ja toteutetaan palvelusetelijärjestelmässä.

Järjestämisvastuu ei ole yksittäinen velvoite, vaan kokonaisuus, joka muodostuu sekä vammaispalvelulain mukaisesta subjektiivisen oikeuden turvaamisesta että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukaisesta palvelujärjestelmän toimivuuden varmistamisesta.

6.1 Järjestämisvastuu vammaispalvelulain näkökulmasta

Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu on subjektiivinen oikeus. Oikeuden sisältö määräytyy yksilöllisen avuntarpeen perusteella ja konkretisoituu hallintopäätöksessä sekä asiakassuunnitelmassa. Päätöksessä määritellään muun muassa avun määrä, käyttötarkoitus sekä ne tilanteet, joissa avustaminen on tarpeen.

Hyvinvointialueen järjestämisvastuu ei rajoitu hallinnollisen päätöksen tekemiseen. Järjestämisvastuu ulottuu siihen, että palvelu on tosiasiallisesti saatavilla ja toteutuu päätöksen mukaisesti.

Järjestämisvastuun keskeinen sisältö voidaan jäsentää kolmeen toisiaan täydentävään ulottuvuuteen:

1. Palvelun saatavuuden varmistaminen

Hyvinvointialueen on huolehdittava siitä, että myönnetty palvelu on käytännössä hankittavissa.

2. Palvelun sisällön toteutumisen varmistaminen

Palvelun on vastattava asiakassuunnitelmassa tunnistettua yksilöllistä avuntarvetta.

3. Toteuttamistapojen toimivuuden varmistaminen

Valittu järjestämistapa ei saa estää palvelun toteutumista.

Henkilökohtaisen avun osalta tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että palvelun on oltava toteutettavissa myös silloin, kun avuntarve sijoittuu ilta-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoihin tai edellyttää erityistä osaamista. Jos palvelu ei ole tällaisissa tilanteissa saatavilla, järjestämisvastuu ei toteudu täysimääräisesti.

Järjestämisvastuun arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon perustuslain 19 §:n 1 momentti, joka turvaa oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä säännöksen on katsottu edellyttävän, että yksilöllä on tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa.

Henkilökohtainen apu voi monille vaikeavammaisille henkilöille muodostaa tällaisen ihmisarvoisen elämän edellyttämän huolenpidon. Tällöin pelkkä oikeuden muodollinen myöntäminen ei ole riittävä, vaan palvelun on oltava käytännössä saatavilla. Jos henkilökohtainen apu jää palvelusetelin arvon vuoksi toteutumatta, oikeus voi jäädä perustuslain näkökulmasta muodolliseksi.

6.2 Järjestämismvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain näkökulmasta

Hyvinvointialueen järjestämismvastuuta täsmentää myös laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021). Lain lähtökohtana on, että hyvinvointialueen on huolehdittava palvelujen järjestämisestä siten, että ne ovat tosiasiallisesti saatavilla ja toteutettavissa.

Tämä koskee myös tilanteita, joissa palvelu järjestetään palvelusetelillä.

Järjestämismvastuu ei rajoitu palvelun muodolliseen myöntämiseen tai toteuttamistavan tarjoamiseen, vaan edellyttää, että valittu järjestämistapa toimii käytännössä.

Tämä merkitsee, että palvelusetelin arvon on yhdessä vammaispalvelulain ja palvelusetelilain säännösten kanssa oltava sellainen, että palvelun tuottaminen on tosiasiallisesti mahdollista asiakassuunnitelman ja päätöksen mukaisesti.

Jos palvelusetelin arvo on määritelty tasolle, jolla palvelua ei voida tuottaa työehtosopimusten mukaisia kustannuksia noudattaen, palvelun toteuttaminen ei ole käytännössä mahdollista. Tällöin hyvinvointialue ei täytä järjestämismvastuutaan, vaan siirtää palvelun toteuttamiseen liittyvän taloudellisen ja käytännöllisen riskin palveluntuottajille ja asiakkaille, vaikka vastuu palvelun järjestämisestä säilyy lain mukaan hyvinvointialueella.

6.3 Palveluseteli järjestämismvastuun toteuttamistapana

Henkilökohtaisen avun toteuttamistavat (työnantajamalli, palveluseteli, ostopalvelu ja hyvinvointialueen oma tuotanto) ovat ensisijaisesti välineitä järjestämismvastuun toteuttamiseen. Toteuttamistapaa koskeva ratkaisu tehdään osana henkilökohtaista apua koskevaa hallintopäätöstä, ja sillä on itsenäinen oikeudellinen merkitys sekä muutoksenhakukelpoisuus. Toteuttamistapaa koskeva harkinta ei ole vapaa, vaan sidottua vammaispalvelulain edellytyksiin sekä asiakkaan yksilölliseen tarpeeseen ja etuun. Eri toteuttamistavat ovat välineitä saman oikeuden toteuttamiseen. Niiden välillä ei saa syntyä sellaista eroa, että henkilökohtaisen avun tosiasiallinen toteutuminen riippuu valitusta toteuttamistavasta. Jos palvelusetelillä järjestetty palvelu ei ole käytännössä toteutettavissa, vaikka vastaava palvelu toteutuu muilla järjestämistavoilla, kyse on järjestämismvastuun toteutumisen kannalta merkityksellisestä ongelmasta.

Palvelusetelin käyttö ei siten muuta järjestämismvastuun sisältöä eikä siirrä vastuuta palvelun tosiasiallisesta saatavuudesta palvelun käyttäjälle. Vaikka palvelu tuotetaan yksityisen palveluntuottajan toimesta, vastuu palvelun saatavuudesta säilyy hyvinvointialueella. Palvelusetelijärjestelmässä asiakas toimii muodollisesti palvelun hankkijana, mikä voi korostaa yksilön asemaa suhteessa palveluntuottajiin. Tässä muistiossa tarkasteltu keskeinen ongelma ei kuitenkaan liity ensisijaisesti tähän asetelmaan, vaan siihen, että palvelusetelin arvo ei mahdollista palvelun hankkimista. Kysymys on siten ennen kaikkea järjestelmän rakenteellisesta toimivuudesta ja järjestämismvastuun toteutumisesta.

Palvelusetelijärjestelmässä järjestämismvastuu konkretisoituu erityisesti palvelusetelin arvon ja hinnoittelurakenteen kautta. Hyvinvointialue määrittää palvelusetelin arvon sekä sen ehdot, joiden puitteissa palvelua voidaan hankkia. Näillä ratkaisuilla on suora vaikutus siihen, onko henkilökohtainen apu tosiasiallisesti hankittavissa.

Jos palvelusetelin arvo ei mahdollista henkilökohtaisen avun hankkimista niissä tilanteissa, joihin apu on myönnetty, palveluseteli ei toimi järjestämisvastuun toteuttamisen välineenä.

Uusi vammaispalvelulaki korostaa tätä lähtökohtaa entisestään. Lain mukaan palvelusetelin tulee olla käytettävissä osana toteuttamistapojen kokonaisuutta. Tästä seuraa, että palvelusetelin on oltava myös tosiasiallisesti toimiva.

Palveluseteli ei voi olla pelkästään muodollinen vaihtoehto. Jos palvelusetelin arvo tai hinnoittelurakenne estää henkilökohtaisen avun hankkimisen käytännössä, palveluseteli ei täytä sille asetettua tehtävää järjestämisvastuun toteuttamisessa. Tilanne, jossa palvelusetelin arvo ei mahdollista henkilökohtaisen avun toteuttamista myönnetyn päätöksen mukaisesti, on oikeudellisesti merkityksellinen arvioitaessa sekä vammaispalvelulain mukaisen oikeuden toteutumista että hyvinvointialueen järjestämisvastuun täyttymistä.

6.4 Tosiasiallisen saatavuuden merkitys

Järjestämisvastuun toteutumisen kannalta ratkaisevaa ei ole palvelun muodollinen olemassaolo vaan sen tosiasiallinen saatavuus.

Tosiasiallinen saatavuus tarkoittaa, että henkilökohtainen apu on käytännössä hankittavissa palvelusetelin arvolla ja että palvelu voidaan toteuttaa asiakassuunnitelman mukaisina ajankohtina ja tilanteissa.

Jos palvelusetelin arvo ei vastaa henkilökohtaisen avun todellista kustannusrakennetta, palveluntuottajat eivät voi tarjota palvelua palvelusetelin arvolla tai palvelu on tarjolla vain rajatuissa tilanteissa. Tällöin henkilökohtainen apu voi jäädä toteutumatta esimerkiksi ilta-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoina tai tilanteissa, joissa avustaminen edellyttää erityistä osaamista.

Tällaisessa tilanteessa vammaisen henkilö voi joutua tosiasiallisesti:

- vaihtamaan toteuttamistapaa vastoin omaa tahtoaan
- hyväksymään sen, että osa myönnetystä avusta ei toteudu
- tai sopeuttamaan elämäänsä palvelusetelijärjestelmän rajoituksiin

Kun näin tapahtuu, järjestämisvastuun tosiasiallinen painopiste siirtyy hyvinvointialueelta yksilölle. Tämä on ristiriidassa vammaispalvelulain subjektiivista oikeutta koskevan lähtökohdan kanssa.

7 Viranomaisohjaus ja valvonta

Henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa koskevaa arviointia ei voida tehdä pelkästään lainsäädännön ja hyvinvointialueiden käytäntöjen perusteella. Arvioinnissa on tarkasteltava myös sitä, miten

valtion ohjaus- ja valvontaviranomaiset ovat tunnistaneeet, jäsentäneet ja pyrkineet korjaamaan palvelusetelin arvon riittävyteen liittyviä ongelmia.

Viranomaisohjauksella ja laillisuusvalvonnalla on keskeinen merkitys erityisesti tilanteessa, jossa mahdollinen ongelma ei ilmene yksittäisinä hallinnollisina virheinä vaan rakenteellisena ilmiönä. Jos palvelusetelin arvo estää henkilökohtaisen avun tosiasiallisen hankittavuuden, kyse ei ole vain yksittäisen hyvinvointialueen ratkaisusta, vaan järjestämistä toteutumista koskevasta laajemmasta kysymyksestä, jonka tunnistaminen ja korjaaminen kuuluu myös valtion ohjaus- ja valvontajärjestelmälle.

Tässä luvussa tarkastellaan keskeisiä sosiaali- ja terveysministeriön, Valviran, aluehallintovirastojen sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoja palvelusetelin arvon riittävydestä ja niiden merkitystä henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukon arvioinnissa.

7.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö

Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään 30.11.2021 (EOAK/5684/2020) arvioinut

Palvelusetelijärjestämistapaa. Oikeusasiamies piti palvelusetelin arvon kohtuullisuuden kyseenalaistamista perusteltuna todeten, että palvelusetelin arvon pysyminen riittävänä ja kohtuullisena edellyttää sen arvon säännöllistä seuraamista ja tarkistamista tarvittaessa.

Oikeusasiamiehen päätöksen mukaan (s. 10): “Kun kysymys on kunnan lakisääteisestä tehtävästä ja asiakkaan subjektiivisen oikeuden, kuten henkilökohtaisen avun, toteutumisesta, kunnan on huolehdittava siitä, että vaikeavammaiselle henkilöllä on mahdollisuus saada palveluja siinä laajuudessa ja sellaisin toiminta- muodoin, kuin häntä koskevassa päätöksessä on päätetty. Silloin kun kunta on järjestänyt palvelun palvelusetelillä, sen on huolehdittava siitä, että palvelusetelillä järjestettävän palvelu täyttää asiakkaalle tehdyn päätöksen ja palvelusuunnitelman mukaisesti tarvittavan palvelun. Kunta ei voi vapautua järjestämistä vastuustaan siirtämällä vastuun kokonaisuudessaan palvelusetelin tuottajalle, vaan kunnan tulee palvelunjärjestäjänä seurata ja valvoa osaltaan palvelun tosiasiallista toteutumista.”

Ratkaisun oikeudellinen merkitys on keskeinen henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukon näkökulmasta. Oikeusasiamies tosiasiallisesti ankkuroi arvioinnin nimenomaisesti palvelusetelin arvon ja myönnetyn palvelun tosiasiallisen hankittavuuden väliseen suhteeseen. Jos palvelu ei ole hankittavissa palvelusetelin arvolla, kyse ei ole vain hinnoittelun yksityiskohdasta vaan järjestämistä toteutumisen ongelmasta.

7.2 Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus

Oikeusasiamiehen ratkaisun jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö antoi 20.1.2022 kirjeen valvontaviranomaisille (AVI:t ja Valvira), sekä THL:lle. Ministeriö totesi kirjeessä, että henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon on oltava sellainen, että se kattaa asiakkaan tarvitseman palvelun hinnan,

ja että palvelusetelillä pitää käytännössä olla mahdollista hankkia vaikeavammaiselle henkilölle palvelusuunnitelmassa ja -päätöksessä määritelty riittävä henkilökohtainen apu.

Ministeriö painotti, että vaikka kunnalla on oikeus päättää palvelun järjestämistavasta, ja asiakkaalla on lisäksi palvelusetelilain nojalla oikeus kieltäytyä palvelusetelistä, ei valittu järjestämistapa saa estää tai kaventaa yksittäisen henkilön subjektiivisen oikeuden toteutumista siinä laajuudessa kuin häntä koskevassa päätöksessä on määrätty.

Ministeriö kehotti valvontaviranomaisia kiinnittämään ohjaus- ja valvontatehtävässään erityistä huomiota kuntien määrittämiin palvelusetelien arvoihin sekä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin kuntien ohjauksessa, jotta voidaan varmistaa lakia soveltavien viranomaisten toiminnassa lainsäädännön asettamisen vaatimusten täyttyminen sekä asiakkaiden oikeuksien toteutuminen täysimääräisesti.

Tämä ohjaus osoittaa, että valtion tasolla on tunnistettu palvelusetelin arvon riittävyyteen liittyvä rakenteellinen riski subjektiivisen oikeuden toteutumiselle. Ministeriön kirje ei koskenut yksittäisiä tapauksia, vaan koko järjestelmän toimivuutta.

Arvolukon näkökulmasta ohjaus on merkityksellinen, koska se osoittaa, että palvelusetelin arvon riittävyyteen liittyvä kysymys on tunnistettu jo normatiivisella tasolla mahdolliseksi järjestelmätason ongelmaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi myöhemmin eduskunnan oikeusasiamiehelle 16.12.2022 vastauksen (VN/20702/2020-STM-14), jossa ministeriö kokosi aluehallintovirastojen selvityksiä palvelusetelin arvon riittävyydestä. Ministeriön mukaan aluehallintovirastojen antaman selvityksen perusteella virastojen ohjaus- ja valvontatehtävissä ei ole noussut esille henkilökohtaisen avun palvelusetelin riittävyyteen liittyviä asioita tai havaintoja vuoden 2022 aikana. Aluehallintovirastoille ei ole tullut yhteydenottoja, kanteluja tai epäkohtailmoituksia asiaan liittyen. Aluehallintovirastot eivät ministeriön selvityksen mukaan vakiintuneen käytännön mukaan ole ryhtyneet itse valvontatoimenpiteisiin asiassa, jossa on käytettävissä ensisijaisia oikeussuojakeinoja, ja jossa ei ole ohjaus- ja valvontatehtävissä noussut esille epäkohtia. Ministeriö katsoi aluehallintovirastojen arvioineen ja toteuttaneen valvonnan kohdentamista tarkoituksenmukaisella tavalla.

Arvolukon näkökulmasta tällä havainnolla on keskeinen merkitys. Se osoittaa, että vaikka oikeudellinen ongelma on tunnistettu normitasolla, valvonnan käytännöt eivät ole johtaneet tilanteisiin, joissa palvelusetelin arvon riittävyyttä olisi järjestelmällisesti arvioitu tai korjattu.

7.3 Valvira ja aluehallintovirastot

Aluehallintovirastot toimittivat sosiaali- ja terveysministeriölle syksyllä 2022 selvityksiä henkilökohtaisen avun palvelusetelin käytännöistä (liiteaineistossa).

