

30.11.2021

EOAK/5684/2020

Kynnys ry
Antti Tuononen
Siltasaarencatu 4
00530 HELSINKI

Viite: 20.8.2020 vireille tullut kantelu

ASIA: Palvelusetelin arvon määrittäminen ja tarkistus henkilökohtaista apua järjestettäessä

1 KANTELU

Kynnys ry:n toiminnanjohtaja arvosteli, lakimies Mika Välimaan laatimassa kantelussa, kuntien menettelyä määrittellä ja tarkistaa palvelusetelin arvoa vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua järjestettäessä. Kantelun tarkoituksena oli pyytää oikeusasiamiehen kannanottoa kunnissa sovellettavan käytännön lainmukaisuudesta eikä tuoda ratkaistavaksi yksittäisen vammaispalvelujen asiakkaan asiaa.

Kantelun mukaan useat kunnat eivät olleet tarkistaneet palvelusetelin arvoa sen käyttöönoton jälkeen, ja tämän vuoksi arvo on useissa kunnissa niin alhainen, että se vaarantaa vaikeavammaisten henkilöiden oikeuden saada henkilökohtaista apua vammaispalvelulain tarkoittamalla tavalla. Arvon alhaisuuden vuoksi palveluntuottajat ovat alkaneet kieltäytyä tuottamasta tappiollista palvelua iltaisin, öisin ja lauantaisin ja tämän vuoksi vammaiset henkilöt voivat jäädä ilman tarvitsemaansa apua.

Kantelussa pyydettiin oikeusasiamiestä muun muassa selvittämään:

- 1) Rikkooko kunta vammaispalvelulaista johtuvan erityisen järjestämisvelvollisuutensa, mikäli kunnan määrittämä palvelusetelin arvo on niin alhainen, että se tosiasiallisesti 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)?

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä antamaan kannanoton kunnissa sovellettavan käytännön lainmukaisuudesta ja siihen, onko palvelusetelin arvonmääritys lainmukainen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta sosiaali- ja terveysministeriö antoi lausunnon 12.11.2020.

Kynnys ry:lle varattiin tilaisuus antaa vastine ministeriön lausuntoon, mutta yhdistys ei käyttänyt tätä tilaisuutta hyväkseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti antamassaan lausunnossa arvioivansa asiaa ennen kaikkea omaan toimialaansa kuuluvien henkilökohtaisen avun asiakkaan aseman ja oikeuksien sekä kunnan järjestämisvastuun näkökulmasta.

Ministeriö viittasi lausunnossaan kuvaamaansa säädöskokonaisuuteen, joka sisälsi seuraavat pääotsikot: kunta (tai kuntayhtymä) henkilökohtaisen avun järjestäjä, palvelusetelin arvo ja kuntaa velvoittavat ja asiakkaan asemaa turvaavat säännökset. Ministeriön lausunnossaan esittämiä säädöksiä ei tässä yhteydessä toisteta, koska kantelija on saanut ne tiedokseen vastinepyynnön yhteydessä

Ministeriön lausunnon mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Kunnalla säilyy aina järjestämisvastuu suhteessa asiakkaaseen riippumatta palvelun järjestämistavasta. Vammaisella henkilöllä on subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun. Mikään palvelun järjestämistapa ei saa vaarantaa oikeuden toteutumista. Vaikka vammaisella henkilöllä on oikeus kieltäytyä palvelusetelistä, jolloin kunnan on järjestettävä henkilökohtainen apu muulla tavalla, palvelusetelin arvo ei voi systemaattisesti alittaa kohtuullista arvoa. Kunnan järjestämisvastuuseen sisältyy valvontavastuu. Kunnan tulee arvioida myös omaa toimintaansa kriittisesti.

Henkilökohtaisen avun eri järjestämistavat varmistavat sen, että vammaiset henkilöt voivat saada yhdenvertaisesti tarvitsemansa avun ja tuen. Siksi kunnan tulee huolehtia siitä, että eri henkilökohtaisen avun järjestämistavat ovat myös käytännössä vammaisten henkilöiden käytettävissä.

Ministeriö katsoi, että palveluseteliä koskevat erityiset säännökset yhdessä asiakkaan asemaa ja oikeuksia sekä kunnan vastuita ja velvollisuuksia koskevan yleislainsäädännön kanssa ovat riittäviä turvaamaan vammaisen henkilön oikeuden saada henkilökohtaista apua yksilöllisessä palvelua koskevassa päätöksessä määritellyllä tavalla. Siksi lainsäädäntöä ei ole välttämätöntä ainakaan kiireellisellä aikataululla muuttaa. Suurimmat ongelmat ovat lain soveltamiskäytännöissä.

Lausunnon mukaan palvelusetelin arvon tulee olla kohtuullinen. Sama säännös sisältyy sekä palvelusetelilakiin että vammaispalvelulakiin.

Palvelusetelilaki edellyttää, että kunta arvioi palvelusetelin arvon kohtuullisuutta suhteessa kunnan omana tuotantona tai ostopalveluna hankkiman vastaavan palvelun kustannuksiin. Kunta ei voi olettaa, että palvelun kustannukset olisivat pienemmät, jos asiakas hankkii palvelun palvelusetelillä.

Laissa säädetään lisäksi, että silloin, kun palvelu on asiakkaalle maksuton, palvelusetelin arvo tulee määrätä niin, että asiakkaalle ei jää maksettavaksi omavastuuta.

Hallituksen esityksessä tarkennetaan vielä kohtuullisuusvaatimusta siten, että palvelusetelin arvo tulisi määritellä niin, että palvelusetelistä muodostuu asiakkaalle todellinen vaihtoehto palvelun käyttämiseen. Hallituksen esityksen mukaan käytännössä maksuttomaksi säädettyjen palvelujen hankinta palvelusetelillä voisi toteutua esimerkiksi niin, että kunta määritteli realistisen palvelusetelin arvon, jolla palvelu voitaisiin tuottaa.

Vammaispalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä konkretisoidaan vielä kohtuullisuuden vaatimusta siten, että henkilökohtaisen avun järjestäminen palvelusetelin turvin edellyttää, että setelin arvo vahvistetaan kunnan päätöksellä sellaiseksi, että sillä on mahdollista hankkia henkilölle palvelusuunnitelmassa määritelty riittävä henkilökohtainen apu.

Palvelusetelin arvon määräytymistä koskevalla sääntelyllä on haluttu varmistaa, että asiakkaalle maksuttomaksi säädetyt palvelut säilyvät jatkossakin asiakkaalle maksuttomina.

Vaikka laissa ei ole erikseen säädetty palvelusetelin arvon tarkistamisesta, se sisältyy vaatimukseen arvon kohtuullisuudesta. Ei riitä, että

palvelusetelillä on mahdollista ostaa palvelua silloin, kun asiakkaalle ensimmäistä kertaa myönnetään palveluseteli. Palvelusetelin arvoa tulee tarkistaa kustannusten noustessa.

Palvelusetelin arvon on oltava sellainen, että se kattaa koko asiakkaan tarvitseman palvelun hinnan. Palvelusetelillä pitää käytännössä olla mahdollista hankkia vaikeavammaiselle henkilölle palvelusuunnitelmassa ja -päätöksessä määritelty riittävä henkilökohtainen apu.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa on mainittu palvelusetelilain uudistus yhdenvertaisten ja sujuvien palveluiden turvaamiseksi ja itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi. Hallitusohjelmaan sisältyy myös vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistus. Niiden yhteydessä on aikanaan mahdollista tarkemmin arvioida eri osapuolten näkökulmasta tarvetta selkeyttää palvelusetelin arvoa ja käyttöä koskevia säännöksiä. Poliittista päätöstä uudistusten aloittamisesta ja aikataulusta ei ollut lausunnon antohetkellä tehty. Lausunnon mukaan sote-valmistelun ja koronatilanteen vuoksi on uudelleen arvioitava, mitkä lainvalmisteluhankkeet voidaan viedä eteenpäin tällä hallituskaudella.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen ratifiointiprosessissa on todettu, että Suomen lainsäädäntö vastaa sopimuksen vaatimuksiin. Sopimuksessa ei ole yksityiskohtaisia määräyksiä henkilökohtaisesta avusta. Yksi YK:n vammaissopimuksen ja Suomen vammaispolitiikan keskeisimmistä tavoitteista on edistää eri tavoin vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden ja osallisuuden toteutumista yhteiskunnassa. Henkilökohtainen apu toteuttaa palveluista usein parhaiten tätä tavoitetta. Henkilökohtaisella avulla on mahdollista vastata myös yhteiskunnan velvollisuuteen järjestää vammaiselle henkilölle välttämätön hoito ja huolenpito. Siksi on tärkeää varmistaa, että henkilökohtainen apu toteutuu käytännössä lain edellyttämällä tavalla. Vammaisen henkilön subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun palvelun saamisedellytysten täytyessä korostaa palvelun merkitystä vammaiselle henkilölle ja kunnan erityistä järjestämisvastuuta palvelun toteuttamisessa.

Ministeriö arvioi kanteluun liitetyn selvityksen perusteella näyttävän siltä, että palvelusetelin arvo on useissa kunnissa jäänyt jälkeen suhteessa kustannusten nousuun. Joissain kunnissa arvot ovat hyvin lähellä lain voimaan tullessa olleita arvoja. Koska tilanne ei vastaa edellä kuvatun lainsäädännön asettamia vaatimuksia, ministeriö ilmoitti olevan tarpeen ryhtyä mahdollisimman pikaisesti toimenpiteisiin, jotta vammaisten ihmisten oikeudet voisivat toteutua täysimääräisesti.

Ministeriö ilmoitti olevansa yhteydessä valvontaviranomaisiin ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokseen valvonnan ja esimerkiksi Vammaispalvelujen käsikirjan avulla tapahtuvan ohjauksen tehostamiseksi.

3 RATKAISU

3.1 Lainsäädäntö

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuulut tehtävät muun muassa antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti (1 mom. 4 kohta).

Hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (3 mom.).

Kunta on velvollinen suorittamaan palvelujen tuottajalle korvausta enintään palvelusetelin arvoon saakka (4 mom.).

Palvelusetelin käyttöä säätelee laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009, palvelusetelilaki).

Palvelusetelilain 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 4 §:n mukaan kunta päättää ne sosiaali- ja terveyspalvelut, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti (1 mom.). Kunnan tulee hyväksyä ne yksityiset palvelujen tuottajat, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä (2 mom.).

Palvelusetelilain 4 §:n 4 momentin mukaan kunnan tulee peruuttaa palvelujen tuottajan hyväksyminen ja poistaa palvelujen tuottaja luettelosta, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty tai palvelujen tuottaja pyytää hyväksymisen peruuttamista.

Palvelusetelilain 5 §:n mukaan kunta voi hyväksyä vain palvelujen tuottajan, joka täyttää kunnan erikseen asettamat asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun tai kunnan olosuhteisiin liittyvät taikka muut vastaavat vaatimukset.

Palvelusetelilain 6 §:n mukaan asiakkaan mielipide palvelusetelin saamisesta tulee ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon silloin, kun kunnassa käytetään palveluseteliä asiakkaan tarvitseman palvelun järjestämiseen. Asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet kunnan muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin (1 mom.).

Palvelusetelin saanut asiakas tekee palvelujen tuottajan kanssa sopimuksen palvelun antamisesta. Tätä sopimussuhdetta koskevat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttajaoikeuden ja sopusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Asiakkaan ja palvelujen tuottajan välistä sopimusta koskevan erimielisyyden saattamisesta kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (8/2007) (2 mom.).

Kunnan on selvitettävä asiakkaalle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palvelujen tuottajien hinnat, omavastuusuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta palvelusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu (3 mom.).

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.

Saman pykälän 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 ja 5 §:ssä asiakkaalle maksuttomiksi säädettyjen sosiaali- ja terveystenvelujen hankkimiseksi annettavan palvelusetelin arvo tulee määrätä niin, että asiakkaalle ei jää maksettavaksi omavastuuta.

Palvelusetelilain perustelujen mukaan (HE 20/2009 vp.) kohtuullisuusvaatimus huomioiden palvelusetelin arvo tulisi määrittellä niin, että palvelusetelistä muodostuu asiakkaalle todellinen vaihtoehto palvelun käyttämiseen (s. 28). Käytännössä maksuttomaksi säänneltyjen palvelujen hankinta palvelusetelillä voisi toteutua esimerkiksi niin, että kunta määritteli realistisen palvelusetelin arvon, jolla palvelu voitaisiin tuottaa. Hyväksytyjen palvelujen tuottajien listalla voisivat olla ne palvelujen tuottajat, jotka olisivat valmiita palvelun kyseisellä hinnalla tuottamaan (s.29).

