

Kynnys ry

Siltasaarenkatu 4, 5. krs

00530 Helsinki

puh. 09 6850 110

Eduskunnan oikeusasiamies

Arkadiankatu 3

00102 EDUSKUNTA

KANTELU

Asia Palvelusetelien arvojen määrittämisen lainmukaisuus vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua järjestettäessä.

Taustaa Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu on kunnan erityisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluva palvelu. Laissa määritellyllä vaikeavammaisella henkilöllä on ns. subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun. Henkilökohtaista apua voidaan järjestää kolmella eri tavalla: työntajamallilla, yrityksen tuottamana tai kunnan omana tuotantona. Yrityksen tuottamana palvelut voidaan järjestää joko ostopalveluna tai palvelusetelillä, josta palvelusetelituotannon suhteellinen kasvu on ollut voimakasta viimeisten vuosien aikana. Järjestämistavasta riippumatta henkilökohtaista apua on järjestettävä vaikeavammaisen henkilön avuntarvetta vastaava määrä.

Tämä kantelu koskee henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon määrittämisen ja erityisesti arvon tarkistamisen epäkohtia Suomen kunnissa ja kuntayhtymissä (myöhemmin puhuttaessa kunnista tarkoitetaan myös kuntayhtymiä). Kynnys ry:n tietoon on tullut eri lähteistä, että palvelusetelin arvo on useissa kunnissa niin alhainen, että se vaarantaa vaikeavammaisten henkilöiden oikeuden saada henkilökohtaista apua vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla.

Palvelusetelimallin merkitys ja osuus henkilökohtaisen avun järjestämistavoista on huomattavasti kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Esimerkiksi Helsingissä sen osuus (asiakkaista) vuonna 2019 oli jopa 76 % (ks. liite 2). Samanaikaisesti määrällisen kasvun kanssa kuntien määrittämän

henkilökohtaisen avun palvelusetelituotannon kannattavuus on laskenut palveluntuottajille tappiolliseksi.

Palvelusetelin arvo on kunnan yksipuolisesti päätettävissä oleva asia. Käytännössä kunnat määräävät henkilökohtaisen avun palvelusetelille kattohinnan. Henkilökohtainen apu on asiakkaalle maksuton palvelu, joten asiakkaalle ei jää omavastuusuutta. Kantelunalainen asia ei niinkään ole ongelmallinen silloin, kun kunta ottaa palvelusetelin ensimmäisen kerran käyttöön ja määrittelee sen arvon. Kunnan tulee määritellä palvelusetelille käypä arvo, jolla palvelu voidaan tuottaa. Hyväksytyjen palveluntuottajien listalle otetaan ne palveluntuottajat, jotka ovat valmiita tuottamaan palvelun kyseisellä hinnalla. Mikäli kunta tuolloin asettaisi arvon selvästi liian alhaiseksi, palveluntuottajia ei todennäköisesti saataisi listalle lainkaan ja arvoa jouduttaisiin korottamaan. Näin on käynyt esimerkiksi Jyväskylässä. Ongelmaksi on käytännössä muodostunut se, että henkilökohtaisen avun palvelusetelien arvoja ei ole kunnissa tarkistettu (muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta) palvelusetelin käyttöönoton jälkeen. Osassa kuntia palvelusetelit ovat olleet käytössä noin 10 vuoden ajan. Tuona aikana kuitenkin pelkästään palveluntuottajien välittömät tuotantokustannukset ovat nousseet jo n. 15 %. Kantelun liitteenä on lista kunnista, joissa henkilökohtaisen avun palvelusetelin perustuntiarvo on 21–22 euroa tunnilta (ks. liite 1).

Palveluntuottajien todelliset kustannukset muodostuvat palkoista, niiden sivukuluista ja muista työnantajan lakisääteisistä velvoitteista, palvelun organisoinnista, hallinnosta sekä vuokra- yms. kiinteistä kuluista. Liitteen 1 taulukosta käy ilmi, että varsinkin iltaisin, öisin ja viikonloppuisin palvelun tuottaminen on usein tappiollista.

Perustelut

Palvelusetelin arvolla on merkitystä henkilökohtaisen avun saajan oikeuksien toteutumisen kannalta

Henkilökohtaisesta avusta säädetään vammaispalvelulain 8 c ja 8 d §:ssä.