Selvitykset perustuivat pääosin kyselyihin sekä yleiskuvauksiin kuntien ja alueiden käytännöistä. Useissa vastauksissa todettiin, ettei palvelusetelin arvon riittävyyteen ollut noussut esiin sellaisia havaintoja, jotka olisivat edellyttäneet erityisiä toimenpiteitä.

Arvolukon näkökulmasta tämä on oikeudellisesti merkittävää. Selvitykset keskittyivät pääosin hallinnollisten käytäntöjen kuvaamiseen eivätkä arvioineet systemaattisesti sitä, onko päätöksellä myönnetty henkilökohtainen apu tosiasiallisesti hankittavissa palvelusetelin arvolla.

Samanaikaisesti Valvira antoi 14.12.2022 yhdessä aluehallintovirastojen kanssa ohjeen vammaispalveluista (Dnro V/36247/2022). Ohjeen tarkoitus on “muistuttaa tulevia hyvinvointialueita ja kuntia voimassa olevasta lainsäädännöstä ja ohjata niitä varmistamaan, että henkilökohtaisen avun palvelusetelien arvo on riittävä ja kohtuullisuuden vaatimusten mukainen”.

Ohjeessa korostetaan lisäksi palvelusuunnitelman merkitystä ja sitä, että suunnitelmaan kirjatut palvelut on myös myönnettävä ja toteutettava käytännössä. Tämä kytkee palvelusetelin arvon suoraan palvelusuunnitelman, nykyisen asiakassuunnitelman, mukaiseen palvelun toteutumiseen.

Arvolukon näkökulmasta ohje vahvistaa keskeisen periaatteen: jos palvelusuunnitelmaan kirjattu henkilökohtainen apu ei ole palvelusetelillä hankittavissa, kyse ei ole pelkästään toimeenpanon teknisestä ongelmasta vaan lainvastaisesta tilanteesta.

7.4 Valvonnan nykytila arvolukon näkökulmasta

Edellä kuvatut asiakirjat muodostavat kokonaisuuden, jossa palvelusetelin arvon merkitys henkilökohtaisen avun toteutumiselle on tunnistettu usealla viranomais- ja normitasolla.

Eduskunnan oikeusasiamies on korostanut palvelusetelin arvon ja tosiasiallisen hankittavuuden välistä suhdetta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on ohjannut valvontaviranomaisia kiinnittämään huomiota palvelusetelin arvon riittävyyteen. Ohjeissa on todettu, että palvelusetelin arvon on mahdollistettava palvelun tosiasiallinen hankkiminen.

Samanaikaisesti valvonnan käytännöt näyttävät pitkälti kantelulähtöisinä ja hallinnollisten käytäntöjen kuvaukseen perustuvina. Jos palvelusetelin arvon riittämättömyys ilmenee rakenteellisena saatavuusongelmana eikä yksittäisinä kantelutapauksina, ongelma voi jäädä valvonnassa tunnistamatta. Tämän vuoksi asia on syytä käydä läpi yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

Arvolukon näkökulmasta tämä merkitsee, että palvelusetelin arvon riittävyyttä koskeva oikeudellinen periaate on normatiivisesti selvä, mutta sen käytännön toteutumista ei ole systemaattisesti valvottu.

Tällöin syntyy tilanne, jossa palvelusetelin arvon alimitoitus voi säilyä rakenteellisena käytäntönä ilman, että siihen puututaan ohjauksen tai valvonnan keinoin. Tällaisessa tilanteessa henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko ei ole vain yksittäisten hyvinvointialueiden ongelma, vaan ilmiö, joka liittyy myös ohjaus- ja valvontajärjestelmän rakenteelliseen riittämättömyyteen.

8 Johtopäätökset: henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo ja järjestämisvastuu

Tässä muistiossa esitetty oikeudellinen ja empiirinen tarkastelu viittaa siihen, että useilla hyvinvointialueilla henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo ja hinnoittelurakenne voivat johtaa tilanteeseen, jossa myönnetty henkilökohtainen apu ei ole tosiasiallisesti hankittavissa palvelusetelillä. Tällöin palvelusetelin arvon alimitoitus muodostaa rakenteellisen esteen palvelun toteutumiseksi.

Muistiossa tätä ilmiötä on kuvattu käsitteellä henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko. Käsitteellä tarkoitetaan tilannetta, jossa palvelusetelin arvo, hinnoittelurakenne tai toimeenpanokäytäntö katkaisee yhteyden hallintopäätöksellä myönnetyn oikeuden ja palvelun tosiasiallisen saatavuuden välillä. Palvelu on muodollisesti myönnetty, mutta sitä ei ole käytännössä mahdollista hankkia palvelusetelillä niissä tilanteissa, joissa avuntarve asiakassuunnitelman mukaan ilmenee.

Luvuissa 3 ja 4 esitetty oikeudellinen ja empiirinen tarkastelu viittaa siihen, että tällaisen arvolukon keskeiset tunnusmerkit voivat täytyä useilla hyvinvointialueilla. Arvolukon syntyminen voidaan jäsentää seuraavien tekijöiden kautta:

1. Henkilökohtainen apu on myönnetty vammaispalvelulain mukaisena subjektiivisena oikeutena ja avuntarve on yksilöity asiakassuunnitelmassa.
2. Toteuttamistavaksi on valittu tai käytännössä muodostunut palveluseteli.
3. Palvelusetelin arvo tai hinnoittelurakenne ei vastaa henkilökohtaisen avun todellista kustannusrakennetta, erityisesti ilta-, yö-, viikonloppu- ja pyhäaikoihin sijoittuvassa avussa tai vaativaa osaamista edellyttävissä tilanteissa.
4. Palvelua ei ole tosiasiallisesti saatavilla palvelusetelin arvolla, jolloin palveluntuottajat eivät voi tarjota palvelua tai palvelu toteutuu vain osittain.
5. Tilannetta ei korjata järjestelmätasolla, vaan vammaisen henkilö joutuu sopeutumaan järjestelmään esimerkiksi vaihtamalla toteuttamistapaa, tinkimällä palvelun sisällöstä tai hyväksymällä palvelun toteutumattomuuden.