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987, vammaispaalvelulaki) annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että vammaisille tarkoitettut palvelut ja tukitoimet järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Säännöksen 2 momentin mukaan tämän lain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestettäessä on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen avun tarve.

Vammaispaalvelulain 8 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun muassa henkilökohtaista apua, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista.

Henkilökohtaista apua on vammaispalvelulain 8 c §:n 4 momentin mukaan järjestettävä päivittäisiä toimia, työtä ja opiskelua varten siinä laajuudessa kuin vaikeavammaisen henkilö sitä välttämättä tarvitsee.

Vammaispalvelulain 8 d §:ssä on säädetty henkilökohtaisen avun järjestämistavoista.

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 (1 mom.).

Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua:

1) korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen sekä muut kohtuulliset avustajasta aiheutuvat välttämättömät kulut;

2) antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009) tarkoitetun palvelusetelin, jonka arvo on kohtuullinen; taikka (30.12.2014/1309)

Pykälän perustelujen mukaan (HE 166/2008 vp) henkilökohtaisen avun järjestäminen palvelusetelin turvin edellyttää, että setelin arvo vahvistetaan kunnan päätöksellä sellaiseksi, että sillä on mahdollista hankkia henkilölle palvelusuunnitelmassa määritelty riittävä henkilökohtainen apu.

3) hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai järjestämällä palvelun itse taikka sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa (2 mom.).

3.2 Arviointi

3.2.1 Palvelusetelin arvo

Palveluseteli on yksi tapa järjestää kunnan lakisääteisiä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja. Toisin kuin tulosidonnaisessa palvelusetelissä vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun palvelussa palvelusetelin arvo kattaa kaikki palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset palvelun ollessa asiakkaalle maksutonta. Palvelusetelin käyttäjällä on muista järjestämistavoista poiketen oikeus valita haluamansa kunnan hyväksymä palvelun tuottaja.

Palvelusetelijärjestelmässä kunta ei tule sopimusosapuoleksi palvelusta sovittaessa, sillä kyseessä on kuluttajan asemassa olevan asi-

akkaan ja palvelun tuottajan välinen sopimus. Tilanteessa, jossa palvelusetelituottaja ei tuota palvelua sopimuksella sovitulla tavalla (esimerkiksi sovitusti ilta-aikaan), on kyse sopimusrikkomuksesta palvelusetelin saajan ja tuottajan välillä. Asiakkaan ja palveluntuottajan sopimussuhdetta koskevat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet.

Kunnan velvollisuutena on valvoa palvelusetelituottajan toimintaa ja toiminnan laatua. Kunnan tulee puuttua palvelusetelituottajan toimintaan ja viime kädessä peruuttaa palvelusetelituottajan hyväksyminen, jos palvelu ei vastaa sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Kunta päättää viime kädessä sen, miten se järjestää vaikeavammaisen henkilökohtaisen avun. Kunnan on kuitenkin otettava päätöstä tehdessään huomioon vaikeavammaisen asiakkaan mielipide ja toivomukset asiassa sekä asiakkaan palvelusuunnitelmassa määritelty yksilöllinen tarve ja hänen elämäntilansa kokonaisuudessaan.

Kunnan vammaisneuvostolla on mahdollisuus vaikuttaa eri tavoin, kuten aloitteita tekemällä, vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen kunnan alueella. Kuntalain (410/2015) 5 luvun 28 §:n mukaan kunnan vammaisneuvoston tehtävänä on vaikuttaa kunnan eri toimialojen suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä vammaisten henkilöiden hyvinvoinnin, terveyden, osallisuuden, elinympäristön, asumisen, liikkumisen tai päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen taikka heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta. Vammaisneuvoston tulee myös seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista.

Kunta palvelun järjestäjänä määrittelee palvelusetelille arvon. Palvelusetelilain 5 §:n mukaan kunta voi hyväksyä vain palvelujen tuottajan, joka täyttää kunnan asettamat vaatimukset. Yleensä tällaiset tuottajille asetetut hyväksymiskriteerit esitetään sääntökirjassa, josta ilmenee myös palvelusetelin arvo. Kunnan asianomainen lautakunta hyväksyy sääntökirjan.

Palvelusetelin arvo on siis yleensä kunnan päätösvaltaisen lautakunnan kulloinkin voimassa olevan päätöksen mukainen. Kunnan jäsenellä ja palvelujen tuottajalla, jota sääntökirja koskee, on mahdollista saattaa kuntalaissa säädetyillä muutoksenhakukeinoilla muutoksenhakuviranomaisten tutkittavaksi ja arvioitavaksi muun muassa palvelusetelin arvo.

3.2.2 Kannanotot

Totean ensiksi, että eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän, kuten kunnallisvalituksen, korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on Suomen perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät muutoinkin velvollisuutensa.

Oikeusasiamies ei voi puuttua viranomaisten harkintavallan käyttöön, jollei harkintavallan rajoja ole ylitetty tai sitä muutoin ole käytetty väärin. Oikeusasiamies ei voi antaa viranomaisille määräyksiä siitä, kuinka niiden tulisi toimia harkintavaltaansa kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies voi kuitenkin kiinnittää valvottavan huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta edistäviin näkökohtiin.

Lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää eduskunta. Oikeusasiamiehen tehtäviin ei kuulu valvoa eduskunnan lainsäädäntötoimintaa, eikä oikeusasiamies voi puuttua lainsäädännön taustalla vaikuttavaan yhteiskuntapoliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Vaatimus palvelusetelin arvon kohtuullisuudesta on säädetty sekä vammaispalvelu- että palvelusetelilaissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

YK:n vammaisyleissopimukseen liittyvässä erityistehtävässään oikeusasiamies edistää, suojelee ja valvoo vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisesta toimivaltansa puitteissa.

Kantelussa ja sen liitteissä tuotiin esille, että palvelusetelin arvoa ei olisi kunnissa useinkaan seurattu säännönmukaisesti tai ainakaan tarkistettu vuosittain ja että palveluntuottajan työntekijöille lain ja työehtosopimuksen mukaan maksettavia ilt-, yö-, arkipyhä- ja viikonloppulisiä ei ole useinkaan huomioitu palvelusetelin arvossa joko lainkaan tai ainakaan riittävästi.

Tällaisissa tilanteissa palvelusetelin arvon kohtuullisuuden kyseenalaistaminen on mielestäni perusteltua. Palvelusetelin arvon pysyminen riittävänä ja kohtuullisena edellyttää mielestäni sen arvon säännöllistä seuraamista ja tarkistamista tarvittaessa.

Kantelun tutkinnan yhteydessä nousi yhtenä esimerkkitapauksena esille Espoo, jossa henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo oli pysynyt samana vuodesta 2016 lukien. Vammaispalvelujen päälliköltä saadun tiedon mukaan Espoon kaupunki oli käynnistänyt yhteistyössä Helsingin ja Vantaan kanssa palvelusetelin sääntökirjan päivittämisen vuoden 2020 syksyllä. Espoon vammaisneuvosto oli esittänyt hyvinvoinnin ja terveyden lautakunnalle antamassaan lausunnossa palvelusetelin arvon nostamista ja sitä, että lautakunta seuraisi vuosittain palvelusetelin käyttöä sekä päivittää tarvittaessa sääntökirjaa ja palvelusetelin arvoa. Espoon kaupungin hyvinvoinnin ja terveyden

lautakunta päätti 22.9.2021 tekemällään päätöksellä sääntökirjasta ja palvelusetelin arvosta 1.11.2021 lukien ja siitä, että palvelusetelin sääntökirjan toteuttamista seurataan ja siitä tiedotetaan lautakunnalle. Henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvo nousi merkittävästi muun muassa lauantaisin kello 21 ja 23 välillä (21 eurosta 42,80 euroon).

Kantelussa ei ollut kuitenkaan kyse yksittäisen kunnan mahdollisesta laiminlyönnistä tarkistaa palvelusetelin arvon kohtuullisuutta. Tämän vuoksi totean yleisellä tasolla seuraavan.

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 toimintamuodoin, 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 järjestämisvastuustaan siirtämällä vastuun kokonaisuudessaan palvelusetelin tuottajalle, vaan kunnan tulee palvelunjärjestäjänä seurata ja valvoa osaltaan palvelun tosiasiallista toteutumista.

Kuten sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa todettiin, sekä vammaispalvelulaissa että palvelusetelilaissa edellytetään, että palvelusetelin arvon on oltava kohtuullinen. Palvelusetelilain esitöissä puhutaan myös realistisesta arvosta.

