

20.1.2022

VN/20702/2020

Aluehallintovirastoille, Valviralle ja THL:lle

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN PÄÄTÖS EOAK/5684/2020 TIEDOKSI SEKÄ TOIMENPITEITÄ VARTEN

Ohessa tiedoksenne eduskunnan oikeusasiamiehen 30.11.2021 tekemä päätös EOAK/5684/2020 koskien palvelusetelin arvon määrittystä ja tarkistusta henkilökohtaista apua järjestettäessä.

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

Edellä mainituissa tarkoituksissa sosiaali- ja terveysministeriö pyytää aluehallintovirastoja raportoimaan ministeriölle 31.10.2022 mennessä siitä, mitä havaintoja aluehallintovirastojen valvonnassa ja ohjauksessa on tehty kuntien henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon riittävydestä ja minkälaisiin lisätoimenpiteisiin asiassa on mahdollisesti ryhdytty.

Ohjaus valvontaviranomaisille

Suomen perustuslain (731/1999, jäljempänä perustuslaki) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Edelleen perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin.

Kuntalain (410/2015) 1 §:n 2 momentin mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain (733/1992) 4 §:n 1 momentin nojalla kunta voi järjestää palveluja eri tavoin, muun muassa antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin.

Palvelusetelistä säädetään laissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009, jatkossa 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 terveystalout, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti.

Kunnalla säilyy aina järjestämisvastuu suhteessa asiakkaaseen riippumatta palvelun järjestämistavasta. Tähän sisältyy myös velvollisuus seurata ja valvoa osaltaan palvelun tosiasiallista toteutumista lainsäädännön asettamien vaatimusten mukaisesti.

Vammaisella henkilöllä on vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annettuun lakiin (380/1987, jäljempänä vammaispalvelulaki) perustuva subjektiivinen oikeus henkilökohtaiseen apuun. Laissa säädetty 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. Mikään palvelun järjestämistapa ei saa vaarantaa oikeuden toteutumista.

Järjestettäessä palveluja palvelusetelillä, palvelusetelin arvon tulee olla kohtuullinen. Kohtuullisuuden vaatimus sisältyy sekä palvelusetelilakiin yleislakina (7 §) että vammaispalvelulakiin (8 d §). Palvelusetelilaki edellyttää, että kunta arvioi palvelusetelin arvon kohtuullisuutta suhteessa kunnan omana tuotantona tai ostopalveluna hankkiman vastaavan palvelun kustannuksiin, sekä suhteessa asiakkaan maksettavaksi jäävään arvioituun omavastuuosuuteen.

Kunta ei voi lähtökohtana olettaa, että palvelun kustannukset olisivat pienemmät, jos asiakas hankkii palvelun palvelusetelillä.

Palvelusetelilain 8 §:n nojalla palvelusetelin arvoa on korotettava, jos asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulo tai asiakkaan lakisääteinen elatusvelvollisuus vaarantuu, taikka jos se on tarpeen muut huollolliset näkökohdat huomioon ottaen.

Palvelusetelilain 7 §:ssä säädetään edelleen, että silloin, kun palvelu on asiakkaalle sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992, jäljempänä asiakasmaksulaki) 4 ja 5 §:ssä säädetysti maksuton, palvelusetelin arvo tulee määrätä niin, että asiakkaalle ei jää maksettavaksi palvelusetelin omavastuuta. Henkilökohtainen apu on lähtökohtaisesti säädetty maksuttomaksi sosiaalipalveluksi asiakasmaksulain 4 §:n 5 kohdassa.

Palvelusetelilain esitöissä (HE 20/2009 vp) tarkennetaan palvelusetelin arvon kohtuullisuusvaatimusta siten, että palvelusetelin arvo tulisi määrittellä niin, että palvelusetelistä muodostuu asiakkaalle todellinen vaihtoehto palvelun käyttämiseen. Hallituksen esityksen mukaan maksuttomaksi säädettyjen palvelujen hankinta palvelusetelillä voisi käytännössä toteutua esimerkiksi niin, että kunta määrittelisi realistisen palvelusetelin arvon, jolla palvelu voitaisiin tuottaa.

Vammaispalvelulain esitöissä (HE 166/2008 vp) 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 maksuttomiksi säädettyt 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. Kohtuullisuusvaatimus edellyttää, että kunnan tulee seurata ja tarvittaessa tarkistaa palvelusetelin arvoa esimerkiksi kustannusten noustessa.

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

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen (19 artikla) 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. Henkilökohtaisen avun järjestämisessä on kyse perustuslain 19 §:ssä säädetystä oikeudesta välttämättömään huolenpitoon sekä riittäviin sosiaalipalveluihin, jotka julkisen vallan on perustuslain nojalla turvattava vammaiselle henkilölle. 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.

Järjestettäessä henkilökohtaista apua palvelusetelillä, edellyttävät edellä mainittujen oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen lainsäädännön vaatimusten täyttämistä sekä käytännössä palvelusetelin arvon kohtuullisuuden ja riittävyyden seurantaa ja tarkistamista tarvittaessa, muun muassa kustannusten nousun johdosta.

Vaikka kunnalla on oikeus päättää palvelujen 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 kehottaa valvontaviranomaisia kiinnittämään ohjaus- ja valvontatehtävissään erityistä huomiota kuntien määrittämiin palvelusetelien arvoihin sekä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin kuntien ohjauksessa, jotta voidaan varmistaa lakia soveltavien viranomaisten toiminnassa lainsäädännön asettamien vaatimusten täytyminen sekä asiakkaiden oikeuksien toteutuminen täysimääräisesti.

Osastopäällikkö

Satu Koskela

Erityisasiantuntija

Marjo Kekki

Liitteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätös EOAK/5684/2020

Jakelu

Aluehallintovirastot
Valvira
THL

Tiedoksi

Kansliapäällikkö Varhila
Kuntaliitto

VN/20702/2020-STM-4

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: