

LAUSUNTO

Avustajaklinikka on pyytänyt minulta lausuntoa vammaispalvelulain henkilökohtaisen avun järjestämisestä erityisesti palvelusetelillä.

Tuon tässä lausunnossani esiin eräitä näkökohtia toisaalta vammaisen henkilön oikeuksien toteutumisen kannalta ja vastaavasti eräitä huomioita hyvinvointialueen velvollisuuksista palvelun järjestämisvastuussa olevana viranomaisena.

1.1 Henkilökohtaisen avun järjestäminen

Vammaispalvelulain 10 §:n mukaan hyvinvointialueen on toteutettava henkilökohtaista apua vähintään yhdellä hyvinvointialueesta annetun lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuista tuottamistavoista, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetussa laissa (569/2009) tarkoitettulla palvelusetelillä ja vammaispalvelulain 11 §:ssä tarkoitettulla työnantajamallilla.

Pykälän 1 momentin mukaan hyvinvointialueen on määriteltävä palvelusetelin arvo siten, että vammaisen henkilön on mahdollista hankkia palvelusetelillä hänelle myönnetty henkilökohtainen apu.

Hyvinvointialuelain 9 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialue voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen muilta palvelujen tuottajilta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen.

Hyvinvointialueella on siis oikeus päättää henkilökohtaisen avun järjestämistavasta. Tätä oikeutta rajoittaa vammaispalvelulain 10 §:ssä tarkoitettu vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden ja vammaisen henkilön omien käsitysten huomioon ottaminen päätöksenteossa ja päätöksen toimeenpanossa.

Päätätessään henkilökohtaisen avun toteuttamistavasta hyvinvointialueen on otettava huomioon toisaalta vammaisen henkilön oma mielipide, elämäntilanne ja myös asiakassuunnitelmaan kirjattu avun tarve.

Vammaispalvelulain 5 §:n 2 momentin mukaan palvelut on toteutettava sisällöltään, laadultaan, määrältään ja tuottamistavaltaan vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisina.

Palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman perusteella tehdyt päätökset on toimeenpantava myös käytännössä niin, että palvelut vastaavat palvelusuunnitteluprosessissa todettuihin yksilöllisiin tarpeisiin ja että yksilön oikeudet toteutuvat palvelun järjestämistavasta tai mahdollisesta palvelujen kilpailutuksesta huolimatta.

Mikään palvelun järjestämistapa ei saa vaarantaa vammaiselle henkilölle kuuluvan erityisen oikeuden (subjektiivinen oikeus saada päätöksen mukaisesti henkilökohtaista apua) toteutumista. Palvelu on toteuttava siten, että vammaisella henkilöllä on mahdollisuus käyttää hänelle myönnettyä henkilökohtaista apua sillä tavoin, ettei sen käyttämisestä aiheudu hänelle kustannuksia.

Päätöksenteossa ja päätöstä toimeenpantaessa on huomioitava vammaisen henkilön elämäntilanne kokonaisuudessaan. Tämä tarkoittaa sitä, että vammaisen henkilön muut olosuhteet, esimerkiksi työ-, perhe- tai asumisolosuhteet, määrittelevät myös sitä, millä tavoin henkilökohtaista apua valitulla järjestämistavalla käytännössä toteutetaan.

1.2 Oikeus osallistua henkilökohtaisen avun järjestämiseen

Henkilökohtaisen avun järjestämiseen ja järjestämistavan valintaan liittyy olennaisesti se, että vammaisella henkilöllä tulee olla mahdollisuus päättää, valitusta järjestämistavasta riippumatta, henkilökohtaisen avun

sisällöstä mahdollisimman itsenäisesti. Tämä edellyttää lähtökohtaisesti vammaisen henkilön omista valinnoista lähtevää palvelun järjestämistavan ja valitun järjestämistavan sisällöllistä arviointia.

Henkilökohtaisen avun järjestämistapojen (palveluseteli, ostopalvelut tai hyvinvointialueen oma tuotanto) kohdalla tilanne ei saa olla se, että kaikki avun sisältöön liittyvät tehtävät määrittävät jokin ulkopuolinen taho, esimerkiksi hyvinvointialueen viranhaltija tekemässään päätöksessä tai esimerkiksi palvelusetelin palveluntuottaja.

Palvelusetelimallissa ei vammaiselle henkilölle synny työnjohdollista oikeutta määrätä henkilökohtaiseen apuun ja sen järjestämiseen liittyvistä työtehtävistä eikä siitä, kuka häntä avustaa. Palvelusetelimallissa (myös ostopalveluissa) vammaisen henkilö toimii kuitenkin ”työnjohtajana”, koska hän viime kädessä päättää henkilökohtaista apua koskevan päätöksen edellyttämässä rajoissa, missä hän haluaa, että häntä avustetaan, ja miten avustetaan.

1.3 Hyvinvointialueen velvollisuudet

Kun hyvinvointialue järjestää lakisääteisen palvelun palvelusetelillä, on kyse palvelusetelin antaneen viranomaisen lakisääteisen julkisen tehtävän järjestämisestä. Palvelujen tuottaja toimii hyvinvointialueen lukuun toteuttaessaan palvelusetelissä tarkoitettua tehtävää.

Silloin, kun viranomainen on järjestänyt palvelun palvelusetelillä, sen on huolehdittava siitä, että palvelusetelillä järjestettävä palvelu on tosiasiallisesti asiakkaalle tehdyn päätöksen ja asiakassuunnitelman mukainen. Viranomainen ei voi vapautua henkilökohtaista apua koskevasta lakisääteisestä järjestämisvastuustaan siirtämällä palvelun toteuttamis- ja valvontavastuun kokonaisuudessaan palvelusetelin tuottajalle, vaan sen tulee palvelunjärjestäjänä seurata ja valvoa osaltaan palvelun tosiasiallista toteutumista.

Palveluseteliyrittäjiä hyväksyttäessä ja henkilökohtaista apua palvelusetelillä järjestettäessä tulee hyvinvointialueen myös varmistaa, että palvelusetelillä järjestettävässä palvelussa huomioidaan annettavan palvelun henkilökohtaisuus ja vammaisen henkilön itsemääräämisoikeus siten, että vammaisen henkilön mielipiteet ja toiveet voidaan ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon palvelua toteutettaessa.

Tarvittaessa vammaisen henkilön palvelujen tarpeen muuttuessa on myös vastaavasti palvelusetelin arvoon tehtävä muutoksia.

1.4 Palvelusetelin arvo

Hyvinvointialue vastaa myöntämänsä palvelusetelin arvoon asti asiakkaalle järjestettyjen palvelujen kustannusten korvaamisesta.

Mikäli hyvinvointialue on valinnut yhdeksi järjestämistavaksi palvelusetelin, on sen määriteltävä palvelusetelin arvo siten, että vammaisen henkilön on tosiasiasa mahdollista hankkia palvelusetelillä hänelle myönnetty henkilökohtainen apu siinä laajuudessa kuin edunsoovassa päätöksessä on erikseen määriteltä. Se, millä tavoin palvelua on yksilöllisesti toteutettavissa ja missä laajuudessa palvelua tulee järjestää, riippuu osaltaan myös asiakkaan asiakassuunnitelmaan kirjatusta seikoista. Näillä seikoilla ja tiedoilla on merkitystä myös siihen, minkä suuruisena palveluseteli (palvelusetelin arvo) tulee asiakkaalle yksilöllisesti myöntää.

Henkilökohtaisen avun järjestäminen palvelusetelin turvin siis edellyttää, että palvelusetelin arvo on vahvistettu sellaiseksi, että sillä on mahdollista tosiasiallisesti hankkia vammaiselle henkilölle (vammaisella henkilöllä on oikeus saada) asiakassuunnitelmassa ja tehdyssä päätöksessä määriteltä riittävä henkilökohtainen apu.

Palvelusetelilain 7 §:n 1 momentti edellyttää, että hyvinvointialue arvioi palvelusetelin arvon kohtuullisuutta suhteessa hyvinvointialueen omalla tuotantona tai ostopalveluna hankkiman vastaavan palvelun kustannuksiin. Hyvinvointialue ei voi ohjeissaan ja soveltamiskäytännössään etukäteen lähteä siitä, että palvelun kustannukset olisivat pienemmät, jos asiakas hankkii palvelun palvelusetelillä. Hyvinvointialue ei voi siis määräraharusteilla mitoitaa yleisesti palvelusetelin arvoa sellaiseksi, ettei se vastaa vammaisen henkilön selvitettyä palvelujen tarvetta.

Palvelusetelilain 7 §:n 2 momentin mukaan silloin, kun palvelu on asiakkaalle asiakasmaksulain mukaan maksuton, palvelusetelin arvo tulee määrätä niin, että asiakkaalle ei jää maksettavaksi omavastuuta.

Palvelusetelin arvon määräytymistä koskevalla sääntelyllä varmistetaan, että asiakkaalle maksuttomaksi säädetyt palvelut säilyvät jatkossakin asiakkaalle maksuttomina.

Palvelusetelin yksilöllistä arvoa tulee näin ollen tarkistaa kustannusten noustessa ja/tai vammaisen henkilön tarpeen muuttuessa. Palvelusetelin arvon on siis oltava sellainen, että se kattaa koko asiakkaan tarvitseman palvelun hinnan.

1.5 Palveluseteli ja asiakkaan oikeudet

Tässä lausunnossa esitetyt huomiot eivät sinänsä kohdistu palveluseteliin henkilökohtaisen avun toteuttamistapana, vaan sen sijaan erityisesti siihen, että hyvinvointialueen päättämän toteuttamistavan on kaikissa tilanteissa mahdollistettava vammaispuolustajan mukaisen oikeuden tosiasiallinen toteutuminen. Mikäli palvelusetelin arvo ei vastaa järjestetyn palvelun todellisia kustannuksia, ongelma liittyy järjestelmän (hyvinvointialueen päätöksenteon ja valvonnan) toimivuuteen eikä niinkään palvelun toteuttamistapaan.

Palvelusetelin käyttäminen edellyttää, että asiakas kykenee itse tekemään valintoja ja valvomaan itse tai edustajansa avulla saamansa palvelun laatua.

Palvelusetelilain 6 §:n 1 momentin mukaan asiakkaan mielipide palvelusetelin saamisesta tulee ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon silloin, kun hyvinvointialueella käytetään palveluseteliä asiakkaan tarvitseman palvelun järjestämiseen. Hyvinvointialueen on selvitettävä asiakkaalle tämän aseman palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palvelujen tuottajien hinnat, omavastuusuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta palvelusta asiakasmaksulain mukaan määräytyvä asiakasmaksu tai palvelun maksuttomuus. Hyvinvointialueen on myös selvitettävä, miten asiakas voi toimia ristiriitaisissa tai esimerkiksi silloin, kun vammaisen henkilö ei saa myönnettyllä palvelusetelillä turvattua yksilöpäätöksen mukaisia oikeuksiaan.

Vammaisella henkilöllä on oikeus palvelusetelilain 6 §:n 1 momentin mukaisesti kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin hyvinvointialueen tulee ohjata hänet hyvinvointialueen muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin.

Palvelusetelin tarkoituksena on osaltaan tukea ja edistää sosiaalihuollon asiakkaan valinnanvapautta ja lisätä asiakkaan oikeuksia päättää hänelle myönnetyn palvelun toimenpanosta. Kyse on siis myös asiakkaan osallistumisoikeuksien edistämisestä.