Kun nämä tekijät toteutuvat yhdessä, palvelusetelin arvo lakkaa olemasta neutraali hallinnollinen järjestämistapa ja alkaa vaikuttaa suoraan siihen, toteutuuko vammaispalvelulain mukainen subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun käytännössä.

Oikeudellisesti tällainen tilanne ei ole pelkästään hallinnollinen toteutusongelma. Palvelusetelin arvon alimitoitus voi merkitä samanaikaisesti usean oikeudellisen velvoitteen puutteellista toteutumista. Vammaispalvelulain näkökulmasta hyvinvointialueen järjestämisvastuu ei toteudu, jos myönnettyä henkilökohtaista apua ei ole tosiasiallisesti mahdollista hankkia valitulla toteuttamistavalla. Palvelusetelilain näkökulmasta palvelusetelin arvo ei tällöin täytä lain edellyttämää kohtuullisuus- ja hankittavuusvaatimusta. Yhdenvertaisuuslain näkökulmasta tilanne voi merkitä välillistä syrjintää tai kohtuullisten mukautusten epäämistä silloin, kun palvelusetelin hinnoittelurakenne johtaa siihen, että osa vammaisista henkilöistä ei voi tosiasiallisesti käyttää heille myönnettyä palvelua.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin näkökulmasta keskeistä on, että ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön huolenpito on tosiasiallisesti saatavilla. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu, että yksilöllä tulee olla riittävät käytännön mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa.

Henkilökohtainen apu voi monille vaikeavammaisille henkilöille muodostaa tällaisen välttämättömän huolenpidon. Tällöin pelkkä oikeuden muodollinen myöntäminen ei ole riittävää, vaan palvelun on oltava käytännössä saatavilla. Jos myönnettyä henkilökohtaista apua ei ole mahdollista hankkia palvelusetelin arvolla, oikeus jää perustuslain näkökulmasta muodolliseksi eikä täytä tosiasiallisen turvaamisen vaatimusta. Ks. myös liite 19 (Kaarlo Tuorin lausunto), jossa henkilökohtainen apu kytetään perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaamaan välttämättömään huolenpitoon ja korostetaan oikeuden tosiasiallista toteutumista.

Arvolukon syntyminen voi siten johtaa tilanteeseen, jossa järjestämisvastuun toteuttamiseen liittyvä taloudellinen ja organisatorinen riski siirtyy tosiasiallisesti vammaiselle henkilölle. Tällöin henkilö joutuu sopeuttamaan elämäänsä palvelusetelijärjestelmän rakenteellisiin rajoituksiin sen sijaan, että palvelujärjestelmä mukautuisi yksilölliseen avuntarpeeseen.

Tarkastelu osoittaa lisäksi, että palvelusetelin arvon ja rakenteen nykyiset erot hyvinvointialueiden välillä eivät ole väistämättömiä. Ainakin Pohjanmaan hyvinvointialueella palvelusetelijärjestelmässä on otettu käyttöön vaativuuden huomioiva hinnoittelurakenne, mikä osoittaa, että henkilökohtaisen avun erilaiset toteuttamistilanteet voidaan ottaa huomioon myös palvelusetelissä.

Tämä korostaa, että arvolukon syntyminen ei ole palvelusetelimallin väistämätön seuraus, vaan seurausta siitä, miten palvelusetelin arvo ja rakenne on hyvinvointialueella määritelty. Mikäli palvelun vaativuutta ei huomioida lainkaan, palvelusetelin arvo voi jäädä irralleen palvelun todellisesta sisällöstä ja johtaa siihen, ettei henkilökohtaista apua ole tosiasiallisesti saatavilla asiakassuunnitelman edellyttämällä tavalla.

Luvussa 5 tarkasteltu henkilökohtaisen avun toteutuminen matkustamisen yhteydessä havainnollistaa tätä mekanismia konkreettisesti. Jos palvelusetelin arvo tai sen toimeenpanokäytäntö ei mahdollista avustajan matkasta aiheutuvien kustannusten huomioimista, henkilökohtainen apu ei ole käytännössä toteutettavissa matkustamisen yhteydessä, vaikka henkilökohtaisen avun palvelu on päätöksellä myönnetty.

Muistiossa esitetty aineisto viittaa lisäksi siihen, että palvelusetelin arvon määräytymisperusteet eivät ole useilla hyvinvointialueilla läpinäkyvästi dokumentoituja tai jälkikäteen arvioitavissa. Hinnoittelua koskevat ratkaisut näyttäytyvät euromääräisinä tasoina ilman eriteltyä kuvausta kustannusperusteista tai niiden ajantasaisuuden seurannasta. Tämä on hallintolain näkökulmasta merkityksellistä, koska viranomaisen on perustettava ratkaisunsa riittävään selvitykseen ja voitava osoittaa päätöksenteon perusteet. Tällaisen tiedon puuttuminen vaikeuttaa sekä lainmukaisuuden arviointia että asiakkaan oikeuksien toteutumisen tarkastelua.