Vammaispalvelulain 8 c § edellyttää, että henkilökohtaista apua on järjestettävä päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua varten siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee. Lisäksi harrastuksiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen tai sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämistä varten henkilökohtaista apua on järjestettävä lähtökohtaisesti vähintään 30 tuntia kuukaudessa.

Vammaispalvelulain 8 d §:n 1 momentin mukaan henkilökohtaisen avun järjestämistavoista päätettäessä ja henkilökohtaista apua järjestettäessä kunnan on otettava huomioon vaikeavammaisen henkilön oma mielipide ja toivomukset sekä palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen avun tarve ja elämäntilanne kokonaisuudessaan.

Vammaispalvelulain 3 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitetut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lisäksi kyseisen lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve.

Vaikka kunnalla onkin oikeus päättää palvelujen järjestämistavasta, ei valittu järjestämistapa saa estää tai kaventaa vaikeavammaisen henkilön subjektiivisen oikeuden toteutumista siinä laajuudessa, kun häntä koskevassa päätöksessä on määrätty.

Henkilökohtainen apu on asiakasmaksulain nojalla maksuton palvelu, joten palvelusetelimallissa asiakkaalta ei peritä asiakasmaksua tai omavastuuta. Palvelusetelin arvon on oltava sellainen, että se kattaa koko asiakkaan tarvitseman palvelun hinnan. Palvelusetelillä pitää käytännössä olla mahdollista hankkia vaikeavammaiselle henkilölle palvelusuunnitelmassa ja sosiaalihuollon yksilöpäätöksessä määritelty riittävä henkilökohtainen apu.

Käytännössä useissa kunnissa palvelusetelin arvo on määritelty niin alhaiseksi, että se ei riitä kattamaan palvelun tuottamisesta palveluntuottajille aiheutuvia todellisia kustannuksia. Palveluntuottajat ovat veloitettuja noudattamaan Yksityisen Sosiaalipalvelualan Työehtosopimusta. Kuitenkaan työntekijöille lain ja työehtosopimuksen mukaan maksettavia ilta-, yö-, arkipyhä- ja viikonloppuisia ei ole usein huomioitu palvelusetelin arvossa joko lainkaan tai ei ainakaan riittävästi. Tämän vuoksi palveluntuottajat ovat alkaneet kieltäytyä tuottamasta tappiollista palvelua iltaisin, öisin ja lauantaisin. Lisäksi palveluntuottajat ovat alkaneet kieltäytyä esimerkiksi tuottamasta henkilökohtaisen avun palvelua matkustamiseen liittyen, jolloin ne olisivat velvollisia maksamaan työntekijälleen päivärahaa. Tämä johtuu liiketoiminnan jo valmiiksi alhaisesta tai negatiivisesta katteesta, joka ei kata työntekijöiden päivärahoja (eikä näitä ei saa erikseen laskuttaa kunnalta). Seurauksena on, että vaikeavammaiset henkilöt tosiasiallisesti jäävät ilman tarvitsemaansa apua esimerkiksi viikonloppuisin tai juhlapyhinä tai eivät pysty muuten elämään yhdenvertaisina yhteiskunnan jäseninä. Henkilökohtaisen avun saajien avuntarve ei kuitenkaan rajoitu vain arkipäiviin ja virka-aikaan. Asiakkaan oikeus palveluun ei toteudu, jos palveluntuottaja ei pysty tuottamaan palvelua sen vuoksi, että kunta on asettanut palvelusetelin arvon tasolle, joka alittaa

tuotantokustannukset. Kunta on viimesijaisessa vastuussa siitä, että asiakkaan subjektiivinen oikeus, ja myös oikeus vammaispalvelulain mukaiseen järjestämistapaan, toteutuu. Kunnalla on näin ollen vastuu myös sellaisten liiketaloudellisten toimintaedellytysten luomisesta, että palvelu on mahdollista tuottaa asiakkaan tarpeen mukaisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) (myöhemmin palvelusetelilaki) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin avulla lisätä asiakkaan ja potilaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä.

Palvelusetelilain 7 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus.

Lain 8 §:ssä säädetään, että palvelusetelin arvoa on korotettava 7 §:n 1 momentissa säädettyä korkeammaksi, jos asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulo tai asiakkaan lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuu, taikka se on tarpeen muut huollolliset näkökohdat huomioon ottaen. Palvelusetelin arvon korottamista koskevasta asiasta on tehtävä päätös.