Olen ministeriön kanssa samaa mieltä siitä, että vaatimus arvon kohtuullisuudesta pitää sisällään sen, että palvelusetelin arvon riittävyys tulee kustannusten noustessa ja tarpeen tullen muutoinkin tarkistaa.

Korostan, että julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Henkilökohtaisen avun järjestämisessä on kyse perustuslain 19 §:n mukaisesta oikeudesta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin. Siten perustuslain 22 § mielestäni edellyttää palvelusetelin arvon riittävyyden seuranta ja sen tarkistamista tarvittaessa.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on todettu, että palvelusetelin arvo tulee mitoittaa sellaiseksi, että vaikeavammainen henkilö saa sillä tosiasiallisesti välttämättömän avuntarpeensa turvattua siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kun häntä koskevassa päätöksessä ja palvelusuunnitelmassa on määritelty. Vaikka kunnalla on oikeus päättää palvelujen järjestämisestä, ei valittu järjestämistapa saa estää tai kaventaa yksittäisen vammaisen henkilön subjektiivisen oikeuden toteutumista siinä laajuudessa, kun häntä koskevassa päätöksessä on määrätty.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti minulle antamassaan lausunnossa olevansa yhteydessä valvontaviranomaisiin ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitokseen valvonnan ja esimerkiksi vammaispalvelujen käsikirjan avulla tapahtuvan ohjauksen tehostamiseksi, koska palvelusetelin arvo näyttäisi jääneen useissa kunnissa jälkeen suhteessa kustannusten nousuun eikä tällainen tilanne enää vastannut lainsäädännön asettamia vaatimuksia. Pidän sosiaali- ja terveysministeriön toimenpiteitä tärkeinä.

Pidän tärkeänä myös sitä, että aluehallintovirastot, kuntia ja yksityisiä sosiaalipalvelun tuottajia ensisijaisesti ohjaavina ja valvovina viranomaisina, jatkavat palvelusetelin arvon kohtuullisuuden seuraamista kunnissa ja ryhtyvät tarvittaessa lisätoimenpiteisiin asiassa. Henkilökohtaisen avun järjestämistavasta palvelusetelillä on säädetty vammaispalvelulaissa, minkä vuoksi on tärkeää varmistaa ja seurata, että tämä järjestämistapa säilyy todellisena vaihtoehtona vaikeavammaisille henkilöille.

Koska ministeriö on jo ryhtynyt toimenpiteisiin palvelusetelin arvoon liittyvän valvonnan ja ohjauksen tehostamiseksi, ei asia muilta osin anna minulle aihetta tässä vaiheessa muuhun kuin, että pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä saattamaan tässä päätöksessä esitetyt kannanottoni kaikkien aluehallintovirastojen, Valviran ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tietoon.

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyy palvelusetelilain uudistus yhdenvertaisten ja sujuvien palveluiden turvaamiseksi sekä itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi, kuten myös vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistus. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan edellä mainittujen lakien yhteydessä on aikanaan mahdollista tarkemmin arvioida eri osapuolten näkökulmasta tarvetta selkeyttää palvelusetelin arvoa ja käyttöä koskevia säännöksiä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä tehdään parhaillaan esivalmisteluja palvelusetelilain uudistamiseen liittyen. Ministeriössä ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa ole linjattu tarkemmin lainsäädännön uudistamisen lähtökohtia tai aikataulua (5.11.2021 saatu tieto).

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille 1.1.2023. Saadun tiedon mukaan uuden vammaispalvelulain odotetaan tulevan voimaan 2023.

Pidän tärkeänä, että palvelusetelilain ja vammaispalvelulain uudistamisen yhteydessä arvioidaan sitä, miten palvelusetelin arvon riittävyys ja kohtuullisuus voitaisiin jatkossa turvata tapahtunutta paremmin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.2 esittämäni käsitykset sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan päätöksestäni kaikille aluehallintovirastoille, Valviralle ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle.

Edellä mainituissa tarkoituksissa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sosiaali- ja terveysministeriölle.

Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2022 mennessä, mitä havaintoja aluehallintovirastojen valvonnassa ja ohjauksessa on tehty kuntien henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon riittävydestä ja minkälaisiin lisätoimenpiteisiin asiassa on mahdollisesti ryhdytty. Samalla pyydän ministeriötä arvioimaan aluehallintovirastojen mahdollisten toimenpiteiden riittävyttä asiassa.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Minna Verronen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.