Kokonaisuutena tarkasteltuna henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon määrittely ei ole pelkästään hallinnollinen tai taloudellinen ratkaisu. Se on oikeudellisesti merkityksellinen kysymys, joka vaikuttaa suoraan siihen, toteutuuko vammaispalvelulain mukainen subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun tosiasiallisesti, yhdenvertaisesti ja yksilöllisen tarpeen mukaisesti.

Kyse ei siten ole ainoastaan palvelusetelin arvon tasosta, vaan myös siitä, miten ja millä perusteella arvo on määritelty. Jos hinnoittelun perusteet eivät ole läpinäkyviä ja todennettavissa, myös järjestämisvastuun toteutumisen arviointi vaikeutuu.

Korjaaminen ei myöskään aiheuttaisi hyvinvointialueille nettolisäkustannuksia. Korjaus on kustannusneutraali, sillä samat TES:n mukaiset työaikalisät ja vaativuuteen perustuvat palkkaryhmät kateetaan jo nyt työnantajamallissa, ostopalveluissa sekä hyvinvointialueen omassa tuotannossa suoraan järjestäjän kustannuksina. Palvelusetelin hinnoittelun saattaminen vastaavalle tasolle tasaa ainoastaan eri toteuttamistapojen kustannuslogiikkaa eikä lisää alueen kokonaiskustannuksia henkilökohtaisesta avusta. Kyse on siten järjestämisvastuun tasapuolisesta toteuttamisesta eikä uudesta menoerästä.

On huomattava, että eduskunnan oikeusasiamies on jo ratkaisussaan 30.11.2021 (EOAK/5684/2020) kiinnittänyt huomiota tosiasialliseen siihen, että henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon tulee mahdollistaa palvelun tosiasiallinen saatavuus ja että arvoa on seurattava ja tarkistettava kustannuskehityksen mukaisesti. Tässä muistiossa esitetty tarkastelu viittaa siihen, että vastaavat ongelmat ovat edelleen olemassa hyvinvointialueiden käytännöissä.

Palvelusetelin arvoa koskeva ongelma ei rajoitu yksittäiseen hinnoitteluratkaisuun, vaan liittyy kahden rinnakkaisen järjestämisvastuun toteutumiseen.

- Ensinnäkin vammaispalvelulain mukainen subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun ei toteudu, jos palvelusetelin arvo ei mahdollista myönnetyn avun hankkimista asiakassuunnitelman mukaisesti.
- Toiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain näkökulmasta hyvinvointialue ei ole huolehtinut siitä, että valittu toteuttamistapa on tosiasiallisesti toimiva ja että palveluntuottajilla on edellytykset tuottaa palvelu lain edellyttämällä tavalla.

Näin ollen palvelusetelin arvon alimitoitus muodostaa samanaikaisesti sekä subjektiivisen oikeuden toteutumiseen liittyvän että palvelujärjestelmän toimivuutta koskevan järjestämisvastuuongelman.

9 Toimenpide-ehdotukset yhdenvertaisuusvaltuutetulle

Voidaan todeta, että henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko on pitkään jatkunut, voidaan sanoa kroonistunut, ongelma. Tilanteeseen on siksi hyvä puuttua kiireellisesti.

9.1 Rakenteellisen yhdenvertaisuusongelman arviointi

Edellä luvussa 8 esitettyjen johtopäätösten perusteella henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon määrittelyyn voi liittyä rakenteellinen yhdenvertaisuusongelma, joka edellyttää viranomaisarviointia. Tämä muistio täydentää yhdenvertaisuusvaltuutetulle toimitettua kantelua ja esittää oikeudellisen sekä empiirisen analyysin henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon vaikutuksista palvelun

tosiasialliseen saatavuuteen. Muistion tarkoituksena ei ole tehdä lopullista arviota kaikkien hyvinvointialueiden käytäntöjen lainmukaisuudesta, vaan tuoda esiin rakenteellinen ongelma ja esittää perusteet sen tarkemmalle viranomaisarvioinnille.

Esitetty oikeudellinen ja empiirinen tarkastelu viittaa siihen, että henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon määrittelyyn voi useilla hyvinvointialueilla liittyä rakenteellinen ongelma, joka estää myönnetyn henkilökohtaisen avun tosiasiallisen toteutumisen palvelusetelillä. Ongelma liittyy erityisesti tilanteisiin, joissa henkilökohtainen apu sijoittuu ilta-, yö-, viikonloppu- tai pyhäaikoihin taikka edellyttää vaativaa tai erityistä osaamista.

Muistiossa tätä ilmiötä on kuvattu käsitteellä henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukko. Käsitteellä tarkoitetaan tilannetta, jossa palvelusetelin arvo tai sen hinnoittelurakenne katkaisee yhteyden myönnetyn oikeuden ja palvelun tosiasiallisen saatavuuden välillä: palvelu on muodollisesti myönnetty, mutta palvelusetelin arvo ei mahdollista sen hankkimista niissä tilanteissa, joissa avuntarve ilmenee.

Tällainen tilanne voi merkitä yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitettua välillistä syrjintää, jos näennäisesti neutraali palvelusetelin hinnoittelukäytäntö johtaa siihen, että osa vammaisista henkilöistä ei voi tosiasiallisesti käyttää heille myönnettyä henkilökohtaista apua palvelusetelillä. Samalla kyse voi olla yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitettua kohtuullisten mukautusten epäämisestä tilanteissa, joissa palvelusetelin arvoa tai sen soveltamista ei mukauteta yksilöllisen avuntarpeen edellyttämällä tavalla. Myös viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta tulisi vakavasti huomioida ja arvioida Arvolukon suhteen.