Palvelusetelilain 7 §:n 1 momentin säännöksen sanamuodosta voidaan päätellä, että se on tarkoitettu sovellettavaksi niiden palveluiden kohdalla, joista asiakkaalta voidaan periä omavastuu. Lain 8 §:ssä kyse on yksittäistapauksittain tehtävästä arvon korottamisesta. Hallituksen esityksen (HE 20/2009) mukaan säännös on niin ikään tarkoitettu sovellettavaksi palveluiden osalta, joissa voidaan periä omavastuuosuus. Palvelusetelilain säännökset eivät näin ollen näyttäisi turvaavan henkilökohtaisen avun saajan oikeuksia välttämättä edes yksittäistapauksissa.

Vammaispalvelulain 3 § ja 8 d §:n 1 momentti edellyttävät, että vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus saada henkilökohtaista apua hänelle sopivalla järjestämistavalla. Monelle vaikeavammaiselle työnantajamalli ei sovellu, jolloin palveluseteli on yleensä sopiva järjestämistapa. Oikeus yksilölliseen ja avuntarpeen mukaiseen palveluun ei kuitenkaan toteudu, jos palvelusetelillä ei saa apua esim. iltaisin tai viikonloppuisin, vaikka henkilö sitä kyseisinä aikoina tarvitsisi. Palvelusetelin arvo tulisikin mitoittaa sellaiseksi, että vaikeavammaisen henkilö saa tosiasiallisesti välttämättömän avuntarpeensa

turvattua siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kun häntä koskevassa päätöksessä on määriteltä. Lain mukaista ei ole toisaalta se, jos kunta järjestää palvelun muulla järjestämistavalla, joka ei ole asiakkaalle yhtä sopiva kuin (asianmukaisesti toimiva) palvelusetelimalli.

Palvelusetelilain säännösten sanamuodon sekä kyseisen lain esitöiden perusteella lienee selvää, että lakia säädettäessä ei ole osattu ennakoida tässä kantelussa tarkoitetun tilanteen syntymistä. Säännökset eivät anna selkeää ohjetta, milloin palvelusetelin arvoa (yleisellä tasolla) pitäisi arvioida uudelleen. Palvelusetelin arvo pitäisi tarkistaa, kun se ei ole enää asiakkaiden kannalta kohtuullinen, mutta myös siinä tapauksessa, kun se ei ole palveluntuottajien kannalta kohtuullinen. Erityisesti tämä koskee palvelua, johon asiakkaalla on subjektiivinen oikeus. Henkilökohtaisen avun palvelusetelimalissa palveluntuottaja sitoutuu tuottamaan palvelun tietyllä kattohinnalla. Asiakkaat ovat haavoittuvassa asemassa ja riippuvaisia palvelusta, joten vastuullisella palveluntuottajalla on korkea kynnys irtisanoa sopimuksia. Vaikuttaa jopa siltä, että kunnat saattavat käyttää tätä asetelmaa tietoisesti hyväkseen.

Palvelusetelin arvon kohtuullisuus on selvästi asetettu lain lähtökohdaksi. Näin ollen lain säännöksiä tulisi tulkita perusoikeusmyönteisesti sekä siten, että kohtuullisuus myös tosiasiasa toteutuu, oli kyse sitten maksuttomasta tai omavastuuosuuden sisältävästä palvelusta. Kohtuullisen arvon lähtökohdaksi on pidettävä 7 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla niitä kustannuksia, jotka kunnalle aiheutuisivat vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona. Kunnan pitää pystyä osoittamaan, että sen määrittämä palvelusetelin arvo ei ainakaan alita tasoa, jolla kunta itse kykenisi palvelun tuottamaan. Edellä sanottu tarkoittaa myös sitä, että kustannustason nousun tulisi vaikuttaa myös voimassa olevan palvelusetelin arvoon. Palvelusetelilaki edellyttää siis, että palvelusetelin arvoa on tarkistettava tarpeen mukaan.

Kynnys ry:n näkemys on, että kunta ei täytä vammaispalvelulain mukaista erityistä järjestämisvelvollisuuttaan, jos sen viranhaltijat ja luottamushenkilöt tietoisesti jättävät huomioimatta yllä kuvatut palvelusetelin arvon alhaisuuden vaikutukset. Kunnat eivät toimi myöskään palvelusetelilain mukaisesti laiminlyödessään palvelusetelin arvon tarkistamisen kohtuulliseksi. Suomen kunnat eivät ole kuitenkaan reagoineet oikeastaan millään tavalla, vaikka niin vammaisia kuin palveluntuottajia edustavat järjestöt sekä palveluntuottajat itse ovat vedonneet kuntiin tässä asiassa. Asiaan ovat ottaneet kantaa mm. Kynnys ry ja Hyvinvointiala HALI ry (liitteet 3-4).

Palvelusetelin liian alhainen arvo asettaa palveluntuottajat eriarvoiseen asemaan

Koska henkilökohtaisessa avussa asiakkaalta ei peritä omavastuuta, kunnan palvelusetelille määrittämä hinta on näin ollen myös palveluntuottajien saama kattohinta tuotetuille palveluille. Siksi palvelusetelin tulisi kattaa koko palvelun hinta niin, että asiakas saa hänelle myönnetyn palvelun täysimääräisenä eikä palveluntuottaja joudu tuottamaan sitä tappiollisesti.

Kuntien tulisi tarkistaa palvelusetelin arvo vähintään vuosittain niin, että sillä on tosiasiasa mahdollista hankkia palvelua palvelun määrästä, sen saamisen ajankohdasta tai laadusta tinkimättä. Tämä ei toteudu suurimmassa osassa Suomen kuntia, joissa henkilökohtaisen avun palveluseteli on käytössä, sillä sen arvo on pysynyt useita vuosia muuttumattomana.

Palvelusetelilaki edellyttää, että palvelusetelin arvoa on tarkistettava tarpeen mukaan. Henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvontarkistukset tulisi tehdä kustannustason muutosten mukaisesti. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi kirjaamalla kunnan palvelusetelisääntökirjaan, että palvelusetelin arvo tarkistetaan talousarviokausittain vastaamaan olemassa olevia kustannuksia ja tiedossa olevia sitovien työehtosopimusten mukaisia palkantarkistuksia niiden voimaantulohetkestä lähtien.

Kuntien käytäntö henkilökohtaisen avun palvelusetelien arvojen "jäädyttämiseksi" johtaa myös siihen, että palveluseteliyrittäjät ovat keskenään eriarvoisessa asemassa. Suuryritykset pystyvät volyyminsa turvin kompensoimaan osittain tappiollistakin liiketoimintaa, mutta pk-yritykset ovat heikommassa asemassa markkinoilla. Tämä johtaa lopulta markkinoiden ajautumisen suuryritysten hallintaan, jolloin asiakkaiden todellinen valinnanvapaus jää toteutumatta. Kunnilla on osaltaan velvollisuus huolehtia myös alueensa liiketoiminnallisten edellytysten säilymisestä ja yritysten yhdenvertaisesta kohtelusta.

Palvelusetelien reaalisen arvon aleneminen johtaa (ja on jo johtanut) käytännössä itse palvelun laadun heikkenemiseen tai siihen, että vaikeavammaisat asiakkaat eivät saa henkilökohtaista apua tarpeensa edellyttämällä tavalla. Riskinä tällaisessa "käänteisessä" kehityksessä on myös, että henkilökohtaista apua tuottavat palveluntuottajat joutuvat irtisanomaan sopimuksia. Toisaalta hankalassa välikädessä ovat monet vastuulliset palveluntuottajat, jotka eivät halua jättää henkilökohtaisesta avusta riippuvaisia asiakkaitaan pulaan, mutta jotka joutuvat tuottamaan palvelua tappiolla.

Julkisen vallan on turvattava vaikeavammaisten henkilökohtaisen avun tosiasiallinen toteutuminen myös palvelusetelimallissa

Henkilökohtaisella avulla on suuri merkitys vaikeavammaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Henkilökohtaisella avulla toteutetaan

osaltaan perustuslain 19 §:n tarkoittamaa oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin. Henkilökohtaisen avun tarkoituksena on lisätä vaikeavammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja itsenäisyyttä sekä parantaa ja edistää heidän mahdollisuuksiaan osallistua yhteiskunnan eri toimintoihin.