Vammaista henkilöä koskevasta asiakassuunnitelmasta on ilmentävä asiakkaan elämäntilanne, hänen yksilölliset olosuhteensa ja erityistarpeensa, se, mitä palveluja ja tukitoimia on mahdollisesti käytettävissä, sekä riittävällä tavalla yksilöity kuvaus vammaisen henkilön palvelujen toteutuksesta.

Myös ennalta arvioitavissa olevien muutosten merkitys ja niihin varautuminen on kirjattava asiakassuunnitelmaan. Muutokset voivat liittyä vammaiseen henkilöön itseensä tai häntä koskeviin ympäristötekijöihin taikka palvelujen järjestämisessä tai toteuttamisessa tapahtuviin tekijöihin.

Henkilöön itseensä liittyviä muutoksia voivat olla esimerkiksi sairauden eteneminen tai muutokset vamman aiheuttamassa toimintarajoitteessa, lapsen kasvu ja kehitys, asunnon vaihto ja erilaiset muutos- ja nivelvaiheet opinnoissa, työssä tai muussa elämäntilanteessa.

Palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa tapahtuvia muutoksia voivat olla esimerkiksi palvelun toteuttajan sairastuminen tai vammaisen henkilön tarpeessa tapahtuneet sellaiset muutokset, jotka edellyttävät ainakin asiakassuunnitelman tarkistamista ja tarvittaessa täydentävän (uuden) päätöksen tekemistä.

Jos palvelun hakijana on sosiaalihuoltolain tarkoittama erityistä tukea tarvitseva henkilö, jolla on vaikeuksia asioida viranomaisessa tai joka ei pysty hahmottamaan vahvankaan sosiaalityön ohjauksen tai hänelle annetun selvityksen avulla sosiaalihuollon palvelujärjestelmiä ja toisaalta omia oikeuksiaan, voidaan arvioida, ettei palveluseteli kaikissa tilanteissa ole tarkoituksenmukainen toteuttamistapa, erityisesti silloin, jos palvelusetelin arvo ei mahdollista palvelun toteutumista asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukaisesti.

Palvelusetelilain tarkoittama asiakkaan kieltäytymismahdollisuuden tosiasiallinen toteutuminen voi jossakin tilanteissa jäädä rajoittuneeksi, jos palvelusetelin arvo ei tosiasiallisesti mahdollista palvelun hankkimista eivätkä vaihtoehdot toteuttamistavat ole aidosti käytettävissä.

Palvelusetelilain tarkoittama asiakkaan kieltäytymismahdollisuus ei ole myöskään välttämättä aito varsinkin silloin, jos vammaisen henkilö ei pysty ymmärtämään palvelusetelin oikeusvaikutuksia tai hänelle esitettyjen vaihtoehtojen merkitystä.

Kun palvelusetelin arvo vastaa vammaisen henkilön selvitettyä ja päätöksessä huomioitua palveluntarvetta ja siis palvelun todellista kustannusrakennetta, myös asiakkaan valinnanvapaus ja mahdollisuus kieltäytyä palvelusetelistä toteutuvat aidosti.

Tilanne, jossa palvelusetelin arvo ei mahdollista henkilökohtaisen avun toteuttamista myönnetyn päätöksen mukaisesti, on oikeudellisesti vammaiselle henkilölle tietysti merkityksellinen. Tätä perusoikeuksiinkin kytkeytyvää vammaisen henkilön tärkeisiin ja henkilökohtaisiin oikeuksiin vaikuttavaa ristiriitatilannetta on mahdollista havainnollistaa myös niin sanotun "arvolukko" käsitteen avulla. Pidän arvolukko- käsitettä tässä mielessä tärkeänä ja myönteisenä "välineenä" vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta.

Helsingissä 28.3.2026

Tapio Rätty

OTK, sosiaalioikeuden asiantuntija