Koska kyse voi olla laajasti toistuvasta hallintokäytännöstä, joka vaikuttaa useiden vammaisten henkilöiden mahdollisuuksiin käyttää heille myönnettyä henkilökohtaista apua, asia kuuluu luonteeltaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan rakenteellisen yhdenvertaisuuden arvioinnissa.

9.2 Selvityspyyntö hyvinvointialueilta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi asian selvittämiseksi pyytää hyvinvointialueilta selvitystä siitä, miten henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo on määritelty ja miten palvelusetelijärjestelmä käytännössä mahdollistaa myönnetyn henkilökohtaisen avun toteutumisen.

Selvityksessä voisi olla tarpeen tarkastella erityisesti seuraavia kysymyksiä:

- miten palvelusetelin arvon määräytymisperusteet on dokumentoitu ja onko hinnoittelu perustunut ajantasaiseen ja todennettavissa olevaan kustannustietoon?
- millä perusteilla henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo on määritelty ja mihin kustannuslaskelmiin hinnoittelu perustuu?
- miten palvelusetelin arvossa on huomioitu työehtosopimusten mukaiset ilta-, yö-, viikonloppu- ja pyhätyön lisät?
- miten palvelusetelin arvon määrittelyssä on huomioitu henkilökohtaisen avun työehtosopimuksen mukaiset vaativuusluokat ja niiden vaikutus palvelun todellisiin kustannuksiin /

miten palvelusetelijärjestelmä huomioi tilanteet, joissa henkilökohtainen apu edellyttää vaativaa tai erityistä osaamista?

- onko palvelusetelin arvon määrittelyssä huomioitu henkilökohtaisen avun toteuttamisesta aiheutuvat todelliset kustannukset eri tilanteissa?
- miten hyvinvointialue seuraa palvelun tosiasiallista saatavuutta palvelusetelin arvolla ja onko käytännössä ilmennyt tilanteita, joissa henkilökohtaista apua ei ole ollut saatavilla palvelusetelillä?

Tällainen selvitys auttaisi arvioimaan, missä määrin palvelusetelin arvon määrittely ja toimeenpano mahdollistavat henkilökohtaisen avun tosiasiallisen hankkimisen asiakassuunnitelman mukaisesti.

9.3 Mahdolliset jatkotoimenpiteet valvonnassa

Mikäli selvitysten perusteella ilmenee, että palvelusetelin arvon määrittely johtaa toistuvasti tilanteisiin, joissa henkilökohtainen apu ei ole tosiasiallisesti hankittavissa palvelusetelillä, kyse ei ole pelkästään yksittäisestä hallinnollisesta virheestä vaan järjestelmätason ongelmasta.

Tällaisessa tilanteessa palvelusetelin arvon määrittelyä voidaan arvioida samanaikaisesti useiden oikeudellisten velvoitteiden näkökulmasta. Kyse voi olla yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitettua väkivoimasta syrjinnästä tai yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitettujen kohtuullisten mukautusten epäamisestä. Samalla palvelusetelin arvon riittämättömyys voi merkitä ristiriitaa vammaispalvelulain mukaisen järjestämistä vastuun sekä palvelusetelilain kohtuullisuus- ja hankittavuusvaatimusten kanssa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi tällaisessa tilanteessa antaa kannanoton tai suosituksen siitä, miten palvelusetelin arvon määrittelyä tulisi muuttaa, jotta henkilökohtainen apu olisi tosiasiallisesti saatavilla palvelusetelillä myös niissä tilanteissa, joissa avuntarve sijoittuu epätyypillisiin ajankohtiin tai edellyttää vaativaa osaamista.

Tarvittaessa asia voidaan saattaa myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan arvioitavaksi, jos palvelusetelin arvon määrittelyyn liittyvä käytäntö muodostaa yhdenvertaisuuslain vastaisen hallintokäytännön.

9.4 Rakenteellisen ongelman purkaminen hyvinvointialueilla

Henkilökohtaisen avun saatavuuden arvolukon purkaminen edellyttää ennen kaikkea palvelusetelin arvon ja hinnoittelurakenteen tarkistamista siten, että palveluseteli mahdollistaa henkilökohtaisen avun hankkimisen kaikissa asiakassuunnitelman edellyttämässä tilanteissa.

Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi:

- palvelusetelin perusarvon tarkistamista vastaamaan henkilökohtaisen avun todellista kustannustasoa
- selkeän ja ennakoivan lisärakenteen luomista ilta-, yö-, viikonloppu- ja pyhätyötä varten
- vaativuus- tai osaamisperusteisten lisien käyttöönottoa tilanteissa, joissa henkilökohtainen apu edellyttää erityistä osaamista
- palvelusetelijärjestelmän toimivuuden ja palvelun saatavuuden systemaattista seuranta.

Koska henkilökohtainen apu on vammaispalvelulain mukainen subjektiivinen oikeus, sen toteutumisen ei tule riippua palvelusetelin arvon rakenteellisista rajoituksista. Hyvinvointialueen järjestämistä vastuu edellyttää, että myös palveluseteli toimii tosiasiallisena ja yhdenvertaisena välineenä henkilökohtaisen avun toteuttamisessa.

Kokonaisuutena tarkasteltuna henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa koskeva kysymys ei siten rajoitu yksittäisiin hinnoitteluratkaisuihin, vaan liittyy laajemmin siihen, toteutuuko vammaispalvelulain mukainen subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun yhdenvertaisesti eri hyvinvointialueilla. Tämän vuoksi asiaa on perusteltua tarkastella sekä yksittäisten tapausten että rakenteellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Koska kysymys koskee samanaikaisesti sekä yksilöllisten oikeuksien toteutumista että palvelujärjestelmän rakenteellista toimivuutta, asian arviointi kuuluu luonteeltaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväkenttään.

Palvelusetelin arvon riittävyttä ei voida arvioida ainoastaan yksittäisten tapausten kautta, vaan myös sen perusteella, täyttääkö hyvinvointialue yhdenvertaisuuden näkökulmasta laajasti järjestämistänsä kokonaisuutena siten, että henkilökohtainen apu on tosiasiallisesti saatavilla kaikissa asiakassuunnitelman edellyttämässä tilanteissa.

Muistio perustuu useilta hyvinvointialueilta saatuun aineistoon, mukaan lukien sääntökirjoihin, hankinta-asiakirjoihin ja tietopyyntövastauksiin. Aineiston laajuuden vuoksi yksittäisissä tiedoissa voi esiintyä epätarkkuuksia, ja hyvinvointialueita pyydetään ystävällisesti tarvittaessa toimittamaan tarkennuksia ja täydennyksiä.

LIITTEET

1. Kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle, Kynnys ry, 20.8.2020.
2. Päätös, eduskunnan oikeusasiamies, EOAK/5684/2020, 30.11.2021.
3. Kirje aluehallintovirastoille, Valviralle ja THL:lle, sosiaali- ja terveysministeriö, VN/20702/2020, 20.1.2022
4. Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, LSSAVI/1809/2022, 5.10.2022
5. Kirje sosiaali- ja terveysministeriölle, Lapin aluehallintovirasto, LAAVI/194/2022, 28.9.2022
6. Kirje sosiaali- ja terveysministeriölle, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, LSAVI/1506/2022, 11.10.2022
7. Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, PSAVI/1088/2022, 14.10.2022
8. Kirje sosiaali- ja terveysministeriölle, Itä-Suomen aluehallintovirasto, ISAVI/994/2022, 31.10.2022
9. Ohje ”Laadukkaat vammaispalvelut edellyttävät riittäviä resursseja”, Valvira – Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Aluehallintovirasto(t), Dnro V/36247/2022, 14.12.2022
10. Kirje eduskunnan oikeusasiamiehelle / Vastaus eduskunnan oikeusasiamiehelle koskien palvelusetelin arvon määrittystä ja tarkistusta henkilökohtaista apua järjestettäessä, VN/20702/2020, VN/20702/2020-STM-14, 16.12.2022
11. Kantelu yhdenvertaisuusvaltuutetulle, Avustajaklinikka, ml. palvelusetelihintavertailu hyvinvointialueittain, 26.11.2025
12. Palvelusetelin sääntökirjat henkilökohtainen apu sekä ostopalveluhankinnan asiakirjoja
 - 12.1 Sääntökirja Helsinki, 1.5.2025, lisäksi ostopalveluun liittyen ”Henkilökohtaisen avun ja erityisen osallisuuden tuen palvelukuvaus”, ”Henkilökohtaisen avun ja erityisen osallisuuden tuen palvelukuvaus”
 - 12.2 Sääntökirja Länsi-Uusimaa, 14.11.2022, lisäksi ostopalveluun liittyen ”Henkilökohtaisen avun ja erityisen osallisuuden tuen hankinnan kohteen kuvaus”, ”Hakemusten vertailutaulukko, korjattu”, ”Tarjouspyyntö/ Osallistumispyyntö: Henkilökohtaisen avun ja erityisen osallisuuden tuen hankinta”.
 - 12.3 Sääntökirja Vantaa-Kerava, 23.1.2024, lisäksi ”Vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun hankinta. Palvelukuvaus ja ehdottomat vähimmäislaatuvaatimukset”, ”Vertailutaulukko Palveluluokka 1: Henkilökohtainen apu”, ”Vertailutaulukko Palveluluokka 2: Vaativa henkilökohtainen apu”
13. Viestejä palvelusetelin arvon määrittämiseen liittyen

13.1 Helsinki

13.2 Länsi-Uusimaa

13.3 Vantaa-Kerava

14. Viestejä matka-esimerkkiin liittyen

14.1 Helsinki

14.2 Länsi-Uusimaa

14.3 Vantaa-Kerava (viestien lisäksi matkatiedote)

14.4 Pohjois-Karjalan hyvinvointialue

15. Vammaispalvelun palvelusetelin soveltamisohje Henkilökohtainen apu 2026, Pohjanmaan hyvinvointialue, hyväksytty hyvinvointialuehallituksessa 15.9.2025 § 172

16. Työvuorolisät hyvinvointialueittain

17. Vaativuusluokat hyvinvointialueittain

18. Asiantuntijalausunto, ”Vammaisten henkilöiden oikeus henkilökohtaiseen avustajaan”, oikeustieteen tohtori, professori Kaarlo Tuori, 23.11.2005

19. Asiantuntijalausunto, Kaarlo Tuori, professori (emeritus), 26.3.2026

20. Asiantuntijalausunto, Tapio Rätty, OTK, sosiaaioikeuden asiantuntija, 28.3.2026

21. Asiantuntijalausunto, Pauli Rautiainen, julkis-, hyvinvointi- ja valtiosääntöoikeuden dosentti, sosiaaioikeuden yliopistonlehtori, Helsingin yliopisto, 29.3.2026

22. Aikajana