Perustuslain 19 §:n 3 momentti edellyttää riittävien sosiaalipalvelujen takaamista. Kyseisen lainkohdan mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Säännös velvoittaa ensisijaisesti lainsäätäjää säätämään tarkemmin lailla tuon veloitteen toteuttamisesta. Toisekseen säännös velvoittaa myös yleisesti julkista valtaa takaamaan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Näin ollen, kun mainituksessa perustuslain kohdassa tarkoitettujen sosiaalipalvelujen taso käytännössä riippuu tavallisen lainsäädännön perusteella kuntien päätöksistä, niiden tehtävänä on huolehtia siitä, että jokaiselle kuntalaiselle turvataan riittävät palvelut. Kuntien vastuulla on siten huolehtia myös, että perustuslaissa asetettu velvoite täytetään myös palveluseteliä käytettäessä.

YK:n vammaissopimuksen 19 artikla velvoittaa Suomen valtiota mm. toteuttamaan tehokkaat ja asianmukaiset toimet tehdäkseen vammaisille henkilöille helpommaksi nauttia täysimääräisesti oikeudesta elämiseen yhdenvertaisesti yhteisössä sekä helpottaakseen heidän täysimääräistä osallisuuttaan ja osallistumistaan yhteisöön, muun muassa varmistamalla, että vammaisten henkilöiden saatavissa on valikoima kotiin annettavia palveluja sekä asumis- ja laitospalveluja sekä muita yhteiskunnan tukipalveluja, mukaan lukien henkilökohtainen apu, jota tarvitaan tukemaan elämistä ja osallisuutta yhteisössä ja estämään eristämistä tai erottelua yhteisöstä. Mikäli Suomen lainsäädäntö ei mahdollista täysimääräisesti vammaisille henkilöille 19 artiklassa tarkoitettuja oikeuksia, se velvoittaa lainsäätäjää muuttamaan lainsäädäntöä. Toisaalta vammaissopimus velvoittaa myös kuntia muun muassa toteuttamaan henkilökohtaisen avun palvelut siten, että ne vastaavat vammaisten henkilöiden yksilöllisiin tarpeisiin.

Toimenpiteet

Tämän kantelun tarkoituksena ei ole tuoda ratkaistavaksi yksittäisen vammaispalvelujen asiakkaan asiaa vaan pyytää kannanottoa kunnissa sovellettavan käytännön lainmukaisuudesta. Koska näkemyksemme mukaan palvelusetelimallin käyttö henkilökohtaisessa avussa on lisääntynyt ja lisääntyy edelleen koko valtakunnassa, on tärkeää, että eduskunnan oikeusasiamies ottaa kantaa henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvonmäärityksen lainmukaisuuteen.

Kynnys ry pyytää kunnioittavasti eduskunnan oikeusasiamiestä selvittämään asiaa ja antamaan kannanottonsa seuraaviin kysymyksiin:

1. Rikkooko kunta vammaispalvelulaista johtuvan erityisen järjestämisvelvollisuutensa, mikäli kunnan määrittämä palvelusetelin arvo on niin alhainen, että se tosiasiasa vaarantaa vaikeavammaisten henkilöiden oikeuden saada henkilökohtaista apua heidän tarpeensa edellyttämällä tavalla, koska kunta ei ole huolehtinut palveluntuottajien liiketaloudellisten edellytysten säilymisestä palvelun tuottamisen suhteen?
2. Turvaako nykyinen lainsäädäntö riittävästi henkilökohtaisen avun palvelusetelimallin eri osapuolten oikeudet?
3. Onko lainsäädäntöä tarvetta muuttaa, mikäli voimassa oleva lainsäädäntö ei velvoita kuntia määrittämään ja/tai tarkistamaan henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa tarpeen mukaan sellaiseksi, että eri osapuolten oikeudet toteutuvat?
4. Vastaako voimassa oleva sosiaalihuollon palveluseteliä koskeva lainsäädäntö YK:n vammaisten oikeuksia koskevan sopimuksen vaatimuksia henkilökohtaisen avun osalta (19 artikla)?

Kuopiossa 20.8.2020



Antti Tuononen

Kynnys ry, toiminnanjohtaja

Kantelun laati lakimies Mika Välimaa

LIITTEET:

1. Kunnat, jossa henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo 21–22 euroa tunnilta, tuntikohtaiset laskutushinnat sekä palveluntuottajan liiketoiminnan kate
2. Kuuden suurimman kaupungin vammaisten palvelut ja kustannukset vuonna 2019. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 2/2020
3. Hyvinvointiala HALI ry:n avoin kirje kunnille
4. Kynnys ry:n kirjoitus, Mieli-palsta, Helsingin Sanomat 7.7.2019, (kopioitu teksti)